

პოლიტოლოგიის ინსტიტუტი

ირაკლი ბრაჭული, ვალერიან რამიშვილი,
ირმა ჩიტალაძე

ადგილობრივი დემოკრატია და რეგიონული
განვითარება როგორც პოლიტიკური
წესრიგის საბაზო ელემენტი

თბილისი
2008

რედაქტორი: ვაჟა კეშელავა

ფილოსოფიის მეცნიერებათა დოქტორი, პროფესორი.

რეცენზენტი: სალომე დუნდუა

პოლიტიკის მეცნიერებათა კანდიდატი

წიგნში განხილულია ადგილობრივი დემოკრატიის ანალიზის კონცეპტუალური საფუძვლები, ადგილობრივი და რეგიონალური დემოკრატია და ევროპული ინტეგრაციის პროცესი, ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიისა და რეგიონული განვითარების ევროპული ქარტიის პრინციპების ანალიზი, ფედერალიზმისა და დეცენტრალიზაციის ინსტიტუციონალური ხასიათი ევროპულ ქვეყნებში, ევროკავშირის რეგიონული პოლიტიკა.

წიგნი გამოდის სერიით: „პოლიტიკური ინსტიტუტები, პროცესები და აქტორები“

საგამომცემლო-ანალიტიკური ცენტრი „ახალი აზრი“
თბილისი, 2008

ISBN 978-9941-0-0486-5

შესავალი.....	4
თავი 1. ადგილობრივი დემოკრატიის პოლიტიური ფუნქცია ტოკეილის მიხედვით.....	10
თავი 2. ადგილობრივი დემოკრატიის ანალიზის კონცეპტუალური საფუძვლები.....	20
თავი 3 ადგილობრივი და რეგიონალური დემოკრატია და ევროპული ინტეგრაციის პროცესი.....	33
თავი 4. ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია და რეგიონული განვითარების ევროპული ქარტია (პრინციპების ანალიზი).....	43
თავი 5. ფედერალიზმისა და დეცენტრალიზაციის ინსტიტუციონალური ხასიათი ევროპულ ქვეყნებში.....	47
თავი 6. ევროკავშირის რეგიონული პოლიტიკა.....	67
დასკვნა	100
დანართები	102
ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ. სტრასბურგი, 15.X.1985	102
რეგიონალური თვითმმართველობის შესახებ	112
ჰელსინკის დეკლარაცია	112
რეგიონალური დემოკრატიის ევროპული ქარტიის პროექტი.....	116
რეგიონალური დემოკრატიის ქარტიის პროექტი	120
Local Democracy and Regional Development as a Basic Element of the Political Order.....	143

შესავალი

„შესაძლოა მკითხონ: ხელმწიფე ან კანონმდებელი ხომ არა ხარ, პოლიტიკაზე, რომ წერ? ცხადია – არა, ჩემთვის როგორც თავისუფალი სახელმწიფოს მოქალაქისა და სუვერენული ხალხის წარმომადგენელისათვის თვით ხმის უფლებაც კმარა და მავალდებულებს აღნიშნული საქმეების შესწავლას“

ქან-უაკ რუსო

როგორი პოლიტიკური მომავალი ელის საქართველოს?

ამ კითხვაზე პასუხს ვერ გავცემთ თუ არ გვეცოდინება როგორი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა მკვიდრდება ჩვენს ქვეყანაში. საჭიროა შევისწავლოთ ფენომენი, რომელსაც მუნიციპალური დემოკრატია, ადგილობრივი თვითმმართველობა და რეგიონული პოლიტიკა ეწოდება. საჭიროა გავიაზროთ იმ უმნიშვნელოვანესი სოციალური ინსტიტუტის შექმნისა და რეფორმის ეტაპები, რომელიც პოლიტიკური წესრიგის საბაზო ელემენტად ითვლება თანამედროვე მსოფლიოში. ადგილობრივი და რეგიონული პოლიტიკა ორგანულად გულისხმობს მისი თეორიული, კანონშემოქმედებითი, ორგანიზაციული, საკუთრებითი, ფინანსური და სასწავლო-საკადრო ასპექტების სისტემატურ მეცნიერულ დამუშავებას.

განვითარებული პოლიტიკური სისტემების მქონე ქვეყნებში მუნიციპალური მართვისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ არსებობს სპეციალური მეცნიერება. ევროკავშირსა და ამერიკის შეერთებულ შტატებზე, რომ აღარაფერი ვთქვათ, ბალტიისპირეთში, უკრაინაში და დსთ-ს ქვეყნებში შექმნილია მთელი ინფრასტრუქტურა, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის თეორიისა და პრაქტიკის რეფლექსიას ემსახურება. ბალტიისპირეთში 90-ანი წლებიდანვე დაიწყო ადგილობრივი და რეგიონული თვითმმართველობის განვითარების კონცეპტუალურ პერსპექტივებზე მუშაობა. მაგალითად, ლიტვაში 1997 წლიდან დაიწყო ევროკავშირის რეგიონული პოლიტიკის პრინციპების შესწავლა და ანალიზი. 1998 წლიდან კი თეორიული მომზადება და მსჯელობა გადაიქცა პრაქტიკულ მოქმედებად. ჩამოყალიბდა მრავალი საუწყებადშორისო სამუშაო ჯგუფი. 1999 წლიდან კი დაიწყეს შესაბამისი კანონპროექტების და სტრატეგიული მონახაზების შედგენა. 2000-2002 წლებში კი

ძირითადადში განახორციელეს ეროვნული კონცეფციებით გათვალისწინებული ამოცანები. (9-62)

მთელს მსოფლიოში მზარდი ტემპებით ვითარდება ისეთი მეცნიერებანი, როგორიცაა მუნიციპალური სამართალი, მენეჯმენტი და ადამიანური რესურსების მართვა ადგილობრივი თვითმმართველობის სექტორში. გარდა სასწავლო და კვლევითი საქმიანობისა, ბევრ ქვეყანაში არსებობს ადგილობრივი წარმომადგენლობითი მმართველობის მრავალსაუკუნოვანი ტრადიცია, რომლის დაწერილი თუ დაუწერელი წესები მამიდან შეიღს, ოსტატიდან შეგირდს, თაობიდან თაობას გამოცდილების სახით გადაეცემა. ამ საკითხებს უდიდეს ყურადღებას უთმობენ ევროკავშირისა და ევროგაერთიანების ინსტიტუტები; ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპარტიის ხელმძღვარი ქვეყნების მთავრობები.

ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პოლიტიკის განვითარებული სისტემის შექმნა რთული და ხანგრძლივი პროცესია. ჩვენი ქვეყანა სხვა ყოფილი საბჭოთა ქვეყნების მსგავსად, „გარდამავალ პერიოდში“ იმყოფება. მეცნიერებმა მას „პოსტსაბჭოური ვითარება“ უწოდეს. არავინ არ იცის, როგორი იქნება ამ ვითარებიდან გამოსვლის კონკრეტული დრო და შედეგები ამა თუ იმ ქვეყნისათვის. როგორც ჩანს, თითოეული ერისა და ხალხის შინაგან შესაძლებლობებზე ბევრი რამ იქნება დამოკიდებული.

ჩვეულებრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობა და რეგიონული პოლიტიკა უნდა იყოს ისტორიულად ჩამოყალიბებული და გაანდეს გარკვეული დამახასიათებელი ნიშნები. ჩვენში ადგილობრივი დემოკრატიის ინსტიტუტების ჩამოყალიბება არ მომხდარა უწყვეტი ისტორიული პროცესის შედეგად. ამიტომ ძნელია გამოვეყოთ მათი განსაკუთრებული მახასიათებელი გარდა იმისა, რომ ისინი ჩამოყალიბების, ძიებისა და გამოცდილების მიღების ფაზაში იმყოფება.

საქართველოს ჯერ კიდევ არა აქვს განსაზღვრული ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული მოწყობის პრინციპი. როგორც ვიცით, საქართველოს კონსტიტუციით ეს საკითხი ღიადა არის დატოვებული „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე იურისდიქციის სრულად აღდგენამდე“. შესაბამისად, ძალზედ ჭირს იმის პროგნოზირება თუ რა ტიპის ტერიტორიული ერთობები განვითარდებიან ჩვენში, რა ხასიათის „ლოკალურ საზოგადოებას“ მიეწიება პრიორიტეტი და ა.შ.

ქართული თვითმმართველობა იქმნება „სემოდან“ ერთმმართველი სახელმწიფოს დეკონცენტრაციისა და დეცენტრალიზაციის

პროექტის მიხედვით. ცენტრალური ხელისუფლება ცდილობს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს გადასცეს უფლებამოსილებები, საკუთრება, ფინანსები და შესაბამისად, პასუხისმგებლობა და მოვალეობები. ამ ეტაპზე პრობლემა შემდეგშია: ცენტრალურ ხელისუფლებას უჭირს ზუსტად განსაზღვროს რა „გასცეს“, ხოლო „ადგილობრივებს“ უჭირთ განისაზღვრონ პასუხისმგებლობათა საზღვრები.

რა არის ადგილობრივი დემოკრატია, ადგილობრივი და რეგიონული თვითმმართველობა? შეიძლება თუ არა მის დამაკმაყოფილებელ ფორმებად ჩაითვალოს ჩვენი საკრებულოები, მერიები, გამგეობები და სამხარეო ინსტიტუტები, სახელმწიფო რწმუნებულები თუ გუბერნატორები? რამდენ საფეხურიანი უნდა იყოს ადგილობრივი მმართველობა და თვითმმართველობა საქართველოში? აქვთ თუ არა მომავალი რეგიონული და რაიონული თვითმმართველობის ორგანოებს? მიენიჭება თუ არა რეგიონს ტერიტორიული კოლექტივის სტატუსი? რამდენად სრულყოფილი იყო 1998, 2002, 2006 წლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისა და ინსტიტუციური ცვლილებების საკანონმდებლო ბაზა? როგორი უნდა იყოს 2010 წლის თვითმმართველობის ორგანული კანონი? როგორ უზრუნველყოთ ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოზე საზოგადოებრივი კონტროლის მექანიზმების გამართული მოქმედება? ეს და სხვა ბევრი საჭირობოროტო კითხვა მოითხოვს დაფიქრებას და გადაჭრის გზების მოძიებას.

ნაშრომის მიზანია საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის ინსტიტუტის შექმნისა და რეფორმის გააზრებისათვის აუცილებელი ცოდნა მიაწოდოს მკითხველს, წარმოაჩინოს ამ სფეროში დღეს მსოფლიოში არსებული ობიექტური სურათი. ნაშრომში წარმოდგენილი ინფორმაცია და ანალიზი უნდა მოგვეხმაროს მეტ-ნაკლები სიღრმით ვუპასუხოთ ორ კითხვას: რეგიონული განვითარების რა მოდელი უნდა დამკვიდრდეს საქართველოში? რა მიმართულებით უნდა წარიმართოს ადგილობრივი დემოკრატიის სისტემის შემდგომი რეფორმის პროცესი?

1985 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მიღებამ ხელი შეუწყო ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარებას, განისაზღვრა მისი ძირითადი პრინციპის სუბსიდიარობის დამკვიდრების მექანიზმები. (დან. №1. მუხ. 4. 3.) ეს იმას ნიშნავს, რომ მმართველობის კომპეტენცია უნდა გადაეცეს იმ დონეს, რო-

მელზეც იგი ხორციელდება უფრო ეფექტიანად და უფრო ახლოს იქნება მოქალაქეებთან. ეს ეხება როგორც ადგილობრივ, ისე რეგიონალურ დონეს. სუბსიდიარობა თანამედროვე დემოკრატიის მოთხოვნა, გამოწვევა და კრიტერიუმიც გახდა.

დღეს საკმარისი აღარ არის ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველაზე ელემენტარული პირობების შესრულება – ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი საფუძვლებისა და სტრუქტურების ჩამოყალიბება. 1997-1998 წლებში საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო ბაზაც შეიქმნა და ორგანიზაციური სტრუქტურებიც, მაგრამ იმთავითვე ცხადი იყო რომ ისინი „გარდამავალ ხასიათს“ ატარებდნენ და მოსამზადებელი საფეხურის ფუნქცია უნდა შეესრულებინათ „ელემენტარული გამოცდილებისა და ტრადიციის ჩამოყალიბებისათვის“. დღეს ამ ინსტიტუტების წინაშე უკვე სხვა ამოცანა დგას. ადგილობრივი დემოკრატიის ქართული მოდელი რამდენად თავსებადია ევროკავშირის ადგილობრივი თვითმმართველობის სტანდარტებთან და რეგიონალურ პოლიტიკასთან?

ადგილობრივი და რეგიონალური ხელისუფლების კონგრესმა, რომელიც 2000-ზე მეტ ადგილობრივ და რეგიონულ ევროპის სტრუქტურას აერთიანებს, შეიმუშავა რეგიონული დემოკრატიის ევროპული ქარტია და განსაზღვრულად შესთავაზა ეროვნულ სახელმწიფოებს. ქარტია აღიარებს სახელმწიფო სუვერენიტეტის (ეს არის უზენაესობა ძალაუფლებაში ან კომპეტენციაში) და ტერიტორიული მთლიანობის პრინციპებს და გვთავაზობს რეგიონული თვითმმართველობების მოქნილი მოდელების მრავალფეროვნებას, რაც ეფექტიანი ინსტრუმენტია რეგიონთა განვითარების ისტორიული დიხოტომიის გადაჭრისათვის და კონფლიქტების პრევენციისათვის. (დან. №3.)

ტერმინოლოგიური დაუზუსტებლობა ხშირად გამხდარა გაუგებრობათა მიზეზი, ამიტომ არსებითი მნიშვნელობა აქვს ადგილობრივ დემოკრატიასთან დაკავშირებული ცნებების აღქმატური შინაარსის განსაზღვრას. „ფედერალიზაცია“ და „რეგიონალიზაცია“ საქართველოში უარყოფითი, სემანტიკური და ექსისტენციალური ინფორმაციის მატარებელი ცნებებია საზოგადოებრივი აზრისა და განწყობების თვალსაზრისით. ეს ცნებები ჯერ კიდევ უკავშირდება „მტრის ხატის მატრიცას“, - საქართველოს დაშლის გეოპოლიტიკურ გეგმებს და სხვა.

ერთმანეთისგან უნდა განვასხვავოთ რეგიონალიზმი როგორც იდენტობის ფორმა და პოლიტიკური მოძრაობა და როგორც ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის იურიდიული მოდელი. ადეკვატური მნიშვნელობით უნდა მოიხმარებოდეს ცნებები: „რეგიონული პოლიტიკა“, „რეგიონული განვითარების პოლიტიკა“, „ევროპის რეგიონული პოლიტიკა“.

დღეს ბევრი ქვეყანა სწორი მოწყობის წყალობით უზრუნველყოფს სტაბილურ განვითარებას. სხვადასხვა ტიპის ავტონომიური სტატუსის მქონე ტერიტორიულ ხელისუფლებებსა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის უფლებამოსილებათა გადანაწილება, ეფექტიანობის პრინციპის დამკვიდრება იწვევს რეგიონალიზმისა და ფედერალიზმის პროცესების დაახლოვებას. ეს მკაფიო ტენდენცია და პროცესია, რომელიც მთელს მსოფლიოში მიმდინარეობს. მაგრამ ჯერ კიდევ არ არის კოდифიცირებული ევროპულ სამართალში.

ამ თემებზე საქართველოში რამდენიმე მონოგრაფიული გამოკვლევაა. ყველა აღნიშნული გამოკვლევა მუნიციპალური და საკონსტიტუციო სამართლის მეცნიერებათა ფორმატშია შესრულებული და პრობლემის იურიდიულ-ნორმატიულ კაზუისტიკას შეეხება. მათი მიზანია ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი დემოკრატიის რომელიმე მოდელის ექსტრაპოლაციას შეუქმნას თეორიული ფონი, („ბეგრანდი“). მაგრამ ეს არის საკითხის მხოლოდ ერთი ასპექტი. როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიიაშია აღნიშნული „ხელშეკრულების დადება მმართველობის სფეროში, არის ერთ-ერთი საშუალება ამ მიზნის მისაღწევად“, მაშასადამე იურიდიული ინსტრუმენტი მხოლოდ საშუალებაა. მთავარი კი გარკვეული პოლიტიკური წესრიგის დამყარებაა. ქარტიის მიხედვით: „ევროკავშირის მიზანს წარმოადგენს უფრო მტკიცე კავშირის მიღწევა მის წევრებს შორის, ამ იდეალებისა და პრინციპების გამარჯვებისა და დაცვის მიზნით, რომლებიც წარმოადგენს მათ საერთო მონაპოვარს“. (დან. №1 პრეამბულა) ნაშრომში აქცენტი გაკეთებულია სწორედ ამ „პრინციპებისა“ და „იდეალების“ არტიკულაციაზე. ადგილობრივი დემოკრატიის ცნების პოლიტიკური შინაარსის ამგვარ არტიკულაციას უდიდესი მეთოდოლოგიური მნიშვნელობა აქვს პოლიტიკური სისტემის კონცეპტუალური ანალიზის თვალსაზრისით. ჩვენშიც შეიქმნა ნაშრომები, რომლებშიც ნაცადია აღნიშნული ცნების ანთროპოლოგიური, თეოლოგიური, სოციალური და ექსისტენციალური საფუძვლების ნათელყოფა.

სპეციალურ ლიტერატურაში აღნიშნულია, რომ „ადგილობრივი საზოგადოება ადამიანთა საკმაოდ რთული გაერთიანებაა. საზოგადო ინტერესების მოსაწესრიგებლად მას საკუთარი მთავრობა სჭირდება. იგი ისევე როგორც სახელმწიფო, პოლიტიკურად არის ორგანიზებული“. (53; 21) პოლიტიკური წესრიგის ფუძემდებლური იდეა, რომელიც კლასიკურ ხანაში გულისხმობდა სახალხო სუვერენიტეტის განუყოფლობას, განუსხვისებლობას და აბსოლუტურობას ისტორიული ევოლუციის შედეგად მივიდა სახალხო სუვერენიტეტის დანაწილების, დაყოფის, ურთიერთგაწონასწოებისა და ურთიერთგაკონტროლების, „შეზღუდვისა და ბალანსირების“ (checks and balances) იდეამდე. ეს იდეა გულისხმობს ხელისუფლების, როგორც ვერტიკალურ დანაწილებას - ე.ი. ცენტრალური ხელისუფლების შტოებად დანაწილებას, ასევე ხელისუფლების დანაწილებას პორიზონტალურ ჭრილში, დამოუკიდებელ ადგილობრივ თვითმმართველობას.

დანაწევრებული სუვერენიტეტის პრინციპი ითვლება ხელისუფლების ბოროტად გამოყენების და ტირანიის საფრთხის საპირისწონე მექანიზმად არა მარტო სახელმწიფო ხელისუფლების განზომილებაში, არამედ სამოქალაქო საზოგადოებაშიც, სადაც სხვადასხვა ინტერესის მქონე ჯგუფების, სემენტების, ფრაქციებისა და კომუნების კონკურენცია მიმდინარეობს. აქაც არსებობს საფრთხე, რომელიმე ჯგუფმა მოიპოვოს ჰეგემონია სხვებზე „ყველაზე ძლიერის უფლებით“. სამოქალაქო საზოგადოების ველზე მიმდინარეობს უწყვეტი დაპირისპირება *coza nostra*-სა და *res-publica*-ს შორის, პრივატული და საჯარო ინტერესების ბალანსირება უნდა მოხდეს მიუკერძოებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტების მიერ. საქართველო, ისევე როგორც ბევრი სხვა ქვეყანა რეგიონული სტრუქტურების შემუშავების საწყის სტადიაში იმყოფება. პერსპექტივაში შევა თუ არა იგი იმ ქვეყნების რიცხვში, რომლებსაც ჰყავთ საკანონმდებლო უფლებების მქონე რეგიონები, ისეთი რეგიონები, რომლებსაც ჰყავთ წარმომადგენლობა პარლამენტის ზედა პალატაში ეს პოლიტიკური გადაწყვეტილების საკითხია, მაგრამ ერთი რამ სრულიად უეჭველია, ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის განვითარება არის გზა საქართველოში მყარი პოლიტიკური წესრიგის დამკვიდრებისაკენ და ევროატლანტიკურ სივრცეში ინტეგრაციისაკენ.

თავი 1. ადგილობრივი დემოკრატიის პოლიტიური ფუნქცია ტოკვილის მიხედვით.

„ამერიკამ ტოკვილს დემოკრატია აღმოაჩენინა“.

ე. დეშტალი

„სამეფოებსა და რესპუბლიკებს ადამიანი ქმნის, თემი კი თითქოს ღვთის ხელით არის ნაბოძები. თემი არის ერთადერთი გაერთიანება, რომელიც ყველაზე კარგად შეესატყვისება ადამიანის ბუნებას, ამიტომ ყველგან სადაც კი ხალხი ერთიანდება თავისთავად იქმნება თემი“.

ალექსის დე ტოკვილი

დემოკრატიის როგორც პოლიტიკური წესრიგის თეორიის ერთ-ერთი ფუძემდებელია ფრანგი მოაზროვნე ალექსის დე ტოკვილი (1805-1859). მან ერთ-ერთმა პირველმა განახორციელა კრიტიკული რეფლექსია განმანათლებლობის პოლიტიკურ იდეალებზე და შესაბამის პრაქტიკაზე. მას სამართლიანად მიიჩნევენ კომპარატივისტულ და ბინარული მეთოდების კლასიკოსად. ტოკვილის გამოკვლევები - „დემოკრატია ამერიკაში“ (2 ტომი, 1883 წ. 1840 წ.) და „ძველი რეჟიმი და რევოლუცია“ - დღესაც დიდ გავლენას ახდენს თანამედროვე დემოკრატიის თეორიისა და ლიბერალური პოლიტიკური ფილოსოფიის განვითარებაზე. დომენიკ კოლა აღნიშნავს, რომ „ტოკვილთან დემოკრატია არა იმდენად პოლიტიკური რეჟიმის ფორმაა, რამდენადაც საზოგადოების ტიპი“ [17.121], პოლიტიკური წესრიგის ტიპი და ცივილიზაციის ტიპიც. ტოკვილი მას „ანგლო-ამერიკულ ცივილიზაციას უწოდებს“ არ არის შემთხვევითი, რომ სწორედ ამ ტიპის საზოგადოებაში „ადგილობრივი თავისუფლების ინსტიტუტი“ უმაღლეს დონეზე განვითარდა.

ტოკვილმა ჩამოაყალიბა ინდივიდუალიზმის პოლიტიკური დოქტრინა, რომელიც მთელი ლიბერალური პოლიტიკური თეორიის, კულტურის და იდეოლოგიის არსს ქმნის. ინდივიდუალიზმი, ტოკვილის მიხედვით, არის პოლიტიკური თვითცნობიერების ფორმა, „რომელიც აიძულებს ნებისმიერ მოქალაქეს თავის ოჯახთან და მეგობრებთან ერთად გამოეყოს მის მსგავსთა მასისაგან, იმდენად, რომ შემდეგ ის ქმნის პატარა საზოგადოებას თავისი საჭიროებისათვის და თავისი ნებით ტოვებს დიდ საზოგადოებას“. [ტII] ამგვარად

ფორმირდება „დემოკრატიული საზოგადოების ორგანიზაციის პრინციპი“.

დემოკრატიული საზოგადოება არ არის ბრბოს საზოგადოება, „მასა“ (ფიზიკალისტური, არითმეტიკული რაოდენობის ტერმინი) ამ სიერცეში ნეიტრალიზებულია, „თითოეული მასასთან მიმართებაში ქმნის პაწაწინა საზოგადოებას, რათა მასას გამოეყოს“. [17.122] ამრიგად, მისი სამშობლო ხდება არა მამისეული სამკვიდრო (ფრანგ. patrie), წინაპართა ხსოვნის უწყვეტობაზე აგებული „მამუელი“, არამედ საზოგადოება. „დემოკრატიული საზოგადოების ორგანიზაცია არ არის ორგანიზაცია მთლიანობაში, არამედ გადანაწილებულია ერთიადიმავე დაგეგმვით სიერცეში, ცალკეული ელემენტების სერიად, პატარა საზოგადოებებად... დემოკრატიული საზოგადოება არის პატარა საზოგადოებების საზოგადოება“. [17.123]

ფრანგული პოლიტიკური აზრის ისტორიის გამოჩენილი მკვლევარი ანრი მიშელ აღნიშნავს, რომ ხელისუფლების დანაწევრების მონტესკიესეული თეორია და სახალხო სუვერენიტეტის რუსოსეული თეზისი ტოკვილმა გამოიყენა ამერიკული რევოლუციისა და ფრანგული რევოლუციის თეორიული საფუძვლების ანალიზისათვის. [64;163]

რუსოსათვის პირველადი ბოროტებაა ადამიანის ადამიანზე ბატონობა. „საზოგადოებრივ ხელშეკრულებაში“, რომელიც რობესპიერისა და ფრანგული რევოლუციის სხვა ლიდერთა „პოლიტიკურ ბიბლიად“ გადაიქცა რუსო წერს: „ვინაიდან არც ერთ ადამიანს თავისი მსგავსზე ძალაუფლების გავრცელება ბუნებრივად არა აქვს მინიჭებული და ვინაიდან ძალა არავითარ უფლებას არ წარმოადგენს, ამიტომ ნებისმიერი კანონიერი ძალაუფლება შეთანხმებას ეფუძნება“. [59-14]. ხალხი, როგორც ასოციაცია, როგორც კრებული პირი, კრებითი პერსონა, „საზოგადოებრივი პიროვნება“ არის ერთადერთი პოლიტიკური სუვერენი, რომელსაც კონტრაქტის საფუძველზე ემსახურება მმართველობა. სამოქალაქო საზოგადოება, რესპუბლიკა, სახელმწიფო, პოლიტიკური კორპუსი და სუვერენი რუსოსთვის სინონიმებია. „იმ დროს როცა მმართველობა სუვერენიტეტის უზურპაციას ეწევა საზოგადოებრივი ხელშეკრულება დარღვეულია“ [59-87]. ხდება სახელმწიფოს დაშლა, ირღვევა პოლიტიკური წესრიგი, „დემოკრატია ოქლოკრატიაში გადაიზრდება, არისტოკრატია ოლიგარქიაში, მონარქია ტირანიად გადაგვარდება“. [59;61].

ამერიკული კონსტიტუციის ფუძემდებლებმა აღმოაჩინეს რუსოსგან სრულიად განსხვავებული კონცეფცია. ბუნებრივი მდგომარეობიდან სამოქალაქო მდგომარეობაში გადასვლის შედეგია თავისუფლება და თანასწორობა. ამიტომ, „სახელმწიფო არა მარტო ძლევადასილი, სამართლიანიც უნდა იყოს“. მათ „მმართველობის უზურპაციის თავიდან ასაცილებელი საშუალებები“, სწორედ სუვერენიტეტის დაყოფის პრინციპს დაუკავეშირეს.

1831 წელს, ახალი პენიტენციადური სისტემის შესწავლის მიზნით, ალექსის დე ტოკვილი ამერიკის შეერთებულ შტატებში იქნა მივლინებული. იქ მან ჩაატარა მთელი პოლიტიკური სისტემის ფართომასშტაბიანი კვლევა და მალე შენიშნა ამერიკული დემოკრატიის „მთავარი ფაქტი, რომლიდანაც როგორც ჩანს, გამომდინარეობდნენ ყველა დანარჩენი ფაქტები“ პირობების თანასწორობა. ეს იმას ნიშნავს, რომ აქ იგულისხმება პოლიტიკური, მაგრამ არა ეკონომიური თანასწორობა.

„პირობების თანასწორობის პროგრესი ყოველდღიურად მიმდინარეობს ამერიკულ საზოგადოებაში და სწრაფად ვრცელდება ძალაუფლების სისტემაზე. იგი კანონებსა და საზოგადოებრივ აზრს წარმართავს გარკვეული მიმართულებით, ქმნის მმართველი ფენის მოღვაწეობის ახალ ნორმებს, ხოლო მართულთა საქმიანობაში სათანადო ჩვევებს“. [38.]

ტოკვილს ჩანაფიქრის მიხედვით, აშშ-ს პოლიტიკური სისტემის ანალიზიდან სასარგებლო დასკვნები უნდა გაკეთებულიყო ფრანგული მმართველობის სისტემის გასაუმჯობესებლად. ტოკვილი არ ამბობს, რომ უნდა მოხდეს ფრანგული სისტემის რეფორმა რაღაც იდეალური პრინციპის მიხედვით. ის უტილიტარისტული ლოგიკით აკეთებს დასკვნებს დემოკრატიის ფენომენზე ტენდენციების გაშლის შედეგად. ყველაზე უკეთ ამის დანახვა ამერიკული საზოგადოების მაგალითზე შეიძლება.

ტოკვილს წიგნის გამოსვლამდე დემოკრატია ზოგისთვის იყო რაღაც უტოპიური იდეალი, „ოცნების ბროლის კოშკი“, სხვებისთვის კი ანარქიის სინონიმი. ტოკვილმა მოგვცა დემოკრატიის ფენომენოლოგიური დესკრიფცია, რომლებშიც ამ სისტემამ შეიძლება მიადწიოს თავის საუკეთესო შედეგებს. ამერიკელებმა თავიანთი პოლიტიკური დასკვნები საკუთარი სოციალური მდგომარეობიდან გამოიტანეს. „მე შეგნებულად არასოდეს ვუსადაგებდი ფაქტებს იდე-

ებს, პირიქით, ეცდილობდი თავად იდეები დამეკეცემდებარებინა ფაქტებისათვის“.

დემოკრატიის თეორია ტოკვილის მიხედვით, არის ახალი პოლიტიკური მეცნიერება, სრულიად ახალი სამყაროსათვის. ხანგრძლივი დაკვირვებისა და ფილოსოფიური მედიტაციების შედეგად, ტოკვილმა დემოკრატიაში („პირობების თანასწორობაში“) დაინახა „პროვიდენციალური ფაქტი“. ყოველგვარი მცდელობა ამ ეპოქალური ტენდენციის შესაჩერებლად, განწირულია წარუმატებლობისათვის. დემოკრატიისადამი ვნება იმდენად ძლიერია თანამედროვე ადამიანში, რომ ის გარკვეულწილად აღემატება თავისუფლებისადმი სიყვარულსაც კი. „უახლეს ხალხებს, რომ მოუწიოთ არჩევანის გაკეთება თავისუფლებისა და თანასწორობას შორის, ისინი თანასწორობას აირჩევენ“. [62]

ამგვარი პოლიტიკური წესრიგის წარმოშობა ხდებოდა (1650-იანი წლების ამერიკულ საზოგადოებაში), პარადოქსი იმაში მდგომარეობს, რომ XVII საუკუნის დასაწყისის ევროპისათვის პოლიტიკური იდეალი იყო აბსოლუტური მონარქიულ-ადმინისტრაციული მმართველობა, „ევროპული ხალხებისათვის უცნობი ან მიუღებელი პრინციპები ახალი სამყაროს უდაბნოებში იბადება თავის ნებაზე მიშვებულმა ადამიანის წარმოსახვამ, აქ იმპროვიზირებულად შექმნა უპრეცედენტო კანონმდებლობა“. [62] ამერიკის ველურ პრერიებში გაბნეულმა მცირე კომუნებმა, რომელთაც არ ჰქაყდათ თავისი დიდი გენერლები, დიდი პოეტები და მეცნიერები წარმოშვა დემოკრატიული პოლიტიკური წესრიგი. მისი საფუძველთა საფუძველია „სათემო დამოუკიდებლობა“.

„ამერიკული დემოკრატიის“ იმ თავში, რომელსაც ჰქვია „ანგლო-ამერიკელთა საზოგადოებრივი წყობის პოლიტიკური შედეგები“, ტოკვილი გამოთქვამს ჩვენი თემისათვის ქრესტომატიულ დებულებებს. „თემის დამოუკიდებლობა ვინმესაგან კი არ იქმნება, არამედ იგი ერთგვარი თავისთავადობით წარმოიქმნება და თითქმის ფარულად ერცედიება ნახევრად ველური საზოგადოების წიაღში“. ამის შემდეგ ერთხელ უკვე წარმოშობილი ადგილობრივი ინსტიტუტები „კანონითა და ზნეჩვეულებით“ განმტკიცდებიან, პოლიტიკური კულტურის ტრადიციის სახეს იღებენ. „თუ ეს არ მოხდა, ამბობს ტოკვილი, თავისუფლებას განადგურება უწერია“.

დემოკრატია იმპლიციტურად შეიცავს ანარქიასა და მონობას; ანარქიას იმიტომ, რომ ყველა თანასწორი ინდივიდუმი თვითონ

ქმნის მიზიუღულობის წერტილს, რამაც შეიძლება მთლიანობა დაშალოს. მონობას იმიტომ, რომ თავის თავს წარმოსახავს ვითარცა ღიადი ერი, რომელშიც თავის ყველა მოქალაქე პგავს ერთ ნიმუშს და ყველა ერთ მმართველობას ემორჩილება.

ტოკეილმა შენიშნა, რომ რაც უფრო ძლიერდება პირობების თანასწორობა, მით უფრო ძლიერდება სახელმწიფოს ძალმოსილება. აქედან გამოდის, რომ მთავრობას, როგორც საზოგადოების წარმომადგენელს აქვს მეტი ცოდნა და სიბრძნე, ვიდრე საზოგადოების ნებისმიერ წევრს. ამის აღიარებიდან გამომდინარეობს მთავრობის უფლება ისე მოეგცეს ინდივიდუუმს როგორც მოისურვებს. ეს განსაკუთრებით ახასიათებს პოსტრეევოლუციურ ფრანგულ პოლიტიკურ სისტემას. ინდივიდები მიდრეკილნი არიან შემოიფარგლონ კერძო საქმეებით, ხოლო საზოგადოებრივი საქმეები დაუთმონ მის მუდმივ წარმომადგენელს – სახელმწიფოს.

ტოკეილი საგანგებოდ ჩერდება ამერიკული დემოკრატიის განმსაღზერელ, კიდევ ერთ სოციალურ ფაქტორზე - მეწარმეთა კლასის ზრდა. ეს კლასი სხვა კლასებზე მეტად საჭიროებს „რეგლამენტაციას და ზედამხედველს“. ამგვარი სოციალური დაკვეთის პირობებში ბუნებრივად იზრდება ხელისუფლების ამოცანები. ამ კლასის ზრდასთან ერთად, მრეწველობის ზრდა მოითხოვს გზების, არხების, ნავსადურების მშენებლობას – ხელისუფალნი სულ უფრო ისწრაფვიან იმისკენ, რომ ეს სამუშაოები საკუთარ ხელში აიღონ. ამდენად ძლიერდება მმართველობის სისტემის ცენტრალიზაცია.

ამერიკული პოლიტიკური წესრიგის მესაძირკვლეებს თავისუფლება იმისათვის სურდათ, რათა ყოფილიყვნენ თანასწორნი. რაც უფრო მეტად მკვიდრდებოდა თანასწორობა, მით უფრო შეუძლებელი ხდებოდა თავისუფლება. ყოველი ინდივუმი თანახმაა ჯაჭვით იყოს დაბმული იმ ზედამხედველის მიერ, რომელიც თვითონ აირჩია. მოქალაქე ხედავს, რომ ამ ჯაჭვის ბოლო რგოლი უჭირავს არა რომელიმე პირს, არამედ თვითონ ხალხს. სწორედ ამაშია ტოკეილის მიერ აღმოჩენილი დემოკრატიის პარადოქსები, დილემები და დიხოტომიები.

ნუთუ არ არსებობს არავითარი წამალი ამ ორმაგი სნეულებიდან? საფრთხეებიდან, რომელსაც დემოკრატია შეიცავს? ტოკეილი ფიქრობს, რომ გამოსავალი არსებობს თავისუფლებისა და თანასწორობის ბალანსირებაში. ეს იმას ნიშნავს, რომ გამოვიხმოთ თავისუფლების პოტენციალი იმ საზოგადოების წიაღიდან, რომელშიც

დმერთმა გეარგუნა გეეცხოვრა. ტოკეილი ფიქრობს, რომ დემოკრატიული საზოგადოება უნდა ერიდოს ისეთ სა'შიშ წამალს, როგორიცაა რევოლუცია.

ტოკეილის მთავარი ამოცანაა გამოავლინოს პირდაპირი კავშირი დემოკრატიის პროგრესსა და პოლიტიკურ თავისუფლებას შორის. ასევე ტოკეილი ავლენს კავშირს დემოკრატიასა და ინდივიდუალიზმს შორის. ინდივიდუალიზმში ის უპირველეს ყოვლისა ხედავს ადამიანისათვის დამახასიათებელი სწრაფვას, რომ მოახდინო შენი და შენი ახლობლების იზოლირება საზოგადოების დანარჩენი მასისაგან და ჩაიკეტო მცირე წრეში. დემოკრატია პასუხობს ამგვარ სწრაფვას.

ძველ სოციალური წყობილებაში ყველა მოქალაქე, გლეხიდან მეფემდე, ჩაბმული იყო სოციალური კავშირების ერთ უწყვეტ ჯაჭვში. დემოკრატია ამსხერვეს ამ ჯაჭვს და თითოეულ რგოლს აცალკევებს. ამით ინდივიდუმი უბრუნდება თავის თავს. მაგრამ ინდივიდუმს ექმნება საფრთხე საკუთარი გულის სიცარიელისა და სიმართოვის პირისპირ აღმოჩნდეს.

ამ საფრთხის თავიდან ასაცილებლად ამერიკელებმა აქცენტი გააკეთეს თავისუფლებაზე მათ არა მარტო ხალხს მისცეს წარმომადგენლების არჩევნების შესაძლებლობა, არამედ ტერიტორიის თითოეულ ნაწილს მიცეს პოლიტიკური ცხოვრების შესაძლებლობა, რათა მოქალაქეებისათვის უსასრულობამდე გაეზარდათ სოლიდარული ურთიერთობების შესაძლებლობა. ამგვარი პოლიტიკური ორგანიზაცია აგებულია იმის ცნობიერებაზე, რომ ადამიანისათვის ყველაზე საპატიო და სასარგებლოა მოყვასის სასიკეთო ღვაწლი.

ტოკეილის მიხედვით, არსებობს პოლიტიკური წესრიგის ორი ტიპი: არისტოკრატიული და დემოკრატიული. ისინი უშუალოდ პოლიტიკური ინსტიტუტები კი არ არიან, არამედ სოციალური სისტემები, რომელთაც საფუძვლად უდევთ ადამიანის საბაზო მოთხოვნილებები. არისტოკრატიული სისტემის პრინციპია – თავისუფლებისაკენ ლტოლვა, ხოლო დემოკრატიული სისტემის საფუძველია თანასწორობისაკენ ლტოლვა. ტოკეილისეული ანალიზის მეთოდი სწორედ ამ ფუნდამენტური განსხვავებიდან ამოდის.

ტოკეილმა არსებითად გადაამუშავა ბატონობა – მონობის პეგელისეული დიალექტიკა. პოლიტიკური წესრიგი არის მმართველისა და მართულის, მსახურობისა და ბატონობის რთული სისტემა. არისტოკრატიულ წყობილებაში მსახურები ქმნიან „საზოგადოებას“,

სადაც ცქცევის მატრიცა მემკვიდრეობით გადაეცემა. როგორც ბატონებს, ისე ქვეშევდრომებს აქვთ ერთი და იგივე დამოკიდებულება სოციალური წესრიგის მიმართ. მათ ერთნაირად სწამთ, რომ „ქვეშევდრომთა დანიშნულებაა დაქვემდებარება“. ამ სისტემაში ბატონისა და მსახურის აზრთაწყობა ისე ასიმილირდება ერთმანეთში, რომ ვიღებთ დაახლოებით ბატონობა – მონობის დიალექტიკის იმ მოდელს, რომელიც ჰეგელს აქვს აღწერილი და რომელსაც ჩაკეტილი სპირალის მოდელი ეწოდება. ვერც ბატონი და ვერც მონა ამ მანკიერი წრიდან ვერასოდეს გამოვლენ.

ტოკეილმა აღმოაჩინა, რომ ამერიკული პოლიტიკურ სიერცეში არ მუშაობს ბატონობა – მონობის ჰეგელისეული დიალექტიკა. „ბატონთან პათეთიკურად იდენტიფიცირებული მსახური იქ არ არსებობს“. ტოკეილი გულისხმობს ჩრდილოეთის შტატებს და არა იმ შტატებს, სადაც არსებობდა მონობა.

ბატონისა და მსახურის ურთიერთობათა სისტემა ამერიკაში ტოკეილის დაკვირვებით, გარდაიქმნა პირობების გათანაბრებით. ამან არ მოსპო კლასები, მაგრამ გახსნა შესაძლებლობათა ჰორიზონტი, რომელშიც ინდივიდს შეუძლია (მის ოჯახს უფრო მეტი შანსი აქვს) შეიცვალოს კლასი. ამერიკული სისტემა არის ერთადერთი *Perpetuum mobile*, რომელშიაც ბრძანებით და დაქვემდებარებით მიმართებებში არ არსებობს უწყვეტობა. ბრძანება და დაქვემდებარება არის დროებითი და „შემთხვევითი“ მოვლენა. შემთხვევიდან შემთხვევამდე ყველა თანასწორია. „მსახური არაფრით არ არის უფროსზე ნაკლები“. სოციალური კავშირების ნატურალიზაცია, რომელიც თაობიდან თაობამდე ხორციელდებოდა გაქრა.

საზოგადოებრივი აზრი ამყარებს არა წარმოსახვით იდენტიფიკაციას ბატონთან, არამედ მმართველთა და მართულთა თანასწორობას. სიმდიდრე-სიღარიბე, განკარგვა-მორჩილება მართალია რჩება, მაგრამ დემოკრატია რადიკალურად ცვლის მორჩილება-ბატონობის მიმართებას. ეს ცვლილება ქაოსს კი არ უხსნის გზას, არამედ შობს ახალ პოლიტიკურ წესრიგს, ინსტიტუციური გარდაქმნის გზით ახორციელებს ახალი რეალობის სოციალურ კონსტრუირებას.

ტოკეილი აღნიშნავს, რომ ადგილობრივი დემოკრატიის საბაზო ინსტიტუტების გენეზისი უნდა შევისწავლოთ ამერიკული პოლიტიკური სისტემის მაგალითზე. იქ ყველაზე უფრო მკაფიოდ ჩანს სათქმელ დამოუკიდებლობის პრინციპი. „ევროპის კონტინენტის ხალ-

ხთაგან არც ერთმა არ იცის, რა არის სათემო დამოუკიდებლობა“, - ამბობს ტოკვილი.

ტოკვილი გვაძლევს თემის დეფინიციას: ერთ მხრივ თემი არც ისე დიდი უნდა იყოს, რომ მის მცხოვრებლებს დაახლოებით ერთი და იგივე ინტერესი არ გააჩნდეთ; მეორე მხრივ, არც ისე პატარა, რომ მის წიაღში არ მოიძიებოდეს კარგად მართვის უნარის მქონე პირები. [38]

პირველი ემიგრანტები, რომლებიც სხვადასხვა პერიოდში ჩა-სახლდნენ ამერიკის სხვადასხვა ტერიტორიებზე, ერთმანეთისაგან დიდად განსხვავდებოდნენ და ბუნებრივია მართვა-გამგეობის სხვა-დასხვა პრინციპებითაც ხელმძღვანელობდნენ, მაგრამ მათ ყველას პოლიტიკური აღზრდის მკაცრი სკოლა ჰქონდათ გავლილი. ამიტომ, მათ უკეთ ესმოდათ უფლებების ცნება და თავისუფლების პრინციპები ვიდრე ევროპელ ხალხთა უმრავლესობას. „პირველი ემიგრანტების დროის სათემო მმართველობა – ხელისუფლების თავისუფალ ინსტიტუტთა ეს ნაყოფიერი ჩანასახი – უკვე ღრმად იყო ფესვგამდგარი ინგლისელთა შეგნებასა და ჩვევებში“. არა მარტო ინგლისელების, არამედ ესპანელების, ფრანგების და ყველა ევროპულ კოლონიაში იყო დემოკრატიის ჩანასახი. ეს ორი მიზეზით აიხსნება. ამერიკული ყოფის ნიადაგი სრულიად უცხო იყო მიწათმფლობელი არისტოკრატებისათვის. დაუსახლებელი მიწების ათვისებისათვის აუცილებელი იყო თავად მესაკუთრის, ფერმერის შრომა. იქმნებოდა ასეთი სოციალური სივრცე, რომელშიაც იცხოვრებდნენ ღარიბები და მდიდრები, მაგრამ არისტოკრატია არ იარსებებდა. ამგვარი საზოგადოების პოლიტიკური შედეგი იყო თანასწორობის და სახალხო სუვერენიტეტის პრინციპთა უზენაესობა. ეს პრინციპები მხოლოდ პროვინციათა დონეზე მოწყობილ შეკრებებში და პირველად კომუნებში იჩენდა თავს. „მხოლოდ მას შემდეგ რაც მეტროპოლიისაგან პოლიტიკური დამოუკიდებლობა იქნა მოპოვებული ხალხის სუვერენიტეტის იდეა გაცდა კომუნის საზღვრებს, მმართველობაში შეიჭრა და დაეუფლა მას“... [38]. დაიწყო ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველაზე უფრო დემოკრატიული ფორმების ტრიუმფი.

ტოკვილი მიუთითებს სახელმწიფოს და საზოგადოების ურთიერთობის სამ ვარიანტზე: ა) როცა პოლიტიკური კორპუსი გარედან და ზემოდან მართავს საზოგადოებას; ბ) როცა ხელისუფლება საზოგადოების ხელშიცაა და მის მიღმაც; და გ) ამერიკული ვარიანტი, როცა საზოგადოება დამოუკიდებლად მოქმედებს და თავად

მართავს საკუთარ თავს. ძალაუფლება მხოლოდ მის წიაღში არსებობს“.[38]

აშშ-ს რთული წყობა აქვს. აქ ერთდროულად არსებობს ორი სხვადასხვა საზოგადოება, ერთმანეთისაგან განცალკევებული და თითქმის დამოუკიდებელი – ადგილობრივი და ცენტრალური. აშშ-ს პოლიტიკური ორგანიზმის მართვა – მოქცეულია სამ ცენტრში. ეს ცენტრებია: პირველ საფეხურზე, კომუნა – თემი, შემდეგ ოლქი, ბოლოს შტატი.

დემოკრატიის, როგორც პოლიტიკური წესრიგის ანალიზის შედეგად, ტოკვილმა აღმოაჩინა, რომ თავისუფლება, თანასწორობა და წესრიგი ქმნიან პოლიტიკური სისტემის შინაგან კოლიზიას. ერთზე აქცენტირება იწვევს მეორის შეზღუდვას. ამერიკული პოლიტიკური სისტემის ანალიზის ამ სქემით ხელმძღვანელობს თანამედროვე პოლიტიკური მეცნიერებაც. ანგლო-ამერიკულ სივრცეში დღესაც დემოკრატიის შესახებ ჩატარებული კვლევების უმრავლესობა ტოკვილისეულ პოსტულატებს ემყარება. ტოკვილმა ჩაატარა დემოკრატიის ფრანგული და ამერიკული მოდელების ანალიზი. ფრანგული დემოკრატია მან მიიჩნია ცენტრალიზაციის ტიპურ მოდელად, ხოლო ამერიკული – დეცენტრალიზაციის კლასიკურ ნიმუშად. ტოკვილის მიხედვით, ორივე მოდელს საფუძვლად უდევს შინაგანი წინააღმდეგობები სამოქალაქო საზოგადოებასა და სახელმწიფოს შორის. [17; 214]

დემოკრატიის ეს არსებითი შინაგანი წინააღმდეგობა ტოკვილს დაჰყავს პოლიტიკური მმართველობის სისტემისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემებს შორის მიმართების ანალიზზე. ამერიკელები თავიანთი სისტემის შინაგანი ლოგიკით ისწრაფვიან ადგილობრივი თვითმმართველობა დაამკვიდრონ მათ უშუალო გარემოში და ამ უშუალო ურთიერთობას აერცვლებენ სახელმწიფოზეც. ტოკვილის მიხედვით, „ევროპის ხალხთა უმრავლესობაში პოლიტიკური სიცოცხლე ისახებოდა საზოგადოების უმაღლეს წრეებში და შემდეგ თანდათან ნაწილდებოდა და ვრცელდებოდა სოციალური იერარქიის სხვადასხვა სახეობებზე. ამერიკაში კი პირიქით ხდებოდა – „შეიძლება ითქვას, რომ ოლქამდე კომუნა, შტატამდე ოლქი, ხოლო კავშირამდე შტატი შეიქმნა“. [38]

ტოკვილის მიხედვით, „სწორედ თემში ვლინდება ხალხის თავისუფალი ნება. თემის ინსტიტუტები ისეთივე როლს ასრულებენ თავისუფლების დამკვიდრებაში, როგორც დაწყებითი სკოლები მეც-

ნიერების განვითარებაში. ისინი ხალს მიუძღვიან თავისუფლებისაკენ და ასწავლიან მათ ამ უდიდესი მადლით სარგებლობას, მისი მშვიდობიანი ბუნებით ნეტარებას“. [38]

„თემის ინსტიტუტების გარეშე ერმა შეიძლება ჩამოაყალიბოს თავისუფალი მთავრობა, მაგრამ ადამიანებს თავისუფლებისაკენ სწრაფვის სულისკვეთება არ ექნებათ. წარმატებულ ვნებებს, წუთიერ ინტერესებს, შემთხვევით გარემოებებს, მხოლოდ დამოუკიდებლობის გარეგნული ფორმების შექმნა შეუძლიათ, მაგრამ დესპოტიზმი, რომელიც 'მელწიული საზოგადოებრივ ორგანიზმში, ადრე თუ გვიან მაინც ამოტივტივდება მის ზედაპირზე“. [38]

ადგილობრივი დემოკრატიის ტოკილისეული თეორია შეიძლება ჩამოყალიბდეს შემდეგი ძირითადი დებულებების სახით:

- ამერიკული დემოკრატიის პოლიტიკური ცხოვრება უშუალოდ თემის წიაღში ჩაისახა და თავდაპირველად თითოეული თემი დამოუკიდებელი ეროვნების მსგავსი ფენომენი იყო;

- თემს თავისი ძალაუფლება გარედან არ მიუღია; პირიქით, მეთემეებმა თვითონ დათმეს დამოუკიდებლობის საკუთარი წილი შტატის სასარგებლოდ და ეს ადგილობრივი დემოკრატიის არსებითი მახასიათებელია;

- კომუნა, როგორც ცალკე ერთეული, ისეთივე რიგითი ინდივიდია, როგორც ცალკეული პიროვნება;

- დემოკრატიულ პოლიტიკურ წესრიგში თემის თავისუფლება თავად ხალხის სუვერენიტეტიდან მომდინარეობს და კონსტიტუციური სამართლით არის აღიარებული;

- იქ, სადაც იგრძნობა „სათემო სულისკვეთების“ ანუ საზოგადო საქმეებში თანამონაწილეობის დეფიციტი, დაბალია პოლიტიკური კულტურაც. ამერიკაში კი იგი პოლიტიკური წესრიგისა და სტაბილურობის ქვაკუთხედაა;

- კომუნაში ყველაზე უკეთ ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილებისა და მმართველობაში მონაწილეობის პრინციპი. „თვით კომუნებში ზრუნავენ ძალაუფლების დაქუცმაცებაზე, რათა რაც შეიძლება მეტი მოქალაქე დააინტერესონ საზოგადო საქმიანობით“

- კომუნაში რეალურად, ხელისუფლება მათგან მოდის, ვისაც იგი მართავს. მაშასადამე კომუნაში სახალხო სუვერენიტეტი არის მისი თავდაპირველი მდგომარეობა, მისი არსებობის საფუძველი.

თავი 2. ადგილობრივი დემოკრატიის ანალიზის კონცეპტუალური საფუძვლები

„ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია წარმოადგენს მთავარ ქვაკუთხედს ადამიანის უფლებებზე, დემოკრატიისა და კანონის უზენაესობაზე დაყუდებული ევროპის მშენებლობაში“

(რეგიონული დემოკრატიის ევროპული ქარტია)

ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის დისკურსის გააზრება გულისხმობს მთელი დასავლური პოლიტიკურ-კულტურული დისკურსის ძირეული პოსტულატებისა და ევროცივილიზაციის მრავალსაუკუნოვანი სოციალ-პოლიტიკური და მენტალური ისტორიის საკვანძო კონსტანტებზე რეფლექსიას.

1985 წლის 15 ოქტომბერს „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის“ მიღებით ევროკავშირის სამართალმა საკუთარი კოდიფიკაციის ეელში მოახდინა თავისივე სოციალური სინამდვილეს არსებითი ელემენტების ლეგიტიმაცია. ევროკავშირი არის „დასავლეთის“ როგორც ცივილიზაციური პარამეტრებით“ აღსაწერი სისტემის ინსტიტუციური წარმონაქმნი, პოლიტიკური დისკურსის ნაირსახეობა, რომელიც სიმბოლურ-ნიშანთა თავისებურ სისტემას, საკომუნიკაციო გარემოს ქმნის და სინამდვილის მხოლოდ საკუთარი რეფერენციების კოდების სისტემაში აღიქვამს. [30. 132]

ადგილობრივი დემოკრატიის კონცეპტუალური კარკასი ასახავს პოულობს განვითარებული ქვეყნების კონსტიტუციებში და კანონებში. იგი განსაზღვრავს თანამედროვე მსოფლიოში მმართველობის სისტემის რეფორმირების ტენდენციებს. ეს დოკუმენტი ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში აყალიბებს იმ ძირითად პირობებსა და პრინციპებს, რომელსაც უნდა აკმაყოფილებდეს ევროსაბჭოში გაერთიანებული ყველა სახელმწიფო.

ქარტიის მე-3 მუხლში მოცემულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნება, რომელიც საერთო უნდა იყოს ევროპის საბჭოს სახელმწიფოებისათვის და მიუხედავად სხვადასხვა ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემათა განსხვავებისა უნდა განსაზღვრავდეს თითოეული ამ ეროვნული მოდელის კონცეპტუალურ საფუძველს. ევროსაბჭოს სახელმწიფოებისათვის ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფცია ერთიანია და გულისხმობს ადგი-

ლობრივი თვითმმართველობის საერთო ძირითად ნიშანს – საერთო პოლიტიკურ-სემანტიკურ ნიშანთა სისტემას.

იურგენ შაპერმასის თანახმად, პოლიტიკური კომუნიკაცია მხოლოდ საერთო სემანტიკურ ველში ვერიფიცირდება. პოლიტიკური ქმედების მონაწილეები ურთიერთგაგებას და შეთანხმებულად მოქმედებას ახორციელებენ, იმის მეშვეობით, რომ ისინი თავიანთ თავს მიაკუთვნებენ „ჩარჩო შეთანხმებით“ განსაზღვრულ და კონსტიტუირებულ სამყაროს. ეს მათ საშუალებას აძლევს გაასრულებული და საფუძვლიანი რეაგირება მოახდინონ კონკრეტულ სიტუაციებზე. [20. 165]

ამრიგად, „ქარტიაში“ გაიხსნა პოლიტიკურ ქმედებათა ახალი შესაძლო ჰორიზონტი, რომლის რეალიზება დიდად არის დამოკიდებული იმ ცნებების არსებითი შინაარსის კონტექსტურ ცოდნაზე, რომელიც საერთოა პოლიტიკური სივრცის ყველა სუბიექტისათვის. ადგილობრივი დემოკრატიის ჩამოყალიბება პოსტსაბჭოურ ქვეყნებში დაკავშირებულია არა მხოლოდ სოციალურ-ეკონომიკური და ინსტიტუციური პრობლემების დაძლევასთან, არამედ დასავლურ პოლიტიკურ დისკურსში ინტეგრაციის პრობლემებთან. საბჭოური წარსული როგორც გაგებითი ფონი, ჰორიზონტი და ტრადიციის ინერცია სერიოზული ბარიერია „ქარტიის“ ჰორიზონტში შედწევის გზაზე. მისი ზეწოლისაგან გათავისუფლება მხოლოდ სპეციალური მეთოდური ძალისხმევით და თანდათანობით არის შესაძლებელი.

ადგილობრივი დემოკრატიის, როგორც პოლიტიკური დისკურსის სოციალიზაცია, გულისხმობს ქარტიის ძირითადი პოსტულატების ადექვატურ გააზრებას. ამიტომ, ჯერ განვიხილოთ ის ცნებითი აპარატი, რომლის ათვისებაზეც არის დამოკიდებული ქარტიის ტექსტის გაგება და შესაბამისი კომუნიკაციის ველში ჩართვა.

ადგილობრივი დემოკრატია უპირველეს ყოვლისა აღიარებულია დემოკრატიული სახელმწიფოს და სამოქალაქო სასოგადოების ერთ-ერთ უმთავრეს ინსტიტუტად და დემოკრატიულ ღირებულებათა რეალიზაციისა და დაცვის უმნიშვნელოვანეს ინსტრუმენტად.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიაში და რეგიონული დემოკრატიის ევროპულ ქარტიაში მითითებულია მისეზებზე, რომლებიც განაპირობებენ „ადგილობრივი დემოკრატიის“ აუცილებლობას.

ა) მოქალაქის მხრიდან მონაწილეობის პრობლემა ყველა დონეზე არის არა მარტო ორგანიზაციის ეფექტურობის არამედ, უფლების როგორც ღირებულებების რეალიზაციის საკითხი.

ბ) სახელმწიფოს მხრიდან დგას ადგილობრივი და რეგიონული სტრუქტურების ადაპტაციის პრობლემა, „ყველა სახელმწიფო დგას ამ პრობლემის წნეხის ქვეშ“.

ქარტიას მიერთებულ 41-ეე სახელმწიფოს მიერ აღიარებულია, რომ მხოლოდ აღნიშნული ორი საკითხის გადაწყვეტის შედეგად შეიქმნება დემოკრატიის წანამძღვრები.

ამას ემატება რეგიონული დემოკრატიის მიზეზების, მიზნებისა და პრინციპების განსაზღვრა. მხოლოდ რეგიონული დემოკრატიის გზით არის შესაძლებელი გლობალიზაციის ნეგატიური შედეგების დაბალანსება, კულტურული მრავალფეროვნებისა და იდენტურობის შენარჩუნება.

რეგიონული პოლიტიკის ცნება გულისხმობს ღონისძიებათა კომპლექსს შემდეგი ძირითადი მიმართულებებით:

- ეკონომიური განვითარება;
- სოციალური სოლიდარობა;
- კულტურული განვითარება;
- უმცირესობათა ინტეგრაცია. ლინგვური თავისებურებებისა და სხვა ტრადიციების შენარჩუნება, პირობების შექმნა და ხელშეწყობა იმ ფასეულობების დაცვასა და განვითარებაში, რომელიც იქნება წვლილი ევროპულ კულტურაში.

„ადგილობრივი თვითმმართველობა“ და „რეგიონული დემოკრატია“ ქმნიან „ადგილობრივი დემოკრატიის“ როგორც ერთიანი ფენომენის ორ საბაზო კომპონენტს. „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია“ და „რეგიონული დემოკრატიის ევროპული ქარტია“ ავსებენ ერთმანეთს [დან. №3] „რეგიონული დემოკრატია“ არ უნდა იქნეს მიღწეული ადგილობრივი თვითმმართველობის ხარჯზე“. ადგილობრივი თვითმმართველობა უკვე ჩამოყალიბებულია კონვენციის სახით და ის საბაზო დოკუმენტია, „რეგიონული დემოკრატია“ კი ჩამოყალიბების პროცესშია. შეინიშნება ფედერალიზმის და რეგიონალიზმის დაახლოების ტენდენცია. მათი ერთობლიობა ქმნის „პოლიტიკური წესრიგის“ ფუნქციონალურ, აქსიოლოგიურ და სტრუქტურულ ელემენტებს.

ადგილობრივი დემოკრატია, როგორც დემოკრატიული პოლიტიკური წესრიგის საბაზო ელემენტი, წანამძღვრად გულისხმობს სამოქალაქო საზოგადოებისა და სახელმწიფოს განსხვავებიდან გამომდინარე მმართველობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემათა გამოიჯენას, სახალხო სუვერენიტეტის დიფერენციაციას „ლოკალურ“ და „ეროვნულ“ განზომილებებად. თუმცა ამ განსხვავებების არსი დღემდე მწვავე მეცნიერული და პოლიტიკური დისკუსიების საგანია.

არ არსებობს დემოკრატიის პრინციპის რეალიზაციის უნივერსალური რეცეპტი, მაგრამ დემოკრატია კონცეპტუალურად შეიცავს კომუნიტარული სექტორის ფართო ავტონომიისა და მისთვის სახელმწიფოს გარკვეული ფუნქციების განხორციელების უფლებამოსილებათა მინიჭების იდეას.

ადგილობრივი დემოკრატია არის სუბსიდიარობისა და კომუნიტარულობის იდეებზე დაფუძნებული პოლიტიკური ფილოსოფია, რომელიც გულისხმობს შედარებით მცირე ადგილობრივი თემებისა და დეცენტრალიზებულ ტერიტორიულ გაერთიანებათა ფართო ავტონომიაზე დაფუძნებულ პოლიტიკურ წესრიგს. ეს წესრიგი ფორმდება სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული ორგანიზაციის სამართლებრივ-ნორმატიული კონცეპტით.

უნდა გამოვეყოთ სუბსიდიარობის ორი ასპექტი: 1) პრაგმატული, როდესაც კრიტერიუმად მის სარგებლიანობას, ეფექტიანობას თვლიან, და 2) დოქტრინული, როდესაც „მინიმალური სახელმწიფო“, პიროვნების ღირსება, მოქალაქის პასუხისმგებლობა, სოლიდარობა და თვითინიციატივა იმპერატიული პრინციპის რანგშია განხილული.

სუბსიდიარობა არის პოლიტიკური დოქტრინა. ბევრი ავტორის აზრით, იგი წარმოადგენს ქრისტიანული სოციალური კონცეფციის არსებით იდეას. ამ დოქტრინის რეალიზაციის სქემა გულისხმობს იმას, რომ სახელმწიფოს გარკვეული ფუნქციები უნდა შესრულდეს აუცილებლად. მხოლოდ (ექსკლუზიურად) უმდაბლეს დონეზე. სახელმწიფომ თავისი ფუნქციების შესრულება უნდა დაიწყოს მხოლოდ იმ დონიდან, რომლიდანაც შედარებით მცირე გაერთიანებებს აღარ შეუძლიათ მათი შესრულება – ე.ი. აუცილებლობის შემთხვევაში.

ამგვარი პოლიტიკური წესრიგის კარკასს ქმნის არა მმართველობის ვერტიკალი, არამედ სპირალი. იგი გამოხატავს პროცესს,

რომელიც მომდინარეობს „ქვემოდან ზევით“. სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ურთიერთობის არსის გაგებისათვის უნდა აღინიშნოს, რომ ისინი პოლიტიკური წესრიგის არსებით ელემენტებს წარმოადგენენ სხვადასხვა მასშტაბით და სხვადასხვა უფლებამოსილებებით.

მათ შორის ურთიერთობა შეიძლება განიხილებოდეს როგორც სახელმწიფო და არასახელმწიფო სისტემების თანაარსებობა. ან როგორც მთელისა და ნაწილის მიმართება. თუ სახელმწიფოს სინონიმად ჩავთვლით „მმართველობის“ ცნებას, ხოლო არასახელმწიფო სისტემის სინონიმად „თვითმმართველობას“, მივიღებთ მათი თანაფარდობის ძირითად მოდელებს: შრიული, დუალისტური და ზედამხედველობითი.

შრიული მოდელი გულისხმობს ქვედა დონეზე თვითმმართველობას. დუალისტური მოდელი გულისხმობს ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოსა და ცენტრიდან დანიშნული გამგებლის „შეხამებულ“, შერეულ ხელისუფლებას. შეიძლება არსებობდეს თვითმმართველობა, რომელზეც სახელმწიფოს გაფართოებული ზედამხედველობითი მექანიზმები აქვს დაწესებული.

ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებითი სუბიექტია ადგილობრივი საზოგადოება („ხალხი“, „მოსახელობა“), ე.წ. „ტერიტორიული კოლექტივი“ და მის მიერ უფლებამოსილი წარმომადგენლობითი ორგანო, ან თანამდებობის პირი.

„ტერიტორიული კოლექტივი“ არის მოქალაქეთა ერთობლიობა, რომელსაც მინიჭებული აქვს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების უფლება, ის არის ადგილობრივი ხელისუფლების წყარო, სახელმწიფოსთან ერთად, რადგან ეს სტატუსი ენიჭება კომპაქტურად დასახლებულ მოსახლეობას საკანონმდებლო აქტით. ზოგჯერ გამოიყენება ტერმინი: „ტერიტორიული ერთეული“.

უნდა აღინიშნოს, რომ ზუსტი საზღვრების დადგენა სახელმწიფოსა და თვითმმართველობას შორის ძალზედ ძნელია, რადგან თეორიულადაც და რეალურადაც შეიცავს დილემურ და აპორიულ ვითარებებს.

მონაწილეობა, დემოკრატიული პოლიტიკური კულტურის არსებითი მახასიათებელია. იგი გულისხმობს „კანონმორჩილი მოქალაქის“ თვითცნობიერებას, იმას, რომ იგი რეგულარულად მონაწილეობს და ზეგავლენას ახდენს იმ გადაწყვეტილებების მიღებაში, რომელიც განსაზღვრავენ მმართველთა და მართულთა წესრიგს –

სოციალურ კოსმოსს, რომელიც საჯარო ხელისუფლების სისტემის სახით არის ორგანიზებული. ეს არის სწორედ საწყისური იდენტობა, პიროვნების არსებითი, განუყოფელი და ძირითადი თვითობა. საკუთარი კუთვნილების კონცეფცია, რომელსაც ემყარება ექსისტენციის პოლიტიკური მობილიზების სტრუქტურა.

ამის საფუძველზე ძალაუფლების ველური სტიქიონი გადადის ხელისუფლების ფენომენში, რომელიც მოქალაქის მიერ აღარ განიხილება, როგორც ისეთი პოლიტიკური მანქანა, რომელიც ლეგიტიმური ძალადობის შიშველი იარაღია. იგი როგორც კრებითი პერსონის, სიცოცხლისუნარიანობა და ქმედითობა ხორციელდება მხოლოდ მისი კონკრეტული, ინდივიდუალური, სამოქალაქო პერსონის არსებითი მონაწილეობით.

ამდენად, „მოქალაქე“ ხდება არა ძალაუფლებითი მიმართებულების ობიექტი, არამედ აქტიური სუბიექტი, რომელიც კრისტალიზებულია მყარ იდენტობად, განთავისუფლებულია „არასაკუთრიობის“ ბორკილებისაგან, ჩართულია თავისუფლებისა და საკუთრიობის მტკიცე წესრიგში.

დასავლურ ცივილიზაციას საფუძვლად უდევს ანტიკური ფილოსოფიისა და ქრისტიანული რელიგიის ძირეული ცნება „პიროვნება“ (Persona). ანტიკური პოლიტიკური ფილოსოფიის მიხედვით, ადამიანი არის „Zoon politikon“. ადამიანი არის ცხოველი, ოღონდ ისეთი, რომელსაც აქვს სახელმწიფოს (პოლისის) საქმეების გადაწყვეტის უფლება. პიროვნება იქცა „იურიდიულ პირად“. ვინც პიროვნება ანუ რესპუბლიკის მოქალაქე არ არის, მაგალითად, მონა ან ბარბაროსი, იგი ადამიანიც არ არის ამ სიტყვის საკუთრივი აზრით.

ქრისტიანობამ არსებითად სხვა შინაარსი ჩადო „Person“-ის ცნებაში. პერსონა როგორც სოციალური როლი არის მხოლოდ გარეგნული ნიღაბი (maska), რომლის მიღმა იხსნება მისი მატარებლის უღრმესი არსება „თვითება“, საკუთრივობა (Selbst), რომლის მოპოვების საწყისურ უნარში ყველა თანასწორია – ესაა სიკეთესა და ბოროტებას შორის არჩევანის გაკეთების უნარი, რაც არ არის დამოკიდებული სოციალური მდგომარეობაზე. ქრისტეს წინაშე ყველა, ბერძენი თუ იუდეველი, ბატონი თუ მონა, მდიდარი თუ ღარიბი – თანასწორია. ესაა ქრისტიანული ტრადიციის მიხედვით ადამიანსა და ცხოველს შორის პრინციპული გაყოფის არსი. და ამდენად, ადა-

მიანს ღირსება ენიჭება არა პოლიტიკური ინსტანციისაგან, არამედ უკვე მისი ადამიანად შობის ბუნებრივი აქტიდან, იგი იმ ტრანცენდენტური ინსტანციიდან მომდინარეობს, რომელიც პოლიტიკური ინსტიტუტების კონტროლს გარეთაა. მხოლოდ ადამიანია თავისუფალი, დამოუკიდებელი ზნეობრივი არჩევანის შემძლე არსება – ანუ ეთიკური პერსონა, შინაგანი პერსონა, რომლის გარეგანი გამოხატულებაც სამართლებრივი პირი – მოქალაქე. ნიცშეს მიხედვით დემოკრატია ქრისტიანობის სეკულარული ფორმაა. კანონის წინაშე თანასწორობის იდეა არის ღმერთის წინაშე ყველა ადამიანის თანასწორობის იდეის გადატანა პოლიტიკურ ცხოვრებაში.

ადამიანისათვის „ბუნებით მინიჭებული“ თავისუფლების, დამოუკიდებელი არჩევნებისა და თვითობის (selbst) უნარისა და უფლებების ინსტიტუციურ უზრუნველყოფას დასავლურმა პოლიტიკურმა ფილოსოფიამ უწოდა ჯერ რესპუბლიკანიზმი, შემდეგ კი დემოკრატია, რაც არსებითად დაუკავშირა სამართლებრივი სახელმწიფოს ცნებას. მისი კანონები და პრინციპები, ჰეგელის მიხედვით, არის უნივერსალური. ამის რეფლქსია კი იმას მოასწავებს, რომ ადამიანთა მოდგმის, ადამიანური არსებათა თანაცხოვრების ორგანიზების ფორმები უკვე გადავიდნენ განვითარების უმაღლეს ფაზაში – „მსოფლიო ისტორიაში“. ჰეგელის სქემის მიხედვით, თავისუფლების პირველად პოლიტიკურ ორგანიზაციაში „აღმოსავლურ დესპოტიზმში“ ერთი თავისუფალია, ხოლო ყველა დანარჩენი მონაა. მეორე, ანტიკურ ფაზაში: „ზოგი თავისუფალია, ზოგი მონაა“, ხოლო მესამე და უმაღლეს ფაზაში, ევროპულ პოლიტიკურ გონში – კონსტიტუციონალურ პოლიტიკურ წესრიგში „ყველა თავისუფალია“ – კანონის წინაშე.

თანამედროვე დემოკრატიის პირობებში „პოლიტიკური არსებობა“ გამოიხატება „პოლიტიკურ ცხოვრებაში“ მონაწილეობით. ფრედერიკო მაიორის სიტყვებით რომ ვთქვათ, დეკარტის ცნობილი თეზისი: „ვასროვნებ, მაშასადამე ვარსებობ“, უნდა შეიცვალოს თეზისით, „ემონაწილეობ, მაშასადამე ვარსებობ“. ამ პრინციპის სოციო-პოლიტიკური განხორციელება შესაძლებელია მხოლოდ სახელისუფლებო სისტემის დეკონცენტრაციით. ეს არ ნიშნავს მხოლოდ და მხოლოდ ძალაუფლების ზოგიერთი მეორეხარისხოვანი ფუნქციის გადაცემის პერიფერიისათვის. თანამედროვე ტენდენციების თანახმად, რეალური ძალაუფლება მთელი სისავესით გადანაწილდება ფედერალური ან ეროვნული ხელისუფლების ცენტრსა და ად-

გილობრივი და რეგიონალური თვითმმართველობის ორგანოებში შორის.

სამოქალაქო საზოგადოება წარმოიშვა შუა საუკუნეების ევროპაში როგორც სამოქალაქო თემი, რომელმაც ფეოდალისაგან მოიპოვა თვითმმართველობის გარკვეული დონე. მონაწილეობის და ჩართულობის საკითხი არსებითად უკავშირდება კომუნიტარულობის პრობლემას. ეს იყო სოციალურ-პოლიტიკურ მოძრაობის ახალი ტალღა, რომლის მნიშვნელობა დასავლეთის პოლიტიკური მეცნიერებისა და პოლიტიკური რეალობის წინაშე მთელი მასშტაბით მას შემდეგ გამოიკვეთა, რაც XX საუკუნეში კაცობრიობამ მიიღო ორი მსოფლიო ომისა და ტოტალიტარული რეჟიმების გამოცდილება. კომუნიტარიზმის მოძრაობა მიზნად ისახავს დაიცვას და გააფართოვოს თითოეული ინდივიდის უფლება იქონიოს ცხოვრების საკუთარი სტილი და შექმნას საკუთარი უშუალო გარემოცვა. იგი ეფუძნება იმ იდეას, რომ „ინდივიდმა უნდა ეძიოს ხსნა და თვითრეგულაცია ინდივიდთა მცირე თემში“. კომუნიტარიზმი გულისხმობს მოქალაქეების დაცენტრალიზებულ, თემურ გაერთიანებებს, რომელიც უპირისპირდება გლობალიზაციის, უკონტროლო საბაზრო ეკონომიკის და ტრანსნაციონალური კორპორაციების, ტექნიკის „პლანეტარული ბატონობის“ შედეგად გამოქვდავებულ დეჰუმანიზაციის ტენდენციას. კომუნიტარულობა თანამედროვე პოსტინდუსტრიული საზოგადოების სწრაფცვალებად გარემოში არის ინდივიდის ადაპტაციის განსაკუთრებული ფორმა.

„სამოქალაქო საზოგადოება“ არის კავშირის, ასოციაციის განსაკუთრებული წესი, რომელიც განსხვავდება სისხლით ნათესაური კავშირებისგან. არისტოტელესთან „სამოქალაქო საზოგადოება“ არის სოციალური კავშირის უმაღლესი საფეხური. ორგანიზაციის ამ წესს ვერ მიაღწივს ბარბაროსებმა, თვით ბერძნების ზოგიერთმა ტომმაც. შუა საუკუნეების პოლიტიკურ თეოლოგიაში მოხდა „სამოქალაქო საზოგადოების“ გამიჯვნა „ღვთის ქალაქისაგან“ (civitas dei). ამის საფუძველზე გაყოფილია ძალაუფლების მიწიერი ორგანიზაცია – სახელმწიფო და ღვთაებრივი, სულიერი საზოგადოება – ეკლესია. ძირეული პრობლემა გახდა ამ ორი ძალაუფლების ურთიერთკონტროლის საკითხი, კათოლიკური კონცეფციის მიხედვით ეკლესიას უნდა განეხორციელებინა კონტროლი სამოქალაქო საზოგადოებაზე.

პეგელთან „სამოქალაქო საზოგადოება“ განსხვავდება სახელმწიფოსაგან ანუ „პოლიტიკური საზოგადოებისაგან“. პოლიტიკური საზოგადოება არის ოჯახის და სამოქალაქო საზოგადოების უზენაესი სინოეზი – ზნეობრივი სუბსტანცია. პეგელი თვლიდა, რომ დაიძლია დუალიზმი მიწიერ და ზეციურ რესპუბლიკებს შორის. მარქსმა სახელმწიფო დაახასიათა, როგორც სამოქალაქო საზოგადოების პარაზიტი და მისი თვითგაუქმების პროექტი შეიმუშავა. მომავალ უკლასო საზოგადოებაში, საერთო საკუთრების პირობებში სახელმწიფო დაიწყებს თვითლიკვიდაციას და საზოგადოებრივი თვითმმართველობა დამყარდება.

ცენტრალიზებული სუვერენული სახელმწიფოს აშენება შეესაბამება აბსოლუტური მონარქიის პერიოდს. სოციუმის ცენტრი ახდენს ძალის გამოყენების უფლების მონოპოლიზაციას და აუქმებს მრავალცენტრიან ძალაუფლებით ველს.

ამერიკული და ფრანგული რევოლუციების შემდეგ შეიქმნა პოლიტიკური წესრიგის პარადიგმა, რომლის არსია „იურიდიული მოდელი“ სახელმწიფოს საზრისი ხდება მმართველობის სისტემის ოპტიმიზაცია ანუ სახელმწიფო ხდება „სამოქალაქო საზოგადოების“ მენეჯერული დაწესებულება. უახლოეს პერიოდში დემოკრატიის განვითარების შედეგად ხდება სახელმწიფოს, „პოლიტიკური კორპუსის“ გამიჯვნა „სამოქალაქო საზოგადოებისგან“, რომელშიც ხდება კერძო ინტერესთა დაკმაყოფილების კორპორაციული ორგანიზება და კონკურენცია. ეს არის ხელისუფლების ფენომენის რაციონალიზაციის პროცესი, რომელიც შეიცავს ტენდენციას გადაიზარდოს სამოქალაქო საზოგადოების პროგრამული რეკონსტრუქციასა და სრულ პროგრამულ მართვის მოდელში. ამ ტენდენციის რეალიზაციის შედეგია ის, რომ სახელმწიფო დემოკრატიულ სისტემაში აღარ წარმოადგენს სოციუმის მონოლითური სუბსტანციას, არამედ არის მართვის ინსტიტუტების რთული, არაერთგვაროვანი მრავალდონიანი სისტემა, რომლებიც ერთმანეთისგან არიან გამიჯნული და ურთიერთკონტროლს ახორციელებენ.

ამ პრინციპს ეწოდება „პოლიარქია“, მრავალი მმართველობის დინამიკური პოლიტიკური სივრცე. ხელისუფლებათა გამიჯვნის პრინციპი უპირისპირდება მონოსუბსტანციალობის ანუ ცენტრალიზმის პრინციპს. გამიჯვნა უპირველეს ყოვლისა ეხება პოლიტიკისა და ადმინისტრაციის გაყოფას, სხვაობას სუვერენიტეტსა და

მმართველობას შორის. ეს გამოორიცხავს სახელმწიფოს მხრიდან ორგანიზებულ ძალადობას სამოქალაქო საზოგადოებაზე.

სოციალური დაცვის ფუნქციის მქონე სახელმწიფო XX საუკუნის მეორე ნახევრიდან აქცენტს აკეთებს სოციალური მმართველობის ტექნოლოგიების სრულყოფაზე. ნეოკეისიანური მიმართულების მრავალ გამოკვლევაში აღნიშნულია, რომ ამ ტენდენციამ განვითარებულ ქვეყნებში მიიღო პოლიტიკური სისტემის დეცენტრალიზაციის სახე.

საფრანგეთში, გერმანიაში, ესპანეთში, იტალიაში აღიძრა დეცენტრალიზაციის ტალღა, რომლის შედეგადაც სახელმწიფოს მთელი რიგი კომპეტენციები გადაეცა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს, რათა მომხდარიყო რესურსების უკეთ განკარგვა. რეფორმათა ამავე ტალღას მიეკუთვნება აშშ-ში რეიგანისა და დიდ ბრიტანეთში მ.ტეტჩერის მემარჯვენე და კონსერვატორული რეფორმები. ეს იყო სახელმწიფოს მიერ საზოგადოებრივი ცხოვრების რეგულამენტირების შეკეცის პოლიტიკური კურსი. საფრანგეთში 1982 წლის დეცენტრალიზაციის რეფორმის შედეგად მოხდა ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების კომპეტენციების გაფართოება და გამიჯვნა. სახელმწიფომ ერთდროულად გადასცა თავისი კომპეტენციები კომუნებს, დეპარტამენტებს და რეგიონებს, რომლებსაც იგი მანამდე კურირებდა. [60; 61-64]

მაგრამ არც ერთ დასავლურ ქვეყანაში არ შემცირებულა სახელმწიფოს სოციალური როლი. ეს განსაკუთრებით ეხება სოციალური დაზღვევის ეროვნულ სისტემებს. მოხდა საჯარო ხელისუფლების მიკრო და მაკრო განზომილებების ჰარმონიზება.

დეკონცენტრირებულ და დეცენტრალიზებულ სახელმწიფოს ეკლავ რჩება სამოქალაქო საზოგადოების სოციალური რეგულირების ფუნქცია. სამოქალაქო საზოგადოებას აქვს კერძოსა და საჯაროს, სახელმწიფოსა და ოჯახს შორის გარდამავალი რგოლის ფუნქცია. სახელმწიფო არის „ორგანიზაციათა ორგანიზაცია“. მაგრამ აღარ არის კერძო ორგანიზაციებისა და ინდივიდთა ავტონომიის მშთანთქმავი ორგანიზმი. სამოქალაქო საზოგადოების მთავარი სუბიექტია „იურიდიული პირი“, რომლიც შედის მოთხოვნილებებისა და შრომითი მიმართებების ურთიერთქვემდებარე სისტემაში. სწორედ სამოქალაქო საზოგადოების მრავალფეროვნება განსაზღვრავს იმის აუცილებლობას, რომ მისი „კორპორატივისტულ-ინდი-

ვიდუალისტური სული“ დარეგულირდეს „სახელმწიფოს უნივერსალისტური სულისაგან“.

აქ დგება პირველადობის პრობლემა. რომელია საბაზო ელემენტი: სამოქალაქო საზოგადოება თუ სახელმწიფო? პეგელის მიხედვით, პირველადია სახელმწიფო. სახელმწიფოს გარეშე სამოქალაქო საზოგადოება დაიშლება ატომებად. მარქსის მიხედვით, სამოქალაქო საზოგადოება არის სახელმწიფოს ინფრასტრუქტურა. ამ პუნქტში ერთმანეთს უპირისპირდებიან ანარქისტული და ეტატისტური პოლიტიკური ფილოსოფიები. სოციალიზმის მოდერნიზაცია ნიშნავს, პრინციპულ გაყოფას „პოლიტიკური საზოგადოებისა“ და „სამოქალაქო საზოგადოებას“, ანუ „ეკონომიურ საზოგადოებას“ შორის. ძალაუფლების მონოპოლია ინდუსტრიულ საზოგადოებაში გადადის ცენტრალური ბიუროკრატიის ხელში, როგორც ის ევბერის კონცეპტუალურმა ანალიზმა აჩვენა. ამ ორი ტენდენციის ურთიერთდაპირისპირება ქმნის ჩიხურ ვითარებას, რომლიდანაც გამოსავალია ადგილობრივი თვითმმართველობის ფენომენი.

თვითმმართველობის თეორიული პარადიგმების ჩამოყალიბებაში დიდი როლი ითამაშა სახელმწიფოსა და სამოქალაქო საზოგადოების პირველადობის გარშემო წარმოებულმა პოლემიკამ.

გამოიკვეთა ორი განსხვავებული მიდგომა: პირველს შეიძლება ეწოდოს კომუნიტარისტული; მეორეს ეტატისტური. პირველი თვალსაზრისის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობა ემყარება თემის უფლებას განაგოს ადგილობრივი საქმეები. იგი ისევე ბაზისურია როგორც პერსონის უფლებები და თავისუფლებები. თემი, ამ თეორიის მიხედვით, პირველადია, სახელმწიფო კი წარმოებული, მეორადი, ზედნაშენი. ამდენად, სახელმწიფო უნდა მოემსახუროს ადგილობრივი თვითმმართველობას, რომელიც არის დამოუკიდებელი და შეუვალი უფლებების მქონე. ამ თეორიის მიმდევრებმა ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება გააფართოეს არა მარტო მიკრო მუნიციპალურ ერთეულებზე, არამედ უფრო მსხვილი ტერიტორიული ერთეულებზეც, რეგიონებზე, ოლქებზე, გუბერნიებზე.

აღნიშნული თეორიის წიაღში ჩამოყალიბდა სამეურნეო-თვითმმართველ თემთა თეორია. ეს თეორია აქცენტს აკეთებდა, არა თვითმმართველ თემთა უფლების აღიარებაზე, არამედ სახელმწიფოსგან გამიჯნულ, არაპოლიტიკურ სამეურნეო ხასიათზე. ადგილობრივი თვითმმართველობა ამ თეორიის ფარგლებში მინეულადია ადგილობ-

რევი მნიშვნელობის სამეურნეო საკითხთა გადაჭრის ინსტრუმენტად.

აღნიშნულ კონცეპტებს უპირისპირდება ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელმწიფოებრივი თეორია. ამ თეორიის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობა არის სახელმწიფოს კომპეტენციების ნაწილის, სახელმწიფო მმართველობის ორგანიზაციის ფორმა. ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება მომდინარეობს სახელმწიფოსგან, მაგრამ იგი ხორციელდება არა სახელმწიფო მოხელეების მიერ, არამედ ადგილობრივი მოსახლეობისა და მისდამი ანგარიშვალდებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამედროვე თეორიები ითვალისწინებენ ზემოთაღნიშნული კონცეფციების პრინციპებს, აგრეთვე მე-3 ათასწლეულის მიჯნაზე მიღებულ გამოცდილებას. თანამედროვე თეორიები ცდილობენ გადაჭრან „ღერძული დილემა“. სახელმწიფო და სახელმწიფოს განზომილების გარეთ გამავალი საზოგადოების სეგმენტები როგორ თავსდებიან ერთიან საჯარო ხელისუფლების ფენომენში?

ყოველივე ზემოთქმულის საფუძველზე შეიძლება გაკეთდეს შემდეგი დასკვნები:

ა) ადგილობრივი დემოკრატია არის სამოქალაქო საზოგადოებისა და სახელმწიფოს ინსტიტუციური კომპლექსი, რომელშიც ფაქტობრთა და ვექტორთა ფართო სპექტრი მონაწილეობს და რომლითაც ხდება პოლიტიკური რეალობის სოციალური კონსტრუირება.

ბ) ადგილობრივი დემოკრატია არსებითად პოლიტიკური მოვლენაა, რადგან იგი წარმომადგენლობითი მმართველობის ფორმაა. წარმომადგენლობითი მმართველობა უკვე არის თვითმმართველობა. სახელმწიფოს ქვეშევდომები, როდესაც აღწევენ წარმომადგენლობითი ძალაუფლების გაფართოებას, ეს უკვე ნიშნავს მმართველობითი სეგმენტის შეკეცას. „დიდ საზოგადოებაში“ პირდაპირი დემოკრატია (თითოეული მოქალაქე პირდაპირ აძლევს ხმას თითოეული პრობლემის გადაწყვეტას) შეუძლებელია. პოლიტიკური თავისუფლების იდეალი თვითმმართველობის მეშვეობით ხორციელდება. აქ მონაწილეობის უფლება და საშუალება აქვს ყველას. ყველაზე ცნობილმა დემოკრატამ – „ამერიკულმა დემოკრატიაში“ შეაკანიანებსა და ქალებს აღნიშნული „უფლება“ მხოლოდ მისი დაარსებიდან ასი წლის შემდეგ მისცა. ამ ხნის განმავლობაში საზოგადოების ეს ნა-

წილი იმყოფებოდა მმართველობის ქვეშ და მასზე არ ერცელებოდა თვითმმართველობის ფუნდამენტური პოლიტიკური უფლება.

გ) მმართველობა უნდა შეიზღუდოს თვითმმართველობით ესაა ბუნებრივი უფლებების კონცეფციიდან გამომდინარე თეზისი, რომელიც არსებითად უკავშირდება ამ უფლებების ინსტიტუციური რეალიზების პრობლემას. შედარებით გვიან გაცნობიერდა, რომ მხოლოდ საპარლამენტო წარმომადგენლობით დემოკრაციას არ შეუძლია უზრუნველყოს პოლიტიკური თავისუფლება. ძალაუფლების მონოპოლიის შეზღუდვა უნდა გავრცელდეს ადგილობრივი ინსტიტუტების მხრიდანაც.

დ) პოლიტიკური წესრიგი წარმოადგენს კორპორაციული და ზედამხედველობითი დაწესებულებების რთულ კომპლექსს. კორპორაციული ელემენტის არსებითი შტრიხია თვითმმართველობა. ამ იდეის მიხედვით სახელმწიფოს არსი ემთხვევა თვითმმართველობას. პრობლემა იმაში მდგომარეობს, რომ სახელმწიფო იდეაში არის კორპორაცია, ხოლო რეალობაში ის წარმოადგენს დაწესებულებას. პოლიტიკური კავშირი არის ამ ორი ფაქტორის თანაფარდობა გამოხატული მართლწესრიგის კონკრეტულ მოდელში.

თავი 3 ადგილობრივი და რეგიონალური დემოკრატია და ევროპული ინტეგრაციის პროცესი

„ადგილობრივი და რეგიონალური დემოკრატიის განმტკიცება წარმოადგენს ევროპის საბჭოს და კერძოდ, მისი კონგრესის ერთ-ერთ მიზანს, რომლის საქმიანობა მოიცავს ადგილობრივი და რეგიონალური ორგანოების განვითარების მხარდაჭერას მის წევრ სახელმწიფოებში“.

(რეგიონული დემოკრატიის ევროპული ქარტია)

ადგილობრივი და რეგიონალური დემოკრატიის განვითარება ევროპული ინტეგრაციის პროცესის განუყოფელი ნაწილია. ადგილობრივი დემოკრატია არის თანამედროვე ცივილიზებული პოლიტიკური წესრიგის საფუძველი. ეს განპირობებულია მსოფლიო პოლიტიკური ისტორიის შინაგანი ლოგიკით, განსაკუთრებით კი XX საუკუნის პოლიტიკური ცხოვრების გამოცდილებით. ის ხალხები, რომლებიც დღეს ცივილიზაციის წინა რიგებში იმყოფებიან და პირდაპირ თუ არაპირდაპირ პასუხისმგებლობას იღებენ კაცობრიობის ბედზე. თავიანთ ურყევ გადაწყვეტილებას დაამკვიდრონ ადგილობრივი დემოკრატიის პრინციპები, აფიქსირებენ სათანადო საერთაშორისო სამართლებრივი სტატუსის „ქარტიებში“ და სხვა დოკუმენტებში. აქტიურად მიმდინარეობს ადგილობრივი დემოკრატიის ინსტიტუტების განვითარება, ტრანსფორმირება მათი ფუნქციონირების ოპტიმიზაციის მიუხედავად.

ადგილობრივი დემოკრატიის ინსტიტუტების მოდელზე გადამწყვეტ ზემოქმედებას ახდენს თანამედროვე მსოფლიოში მიმდინარე გლობალიზაციის ტენდენციების, უახლესი ეკონომიური წესრიგის, ეროვნული უშიშროების, ეკოლოგიის, ადამიანის უფლებათა, თავისუფლებათა და პასუხისმგებლობათა დაცვისა და რეალიზაციის პრობლემები, მსოფლიოს ქვეყნების პოლარიზაცია „განვითარებულ“ და „ნაკლებადგანვითარებულ“ სახელმწიფოებად, მზარდი დიფერენციაცია, ერთმანეთისადმი კონკურენტული და დაპირისპირებულ ცივილიზაციურ ჯგუფებად, ზონებად, რეგიონებად. განვითარების უთანაბრობა თანამედროვე სიტუაციაში აძლიერებს რეგიონული უთანასწორობის მასშტაბებს და შეიცავს კიონფლიქტის პოტენციალს. ამგვარი „ბუნებრივი კონკურენციის“ გლობალური პროცესი იქცევა მდგრადი განვითარების ხელისშემშლელ ფაქტორად.

რად. გამოიკვეთა საკითხთა მთელი წყება, რომელიც დაკავშირებულია რეგიონალიზაციის აღნიშნულ პროცესთან. რეგიონალიზაციამ იმდენად მნიშვნელოვანი სახე მიიღო, რომ მისით დაინტერესებული არიან არა მარტო ამ სფეროში დაკავებული პოლიტიკური, ეკონომიური, ადმინისტრაციული ან ტექნიკური ფუნქციონერები და ექსპერტები, არამედ პლანეტის წამყვანი რელიგიური ლიდერები და პუმა-ნიტარული კულტურის ადეპტები.

რეგიონალიზაციის საკითხების შესახებ 2009 წლის საშობაო ეპისტოლეში, სრულიად საქართველოს კათოლიკოს-პატრიარქი ილია II აღნიშნა: „ხდება მსოფლიოს და ცალკეული ქვეყნების რეგიონალიზაცია, ანუ ცალკეულ ჯგუფებად დაყოფა; ხოლო იმის მიხედვით, თუ რა პრინციპი უდევს საფუძვლად ცალკეული გაერთიანებების შექმნას, შეიძლება ესა თუ ის ქვეყანა რაღაც მიმართულებით (მაგ. გაზის ან ნავთობის მოპოვებით) ერთ გაერთიანებაში მოხედეს, ხოლო მეორე მიმართულებით (მაგ. კოსმოსის ათვისების სფერო) – სხვა გაერთიანებაში. ამასთან, მოსალოდნელია დაჯგუფებებს შორის დაპირისპირების გამწვავება გაველენის სფეროების გასაფართოებლად“ (საშობაო ეპისტოლე, 2009, გვ. 10).

აღნიშნული ტენდენციები რეგულირდება ტრანსნაციონალური ინსტიტუტების მეშვეობით. ევროატლანტიკური ცივილიზაციური ზონის თუ „რეგიონის“ ინტეგრაცია აკისრიათ: გაერთიანებული ერების ორგანიზაციას, ნატო-ს, ევროკავშირს. ამასთან „რეგიონი“ ამ შემთხვევაში არ არის წმინდა გეოგრაფიული სიდიდე. შეიძლება რომელიმე სახელმწიფო გეოგრაფიულად დაშორებული იყოს „ევროატლანტიკური ცივილიზაციისაგან“, მაგრამ ცივილიზაციური ტიპოლოგიის, ინსტიტუციური წყობისა და პოლიტიკური კულტურის თვალსაზრისით განეკუთვნებოდეს (ან მისი წრაფოდეს) ევროატლანტიკური ცივილიზაციისაკენ.

სოციალური და პოლიტიკური სისტემების თანამედროვე ინტერნაციონალიზაცია და რეგიონალიზაცია არსებითად უკავშირდება ადგილობრივი დემოკრატიის ფენომენს, რაც თავის მხრივ ქმნის დეცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციის პროცესების წანამძღვრებს.

როგორც უკვე ითქვა, ადგილობრივი თვითმმართველობის მრავალი განმარტება არსებობს. მაგრამ არის ამ ფენომენში ისეთი რამ, რაზეც არავინ არ კამათობს. ყველა ერთსულოვნად აღიარებს, რომ ესაა „მაღალი სოციალური კულტურის ინსტიტუტი“, ამა თუ იმ

ხალხის თავისუფალი საზოგადოებრივი თვითშემოქმედების სარბიელი“. ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპარტიაში ნათქვამია „რეალური ძალაუფლების მქონე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არსებობა უზრუნველყოფს ეფექტიან და ამავდროს მოქალაქეებთან მოახლოებულ მმართველობას“. (დან.№1)

ძალზედ მნიშვნელოვანია ადგილობრივი უფლებამოსილების საკითხი დემოკრატიულ პოლიტიკურ წესრიგთან მიმართებაში; ფედერალიზმის, რეგიონალიზმის და უნიტარიზმის მიზანშეწონილი თანაფარდობის დაცვა პოსტსაბჭოურ სივრცეში, სადაც მიმდინარეობს მთელი სოციალურ-ეკონომიკური სისტემის დეცენტრალიზაციის რთული პროცესი. ამ პროცესში მოყოლილ ხალხებს არ გააჩნიათ ადგილობრივი თვითმმართველობის გამოცდილება. ყოველ შემთხვევაში, თუ ოდესმე ჰქონიათ ასეთი ინსტიტუტები დაეიწყებოდა მათი მუშაობის ცოცხალი ტრადიცია. ამიტომ მათ მაგალითი უნდა აიღონ იმ ხალხებისაგან, ვინც შეინახა და განავითარა ეს ტრადიცია და ამჟამად მას თავის ეროვნულ სიამაყედ თვლის.

მაგალითად, მუნიციპალური მმართველობის გერმანელი ექსპერტი კურტ გეიგელი თვლის, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობის გერმანული სისტემა ფედერალიზმთან და სოციალური უსაფრთხოების და დაზღვევის სისტემებთან ერთად არის მთელი გერმანელი ხალხის მიღწევა და წვლილი თანამედროვე მსოფლიოს სოციალური განვითარების საქმეში“. (1;18)

როგორც ზემოთაც იყო აღნიშნული, ამერიკული დემოკრატიის ყველა დიდი თეორეტიკოსი და პრაქტიკოსი სწორედ თემური ინსტიტუტების განვითარებას თვლიდა „თავისუფლების სულის“ სასიცოცხლო წყაროდ და ამერიკული კულტურის მიღწევად.

რუსი ფილოსოფოსი ნიკოლოზ ლოსკი თავის „რუსული ფილოსოფიის ისტორიაში“ წერს: „პოლიტიკური კულტურის სფეროში, განსაკუთრებით კი სასოფლო და სამოქალაქო თვითმმართველობის დარგში, ცარისტულმა რუსეთმა შექმნა ფასეულობები, რომელთაც მსოფლიო მნიშვნელობა მიენიჭებათ, თუ მათ სათანადოდ შესწავლა და შეცნობა ელირსებათ. უპირველეს ყოვლისა კი ეს მაშინ მოხდება, როცა მას აადორძინებენ რუსული სახელმწიფოს რევოლუციის შემდგომი განვითარების პროცესში“. (53;16) დღეს რუსეთის გარკვეულ სამეცნიერო წრეებში ლაპარაკობენ ადგილობრივი თვითმმართველობის რუსულ ტრადიციაზე, რომლის რესტავრაციის მცდე-

ლობას წარმოადგენდა ა. სოლჟენიცინის „როგორ მოვაწყოთ რუსეთი“.

რაც შეეხება საქართველოს, ჩვენი ხალხის სოციალური კულტურისათვის უცხო არ იყო მუნიციპალური დემოკრატიის ინსტიტუტი. აი რას წერს გამოსენილი ქართველი სოციოლოგი კონსტანტინე კაპანელი თავის კაპიტალურ თხზულებაში „ქართული სული ესთეტიკურ სახეებში“: „XII საუკუნეში ჩვენ ეხედავთ დასავლეთ ევროპასა და საქართველოში თითქმის ერთი და იგივე ხასიათის მოვლენას... რომელიც მხოლოდ დასაწყისი იყო ქალაქური კულტურის ბრძოლისა და ამ ბრძოლამ მალე მიიღო ხასიათი დიდი მოძრაობისა, რომელსაც ისტორიაში ეძახდნენ კომუნალური მოძრაობას. ამ კომუნალურ მოძრაობას მიზნად ჰქონდა ქალაქური კულტურის განმტკიცება და მუნიციპალური ავტონომია“. (16;118)

ქართულ პოლიტიკურ მოძღვრებათა ისტორიაში არსებობს მთელი მიმართულება, რომლის წარმომადგენლები თვლიდნენ, რომ ერის და სახელმწიფოს მიმართება გაშუალებული უნდა იყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებული სისტემით. ამ მიმართულების ცნობილი წარმომადგენელი მიხაკიო წერეთელი თავის წიგნში „ერი და კაცობრიობა“ წერს: „ადგილობრივი თვითმმართველობა ორგანულად აერთიანებს მთელ ერს, ანვითარებს საერთო ეროვნულ თვითშეგნებას, რადგანაც ამ შემთხვევაში კერძო ადამიანი, კერძო თემი, კერძო ქალაქი, კერძო პროვინცია და შტატი – ყველანი გრძნობენ, რომ მთელი მათი საერთო ორგანიზაცია არსებობს მათსავე დასაცეველად და არა ადამიანი, ქალაქი და შტატი – სახელმწიფო ფეტიშის თაყვან-საცემად“. (41;228)

საჯარო ხელისუფლების ინსტიტუტების ფუნქციონირება ეროვნულ სახელმწიფოებში, აგრეთვე გლობალიზაციის პროცესები, ტრანსნაციონალური კორპორაციების ინტერესები თანამედროვე პირობებში თანდათან უუცხოვდება ინდივიდის, მოქალაქის, პიროვნების, ადამიანის ყოფიერების არსებით სტრუქტურებს. ამდენად, აქტუალურ პრობლემად იკვეთება პოლიტიკის, ე.წ. „ადამიანური განზომილება“, რაც გულისხმობს ადამიანის რეინტეგრაციას ისეთ სოციალურ და პოლიტიკურ სისტემებში და გარემოში, ისეთი ინსტიტუტების ფორმირებისა და განვითარების ხელშეწყობას, რომლებშიც ადამიანი აღარ იგრძნობს თავს მისთვის უცხო, შორეულ და ანონიმური ინსტანციების ნიველირებულ ჭანჭიკად; სადაც სოცი-

აღური გარემო აღიქმება როგორც „მშობლიური საცხოვრისი“ – როგორც პოლიტიკური და სოციალური იდენტობის ინსტიტუტი.

ამგვარი ინსტიტუტების თანამედროვე ფორმაა ადგილობრივი დემოკრატიის ფენომენი. იგი თავის მხრივ იყოფა ადგილობრივი თვითმმართველობის ანუ მუნიციპალური განვითარებისა და “რეგიონული დემოკრატიის”, რეგიონული განვითარების ვექტორებად. არსებობს არა მარტო მუნიციპალურ-სამეურნეო თვითმმართველობის მიმართულება, არამედ რეგიონალური თვითმმართველობაც, რომელშიც უნდა მოხდეს გარკვეული ეკონომიური, კულტურული, ისტორიული, ლინგვისტური, ეთნოფსიქოლოგიური და სხვა „აღმინაური ფაქტორების“ და რეგიონული იდენტობის მოთხოვნის გათვალისწინებით დაკმაყოფილება. ამ ორი ვექტორით მიმდინარეობს თანამედროვე სოციალური პოლიტიკურ-ეკონომიური მექანიზმების პლურალიზაცია, დეკონცენტრაცია და დეცენტრალიზაცია. XX საუკუნის გამოცდილებამ აჩვენა, რომ დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს უნივერსალური იდეალები და ღირებულებები რეალიზაციის პროცესში ქმნიან დილემურ სიტუაციებს – დემოკრატიის ერთი რომელიმე პირობის დაცვა, იწვევს მეორის დარღვევას. დილემის გადაჭრა მხოლოდ და მხოლოდ ადგილობრივი, კონკრეტულ-სივრცობრივი და სიტუაციური მოთხოვნის გათვალისწინებით ინსტიტუციონალურ მხარდაჭერაშია.

უკვე 13 წელია გაეიდა კონსტიტუციის მიღების შემდეგ და კვლავ „ღიაა“ მუხლი ტერიტორიული მოწყობის შესახებ: „საქართველოს ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრავს კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის აღდგენის შემდეგ“. არსებობს სახელმწიფო, რომელსაც არ გააჩნია მოწყობის სამართლებრივი საფუძვლები. გადაუწყვეტელია სახელმწიფოს ფუძემდებლური საკითხი, რომელზეც უნდა აიგოს მთელი პოლიტიკური სისტემა, ერის საჯარო და საზოგადოებრივი ცხოვრება. საქართველოს პოლიტიკური ისტაბლიშმენტში არსებობს აზრთა სხედასხვაობა ამ უმნიშვნელოვანეს საკითხზე. არ არსებობს მეტ-ნაკლებად გაზიარებული კონცეფცია და პრინციპები, რომლებიც დაასრულებს საქართველოს სახელმწიფოდ ფორმირების კონსტიტუციურ პროცესს.

ამ უმნიშვნელოვანესი საკითხის უსასრულოდ გადადება და უშედეგოა, გაუმართლებელია, რომ გულხელდაკრეფილი დაელო-

დოს საზოგადოება „უკეთეს დროს“. სათანადო კონსტიტუციური კანონი, დაემყარება საქართველოს ცენტრსა და ტერიტორიულ ერთეულთა შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპს.

არჩევანი უნდა გაკეთდეს სახელმწიფო მოწყობის კლასიკურ მოდელებს შორის: უნიტარიზმი თუ ფედერალიზმი? არსებობს მესამე გზაც – რეგიონალიზმი. არის „შერეული“ მოდელის პერსპექტივაც. უპირველეს ყოვლისა, უნდა გაცნობიერდეს, რომ უნიტარიზმი, ფედერალიზმი და რეგიონალიზმი არიან არა მარტო პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული მოწყობის მოდელები, არამედ პოლიტიკურ-მსოფლმხედველობრივი და პოლიტიკურ-იდეოლოგიური მოძღვრებები, რომლებიც მოიცავენ მრავალ ასპექტსა და კომპონენტს, შიდასახელმწიფოებრივ და მსოფლიო-ისტორიულ პარამეტრებსა და ვეტორებს.

ამდენად, საქართველოს პოლიტიკურ-ტერიტორიული მოწყობის მოდელი როგორც ჩანს, ვერ იქნება რომელიმე კლასიკური მოდელი წმინდა ქრესტომათიული სახით. იგი შერეული, სინთეზირებული, რეალობისა და იდეალის ოპტიმალური შერწყმა შეიძლება იყოს. რაც შემუშავდება საერთო ეროვნული კონსენსუსის ბაზაზე.

1997 წელს საქართველო შეუერთდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიას. ვალდებულება გულისხმობდა „ქარტიის“ პრინციპების ეტაპობრივ დამკვიდრებას საქართველოში. 2004 წლის ოქტომბერში საქართველოს პარლამენტმა მოახდინა „ქარტიის“ რატიფიკაცია, გარდა იმ მუხლისა, რომელიც რეგიონებს უფლებას აძლევს დაუკავშირდნენ და განახორციელონ კოოპერირება საზღვარგარეთის ქვეყნების რეგიონებთან.

საქართველოს კონსტიტუციაში ფიქსირებულია აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკები, მოხსენიებულია რეგიონის ექვივალენტი ცნება „მხარეები“. გადასაწყვეტია ამჟამად ჩვენში მოქმედი პოლიტიკური სისტემის ყველაზე საბაზო ტერიტორიული ელემენტის – „რაიონული ერთეულის“ სტატუსი. 1995 წელს შეიქმნა „საქართველოს პრეზიდენტის რეგიონალური პოლიტიკისა და მართვის სამსახური“. „საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდი“, დაწესდა „სახელმწიფო სარწმუნეულის“ ინსტიტუტი, რომელსაც გუბერნატორებსაც უწოდებენ, შეიქმნა საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაცია, 2007 წელს დაწესდა სპეციალური პოსტი: „სახელმწიფო მინისტრი რეგიონული მართვის საკითხებში“. საქართველოს პარლამენტში დაარსებისთა-

ნავე მუშაობდა რეგიონული პოლიტიკის კომიტეტი. ამჟამად მას ეწოდება: „საქართველოს პარლამენტის რეგიონული პოლიტიკის, თვითმმართველობისა და მაღალმთიანი რეგიონების კომიტეტი“, საქართველოს პრეზიდენტის პატრონაჟით შეიქმნა: „საქართველოს რეგიონული განვითარების კომისია“.

2008 წლის დეკემბერში ევროპის რეგიონული პოლიტიკის კომისიამ საქართველოს მთავრობას შესთავაზა „რეგიონული განვითარების კომისიის შექმნა“. აქტუალურ პრაქტიკულ აუცილებლობად იქცა რეგიონული განვითარების პრიორიტეტული დარგების დაგეგმვა, რომელიც მხოლოდ ერთი კომპონენტი შეიძლება იყოს რეგიონული განვითარების საერთო სტრატეგიული კონცეფციისა და სამოქმედო გეგმისა, რასაც უნდა მოჰყვეს კონკრეტული პროექტები.

დეკლარაციაში აღნიშნულია „ევროპის კომისიისა და საქართველოს მთავრობის პრინციპული გადაწყვეტილება ერთობლივად დააფუძნონ სპეციალური კომისია, განპირობებულია ორივე მხარის რწმენით, რომ რეგიონული განვითარება არის საქართველოს დემოკრატიული და საბაზრო ურთიერთობებზე ორიენტირებული გარდაქმნის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი კომპონენტი“. (32;12)

კომისიამ მუშაობა დაიწყო 2008 წლის 30 დეკემბერს, მისი ამოცანაა 2009 წლის მაისის ბოლოს საქართველოს მთავრობას წარუდგინოს სარეკომენდაციო ტიპის, რეგიონული განვითარების სტრატეგიის სამოქმედო გეგმის პროექტი. ცალსახად არის აღიარებული მხარეების მიერ და ეს ამოსავალ ფაქტად უნდა მივიჩნიოთ, რომ რეგიონული განვითარება „დაახლოებს საქართველოს ევროკავშირობას“. (32;18)

საკონსტიტუციო კანონის მომზადების პროცესში არსებითი მნიშვნელობა ენიჭება სამეცნიერო კვლევითი და საინფორმაციო საგანმანათლებლო ხასიათის პუბლიკაციებს, კონფერენციებს, სემინარებს. რეგიონული პოლიტიკის ევროპული გამოცდილების კრიტიკულ შესწავლას, განხილვას და ათვისებას, რაც ჩვენში ხელს შეუწყობს რეგიონული პოლიტიკის შესახებ „ევალიფიციური საზოგადოებრივი აზრის“ მომზადებას. (28;93)

ადგილობრივი თვითმმართველობა და რეგიონული პოლიტიკა არის მოქმედი, დინამიკური, მუდმივ ცვალებადობასა და განვითარებაში მყოფი სისტემა – მიკრო და მაკრო კომპლექსი, რომელიც სპეციფიკურად რეალიზდება და ადაპტირდება თითოეული რეგიონისა და ქვეყნის კონტექსტში. ამგვარი თეორიული წანამძღვრების (სა-

მეცნიერო ბეგრანდის) გარეშე შეუძლებელი იქნება საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიისა და რეგიონული განვითარების კონცეფციისა და პრაქტიკის ანალიზი და სტრატეგიის შემუშავება.

რეგიონული განვითარება დაკავშირებულია ადგილობრივი თვითმმართველობასთან. საერთო აღიარებით, ორივე მათგანი საქართველოში „იმყოფება განვითარების საწყის ეტაპზე“ ან „სუსტად არის განვითარებული“.

უკანასკნელი 15 წლის განმავლობაში განხორციელებულმა სახელმწიფო მართვის სისტემის რეფორმებმა ადგილობრივი დემოკრატიის ფორმირების სფეროში გამოავლინა პოლარიზაცია ცენტრსა და „ადგილებს“ შორის, როგორც საფინანსო, ისე ინსტიტუციურ და სხვა (მენეჯმენტის, საფინანსო უზრუნველყოფის, სამართლებრივი და ქონებრივი ბაზისის) თვალსაზრისით.

აუცილებელია ერთმანეთისგან მკაფიოდ გაიმიჯნოს ინტერ-რეგიონალური პოლიტიკა შიდა-რეგიონალურ პოლიტიკისგან. კომისიამ არჩია ტერმინი „რეგიონალური განვითარების პოლიტიკა“ (32;23), რომელიც გულისხმობს კონკურენტუნარიანი ძლიერი რეგიონალური ერთეულების ფორმირებას.

2008 წ. პარლამენტში შეტანილი კანონპროექტების ანალიზი აჩვენებს, რომ შეინიშნება ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების შეკვეცის ტენდენცია. ექსპერტები მიუთითებენ შემდეგ სიმპტომებზე:

ა) ადგილობრივი თვითმმართველობის უძრავი ქონების პირდაპირი მიყიდვის წესით განკარგვის უფლება მიეცა საქართველოს პრეზიდენტს.

ბ) ექსკლუზიური უფლებამოსილებების სფეროდან ამოიღეს წყალმომარაგება.

გ) „ადგილობრივი მნიშვნელობების ტყისრესურსების“ გამიჯვნის და „გადაცემის წესი განისაზღვრება ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში“

დ) საშემოსავლო, საბიუჯეტო და საფინანსო დამოუკიდებლობის მიმართულებით „ნაბიჯი უკან“: საშემოსავლო გადასახადი 100% რჩებოდა თვითმმართველობას. ახალი წესით იგი ცენტრალურ ბიუჯეტში შედის და გამოთანაბრებითი ტრანსფერის ასლი ფორმულით „უბრუნდება“ თვითმმართველობას. გაისარდა გამგებლის უფლებები, საკრებულოს ხარჯზე. (30;12)

ე) „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ კანონის მიღებით და ამოქმედებით მნიშვნელოვანი ნაბიჯი გადაიდგა სახელმწიფოსა და თვითმმართველობის ურთიერთობათა დარეგულირების მიმართულებით. თუმცა კანონით დასახული ორი უმთავრესი ამოცანიდან: ა) უზრუნველყო სახელმწიფო ინტერესების დაცვა და ბ) შეექნმა თვითმმართველობის უფლებათა დაცვის გარანტიები, უპირატესად მხოლოდ პირველია უზრუნველყოფილი. როგორც პრაქტიკა აჩვენებს თვითმმართველობები ვერ იყენებენ კანონით მინიჭებულ უფლებებს და არ წარმოადგენენ სახელმწიფოს თანაბარ პარტნიორს. (30;11)

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის ქონების გადაცემის პროცესი შეფერხდა პოლიტიკური კონიუქტურის გამო. განვითარების სტრატეგიული ამოცანა დაექვემდებარა „დიდი პრივატიზაციის“ ამოცანებს.

ადგილობრივ დემოკრატიაზე, ისევე როგორც საერთოდ დემოკრატიაზე, ტოკვილის ცნობილი აღმონენის მიხედვით, ახასიათებს დილემური ვითარებები: მონაწილეობის პრინციპის გაძლიერება, იწვევს რესურსებით უზრუნველყოფის პრინციპის შესუსტებას. ვერ მოხერხდა ოპტიმალური არჩევანის გაკეთება ორ ვარიანტს შორის: ა) მცირე მუნიციპალიტეტი და ჩართულობის და მონაწილეობის მაღალი ხარისხი, სამაგიეროდ მცირე რესურსებით; ან ბ) გამსხვილებული მუნიციპალური ერთეულები, შედარებით გაზრდილი რესურსებით, სამაგიეროდ მონაწილეობის დაბალი ხარისხით.

ცენტრალური და ადგილობრივი თვითმმართველობა ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად მოიპოვებენ მანდატებს უზენაესი სუვერენისაგან – ხალხისაგან. კონსტიტუცია ერთმანეთისაგან მიჯნავს ხელისუფლების თითოეული ამ შტოს უფლებამოსილებებს, თითოეული მათგანისათვის დამოუკიდებლად ტარდება არჩევნები. საქართველოს პოლიტიკური სისტემის ერთ-ერთი არსებითი ნაკლია ძალაუფლების არასაკმარისი დანაწილება. აღმასრულებელი ხელისუფლების გაძლიერების ხარჯზე საკანონმდებლოს დასუსტება, არასაკმარისად დამოუკიდებელი სასამართლო და მეტისმეტად შეზღუდული უფლებამოსილებისა და რესურსების მქონე სუსტი ადგილობრივი თვითმმართველობა. (26;483) ქართული პოლიტიკური სისტემის განვითარებას ხელს უშლის ხარვეზები ხელისუფლების არა მარტო ვერტიკალურ, არამედ ჰორიზონტალურ დანაწილებაშიც. ძა-

ლაუფლები ვერტიკალური დანაწილება გულისხმობს პოლიტიკური სუვერენიტეტის დანაწილებას ეროვნულ ხელისუფლებასა და მმართველობის სუბეროვნულ დონეებს შორის. (42;348)

ერთერთი ძირითადი მოთხოვნა ევროკავშირის მხრიდან არის რეალური ადგილობრივი დემოკრატიის ინსტიტუტებისა დამკვიდრება. ამას აქვს ორი ასპექტი: პირველი ასპექტია მუნიციპალური განვითარება, ანუ „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიაში“ მოცემული პრინციპების რეალიზება. ამას ახლა ემატება „ახალი ტალღა“ - სტრასბურგში მიმდინარეობს ფორსირებული მუშაობა „რეგიონული დემოკრატიის ქარტიაზე“, ქვეყნებმა უნდა მოახდინონ მისი რატიფიცირება, შემდეგ უნდა შემუშავდეს რეგიონული განვითარების სტრატეგიული გეგმები.

„ევროკავშირის ერთ-ერთი მოთხოვნაა რეგიონების არსებობა“. ესაა თანამედროვე მართვის ფორმა საჯარო ინსტიტუტების გაუმჯობესების ინსტრუმენტი. ქვეყნები, რომლებიც მიისწრაფიან ევროატლანტიკური ცივილიზაციის სივრცეში ინტეგრაციისაკენ კმნიან რეგიონებს და ახორციელებენ რეგიონალიზაციას, რომლის ტრადიცია შეიძლება აქამდე არც ჰქონიათ. მაგალითად, ჩეხეთი. არა მარტო ევროპაში, აფრიკის ის ქვეყნებიც, რომლებშიც მიმდინარეობს პოლიტიკური სისტემის მოდერნიზაცია, ახორციელებენ რეგიონალიზაციას. მაგალითად, ტუნისი.

ადგილობრივი დემოკრატია არის თანამედროვე პოლიტიკური სივრცის სოციალური კონსტიტუირების ქვაკუთხედი და გზა ევროინტეგრაციის პროცესში ჩართვისათვის. ადგილობრივი დემოკრატია და სუბსიდიარობა საქართველოში უნდა იქცნენ პოლიტიკური სოციალიზაციის, პოლიტიკური კულტურის დოქტრინულ და პრაგმატიულ პოსტულატებად.

თავი 4. ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია და რეგიონული განვითარების ევროპული ქარტია (პრინციპების ანალიზი)

ტერმინი „ადგილობრივი დემოკრატია“ არის ხელისუფლების გადაანაწილების შესახებ თეორიის ერთგვარი გაგრძელებისა და შეჯამების შედეგი. მას საფუძველად უდევს პრინციპი: დაუშვებელია ძალაუფლების კონცენტრაცია ერთ ხელში – „ძალაუფლება რყენის, ხოლო აბსოლუტური ძალაუფლება აბსოლუტურად რყენის“.

ამ თეორიას აქვს ოთხი მნიშვნელოვანი ელემენტი: პირველი ცენტრალური ხელისუფლებას აქვს შესაძლებელი კონსტიტუციური მიზნები და შესაბამისი უფლებამოსილებანი, მეორე – საჯარო ხელისუფლების თითოეული მმართველობითი ერთეული – ცენტრალური თუ ფედერალური სუბიექტი და ადგილობრივი თვითმმართველობა (რეგიონულ და მუნიციპალურ დონეებზე) საკუთარი კომპეტენციების ფარგლებში სუვერენულია. მესამე – ურთიერთობა მმართველობით და თვითმმართველობით სეგმენტებს შორის არ შეიძლება იყოს ვერტიკალურ-იერარქიული. იგი უფრო თანამშრომლობითი ხასიათის უნდა იყოს. მეოთხე – ის უფლებამოსილებანი, რომელიც კონსტიტუციამ არ მიანიჭა ცენტრალურ ხელისუფლებას, რჩებათ ადგილობრივი თვითმმართველობას და მის წყაროს – ადგილობრივ საზოგადოებას, „ხალხს“, ადგილობრივ მოსახლეობას. ქარტიის მე-4 მუხლი, რომლის საფუძველზეც უნდა განისაზღვროს ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციების სფერო, პირდაპირ მიუთითებს, კონსტიტუციური (ან სხვა იურიდიული აქტით) უზრუნველყოფის აუცილებლობაზე, მაგრამ არ გამორიცხავს, რომ კონკრეტული უფლებამოსილებანი ამ ორგანოებისათვის შეიძლება დელეგირებული იქნეს რაიმე სხვა აქტის საფუძველზეც.

ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებისათვის აუცილებელია, რომ მათ გააჩნდეთ ის უფლებამოსილებებიც, რომლებიც უშუალოდ არ არის კონსტიტუციით ან კანონით დადგენილი, მაგრამ თავისი შინაარსით ადგილობრივი მნიშვნელობისაა. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინიციატივის შესაძლება დასაშვებია „მხოლოდ კანონის საფუძველზე და იმ შემთხვევაში, თუ ამა თუ იმ საკითხის დარეგულირება კანონით მიკუთვნებული აქვს მმართველობის სხვა ორგანოს“. (დან.№1)

ქარტიაში აღნიშნული ოთხივე საწყისი პუნქტი ნათლად არის ჩამოყალიბებული. ასევე კარგადაა გააზრებული ეროვნული ხელისუფლების უსენაესობის მნიშვნელობა. ცენტრალურ ხელისუფლებას რჩება სამართლებრივი სანქციებისა და ფინანსური სტიმულების მექანიზმები. ეს მექანიზმები მას სჭირდება ხელისუფლებათა მრავალფეროვნების და მათი ურთიერთობის („intergovernmental relations“) ბალანსირებისა და სეპარატიზმის საფრთხეების ნეიტრალიზებისათვის.

ხელისუფლების ყველა ნაირსახეობა ერთად უნდა მუშაობდეს სახელმწიფო საჯარო საქმეების მოსაგვარებლად. „ქარტიები“ მხარს უჭერენ დემოკრატიის პლურალისტულ მოდელს. „ქარტიები“ ჩამოყალიბებული ადგილობრივი დემოკრატიის კონცეფცია გულისხმობს ადგილობრივი და რეგიონალური დემოკრატიის გარკვეულ, საერთო, სავალდებულო ნიშნებს. მათ საფუძველზე იგი შემდგომად განისაზღვრა:

- როგორც ხელისუფლების ნაირსახეობა. საყოველთაო, პირდაპირი, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოს არსებობა, რომელსაც შეუძლია პქონდეს მისდამი ანგარიშვალდებული აღმასრულებელი ორგანოები. მათი შექმნის წესი ქარტიით არ არის განსაზღვრული და დგინდება ეროვნული კანონმდებლობით. არ არის გამორიცხული შესაძლებლობა, როდესაც წარმომადგენლობით ორგანოები უშუალოდ შეასრულებენ აღმასრულებელ ფუნქციასაც.

- როგორც სახელმწიფოს უფლების მქონე ადგილობრივი და რეგიონალური თვითმართველობითი ორგანოების უფლება „რეგლამენტირება გაუწიონ სახელმწიფო საქმეების მნიშვნელოვან ნაწილს“ - ე.ი. იყენენ საჯარო ხელისუფლების ორგანოები თავიანთ კომპეტენციებში.

- როგორც რეალურად წარმოქმნილი დამოუკიდებელი სოციალური სტრუქტურა და ლოკალური სოციალური ცხოვრების განმსაზღვრელი საფუძველი. კომპეტენციებისა და რესურსების ადეკვატურობის კანონი, რაც უზრუნველყოფს, ადგილობრივი დემოკრატიის ორგანოების „რეალურ უნარს“ განახორციელონ უფლებამოსილება - ნი, ოღონდ მათ უნდა პქონდეთ ადეკვატური სახსრები, ქონება, მატერიალური და სხვა საშუალებანი.

- როგორც ავტონომიური სუბიექტი - „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებელი პასუხისმგებლობა“, (დან .№1) „სახელმწიფოს მიერ სუბსიდირება არ უნდა ზღუდავდეს მათ დამოუკიდებლობას“, (დან .№2) როგორც ლეგიტიმურობის საკუთარი წყაროს მქონე – ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კომპეტენციების დადგენისა და აღსრულებისას ადგილობრივი სასოგადოების ინტერესთა გათვალისწინება.

- როგორც საკუთარი ფინანსური რესურსების და წყაროების მქონე, რომელსაც დამოუკიდებლად გამოიყენებენ უფლებამოსილებათა შესრულებისას. გარანტირებული უნდა იყოს ადგილობრივი გადასახადების და მოსაკრებლების შემოღების უფლება. ადგილობრივი შემოსავლების ნაწილს მაინც ისინი აქედან უნდა იღებდნენ. (დან. №1, მე-9 მუხლი).

- როგორც საერთაშორისო და რეგიონთაშორისი თანამშრომლობის უფლების მქონე ორგანო. (დან.№1, 10 მუხლი)

ადგილობრივი თვითმმართველობის ეკონომიკური ქარტიის მე-8 მუხლი განსაზღვრავს ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის საზღვრებს. ზედამხედველობის სფერო აელენს სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ურთიერთობის პრინციპებს. „ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი უპირატესად სახელმწიფო ზედამხედველობის მოცულობით განისაზღვრება. სახელმწიფო ზედამხედველობის მოცულობა არის მასშტაბი იმის დასადგენად, თუ რა ადგილი უკავია ადგილობრივ თვითმმართველობას სახელმწიფოს სტრუქტურაში. მოქალაქისა და სახელმწიფოს ურთიერთობის მსგავსად ასევე პრინციპული მნიშვნელობა ენიჭება იმას, თუ რა ადგილი მიეკუთვნება ადგილობრივ თვითმმართველობას სახელმწიფო სტრუქტურაში სახელმწიფო-პოლიტიკური და სახელმწიფო-სამართლებრივი რეორგანიზაციის პროცესში.“ (47-23)

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სახელმწიფო-პოლიტიკური მნიშვნელობა მდგომარეობს იმაში, რომ სხვა სახელმწიფო ინსტიტუტებთან შედარებით, სწორედ ადგილობრივმა თვითმმართველობამ უნდა მისცეს მოქალაქეებს, პირველ ყოვლისა, საჯარო ამოცანების დაგეგმვაში ჩართვის შესაძლებლობა. ამასთან, მხოლოდ მას შეუძლია მოქალაქეების მიმართ არსებული საჯარო ამოცანების დროულად, ადგილებზე და ეფექტურად შესრულება.

მეორე მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობა არ არის „სახელმწიფო სახელმწიფოში“ და მისი საქმიანობა კონსტიტუციისა და კანონებით განსაზღვრულ სახელმწიფო-პოლიტიკურ ინტერესებზე უნდა იყოს ორიენტირებული. ამ სახელმწიფო-პოლიტიკური ინტერესის განხორციელებას უზრუნველყოფს სწორედ სახელმწიფო ზედამხედველობა. სახელმწიფო ზედამხედველობის მეშვეობით უპირატესად ორი მიზანი სრულდება.

ერთი მხრივ, შესაძლებელი უნდა იყოს სახელმწიფო ინტერესის დაცვა და საჭიროების შემთხვევაში განხორციელებაც ისე, როგორც ეს კანონით ან სხვა ნორმატიული სამართლებრივი აქტებით ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებისათვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებში აისახება.

მეორე მხრივ, თვითმმართველობის ერთეულებს გარანტირებული უნდა ჰქონდეთ მოქმედებისა და გადაწყვეტილების მიღებისათვის საჭირო თავისუფლება, რათა მათ შეეძლოთ ადგილობრივ პირობებს მისადაგებელი გადაწყვეტილებების მიღება მათთვის კანონით დაკისრებული სავალდებულო და დელეგირებული საჯარო უფლებამოსილებების განსახორციელების პროცესში, როგორც ორგანიზაციული თვალსაზრისით, ასევე რეალურად არსებული ფინანსური შესაძლებლობების გათვალისწინებით.

რეგიონული ხელისუფლების ორგანიზაციის თვალსაზრისით ქარტია ითვალისწინებს სამ მოდელს: ა) ფედერალიზმი, ბ) რეგიონალიზმი, გ) ადგილობრივი ხელისუფლებების თანამშრომლობის სტრუქტურა. (დან.№2) რეგიონული ხელისუფლება სხვა ტიპის ხელისუფლებებთან ურთიერთობებს ამყარებს არა იერარქიულობის პრინციპზე, არამედ შემდეგ პრინციპებზე:

- თანამშრომლობა – ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან მიმართებაში.

- ურთიერთნდობა – ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებთან მიმართებაში.

- სოლიდარობა – რეგიონული ხელისუფლების ორგანოებთან მიმართებაში.

რეგიონული თვითმმართველობის პასუხისმგებლობებში შედის: ა) ეკონომიური განვითარება ბ) ენა და კულტურა გ) განათლება დ) სოციალური დაცვა და ჯანდაცვა ე) ეკოლოგია ე) დაბალანსებული განვითარება. (დან.№2)

თავი 5. ფედერალიზმისა და დეცენტრალიზაციის ინსტიტუციონალური ხასიათი ევროპულ ქვეყნებში

„კონსტიტუცია ქმნის იღბლიან კომბინაციას დიდი საერთო ინტერესებისა, რომლებიც ეროვნულ მთავრობას განეკუთვნება და სპეციფიკური ინტერესებისა, რომლებიც შტატების ხელისუფლებებს ეკუთვნის“ (ფედერალისტი №10)

რეგიონალიზმისა და ფედერალიზმის ცნებების შინაარსის დადგინების პროცესი აისახება როგორც აკადემიურ ლიტერატურაში, ისე საერთაშორისო სამართლებრივ დოკუმენტებში. „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია-სე“ უკვე გეჰყონდა საუბარი. 1978 წ. 18 ნოემბერს ევროპარლამენტმა განიხილა რეგიონული ქარტიის პროექტი. 1996 წ. 4 დეკემბერს ევროპის რეგიონთა ანსამბლეს სხდომაზე მიღებული იქნა „რეგიონალიზმის დებულება“, რომელშიც „რეგიონი“ განისაზღვრა როგორც ტერიტორიული ერთეული საჯარო ხელისუფლებაში. აქვე აღინიშნა, რომ „რეგიონს“ სხვადასხვა ქვეყანაში შეიძლება ჰქონდეს განსხვავებული სტატუსი ამ ქვეყნების ისტორიული, კულტურული, სოციალური და პოლიტიკური ტრადიციების გათვალისწინებით.

ქართულ აკადემიურ სივრცეში ფედერალიზმისა და რეგიონალიზაციის შესახებ არსებულ გამოკვლევებიდან (24;42) უმეტესობა შესრულებულია კონსტიტუციურ-სამართლებრივ მეცნიერებათა ფორმატში და მიზნად ისახავს სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ორი განსხვავებული მოდელის კომპლექსურ შესწავლას, სამართლებრივ-პოლიტიკური ანალიზის საფუძველზე შექმნას თეორიული ფონი, რომელიც ხელს შეუწყობს საქართველოში ფედერალიზმის ან რეგიონალიზმის შესაძლებლობების გამომჟღავნებას.

აქვე უნდა აღინიშნოს სხვადასხვა მასშტაბისა და ფორმატის კონფერენციები, ღია თუ დახურული სემინარები, რომლებიც საქართველოს რეგიონულ პოლიტიკის პრობლემებს მიეძღვნა. (28) როგორც უკვე აღინიშნა, გასული საუკუნის სამოციანი წლებიდან მიმდინარეობს დისკუსია სიტყვა „რეგიონის“ განსაზღვრების მიზნით „რეგიონი“, როგორც საქალაქო მმართველობის აღმნიშვნელი ტერმინი ანტიკური ხანიდან მომდინარეობს. XV საუკუნიდან იგი შევიდა იურიდიულ ლიტერატურაში. ლექსიკონურად ნიშნავს რაიმე სფერო

როს, ობიექტის ნაწილს. გამოიყენება მეცნიერების სხვადასხვა დარგში. რეგიონი შეიძლება იყოს კულტურული, გეოგრაფიული, ეკონომიური, აგრარული ან სხვა „ინდივიდუალური თავისებურებების მქონე ტერიტორია“.

პოლიტიკური მნიშვნელობით „რეგიონალიზმის“ ცნება XX საუკუნის პირველ ათწლეულიდან მკვიდრდება საფრანგეთის აკადემიურ და პოლიტიკურ წრეებში, რომლებიც მიზნად ისახავდნენ ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობის ეფექტიანი ფორმების ჩამოყალიბებას. 1901 წ. პირველად საფრანგეთში გამოქვეყნდა „რეგიონალიზმის“ მანიფესტი. (65)

მიუხედავად იმისა, რომ ტერმინის შინაარსის გენეზისი ჯერ კიდევ არ დასრულებულა, და ერთმნიშვნელოვანი დეფინიცია არ არის შემუშავებული, შეიძლება აღინიშნოს რამდენიმე არსებითი პარამეტრი. „რეგიონი“ არის რეგიონალურად სტრუქტურირებული სახელმწიფოს ტერიტორიული ერთეული. რეგიონი მიისწრაფვის სახელმწიფოს ერთიანობის ფარგლებში საკუთარი ტერიტორიული ერთეულის განსაკუთრობულობისა და დამოუკიდებელი განვითარების პრინციპის დაცვას.

ფედერაციის სუბიექტებს აქვთ კონსტიტუციური ავტონომია და მონაწილეობენ საერთო – სახელმწიფოებრივი საკითხების გადაწყვეტაში ფედერალური პარლამენტის ზედა პალატაში წარმომადგენლების მეშვეობით. მათ ახასიათებთ ფინანსურ-ფისკალური ავტონომია.

ფედერაციის სუბიექტისაგან განსხვავებით რეგიონს არ გააჩნია უფლებამოსილებათა საკონსტიტუციო – ხელშეკრულებითი გარანტიები. მას აგრეთვე არა აქვს ინსტიტუციური წარმომადგენლობითი ორგანო ფედერალური ხელისუფლების ორგანოებში.

რეგიონალიზებულ სახელმწიფოში „რეგიონი“ თავისი იურიდიული სტატუსით ჩამოუვარდება ფედერაციის სუბიექტის სტატუსს ავტონომიის ხარისხით. მეორე მხრივ, უფრო მაღლა დგას ვიდრე უნიტარული პოლიტიკური სისტემის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული.

რეგიონალიზაცია გულისხმობს:

ა) უფლებამოსილებათა მკაფიო გამიჯვნას ცენტრალურ და რეგიონალურ სტრუქტურებს შორის.

ბ) რეგიონს უნდა ჰქონდეთ საფინანსო და საბიუჯეტო ავტონომია, რომელიც უზრუნველყოფილი იქნება საკუთარი შემოსავლებითა და გადასახადებით.

გ) შესაძლო დავები ცენტრსა და რეგიონს შორის უნდა მოწესრიგდეს დამოუკიდებელ ორგანოს – საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ.

აშკარაა, რომ აღნიშნული ყველა არსებითი მახასიათებელი შეიძლება განხილული იქნას ფედერალური მოწყობის ძირითად მახასიათებლებადაც. ესაა ფედერალისტური და რეგიონალისტური მოწყობის საერთო ნორმატიულ-სამართლებრივი ნიშნები, რაც აღნიშნავს თანამედროვე სამყაროში მათი დაახლოების ტენდენციას. (24;38) პლურალისტული დემოკრატიის ფედერაციული და რეგიონალისტური ვარიაციები უნდა განხორციელდეს როგორც: „ერთიანობა მრავალფეროვნებაში“.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ კონსტიტუციურ სამართლის მეცნიერებები რეგიონალიზმს განიხილავენ როგორც გარდამავალ-შუალედურ საფეხურს ფედერალიზმისა და უნიტარიზმს შორის. (42;276)

რაც შეეხება „საერთაშორისო რეგიონალური პოლიტიკის ცნებას“ იგი გულისხმობს მეზობელ სუვერენულ სახელმწიფოთა კოოპერაციას, რაიმე პრობლემის კოლექტიური უზრუნველყოფის საჭიროების მიხედვით. ამას არაფერი საერთო არა აქვს რეგიონალიზმთან როგორც ხელისუფლების ორგანიზაციის ტერიტორიულ ფორმასთან.

XIX საუკუნეში წარმოშობილი ერი-სახელმწიფოები ახდენდნენ მულტიკულტურულ, ეთნიკური, ლინგუური და სხვა ფაქტორების იგნორირებას. არც ერთ ამ ფაქტორს არ ითვალისწინებდა ეროვნული სახელმწიფოს იდეა.

რეგიონული იდენტობის პრობლემებზე ორიენტირებულმა რეგიონალისტურმა პოლიტიკურმა მოძრაობებმა მნიშვნელოვანი როლი ითამაშეს ევროპის ისტორიაში. ისინი აღნიშნავდნენ საზოგადოებრივ რეალობაში ისტორიულად ჩამოყალიბებულ ძლიერ ტენდენციას. XX საუკუნის შუა წლებიდან დაიწყო მათი იურიდიული გაფორმება.

„რეგიონის ცნება პირველად აღიარა ესპანეთის 1931 წ. კონსტიტუციამ. „რეგიონი“ განისაზღვრა როგორც ერის ტერიტორიული ნაწილი, რომელიც ყალიბდება გეოგრაფიული, ისტორიული და სო-

ციალური მახასიათებლებისაგან და რომლებიც თავის მხრივ შეიძლება დაიყოს პროვინციებად, დეპარტამენტებად და სხვა ადმინისტრაციულ ერთეულებად. ესპანურ კონსტიტუციონალიზმში მოცემულია რეგიონული თვითმმართველობის სამართლებრივი გარანტიებიც.

ესპანეთის შემდეგ „რეგიონი“ კონსტიტუციური სამართლის ცნება გახდა იტალიის და პორტუგალიის კონსტიტუციებში. (3;54) მათი გამოცდილების მიხედვით, რეგიონალიზაციის გულისხმობს არა პოლიტიკურ სუვერენიტეტს, არამედ გარკვეულ ტერიტორიულ არეალში ცხოვრებისეულად დაკავშირებულ ურთიერთობათა კომპლექსის დაცვის ამოცანის გადაჭრას.

1988 წ. 18 ნოემბერს ევროპარლამენტმა სცადა განესაზღვრა „რეგიონის“ ევროპული სტანდარტი: „რეგიონს უნდა ახასიათებდეს ინდივიდუალურ ნიშანთა კომპლექსი, რომლითაც იგი გამოირჩევა მეზობელი ტერიტორიული და სხვა ტიპის სისტემისაგან“. ევროკავშირი რეგიონს განიხილავს როგორც სუბსახელმწიფოებრივ ერთეულს, რომელსაც შეუძლია ავტონომიური უფლებამოსილების ფარგლებში გადაწყვიტოს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკმეები. რეგიონალური პოლიტიკა ამ კონტექსტსში არის რეგიონთაშორის თანამშრომლობის მრავალმხრივი კავშირებისა და ინტეგრაციის ფორმა.

1988 წ. ევროპარლამენტის მიერ მიღებული რეგიონალიზაციის ქარტია, რომელიც უფრო პოლიტიკური პრინციპების დეკლარაციაა, რამდენადაც ევროპარლამენტს არ გააჩნია სამართალშემოქმედებითი უფლებამოსილება, აღნიშნული ქარტია შეიცავს არასავალდებულო პოლიტიკურ რეკომენდაციებს. თუმცა, როგორც ევროსამართლის სპეციალისტები აღნიშნავენ ქარტიაში მოცემულმა იურიდიულად არასავალდებულო და უფრო მეტად პოლიტიკური შინაარსის მქონე დებულებებმა თანდათანობით შეიძინა იურიდიული მოთხოვნილების სახე

სახელმწიფოს მიერ ფედერალიზმისა და დეცენტრალიზაციის როგორც პოლიტიკური პრინციპის აღიარება სამართლებრივ დონეზე არის საქმის ერთი მხარე, მეორეა ფედერალიზმისა და დეცენტრალიზაციის როგორც ხელისუფლების ფუნქციების განაწილების პრინციპების და მექანიზმის ინსტიტუციონალიზაცია, რომელმაც შეიძლება ეს პრინციპები განსხვავებული შინაარსით აღავსოს. ამის საჩვენებლად გავაანალიზოთ:

1. ფედერალიზმის, ფედერალური სახელმწიფოსა და დეცენტრალიზაციის კონცეფციები.

2. დეცენტრალიზაციისა და ცენტრალიზაციის პროცესები, რომლებიც ახდენენ ხელისუფლების ბალანსირებას როგორც ფედერალურ ისევე უნიტარულ სახელმწიფოში.

ფედერალიზმი შეგვიძლია გავიგოთ როგორც სახელმწიფოს მოწყობის ტიპი და როგორც ფედერალური მმართველობა, რომელშიც ცენტრალური და რეგიონული ხელისუფლება უშუალოდ მართავენ ხალხს. ამასთან თითოეული ხელისუფლება მოქმედებს დამოუკიდებლად კონსტიტუციურად დაგენილი უფლებამოსილებათა განაწილების ფარგლებში. ანგლო-ამერიკულ ტრადიციაში ფედერალიზმი, როგორც პოლიტიკური კონცეფცია, არის სახელმწიფოს და ხელისუფლების პოლიტიკური მოწყობის ისეთი ხერხი, რომელიც ცალკეულ სახელმწიფოებს აერთიანებს ერთიან პოლიტიკურ სისტემაში, რომელშიც განაწილებულია უფლებამოსილებანი ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ფედერაციის სუბიექტებს შორის. ფედერაციის მიზანია დაიცვას ერთიანი სახელმწიფოს და ხელისუფლების მთლიანობა და ამავე დროს სახელმწიფოში შემაჯავლი თითოეული სუბიექტის არსებობა და ხელისუფლება. აქ გაერთიანების მიზანია ხელისუფლებისა და სუვერენიტეტის შენარჩუნება.

ფედერალიზმი ძალაუფლების წარმოშობის სხვა პრინციპს ემყარება, ვიდრე რეგიონალიზმი. მიუხედავად მათი განსხვავებისა, ორივე კონცეფციაში მთავარია კონსტიტუციურად დადგენილი პოლიტიკური წონასწორობა, როგორც ფედერალური სისტემის აუცილებელი ნიშანი. სწორედ ეს წონასწორობის პრინციპი აქცევს ფედერალიზმს ძალაუფლების ვერტიკალური დანაწილების ძირითად ინსტიტუციურ პრინციპად. იგი უზრუნველყოფს ძალაუფლების დონეების ურთიერთკონტროლსა და ურთიერთშეზღუდვას. ანგლო-ამერიკული ტრადიცია ემყარება ფედერაციის შექმნის ერთ მოდელს. ეს არის ფედერაციის შექმნა ქვემოდან და ნებაყოფილობით. სხვაა უნიტარული სახელმწიფოს ფედერალიზაცია ან დეცენტრალიზაცია.

დეცენტრალიზაციის პრინციპი კი შეიძლება მივიჩნიოთ როგორც ერთობა პრინციპებისა და ინსტიტუციონალური ღონისძიებებისა, რომლებიც დადგენილია კანონების დონეზე და არა კონსტიტუციის და გულისხმობს ზოგიერთი სახელისუფლებო უფლებამო-

სიღლების დელეგირებას ხელისუფლების ქვემდგომი ორგანოებისადმი.

უნიტარული სახელმწიფოს დეცენტრალიზაციამ შეიძლება მიიღოს რეგიონალიზმის ფორმა და ფედერაციის ფორმა. დეცენტრალიზაცია და ცენტრალიზაცია არის ორი მექანიზმი, რომელიც ახდენს ხელისუფლებისა და საზოგადოების გაწონასწორებას. როდესაც ხდება მათი წონასწორების დარღვევა მაშინ ხელისუფლება გადაიზრდება ან ტოტალიტარულ ცენტრალიზმში ან ანარქიულ ვოლუნტარიზმში. მათი ურთიერთობის დინამიზმის გასაგებად უნდა გავარკვიოთ ის წყარო და ძალა, რაც დევს მათ საფუძველში. რა განაპირობებს დეცენტრალიზაციისა და ცენტრალიზაციის აუცილებლობასა და მოთხოვნას საზოგადოებაში. უნდა გაირკვეს აგრეთვე ამ პროცესების ფორმები, მეთოდები და სტადიები.

ამ პროცესების გამომწვევეი ძირითადი მიზეზებია: 1. საზოგადოების სხვადასხვა ფენების მისწრაფება იდენტურობისაკენ, სურვილთან თავისი თავი გააიგივონ საკუთარ ისტორიასთან, კულტურასთან, რელიგიასთან, ეთნიკურ და ლინგვისტურ ჯგუფთან. 2. საზოგადოების ეკონომიური მოთხოვნები (როგორიცაა: შრომის დანაწილება, სოციალური უზრუნველყოფა, მობილობა) ასევე მოითხოვენ დეცენტრალიზაციას. თუმცა არცერთი აღნიშნული ფაქტორი საკმარისი არ არის დეცენტრალიზაციის პროცესის და მისი ხასიათის განსაზღვრისათვის.

აუცილებელია გაირკვეს ინსტიტუციონალური ფორმებით, რომლებიც უზრუნველყოფენ დეცენტრალიზაციას ან ცენტრალიზაციას. ფედერალიზმიც შეიძლება იყოს სახელმწიფოს ცენტრალიზაციის ფორმა (აშშ), რეგიონალში კი ყოველთვის არის დეცენტრალიზაციის ფორმა.

დეცენტრალიზაცია და ფედერალიზმი როგორც პოლიტიკური პრინციპები და სახელმწიფოს მოწყობის მეთოდები XIX-XX საუკუნეების მოდელებია. როგორ მივიდა ევროპა ამ მოდელებთან? ახალი ისტორიის ევროპული პოლიტიკური და ფილოსოფიური აზრი ორბენტირებული იყო ეროვნული სახელმწიფოს ჩამოყალიბებისა და არსებობის პრობლემებზე. უმთავრესი პრობლემა იყო სუვერენიტეტის ფენომენის გარკვევა. სუვერენიტეტის კონცეფცია დაემყარა ხელისუფლების ღვთაებრივი წარმოშობის თეორიას. მეფე ღმერთის წარმომადგენელია ამქვეყნად. ეროვნული სახელმწიფო, რომელსაც მეფე ედგა სათავეში უნდა ყოფილიყო რომის პაპის ზეგავლენისაგან

დამოუკიდებელი. სახელმწიფოს საფუძველი უნდა ყოფილიყო ერთი ერი. სახელმწიფოში უნდა ყოფილიყო ძლიერი ცენტრალიზებული ხელისუფლება. სუვერენიტეტის იდეოლოგიური საფუძველი იყო დებულება: "ის ვისაც სძულს თავისი სუპერენი, ბატონი, მას სძულს ღმერთი. რადგან ბატონი არის ღმერთის ხატი დედამიწაზე" წერდ სუვერენიტეტის თეორიის ერთერთი ფუძემდებელი ბოდენი (XVI საუკუნე). მან შეიმუშავა აბსოლუტური და განუყოფელი სუვერენიტეტის იდეა. იგი გამოორიცხადა ძალაუფლების განაწილების, უფლებამოსილებათა ტერიტორიულ დანაწილებას, უმცირესობების რაიმე კანონიერ უფლებების არსებობას.

ხელისუფლება შესაძლებელია არსებობდეს მხოლოდ როგორც აბსოლუტური და ცენტრალური. ასეთი ხელისუფლების ჩამოყალიბება იყო სახელმწიფოთა არსებობის აუცილებელი პირობა.

თომას ჰობსმა ახალი შტრიხი შეიტანა აბსოლუტური სუვერენიტეტის იდეაში. მან სახელმწიფო ხელისუფლება გამოიყვანა ეკლესიისაგან. ხელისუფლება აღარ მომდინარეობდა ღმერთისაგან, არამედ ადამიანებისაგან. უფრო ზუსტად ხალხისაგან, რომლებიც საზოგადოებრივი ხელშეკრულების საფუძველზე გადასცემდა ძალაუფლებას სახელმწიფოს, ხელისუფალს (დეეითანს). მაგრამ გაურკვევლი იყო ხელშეკრულების მოქმედების სივრცე ანუ ამ ტერიტორიის შიგნით არსებული ერებიდან ყველანი თუ მხოლოდ გარკვეული რაოდენობა დებდა ამ ხელშეკრულებას. ალთუზიუსი (XVI საუკუნე) მიიჩნევდა, რომ ღმერთმა მმართველობის უფლება გადასცა არა მეფეს, არა რომის პაპს, არამედ ხალხს. ამიტომ ხელისუფლება ეკუთვნის ხალხს. იგი მეფეს გადასცემს "შეზღუდულ ძალაუფლებას, სახელმწიფო უფლებამოსილებანი კი უნდა დანაწილებული იქნეს. ალთუზიუსის სისტემა გულისხმობდა მრავალდონიან ხელისუფლების სტრუქტურას.

„ნებისმიერი სუვერენიტეტი მომდინარეობს ხალხიდან“. ეს იდეა საბოლოოდ ადამიანისა და მოქალაქის დეკლარაციის მე-3 სტატიაში იქნა ჩამოყალიბებული. ხალხი არის აბსოლუტური სუვერენიტეტის საფუძველი. ეპოქა მოითხოვდა ძლიერი სახელმწიფოს არსებობას და ევროპული აზროვნება გაიზარებდა ასეთი სახელმწიფოს არსებობის შესაძლებლობასა და ფორმებს, მაგრამ ასეთმა ცენტრალიზაციამ წარმოშვა ნაციონალიზმი და ეროვნულ უმცირესობათა პრობლემა. იგი მუდმივი შინაგანი დაძაბულობისა და კონფლიქტების წყარო გახდა. ეროვნული სახელმწიფო და ძლიერი ცენ-

ტრალიზებული ხელისუფლება იყო ამ ეპოქის ძირითადი მიღწევა. მაგრამ XVIII საუკუნის რევოლუციებმა წარმოშეეს მმართველობის ახალი ტიპები. აშშ-ს დამფუძნებელმა მამებმა შექმნეს სახელმწიფო როგორც სახელმწიფოთა კავშირი, ფედერაცია, რომლის მიზანი იყო გაერთიანება და განმტკიცება, ასევე დემოკრატიული და რესპუბლიკური მომენტების გაძლიერება. ფედერალიზმი სახელმწიფოს დემოკრატიულობის პირობად იქცა.

საფრანგეთის რევოლუციამ უფრო დახვეწა და განვითარება. ცენტრალიზმის პრინციპი. რევოლუციონერების აზრით, ცენტრალიზმის გზით იყო შესაძლებელი რევოლუციის მიზნების – “თავისუფლების, თანასწორობისა და ძმობის” განხორციელება. ორივე თვალსაზრისით სახელმწიფო მოწყობა დაეფუძნა წარმომადგენლობითი დემოკრატიის პრინციპს. საფრანგეთის რევოლუციამ უმაღლესი ძალაუფლება გადასცა საკანონმდებლო კრებას. ეს იყო საკანონმდებლო ხელისუფლების აბსოლუტიზმი. იგი დაფიქსირდა რესპუბლიკის კონსტიტუციაში, „კანონი არის საერთო ნება, რომელიც გამოხატულია მოქალაქეთა უმრავლესობის ან მათი წარმომადგენლების მიერ“ (1795წ. სტ.-6). კანონიერების საფუძველია საკანონმდებლო კრების მიერ კანონის მიღება.

კანონმდებლის აბსოლუტური ხელისუფლების ფრანგულ კონცეფციას უპირისპირდება ინგლისური კონცეფცია პარლამენტის სუვერენიტეტის შესახებ. ეს არის ინგლისის დაუწყერელი კონსტიტუციის ფუნდამენტური პრინციპი. პარლამენტი ადგენს პოლიტიკური ხელისუფლების საზღვრებს. მან გამოიწვნა უმაღლესი უფლებამოსილება და ხელისუფლება. ბუნებრივი სამართალი მოითხოვდა, კანონის სახით, დადგენილიყო პოლიტიკური საზღვრები საკანონმდებლო ხელისუფლებისთვისაც, რაც მისი უფლებების განსაზღვრაში მდგომარეობდა. ეს ნიშნავდა, რომ უმაღლესი ხელისუფლება განსაზღვრულია არა მარტო როგორც საკანონმდებლო, არამედ როგორც დამფუძნებელიც. ეს ნიშნავდა უმაღლესი საფუძველმდებარე კანონის არსებობას, რომელიც შეზღუდავდა უმაღლეს პოლიტიკურ ხელისუფლებასაც. ეს იდეა აშშ-ს „დამფუძნებელმა მამებმა“ განახორციელეს წერილობითი დოკუმენტის კონსტიტუციის სახით. ამრიგად კანონისა და საკანონმდებლო ორგანოს ხელისუფლების ზემოთ დაყენებული იქნა კონსტიტუცია. კონსტიტუცია გახდა სახელმწიფოს არსებობის ძირითადი კანონი.

თავიდანვე, პირველ წერილობით კონსტიტუციებშივე (ვირჯინიის შტატის-1776წ., აშშ-1787წ., პოლონეთი-1791წ., საფრანგეთის-1791წ., შვეციის-1809წ., ბელგიის-1831წ.) გამოხატული იყო ერების თვითგამორკვევის უფლება; საზოგადოებრივი ხელშეკრულების კონცეფცია, რომლის ძირითადი იდეა არის პოლიტიკური ხელისუფლების შეზღუდვა და კონტროლი გარეგნული უმადლესი პრინციპებიდან გამომდინარე, რაც ასევე დაფიქსირებულია კონსტიტუციაში. სწორედ დამფუძნებელი ხელისუფლება წყვეტს უნდა ფლობდნენ თუ არა სახელმწიფოში განსხვავებული ხელისუფლების დონეები მხოლოდ დელეგირებულ უფლებამოსილებებს, თუ აგრეთვე, პირველად უფლებამოსილებებს? ამის შემდეგ ხელისუფლების ლეგიტიმაცია ხდებოდა კონსტიტუციაში. უმრავლეს კონსტიტუციათა პრეამბულაში ასახულია ხელისუფლების ლეგიტიმაციის საფუძველი – ხალხი ფლობს დამფუძნებელ ძალაუფლებას. მონარქის როგორც აბსოლუტური ხელისუფლების იდეა შეიცვალა უმადლესი საკანონმდებლო, არჩევითი ორგანოს აბსოლუტური სუვერენიტეტით.

ევროპის პოლიტიკურმა განვითარებამ აუცილებელი გახადა ძალაუფლების განხორციელების ახალი მოდელი. იგი აბსოლუტური ძალაუფლების დეცენტრალიზაციასა და დეკონცენტრაციას გულისხმობდა. მოქალაქის ერთიანი ცნება განიცდის შემდგომ დასახსვრას. მოქალაქე არის ეთნიკურად, კულტურულად და ეკონომიკურ - სოციალურად განსხვავებული ინდივიდი. ეს გულისხმობდა, რომ მათ განსხვავებული ინტერესები ჰქონდათ. ხელისუფლებამ უნდა გაითვალისწინოს ეს განსხვავება, ხელისუფლების განხორციელებისას. სახელმწიფოთა უმრავლესობაში (აშშ, გერმანია საფრანგეთი, შვეიცარია) ხელისუფლება იმყარება ხალხს ან ერს (ესპანეთი), მაგრამ ფედერაციულ სახელმწიფოთა კონსტიტუციებში ძალაუფლების წყარო პრობლემურია. მაგალითად, გერმანიის კონსტიტუციაში ჯერ ფიგურირებს ცნება „გერმანელი ხალხი“, ხოლო შემდეგ იხმარება გამოთქმა „გერმანიის ერთიანი ხალხი“. ეს არ არის უმნიშვნელო მომენტი, რადგან მას შეიძლება სერიოზული პოლიტიკური შედეგები ჰქონდეს. ფედერაციული სახელმწიფოს კონსტიტუციამ უნდა გაამყაროს გაერთიანებული სახელმწიფოს ერთიანობა. ამიტომ უკვე პრეამბულაში შეიძლება განისაზღვროს სახელმწიფოს ხასიათი. მისი ფედერალური თუ უნიტარული ხასიათი. იმის მიხედვით თუ ვინ არის მიჩნეული ხელისუფლების ლეგიტიმაციის საფუძველად? სახელმწიფოში მცხოვრები ერებიდან ერთი თუ რამდენიმე?

საქართველოს კონსტიტუციაში ლაპარაკია საქართველოს მოქალაქეების ნებაზე, თუმცა იქვე ნათქვამია, რომ ისინი ემყარებიან ქართველი ერის მრავალსაუკუნოვან სახელმწიფოებრივ ტრადიციებსა და 1921 წლის კონსტიტუციას. ეს პრემბულა მართებულია, თუმცა გულისხმობს უნიტარულ სახელმწიფო წყობილებას.

დეცენტრალიზაცია არის კონსტიტუციური მექანიზმი სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ცხოვრების ფუნდამენტური პრობლემების გადასაჭრელად. იგი გამოიყენება უპირველესად:

1. უმცირესობათა უფლებების დასაცავად. კულტურული, ენობრივი, რელიგიური და ეთნიკური უმცირესობები იცავენ გარკვეულ ავტონომიას კულტურული და რელიგიური თავისთავადობის სფეროებში. ამისათვის ისინი საჭიროებენ სამართლობრივ გარანტიებს, რომ მათი ინტერესები დაცული და გათვალისწინებული იქნენ სახელმწიფოებრივი და პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებისას. თუ უმცირესობას უკავია მკვეთრად გამოყოფილი ტერიტორია, მაშინ მათი პრობლემების გადასაწყვეტად გამოყენებულია ტერიტორიული ფედერალიზმის ფორმა. მაგრამ თუ ერთ ტერიტორიაზე ერთობლივად ცხოვრობს რამდენიმე უმცირესობა, მაშინ ტერიტორიული პრინციპი გამოუყენებულია. ბელგიაში ფლამანდიელები და ვალონიელები ერთად ცხოვრობენ. აქ გამოიყენეს პერსონალური ფედერალიზმის ფორმა, რომელიც უფლებამოსილებით აღჭურვაეს, არა ტერიტორიულ ერთეულს, არამედ ენობრივ ერთობებს სადაც არ უნდა ცხოვრობდნენ ისინი. ეს პრინციპი გამოყენებულია ლიბანშიც. ეს არის ე.წ. კორპორაციული ფედერალიზმი. ამ დროს გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება აქვს კულტურულ უმცირესობებს მიუხედავად მათი საცხოვრებელი ადგილისა.

2. იგი გამოიყენება საერთაშორისო კონფლიქტების გადასაჭრელად. ევროპის შემდგომი განვითარება შეუძლებელია ფედერალიზმისა და რეგიონალიზმის პრინციპების განხორციელების გარეშე. მისი მეშვეობით შესაძლებელი ხდება პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული ინტერესების უკეთ მოგვარება. იგი ხელს უწყობს უშუალო დემოკრატიის განვითარებას. სუბსიდიარობისა და წარმომადგენლობითი დემოკრატიის დახვეწას. უზრუნველყოფს მოქალაქეების უშუალო მონაწილეობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ქვეყნის ფედერალური მოწყობა გულისხმობს, რომ ხელისუფლება შეიძლება განაწილებული იქნეს ხელისუფლების განსხვავებულ დონეებს შორის. ეს უფრო აადვილებს

ხელისუფლების დანაწილებას შიდა სახელმწიფოებრივ და ზესახელმწიფოებრივ დონეებს შორის. ფედერალიზმი შესაძლებელს ხდის უფლებამოსილებათა დელეგირებას საერთაშორისო ორგანიზაციებისადმი. ასევე იგი უფრო მოქნილია რეგიონალური საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარებისათვის. ეს ხელს უწყობს ერთიანი „ევროპული სახლის“ შექმნას. ევრორეგიონალიზმი ღიატენტურად ასახავს იმ ვითარებას, რომ არცერთი ევროპული სახელმწიფო არ არსებობს თავის „ბუნებრივი-ისტორიულ“ საზღვრებში.

3. ასევე შიდა კონფლიქტების გადაწყვეტის მეთოდია. ხშირად წარმოიშევა კონფლიქტი ხელისუფლების განსხვავებულ დონეებს შორის გადაწყვეტილების მიღებისას. როცა რეგიონი ან ფედერაციის წევრი სახელმწიფო არ ემორჩილება გადაწყვეტილებას, რომელიც მიღებულია უმრავლესობის მიერ, მაშინ სტაბილურობისა და შინაგანი მშვიდობის შესანარჩუნებლად გამოსავალია უფრო დიდი დეცენტრალიზაცია. ცენტრმა რეგიონს შეიძლება გადასცეს მეტი უფლებამოსილება და არა ავტონომია. ფედერალური სისტემა უფრო მოქნილია ამგვარი კონფლიქტების გადასატრელად (კეპბეკი). ფედერალური ხელისუფლება, რომელიც უკვე ლეგიტიმირებულია შესაბამისი ტერიტორიის ხალხის მიერ, მზად არის ეფექტური მოქმედებისათვის. წევრ-სახელმწიფოებს აქვთ საკუთარი ხელისუფლების ორგანოები: საკანონმდებლო, აღმასრულებელი, სასამართლო.

აქ აშკარად ჩანს განსხვავება რეგიონალურ და ფედერალურ მოწყობას შორის. თუ ფედერალური სახელმწიფო შექმნილია ქვემოდან ხალხის თავისუფალი გადაწყვეტილებით, მაშინ მათ აქვთ თავისუფალი თვითგამორკვევის უფლება. მაგრამ თუ ფედერაცია იქმნება ზემოდან კონსტიტუციური შეთანხმებით, მაშინ წევრი-სახელმწიფო უნდა დაექვემდებაროს უმრავლესობის ნებას. ამრიგად რაც უფრო მეტი უფლებამოსილება აქვს გადაცემული სუბსახელმწიფოებრივ წარმონაქმნს მით უფრო ნაკლებია კონფლიქტის წარმოშობის რისკი და მით უფრო დიდია კონფლიქტის გადაჭრის რესურსი.

4. მმართველობის ეფექტურობის ამაღლება თანამედროვე სახელმწიფოებრივი მმართველობა რთული და ბიუროკრატიზებული პროცესია. გადაწყვეტილების მიმღები და ის ვის მიმართ გადაწყვეტილება მიიღება, ძალზედ დაშორდნენ ერთმანეთს. ამიტომ გადაწყვეტილებები არა ეფექტური და არა ადექვატური ხდება. უფრო

რთულდება ინფორმაციული პროცესი ხელისუფლებასა და საზოგადოებას შორის. ცენტრს უჭირს სათანადოდ შეაფასოს რეგიონიდან მომდინარე წინადადების სერიოზულობა და ცენტრს არ შეუძლია სწორედ შეაფასოს მისი გადაწყვეტილების შედეგები რეგიონისათვის. რეგიონალური და ფედერალური სისტემები ფლობენ მეტ მობილურობასა და ეფექტურობას. ფედერალური სუბიექტის ხელისუფლებას შეუძლია უკეთ დაიცვას ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესები, რადგან მას უკეთ ესმის ეს ინტერესები, ასევე მას შეუძლია უფრო სწრაფი, უფრო ზუსტი რეაგირება მოახდინოს ვიდრე ცენტრმა. რაც მთავარია მათი გადაწყვეტილება უფრო მისაღები იქნება ადგილობრივი მოსახლეობისათვის. ამგვარი მმართველობა უფრო რაციონალურია, რადგან ნაკლებ ენერგიას, დროსა და სახსრებს მოითხოვს. გადაწყვეტილების მიღების დამოუკიდებელი სისტემა ნიშნავს გადაწყვეტილების ავტონომიურობას. ეს ამაღლებს ადგილობრივი ხელისუფლების პასუხისმგებლობას როგორც ადგილობრივი მოსახლეობის, ისე ცენტრალური ხელისუფლების წინაშე. ასე შეიძლება ავიცილოთ შეცდომები, რომლებსაც შეიძლება ძალზედ სერიოზული შედეგები ჰქონდეს მთელი ქვეყნისათვის, ასევე დაშვებული შეცდომა უფრო სწრაფად გამოვასწოროთ.

სრულად უნიტარული სახელმწიფოები არ არსებობენ. შეიძლება განვასხვაოთ: 1. უნიტარული სახელმწიფო, რომელიც ახორციელებს დეცენტრალიზაციას. 2. დეცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფო და 3. ფედერაციული სახელმწიფო. დეკონცენტრაციის ძირითადი ნიშანია ხელისუფლების გადაცემა ადგილებზე შექმნილი ორგანოებისათვის. ისინი დამოკიდებული არიან ხელისუფლებაზე. დეცენტრალიზაციის ძირითადი ნიშანია ხელისუფლების ზოგიერთი უფლებამოსილების ან ხელისუფლების ზოგიერთი ორგანოს გადაცემა ტერიტორიული ერთობების წარმომადგენლებისათვის, რომლებიც დამოუკიდებლები არიან ხელისუფლებისაგან. დეცენტრალიზაცია ხორციელდება სახელმწიფოში, რომელიც რჩება უნიტარული, რადგან ადგილობრივი ტერიტორიულ ერთობებს ანუ დეცენტრალიზებულ ერთობებს არა აქვთ სახელმწიფოებრივი სტატუსი. მათ აქვთ მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილებები.

ფედერალური სახელმწიფოს განსხვავება დეცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფოსაგან იმაში მდგომარეობს, რომ ფედერაციის წევრი სახელმწიფოები თავიდანვე ფლობენ ავტონომიას. ეს ავტონომია განტკიცებულია კონსტიტუციურ დონეზე და არა უბ-

რალოდ საკანონმდებლო დონეზე. წვერი-სახელმწიფოები ფლობენ სახელმწიფოებრივი სუვერენიტეტის ელემენტებს, ანუ აქვთ საკანონმდებლო, აღმასრულებელი, სასამართლო ავტონომია. წვერი-სახელმწიფოების ხელისუფლების თანამდებობის პირები უშუალოდ არ ექვემდებარებიან ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებს. კიდევ ერთი განმასხვავებელი ნიშანი იმაში მდგომარეობს, რომ წვერი-სახელმწიფოები მონაწილეობენ ერთიანი ცენტრალური პოლიტიკური ნების ჩამოყალიბებაში და ფლობენ პირველად ხელისუფლებას. ესაა ფედერაცია, რომელიც იქმნება ქვემოდან მათი ნებაყოფლობითი გაერთიანების გზით. მაგრამ თუ ფედერაციული სახელმწიფო იქმნება ზემოდან, ე.წ. დეკოლუციის გზით, უნიტარული სახელმწიფოს დეცენტრალიზაციით, მაშინ ფედერალური ცენტრი თავისი უფლებამოსილების ნაწილს გადასცემს ფედერაციის წევრებს. ცენტრალიზაციისა და დეცენტრალიზაციის ხარისხი განისაზღვრება ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის უფლებამოსილებათა განაწილების დონით და ცენტრალური ხელისუფლების შტოებს შორის ძალაუფლების დანაწილებით, ანუ სახელმწიფო ხელისუფლების პრინციპის განხორციელებით.

სახელმწიფოს ცენტრალიზაციის დონე განისაზღვრება იმით, თუ ვისზეა დამოკიდებული უმნიშვნელოვანესი სახელმწიფოებრივი გადაწყვეტილებების მიღება: სახელმწიფოს მეთაურზე, მთავრობაზე თუ საკანონმდებლო ორგანოზე. სახელმწიფოს დეცენტრალიზაციის დონე განისაზღვრება ასევე სამართლებრივი ტრადიციებით და აგრეთვე იმით თუ რომელ სამართლებრივ ოჯახს განეკუთვნება ეს სახელმწიფო. კონტინენტურ-ევროპული სამართალი აღიარებს ნორმათა იერარქიას, ხოლო საერთო სამართლის ქვეყნების სამართლებრივი ნორმები ნაკლები იერარქიულობით ხასიათდება. მაგალითად, ინგლისში ცენტრალური ხელისუფლების საკანონმდებლო აქტების უმრავლესობის შესრულება მინდობილია ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებზე, ამიტომ ეს მეტ დეცენტრალიზაციას გულისხმობს და თანამდებობის პირი, რომელიც განახორციელებს კანონს, პასუხისმგებელია ადგილობრივ მოსახლეობის წინაშე. საფრანგეთში კი რეგიონის პრეფექტი იმყოფება ცენტრალური ხელისუფლების კონტროლოს ქვეშ.

ინგლისში ადგილობრივი ხელისუფლება იმართება სუბვენციების მეშვეობით. ასევე მათ შეუძლიათ ცენტრალური კანონების აღსრულება დაავალდებულონ სასამართლო გადაწყვეტილებით, მაგ-

რამ ისინი არ ფლობენ პირდაპირ დისციპლინარულ ძალაუფლებას. ადგილობრივი ხელისუფლების ავტონომია დაცულია *ultra vires* (უფლებამოსილებათა ფარგლები) დოქტრინის მეშვეობით. სასამართლო მხარს უჭერს ადგილობრივი ხელისუფლების მოქმედებას თუკი ეს მოქმედება იმყოფება მათი უფლებამოსილების ფარგლებში. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ დიდი ბრიტანეთის პარლამენტს აქვს განუსაზღვრელი საკანონმდებლო უფლებამოსილებანი და შეუძლია შეცვალოს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა. მიუხედავად ამისა ადგილობრივი ხელისუფლება ყოველთვის ფლობდა უფრო მეტ დამოუკიდებლობას, ვიდრე ევროპის სხვა ქვეყნებში. მაგრამ ადგილობრივი ხელისუფლებები ყოველთვის არსებობენ ცენტრალური ხელისუფლების ნების საფუძველზე და აქეთ ის უფლებამოსილებანი, რომლებიც მათზეა დელეგირებული.

საარჩევნო სისტემაც კი ახდენს გავლენას სახელმწიფოში დეცენტრალიზაციის დონეზე. თუ საარჩევნო ოლქი ემთხვევა დეცენტრალიზებულ ტერიტორიულ ერთეულს და პარტიას ამ საარჩევნო ოლქში შეუძლია დამოუკიდებლად წამოაყენოს კანდიდატი. ამ შემთხვევაში არჩევნების შედეგები იქნება სხვა ვიდრე იმ დროს, როდესაც საარჩევნო ოლქი არ ემთხვევა დეცენტრალიზებულ ტერიტორიულ ერთეულს. გერმანიაში პარტიები ცენტრალურ დონეზე წამოაყენებენ კანდიდატებს საარჩევნო სიებში შესატანად თითოეულ ტერიტორიულ ერთეულში. მაგრამ არა მარტო საარჩევნო სისტემა, არამედ ძალაუფლების ორგანიზაციის სისტემაც გავლენას ახდენს ადგილობრივი ინტერესების წარმოჩენაზე პარლამენტში. საპარლამენტო უმრავლესობამ და ხელისუფლებამ უნდა უზრუნველყონ დისციპლინა პარტიაში და ფრაქციაში. ამ შემთხვევაში შეუძლებელია აზრთა პლურალიზმი ან კენჭისყრა განსახეავებული ადგილობრივი ინტერესების საფუძველზე. ამიტომ ცენტრალიზებულ სახელმწიფოებში არსებობს ორი პალატა, (ბრიტანეთი, ნიდერლანდები, საფრანგეთი, ირლანდია, ესპანეთი, იტალია) სადაც მეორე პალატა მოწყობილია სენატის ტიპზე. იგი თამაშობს საპირწონესა და კონტროლის როლს პირველ პალატასთან მიმართებაში. სენატში დომინირებს არა პარტიული, არამედ ადგილობრივი ინტერესები. ამ შემთხვევაში საარჩევნო სისტემის ხასიათი არის გადამწყვეტი პარლამენტში ადგილობრივი ინტერესების წარმოდგენისათვის.

სახელმწიფოს ძირითადი ორგანოების ფუნქციონერების თავისებურებანი გავლენას ახდენს დეცენტრალიზაციის ხასიათზე.

ტრადიციულად საკანონმდებლო უფლებამოსილება აქვს როგორც პარლამენტს, ისე პრეზიდენტს (საკანონმდებლო ვეგო), მთავრობას (საკანონმდებლო ინიციატივა) და ხალხს (საკანონმდებლო რეგულაციები). უნიტარულ, დეცენტრალიზაციულ სახელმწიფოში საკანონმდებლო უფლებამოსილება მხოლოდ ცენტრალურ ხელისუფლებას აქვს. საფრანგეთში პრეზიდენტს და მთავრობას აქვთ მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო უფლებები, რაც კიდევ უფრო აძლიერებს ცენტრალიზაციას, ინგლისში კი ასეთია პარლამენტი, რომელიც ახდენს თავისი საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირებას მთავრობისადმი, მაგრამ რადგან კანონმდებლობის უმრავლესობა იქმნება სასამართლო პრეცედენტების საფუძველზე, ამიტომ მისი მაცენტრალიზებული ზემოქმედება უფრო სუსტია. საბიუჯეტო უფლებამოსილება პარლამენტის უმნიშვნელოვანესი ფუნქციაა. უნიტარულ სახელმწიფოში პარლამენტი ანაწილებს სახსრებს და წყვეტს თუ რა გადაეცეს ტერიტორიულ ერთეულს. ამით ინარჩუნებს გავლენას რეგიონზე. იგი უშუალოდ ან არა პირდაპირ აკონტროლებს რეგიონალური ხელისუფლების საბიუჯეტო გადაწყვეტილებებს.

საპარლამენტო რესპუბლიკაში პარლამენტი მართავს მთავრობას საპარლამენტო უმრავლესობით. თუ პარტია ფლობს უმრავლესობას მთავრობასა და პარლამენტში ეს აძლიერებს ცენტრალიზმს (გერმანია). აშშ და შვეიცარიაში მთავრობა დამოუკიდებელია საპარლამენტო უმრავლესობისაგან. ქვეყნების უმრავლესობაში სახელმწიფოს მეთაური ხელისუფლებაში მთავარ როლს თამაშობს. იგი არის სახელმწიფოს სიმბოლო, რომელიც განასახიერებს ეროვნულ ერთობას ისტორიული, კულტურული და იურიდიული თვალსაზრისით. მაგალითად, აშშ-ში პრეზიდენტი ექვემდებარება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს და იგი არის მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლება. მას აქვს აგრეთვე შტატის გუბერნატორის პარალელური უფლებამოსილება. ეს არ არღვევს შტატის ავტონომიურობას. მაგრამ საფრანგეთში პრეზიდენტი სრული ცენტრალიზმის სახეა: "მე პასუხისმგებელი ვარ ფრანგების უსაფრთხოებაზე, მე პასუხისმგებელი ვარ ერის მთლიანობაზე, მე პასუხისმგებელი ვარ საფრანგეთის სიდიადის შენარჩუნებაზე." ასეთი საპრეზიდენტო ხელისუფლება ძლიერი ცენტრალისტური ფაქტორია შეიარაღებულ ძალებთან ერთად. აღმასრულებელი ხელისუფლების თავისებურება გავლენას ახდენს დეცენტრალიზაციის ხასიათზე.

მთავრობა განსაზღვრავს თუ რა უფლებამოსილება და რესურსები გადაეცემა ადგილობრივ ხელისუფლებას, ამ უკანასკნელის კონტროლს კი ახორციელებს ფინანსური და დისციპლინარული საშუალებებით.

ხელისუფლების ცენტრალიზაციის დონე განისაზღვრება სასამართლო ხელისუფლების ხასიათითაც. უნიტარულ სახელმწიფოში იგი ცენტრალიზებული ხასიათისაა. კანონის უზენაესობის უზრუნველყოფის საფუძველი შეიძლება იყოს არა დეცენტრალიზაცია, არამედ სასამართლოს დამოუკიდებლობა. სახელმწიფოს რეალური დეცენტრალიზაცია დამოკიდებულია არა მარტო პოლიტიკურ გადაწყვეტილებაზე, არსებულ კანონმდებლობაზე, არამედ სახელმწიფოს პოლიტიკური სისტემაზე, დეცენტრალიზაციის ინსტიტუციონალურ ხასიათზე, სამართლობრივ სისტემაზე და ფინანსურ წესრიგზე. ეს არის რთული, ხანგრძლივი და წინააღმდეგობრივი პროცესი. მისი წარმატებით განხორციელებისა და წარმატებული ფუნქციონირებისათვის აუცილებელია ძლიერი პოლიტიკური ცენტრი. ცენტრმა უნდა გამოავლინოს პოლიტიკური ნება, შეიმუშაოს შესაბამისი კანონმდებლობა და გამომდინარე ქვეყნის სასიცოცხლო ინტერესებიდან უზრუნველყოს დეცენტრალიზაციის ინსტიტუციონალური მხარე. რეალურად რომ ფუნქციონირებდეს დეცენტრირებული პოლიტიკური სისტემა მას უნდა ჰქონდეს შესაბამისი პოლიტიკური და ფინანსური ძალა.

ფედერაციულ მოდელში მთავარია კონსტიტუციურად დადგენილი პოლიტიკური წონასწორობა, როგორც ფედერალური სისტემის აუცილებელი ნიშანი. სწორედ ეს წონასწორობის პრინციპი აქცევს ფედერალიზმს ძალაუფლების ვერტიკალური დანაწილების ძირითად ინსტიტუციონალურ პრინციპად. იგი უზრუნველყოფს ძალაუფლების დონეების ურთიერთკონტროლსა და ურთიერთშეზღუდვას. განსხვავებულია უნიტარული სახელმწიფოს ფედერალიზაცია ან დეცენტრალიზაცია. რაც შეეხება ფედერაციას როგორც პრინციპსა და ინსტიტუციონალიზაციის მეთოდს, უნდა განვასხვაოთ ფედერალიზმი როგორც ტერიტორიული მოწყობის პრინციპი და როგორც მმართველობის პრინციპი. უნიტარული სახელმწიფოსაგან განსხვავებით ფედერალურ სახელმწიფოში მმართველობა ემყარება წონასწორობას ფედერალურ ცენტრსა და სახელმწიფოსუბიექტს შორის, რაც განმტკიცებულია კონსტიტუციურად. ფედერალური სახელმწიფოსათვის მთავარია სუვერენიტეტის პრობლემა.

აქ როგორც ცენტრის, ისე სახელმწიფო-სუბიექტის სუვერენიტეტის დაცვისა და განხორციელების მთავარი პირობაა თანამშრომლობა და შეთანხმება ხელისუფლების განსხვავებულ დონეებს შორის. ასეთ შემთხვევაში განუსაზღვრელი სუვერენიტეტის დაცვა შეუძლებელია. ეს ფედერალური დემოკრატიის პირობაა. ფედერალური სახელმწიფოს და სახელმწიფო-სუბიექტს აქვთ კანონიერების განსხვავებული საფუძველი, ხალხის სუვერენიტეტი, რომელიც განსხვავებულ ხალხებს ეკუთვნის ფედერაციის ხალხს და ფედერაციის სუბიექტის ხალხს. ამიტომ სუვერენიტეტი გაყოფილია ხელისუფლების განსხვავებულ დონეებს შორის. ეს მოდელი მისაღებია, როდესაც ფედერაცია იქმნება ქვემოდან, მაგრამ როდესაც ფედერაცია იქმნება ზემოდან მაშინ ცენტრი კონსტიტუციური ხელშეკრულების დონეზე უფლებამოსილებათა ნაწილს გადასცემს ფედერალურ სუბიექტს.

ფედერალურ სახელმწიფოში სუვერენიტეტის ელემენტებია:

1. სახელმწიფო-სუბიექტის სახელმწიფოებრივი ხასიათი რაც დამოუკიდებელ დამფუძნებელ ხელისუფლებაში მდგომარეობს.

2. ფინანსური სუვერენიტეტი.

3. გადაწყვეტილების მიმღები ხელისუფლების დეცენტრალიზაცია.

4. ფედერაციის სუბიექტების მონაწილეობა საკუთარი ახალი მოვალეობების დადგენაში ფედერალური ცენტრის მიმართ.

5. წვერი-სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა ფედერალური ცენტრის მიმართ. ფედერაციის წვერი ფლობს საკუთარ საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებას საკუთარ ტერიტორიულ ერთეულზე. ამაშია მისი პრინციპული განსხვავება რეგიონისაგან, რომელიც შეიძლება ფლობდეს მხოლოდ დელეგირებულ უფლებამოსილებას.

ფედერაციის წვერი ცენტრალურ ხელისუფლებასთან თანამშრომლობით უნდა მონაწილეობდეს საერთაშორისო მოლაპარაკებების პროცესში თუკი საკითხი უშუალოდ მის ინტერესებს შეეხება. ფედერაციის წვერის სუვერენიტეტი არაა განუსაზღვრელი. მას აქვს ვალდებულება თავისი საკანონმდებლო აქტები შეუთანხმოს ფედერალურ კონსტიტუციას და ხელი შეუწყოს ფედერალური ერთობისა და წესრიგის დაცვას. ამიტომ კონსტიტუციური კონტროლი ფედერაციის აუცილებელი ელემენტია. ფედერაციისათვის მნიშვნელოვანია კანონის უზენაესობის დაცვა, როგორც მისი სტაბილურო-

ბისა და უსაფრთხოების დაცვის გარანტი. საკონსტიტუციო სასამართლო დგას ფედერალური წესრიგისა და დემოკრატიის დაცვის სადარაჯოზე. იგი უზრუნველყოფს ფედერალური სისტემის ეფექტურ ფუნქციონირებას. განსხვავებულია ფედერაციის წევრისათვის უფლებამოსილების გადაცემის წესი. მაგ. რიგ კონსტიტუციებში არის დებულება ფედერაციის წევრის კომპეტენციათა პრეზუმფციის შესახებ. სხვა შემთხვევაში კონსტიტუციაში პირდაპირ განისაზღვრება ფედერაციის წევრის უფლებამოსილება (კანადა). ფედერაციის მნიშვნელოვანი ელემენტია ფინანსური სუვერენიტეტი. იგი გულისხმობს საკუთარი საგადასახადო სისტემის არსებობას და ფინანსურ ავტონომიას. ეს იმას ნიშნავს, რომ რეგიონი თვითონ წყვეტს თუ რა ფინანსური სახსრებია საჭირო რეგიონის ხელისუფლების უფლებამოსილების განხორციელებისათვის.

ფინანსური ავტონომიის ელემენტებია:

1. საბიუჯეტო დამოუკიდებლობა. ეს გულისხმობს, რომ ცენტრის მხრიდან საბიუჯეტო და ფინანსური კონტროლი შეზღუდულია და შემოიფარგლება ხარჯების გამჭვირვალებობისა და კანონიერების კონტროლით.

2. გარკვეული სახის ადგილობრივი გადასახადების შემოღების უფლება საკუთარ ტერიტორიაზე. რეგიონების შექმნა და ენობრივი თუ კულტურული ერთობების შექმნა არ არის საკმარისი ქვეყნის ფედერაციად მიჩნევისათვის. მხოლოდ საკანონმდებლო უფლებამოსილება და ფინანსური ავტონომია აქცევს ქვეყანას ფედერაციად. (მაგალითად, ბელგია 1988/89 კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილებებით, 1993 წლიდან ოფიციალურად იწოდება ფედერაციულ ბელგიად). თუ რეგიონი ან ფედერაციის წევრი მოიპოვებს საკანონმდებლო უფლებამოსილებას მას უკვე აქვს სუვერენული ხელისუფლების სტატუსი. სუვერენული სტატუსის აუცილებელი ელემენტია საკუთარი აღმასრულებელი ხელისუფლება, რომელიც პოლიტიკურად პასუხისმგებელია საქმის წარმოებაზე. იგი უნდა აღჭურვილი იქნეს შესაბამისი ადმინისტრაციული და ფინანსური რესურსებით. უნიტარული სახელმწიფოსაგან განსხვავებით ფედერაციაში სასამართლო სისტემაც უნდა მოწყობილი იქნეს ფედერალური პრინციპით, რაც გულისხმობს პარალელური სასამართლო ორგანოების არსებობას ხელისუფლების ორივე დონეზე. ფედერაციის წევრი-სახელმწიფო თვითონ აყალიბებს თავის სასამართლო სისტემას, განსაზღვრავს მის ფუნქციებსა და ორგანიზაციულ სახეს (აშშ, შვეიცარია).

საერთო ფედერალური საკითხის გადაწყვეტაში ფედერაციის წევრი იღებს მონაწილეობას, მაგრამ აქ გადაწყვეტილება მიიღება უმრავლესობით.

უფლებამოსილებათა გადანაწილება რეგიონსა და ცენტრს შორის ხდება კონსტიტუციის დონეზე. ამ დროს გადაწყვეტილების მისაღებად აუცილებელია კვალიფიციური და ორმაგი რაოდენობა როგორც ფედერაციის ხალხისა, ისე ფედერაციის წევრებისა, რათა გადაწყვეტილება იქნეს მიღებული. საკონსტიტუციო დონის გარდა რეგიონი უნდა მონაწილეობდეს გადაწყვეტილების მიღებაში საკანონმდებლო დონეზეც. ეს იმას ნიშნავს, რომ ფედერაციის წევრების წარმომადგენლები მონაწილეობენ არა მარტო კონსტიტუციური ცვლილებების, არამედ კანონშემოქმედების პროცესში და არა უბრალოდ ასრულებენ ცენტრის მიერ მიღებულ კანონებს.

აღმასრულებელი ხელისუფლების დონეზე გადაწყვეტილების აღსრულებაში ფედერაციული ერთეულის წარმომადგენელი შეიძლება მონაწილეობდეს როგორც წარმომადგენელი და ასევე პერსონალურად. მაგალითად ბელგიის მინისტრთა კაბინეტი შედგება თანაბარი რაოდენობის ფრანგულ და ფლამანდურ ენაზე მოლაპარაკე მინისტრებისაგან. შვეიცარიაში ყველა რეგიონი თანაბრად უნდა იქნენ წარმოდგენილი ფედერალურ საბჭოში (1999 კონსტიტუციით). კონსტიტუციურად განსაზღვრულია ფედერაციის წევრების პასუხისმგებლობა ფედერალური ცენტრის წინაშე. ეს გამოიხატება ფედერალური კანონების შესარულებაში და შესაბამის კონტროლში ცენტრის მხრიდან. ამიტომ ფედერალურ ცენტრს აქვს უფლება სამხედრო ძალით ან შენაცვლების გზით მიაღწიოს გადაწყვეტილების შესრულებას. ფედერაციაში ფედერაციის წევრები ფლობენ საკუთარ ტერიტორიას. ეს არის ტერიტორიული ფედერალიზმი, განსხვავებით პერსონალური ფედერალიზმისაგან. ფედერაცია კრძალავს შიდა საზღვრების შეცვლას ან ტერიტორიული პრეტენზიების წაყენებას. ფედერალური ცენტრის ეს უფლება მნიშვნელოვანია ქვეყნის სტაბილურობის შენარჩუნებისათვის (შვეიცარია).

გერმანიის კონსტიტუციით შეიძლება რეგიონების საზღვრების შეცვლა ისტორიული, კულტურული და ეკონომიკური ინტერესებისა და საზოგადოებრივი წესრიგის მოთხოვნის გათვალისწინებით. იგი ითვალისწინებს პლებისციტს, რომელიც ტარდება რეგიონალურ და ფედერალურ დონეზე. მაგრამ საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს პარლამენტი. მეორე პრობლემური საკითხია ფედერაციიდან გამო-

ყოფის, ანუ თვითგამორკვევის პრობლემა. კათოლიკური კანტონების გამოყოფის მცდელობამ შეეცარია მიიყვანა შინაომთან. ასევე აშშ-ში სამხრეთის შტატების გამოყოფის მცდელობა სამოქალაქო ომით დამთავრდა. ამ უფლების აღიარება უპირისპირდება იმას, რომ ფედერაციის წევრები ემორჩილებიან ცენტრალურ ხელისუფლებას, ასევე დემოკრატიულ უმრავლესობას, რომელმაც უნდა მოახდინოს გამოყოფის აქტის ლეგალურობის დამტკიცება. გამოყოფა არღვევს ფედერალური მთელის ინტერესებს, ამიტომ უნდა გათვალისწინებული იქნეს ფედერაციის ინტერესები პირველ რიგში. აქ გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს კონსტიტუციაში დაფიქსირებულ ფედერაციის ხასიათს, რომელიც შექმნილია ქვემოდან, ნებაყოფილობით ფედერაციის სუბიექტების მიერ, თუ ფედერაცია შექმნილია ზემოდან უფლებამოსილებათა კონსტიტუციური გადანაწილებით.

ფედერაციის უმნიშვნელოვანესი ამოცანაა უმცირესობების უფლებების დაცვა. მათი უფლებების დაცვის კონსტიტუციურ დონეზე უზრუნველყოფისათვის საჭიროა, რომ თვითონ უმცირესობა იყოს ქვეყნის ფედერალური თუ რეგიონალური მოწყობის ლეგიტიმაციის საფუძველი. ამისათვის საჭიროა: დემოკრატიული კონსესუსის არსებობა საზოგადოებაში და გადაწყვეტილების მიღების დემოკრატიული პროცედურის არსებობა. პლურალისტული სამოქალაქო და პოლიტიკური კულტურის არსებობა, რომელიც აწონასწორებს ეთნო-ნაციონალურ იდეოლოგიას. უმცირესობამ უნდა დაძლიოს არასრულფასოვნების კომპლექსი და უმრავლესობამ კი თავისი განსაკუთრებულობის კომპლექსი. უნდა გადაიდგეს ნაბიჯი არსებული კონფლიქტების ინსტიტუციონალურად მოწესრიგების გზაზე. უმცირესობამ უნდა დაიცვას ზომიერება საკუთარი პრეტენზიების წამოყენებისას, რათა საკუთარი პრეტენზიებით კითხვის ქვეშ არ დააყენონ სახელმწიფოს მთლიანობა და არსებობა, რომ მათ თავიანთი მოქმედებით არ გამოიწვიონ ცენტრის მხრიდან ძალისმიერი მეთოდების გამოყენება.

თავი 6. ევროკავშირის რეგიონული პოლიტიკა

ის ქვეყნები, რომლებიც ესწრაფვიან ევროპის სტრუქტურებში ინტეგრაციას ვალდებული არიან ასევე ჩაებან ევროინტეგრაციულ პროცესებში საკუთარი რეგიონებით. რეგიონალური პრობლემატიკა აქტუალური პოლიტიკური საკითხია. საქართველოც დგას ამავე პრობლემის წინაშე. საქართველო თანამშრომლობს ევრო სტრუქტურებთან ამ სფეროში. პრობლემის შესწავლა გულისხმობს 'შესწავლილი იქნეს ევროკავშირის, გაეროს რეკომენდაციები, შენიშვნები, მოთხოვნები, რომელთა საშუალებით ისინი გოთავასობენ დახმარებას. თუ რას მიიწვევენ ისინი ქვეყნის რეგიონული განვითარების უპირველეს ამოცანად.

ევროკავშირისა და გაეროს რეკომენდაციებისა და მოთხოვნების გაცნობა ნათელს გახდის თუ როგორია მათი ხედვა საქართველოში არსებულ ვითარებაზე. ასევე უნდა გვეკონდეს კვალიფიციური წარმოდგენა ევროპის რეგიონალურ პოლიტიკაზე. თუ როგორია ევროპის რეგიონული განვითარების პროცესი და პერსპექტივა. ამ საკითხების შესწავლის საფუძველზე შემუშავებული იქნეს საკუთარი (კონცეფცია) პოლიტიკა რეგიონული პოლიტიკისა, რეგიონული განვითარებისა და თანამშრომლობის წარმართვისა.

ევრორეგიონული პოლიტიკა განიხილება საერთოევროპული ინტეგრაციული პროცესების შემადგენელ ნაწილად. დღეს ინტეგრაციულ პროცესებში ჩართული არიან არა მარტო სახელმწიფოები, არამედ ამ სახელმწიფოთა შემადგენელი რეგიონები. ამიტომ, რეგიონული თანამშრომლობის განვითარება ევროპული პოლიტიკის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ასპექტია.

რეგიონის ახალი აღმოჩენა - რეგიონალიზმი როგორც, სოციალური, კულტურულ-ინტელექტუალური და პოლიტიკური მოძრაობა წარმოიშვა მე-19 საუკუნის მეორე ნახევარში. იგი დაუპირისპირდა საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროში უნიფიკაციის ტენდენციას და პოლიტიკური ხელისუფლებისა და საზოგადოებრივი ცხოვრების ზედმეტ ცენტრალიზაციას. რეგიონალიზაცია დაემთხვა ევროპაში ძალაუფლების დეცენტრალიზაციის საერთო ევროპულ პროცესს. საზოგადოებრივი ცხოვრების სტრუქტურის გართულებამ მოითხოვა არა სოციალურ ურთიერთობათა იერარქია, არამედ კოორდინაცია. რეგიონის აუცილებლობა განპირობებულია ისეთი კოლექტიური ინტერესის არსებობით, რომლის დაკმაყოფი-

ლება შეუძლებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე, რადგან მას არ აქვს შესაბამისი ფინანსური და ადამიანური რესურსები; არც შესაბამისი ინფრასტრუქტურა. მაგრამ ამას ვერ ახერხებს ვერც ცენტრალური ხელისუფლება. ამან აუცილებელი გახადა შუალედური რგოლის არსებობა-რეგიონის სახით.

რეგიონალიზაცია ზრდის ადგილობრივი ხელისუფლების პასუხისმგებლობას რეგიონის ეკონომიკურ განვითარებაზე და სოციალური მომსახურების ხარისხზე. გადამწყვეტი როლი ეკონომიკის განვითარებაზე და მმართველობის კოორდინაციაზე ეკუთვნის რეგიონს. რეგიონალიზმში არის ინსტრუმენტი მოსახლეობის ეკონომიკური, პოლიტიკური, კულტურული ინტერესების დაცვისა. რეგიონალიზმში არის ინსტრუმენტი ევროინტეგრაციისა, როგორც სახელმწიფოთა ევროპიდან რეგიონთა ევროპისაკენ მსვლელობისა, რომელიც არის ინტერესთა და არა მარტო იდეალების თანამეგობრობა. იგი არის მდგრადი, უსაფრთხო და უწყვეტი განვითარების, ცხოვრების დონისა და ხარისხის ამაღლების ინსტრუმენტი. დღეს რეგიონი განისაზღვრება არა მარტო როგორც ტერიტორიული ერთეული, არამედ რთული ეკონომიკური, პოლიტიკური, სოციალური, კულტურული ინტერესების გამოხატვის ადგილი. ეს განაპირობებს რეგიონალური პოლიტიკის შემუშავების აუცილებლობას, მისი მიზნებისა და მეთოდების ახლებურ ჩამოყალიბებასა და განხორციელებას.

თანამედროვე მსოფლიოში და განსაკუთრებით ევროპაში ადგილი აქვს გეოპოლიტიკური სივრცის რადიკალურ სტრუქტურირაციას. მწვავედება ბრძოლა გავლენის სფეროებისათვის. ეს განსაკუთრებით აქტუალურია იმ სახელმწიფოებისათვის, რომლებიც ეხლა შედიან ევროპის საერთო სახელში. ეს იწვევს ევროპული სივრცის გეოპოლიტიკური და ეკონომიკური სტრუქტურირაციის ზრდას. გავლენის სფეროებისათვის ბრძოლაში ჩართულია არა მარტო ევროპის წამყვანი სახელმწიფოები, არამედ ვინც ეხლა შედის საერთო ევროპაში.

გავლენის სფეროებისათვის ბრძოლაში განსაკუთრებული ადგილი უკავია რეგიონულ თანამშრომლობას, რაც გულისხმობს ეკონომიკური, კულტურული, სოციალური და გარკვეული აზრით პოლიტიკური თანამშრომლობის გაძლიერებას რეგიონებს შორის და მათი საკუთარი გავლენის გაზრდას მოცემულ რეგიონში. ეხლა ბრძოლა გავლენის სფეროებისათვის მიმდინარეობს არა მარტო

ქვეყნების, არამედ რეგიონების დონეზე. სახელმწიფოები ერთვებიან საერთო ევროპულ პროცესებში, რომლის უფრო მაღალი დონეა ინტეგრაცია რეგიონულ დონეზე.

ორპოლუსიანი ევროპის დაშლა და ახალი სახელმწიფოების ჩართვა ერთიანი ევროპის მშენებლობაში მოითხოვს გეოპოლიტიკური წონასწორობის ახალი მოდელის შექმნას. ეს საჭიროებს პოლიტიკური და ეკონომიკური ინტერესების შემდგომ სტრუქტურისაციას. ევროპის სახელმწიფოებს შორის არსებული ეკონომიკური, პოლიტიკური, სოციალური და ა.შ. კავშირების დიდი სიხშირე და ინტენსიუობა, რომელმაც ბადაცსავეთ დაფარა მთელი ევროპა, რომლის მართვა ძნელია სახელმწიფოს მასშტაბით. ამიტომ მთელი ყურადღება გადატანილია რეგიონზე. ეხლა გეოპოლიტიკური სტაბილურობის ერთეული ხდება რეგიონი.

როგორც ვიცით, XX საუკუნის მეორე ნახევრის ევროპული პოლიტიკის წარმმართველი ლეიტმოტივი იყო ევროპის გაერთიანება. ამ პოლიტიკამ გარკვეული შედეგები უკვე მოიტანა. ამიტომ, XX საუკუნის ბოლოს ევროპული პოლიტიკის წარმმართველი იდეაა ევროპის რეგიონული ერთობის შექმნა, რომელიც უფრო ღრმაა და ადამიანთა უფრო დიდი ფენებია უშუალოდ ჩართული ევროპული ინტეგრაციის პროცესში.

ახალი პოლიტიკური რეალობიდან გამომდინარე, იგულისხმება საერთო ევროპულ სახელში ახალი სახელმწიფოების შესვლის შესაძლებლობა. მთავარი ამოცანაა, არა მარტო პოლიტიკური, არამედ ეკონომიკური განვითარების სტაბილურობის შენარჩუნებაც. აუცილებელია თანამედროვეობის ორი ძირითადი ტენდენციის – გლობალიზაციისა და რეგიონალიზაციის (თანაფარდობის) ურთიერთმმართველის გარკვევა. ეკონომიკური და პოლიტიკური ცხოვრების გლობალიზაციას უპირისპირდება სოციალური ცხოვრების რეგიონალიზაცია, ანუ რეგიონები მოწოდებული არიან ჩაერთონ ეკონომიკური და პოლიტიკური პროცესების გლობალურ სისტემაში და ამავე დროს უნდა შეინარჩუნონ რეგიონის ცხოვრების სოციალური და კულტურული თავისთავადობა.

ევროპაში XX საუკუნის ბოლოს რეგიონული პოლიტიკის გააქტიურების ერთ-ერთი მიზეზია ევროპაში განვითარებული ეთნოპოლიტიკური მოვლენები. ეთნიკურმა ფაქტორმა პოლიტიკური აქტუალობა შეიძინა. როგორც ვიცით, II მსოფლიო ომის შემდეგ ევროპის ზოგიერთი სახელმწიფოს საზღვრები ისე იქნა გადაკეთებული,

რომ სახელმწიფოთა ტერიტორიულ საზღვრებში ხელოვნურად მოხდა სხვა ეთნიკური ჯგუფის მრავალრიცხოვანი დიასპორები. ეს ქმნის რეალურ პოლიტიკურ პრობლემებს მეზობელი ქვეყნების ურთიერთობაში. ევროპული სახელმწიფოები დიდ ყურადღებას უთმობენ მეზობელ სახელმწიფოებში მცხოვრები საკუთარი ეთნოსის მოსახლეობის ინტერესების დაცვას, რომლებიც ამ სახელმწიფოებში წარმოადგენენ ეროვნულ უმცირესობას. მეორეს მხრივ, ევროპული სტაბილურობის ერთ-ერთი საფუძველია სახელმწიფოთა საზღვრების ხელშეუხებლობის პრინციპი. ეს ორი ფაქტორი შინაგან დაპირისპირებაშია ერთმანეთთან, ამიტომ აუცილებელია ისეთი სიტუაციის ჩამოყალიბებას რასაც „რეგიონთა ევროპას“ უწოდებენ. სახელმწიფოთა საერთო ევროპული სახლიდან უნდა გადავიდეთ რეგიონების საერთო ევროპულ სახლზე. ამით, ამ პოლიტიკის გამტარებელთა აზრით შენარჩუნებული იქნება ევროპის სახელმწიფოთა საზღვრების ურღვევობა და დაცული იქნება ეროვნულ უმცირესობათა უფლებები და გამორიცხული იქნება სეპარატისტული ტენდენციები. ასეთმა რეგიონულმა თანამშრომლობამ სახელმწიფოთა საზღვრები გამჭვირვალე და გარკვეული აზრით „პირობითი“ უნდა გახადონ. რეგიონული ინტეგრაცია აახლოვებს რა მათ, ქმნის საერთო ეკონომიკურ და სოციალურ ინტერესებს. ამით ევროპა შესძლებს განიმტკიცოს ეკონომიკური და პოლიტიკური პოზიციები იმ გლობალურ ბრძოლაში, რომელიც მიმდინარეობს აშშ, ევროპასა და იაპონიას შორის. ევროპა ესწრაფვის ევრორეგიონული პოლიტიკით გამორიცხოს ეთნიკური კონფლიქტების შესაძლებლობა რაც მის ეკონომიკურ განვითარებას დაამუხრუჭებდა. ევროპელების კარგად ახსოვთ ორი მსოფლიო ომის ეკონომიკური შედეგები.

ევრორეგიონული პოლიტიკის მნიშვნელოვანი ელემენტია მოქალაქეთა ორიენტირება იმ საერთოევროპულ ღირებულებებზე, რაც საფუძვლად უდევს ევროპულ დემოკრატიას. ეს გულისხმობს რეგიონების, როგორც სოციალურ-ეკონომიკური ერთეულების განვითარებას და კომპრომისული პოლიტიკის გატარებას, ასევე შეძლებისდაგვარად ყველა ქვეყნისა და რეგიონის ინტერესთა დაფიქსირებას და გათვალისწინებას.

ამრიგად, შეიძლება ითქვას, რომ ევროპის რეგიონალური პოლიტიკის მიზანია დემოკრატიის განვითარება და მოსახლეობის უფართოესი ფენების ჩართვა პოლიტიკური და ეკონომიკური ცხოვრების წარმართვაში, კონფლიქტის წარმოშობის შესაძლებლობის

აღმოუჩენა და ამით ევროპის სტაბილურობის უზრუნველყოფა. ეს მიზნები უდევს საფუძვლად ყველა იმ ნაბიჯს, გადაწყვეტილებას, რაც კი განხორციელებულა ევროპაში.

როგორც აღენიშნეთ ჩვენი ქვეყანა ესწრაფვის გახდეს ევროპის სახლის სრულუფლებიანი წევრი. ამ მიმართულებით გადადგმულია უმნიშვნელოვანესი ნაბიჯები. ევროპა თავის მომავალ წევრებს უწყნებს თავის გარკვეულ მოთხოვნებს, რომლებიც უნდა დააკმაყოფილონ წევრობის კანდიდატმა ქვეყნებმა. ერთ-ერთ ასეთ მოთხოვნას წარმოადგენს ევროპის რეგიონული პოლიტიკა. ჩვენ მოკლედ მიმოვიხილავთ ევროპაში რეგიონალური პოლიტიკის განხორციელების ძირითად დოკუმენტებს და პროგრამებს. ამით გაეცნობით ევროპაში მიმდინარე პროცესებს. ეს მით უფრო მნიშვნელოვანია, რომ საქართველომ უნდა შეიმუშავოს რეგიონალური განვითარების საკუთარი მოდელი.

ევროპაში რეგიონალური თანამშრომლობის მრავალი სახე არსებობს, რაც ეფუძნება იმ ქვეყნების გეოგრაფიულ, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და კულტურულ-ისტორიულ თავისებურებებს, რომელთა რეგიონებს შორის ადგილი აქვს თანამშრომლობას. დღეს არ არსებობს ერთიანი საყოველთაოდ მიღებული გადაწყვეტილება თუ როგორი უნდა იყოს რეგიონალური თანამშრომლობის მოდელი, რომელიც ყველას ინტერესებს დააკმაყოფილებდა.

სხვადასხვა რეგიონებს შორის შეიძლება არსებობდეს როგორც ინსტიტუციონალური ხასიათის, ასევე სხვა მრავალმხრივი ურთიერთობები, ასევე ურთიერთკავშირი სხვადასხვა საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს შორის, კულტურულ და სამეცნიერო ხასიათის, სახელმწიფო დაწესებულებებს შორის, რომელიც დამოწმებულია ხელშეკრულებით და ატარებს ხანგრძლივ და რეგულარულ ხასიათს. ეს არ არის ის, რაც ესმით თანამედროვე ევროპული რეგიონების რეგიონალური თანამშრომლობის ცნებაში.

იურიდიული თვალსაზრისით, რეგიონული თანამშრომლობა არის საერთაშორისო პოლიტიკის ინსტრუმენტი, რომელიც აღიარებულია საერთაშორისო სამართლის მიერ რეგიონთაშორის თანამშრომლობის მოწესრიგებისათვის და გულისხმობს უფრო ყოველმომცველი და ფუნდამენტური ხასიათის თანამშრომლობას. სახელმწიფოები და რეგიონები ამ სახის თანამშრომლობით ცდილობენ გადაჭრან ან მოაწესრიგონ ეკონომიკური თუ პოლიტიკური ხასიათის ესა თუ ის პრობლემა ერთმანეთის ინტერესების გათვალისწინებით.

ნებით და ურთიერთკომპრომისის მეშვეობით. იმიტომ იქნეს იგი პოლიტიკური ინსტრუმენტის როლს, რომ ეს თანამშრომლობა შეიძლება გამოყენებულ იქნეს საგარეო ანდა სულაც საერთაშორისო პრობლემის გადასაჭრელად. ეს თანამშრომლობა ხორციელდება, როგორც ქვეყნის კანონმდებლობის, ისე საერთაშორისო სამართლებრივი ნორმების გათვალისწინებით.

რეგიონალური თანამშრომლობა სწორედ როგორც პოლიტიკური ინსტრუმენტი თავისი პოლიტიკური და ეკონომიკური მნიშვნელობით დიდ ყურადღებას იქცევს და ევროპაში ცდილობენ შეიმუშაონ რეგიონალური თანამშრომლობის ახალი და უფრო სრულყოფილი ფორმები. მრავალ პრობლემას, რომლებიც წარმოიშევა სახელმწიფოთა შორის, ხშირად აქვს რეგიონული ფესვები. ამიტომ, რეგიონალურ თანამშრომლობას შეუძლია შეასუსტოს ანდა სრულად მოხსნას ეს დაძაბულობა ქვეყნებს შორის.

ეხლა მოკლედ შევეხებით იმას თუ როგორ ყალიბდება ევროპაში რეგიონული თანამშრომლობა.

1966 წლის სექტემბერში ევროპის საბჭოს საკონსულტაციო ასამბლეამ მიიღო რეკომენდაცია №470 ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის თანამშრომლობის შესახებ და მინისტრთა კომიტეტს დაავალა შეემუშაებინა რეგიონული თანამშრომლობის კონვენციის პროექტი. 1974 წლის თებერვალში საფუძვლიანი, მრავალწლიანი შესწავლის შემდეგ მინისტრთა კომიტეტმა მიიღო რეზოლუცია №74/8. სასაზღვრო რეგიონების ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს შორის თანამშრომლების შესახებ. ევროპის საბჭომ შეიმუშავა შესაბამისი რეკომენდაციები: 1. განხორციელდეს თანამშრომლობა ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს შორის იმ სფეროში, რომლებიც ნებადართულია ეროვნული კანონმდებლობით; 2. ეროვნულ კანონმდებლობაში შეტანილ იქნეს შესაბამისი ცვლილებები, რომლებიც აღმოფხვრავენ დაბრკოლებებს ადგილობრივ ხელისუფლების ორგანოებს შორის თანამშრომლობის განვითარებას; 3. უზრუნველყოფილი იქნეს ადგილობრივ ხელისუფლების ორგანოების აუცილებელი საშუალებებით საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარებისათვის.

პირველი პროექტი ჩარჩო კონვენციისა დასამტკიცებლად გატანილ იქნა ევროპის ადგილობრივი თვითმმართველობის მინისტრთა პირველ კონფერენციაზე ქ. პარიზში 1975 წლის 21-22 ნოემბერს. თავიანთ, მეორე კონფერენციაზე ქ. ათენში (1976 წლის 25-27 ნოემბე-

რი) რეკომენდაცია გაუწიეს ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტს მიეღოთ კონვენციის პროექტი. პროექტის მიღებას რეკომენდაცია გაუწია ევროსაბჭოს საპარლამენტო ასამბლეამ (რეკომენდაცია №784 – 1976 წელი და № 802 – 1977 წელი). კონვენციის პროექტი მოიწონა ადგილობრივი და რეგიონალური ხელისუფლების კონფერენციამ. 1977 წელს ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტმა დაამტკიცა კონვენციის ტექსტი და იგი წარუდგინა საპარლამენტო ასამბლეას, რომელმაც მოიწონა კონვენცია (№96 – 1979 წელი).

საპარლამენტო ასამბლეის გადაწყვეტილების საფუძველზე მინისტრთა კომიტეტმა გადაწყვიტა კონვენცია გახსნილი ყოფილიყო ხელმოწერისათვის. ეს მოხდა 1980 წლის 21-23 მაისს ქ. მადრიდში, თვითმმართველობის საქმეთა მინისტრების მე-4 კონფერენციაზე. კონვენციის მიზანია დაეხმაროს რეგიონალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს შეთანხმების დადებას მათი კომპეტენციის ფარგლებში. ამ შეთანხმებაში ლაპარაკია ტერიტორიის განვითარებაზე, ბუნებრივი გარემოს დაცვაზე, რეგიონულ განვითარებაზე და საგანგებო შემთხვევებში ურთიერთდახმარებაზე. ასევე საერთაშორისო გაერთიანების შექმნაზე 1995 წელს მიღებულ იქნა ქ. მადრიდის კონვენციის დამატებითი ოქმი (ETS № 159 additional Protocol to the European Outline Convention on transfrontier cooperation between Territorial Communities or authorities, Strasbourg 09.11.1995.) მასში მოცემულია „ტიპიური საერთაშორისო შეთანხმება თანამშრომლობის განვითარებისათვის“. დოკუმენტი მიზნად ისახავს დაეხმაროს, როგორც სახელმწიფოს, ისე ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებას საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარებაში. ზუსტად განსაზღვრა ტერიტორიული ერთეულის, რეგიონის უფლებები საერთაშორისო თანამშრომლობის სფეროში.

მადრიდის კონვენციის მეორე დამატებითმა ოქმმა, რომელსაც ხელი მოეწერა 1998 წელს (ETS № 169 additional Protocol to the European Outline Convention on transfrontier cooperation between Territorial Communities or authorities, Strasbourg 05.05.1998). მან განსაზღვრა სამართლებრივი ჩარჩოები რეგიონთა საერთაშორისო თანამშრომლობისათვის. მიენიჭათ უფლება დადონ შეთანხმება მეორე ქვეყნის რეგიონთან. ეს თანამშრომლობა განსაზღვრულია, როგორც საერთაშორისო სამართლებრივი ნორმებით, ისე ეროვნული კანონმდებლობით.

მადრიდის კონვენციაში გამოთქმულ იდეებს მხარი დაუჭირეს საერთაშორისო ორგანიზაციებმა. 1983 წელს რეგიონალური დაგეგმვის მინისტრების კონფერენციამ მიიღო რეგიონული განვითარების ქარტია, რადგანაც განსაკუთრებული ყურადღება რეგიონთა საერთაშორისო თანამშრომლობას და უშუალო კონტაქტებს მეზობელ რეგიონებს შორის საზღვრის ორივე მხარეს.

რეგიონთა საერთაშორისო თანამშრომლობის მნიშვნელობას ხაზი გაესვა ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტი-აში, რომელიც მიღებულ იქნა 1985 წლის ოქტომბერში (ქარტიის სტატია 10.3).

1989 წელს მიღებულ იქნა სპეციალური დეკლარაცია რეგიონ-თა საერთაშორისო თანამშრომლობის მხარდასაჭერად. აღნიშნულ იქნა მიღწეული წარმატებები და გამოთქმულ იქნა მხარდაჭერისათ-ვის მზადყოფნა.

1992 წელს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების კონფერენციაზე მიღებულ იქნა რეზოლუცია №232 „აქტონომია, უმ-ცირესობანი, ნაციონალიზმი და ევროკავშირი“. რეზოლუცია ევრო-კავშირის წევრ ქვეყნებს მოუწოდებს ხელი შეუწყონ საერთაშორი-სო თანამშრომლობის განვითარებას რეგიონული და ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე. ასევე ეფექტური მხარდაჭერა გაუწი-ონ კულტურულ და სოციალურ-ეკონომიკური ურთიერთობების გან-ვითარებას იმ ეთნოსებს შორის, რომლებსაც აქვთ ერთი კულტურა, ერთნაირი ტრადიციები და ენა.

1995 წლის 21 მარტს ევროპის 52-მა ქვეყანამ ხელი მოაწერა პაქტს ევროპაში სტაბილურობის შესახებ. პაქტში განსაკუთრებით ხაზი გაესვა იმას, რომ კეთილმეზობლურმა ურთიერთობებმა ხელი უნდა შეუწყონ რეგიონული განვითარების სოციალურ-ეკონომიკური ხასიათის სიძნელეების დაძლევას. რეგიონთა საერთაშორისო თა-ნამშრომლობის პოტენციალის ეფექტურობის ზრდას, ადამიანის პი-რადი თავისუფლების განხორციელებას.

რა არის ევროპული რეგიონი? მთელი XX საუკუნის მეორე ნა-ხევრის განმავლობაში მიმდინარეობს დისკუსია იმის თაობაზე, თუ რა არის რეგიონი. გეოგრაფები, ისტორიკოსები, პოლიტოლოგები, ეკონომისტები, ეთნოგრაფები განსხვავებულად განსაზღვრებენ „რე-გიონის“ ცნების შინაარსს.

ევროპის რეგიონალურმა ასამბლეამ ცოტა ხნის წინ მიიღო რე-გიონის ცნების ასეთი განმარტება - „რეგიონი არის ტერიტორიული

ერთეული, რომელიც სახელმწიფოს დონის შემდეგ მომდევნოა, რომელიც ფლობს თვითმმართველობის საკუთარ სისტემას“. რეგიონის ნიშნად დაფიქსირებულია თვითმმართველობის სისტემის არსებობა. ევროპამ რეგიონის ცნებას უპირატესობა მიანიჭა ავტონომიის ცნებასთან მიმართებაში. ეს ნიშნავს, რომ უპირატესობა მიეცა ტერიტორიული მოწყობის სოციალურ-ეკონომიკურ და არა ნაციონალურ

ტერიტორიულ პრინციპს. ასევე რეგიონული თანამშრომლობის ძირითადი სფეროა სოციალურ-ეკონომიკური სფერო. ევრორეგიონული პოლიტიკის ერთ-ერთი უმთავრესი ელემენტია ფინანსური დახმარება, რომელიც მიზნად ისახავს რეგიონების ეკონომიკური და სოციალური დონის ამაღლებას. ამისათვის შემუშავებულ იქნა რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების უნიფიცირებული კრიტერიუმები: 1. უმუშევრობის დონე; 2. მიგრაციული პროცესების დინამიკა; 3. ერთ სულ მოსახლეზე შიდა ეროვნული პროდუქტის ოდენობის მაჩვენებელი.

პრობლემური აღმოჩნდა არა მარტო რეგიონის ერთგვაროვანი ცნების შემუშავება, არამედ რეგიონის ტერიტორიული ზომების განსაზღვრა. ევროკავშირმა შემოიღო ე.წ. (Nomenclature of Territorial Units for Statistics).

NUTS 1 – უდრის გერმანიის ფედერალური მიწების ტოლ ტერიტორიას;

NUTS 2 – უდრის ფრანგული რეგიონის ტოლ ტერიტორიას;

NUTS 3 – უდრის ფრანგული დეპარტამენტის ტოლ ტერიტორიას;

NUTS 4 – უდრის მუნიციპალიტეტის ტოლ ტერიტორიას.

ამის მიხედვით ზოგ ქვეყნებში შეიცვალა ტერიტორიული, ადმინისტრაციული და სტატისტიკური სტრუქტურები. ევროკავშირში არის NUTS 1-ის ტოლი 71 რეგიონი, NUTS 2-ის ტოლი 183 რეგიონი, NUTS 3-ის ტოლი 1044 რეგიონი. ევროპის რეგიონული პოლიტიკა განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევს NUTS 2-ის ტოლფას რეგიონთა საერთაშორისო თანამშრომლობის პროგრამების მთავარი სფეროა NUTS 3-ის დონის რეგიონები.

დღეს ევროპის მოსახლეობის 24% ცხოვრობს ფედერალურ, 29% - რეგიონულ, 18% - დეცენტრალიზებულ და 29% - უნიტარულ სახელმწიფოებში.

ევროპის რეგიონულ თანამშრომლობის სტრუქტურების ჩამოყალიბების პარალელურად აქტიურდება რეგიონული პროგრამების პრაქტიკული განხორციელების პროცესი. 1975 შეიქმნა რეგიონული განვითარების ევროპული ფონდი. იგი გახდა ევროკავშირის საზღვრებში რეგიონთა ეკონომიკური განვითარების ღონეების დაახლოების პროცესის ძირითადი ინსტრუმენტი.

1988 წელს შეიქმნა ევროპის სოციალური ფონდი, რომლის ძალისხმევა კონცენტრირებულია უმუშევრობისა და ინდუსტრიული განვითარების პრობლემების გადაჭრაზე.

1962 წელს შეიქმნა ევროპის სოფლის მეურნეობისა და საგარანტიო ფონდი, რომელიც დაკავებულია სოფლის მეურნეობაში სტრუქტურული ცვლილებების განხორციელებით. 1989 წელს განხორციელდება ევროპული ფონდების რეფორმა მათი ეფექტიანობის ამაღლების მიზნით და შემუშავებული იქნა რეგიონული პოლიტიკის ახალი პრიორიტეტები (ე.წ. objectives 1-5b). შეიცვალა პროგრამათა დაფინანსების პრინციპი, შეიცვალა ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებასთან თანამშრომლობის მეთოდოლოგია. რეგიონული ასოციაციები იქმნება ორი ამოცანის გადასაწყვეტად: 1. ევროსაბჭოში რეგიონთა ინტერესების დაცვა; 2. რეგიონთა კონკრეტული პრობლემების გადასაჭრელად ძალისხმევის გაერთიანებისათვის.

1971 წელს შეიქმნა საზღვრისპირა რეგიონების ასოციაცია. მასში შედის 40 რეგიონი (Association of European Frontier Regions). 1981 წელს შემუშავებული იქნა შავსლესპირა რეგიონების თანამშრომლობის ქარტია. მასში ხაზი გაესვა იმას, რომ ამგვარი რეგიონები არიან რეგიონული განვითარების მთავარი ძალა. 1990-1993 წწ. ასოციაციამ განახორციელა პოლიტიკური პროექტი ევროკავშირის ფინანსური მხარდაჭერით სასაზღვრო რეგიონების ტექნიკური დახმარებისათვის. მადრიდის კონვენციის დამატებით ოქმებში განისაზღვრა სასაზღვრო რეგიონთა შორის თანამშრომლობის პრინციპები. ესენია: ამ თანამშრომლობამ კი არ უნდა შეცვალოს ან დაარღვიოს საზღვრები, არადემ საზღვრები უნდა გახდეს გამჭვირვალე. ამ თანამშრომლობამ უნდა მოხსნას პოლიტიკური და ეკონომიკური ბარიერები ინოვაციისათვის. ამ სახის თანამშრომლობამ ხელი უნდა შეუწყო ინიციატივების აქტივიზებას ლოკალურ დონეზე და სასურველია, რომ სასაზღვრო რეგიონთა თანამშრომლობაში ჩართული იქნეს სხვადასხვა სახელმწიფოთა რაც შეიძლება მეტი რეგიონი.

პერიფერიული და ზღვისპირა რეგიონების კონფერენცია (The Conference of peripheral Maritime Regions) შეიქმნა 1973 წელს მაისში 100 რეგიონია გაერთიანებული. კონფერენცია ემსახურება ორი აზრ-
ცანის განხორციელებას: 1. იგი მოითხოვს ეკონომიკური აქტივობის გადატანას ცენტრალური რეგიონებიდან პერიფერიულ და ზღვისპირა რეგიონებში; 2. ზღვისპირა ტერიტორიების რესურსების გამოყენების ხელშეწყობა. 1990 წელს კონფერენციამ მიიღო ზღვისპირა რეგიონების ევროპული ქარტია. ეს კონფერენცია შედგება 4 კომისიისაგან: კუნძულების კომისია, ჩრდილოეთის ზღვის კომისია, ხმელთაშუა ზღვის კომისია.

1984 წელს შეიქმნა ტრადიციული ინდუსტრიული რეგიონების სამუშაო ჯგუფი (The Working Group of Traditional Industrial Regions). იგი აერთიანებს ევროპის 20 რეგიონს. ორგანიზაციის მიზანია ხელი შეუწყოს ურთიერთხელსაყრელი ურთიერთკავშირის დამყარებას ინდუსტრიულ რეგიონებს შორის.

1988 წელს შეიქმნა რეგიონალური ორგანიზაცია ევროპის 4 ძრავი (Four Motors of Europe). მასში შედის ბადენ-ველტენბერგი (გერმანია), კატალონია (ესპანეთი), ლომბარდია (იტალია), და რონ-ალპი (საფრანგეთი). ორგანიზაციის მუშაობის ძირითადი მიმართულებაა სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის და კომუნიკაციების განვითარება, თანამშრომლობა ახალი ტექნოლოგიებისა და მეცნიერების სფეროში.

ამ ორგანიზაციების საქმიანობიდან ჩანს, რომ ევრორეგიონული პოლიტიკის ერთ-ერთი ძირითადი მიზანია დახმარება სუსტი რეგიონებისადმი და მათი განვითარების ღონის დაახლოება საშუალო ევროპულ დონესთან. ამისათვის დღეს პრიორიტეტული ხდება არა უბრალოდ ფინანსური დახმარება, არამედ ეფექტური გამოყენება იმ არსებული რესურსებისა რაც აქვთ რეგიონებს. დღეს რეგიონული თანამშრომლობა ემყარება სუბსიდიარობის, პარტნიორობისა და მონიტორინგის პრინციპებს. რეგიონთა თანამშრომლობის მთავარი შედეგია საერთაშორისო ურთიერთობების დეცენტრალიზაცია. თანამშრომლობის მთავარი კრიტერიუმია ეფექტურობა. ამ თანამშრომლობისას ყველამ უნდა ისარგებლოს. რეგიონულ გაერთიანებათა მრავალსახეობა მიუთითებს რეგიონული თანამშრომლობის ფორმების მრავალფეროვნებაზე. ამიტომ შესაძლებელია ქვეყანა ჩაერთოს ამ თანამშრომლობაში საკუთარი სპეციფიკისა და ინტერე-

სების გათვალისწინებით. ასეთი თანამშრომლობა გულისხმობს ინტერესთა ბალანსის დაცვას რეგიონში.

ეს არის პროგრამა Interreg-1, რომელიც განხორციელდა 1989-1993 წლებში. ეს იყო პრაქტიკული რეალიზაცია ლოსუნგისა: „ევროპა საზღვრების გარეშე“. მიღებულ იქნა რა აშკარად დადებითი შედეგები, ევროკავშირმა გადაწყვიტა გაეგრძელებინა ეს პროგრამა სახელწოდებით Interreg-1, რომლის ძირითადი ამოცანაა: სასაზღვრო, პერიფერიული რეგიონების დახმარება იმ პრობლემების გადაჭრაში, რომლებიც გამომდინარეობენ ამ რეგიონების იზოლაციიდან, საერთოდ ევროკავშირის ეკონომიკის სფეროდან და ასევე საკუთარი ქვეყნის ეკონომიკის სფეროდან, ევროკავშირის ქვეყნების შიგნით საერთაშორისო ურთიერთკავშირის ქსელის გაფართოება და გამრავალფეროვნების მხარდაჭერა და ახალი ქვეყნების ჩართვა ამ ქსელში ე.წ. დიდი ევროპის საზღვრებში ანუ თანამშრომლობის ახალი შესაძლებლობების განვითარება მესამე ქვეყნებთან, რომლებიც ევროკავშირის საზღვრებს გარეთაა. ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს აქვთ შესაძლებლობა გამოცხადებული პროგრამის ფარგლებში შეიმუშაონ საკუთარი რეგიონალური პროგრამები. მაგალითად, საფრანგეთ-ესპანეთის ერთობლივი რეგიონალური პროგრამა ატარებს შემდეგ სახელს: `Interreg-2 პირენეი.

Interreg-2 პროგრამების განხორციელების საბაზისო ტერიტორიად გამოცხადდა დონის NUTS-3 დონის რეგიონი. თანხის ოდენობა, რომელიც მიედინება რეგიონალური პროგრამების დაფინანსებისათვის განისაზღვრება მოსახლეობის რაოდენობით, საერთაშორისო ურთიერთობების ინფრასტრუქტურის განვითარების დონით და პროგრამის ხასიათით. Interreg-2-ის ფარგლებში საერთაშორისო პროგრამების თანადაფინანსება ხდება ეროვნული მთავრობის მიერ. ევროპის კომისიამ განსაზღვრა, რომ ფინანსური დახმარების 75% მიემართება იმ რეგიონებში, სადაც შიდა ეროვნული პროდუქტის ოდენობა ერთ სულ მოსახლეზე შეადგენს საერთო ევროპული დონის 75%-ზე ნაკლებს. ამ აზრით, Interreg-2 პროგრამა მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია რეგიონთა სოციალურ-ეკონომიკური დონის დაახლოების.

1996 წელს ევროკომისიამ დამატებით შეიმუშავა Interreg-2-ის ქვეპროგრამა ე.წ. Interreg-2, რომელიც მიზნად ისახავს სწორედ რეგიონთა სოციალურ-ეკონომიკური დონეების დაახლოებისათვის

მხარდაჭერას. ამ მიზნისათვის გამოყოფილი იქნა 415 მილიარდი ეკიუ.

1989 წელს ევროკავშირმა შეიმუშავა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების დახმარების პროგრამა შემდეგ ამ პროგრამას შეუერთდა ჩეხეთი, სლოვაკია, სლოვენია, ბულგარეთი, რუმინეთი, ლიტვა, ლატვია, ესტონეთი, მაკედონია 1994 წელს ევროპარლამენტის ინიციატივით, სისტემური ეკონომიკური ტრანსფორმაციისათვის. პოლონეთი და უნგრეთი იყვნენ პირველები, რომლებიც ამ პროგრამაში ჩაერთვნენ, ამიტომ მან მიიღო სახელწოდება PHARE (Poland-Hungary: Action for Reconstructing of Economies). PHARE-ეს ჩარჩოებში ცალკე პროგრამად გამოიყო ახალი პროგრამა, იმ რეგიონებთან თანამშრომლობისათვის, რომლებიც უშუალოდ ესაზღვრებოდნენ ევროკავშირის სახელმწიფოებს (PHARE Cross-Border Cooperation Program).

ევროკავშირმა აღმოსავლეთ ევროპისა და დსთ-ს ქვეყნებისათვის შეიმუშავა ახალი რეგიონალური პროგრამა CREDO, რომელიც მიზნად ისახავდა მხარდაჭერას მცირე პროექტებისადმი და რომლებიც უნდა განხილული იქნეს, როგორც პირველი ნაბიჯები დიდი პროექტების შესაძლებლობების გამოვლინებისათვის. ეს პროგრამა აფინანსებს პროექტებს ეკონომიკის, სოციალური და კულტურული თანამშრომლობის, ურბანისტიკის და კვალიფიკაციის ამაღლების სფეროებში. ასევე ფინანსურ მხარდაჭერას უწევს ინიციატივებს ეკოლოგიისა და დემოკრატიის სფეროებში, ადამიანებს შორის პიროვნული ურთიერთობების გაფართოებას.

1996 წელს CREDO-ს პარალელურად TACIS-ის პროგრამით ფარგლებში შემუშავებული იქნა თანამშრომლობის პროგრამა დსთ-ს ქვეყნებისათვის (TACIS Cross-Border Cooperation Program). ევროკავშირმა შეიმუშავა სპეციალური პროგრამა რეგიონალ დაგეგმვასა და მენეჯმენტში აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისათვის (TACIS-ი და PHARE). (1997.05.04. ჩატარებული იქნა საერთო ევროპული კონფერენცია რეგიონალ/სივრცით დაგეგმვაში დასკვნითი დეკლარაცია).

ამრიგად, დღეს ევროპაში 30-ზე მეტი საერთაშორისო რეგიონული ასოციაციაა, რომლებიც ჩართულნი არიან ევროპის რეგიონულ თანამშრომლობაში. მზად არის თუ არა საქართველო დღეს სრული მასშტაბით ჩაერთოს ევროპის რეგიონალურ თანამშრომ-

ლობაში და ქვეყნის სასარგებლოდ გამოიყენოს ის შესაძლებლობები რასაც ევროპის რეგიონალური თანამშრომლობა იძლევა.

1998 წელს სტრასბურგში V სესიაზე მიიღეს დიდი ევროპის რეგიონალური დაგეგმვის პერსპექტივის ჩარჩო ხელშეკრულება, რაც განპირობებულია ევროპის გაფართოების პროცესით. შემუშავებული იქნა საერთო ევროპული სტრატეგია, რომელიც მოიცავდა ყველა ქვეყანას და გახსნიდა ახალ პორიზონტსა და პერსპექტივებს რეგიონალური ეროვნული და ევროპული სივრცობრივი დაგეგმვისა. ეს მიანიშნებს, რომ ახალი რეგიონალური პოლიტიკა ითვალისწინებს რეგიონალური პოლიტიკის საერთო ევროპულ ასპექტებს. თითოეული რეგიონის ადგილი განისაზღვრება და დამკვიდრდება არა მარტო ეროვნულ, არამედ ევროპის პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სოციოკულტურულ სივრცეში. რეგიონალური პოლიტიკა განიხილება როგორც სოციალური ინსტრუმენტი (და არა პოლიტიკური ინსტრუმენტი) ევროპის რეგიონებს შორის განსხვავების დონის შემცირებისა და უმუშევრობის დონის ზრდის შემცირებისა” (4.2) რეგიონალურმა პოლიტიკამ როგორც სოციალურმა ინსტრუმენტმა მოსახლეობას უნდა შეუქმნას პირობები ეკონომიკაში მიმდინარე ცვლილებებთან ადაპტაციისათვის და იმ სტრუქტურულ ცვლილებებთან რასაც ადგილი აქვს გლობალური ეკონომიკის პირობებში. “პოლიტიკურმა ხელისუფლებამ უკეთ უნდა გააკონტროლოს ეკონომიკის გლობალიზაციისა და ლიბერალიზაციის ტერიტორიული ეფექტი” (4.3) რათა დაცული იქნეს ბალანსი რეგიონალურ დაგეგმვასა და თავისუფალ ბაზარს შორის. ევროპის გაფართოებისა და გლობალური ეკონომიკის პირობებში რეგიონალური პოლიტიკის ახალი ამოცანაა-მდგრადი, უწყვეტი და ეკოლოგიურად ჯანმრთელი განვითარება. ეს რეგიონალური ხელისუფლების პასუხისმგებლობასა და კომპეტენციის ზრდას იწვევს. ახლა უპირველესი ამოცანაა არა ცენტრი-რეგიონის ურთიერთობის აგება, არამედ რეგიონისა და ევროპის ურთიერთობის აგება. ევროპა აყალიბებს ახალ რეგიონალიზმს. ყალიბდება რეგიონის შექმნის ახალი მოტივები, რეგიონის ახლებური განსაზღვრა და ამით განპირობებულია რეგიონების ახალი აღმოჩენა. დღეს აქტუალური და რეგიონალური პოლიტიკის მნიშვნელოვანი ასპექტია-რეგიონის როლის განსაზღვრა არა მარტო სახელმწიფოში, არამედ ერთიან ევროპულ სივრცეში. ახალი რეგიონალიზმი არ არის მხოლოდ ცენტრი-რეგიონის დიხოტომიაზე აგებული ურთიერთობა. ევროკავშირისათვის რეგიონი არის განსხ-

ვაგებულ იდენტურობაზე დაფუძნებული ორგანიზაციების ურთიერთობა, როგორიცაა: საერთო ევროპული, ეროვნული და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები. ამ ტანამშრომლობაში ჩართული არიან საგაჯრო პალატები, განვითარების სააგენტოები, ბიზნესი, პროფკავშირები. რეგიონი ჩაერთო მიმართებათა სისტემაში, ყველაინი კი ჩართული არიან ერთიან პროცესში, რომელსაც ეწოდება რეგიონის ეკონომიკური ზრდის გენერირება და მართვა. მისი მიზანია რეგიონის კონკურენტუნარიანობის ამაღლება.

საინტერესოა ევროპული ინტეგრაციისა და ევროპული რეგიონალიზმის მიმართება. ევროპა ეროვნულ სახელმწიფოთა ევროპიდან მიდის რეგიონთა ევროპისაკენ. ეს ნიშნავს ევროპული კავშირის უფრო ღრმად დაფუძნებას, მისთვის უფრო დიდი ეკონომიკური, პოლიტიკური და სოციალური ბაზის შექმნას, მოსახლეობის უფრო დიდი ფენების ჩართვას ევროინტეგრაციის პროცესში, რომლებმაც უნდა იგრძნონ ვალდებულება და სიკეთე ამგვარი ინტეგრაციისა. ამიტომ ევროპისათვის რეგიონალიზაცია არ ნიშნავს დეზინტეგრაციას. რეგიონალიზაცია არის გზა საერთო ევროპისაკენ, ამ დანაწევრებისას უკეთ ხდება ინტერესთა დაფიქსირება, ლოკალიზაცია და გათვალისწინება. ევროპა როგორც ღირებულებათა თანამეგობრობა უფრო მყარი ხდება ინტერესთა თანამეგობრობაზე დაყრდნობით.

ევროპული რეგიონების თანამშრომლობა - ერთის მხრივ არსებობს რეგიონალური თანამშრომლობის ევროპული სტრატეგია და თვითონ რეგიონებს შორის არსებობს განსხვავებული სტრატეგიები რეგიონალური თანამშრომლობისა. არსებობს რეგიონთა საერთაშორისო თანამშრომლობაში ჩართული რეგიონების სამი ტიპი:

1. რეგიონები, რომლებიც გამოირჩევიან ეკონომიკური განვითარების მაღალი დონით და ძლიერი საექსპორტო პოტენციალით."

2. ეთნიკური რეგიონები, რომლებიც ჩართული არიან რეგიონალურ თანამშრომლობაში.

3. სასაზღვრო რეგიონები, რომლებიც განსაკუთრებულ როლს თამაშობენ ქვეყნის საგარეო პოლიტიკის განხორციელების პროცესში და უშიშროების საკითხის გადაწყვეტისას. სასაზღვრო რეგიონების არასტაბილურობა უარყოფით გავლენას ახდენენ ქვეყნის გეოპოლიტიკურ ვითარებაზე. საზღვრისპირა რეგიონები არიან ეთნოსთა, კულტურათა, ეკონომიკების შეხვედრის ადგილი.

ეს მოითხოვს ამ რეგიონების თანამშრომლობის შესაბამის სამართლებრივ, პოლიტიკურ და სხვა სტანდარტებით ყურადღებით განსაზღვრას. რადგან სწორედ ამ რეგიონების მეშვეობით ინერგება რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობის ახალი მოდელები. განსხვავებულია სახელმწიფოს მიმართება ეკონომიკურად ძლიერი რეგიონისადმი, რომელიც ჩართულია ევროპულ თანამშრომლობაში. აქ სტრატეგიის მიზანია რეგიონის კონკურენტუნარიანობის გაზრდა გლობალური ეკონომიკის პირობებში. საერთოდ რეგიონულმა ხელისუფლებამ უნდა შეძლოს მიიღოს მაქსიმალური მოგება რეგიონის გეოგრაფიული მდებარეობიდან, რეგიონის იმიჯიდან, რეგიონის საერთაშორისო არენაზე პოზიციონირების თავისებურებიდან. რეგიონალური განვითარების შიდა ფაქტორები საერთაშორისო ყურადღებისა და ინტერესის საგანი ხდება. მისით განისაზღვრება რეგიონის ადგილი მსოფლიოს ეკონომიკურ და პოლიტიკურ სივრცეში. რეგიონალური თანამშრომლობის წარმატებაზე პასუხისმგებელია როგორც ცენტრალური ხელისუფლება ისე რეგიონალური ელიტა.

ევროპის რეგიონული პოლიტიკა გასცდა ეროვნულ სახელმწიფოთა საზღვრებს და იქცა საერთო ევროპულ რეგიონალურ პოლიტიკად, რომელსაც ევროკავშირი ახორციელებს მასში შემავალი რეგიონების მიმართ. ევროკავშირის რეგიონული პოლიტიკა მიმართულია ევროკავშირის ეკონომიკური, პოლიტიკური,

სოციალური და ტერიტორიული ერთიანობის განმტკიცებისაკენ. ევროპის რეგიონული პოლიტიკა არის ინსტრუმენტი ფინანსური სოლიდარობისა და ეკონომიკური ინტეგრაციის მისაღწევად. ეს პოლიტიკა სოციალურად ორიენტირებულია, რადგან ევროკავშირის დაფინანსების 1/3 გამოიყოფა რეგიონთა შორის განვითარების თვალსაზრისით და მოქალაქეთა შორის მატერიალური მდგომარეობის კუთხით უთანასწორობის შესამცირებლად.

ევროპის რეგიონული პოლიტიკა ამის მიღწევას ცდილობს ორი გზით: 1. ჩამორჩენილი რეგიონების სუბსიდირებით, 2. რეგიონული დიფერენცაციის შესუსტება უნდა მიღწეული იქნეს არა უბრალოდ რეგიონთა შორის რესურსების გადანაწილებით, არამედ თვითონ რეგიონების მიერ საკუთარი განვითარების გზებისა და რესურსების მონახვა და ერთიან კონკურენტულ გარემოში ჩართვა.

რეგიონთა შორის რესურსების გადანაწილების მოდელი (ე.წ. კომპენსაციური მოდელი) - ახდენს რეგიონთა სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობათა განსხვავების დაბალანსებას. იგი პოლიტიკუ-

რად აუცილებელია, მაგრამ კლავს ინიციატივას. ზარმაცს კიდევ უფრო ზარმაცს ხდის. ამიტომ სახელმწიფომ უნდა უსრუნველყოს მხოლოდ მოსახლეობის ცხოვრების ღონის მინიმალური სტანდარტი.

რეგიონთა ფოკუსირებული (პოლარიზებული) განვითარების მოდელი - ამ მოდელის მიხედვით, უნდა განისაზღვროს რეგიონი-ლოკომოტივი და მას მიეცეს უპირატესი ხელშეწყობის რეჟიმი ეკონომიკის შემდგომი განვითარებისათვის. მისი შედეგია მთლიანად ქვეყნის ეკონომიკის განვითარება.

რეგიონის განვითარების ლიბერალური მოდელი - ეს მოდელი გულისხმობს რეგიონის ინფრასტრუქტურის განვითარებას, ინვესტიციების მოზიდვას ძლიერი რეგიონის მხარდასაჭერად მათი სწრაფი ეკონომიკური განვითარების მიზნით. ამ შემთხვევაში რეგიონს მეტი დამოუკიდებლობა ენიჭება.

ევროკავშირი, ევროპის რეგიონთა ასამბლეა მოუწოდებს, რომ „ტერიტორიული ერთეულები უნდა განვიხილოთ მათი ეკონომიკური და სოციალური იდენტურობის ასპექტით“ (5.2). რეგიონალიზაცია აღარ განიხილება როგორც იძულებითი ნაბიჯი, რომელიც უნდა გადადგას ცენტრმა რეგიონის ზეწოლით. იგი ხშირად განიხილებოდა ნაბიჯად ქვეყნის ერთიანობის წინააღმდეგ. „გამოყენებული იქნეს ევროპული ქვეყნების დადებითი გამოცდილება, სადაც რეგიონალიზაცია გადაიქცა ეროვნული ერთიანობის მნიშვნელოვან ფაქტორად“ (8). ის არის საშუალება პოლიტიკური და ეკონომიკური პრობლემების გადასატრელად ღონისძიებათა და ძალისხმევათა გაერთიანება. ევროკავშირი მოუწოდებს „რეგიონალიზაცია აღიარონ პოლიტიკური საშუალების სახით, რომელსაც შეუძლია დაძაბულობისა და კონფლიქტების თავიდან აცილება სახელმწიფოში“ ეს არის პრინციპულად ახალი მიდგომა რეგიონის როლისადმი თანამედროვე ევროპაში. დღეს რეგიონალიზაცია არის ცენტრის მიერ შემოტანილი პოლიტიკური და სოციალური ინსტრუმენტი ქვეყნის მართვისა მობილურ, გლობალური ეკონომიკის პირობებში, როდესაც გადაწყვეტილების მიღების დრო სულ უფრო მცირე ხდება. ხდება მოსახლეობის უფრო მეტი ჩართულობა სახელმწიფოს მმართველობის ფუნქციაში და უშუალო დემოკრატიაში. ეს ნერგავს ხელისუფლების გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულობას. რეგიონალიზაცია ხელს უწყობს „წარმომადგენლობითი დემოკრატიის“ დემოკრატიის გადასვლას „უფლებამოსილებათა დელეგირებიდან“ იმ სისტემაზე. სადაც ხელისუფლების მიერ საკითხის განხილვაში და გადა-

წყვეტილების მიღებაში მონაწილეობას მიიღებს მოსახლეობის სულ უფრო ფართე წრე.

ევროკავშირმა შეიმუშავა რეკომენდაციები რეგიონის შექმნისა და მართვისა. პოლიტიკური ხელისუფლების მიერ ქვეყნის რეგიონალიზაციაზე პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღება არ არის საკმარისი. შემდეგი აუცილებელი ნაბიჯია რეგიონის არსებობის სამართლობრივი ბაზის შექმნა, იმ სამართლობრივი სივრცის შექმნა, რომელშიც იარსებებს რეგიონი. შემდგომი ნაბიჯია რეგიონალიზაციის პროცესის ინსტიტუციონალიზაცია. ამის შემდეგ საჭიროა რეგიონის სწორი მართვა. ამრიგად რეგიონალიზაცია საჭიროება სამ ეტაპს: პოლიტიკური გადაწყვეტილება, საკანონმდებლო ბაზის შექმნა, რეგიონალიზაციის სწორი ინსტიტუციონალურ მოწყობას. “სახელმწიფომ უნდა შექმნას ხელისუფლების რეგიონული ორგანოები, რომლებიც უნდა იქნან პირდაპირ ან არაპირდაპირი გზით არჩეული, ადგიურვილი აუცილებელი კომპეტენციით და საკუთარი ფინანსური რესურსებით. ამასთანავე სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს ფინანსური გათანაბრება”(4.7) რეგიონალიზაცია როგორც პოლიტიკის ინსტრუმენტი საშუალებას იძლევა გაეითვალისწინოთ ტერიტორიის სპეციფიკა სახელმწიფოს ფარგლებში და უფრო ზუსტი რეაგირება მოეხდინოთ მოსახლეობის პოლიტიკური, სოციალური, ეკონომიკური, კულტურული და ეკოლოგიური ხასიათის მოთხოვნები” (ევროპაში რეგიონალიზაციის მდგომარეობისა და პერსპექტივების შესახებ, 1999-65 რეკ.) ქვეყნის ტერიტორიული დაყოფა გულისხმობს, რომ ქვეყანა არის ტერიტორიულად პეტეროგენული. ამიტომ მათი მოთხოვნები განსხვავებულია და ეს გულისხმობს მათდამი განსხვავებულ დამოკიდებულებას. ამის აღიარების შემდეგ უმთავრესია რეგიონად, ტერიტორიულ ერთეულად ჩამოყალიბების კრიტერიუმის განსაზღვრას.

ხაზი გაესვა რეგიონის განვითარებისადმი კომპლექსური მიდგომის აუცილებლობას, რაც გულისხმობს ტერიტორიული ერთიანობის სოციალური, ეკონომიკური და ეკოლოგიური ასპექტების გაერთიანებას. ამიტომ რეგიონის განვითარება გულისხმობს ტერიტორიის როგორც მთლიანი კომპლექსის პრობლემების ხედვას.

ევროპის რეგიონული პოლიტიკის ერთერთი მთავარი მიზანია რეგიონის ჩამორჩენილობის დაძლევა, რაც პოლიტიკური დაძაბულობის ერთერთი ძირითადი მიზეზია. ამიტომ ევროპის ინტერესი მიმართულია რეგიონული განვითარებისა და რეგიონული თანამშრომ-

ლობისაკენ. საქართველოსათვის კი უპირველესია ქვეყნის რეგიონული მოწყობის მოდელის შემუშავება, რეგიონალიზმის საკანონმდებლო და ინსტიტუციონალური მოწყობა. ევროპის სახლის შექმნა შესაძლებელია მხოლოდ პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური უფლებამოსილებათა განაწილებით. ეს უზრუნველყოფს მოქალაქეთა ნამდვილ მონაწილეობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. რეგიონალიზაცია არის ეფექტური საშუალება პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალურ ინტერესთა ურთიერთგათავისმინებისა. რეგიონული მოწყობა შესაძლებელს ხდის უფლებამოსილებათა დელეგირებას სახელმწიფო-ეროვნული დონიდან რეგიონალ დონეზე და საერთო ევროპულ დონეზე. ეს ხელს უწყობს რეგიონული თანამშრომლობის განვითარებას, შესაძლებელს ხდის საერთაშორისო, საშინაო კონფლიქტები სმოწესრიგებას, მმართველობის ეფექტურობის ზრდას, დემოკრატიის ზრდას. რეგიონი პასუხისმგებელია მთელი ევროპის წინაშე და მთელი ევროპა პასუხისმგებელია თითოეული რეგიონის ეკონომიკური და სოციალური მდგომარეობის თაობაზე. ეს უზრუნველყოფს როგორც ქვეყნის ისე მთელი ევროპის საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ სტაბილურობას.

ევროპის რეგიონული განვითარების პოლიტიკის საფუძველია რეგიონთა უთანაბრობა, დეცენტრალიზაცია, დემოკრატიზაცია, ეკონომიკური ცხოვრების გლობალიზაცია. მთელ ევროპაში ხდება მართვის სტრუქტურისა და სისტემის ცვლილება. ყოველივე ეს მოითხოვდა რეგიონის ადგილისა და როლის ახლებურ განსაზღვრას ევროპის პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში. დაიწყო უფლებების, კომპეტენციების, პასუხისმგებლობების გადანაწილება საერთო მიზნის მიღწევის საქმეში. ქვეყნის პოლიტიკური სივრცის სტრატეფიკაცია ხდება რეგიონალიზაციის ფორმით.

ევროკავშირის რეგიონული პოლიტიკის პრინციპები :

ევროკავშირის რეგიონული პოლიტიკა ემყარება გარკვეულ პრინციპებს:

დაპროგრამირების პრინციპი - მოითხოვს სხვადასხვა წლიური გეგმების მომზადებას, რომლებიც ხორციელდება თანამშრომლობის მოდელზე აგებული გადაწყვეტილების მიღების პროცესების საშუალებით.

პარტნიორობის პრინციპი ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების, სოციალური და ეკონომიკური პარტნიორების განვითარების გეგმის მომზადებასა და განხორციელებას ყველა ეტაპზე.

დამატებითობის პრინციპი ევროკავშირის მიერ გაცემული დახმარება განიხილება მხოლოდ როგორც დამატებითი დახმარება და იგი ვერ შეცვლის სახელმწიფოს მიერ რეგიონისათვის გამოყოფილ დახმარებას. ევროკავშირი მხოლოდ მაშინ გამოყოფს დახმარებას თუ არსებობს სახელმწიფო დახმარება რეგიონისათვის.

სუბსიდიარობის პრინციპი მიზანია გადაწყვეტილების განხორციელება მმართველობის ყველაზე დაბალ დონეზე, რათა მათ ახლო ურთიერთობა ჰქონდეთ მოსახლეობასთან. აგეთვე იმის შესწავლა თუ რამდენად გამართლებულია ევროკავშირის დონეზე განხორციელებული ღონისძიებები სხელმწიფო, რეგიონალურ და ადგილობრივ დონეზე.

კოორდინაციის პრინციპი - მის თანახმად რეგიონალური პოლიტიკის სხვადასხვა დონეზე ჩატარებული ღონისძიებები ჰარმონიულად უნდა ერწყმოდეს ერთმანეთს სინერგიის ეფექტის მისაღწევად. (რეგიონალური განვითარება-უმნიშვნელოვანესი ამოცანა, თბ. 2006, გვ.108)

იმისათვის, რომ ნათელი წარმოდგენა ვიქონიოთ რეგიონალიზმის როგორც პოლიტიკური პრინციპის როლსა და მნიშვნელობაზე სახემწიფოებრივ მშენებლობაში აუცილებელია ძირითადი ცნებების დასუსტება, რომლებიც გამოყენებული იქნება ჩვენი მთავარი პრობლემის ანალიზისას.

რეგიონული განვითარების ინსტიტუტები და სტრატეგია რეგიონული და ადგილობრივი სტრატეგიის ეკონომიკური განვითარების უმნიშვნელოვანესი ნაწილია ინსტიტუციონალური სტრუქტურა. იგი მნიშვნელოვანწილად განსაზღვრავს სხვადასხვა სტრუქტურების როლს და უფლებამოსილებებს რეგიონული განვითარების სტრატეგიის შემუშავებაში და რეალიზაციაში. რეგიონული სტრატეგიის რეალიზაციის მექანიზმები ძალზედ განსხვავებულია ცალკეულ რეგიონებში და ქვეყნის შიგნით. ამდენად, რეგიონული სტრატეგიის განხორციელების ორგანიზაცია, გარდა რეგიონული განვითარების სპეციალიზირებული სააგენტოსი, მოიცავს მოქალაქეების და ორგანიზაციების დიდ რაოდენობას. ამასთან ევროკავშირის ქვეყნების გამოცდილებიდან შეგვიძლია გამოვეყოთ ორი უმთავრესი ფაქტორი.

რეგიონული განვითარების ინსტიტუტებისა და სტრატეგიის ორგანიზაციის ურთიერთკავშირი.

რეგიონული განვითარების სტრატეგია თავისი ბუნებით ტერიტორიული და უწყებათაშორისი ხასიათისაა. ამასთან საერთო ეკონომიკურ პოლიტიკასთან კავშირით რეგიონული პოლიტიკა ზეგავლენას ახდენს სტრატეგიის სხვა ელემენტებზე და თავადაც განიცდის გავლენას სტრატეგიის სხვა კომპონენტებისაგან როგორიცაა შრომითი რესურსების ბაზარი, კონკურენცია, მრეწველობის, ეკოლოგიის, ტრანსპორტის, განათლებისა და მეცნიერების სფეროში გატარებული პოლიტიკა. ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის მთავრობათა მონაცემებით პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში რეგიონული პოლიტიკა ასევე მჭიდროთაა დაკავშირებული პრივატიზაციის და რესტრუქტურისაციის პოლიტიკასთან. განსხვავებული ინსტიტუციონალური ჩარჩოები რეგიონული პოლიტიკის განხორციელებაში მონაწილეობას ღებულობენ სხვადასხვა დონის მმართველობის ორგანოები. ამგვარად ყალიბდება ცენტრალურ-რეგიონული სამთავრობოთშორისი ურთიერთობები. საერთაშორისო გამოცდილება აჩვენებს, რომ როგორც უნიტარულ, ისე ფედერაციულ, როგორც ცენტრალიზებულ, ისე დეცენტრალიზებულ სისტემებს შეუძლიათ მართონ რეგიონული განვითარების პროგრამები. ბოლო პერიოდში განსაკუთრებით დიდი ყურადღება ექცევა რეგიონების ეკონომიკურ განვითარებას და ცენტრალური ორგანოები ახდენენ მთელი რიგი ფუნქციების დელეგირებას რეგიონულ ორგანოებს. ტრადიციულად არსებობდა ორი მიდგომა ეკონომიკური განვითარებისადმი, რომელიც ეფუძნებოდა კონსტიტუციურ რეგულირებას.

უნიტარულ სახელმწიფოებში (მაგ. გაერთიანებული სამეფო, ირლანდია და სკანდინავიის სახელმწიფოები) ცენტრალური მთავრობის ინსტიტუტები უმთავრესად პასუხს აგებდნენ რეგიონული პოლიტიკის დაგეგმვაზე და განხორციელებაზე. ამ ქვეყნებში რეგიონული სტრატეგია ხორციელდებოდა „ზემოდან ქვემოთ“ და რეგიონული ორგანოები იყვნენ ძალიან სუსტი ან საერთოდ არ არსებობდნენ, ხოლო ადგილობრივი ორგანოებს გააჩნდათ შესაძლებელი პასუხისმგებლობა ეკონომიკურ განვითარებაზე. განსხვავებით, ფედერაციულ სახელმწიფოებში (ავსტრია, გერმანია, ბელგია და აშშ) ეკონომიკური განვითარებისადმი მიდგომა იყო ძირითადად „ქვემოდან ზემოთ“. ცენტრალური ხელისუფლება უზრუნველყოფდა სამართლებრივ ბაზას და რეგიონთშორის კოორდინაციას და ერე-

ოდა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა რეგიონული/ადგილობრივი ორგანოები არ იყვნენ შემძლე ჯერონად გადაეწყვიტათ ესა თუ ის კონკრეტული საკითხები. მას შემდეგ, რაც თანდათანობით იშლება და განსხვავება ფედერაციულ და უნიტარულ სახელმწიფოებს შორის რეგიონული პოლიტიკის განმახორციელებელი ორგანიზაციული სტრუქტურები ხდებოდნენ უფრო მრავალგვარი (თვით უნიტარულ სისტემაშიც კი) სამართლებრივი საფუძვლებისა და რეგულირების გარემოს, ცენტრალურ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეზე უფლებამოსილებათა გამიჯვნის, პროგრამების მასშტაბების და დაფინანსების ოდენობიდან გამომდინარე. სხვადასხვა ქვეყნებში განსხვავებულია პროგრამის განხორციელების ორგანიზაციული დონის ძიებებიც. კერძოდ, ამ დონის ძიებებს ახორციელებს ან არსებული ადმინისტრაციული სტრუქტურა (ერთი ან რამოდენიმე სამინისტრო) ან იქმნება სპეციალიზირებული დაწესებულება.

რა არის რეგიონი - რეგიონი არ არის მარტო ტერიტორიული ერთეული, თვითმმართველობის სუბ-ნაციონალური დონე, არამედ რთული ეკონომიკური და სოციალური სისტემა, პოლიტიკური, ეკონომიკურ-კულტურული ინტერესების ორგანიზებისა და გამოხატვის ადგილი. ამით არის განპირობებული რეგიონის როლი ქვეყნის პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში. ქვეყნის რეგიონალიზაცია არის შედეგი ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის გარკვეული პრინციპის განხორციელებისა. არსებობს რეგიონალიზაციის კულტურულ-საგანმანათლებლო და საზოგადოებრივ-პოლიტიკური ტერიტორიული-ეკონომიკური და ნაციონალურ-ტერიტორიული პრინციპი. ერთი პრინციპი ყურადღებას აქცევს სოციალურ-ეკონომიკურ თავისებურებებს, მეორე კი ეთნიკურ-კულტურულ თავისებურებებს. რეგიონი არის გარკვეული ტერიტორიული ერთეული ქვეყნის შიგნით და ამავე დროს რეგიონი სოციალურ, ადამიანთა ერთობაა, რომლებიც ცხოვრობენ განსაზღვრულ ტერიტორიაზე და აქვთ იგივეობრივი სოციალურ-ეკონომიკური მახასიათებლები. რეგიონი არის მოსახლეობის სოციალური ცხოვრების კელაფწარმოება (მოსახლეობა, შრომითი რესურსები). რეგიონის განსაზღვრის მეთოდოლოგია მრავალია, ამიტომ იგი ყოველთვის პოლიტიკური ნების საგანია.

რეგიონის სახეები - რეგიონთა განსხვავება შეიძლება მრავალი ნიშნით. რეგიონთა დიფერენციაციის ძირითადი მახასიათებელია მათი სოციალურ-ეკონომიკური მახასიათებლები. განარჩევენ: პერიფერიულ, სასაზღვრო, დეპრესიულ და ლოკომოტივ რეგიონებს.

დეპრესიული რეგიონის შეფასების კრიტერიუმებია: 1. ეკონომიკური ფაქტორები (უმუშევრობის დონე, ხელფასის საშუალო დონე, მრეწველობის განვითარების დონე). 2. დემოგრაფიული ფაქტორები (მოსახლეობის სიმჭიდროვე, მიგრაციის დონე, სიკვდილიანობის დონე, ქაღისა და მამაკაცის რაოდენობის თანაფარდობა).

დეპრესიული და პერიფერიული რეგიონები არაა ინვესტიციებისათვის საინტერესო. ისინი მოშორებული არიან ცენტრს, აქვთ განუვითარებელი ინფრასტრუქტურა, დაბალი კვალიფიკაციის მუშახელი, უარყოფითი იმიჯი (პოლიტიკური და საინვესტიციო). ბუნებრივია განსხვავებული რეგიონები განსხვავებულ მიდგომას მოითხოვს.

რეგიონული პოლიტიკა – რეგიონული პოლიტიკა ყოველთვის არის ცენტრალური ხელისუფლების მიერ რეგიონის მიმართ განხორციელებული პოლიტიკა. ეს პოლიტიკა ხორციელდება მთლიანი სახელმწიფოს ინტერესებიდან გამომდინარე. რეგიონული პოლიტიკის აუცილებლობას განაპირობებს ქვეყნის ეკონომიკური, პოლიტიკური და კულტურული მრავალფეროვნება. რეგიონის ეკონომიკური განვითარების დონეების განსხვავება. ეს განაპირობებს რეგიონებისადმი დამოკიდებულების, მართვის განსხვავებული ფორმების და გადაწყვეტილების მიღების ფორმების მრავალფეროვნებას გულისხმობს. რეგიონული პოლიტიკის მიზანია: უზრუნველყოს რეგიონის განვითარება (და არა მართვა) და ინტეგრირება სახელმწიფოს ერთიან პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და კულტურულ სივრცეში. ცენტრი მიზნად ისახავს გახდეს რეგიონის განვითარების აქტიური მონაწილე და თვითონ რეგიონი გახადოს ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების ინსტრუმენტი, ქვეყნის სტაბილურობისა და მთლიანობის გარანტი. რეგიონული პოლიტიკა არის ცენტრისა და რეგიონის ურთიერთობა, რომელიც მოწესრიგებულია კანონით და განისაზღვრება პოლიტიკური მდგომარეობით. ამრიგად რეგიონული პოლიტიკა არის იმ პრინციპების, მეთოდების, ხერხების ერთობლიობა, რომლითაც ცენტრი რეგიონის მიმართ ახორციელებს ღონისძიებათა ერთობლიობას - პოლიტიკას.

ცენტრის რეგიონალურ პოლიტიკას უნდა ახასიათებდეს სოციალური მიმართულობა. იგი უნდა იყოს ეფექტური ანუ წარმოშობდეს ნაკლებ პოლიტიკური და ეკონომიკური ხასიათის პრობლემებს. მან მართვა იაფი უნდა გახადოს. რეგიონულმა პოლიტიკამ ხელი უნდა შეუწყოს ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარებას, მოქა-

ლაქეთა ჩართვის დონის ამაღლებას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

რეგიონული განვითარება – რეგიონული განვითარება არ არის რეგიონის ეკონომიკის რომელიმე დარგის განვითარება და არც მხოლოდ რეგიონის ეკონომიკის განვითარება, არამედ რეგიონის როგორც მთელი ტერიტორიის განვითარება ყველა ასპექტით. ეს არაა უბრალოდ რეგიონის ეკონომიკური მაჩვენებლების ზრდა, არამედ სტრუქტურული ცვლილება მთელი რეგიონის ეკონომიკაში. რეგიონის ტერიტორიული განვითარების სტრატეგიული მიზანია ერთიანი ეკონომიკური სივრცის შექმნა, ქვეყნის პოლიტიკური სტაბილურობა, რაც ქვეყნის მთლიანობის განმტკიცების ერთერთი ძლიერი არგუმენტია. რეგიონის განვითარება არის რეგიონის ყველა ელემენტის ძალისხმევა რეგიონის მოქალაქეთა მდგომარეობისა და ცხოვრების დონის გაუმჯობესება. რეგიონული განვითარების აუცილებელი ელემენტია რეგიონის მოსახლეობის აქტიურობა.

რეგიონული განვითარების რაოდენობრივი და თვისობრივი მაჩვენებლები არსებობს. რეგიონის განვითარების დონე უნდა აისახოს მოსახლეობის ცხოვრების დონის მახასიათებლებში. ესაა ცხოვრების დონისა და ხარისხის ზრდა. (ეს აისახება შემოსავლებში, ეკოლოგიაში, დემოგრაფიაში, უსაფრთხოებაში). რეგიონის განვითარება გულისხმობს წარმოების ზრდას, საზოგადოების ინსტიტუციონალური, სოციალური და ადმინისტრაციულ-სტრუქტურულ ცვლილებას. ყოველივე ეს აისახება მოსახლეობის საზოგადოებრივი აზრის ცვლილებაში.

ევროპის რეგიონული განვითარების ძირითადი მიზანია მოსახლეობის ცხოვრების ხარისხის გაუმჯობესება (ეს არ არის ცხოვრების დონის, როგორც საარსებო მინიმუმის უზრუნველყოფა). ამიტომ რეგიონული განვითარება გულისხმობს:

1. შემოსავლების ზრდა,
2. განათლების დონის ამაღლება, მოსახლეობის ჯანდაცვის პირობების უფრო მაღალ დონეზე აყვანა.
3. იმ პირობების შექმნა, რომლებიც ხელს შეუწყობენ ადამიანის თვითგამოხატვის საშუალებების ზრდას და გაფართოებას. მათი საკუთარი ღირსების ზრდასა და გამოხატვას. რეგიონული განვითარების შედეგია იმ სოციალური, პოლიტიკური, ინსტიტუციონალური სისტემის ცვლილება, რომელიც ორიენტირებულია ადამიანის ღირსების პატივისცემაზე.

4. ადამიანის თავისუფლების, მათ შორის ეკონომიკური თავისუფლების ხარისხის ზრდა. მესამე და მეოთხე ნიშანი არის ცხოვრების ხარისხის განმსაზღვრელი.

მოკლედ რომ ვთქვათ რეგიონული განვითარების შედეგების შეფასება ხდება შესაბამისობის დადგენით რეგიონის ეკონომიკური განვითარებისა და მოსახლეობის ცხოვრების დონესა და ხარისხს შორის. იგი განისაზღვრება არა მარტო რეგიონის ეკონომიკის მაკრო ეკონომიკური მაჩვენებლებით, საბიუჯეტო შემოსავლების დონით, არამედ უმთავრესად იმით თუ როგორ აისახება ეს ორი მაჩვენებელი რეგიონში მცხოვრები ადამიანის ცხოვრების დონესა და ხარისხზე. ეს უკანასკნელი განისაზღვრება: სოციალური სტანდარტებით, ოჯახის შემოსავლით და მისი ხარჯვის სტრუქტურით, დემოგრაფიული სიტუაციით, მიგრაციის დონით და ეკოლოგიური მდგომარეობით.

რეგიონული მმართველობა – რეგიონული განვითარება რეგიონული მმართველობის მთავარი ამოცანაა. რეგიონის ხელისუფლების ფუნქციაა რეგიონის ტერიტორიული განვითარება, ხელისუფლების დონეებს შორის ურთიერთობის მოწესრიგება და რეგიონული თანამშრომლობის განვითარება. რეგიონული მმართველობის ფუნქციაა იმ ორგანიზაციული, ეკონომიკურ-სოციალური პირობების უზრუნველყოფა, რომლებიც განსაზღვრავენ რეგიონის განვითარებას. რეგიონული მენეჯმენტი არის რეგიონის ინვესტიციური და სტრუქტურული პოლიტიკის განსაზღვრა. დღეს მნიშვნელოვანია არა უბრალოდ რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის სტატისტიკური მონაცემების შეკრება და ანალიზი, არამედ რეგიონის მდგომარეობის პერმანენტული მონიტორინგი. ეს უზრუნველყოფს რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური, პოლიტიკური, კულტურული სიტუაციის დროის რეალურ რეჟიმში ანალიზისა და კონტროლს, რაც მთავარია მათზე ოპერატიულ და ეფექტურ რეაგირებას. რეგიონული მმართველობის პრინციპებია: დეცენტრალიზაცია (კომპეტენციების გაშიჯვნა), სუბსიდიარობა, პარტნიორობა, მობილურობა, ადაპტირება და იერარქიულ ვერტიკალზე უარისთქმა, რადგან სიტუაციის სწრაფი ცვლა, რთული ეკონომიკური გარემო მოითხოვენ მობილურობისა და ადაპტაციის მაღალ დონეს. ასევე სუბსიდიარობა და დეცენტრალიზაცია მმართველობას უფრო ეფექტურს ადექვატურს, სწრაფსა და კომპეტენტურს ხდის.

რეგიონალური სეპარატიზმი – რეგიონული სეპარატიზმის ყველაზე გავრცელებული მიზეზია:

1. ეთნორელიგიური მრავალფეროვნება.
2. ეკონომიკური განვითარების დონის უთანაბრობა.
3. ეთნიკური და კულტურული იდენტურობის შენარჩუნებისაკენ მისწრაფება. ამიტომ, სწორმა რეგიონულმა პოლიტიკამ უნდა შეძლოს რეგიონული სეპარატიზმის გამომწვევი მიზეზების სრული აღმოფხვრა თუ არა მათი გაველების არსებითი შემცირება. ევროპის რეგიონული პოლიტიკა განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევს რეგიონალურ განვითარებას როგორც ძირითად საშუალებას, რომელსაც შეუძლია სეპარატიზმის გამოვლინება უფრო ნაკლებ მწვავე გახადოს. თუმცა მას არ შეუძლია სეპარატიზმის სრულად მოსპობა. (კეპბეკი, ჩრდ.ირლანდია, ბელგია) სწორმა რეგიონულმა პოლიტიკამ უნდა უზრუნველყოს ქვეყნის სტაბილურობისა და მთლიანობის შენარჩუნება. ქვეყნის დეცენტრალიზაცია არ უნდა აქციოს ფრაგმენტაციად.

რეგიონული სეპარატიზმი მრავალი ფორმით ვლინდება:

1. რეგიონები ფლობენ რეგიონული იდენტურობის განცდას და სურთ დამოუკიდებლად გადაჭრან თავიანთი პრობლემები.
2. რეგიონები აყალიბებენ კულტურული ან პოლიტიკური ავტონომიის მოთხოვნას (ენის, რელიგიის, კულტურის შენარჩუნების მიზნით).
3. რეგიონები, რომლებსაც აქვთ განსაკუთრებული ეკონომიკური ინტერესი, "ეკონომიკური სეპარატიზმი". ისინი მოითხოვენ განსაკუთრებულ პირობებს მათი ეკონომიკური განვითარებისათვის.
4. რეგიონები, რომლებიც აყენებენ პოლიტიკურ (მაგრამ არა ეთნიკურ) მოთხოვნებს და მოითხოვენ კომპეტენციებისა უფლებამოსილებათა გამიჯვნას და ახლებურ გადანაწილებას ცენტრსა და რეგიონს შორის.

საკანონმდებლო საფუძვლები - რეგიონული პოლიტიკის მოკლე მიმოხილვას, მისი მექანიზმების თუ კომფლიქტების შესწავლას მიეყავართ ამ პრობლემის არსის ნათელყოფამდე. რისთვის და რატომ არსებობს ტერიტორია? სუსტი რეგიონების მხარდასაჭერად თუ ძლიერი ტერიტორიების განვითარებისათვის? როგორ შეიძლება მოიძებნოს „ტერიტორიის დაბალანსებული განვითარების“ ოქროს შუალედი, რომელზეც არის აგებული ევროპის რეგიონული პოლიტიკა, რომლისკენაც ასე მივისწრაფვით?

მსოფლიოში, გლობალურ მასშტაბებში მიმდინარეობს ეაჭრო-
ბა. კონკურენცია ტერიტორიებს შორის ისევე როგორც ევროკავში-
რის ქვეყნებში მუდმივად იზრდება. ყველა რეგიონს არა აქვს ერთ-
ნაირი ეკონომიკური, სოციალური თუ გეოგრაფიული პირობები და,
შესაბამისად, კონკურენცია არათანაბარია.

ევროპული რეგიონული პოლიტიკა არის სოლიდარული: იგი
შემუშავებულია იმისათვის, რომ უზრუნველყოს სუსტი რეგიონების
დახმარება და აღმოფხვრას მათი ჩამორჩენა. 2000-2006 წლებში
თანამეგობრობის ბიუჯეტის ერთი მესამედი (213 მილიარდი ევრო)
მოხმარდა რეგიონულ პოლიტიკას და გადანაწილდა იმ რეგიონებს
შორის, რომლებსაც ესაჭიროებოდა დახმარება.

რეგიონული პოლიტიკა არის ღია: შედეგები თვალსაჩინოა ევ-
როპის მოსახლეობისათვის, მათთვის ვისაც გაეწია დახმარება შრო-
მით მოწყობაში და კვალიფიკაციის ამაღლებაში. რეგიონული პო-
ლიტიკა საგრძნობლად ზრდის ცხოვრების პირობებს იმ რეგიონებ-
ში, სადაც ადგილობრივმა ხელისუფლებამ შექმნა ახალი ინფრასტ-
რუქტურა, ხოლო ფირმებმა აიძალდეს კონკურენტუნარიანობა. გსე-
ბი, აეროპორტები და მაღალსიჩქარიანი სარკინიგზო მაგისტრალები
აშენდნენ და რეკონსტრუირებული იქნენ ევროპული ფონდების დახ-
მარებით და შეესამებოდნენ ევროპულ ეკოლოგიურ სტანდარტებს.
გაეწია დახმარება მცირე და საშუალო ბიზნესს შორეულ რეგიონებ-
ში. საინფორმაციო საზოგადოებამ მიადწია ყველაზე შორეულ ად-
გილებსაც კი. განათლება, ჯანდაცვა და დასვენების შესაძლებლო-
ბა მიეცათ ყველაზე ღარიბი ტერიტორიის მოსახლეობასაც.

ევროსაბჭოს თანამეგობრობის ხელშეკრულების მე-2 და მე-3
მუხლები ერთ-ერთ ამოცანას ასე განსაზღვრავენ: „უზრუნველყოთ
პარმონიული, დაბალანსებული და მდგრადი ეკონომიკური აქტიურ-
ობა, დასაქმების და სოციალური დაცვის მაღალი დონე, ცხოვრების
სტანდარტის და ხარისხის ზრდა, ეკონომიკური და სოციალური ერ-
თიანობა და სოლიდარობა წევრ-ქვეყნებს შორის“. ევროკომისია სამ
წელიწადში ერთხელ აცნობებს თანამეგობრობას იმ პროგრესის შე-
სახებ, რომელიც მიღწეული იყო ეკონომიკური და სოციალური ერ-
თიანობისკენ მიმავალ გზაზე და შეაქვს თავისი წინადადებები რე-
გიონული პოლიტიკის შემდგომი განვითარებისათვის.

გადაწყვეტილებების მიღება - ევროპის თანამეგობრობის ხელ-
შეკრულების შესაბამისად, საბჭო მოქმედებს ერთობლივი გადაწყ-
ვეტილებების მიღების საფუძველზე, რომელიც კომისიის მიერ არის

წარმოდგენილი. მას შემდეგ, რაც მიღებული იქნება თანხმობა ევროპარლამენტისაგან და ჩატარდება კონსულტაციები ეკონომიკურ, სოციალურ და რეგიონულ კომიტეტებთან მიღება გადაწყვეტილება, რომელთა მიხედვითაც განისაზღვრება ფონდების მთავარი მიზნები და საორგანიზაციო საკითხები; დგინდება ზოგადი „თამაშის წესები“; მოიზიდოს საჭირო რესურსები.

ეს პროცედურა შეიცვალა მას შემდეგ, რაც 2000 წლის დეკემბერში ნიცაში მოხდა ხელშეკრულების გადასინჯვა. 2007 წლის 1 იანვრიდან საბჭომ საქმეებში, რომლებიც ეხება სტრუქტურულ ფონდებს და ერთიანობის ფონდს (161 სტატია) საბჭო იმოქმედებს უბრალო უმცირესობის პრინციპით. ეს იმას ნიშნავს, რომ 2007 – 2013 ფინანსური გეგმები ჯერ კიდევ მიღებული უნდა იქნეს ერთხმად.

ჯერ ხდება შესაბამისი კანონმდებლობის შემუშავება. შემდეგ საჭიროა შეირჩეს ნაკლებად განვითარებული რეგიონები. ამგვარი შერჩევა უნდა განხორციელდეს წინასწარ შემუშავებული ეკონომიკური განვითარების ძირითადი სტანდარტების მიხედვით. შესაბამისად დგინდება საკანონმდებლო ჩარჩოები, რომლის ფარგლებშიც უნდა ხდებოდეს რეგიონული პრობლემების პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღება და სათანადო დირექტივების შემუშავება.

რეგიონული პოლიტიკა გულისხმობს საბაზრო ურთიერთობათა აქტიურ განვითარებას. ამიტომ, დიდი ყურადღება ეთმობა საბაზრო ურთიერთობათა სტრუქტურების სრულყოფას. ეს მნიშვნელოვანია სამუშაო ადგილების წარმოშობის თვალსაზრისითაც. ამასთან აღსანიშნავია, რომ გარკვეულ შემთხვევებში პოლიტიკური გადაწყვეტილებები არ ექვემდებარება საბაზრო ეკონომიკის წესებს. ასეთ შემთხვევებში რეგიონულ პოლიტიკას აქვს არაეკონომიკური მოტივაცია.

ამ პრინციპის საფუძველზე შემუშავებულია დაფინანსების კრიტერიუმები და პრინციპები, რაც გულისხმობს რეგიონების შერჩევას, რომელთაც ესაჭიროებათ დახმარება. აუცილებელია ამგვარი შერჩევა მოხდეს ევროკავშირის სათანადო დირექტივების შესაბამისად. რეგიონის შერჩევა უნდა მოხდეს ობიექტური და დასაბუთებული მონაცემების მიხედვით, რათა ევროკავშირის კომისიებს საშუალება მიეცეთ სწორად შეფასებისა და გადაწყვეტილების მიღება.

ევროკავშირის ქვეყნებში რეგიონული პოლიტიკა გულისხმობს შესაბამისი სტრუქტურების კოორდინირებულ ქმედებას. გადაწყვე-

ტილების მიღებაში მონაწილეობენ ევროკავშირის რეგიონული და საბაზრო ურთიერთობათა პოლიტიკის დირექტორატები. ცალკეული რეგიონის ეფექტური ეკონომიკური განვითარებისათვის საჭიროა არამარტო რეგიონული პოლიტიკით დაკავებული სახელმწიფო ორგანოების ფინანსური მხარდაჭერა, არამედ სხვა ორგანიზაციების ფართო სპექტრის დახმარებაც.

მართვის სტრუქტურა - სახელმწიფოებრივი მოწყობის თავისებურება განსაზღვრავს დეცენტრალიზაციის ან უფლებამოსილებათა დელეგირების დონეს რეგიონული პოლიტიკის სფეროში.

ე.წ. ინტეგრირებული ქვეყნების (ირლანდია, პორტუგალია, საბერძნეთი) მაგალითი გვიჩვენებს, რომ გამოყენებულია რეგიონული პოლიტიკისადმი ცენტრალიზებული მიდგომა. საბერძნეთში მთელი პასუხისმგებლობა რეგიონული პოლიტიკის განხორციელებაზე დაკისრებული აქვს ეროვნული ეკონომიკის სამინისტროს. შედარებით მცირე პროექტებზე პასუხისმგებლობის გადანაწილება ტერიტორიულ ერთეულებზე განხორციელდა 1989 წელს, მაგრამ აქ პრობლემა შეიქმნა ადგილობრივ დონეზე შესაბამისი გამოცდილების არქონის თვალსაზრისით. ირლანდიაში რეგიონულ პოლიტიკას კურორებს სახელმწიფო უწყება, რომელიც პასუხისმგებელია მეწარმეობისა და დასაქმების მინისტრის წინაშე. პორტუგალიაში მთელი პასუხისმგებლობა რეგიონულ პოლიტიკაზე დაკისრებული აქვს რეგიონული დაგეგმარებისა და განვითარების სამინისტროს გენერალურ დირექტორატს. ასეთი მართველობა ახასიათებს პორტუგალიას, როგორც ცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოს.

იტალიისა და გერმანიის მართვის სისტემა ძირეულად განსხვავდება ინტეგრირებული ქვეყნების მართვის სისტემებისაგან. მაგალითად, გერმანიაში რეგიონული პოლიტიკის განხორციელებაზე პასუხისმგებლობა დაკისრებული აქვთ ცალკეულ მხარეებს, ხოლო იტალიური სისტემა შეიცავს ცენტრალიზაციის ელემენტებს. გერმანიაში ფედერალური ხელისუფლების ძირითადი ფუნქციაა რეგიონული პოლიტიკის სფეროში მიწებს შორის პარტნიორული ურთიერთობის დამყარება.

რეგიონალური პოლიტიკის განხორციელების ინსტრუმენტები

ამჟამად ევროკავშირს გააჩნია რამოდენიმე ინსტრუმენტი რეგიონული პილიტიკის გატარებისათვის: რეგიონული განვითარების ეკ-

როპული ფონდი (ERDF), ევროპის სოციალური ფონდი (ESF), ევროპის სოფლის მეურნეობის ფონდი (EAGGF), თევზჭერის ევროპული ფონდი (FIFG).

გარდა ამისა, ევროპის ერთიანობის ფონდი მხარს უჭერს პროექტებს ეკონომიკისა და ტრანსპორტის სფეროში, რომელიც ხორციელდება იმ ქვეყნებში, სადაც შიდა ეროვნული პროდუქტი 90%-ით დაბალია ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებელთან შედარებით. ახალი ქვეყნები, რომლებიც 2004-2006 წლებში შევიდოდნენ ევროკავშირში ახალი ორი ფონდიდან. სტუქტურული პოლიტიკა ევროკავშირში შესვლისათვის (ISPA) და სპეციალური პროგრამა სოფლის განვითარებისათვის.

დაბალანსებული განვითარება, რომელიც გულისხმობს სხვადასხვა რეგიონებს შორის განვითარების შემცირებას და ჩამორჩენილი რეგიონების დახმარების აუცილებლობას, ასახულია ჯერ კიდევ 1957 წლის რომის ხელშეკრულების პრეამბულაში. ხელშეკრულების თანახმა შექმნილი იყო ევროპის სოციალური ფონდი და ევროპის საინვესტიციო ბანკი.

1962 წელს იყო მიღწეული შეთანხმება სოფლის მეურნეობის ერთიანი პოლიტიკის გატარების შესახებ და შეიქმნა სოფლის მეურნეობის ფონდი EAGGF, რომელიც დღემდე ფუნქციონირებს.

გაერთიანებული სამეფოს, ირლანდიის და დანიის გაწევრიანების შემდეგ (1973) შექმნილი იყო რეგიონული განვითარების ფონდი RDF. თავდაპირველ ამოცანას წარმოადგენდა ბრიტანეთის ინდუსტრიული რეგიონების გამოცოცხლება, რომლებიც იმ დროისათვის ძალზედ მძიმე მდგომარეობაში იმყოფებოდნენ, ხოლო საბერძნეთის, ესპანეთის და პორტუგალიის გაწევრიანების შემდეგ კი ამ ფონდის ამოცანები გაიზარდა, ამჟამად იგი მეურვეობს ყველა ჩამორჩენილ რეგიონს.

1986 წელს მას მერე, რაც ხელმოწერილი იყო Single European Act, მასში შეტანილი იყო ცალკე თავი, რომელიც ეხებოდა ეკონომიკური და სოციალური ერთიანობის აუცილებლობას და, ამგვარად, იყო ჩადებული რეგიონული პოლიტიკის განხორციელების საფუძველი დამყარებული სოლიდარობაზე. ამ მიზნებზე გამოყოფილი თანხები იზრდებოდა და 1993 წელს შეადგინა თანამეგობრობის ხარჯების 31%-ი.

ევროკავშირის ქვეყნების რეგიონული პოლიტიკის ძირითადი ამოცანების დახასიათებისათვის აუცილებელია ევროკავშირის 15 ქვეყანა დაეაჯგუფოთ ოთხ დიდ ჯგუფად:

ოთხი ე.წ. „ინტეგრირებული“ ქვეყანა (ირლანდია, საბერძნეთი, პორტუგალია და ესპანეთი). ჩამოთვლილი ქვეყნები ტრადიციულად ითვლება ევროკავშირის სუსტად განვითარებულ ქვეყნებად (ამ სახელმწიფოებში განლაგებულია ყველაზე დარიბი რეგიონები ევროკავშირის ტერიტორიაზე);

მეორე ჯგუფში მოიაზრება გერმანია და იტალია. ეს სახელმწიფოები ხასიათდება დიდი შიდა გასხვავებებით – იტალიის სამხრეთ და ჩრდილოეთ ნაწილსა და გერმანიის „ქველ“ და „ახალ“ მიწებს შორის;

მესამე ჯგუფი წარმოდგენილია ფინეთისა და შვედეთის ტერიტორიებით. ამ სახელმწიფოებს ახასიათებს შემდეგი თავისებურებები: მოსახლეობის სიმცირე და დიდი დაშორება დასახლებულ პუნქტებს შორის;

ბოლო ჯგუფში ერთიანდებიან ავსტრია, საფრანგეთი, დანია, ბენელუქსის ქვეყნები და დიდი ბრიტანეთი. ამ ქვეყნებში მთავარი რეგიონული პრობლემები დაკავშირებულია ეკონომიკის სტრუქტურულ ცვლილებებთან.

ინტეგრირებულ ქვეყნებში რეგიონული პოლიტიკის განხორციელებაში უმნიშვნელო როლი უკავია ეროვნული ეკონომიკის განვითარებას, ევროკავშირის სხვა ქვეყნებთან შედარებით, თუმცა განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა ეროვნული ეკონომიკის განვითარებას, ხოლო რეგიონული პოლიტიკის განვითარება თამაშობს მეორეხარისხოვან როლს. მაგალითად, ირლანდიაში რეგიონული პოლიტიკა არ განიხილება როგორც ცალკე მიმართულება ეკონომიკის განვითარება. პირველხარისხოვანი მნიშვნელობა ენიჭება ეროვნული ინფრასტრუქტურის განვითარებას. პორტუგალიაში შეიმუშავეს 1994 – 99 წწ. გარკვეული რეგიონული პოლიტიკა, რომელიც არ იყო უზრუნველყოფილი საკმარისი ფინანსური რესურსებით, ამავდროს, ევროკავშირი აფინანსებდა პროექტებს კონკურენტუნარიანი მრეცველობის ობიექტების განვითარებისათვის. რაც შეეხება ესპანეთს, აქ უპირატესი მნიშვნელობა ენიჭება რეგიონთა ბალანსირებული განვითარების პრობლემას. ესპანეთის კონსტიტუციაში აღნიშნულია რომ საჯარო ხელისუფლებამ ხელი უნდა შეუწყოს ისეთი პირობების შექმნას, რომელიც განაპირობებს უფრო შემოსავალ-

თა უფრო გათანაბრებულ გადაანაწილებას. სოლიდარობის პრინციპის რეალიზაციისათვის სახელმწიფომ უნდა განახორციელოს კონტროლი იმისათვის, რომ დამყარდეს ეკონომიკური განვითარების სამართლებრივი და ადეკვატური ღონეები ქვეყნის სხვადასხვა ნაწილებს შორის.

ქვეყნების მეორე ჯგუფი (გერმანია და იტალია) ხასიათდებიან სხვადასხვა რეგიონებს შორის განსხვავების უფრო მაღალი დონით. ამ ქვეყნების კონსტიტუციებში აღნიშნულია სამართლიანი განვითარების პრინციპები. ამავე დროს დიდ მნიშვნელობას უთმობენ რეგიონულ პოლიტიკას. გერმანიის კონსტიტუციაში აღნიშნულია, რომ აუცილებელია ადამიანთა შრომისა და ცხოვრებისათვის ერთნაირი პირობების უზრუნველყოფა. რეგიონული პოლიტიკის ძირითადი ამოცანაა ისეთი პირობების შექმნა, რომ სუსტად განვითარებული რეგიონები აქტიურად ჩაერთვნენ ქვეყნის სოციალ-ეკონომიკური განვითარების პროცესში, იმ გზით, რომ მოხდეს დამაბრკოლებელი ფაქტორების მინიმიზაცია. ამ მიზნით იქმნება გრძელვადიანი და კონკურენტუნარიანი სამუშაო ადგილები, რაც საშუალებას იძლევა მოხდეს რეგიონულ შრომის ბაზარზე მოხდეს სიტუაციის სტაბილიზაცია. ამ გზით შესუსტდეს სტრუქტურული გარდაქმნის პროცესი.

სკანდინავიის ქვეყნების რეგიონული პოლიტიკის მთავარი მიმართულებაა ჩრდილოეთის შორეული რეგიონებისთვის პრობლემების გადაწყვეტა და დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ქვეყანაში რეგიონთა თანაბარი განვითარების საკითხს. ამავე დროს, შედეგთში პოლიტიკურ ცხოვრებაში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება რეგიონთა თანასწორუფლებიანობის დაცვას.

ჩრდილოეთ ევროპის ქვეყნები არ აწარმოებენ ამ მასშტაბის აქტიურ რეგიონულ პოლიტიკას, რადგან იქ ისე მწვავედ არ დგას რეგიონთა არათანაბრად განვითარების საკითხი. აქ მთავარი ყურადღება ეთმობა ინვესტიციების მოზიდვას შიდა რეგიონებში. რეგიონის პოლიტიკა აქ დიდ წილად წარმოადგენს რეგიონთა სამრეწველო რექსტრუქტურისაციის პროცესს. რეგიონული პოლიტიკა ხორციელდება ე.წ. „აღორძინების“ სტრატეგიით. გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება ცალკეულ რეგიონთა კონკურენტუნარიანობის გაუმჯობესებას.

ევროკავშირის 15 ქვეყნის რეგიონული პოლიტიკის ანალიზი აჩვენებს, რომ რეგიონული პოლიტიკა ყველა ქვეყანაში მიმართულია იმ პირობების შექმნისაკენ, რაც რეგიონებს საშუალებას მის-
98

ცემს სულ უფრო სრულად მოახდინონ საკუთარი პოტენციალის რეალიზება და 'მესაბამისად გაზარდონ თავიანთი წილი ეროვნული ეკონომიკის განვითარებაში. ესაა ევროკავშირის წევრ-ქვეყანათა რეგიონული პოლიტიკის მთავარი ამოცანა. დასაბუთებული მონაცემების მიხედვით, რათა ევროკავშირის კომისიებს საშუალება მიეცეთ სწორად შეფასებისა და გადაწყვეტილების მიღებისა.

ევროკავშირის ქვეყნებში რეგიონული პოლიტიკა გულისხმობს შესაბამისი სტრუქტურების კოორდინირებულ ქმედებას. გადაწყვეტილების მიღებაში მონაწილეობენ ევროკავშირის რეგიონული და საბაზრო ურთიერთობათა პოლიტიკის დირექტორატები. ცალკეული რეგიონის ეფექტური ეკონომიკური განვითარებისათვის საჭიროა არამარტო რეგიონული პოლიტიკით დაკავებული სახელმწიფო ორგანოების ფინანსური მხარდაჭერა, არამედ სხვა ორგანიზაციების ფართო სპექტრის დახმარებაც.

ძირითადი დასკვნები შემდეგი სახით შეიძლება ჩამოყალიბდეს: ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის ინსტიტუტები თანამედროვე პოლიტიკური წესრიგის საბაზო ელემენტს წარმოადგენენ, რომლის საფუძველია ხელისუფლებისა და სუვერენიტეტის დანაწილების პრინციპები. ეს ემყარება მმართველობისა და თვითმმართველობის ლეგიტიმურობის წყაროების მკაფიო გამოიჯენას ერთმანეთისგან დამოუკიდებელ ცენტრალური ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საარჩევნო სისტემებს.

დეცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციის ბუნებრივ-სოციალურ პროცესების იურიდიულ-პოლიტიკურ გაფორმებებს წარმოადგენენ ადგილობრივი თვითმმართველობისა და რეგიონული დემოკრატიის ევროპული ქარტიები. მათში მოცემული პრინციპებისა და ცნებების მეცნიერულ შესწავლას მეთოდოლოგიური როლი ენიჭება ქართული პოლიტიკური სისტემის განვითარების პერსპექტივების თვალსაზრისით.

საქართველოს პოლიტიკური სისტემის პრაქტიკა აჩვენებს, რომ სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ურთიერთობათა დარეგულირების ორი უმთავრესი ამოცანიდან: ა) უზრუნველყოფილი იქნეს სახელმწიფო ინტერესების დაცვა და ბ) შეიქმნას თვითმმართველობის უფლებათა დაცვის გარანტიები, უპირატესად მხოლოდ პირველია უზრუნველყოფილი. თვითმმართველობები ვერ ახორციელებენ ხელისუფლებათა გამოიჯენის, ურთიერთშეზღუდვისა და ურთიერთკონტროლის კანონით მინიჭებულ უფლებებს და არ წარმოადგენენ სახელმწიფოს თანაბარ პარტნიორს. ცენტრალურ ხელისუფლებასა და თვითმმართველობას შორის ინსტიტუციური დიალოგის არ არსებობა შეუძლებელს ხდის სისტემის განვითარებას.

ევროპის ეკონომიკურმა და სოციალურ-პოლიტიკურმა განვითარებამ უჩვენა ცენტრალურსა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის შუარგოლის არსებობის აუცილებლობა. თითოეული ქვეყანა მიდიოდა საკუთარი გზით რეგიონული მმართველობისა და თვითმმართველობის საკუთარი მოდელის შექმნისაკენ. პრობლემის აქტუალურობასა და საერთოევროპული პრინციპებისა და სტანდარტების შემუშავების აუცილებლობაზე მიუთითებს ევროპის რეგიონული ასამბლეის შექმნა და რეგიონული განვითარების ევროპული

ქარტიის შემუშავება. ნაშრომში ნაჩვენებია თუ როგორ მიდიოდა ევროპა ნაბიჯ-ნაბიჯ რეგიონალური დემოკრატიის ევროპული სტანდარტის ჩამოყალიბებისაკენ.

აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირი უპირატეს ყურადღებას აქცევს რეგიონული განვითარების ცნებას როგორც რეგიონალური მოწყობის პრინციპის მიზანს. ამით ხაზგასმულია, რომ რეგიონული განვითარების მიზანია არა სეპარატიზმის წახადისება, არამედ საზოგადოების წინაშე მდგომი პრობლემების გადაჭრის ოპტიმალური გზების მონახვა.

ევროკავშირი განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევს რეგიონული თანამშრომლობის განვითარებას როგორც ეთნიკური, კულტურული და ეკონომიკური პრობლემების გადაჭრის მთავარ საშუალებას.

განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება რეგიონალური თვითმმართველობის და რეგიონალური მმართველობის პარმონიულ თანამშრომლობას ქვეყნის წინაშე მდგომი ეკონომიკური და პოლიტიკური, კულტურული და სოციალური პრობლემების გადაჭრისას.

დანართი №1

რაციფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის
26.10.2004 წლის №515 - II ს. დადგენილებით

ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის
შესახებ. სტრასბურგი, 15.X.1985

პრეამბულა

ქვემოთ ხელმომწერი ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოები, ითვალისწინებენ რა, რომ ევროპის საბჭოს მიზანს წარმოადგენს მის წევრებს შორის უფრო დიდი ერთიანობის მიღწევა იმ იდეალებისა და პრინციპების დაცვის მიზნით, რომლებიც წარმოადგენენ მათ საერთო მემკვიდრეობას;

ითვალისწინებენ რა, რომ ამ მიზნის მიღწევის ერთ-ერთ მეთოდს წარმოადგენს მმართველობის სფეროში ხელშეკრულებების დადება;

ითვალისწინებენ რა, რომ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები წარმოადგენენ ნებისმიერი დემოკრატიული რეჟიმის ერთ-ერთ ძირითად საფუძველს;

ითვალისწინებენ რა, რომ მოქალაქეთა უფლება მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფო საქმეების წარმართვაში წარმოადგენს ერთ-ერთ დემოკრატიულ პრინციპს, რომელიც საერთოა ევროპის საბჭოს ყველა წევრი სახელმწიფოსათვის;

ითვალისწინებენ რა, რომ სწორედ ადგილობრივ დონეზე შეიძლება ყველაზე ეფექტურად ამ უფლების პირდაპირი რეალიზაცია;

დარწმუნდნენ რა იმაში, რომ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების არსებობას, რომელბსაც გააჩნიათ რეალური პასუხისმგებლობა, შეუძლია უზრუნველყოს ეფექტური და ამასთან, მოქალაქესთან დაახლოებული მმართველობა;

აცნობიერებენ რა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვა და გაძლიერება სხვადასხვა ევროპულ ქვეყნებში წარმოადგენს მნიშვნელოვან წვლილს დემოკრატიისა და ხელისუფლების

დეცენტრალიზაციის პრინციპებზე დაფუძნებული ევროპის მშენებლობისათვის;

ამტკიცებენ რა, რომ ეს გულისხმობს ხელისუფლების ისეთი ადგილობრივი ორგანოების არსებობას, რომლებიც უფლებამოსილნი არიან გადაწყვეტილების მიღების უფლების მქონე, დემოკრატიული გზით შექმნილი ორგანოების მიერ, და რომლებსაც გააჩნიათ ფართო ავტონომია მათი კომპეტენციის, ამ კომპეტენციის განხორციელებისა და ამისათვის აუცილებელი სახსრების მხრივ,

შეთანხმდნენ შემდეგზე:

მუხლი 1

მხარეები იღებენ ვალდებულებას, მიიჩნიონ თავი ვალდებულიად ქვემოთ მოცემული მუხლებით ამ ქარტიის მე-12 მუხლით დადგენილი წესითა და ზომით.

ნაწილი I

მუხლი 2 – ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური და სამართლებრივი საფუძვლები

ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპი აღიარებული იქნება შიდა კანონმდებლობით და შესაძლებლობის შემთხვევაში, კონსტიტუციით.

მუხლი 3 – ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფცია

1. ადგილობრივი თვითმმართველობა ნიშნავს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლებასა და შესაძლებლობას, კანონის ფარგლებში მოაწესრიგონ და მართონ სასოგადოებრივი საქმეების მნიშვნელოვანი წილი მათი პასუხისმგებლობითა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად.

2. ამ უფლების განხორციელება ხდება საბჭოების ან ასამბლეების მიერ, რომლებიც შედგებიან პირდაპირი, თანაბარი და თანასწორი ხმის მიცემის საფუძველზე ფარული კენჭისყრით არჩეული წევრებისაგან და რომლებთანაც შეიძლება არსებობდნენ მათ წინაშე პასუხისმგებელი აღმასრულებელი ორგანოები. ეს დებულება არანაირ ზეგავლენას არ მოახდენს მოქალაქეთა მონაწილეობაზე ასამბლეებში, რეფერენდუმებში და ნებისმიერი სახის პირდაპირ მონაწილეობაზე იქ, სადაც ეს კანონით ნებადართულია.

მუხლი 4 – ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციის სფერო

1. ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ძირითადი უფლებამოსილებანი და პასუხისმგებლობა განისაზღვრება კონსტიტუციით ან კანონით. ამასთან, ეს დებულება ხელს არ შეუშლის კანონის შესაბამისად ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის დამატებითი უფლებამოსილებებისა და მოვალეობების მინიჭებას სპეციალური მიზნებით.

2. ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს, კანონის ფარგლებში აქვთ სრული თავისუფლება განახორციელონ თავიანთი ინიციატივა ნებისმიერი საკითხის მიმართ, რომელიც არ გამოირიცხება მათი კომპეტენციიდან ან რომელიც მინიჭებული არა აქვს ხელისუფლების რომელიმე სხვა ორგანოს.

3. როგორც წესი, სახელმწიფო უფლებამოვალეობების განხორციელება ხდება ხელისუფლების იმ ორგანოს მიერ, რომელიც ყველაზე ახლოს არის მოქალაქეებთან. მოვალეობების გადანაწილება სხვა ორგანოსათვის უნდა მოხდეს შესაბამისი ამოცანების მოცულობისა და ბუნების, ასევე ეკონომიკისა და ეფექტურობის მოთხოვნის გათვალისწინებით.

4. ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის მინიჭებული უფლებამოსილება, როგორც წესი, იქნება სრული და ექსკლუზიური. იგი არ შეიძლება იქნას შეზღუდული სხვა ცენტრალური და რეგიონალური ორგანოს მიერ, კანონით განსაზღვრული შემთხვევების გარდა.

5. ცენტრალური ან რეგიონალური ორგანოების მიერ უფლებამოსილებათა დელეგირების შემთხვევაში, ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს ენიჭებათ, რამდენადაც ეს შესაძლებელია, თავისუფლება მოახდინონ დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელება ადგილობრივ პირობებთან მისადაგებით.

6. რამდენადაც ეს შესაძლებელია, ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს უნდა გაეწიოს კონსულტაციები სათანადო დროს და შესაბამისი გზებით ყველა იმ საკითხის დაგეგმვასა და მათზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, რომლებიც მათ პირდაპირ ეხებათ.

მუხლი 5 – ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოს ადმინისტრაციული საზღვრების დაცვა

ცვლილებები ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოს ადმინისტრაციულ საზღვრებში არ იქნება შეტანილი შესაბამის ადგილობრივ ორგანოსთან წინასწარი კონსულტაციის გარეშე, შესაძლებლობის შემთხვევაში, რეფერენდუმის ჩარატების საშუალებით იქ, სადაც კანონით ეს ნებადართულია.

მუხლი 6 – შესაბამისი ადმინისტრაციული სტრუქტურები და ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოთა ამოცანების წყარო

1. უფრო ზოგადი საკანონმდებლო დებულებებისათვის ზიანის მიყენების გარეშე, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები უფლებამოსილნი არიან განსაზღვრონ თავიანთი შიდა ადმინისტრაციული სტრუქტურები იმ მიზნით, რომ მოხდეს მათი მისადაგება ადგილობრივ საჭიროებებთან და უზრუნველყოფილი იქნას ეფექტური მართვა.

2. თვითმმართველობის ადგილობრივი ორგანოების მოხელეთა სამსახურის პირობები უნდა იძლეოდნენ იმის საშუალებას, რომ მოხდეს მაღალკვალიფიციური პერსონალის დაქირავება სამსახურებისა და კომპეტენტურობის საფუძველზე; ამ მხრივ უზრუნველყოფილი იქნება პროფესიული მომზადების ადეკვატური საშუალებები, ანაზღაურება და სამსახურებრივი დაწინაურების საშუალებები.

მუხლი 7 – პირობები, რომელთა მიხედვითაც ხდება უფლებამოსილებათა განხორციელება ადგილობრივ დონეზე

1. ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებში არჩეული წარმომადგენლების სამსახურის პირობებით უზრუნველყოფილი იქნება მათი ფუნქციების თავისუფალი განხორციელება.

2. ამ პირობებით უზრუნველყოფილი იქნება სამსახურებრივი მოვალეობების განხორციელების დროს გაწეული ხარჯების შესაბამისი ფინანსური კომპენსაცია, ისევე როგორც, სათანადო შემთხვევებში, კომპენსაცია სახსრების დაკარგვის შემთხვევაში ან შესრულებული სამუშაოს ანაზღაურება და შესაბამისი სოციალური დაცვა.

3. ნებისმიერი ფუნქცია ან საქმიანობა, რომელიც განიხილება, როგორც შეუთავსებელი ადგილობრივ არჩევით თანამდებობასთან,

განისაზღვრება კანონით ან ძირითადი სამართლებრივი პრინციპებით.

მუხლი 8 – ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოთა საქმიანობაზე.

1. ნებისმიერი ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებზე შეიძლება განხორციელდეს კონსტიტუციით ან კანონით განსაზღვრული პროცედურების შესაბამისად და მათ მიერ განსაზღვრულ შემთხვევებში.

2. ნებისმიერი ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობაზე, როგორც წესი, მიზნად უნდა ისახავდეს კანონსა და კონსტიტუციურ პრინციპებთან შესაბამისობის მიღწევას. ამასთან, ადმინისტრაციული ზედამხედველობა შეიძლება განხორციელდეს მაღალი დონის ხელისუფლების ორგანოების მიერ იმ ამოცანების შესრულებასთან დაკავშირებით, რომლებიც მათ დელეგირებული აქვთ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის.

3. ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობა განხორციელდება ისეთი გზით, რომ მაკონტროლებელი ხელისუფლების ორგანოს ჩარევა პროპორციაში იყოს იმ ინტერესების მნიშვნელობასთან, რომელთა დაცვას არის განზრახული.

მუხლი 9 – ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური სახსრები

1. ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს უფლება აქვთ ეროვნული ეკონომიკური პოლიტიკის ფარგლებში გააჩნდეთ საკუთარი ფინანსური სახსრები, რომელთა განკარგვაც მათ შეეძლებათ მათი უფლებამოსილების ფარგლებში.

2. ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური წყაროები თანაზომიერნი უნდა იყვნენ კონსტიტუციითა და კანონით დადგენილ მათ უფლებამოსეულობებთან.

3. ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური წყაროების თუნდაც ნაწილი უნდა შემოდიოდეს ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლებისაგან, რომელთა ოდენობის დადგენაც შეუძლიათ ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს კანონის ფარგლებში.

4. ფინანსური სისტემები, რომლებსაც ეფუძნებიან ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოთა სახსრები, უნდა იყოს საკმარისად მრავალფეროვანი და მოქნილი, რათა ამ ორგანოებს საშუალება ჰქონდეთ, იმდენად რამდენადაც ეს პრაქტიკულად შესაძლებელი იქნება, გაითვალისწინონ მათი ამოცანების შესრულებისას გაწეული რეალური ხარჯების ბალანსი.

5. ფინანსურად სუსტ ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოთა დაცვა მოითხოვს ფინანსური გათანაწილების პროცედურების ან სხვა შესაბამისი ზომების გატარებას, რომელთა დანიშნულებაა გამოასწორონ ფინანსების პოტენციური წყაროებისა და ფინანსური ვალდებულებების არაადეკვატური განაწილების შედეგები. ამგვარი პროცედურები ან ზომები არ შეზღუდავს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების თავისუფლებას მათი კომპეტენციის ფარგლებში.

6. ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებთან სათანადო წესით უნდა გაიმართოს კონსულტაციები იმ გზების შესახებ, რომლებითაც უნდა მოხდეს მათთვის გათვალისწინებული სახსრების გადანაწილება.

7. იმდენად, რამდენადაც ეს შესაძლებელია, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების სუბსიდიები არ იქნება გამოყენებული სპეციალური პროექტების დასაფინანსებლად. სუბსიდირება არ ზღუდავს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების თავისუფლებას გაატარონ დამოუკიდებელი პოლიტიკა თავიანთი იურისდიქციის ფარგლებში.

8. კაპიტალური ინვესტიციების მიღების მიზნით, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის კანონის ფარგლებში ხელმისაწვდომი იქნება კაპიტალის ეროვნული ბაზარი.

მუხლი 10 – ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლება გაერთიანებაზე

1. ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს, მათი უფლებამოსილების განხორციელებისას, უფლება აქვთ ითანამშრომლონ და კანონის ფარგლებში შექმნან გაერთიანება ხელისუფლების სხვა ადგილობრივ ორგანოებთან, რათა შეასრულონ საერთო ინტერესებში შემავალი ამოცანები.

2. ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოთა უფლება ეკუთვნოდათ გაერთიანებას მათი საერთო ინტერესების დაცვისა და

მხარდაჭერის მიზნით და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა საერთაშორისო გაერთიანებას, აღიარებული იქნება თითოეულ სახელმწიფოში.

3. ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს უფლება აქვთ კანონით დადგენილი პირობების დაცვით, ითანამშრომლონ სხვა სახელმწიფოების ანალოგიურ ორგანოებთან.

მუხლი 11 – ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი დაცვა

ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს უფლება აქვთ მიიღონ სამართლებრივი ზომები მათი უფლებამოსილებების თავისუფალი განხორციელების და ადგილობრივი თვითმმართველობის ისეთი პრინციპების პატივისცემის უზრუნველსაყოფად, რომლებიც დაცულნი არიან კონსტიტუციითა ან შიდა კანონმდებლობით.

ნაწილი II – სხვადასხვა დებულებები

მუხლი 12 – ვალდებულებები

1. თითოეული მხარე ვალდებულია იღებს აღიაროს, რომ იგი ვალდებულია ქარტიის 1-ლი თავის სულ მცირე 20 პუნქტით, რომელთაგანაც არანაკლებ ათი არჩეულ უნდა იქნეს ქვემო პუნქტებიდან:

- მუხლი 2,
- მე-3 მუხლის 1-ლი და მე-2 პუნქტები,
- მე-4 მუხლის 1-ლი, მე-2 და მე-4 პუნქტები,
- მე-5 მუხლი,
- მე-7 მუხლის 1-ლი პუნქტი,
- მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტი,
- მე-9 მუხლის 1-ლი, მე-2 და მე-3 პუნქტები,
- მე-10 მუხლის 1-ლი პუნქტი,
- მე-11 მუხლი.

2. თითოეული ხელშემკერედი სახელმწიფო, მისი სარატიფიკაციო, მიღების ან დამტკიცების სიგელის შესანახად ჩაბარების დროს ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს აცნობებს იმ პუნქტებს, რომელთა შერჩევაც მოხდება ამ მუხლის 1-ლი პუნქტის შესაბამისად.

3. ნებისმიერ მხარეს, მოგვიანებით ნებისმიერ დროს, შეუძლია შეატყობინოს გენერალურ მდივანს, რომ იგი თავს მიიჩნევს ვალდებულიად ამ ქარტიის ნებისმიერი პუნქტით, რომელიც მანამდე არ იქნა მიღებული ამ მუხლის 1-ლი პუნქტის დებულებების შესაბამისად. შემდგომში აღებული ამგვარი ვალდებულებები განიხილება, როგორც მხარის მიერ რატიფიკაციის, მიღების ან მოწონების შემადგენელი ნაწილი და ძალაში შედის იმ თვის პირველ დღეს, რომელიც მოსდევს სამთვლიანი ვადის ამოწურვას გენერალური მდივნის მიერ შეტყობინების მიღების თარიღიდან.

მუხლი 13 – ხელისუფლების ორგანოები, რომელთა მიმართაც გამოიყენება ქარტია

წინამდებარე ქარტიაში განსაზღვრული თვითმმართველობის პრინციპები გამოიყენება თითოეული მხარის ტერიტორიაზე არსებული ყველა კატეგორიის თვითმმართველობის ორგანოების მიმართ. ამასთან, თითოეულ მხარეს მისი სარატიფიკაციო, მიღების ან დამტკიცების სიგელის შესანახად ჩაბარების დროს შეუძლია განსაზღვროს ადგილობრივი ან რეგიონალური ორგანოების კატეგორიები, რომლებითაც იგი აპირებს შეზღუდოს ქარტიის გამოყენების სფერო ან რომლებსაც იგი გამოირიცხავს მისი გამოყენების სფეროდან. მას ასევე შეუძლია ჩართოს ხელისუფლების სხვა ადგილობრივ და რეგიონალურ ორგანოთა კატეგორიები ქარტიის გამოყენების სფეროში ევროპის საბჭოს გენერალური მდივნისათვის შესაბამისი შეტყობინების გაგზავნის გზით.

მუხლი 14 – ინფორმაციის მიწოდება

თითოეული მხარე ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს გაუგზავნის ნებისმიერ სათანადო ინფორმაციას საკანონმდებლო დებულებების ამოქმედებისა და ამ ქარტიის პირობების შესრულების მიზნით მის მიერ მიღებული სხვა ზომების შესახებ.

ნაწილი III

მუხლი 15 – ხელმოწერა, რატიფიკაცია და ძალაში შესვლა

1. ეს ქარტია ღიაა ხელმოსაწერად ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოებისათვის. იგი ექვემდებარება რატიფიკაციას, მიღებას

ან დამტკიცებას. სარატიფიკაციო, მიღების ან დამტკიცების სიგელები შესანახად ბარდება ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს.

2. ეს ქარტია ძალაში შედის იმ თვის პირველ დღეს, რომელიც მოსდევს სამთვიანი ვადის ამოწურვას თარიღიდან, როდესაც ევროპის საბჭოს ოთხი წევრი სახელმწიფო წინა პუნქტის დებულებების შესაბამისად განაცხადებს თავის თანხმობას იყოს ვალდებული ქარტიით.

3. ნებისმიერი სხვა წევრი სახელმწიფოს მიმართ, რომელიც შემდგომში განაცხადებს თავის თანხმობას იყოს ვალდებული ქარტიით, იგი ძალაში შედის იმ თვის პირველ დღეს, რომელიც მოსდევს სამთვიანი ვადის ამოწურვას სარატიფიკაციო, მიღების ან დამტკიცების სიგელის შესანახად ჩაბარების თარიღიდან.

მუხლი 16 – ტერიტორიული დათქმა

1. ნებისმიერ სახელმწიფოს ხელმოწერის ან მისი სარატიფიკაციო, მიღების ან დამტკიცების სიგელის შესანახად ჩაბარების დროს, შეუძლია განსაზღვროს ის ტერიტორია ან ტერიტორიები, რომელთა მიმართაც მოხდება ამ ქარტიის გამოყენება.

2. ნებისმიერ სახელმწიფოს მოგვიანებით ნებისმიერ დროს, ევროპის საბჭოს გენერალური მდივნის სახელზე გაკეთებული დეკლარაციის საშუალებით შეუძლია გააერცულოს ამ ქარტიის გამოყენება დეკლარაციაში მითითებულ ნებისმიერ სხვა ტერიტორიაზე. ამგვარი ტერიტორიის მიმართ, ქარტია ძალაში შედის იმ თვის პირველ დღეს, რომელიც მოსდევს სამთვიანი ვადის ამოწურვას გენერალური მდივნის მიერ დეკლარაციის მიღების თარიღიდან.

3. წინა ორი პუნქტის შესაბამისად გაკეთებული ნებისმიერი დეკლარაცია, მასში მითითებული ნებისმიერი ტერიტორიის მიმართ შეიძლება უკან იქნას გამოთხოვილი გენერალური მდივნისათვის შეტყობინების გაგზავნის საშუალებით. უკან გამოთხოვა ძალაში შედის იმ თვის პირველ დღეს, რომელიც მოსდევს ექვსთვიანი ვადის ამოწურვას გენერალური მდივნის მიერ შეტყობინების მიღების თარიღიდან.

მუხლი 17 - დენონსაცია

1. ნებისმიერ მხარეს შეუძლია მოახდინოს ამ ქარტიის დენონსაცია ხუთწლიანი ვადის ამოწურვის შემდეგ ქარტიის ძალაში შესვლის თარიღიდან. ექვსი თვით ადრე გენერალურ მდივანს ეგზავნე-

ბა შეტყობინება დენონსაციის შესახებ. ამგვარი დენონსაცია არ მოახდენს ზეგავლენას ქარტიის მოქმედებაზე სხვა მხარეს მიმართ, იმ პირობით, რომ მათი რიცხვი არ უნდა იყოს ოთხზე ნაკლები.

2. ნებისმიერ მხარეს, წინა პუნქტის დებულებების შესაბამისად შეუძლია დენონსაცია გაუკეთოს მის მიერ მიღებულ ქარტიის 1-ლი ნაწილის ნებისმიერ პუნქტს, იმ პირობით, რომ მხარე ვალდებული იქნება მე-12 მუხლში განსაზღვრული პუნქტების რაოდენობითა და სახით. ნებისმიერი მხარე, რომელიც რომელიმე პუნქტის დენონსაციის შემდეგ, ვერ აკმაყოფილებს მე-12 1-ლი პუნქტის მოთხოვნებს, განიხილება, როგორც მხარე, რომელმაც მოახდინა ქარტიის დენონსაცია.

მუხლი 18 – შეტყობინებები

ევროპის საბჭოს გენერალური მდივანი აცნობებს ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოებს:

- a) ხელმოწერის შესახებ;
- b) ნებისმიერი სარატიფიკაციო, მიღების ან დამტკიცების სიგელის შესანახად ჩაბარების შესახებ;
- c) ამ ქარტიის მე-15 მუხლის შესაბამისად ძალაში შესვლის შესახებ;
- d) მე-12 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტების შესაბამისად მიღებული ნებისმიერი შეტყობინების შესახებ;
- e) მე-13 მუხლის შესაბამისად მიღებული ნებისმიერი შეტყობინების შესახებ;
- f) ნებისმიერი სხვა აქტის, შეტყობინების ან კომუნიკაციის შესახებ, რომელიც ეხება ამ ქარტიას.

ამის დასტურად, ქვემოთ ხელმოწერებმა, რომლებიც სათანადოდ იყვნენ რწმუნებულნი, ხელი მოაწერეს წინამდებარე ქარტიას.

შესრულებული სტრასბურგში, 1985 წლის ოქტომბრის მე-15 დღეს ინგლისურ და ფრანგულ ენებზე; ორივე ტექსტი არის თანაბრად აუთენტური, შედგენილი თითოეულ ვერსიასთან, რომელიც ინახება ევროპის საბჭოს არქივებში, ევროპის საბჭოს გენერალური მდივანი გადასცემს დამოწმებულ ასლებს ევროპის საბჭოს თითოეულ წევრ სახელმწიფოს.

რეგიონალური თვითმმართველობის შესახებ ჰელსინკის დეკლარაცია

ჰელსინკში 2002 წლის 27-28 ივნისს გაიმართა ადგილობრივი და რეგიონული მთავრობებზე პასუხისმგებელი ევროპული მინისტრების კონფერენციის მეცამეტე სესია, საქართველოდან კონფერენციაზე მონაწილეობას ღებულობდნენ საქართველოს წარმომადგენლები.

სესიის მონაწილეებმა პირველ დღეს იმსჯელეს საკითხზე „რეგიონული და სხვა დონის თვითმმართველობა – ევროპული მოდელები და პრინციპები“, რომლის დროსაც მოხდა გამოცდილებისა და თვალსაზრისების ღირებული გაცვლა რეგიონული თვითმმართველობის, რეგიონალიზაციისა და დეცენტრალიზაციის საკითხებზე;

სესიის მონაწილეებმა მეორე დღეს იმსჯელეს საკითხზე „რეგიონული და სხვა დონის თვითმმართველობა – ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის წარმმართველი კომიტეტის მიერ მომზადებული ტექსტის დეტალური შესწავლა“, რომლის დროსაც მოხდა აზრების ურთიერთგაცვლა აღნიშნულ დოკუმენტთან დაკავშირებით;

მინისტრთა კომიტეტის მოთხოვნიდან გამომდინარე, ჩათვალეს რა მიზანშეწონილად, გამოეხატათ მოსაზრებები რეგიონული თვითმმართველობასთან დაკავშირებული ევროპის საბჭოს მიერ შემოსაღები სამართლებრივი ინსტრუმენტის შესახებ;

ვინაიდან, ევროპის საბჭოს წევრი ბევრი ქვეყანა რეგიონული თვითმმართველობის რეფორმირებისა თუ შემოღების პროცესშია;

ვინაიდან, ევროპაში არსებობს რეგიონული თვითმმართველობის მრავალი განსხვავებული მოდელი და ფორმა, რაც გამომდინარეობს ცალკეული სახელმწიფოების კონსტიტუციური ტრადიციებიდან, სოციალურ-ეკონომიკური, კულტურული და გეოგრაფიული გარემოებებიდან; ვინაიდან შესაძლებელია, რომ შემუშავდეს ძირითადი კონცეფციებისა და პრინციპების პაკეტი, რომლებიც დამახასიათებელია რეგიონული თვითმმართველობის ყველა მოდელისათვის, სასურველად აცხადებენ, რომ:

1. მოქმედი დემოკრატია არის მშვიდობის, სტაბილურობის, წარმატებულობისა და განვითარების ბაზისი;

2. უკანასკნელი დეკადის განმავლობაში მომხდარი მხარდი დეცენტრალიზაცია და მთავრობების უფლებამოსილების გადაცემა ევროპის მასშტაბით მიმართულია დემოკრატიის განმტკიცებისაკენ, როგორც დემოკრატიის მრავალწლიანი ტრადიციის მქონე, ასევე ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში;

3. დეცენტრალიზაციის პროცესი გეინვენებს, რომ ეკონომიკური ზრდისათვის, მდგრადი რეგენერაციისათვის, ხარისხიანი მომსახურების მიწოდებისათვის და სრული დემოკრატიული მონაწილეობისათვის უფრო ეფექტიანია რომ მმართველობა არ არ იყოს სრულად დეცენტრალიზებული;

4. თითოეული ქვეყნის გადასაწყვეტია დააფუძნოს თუ არა რეგიონული მმართველობა და რეალურად ყველა ქვეყანაში იგი არ არსებობს;

5. ევროპის საბჭოს მნიშვნელოვანი როლი აკისრია მის წევრ ყველა ქვეყანაში ეფექტიანი დემოკრატიის წინსვლის თვალსაზრისით, როგორც ნაციონალურ, ისე სუბნაციონალურ დონეებზე;

6. ევროპის საბჭო ევროპული მთავრობებისათვის უსრუნველყოფს პრივილეგირებულ შეხვედრის ადგილს, სადაც მათ შეეძლება დასვან ადგილობრივ და რეგიონულ მმართველობასთან დაკავშირებული საკითხები და ჩაერთონ დიალოგში ევროპის მასშტაბით ადგილობრივი და რეგიონული მთავრობების არჩეულ წარმომადგენლებთან ევროპის ადგილობრივი და რეგიონული მმართველობის კონგრესზე;

7. ევროპის საბჭოს კანონით მინიჭებული ამოცანის „მიღწილის მაქსიმალურად მეტ ერთიანობას მის წევრ ქვეყნებს შორის, რათა დაცული და რეალიზებული იქნენ ის იდეალები და პრინციპები, რომლებიც მათი საერთო მემკვიდრეობაა“ წარმატებით მიიღწევა ერთიანი (საერთო) სტანდარტების შემოღებით კომპეტენციების მიმართულებით, რაც თავისთავად შეიცავს დემოკრატიულ მმართველობას;

8. ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულმა ქარტიამ, რომელიც რატიფიცირებულია 37 წევრი ქვეყნის მიერ, მოახდინა მნიშვნელოვანი პოზიტიური გავლენა ევროპაში ადგილობრივი მმართველობისა და დემოკრატიის განვითარებაზე;

9. ადგილობრივი თვითმმართველობა, სადაც კი ის არსებობს, დემოკრატიული მმართველობის ნაწილია და აქედან გამომდინარე ასეთი რეგიონული მმართველობები უნდა აკმაყოფილებდნენ ჩამოყალიბების მინიმალურ დემოკრატიულ სტანდარტებს, კონსტიტუციისა და კანონების ფარგლებში გააჩნდეთ სამართლებრივი კომპეტენცია და შესაძლებლობა, რომ დაარეგულირონ და მართონ მათ პასუხისმგებლობაში არსებული სამოქალაქო საქმიანობა მათი მოქალაქეების ინტერესებიდან გამომდინარე;

10. ევროპის საბჭომ უნდა ხელი შეუწყოს კარგი გამოცდილების ურთიერთგაზიარებას წევრ ქვეყნებს შორის;

11. ევროპის საბჭომ უნდა დააფიქსიროს და განავითაროს რეგიონულ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული საერთო პრინციპები ევროპულ სამართლებრივ ინსტრუმენტებში, წევრი ქვეყნების გამოცდილების გათვალისწინებით;

შესაბამისად, ისინი აღიარებენ, რომ ასეთი სამართლებრივი ინსტრუმენტი:

12. უნდა პატივს სცემდეს სახელმწიფოების სუვერენულობასა და თავისუფლებას თავიანთი შიდა მოწყობის ორგანიზაციისას, და ამავე დროს ხელს უწყობდეს საერთო პრინციპებს.

13. საკმაოდ ფართო უნდა იყოს, რათა მოიცვას რეგიონული თვითმმართველობის დემოკრატიული ფორმების ფართო სპექტრი;

14. უნდა ზუსტად განსაზღვროს, რომ თითოეული სახელმწიფო უფლებამოსილია თვითონ გადაწყვიტოს შემოიღოს თუ არა რეგიონული მმართველობა;

15. არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს ადგილობრივი და რეგიონული მმართველობების თანაბარუფლებიანობის პრინციპს ავტონომიების შემთხვევაში, იქ სადაც ეს პრინციპი განსაზღვრულია კონსტიტუციის ან კანონის მიერ;

16. არ უნდა უწყობდეს ხელს შედარებითი ფასეულობის იერარქიის ჩამოყალიბებას რეგიონული ავტონომიის სხვადასხვა მოდულებს შორის;

17. სახელმწიფოებს უნდა მიანიჭოს არჩევანის გაკეთების ხარისხი, რათა გათვალისწინებულ იქნენ მათი რეგიონული თვითმმართველობის სპეციფიური მახასიათებლები;

იმის გათვალისწინებით, რომ მისაღები სამართლებრივი ინსტრუმენტების ბუნების შესახებ მრავალი სხვადასხვა აზრი არსებობს;

გამომდინარე აქედან, რომ მთელი რიგი იურიდიული საკითხებისა უნდა შესწავლილი იქნენ სიღრმისეულად, რათა მიღებული იქნეს გადაწყვეტილება მისი ყველა შედეგების გათვალისწინებით;

გამოიხატა მოსაზრება, რომ:

18. ევროპის საბჭომ უნდა მიიღოს სამართლებრივი ინსტრუმენტი რეგიონული თვითმმართველობის შესახებ, რომელიც

19. დაფუძნებულია -ის მიერ უკვე მომზადებული ძირითად კონცეფციებზე და პრინციპებზე;

20. ცალსახად განსაზღვრავს რომ თითოეული სახელმწიფო უფლებამოსილია შემოიღოს ან არ შემოიღოს რეგიონული მმართველობა;

21. წევრ სახელმწიფოებს მიანიჭებს არჩევის უფლებას, რათა გათვალისწინებული იქნეს მათი რეგიონული თვითმმართველობის სპეციფიკური მახასიათებლები;

22. უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპის ქარტიასთან ჰარმონიულ თანაარსებობას;

23. რეკომენდაციას უწევს მინისტრების კომიტეტს:

24. განავითაროს ევროპის საბჭოს საქმიანობა ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის მიმართულებით, ხელის შეუწყოს რეგიონულ თვითმმართველობასთან დაკავშირებულ გამოცდილების გაზიარებასა და განვითარებას;

25. გააგრძელოს და გააუმჯობესოს ევროპულ დონეზე მთავრობებისა და ადგილობრივი და რეგიონული არსებული წარმომადგენლების დიალოგი ევროპის ადგილობრივი და რეგიონული მმართველობების კონგრესის ფარგლებში;

26. მიაწოდოს ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის წარმმართველ კომიტეტს დაეაღება, რათა მან შეიმუშავოს სამართლებრივი ინსტრუმენტის პროექტი, როგორც რეკომენდაციის სახით, ასევე როგორც კონვენციის სახით, რომელიც აგრეთვე განიხილავს არაა უცილებელი პროტოკოლის მომზადების შესაძლებლობას-სთან და ისეთი კონვენციის შესაძლებლობას, რომელიც გააკეთებს მინიშნებას ---თან იმ სახელმწიფოებისათვის, რომლებსაც ექნებათ სურვილი გამოიყენოს ინსტრუმენტით გათვალისწინებული პრინციპები თავიანთ რეგიონულ მმართველობაში.

მე-15 პლენარული სხდომა
CG(15)6REC
6 მაისი, 2008

რეგიონალური დემოკრატიის ევროპული ქარტიის პროექტი

უან-კლოდ ვან კოვენბერგი, ბელგია (R, SOC)
რეკომენდაციის პროექტი
ინსტიტუციონალური კომიტეტი

დამტკიცებულია ერთხმად ინსტიტუციონალური კომიტეტის
მიერ 2008 წლის 7 აპრილს.

იმ წევრთა გვარები, რომლებმაც მონაწილეობა მიიღეს ხმის
მიცემაში მოცემულია დახრილი შრიფტით.

კომიტეტის წევრები: კ. უაითმორი (თავმჯდომარე), ჰ. აბრამი-
ანი, ზ. ალმიპირი, ი. ამოირიდი, კ. ანდერსონი, გ. ანზალონი, ნ.
ვადოგმუსი, მ. ბარკერი (ალტერნატივა; ნ. მერმაგენი), ე. ბერიშვილი,
ს. ბიჯი, ჯ. ბრონსი, ე. კალოტა, მ. კატოვიჩი, ლ. კავერი, მ. კერნა, მ.
ჩერნიშევი, (ალტერნატივა: ე. პერეშაინი), ს. ქლენსი. მ. ქოენი, მ.
ქულზი, გ. დედოვი, მ. დეკერი, ს. მ. დო ვალე სეზარი, ფ. დურონი, ა.
ლ. გონსალეს გარსია, ა. გრიცენკო, გ. გრზელაკი, მ. გეგანი, ი. ლუ-
აზიდუ, ე. კელში, ა. კნაპე (ალტერნატივა), მ. კოვანი, ფ. კოიტსი, ბ.
კრისტო, ო. ა. კეალოი, ი. კულიჩენკო, ჯ. ლანდბერგი, ე. ლაზოვსკა
(ალტერნატივა: ჯ. ტელემანისი), ფ. ლეკი, ჯ. მანინგერი, ე. მაურერი,
ი. მიქასი, დ. მილოვანოვიჩი (ალტერნატივა), ლ. ო. მოლინი, ჯ. მრა-
ზეკი, ს. ნიუბარი, ი. პერევერცევა, თ. პეტკოვიჩი, ჰ. ფილაჯასარი, მ.
პინეში, გ. პოლინსკი, (ალტერნატივა: ა. გლობა), გ. როდიო, ნ. რო-
მანოვა, ბ. როუფი, ჯ. საფაროვი, ფ. შოვტკა, დ. შექსპირი, ჯ. შუცი,
ჰ. უ. სტოკლინგი (ალტერნატივა), ლ. სცაბო, ა. ტორეს პერეირა, ჯ.
ს. ვან კოვენბერგი, მ. ვარნაესკი (ალტერნატივა: ე. სიჩევი), ს. ვაეი-
ლოვი, ი.ზ. იალმაცი (ალტერნატივა: ა. ესენი), ნ. ზეიბეკი, დ. ზმეგა-
ჩი.

კომიტეტის სამდივნო: ა. შროდერი, ლ. ნიკოგოსიანი, ს. პოირელი

R: რეგიონების პალატა/ ადგილობრივი ხელისუფლების პალატა

ILDG: კონგრესის დამოუკიდებელ და ლიბერალ-დემოკრატიულ ჯგუფი

EPP/CD: ევროპელ ხალხთა პარტიის ჯგუფი – კონგრესის ქრისტიან-დემოკრატები

SOC: კონგრესის სოციალისტების ჯგუფი

NR: წევრი, რომელიც არ მიეკუთვნება კონგრესის არცერთ პოლიტიკურ ჯგუფს

რეკომენდაცია

1. ადგილობრივი და რეგიონალური დემოკრატიის განმტკიცება წარმოადგენს ევროპის საბჭოს და კერძოდ, მისი კონგრესის ერთ-ერთ მიზანს, რომლის საქმიანობა მოიცავს ადგილობრივი და რეგიონალური ორგანოების განვითარების მხარდაჭერას მის წევრ სახელმწიფოებში.

2. კონგრესი ადასტურებს ინტერესს რეგიონალური დემოკრატიის პრინციპებში, რაც გამოხატეს ევროპელმა მინისტრებმა, რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან ადგილობრივი და რეგიონალური ხელისუფლებისათვის, ბოლო სამ კონფერენციაზე ჰელსინკიში 2002 წლის 27 და 28 ივნისს, ბუდაპეშტში 2005 წლის 24 და 25 თებერვალს და ვალენსიაში 2007 წლის 15 და 16 ოქტომბერს.

3. მიუხედავად რეგიონალური თვითმმართველობის გაფართოების საჭიროებასთან დაკავშირებით არსებული განსხვავებული მოსაზრებებისა, წევრი სახელმწიფოები შეთანხმდნენ ეფექტური რეგიონალური მმართველობის მნიშვნელობაზე.

4. ადგილობრივი დემოკრატიასთან დაკავშირებით კონგრესი მიუთითებს, რომ ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ (ETS No.122), რომელიც ღიაა ხელმოსაწერად 1985 წლის 15 ოქტომბრიდან, წარმოადგენს ძირითად, განმსაზღვრელ სამართლებრივ ინსტრუმენტს ამ სფეროში. ქარტია, რომელიც რატიფიცირებულ იქნა ევროპის საბჭოს ფაქტიურად ყველა წევრი სახელმწიფოს მიერ, წარმოადგენს მთავარ ქვაკუთხედს ადამიანის

უფლებებზე, დემოკრატიასა და კანონის უზენაესობაზე დაფუძნებული ევროპის მშენებლობაში.

5. თუმცა, მმართველობის რეგიონალური დონე ჯერ კიდევ განსჯის და განხილვის საგანია და განიცდის ინსტიტუციონალურ რეფორმას ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოთა უმეტესობაში, როგორც ეს აისახა კონგრესის მოხსენებაში “რეგიონალიზაციასთან დაკავშირებული მიმდინარე მდგომარეობა და რეგიონალური თვითმმართველობის განვითარების პერსპექტივები ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოებში” (CPR (14)6), რომელიც წარმოადგინა ჟან-კლოდ ეან კოვენბერგმა (ბელგია, R, SOC) და რომელიც განიხილეს 2007 წლის პლენარულ სხდომაზე მაისში.

6. ევროპული სამართლებრივი ინსტრუმენტი, რომელიც მოაწესრიგებდა და უხელმძღვანელებდა რეგიონალურ დონეზე ინსტიტუციონალურ რეფორმას რეგიონალური დემოკრატიის განმტკიცების თვალსაზრისით დღეისათვის არ არსებობს.

7. კონგრესი ყურადღებას ამახვილებს თავის რეზოლუციაზე 244 (2007) “რეგიონალური დემოკრატიის მომწესრიგებელი პრინციპები: წინადადებები და სტრატეგია” და რეგიონალური დემოკრატიის ევროპული ქარტიის პროექტზე, რომელიც თან ერთვის განმარტებით მემორანდუმს CPR(14)6REP, რომელიც წარმოადგენს საფუძველს რეგიონალური დემოკრატიის შესახებ სამართლებრივი აქტის თაობაზე ახალი დებატების გახსნისათვის სხვადასხვა დაინტერესებულ პირებს შორის ევროპულ, ნაციონალურ და რეგიონალურ დონეზე 2007 წლის განმავლობაში და 2008 წლის დასაწყისში.

8. ამ კონსულტაციების პროცესში, კონგრესის ინიციატივამ რეგიონალური დემოკრატიის შესახებ სამართლებრივი ინსტრუმენტის შექმნასთან დაკავშირებით და წარმოდგენილმა 2007 წლის პროექტმა დიდი მოწონება დაიმსახურა და დიდი მხარდაჭერა მოიპოვა. კერძოდ, პროექტს მხარი დაუჭირეს ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეამ, ევროპის საბჭოს რეგიონების კომიტეტმა და ასევე ძირითადად ინტერ-რეგიონალურმა ორგანიზაციებმა ევროპულ და საერთაშორისო დონეებზე.

9. ამდენად, წინამდებარე რეგიონალური დემოკრატიის ევროპული ქარტიის პროექტი მეტწილად ეფუძნება იმ დებულებებს და განწყობას, რომელიც ჰქონდა 2007 წლის პროექტს, თუმცა, ის ასევე

შეიცავს წინადადებებს, რომლებიც წარმოადგინეს სხვადასხვა დაინტერესებულმა პირებმა კონსულტაციების პროცესში.

10. კონგრესი დღესაც მტკიცედ არის დარწმუნებული, რომ მიუხედავად მნიშვნელოვანი სამართლებრივი და ინსტიტუციონალური განსხვავებებისა საკითხის ირგვლივ, სასურველია და მიზანშეწონილია შეიქმნას საერთო, ზოგადი სამართლებრივი ჩარჩო რეგიონალური დემოკრატიისათვის და მოხდეს კოორდინაცია მიმდინარე და მომავალ პროცესებთან დაკავშირებით.

11. ამ გარემოების გათვალისწინებით კონგრესმა შეიმუშავა რეგიონალური დემოკრატიის ევროპული ქარტიის პროექტი, რომელიც თან ერთვის ამ რეკომენდაციას.

12. *ზემოთ აღნიშნულის გათვალისწინებით, კონგრესი მიინისტრთა კომიტეტს აძლევს შემდეგ რეკომენდაციებს:*

ა) შეისწავლოს თანდართული რეგიონალური დემოკრატიის ევროპული ქარტიის პროექტი;

ბ) მიიღოს შესაბამისი ზომები რეგიონალური დემოკრატიის ევროპული ქარტიის პროექტის მისაღებად, როგორც ახალი ევროპის საბჭოს კონვენციისა;

გ) ქარტია ღია გახდეს ხელმოსაწერად ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოებისათვის;

დ) მოიწვიოს ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოები ხელმოსაწერად და რატიფიკაციისათვის პირველივე შესაძლებლობისთანავე.

რეგიონალური დემოკრატიის ქარტიის პროექტი

პრეამბულა

ქვემოთ ხელმომწერი ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოები:

დემოკრატიული განვითარება ევროპაში

1. დარწმუნდნენ რა იმაში, რომ ადგილობრივი და რეგიონალური დემოკრატიის განმტკიცება წარმოადგენს ევროპის საბჭოს ერთ-ერთ მთავარ საზრუნავს და რომ ყველა წევრი სახელმწიფო იმყოფება მუდმივი წნეხის ქვეშ მმართველობის ტერიტორიული სტრუქტურის ადაპტირებასთან დაკავშირებით;

2. აღასტურებენ რა, რომ მოქალაქეთა უფლება მონაწილეობა მიიღონ საჯარო საქმეების წარმართვაში მმართველობის ყველა დონეზე წარმოადგენს ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს დემოკრატიულ პრინციპს, რასაც იზიარებს ევროპის საბჭოს ყველა წევრი სახელმწიფო და რომ ამ უფლების განხორციელება რეგიონალურ დონეზე ხელს უწყობს დემოკრატიული ფასეულობების და კანონის უზენაესობის განმტკიცებას;

3. იხსენებენ რა ადგილობრივ და რეგიონალურ მმართველობაზე პასუხისმგებელ ევროპის მინისტრთა მონაწილეობით შემდგარი კონფერენციების შედეგებს, რომელიც შედგა 2005 წლის თებერვალში ბუდაპეშტში და 2007 წლის ოქტომბერში ვალენსიაში;

იდენტურობა და რეგიონალური კულტურა

4. დარწმუნდნენ რა იმაში, რომ რეგიონალური დემოკრატია ხელს უწყობს გლობალიზაციის შედეგების დაბალანსებას წევრ სახელმწიფოებში, განსაკუთრებით ეკონომიკის სტიმულირების, სოციალური სოლიდარობის, კულტურული განვითარებისა და რეგიონალური იდენტურობის შენარჩუნების რეგიონალური პოლიტიკის გატარების გზით;

5. ითვალისწინებენ რა რომ, რეგიონალურ დონეზე განხორციელებული საქმიანობა დაკავშირებული უმცირესობათა ინტეგრაციასთან, ისევე როგორც ტრანსსასაზღვრო და შიდა რეგიონალური თანამშრომლობის საკითხებთან უფრო ეფექტურია;

6. ითვალისწინებენ რა, რომ რეგიონალური ერთეულები წარმოაჩენენ ევროპის მრავალფეროვნებას საკუთარი იდენტურობის შენარჩუნებით და საკუთარი წვლილი შეაქვთ ევროპული კულტურის გამდიდრებაში ნაციონალური და რეგიონალური ტრადიციების გათვალისწინებით;

7. აცნობიერებენ რა, 1992 წლის 5 ნოემბრის რეგიონალურ ან უმცირესობათა ენების ევროპული ქარტიის მიზნებს, რაც უკავშირდება რეგიონალური ლინგვისტური მემკვიდრეობის შენარჩუნებას და განვითარებას;

8. ამტკიცებენ რა, რომ რეგიონალური დემოკრატია გულისხმობს ხელისუფლების რეგიონალური დონის არსებობას, რომელიც შედგება დემოკრატიულად არჩეული ორგანოებისაგან, რომლებიც თავისუფალნი არიან გადაწყვეტილების მიღებაში და რომლებიც სარგებლობენ ავტონომიის ფართო ხარისხით და აქვთ მათი უფლებამოსილების განხორციელებისათვის საჭირო შესაბამისი რესურსები და გზები და საშუალებები, ამ უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად;

რეგიონალური დემოკრატია და ცენტრალური ხელისუფლება

9. პატივს სცემენ რა, ევროპის რეგიონების მოწყობის მრავალფეროვნებას და თვითოეული სახელმწიფოს განსხვავებულ კომპეტენციას რეგიონალური დემოკრატიის მიზნის განსაზღვრისას და განსხვავებულ პირობებს მათი განხორციელებისას;

10. ითვალისწინებენ რა, სახელმწიფოების ინტერესებს, რომლებიც იმყოფებიან რეგიონალიზაციის პროცესის დასაწყისში თანდათანობით გაერთიანებადი რეგიონალურ დემოკრატიის პირობებში;

11. აცნობიერებენ რა, რეგიონალური ერთეულების ვალდებულებას საკუთარი საქმიანობის განხორციელებისას პატივი სცენ სუვერენიტეტის, ტერიტორიული მთლიანობის პრინციპებს და დაიცვან ნაციონალური ინტერესები ევროპული ინტეგრაციის პროცესში;

12. ითვალისწინებენ რა, რომ რეგიონალური ერთეულები ვალდებული არიან თავისი საქმიანობით ხელი შეუწყონ სტაბილურობასა და მშვიდობას ევროპულ ერებსა და ხალხებს შორის;

რეგიონალური დემოკრატია და ადგილობრივი ხელისუფლება

13. ხაზს უსვამენ რა, რომ წინამდებარე ქარტია და 1985 წლის 15 ოქტომბრის ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია ავსებენ ერთმანეთს;

14. ამტკიცებენ რა, რომ რეგიონალური დემოკრატია არ უნდა იქნეს მიღწეული ადგილობრივი ხელისუფლების ავტონომიის ხარჯზე;

რეგიონალური დემოკრატია და ადამიანის უფლებები

15. აცნობიერენ რა, იმის მნიშვნელობას, რომ რეგიონალურმა ორგანოებმა უნდა დაიცვან ფუნდამენტური უფლებები, რაც გათვალისწინებულია ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციით;

შეთანხმდნენ შემდეგზე:

მუხლი 1:

თითოეული მხარე იღებს ვალდებულებას:

მიიჩნიოს თავი ვალდებულია იმ პრინციპებით და წესებით, რომელიც მოცემულია ამ ქარტიის I ნაწილით;

მიიჩნიოს თავი ვალდებულია 23-ე მუხლიდან 28-ე მუხლამდე ერთ-ერთი ა, ბ ან გ პარაგრაფით, რომელსაც შეიცავს II ნაწილი;

მიიჩნიოს თავი ვალდებულია III ნაწილის არანაკლებ 27 პარაგრაფით 41 პარაგრაფიდან. მუხლები, რომლებიც შედგება ერთი პარაგრაფისაგან უნდა ჩაითვალოს ერთ პარაგრაფად.

მუხლი 2:

თითოეული წევრი სახელმწიფო, რატიფიკაციის, მიღების ან დამტკიცების აქტში განსაზღვრავს ადგილობრივ ერთეულებს (წარმონაქმნებს) ან ხელისუფლებებს საკუთარი საზღვრების ფარგლებში, რომლებიც მისწეულ იქნებიან რეგიონალურ ხელისუფლებად ამ ქარტიის დეფინიციით.

ნაწილი I: რეგიონალური დემოკრატიის მთავარი ელემენტები

მუხლი 3: დემოკრატიული მმართველობის პრინციპი

რეგიონალური თვითმმართველობის აღიარება და განხორციელება წარმოადგენს დემოკრატიული მმართველობის ერთ-ერთ ელემენტს, რაც გულისხმობს, რომ რეგიონალური ხელისუფლება უნდა

ეფუძნებოდეს დემოკრატიულ პრინციპებს, ადამიანის უფლებების პატივისცემას და მიზნად ისახავდეს მშვიდობაზე, სტაბილურობაზე, აყვავებასა და სოლიდარობაზე დაფუძნებულ მყარ (გრძელვადიან) განვითარებას.

მუხლი 4: მოქალაქეთა მონაწილეობა

რეგიონალურმა ხელისუფლებამ უნდა წახალისოს მოქალაქეთა უფლების განხორციელება მონაწილეობა მიიღონ საჯარო საქმეთა მართვაში და ძალისხმევა მიმართოს იქითკენ, რომ ადმინისტრაცია დაუახლოვდეს ხალხს.

მუხლი 5: სუბსიდიარობის პრინციპი

საჯარო უფლებამოსილების გადაცემა რეგიონალურ ხელისუფლებაზე უნდა მოხდეს სუბსიდიარობის პრინციპის გათვალისწინებით, რაც გამოიყენება კომპეტენციების გამიჯვნისას ხელისუფლების ყველა დონეს შორის, რაც გულისხმობს, რომ რეგიონალურმა ხელისუფლებამ თავის თავზე უნდა აიღოს ის უფლებამოსილება, რომლის ყველაზე ეფექტურად განხორციელება შესაძლებელია რეგიონალურ დონეზე ამ უფლებამოსილებათა ხასიათის გათვალისწინებით და ეფექტურობის და ეკონომიურობის მოთხოვნილებებიდან გამომდინარე.

მუხლი 6: ეფექტური მმართველობისა და ადმინისტრირების პრინციპი

6.1. რეგიონალური თვითმმართველობის განხორციელება უნდა შეესაბამოდეს ინფორმირებული გადაწყვეტილების მიღების და მიღებული გადაწყვეტილებების შეფასების პრინციპებს, ასევე მიზნად ისახავდეს მოქნილობას, საქვეყნოობას, ტრანსპარანტულობას, მონაწილეობას და საჯარო ანგარიშვალდებულებას.

6.2. რეგიონალურ დონეზე საჯარო ამოცანების განხორციელება უნდა შეესაბამოდეს ეფექტური ადმინისტრირებისა და კვალიფიციური საჯარო სამსახურის პრინციპებს.

მუხლი 7: რეგიონალური ხელისუფლების ცნება და კონცეფცია

7.1. ამ ქარტიის მიზნებისათვის, რეგიონალური ხელისუფლება არის ერთეული ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის.

7.2. წინამდებარე ქარტია არ გამოიცხავს, რომ რეგიონალური ხელისუფლება განხილულ იქნეს როგორც ადგილობრივი ხელისუფლების ტიპი შესაბამისი კანონმდებლობის ფარგლებში, ან როგორც ხელისუფლების ტიპი რომელიც ახორციელებს შერეულ, როგორც ადგილობრივ ასევე რეგიონალური ხელისუფლების კომპეტენციებს.

მუხლი 8: ურთიერთობა ადგილობრივ ხელისუფლებასთან

8.1. ურთიერთობა რეგიონალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის უნდა მოწესრიგდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპების შესაბამისად, რაც მოცემულია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპულ ქარტიაში.

8.2 არ არსებობს იერარქიული კავშირი რეგიონალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის, თუკი ამას ნათლად არ განსაზღვრავს ქვეყნის კონსტიტუცია ან საკანონმდებლო წყობა.

8.3 რეგიონალური ხელისუფლება უნდა თანამშრომლობდეს ადგილობრივ ხელისუფლებასთან საზოგადოებრივი მიზნების მისაღწევად და მოქალაქეთა მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად.

მუხლი 9: ტერიტორიული მთლიანობის პატივისცემისა და ნდობის პრინციპი

9.1 რეგიონალურ და ცენტრალურ ხელისუფლებებს შორის ურთიერთობა უნდა ემყარებოდეს ურთიერთნდობის პრინციპს, თანაბარ ღირსებას და უნდა აწესებდეს სახელმწიფოს ერთობის, სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის პატივისცემას.

9.2 რეგიონალური თვითმმართველობის განხორციელება უნდა ემყარებოდეს კანონის უზენაესობას და თითოეული სახელმწიფოს ტერიტორიულ ორგანიზაციის პატივისცემას, როგორც ცენტრალურ და რეგიონალ ხელისუფლებებს შორის, ისე რეგიონალურ ხელისუფლებებსა და სხვა ტერიტორიულ ხელისუფლებებს შორის ან რეგიონალურ ხელისუფლებასა და მოქალაქეებს შორის ურთიერთობებში.

9.3 რეგიონალურმა ხელისუფლებამ უნდა მიიღოს ყველა შესაბამისი ზომა იმ ვალდებულებების შესასრულებლად, რაც გათვალისწინებულია კონსტიტუციით ან კანონით.

მუხლი 10. ერთიანობის პრინციპი

რეგიონალური თვითმმართველობის განხორციელებამ ხელი უნდა შეუწყოს ცენტრალური ხელისუფლების ეკონომიკური და სოციალური ერთიანობის მიზნების განხორციელებასა და ცენტრალური ხელისუფლების საქმიანობას, რომლებიც გამიზნულია შესატყვისი ცხოვრების სტანდარტების და დაბადანსებული განვითარების მისაღწევად ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე, რეგიონალური ხელისუფლებების სოლიდარობის სულისკვეთებით.

მუხლი 11. რეგიონალური თვითმმართველობის კონსტიტუციური ან საკანონმდებლო საფუძვლები

11.1 რეგიონალურ თვითმმართველობის პრინციპები და მისი არსებობა დადგენილი უნდა იყოს კონსტიტუციით, კანონით ან საერთაშორისო ხელშეკრულებით.

11.2 რეგიონალური თვითმმართველობის შექმნის, შეცვლის, ან გაუქმების პირობები უნდა იყოს განსაზღვრული კონსტიტუციით ან კანონით. აუცილებელია რეგიონალურ ხელისუფლებასთან ბეჭდით კონსულტაცია წინასწარ, სანამ გატარდება ზომები მათ არსებობას ან მათი ტერიტორიული საზღვრების შეცვლასთან დაკავშირებით.

11.3 რეგიონალური კომპეტენციები უნდა განისაზღვროს კონსტიტუციით, კანონით და რეგიონალური ხელისუფლებების სტატუსით.

მუხლი 12. რეგიონალური თვითმმართველობის ფარგლები

12.1 რეგიონალურ თვითმმართველობებს კონსტიტუციისა და კანონის ფარგლებში უნდა ჰქონდეთ კანონიერი კომპეტენციები და ეფექტური შესაძლებლობები, რათა საკუთარი პასუხისმგებლობითა და მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით დაარეგულირონ და მართონ რეგიონალურ ინტერესებთან დაკავშირებული საქმეები, რომლებიც შედიან მათ კომპეტენციებში ან არ არიან მიკუთვნებული სხვა ხელისუფლების კომპეტენციებს კონსტიტუციით ან სტატუსით.

12.2 რეგიონალური ხელისუფლების კომპეტენციები უნდა იყოს სრული და ექსკლუზიური. ამ კომპეტენციების ფარგლებში რეგიონალურ ხელისუფლებებს უნდა ქონდეთ ადმინისტრაციული და გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებები.

12.3 კანონმდებლობის ფარგლებში შეიძლება მოხდეს კომპეტენციების დელეგირება რეგიონალური ხელისუფლებისათვის, ცენტრალური, ადგილობრივი ან სხვა საჯარო ხელისუფლებების მიერ.

მუხლი 13. ინიციატივის უფლება

რეგიონალურ ხელისუფლებას უნდა ქონდეს თავისი ინიციატივის განხორციელების უფლება უფლებამოსილების სფეროში, რომელიც არ განეკუთვნება სხვა ხელისუფლების უფლებამოსილების სფეროს კონსტიტუციით ან კანონით.

მუხლი 14. რეგიონალური არჩევითი ორგანოები

14.1 რეგიონალური თვითმმართველობის უფლება უნდა განხორციელდეს წარმომადგენლობითი ორგანოების (ასამბლეების) მიერ, რომლებიც აირჩევიან პირდაპირი, თავისუფალი და ფარული არჩევნების გზით. ამ დებულებამ არცერთ შემთხვევაში არ უნდა შეზღუდოს წარმომადგენლობითი, რეფერენდუმის ან სხვა რაიმე პირდაპირი ფორმით მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლებები, სადაც ეს დაშვებულია კანონით.

14.2 განსაკუთრებულ, დროებითი მდგომარეობისას, რომელიც არ უნდა აჭარბებდეს ამ ქარტიის რატიფიცირებიდან 10 წელს, დაშვებულ უნდა იქნას ადგილობრივი ხელისუფლებების მიერ არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოების არსებობა რეგიონალ დონეზე.

მუხლი 15. არჩეული წარმომადგენლების მუშაობის პირობები

15.1 რეგიონალურ დონეზე არჩეულ წარმომადგენლებს უნდა ქონდეთ მანდატით მინიჭებული კომპეტენციების თავისუფლად განხორციელების საშუალება ყოველგვარი წინაპირობის გარეშე. საბჭოებისა თუ ასამბლეების წევრებს უნდა ქონდეთ თავიანთი პოზიციის თავისუფლად გამოხატვის უფლება.

15.2 ნებისმიერი ფუნქცია ან საქმიანობა, რომელიც მიჩნეულია რეგიონალურ დონეზე არჩეული წარმომადგენლის მანდატის შეუთავსებლად, უნდა განისაზღვროს კანონით.

15.3 რეგიონალური ორგანოების არჩეული წარმომადგენლის მიმართ დასაშვებია მხოლოდ კანონის მიერ დაწესებული სანქციების გამოყენება. სანქცია უნდა იყოს იმ ინტერესების მნიშვნელობის პროპორციული, რომელთა დაცვასაც ემსახურება და შესაძლებელი უნდა იყოს მათი სასამართლო წესით გასაჩივრება. რეგიონალური ორგანოს უფლებამოსილების შეჩერება ან დათხოვნა დასაშვებია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ორგანოს არ შეუძლია ფუნქციონირება ან ადგილი აქვს კონსტიტუციისა და კანონის სერიოზულ დარღვევას, რაც დადგენილია სასამართლოს ან შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ, რომელიც დამოუკიდებელია იმ ორგანოსაგან, რომლის წევრიც არის არჩეული წარმომადგენელი.

მუხლი 16. რეგიონალური ხელისუფლების რესურსები

16.1 რეგიონალურ ხელისუფლებას უნდა ქონდეს უფლება საკუთრებაში ქონდეს ქონება.

16.2 რეგიონალურ ხელისუფლებას უნდა მიეცეს კანონით გათვალისწინებული ფინანსური რესურსები, რომლებიც საკმარისია მათი კომპეტენციების ეფექტიანი განხორციელებისათვის.

16.3 რეგიონალური ხელისუფლების რესურსები უნდა იყოს საკმარისად დივერსიფიცირებული და ერთის მხრივ, უნდა უზრუნველყონ მათი გონივრული სტაბილურობა, ხოლო, მეორეს მხრივ, იყოს ამოცანების განხორციელების საფასურის შესაბამისად მზარდი.

16.4 რეგიონალური ხელისუფლებისათვის განკუთვნილი ტრანსფერები უნდა განისაზღვროს კანონით და მათ განსაზღვრას საფუძვლად უნდა დაედოს რეგიონალურ კომპეტენციებთან დაკავშირებულ ობიექტური კრიტერიუმები.

16.5 ნებისმიერი კომპეტენციების გადაცემას რეგიონალური ხელისუფლებისათვის თან უნდა ახლდეს შესაბამისი ფინანსური რესურსების გადაცემა.

16.6 სახელმწიფო ტრანსფერები რეგიონალური ხელისუფლებისათვის ძირითადად უნდა იყოს არამიზნობრივი.

მუხლი 17. რეგიონალური ხელისუფლების თვით-ორგანიზაცია

რეგიონალურ ხელისუფლებებს უნდა შეეძლოთ თავისუფლად განსაზღვრონ თავიანთი შიდა სტრუქტურა, ადმინისტრაციული სისტემა და ორგანიზაცია ძირითად ჩარჩოებში, რომელიც განსაზღვ-

რული იქნება კონსტიტუციითა, კანონით ან მათი რეგიონალური სტატუტებით.

მუხლი 18. გაერთიანების, რეგიონთაშორისი თანამშრომლობის და საგარეო ურთიერთობების უფლება

18.1 რეგიონალურ და სხვა ტერიტორიული ერთეულების ხელისუფლებებს უნდა ქონდეთ უფლება, კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ფარგლებში და მათი კომპეტენციებში შემავალ საქმეებზე განსაზღვრონ ორმხრივი ურთიერთობები და ითანამშრომლონ ერთმანეთთან. მათ უნდა ქონდეთ უფლება დააფუძნონ ასოციაციები, მათ შორის სხვა ტერიტორიულ ერთეულებთან.

18.2 რეგიონალურ ხელისუფლებებს ასევე უნდა ქონდეთ უფლება იყენენ რეგიონალური ან/და ადგილობრივი ხელისუფლებების საერთაშორისო ორგანიზაციების წევრები. რეგიონალურ ხელისუფლებებს მათი კომპეტენციების ფარგლებში და კანონმდებლობის, საერთაშორისო ვალდებულებების და ქვეყნის საგარეო პოლიტიკის შესაბამისად უნდა შეეძლოთ ჩაერთონ საერთაშორისო და ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობაში სხვა ქვეყნების ტერიტორიულ ხელისუფლებებთან.

18.3 საჭიროებისამებრ რეგიონალური ხელისუფლებები უნდა ჩაერთონ ევროპული და საერთაშორისო ინსტიტუტების საქმიანობაში ან წარმოდგენილნი იქნან ამ მიზნისათვის შექმნილ ორგანოებში.

მუხლი 19. კონსულტაციის უფლება

რეგიონალური ხელისუფლებები უნდა იყენენ ჩართულნი ყველა იმ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, რომელიც ზეგავლენას ახდენს მათ კომპეტენციებზე და ძირითად ინტერესებზე.

მუხლი 20. რეგიონალური ხელისუფლებების აქტების ზედამხედველობა

20.1 რეგიონალური ხელისუფლებების კომპეტენციებთან დაკავშირებული ნებისმიერი საკანონმდებლო აქტის ზედამხედველობა უნდა განხორციელდეს პროცედურების შესაბამისად და იმ შემთხვევებში, რომლებიც განსაზღვრულია კონსტიტუციით, კანონით ან სტატუტით. ასეთი ზედამხედველობა უნდა განხორციელდეს ისე, რომ უზრუნველყოფილი იქნეს ზედამხედველობის ორგანოს მიერ

იმ ინტერესის მნიშვნელობის შესაბამისი ჩარევა, რომლის დაცვა-საც ის ემსახურება. ზედამხედველობა უნდა განხორციელდეს მხოლოდ აქტის მიღების შემდეგ.

20.2 საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებაზე ნებისმიერი ზედამხედველობის მიზანი უნდა იყოს მხოლოდ მათი მოქმედებების კონსტიტუციურ პრინციპებთან და კანონმდებლობასთან შესაბამისად განხორციელების უზრუნველყოფა. თუმცა, დელეგირებულ უფლებამოსილებებთან და ამოცანებთან დაკავშირებული ზედამხედველობა შეიძლება მოიცავდეს მიზანშეწონილობის და ეფექტიანობის შეფასებას.

მუხლი 21. რეგიონალური თვითმმართველობის დაცვა

რეგიონალურ ხელისუფლებას უნდა ქონდეს უფლება მიმართოს სასამართლო ხელისუფლებას რათა უზრუნველყოფილი იქნას უფლებამოსილებების და კონსტიტუციით ან კანონით დაცული რეგიონალური თვითმმართველობის პრინციპების თავისუფალი განხორციელება.

ნაწილი II

მუხლი 22. რეგიონალური ხელისუფლებების ორგანიზაციის განსხვავებული ფორმები

ქარტიის მიერ შემოთავაზებული და წახალისებული რეგიონალური დემოკრატია შეიძლება განხორციელდეს სხვადასხვა ორგანიზაციული ფორმებით: ფედერაციული სისტემა, დეცენტრალიზებული რეგიონალური ხელისუფლების სისტემა ან ადგილობრივი ხელისუფლებების თანამშრომლობის სტრუქტურა. პირველ ნაწილში განსაზღვრული პრინციპების შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად მხარემ უნდა იტვირთოს ქვემოთმოცემული ექვსივე მუხლის ა) ბ) ან გ) პარაგრაფებიდან ერთ-ერთის შესრულების ვალდებულება.

22.2 ყველა ხელმომწერმა სახელმწიფომ, რატიფიცირების, მიღების ან დამტკიცების აქტის განხორციელებისას უნდა შეატყობინოს ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს არჩეული პარაგრაფების შესახებ ამ ქარტიის პირველი მუხლის დებულების შესაბამისად.

22.3 ქარტიის პირველ ნაწილში მოცემული მუხლების დათქმებით მიღება დაუშვებელია.

22.4 ნებისმიერ მხარეს დროთა განმავლობაში შეუძლია შეატყობინოს ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს, რომ ის იღებს ვალდებულებას ამ ქარტიის ნებისმიერი პარაგრაფის შესრულებაზე, რომელიც პირველ მუხლში დადგენილი პირობების შესაბამისად ჯერ მიღებული არ არის. მხარემ, რომელიც ატყობინებს ამ ქარტიის მეორე ნაწილის ა) ბ) გ) ან დ) პარაგრაფების შესრულებაზე ვალდებულების შესახებ, უნდა შეაჩეროს იგივე მუხლის შესაბამისი პარაგრაფით ადრე აღებული ვალდებულება. ამგვარი აღებული ვალდებულებები უნდა იქნეს განხილული, როგორც შეტყობინების გამგზავნი მხარის მიერ რატიფიცირების, მიღების თუ დამტკიცების შემადგენელი ნაწილი, და უნდა პქონდეს ასეთივე ძალა გენერალური მდივნის მიერ შეტყობინების მიღებიდან სამთვიანი პერიოდის გასვლის მომდევნო თვის პირველი რიცხვის შემდეგ.

მუხლი 23. არსებობის გარანტია

ა. რეგიონალური ხელისუფლების არსებობა გარანტირებულია კონსტიტუციით.

რეგიონალური ხელისუფლების არსებობა ან ტერიტორიული საზღვრები შეიძლება შეიცვალოს მხოლოდ კონსტიტუციით განსაზღვრული პროცედურებით და წესებით.

ბ. რეგიონალური ხელისუფლების არსებობა უზრუნველყოფილია კონსტიტუციით ან კანონით.

რეგიონალური ხელისუფლების არსებობა ან ტერიტორიული საზღვრები შეიძლება შეიცვალოს მხოლოდ კონსტიტუციით განსაზღვრული პროცედურებით და წესებით.

გ. რეგიონალური ხელისუფლება შეიძლება ჩამოყალიბდეს ადგილობრივი ხელისუფლებების დაჯგუფებით კანონით განსაზღვრული პირობების შესაბამისად.

მუხლი 24. ფუნქციები

ა. რეგიონალური ხელისუფლების ფუნქციები განსაზღვრულია კონსტიტუციით.

საკუთარი ფუნქციების სფეროებში რეგიონალურ ხელისუფლებას გააჩნია სრული უფლება განახორციელოს სტანდარტების დაწესება (საკანონმდებლო ან მარეგულირებელი საქმიანობა), გადაწყვეტილების მიღება და ადმინისტრაციული ძალაუფლება.

რეგიონალური ხელისუფლებისათვის სხვა საჯარო ხელისუფლებების მიერ დელეგირებული ფუნქციების შემთხვევაში რეგიონალურ ხელისუფლებას უნდა გააჩნდეს ამ ფუნქციების რეგიონის სპეციფიკის შესაბამისად განხორციელების შესაძლებლობა.

ბ. რეგიონალური ხელისუფლების კომპეტენციები დადგენილია კონსტიტუციით ან კანონით.

რეგიონალურ ხელისუფლებებს გააჩნიათ საკუთარი ადმინისტრაციული და გადაწყვეტილების მიღების კომპეტენციები. აღნიშნული ანიჭებს მათ მათთვის სპეციფიკური პოლიტიკის შემოღების და განხორციელების უფლებას.

გ. რეგიონალური ხელისუფლების კომპეტენციები დადგენილია კანონით ან მათი სტატუტებით.

სახელმწიფოს და სხვა საჯარო ხელისუფლებას შეუძლია მათზე კომპეტენციების დელეგირება ან დააუბლოს ამოცანათა განხორციელება.

მუხლი 25.

ა. რეგიონალური ხელისუფლების რესურსები და მათი გამოყენების პირობები განსაზღვრულია კონსტიტუციით.

ბ. რეგიონალურ ხელისუფლებას უნდა გააჩნდეს საკუთარი რესურსები, რომლებსაც თავისუფლად განკარგავს.

ამ რესურსების მნიშვნელოვანი წილი უნდა მიიღებოდეს გადასახადებიდან და მოსაკრებლებიდან, რომელთა განაკვეთის განსაზღვრა კანონით დაწესებულ ფარგლებში უნდა შეეძლოს რეგიონალურ ხელისუფლებას.

გ. რეგიონალური ხელისუფლების რესურსები და მათი გამოყენების პირობები განსაზღვრულია კანონით ან მათი სტატუტით.

შესაძლებელია, რომ ეს რესურსები შედგებოდეს წვერი ხელისუფლებების შენატანებისაგან.

მუხლი 26. ძირითადი ორგანოები

ა. რეგიონალურ ხელისუფლებას აქვს საყოველთაო საარჩევნო უფლებით პირდაპირი, თავისუფალი და ფარული არჩევნებით არჩეული საკრებულო (ასამბლეა).

აღმასრულებელი ორგანოები ანგარიშვალდებულნი არიან საკრებულოს (ასამბლეის) წინაშე.

ბ. რეგიონალურ ხელისუფლებებს აქვთ საკრებულო (ასამბლეა), რომელიც აირჩევა პირდაპირი საყოველთაო საარჩევნო უფლებით.

ადმასრულებელი ორგანოები ინიშნებიან ან აირჩევიან საკრებულოს მიერ ან აირჩევა მოსახლეობის მიერ. ისინი ანგარიშვალდებულიები არიან საკრებულოს (ასამბლეის) წინაშე.

გ. რეგიონალურ საკრებულოსთან (ასამბლეასთან) დაკავშირებული რეფორმის დასრულებამდე, ეს უკანასკნელი დროებით უნდა დაკომპლექტდეს ადგილობრივი ხელისუფლების არჩეული წარმომადგენლებისაგან, რომლებიც ქმნიან რეგიონს. ამგვარი გამოწვევის (გარდამავალი რეჟიმი) არ უნდა აღენატებოდეს 10 წელს წინამდებარე ქარტიის რატიფიკაციიდან.

მუხლი 27. ზედამხედველობა

ა. ცენტრალური ხელისუფლების მიერ რეგიონალური ხელისუფლებების ზედამხედველობა რეგლამენტირებულ უნდა იქნეს კონსტიტუციით და მიზნად უნდა ისახავდეს მხოლოდ იმის უზრუნველყოფას, რომ მათი საქმიანობა შესაბამისობაში იყოს იმ წესებთან (ნორმებთან), რომლებიც არეგულირებს აღნიშნულ საქმიანობას.

ცენტრალურ ხელისუფლებასა და რეგიონალურ ხელისუფლებას შორის დავის წარმოშობის შემთხვევაში გარანტირებული უნდა იყოს საკონსტიტუციო სასამართლო ხელისუფლებისადმი მიმართვის შესაძლებლობა.

ბ. რეგიონალური ხელისუფლების ზედამხედველობა რეგლამენტირებულ უნდა იქნეს კონსტიტუციით ან კანონით.

გ. რეგიონალური ხელისუფლებების ზედამხედველობა განისაზღვრება კანონით ან მათი სტატუტებით.

მუხლი 28. თანამშრომლობა საჯარო ხელისუფლებების სხვა დონეებთან

ა. რეგიონალური ხელისუფლებები შეიძლება აღიჭურვონ უფლებამოსილებით გაუკეთონ ორგანიზება, გადასცენ კომპეტენციები და შესაბამისად განახორციელონ ზედამხედველობა ადგილობრივ ხელისუფლებაზე, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის პრინციპების შესაბამისად.

ბ. რეგიონალური ხელისუფლებები არ ახორციელებენ ზედა-მხედველობას ადგილობრივ ხელისუფლებაზე.

გ. რეგიონალურ ხელისუფლებებს და სხვა საჯარო ხელისუფლებებს შორის ურთიერთობები განისაზღვრება კანონით ან მათი სტატუსებით.

ნაწილი III – რეგიონალური ორგანიზაციის ფორმები

მუხლი 29: რეგიონალური ხელისუფლების პასუხისმგებლობის სფეროები

29.1. რეგიონალური ხელისუფლებები პასუხისმგებელნი არიან რეგიონალური კულტურის წახალისებისათვის და რეგიონის კულტურული მემკვიდრეობის, მათ შორის, რეგიონული ენების დაცვისა და მათი როლის გაძლიერებისთვის.

29.2. რეგიონის ეკონომიკური განვითარება უნდა შეადგენდეს რეგიონული პასუხისმგებლობების. მნიშვნელოვან ასპექტს და განხორციელებულ უნდა იქნეს რეგიონში მოქმედ ეკონომიკურ ოპერატორებთან თანამშრომლობით.

29.3. რეგიონალურმა ხელისუფლებებმა ხელი უნდა შეუწყონ საგანმანათლებლო და ტრენინგის ინფრასტრუქტურის ადაპტირებას რეგიონში დასაქმების განვითარების მოთხოვნილებებთან.

29.4. რეგიონალური ხელისუფლებების საქმიანობის სფეროსეე განეკუთვნება სოციალური კეთილდღეობა და ჯანმრთელობა; რეგიონული ხელისუფლებები ასევე პასუხისმგებელნი არიან რეგიონში სოციალური სოლიდარობის (თანხმობის) წახალისებისთვის.

29.5. რეგიონის ტერიტორიული ორგანიზაციის საკითხთან დაკავშირებული რეგიონული ხელისუფლების ნებისმიერი მოქმედების ძირითადი მიზანი უნდა იყოს ტერიტორიის დაბალანსებული განვითარება.

29.6. რეგიონალური ხელისუფლებები პასუხისმგებელნი უნდა იყვნენ რეგიონის ბუნებრივი რესურსების და ბიომრავალფეროვნების დაცვისა და გაუმჯობესებისათვის და მათეე უნდა უზრუნველყონ რეგიონის მდგრადი განვითარება, ამ მიმართებით შესაბამისი ადგილობრივი, ეროვნული, ევროპული და საერთაშორისო პოლიტიკების მხედველობაში მიღებით.

მუხლი 30: ზიარი უფლებამოსილებები

იმ სფეროებში, სადაც უფლებამოსილებები არის ზიარი, უნდა ჩამოყალიბდეს დიალოგის, დაეების გარჩევის და თანამშრომლობის მექანიზმები, რათა უზრუნველყოფილ იქნას საჯარო პოლიტიკის თანმიმდევრულობა და რეგიონული კომპეტენციების შესრულება.

მუხლი 31: დელეგირებული უფლებამოსილებები

31.1. რეგიონალური ხელისუფლებებისთვის დელეგირებული უფლებამოსილებების ეფექტური განხორციელების მიზნით, რეგიონული ხელისუფლებებისათვის უფლებამოსილებების მადელეგირებელი ინსტრუმენტი იმდენად, რამდენადაც ეს მიზანშეწონილია, უნდა შეიცავდეს რესურსების დეფინიციას, განსაკუთრებით მატერიალური და ფინანსური რესურსებისა.

31.2. რეგიონალური ხელისუფლებები იმდენად, რამდენადაც ეს შესაძლებელია და კანონით გათვალისწინებულ ფარგლებში, უფლებამოსილი უნდა იყვნენ დელეგირებული უფლებამოსილებების ადაპტაციის დისკრეციით სპეციფიური რეგიონის პირობებთან.

31.3. კანონით ან კონსტიტუციით გათვალისწინებულ ფარგლებში, რეგიონულ ხელისუფლებებს შეუძლიათ თავიანთი წვლილი შეიტანონ სხვა ტერიტორიული ადმინისტრაციებისთვის დაკისრებული კომპეტენციების მენეჯმენტში.

მუხლი 32. აღმასრულებელი ფუნქციების განაწილება

სუბსიდიარობის პრინციპის შესაბამისად და კანონით გათვალისწინებულ ფარგლებში, რეგიონულ ხელისუფლებებს შეიძლება გადაეცეს უფლებამოსილება, რეგიონის დონეზე განახორციელოს ფუნქციები, რომელიც განეკუთვნება ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციებს.

მუხლი 33: საკუთრების უფლების განხორციელება

33.1. რეგიონალური ხელისუფლება უფლებამოსილია საკუთრებაში ქონდეს და სარგებლობდეს ქონებით და თავის საკუთრებაში არსებული ქონება ან მისი მართვა გადასცეს რეგიონთაშორისი თანამშრომლობის სტრუქტურებს, საზოგადოებრივი მომსახურების ან სხვა ორგანოებს საკუთარი კომპეტენციებისა და პასუხისმგებლობების განხორციელების პროცესში სახელმწიფო ინტერესებიდან

გამომდინარე და კანონმდებლობით დაწესებული შეზღუდვების ფარგლებში.

33.2. სადაც ეს კანონით არის ნებადართული, რეგიონალური ხელისუფლების საკუთრებაში არსებული ქონების იძულებითი გასხვისება დასაშვებია მხოლოდ იურიდიული პროცედურის შესაბამისად, საზოგადოებრივი სარგებლიანობის მიზნით და სამართლიანი კომპენსაციის სანაცვლოდ.

მუხლი 34: თანმხლები დაფინანსების პრინციპის გამოყენება

34.1. ის პრინციპი, რომ რეგიონალური ხელისუფლების ფინანსური რესურსები უნდა შეესაბამებოდეს მათსავე კომპეტენციებს და საკმარისი უნდა იყოს მათი პასუხისმგებლობების ეფექტიანი აღსრულებისათვის, ასახულ უნდა იქნას კონსტიტუციაში ან კანონში.

34.2. საშემოსაელო დანაკარგები, რომლებიც აქვთ რეგიონალურ ხელისუფლებას, რაც გამოწვეულია უმაღლესი ხელისუფლების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებით რეგიონალური გადასახადების გაუქმების ან შემცირების ან საგადასახადო ბაზის შემცირების შესახებ, უნდა კომპენსირებულ იქნას სტაბილური, ადეკვატური ექვივალენტური რესურსებით.

34.3. ახალი პასუხისმგებლობების გადაცემის შემთხვევაში, გადაცემული რესურსები უნდა იყოს სულ მცირე შესაბამისი იმ რესურსებისა, რომლებიც თავდაპირველად ჰქონდა კონკრეტული ხელისუფლებას და რომელთა გადაცემაც ამ უკანასკნელმა მოახდინა თავისი ამ პასუხისმგებლობების მოხსნის შედეგად; ეს რესურსები შეიძლება მოიცავდნენ ფინანსურ რესურსებს, ქონებას და/ან პერსონალს.

34.4. ადეკვატური რესურსების გადაცემის ან ახალი რესურსების ამოღების უფლების მიცემის ვალდებულება ასევე უნდა იქნას გამოყენებული იმ გადაწყვეტილებების შემთხვევაში, რომლებიც მომდინარეობენ ისეთი ზოგადი ხარჯების ფაქტორებში მომხდარი ცვლილებებიდან, როგორებიცაა ხელფასი და პონორარი, სოციალური უზრუნველყოფის ხარჯები ან გარემოს დაცვის სტანდარტები.

მუხლი 35: საკუთარი ფინანსური რესურსები

35.1. რეგიონალური ხელისუფლების ფინანსური რესურსების მნიშვნელოვანი წილი უნდა მოდიოდეს იმ გადასახადებიდან, რომელთა დაწესების უფლებაც აქვს ამ ხელისუფლებას, და რეგიონა-

ლური დაბეგერიდან (იქნება ეს ექსკლუზიური თუ ზიარი), რომლის დონის (განაკვეთის) დადგენაც მას შეუძლია, წინასწარ განსაზღვრული საზღვრების ფარგლებში, კანონის შესაბამისად.

35.2. საკუთარი რესურსების წილი საკმარისად დიდი უნდა იყოს, რათა რეგიონალურ ხელისუფლებას მისცეს რეალური მინიმალური ზღვარი მანევრირებისთვის იმ პასუხისმგებლობისგან განთავისუფლების პროცესში, რომელიც მას დაეკისრა მათი საკუთარი კომპეტენციების განხორციელებასთან დაკავშირებით.

მუხლი 36: ზოგადი და სპეციფიკური გრანტები

36.1. ზოგადი და სპეციფიკური გრანტების სისტემები უნდა იძლეოდნენ რეგიონალური ხელისუფლების ეკონომიკური და ფინანსური სტაბილურობის გარანტიას და მხედველობაში იღებდნენ ისეთ ფაქტორებს, როგორებიცაა ეკონომიკური ზრდა, ხარჯების ზრდა, პონორარების და ხელფასების ზრდა და სოციალური და გარემოსდაცვითი მინიმუმის ცვლილება.

36.2. რეგიონალური ხელისუფლებისთვის გადასაცემი გრანტები, რომელთა მიზანია კონკრეტული პროექტების დაფინანსება, რაოდენობრივად ლიმიტირებული უნდა იყოს და განსაკუთრებით, შეეხებოდეს ისეთ სფეროებს, როგორებიცაა ინვესტირება და დელეგირებული პასუხისმგებლობებისგან განთავისუფლება.

36.3. თუ გრანტები პირობითია (კონვენციური) კონტრიბუციების მიმართ იმ რეგიონალური ხელისუფლების მხრიდან, რომლებიც მათ იღებენ, კონტრიბუციების დონემ უნდა გაითვალისწინოს ამ რეგიონალური ხელისუფლების ფინანსური შესაძლებლობები.

მუხლი 37: ფინანსური გამოთანაბრება

37.1. ფინანსური გამოთანაბრების მიზანია ერთის მხრივ, იმ განსხვავებების (შეუსაბამოების) შემცირება, რომლებიც გამოწვეულია რეგიონალური ხელისუფლებისთვის დამახასიათებელი სტრუქტურული ფაქტორებით, და მეორეს მხრივ, რეგიონალური ხელისუფლებების საერთო ფინანსურ შესაძლებლობებში არსებული განსხვავებებით.

37.2. გამოთანაბრების კრიტერიუმები და პროცედურები კანონით უნდა განისაზღვროს და იყოს ობიექტური, მკაფიო, გამჭვირვალე, პროგნოზირებადი, კონტროლს დაქვემდებარებადი და არატენდენციური.

37.3. გამოთანაბრებითი პროცედურების მისანია გამოთანაბრების ობიექტური დონის მიღწევა და მათ არ უნდა შეუქმნან საფრთხე რეგიონალური თვითმმართველობის განხორციელებას ან არ შეაფერხონ რეგიონალური ხელისუფლების თავისუფალი ადმინისტრაციული პროცესი.

მუხლი 38: არჩეული წარმომადგენლების ანაზღაურება და დაცვა

38.1. არჩეულ წარმომადგენლებს უნდა ჰქონდეთ ანაზღაურება და/ან ადეკვატური ფინანსური კომპენსაცია იმ ხარჯებისთვის, რომლებიც გაწეულ იქნა მათ მიერ მათზე დაკისრებული შესაბამისი ფუნქციების განხორციელებისას, ასევე, სადაც ეს რელევანტურია, მთლიანი ან ნაწილობრივი კომპენსაცია დაკარგული შემოსულობებისთვის ან ანაზღაურება შესრულებული სამუშაოსთვის და სათანადო სოციალური უსრუნველყოფა.

38.2 რეგიონალურ ხელისუფლებებს და არჩეულ წარმომადგენლობას აქვთ უფლება მომართონ სასამართლოებს ან დამოუკიდებელ ადმინისტრაციულ ხელისუფლებას ნებისმიერ გადაწყვეტილების გაუქმებაზე, შეჩერებაზე ან საქმის შეწყვეტაზე. საქმეზე, რომელიც ელოდება სასამართლო განხილვას, არ შეიძლება მიიღონ გადაწყვეტილება გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.

მუხლი 39. წესები გამოყენებული მოხელეებისათვის

39.1. წესები, გამოყენებული რეგიონალური ხელისუფლების მოხელეებისათვის, ნებას უნდა რთავდეს დაიქირაონ მაღალი კვალიფიკაციის მოხელეები დამსახურების მიხედვით და კონკურსის საფუძველზე, დაუშვებელია დისკრიმინაცია ნებისმიერი მოტივით. ამ თვალსაზრისით, მათ უნდა ჰქონდეთ ადეკვატური სწავლების (ტრენინგების) შესაძლებლობა, ანაზღაურება და კარიერული ზრდის პერსპექტივები.

39.2. უფრო ზოგადი დებულებებისადმი ზიანის მიყენების გარეშე, რეგიონალურ ხელისუფლებას უნდა ჰქონდეს უფლება განსაზღვროს ადმინისტრაციული სტრუქტურები, რომლებიც უსრუნველყოფენ შესაბამის მომსახურებას.

მუხლი 40. საზოგადოების ინფორმირებულობა და კონსულტაციები

40.1 რეგიონალურმა ხელისუფლებამ უნდა უზრუნველყოს საზოგადოების ინფორმირება მათი საქმიანობის შესახებ და ხელმისაწვდომობის გარანტია დოკუმენტებზე, რომელიც ეხება გადაწყვეტილებებს და პოლიტიკას, რომელზეც ისინი არიან პასუხისმგებელი.

40.2 კანონის ფარგლებში, რეგიონალურმა ხელისუფლებამ უნდა გამოიყენოს მათ ხელთ არსებული ყველა საშუალება, რათა ხელი შეუწყოს საზოგადოების და გაერთიანებების, რომლებიც წარმოადგენენ საზოგადოებას, მონაწილეობას და/ან კონსულტირებას მათი საქმიანობის სხვადასხვა სფეროებში.

მუხლი 41. საზღვრისპირა და რეგიონთაშორისი თანამშრომლობის ხელშეკრულება და ორგანოები

41.1 კანონის და მათი კომპეტენციების ფარგლებში და სახელმწიფო ვალდებულებების გათვალისწინებით, რეგიონალური ხელისუფლებები შეიძლება ჩაერთონ საზღვრისპირა და/ან რეგიონთაშორისი თანამშრომლობის ხელშეკრულებაში სხვა სახელმწიფოს საზოგადოებრივ სტრუქტურებთან.

41.2 რეგიონალურ ხელისუფლებას შეუძლია შექმნას ერთობლივი და/ან საერთაშორისო რეგიონალური თანამშრომლობის ორგანოები იურდიული პირის ფორმით კანონის შესაბამისად, სადაც შესაძლებელია - ორმხრივი, მრავალმხრივი ან საერთაშორისო ხელშეკრულებების საფუძველზე, რომლითაც მოწესრიგდება აღნიშნული ორგანოების დაფუძნების და საქმიანობის წესები.

41.3 რეგიონალურ ხელისუფლებას უნდა შეეძლოს მიიღოს ფინანსური რესურსები სახელმწიფოდან, ევროპის ან საერთაშორისო ინსტიტუტებიდან ან სხვა საზოგადოებრივი ორგანიზაციებიდან გამიზნულს საზღვრისპირა და/ან სერთაშორისო თანამშრომლობის პროექტებზე.

მუხლი 42. რეგიონული ხელისუფლების ჩართვა იმ გადაწყვეტილებებში, რომლებიც მათ შეეხებათ

42.1 ნებისმიერი გადაწყვეტილება მიღებული ეროვნული ან ფედერალური მთავრობის მიერ, რომელიც ეხება რეგიონურ ხელისუფლებას, რომელსაც აქვს ან უნდა ქონდეს მნიშვნელოვანი გავლენა რეგიონალურ ხელისუფლებაზე, უნდა დამტკიცდეს პროცედურა

რის შესაბამისად, რომელიც როგორც მინიმუმ, გულისხმობს შესაბამისი რეგიონალური ხელისუფლებისთვის წინასწარ შეტყობინების გაგზავნას მოსალოდნელი გადაწყვეტილების მიღების თაობაზე, - ამ უკანასკნელის უფლებას პქონდეს ხელშისაწედლობა შესაბამის ადმინისტრაციულ დოკუმენტთან, - უფლებას დააფიქსიროს საკუთარი პოზიცია გონიერული ვადის პირობებში, და შეიცავს ვალდებულებას მოიყვანონ მიზეზები შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებისა იმ პოზიციების გათვალისწინებით, რომელიც ცნობილია.

42.2 ნებისმიერი გადაწყვეტილება მიღებული ეროვნული ან ფედერალური მთავრობის მიერ, რომელიც ეხება რეგიონალურ ხარჯების დაბალანსებას და რესურსების განკარგვას და პირობებს და კრიტერიუმებს გამოყენებულს ფინანსური გამოთანაბრებისათვის, გენერალურ და სპეციფიკურ გრანტებს, უნდა გახდეს მოლაპარაკების საგანი ეროვნულ ან ფედერალურ მთავრობას და რეგიონალურ მთავრობებს შორის. მოლაპარაკებების პროცედურები წინ უნდა უძღოდეს ეროვნული ან ფედერალური მთავრობის მიერ რაიმე გადაწყვეტილების მიღებას, მაშინ, როცა რეგიონალური მთავრობა ასევე ვალდებულია დახმარება გაუწიოს მთავრობის სხვადასხვა დონეებს საერთო ინტერესების პოლიტიკების იმპლემენტაციაში.

42.3 რეგიონალური ხელისუფლება უფლებამოსილია წარმოადგენილი იყოს წარმომადგენლობითი ასოციაციებით ან სხვა ორგანოებით სხვადასხვა კონსულტაციებში, მოლაპარაკებებში და თანამშრომლობის პროცესში ეროვნულ ან ფედერალურ მთავრობასთან, რაც დადგენილი უნდა იყოს კანონით.

მუხლი 43. მონაწილეობა ევროპის ან საერთაშორისო საქმეებში

43.1 რამდენადაც კონსტიტუცია და/ან კანონი ნებას რთავს ამას, რეგიონალური ხელისუფლებები კონსულტირებულ უნდა იქნენ შესაბამისი პროცედურებით ან სტრუქტურებით, საერთაშორისო მოლაპარაკებების შესახებ სახელმწიფოს მიერ და საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესრულებაზე, სადაც მათი კომპენტენციები და მათი არსებითი ინტერესები ან რეგიონური თვითმმართველობების სფეროები არის მოაზრებული. იგივე წესი უნდა იქნეს გამოყენებული, როდესაც ისინი პასუხისმგებლები არიან ევროპულ დონეზე მიღებული დებულებების განხორციელებაზე.

43.2 ხელი რომ შეუწყოს საკუთარი ინტერესების დაცვას, რეგიონებს უფლება აქვთ შექმნან ინდივიდუალურად ან კოოპერირებით სხვა რეგიონალურ ან ადგილობრივ ხელისუფლებებთან, ოფისები საზღვარგარეთ, რომლებიც პასუხისმგებელნი იქნებოდნენ შესაბამის კომპეტენტურ ევროპულ ორგანიზაციებთან თანამშრომლობისთვის.

მუხლი 44. შეცვლის/ჩანაცვლების უფლებამოსილება

44.1 ეროვნული ან ფედერალური მთავრობის უფლებამოსილება, დროებით შეცვალოს/ჩანაცვლოს აქტი მიღებული რეგიონული ხელისუფლების ორგანოების მიერ შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში და პროცედურებით, რაც დადგენილია კონსტიტუციით ან კანონით. ეს უფლება უნდა იყოს შეზღუდული სპეციფიკურ შემთხვევებში, სადაც რეგიონურ ხელისუფლებას აქვს სერიოზული ჩავარდნები იმ კომპენეტციების განხორციელებაში, რომელიც მათ განესაზღვრათ. აღნიშნული უფლების განხორციელებისას გამოყენებული უნდა იქნეს პროპორციულობის პრინციპი იმ ინტერესთა კონტექსტში, რომელთა დასაცავადაც არის იგი მოწოდებული.

44.2 გადაწყვეტილების მიღების კომპეტენცია, რასაც იწვევს ჩანაცვლების მექანიზმის ამოქმედება, უნდა გადაეცეს აპარატს/შტატს, რომელიც მოქმედებს მხოლოდ მოცემული რეგიონალური სუბიექტის ინტერესებით, გარდა დელეგირებული პასუხისმგებლობის შემთხვევებისა.

ნაწილი IV. დასკვნითი დებულებები

45.1 ყოველი მხარე უნდა იყოს თავისუფალი შეცვალოს საკუთარი რეგიონალური თვითმმართველობის სისტემა წინამდებარე ქარტიის იმ წესების და პრინციპების შესაბამისად, რომელიც გამოიყენება ყველა მხარის მიმართ და იმ წესებთან/პრინციპებთან შესაბამისობაში, რომლებიც მხარემ ცნო ამგვარ ვალდებულებად.

46.1 ყოველი მხარეს შეუძლია ხელის მოწერის დროს ან რატიფიცირების, მიღებისა თუ დამტკიცების აქტის განხორციელებისას, დააზუსტოს ტერიტორია ან ტერიტორიები, რომელთა მიმართაც მოხდება ამ ქარტიის გამოყენება.

46.2 ნებისმიერი სახელმწიფოს შეუძლია უფრო გვიანი თარიღით, ევროსაბჭოს გენერალურ მდივნის სახელზე გაგზავნილ დეკ-

ღარაციაში, განაგრძოს გამოყენება ამ ქარტიისაა ნებისმიერ სხვა ტერიტორიაზე მითითებულს დეკლარაციაში. ამ ტერიტორიებთან მიმართებაში ქარტია უნდა შევიდეს ძალაში გენერალური მდივნის მიერ შეტყობინების მიღებიდან სამთვიანი პერიოდის გასვლის მომდევნო თვის პირველი რიცხვის შემდეგ.

46.3 ნებისმიერი დეკლარაცია გაკეთებული წინა ორი პარაგრაფის მიხედვით, რომელიც დაკავშირებულია ამგვარ დეკლარაციაში მითითებულ ნებისმიერ ტერიტორიასთან, შეიძლება გამოხმობილ იქნეს გენერალური მდივნის სახელზე გაგზავნილი შეტყობინებით. ამგვარი გამოხმობა ძალაში შევა გენერალური მდივნის მიერ შეტყობინების მიღებიდან ექვსთვიანი პერიოდის გასვლის მომდევნო თვის პირველი რიცხვში.

47. ამ ქარტიის არცერთი დებულება არ შეიძლება ინტერპრეტირებულ იქნეს, როგორც შემზღუდველი რეგიონალური ხელისუფლებების უფლებებისა, რომელიც გარანტირებულია ეროვნული კანონმდებლობით სახელმწიფოს მხრიდან ან უსრუნველყოფილია ორმხრივი ან მრავალმხრივი საერთაშორისო ხელშეკრულებით, რომელშიც მოცემული სახელმწიფო არის მხარე.

48. ეს ქარტია ღიაა ევროსაბჭოს წევრი ქვეყნებისათვის ხელმოსაწერად. ის უნდა იყოს რატიფიცირებული, მიღებული და დამტკიცებული. რატიფიცირების, მიღების ან დამტკიცების სიგელი წარდგენილ უნდა იქნეს ევროპის საბჭოს გენერალურ სამდივნოში.

49.1. ეს ქარტია ძალაში შედის სამთვიანი ვადის გასვლის პირველ დღეს, იმ დღიდან როდესაც ევროსაბჭოს ხუთი წევრი ქვეყანა გამოხატავენ თავიანთ თანხმობას მიერთებულ იქნენ ქარტიასთან.

49.2 ნებისმიერი წევრი ქვეყნის მიმართებაში, რომლებიც შემდგომ გამოხატავენ თანხმობას მიუერთდნენ ქარტიას, ქარტია ძალაში შევა მომდევნო სამი თვის ვადის გასვლის პირველ რიცხვში, როდესაც წარედგინება რატიფიცირების, მიღების ან დამტკიცების სიგელი.

50.1 ამ ქარტიის ძალაში შესვლის შემდეგ, ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტს შეუძლია მოიწვიოს ნებისმიერი ქვეყანა, რომელიც არ არის ევროსაბჭოს წევრი, რომ მიუერთდეს წინამდებარე ქარტიას.

50.2 ნებისმიერ მიერთებულ ქვეყანასთან მიმართებაში ქარტია ძალაში შევა მომდევნო სამი თვის ვადის გასვლის პირველ რიცხ-

ვში, როდესაც რატიფიცირების, მიღების ან დამტკიცების სიგელი წარედგინება ევროსაბჭოს გენერალურ სამდივნოს.

51.1 ნებისმიერ მხრეს შეუძლია დენონსირება გაუკეთოს ამ ქარტიას ევროსაბჭოს გენერალურ სამდივნოზე გაგზავნილი შეტყობინებით.

51.2 ასეთი დენონსირება ძალაში შევა გენერალური სამდივნოს მიერ შეტყობინების მიღებიდან ექვსი თვის ვადის გასვლის მომდევნო თვის პირველ რიცხვში.

52. ევროსაბჭოს გენერალურმა სამდივნომ უნდა აცნობოს საბჭოს წევრ ქვეყნებს და ამ ქარტიის მხარეებს:

ა. ნებისმიერი ხელმოწერის შესახებ;

ბ. ნებისმიერი სარატიფიკაციო, მიღების ან დამტკიცების სიგელის შესანახად ჩაბარების შესახებ;

გ. ამ ქარტიის ძალაში შესვლის ნებისმიერი თარიღის შესახებ;

დ. ნებისმიერი სხვა აქტის, შეტყობინების ან კომუნიკაციის შესახებ, რომელიც ეხება ამ ქარტიას.

მის დასტურად, ქვემოთ ხელმომწერებმა, რომლებიც სათანადოდ იყვნენ რწმუნებულნი, ხელი მოაწერეს წინამდებარე ქარტიას.

შესრულებულია სტრასბურგში .. დღე — ინგლისურად, ფრანგულად, ორივე ტექსტი არის თანაბრად აუთენტური, შედგენილი თითო ეგზემპლარად, რომელიც ინახება ევროპის საბჭოს არქივებში. ევროპის საბჭოს გენერალური მდივანი გადასცემს დამოწმებულ ასლებს ევროპის საბჭოს თითოეულ წევრ სახელმწიფოს, ნებისმიერ მოწვეულ ქვეყანას, რომელიც მიუერთდება ქარტიას.

განხილულ იქნა და დამტკიცებული კონგრესის მიერ 28 მაისი 2008, მეორე სხდომაზე.

Local Democracy and Regional Development as a Basic Element of the Political Order

RESUME

The local and regional democratic institutes are the basic elements of the modern political order. The ground principles are divisions of government and sovereign. All this is based on the exact division of governing and self-government legitimate sources – independent central government and local self government electoral systems.

Tocqueville is the classic of Liberal-Democratic Political Philosophy. He was the first who gave the comparative analysis of American and French democratic systems. Tocqueville discovered communal principles of American democracy. According Tocqueville of democracy are the institutions of local democracy. The access to the political culture is given to citizen by above mentioned institutions. Local self-government is the basis of the democratic political system. Tocqueville also discovered the dilemmas of democracy. Tocqueville has shown the contradictions between the civil society and the state. These is contradictions of a dialectical type.

European Charter of the local self-government and Regional Democratic are juridical-politic definitions of the natural and social processes of the Decentralization and De-concentration. For the development of Georgian political systems is very important to study principles of the European Charter of the local self-government and Regional Democratic.

The Georgian political system experience shows that from two main questions from regulation state and self-government relationships such as A. the state interest protection must be supplied and B. the self-government rights protection guarantees must be created, only first is often supported. The self - governments can not realize the division of the governing, the given rights of self restrictions and self controlling and are not the equal partners for the state. It is impossible to develop the system without existing of the institutional dialogue between the government and self-government.

In the process of the Europe economic and political-social development it became clear that the existing of the medium ring between government and self-government is necessary. Each country found its way during the development process of its own model. The actuality of the problem and the necessity of common Europe principals and standards creation show the existing of the

Europe Regional Assembly and also the formation of Regional Development Charter. There is showed how the Europe went step by step for the formation of regional democratic European standards.

It is also very important that EU carefully watches for regional development notion as the target of regional formation principle. It is underlined that the regional development aim is not to encourage the separatism but the optimal resolution of the problems standing before the society.

The EU cares for the development of the regional cooperation as the main possibility for the ethnic, cultural and economic point resolution.

It is also very important the harmonic cooperation of regional governing and self- government during the resolution of economic and political, cultural and social problems standing before the country.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. ადამიანის საბაზო მოთხოვნილებები და ინსტიტუციონალური განვითარება საქართველოში. თბილისი, 2003
2. ასათიანი გ. – დასავლური პოლიტიკურ-ფილოსოფიური მოძღვრებები ისტორია. თბილისი, 2003
3. არღვლიანი თ. – რეგიონალიზაცია თუ დეცენტრალიზაცია? ბიულეტენი „ადგილობრივი თვითმმართველობა“ 2001 წ. №10
4. ადგილობრივი თვითმმართველობის მოსამსახურეთა საკვალიფიკაციო მინიმუმისათვის. თბილისი, 2007
5. ბლომკეისტი ლ. ზარდიაშვილი დ. სვანიშვილი ა. – რა არის ადგილობრივი თვითმმართველობა. თბილისი, 2001
6. ბოლაშვილი პ. – მუნიციპალური განვითარების სოციალური და ეკონომიური პრობლემები. თბილისი, 2001
7. ბარამიძე გ. – ფედერალიზმი და რესპუბლიკანიზმის გაგების ზოგიერთი ასპექტი, „ფედერალისტური წერილები...“ თბილისი, 2009
8. ბენდიანიშვილი ა. – თვითმმართველობის ორგანოთა ადგილი საქართველოს პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუციაში. ბიულეტენი „ადგილობრივი თვითმმართველობა“ თბილისი, 2001 №6
9. ბერეკაშვილი თ.– საქართველოს დედაქალაქი და რეგიონები. „დემოკრატიის მშენებლობა საქართველოში“ №10 თბილისი 2003
- 10 გოგატიშვილი მ. – ლექციები პოლიტიკური ხელისუფლების თეორიაში. თბილისი, 2001

11. დენკენი ჟან მარი – პოლიტიკური მეცნიერებები. თბილისი, 2007

12. ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკა და საქართველო თბილისი, 2007 წ. დამოუკიდებელ ექსპერტთა ანგლიზი

13. თევზაძე გ. – ინსტიტუციური ცვლილებების სოციოლოგია. თბილისი, 2002

14. თეიმანი ჯ. ევანსი ქ. – ფილოსოფია, თბილისი, 2000

15. კიკაბიძე კ. ლოსაბერიძე დ. – ინსტიტუციონალიზმი და კლიენტელიზმი საქართველოში. თბილისი. 1996

16. კაპანელი კ. – ქართული სული ესთეტიკურ სახეებში. თბ., 1988

17. კოლა დ. – პოლიტიკური სოციოლოგია. თბილისი. 1999

18. კოპიტერსი ბ. – საქართველოს უსაფრთხოების მოდელი „ცენტრი-პერიფერია“ - „სახელმწიფო და უსაფრთხოება“. თბ. 2006

19. ლეონარდი დ. – ევროკავშირი. თბილისი. 2002

20. ლოვო ფ. – პარლამენტარიზმი. თბილისი. 2005

21. ლოსაბერიძე დ. – რეგიონალიზმი და ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში „დემოკრატიის მშენებლობა საქართველოში“ №11 თბილისი. 2003

22. მაცაბერიძე მ. – 1921 წლის კონსტიტუციის პოლიტიკური კონცეფცია. თბილისი, 1996

23. მელქაძე ო. ეზუგბაია ზ. – მუნიციპალური სამართალი. თბილისი. 2002

24. მელქაძე ო. თევდორაშვილი გ. – რეგიონალიზმი სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა. თბილისი, 2000

25. ნოდია გ. სქოლბახი ა. – საქართველოს პოლიტიკური ღან-დშაფტი, პოლიტიკური პარტიები, მიღწევები, გამოწვევები და პერსპექტივები. მშვიდობის, განვითარების და დემოკრატიის კავკასიის ინსტიტუტი. თბილისი, 2006

26. ნოდია გ. – ფედერალიზმის ტრადიცია და ხელისუფლების განაწილების სტატუსი. „ფედ. წერილები. . .“ თბილისი, 2009

27. რუსო ჟან-ჟაკ – საზოგადოებრივი ხელშეკრულება თბილისი, 1997

28. რეგიონული განვითარება უმნიშვნელოვანესი ამოცანა. საერთაშორისო კომფერენცია, თბილისი, 2006

29. ვ. რამიშვილი – ადგილობრივი თვითმმართველობა და სოციალური პოლიტიკა. ბიულეტენი „ადგილობრივი თვითმმართველობა“ თბილისი, 2001 წ. №11

30. რეგიონის დროით“ 2008 №41

31. საქართველოს ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში. თბილისი, 2006

32. საქართველოს რეგიონული განვითარების კომპეტენციები. თბილისი, 2008

33. საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის სამართლებრივი საფუძველი. ბიულეტენი „ადგილობრივი თვითმმართველობა“ თბილისი, 2002 წ. №3

34. საქართველოს ფედერაციზაციის პერსპექტივები. თბილისი, 2001

35. საქართველოს სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფციის სოგიერთი ასპექტი. ბიულეტენი „ადგილობრივი თვითმმართველობა“ თბილისი, 2001 წ. №6

36. სვანიშვილი ა. – ევროპის ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ და საქართველო „ადგილობრივი თვითმმართველობა“, თბილისი, 2001 წ. №3.

37. სვანიშვილი ა. შპრინგორუმი უ–„ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის კომენტარები. თბილისი, 2002

38. ტოკვილი ა. – დემოკრატია ამერიკაში „მაცნე“, ფილოსოფიის სერია 2002 №1-3; 2003 №1-2; 2004 №1-2; 2005 №1-2; 2006 №1.

39. ტულარდი მარი-როზ. – ადგილობრივი მმართველობის ორგანოთა საკუთარი და დელეგირებული კომპეტენციების განსაზღვრა და მათი ფიფნანსური ადეკვატურობის პრინციპი. ბიულეტენი „ადგილობრივი თვითმმართველობა“ თბილისი, 2001 წ. №3

40. ფუკუიამა ფ. – ისტორიის დასასრული და უკანასკნელი ადამიანი. თბილისი, 1999

41. წერეთელი მ. – ერი და კაცობრიობა. თბილისი, 1989

42. ხუბუა გ. – ფედრალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი. თბილისი, 2000

43. ჯანაშვილი ლ. – ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული ესპანეთში ბიულეტენი „ადგილობრივი თვითმმართველობა“ თბილისი, 2001 წ. №10.

44. ჯანაშვილი ლ. – კომპეტენციების განაწილების საკითხი სახელმწიფოსა და ავტონომიურ გაერთიანებებს შორის (ესპანეთის 1978 წლის კონსტიტუციის თანახმად).
45. ჯანდა ქენეთ, ბერი ჯ. მ. ბოლდმენი ჯ. – ამერიკული დემოკრატია. თბილისი, 1995
46. ჰამილტონი ა. მედისონი ჯ. ჯეი ჯ. – ფედერალისტური წერილები. თბილისი, 2008
47. სვანიშვილი ა. ურსუზ უურმანი – „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის კანონის კომენტარები“. თბილისი, 2007
48. ჰაბერმასი ი. – კომუნიკაციური მოქმედების თეორია თბილისი, 2004
49. ჰამპელი ა. – ადამიანის ღირსების თეოლოგიური დაფუძნება გერმანიის კონსტიტუციაში. საერთაშორისო კონფერენცია. „მსოფლმხედველობა, რწმენა, ადამიანის ღირსება“ თბილისი 1992
50. Бердяев Н.Г. – Царство Духа и Царство Кесаря. Москва 2001
51. Децентрализация: Эксперименты и реформы - Органы местного самоуправления в Центральной и восточной Европе. том 1.
52. Ильин. И. Л. – Философия права. Москва 1993 г.
53. Лосски Н. -История русской философии. Москва 1999г.
54. Лукман А. Бергер - Социальное конструирование реальности Москва 1998 г.
55. Мишель А. – Идея государства. Москва 2008г.
56. Разработка новых правил игры в старых условиях - Органы местного самоуправления в Восточной Европе, на Кавказе и в Средней Азии. том 3.
57. Сарагоса Ф.М. – Завтра всегда поздно. Москва 1991 г.
58. Токвиль А. – Старый порядок и революция. Москва 1998 г.
59. Токвиль А. – Демократия в Америке. Москва 1996 г.
60. Федерализм, теория, институты. Москва 2001 г.
61. Чиркин В.Е - Государственное и муниципальное управление. Москва 2004 г.
62. Alexis de Tocqueville -De la démocratie en Amérique www.culture.gouv.fr/culture/celebrations/tocqueville/en/
63. Les finances locales en Europe. Communes et regions d Europe 1997
64. Yann Echinard. Laetitia Guilhot Le „nouveau regionalisme“

65. info region panorama # 27 september 2008
66. ec.europa.eu/regional-policy/sources/
67. south west RDA <http://www.southwest-rda.org.uk>
68. federal regionalism <http://www.barefoots-world.net/regional.html>
69. regionalism problems and prospects <http://www.books.google.com>
70. inclusive nationalism not regionalism <http://www.03indiantimes.com/onepantoh/archive/2008/02/06>
71. anthony alofsin-constructive regionalism <http://webspace.utexas.edu/aalofsin/constructive20regionalism.pdf>
72. haruhiko kuroda-political and economic regionalism in asia.a pragmatic approach- <http://www.adb.org/documents/speeches/2008/ms2008003.asp>
73. economic regionalism <http://www.mega.nu:8080/ampp/PEGB/chap12.htm>
74. globalism and regionalism <http://www.unu.edu/unupress/globalism.html>
75. global or regional what can international organisation do? <http://www.unu.edu/unupress/globalism.html>
76. reflections on regionalism bruce katz <http://www.brookings.edu/press/books/2000/reflectionsregionalism.aspx>
77. anna bull regionalism in italy <http://www.intellectbooks.com/europa/number2.bull.htm>
78. www.euroculturemaster.org/pdf/Becker.pdf
79. ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/prord_en.htm - 13k
80. http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/research/regional_development.cfm
81. <http://www.ersa.org/spip.php?rubrique1>
82. <http://www.harju.ee/?lang=en>
83. <http://www.siseministerium.ee/?lang=en>
84. <http://www.mdpl.ro/>
85. <http://www.mrr.gov.pl/english/Strony/default.aspx>