

**ზირმა „ზედაზე“**

**ადგილობრივი პარტიის ორგანიზაცია  
საზღვარგარეთის ქვეყნებში**

**თბილისი 1991**

წიგნი მომზადებულია ფირმა „ზედაშე“-სთან შექმნილი დროებითი სარედაქციო კოლექტივის მიერ. მასზე მუშაობის დროს, ძირითადად, გამოყენებული იყო მოსკოვის სოციოლოგიური კვლევისა და სამეცნიერო-საწარმოო ასოციაციების მასალები, აგრეთვე, ნაშრომში მითითებული ლიტერატურა.

წიგნი განკუთვნილია პარლამენტარებისათვის, ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებისათვის, სახელმწიფო დაწესებულებებისათვის, იურისტებისათვის, სოციოლოგებისათვის, ეკონომისტებისათვის, სტუდენტებისათვის და, აგრეთვე, ყველა დაინტერესებული პიროვნებისათვის.

სარედაქციო კოლეგია: პროფესორი, ი. მესხია,

დოცენტები: გ. შიხაშვილი, ა. კვარაცხელია, ი. გოგორიშვილი, გ. სახოკია.

## შესავალი

წინამდებარე მიმოხილვა მიზნად ისახავს მოგვეცეს წამყვან კაპიტალისტურ ქვეყნებში მართვის ადგილობრივი ორგანოების სტრუქტურისა და ფუნქციების კომპლექსური დახასიათება.

მიმოხილვაში ცალკე ყურადღება ექცევა ადგილობრივი მმართველობის ფორმების ისტორიულ ჩამოყალიბებასა და განვითარებას. ამ მიზნით, თითოეული ქვეყნისათვის მოყვანილია მართვის ადგილობრივი და ცენტრალური ორგანოების ურთიერთდამოკიდებულების ევოლუციის მოკლე მიმოხილვა.

აშშ სახელმწიფო მართვის სტრუქტურის მაგალითზე ნაჩვენებია მართვის ფუნქციების განაწილება ფედერალურ ხელისუფლებას, შტატებსა და მართვის ადგილობრივ ორგანოებს შორის. ამასთანავე, განხილულია დიდი ქალაქების მუნიციპალიტეტებში ადგილობრივი ბიუჯეტების ფორმირების თავისებურებანი.

საფრანგეთის ადგილობრივი მმართველობის სისტემის განხილვისას ყველაზე უფრო საინტერესოა იმ მრავალრიცხოვან რეფორმათა ანალიზი, რომელთა მიზანია განხორციელდეს ცენტრალიზებული და ადგილობრივი მართვის შეთანაწყობა.

კომუნალური მმართველობა გერმანიაში ადგილობრივი ორგანოების სტრუქტურისა და ფუნქციების განსაკუთრებული მრავალგვარობის დემონსტრირებაა, როგორც ცალკეულ მხარეთა შორის, ისე მხარეებს შიგნით.

დღეისათვის კაპიტალისტურ სახელმწიფოებში მიღებულია ადგილობრივი მმართველობის ანგლოსაქსური ტიპი (აშშ, დიდი ბრიტანეთი, კანადა, ავსტრალია, ახალი ზელანდია) და ფრანგული ტიპი (საფრანგეთი, იტალია, ბელგია, პოლანდია, ესპანეთი, პორტუგალია, ლათინური ამერიკის რიგი ქვეყნები). ისეთ ქვეყნებში როგორცაა გერმანია, იტალია, იაპონია, ადგილობრივ მმართველობას გააჩნია როგორც ანგლოსაქსური ისე ფრანგული ტიპების ნიშნები.

ადგილობრივი მმართველობის ანგლოსაქსური ტიპი ხასიათდება ადგილობრივი ორგანოების უფრო ღრმა ავტონომიით, ამასთან, არ არსებობს გამოკვეთილი დაქვემდებარება ცენტრსა და მათ შორის.

მმართველობის ფრანგული ტიპი, პირველ რიგში, ხასიათდება ცენტრალური ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებზე ადმინისტრაციული კონტროლის განვითარებული სისტემით.

თანამედროვე კაპიტალისტური ქვეყნების მართვის ადგილობრივი ორგანოები (მუნიციპალიტეტები) მიეკუთვნებიან დემოკრატიის ტრადიციული ინსტიტუტების რიცხვს. ისინი პარლამენტთან ერთად გამოდიან როგორც სახელმწიფოს წარმომადგენლობითი ორგანოები და მოსახლეობასთან მაქსიმალურად ახლოს დგანან.

ამასთანავე, მიჩნეულია . რომ ცენტრალური ადმინისტრაციისა და თვითმმართველობის ადგილობრივი ორგანოების ერთ ღონეზე არსებობა ხელსაყრელ პირობებს ქმნის ცენტრისადმი ადგილობრივი ორგანოების დაქვემდებარებისათვის.

ადგილობრივი მმართველობის ორგანიზაციის ფორმების ანალიზისას განსაკუთრებულ ინტერესს წარმოადგენს შემდეგი მომენტები:

— ისტორიული მემკვიდრეობითობა ცალკეულ სახელმწიფოში ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების სტრუქტურის ფორმირებაში;

— სახელმწიფოში უკანასკნელი ათწლეულების მანძილზე მიმდინარე ადგილობრივი მმართველობის რეფორმებში არსებული მთავარი ტენდენციები;

— ცენტრალურ და ადგილობრივ ორგანოებს შორის მმართველობითი ფუნქციების განაწილება;

— მართვის ადგილობრივი ორგანოების რეალური ფინანსური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა;

— ქალაქად და სოფლად ადგილობრივი მმართველობის თავისებურებები.

ევროპის წამყვანი კაპიტალისტური ქვეყნების (გერმანია დიდი ბრიტანეთი, საფრანგეთი) ადგილობრივი მმართველობის ჩამოყალიბების ევოლუცია სათავეს იღებს განცალკავებული ტერიტორიების მართვის შუასაუკუნეების იდეებიდან. მოცემულ ქვეყნებში მართვის ადგილობრივი სისტემის ხანგრძლივი განვითარება, თანამედროვე ნიშნებთან ერთად, მოიცავს მნიშვნელოვანი რაოდენობის არქაულ ელემენტებს, რაც განსაკუთრებით დამახასიათებელია დიდი ბრიტანეთისა და გერმანიისათვის. ასევე, თვით აშშ-ს ადგილობრივ მმართველობასაც ახასიათებს მართვის ორგანიზაციული ფორმების ისტორიული მემკვიდრეობითობა.

განსახილველ ქვეყნებში ადგილობრივი მმართველობის სტრუქტურული ორგანიზაცია, მთლიანობაში ხასიათდება დიდი ნაირგვარობით და ძნელია მისი მკაფიო კლასიფიკაცია. შეიძლება აღინიშნოს, რომ მუნიციპალიტეტების შექმნის უფლება გააჩნიათ საკმაოდ მცირერიცხოვან დასახლებებსაც, და პრინციპში, ნებისმიერ მუნიციპალურ საბჭოს აქვს შესაძლებლობა მიიღოს გარკვეული მონაწილეობა საკუთარი ტერიტორიის მართვაში.

თავისი განვითარების პირველ სტადიაზე ადგილობრივი მმართველობა,

ჩვეულებრივ, ორ დონეზე აიგება: ზემო დონედ წარმოვიდგება საგრაფო, დეპარტამენტი, რაიონი, ქალაქი-რაიონი; ხოლო ქვემო დონედ-სამრევლო, კომუნა, თემი. მაგრამ ამგვარი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა თანდათანობით ჩამორჩება ეკონომიკური განვითარების მოთხოვნებსა და ახალი ტერიტორიების ათვისების პოლიტიკას, ამის გამო წარმოიშობა რეგიონის დონეზე მართვის ორგანოების არსებობის მოთხოვნილება. ეკონომიკური განვითარების რეგიონები უკანასკნელი 20-30 წლის მანძილზე შეიქმნა აშშ-ში, საფრანგეთში, დიდ ბრიტანეთში. ზოგადად, რეგიონის მართვის სისტემამ უნდა უზრუნველყოს რეგიონული პერიფერიული სამსახურების ერთგვაროვანი ორგანიზაცია და რეგიონების დაბალანსებული ეკონომიკური განვითარება, განახორციელოს ახალი ტერიტორიების ათვისების გეგმები.

ქეშმარიტად დემოკრატიულად მიჩნეულა ადგილობრივი მმართველობის ორგანიზაციის ის სისტემა, რომელიც არა მარტო აცხადებს, არამედ რეალურად უზრუნველყოფს მართვის დაბალი რგოლების (ე.ი. სათემო, კომუნალური და მსგავსი საბჭოების) წარმომადგენლობითი ორგანოების ოპერატიულ მონაწილეობას ადგილობრივი მართვის საქმეებში.

დღეისათვის, დასავლეთის პოლიტოლოგების აზრით, ადგილობრივი მმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოები გარკვეულად შეზღუდული არიან მმართველობითი ფუნქციების რეალიზაციისას, მათზე ცენტრალური ხელისუფლების ზემოქმედების გამო. მიუხედავად ამისა, ყველა ცივილიზებული ქვეყნის ადგილობრივი მართვის ორგანიზაცია ემყარება უალრესად დემოკრატიულ საწყისებს, რომელთაც შეიძლება მივაკუთვნოთ: თვითმმართველობის ერთეულების წარმომადგენლობითი ორგანოების ფორმირება საყოველთაო არჩევნების საფუძველზე, წარმომადგენლობითი ორგანოების უფლება — მიიღოს მონაწილეობა ადგილობრივი ცხოვრების მრავალი საკითხის გადაწყვეტაში და, ბოლოს, ადგილობრივ ორგანოებში საკუთარი ფინანსური რესურსების არსებობა.

ყველა განხილულ სახელმწიფოს გააჩნია ცენტრალურ და ადგილობრივ ორგანოებს შორის ურთიერთობის სხვადასხვა ფორმების გამოყენებისა და ადგილებზე თვითმმართველობის ფუნქციის განხორციელების ხანგრძლივი გამოცდილება.

ამასთან, „ცენტრსა“ და „ადგილებს“ შორის მმართველობითი ფუნქციების განაწილების ევოლუციის პროცესში წინა პლანზე ყოველთვის იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის ძილწევის ამოცანები, რასაც განაპირობებდა ორი არგუმენტი:

— ჯერ ერთი, მხოლოდ თვითმმართველობას შეუძლია გამოავლინოს თითოეული პიროვნების პოტენციალი და უზრუნველყოს მისი საქმიანობის ეფექტიანობა;

— მეორე, თვითმმართველობა — ერთადერთი მისაღები გარანტიაა იმისათვის, რომ სოციალური მოთხოვნები წარმოების უშუალო მიზნად გადაიქცეს.

სახელმწიფოებში, სადაც არსებობს ადგილობრივი თვითმმართველობის საუკუნოვანი ტრადიციები (მაგალითად, აშშ-ში), მართვის ადგილობრივი ერთეულები დღესაც წარმოგვიდგებიან „მინიატურულ რესპუბლიკებად“ და გვევლინებიან დემოკრატიის ანკლავებად, რომლებიც საჭიროების შემთხვევაში უპირობპირდებიან ცენტრალიზებულ მართვის ორგანოებს.

რა თქმა უნდა, ადგილობრივი მართვის ორგანიზაციის ტრადიციული ისტორიული ფორმები არ შეიძლება წინააღმდეგობაში არ მოვიდნენ ჭეყნის-როგორც ერთიანი მთელის ეკონომიკური განვითარების უახლეს მოთხოვნებთან და ამოცანებთან. ამიტომაც დიდ ინტერესს იწვევს ის მუდმივი მუშაობა, რომელიც მომდინარეობს განხილულ სახელმწიფოებში ადგილობრივი მმართველობის სისტემის სრულყოფის მიმართულებით.

ხელისუფლების სათავეში მოსული ყოველი მთავრობა დიდ ყურადღებას უთმობს იმას, თუ რამდენად შეეთანაწყობა ადგილობრივი თვითმმართველობა ეკონომიკური განვითარების ცვალებად პირობებს.

საფრანგეთსა და აშშ-ში უკანასკნელ პერიოდში გატარებული რეფორმები, უპირველეს ყოვლისა, მიზნად ისახავდა ცალკეული ტერიტორიების დაბალანსებული ეკონომიკური განვითარების ამოცანების გადაწყვეტას, ახალი ტერიტორიების ათვისებას, ეკონომიკურ განვითარებაში საერთოეროვნულ დაგეგმვის ელემენტების გაძლიერებას.

წამყვანი კაპიტალისტური ქვეყნებისათვის დამახასიათებელია პარლამენტში და სხვა წარმომადგენლობით ორგანოებში ადგილობრივი მმართველობის საქმეთა მუდმივი კომისიების არსებობა, რაც ადგილობრივი მართვის ორგანიზაციის შემდგომი სრულყოფისათვის მათ მუდმივ მზადყოფნას ადასტურებს და ჭმნის ამ სფეროში მიღებული მცდარი გადაწყვეტილებების გადასინჯვის გარკვეულ გარანტიებს.

თუ გამოვყოფთ იმ საერთოს, რაც დამახასიათებელია კაპიტალისტური ქვეყნების უკანასკნელი პერიოდის მუნიციპალური რეფორმებისათვის, მაშინ ყველაზე ტიპურად ადგილობრივი მმართველობის მოდერნიზაციისა და ეფექტიანობის ამაღლების სფეროში შემდეგი მიმართულებები წარმოჩინდება:

— მუნიციპალური ერთეულების რაოდენობის შემცირება სასოფლო დასახლებების და პატარა ქალაქების „მცირე სიმძლავრის“ მუნიციპალიტეტების გაუქმების ხარჯზე;

— მუნიციპალურ პრაქტიკაში მართვის მენეჯერული ფორმებისა და მეთოდების დანერგვა;

— მართვის რეგიონული ორგანოების, როგორც მუნიციპალური ორგანოების ეკონომიკური საქმიანობის კოორდინაციაში ცენტრალური ხელისუფლების საყრდენის შექმნა;

— „მცირე სიმძლავრის“ მუნიციპალიტეტების განმგებლობიდან რიგი სამეურნეო და სპეციალური სამსახურების ამოღება და მათი გადაცემა ზემდგომ მუნიციპალურ ან შესაბამისი სამინისტროების ადგილობრივ ორგანოებზე;

— მართვის ცენტრალიზირებული და დეცენტრალიზირებული ფორმების გონივრული შეთანაწყობის გზების აქტიური ძიება.

რაც შეეხება მართვის ფუნქციების განაწილებას ცენტრალურ და ადგილობრივ ორგანოებს შორის, ის მჭიდრო კავშირშია სხვადასხვა დონის მუნიციპალიტეტების რეალურ ფინანსურ შესაძლებლობებთან.

ზოგადად, ადგილობრივი ორგანოების განმგებლობაში გადაცემულია ისეთი ფუნქციები, როგორცაა ბაუმშენი სკოლამდელი შენახვისა და დაწყებითი განათლების უზრუნველყოფა, სანიტარული ზედამხედველობა, პოლიციის ფუნქციები, ზანძარ საწინააღმდეგო დაცვა, მოსახლეობის უზრუნველყოფა ბინით, წყლით, გაზით, ქუჩაში მოძრაობისა და გზების შენახვის სამსახურები, სოციალურ-კულტურული და სპორტული დანიშნულების ობიექტების შექმნა და ა.შ.

ამასთან, როგორც წესი, ადგილობრივი მმართველობის ფუნქციები დანაწილებულია სავალდებულო და ნებაყოფილობით ფუნქციებად და კომუნალური ორგანოების განმგებლობას მიეკუთვნება, უპირატესად, ის საკითხები, რომლებიც არ წარმოადგენენ პირდაპირ ეკონომიკურ ინტერესს კერძო კაპიტალისტური სექტორისათვის. საფრანგეთისა და გერმანიის კანონმდებლობით მუნიციპალიტეტებს ეკრძალებათ ისეთი საჭარო სამსახურების ორგანიზაცია, რომლებმაც შეიძლება კონკურენცია გაუწიონ კერძო ბიზნესს.

მუნიციპალური ორგანოების ფუნქციების ცვლილების და გარკვეული შეზღუდვის პროცესი უკავშირდება ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან საკანონმდებლო რეგულირების ზრდას, მართვის ზემდგომი ორგანოების მხრიდან გეგმიური საწყისების გაძლიერებას; იმ შეზღუდვებს, რაც განსაზღვრულია კერძო საკუთრების სელმშეუზღებლობით; მუნიციპალიტეტების ფინანსური ბაზის სისუსტეს.

მართვის ადგილობრივ ორგანოებზე დაკისრებულ ფუნქციების რეალიზაციის შესაძლებლობები, უპირატესად, განისაზღვრება იმით, ფლობენ თუ არა ისინი აუცილებელ ფინანსურ რესურსებს. სხვადასხვა ქვეყნებში ადგილობრივ ორგანოებს საერთო საგადასახადო შემოსავლებიდან განსხვავებული წილი გამოეყოფათ:

აშშ-ში — საშუალოდ 16,8%, საფრანგეთში — საშუალოდ 10,2%, გერმანიაში — საშუალოდ 13,8%, დიდ ბრიტანეთში — საშუალოდ 11,3%, იტალიაში — საშუალოდ 12,3%, შვეციაში — საშუალოდ 25,3%, შვეიცარიაში საშუალოდ 20,7%.

როგორც წესი, ადგილობრივ ორგანოებს არ ჰყოფნით საკუთარი სახსრები თავიანთი ხარჯების დასაფარავად და ისინი ლეზულობენ სუბსიდებს ცენტრალური ორგანოებისაგან, სარგებლობენ კრედიტებით და სესხებით, აგრეთვე, ცდილობენ გაზარდონ ადგილობრივი გადასახადების განაკვეთები ან შემოიღონ დამატებითი გადასახადები.

საინტერესოა აშშ-ს გამოცდილება კონკრეტული პრაქტიკული ამოცანების გადაწყვეტისათვის თვითმმართველობის ადგილობრივი ორგანოების შექმნის საქმეში. ლაპარაკია ეგრეთწოდებულ სპეციალურ ოკრუგებზე, რომლებიც შედარებით დამოუკიდებელი არიან სხვა ადგილობრივი ორგანოებისაგან და შეიძლება შეიქმნან მეურნეობის მრავალ დარგებში (ენერგომომარაგება, ჯანდაცვა, ნიადაგების დაცვა და ა.შ.). ასეთ ორგანოებს შეუძლიათ მოახდინონ დამატებითი შემოსავლების აკუმულირება (მიზნობრივი დანიშნულების გადასახადები), ხოლო მათი საქმიანობა შედარებით ადვილად კონტროლდება გადასახადის გადამხდელების მიერ.

საერთო ჯამში, წამყვანი კაპიტალისტური ქვეყნების ადგილობრივი მართვის ორგანიზაციის თანამედროვე ფორმების გაცნობა შესაძლებლობას გვაძლევს გამოვავლინოთ ჰუმპარიტი თვითმმართველობის ძირითადი მახასიათებლები, აგრეთვე, ის სიძნელეები, რომლებსაც აწყდებიან ადგილობრივი ორგანოები თავიანთ საქმიანობაში და მათი დაძლევის შესაძლო ვარიანტები.

## თავი I. კონსტიტუციური სისტემის საფუძვლები

ცივილოზებულ ქვეყნებში სახელმწიფო და ადგილობრივი მმართველობის



თანამედროვე მდგომარეობასა და მის განვითარებაზე სრული წარმოდგენის შექმნა შეუძლებელია კაპიტალისტური კონსტიტუციური სისტემის საფუძვლების განხილვის გარეშე.

დასავლელი მკვლევარები თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმის ქვეშ გულისხმობენ სახელმწიფო ხელისუფლების განაწილების წესს, მისი დარგებისა და ელემენტების ორგანიზაციას, მათ ურთიერთ შეთანაწყობას, როგორც ამას მოითხოვს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი.

დასავლეთის სახელმწიფოების თანამედროვე კონსტიტუციური პრინციპების კვალიფიკაცია შემდეგნაირად შეიძლება:

- ხალხის სუვერენიტეტი;
- კანონიერება ანუ სამართლის ბატონობა (სამართლებრივი სახელმწიფო);
- ხელისუფლების დანაწილება;
- კოსენსუსი;
- ლეგიტიმურობა;
- პლურალიზმი.

ყველა ფედერაციულ სახელმწიფოში აღნიშნულ პრინციპებს ემატება ფედერალიზმის პრინციპები და ფედერაციის წევრთა უფლებებზე ფედერალური სამართლის უზენაესობა.

განვიხილოთ თითოეული ჩამოთვლილი პრინციპის მოკლე შინაარსი.

**ხალხის სუვერენიტეტი** — ხალხის სრული ხელისუფლებაა, ანუ ხალხის მიერ სოციალურ-ეკონომიკური და პოლიტიკური საშუალებების ფლობა, რაც უზრუნველყოფს ყველა ადამიანის რეალურ მონაწილეობას სახელმწიფოსა და საზოგადოების საქმეების მართვაში.

**სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი** — ეს არის სახელმწიფოზე სამართლის „ბატონობის“ პრინციპი. აქ იგულისხმება ის, რომ სახელმწიფო — ეს, უპირველეს ყოვლისა, სამართლის ბატონობაა, ამიტომაც სახელმწიფო ორგანოები და სახელმწიფოს თანამდებობრივი პირები მხოლოდ სამართლის განმმართველები და შემსრულებლები არიან. სახელმწიფო-ის არის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელსაც თეორიულად ეკუთვნის შეუზღუდავი საკანონმდებლო უფლებამოსილებანი. უპირველეს ყოვლისა, იგი ინსტრუმენტია, რომელიც სახელმწიფო ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებლად არსებულ სამართალს ანიჭებს კანონიერ ფორმას. ანგლო-ამერიკულ ზოგადი სამართლის სისტემაში პირველ ადგილზე დგას სასამართლოები, რომელთა ფუნქციაა სახელმწიფო ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებელი სამართლის

ფორმირება.

**ხალისუფლები და მანაწილები პრინციპი** — გულისხმობს სახელმწიფოებრივი ხელისუფლების საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ფორმების ორგანიზაციულ დამოუკიდებლობასა და მათ შორის შესაბამისი ფუნქციების გამოქვანას. ამ პრინციპის რეალიზაცია ხდება ე.წ. „შეზღუდვებისა და გაწონასწორების“ სისტემის მეშვეობით, რომელიც ეფუძნება ხელისუფლების ორგანოებს შორის ურთიერთკონტროლსა და გაწონასწორების იდეას.

**კონსენსუსის პრინციპი** — გულისხმობს მოსახლეობის თანხმობას მმართველობის მოცემული ფორმისა და არსებული კონსტიტუციური სისტემის მიმართ. თანამედროვე სახელმწიფოთმცოდნეობა სახელმწიფოებს ყოფს კონსენსუალურ, ნაწილობრივად კონსენსუალურ და არაკონსენსუალურ, სამართლებრივ ერთეულებად. ამასთან, კონსენსუალურობის ხარისხის შეფასება ემყარება იმას, თუ რამდენად დიდხანს ვითარდება საზოგადოება რევოლუციური რყევების გარეშე, რომელიც არღვევს კონსენსუსსა და მოქმედი კონსტიტუციის აღიარებას ხალხის მიერ.

**ლეგიტიმურობა** — სახელმწიფოში მოქმედი მართვის ფორმის მახასიათებელია. ლეგიტიმურია ის სისტემა, რომელიც მოცემულ მომენტში კონკრეტულ ქვეყანაში პასუხობს მოსახლეობის უმრავლესობის წარმოდგენებს მმართველობის ყველაზე მისაღებ ფორმებზე (მაგალითად, მე-17 საუკუნის საფრანგეთში ლეგიტიმური იყო აბსოლუტური მონარქია, ხოლო დღეისათვის აშშ-ში ლეგიტიმურია დემოკრატიული საპრეზიდენტო რესპუბლიკა). ზოგადი სახით, ლეგიტიმურობის პრინციპის ქვეშ თანამედროვე სახელმწიფოთმცოდნეობაში გაგებულია მოცემული სახელმწიფოებრივი ხელისუფლების მიღება მისდამი დაქვემდებარებული სუბიექტების. მხრიდან და იმის აღიარება, რომ ეს ხელისუფლება შეესაბამება მოქალაქეთა უმრავლესობის საერთო წარმოდგენებს პოლიტიკური სისტემის სამართლიანობაზე. ლეგიტიმურობის პრინციპი ნიშნავს, რომ მოცემულ კონსტიტუციურ-პოლიტიკურ სისტემაში სახელმწიფო ხელისუფლება უნდა განხორციელდეს, უპირატესად, ძალადობის გამოყენების გარეშე. პირიქით, „ლეგიტიმურობის გრძნობის“ არარსებობა განაპირობებს საზოგადოებრივი წინააღმდეგობებისა და კონფლიქტების გაძლიერებას.

საუკუნით ნათელია ლეგიტიმურობის პრინციპის კავშირი კონსენსუსის ცნებასთან. სახელდობრ, თუ საზოგადოებაში ჭარბობს კონსენსუსი (ე.ი, მოსახლეობის თანხმობა მმართველობის მოცემულ ფორმასთან, კონსტიტუციურ სისტემასთან), მაშინ მმართველობის არსებული ფორმა ლეგიტიმურია.

**„კლუბრაღიზმი“** — საზოგადოების პოლიტიკური სისტემის მახასიათებელია, რომლის დროსაც ყველა სოციალურ ჯგუფებს გააჩნიათ ორგანიზაციული (ინსტიტუციონალური) შესაძლებლობანი — გამოხატონ საკუთარი ინტერესები თავიანთი წარმომადგენლების მეშვეობით. თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმში პლურალიზმის შინაარსი შემდგომ თეზისზე დაყვანება: კაპიტალისტურ საზოგადოებაში მუდმივად იზრდება პოლიტიკურ და ეკონომიკურ სფეროებში მოქმედი, საერთო ინტერესების მქონე ჯგუფების რაოდენობა, ამის შესაბამისად იზრდება სახელმწიფო ორგანოებისა და გავლენიანი ცენტრების რიცხვიც, რის შედეგადაც პოლიტიკური და სახელმწიფოებრივი ხელისუფლება სულ უფრო იქსპანდება — იგი პლურალისტური ხდება. მრავალრიცხოვანი „დაინტერესებული ჯგუფები“, მათ შორის პოლიტიკური პარტიები და სახელმწიფო ორგანოები, პოლიტიკური და ეკონომიკური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ეჭახებიან, კონკურენციას უწევენ და აწონასწორებენ ერთმანეთს დემოკრატიული წესის საფუძველზე, რომლის დაცვა კონსენსუსითაა განპირობებული და გველინება პლურალიზმის მნიშვნელოვან პირობად.

კონსენსუსისა და ლეგიტიმურობის ცნებებთან კავშირშია დასავლელი პოლიტოლოგების მიერ განვითარებული „კონსტიტუციურ-პოლიტიკური განცალკევების“ თეორია, რომლის მიხედვით, საზოგადოებაში კონსენსუსის დაბალი დონის პირობებში მიმდინარეობს ცალკეული მოქალაქეებისა და მთელი საზოგადოებრივი ჯგუფების განცალკევება. ისინი იწყებენ პოლიტიკური და სოციალური თვითგამოსახვის სხვა გზების ძიებას, ხოლო არსებულ პოლიტიკურ და სახელმწიფოებრივ ინსტიტუტებში მონაწილეობაზე უარს ამბობენ.

თანამედროვე კაპიტალისტური ქვეყნების მართვის ადგილობრივი ორგანოები მიეკუთვნებიან დემოკრატიის ტრადიციული ინსტიტუტების რიცხვს, რამდენადაც პარლამენტთან ერთად სახელმწიფოს წარმომადგენლობით ორგანოებად გველინებიან. ამ ორგანოებს, მთლიანობაში, ახასიათებს წარმომადგენლობითი ორგანოების ისეთი თავისებურებები, როგორიცაა არჩევითობა, კოლეგიური შემადგენლობა და განსაზღვრული სამართლებრივი სტატუსი, რაც მათ საშუალებას აძლევს განახორციელონ მოსახლეობის წარმომადგენლობის ფუნქცია ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ფარგლებში.

ავტონომიის ნიშნებისა და „ადგილობრივი თავისუფლებების“ დონის მიხედვით ადგილობრივი მმართველობა შეიძლება დაიყოს ხუთ ძირითად ტიპად:

- ფედერალიზმი;
- თვითმმართველობა;

— დეცენტრალიზაცია;

— ცენტრალიზაცია;

— დეკონცენტრაცია.

თითოეული აღნიშნული ტიპი მოკლედ შემდგენიარად ხასიათდება.

**ფედერალიზმი** -- ეს არის ერთიანი სახელმწიფოს შემადგენელი ნაწილის ავტონომიის უმაღლესი ფორმა. სწორედ ფედერალიზმთანაა დაკავშირებული, საკუთრივ, ადგილობრივ კოლექტივებში მართვის ორიგინალური რეჟიმების არსებობა. ფედერაციის შემადგენლობაში შემავალ სახელმწიფოებს ახასიათებს სამი ძირითადი ნიშანი:

— სახელმწიფო ორგანოების დამოუკიდებლობა (ჩვეულებრივ, უზრუნველყოფილია არჩევნების მეშვეობით);

— ავტონომიური კომპენტენციის არსებობა კონსტიტუციურ და საკანონმდებლო სფეროებში (იმ საკითხების გამოკლებით, რომელიც მიეკუთვნება ფედერაციის კომპენტენციას), აგრეთვე, მართვის სფეროში;

— იურიდიული პირის სტატუსი, საკუთარი ფინანსური რესურსებისა და ავტონომიური ბიუჯეტის ჩათვლით.

ფედერაციულ სახელმწიფოებში ადგილობრივი მმართველობის საკითხები ორ დონეზე წარმოიშობა: თავდაპირველად, წვერი — ერთეულის დონეზე, ხოლო შემდეგ, — მის შიგნით. ფედერაციის სუბიექტების საკანონმდებლო ავტონომიის თანახმად, ფედერაციის სხვადასხვა წევრების ადგილობრივ ორგანოებში მართვის რეჟიმი შეიძლება განსხვავებული იყოს (ამგვარად ხდება, მაგალითად აშშ-ში).

**თვითმმართველობა** -- ავტონომიის ფორმაა, რომელიც ემსგავსება ფედერალიზმს იმ აზრით, რომ აქაც ხელისუფლების ყველა ადგილობრივი ორგანო უაღბდება არჩევნების საფუძველზე და ადგილობრივ კოლექტივებს გააჩნიათ იურიდიული პირის უფლება. თვითმართველობისას ფედერალიზმისაგან განსხვავებით ადგილობრივი წარმონაქმნების ავტონომია ატარებს არა კონსტიტუციურ, არა კანონმდებლურ, არამედ მხოლოდ ადმინისტრაციულ ხასიათს, მაგრამ მათი ადმინისტრაციული ავტონომია აბსოლუტურია, ე.ი. ადგილობრივი კოლექტივები ფლობენ მმართველობითი ფუნქციების მთელ მრავალფეროვნებას. ეს ნიშნავს, რომ სამთავრობო სამსახურები მოქმედებენ, ძირითადად, პოლიტიკური ამოცანების (თავდაცვა, საგარეო კავშირი, ეროვნული ფინანსები) შესრულების ფარგლებში, ხოლო ყველა მმართველობითი ფუნქციები (განათლება, ჯანდაცვა, წესრიგის დაცვა, გზების შენახვა) გადაცემულია ადგილობრივ ორგანოებზე. გარდა ამისა, ხელისუფლების უფლებამოსილებაში არ

შედის ადგილობრივი კოლექტივების კონტროლი. ეს უკანასკნელი გამოდიან არა როგორც სახელმწიფოს ნაწილი, არამედ როგორც სრულიად ავტონომიური, ხოლო ზოგიერთ შემთხვევაში — რიგორც სახელმწიფოსთან თანაბარი უფლებების მქონე წარმონაქმნები. ამ შემთხვევაში კონტროლის ერთადერთ ფორმად გვევლინება საკანონმდებლო და სასამართლო ორგანოების საქმიანობა. ასეთია ადგილობრივი მმართველობის ანგლო-ამერიკელი კონცეფცია, რომელიც ჩამოყალიბდა თვითმმართველობის პრივილეგიის მქონე შუა საუკუნეების ქალაქებსა და სამრევლოებში, სადაც არჩეუბრდა სახალხო მმართველობის სისტემა — „მრევლთა კრება“. ამერიკულ სისტემაში თვითმმართველობის უფლებათა აღტურვილი არიან ქალაქების, სასკოლო და საეკლესიო ოკრუგების არჩევითი საბჭოები.

არ შეიძლება ითქვას, რომ აბსოლუტური დამოუკიდებლობა მმართველობითი თვალსაზრისით სიკეთეს წარმოადგენს. სრულიად ავტონომიური ადგილობრივი მმართველობა ხელს უშლის საერთაშორისო დიპლომატიას, განხორციელებას, ქმნის ადმინისტრაციულ დაქუცმაცებულობას და სხვ. შეიძლება ითქვას, რომ დღეისათვის ანგლო-ამერიკელი თვითმმართველობა განიცდის ევოლუციას მარტივი დეცენტრალიზაციის მიმართულებით.

**დეცენტრალიზაცია** -- მართვის ამ ტიპს გააჩნია სრულებითი სხვაგვარი კონცეფცია, ვიდრე ორ ზემოაღნიშნულს, რადგანაც ამ შემთხვევაში ადგილობრივი კოლექტივები იძენენ ორგვარ შინაარსს: რჩებიან თავისუფალ თვითმმართველობით კოლექტივებად და ერთდროულად გამოდიან როგორც სახელმწიფოს გეოგრაფიულად განცალკევებული ქვედანაყოფები, ანუ მათი ხელისუფლების ორგანოები უზრუნველყოფენ საკუთრივ ადგილობრივი კოლექტივის ინტერესებს და ერთდროულად „ოკრუგში“ სახელმწიფოს წარმომადგენლებად გვევლინებიან.

დეცენტრალიზაციას, მართვის წინამორბედ ორგანიზაციულ სისტემებთან შედარებით, შემდეგი განმასხვავებელი ნიშნები გააჩნია:

--- ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები, როგორც თვითმმართველობისას, არჩევითი არიან, მაგრამ არჩევის უფლება არის არასრულ (არჩევით ორგანოებთან ერთად შეიძლება არსებობდეს დანიშნულიც);

--- არსებობს დეცენტრალიზებული ხელისუფლების ადმინისტრაციული ავტონომია, მაგრამ ის შემოსაზღვრულია კანონებით; ე.ი. სახელმწიფო ორგანოები ასრულებენ მხოლოდ ერთგვარ მმართველობით ფუნქციებს მთელის სისრულთ, მაშინ, როცა მეორეგვარი ფუნქციები დანიშნულბულია სახელმწიფოსა და ადგილობრივ კოლექტივებს შორის; გარდა ამისა, ხელისუფლების ადგილობრივი

ორგანოები ემორჩილებიან მეურვეობის რეჟიმს, რომელიც მოიცავს კანონიერებაზე კონტროლს, როგორც თანამდებობრივი პირების დანიშვნის, ისე მათი საქმიანობის მიმართებაში.

— ადგილობრივ კოლექტივებს გააჩნიათ იურიდიული პირის სტატუსი და საბიუჯეტო ავტონომიის უფლება, მაგრამ აქაც არსებობს გარკვეული მეურვეობა.

**ცენტრალიზაცია** — წმინდა სახით, გულისხმობს ადგილობრივი ავტონომიის სრულ უარყოფას. ის დამახასიათებელია ავტორიტარული რეჟიმებისათვის, მაგრამ ფართოდ გამოიყენება ისეთი დემოკრატიული რეჟიმების პირობებშიც, როდესაც მიჩნეულია, რომ პოლიტიკური თავისუფლება განმტკიცებულ უნდა იქნეს მხოლოდ საერთო ეროვნულ დონეზე.

**დეკონცენტრაცია** — ცენტრალიზაციის შესუსტებული ფორმაა, რომელიც გულისხმობს ადგილობრივი ორგანოების ისეთ ფორმებს, რომლებიც როგორც ფუნქციონალურად, ასევე თანამდებობრივი პირების დაქვემდებარების მხრივ მთავრობაზე არიან დამოკიდებული. თანამდებობრივი პირების მთავრობაზე დამოკიდებულება ნიშნავს იმას, რომ ადგილობრივი ორგანოების ხელმძღვანელობა ინიშნება და იცვლება ცენტრალური მთავრობის მიერ. ფუნქციონალური დამოკიდებულება ნიშნავს, რომ ცენტრალურმა ხელისუფლებამ შეიძლება ცნოს ადგილობრივი ორგანოების ძალზე ფართო კომპეტენცია, მაგრამ მას შეუძლია ნებისმიერ დროს გადასინჯოს მათი უფლებამოსილება, შეცვალოს ან გააუქმოს ადგილობრივი ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილება, როგორც კანონიერების დარღვევის, ასევე, მიზანშეუწონლობის მიზეზით. და ბოლოს, ამ ტიპის მმართველობაში ადგილობრივი ორგანოები არ ფლობენ იურიდიული პირის სტატუსს და წარმოადგენენ უბრალო ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებს.

სოციალურ-სამართლებრივი სახელმწიფოს კონცეფციის მომხრეებმა შეიძუშავეს სანიმუშო კრიტერიუმები, რომელთა საფუძველზე შეიძლება შეფასდეს დემოკრატიის დონე:

1) ხომ არ არის დაყვანილი მაქორიტარული სისტემა ფორმალურ უმრავლესობაზე პიროვნებისა და უმცირესობის უფლებების გათვალისწინების გარეშე;

2) გამოიყენება თუ არა თანასწორობის პრინციპი კომპლექსურად, არა მარტო როგორც თანაბარი შესაძლებლობები ყველასათვის, არამედ როგორც მათი განხორციელებისათვის რეალური პირობების შექმნის უზრუნველყოფა სოციალური მდგომარეობის, განათლების, ჯანმრთელობის და სხვა ფაქტორების

გაავალისწინებით;

3) გარანტირებული აქვს თუ არა მოქალაქეობრივი უფლებები არა მარტო უმრავლესობას, არამედ უმცირესობასაც, ყოველ ცალკეულ მოქალაქეს იმ პირთა ჩათვლით, რომლებიც არსებული ხელისუფლებისადმი ოპოზიციაში იმყოფებიან;

4) არის თუ არა თანაბარი უფლებები ისეთი უმცირესობებისათვის, რომელთა არსებობის საფუძველს ენის, ეთნიკური ხასიათის, რელიგიის, კულტურის, ფილოსოფიური და პოლიტიკური შეხედულებების ერთგვაროვნობა წარმოადგენს;

5) როგორია ყველაზე ცუდ პირობებში მცხოვრები საზოგადოებრივი ფენებისა და ჯგუფების მდგომარეობა;

6) როგორია მოქალაქის მონაწილეობის შესაძლებლობა იმ გადაწყვეტილებების მიღებაში, რომლებიც უშუალოდ მას ეხება;

7) როგორია სიტყვის, ინფორმაციისა და აზრის თავისუფლების რეალური უზრუნველყოფა;

8) როგორ არის უზრუნველყოფილი ჯგუფად გაერთიანების თავისუფლება და საზოგადოებრივი და პირადი ინტერესების განხორციელების შესაძლებლობა;

9) როგორია მოქალაქის უფლებების უზრუნველყოფის კონსტიტუციურობა და კანონიერება; რეალურია თუ არა სამართლის ძალაუფლების უზენაესობა ადამიანთა ძალაუფლების მიმართ;

10) არსებობს თუ არა მოცემულ საზოგადოებაში დემოკრატიული გარემო, რომელიც ეფუძნება ზალხის ნდობას სახელმწიფო ხელისუფლებისადმი და სახელმწიფო ხელისუფლებისა-ზალხისადმი;

11) გარანტირებულია თუ არა მოქალაქის პირადი ცხოვრება;

12) მზად არის თუ არა პოლიტიკური და სახელმწიფო სისტემა — დაუპირისპირდეს რეალობას და საჭიროდ გამოასწოროს დაშვებული შეცდომები;

13) შეეძლია თუ არა მოცემულ სისტემას შეისმინოს და გამოეხმებუროს ზალხის ინიციატივას, სურვილებსა და მოთხოვნებს და ჭეროვნად დააკმაყოფილოს ისინი. ამერიკულ სახელმწიფოთმცოდნეობაში ჩამოყალიბებულია დემოკრატიის შემდგომი განვითარების ამოცანები:

1) დასაქმების, ეკონომიკური სტაბილურობის, ცივილიზებული საზოგადოების შესაბამისი ცხოვრების მინიმალური სტანდარტების უზრუნველყოფა;

2) დემოკრატიის ადეკვატური მექანიზმის შექმნა, რაც გულისხმობს მოქალაქეთა უფლებების სათანადო უზრუნველყოფას, საკანონმდებლო საქმიანობის სრულყოფას, საზოგადოებრივი მმართველობის, ეკონომიკის დაგეგმვის, ეროვნულ შემოსავლის გამოყენების შემდგომ განვითარებას;

3) მართლწესრიგის დაცვა მსოფლიოს მასშტაბით (აუცილებლობის შემთხვევაში — ძალის გამოყენებითაც, მაგრამ ისეთიანად, რომ ომი მთლიანად იქნეს გამორიცხული სახელმწიფოს პოლიტიკის საშუალებებიდან);

4) დემოკრატიის პოლიტიკური იდეალებისადმი რწმენის განმტკიცება.

საბოლოო ჯამში დემოკრატიის შემდგომმა განვითარებამ უნდა უზრუნველყოს დემოკრატიული საზოგადოების ყოველი წევრისათვის ცივილიზაციის მიღწევების (მათ შორის, მატერიალური და სულიერი ფასეულობების) სამართლიანი განაწილება.

## თავი II. აშშ ადგილობრივი მმართველობა

### 1. მართვის ცენტრალური და ადგილობრივი ორბანოების ურთიერთობების ავოლუციის მოკლე ისტორიული მიმოხილვა

ეკონომიკური და სოციალური რეგულირების სფეროში აშშ-სთვის დამახასიათებელია სახელმწიფოს ფუნქციების დეცენტრალიზაციის მაღალი დონე. ამერიკელი ფედერაციული სისტემა შტატებს ანიჭებს გარკვეულ ეკონომიკურ ავტონომიასა და ფართო უფლებამოსილებას.

დღეისათვის აშშ-ს შემადგენლობაში შედის 50 შტატი, მათ შორის, მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ ფორმირებული ალასკისა და ჰავაის ავტონომიური შტატები. შტატების მართვის ორგანოებთან ერთად ქვეყანაში მოქმედებს დაახლოებით 82 ათასი ადგილობრივი მმართველობის ორგანო.

ისტორიულად აშშ შეიქმნა როგორც ძლიერ დეცენტრალიზებული სახელმწიფო, სრულ დამოუკიდებლობას მიღწეულ კოლონიებს შორის პოლიტიკური კავშირის საფუძველზე, რომლებმაც გაერთიანებისას შეინარჩუნეს თავიანთი უფლებების კონსტიტუციური გარანტიები.

თითოეულ შტატს გააჩნია საკუთარი კონსტიტუცია, რომელშიც განმტკიცებულია შტატის სახელმწიფოებრივი მოწყობის ძირითადი პრინციპები, ფორმები და იურიდიული პერსონატივები, აგრეთვე, მართვის ადგილობრივი ორგანოების სისტემის აგებისა და ფუნქციონირების პრინციპები. ადგილობრივი მმართველობის სისტემა სამართლებრივად უშუალოდ შტატებზე არის



დამოუკიდებელი. შტატებს და მართვის ადგილობრივ ორგანოებს გააჩნიათ დამოუკიდებელი ბიუჯეტების ფორმირების, საკუთარი გადასახადების და სხვა სახის შემოსავლების დაწესების, აგრეთვე, თავიანთ ტერიტორიაზე ეკონომიკური და სოციალური საქმიანობის რეგულირების უფლებები.

ამავე დროს, აშშ-ში XX საუკუნის დასაწყისიდანვე გამოიკვეთა და ჩამოყალიბდა ორი ურთიერთსაწინააღმდეგო ტენდენცია. ერთია მისწრაფება სახელმწიფო ხელისუფლების ცენტრალიზაციისა და უნიტარულ სახელმწიფოდ თანდათანობით გადაქცევისაკენ, მეორე კი — შტატების და ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებების შენარჩუნებისა და გაფართოებისაკენ.

ეს ურთიერთსაპირისპირო ტენდენციები ასახევენ ქვეყნის ორი უმსხვილესი პოლიტიკური პარტიის (დემოკრატიული და რესპუბლიკური) მისწრაფებების სხვადასხვაობას. პირველი ესწრაფვის შტატების საშინაო პრობლემების გადაწყვეტაში ფედერალური მთავრობის მონაწილეობის გაფართოებას, მეორე კი მოითხოვს ცენტრალური ფედერალური მთავრობის ძალუფლების შეზღუდვას.

აშშ-ში მონოპოლისტური კაპიტალიზმის განვითარებამ წარმოშვა შტატების იზოლაციონიზმის ლიკვიდაციისა და სახელმწიფო მართვაში ცენტრალიზებული საწყისების გაძლიერების ობიექტური მოთხოვნა. ამის შედეგად, XX საუკუნის დასაწყისიდან ფედერალურმა მთავრობამ დაიწყო აქტიური საქმიანობა ისეთ სფეროებში, როგორცაა რკინიგზების რეგულირება, შტატებსშორის ვაჭრობის განვითარება, პროდუქციის ხარისხის საერთაოეროენული სტანდარტების დაწესება, შრომითი კანონმდებლობის შემუშავება და სხვ. აშშ სახელმწიფოებრივ მმართველობაში ცენტრისტული ტენდენციების განვითარებას მძლავრი იმპულსი მისცა 1929-1933 წლების ეკონომიკურმა კრიზისმა. მან გამოავლინა შტატებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების უუნარობა — დამოუკიდებლად გადაეწყვიტათ ურთულესი სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემები.

ომისშემდგომი სამი ათწლეული აშშ-თვის წარმოადგენდა ეკონომიკური და სოციალური რეგულირების სახელმწიფო და ადგილობრივი სისტემების მძლავრი განვითარების პერიოდს. ამ განვითარებამ ერთნაირი ზომით მოიცვა, როგორც ფედერალური, ისე მართვის ტერიტორიული დონეები. ფედერალური მთავრობის დონეზე უფლებებისა და საშუალებების შემდგომ კონცენტრაციასთან ერთად მიმდინარეობდა შტატებისა და მართვის ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის სფეროსა და ეკონომიკური პოტენციალის გაფართოება და გაძლიერება.

აშშ მართვის ტერიტორიული ორგანოების დანახარჯები გაიზარდა 1949 წლის 20,2 მლრდ. დოლარიდან 471,1 მილიარდ დოლარამდე 1984 წელს (იხ. ცხრილი 1);

არსებითად გაიზარდა, აგრეთვე, ამ ორგანოების მოსამსახურეთა რიცხვი (იხ. ცხრილი 2).

ცხრილი 1.

დანახარჯების სტრუქტურა

პირდაპირი დანახარჯები	1949 წ.		1984 წ.	
	მლნ. დლარი	%	მლნ. დლარი	%
ფედერალური მთავრობა შტატები და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები	39,1 <sup>1)</sup>	65,9	787,0	62,6
ყველა სახელმწიფო ხარჯები	20,2 <sup>2)</sup>	34,1	471,1	37,4
	59,3	100	1258,1	100

1) შტატებისა და ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ტრანსფერული ანაზღაურების გარეშე.

2) ფედერალური სუბსიდიების ჩათვლით.

ცხრილი 2.

მოსამსახურეების რიცხოვნობა

მოსამსახურეები	1949 წ.		1984 წ.	
	ათასი კაცი	%	ათასი კაცი	%
ფედერალური მთავრობა შტატები და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები	2047	33	2854	17,5
სახელმწიფო მოსამსახურეები მთლიანად	4156	67	13440	82,5
	6203	100	16294	100

მართვის ცენტრალური და ტერიტორიული რგოლების განვითარებაში ამგვარი უთანაბრობის მიზეზი იმაში მდგომარეობდა, რომ ფედერალური ხელისუფლება ახალი სოციალურ-ეკონომიკური პროგრამების განხორციელებაზე პასუხისმგებლობის აღებისას, ძირითადად, შემოიფარგლებოდა შტატებსა და ადგილობრივ

ორგანოებს შორის სათანადო საშუალებების განაწილებითა და პროგრამების ეფექტიანობასა და შედეგიანობაზე საერთო კონტროლით. ამასთან, მთელი კონკრეტული პრაქტიკული სამუშაო ეკისრებოდა შტატებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების მართვის აპარატს, რაც მნიშვნელოვნად ასტიმულოვებდა მათს დაჩქარებულ განვითარებას.

შტატებისა და მართვის ადგილობრივი ორგანოების ეკონომიკური ფუნქციების მნიშვნელოვანი გაფართოება ომისშემდგომ პერიოდში ემყარებოდა მათი ფინანსური შემოსავლების მუდმივ ზრდას: გაფართოვდა შემონატანები საკუთარი შემოსავლებიდან; გაიზარდა საკრედიტო საშუალებების გამოყენება სასესხო კაპიტალის ბაზარზე; გადიდდა ფედერალური ბიუჯეტიდან ფინანსური დახმარების (სუბსიდების) მასშტაბი.

შტატების მიერ თითოეული ზემოთ ჩამოთვლილი ფინანსური შემოსავლების გამოყენების გაფართოების შემდეგ დაგროვდა სერიოზული ეკონომიკური, ორგანიზაციული და პოლიტიკური პრობლემები. მართვის ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის მასშტაბების გაფართოება უკვე ვერ იფარებოდა ისეთი „ტრადიციული“ შემოსავლის წყაროების ხარჯზე, როგორცაა საერთო გადასახადი გაყიდვიდან შტატებისათვის და ქონებრივი გადასახადი ადგილობრივი ორგანოებისათვის, რამდენადაც ეს მოითხოვდა საგადასახადო განაკვეთების მკვეთრ გაზრდას. შექმნილი სიტუაციიდან გამოსვლისათვის საჭირო გახდა ტერიტორიულ დონეზე გადასახადთა ახალი სახეების (უპირველეს ყოვლისა, ინდივიდუალური საშემოსავლო გადასახადების, კორპორაციების მოგებაზე გადასახადების) შემოღება და უფრო ფართო გამოყენება. მაგრამ გადასახადთა ახალი სახეების შემოღებამ გირ მოახერხა შეეჩერებინა ბრუნვის გადასახადის და ქონებრივი გადასახადის ზრდა, რომლებიც დღეისათვის საბელშეფიფო მართვის ამ დონის ყველა საგადასახადო შემოსავლების 76%-ს შეადგენენ. საშტატო და ადგილობრივი გადასახადების ზრდამ გამოიწვია „გადასახადის გადამხდელთა ამბოხების“ სახელით ცნობილი ფართო საზოგადოებრივი მოძრაობა, რის შედეგადაც 14 შტატში მიღებულ იქნა კონსტიტუციური შესწორებანი ან საკანონმდებლო აქტები ქონებრივი დაბეგვრის ფიქსირებული დონისა და საშტატო და ადგილობრივი მართვის ორგანოების დანახარჯების მოცულობის შეზღუდვის შესახებ. 21 შტატში დაწესებულ იქნა მხოლოდ ლიმიტები ქონებრივ გადასახადზე, 7 შტატში შემოღებულ იქნა ბრუნვის გადასახადის ზრდის შეზღუდვა, 6 შტატმა დააწესა მკაცრი საზღვრები ბიუჯეტის დანახარჯების სიდიდეზე. მთლიანობაში, ყველა ამ ღონისძიებამ, პირველად ომისშემდგომ პერიოდში, 80-იანი წლების

დასაწყისისათვის, გამოიწვია შტატების და ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ მმართველობის ახალი ორგანოების შექმნაზე უარის თქმის და მართვის ზოგიერთი მოქმედი რგოლის ლიკვიდაციის აუცილებლობა.

სახელმწიფო მმართველობის ცენტრალიზაციის პროცესა აშშ-ში სხვადასხვა ფორმით ვითარდებოდა. თავისი საქმიანობის მნიშვნელოვან მიმართულებებს ფედერალური ხელისუფლება წარმოადგენდა დამოუკიდებლად, განახორციელებდა სამხედრო და კოსმოსურ პროგრამებს, კერძო მეწარმეობის საქმიანობის ცალკეული დარგების სუბსიდირებას, ექსპორტის სტიმულირებასა და სხვა.

ამასთან ერთად, პრაქტიკაში დანერგილი იყო ცენტრალიზებულად ფორმირებულ ფედერალურ პროგრამებში შტატებისა და მართვის ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური, საკადრო და ტექნიკური რესურსების ჩართვა. საკუთარი საბიუჯეტო სახსრების უმარისობის პირობებში შტატები და მართვის ადგილობრივი ორგანოები იძულებულნი იყვნენ ეს წყარო საკუთარი ღონისძიებების დაფინანსებისათვის გამოეყენებინათ. მაგრამ ამის შედეგად, არამართო არსებითად გაიზარდა მათი საბიუჯეტო დამოკიდებულება ფედერალური მთავრობისაგან, არამედ ბევრ სფეროში შესამჩნევად შეიზღუდა გადაწყვეტილებათა მიღების ტრადიციული თავისუფლება, რადგან მიზნობრივი ფედერალური სუბსიდების მიღება და გამოყენება, როგორც წესი, იზღუდებოდა მრავალრიცხოვანი პირობებითა და აკრძალვებით.

შტატებისათვის ფედერალური სუბსიდების სწრაფმა ზრდამ (7 მლრდ. დოლარიდან 1960 წელს — 83 მლრდ. დოლარამდე 1980 წელს) აშშ-ს მთელი ფედერალური სისტემის ფუნქციონირებაზე წინააღმდეგობრივი გავლენა მოახდინა. ერთის მხრივ, გაფართოვდა ეკონომიკური კავშირები სახელმწიფო აპარატის სხვადასხვა დონეებს შორის, მეორე მხრივ კი, ხდებოდა ფედერალური მთავრობის შეჭრა რეგულირების იმ სფეროში, რომელიც წარსულში შტატებისა და ადგილობრივი ორგანოების პრეროგატივას წარმოადგენდა. ეს იწყებდა მუდმივ პოლიტიკურ დაძაბულობას ფედერალურ მთავრობასა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის.

ამერიკელი პოლიტიკური სისტემის ყველა რგოლში მემარჯვენე კონსერვატორული ძალების გავლენის გაფართოება (რომლებიც ეკონომიკაში, შტატების საშინაო საქმეებსა და ადგილობრივი ორგანოების მმართველობაში ცენტრალიზებული სახელმწიფო ჩარევის გაძლიერებას განიხილავდნენ, როგორც კრიზისული მოვლენების თითქმის უმთავრეს მიზეზს) 80-იანი წლების ცენტრისტული ტენდენციების შემდგომი განვითარების კიდევ ერთ

წინააღმდეგობად მოგვეყვლინა. ხელისუფლების სათავეში მოსული რ. რეიგანის რუსუბლიკელთა ადმინისტრაცია გამოვიდა „შტატების უფლებათა აღდგენისა“ და „დაბალანსებული ჯანმრთელი ფედერალური სისტემის“ შექმნის ღონისძიებით. რუსუბლიკელებმა წამოაყენეს ფედერალური ურთიერთობების რადიკალური გარდაქმნის პროგრამა, რომელსაც ეწოდა „ახალი ფედერალიზმი“. მისი არსი მდგომარეობდა იმაში, რომ ფედერალური მთავრობა, ფაქტიურად, თავისუფლდებოდა მრავალი სოციალურ-ეკონომიკური ფუნქციის შესრულების პასუხისმგებლობისაგან, გადასცემდა რა მათ შტატებსა და მართვის ადგილობრივ ორგანოებს. ფედერალური მთავრობის უფლებამოსილებათა მასიური დეცენტრალიზაცია გათვალისწინებული იყო სამი ძირითადი მიმართულებით:

1) ვიწროფუნქციონალური „კატეგორიული“ სუბსიდიების შეცვლა „ბლოკური“, რომელიც იძლეოდა ფედერალური სახსრების გამოყენების გაცილებით მეტ თავისუფლებას საქმიანობის სხვადასხვა სფეროში (მაგ. კომუნალური მეურნეობა, სამუშაო ძალის მომზადება და სხვა).

2) შტატებისათვის 43 მსხვილი, 30 მლრდ. დოლარის მოცულობის პროგრამის დაფინანსებისათვის მთელი პასუხისმგებლობის ეტაპობრივი გადაცემა ტრანსპორტის, განათლების, შრომითი მოწყობის, კომუნალური მომსახურებისა და სოციალური უზრუნველყოფის სფეროში; პროგრამების დაფინანსების საგადასახადო წყაროების შტატების განმგებლობაში მოქცევა.

3) ტერიტორიული ორგანოების მიმართ ფედერალური უწყებების მარეგლამენტირებელი დადგენილებების შესუსტება; ამასთან, დასაბუთებულად უნდა ითვლებოდეს ფედერალური მთავრობების ისეთი მარეგლამენტირებელი გადაწყვეტილებები, რომელთა „პოტენციური მოგება საზოგადოებისათვის ჰარბობს მათი მიღების შედეგად გაღებულ პოტენციურ ხარჯებს“, ე.ი. ეს დანახარჯები და მოგება ოფიციალურად უნდა ყოფილიყო გამოანგარიშებული.

პირველი მიმართულებით 1981 წელს განხორციელდა 76 „კატეგორიული“ პროგრამის 9 „ბლოკური“ პროგრამად გაერთიანება. მაგრამ შემდგომ წლებში კონგრესმა უარყო ახალი „ბლოკური პროგრამების“ შექმნის მთავრობისეული წინადადება, რადგან, იმავდროულად, მთავრობა სთავაზობდა პროგრამების დაფინანსების საერთო დონის მნიშვნელოვან შემცირებას. შტატებმა, ფედერალური სახსრების ხარჯვაში მიღებული მეტი თავისუფლების მინიჭების გამო, საბოლოოდ მიიღეს ამ სახსრების 20%-ით ნაკლები. „ახალი ფედერალიზმის“ პროგრამის მეორე მიმართულება უარყოფილ იქნა აშშ-ს კონგრესის მიერ და ის დავიწყებას მიეცა.

მესამე მიმართულება ვერ გატარდებოდა ცხოვრებაში რაციონალურად, რადგან მთავრობის მარგლაშენტირებელი დადგენილებების შედეგად მიღებული მოგების და რეალური დანახარჯების გამოთვლა მეტად ძნელი და არაზუსტია მეთოდოლოგიის და ზემოდან მიღებული დადგენილებების არარეალურობის გამო.

ამის მიუხედავად, «ახალი ფედერალიზმის» პროგრამით რეგულირების გარკვეული შესუსტება შეეხო ისეთ სფეროებს, როგორცაა ბუნებრივი რესურსების დაცვა, საზოგადოებრივი ტრანსპორტი, განათლება, შრომის უსაფრთხოების უზრუნველყოფა. რეიგანის ადმინისტრაცია ცდილობდა გაეყარებინა ეს ღონისძიებანი ტერიტორიული ორგანოების საქმიანობის პრაქტიკულად ყველა რეგლაშენტირებულ სფეროებზე. ამასთან ერთად, წამოყენებულ იქნა საერთო პრინციპი, რომლის თანახმად, ფედერალური დადგენილებების გაუქმება უნდა ყოფილიყო კომპენსირებული (იქ, სადაც ეს მიზანშეწონილი იყო) შემცველი ნორმებისა და სტანდარტების მიღებით შტატებისა და ადგილობრივი დონეებზე. ამის შედეგად მრავალი შტატის ხელისუფლებამ გაიფართოვა კიდევ საკუთარი, მარგლაშენტირებელი დადგენილებების მიღების უფლება მართვის ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის იმ პროგრამებში, რომელთაც აფინანსებდნენ ფედერალური და საშტატო უწყებები.

რესპუბლიკელთა ადმინისტრაცია ცდილობს გაატაროს დეცენტრალიზაციის პოლიტიკა ფედერალურ ბიუჯეტში სოციალური დანახარჯების გაყინვის და შემცირების პარალელურად (პირველ რიგში, ეს ეხება შტატებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებისადმი ფინანსური დახმარების პროგრამების ხარჯებს). ამგვარი ზომები განპირობებულია ბიუჯეტის დეფიციტით, არაეფექტური პროგრამების ლიკვიდაციისა და გადასახადების გადამხდელთა სახსრების ეკონომიის აუცილებლობით (იხ. ცხრილი 3).

1981 წელს შტატებისა და მართვის ადგილობრივი ორგანოების წილად მოდიოდა აშშ-ს ყველა სახელმწიფო ხარჯების 30%. თუმცა, სოციალური და საწარმოო ინფრასტრუქტურის რიგ დარგებში შტატებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსები სახსრების ძირითად წყაროდ გვევლინებიან და მათი ხვედრითი წილი დაფინანსებაში შეადგენს:

- განათლების სისტემაში სახელმწიფოს ხარჯზე — 92,8%;
- სოციალური უზრუნველყოფისა — 71,4%;
- ჯანდაცვის — 88,9%;
- საგზაო მშენებლობის — 91,7%;
- პოლიციის აპარატის შენახვის — 88,9%;

— გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის — 39,1%;

— საქალაქო და საცხოვრებელი სახლების მშენებლობის — 41,1%.

არც ერთი ამ მუხლისათვის ფედერალური მთავრობის დახმარების შემცირება არ ჩაივლის უმტკივნეულოდ.

ფედერალური მთავრობის სუბსიდიები შტატებისა და მართვის ადგილობრივი ორგანიზაციებისათვის გაიზარდა 24,1 მლრდ. დოლარიდან 1970 წელს 91,2 მლრდ. დოლარამდე 1980 წელს. მათი წილი ფედერალური ბიუჯეტის დანახარჯებში გაიზარდა იმავე წლებში 12,2%-დან 15,8%-მდე. ამ სახარებით 1980 წელს იფარებოდა შტატების ხარჯების 38,6%. უფრო მეტად არის დამოკიდებული ადგილობრივი ხელისუფლება ფედერალური და შტატების ბიუჯეტიდან სახსრების გადარიცხვებზე (ასეთი სახის შემოსავლების წილი ადგილობრივი ბიუჯეტის ყველა შემოსავლების 75%-ს აჭარბებს).

ს.უ სრულად იქნებოდა რეალიზებული რესპუბლიკური ადმინისტრაციის ყველა წინადადება ფედერალური ფინანსური დახმარების შეზღუდვის შესახებ, მისი წილი შტატებისა და ადგილობრივი ორგანიზაციების ბიუჯეტებში შემცირდებოდა 30%-დან (1981 წელს) 3-4%-მდე (1991 წელს). რესპუბლიკური ადმინისტრაციის განცხადებით, საბიუჯეტო ასიგნებების შემცირების ღონისძიებები მიმართულია ფედერალური სუბსიდიების სისტემის გამართვებისა და მისი ეფექტიანობის ამაღლებისაკენ, რადგან ლოკალიზებული პროგრამები ან უშედეგოა, ან სხვების დუბლირებას წარმოადგენს, ხოლო დარჩენილი პროგრამების სუბსიდირების დონის შემცირებამ უნდა უზიაროს ადგილობრივ ორგანიზაციებს სახსრების უფრო რაციონალური გამოყენებისა და ადგილებზე რეზერვების გამოვლენისაკენ.

მაგრამ პრაქტიკულად, მკაცრი ადგილობრივი საბიუჯეტო შეზღუდვების გამო, სოციალურ-ეკონომიკური პროგრამების დაფინანსებაზე პასუხისმგებლობის გადაცემა ბევრი შტატისათვის აზრს კარგავს, რაც ამ პროგრამების უარყოფას ნიშნავს.

ადგილობრივი ორგანიზაციების საჭიროებისათვის ფედერალური ასიგნებების შემცირების პოლიტიკამ ამ ორგანიზაციებს მოუსწრო „საზოგადოებრივი“ ანუ .სახელმწიფოს საკუთრებაში მყოფი ინფრასტრუქტურის კრიზისის პერიოდში. სახელმწიფო ინფრასტრუქტურის შემადგენელ ელემენტებს აშშ-ში წარმოადგენს: ავტომაგისტრალები, ხიდები, ნავსადგურები, წყალმომარაგების, კანალიზაციის და წყალგამწმენდი სისტემები, ირიგაციული ნაგებობები, საზოგადოებრივი შენობები (სკოლები, ბიბლიოთეკები, ციხეები, საავადმყოფოები, სახანძრო დეპო და ა.შ.).

მოძველებული ინფრასტრუქტურის რეკონსტრუქცია დიდ თანხებთან არის

დაკავშირებული. ექსპერტების შეფასებით ამ პრობლემის კომპლექსური გადაჭრისათვის 2000 წლამდე საჭიროა განხორციელდეს 1,5-3 ტრილიონი დოლარის კაპიტალური დაბანდებები. ცხადია, რომ ასეთი კაპიტალდაბანდებების გაღება შტატებისა და ადგილობრივი ბიუჯეტების შესაძლებლობებს აღემატება.

„ახალი ფედერალიზმი“ პოლიტიკის საერთო შეფასება შემდეგი სახით შეიძლება ჩამოყალიბდეს:

1) სახელმწიფო მართვის რიგი ფუნქციების დეცენტრალიზაციის სტრატეგია გამოწვეული იყო ობიექტური პრობემით. სახელდობრ, ეს არის ფედერალური ბიუჯეტის უდიდესი დეფიციტი და ცენტრალური ხელისუფლების უუნარობა გაუძლოს დიდ „დატვირთვას“ არასაწარმოო სფეროს მხრიდან, ამ უკანასკნელის მასშტაბებისა და სირთულის ზრდის პრობებში.

2) „ახალი ფედერალიზმი“ პროგრამის თუნდაც არასრული გატარების შედეგად შტატების, როგორც სახელმწიფო ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკის ფორმირებისა და განხორციელების ცენტრების მნიშვნელობამ რამდენადმე მოიმატა, მაგრამ ასევე გაიზარდა ადგილობრივ ორგანოებში ფინანსური სიმწიფის მასშტაბებიც.

3) კონგრესისა და მრავალი ლობისტური ორგანიზაციის მხრიდან ძლიერმა წინააღმდეგობამ, ასევე თვით ფედერალური აღმასრულებელი აპარატის ბიუროკრატიული მანქანის ინერციამ ხელი შეუშალა ფედერალურ ურთიერთობათა სისტემის გარდაქმნის პროექტების მნიშვნელოვანი ნაწილის განხორციელებას.

სახელმწიფოს სამეურნეო და სოციალური ფუნქციების ცენტრალიზაციისა და დეცენტრალიზაციის პროცესის ცვალებადობა ადასტურებს, რომ აშშ-ში მიმდინარეობს ფედერალურ და ადგილობრივ ორგანოებს შორის ამ ფუნქციების რაციონალური განაწილების გზების მუდმივი ძიება და მმართველობის სისტემის სტრუქტურის სრულყოფა.



აშუს შემდარალური ბიუჯეტის შემოსავალი და ხარჯები **ცხრილი 3.**  
(მილიონად უახეპუი, მლრდ. ღოლარი)

	1978	1980	1985	1986	1987
1	2	3	4	5	6
შემოსავლები ბიუჯეტში					
სულ:	399,6	517,1	734,1	769,1	854,1
მათ შორის:					
— ინდივიდუალური					
საშემოსავლო გადასახადი	181,0	244,1	334,5	349,0	392,6
— გადასახადი კორპო-					
რაციების მოგებაზე	60,0	64,6	61,3	63,1	83,9
— გადასახადები და					
შენატანები სოც.					
დაზღვევის ფონდებში	121,0	157,8	265,2	283,9	303,3
— აქციზები	18,4	24,3	36,0	32,9	32,5
— სხვა შემოსავლები	19,2	26,3	37,1	40,2	41,8
ბიუჯეტის ხარჯები სულ:	458,7	590,9	946,3	990,3	1004,6
მათ შორის:					
— ეროვნული თავდაცვა	104,5	134,0	252,7	273,4	282,0
— საერთაშორისო სა-					
კითხები	7,5	12,7	16,2	14,2	11,6
— მეცნიერების საერთო					
საკითხები, კოსმოსი და					
ტექნიკა	4,9	5,8	8,6	9,0	9,2
— ბუნებრივი რესურსები და					
გარემო	11,0	13,9	13,4	13,6	13,4
— სოფლის მეურნეობა	11,4	8,8	25,6	31,4	27,4
— განათლება, სოც.					
უზრუნველყოფა და დასაქმება	26,7	31,8	29,3	30,6	29,7
— ჯანდაცვა	18,5	23,2	33,5	36,0	39,0
— სამედიცინო მო-					
მსახურების პროგრამა					
„მედიკერი“ (1).	22,8	32,1	65,8	70,2	75,1
— სოციალური დაზღვევა	93,9	118,5	188,6	198,8	207,4

შე-3 ცხრილის განმარტება

1	2	3	4	5	6
— შემოსულების უზრუნველყოფა	61,5	86,5	128,2	119,8	123,3
— ანაზღაურება და მომსახურება					
ვეტერანებისათვის	19,0	21,2	26,3	26,4	26,8
— პროცენტების გადახდა					
სახელმწიფო ვალის მიხედვით	35,4	52,5	129,4	136,0	138,6
— სხვა ხარჯები	41,6	49,9	28,7	30,9	21,1

1). პროგრამა „მედიკერი“ ითვალისწინებს სამედიცინო დაზღვევას 65 წლის და უფროსი ასაკის პირთათვის, ის შედის სოციალური დაზღვევის საერთო ფედერალურ პროგრამაში

ბადასახადაბიდან შემოსავლების განაწილება გიუჯეტში მართვის  
დონეების მიხედვით 1984 წელს  
(პროცენტაჟში)

ცხრილი '4.

	წელი გადასა- ხადი	საშემოსულო გადასახადი		გადასა- ხადი გაუდ- ვიდან	გადასა- ხადი ქონების ლორეუ- ბეზოდან	სხვადა- სხვა გადასა- ხადი
		მოქალა- ქეებისაგან	კორპო- რაციები- საგან			
— ფედერაცია	56,4	82,1	76,9	30,2	—	30,9
— შტატები	26,8	16,3	20,9	58,6	4,0	56,0
— ადგილობ- რივი ორგანოები	16,8	1,6	2,1	11,2	96,0	13,0
სულ	100	100	100	100	100	100

## 2. შტატების მართვის ორგანოების სტრუქტურა და ფუნქციები

შტატი წარმოადგენს ძირითად ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულსა და ორგანიზაციულ რგოლს აშშ-ს ფედერაციულ სისტემაში. ეს არის უნიტარული სახელმწიფო წარმონაქმნი, რომელშიც „ცენტრალური“ ხელისუფლება, ისევე როგორც ფედერალურში, იყოფა საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებად. შტატის კონტროლის ქვეშ მოქმედებს, აგრეთვე, ადგილობრივი მმართველობის ნახევრადავტონომიური სისტემა. სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოს შტატებში წარმოადგენს საკანონმდებლო კრება (ლეგისლატურა). ის ადგენს სამართლებრივ საფუძველს აღმასრულებელი ორგანოების ფუნქციონირებისათვის და უზრუნველყოფს „საგარეო“, საპარლამენტო კონტროლს შტატის ადმინისტრაციის საქმიანობაზე.

თავისი სტრუქტურითა და მუშაობის მეთოდებით შტატის საკანონმდებლო კრება ბევრი რამით წააგავს კონგრესს. ყველა შტატში, ნებრასკის გარდა, საკანონმდებლო კრება შედგება წარმომადგენელთა პალატისა და სენატისაგან. თავისი რაოდენობრივი შემადგენლობით საკანონმდებლო კრებები არსებითად განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან — რამდენიმე ასეულიდან რამდენიმე ათეულ წევრამდე. ამასთან, კანონმდებელთა რაოდენობა არ არის დამოკიდებული შტატის სიდიდესა და მისი მოსახლეობის რაოდენობაზე. საკანონმდებლო კრების წევრთა უფლებამოსილების ვადები სხვადასხვა შტატებში განსხვავებულია: 46 შტატში წარმომადგენელთა პალატის წევრების არჩევა ხდება 2 წლის ვადით, 4 შტატში — 4 წლის ვადით; 38 შტატში სენატორები აირჩევიან 4 წლის ვადით, 12 შტატში — 2 წლის ვადით. შტატების უმრავლესობაში ლეგისლატურის სესიები ტარდება წელიწადში ერთხელ, მათი ხანგრძლივობა 1-2 თვეს არ აღემატება. ისევე, როგორც კონგრესში, ლეგისლატურაშიც მოქმედებს კომიტეტების სისტემა, ხოლო წარმომადგენელთა პალატის სპიკერი სარგებლობს დიდი გავლენით არა მარტო ლეგისლატურის ფარგლებში, არამედ, საერთოდ შტატში.

ფედერალიზმისათვის, საერთოდ, დამახასიათებელია უფლებამოსილებათა დაყოფა ფუნქციონალური და ტერიტორიული ნიშნის მიხედვით. აშშ-ის ფედერალიზმი წარმოადგენს თავისებურ კომპრომისს უნიტარულ და კონფედერაციულ პოლიტიკურ ორგანიზაციას შორის. კონკრეტულად, უფლებამოსილებათა დაყოფა გამოიხატება, მაგალითად, იმაში, რომ მხოლოდ ცენტრალური მთავრობა ახდენს ფულის ნიშნების გამოშვებას და მხოლოდ

შტატები იღებენ კანონებს, რომლებითაც რეგულირდება ქორწინებები და განქორწინებები. ამასთან ერთად, განსაზღვრული უფლებამოსილებანი, როგორცაა გადასახადების შემოღება, გააჩნია როგორც ფედერაციას, ისე შტატებს. შტატების კომპეტენციაში შედის შიდასშტატო ვაქრობის რეგულირება, ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების ჩამოყალიბება, ჯანდაცვისა და მართლწესრიგის დაცვა, აშშ კონსტიტუციის შესწორებების რატიფიკაცია.

ამერიკელთა ფართო მასებს მიაჩნიათ, რომ შტატებში სოციალური საკითხების მოგვარება უეფეთსადაა უზრუნველყოფილი, ვიდრე ფედერალურ დონეზე.

შტატების მართვის აღმასრულებელი აპარატი ბევრ რამეში წააგავს ფედერალურს. მას ხელმძღვანელობს ადმინისტრაციის მეთაური — შტატის გუბერნატორი უშუალოდ მისდამი დაქვემდებარებული თანაშემწეებით და ექსპერტებით, საგემო-სამიუჯეტო, საკოორდინაციო და დამხმარე სამსახურებით, აგრეთვე მრავალრიცხოვანი და სხვადასხვაგვარი სააგენტოებით, მარეგულირებელი კომისიებით, საკოორდინაციო-საკონსულტაციო და საექსპერტო-ანალიზური კომისიებით, კომიტეტებითა და საბჭოებით. ამასთან ერთად, ყოველი შტატი დამოუკიდებლად აყალიბებს მართვის ორგანოების საკუთარ სისტემას.

შტატების მართვის სისტემის განვითარების პროცესში გამოვლინდა შემდეგი ძირითადი ტენდენციები:

— მიმდინარეობდა ფუნქციების დიფერენცირება და ახალი ორგანოების შექმნის საფუძველზე შტატის სახელმწიფო აპარატის სპეციალიზაცია ეკონომიკის გარკვეულ დარგებსა და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სფეროებში კონკრეტული პრობლემების გადაჭრისათვის;

— ტარდებოდა ორგანიზაციული ღონისძიებები ამ სისტემის სხვადასხვა ელემენტების ურთიერთქმედების გასაძლიერებლად, უწყებათაშორისი საკოორდინაციო ორგანოების შექმნისა და განცალკევებული უწყებების ადმინისტრაციული კონსოლიდაციის განხორციელების გზით, ფუნქციური ერთგვაროვნების ან ურთიერთდამოკიდებულების ნიშნის მიხედვით;

— იქმნებოდა ფედერალურ-საშტატო ურთიერთობათა კოორდინაციის განშტოებული ორგანიზაციული მექანიზმი.

## 2.1. ფუნქციონალურ-დარგობრივი ორგანოები

ყველა სახელმწიფო სოციალურ-ეკონომიკური პროგრამები უშუალოდ ხორციელდება მართვის ფუნქციონალურ-დარგობრივი ორგანოების მეშვეობით,

რომელთაც სხვაგვარად „საპაზო“ ან საოპერაციო ორგანოები ეწოდებოდათ, ეს ორგანოები სპეციალზღებთან ან სახელმწიფო მართვის კონკრეტული ფუნქციების შესრულებაზე ეკონომიკური და სოციალური საქმიანობის გარკვეული სფეროს ჩარჩოებში (რეგიონული განვითარება, გარემოს დაცვა, მართვის ადგილობრივ ორგანოებზე კონტროლი და ა.შ.), ან მეურნეობის ცალკეულ დარგებში.

აშშ-ში შტატების ყველაზე მნიშვნელოვანი ფუნქციურ-დარგობრივი ორგანოებია დეპარტამენტები. ნაკლები მნიშვნელობა ან საქმიანობის უფრო მცირე მასშტაბები აქვთ დეპარტამენტის მსგავს სახელმწიფო ორგანოებს, რომელთაც, ჩვეულებრივ, სააგენტოებს ან სამმართველოებს უწოდებენ. სამტატო დეპარტამენტის სათავეში უმრავლეს შემთხვევაში დგას ერთი უმაღლესი ხელმძღვანელი, მაგრამ ზოგიერთ შტატში ცალკეულ დეპარტამენტებს (განათლების, სოფლის მეურნეობის, შრომის და სხვ.) ხელმძღვანელის გარდა ჰყავთ კოლეგიური სახელმძღვანელო საბჭო (დანიშნული ან არჩეული). გარდა ამისა, ბევრ შტატში ზოგიერთი დეპარტამენტებისა და სააგენტოების (იუსტიციის, განათლების, დაზღვევის და სხვ.) მეთაურები აირჩევიან მოსახლეობის მიერ და ფორმალურად არ არიან ანგარიშვალდებული გუბერნატორის წინაშე.

შტატების უმრავლესობაში არის დეპარტამენტები, ან სააგენტოები (მათი სახელწოდებები სხვადასხვაგვარია) ფინანსების, მრეწველობის, მომხმარებელთა და კორპორაციების საქმეთა, „საზოგადოებრივი სამუშაოების“, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების, იუსტიციისა და საპატიმროების, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების საქმეების და სხვა დარგების მიხედვით.

დეპარტამენტების მეშვეობით ხორციელდება შტატების საბიუჯეტო ასიგნებების ძირითადი ნაწილის (3/4-მდე) განაწილება მეურნეობის ცალკეული დარგებისა და სოციალურ-ეკონომიკური საქმიანობის სფეროების მიზნობრივი პროგრამების დაფინანსებაზე. ბევრ დეპარტამენტს გააჩნია შესაბამისი დარგებში ადმინისტრაციული რეგულირების წესები. ისინი, აგრეთვე, ატარებენ სამეცნიერო-ანალიზურ და ინფორმაციულ მუშაობას. დიდ შტატებში დეპარტამენტები — საკმაოდ მსხვილი ორგანიზაციებია. ასე მაგალითად, ნიუ-იორკის შტატის სოციალური მომსახურების დეპარტამენტში 30 ათასამდე კაცია დაკავებული.

დეპარტამენტების უმრავლესობა ორგანიზაციულად ტრადიციული საზოგადოებრივ-ფუნქციონალური პრინციპით არის აგებული. მათ აქვთ ცენტრალური სამტატო აპარატი (ფინანსური, საგეგმო, იურიდიული, კადრების, ინფორმაციული, ადმინისტრაციულ-სამეურნეო საშსახურები) და საოპერაციო სამმართველოები, რომლებიც თავის მხრივ იყოფა განყოფილებებად, სხვა დანაყოფებად და

სამსახურებად. მრავალ დეპარტამენტს აქვს, აგრეთვე, თავისი ადგილობრივი განყოფილებების ქსელი.

ყველა შტატის აღმასრულებელი აპარატის ორგანიზაციის დამახასიათებელ თვისებას წარმოადგენს მასში დიდი რაოდენობის კოლეგიური ორგანიზაციების არსებობა, რომლებიც შტატების ადმინისტრაციისაგან გარკვეულ დამოუკიდებლობით სარგებლობენ ორგანიზაციულ-სამეურნეო საკითხებზე საკუთარი პოლიტიკის გატარებაში. რიგი შტატების ასეთ კოლეგიურ ორგანოებში დაკავებულია უფრო მეტი მოსამსახურე, ვიდრე ყველა დეპარტამენტში. აღნიშნული „გარე პარლამენტული“ ორგანოების უფრო მრავალრიცხოვან ჯგუფს წარმოადგენს სახელმწიფო რეგულირების ფართო დიაპაზონის ფუნქციების შესასრულებლად შექმნილი კომისიები და საბჭოები. ასეთი კომისიების რაოდენობა სხვადასხვა შტატებში მერყეობს 18-დან 300-მდე და შეიძლება მეტიც იყოს, ამასთან 18 შტატში ასეთი ორგანოების რიცხვი 120-ზე მეტია. უმრავლეს საშტატო კომისიებსა და საბჭოებში წევრები ინიშნება გუბერნატორის მიერ 6 წლის და მეტი ხნის ვადით. ამ დანიშვნის დასაბუთებლად შეიძლება მოთხოვნილ იქნეს ლეგისლაციის ზედა პალატის (ანუ სენატის) თანხმობა. ცალკეულ შტატებში რიგი კომისიებისა და საბჭოების (საზოგადოებრივი მოხმარების საწარმოების კომისია, განათლების საბჭო) წევრების არჩევა ხდება მოსახლეობის მიერ.

გუბერნატორებს და შტატის სხვა ხელმძღვანელ პირებს არა აქვთ ფორმალური უფლებამოსილება უშუალოდ წარმართონ კომისიებისა და საბჭოების მუშაობა, მაგრამ შტატის ადმინისტრაციამ შეიძლება მოახდინოს არაპირდაპირი ზემოქმედება ამ დამოუკიდებელი ორგანოების პოლიტიკაზე მათი წევრების დანიშვნითა და საბიუჯეტო ასიგნებაზე გამოყოფილი თანხების მეშვეობით.

შტატების კომისიების და საბჭოების ფუნქციებს შორის აღსანიშნავია კერძო მეწარმეობის ადმინისტრაციული რეგულირება პროდუქციის ფასებისა და მომსახურების ტარიფების დონის დამტკიცების გზით; პროდუქციის ხარისხისა და უსაფრთხოების სტანდარტების დადგენა; ლიცენზიების და ნებართვების გაცემა ბუნებრივი რესურსების გამოყენებასა და საწარმოთა მშენებლობაზე; კომპანიების მიერ საკანონმდებლო და ადმინისტრაციული დადგენილებების დარღვევის შემთხვევაში მათი დაჯარიმება. მარეგულირებელ კომისიებს განსაკუთრებული გავლენა აქვთ ე.წ. „რეგულირებად დარგებზე“, რომელთაც ეკუთვნის ტრანსპორტი, ენერჯეტიკა, საინფორმაციო მომსახურების სფერო (ტელეგრაფი და სატელეფონო კავშირი, რადიომაუწყებლობა და ტელევიზია, ტელეკომუნიკაციები). მაგალითად, კალიფორნიის შტატში ძალზე გავლენიან კომისიას წარმოადგენს საზოგადოებრივი

სარგებლობის საწარმოთა კომისია, რომელიც შტატის ფარგლებში ამტკიცებს ფასებსა და ტარიფებს ყერძო კომპანიების მომსახურებაზე, რომლებიც საქმიანობენ კომუნალურ მეურნეობასა და სხვა ინფრასტრუქტურულ დარგებში (ვახით და წყლით მოწარმება, ელექტროენერგეტიკა, სატელეფონო კავშირი, საკინიგზო ტრანსპორტი, ავიახაზები, საავტობუსო მიმოსვლა და ავტოტრაილერებით გადაზიდვა). გარდა ამისა, ამავე შტატში მოქმედებენ:

— ენერგეტიკული რესურსების დაცვისა და განვითარების კომისია (ელექტროსადგურების მშენებლობის უფლების გაცემა და კონტროლი ენერგორესურსების ეკონომიისა და რაციონალურად მოხმარების სფეროში);

— კალიფორნიის სანაპირო კომისია (გეგმებისა და ღონისძიებების დამუშავება ბუნებრივი გარემოს დაცვის სფეროში, კალიფორნიის მთელ საოკეანო სანაპიროზე სამეურნეო საქმიანობისათვის ადმინისტრაციული კონტროლის გაწევა);

— საპირო რესურსების საბჭო (საპირო აუზის ხარისხის მდგომარეობაზე კონტროლის გაწევა და ადმინისტრაციული ზემოქმედება მის გამაქუქ-ყიანებლებზე);

— წყლის რესურსებზე კონტროლის საბჭო და სხვ.

განათლების სისტემა არის დარგი, რომელშიც კომისიებსა და საბჭოებს გაბატონებული გავლენა გააჩნიათ. შტატების უნივერსიტეტებს მართავენ რეგენტთა ანდა მეურვეთა საბჭოები, რომელთა წევრებს ნიშნავენ გუბერნატორები 12 წლამდე ვადით. შტატის მიერ კოლეჯებისათვის ფინანსური და სხვა დახმარების გაწევის მიზნით იქმნება „სათემო კოლეჯების“ საშტატო მეურვეთა საბჭოები. ყველა შტატში მოქმედებს საბჭოები, რომლებიც ფინანსურ დახმარებას უწყვეტ საშუალო განათლების ადგილობრივ სისტემას, აკონტროლებენ სასკოლო პროგრამებს, სკოლებისა და სასკოლო ინვენტარის მდგომარეობას, ახდენენ მასწავლებელთა პროფესიული დონის შეფასებას.

აშშ-ში განსაზღვრულ პროფესიებში მოღვაწეობის უფლების გაცემა შედის შტატების კომპეტენციაში. ამის გამო მათი ორგანოების სისტემაში არის დიდი რაოდენობით საგამოცდო კომისიები და საბჭოები, რომლებიც ამ უფლებას იძლევიან. ასე მაგალითად, ნევადის შტატში ასეთი 30-ია, ლუიზიანაში — 29.

გარდა ამისა, შტატებში იქმნება სხვადასხვა კომისიები და საბჭოები (მუდმივი და დროებითი) კონკრეტული პრობლემების შესასწავლად და სოციალური საქმიანობის ცალკეული სფეროების რეგულირებისათვის. მაგალითად, კომისიები ჭლთა საქმეებისა და ეროვნული უმცირესობებისათვის, ხელოვნების საბჭოები,

ისტორიულ ადგილთა დაცვის კომისიები და სხვა.

ფუნქციონალურ-დარგობრივ კომისიებსა და საბჭოებთან ერთად შტატის დონეზე მოქმედებენ სხვადასხვა კოლეგიური ორგანოები, რომლებიც საუწყებათაშორისო და „სამთავრობათშორისო კოორდინაციულ“ საქმიანობას ეწევიან. კერძოდ, აქ შედის: დაგეგმვა, ექსპერტიზა, ადმინისტრაციული ხელმძღვანელობის კონსულტირება, სახელმწიფო მოსამსახურეთა შეფასებისა და ატესტაციის ორგანიზება, სახელმწიფო აპარატის მართვის სრულყოფა.

მეორე ძირითადი ჯგუფი შტატების ფუნქციონალურ-დარგობრივი ორგანოების კოლეგიური მართვისა — ეს არის სახელმწიფო კორპორაციები, რომლებიც ადმინისტრაციულ-სამეურნეო ავტონომიის ფართო საწყისებზე ფუნქციონირებენ. ამ კორპორაციების დირექტორთა საბჭოში წარმოდგენილი არიან მაღალი თანამდებობის სახელმწიფო მოხელეები, შტატის საბიუჯეტო-საფინანსო და დარგობრივი ორგანოებიდან, მსხვილი ბიზნესმენები და კერძო კომპანიების მენეჯერები. შტატების კორპორაციათა ფუნქციონირების ძირითად მხარეს წარმოადგენს საკრედიტო-საფინანსო სფერო. პრაქტიკულად ყველა შტატმა შექმნა ინდუსტრიული განვითარების კორპორაციები, რომელთა საშუალებით ხორციელდება შტატის ეკონომიკური ზრდის საკრედიტო სტიმულირება. ამ მიზნით კორპორაციები იძლევიან შეღავათიან სესხებს; ახორციელებენ ბიზნესისათვის კერძო სესხების გარანტირებას შტატის ეკონომიკის პრიორიტეტულ დარგში; უშვებენ სპეციალურ „ინდუსტრიული განვითარების ობლიგაციებს“; სტიმულირებას უწევენ ინოვაციურ ვენჩურულ კომპანიებს (საქმე ეხება იმ კომპანიებს, რომლებიც ნერგავენ სამეცნიერო-ტექნიკური პროგრესის უახლეს მიღწევებს და მოქმედებენ მოგების მიღების არაგარანტირებულ პირობებში).

## 2.2. შტატების ცენტრალური აპარატი

შტატების აღმასრულებელი ხელისუფლების სათავეში დგანან გუბერნატორები, რომლებიც 46 შტატში არჩევიან 4 წლის ვადით, ხოლო 4 შტატში -- 2 წლის ვადით. გუბერნატორის უფლებამოსილება შტატის საზღვრებში ბევრ შემთხვევაში იმეორებს აშშ-ს აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის პაროგატივას. პრეზიდენტის მსგავსად გუბერნატორი ლეგისლატურას სთავაზობს საკანონმდებლო პროგრამას, სარგებლობს ვეტოს უფლებით, ამზადებს შტატის ბიუჯეტის პროექტს, ახორციელებს აღმასრულებელი ორგანოების საერთო ხელმძღვანელობას, სარგებლობს უფლებით მოიწვიოს საკანონმდებლო კრების



საგანგებო სესიები და შეიწყალოს შტატის კანონებით მსჯავრდებულ პირები. შტატის მასშტაბებში წარმოადგენს თავისი პარტიის ლიდერსა და არის შტატის ნაციონალური გვარდიის მთავარსარდალი.

თუ აშშ-ს პრეზიდენტი ნიშნავს კაბინეტის წევრებს, გუბერნატორს, როგორც წესი, საქმე აქვს აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელებთან, რომლებიც მასთან ერთად აირჩევიან. მათ მიეკუთვნებიან შტატის სახელმწიფო მდივანი, შტატის გენერალური ათორნეი (ოუსტიციის სამსახურის მეთაური), ჰაზინადარი, აუდიტორი, განათლების საქმეთა რწმუნებული და სხვა უმაღლესი თანამდებობის პირები. ბევრ შტატში, ზოგჯერ თი ხელმძღვანელი პოსტი მართალია არ არის არჩევითი, მაგრამ მათზე დანიშვნას აწარმოებენ არა გუბერნატორები, არამედ საკანონმდებლო ორგანოები. თითქმის ყველა შტატში, გუბერნატორები ნიშნავენ სხვადასხვა კომისიების, საბჭოებისა და მართვის სხვა კოლეგიური ორგანოების წევრებს, მაგრამ ეს უმნიშვნელოდ ზრდის გუბერნატორების ხელისუფლებას, რადგან მათ მხოლოდ რამდენიმე შტატში ეძლევათ უფლება გაანთავისუფლონ პირები დაკავებული თანამდებობებიდან.

უკანასკნელი რამდენიმე ათწლეულის განმავლობაში შტატების უმრავლესობაში გუბერნატორების პირადი ინიციატივით იყო მრავალი მცდელობა ისეთი უწყებების რიცხვის შემცირებისა, რომელთაც სათავეში ედგნენ არჩევითი ხელმძღვანელები, მაგრამ მნიშვნელოვანი შემცირებები მოხდა მხოლოდ რამდენიმე შტატში (მინესოტაში არჩევითი ხელმძღვანელების რიცხვი შემცირდა 21-დან 1964 წელს 6-მდე 1978 წელს). მთლიანად ქვეყანაში კი აღმასრულებელ აპარატში არჩევითი თანამდებობების შემცირების ცდებს ხედება ძლიერი პოლიტიკური წინააღმდეგობა.

გუბერნატორის გავლენის გაძლიერების მიზნით, შეთანხმებული ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკის შემუშავებისათვის გუბერნატორს მიინიჭებული აქვს შტატის ბიუჯეტის შედგენის უფლება. დღეისათვის იმ შტატების რიცხვი, სადაც გუბერნატორები პასუხისმგებელნი არიან ბიუჯეტების მომზადებაზე, გაიზარდა 47-მდე, და ამჟამად მართო მისისიპის, ტეხასისა და სამხრეთ კაროლინის შტატების გუბერნატორები, შედიან რა სპეციალური საბიუჯეტო კომისიების შემადგენლობაში, მხოლოდ მონაწილეობენ ბიუჯეტის შედგენის სამუშაოებში. ფორმალურად, შტატის საკანონმდებლო ორგანო უფლებამოსილია შეცვალოს ბიუჯეტის პროექტი, მაგრამ მაინც გუბერნატორების რეკომენდაციებს აქვს ყველაზე დიდი მნიშვნელობა თითოეული უწყებისთვის თანხების განსაზღვრასა და იმის დადგენაში თუ რაზე უნდა დაიხარჯოს ეს სახსრები.

გუბერნატორების პოლიტიკური გავლენის გაძლიერებაში არანაკლები

მნიშვნელობა აქვს მისთვის კონსტიტუციურად მინიჭებულ უფლებას — ვეტო დაადოს ლეგისლატურის საკანონმდებლო წინადადებას. დღეისათვის 49 შტატის გუბერნატორებს გააჩნიათ ვეტოს დადების საერთო უფლება, ანუ უფლება კანონპროექტის უარყოფისა, 44 შტატის გუბერნატორები კი ფლობენ კანონპროექტზე მუხლების მიხედვით ვეტოს უფლებას, რაც გულისხმობს კანონპროექტის განსაზღვრული მუხლების უარყოფის უფლებას.

70-იანი წლებიდან რიგ შტატებში მმართველობის აპარატზე გუბერნატორების ზემოქმედების კიდევ ერთ ინსტრუმენტად მოგვევლინა მათთვის გადაცემული უფლება — შეადგინონ და წარუდგინონ დასამტკიცებლად საკანონმდებლო კრებებს აღმასრულებელი ორგანოების სისტემის რეორგანიზაციის კომპლექსური გეგმები.

გუბერნატორების მიერ შტატების აღმასრულებელ უწყებებზე კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობაა გაფართოებისათვის უდიდესი მნიშვნელობა ჰქონდა მათი პირადი საშტაბო აპარატის გაძლიერებას. მოსამსახურეთა რიცხვი ასეთ აპარატში საშუალოდ გაიზარდა 11 კაციდან 1956 წელს 34-მდე 1980 წელს. ამასთანავე, გუბერნატორების პირადი ოფისი (უწყება) უფრო მეტად კომპლექტდება არა მარტო კანონმდებლებთან, საზოგადოებრიობასთან და პრესასთან კავშირისათვის დანიშნული პოლიტიკური თანამშემწეებით, არამედ კვალიფიციურ სპეციალისტებით: ეკონომისტებით, იურისტებით, მკვლევარებით, ბიუჯეტისა და მართვის ორგანიზაციის დარგის მუშაკებითა და ა.შ. გუბერნატორთა უმრავლესობამ დააწესა აგრეთვე თანამშემწეების სპეციალური პოსტები უწყებათშორისი კოორდინაციისა და კავშირის საკითხებში.

ბოლო ორ ათწლეულში მნიშვნელოვანად გაძლიერდა შტატების საკანონმდებლო კრებების მუშაობა: გაიზარდა სესიების ხანგრძლივობა და სიხშირე; იმატა აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობის სპეციალურმა გამოკვლევებმა და მიღებული კანონების რიცხვმა; უფრო დეტალურად და საფუძვლიანად იხილებოდა ადმინისტრაციის მიერ წარმოდგენილი ბიუჯეტების პროექტები. გარდა ამისა, ყველა შტატში გაძლიერდა საკანონმდებლო ორგანოების მომსახურე აპარატები, რომელთა დახმარებით ლეგისლატურის წევრებს შეუძლიათ სწრაფად მიიღონ ზუსტი ინფორმაცია ნებისმიერ პრობლემაზე, განახორციელონ დამოუკიდებელი ანალიზი და შეაფასონ აღმასრულებელი უწყებების საბიუჯეტო მოთხოვნები, ჩაატარონ ამ ორგანოების საქმიანობის კომპლექსური პროგრამული შეფასება. 80-იანი წლების დასაწყისში შტატების საკანონმდებლო კრებების აპარატის მუდმივი თანამშრომლების საერთო რაოდენობამ შეადგინა 16 ათასი კაცი, ხოლო 9 ათასი იქ მუშაობდა შეთავსებით.

### 2.3. უწყებათშორისი კოორდინაციის ორგანიზაციული საშუალებები

შტატების დონეზე უწყებების კოორდინაციის უზრუნველყოფისათვის ტრადიციულ და განსაკუთრებით ფართოდ გამოყენებულ საშუალებას წარმოადგენს კოორდინაციულ-სათათბირო კოლეგიური ორგანოების შექმნა (კომიტეტები, კომისიები, საბჭოები და სხვ). ასეთი სახის ორგანოები იქმნება როგორც მუდმივ, ისე დროებით საწყისზე; ისინი იჭრებიან აღმასრულებელი ორგანოების მთელ აპარატში და მოიცავენ საუწყებო სტრუქტურების პრაქტიკულად მთელ მმართველობით იერარქიას. უწყებათშორისი საკოორდინაციო ორგანოების საერთო რიცხვი თითოეულ შედარებით მსხვილ შტატში აღწევს რამდენიმე ათეულ მუდმივსა და უფრო მეტ დროებით ერთეულს, რომელთა დანიშნულება დარგთაშორისი ხასიათის პრობლემებისა და ამოცანების გადაჭრაში მდგომარეობს.

შტატების საკოორდინაციო სათათბირო ორგანოების ყველა სახეობა შეიძლება სამ ძირითად ჯგუფად დაიყოს:

— უწყებათშორისი ხასიათის საკოორდინაციო კომისიები, რომლებიც შედგება რამდენიმე დეპარტამენტის ან სხვა უწყებების მაღალი თანამდებობის პირებისაგან, მოწოდებული არიან უზრუნველყონ ამ ხელმძღვანელების შეთანხმებული მოქმედება საკმაოდ ფართო და კომპლექსურ პრობლემებზე;

— მუდმივად მოქმედი საკონსულტაციო კომისიები, რომლებიც იქმნებიან შტატების უმაღლეს პოლიტიკურ ხელმძღვანელობასთან ანდა შტატის დეპარტამენტის მეთაურთან და აქვთ უწყებათაშორისი, შერეული ანდა არასაუწყებო ხასიათი. მათი ძირითადი ფუნქციაა — წაჩადგინონ რეკომენდაციები კონკრეტულ დარგში საქმიანობის საერთო მიმართულებებზე სახელმწიფო ორგანოების, საქმიანი წრეებისა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ინტერესების გათვალისწინებით;

— დროებითი მიზნობრივი მუშა ჯგუფები, რომლებიც იქმნებიან შტატის მართველობის აპარატის ყველა დონეზე, მოქმედებენ კონკრეტულ პრობლემების გამოსაყვლევად და კომპეტენტური რეკომენდაციების გამოსაშუაებლად წინასწარ განსაზღვრულ ვადებში მათი გადაწყვეტისათვის. დასახული ამოცანის შესრულების შემდეგ ამ ჯგუფებს დაითხოვენ. მონაწილეთა შემადგენლობის მიხედვით მათ შეიძლება ჰქონდეთ როგორც „შინასამთავრობო“, უწყებათშორისი,

ასევე შერეული ანდა არასაუწყებო ხასიათი. აქ სამუშაოდ იწვევენ სხვადასხვა კონსტრუქტებსა და სპეციალისტებს საქმიანი, კლუვითი და საზოგადოებრივი ორგანიზაციებიდან. შტატების სახელმწიფო მართვის სისტემების გამოსაკვლევად და მათა სრულყოფისათვის რეკომენდაციების გამოსამუშავებლად შერეულ საწყისებზე იქმნება სხვადასხვა მიზნობრივი კომისიები.

შტატების აღმასრულებელი აპარატის ორგანიზაციისათვის 50-იან და 60-იან წლებში დამახასიათებელი იყო დიდი რაოდენობის დამოუკიდებელი კონსულტანტული უწყებების არსებობა (როგორც წესი, მათი რიცხვი 100-ს აღემატებოდა, ბოლო ზოგიერთ შტატში 400-ს აღწევდა). 60-იანი წლების მეორე ნახევრიდან ბევრ შტატში დაიწყო თავისი მართვის აპარატის ფართომასშტაბური რეორგანიზაციები უწყებების ადმინისტრაციული გაერთიანების საფუძველზე, რაც შესასრულებელი ამოცანების ერთგვაროვნობიდან გამომდინარეობდა. ჯორჯიის შტატში 1971-1975 წლებში დამოუკიდებელი სამშტატო უწყებების რაოდენობა შემცირდა 300-დან 22-მდე; ნიუ-მექსიკოს შტატში 1977 წელს 395 სააგენტო გაერთიანებულ იქნა 12 მსხვილ დეპარტამენტში.

შტატებში მართვის სისტემის განსაკუთრებული კონსოლიდაცია შოაბდინეს გარემოს დაცვის, ტრანსპორტისა და სოციალური მომსახურების სფეროში:

— თითქმის ყველა შტატმა გააერთიანა თავისი მართვის ორგანოები, რომლებიც საპაერო აუზის და წყლის რესურსების დაცვას, მყარი ნარჩენების გადამუშავებას ემსახურებოდნენ. მათ ბაზაზე შეიქმნა გარემოს დაცვის ერთი დეპარტამენტი ან სააგენტო;

— 35 შტატში შექმნილია ერთიანი სატრანსპორტო დეპარტამენტები ცალკეული სახის სატრანსპორტო უწყებების გაერთიანების საფუძველზე;

— შტატების ნახევარზე მეტმა ჩამოაყალიბა სოციალური მომსახურების დეპარტამენტები, რომლებშიც გააერთიანეს საპენსიო ანაზღაურების, სამედიცინო დაზღვევის, ლარიებისა და მოხუცების დახმარების, უმუშევრების დაზღვევის, სამუშაო ძალის პროფესიული მომზადებისა და გადამზადების ყოფილი სამსახურები.

სახელმწიფო უწყებების გაერთიანების მსხვილმასშტაბიანი ღონისძიებების ავტორები თვლიდნენ, რომ ამას უნდა გამოეწვია უწყებათშორისი კოორდინაციის პრობლემის მკვეთრი გამარტივება, მაგრამ მალე აღმოჩნდა, რომ ჩანაფიქრმა არ მოიტანა მოსალოდნელი ეფექტი იმიტომ, რომ თავისი სიდიდის გამო ახალი ორგანიზაციები ძნელადსამართავი ხდებოდნენ. ამასთან დაკავშირებით, ამერიკელი რეფორმატორების მიერ დასმულ იქნა ამოცანა მონახულოყო ისეთი რატიონალური

გადაწყვეტა, რომლის მეშვეობითაც მოხერხდებოდა ახალი ორგანოების ფართო ფუნქციების შესამება მთლიანად ორგანიზაციის მართვის გარანტირებთან.

სახელმწიფო აპარატის ორგანიზაციის ამერიკელი სპეციალისტები აღნიშნავენ, რომ განცალკევებული ქვედანაყოფების კონსოლიდაცია, ყოველთვის არ იწვევს მათ შორის კოორდინაციისა და კოაპერაციის გაუმჯობესებას. ხშირად აღმოჩნდება, რომ ურთიერთქმედების დამყარება ერთი დეპარტამენტის ანდა სააგენტოს ქვედანაყოფებს შორის უფრო ძნელია, ვიდრე მსგავსი ორიენტაციის ქვედანაყოფებს შორის, რომლებიც სხვადასხვა უწყებებში არსებობენ.

იმისათვის, რომ ჩამოყალიბდეს მკიდრო კავშირები და შეიქმნას ურთიერთქმედების გამართული მექანიზმი ერთიან მართვაში გადასაცემ ქვედანაყოფებს შორის, რომლებიც ადრე სხვადასხვა უწყებებში იმყოფებოდნენ და ხშირად საგრძნობლად განსხვავდებოდნენ ერთმანეთისაგან ორგანიზაციითა და ხელმძღვანელობის საერთო სტილით, აუცილებელია შრომატევადი საექსპერტო-ანალიზური წესით დასაბუთებულ, სამუშაოების ჩატარება.

უწყებათაშორისი კოორდინაციის პრობლემების გადაჭრის პროცესში შტატები ყოველთვის არ თვლიდნენ მიზანშეწონილად ფუნქციურად დაკავშირებულ უწყებათა სრული ორგანიზაციული ინტეგრაციის განხორციელებას. რიგ შემთხვევებში ტარდებოდა მხოლოდ ნაწილობრივი საორგანიზაციო გარდაქმნები საუწყებო ხელმძღვანელობის ყველაზე მაღალ დონეზე. აღნიშნული მიდგომის არსი მდგომარეობს იმაში, რომ დაწესებულ იქნეს მმართველობის ახალი (კგუფური) დონე, რომელიც წარმოადგენს თავისებურ გამფილტრავ რგოლს მართვის სტრატეგიულ დონეს (გუბერნატორი) და აღმასრულებელ დონეს (დეპარტამენტების მეთაურები) შორის, და, ამავე დროს, ასრულებს უწყებათაშორისი კოორდინაციის ფუნქციებს. ამ მიზნით შტატის ყველა უწყება, ან უწყებათა ძირითადი ნაწილი იყოფა რამდენიმე ჯგუფად (ჩვეულებრივ, 3-5) გარკვეული ფუნქციური მსგავსების ან ურთიერთდამოკიდებულების ნიშნით. უწყებათა ყოველი ასეთი ჯგუფისათვის წესდება შტატის სუპერმდიენის თანამდებობა. ასეთ მდივან-კოორდინატორებს არ გააჩნიათ არავითარი კონკრეტული ადმინისტრაციული ხელმძღვანელობის ფუნქციები ჯგუფში შემავალი უწყებების მიმართ. ამ სისტემის შემქმნელთა ჩანაფიქრით, მდივან-კოორდინატორების უმთავრესი ამოცანა უნდა იყოს მთავრობის პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების დამუშავება, ანალიზი და კორექტირება. დეპარტამენტებთან კავშირურთიერთობისათვის მათ ეძლევათ ექსპერტ-კონსულტანტებისა და ადმინისტრატორების სპეციალური შტატი.

ასე მაგალითად, მოსახლეობის რაოდენობისა და ეკონომიკური პოტენციალის მხრივ უმსხვილეს ამერიკულ შტატში — კალიფორნიაში შექმნილია 4 სააგენტო, რომლებსაც მართავენ სუპერმდივნები. ეს სააგენტოებია:

- ბიზნესისა და ტრანსპორტის;
- რესურსების;
- ჯანდაცვისა და სოციალური უზრუნველყოფის;
- შტატის საერთო მომსახურებისა და მომხმარებელთა საქმეების.

აღნიშნული სააგენტოები, ფაქტიურად, არ წარმოადგენენ ცალკე ორგანიზაციებს, მაგრამ თავის თავზე იღებენ მართვის მხოლოდ მცირე ფუნქციებს მათში შემავალი დეპარტამენტებიდან, რომლებიც, თავის მხრივ, ინარჩუნებენ დამოუკიდებელი ორგანიზაციების სტატუსს. სუპერმდივნებისათვის და მათი აპარატისათვის გადაცემულ ფუნქციებს შორის ყველაზე არსებითია მათდამი დაქვემდებარებული ორგანოების ბიუჯეტების პროექტების განხილვა და კორექტირება. ამასთან, ამ ორგანოებს არ შეუძლიათ დამოუკიდებლად, სუპერმდივნების გვერდის ავლით გააზავენონ ეს პროექტები გუბერნატორთან. სუპერმდივნების სტატუსის რეალური ამაღლება იმ სტატუსთან შედარებით, რომელიც გააჩნიათ მათ მიერ კოორდინირებული უწყებების ხელმძღვანელებს, მიიღწევა, აგრეთვე, გუბერნატორთან არსებული კაბინეტის შემადგენლობის შეზღუდვის ხარჯზე, რომელშიც შედიან გუბერნატორი, მისი პირადი აპარატის ხელმძღვანელი, ოთხივე სუპერმდივანი, ფინანსების დეპარტამენტის დირექტორი და კიდევ 3-4 უწყების დირექტორი, რომლებიც არ შედიან „სუპერ-სააგენტოების“ შემადგენლობაში.

აშშ გუბერნატორების ნაციონალური ასოციაციის ექსპერტები აღნიშნავენ რომ ხელმძღვანელობის ასეთი ფორმის შესაძლებლობები უფრო მეტი იქნებოდა, თუკი გუბერნატორები შეიზღუდებოდნენ მხოლოდ სუპერმდივნების დანიშვნით, ხოლო ეს უკანასკნელნი დამოუკიდებლად დანიშნავდნენ თავისი უწყებების ხელმძღვანელებს, თუმცა ამ შემთხვევაში შეიძლება თავი იჩინოს სუპერმდივნების ძალაუფლების ზედმეტად გაფართოების საშიშროებამ.

### **3. მართვის ადგილობრივი ორბანოების სტრუქტურა და ფუნქციონირება**

აშშ-ს ადგილობრივი მმართველობა, კონსტიტუციის თანახმად წარმოადგენს შტატების მართვის სისტემის ნაწილს, რადგანაც უფლებამოსილებას მას შტატი

ანიკებს. მოუხედავად ამისა, მართვის ადგილობრივ ორგანოებს გააჩნიათ დამოუკიდებლობის გარკვეული დონე.

ამჟამად აშშ ადგილობრივი მართვის ორგანოების წილად მოდის სახელმწიფოს საბოლოო სამოქალაქო ხარჯების 43%-ზე მეტი და სახელმწიფო სექტორში დაკავებულ მუშაკთა 68%. ამ ორგანოების განკარგულებაშია ქვეყნის მთელი პოლიციური აპარატი, სასამართლო დაწესებულებების და საპატრონოების დიდი ნაწილი.

აშშ-ს ადგილობრივი მართვის ორგანოები იყოფა ფართო ფუნქციების მქონე საერთო კომპეტენციის ორგანოებად (მუნიციპალიტეტები, საგრაფოები, თაუნშიფები) და განსაზღვრული ფუნქციების შესასრულებლად შექმნილ, სპეციალური დანიშნულების ორგანოებად (სასკოლო და სპეციალური ოჯახები).

1982 წელს აშშ-ში ითვლებოდა 82290 ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული, მათ შორის 3041 საგრაფო, 19076 მუნიციპალიტეტი, 16734 თაუნშიფი, 14851 სასკოლო ოჯახი და 28588 სპეციალური ოჯახი.

აშშ-ს ადგილობრივი მმართველობისათვის დამახასიათებელია ორგანიზაციული ფორმების განსაკუთრებული მრავალგვარობა და მთელი ქვეყნის მასშტაბით ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის, ადგილობრივი ორგანოების ფორმებისა და ფუნქციონირების ერთიანი პრინციპების არსებობა. ქვემოთ მოცემულია აშშ-ში არსებული ხუთივე ტიპის ადგილობრივი მართვის ორგანოების (საგრაფოები, მუნიციპალიტეტები, თაუნშიფები, სასკოლო და სპეციალური ოჯახები) ფუნქციონირების მიმოხილვა.

### 3.1. საგრაფოები

საგრაფოები წარმოადგენენ შტატების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის ტრადიციულ ერთეულს. ისინი არსებობენ ყველგან, გარდა კონექტიკუტისა და როდ-აილენდის შტატებისა.

საგრაფოები, ტერიტორიების სიდიდით, მოსახლეობის რაოდენობითა და მართვის ფორმების მიხედვით მეტად სხვადასხვაგვარია. საგრაფოების 60%-ზე მეტში ცხოვრობს 25 ათასზე ნაკლები ადამიანი, ხოლო 4% ითვლის 250 ათასზე მეტ მცხოვრებს. შტატში არსებული საგრაფოების რიცხვი ასევე ცვალებადია: — 3 საგრაფო დელაუარისა და ჰავაის შტატებში და 254 — ტეხასის შტატში.

ისტორიულად, საგრაფოები იქმნებოდა როგორც შტატისადმი

დაკვემდებარებული ქვედანაყოფები, რომლებიც მოწოდებული იყვნენ გაეტარებინათ შტატის პოლიტიკა ტერიტორიაზე და განეხორციელებინათ ადმინისტრაციული მმართველობა ისეთ საკითხებში, როგორცაა არჩევნების ორგანიზაცია, დასაბეგრი საკუთრების შეფასება, ქონებრივი გადასახადების აკრეფა, საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა, გზების მშენებლობა და შენახვა.

მუნიციპალიტეტებისაგან განსხვავებით, საგრაფოების უმეტესობა, არ არის უფლებამოსილი გამოსცეს საკუთარი საკანონმდებლო აქტები. ხოლო თვით საგრაფოების შექმნის ინიციატივა ეკუთვნის არა შესაბამისი რაიონის მოსახლეობას, არამედ შტატის ხელისუფლებას.

პრაქტიკულად ყველა საგრაფოში იქმნება მოსახლეობის მიერ არჩეული ხელმძღვანელი კოლეგიური ორგანო — საგრაფოს საბჭო, რომელიც წარმოდგენილია ორ ტიპად. პირველ ტიპს (საკომისიოს) ახასიათებს მცირე შემადგენლობა (3-5 კაცი). საბჭოს წევრები აირჩევიან სპეციალურად ამ ორგანოში სამუშაოდ და მათ არა აქვთ უფლება დაიკავონ სხვა სახელმწიფო თანამდებობები (ასეთი საბჭოები მოკმედებენ საგრაფოთა 80%-ში). მეორე ტიპის საბჭო (ე.წ. კონტროლიორების საბჭო) ყალიბდება საგრაფოში შემავალი თაუნშიფების და მუნიციპალიტეტების არჩევითი თანამდებობის პირთა რიცხვიდან. ამ საბჭოების წევრები ასრულებენ თავის მოვალეობას შეთავსებით. საბჭოს წევრთა რიცხვნობა, თაუნშიფებისა და მუნიციპალიტეტების რაოდენობიდან გამომდინარე, მერყეობს 10-დან 100-ზე მეტ კაცამდე.

აშშ-ში გამოიყენება საგრაფოების მართვის სამი ფორმა, რომლებიც მნიშვნელოვნად განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან საგრაფოების საბჭოების უფლებამოსილებით და მართვის ადმინისტრაციულ პერსონალზე მათი ზემოქმედების ხასიათით. ეს ფორმებია: საკომისიო; საბჭო — ადმინისტრატორი და საბჭო — არჩევითი ხელმძღვანელი.

მართვის საკომისიო ფორმა აშშ-ში ტრადიციულია, ის თითქმის 2000 საგრაფოში გამოიყენება. მის განმასხვავებელ ნიშანს წარმოადგენს ის, რომ საგრაფოს საბჭო ასრულებს როგორც საკანონმდებლო, ისე აღმასრულებელ ფუნქციას, ხოლო ზოგიერთ შტატში — სასამართლო ფუნქციებსაც.

მართვის ამ ფორმისათვის საგრაფოს საბჭოს გაჩნია შემდეგი უფლება-მოსილებანი:

- გადასახადების აკრეფის ხელმძღვანელობა;
- საგრაფოს ბიუჯეტის შედგენა და შესრულება;
- სესხების (ობლიგაციების) გამოშვების პირობების დადგენა;



— მართლწესრიგის დაცვის სფეროში ნორმების დადგენის უფლებები, ლიცენზიების გაცემა საეაქრო საწარმოების ორგანიზაციისა და მათი საქმიანობის რეგულირებისათვის;

— ბუნებადაცვითი დადგენილებების გამოცემა;

— ადგილობრივი არჩევნების ორგანიზაცია;

— შესყიდვების უზრუნველყოფა და საგრაფოს საკუთრების შენახვა;

— ზოგიერთი ადმინისტრაციული ხელმძღვანელის დანიშვნა და მათი საქმიანობის კონტროლი;

— ხელმძღვანელობის გაწვევა ზოგიერთ დეპარტამენტზე და საგრაფოს სამსახურებზე.

მართვის საკომისიო ფორმა არ ითვალისწინებს უმაღლესი თანამდებობის პირს, რომელიც ფაქტობრივად ხელმძღვანელობს აღმასრულებელ აპარატს. გარდა ამისა, საგრაფოების უმეტესობისათვის დამახასიათებელია ადმინისტრაციული უფლებამოსილებების დამატებითი დაყოფა ცალკეულ ფუნქციებად, რაც იმას ნიშნავს, რომ საგრაფოების საბჭოებთან ერთად ცალკე არჩევიან მთელი რიგი თანამდებობის პირები, რომლებიც თავის საქმიანობაში საბჭოებისაგან ფორმალურად დამოუკიდებელი არიან. სხვადასხვა შტატებში ასეთი არჩევითი თანამდებობების სახეები სხვადასხვაა, მაგრამ ყველაზე უფრო ტიპურია საგრაფოს შერაფის, ათორნეის, სასამართლო კლერკის, კორონერის, ხაზინადარის, ასესორის, აუდიტორის, საგრაფოს კლერკის, რეგისტრატორის, სკოლების სუპერინტენდანტის, მიწათმშომელის (ანდა ინჟინრის) თანამდებობები.

ამ თანამდებობების პირთა და საგრაფოების საბჭოების უფლებამოსილებანი დაწვრილებით არის რეგლამენტრებული საშტატო კანონმდებლობაში. არჩევითი ადმინისტრატორები საგრაფოებში საკმაოდ გავლენიან პირებს წარმოადგენენ და საგრაფოების საბჭოებს პრაქტიკულად არა აქვთ მათი საქმიანობის კოორდინაციის უფლება.

საგრაფოების მართვის სისტემას კიდევ უფრო ანაწევრებს მყარად დამკვიდრებული პრაქტიკა მრავალრიცხოვანი მიზნობრივი საბჭოებისა და კომისიების შექმნისა, რომლებიც საგრაფოების საბჭოებთან ერთად მოქმედებენ, ავსებენ და ხშირად ცელიან მათ. ეს ორგანოები იქმნებიან ისეთი ფუნქციების შესასრულებლად, როგორცაა დაგეგმვა, ზონირება, დასაბეგრო ქონების (საკუთრების) შეფასება, საგრაფოს მოსამსახურეთა დაჭირავება, არჩევნების ჩატარება, სოციალური უზრუნველყოფის, ჯანმრთელობის დაცვისა და განათლების სისტემის ორგანიზაცია, გზების მშენებლობა და სხვა. სპეციალიზებულ საბჭოებსა

და კომისიებში შეიძლება შედიოდნენ როგორც საგრაფოს თანამდებობის პირები, ასევე სხვადასხვა საზოგადოებრივი ასოციაციის წარმომადგენლები. ამ საბჭოების და კომისიების წევრებს ნიშნავს საგრაფოს საბჭო, ხანდახან კი — საგრაფოს არჩევითი თანამდებობის რომელიმე პირი. მოუხედავად ამისა, ამ ორგანოების უმრავლესობა მნიშვნელოვანწილად დამოუკიდებელია საგრაფოების საბჭოებისაგან და არ ექვემდებარება მათი მხრიდან ეფექტურ კონტროლს.

საგრაფოს მართვის ფორმა „საბჭო-ადმინისტრატორი“, რომელიც შეიქმნა ცალკეული საგრაფოების ურბანიზაციის შედეგად, ითვალისწინებს ქალაქისათვის დამახასიათებელ ერთიან ინტეგრირებულ მართვას. ამჟამად, მართვის ასეთი ფორმა მოქმედებს 32 შტატში არსებულ, ძირითადად, ურბანიზებულ 550 საგრაფოში, რომლებშიც ცხოვრობს 70 მლნ. კაცი.

მართვის მოცემული ფორმის პირობებში, საგრაფოს საბჭო საგრაფოს მართვის აპარატის ხელმძღვანელობისათვის ნიშნავს ერთ ადმინისტრატორს. საბჭოს რჩება სტრატეგიული ხასიათის ყველაზე მნიშვნელოვან საკითხებზე დადგენილებების მიღების, გადასახადების ოდენობის დადგენისა და საბიუჯეტო ასიგნებების დამტკიცების უფლებამოსილება. საგრაფოს ადმინისტრატორს აკისრია შემდეგი მოვალეობები:

- ცხოვრებაში გაატაროს საბჭოს დადგენილებები;
- დანიშნოს დეპარტამენტებისა და საგრაფოების სამსახურების ხელმძღვანელები და გააკონტროლოს მათი საქმიანობა;
- უხელმძღვანელოს ბიუჯეტის მომზადებას და წარადგინოს ის საბჭოზე განსახილველად;
- მისცეს საბჭოს რეკომენდაციები საგრაფოს მართვის სხვადასხვა საკითხებზე; მიხნეულია, რომ მართვის აღნიშნული ფორმა ამალღებს მართვის ცენტრალიზაციის დონეს, და ამასთანავე, იძლევა იმის შესაძლებლობას, რომ საგრაფოს ადმინისტრაციულ აპარატს უხელმძღვანელოს პროფესიულად მომზადებულმა მმართველმა.

საგრაფოს მართვის მესამე ფორმა „საბჭო—არჩევითი ხელმძღვანელი“ პირველად 1893 წელს გაჩნდა, მაგრამ ფართოდ ვერ გავრცელდა და დღეისათვის მას მისდევს 150-მდე საგრაფო, ძირითადად, ნიუ-იორკის, მერილენდის, ალიასკის, ვისკონსინის შტატებში.

ადმინისტრაციული ფუნქციები არჩევითი ხელმძღვანელისა, რომელიც საგრაფოს საბჭოს თავმჯდომარედ ანდა პრეზიდენტად იწოდება, მთლიანობაში ანალოგიურია საგრაფოს ადმინისტრატორის ფუნქციებისა მართვის „საბჭო—ადმინისტრატორი“

ფორმის არსებობის პირობებში; ოღონდ, არჩევით ხელმძღვანელს გააჩნია საგრაფოს მეთაურის ფორმალური სტატუსი. მისი პოლიტიკური როლი და გავლენა ფრიად მნიშვნელოვანია ამ თანამდებობის არჩევითობის გამო. იგი აღჭურვილია საგრაფოს საბჭოს გადაწყვეტილებებზე ვეტოს დადების უფლებით, უფლებამოსილია შესთავაზოს საბჭოს საგრაფოს პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები, გააკეთოს საგრაფოს სახელით საჯარო განცხადებები. ჩვეულებრივ, ასეთი ხელმძღვანელი საგრაფოს ადმინისტრაციული აპარატის ხელმძღვანელობისათვის ნიშნავს პროფესიონალ მმართველს და პირადად აკონტროლებს მის საქმიანობას.

მართვის აღნიშნულ ფორმაში, „საბჭო—ადმინისტრატორის“ ფორმასთან შედარებით საგრაფოს საბჭოს უფლებამოსილება უფრო შეზღუდულია და, ძირითადად, შემოიფარგლება საგრაფოს საქმიანობის სტრატეგიაში თავმჯდომარის მიერ შემოთავაზებულ საკითხებზე გადაწყვეტილების შეტანით, ბიუჯეტის დამტკიცებით, საგრაფოს ფინანსების მდგომარეობის რევიზიით, საგრაფოში მართვის მდგომარეობის ანალიზითა და მმართველობის სისტემის სრულყოფისათვის რეკომენდაციების შემუშავებით.

საგრაფოს მართვის მესამე ფორმის მომხრეებს მიაჩნიათ, რომ ამ დროს უზრუნველყოფილია მართვის ცენტრალიზაციის მაღალი დონე და, ამასთანავე, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ფუნქციების განცალკევების წყალობით საუკეთესოდ რეალიზდება „შეკავებისა და გაწონასწორების“ სისტემა.

საგრაფოების მართვის ფორმების მოდერნიზაციის პროცესმა, აშშ-ში, ძირითადად მოიცვა, მკვიდროდ დასახლებული საგრაფოები. დღეისათვის ფორმები „საბჭო—ადმინისტრატორი“ და „საბჭო — არჩევითი ხელმძღვანელი“ მიღებულია მხოლოდ საგრაფოების ერთ მეოთხედში, რომლებზეც მოდის აშშ საგრაფოებში მცხოვრები მოსახლეობის 60%.

### 3.2. მუნიციპალიტეტები

აშშ-ში მუნიციპალურ სტატუსს ელობენ სხვადასხვა დასახლებების ადმინისტრაციული ერთეულები. სახელდობრ, ასეთებია:

- სითი (დიდი და საშუალო ქალაქები 10 ათასზე მეტი მოსახლეობით);
- თაუნი ან ბოროუ (დასახლებები 10 ათასზე ნაკლები მოსახლეობით), შეიქმნება იყოს ქალაქი, ქალაქის განაპირა ან სოფლის ტიპის დასახლება;
- ვილიჯი (მცირე დასახლებები რაგორც სოფელ ადგილებში, ასევე ქალაქის

განაპირა მხარეებში).

აშშ მოსახლეობის 2/3 ცხოვრობს მუნიციპალიტეტებში, რომელთა დიდი უმრავლესობა შედის საგრაფოების შემადგენლობაში. მუნიციპალიტეტების მართვის აპარატში დაკავებულია დაახლოებით 2,4 მლნ. მოსამსახურე. მუნიციპალიტეტები არის ყველა შტატში, მაგრამ მათი რაოდენობა შტატების მიხედვით სხვადასხვაა: სამ შტატში — მუნიციპალიტეტების რაოდენობა თითოეულში ათასზე მეტია, ხოლო 7 შტატში — თითოეულში 40-ზე ნაკლები. ჰავაის შტატში მხოლოდ ერთი — ჰონოლულუს მუნიციპალიტეტია. მუნიციპალიტეტები ერთმანეთისაგან მოსახლეობის რაოდენობითაც განსხვავდებიან. ნიუ-იორკის მუნიციპალიტეტში 7,5 მლნ. ადამიანი ცხოვრობს, მაგრამ არის მუნიციპალიტეტები 10 ათასი და ნაკლები მოსახლეობით. აშშ-ში 169 მსხვილი მუნიციპალიტეტია 100 ათასი და უფრო მეტი მოსახლეობით, მათში ცხოვრობს დაახლოებით 58 მლნ. ადამიანი. საერთოდ, მუნიციპალიტეტების უმრავლესობა წარმოადგენს მცირე დასახლებებს 1-5 ათას კაციანი მოსახლეობით.

მუნიციპალიტეტები იქმნება დასახლებულ პუნქტებში სხვადასხვა სამუშაოს ორგანიზებისათვის, დამატებით იმასთან, რასაც საგრაფოები ახორციელებენ.

მუნიციპალიტეტების შექმნის პროცესი (ინკორპორაცია) შტატების უმრავლესობაში შემდეგნაირად მიმდინარეობს:

— დატული უნდა იყოს მოთხოვნა მოსახლეობის მინიმალური რაოდენობის მიმართ (სხვადასხვა შტატებში 70-დან 300 ადამიანამდე);

— საჭიროა შედგეს ინკორპორირების შესახებ თხოვნის პეტიცია, რომელშიც მითითებული უნდა იყოს მომავალი მუნიციპალიტეტის საზღვრები და მისი მოსახლეობის რაოდენობა;

— პეტიციას ხელს უნდა აწერდეს ხმის უფლების მქონე მოსახლეობის 20-25%;

— აუცილებელია დასახლებაში ჩატარდეს საერთო კენჭისყრა ინკორპორაციის საკითხზე;

— მუნიციპალიტეტი იქმნება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ამას მოითხოვს ხმის მიმცემთა უმრავლესობა;

— თუ წინადადება უარყოფილ იქნება, ინკორპორირების შემდეგი ცდა დაიშვება მხოლოდ გარკვეული დროის შემდეგ.

1950-1978 წლებში აშშ-ში შეიქმნა 2490 ახალი მუნიციპალიტეტი. მუნიციპალიტეტებს, არაინკორპორირებულ ტერიტორიებისაგან განსხვავებით, უფლება აქვთ განახორციელონ დამოუკიდებელი კონტრაქტი ადგილობრივ საქმეებზე, შეუძლიათ მიიღონ ფედერალური და საშტატო სუბსიდიები და განსაზღვრული წილი შტატის საგადასახადო შემოსავლებიდან; მათ ასევე

შეუძლიათ მიაღონ სახსრები ობლოგაციების გამოშვებით, უფლება აქვთ ფლობდნენ ზოგიერთ მ-ომგებ.ან საე-პრო და კომუნალურ საწარმოს, დაუწესონ გადასახადი (შესლუდულ ფორმებში) მათ ტერიტორიაზე განლაგებულ კერძო საწარმოებს, კონტრაქტი გაუწიონ მიწათსარგებლობას, მშენებლობასა და ზონირებას.

აშშ-ს მუნიციპალიტეტები პირველობენ ყველა ტიპის ადგილობრივი მართვის ორგანოებში, როგორც ხარჯების რაოდენობით, ასევე ფუნქციების სიმრავლით. მუნიციპალიტეტების წილად მოდის ადგილობრივი ხელისუფლების ყველა ხარჯის 1/3. მუნიციპალიტეტების დანახარჯები საპოლიციო სამსახურზე, სახანძრო დაცვაზე, კანალიზაციასა და ნაჩენების მოცილებაზე, საცხოვრებელი სახლების მშენებლობასა და ქალაქების რეკონსტრუქციაზე, აეროპორტების მშენებლობასა და ექსპლოატაციაზე, გზების, ავტოსადგომების, ბიბლიოთეკების, პარკების და დასვენების ზონების მოწყობასა და შენახვაზე, საგადასახადო მეტია, ვიდრე ადგილობრივი მმართველობის სხვა ორგანოებში. ადგილობრივი მართვის სხვა სფეროებში (სოციალური უზრუნველყოფა, ჯანდაცვა, განათლება, ცხოველების შენახვა, წყლის ტრანსპორტის ინფრასტრუქტურა, „საზოგადოებრივი“ შენობების მშენებლობა) მუნიციპალიტეტებზე მოდის შესაბამისი ადგილობრივი ხარჯების საერთო თანხის :C-დან 45%-მდე

აშშ-ს ადგილობრივი მართვის სისტემაში მუნიციპალიტეტების დიდი როლი განპირობებულია იმით, რომ ისინი, ძირითადად, მართავენ ქალაქის რაიონებს, სადაც განსაკუთრებით დიდი მოთხოვნაა ადგილობრივ სოციალურ-ეკონომიკურ სამსახურებზე.

ადგილობრივი ორგანოების ბიუჯეტის შევსების ძირითად წყაროს წარმოადგენს გადასახადი დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე არსებული ქონების ლირებულებიდან (იხ. ცხრილი 5).

ადგილობრივ ბიუჯეტებში საგადასახადო შენატანების ყველაზე არსებით, ატრადიციურ, წყაროს წარმოადგენს გადასახადები გაყიდული პროდუქტიიდან.

ადგილობრივ ქონებზე გადასახადს იხდიან როგორც ცალკეული მოქალაქეები, ასევე საწარმოები, რომელთაც გააჩნიათ რაიმე საკუთრება ადგილობრივი მართვის ორგანოების საგადასახადო იურისდიქციის გავრცელების საზღვრებში. დაბეგვრას ექვემდებარება როგორც მთელი უძრავი ქონება (მიწა და მასზე არსებული შენობები, საცხოვრებელი სახლების ჩათვლით), ასევე, პირად მფლობელობაში მყოფი ქონების ნაწილი, რომელიც გამოიყენება ქალაქის საზღვრებში მდებარე ტერიტორიებზე (მაგალითად, ავტომანქანები და მათი სადგომები).

გადასახადის სახეები	სულ	ფულაჯა	შტატები	ადგილობრივი ორგანოები
საშემოსავლო გადასახადი მოქალაქეებიდან	49,0	71,3	29,9	0,5
გადასახადი კორპორაციებიდან	10,0	13,7	7,9	0,1
გადასახადი გაყიდვიდან	22,2	11,9	48,7	14,8
გადასახადი ქონების ღირებულებიდან	13,1	—	1,9	75,0
სხვა გადასახადები	5,5	3,0	11,5	4,3
სულ:	100,0	100,0	100,0	100,0

ქონებაზე გადასახადი იანგარიშება საგადასახადო ბაზიდან პროცენტის სახით და დაბეგვას დაქვემდებარებული ქონების შეფასებითი ღირებულების ფორმით, რომელიც თავის მხრივ დგინდება საბაზრო ფასთან ნორმატიულ პროპორციაში. გადაფასება ხდება 2-3 წელიწადში ერთხელ, ცვეთისა და ბაზარზე ფასების ცვლილების საფუძველზე. ქონების შეფასებითი ღირებულება აშშ-ში ბოლო წლებში შეადგენდა საბაზრო დონის 30-40%-ს და თანდათან უახლოვდებოდა საბაზრო ღირებულებას.

ამრიგად, ცვლიან რა დასაბეგრი ქონების შეფასებითი ღირებულების დონეს და გადასახადის სიდიდეს, ადგილობრივ ორგანოებს საშუალება უჩნდებათ გავლენა მოახდინონ ადგილობრივი ბიუჯეტების საგადასახადო შემოსავლის ზრდაზე.

1982 წელს შტატებმა და ადგილობრივი მართვის ორგანოებმა ქონებრივი გადასახადიდან მიიღეს დაახლოებით 81,9 მლრდ. დოლარი, რომელთაგან 78,8 მლრდ. დოლარი გადაიხიციხა უშუალოდ ადგილობრივ ბიუჯეტებში (1966 წ. ეს თანხა ადგილობრივ ბიუჯეტებში შეადგენდა მხოლოდ 21,7 მლრდ. დოლარს).

ქონებრივი გადასახადის მნიშვნელოვან ნაკლოვან მხარეს წარმოადგენს მისი უუნარობა სწრაფად მოახდინოს რეაგირება ეკონომიკურ ზრდაზე. მთლიანი ეროვნული პროდუქტის 1%-ით გაზრდის შემთხვევაში შემოსავალი ქონებრივი

გადასახადიდან მატულობს 1%-ზე ნაკლებად, მაშინ როდესაც საშემოსავლო გადასახადი მოქალაქეებიდან იზრდება 1,7%-ით, კორპორაციებიდან კი 1,2%-ით. ე.ი. ფედერაციისა და შტატების საგადასახადო ბაზა უფრო მომგებიანია, ხოლო ადგილობრივი ორგანოები სახსრების მუდმივ ნაკლებობას განიცდიან.

საკუთარი საშუალებების უკმარისობა აიძულებს მუნიციპალიტეტებს ფინანსური დახმარებისათვის მიმართონ შტატებსა და ფედერალურ მთავრობას. 1980 წელს ფედერალური და საშტატო სუბსიდების თანხამ მუნიციპალიტეტების საქმიანობის საკუთარი შემოსავლების დონის 56% შეადგინა. მუნიციპალიტეტების საქმიანობის სუბსიდირების გაფართოებამ (რისთვისაც ფედერალური და საშტატო უწყებები მრავალ შეზღუდვას და პირობებს აყენებდნენ), გამოიწვია მუნიციპალიტეტების ტრადიციული ფინანსური და მმართველობითი ავტონომიის თანდათანობითი დაკარგვა. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტთა, სხვა ადგილობრივი მართვის ორგანოებთან შედარებით, სარგებლობენ მეტი თავისუფლებითა და უფლებით, მათ შორის, მართვის ფორმების შემუშავებისა და აღმასრულებელი აპარატის სტრუქტურების ჩამოყალიბების სფეროში.

აშშ-ში არსებობს მუნიციპალიტეტების მართვის ფორმების მრავალი კონკრეტული მოდიფიკაცია, რომელიც, ძირითადად, სამ ტიპზე დაიყვანება. ეს ფორმებია: მერი — საბჭო, საბჭო — მენეჯერი და „საკომისიო“ მართვა.

მართვის ფორმა „მერი — საბჭო“ ტრადიციულია. მას მისდევს მუნიციპალიტეტების დაახლოებით ორი მესამედი 2,5 ათასზე მეტი მოსახლეობით. არსებობს ამ ფორმის ორი ძირითადი მოდიფიკაცია, რომლებიც განსხვავდებიან მერის უფლებამოსილებისა და როლის სიდიდით მთელ საბჭოსთან და მართვის აპარატთან დამოკიდებულებაში. ეს ფორმებია „სუსტი“ და „ძლიერი“ მერი.

„სუსტი“ მერი — საბჭო-ს სისტემაში მოქმედებს ლიერის საბჭო, რომელიც ახორციელებს ნორმების შემუშავებას, აღმასრულებელ აპარატის საქმიანობის საერთო ხელმძღვანელობასა და კონტროლს, ნიშნავს თანამდებობის პირებს მუნიციპალური აპარატის განსაკუთრებით მნიშვნელოვან პოსტებზე. ასეთ საბჭოებში 5-დან 50-მდე და მეტი წევრია. საბჭოს ჩარჩოებში მოქმედებენ კომიტეტები საქალაქო მართვის ცალკეული (მათ შორის, მუნიციპალური ბიუჯეტის მომზადების) სფეროების მიხედვით. მართვის ამ ფორმის დროს მერი არჩევა საბჭოს წევრებისაგან ცალკე. მას აქვს საბჭოს გადაწყვეტილებაზე ვეტოს დადების შეზღუდული უფლება და აღმასრულებელ აპარატში შეუძლია დანიშნოს მხოლოდ მეორე ხარისხის თანამდებობის პირები. მერის პოზიციები შესუსტებულია იმითაც, რომ, მასთან ერთად ირჩევენ მთელ რიგ „დამოუკიდებელ“ თანამდებობის პირებს

(ბაზინადარი, ათორნეი, კლერკი, ასესორი), ამასთანავე, იქმნება დამოუკიდებელი საეკოლონიზებული საბჭოები და კომისიები საქალაქო ცხოვრების მრავალ კონკრეტულ საკითხებზე.

ამერიკელ ექსპერტებს მიაჩნიათ, რომ ფორმა „სუსტი“ მერი—საბჭო“ არ შეესაბამება მსხვილი ქალაქების მართვის თანამედროვე მოთხოვნებს, რის გამოც მომავალში იგი აღარ იარსებებს.

„ძლიერი“ მერი თითქმის მთლიანად აკონტროლებს აღმასრულებელ აპარატის საქმიანობას: ნიშნავს და ანთავისუფლებს თანამდებობიდან მუნიციპალიტეტის სამსახურების უფროსებს; ადგენს ბიუჯეტის პროექტს; აქვს საბჭოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებაზე ქნელად დასაძლელი ვეტოს უფლება; აბტოურად ზემოქმედებს მუნიციპალიტეტის სტრატეგიულ პოლიტიკაზე. ამ ფორმის დროს საბჭოები მცირერიცხოვანია (7-9 კაცი), მათი არჩევა შეიძლება როგორც მუნიციპალიტეტიდან, ასევე საარჩევნო ოლქიდან. „ძლიერი“ მერისა და საბჭოს წევრების თანამდებობაზე ყოფნის ვადა უდროს 4 წელიწადს და ის უფრო ხანგრძლივია, ვიდრე „სუსტი“ მერის მმართველობის დროს.

ძლიერი მმართველობის უარყოფით მხარედ მიაჩნიათ მერის ხელში დიდი უფლებების კონცენტრაცია, რადგან, პოლიტიკურ საკითხებში ძლიერი მერი ეკონომიკურ და სამეურნეო საკითხებში შეიძლება არაკომპეტენტური იყოს და — პირიქით. მთელ რიგ ქალაქებში ეს პრობლემა გადაიჭრა მთავარი ადმინისტრატორის თანამდებობის შემოღებით, რომელიც ანგარიშვალდებულია მერის წინაშე და უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის აპარატის ოპერატიულ ხელმძღვანელობას.

მართვის ფორმა „საბჭო-მენეჯერი“ აშშ-ში წარმოიშვა კერძო კორპორაციების ხელმძღვანელობის ფორმების ანალოგიით, სადაც მართვა ხორციელდება პროფესიონალი მენეჯერების მიერ დირექტორების საბჭოს კონტროლქვეშ. მუნიციპალური მმართველობის ამ ფორმისათვის დამახასიათებელია საბჭოს მცირე შემადგენლობა (5-9 წევრი, რომლებიც აირჩევიან პარტიების მონაწილეობის გარეშე, მთლიანად ქალაქიდან). საბჭოს მინიჭებული აქვს ნორმატივებისა და მუნიციპალიტეტის საერთო პოლიტიკის ფორმირების ფუნქციები. საბჭო შეარჩევს და 4 წლის ვადით ნიშნავს მთავარ ადმინისტრატორს (მენეჯერს), რომელსაც ევალება მუნიციპალიტეტის აპარატის ხელმძღვანელობა. მენეჯერი შეარჩევს უმნიშვნელოვანესი სამსახურების მეთაურებს (ოღონდ, მათ ამტკიცებს საბჭო), ნიშნავს მეორეხარისხოვანი სამსახურების უფროსებს, არეგულირებს და კოორდინაციას უწევს ყველა ქვედანაყოფის საქმიანობას, ამზადებს და წარადგენს საბჭოში ბიუჯეტის პროექტს, მონაწილეობს საბჭოს სხდომებში სათათბირო ხმის



უფლებით. ამ დროს, მერის თანამდებობა ფორმალურად შენარჩუნებულია, ოღონდ ის, ძირითადად, წარმომადგენლობით ფუნქციებს ასრულებს, მას არა აქვს ადმინისტრაციული უფლებამოსილება და ვეტოს უფლება. არჩევითი თანამდებობების რიცხვი ამ ფორმის დროს განსაზღვრულია საბჭოს წევრების რაოდენობით.

სისტემა „საბჭო-მენეჯერი“ უპირატესად მოქმედებს ქალაქებში, რომლებშიც 25 დან 250 ათასამდე მცხოვრებია. ეს ფორმა უმეტესად ინერგება ახალ, სწრაფად მზარდ, საშუალო და პატარა ქალაქებში. აგრეთვე, თავისი სოციალური და რასობრივ-ეთნიკური შემადგენლობით ერთგვაროვან, ქალაქის განაპირა მუნიციპალიტეტებში.

ძველ, მსხვილ ინდუსტრიულ ცენტრებში, სადაც განსაკუთრებით მწვავედ იგრძნობა სოციალური პრიბლეუმები და წინააღმდეგობები, სისტემა „საბჭო-მენეჯერი“ არ გამოიყენება, აქ მოქმედებს ფორმა „ძლიერი“ მერი - საბჭო.

მართვის სისტემა „საბჭო მენეჯერი“ არ გამოიყენება, აგრეთვე, წვრილ მუნიციპალიტეტებში, სადაც ძვირადღირებული მმართველის დაჭირაება, ფინანსური მოსაზრებების გამო, წამგებიანია.

მართვის „საკომისიო“ ფორმა აგებულია მცირე, ყრძო ფირმის მართვის ანალოგიით. ამ შემთხვევაში აირჩევა მუნიციპალური კომისია (3-5 ადამიანი), რომლის წევრები ასრულებენ არა მარტო მუნიციპალური მრჩეველების ფუნქციებს, არამედ ანხორციელებენ მუნიციპალიტეტის ერთი ან რამდენიმე სამსახურის უშუალო ხელმძღვანელობას. მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღება და დანიშვნები მუნიციპალიტეტის აპარატის ძირითად თანამდებობებზე ხორციელდება კომისიის მიერ კოლეგიურ საფუძველზე.

მართვის „საკომისიო“ ფორმის გამოყენების პრაქტიკამ ცხადყო, რომ ერთი და იგივე პირები, ერთდროულად ვერ უძღვებიან „საკანონმდებლო“ და ადმინისტრაციულ, ანუ პოლიტიკის შემუშავებლისა და მისი განმხორციელებლის ფუნქციებს, ამიტომ ბევრმა მუნიციპალიტეტმა, რომელმაც თავდაპირველად მიიღო მართვის ეს ფორმა, შემდეგ უარყო იგი. დღეისათვის, „საკომისიო“ მართვა გამოიყენება მხოლოდ 200 მუნიციპალიტეტში 2,5 ათასზე მეტი მოსახლეობით (ეს არის ამ ჯგუფის მუნიციპალიტეტების რაოდენობის 37,4%).

### 3.3. თაუნშიფები

თაუნშიფები (თაუნები) აშშ-ში ხალხის უშუალო თვითმმართველობის

უკანასკნელ „რელოქტორ“ ფორმას წარმოაგენს. იგი გავრცელებულია სულ 20 შტატში, და მასზე მოდის მართვის ადგილობრივი ორგანოების ხარჯების მხოლოდ 3% და ამ ორგანოებში მოშასხურეთა საერთო რაოდენობის ასევე 3%.

თაუნშიფები მუნიციპალიტეტებისაგან ფორმალურად იმით განსხვავდებიან, რომ მათი საზღვრები არ არის დამოკიდებული მოსახლეობის კონცენტრაციაზე და შეიძლება შეიცავდნენ მეჩხრად დასახლებულ სასოფლო რაიონებსა და ურბანიზებულ ტერიტორიებს. თაუნშიფების ფუნქციები ნაკლებად ფართოა, ვიდრე მუნიციპალიტეტებისა, მაგრამ, მთლიანობაში, ისინი ერთმანეთს ემსგავსებიან.

ბევრი თაუნშიფის უმაღლეს ორგანოს წარმოადგენს ხმის უფლების მქონე ყველა მოქალაქის ყოველწლიური კრება. იგი ირჩევს საბჭოს 3-5 კაცის შემადგენლობით, რომელიც მოქმედებს აღმასრულებელი კომიტეტის სახით კრებებს შორის პერიოდში. ერთდროულად აირჩევიან კლერკი, ზაზინადარი, ასესორი, კონსტებლი (პოლიციელი), „გზების რწმუნებული“, „ლარიბთა ზედამხედველი“ და სხვა. ზოგიერთ თაუნშიფში ამ თანამდებობრივი პირების ნაწილს ნიშნავს საბჭო. იგი ნიშნავს, აგრეთვე, მენეჯერს მთავარი ადმინისტრატორის ფუნქციების შესასრულებლად.

აშშ-ს სახელმწიფო მმართველობის სპეციალისტებს მიაჩნიათ, რომ თაუნშიფების ფორმა მოძველებული და მოუხერხებელია, რის გამოც იგი დაკარგავს ფუნქციას და მომავალში გაუქმდება.

### 3.4. სპეციალური და სასკოლო ოკრუგები

აშშ-სთვის ტრადიციული მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების (საგრაფოები, თაუნშიფები, მუნიციპალიტეტები) გარდა, მართვის მრავალი პრაქტიკული ამოცანების გადასაჭრელად ადგილებზე მოქმედებენ მრავალრიცხოვანი ორგანოები, რომლებიც იწოდებიან „სპეციალურ ოკრუგებად“ და ასრულებენ ერთ ან რამდენიმე მკაცრად განსაზღვრულ ფუნქციას.

სპეციალური ოკრუგები ადმინისტრაციულ და ფინანსურ დარგში სხვა ადგილობრივი ორგანოებისაგან გარკვეულად დამოუკიდებელი არიან. ისინი წარმოადგენენ ავტონომიურ „სამთავრობო ერთეულს“ და უფლება აქვთ: დადონ შეთანხმებები და კონტრაქტები; შეიძინონ საკუთრების ობიექტები და განაგონ ისინი; მოკრიბონ განსაზღვრული დანიშნულების გადასახადები და ბაჟები; მიიღონ საფასური გაწეულ მომსახურებაზე და ფულადი სახსრები ფინანსურ ვალდებულებებზე.

აუცილებელი არ არის, რომ ოკრუგების საზღვრები ემთხვეოდეს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის საზღვრებს; ოკრუგს შეუძლია მოიცვას საგრაფოების და მუნიციპალიტეტების ნაწილი ან მთელი ტერიტორია, ანდა სულაც გადიოდეს ერთი შტატის ტერიტორიიდან.

თითოეულ სპეციალურ ოკრუგში ყალიბდება ხელმძღვანელი ორგანო, როგორც წესი, 3-7 ადამიანისაგან, რომლებსაც ირჩევს მოსახლეობა, ანდა ნიშნავს შტატის ხელისუფლება ან ადგილობრივი ორგანოები.

სასკოლო ოკრუგები აშშ-ში ტრადიციულად გამოყოფილი არიან სპეციალური ოკრუგების განსაკუთრებულ ქვეფში. მთელი სასკოლო კანონმდებლობა, აგრეთვე სკოლების საქმიანობის ხელმძღვანელობა რეგულირდება და ხორციელდება შტატის განათლების დეპარტამენტისა და ადგილობრივი სასკოლო ოკრუგების მიერ.

სასკოლო ოკრუგებში იქმნება მოსახლეობის მიერ არჩეული საბჭოები, რომლებსაც უფლება აქვთ აკრიფონ სპეციალური ჭონებრივი გადასახადი სკოლების მშენებლობისა და შენახვის დაფინანსებისათვის, მიიღონ და განაგონ საშტატო და ფედერალური სუბსიდიები განათლების განვითარებისათვის, დაიქარაფონ პედაგოგთა შემადგენლობა, შტატის და ოკრუგის საერთო კონტრაქტის ქვეშ განახორციელონ სასკოლო განათლების ორგანიზაციის ყველა პრაქტიკული საკითხის გადაჭრა.

1984 წელს სასკოლო ოკრუგების სისტემაში, მასწავლებელთა ჩათვლით სულ დაკავებული იყო 4,4 მლნ. ადამიანი.

შტატებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების წილად 1962 წელს გამოდიოდა დაწყებით და საშუალო განათლებაზე მთელი სახელმწიფო ხარჯების 93%, რამაც 135,1 მლრდ. დოლარი შეადგინა.

სასკოლო ოკრუგების გაერთიანების გამო მათი რაოდენობა აშშ-ში თანდათანობით მცირდება: 1962 წელს იყო 34678 ოკრუგი, ხოლო 1982 წელს — 14851 ოკრუგი.

ყველა დანარჩენი სპეციალური ოკრუგების რაოდენობა კი, პირიქით, იზრდება: 1962 წელს იყო 18323 ასეთი სპეციალური ოკრუგი, 1982 წელს კი — 25962. ფუნქციური ნიშნის მიხედვით შეიძლება გამოიყოს სპეციალური ოკრუგების 19 ძირითადი ტიპი. განსაკუთრებით გავრცელებულ ოკრუგებს წარმოადგენენ:

- სახანძრო (4187)
- წყალმომარაგების (2480)
- ნიადაგის დაცვის (2431)
- საცხოვრებელი მშენებლობის (2408)

სანიტარული (საკანალიზაციის ჩათვლით) (1610).

გავრცელებულა, აგრეთვე შემდეგი ოკრუგები: საგზაო მშენებლობის; საზოგადოებრივი ტრანსპორტის; ირიგაციისა და წყლის დაცვის; ენერგომომარაგების; ჭანდაცვის; რეკრეაციის და სხვა. სპეციალური ოკრუგების 93% ემსახურება მხოლოდ ერთ კონკრეტულ მიზანს. ზოგიერთი ოკრუგი მნიშვნელოვანი ფინანსური საშუალებების მქონე მსხვილ ორგანიზაციად გვევლინება. როგორც წესი, ასეთი ოკრუგები უზრუნველყოფენ სატრანსპორტო მეურნეობის, ენერგეტიკული სისტემების, წყალგაყვანილობისა და საკანალიზაციო ქსელების ფუნქციონირებას მეტროპოლიტენის ზონების და მსხვილი რაიონების მასშტაბით.

სპეციალური ოკრუგის შექმნის ინიციატივა შეიძლება ეკუთვნოდეს როგორც კონკრეტული რაიონის მოსახლეობას, ისე შტატების ადმინისტრაციასა და ადგილობრივ ორგანოებს. მაგრამ, ამისგან დამოუკიდებლად, ოკრუგის კომპეტენციას და მის საზღვრებს ამტკიცებს შტატის ხელისუფლება. ოკრუგების საბჭოები, მათი უფლებამოსილების ფარგლებში, სარგებლობენ სრული ადმინისტრაციული ავტონომიით. ისინი დამოუკიდებლად ადგენენ გადასახადებისა და ტარიფების დონეს, სესხის ფორმებსა და ზომებს, ადგენენ თავის ბიუჯეტს, ჭირაობენ პერსონალს და ა.შ.

სახელმწიფოებრივი მართვის ამერიკელ სპეციალისტებს მიაჩნიათ, რომ სპეციალური ოკრუგების შექმნით შესაძლებელი ხდება დაძლეულ იქნას მკაცრი ფინანსური შეზღუდვები, დამახასიათებელი საერთო კომპეტენციის ორგანოებისათვის. ამ უკანასკნელთ არ გააჩნიათ უფლებამოსილება დააკისრონ დამატებითი მიზნობრივი გადასახადები თავისი რაიონის მცხოვრებლებს აუცილებელი მომსახურებით მათი უზრუნველყოფის მიზნით, ხოლო ჩვეულებრივი გადასახადების გაზრდა ამ დამატებითი მომსახურების ფინანსირებისათვის მოსახლეობის მიერ ნეგატიურად აღიქმება.

მოსახლეობა უფრო ადვილად ეთანხმება რაიმე დამატებითი გადასახადის შემოღებას, თუ კი იცის რომ ამით ფინანსირდება მკაცრად განსაზღვრული, მათთვის აუცილებელი სამსახურის საქმიანობა. გარდა ამისა, სპეციალური ოკრუგების განცალკევება არსებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულებისაგან იძლევა რეგიონთაშორისი კოორდინაციის ზოგიერთი პრობლემების გადაჭრის საშუალებას.

ამრიგად, ადგილობრივი მართვის ამერიკული სისტემისათვის სპეციალური

ოკრუგები წარმოადგენენ ცვალებად პირობებთან და ტერიტორიის განვითარების სოციალურ-ეკონომიკურ მოთხოვნილებებთან ამ სისტემის შეგუების ფორმას.

ამავე დროს, მიჩნეულია რომ, აშშ-ს ადგილობრივი მართვის სისტემისათვის სერიოზულ საკითხს წარმოადგენს რეგიონული განვითარების პრობლემების კომპლექსური გადაჭრის განხორციელება. ამისი მიზეზი ის არის, რომ პრაქტიკულად შეუძლებელია ერთმანეთისაგან და ადგილობრივი (შტატების, საგრაფოების, მუნიციპალიტეტების) ადმინისტრაციებისაგან დამოუკიდებელი დიდი რაოდენობის სპეციალური ოკრუგების საქმიანობის კოორდინაცია და რეგულირება.

### 3.5. თვითმმართველობის თავისებურებები დიდ ქალაქებში

ურბანიზაციის მსოფლიო პროცესმა მოსახლეობის უდიდესი ნაწილი მოიზიდა ქალაქებში, და მთელი საზოგადოების სოციალურ-ეკონომიკური პროგრესი პირდაპირ დაუკავშირა მათში წარმოების და მოსახლეობის ყოფა-ცხოვრების ეფექტური ორგანიზაციის აუცილებლობას. განსაზღვრულ ტერიტორიაზე ხალხისა და საწარმოების კონცენტრაცია აადვილებს წარმოების სპეციალიზაციას და კოოპერაციას, უზრუნველყოფს ეკონომიას საწარმოო დანახარჯებში.

აშშ-ში ქალაქების ტერიტორიას განეკუთვნება 200 ათასი კმ<sup>2</sup>. მიწის ფართობი (ქვეყნის მთელი ტერიტორიის 2%). საქალაქო ტერიტორიების ლირებულება შეადგენს 520 მლრდ. დოლარს, რაც საგადასახადო დაბეგვრას დაქვემდებარებული მიწის მთელი ლირებულების 60%-ია.

ამერიკული ქალაქების განვითარებაში მოქმედებს ეკონომიკური ურთიერთობის ორი სისტემა, რომელთა უმნიშვნელოვანეს ელემენტს შეადგენს მიწის (ფართო გაგებით — მთელი საწარმოო და სასიცოცხლო გარემოს) ლირებულება. პირველი სისტემის სუბიექტები არიან საწარმოები, დაწესებულებები და ადამიანები, რომელთაც სურთ მიიღონ ადგილი ქალაქში და ეკონომიკურ ურთიერთობას ამყარებენ უძრავი ქონების მესაკუთრებთან ან არენდატორებთან. მეორე სისტემის სუბიექტებად გამოდიან საქალაქო ტერიტორიების იგივე მოსარგებლენი, რომელთაც ურთიერთობა, ამყარად, მართვის ადგილობრივ ორგანოებთან აქვთ. ეს მოსარგებლები საგადასახადო მექანიზმის მეშვეობით აესებენ ქალაქის ბიუჯეტის შემოსავლის უდიდეს ნაწილს, რაც უზრუნველყოფს საქალაქო გარემოს შენარჩუნებასა და სრულყოფას.

აშშ მთელი ტერიტორიის 60% იმყოფება კერძო საკუთრებაში და ექვემდებარება დაბეგვრას, დანარჩენი 40% საზოგადოებრივ საკუთრებაშია (აქედან 82% ეკუთვნის

ფედერაციას, 16% — შტატებს და თვითმართველობის ადგილობრივ ორგანოებს 2% — ინდიელთა რეზერვაციებში).

ეკონომიკური მექანიზმი, რომელსაც საფუძვლად უდევს საქალაქო მიწის მალაღლი ღირებულება, გადამწყვეტად ზემოქმედებს ამერიკული ქალაქების საწარმოო ბაზის ფორმირებაზე და მათ განვითარებაზე. ქალაქებში ფუნქციონირებენ მხოლოდ ის საწარმოები, რომელთა საქმიანობა უშუალოდაა დამოკიდებული ქალაქის ინფორმაციულ და შემოქმედებით პოტენციალზე, ანუ ისეთი ობიექტები, რომლებსთვისაც ქალაქის გარემო არის არსებობის აუცილებელი პირობა და ისინიც მზად არიან გადაიხადონ მალაღლი ფასები ქალაქში განლაგებისათვის. ასეთ ობიექტებს განეკუთვნებიან ბანკები, მსხვილი კორპორაციების კანტორები და მათი მოსამსახურე დაწესებულებები (იურიდიული, სანგარიშო-საკონტროლო, სარეკლამო, ბეჭდვითი, საექსპერტიზო და ა.შ.), მცირე ბიზნესის საწარმოები და სხვ.

მსხვილ ქალაქებს ტოვებენ ის საწარმოები, რომლებიც ზარალს ნახულობენ ქალაქში არსებობისათვის საჭირო დიდი დანახარჯების (მიწის გადასახადი, გარემოს დაცვის ხარჯები და სხვ.) გამო. პირველ რიგში ეს მსხვილი ობიექტებია, რომლებიც პროდუქციის მასიური წარმოებისათვის დიდ ტერიტორიებს საჭიროებენ.

ნიუ-იორკში, მანჰეტენზე, 70-იან წლებში ერთი ჰექტარი მიწა ღირდა დაახლოებით 3 მლნ. დოლარი, მანჰეტენის საზღვრებს გარეთ — 400 ათასი დოლარი, ხოლო ქალაქგარეთ ზონაში — 20 ათასი დოლარი.

საწარმოთა მნიშვნელოვანი ნაწილის პერიფერიებში გადატანამ საგრძნობლად შეაჩერა ქალაქების ზრდა (1970—1980 წლებში 10%-ზე მეტად შემცირდა მოსახლეობის რაოდენობა ქვეყნის 28 უმსხვილეს ქალაქში, რომელთა შორის არის ნიუ-იორკი, ბოსტონი, ჩიკაგო, დეტროიტი).

როგორც უკვე აღინიშნა, აშშ-ში ადგილობრივი (მათ შორის — ქალაქების) მართვის ორგანოების ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავალი ფორმირდება, ძირითადად, ქონებრივი გადასახადისა და გაყიდვიდან გადასახადის მეშვეობით. ამავე დროს, მართვის საქალაქო ორგანოებს შეუძლიათ შეცვალონ ქონებრივი გადასახადის განაკვეთი და გადაათასონ დასაბეგრი ქონების ღირებულება, რითაც ხდება საბაზრო ღირებულებასთან მისი (ღირებულების) დაახლოება. შეფასების ნორმების გაზრდით ან შემცირებით ცალკეული დასახლებული პუნქტები „შორებენ“ მოსახლეობის არასასურველ ჯგუფებს და მათი საქმიანობის სახეებს. ან, პირიქით — იზიდავენ სასურველს. საგადასახადო ბაზის მასტიმულირებელი ხასიათიდან გამომდინარე, ადგილობრივი ხელისუფლება (მათ შორის — საქალაქოც), მუდმივად ზრუნავს უძრავი ქონების გამრავლებაზე, რადგან ეს ხელს

უწყობს ადგილობრივ ბიუჯეტში საგანდასახლო შემოსავლის ზრდას. ამ მიზანს ემსახურება, კერძოდ, ქალაქებისა და დასახლებების საერთო კეთილმოწყობა, რაც მნიშვნელოვანწილად განსაზღვრავს საცხოვრებელი ფონდისა და მიწის ფასს. ქალაქები და დასახლებები დაინტერესებული არიან ახალი, ეკოლოგიურად უხიფათო საწარმოებისა და ფირმების მოზიდვაში, მათთვის შესაბამისი ინფრასტრუქტურისა და კადრების წინასწარ მომზადებაში. 1981 წელს ნიუ-იორკის ბიუჯეტში ქონებრივი გადასახადის სახით შემოვიდა დაახლოებით 3,6 მლრდ. დოლარი.

იმის გამო, რომ ქონებრივი გადასახადიდან შემოსავლის ზრდა არსებითად ჩამორჩება მთლიანი ეროვნული პროდუქტისა და ქონების საბაზრო ფასის მატებისაგან, ამერიკის ქალაქები, ისევე როგორც თვითმართველობის სხვა ერთეულები, განიცდიან ქრონიკულ საბიუჯეტო დეფიციტს და ყოველთვის არა აქვთ საშუალება დაკმაყოფილონ მუდმივად მზარდი მოთხოვნილება დამატებით და უფრო რთულ საზოგადოებრივ მომსახურებაზე.

უკანასკნელ ხანებში მდიდარი მოსახლეობის და საწარმოების ქალაქგარეთ გადასვლა-განლაგებამ გამოიწვია საშემოსავლო ბაზის საგრძნობი შემცირება, რამაც, ქალაქები სერიოზული ფინანსური სიძნელეების წინაშე დააყენა. ასეთმა გარემოებამ საქალაქო ორგანოები აიძულა შემოეღოთ ახალი, არატრადიციული გადასახადები, გაეზარდათ საგადასახლო ნორმები, და მიემართათ დამატებითი დახმარებისათვის შტატებისა და ფედერაციისათვის. მარტო 1980-1984 წლებში აშშ ყველა ქალაქის ვალი გაიზარდა 86 მლრდ. დოლარიდან 124,9 მლრდ. დოლარამდე.

აშშ-ში თვითმართველობის ყველა ერთეული (მათ შორის ქალაქებიც) თავის გადასახადებს თვითონ ადგენს. ამიტომ სხვადასხვა ქალაქების ბიუჯეტების შემოსავლების და ხარჯების ფორმირებაც ერთმანეთისაგან საკმაოდ განსხვავდება. მაგალითად, ბოსტონი (მასაჩუსეტსის შტატი) თავისი ბიუჯეტის 80%-ს აესებს საკუთარი წყაროების ზარზე, ხოლო კოლუმბუსისათვის (ოჰაიოს შტატი) ანალოგიური მაჩვენებელი მხოლოდ 6%-ს შეადგენს. ბოსტონისა და პრაი-დენსისათვის (როდ-აილენდის შტატი) ქონებრივი გადასახადი ადგილობრივი შემოსავლების თითქმის ერთადერთი წყაროა, ხოლო ნიუ-იორკისათვის იგი შეადგენს 48%-ს, საკამენტოსათვის (კალიფორნიის შტატი) — მხოლოდ 4,6%-ს. ქალაქ ტლასში (ოკლაჰომას შტატი) საბიუჯეტო შემოსავლების 70%-ზე მეტი მოდის გაყიდვიდან გადასახადებზე, მაშინ, როცა აშშ ქალაქების ნახევარი საერთოდ არ ახდენინებს ასეთ გადასახადს.

პირდაპირი ფედერალური დახმარება (სუბსიდიები) სხვადასხვა ქალაქებისათვის შეადგენს მათი ადგილობრივი შემოსავლების 3-დან 70%-მდე (ნოუ-იორკისათვის ფედერალური დახმარება ადგილობრივი შემოსავლის 8%-ს აღწევს).

საერთო ჯამში, ამერიკელი ქალაქები საკუთარი ძალებით უზრუნველყოფენ თავიანთი საბიუჯეტო საშუალებების 2/3-ზე მეტს. გარდა განხილული ე.წ. საერთო შემოსავლებისა, გარკვეულ და მზარდ შემოსავალს ადგილობრივ ორგანოებს აძლევს ყოველგვარი მოსაკრებელი, აგრეთვე, მოგება სხვადასხვაგვარი მომსახურების გაწევისაგან (კომუნალური, სადაზღვევო და სხვ.).

საერთო შემოსავლების 80% ქალაქების ბიუჯეტებში იხარჯება მიმდინარე საქმიანობებზე (განათლება, ჯანდაცვა, სოციალური დახმარება, ინფრასტრუქტურის შენახვა და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა); 20% იხარჯება ახალი ინფრასტრუქტურის განვითარებისათვის საკუთარ კაპიტალურ დაბანდებაზე. ძირითად ფონდებში დაბანდების 50%-ზე მეტი მოდის გრძელვადიან სასესხო საშუალებებზე (ობლიგაციების გამოშვება და განაწილება). აგრეთვე, ამ მიზნით გამოყოფილ ფედერალურ და შტატის დოტაციაზე.

გარე დოტაციებისა და კრედიტების როლი ადგილობრივი მართვის ორგანოებისათვის აშშ-ში თანდათან მცირდება, რაც თვითდაფინანსების ზრდაზე მიანიშნებს. ეს დაკავშირებულია „ახალი ფედერალიზმის“ პოლტიკასთან, რომლის მიზანია ფედერალური მთავრობის თვითამოცილება ადგილობრივი პრობლემების გადაკრისაგან. ამჟამად დროს, ადგილობრივი მართვის ორგანოებიც ეწევიან უფრო ენერჯულ სამეურნეო საქმიანობას: ფართოდება ფასიანი მომსახურება, დგინდება დამატებითი მოსაკრებლები (მაგალითად, ხიდებით, გვირაბებით, ავტოსადგომებით სარგებლობისათვის), ჩნდება ადგილობრივი გადასახადების ახალი სახეები, საგადასახადო ბაზის გაფართოებისათვის ხდება ახალი სამეურნეო ობიექტების მშენებლობის სტიმულირება და სხვა.

ამერიკულ ქალაქებში ქონებრივი გადასახადი და საბიუჯეტო შემოსავლების სხვა ადგილობრივი წყაროები შეიძლება განვიხილოთ, როგორც ადგილობრივი ტერიტორიით და ქალაქების საწარმოო და სასიცოცხლო გარემოს მაღალი ხარისხით სარგებლობის საფასური. ცალკეული მოქალაქებისა და საწარმოების ადგილობრივ ბიუჯეტებთან საფინანსო-ეკონომიკური ურთიერთობის ამერიკული სისტემა წარმოადგენს ქალაქების განვითარებაზე ეკონომიკური ზემოქმედების ეფექტურ ინსტრუმენტს. იგი ხელს უწყობს ქალაქებში ოპტიმალური საწარმოო ბაზის ფორმირებას, საქალაქო ტერიტორიების რაციონალურ გამოყენებასა და უმსხვილესი ქალაქების ზრდის შეზღუდვას.



## თავი III. საზრანბეთის ადგილ(ო)გრივი მმართველ(ო)ბა

### 1. მართვის ცენტრალური და ადგილობრივი ორგანოების ურთიერთობათა ევოლუციის მოკლე ისტორიული მიმოხილვა

საზრანბეთის ადგილობრივი მმართველობის ერთ-ერთ საეციფიკურ თავისებურებას 1982 წლის რეფორმამდე წარმოადგენდა სახელმწიფო (ცენტრალური) და ადგილობრივი მართვის შეთავსება ერთი და იგივე ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში.

ტერმინით „სახელმწიფო მართვა ადგილებზე“ აღინიშნება ქვეყნის ტერიტორიაზე სხვადასხვა სახელმწიფო სამსახურების საქმიანობა, ხოლო, ტერმინი „ადგილობრივი მმართველობა“ გულისხმობს ტერიტორიულ დანაყოფებს, რომელთაც აქვთ საყოველთაო კენჭისყრით არჩეული მართვის საკუთარი ორგანოები.

ადმინისტრაციული სისტემის ჩარჩოებში სახელმწიფო მართვა ხორციელდებოდა მართვის ოკრუგების მეშვეობით. ტერმინებით „კომუნა“ და „დეპარტამენტი“ ერთდროულად აღინიშნებოდა ადგილობრივი კოლექტივები და სახელმწიფო მართვის ოკრუგები. შესაბამისად, „თანაარსებობდა“ არჩევითი და დანიშნული ადგილობრივი ხელისუფლება.

დეპარტამენტი, როგორც სახელმწიფო მართვის განსაკუთრებული რგოლი ადგილებზე, არსებობდა უკვე XVIII საუკუნეში, სამართალსუბიექტობა კი ადგილობრივი კოლექტივის სახით XIX საუკუნეში შეიძინა.

კომუნების, როგორც ადგილობრივი მართვის ავტონომიური ორგანოების ჩამოყალიბება ხდება XIX საუკუნის ბოლოს. 1831 წელს მუნიციპალური საბჭო არჩევით ორგანოდ გადაიქცა; 1882 წლიდან მერი აღარ ინიშნებოდა, იგი უნდა აერჩია მუნიციპალურ საბჭოს; 1884 წლიდან არსებითად გაფართოვდა მუნიციპალური საბჭოებისა და მერების უფლებამოსილებანი.

დეპარტამენტს, როგორც სახელმწიფო მართვის ორგანოს, მეთაურობდა პრეფექტი, რომელიც ინიშნებოდა რესპუბლიკის პრეზიდენტის დეკრეტით. დეპარტამენტს, როგორც ადგილობრივი მართვის ორგანოს, სათავეში ედგა მოსახლეობის მიერ არჩეული გენერალური საბჭო.

კომუნების სახელმწიფოებრივი მართვა ხორციელდებოდა ოკრუგის

საშუალებით, რომელშიც შედიოდა 100-150 კომუნა. ოკრუგის სათავეში იდგა სუპრეფექტი, რომელსაც ნიშნავდა მთავრობა. სუპრეფექტი წარმოადგენდა არა ოკრუგის პრეფექტს, არამედ დეპარტამენტის პრეფექტის თანამშრომელს და იმყოფებოდა ოკრუგის სამსახურში. ოკრუგში, რომელშიც იყო თვითონ პრეფექტი, სუპრეფექტის თანამდებობა არ არსებობდა.

მართვის ადგილობრივი ორგანოების სახელმწიფო ინსტიტუტებთან ურთიერთობის ევოლუცია შეიძლება დაიყოს 3 ეტაპად.

პირველი ეტაპი, რომელიც მოიცავს პერიოდს 1789 წლიდან XIX საუკუნის 70-იან წლებამდე, ხასიათდება რევოლუციური პერიოდის დეცენტრალისტური ტენდენციებიდან მკაცრ ადმინისტრაციულ ცენტრალიზაციისაკენ გადასვლით, ადგილობრივი თვითმმართველობა პრაქტიკულად შეიცვალა ცენტრიდან მართვით. ლიკვიდირებულ იქნა ადგილობრივი ორგანოების არჩევითობა. იგი შეცვალა ცენტრის მიერ დანიშნული აღმასრულებელი (პრეფექტი, სუპრეფექტი, მერი) და სათათბირო (მუნიციპალური საბჭოები) ორგანოების ადმინისტრაციულმა იერარქიამ.

გარკვეული ძვრა დეცენტრალიზაციისაკენ განხორციელდა ივლოსის მონარქიის (1831-1838 წ.წ.) პერიოდის კანონებით, რომელთა საფუძველზე აღდგენილ იქნა აღმასრულებელი ორგანოების არჩევითობის პრინციპი ადგილობრივი მართვის უდაბლეს რგოლში — კომუნაში, შემდეგ კი — დეპარტამენტში.

მეორე ეტაპი — (XIX საუკუნის 70 წლებიდან XX საუკუნის შუახანებამდე) მოიცავს მესამე და მეოთხე რესპუბლიკების პერიოდებს და ხასიათდება ადგილობრივი ორგანოების განვითარებაში ცენტრალისტურ და დეცენტრალისტურ ტენდენციებს შორის გარკვეული წონასწორობის დამყარებით. ერთის მხრივ, დაკანონდა კომუნალური და სადეპარტამენტო მართვის საფუძველები, მეორე მხრივ, პრეფექტის ინსტიტუტი დარჩა ადგილობრივი ადმინისტრაციული მექანიზმის საკვანძო ინსტიტუტად. საფრანგეთის 1946 წლის კონსტიტუციის მიხედვით დადგენილი იყო, რომ „ადგილობრივ კოლექტივებს თავისუფლად მართავენ საყოველთაო კენჭისყრით არჩეული საბჭოები, ხოლო ამ საბჭოების გადაწყვეტილებების შესრულებას უზრუნველყოფენ მერები (კომუნებში) ან გენერალური საბჭოების თავმჯდომარეები (დეპარტამენტებში)“. პრაქტიკულად, ასეთი დემოკრატიული კონსტიტუციური დებულება არ სრულდებოდა. გენერალური საბჭოს თავმჯდომარის ფუნქციებს ფაქტობრივად, ასრულებდა პრეფექტი, რომელიც თავისთავად ახორციელებდა მკაცრ კონტროლს ადგილობრივ კოლექტივებზე.

მესამე ეტაპი მოიცავს მეხუთე რესპუბლიკის პერიოდს,<sup>1</sup> რომლის არსებობის პირველი მონაკვეთი ხასიათდებოდა ბიუროკრატიული ცენტრალიზაციის გაძლიერებით. ასეთმა ტენდენციამ ასახვა ჰპოვა პრეფექტის უფლებების გაძლიერების ცდებში, ადგილობრივი ორგანიზაციების ფინანსური ბაზის შემცირებაში, რეგიონალურ დონეზე სახალხო-სამართლებრივი დაწესებულებების შექმნაში, რომლებიც ხშირად ცვლიდნენ ადგილობრივ წარმომადგენლობით ინსტიტუტებს.

60-იან წლების შუა პერიოდიდან გატარდა სახელმწიფო მართვის რიგი რეფორმები, მიმართული დეკონცენტრაციისაკენ, მოხდა გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილების გადატანა სახელმწიფო მართვის ორგანიზაციის ცენტრალიზებული სისტემების ხელშეწყობის კვამდგომ დონეზე.

დეკონცენტრაციის აუცილებლობა, საერთოდ, წარმოიქმნება იმ მომენტიდან, როდესაც გადაწყვეტილებების მიღების დროს უფლებამოსილებათა კონცენტრაცია აღწევს ისეთ დონეს, რომ მართვა ბლოკირებული ხდება.

პრაქტიკაში დეკონცენტრაციის მოვლენა დაკავშირებულია სპეციალიზებული სამინისტროების შექმნასთან და მათი პერიფერიული სამსახურების განვითარებასთან. 1964 წლის ნორმატიული აქტების მიხედვით განზრახული იყო დეპარტამენტების და რეგიონების დონეზე მართვის ორგანიზაციის ვერტიკალური სისტემა შეეცვალათ პორიზონტალურით. აქტები, თავისთავად, ვერ უზრუნველყოფდნენ დეკონცენტრაციის განხორციელებას, მაგრამ მათი მიღებით შეიქმნა წინამძღვრები რეგიონისა და დეპარტამენტის დონეზე დეკონცენტრაციის გატარებისათვის.

1968-1970 წლებში საფრანგეთში მიღებული იქნა დაახლოებით 250 ნორმატიული აქტი გადაწყვეტილებათა მიღების უფლებამოსილების დეკონცენტრაციის შესახებ რეგიონების პრეფექტების, დეპარტამენტების პრეფექტებისა და ზოგიერთი პერიფერიული სამსახურების ხელმძღვანელთა, სასწავლო ოკრუგების რექტორებისა და გენერალური ხაზინადარების სასარგებლოდ. ეს აქტები შეეხო სამინისტროების უმრავლესობას.

1969 წლის 28 აგვისტოს დეკრეტით დაშლილ იქნა მრავალრიცხოვანი საკონსულტაციო ორგანიზაციები უძრავი ქონების, არქიტექტურისა და ქალაქმშენებლობის სფეროში. მათი ადგილი დაიკავა ერთადერთმა კომისიამ,

---

1. საფრანგეთის მე-3 რესპუბლიკის კონსტიტუცია მიღებული იქნა 1875 წელს, მე-4 რესპუბლიკის კონსტიტუცია — 1946 წელს, 1958 წლიდან დღემდე მოქმედებს მე-5 რესპუბლიკის კონსტიტუცია.

რომელიც მოქმედებდა არა ნაციონალურ, არამედ რეგიონულ დონეზე. ლაპარაკია საკონსულტაციო ორგანიზაციაზე, რომელიც ემორჩილება საერთო მართლ-წესრიგის რეჟიმს. სადეპარტამენტო კომისიები დარჩა, მაგრამ მათ კომპეტენციაში შევიდა მხოლოდ უმნიშვნელო ობიექტები. საერთო ნაციონალური კომისია, რომელიც დეკრეტით ასევე არის გათვალისწინებული, უნდა ერეოდეს კონკრეტულ საკითხების გადაჭრაში მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში.

საფრანგეთის რეგიონული მართვის ფორმირება ხდებოდა ომის შემდგომ პერიოდში და შეიცავდა შემდეგ ძირითად ღონისძიებებს:

-- 1941 წელს დაწესდა 18 რეგიონული პრეფექტის თანამდებობა, რომლებიც პასუხისმგებელი იყვნენ რეგიონში წესრიგის დაცვა და ეკონომიკური საქმიანობის კოორდინაციაზე;

-- 1955 წელს შეიქმნა განვითარების რეგიონული კომიტეტები;

-- 1959 წელს შემოღებულ იქნა ერთგვაროვანი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა ოკრუგებად (22 ოკრუგი), რომლებშიც მოქმედებდა სახელმწიფოს პერიფერიული სამსახურები. დაწესდა პრეფექტ-კოორდინატორის თანამდებობა;

-- 1970-1972 წლებში გატარდა რეფორმები, რომლებითაც არსებულ რეგიონებში შეიქმნა მართვის დეცენტრალიზებული სისტემა.

1955-1964 წლების საკანონმდებლო აქტების თანახმად, რეგიონის პრეფექტს ევალებოდა რეგიონის ეკონომიკური და სოციალურ განვითარების სფეროში მთავრობის პოლიტიკის გატარება. მას უნდა განეხორციელებინა პრეფექტების, სამსახურების მეთაურებისა და საჯარო დაწესებულებების ხელმძღვანელების საქმიანობის კოორდინაცია. ამ აქტების მიხედვით, რეგიონის პრეფექტი დაეალებებს უშუალოდ პრემიერ-მინისტრისაგან ლებულობდა. რეგიონის პრეფექტის ფუნქციები განისაზღვრებოდა შემდეგნაირად:

— მის გამგებლობაში არ შედიოდა სასწავლო პროცესის ორგანიზაციისა და განათლების სამინისტროს სისტემის სამსახურების მართვის, ფინანსური დაბეგვისა და სახელმწიფო მიწების განკარგვის საკითხები;

— როგორც დეპარტამენტის პრეფექტმა, მან მემკვიდრეობით მიიღო რეგიონის სახელმწიფო პერიფერიული სამსახურების მეთაურების უფლებამოსილებანი და თავმჯდომარეობდა ყველა რეგიონულ კომისიას;

— ეკონომიკის დარგში პრეფექტი ამზადებდა და ასრულებდა ეკონომიკური და სოციალური განვითარების გეგმის რეგიონულ ნაწილს, შექმნა და წინადადებები მთავრობაში და ასრულებდა რეგიონში და დეპარტამენტში სახელმწიფო

კაპიტალდამანდებებთან დაკავშირებით მიღებულ გადაწყვეტილებებს (რეგიონულ ადმინისტრაციულ კონფერენციასთან და რეგიონულ ადმინისტრაციულ საბჭოსთან კონსულტაციების შემდეგ).

1964 წლის ნორმატიულმა აქტებმა რეგიონის პრეფექტს არ მიანიჭა გადაწყვეტილებების მიღების უშუალო უფლებამოსილება. მხოლოდ 1970 წლის დეკრეტებმა მოასდინეს რეგიონის ნამდვილო დეკონცენტრაცია, ხოლო 1972 წლის კანონმა რეგიონი დეცენტრალიზებულ ოკრუგად აქცია.

საფრანგეთის ადგილობრივი მართვის ორგანოების ევოლუციაში ახლანდელი ტენდენციის შენარჩუნების შემთხვევაში, ცენტრალური ორგანოების ადგილობრივი აგენტების უფლებამოსილებათა მოცულობა შემცირდება დეცენტრალიზირებული ხელისუფლების ორგანოების სასარგებლოდ.

1972 წლის კანონის მიხედვით რეგიონები წარმოადგენდნენ საჯარო დაწესებულებებს, ხოლო რეგიონის პრეფექტი, ცენტრალური ხელისუფლების აგენტის სახით, უფლებამოსილი იყო გაეტარებინა გარკვეული ქმედება, რასაც იურიდიული პირის უფლებების მქონე საოპერაციო ორგანოს შემწევობით ახორციელებდა.

ახალი ეტაპი, ადგილობრივი ხელისუფლებისა და მართვის ორგანოების განვითარებაში, დაკავშირებულია 1982 წელს პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონთან, „კომუნების, დეპარტამენტებისა და რეგიონების უფლებებისა და თავისუფლების შესახებ“. ამ კანონში ლაბარაკია კომუნების ავტონომიების გაფართოების, პრეფექტორული შეურვეობის გაუქმების და რეგიონული საბჭოების საყოველთაო არჩევითობის შესახებ. ამ კანონით უქმდება დეპარტამენტის პრეფექტის თანამდებობა და მისი ფუნქციები გადადის გენერალური საბჭოს თავმჯდომარის ხელში. ცენტრის წარმომადგენლად ადგილებზე გვევლინება რესპუბლიკის კომისარი, რომლის ძირითადი ამოცანაა ადგილობრივი ორგანოების გადაწყვეტილებებსა და კანონმდებლობას შორის შესაბამისობის დაცვა. შეუსაბამობის შემთხვევაში საქმე უნდა გადაეცეს ადმინისტრაციულ ტრიბუნალს. კონტროლი ფინანსურ საკითხებში უნდა განხორციელდეს სპეციალურად შექმნილი საანგარიშო-რეგიონული პალატის დახმარებით. დეპარტამენტების პრეფექტების ადმინისტრაციული ფუნქციები უნდა გადაეცეს გენერალური საბჭოების თავმჯდომარეებს.

1982 წლის რეფორმის უმნიშვნელოვანესი დებულებაა ცენტრალური ორგანოების წარმომადგენლების შეურვეობის გაუქმება, რომელიც ხელს უშლიდა ადგილობრივ დაწესებულებებს თვითმართვლობის უფლებათა თავისუფლად

რეალზაციაში. ადგილობრივ დაწესებულებებზე სახელმწიფო კონტროლი შენარჩუნებულა, მაგრამ ამიერიდან ის უნდა განხორციელდეს უკვე მიღებულ გადაწყვეტილებებზე. კანონი ითვალისწინებს ზოგიერთი ახალი აქტის მიღებას, რომლებიც შეეხება კომპეტენციის განაწილებას კომუნებს, დეპარტამენტებს, რეგიონებსა და სახელმწიფოს შორის, აგრეთვე კომუნათა შორის თანამშრომლობისა და ადგილობრივი არჩევითი პირების სტატუსის განსაზღვრის საკითხებს.

რეფორმების გატარება რამდენიმე წელიწადში იყო გათვალისწინებული. 1983 წელს კომუნებმა მიიღეს ქალაქების დაგეგმარებისა და მშენებლობის, აგრეთვე ქალაქების მიწათსარგებლობის საკითხების რეგულირების შესაძლებლობა, რადგანაც მათ კომპეტენციაში გადავიდა გენერალური გეგმების და მიწების ათვისების გეგმების შემუშავება, აგრეთვე, მშენებლობაზე უფლების გაცემა. ფართოდება მუნიციპალური მრჩეველების მონაწილეობა ბინათმშენებლობის საკითხებში, იქმნება დეპარტამენტის ბინათმშენებლობის საბჭოები. პროფესიული განათლების დარგში შესაბამისი უფლებამოსილებანი გადადის რეგონული ორგანოების ხელში, ამავე დროს, საწარმოების შენატანებისა და სახელმწიფო დოტაციების საფუძველზე იქმნება პროფესიული სწავლების სპეციალური ფონდები. 1984 წელს დაგეგმილი იყო სახელმწიფოს მიერ ადგილობრივი ორგანოებისადმი სათანადო უფლებების გადაცემა ტრანსპორტის, სოციალური საქმიანობისა და იუსტიციის დარგებში, ხოლო 1985 წელს განათლების, კულტურის, პოლიციისა და ბუნების დაცვის სფეროებში. ამ პროექტების განხილვისას, შინაგან საქმეთა მინისტრმა გ. დეფთერმა აღნიშნა, რომ უფლებათა გადაცემა უნდა განხორციელდეს ადგილობრივი კოლექტივების სასარგებლოდ. უნდა გამოირიცხოს ერთი კოლექტივის მეურვეობა მეორეზე, უფლებამოსილებათა გადაცემას უნდა შეესაბამებოდეს ექვივალენტური რაოდენობის რესურსების გაცემა.

## **2. ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებისა და სახელმწიფო მართვის ადგილობრივი ორგანოების სტრუქტურა და ფუნქციები**

ამ თავში დეტალურად იქნება განხილული მართვის ორგანიზაციის მექანიზმი, რომელიც არსებობდა საფრანგეთში 1982 წლის დეცენტრალიზატორ რეფორმამდე, აგრეთვე, აღნიშნული იქნება ის ცვლილებანი არსებულ სტრუქტურაში, რომელიც შეიძინა ანდა უნდა შეეტანა აღნიშნულ რეფორმას. იმის გამო, რომ რეფორმა

ამჟამად სრულად არ არის განხორციელებული, მის საბოლოო შედეგებზე მსჯელობა ნაადრევი იქნებოდა.

როგორც წინა თავში აღინიშნა, საფრანგეთის ძირითადი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულები ერთდროულად ადგილობრივ კოლექტივებს და სახელმწიფო მართვის ორგანოებს წარმოადგენენ.

მართვის ადგილობრივი ორგანოების სტატუსი გაჩინათ დეპარტამენტებსა და კომუნებს. ამჟამად საფრანგეთში 36 ათასზე მეტი კომუნა, 95 დეპარტამენტი და 4 ზღვისიქითური ტერიტორიაა.

მართვის სახელმწიფო ერთეულებს, დეპარტამენტებსა და კომუნების გარდა, წარმოადგენენ, აგრეთვე, სპეციალური ადმინისტრაციული ოკრუგები და რეგიონული ორგანოები.

რამდენიმე კომუნას შეუძლია გაერთიანდეს კომუნათა სინდიკატში, რომელიც, ამ შემთხვევაში, მართვის ადგილობრივი ორგანო იქნება. ასევე, სპეციალურად დიდი ქალაქებისათვის გათვალისწინებულა მრავალი კომუნის გაერთიანება საქალაქო საზოგადოებად წოდებულ ერთიან ორგანოში. პარიზი და პარიზის რეგიონი ექვემდებარება მართვის განსაკუთრებულ რეჟიმს.

ადგილობრივი მართვის რეფორმა, რომელიც დაიწყო 1982 წელს, ძირითადად ეხება მართვის ფუნქციების კომუნებს, დეპარტამენტებს, რეგიონებსა და სახელმწიფოს შორის გადანაწილებას ადგილობრივი ორგანოების არსებულ სტრუქტურების უპირატესი შენარჩუნებით.

## 2.1. დეპარტამენტები

დეპარტამენტები, როგორც მართვის სახელმწიფო ორგანოები ადგილებზე, შექმნილი იყო ჯერ კიდევ 1789 წელს. ხელისუფლების მთავარი წარმომადგენელი დეპარტამენტში, როგორც მართვის სახელმწიფო ორგანოში, იყო პრეფექტი, რომელსაც რესპუბლიკის პრეზიდენტი ნიშნავდა დეკრეტით.

დეპარტამენტი, როგორც მართვის ადგილობრივი ორგანო, არსებობს 1838 წლიდან. დეპარტამენტის, როგორც მართვის ადგილობრივი ორგანოს ხელმძღვანელი ორგანოა გენერალური საბჭო, რომელიც აირჩევა 6 წლის ვადით კანტონის მოსახლეობის მიერ (კანტონი აერთიანებს რამდენიმე კომუნას და წარმოადგენს თვითმმართველობის სადეპარტამენტო ორგანოების საარჩევნო ოლქს. თვითონ კანტონი არ წარმოადგენს თვითმმართველობის ერთეულს). თავისი შემადგენლობიდან გენერალური საბჭო ირჩევს ბერეოს და გენერალური საბჭოს

თავმჯდომარეს 3 წლის ვადით. გენერალური საბჭო არ წარმოადგენს მუდმივმოქმედ ორგანოს, ის იკრიბება წელიწადში ორჯერ სესიაზე, რომელიც ერთ თვეზე მეტ ხანს არ უნდა გაგრძელდეს.

თითოეული კანტონიდან აირჩევა ერთი გენერალური მრჩეველი. საპეციალური აქტებით რეგლამენტირებულია გენერალური მრჩეველის ფუნქციის შეუთავსებლობა გარკვეულ სახელმწიფო თანამდებობასთან. ერთი და იგივე პირი არ შეიძლება ფლობდეს გენერალური მრჩეველის რამდენიმე მანდატს. გენერალური მრჩეველების სამი მეოთხედი ქუდმითად უნდა ცხოვრობდეს დეპარტამენტში. ყოველ დეპარტამენტში კანტონები იყოფა 2 კატეგორიად, რაც საშუალებას იძლევა ყოველ სამ წელიწადში განახლდეს გენერალური მრჩეველების მანდატების ნახევარი.

კანტონებში მცხოვრები მოსახლეობის შედარებით თანაბარი რაოდენობის პირობებში გენერალურ საბჭოებს გააჩნიათ ნამდვილად წარმომადგენლობითი ხასიათი.

გენერალური მრჩეველი ახორციელებს თავის ფუნქციებს უფასოდ. მას უფლება აქვს აინაზღაუროს მხოლოდ სესიაზე გამგზავრებისა და სესიის განმავლობაში საცხოვრებელი ხარჯები.

გენერალური საბჭოს სხდომები საჯაროა. პრეფექტს უფლება აქვს დაესწროს ყველა სხდომას.

გენერალური საბჭოს აღმასრულებელ ორგანოდ გამოღა, სადეპარტამენტო კომისია, რომელიც ასრულებს თავის ფუნქციებს მუდმივად (და არა მხოლოდ სესიებზე, როგორც გენერალური საბჭო). სადეპარტამენტო კომისიების ინსტიტუტი შეიქმნა 1871 წელს როგორც დათმობა დეცენტრალიზაციის მომხრეებისადმი, რომლებიც მოითხოვდნენ პრეფექტის მოღვაწეობის საპირისპიროდ მუდმივი არჩევითი ორგანოს შექმნას. სადეპარტამენტო კომისია აირჩევა ყოველწლიურად გენერალური საბჭოს წევრების რიცხვიდან სესიის მეორე რიგის ბოლოს. დეპარტამენტის ადმინისტრაციული ცენტრის დეპუტატები, სენატორები და მერები არ შედიან სადეპარტამენტო კომისიის შემადგენლობაში.

სადეპარტამენტო კომისია იკრიბება თავის სხდომებზე არანაკლებ ერთხელ თვეში. როგორც შე სხდომა შეიძლება მოწვეულ იქნას კომისიის თავმჯდომარის ან პრეფექტის მიერ. კომისიის სხდომები ტარდება პრეფექტის ან მისი წარმომადგენლის თანდასწრებით.

დეპარტამენტი, როგორც სახელმწიფო მართვის ორგანო, ფუნქციონირებდა პრეფექტის საშუალებით, რომელიც ხელმძღვანელობდა დეპარტამენტის სახელმწიფოებრივ საქმეებს. პრეფექტი წარმოადგენდა მთავრობის



რწმუნებულს და თითოეული სამინისტროს წარმომადგენელს. პრეფექტი თავაღუურს ადევნებდა კანონებისა და სახელმწიფო გადაწყვეტილებების შესრულებას. 1964 წლის რეფორმით პრეფექტს გადაეცა გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილება, რომელიც ადრე სადეპარტამენტო სამსახურების ხელმძღვანელებს ეკუთვნოდა.

დეპარტამენტში პრეფექტი უზრუნველყოფდა სახელმწიფოს იურიდიულ წარმომადგენლობას და მისი (სახელმწიფოს) სახელით დებდა ხელშეკრულებებს. პრეფექტების მოვალეობაში შედიოდა საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა. იგი წარმოადგენდა ადმინისტრაციული პოლიციის ორგანოს დეპარტამენტისა და ზოგ შემთხვევებში — მრავალრიცხოვანი კომუნებისთვისაც. პრეფექტს ემორჩილებოდა დეპარტამენტში მყოფი სახელმწიფო პოლიციის პირადი შემადგენლობა.

1964 წლის რეფორმამ ცენტრალურ ხელისუფლებას საშუალება მისცა განთავისუფლებულიყო ბევრი ამოცანის გადაჭრისაგან და, ამასთანავე, შეენარჩუნებინა საერთო გადაწყვეტილებების მიღებისა და, აუცილებლობის შემთხვევაში, კერძო საკითხებში ჩარევის უფლებაც. პრეფექტურა გახდა შტაბი, რომელშიც წყდებოდა სადეპარტამენტო სამსახურებს შორის კომპეტენციის განაწილების საკითხები.

1982 წლის რეფორმამ გააუქმა პრეფექტის თანამდებობა, ხოლო მისი ადმინისტრაციული ფუნქციები გადაეცა გენერალური საბჭოს თავმჯდომარეს (ანუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს). ამავე დროს, შემოღებულ იქნა „რესპუბლიკის კომისარის“ თანამდებობა, რომელიც ადგილებზე ცენტრის წარმომადგენლისათვის არის განკუთვნილი. რესპუბლიკის კომისარს აქვს ისეთივე ფართო კომპეტენცია და გადაწყვეტილების მიღების ისეთი უფლებამოსილება, როგორიც ადრე ჰქონდა პრეფექტს.

რესპუბლიკის კომისარი, რომელიც ინიშნება მინისტრთა საბჭოს დეკრეტით, წარმოადგენს სახელმწიფო ხელისუფლებას დეპარტამენტში. იგი ცენტრალური ხელისუფლების სახელით გამოდის გენერალურ საბჭოში და არის პრემიერ-მინისტრისა და ყოველი ცალკეული მინისტრის წარმომადგენელი. მას ეკისრება ერთგული ინტერესებისა და კანონების დაცვა; საზოგადოებრივი წესრიგის მეთვალყურეობა და ზოგადი ადმინისტრაციული კონტროლის განხორციელება; იგი თავაღუურს ადევნებს კომუნებისა და დეპარტამენტების მიერ თავიანთი კომპეტენციის ზუსტ შესრულებას.

რესპუბლიკის კომისარი წარმოადგენს ერთადერთ კომპეტენტურ პირს დეპარტამენტში წესრიგის, უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის ზომების

მიღების დარგში.

1982 წლის რეფორმამდე, პრეფექტი იყო ყოვლისშემძლე ფიგურა, რომელიც სადეპარტამენტო დონეზე სახელმწიფო ხელისუფლებას წარმოადგენდა. 1982 წლის რეფორმას და პრეფექტის რესპუბლიკის კომისიართ შეცვლას დეცენტრალიზებული მიმართულება აქვს. მკაცრი ადმინისტრაციული კონტროლი ადგილობრივ თვითმმართველობაზე შესუსტებულ იქნა. სადეპარტამენტო ხელისუფლების საკმარისობა, ზოგად ასპექტში უნდა ხორციელდებოდეს კანონიერ საფუძველზე და პრეფექტურისა ან სამინისტროს მხრიდან კონტროლზე არ უნდა იყოს დამოკიდებული. ამავე დროს, „საპრეფექტო ხელისუფლება“, როგორც ასეთი, საბოლოოდ არ გამჭარალა. მართალია, რესპუბლიკის კომისიებს საშუალება არა აქვთ განხორციელონ წინასწარი კონტროლი ადგილობრივი თვითმმართველობის გადაწყვეტილებებზე, მაგრამ ისინი ლებულობენ ამ უქანასკნელთა განხორციელებაზე შემდგომი კონტროლის სრულ უფლებას. ეს იმას ნიშნავს, რომ ადგილობრივი წარმომადგენლობის ორგანოებზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობა მნიშვნელოვანწილად შენარჩუნებულია.

დეპარტამენტს, როგორც ადგილობრივი მართვის ორგანოს, გენერალური საბჭოს სახით, აქვს შემდეგი უფლებამოსილებანი:

1) გარკვეული სადეპარტამენტო საჯარო სამსახურების შექმნა, ორგანიზაცია და მართვა. ზოგიერთი საჯარო სამსახური დეპარტამენტისავე აუცილებელია. მაგალითად, საგზაო ზედამხედველობისა და სულთ ავადმყოფების მოვლის საჯარო სამსახური. სხვა სამსახურების შექმნა არ არის სავალდებულო. გენერალურ საბჭოს ეკრძალება ისეთი საჯარო სამსახურების ორგანიზება, რომლებიც კონკურენციას უწევენ კერძო საწარმოებს. აკრძალულია, აგრეთვე ჩარევა იმ ადმინისტრაციულ საქმეებში, რომლებიც სახელმწიფოს კომპეტენციას განეკუთვნება;

2) დეპარტამენტის ქონების მართვა;

3) საჯარო სამსახურების ფუნქციონირების უზრუნველყოფის მოთხოვნილებებთან, საზოგადოებრივი სამუშაოების ან სადეპარტამენტო ქონების მართვასთან დაკავშირებული სავაჭრო გარიგებების საკითხების გადაჭრა;

4) დეპარტამენტის ბიუჯეტის მიღება და კონტროლი მის შესრულებაზე;

5) დეპარტამენტის სათათბირო ორგანოს უფლებამოსილებათა განხორციელება: თავის ტერიტორიაზე სამეურნეო დაგეგმვისა და პროგრამირების საკითხების განხილვა, თავისი მოსაზრებების გამოთქმა საკითხებზე, რომლებიც საყოველთაო ინტერესს წარმოადგენენ.

დეპარტამენტის ბიუჯეტი იყოფა ძირითადად და დამატებითად. მიმღევენი წლის

ძირითად ბიუჯეტს კენჭს უყრიან სექტემბრის სესიაზე. ის შეიცავს მიმდინარე და საგანგებო შემოსავლებსა და ხარჯებს. დამატებითი ბიუჯეტი, რომელსაც კენჭს უყრიან შესრულების მსვლელობაში, მოწოდებულია შესრულების პროცესში მყოფი პირველდაწყებითი ძირითადი ბიუჯეტი შეესაბამოს წარმოქმნილ გაუთვალისწინებელ გარემოებებს.

დეპარტამენტის ბიუჯეტის შემოსავლებია:

— შემოსავალი დეპარტამენტის ქონებიდან; სხვადასხვა დაბეგვრა დეპარტამენტის სასარგებლოდ, მაგალითად, გადასახადი საარტიყო დოკუმენტების ასლების დამზადებაზე;

— გადასახადები დეპარტამენტის სასარგებლოდ;

— სახელმწიფო დახმარება (სუბსიდიები, მონაწილეობა ხარჯებში, საერთო ფონდები). ეს წყარო შეადგენს ყველა შემოსავლის 1/3-ს;

— სესხი (ყოველთვის აქვს განსაკუთრებული შემონატანის ხასიათი).

დეპარტამენტის ბიუჯეტის ხარჯები იყოფა შემდეგ სახეებად:

— აუცილებელი, რომლის შეტანა დეპარტამენტისათვის თავის ბიუჯეტში საავალდებულოა და აუცილებლობის შემთხვევაში ოფიციალურად იქნება ჩართული სახელმწიფო ბიუჯეტში (მაგალითად, აუცილებელი საჭარო სამსახურის შენახვა, ან გარკვეული ვალუბის გასტუმრება);

— ფაქულტატიური ხარჯები, რომელთა აუცილებლობას გენერალური საბჭო ადგენს დამოუკიდებლად.

გენერალური საბჭოს გადაწყვეტილებებს თავისთავად აქვს საავალდებულო შესრულების ხასიათი. ისინი, გარდა მათი ანულორების შემთხვევებისა, ძალაში შედიან სესიის მომდევნო ათდღიანი ვადის გასვლის შემდეგ.

ფინანსების დარგში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები მოწონებულ უნდა იქნას ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოების სპეციალური დეკრეტით.

გარდა ამისა, გენერალური საბჭოს ნებისმიერი გადაწყვეტილება, სესიის დამთავრების შემდეგ 10 დღის განმავლობაში, (1982 წლის რეფორმამდე) პრეფექტის მიერ შეიძლება გადასცემოდა ხელისუფლებას. გადაწყვეტილებების არაკანონიერების შემთხვევაში ისინი ანულორდება მთავრობის მიერ სახელმწიფო საბჭოს დეკრეტის საშუალებით. თუ ანულორება არ მოხდებოდა 6 თვის განმავლობაში, საბჭოს გადაწყვეტილება ძალაში შედიოდა. ძალაუფლების გადამეტებასთან დაკავშირებით, სახელმწიფო დეკრეტი ანულორების შესახებ შეიძლება გასაჩივრებულ იქნას სახელმწიფო საბჭოში. თავის მხრივ, საჩივარი

გენერალური საბჭოს გადაწყვეტილებაზე შეიძლება შეიტანოს ნებისმიერმა დანტერესებულმა პირმა ადმინისტრაციულ მოსამართლესთან ანუ ადმინისტრაციულ ტრიბუნალში.

საგანგებო შემთხვევაში, გენერალურ საბჭოზე სახელმწიფო სამეურვეო ძალაუფლების განხორციელება შეიცავს გენერალური საბჭოს ფუნქციების შეცვლას, თუ ეს უკანასკნელი უარს ამბობს კანონით გათვალისწინებულ მოქმედებაზე. ასეთია, მაგალითად, დეპარტამენტის ბიუჯეტში აუცილებელი ხარჯების დასაფარად განკუთვნილი კრედიტების ოფიციალური შეტანა, როდესაც ხარჯების დამტკიცებაზე გენერალური საბჭო უარს ამბობს. ბიუჯეტში მათი ოფიციალურად შეტანა ხორციელდება დეკრეტით.

სადეპარტამენტო კომისიის უფლებამოსილება, ძირითადად, ეხება საქმეების წინასწარ შესწავლას. სასწრაფო შემთხვევების გარდა, ბიუჯეტის პროექტი და სხვადასხვა საქმეები, რომლებიც განსახილველად წარედგინება გენერალურ საბჭოს, წინასწარი შესწავლისათვის გადაეცემა სადეპარტამენტო კომისიას.

სადეპარტამენტო კომისიის საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში 1982 წლის რეფორმამდე შედიოდა გარკვეული კონტროლის გაწევა პრეფექტურაზე, როგორც დეპარტამენტის აღმასრულებელ ორგანოზე, რომელიც ახორციელებს ბიუჯეტს. კომისიას ეცნობებოდა ყველა საგადასახადო დავალებები, რომლებიც მომდინარეობდა პრეფექტისაგან და ხორციელდებოდა დეპარტამენტის ხარჯზე,

გენერალურ საბჭოს შეუძლია გარკვეული საქმეების გადაჭრის უფლება გადასცეს სადეპარტამენტო კომისიას.

## 2.2. კომუნები

კომუნა საფრანგეთში ერთდროულად არის სახელმწიფო ოკრუგიც და ადგილობრივი კოლექტივიც.

1982 წ. რეფორმამდე, კომუნის ან რამდენიმე კომუნის, როგორც სახელმწიფო ოკრუგის სათავეში იდგა მთავრობის მიერ დანიშნული სუპრეფექტი.

კომუნების არსებობისა და თვითმმართველობის უფლება გარანტირებულია 1884 წლიდან და დადასტურებულია 1958 წლის კონსტიტუციით.

მუნიციპალური საბჭო — კომუნის უმაღლესი ორგანო — აირჩევა 6 წლის ვადით, საარჩევნო ოლქებში საყოველთაო პირდაპირი კენჭისყრით. საარჩევნო ოლქი შეიძლება მოიცავდეს როგორც მთელ კომუნას, ისე მის ნაწილს (სექტორს). მსხვილი ქალაქები, როგორც წესი, დაყოფილია საარჩევნო სექტორებად (პარიზში

14 ასეთი სექტორია, ლიონში — 9, მარსელში — 8). მუნიციპალური მრჩეველები უნდა იყვნენ ან კომუნის ამომრჩეველები ანდა მასში იხილდნენ პირდაპირ გადასახადებს; მუნიციპალური მრჩეველების 3/4 მუდმივად უნდა ცხოვრობდეს კომუნაში.

მუნიციპალური საბჭოს წევრთა რაოდენობა მერყეობს 9-დან (მინიმუმი იმ კომუნისათვის, რომელშიც 100 ათასამდე მცხოვრებია) 69-მდე (მაქსიმუმი იმ კომუნისათვის, რომელშიც 300 ათასზე მეტი მცხოვრებია).

მეხუთე რესპუბლიკაში მუნიციპალური საბჭოების არჩევნების წესი ხშირად იცვლებოდა. 1959-1964 წლებში პროპორციული სისტემა შეცვლილ იქნა მაჟორიტარულით, ხოლო 1982 წლის კანონით შემოღებულ იქნა შერეული საარჩევნო სისტემა — მაჟორიტარულსა და პროპორციულს კომბინაცია. ამ სისტემის მიხედვით, ადგილების ნახევარი გადაეცემა ხმების უმრავლესობით მიღებულ სიას, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს სტაბილური უმრავლესობის მიერ მუნიციპალური მმართველობის განხორციელება. ადგილების მეორე ნახევარი ნაწილდება იმ სიებს შორის, რომლებმაც 5%-ზე მეტი ხმები მიიღეს, რაც მათი წარმომადგენლობის უფლების გარანტიაა. ახალი საარჩევნო სისტემა ეხება იმ კომუნებს, რომლებშიც არა ნაკლებ 3500 მცხოვრებია, იგი ითვალისწინებს, აგრეთვე, მუნიციპალური მრჩეველების რაოდენობის მნიშვნელოვან ზრდას: 23-დან 27-მდე კომუნისათვის, სადაც 3500-დან 5000-მდე მცხოვრებია და 49-დან 69-მდე იმ კომუნებისთვის, რომლებშიც 300 ათასზე მეტი მცხოვრებია; გარდა ისეთი ქალაქებისა, როგორიცაა პარიზი, ლიონი და მარსელი, რომლებზეც ვრცელდება სპეციალური კანონი.

მუნიციპალური საბჭო არამუდმივად მოქმედი ორგანოა. იგი ყოველწლიურად ატარებს 4 რიგით სესიას (თებერვალში, მაისში, აგვისტოში და ნოემბერში). რიგგარეშე სესიები 1982 წლის რეფორმამდე შეიძლება ჩატარებულყო პრეფექტის, სუპრეფექტის, მერისა და მუნიციპალური საბჭოს წევრთა ერთი მესამედის ინიციატივით.

შემაკავშირებელ რგოლს მუნიციპალურ საბჭოებსა და მოსახლეობას შორის წარმოადგენენ მუნიციპალური კომისიები, რომლებსაც ირჩევენ პარტიული ჯგუფები პროპორციული წარმომადგენლობის საფუძველზე.

კომისიები იქმნება კომუნალური მართვის დარგების მიხედვით (ფინანსების, კულტურის, სპორტის და ა.შ.)

მერი და მისი მოადგილეები აირჩევიან მუნიციპალური საბჭოს პირველ სესიაზე საბჭოს წევრებიდან ფარული კენჭისყრის საფუძველზე 6 წლის ვადით (პირველი

ორი ტერისათვის აუცილებელია ხმების აბსოლუტური უმავლესობა, მესამისათვის — შეფარდებითი). მერი განასახიერებს კომუნის აღმასრულებელ ხელისუფლებას და გამოდის როგორც თვითმმართველობის წარმომადგენელი. ამასთანავე, იმ ჩარჩოებში, რომლებშიც მერი მოქმედებს, როგორც სახელმწიფოს წარმომადგენელი, ის ემორჩილება ზემდგომი ორგანოების დისციპლინარულ ხელისუფლებას. 1982 წლის რეფორმამდე პრეფექტს შეეძლო დროებით ჩამოეშორებინა მერი თანამდებობისაგან 1 თვის ვადით, შინაგან საქმეთა მინისტრს — 3 თვემდე ვადით, მთავრობის დეკრეტით კი საერთოდ შეიძლება გადაეყენებინათ თანამდებობიდან. მერი არ არის პასუხისმგებელი თავისი მუნიციპალური საბჭოს წინაშე. თუ მერი კარგავს საბჭოს ნდობას, ამ უკანასკნელს არ შეუძლია გააუქმოს მისი მანდატი ან აიძულოს იგი გადადგეს.

მერის აპარატი იქმნება მხოლოდ 2000 მცხოვრებზე არანაკლები მოსახლეობის მქონე კომუნებში. ასეთ კომუნებში უკვე არიან მერიის ცალკეული მოსამსახურეები (მდივანი, მუშა-გზებზე მეთვალყურეობისათვის, პოლიციელი და დამლაგებელი).

კომუნაში, რომლის მოსახლეობა შეადგენს 8000 კაცს, მერისა და მისი დამხმარე გენერალური მდივნის აპარატი პირობითად შედგება ორი სამსახურისაგან:

— მართვის სამსახური (მთავარი მოსამსახურე, 2 სტენოგრაფისტი, 1 საკანცელარიო მოხელე, 1 სასამართლო პოლიციის მოხელე, 1 სოციალური უზრუნველყოფის მოხელე);

— ტექნიკური სამსახური (1 დამხმარე ტექნიკოსი, 4 მენაგვე, გზების მომვლელი 4 მუშა, 1 სკოლის დარაჯი, 1 დამლაგებელი სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებაში).

გარდა ამისა, ასეთ მერიაში 5 მუნიციპალური პოლიციელია (1 ბრიგადირი, 3 რიგითი, 1 საკანცელარიო მოხელე).

კომუნაში, რომლის მოსახლეობა შეადგენს 80 000 კაცს, მერიას აქვს მკაფიოდ გამოხატული ორგანიზაციული სტრუქტურა, რომელიც ახასიათებს კომუნის საქმიანობის მიმართულუბებს (ტრანსპორტი, განათლება, დასვენება და ა.შ.). ასეთი მასშტაბის მერიაში მერს ეხმარება გენერალური მდივანი და მისი თანაშემწე. მერიაში 7-8 დირექტორი და რამდენიმე სამსახურია. მათ რიცხვში შედის განათლებისა და სპორტის, კულტურისა და დასვენების, სანიტარიისა და სოციალური საქმეების, ურბანიზაციის, ეკონომიკური და საზოგადოებრივი ურთიერთობის დირექციები. ასეთი მერიის საშტატო განრიგში უკვე 60 პოზიციაა. 100 ათას კაციანი მოსახლეობის მქონე კომუნის მერი ხელმძღვანელობს უკვე აპარატს 2 ათასი ადამიანით.

საფრანგეთში კომუნას უფრო მეტი ავტონომია აქვს, ვიდრე დეპარტამენტს, მაგრამ ცენტრალურ ხელისუფლებაზე ფინანსური დამოკიდებულების გამო, ეს ავტონომია არ არის სრული.

კომუნის ხელმძღვანელი ორგანოს — მუნიციპალური საბჭოს უფლებამოსილებაში შედის:

1) კომუნის საჯარო სამსახურების ორგანიზაცია. ისევე როგორც დეპარტამენტში, კომუნაშიც არის აუცილებელი ან ფაქულტატიური სამსახურები. პრინციპში, კომუნას გააჩნია მათი ორგანიზაციის თავისუფლება და მათ მართვას ახორციელებს უშუალოდ ან უთმობს კერძო პირებს. კომუნის მიერ სამრეწველო და სავაჭრო ხასიათის საჯარო სამსახურების შექმნა დაშვებულია კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში;

2) კომუნის ჭონების მართვა, მუნიციპალური საკუთრების შექმნა და გაყიდვა;

3) წარმომადგენლობა კომუნის საჯარო დაწესებულებების ხელმძღვანელ ორგანოებში;

4) საზოგადოებრივი და კომუნალური საბუშაოების ჩატარების ხარჯებთან დაკავშირებული საკითხების გადაჭრა;

5) კომუნის ბიუჯეტის შემუშავება და მიღება;

6) კომუნალური მოსამსახურეების თანამდებობების შემოღება და გაუქმება.

კომუნის ფუნქციები მრავალრიცხოვანია: საბინაო საკითხები, სანიტარია და ჰიგიენა, საზოგადოებრივი ტრანსპორტი და ჯანმრთელობის დაცვა, საბავშვო დაწესებულებები და დასვენების საკითხები.

ტრადიციულ კონტექსტში, კომუნის როლი დაწყებითი განათლების მართვით, მერიის შენახვით, პირადი უსაფრთხოებისა და მოსახლეობის წყლით, გაზითა და სხვა მომსახურებით უზრუნველყოფით იყო შემოსაზღვრული.

სამეცნიერო-ტექნიკური რევოლუციის ეპოქაში ადგილობრივი მართვის ორგანოებს დაეკისრა ქალაქმშენებლობის ხელმძღვანელობის, გარემოს დაბინძურებასთან ბრძოლის, ქალაქების გამწვანებისა და მწვანე ზონების შექმნის ფუნქციები. 1980 წლიდან აუცილებელი გახდა საკვები ნარჩენების შეგროვებისა და გასუფთავების სამსახურების შექმნა.

მუნიციპალიტეტების მონაწილეობა სამეურნეო ცხოვრებაში შემდეგი ფორმებით ხორციელდება:

საკუთარი ქსენების მართვა, როგორც უშუალო სამეურნეო საქმიანობა;

მარეგულირებელი ზემოქმედება კერძო მეწარმეობაზე.

მუნიციპალური ორგანიზაციის, იურიდიული პირის სტატუსის საფუძველზე, უფლება

აქვთ შეიძინონ ქონება, ფლობდნენ, იყენებდნენ და განაგებდნენ მას ეკონომიკის სფეროში მოქმედი სპეციალური კანონებით განსაზღვრული პირობების დაცვით. მუნიციპალატეტების ეკონომიკური აქტივობის უმნიშვნელოვანესი უბნებია საბინაო მეურნეობა, კომუნალურ-საყოფაცხოვრებო სამსახურები და კეთილმოწყობა.

ფრანგულ კანონმდებლობაში თვითონ ცნება „ადგილობრივი საქმეები“ საკმაოდ განუსაზღვრელია. უფლება „ადგილობრივ“ და „სახელმწიფო“ საქმეებს შორის საზღვრების დაზუსტებასა ეკუთვნის სახელმწიფოს. ასეთი გარემოება კი მრავალ გაუგებრობას და მიცერძობას წარმოშობს. კომპეტენციის განაწილების კრიტერიუმს ხშირად ამა თუ იმ საქმიანობის რენტაბელობა წარმოადგენდა (საქმიანობის რენტაბელური სახეები რჩებოდა კერძო და შერეულ საზოგადოებებს, ხოლო დანარჩენი — ადგილობრივ კოლექტივებს). ასე მაგალითად, 1982 წლის რეფორმამდე ადგილობრივი არჩევითი ორგანოების კომპეტენციის გარეთ რჩებოდა ქალაქების განვითარებისა და ქალაქმშენებლობისათვის ტერიტორიების გამოყენებასთან დაკავშირებული ყველა საკითხი.

მუნიციპალატეტებს, ძირითადად, რჩებოდა ყველაზე რთული სოციალური პრობლემათიკის საკითხები, მათ შორის, სამუშაო ადგილებითა და საცხოვრებლით უზრუნველყოფა, ახალგაზრდობის პროფესიული განათლების ორგანიზაცია და ა.შ.

მუნიციპალური დაწესებულებები ეკონომიკის კერძო სექტორზე გავლენას ახდენენ ადმინისტრაციული და ფინანსური საშუალებებით, მათ შორის, პირდაპირი ადმინისტრირებით, კონტროლით, დაგეგმვითა და კერძო მეწარმეობის ფინანსური სტიმულირებით. პირდაპირი ადმინისტრირება გამოიხატება მუნიციპალური ორგანოების მიერ სტანდარტების, პირობების ან აკრძალვების დადგენით, რომელთა დაცვა კერძო სექტორისათვის აუცილებელია.

კარგადაა ცნობილი, რომ ადგილობრივი კოლექტივების ავტონომია და სოციალურ-ეკონომიურ საქმიანობაში აქტიური მონაწილეობის უნარი დამოკიდებულია მათ ფინანსურ შესაძლებლობებზე.

ადგილობრივი მართვის ორგანოების ბიუჯეტების დაახლოებით 3/4 ფორმირდება საშემოსავლო გადასახადებით, ხოლო 1/4 სახელმწიფო სუბსიდიებითა და სესხებით. 1973-1975 წლებში გატარდა ადგილობრივი საგადასახადო სისტემის რეორგანიზაცია; შემოღებულ იქნა აშენებულ და დაუმთავრებელ შენობებზე მიწის გადასახადი, გადასახადი საცხოვრებელ ფართზე და პროფესიული გადასახადი.

უმრავლეს კაპიტალისტურ ქვეყნებთან შედარებით, საფრანგეთის ადგილობრივი



ბიუჯეტების ხარჯებში ყველაზე დიდი ხვედრითი წილი (30%-ზე მეტი) მოდის საერთო აღმინსტრაციის, პოლიციის, სამართალწარმოებისა და სახანძრო დაცვის ხარჯზე, მეორე ადგილზეა ხარჯები საჯარო მშენებლობასა და სატრანსპორტო მეურნეობაზე (12%); შემდეგ მოდის ხარჯები ჯამრთელობის დაცვის, სამედიცინო და სანიტარულ მომსახურებაზე (11,6%); ადგილობრივ მეურნეობასა და სახელმწიფო საწარმოებზე მოდის ხარჯების 6,6%.

თავისი ხარჯების დასაფარავად კომუნები იძულებული არიან დასახმარებლად სახელმწიფოს მიმართონ. მთავრობის სუბსიდიების ხარჯზე ფორმირდება ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლის დამატებითი წყაროები. თუ ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავალი ხარჯების დასაფარავად მაინც არ არის საკმარისი, ადგილობრივი ორგანოები ტრადიციულად სესხებს მიმართავენ. სტეციალური ბანკი ადგილობრივ ორგანოებს 20 და მეტი წლით აძლევს 7%-იან კრედიტს, რომელიც მოიხმარება წყალმომარაგებაზე, სკოლების მშენებლობაზე და სხვ. ეს კრედიტები ადგილობრივი სესხების 80%-ს შეადგენს.

სესხების, სახელმწიფო სუბსიდიებისა და გადასახადებიდან შემოსავლების გარდა, კომუნების ბიუჯეტში შემოსავალი შედის საკუთარი, ქონებიდან და ფასიანი საჭარო სამსახურებიდან.

საფრანგეთის კანონმდებლობის მიხედვით, კომუნებს ეკრძალებათ სავაჭრო და სამრეწველო ხასიათის საჭარო სამსახურების შექმნით კონკურენცია გაუწიონ კერძო მოვაჭრეებსა და მრეწველებს, მაგრამ აღნიშნული აკრძალვა უქმდება მაშინ, როდესაც კომუნის ჩარევა საზოგადოებრივი სარგებლობით არის გამართლებული. აქედან გამომდინარეობს, რომ კანონიერია ყოველგვარი ჩარევა, რომელიც თავისი ბუნებით წარმოადგენს საყოველთაო ინტერესს და, განსაკუთრებით, ეხება სანიტარიის საკითხებს (აბანო, სამრეცხაო, საცურაო აუზი), იმ შემთხვევებშიც კი, როდესაც იგივე საქმიანობას კერძო პირები ეწევიან. ზუსტად ასევე კანონიერია დისპანსერების, იაფფასიანი სასაღილეების, აღმზრდელობითი დანარჩენების მქონე სტეციალური კინო-თეატრების და ა.შ. შექმნა. რაც შეეხება სხვა საქმიანობას, რომელიც არ ეხება დახმარებას, სანიტარიასა და განათლებას, მუნიციპალური ჩარევა კანონიერია მხოლოდ იმ პირობის დაცვის შემთხვევაში: ჯერ ერთი, ჩარევის ობიექტი უნდა წარმოადგენდეს „მოსახლეობის მოთხოვნილებას“ (გამორიცხვლა უფუნებაზე მოთხოვნილება) და მეორე, თუ ადგილი აქვს კერძო ინიციატივის უქმარისობას ან მომსახურების მოცემულ სახეზე არის ზედმეტად მაღალი ფასები.

იმ შემთხვევაში, თუ მუნიციპალური სამსახურის შექმნა მიჩნეულია არა-

კანონიერად, ადმინისტრაციული ტრიბუნალის გადაწყვეტილებით სამსახური უნდა გაუქმდეს. ხოლო თუ მისმა ფუნქციონირებამ კონკურენტით ზიანი მიაყენა კერძო მეწარმეს, პასუხისმგებლობა ეკისრება კომუნას.

პრინციპში, მუნიციპალური საბჭოს გადაწყვეტილება, საავალდებულო ხდება სახელმწიფო მეურვეობის ორგანოსადმი მისი გადაცემის მომენტიდან 15 დღის გასვლის შემდეგ. გადაწყვეტილებათა უმრავლესობისათვის მეურვე ორგანოს დემილი თანხმობაა. თუ მუნიციპალური საბჭო არ მიიღებს კანონიერ გადაწყვეტილებას, მეურვეობა ხორციელდება შესაბამისი ორგანოების მიერ მოქმედების შეცვლით (მაგალითად, ბიუჯეტში აუცილებელი ხარჯების ოფიციალური ჩაწერით).

კონტრალი მუნიციპალური საბჭოს გადაწყვეტილებების კანონიერებაზე, უპირველეს ყოვლისა, ხორციელდება დეპარტამენტის პრეფექტის მიერ (1982 წლის რეფორმის შემდეგ — რესპუბლიკის კომისრის მიერ), ხოლო აუცილებლობის შემთხვევაში შეიძლება განსახილველად გადაეცეს ადმინისტრაციულ ტრიბუნალს.

მუნიციპალური საბჭოს გადაწყვეტილებები არაკანონიერია შემდეგ შემთხვევებში:

— თუ გადაწყვეტილება ეხება საკითხს, რომელიც არ შედის მუნიციპალური საბჭოს კომპეტენციაში;

— თუ გადაწყვეტილება მიღებულია მუნიციპალური საბჭოს არაკანონიერად მოწვეულ სხდომაზე;

— თუ გადაწყვეტილება მიღებულია კანონის დარღვევით.

განცხადება არაკანონიერების შესახებ ფორმდება მოტივირებული დადგენილების ფორმით, რომელიც შეიძლება გასაჩივრებულ იქნას ადმინისტრაციულ ტრიბუნალში.

მუნიციპალური საბჭოს გადაწყვეტილება, რომლის მიღებაში მონაწილეობდნენ ამ საქმით პირადად დაინტერესებული საბჭოს წევრები, აუცილებლად უნდა გაუქმდეს ზემდგომ ორგანოში მისი გადაცემის მომენტიდან 15 დღის განმავლობაში.

მერის, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების წარმომადგენლის, უფლებამოსილება მდგომარეობს შემდეგში:

— მერმა უნდა გააგებინოს კომუნის მოსახლეობას კანონები და უზრუნველყოს მათი შესრულება;

— უნდა მიიღოს მონაწილეობა ჯარში გაწვევასა და საარჩევნო სიების დასინჯვაში;

— უნდა შეასრულოს სამსახურებრივი დახმარებისა და სამოქალაქო

მდგომარეობის აქტების წარმოების ფუნქციები.

მეროს, როგორც კომუნის წარმომადგენლის უფლებამოსილებანი შემდეგია:

- მერმა უნდა მოამზადოს მუნიციპალური საბჭოს გადაწყვეტილებანი;
- მერი ასრულებს გადაწყვეტილებებს, რომლებმაც სავალდებულო ხასიათი მიიღეს. ამავე დროს, თუ მერი პირდაპირ კანონით არ არის უფლებამოსილი, მან შეიძლება იმოქმედოს მხოლოდ მუნიციპალური საბჭოს გადაწყვეტილების საფუძველზე.

### 2.3. მართვის რეგიონული ორგანოები

საფრანგეთში ადმინისტრაციული რეგიონების შექმნა განპირობებული იყო დაგეგმვისა და საწარმოო ძალების რაციონალური განლაგების პრობლემებით. ამავე დროს, შენარჩუნებული იყო დეპარტამენტები, როგორც სახელმწიფო მართვის ძირითადი ერთეულები. 1959 და 1960 წლებში შეიქმნა 22 რეგიონი. რეგიონის შემადგენლობაში შემავალი ერთ-ერთი დეპარტამენტის პრეფექტი ინიშნებოდა პრეფექტ-კოორდინატორის მიერ და მას რეგიონული ეკონომიკური საქმიანობის დარგში განსაზღვრული ფუნქციები ენიჭებოდა.

1964 წელს გატარდა ახალი რეფორმა, რომლის მიხედვით დაისახა რეგიონებში სახელმწიფო სამსახურების ორგანიზაციის ახალი ფორმები და შეიქმნა ეკონომიკური განვითარების რეგიონული კომისიები. რეგიონს ოფიციალურად ეწოდა რეგიონული მოქმედების ოკრუგი. მაგრამ, რეგიონის პრეფექტის უფლებამოსილებანი გადაწყვეტილებების მიღების საკითხებში ძველებურად დაყვანილი იყო მხოლოდ საკონსულტაციო და ინფორმაციულ უფლებებამდე.

პრეფექტი-კოორდინატორი 1964 წლის შემდეგ იწოდებოდა რეგიონის პრეფექტად და ერთდროულად წარმომადგენდა იმ დეპარტამენტის პრეფექტს, რომელშიც იმყოფებოდა რეგიონის ადმინისტრაციული ცენტრი. რეგიონის პრეფექტს ეხმარებოდა მისიად წოდებული მისი შტაბი, რომელშიც, ძირითადად, დეპარტამენტის სამსახურში მყოფი ტექნიკური მოსამსახურეები მუშაობდნენ.

რეგიონული ადმინისტრაციული კონფერენცია წარმომადგენდა მუშა ორგანოს, რომლის წარმომადგენელიც იყო რეგიონის პრეფექტი. კონფერენცია შედგებოდა დეპარტამენტების პრეფექტებისაგან, რეგიონის ბაზინის წარმომადგენლებისაგან და ეროვნული ეკონომიკის საკითხების რეგიონული ინსპექტორისაგან. კონფერენცია ასრულებდა კონსულტაციურ როლს. იგი იხილავდა სახელმწიფო კაპიტალდაბანდებებთან და რეგიონის ეკონომიკურ ცხოვრებასთან დაკავშირებულ

პრობლემებს.

რეგიონული ეკონომიკური განვითარების კომისიები შედგებოდა არანაკლებ ოცი და არაუმეტეს ორმოცდაათი წევრისაგან და შეიცავდა 3 ჯგუფს. პირველ ჯგუფს (კომისიის მთელი შემადგენლობის არანაკლებ  $1/4$ -ს) შეადგენდნენ საყოველთაო კენჭისყრასთან არაპირდაპირ დაკავშირებული არჩევითი პირები. ამ ჯგუფის ნახევარი შედგენილი უნდა ყოფილიყო მფრებისაგან, რომლებსაც ამ მიზნით ნიშნავდა თითოეული დეპარტამენტის გენერალური საბჭო (საკუთარი წევრების გამორიცხვით). მეორე ნახევარი შედგებოდა გენერალური მრჩეველებისაგან, რომლებსაც ნიშნავდა გენერალური საბჭო თავისი წევრებიდან. კომისიის სრულუფლებიან წევრს წარმოადგენდა რეგიონის ადმინისტრაციული ცენტრის მერო.

რეგიონული ეკონომიკური განვითარების კომისიის წევრთა მეორე, ყველაზე მრავალრიცხოვან ჯგუფში შედიოდნენ ეკონომიკის სხვადასხვა დარგისა და სოციალური ჯგუფების წარმომადგენლები. ეს წევრები ინიშნებოდნენ საეაქრო, სამრეწველო, სასოფლო-სამეურნეო და ხელოსნების პალატების, ან იმ ორგანიზაციების მიერ, რომლებიც აერთიანებენ აღნიშნულ საჯარო დაწესებულებებს რეგიონულ დონეზე, აგრეთვე, თავისუფალი პროფესიის ადამიანების, გაერთიანებებისა და მეწარმეთა პროფკავშირების მიერ. კომისიის სრულუფლებიან წევრს წარმოადგენდა განვითარების რეგიონული კომიტეტის თავმჯდომარე.

მესამე ჯგუფს შეადგენდნენ პირები, რომლებსაც ნიშნავდა პრემიერ-მინისტრი ეკონომიკურ, სოციალურ, სამეცნიერო ან კულტურულ საკითხებში მათი კომპეტენტურობის საფუძველზე.

რეგიონული ეკონომიკური განვითარების კომისია ასრულებდა საკონსულტაციო როლს და არ გააჩნდა გადაწყვეტილების მიღების უფლება.

ასეთი იყო რეგიონის მდგომარეობა 1962 წლის რეფორმამდე. რეფორმამ რეგიონს მიანიჭა ტერიტორიული კოლექტივის სტატუსი, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციის უფლებით. ამავე დროს, რეგიონებს უნდა ხელმძღვანელობდნენ საყოველთაო პირდაპირი არჩევნების საფუძველზე არჩეული რეგიონული საბჭოები. რეგიონის კომპეტენციაში შევიდა ეკონომიკური, სოციალური, კულტურული და სამეცნიერო განვითარების უზრუნველყოფა. მან შეიძლება განახორციელოს დამატებითი ფუნქციები სახელმწიფოსთან, რეგიონში განლაგებულ სხვა ტერიტორიულ კოლექტივებთან და საჯარო დაწესებულებებთან ერთად.

რეგიონში იქმნება ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტი, რომელიც

რეგიონის საკონსულტაციო ორგანოს წარმოადგენს. აღნიშნული კომიტეტი რეგიონულ საბჭოში წინასწარ უნდა გამოთქვამდეს თავის აზრს შემდეგ საკითხებზე:

— რეგიონის ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ეროვნული გეგმის მომზადებისა და შესრულების შესახებ;

— რეგიონული განვითარების გეგმის პროექტზე და მისი შესრულების ყოველწლიურ შედეგებზე;

— რეგიონული ბიუჯეტის პროექტის ძირითად მიმართულებებზე.

### 3. პარიზის რეგიონისა და პარიზის ადმინისტრაციული ორბანიზაცია

არც თუ ისე დიდი ხნის წინათ პარიზი და პარიზის რეგიონი ექვემდებარებოდა განსაკუთრებულ ადმინისტრაციულ რეჟიმს. 1961 წლას კანონით შეიქმნა პარიზის რაიონის დისტრიქტი. 1966 წლის დეკრეტით დაწესდა პარიზის რეგიონის პრეფექტის თანამდებობა, რომელიც იმავდროულად იყო დისტრიქტის გენერალური წარმომადგენელი (დელეგატი).

პარიზის დისტრიქტი არ წარმოადგენდა ადგილობრივ კოლექტივს. გენერალურ წარმომადგენელს (დელეგატს) ნიშნავდა მთავრობა. დისტრიქტს ხელმძღვანელობდა ადმინისტრაციული საბჭო, რომელიც შედგებოდა არაერთი პირებისაგან — 54 ადგილობრივი კოლექტივების წარმომადგენლებისაგან.

პარიზის დისტრიქტის შექმნის მიზნები განსაზღვრული იყო კეთილმოწყობისა და აღჭურვის ამოცანებით.

დისტრიქტს გააჩნდა საკუთარი ფინანსური რესურსები, რომელიც მას საშუალებას აძლევდა რაგორც უშუალოდ, ისე ადგილობრივი კოლექტივების აქტივისაციის მეშვეობით მიეღწია გარკვეული შედეგებისათვის პარიზის რეგიონის კეთილმოწყობის საქმეში.

გარდა იმ უფლებამოსილებისა, რომელიც 1982 წლამდე ჰქონდათ, საფრანგეთის ორი რეგიონის პრეფექტებს, პარიზის რეგიონის პრეფექტს გააჩნდა თავისი კომპეტენცია კეთილმოწყობის, ჭალაქმშენებლობის, საავადმყოფოების მშენებლობის, ტრანსპორტის დაგეგმვისა და ტერიტორიული მოწყობის სფეროებში.

1976 წლის დეკრეტებით პარიზის რეგიონს ეწოდა ილ-დე-ფრანსის რეგიონი, შეიქმნა რეგიონული საბჭო და ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტი. ამ რეფორმით ილ-დე-ფრანსის რეგიონი, ისეთივე რეგიონად უნდა ქცეულიყო,

როგორც ყველა დანარჩენი, მაგრამ გამონაკლისი დაშვებული იყო კომპეტენციის, რეგიონული ორგანოების შემადგენლობისა და ფინანსურ საკითხებში.

ილ-დე-ფრანსის, ისევე როგორც სხვა რეგიონების კომპეტენცია ვრცელდება შემდეგ სფეროებზე: ა)გამოაკლევები; ბ)რეგიონისათვის საჭირო კაპიტალ-დაბანდებების კოორდინაცია და მათში მონაწილეობის მიღება; გ)სოციალურ-ეკონომიკური პირობების გაუმჯობესება სახელმწიფოს ან ადგილობრივი კოლექტივების ხარჯზე (ამ შემთხვევაში რეგიონს შეუძლია იმოქმედოს სახელმწიფო საბჭოს ნებართვით ადგილობრივ კოლექტივებთან შეთანხმების გარეშე).

იმავ დროს, ილ-დე-ფრანსის რეგიონი რჩება პარიზის დისტრიქტის მემკვიდრედ და, აქედან გამომდინარე, იგი კვლავ ფლობს დისტრიქტის ადრინდელ უფლებამოსილებას შემდეგ დარგებში: ა)მწვანე ზონების კეთილმოწყობისა და შენახვის რეგიონული პოლიტიკის განსაზღვრა; ბ)რეგიონში საგზაო მშენებლობისა და ტრანსპორტის განვითარების ძირითადი მიმართულებების შემუშავება.

მართვის რეგიონული ორგანოები ილ-დე-ფრანსის რეგიონში ერთმანეთისაგან განსხვავდებიან ჩამოყალიბების წესებით:

— რეგიონული საბჭო აერთიანებს 164 წევრს, მათგან 50 — რეგიონში არჩეული პარლამენტარებია, 114 — ადგილობრივი კოლექტივების წარმომადგენლები (30 — პარიზიდან; 42 — რეგიონის დეპარტამენტებიდან, 6-6 თითოეული დეპარტამენტიდან და 42 — კომუნებისაგან).

— ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტი აერთიანებს 80 წევრს, მათგან 24 — პროფკავშირული ორგანიზაციების წარმომადგენლები და სახელმწიფო მოსამსახურეებია; 24-წარმოდგენილია სავაჭრო და სამრეწველო პალატიდან; 20 — სოციალური სამსახურის წარმომადგენელი (სანიტარული, განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის); 12 — მთავრობის მიერ დანიშნული სპეციალისტი რეგიონის განვითარების სფეროში.

ილ-დე-ფრანსის ფინანსური რესურსები ისეთივეა, როგორც სხვა რეგიონებისა. იგი განაგებს შემდეგ შემოსავლებს: მანქანის მართვის უფლებაზე გადასახადს; სპეციალურ და დამატებით გადასახადს აღჭურვილობაზე; სადეპარტამენტო გადასახადის შემოსულობათა 25%-ს; ადგილობრივი სამრეწველო საწარმოებისა და კანტორების შენობებზე საარენდო გადასახადის ნაწილს.

ჭალაქ პარიზს 1964 წელს ეწოდა „განსაკუთრებული სტატუსის, კომუნალური და სადეპარტამენტო კომპეტენციის მქონე ტერიტორიული კოლექტივი“. მუნიციპალური საბჭო იწოდება პარიზის საბჭოდ და თავის ხელში აერთიანებს მუნიციპალური და გენერალური საბჭოს უფლებამოსილებას. პარიზის არჩეულ

მერს გააჩნია ისეთივე უფლებამოსილება, როგორც ყველა სხვა მერს. მაგრამ მას არ ეკუთვნის პოლიციისა და პერსონალის მართვის ფუნქციები. იგი არის პარიზის საბჭოს თავმჯდომარე და განახორციელებს დეპარტამენტის კომპეტენციას. მთლიანობაში ის ათავსებს მერის უფლებებს, რომელსაც ჩამოცილებული აქვს „საკუთარი უფლებამოსილება“ და გენერალური საბჭოს თავმჯდომარის ფუნქციებს.

პოლიციის პრეფექტი განასახიერებს პოლიციურ ხელისუფლებას: და გააჩნია განსაკუთრებული უფლებამოსილებანი. ამასთანავე იგი კომუნალური პერსონალის მეთაურია და ვალდებულია შეასრულოს პარიზის საბჭოს გადაწყვეტილებები.

1975 წლის კანონმა დაარეგულირა პარიზის, როგორც კომუნისა და პარიზის, როგორც დეპარტამენტის ფინანსური რესურსები. გათვალისწინებულ იქნა სამი ბიუჯეტი (კომუნალური, სადეპარტამენტო და პოლიციის პრეფექტურის სპეციალური ბიუჯეტები).

კომუნალური ბიუჯეტის ხარჯები და შემოსავლები ნაწილდება მერის მიერ, დეპარტამენტისა — პარიზის პრეფექტის მიერ, სპეციალური ბიუჯეტისა — პოლიციის პრეფექტის მიერ.

ადმინისტრაციული კონტრალი ბიუჯეტზე ხორციელდება შინაგან საქმეთა მინისტრის, ბიუჯეტის მინისტრისა და ფინანსთა მინისტრის მიერ.

1982 წლის რეფორმის მიხედვით პარიზი ფორმალურად კომუნაც არის და დეპარტამენტული. მისი მართვა ხორციელდება მუნიციპალური საბჭოს მიერ, რომელიც აირჩევა შერეული მაჟორიტარულ-პროპორციული სისტემით. პარიზის მუნიციპალური საბჭოს წევრთა რიცხვი გაიზარდა 109-დან — 163-მდე. 1982 წლის რეფორმის მთავარი სიახლეა საოლქო (რაიონული) საბჭოების შექმნა. 1982 წლამდე პარიზში არსებობდა ე.წ. საოკრუგო კომისიები, რომელთა წევრები ინიშნებოდნენ. ახლად შექმნილი საოკრუგო საბჭოები უნდა შედგებოდნენ წევრებისაგან, რომელთა არჩევაც ხდება იმავე სიებით, რომლებითაც აირჩევიან მუნიციპალური მრჩეველები. ოლქში არჩეული მუნიციპალური საბჭოს წევრები საოლქო საბჭოს წევრები ხდებიან. საოლქო საბჭოს თავმჯდომარე აირჩევა ქალაქის მუნიციპალური მრჩეველებისაგან და ლებულობს ოლქის მერის ტიტულს.

საოლქო საბჭოებს ეძლევათ ფართო უფლებამოსილებანი ოლქში ცხოვრების ორგანიზაციის საკითხებში, მათ შორის, საზოგადოებრივი და კულტურული დაწესებულებების განლაგებისა და ზომიერი საბინაო გადასახადის მქონე სახლების მშენებლობის სფეროში.

## თავი IV. ადგილობრივი მმართველობა გერმანიაში

### 1. ცენტრალური და ადგილობრივი მართვის ორბანობას შორის ურთიერთობათა განვითარების მოკლე ისტორიული მიმოხილვა

ადგილობრივი მმართველობა გერმანიაში კომუნალურ მმართველობად იწოდება. გერმანიის თანამედროვე კომუნალურ მმართველობას დიდი ისტორია აქვს. იგი ეფუძნება შუა საუკუნეების ჰანზის ქალაქების „ამხანაგობების“ გერმანულ იდეებს და XIX საუკუნის დასაწყისის რეფორმებს.

გერმანიაში კომუნალური მმართველობის გენეზისი მკიდროდ არის დაკავშირებული ქვეყნის სახელმწიფოდ ჩამოყალიბების უმნიშვნელოვანეს ეტაპებთან. სახელმძღვანელო ეს ეტაპებია: პერიოდი XIX საუკუნის დასაწყისიდან გერმანიის გაერთიანებამდე, კიიზერის იმპერია, ვაიმარის რესპუბლიკა, ფაშისტური დიქტატურა და ფაშისტური გერმანიის დამარცხების შემდგომი პერიოდი.

ფონ შტეინის 1808 წლის პრუსიის ქალაქების საქალაქო წესდებამ საფუძველი ჩაუყარა გერმანიის კომუნალური სამართლის განვითარებას. ეს იყო საკანონმდებლო გზით დემოკრატიის ელემენტების განმტკიცების პირველი ცდა, რაც აისახა მართვის საქალაქო ორგანიზების არჩევითობასა და დეპუტატების კრებებისადმი მუნიციპალური ადმინისტრაციის დაქვემდებარებაში.

მაგრამ, ამასთანავე, არჩევნებში მონაწილეობის უფლება იზღუდებოდა ჭონებრივი ცენზით, არჩევნების შედეგები მტკიცდებოდა ცენტრალური ხელისუფლების მიერ და გათვალისწინებული იყო ის, რომ კომუნალური ორგანოები განაგებდნენ ადგილობრივ საქმეებს არა მარტო თავისი სახელით, არამედ სახელმწიფოს დავალებით, რაც უზრუნველყოფდა სახელმწიფო ბიუროკრატიის ჩარევას ქალაქის თვითმმართველობაში.

1808 წლის საქალაქო წესდებით, წარმომადგენლობითი ორგანოს — დეპუტატთა კრების პარალელურად წარმოიქმნა კოლეგიური აღმასრულებელი ორგანო — მაგისტრატი. ბურგომისტრი, რომელიც წარმოადგენდა ერთდროულად წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების თავმჯდომარეს, ახორციელებდა ქალაქის მიმდინარე საქმეების მართვას.

XIX საუკუნის II ნახევარში ახალი საქალაქო წესდებების მიღებამ არსებითად



შეზღუდა საქალაქო კრების უფლებები და გააძლიერა სახელმწიფო კონტროლი. ასე მაგალითად, მაგისტრატს მიეცა დეპუტატების საქალაქო კრების მიერ უმნიშვნელოვანეს საკითხებზე მიღებულ გადაწყვეტილებების მოწონების უფლება. სახელმწიფოებრივი მმართველობის სისტემაში მაგისტრატის ჩართვამ გააძლიერა სახელმწიფოს გავლენა კომუნალურ ორგანოებზე.

გერმანიის ტერიტორიაზე ისეთი ოლქების არსებობამ, რომლებიც ადრე საფრანგეთის გავლენის ქვეშ იმყოფებოდნენ, გამოიწვია საქალაქო მართვის სხვადასხვა სისტემის ერთდროული ფუნქციონირება, რამაც, ამა თუ იმ ფორმით დღევანდლამდე მოაღწია. ასე, მაგალითად:

— ბავარიაში და ვიურტემბერგში საქალაქო საბჭო აერთიანებდა გადაწყვეტილების მიღებისა და მისი შესრულების ფუნქციებს;

— მეკლენბურგში, ბრემენში და სხვ. გამოყენებული იყო პრუსიული საქალაქო მმართველობის ნაირსახეობა (დეპუტატთა კრება, მაგისტრატი);

— ბადენსა და ჰამბურგში მაგისტრატის და ბურგომისტრის პარალელურად არსებობდა მოქალაქეთა კომისიები, რომლებიც დამხმარე ფუნქციებს ასრულებდნენ;

— ტურინგიასა და საქსონიის ნაწილში მოქმედებდა მართვის სტემა — „სუსტო ბურგომისტრი“. ამ შემთხვევაში ბურგომისტრი არ წარმოადგენდა საბჭოს თავმჯდომარეს და არ ჰქონდა ხმის უფლება სხვა წარმომადგენლობით ორგანოებში.

XIX ს.-ში სოფლის კომუნებში თემური თვითმმართველობის განვითარება ასევე ნათლად ასახავს მართვის ფორმების ფართო დიაპაზონს: წოდებრივი ტრადიციების შენარჩუნებიდან — ყველა მიწათმფლობელის საკრებულოს, როგორც თემის წარმომადგენლობითი ორგანოს შექმნამდე.

პრუსიის საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მნიშვნელოვან მოვლენად იქცა 1849 წლის კონსტიტუცია, რომელმაც თემებს თვითმმართველობის უფლება მიანიჭა.

1871 წელს გერმანიის იმპერიის, როგორც სამოკავშირეო სახელმწიფოს ჩამოყალიბებამ განაპირობა კომუნალურ სფეროში რეფორმათა ახალი ტალღა, რომელმაც ასახა სწრაფვა ქვეყნის ერთიანობის განმტკიცებისა და ბურჟუაზიული სახელმწიფოს მტკიცე სოციალური საფუძვლების შექმნისაკენ. 1872 წლის კანონით გაუქმდა ზოგიერთი ფეოდალური ინსტიტუტი, სასოფლო ტერიტორიები დაიყო ორ კატეგორიად: სასოფლო თემები და სამემკვიდრეო მამულის ოკრუგები. პირველები ჩამოყალიბდნენ როგორც სახელმწიფოს ზედამხედველობის ქვეშ მყოფი თვითმმართველობის ერთეულები, მეორენი კი დარჩნენ მამულთა მფლობელების განმგებლობაში. თემთათვის ზემდგომი ინსტანცია იყო რაიონების ორგანოები.

რაიონული ყრილობა და რაიონული კომიტეტი. კომიტეტის ხელმძღვანელობას ახორციელებდა ლანდრატი, რომლის კანდიდატურას წამოაყენებდა რაიონული ყრილობა და ამტკიცებდა მთავრობა.

1918 წლის ბურჟუაზიულ-დემოკრატიული რევოლუციის შემდეგ სოციალური განვითარების ახალ სტადიაში ჭვეყნის შესვლამ მოითხოვა ადგილობრივი გკონომიკის ინტეგრაცია საერთო სახელმწიფოებრივ სამეურნეო სისტემაში და ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმეში სახელმწიფოს ჩარევის გააღვივება.

მიუხედავად იმისა, რომ ვაიმარის კონსტიტუცია ითვალისწინებდა თვითმმართველობის უფლებას, ვაიმარის რესპუბლიკაში თემების სრულ ხელმძღვანელობას და მათი უფლებების კონტროლს სახელმწიფო ახორციელებდა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელმწიფოებრივი მართვით შეცვლამ უზრუნველყო სახელმწიფო ამოცანების შესრულების პროცესში საქალაქო და სასოფლო თემების ჩართვა. სახელმწიფომ იკისრა თემებს შორის საგადასახადო შემოსავლების განაწილების ფუნქცია, რაც წინათ მხარეთა პრეროგატივა იყო. ეს სახელმწიფოს შესაძლებლობას აძლევდა თავი მოეყარა თავის ხელში ფინანსური საშუალებების დიდი ნაწილისათვის და მოეხდინა ადგილებზე მათი გამოყენების რეგულირება.

თემების კომპეტენციას სერიოზული დარტყმა მიაყენა სახელმწიფოს მიერ ადგილებზე მრავალრიცხოვანი საეკონომიკური ორგანოების ჩამოყალიბებამ, რომელნიც ზღუდავდნენ და აკონტროლებდნენ კომუნალური ორგანოების საქმიანობას.

ფაშისტური დიქტატურის დამყარებამ ვაიმარის რესპუბლიკაში არსებული მართვის ბურჟუაზიულ-დემოკრატიული ინსტიტუტების სრული ლიკვიდაცია გამოიწვია. ადგილობრივი მმართველობის სფეროში განხორციელდა ადგილებზე ხელისუფლების იძულებითი „უნიფიკაცია“, მოისპო ტრადიციული კომუნალური მართვა, გაუქმდა ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოები.

ნაცისტური სახელმწიფო აქტიურად ჩაერია კომუნალური საქმიანობის ყველა სფეროში, გამოცემულ იქნა უდიდესი რაოდენობის დირექტიული მითითებები, რომელთა უცილობელ შესრულებას თემური ცხოვრება სრული ჩაკედილობისკენ მიჰყავდა. მართვის საფუძვლად ბელადიზმის პრინციპი გადაიქცა, რაც აისახა 1935 წლის გერმანულ თემურ მოწყობაში. ამ პრინციპის არსი ფაშისტური პარტიის აპარატის შეუზღუდავ უფლებებში მდგომარეობდა. თემს ხელმძღვანელობდა ბურგომისტრი, რომელიც განმკარგულებელ და აღმასრულებელ ფუნქციებს ასრულებდა. ბურგომისტრის მთელი საქმიანობა სახელმწიფო რწმუნებულთა

კონტროლის ქვეშ იმყოფებოდა. სწორედ ისინი წარმოადგენდნენ ფაშისტური პარტიის ადგილობრივ ხელმძღვანელობას და ფლობდნენ შეუზღუდავ უფლებებს საკადრო პოლიტიკისა და ყველა ადგილობრივი საქმეების გადაწყვეტაში. ამგვარი ვითარება ადასტურებდა თემების სრულ დამოკიდებულებას ფაშისტურ პარტიაზე და სახელმწიფოზე.

ფაშისტური გერმანიის დაცემის შემდეგ, 1945-1948 წლების პერიოდში, დამთავრდა დასავლეთგერმანული ადგილობრივი მართვის ორგანიზაციის პროცესი. გფრ შექმნის დროისათვის ჩამოყალიბდა კომუნალური ორგანიზაციის რამდენიმე სახე: ჩრდილო-გერმანული მოდელი ჩრდილოეთ რაინ-ვესტფალაში და ქვემო საქსონიაში; მაგისტრატის მოდელი პესენში და შლეზიგ-ჰოლშტეინში; სამხრეთ-გერმანული მოდელი ბადენ-ვიურტემბერგში და ბავარიაში; ბურგომისტრების ინსტიტუტი საარში და რეინლანდ—პფალცში. ადგილობრივი მართვის ორგანიზაციის ამ ორივე მოდელმა ჩვენს დროამდე შეინარჩუნა თავისი ძირითადი ნიშნები.

## 2. მართვის კომუნალური ორგანიზაციის სტრუქტურა

გერმანიის კონსტიტუციის შესაბამისად, ქვეყანაში მმართველობითი საქმიანობა ხორციელდება 5 საფეხურზე:

- ფედერაცია;
- 10 მხარე;
- 29 ოკრუგი, რომლებიც მხარეთა ხელისუფლების პირდაპირი კონტროლის ქვეშ იმყოფებიან;
- 250 რაიონი და 90 რაიონის რანგის ქალაქი;
- 10983 თემი.

კომუნალური მართვის საბაზო ერთეულებს წარმოადგენენ თემები, რაიონები და ქალაქი-რაიონები.

გერმანიაში არცთუ დიდი სიდიდის მქონე ქალაქები მნიშვნელოვან სოციალურ როლს ასრულებენ, მათში ცხოვრობს მთელი მოსახლეობის დაახლოებით ერთი მესამედი. ასეთ ქალაქებს „სამუალო სიდიდის“, „რაიონის დიდ ქალაქებს“, ან „დამოუკიდებელ ქალაქებს“ უწოდებენ. ორ მხარეში დაწესებულა მოსახლეობის რიცხოვნობის საზღვარი, რომლის მიღწევის შემდეგ იცვლება საქალაქო ორგანოების უფლებრივი მდგომარეობა; კერძოდ, მათზე კონტროლი რაიონიდან გადადის მხარის ხელისუფლების კომპეტენციაში.

ამგვარი ქალაქების თვითმმართველობის ორგანოების კომპეტენცია რიგი

საკითხების მიხედვით, რაიონის რანგის ქალაქთა კომპენტენციას უახლოვდება.

ზოგიერთი ქალაქის მართვა ხორციელდება სპეციალური კანონების საფუძველზე, რითაც ისინი უფრო დამოუკიდებელნი არიან.

უკანასკნელ წლებში გერმანიაში აქტიურად იქმნება რაიონებსშორისი და რაიონებს შიგნით თემებსშორისი მართვის შუალედური ადმინისტრაციული რგოლები. ყველაზე წერილი თემები თავიანთი უფლებების ნაწილს ამ ახალ ორგანოებს გადასცემენ. დღეისათვის თემთა უმრავლესობა შედის სხვადასხვა სახის „თანამეგობრობაში“, „თემთა გაერთიანებაში“, „მოკავშირე თემებში“, „სამმართველოებში“, რომლებიც კისრულობენ ერთმანეთის გვერდით განლაგებული თემების საერთო ინტერესების მომცველ საკითხებში კოორდინაციის ფუნქციებს.

თემთა ამგვარი სახის გაერთიანებები რეგიონული დაგეგმვის ობიექტებად და კომუნათაშორისი თანამშრომლობის მრავალგვარი ფორმების მატარებლად წარმოვიდგება. უმეტეს შემთხვევაში გაერთიანების კომპეტენცია მასში შემავალი თემების ერთობლივ კომპეტენციად გვევლინება.

სასოფლო ადგილებში სჭარბობს კომუნალური ადმინისტრაციის ორი ფორმა:

— გაერთიანება, რომელიც წარმოადგენს თემთა კავშირს ადმინისტრაციის ორი დონით (კავშირისა და თითოეული თემის ადმინისტრაციები);

— სასოფლო კომუნები, რომლებიც შედგება რამდენიმე ქვედანაყოფისაგან (მატარა დასახლებები, ხუტორები) ერთიანი ადმინისტრაციული მექანიზმით.

ყველაზე უფრო გავრცელებულია ერთიარუსიანი კომუნები. ერთიანი ბიუჯეტი და მართვის ერთიანი ორგანო ხელს უწყობს ამ დონეზე უფრო რატიონული გადაწყვეტილებების მიღებას. მაგრამ ამგვარი კომუნების ადმინისტრაციული შესაძლებლობანი ძალზე შეზღუდულია.

ქალაქების, პირველ რიგში კი, ისეთი მსხვილი სამრეწველო ცენტრების თანამედროვე განვითარებამ, რომლებიც თავიანთ ტერიტორიას აფართოებენ მათ გვერდით განლაგებული დასახლებული პუნქტების შეერთების ხარჯზე, გამოიწვია ქალაქური აგლომერაციების ან „გაერთიანებული ქალაქების“ ჩამოყალიბება.

გერმანიაში ითვლიან 69 ასეთ აგლომერაციას, მათ წილად მოდის მთელი მოსახლეობის ნახევარი. უკანასკნელ წლებში ფართო გავრცელება პპოვა აგლომერაციისათვის სპეციალური ორგანოების შექმნის პროცესმა.

კომუნალური მართვის ახალი ერთეულების ჩამოყალიბებისას ერთიანი მიდგომა არ არსებობს. ყველაზე გავრცელებულია მსხვილი ქალაქების საზღვრების მარტივი გაფართოება, რასაც თან სდევს მეზობელი თემების გაუქმება-შთანთქმა. ამავე

დროს, შეიძლება შეიქმნას სხვა სახის გაერთიანებებიც. სახელდობრ:

— 1974 წელს შეიქმნა საარბრეოების „ქალაქთა გაერთიანება“, რომელშიც შევიდა 5 მეზობელ ქალაქი, აგრეთვე 5 მიმდებარე თემიც; ნორმატიული აქტების მიხედვით ეს გაერთიანება ერთდროულად გვევლინება თემთა კავშირად და თემთა გაერთიანებადაც;

— ფრანკფურტის საოკრუგო კავშირი ითვალისწინებდა ქალაქ ფრანკფურტისა და მისი გარეუბნების გაერთიანებას ერთიან კომუნაში, რომელიც დაყოფილი იქნებოდა ოკრუგებად.

ქალაქების კავშირთან ქალაქის განაპირა თემების გაერთიანებისას, როგორც წესი, ქალაქებს გადაეცემა თვითმმართველობის სათემო საკითხები.

ფრანკფურტის საოკრუგო კავშირი თავის ძირითად ამოცანად ისახავს ქვეყნის რაიონების გეგმაზომიერი განვითარების კოორდინაციასა და დახმარებას. მას ეკისრება: მიწათმოწყობა, პერსპექტიული დაგეგმვა, ინფრასტრუქტურის განვითარება, ენერგეტიკული და სხვა ეკონომიკური ინტერესების შეთანხმება, წყალმომარაგება და სხვა. ამ კავშირის არსი უფრო სრულყოფილად ელონდება „სათემო პალატის“ ინსტიტუტში, რომელიც შედგება ხმის უფლების მქონე თითო წარმომადგენლისაგან კავშირის მიკუთვნებული ყოველი თემიდან და ყოველი ქალაქიდან. მსხვილი კომუნალური წარმონაქმნების შექმნა მიზნად ისახავს ეკონომიკურად დაკავშირებული ტერიტორიების მმართველობის ერთიანობის უზრუნველყოფას.

გერმანიის მხარეთაგან მხოლოდ ბავარიაში სარგებლობს თვითმმართველობის შეზღუდული უფლებით შეიღივე სამთავრობო ოკრუგები.

კომუნალური მმართველობის ჩამოთვლილ სახეობებთან ერთად მმართველობის ცალკეულ, მთავარ ამოცანათა ერთობლივი შესრულებისათვის, არსებობს, აგრეთვე, თემთა და სათემო კავშირთა გაერთიანებები. განსაკუთრებით მრავალრიცხოვანია მიზნობრივი კავშირები, რომლებიც დაკავებული არიან სკოლების ერთობლივი შენახვის საკითხებით.

რიგ მხარეებში ადრე არსებული ადმინისტრაციული დაყოფის საფუძველზე ჩამოყალიბებულია სარაიონო კავშირები, რომლებიც მიზნად ისახავენ განსაზღვრულ ტერიტორიაზე განვითარების ისტორიული მემკვიდრეობითობის შენარჩუნებას.

გერმანიის კომუნალური სისტემის ცალკეული ელემენტების მიხედვით მოყვანილი მაგალითები ადასტურებენ მისი სტრუქტურისადმი უნიფიცირებული მოთხოვნების არარსებობას. თითოეულ მხარეში და ყოველ ტერიტორიაზე იქმნება კომუნალური

ორგანოების საკუთარი ფორმები, რომლებიც მაქსიმალურად შეესაბამება ადგილობრივ პირობებს, ტრადიციებსა ან სიმპათიებს.

ამგვარად, გერმანიაში ერთდროულად გვხვდება ერთნაირი უნიფიცირებული ორგანოები და მათთან ერთად ინდივიდუალური თავისებურებების მქონე მართვის ორგანოების მნიშვნელოვანი რაოდენობა.

## 2.1. მხარეები და ოკრუგები

გერმანიის 6 ყველაზე მსხვილ მხარეში გვხვდება სამთავრობო ოკრუგები, რომელთა დანიშნულება: კომუნალური მართვის ორგანოებზე ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ზედამხედველობა წარმოადგენს. ოკრუგის მართვაში წამყვანი ადგილი უკავია სამთავრობო პრეზიდენტს, რომელიც ინიშნება მხარის აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ და უშუალოდ ექვემდებარება მის შინაგან საქმეთა მინისტრს. სამთავრობო, პრეზიდენტი ოკრუგის მართვის საკითხებში ფართო უფლებამოსილებით სარგებლობს. მას ექვემდებარება მთავრობის პრეზიდენტის, შემდგარი ადმინისტრაციული წესით დანიშნული თანამდებობის პირებისაგან, რომლებიც განაგებენ საერთო მართვის საკითხებს. პრეზიდენტს ექვემდებარება, აგრეთვე, მართვის დარგობრივი ორგანოები.

ამგვარად, სამთავრობო პრეზიდენტები და მათი აპარატი წარმოადგენს ადგილობრივი მმართველობის სისტემას, რომელიც ემყარება ადმინისტრაციული ცენტრალიზმის პრინციპებს. ამ სისტემის ქვედა რგოლს წარმოადგენენ რაიონის დონეზე ადმინისტრაციის მეთაურები — ლანდრატები ან რაიონული დირექტორები, რომლებიც ერთდროულად სახელმწიფო თანამდებობის პირებად და კომუნალური თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელებად გვევლინებიან.

## 2.2. რაიონები, ქალაქი-რაიონები, თემები

გერმანიაში მართვის მუნიციპალური ორგანოები იქმნება ყველა რაიონში, რაიონის რანგის ქალაქებში, საქალაქო და სასოფლო თემებში, საქალაქო და სათემო ოკრუგებში, აგრეთვე „გაერთიანებულ თემთა“ უმრავლესობაში.

გერმანიის კომუნალურ სისტემაში წამყვანი მდგომარეობა რაიონებს უკავია. ისინი რთულ ტერიტორიულ გაერთიანებებს წარმოადგენენ, რომლებიც საქალაქო და სასოფლო თემების საფუძველზე აყალიბებენ სათემო კავშირებს.

ყველა მხარეში რაიონების სამართლებრივი საფუძვლები, ძირითადად, ერთნაირია. ერთის მხრივ, რაიონი წარმოადგენს კომუნალური უწყრედების ერთიანობას და ამის საფუძველზე — სათემო კავშირს; მეორეს მხრივ, ავალიბებს რა კომუნალური თვითმმართველობის საფუძველს და წარმოადგენს კომუნალურ ფუნქციებს სრული მოცულობით, რაიონი ერთდროულად ადმინისტრაციული და სახელმწიფო სისტემების დამაკავშირებელ რგოლად გვევლინება.

რაიონის პოზიცია განპირობებულია მისი სამგვაროვანი ბუნებით: ის გვევლინება ადმინისტრაციული სახელმწიფო სისტემის რგოლად, გამოდის როგორც დამოუკიდებელი კომუნალური ერთეული და წარმოადგენს თემთა გაერთიანებას.

სხვადასხვა მხარეების რაიონებში მცხოვრები მოსახლეობის რაოდენობა ჩვეულებრივ იცვლება 45 ათასიდან 150 ათასამდე. ყველაზე მსხვილი რაიონი დაახლოებით 340 ათას ადამიანს, ხოლო პატარა — დაახლოებით 5 ათას მცხოვრებს ითვის.

ყველა მხარეში რაიონის წარმომადგენლობითი ორგანოა კრაისტაგი (რაიონული კრება). ყველა მხარეში არსებობს საკუთარი კანონი კომუნალური არჩევნების შესახებ და კომუნალური არჩევნების ჩატარების წესის დებულება.

გერმანიის კომუნალური სისტემის უმდაბლეს დონეს წარმოადგენს თემი, რომელიც შედის რაიონის შემადგენლობაში და არსებობს ყველა მხარეში. თემები არის საქალაქო და სასოფლო. საქალაქო და სასოფლო თემების გამოიყვნა ხშირად ზორციელდება მოსახლეობის რიცხოვნობის მიხედვით, რაც ყოველთვის არ ემთხვევა თემების რეალურ ხასიათს. საქალაქო თემებს მიეკუთვნება 2 ათასი და მეტი მცხოვრების მქონე თემი. ამასთან, სასოფლო თემების წილზე მოდის გერმანიის მოსახლეობის 8,2 პროცენტი, მაგრამ რაოდენობის მიხედვით ისინი ყველა თემის დაახლოებით ნახევარს შეადგენენ.

თემები, რომლებიც არ მიეკუთვნებიან საშუალო ქალაქებს და ეკუთვნიან რაიონებს, განსაკუთრებით არიან დამოკიდებული ცენტრზე.

თემის წარმომადგენლობითი ორგანოა სათემო საბჭო, რომლის წევრთა რიცხვი თემის მოსახლეობის რაოდენობაზე დამოკიდებული. ჩვეულებრივ, თემებში, სადაც მოსახლეობა 1 ათას კაცს აღწევს, ირჩევენ 8 წევრს; 2-დან 3 ათასამდე ადამიანზე — 14 წევრს, ხოლო 3-დან 5 ათას ადამიანზე — 16 წევრს და ა.შ.

საარჩევნო უფლება გერმანიის მოქალაქეებს ენიჭებათ 18 წლის ასაკიდან. ამავე დროს, დადგენილია ბინადრობის ცენზი, რომელიც სხვადასხვა მხარეებში 3 თვიდან 1 წლამდე მერყეობს.

უკანასკნელ წლებში ზოგიერთ თემებში უცხოელ მკუთების ცალკეულ ჯგუფებს

უფლებმა ეძლევათ აირჩიონ ერთი ან რამდენიმე წარმომადგენელი, რომლებსაც შეუძლიათ სიტყვით გამოვიდნენ თემის ორგანოებში.

როგორც რაიონის, ისე თემის მუნიციპალური მრჩეველის კანდიდატი არ უნდა იყოს 21 წელზე ნაკლები ასაკისა. მიუღებელია მუნიციპალური მრჩეველისა და მოსამართლის, სახელმწიფო აპარატისა და სათემო საბჭოს აღმასრულებელი აპარატის თანამდებობების შეთავსება.

კომუნალური არჩევნების დროს ხმის მიცემის შედეგების შეჭამებისას გამოიყენება არჩევნების სისტემის რამდენიმე ვარიანტი. წმინდა სახის მაგორიტარული სისტემა აქ არ არსებობს. ყველაზე ხშირად გამოიყენება პროპორციული სისტემა „დაკავშირებული სიებით“, როცა არჩეულად ითვლება კანდიდატი პარტიის მიერ მიღებული ადგილების რაოდენობის და რიგითობის მიხედვით.

მართვის ნებისმიერი მუნიციპალური ორგანოს ფაქტიური მდგომარეობა ხასიათდება არჩევით და აღმასრულებელ ორგანოებს შორის ფუნქციონალური კავშირის ტიპით. გერმანიაში გამოყოფენ მუნიციპალური ადმინისტრაციის 4 ტიპს. ესენია:

1) „სამხრეთგერმანული საბჭო“, სადაც წარმომადგენლობით ორგანოს სათემო საბჭო წარმოადგენს. აღმასრულებელი აპარატის მეთაური და სათემო საბჭოს თავმჯდომარე ერთდროულად არის ბურგომისტრი, რომელიც არჩეულია მოსახლეობის მიერ და გააჩნია დიდი უფლებამოსილება საკადრო საკითხების და მუნიციპალტეტის საგეგმო-ფინანსური საქმიანობის სფეროში.

2. „არასწორი მაგისტრატი“, რომლის დროსაც დამახასიათებელია ორი კოლეგიის — თემის დეპუტატების კრებისა და აღმასრულებელი ორგანოს — მაგისტრატის არსებობა.

3. „ბურგომისტრი“ — ადმინისტრაციის ამ ფორმისას ბურგომისტრი სათემო საბჭოსაგან დამოუკიდებელია, მიუხედავად იმისა, რომ იგი საბჭოს მიერ არის არჩეული. ბურგომისტრი გვევლინება საბჭოს თავმჯდომარედ, ფლობს დამატებით ხმას და საბჭოს გადაწყვეტილების გაპროტესტების უფლებას.

4. „ჩრდილოგერმანული საბჭო“, რომლისთვისაც დამახასიათებელია მსგავსება აშშ-ს მმართველობის ზოგიერთ ფორმებთან. ასეთი საბჭო შეიცავს სამ ელემენტს: საკუთრივ საბჭოს, სათემო დირექტორს და მართვის კომიტეტს, ამასთან, ამ სისტემაში წამყვანი ადგილი სათემო დირექტორს უკავია.

ადგილობრივი მმართველობის შესახებ კანონმდებლობაში ხაზგასმით არის აღნიშნული მუნიციპალურ საქმეებში სათემო საბჭოების დიდი როლი, მაგრამ



რეალურ პრაქტიკაში მნიშვნელოვანი საკითხების გადაწყვეტისას წამყვანი პოზიცია კომუნალურ ბიუროკრატიას უკავია. კერძოდ, საბჭოებს არ შეუძლიათ თანამდებობებზე დამოუკიდებელი დანიშვნა; ისინი მოვალენი არიან დანიშნები შეთანხმონ ბურგომისტრთან; არსებითადაა შეზღუდული საბჭოების უფლებები ბიუჯეტის ფორმირების საქმეში; გარდა ამისა, საბჭოს არ გააჩნია ეფექტური საშუალებები აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელებისათვის.

ბურგომისტრის, როგორც მუნიციპალური აპარატის მეთაურის როლის გაძლიერებისაკენ სწრაფვა შეიმჩნევა კომუნალური საქმიანობის ყველა სფეროში. როგორც წესი, ბურგომისტრები ერთდროულად გამოდიან როგორც საბჭოების თავმჯდომარეები, მათ აქვთ საბჭოს გადაწყვეტილებების გაპროტესტების და თემის ფინანსების განკარგვის უფლება. ბურგომისტრის დომინირებელი მდგომარეობა აიხსნება, აგრეთვე, იმით, რომ ის არამარტო მართვის ადგილობრივი ორგანოების უმაღლესი თარნამდებობრივი პირია, არამედ მხარის ცენტრალური ადმინისტრაციის წარმომადგენელიცაა. საერთოდ, გერმანიაში აშშ-საგან განსხვავებით, სრულებით გამჭრალა „საბჭო — სუსტი ბურგომისტრი“ ტიპის სისტემა, რაც ადასტურებს მუნიციპალური საბჭოს გავლენის სფეროების შეკვეცის ტენდენციას.

ამერიკული ტიპის, „საბჭო — სათემო დირექტორი — მართვის კომიტეტი“, ადმინისტრაციის დანერგვა იწყებს საბჭოს უფლებამოსილების საზიანოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების გაძლიერებას. ამასთან, საბჭოების ფუნქცია, ხშირად, აღმასრულებელი აპარატის მიერ შემუშავებულ პროგრამების ფორმალურ მოწონებაზე დაიყვანება.

ადგილობრივ დონეზე მართვის ორგანიზაციაში განსაკუთრებული მდგომარეობა რაიონის რანგის ქალაქების, აგრეთვე, რაიონების შემადგენლობაში შემავალი ქალაქების საოკრუგო ორგანოებს უკავიათ. ოკრუგებად ქალაქების დაყოფა ქალაქების მიერ კომუნების შთანთქმის და მათი დაკარგული დამოუკიდებლობის გარკვეულ კომპენსაციას წარმოადგენს. ე.ი. საქმე ეხება მართვის შუალედური ფორმების ორგანიზაციას.

რაიონის რანგის ქალაქებში საოკრუგო გამგეობა არ აირჩევა. იგი იქმნება ამ ოკრუგში წარმოდგენილი პარტიებისა და ამომრჩეველთა ჯგუფების მიერ შედგენილი სპეციალური სიის საფუძველზე. ოკრუგის ბურგომისტრი არ შეიძლება იყოს კრაისტაგის თავმჯდომარე ან მისი მოადგილე. ამასთან, არ არის სავალდებულო, რომ ოკრუგის ბურგომისტრი იყოს საბჭოს (კრაისტაგის) წევრი.

რაიონის რანგის ქალაქების საოკრუგო გამგეობისაგან განსხვავებით, რაიონის

შემადგენლობაში შემავალი ქალაქის საოკრუგო წარმომადგენლობა განიხილება როგორც კრაისტაგის კომიტეტი. ამიტომ, გამგეობის თავმჯდომარე და მისი მოადგილეები კრაისტაგის წევრები უნდა იყვნენ.

რაიონები წარმოადგენენ არამარტო თვითმმართველობის კომუნალურ ერთეულებს, არამედ — მხარეების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებსაც, რომლებშიც თავმოყრილია სახელმწიფო აპარატის ქვედა რგოლები.

რაიონების და ქალაქ—რაიონების აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს ოთხ მხარეში წარმოადგენს ლანდრატი. ამასთან, ორ მხარეში ლანდრატი — სახელმწიფო თანამდებობის პირია და მას ნიშნავს მთავრობა. ერთ მხარეში ლანდრატი აირჩევა მოსახლეობის მიერ, კიდევ ერთ მხარეში კი — კრაისტაგის მიერ.

ორ სხვა მხარეში რაიონის ადმინისტრაციული აპარატის მეთაურია რაიონის დირექტორი, რომელიც აირჩევა კრაისტაგის მიერ (ერთ მხარეში ის უნდა დამტკიცოს მხარის მთავრობამ.).

ლანდრატს და რაიონის დირექტორს ოპერატიული საქმეების გადაწყვეტაში ფართო უფლებამოსილება გააჩნიათ. ლანდრატს აქვს გადაწყვეტი ხმის უფლება ხმების თანაბარი განაწილებისას. მას, აგრეთვე, შეუძლია კრაისტაგის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების გაპროტესტება. ლანდრატი ან რაიონის დირექტორი, როგორც მთელი ადმინისტრაციის უფროსი, ასრულებს რაიონის ყველა კომუნალური საქმეების მთავარი მმართველის ფუნქციას და ერთდროულად გამოდის მხარის ადმინისტრაციის აგენტის როლში.

კომუნალური საბჭოების სესიის მოწვევა ხდება ბურგომისტრის, სათემო დირექტორების, ლანდრატების, ამავე საბჭოების კომიტეტების მიერ. სესიის მოწვევის საფუძველს წარმოადგენს: წინა სესიაზე მიღებული გადაწყვეტილება; აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის ან საბჭოს თავმჯდომარის ინიციატივა; საბჭოს წევრების მოთხოვნა. საბჭოების სესია, ჩვეულებრივ, ღია წესით ტარდება.

გადაწყვეტილებების გარკვეულ ნაწილს ამზადებენ თვით საბჭოების მიერ შექმნილი კომისიები. ფინანსური, საკონტროლო და საგეგმო კომისიების ჩამოყალიბება კანონითაა დაწესებული. ამასთან, დაშვებულია მათი გაერთიანება. სხვა მიმართულებების კომისიების შექმნა ფაკულტატურია. კომისიების რაოდენობა და მათი წევრების რიცხვი კანონით არ დგინდება, ეს თვით სათემო წარმომადგენლობის პრეროგატივაა. კომისია აირჩევა მრჩეველებიდან. კომისიის შემადგენლობაში დაშვებულია „კომპეტენტური მოქალაქეების“ არჩევა, რომელთა რიცხვი არ შეიძლება აღემატებოდეს კომისიის წევრთა საერთო რაოდენობის ნახევარს.

მხარეთა უმრავლესობაში კომისიების ფორმირება ხდება პარტიული ფრაქციების პროპორციული წარმომადგენლობის საფუძველზე.

სათემო წარმომადგენლობის სახელით გადაწყვეტილების მიღების უფლება ეკუთვნის არა ყველა კომისიას, არამედ მხოლოდ მათ, რომლებიც შემოიფარგლებიან საკითხთა მკაცრად განსაზღვრული წრით.

კომისიას გააჩნია ორმაგი დაქვემდებარება: ერთის მხრივ, იგი ექვემდებარება წარმომადგენლობით ორგანოს, ხოლო მეორე მხრივ, მისი საქმიანობა „კოორდინირდება“ მხარისა და ადმინისტრაციის შესაბამისი ორგანოების მიერ.

გერმანიაში არსებობს ორი ფორმა „სამოქალაქო ინიციატივისა“, რომელიც მოწოდებულია გამოხატოს „თავისუფალ საზოგადოებრივ დისკუსიაში“ საზოგადოების აზრი ადგილობრივი მმართველობის მდგომარეობისა და პოლიტიკის შესახებ. „სამოქალაქო ინიციატივის“ მთავარი ფორმაა — კრება, რომელზეც მუნიციპალური საბჭოს ხელმძღვანელობა ინფორმაციას აწვდის მოსახლეობას გარკვეული საკითხების ირგვლივ. წინადადებას ამგვარი კრებების ჩატარების შესახებ აყენებს ბურგომისტრი, რომელიც, აგრეთვე, განსაზღვრავს დღის წესრიგში შესატან საკითხებს. „სამოქალაქო ინიციატივის“ მეორე ფორმა საბჭოსათვის მოსახლეობის მიერ თხოვნის გადაცემის უფლება. თხოვნას ხელს უნდა აწერდეს მოქალაქეთა 2-5 პროცენტი. რაც შეეხება თემის მცხოვრებთა გამოსვლას საბჭოს წინაშე, ის დაიშვება საბჭოს გადაწყვეტილებით და მხოლოდ იმ საკითხებზე, რომლებიც სხდომაზე განიხილება.

ადმინისტრაციის სამეტაო აპარატი შედგება ფედერალური, მხარის, სათემო და სახალხო-სამართლებრივი კორპორაციების სამსახურებისაგან.

გერმანიის კანონმდებლობის შესაბამისად, თემის ადმინისტრაციული აპარატი მხოლოდ კომუნალური სისტემის კონკრეტული ერთეულების აპარატია და ფედერალური მხარის ადმინისტრაციისაგან ფორმალურად დამოუკიდებელია. თემის სამსახურში მყოფი პირების სტატუსის რეგულირება მიეკუთვნება არამარტო მხარის კანონმდებლობას, არამედ ფედერალურსაც. ეს გარემოება დიდ როლს თამაშობს კომუნალური და ყველა სხვა სამსახურის ცენტრალიზებულ ხელმძღვანელობის უზრუნველყოფაში.

მუნიციპალური ორგანოების აღმასრულებელ აპარატს გერმანიაში არ გააჩნია ერთიანი ორგანიზაციული სტრუქტურა. მისი შემადგენლობა მხარეებში მნიშვნელოვნად იცვლება. ეს აიხსნება არა იმდენად. სახელმწიფოს ფედერალური წყობით, რამდენადაც მუნიციპალური სამსახურების ხელმძღვანელობისას სამთავრობო ოკრუგებისა და რაიონების ადმინისტრაციისათვის მოქმედების მეტი

თავისუფლების შექმნისაკენ სწრაფვით. მუნიციპალური სამმართველოების, ბიუროების, განყოფილებების რაოდენობა პირდაპირ კავშირშია მოსახლეობის რიცხოვნობასთან, კომუნალურ იერარქიაში თემების ადგილსა და მათ სიდიდესთან. რაიონებში და ქალაქ-რაიონებში იქმნება დაახლოებით 20 დარგობრივი ადმინისტრაციული ორგანო. საშუალო და პატარა ქალაქებში მუნიციპალური აპარატის ჭედანაყოფების რაოდენობა იცვლება 3-დან 8-მდე; სასოფლო თემებში, როგორც წესი, ინიშნება ერთი შტატისანი მოსამსახურე, რომელიც ასრულებს თემთა საქმეების გაძღოლის მოვალეობებს (საქმის წარმოება, საფინანსო, საანგარიშო, იურიდიული და ა.შ.).

მართვის მუნიციპალური აპარატი შეიცავს საფინანსო, საკადრო, იურიდიულ, სტატისტიკურ და პრესის სამსახურების, აგრეთვე, სათემო ეკონომიკის, ტრანსპორტის, ჭანდაცვის, სოციალური უზრუნველყოფისა და მშენებლობის მართვის დარგობრივ ორგანოებს.

ზემოთაჩივრებული სამსახურები სრული სახით არსებობს მხოლოდ მსხვილ ქალაქებში და ქალაქ-რაიონებში.

რაიონის შემადგენლობაში შემაჯალი თემების მმართველობითი საქმიანობის ხელმძღვანელობის ცენტრად გვევლინება რაიონის ადმინისტრაციული აპარატი, ამიტომ მისი დაკომპლექტების საკითხები განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია. მთელი მუნიციპალური აპარატის შემადგენლობის განსაზღვრაში უპირატესობა ეკუთვნის აღმასრულებელ ორგანოებს და ძალზე ხშირად საბჭოების როლი დაიწყებდა მხოლოდ წარმოდგენილი კანდიდატურების დამტკიცებამდე (ეს ეხება იმ კატეგორიის თანამდებობებს, რომელიც კანონით აირჩევა საბჭოს მიერ). უმრავლეს შემთხვევაში თანამდებობრივ პირთა დანიშვნა ხდება ბურგომისტრის, სათემო დირექტორის ან ლანდრატის მიერ.

კანონით დადგენილია, რომ ფუნქციონალურ ორგანოებში თანამდებობაზე დასანიშნ პირს აუცილებლად უნდა ჰქონდეს უმაღლესი (იურიდიული, ეკონომიკური, ფინანსური) განათლება. სპეციალური განათლება აუცილებელია დარგობრივ ორგანოებში დანიშვნის დროს. ამასთანავე, აპარატში უმაღლესი პოსტების დასაკავებლად დადგენილია მოცუილ სფეროში მუშაობის გარკვეული სტაჟი. სასოფლო თემებში მოსამსახურის თანამდებობაზე დანიშვნისათვის საჭიროა სპეციალური სარაიონო კურსების დამთავრება.

### 3. მართვის კომუნალური ორგანოების ფუნქციები

კანონმდებლობის შესაბამისად, კომუნალური ორგანოების განმგებლობას

მიეკუთვნება ადგილობრივი მნიშვნელობის ამოცანები. გერმანიაში, დიდი ბრიტანეთისა და აშშ-საგან განსხვავებით, კანონში არ არის პირდაპირ ჩამოთვლილი კომუნალური ორგანოების უფლებები, მოვალეობები და განმგებლობის ობიექტები. მათი საქმიანობის სფეროს მიეკუთვნება საკითხები, რომლებიც, ძირითადად, დაკავშირებულია წესრიგის, მოსახლეობის მომსახურებისა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფასთან.

მუნიციპალური მმართველობის ამოცანები შეიძლება დაიყოს სამ ჯგუფად: ნებაყოფლობითი, სავალდებულო და გადაცემული (დავალბეული).

სავალდებულოს მიეკუთვნება ისეთი ამოცანები, რომლებიც დადგენილია მხარეთა კანონმდებლობით (სანიტარული ზედამხედველობა, სახანძრო დაცვა, საგზაო მშენებლობა და სხვა).

გადაცემული საქმეები არ წარმოადგენენ კომუნალურ საქმეებს. ისინი ქნიან ე.წ. „გავლენის დელეგირებულ სფეროს“. საქმე ეხება სახელმწიფო ორგანოების მიერ თემებისათვის დავალბებების მიცემას. თემებზე დაკისრებული სახელმწიფო ამოცანების შესრულება ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში ხორციელდება მხარის საკანონმდებლო აქტის მიხედვით, რომელშიც მოწესრიგებულია შესაბამისი ფინანსური საკითხებიც.

დავალბებულ საქმეებს, ჩვეულებრივ, განეკუთვნება პოლიტიური ფუნქციები, ქუჩებში მოძრაობის სამსახური, სამშენებლო და სამეწარმეო ზედამხედველობა, უსახლკაროებზე ზედამხედველობა, მოსახლეობის რიცხოვნების აღრიცხვა და ა.შ.

ნებაყოფლობითია ის საქმეები, რომლებსაც მუნიციპალიტეტები წყვეტენ საკუთარი შეხედულების მიხედვით. მაგალითად, მათ შეუძლიათ თავიანთი შეხედულებისამებრ. შექმნან სოციალურ-კულტურული დანიშნულების ობიექტები: ბიბლიოთეკები, ადგილობრივი მუზეუმები, სპორტული მოედნები, ხანდაზმულთა სახლები. ნებაყოფლობით საქმეებს კანონმდებლობა აკუთვნებს, აგრეთვე, გათბობის, ცალკეული სამეურნეო სამსახურების ორგანიზაციასა და განათლების ზოგიერთ საკითხებს.

ამგვარად, გერმანიის კომუნალური ორგანოების კომპეტენცია არ წარმოადგენს საპულდამოდ დადგენილ დოგმას. ამ სფეროში დაშვებულია მნიშვნელოვანი ცვლადობა, როგორც მართვის მიმართულებების, ისე მმართველობითი საქმიანობის მოცულობის მიხედვით. ამჟამად ქვეყანაში გამოიკვეთა სავალდებულო და გადაცემულ საქმეთა მოცულობის ზრდის ტენდენცია. დღეისათვის გერმანიის კომუნალური ორგანოები 80-90%-ით დაკავებულნი არიან ზემდგომი ინსტანციებისაგან მიღებული საქმეებით.

კომუნალური ორგანოების განმგებლობის საზღვრები სახელმწიფოს მიერ დგინდება ისეთნაირად, რომ უზრუნველყოფილ იქნეს სხვადასხვა სფეროში მართვის ცენტრალიზაციის გაძლიერება.

კომუნალური ორგანოების განმგებლობას მიეკუთვნება, უპირატესად, ის საკითხები, რომლებიც არ წარმოადგენენ პირდაპირ ეკონომიკურ ინტერესს კერძო კაპიტალისტური სექტორისათვის. კომუნალური საწარმოების ჩამოყალიბების მიზანშეწონილობის განსაზღვრისას, მხარეების ხელისუფლება ხელმძღვანელობს საკანონმდებლო დებულებით, რომლის მიხედვით კომუნალური საწარმოს ფუნქციონირება დამკვეთულია მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ იგივე საქმის უფრო უკეთესად და მომგებიანად შესრულება არ შეუძლია ანალოგიურ კერძო ან სახელმწიფო საწარმოს.

კომუნალური ფუნქციებისა და უფლებამოსილების თავმოყრის თავისებურ ცენტრებს წარმოადგენენ რაიონები და რაიონის რანგის ქალაქები. ეს ფუნქციები სამ სახედ იყოფა:

— დაგეგმვის ფუნქციები (მშენებლობის გენერალური დაგეგმვა, საქალაქო და სარაიონო ოინანსური დაგეგმვა);

— ფუნქციები განათლებისა და მოსახლეობის მომსახურების სფეროში (მოსამზადებელი სკოლების, მოზრდილთა ზოგადსაგანმანათლებლო კურსების, რეალური სასწავლებლების, ზოგადსაგანმანათლებლო და საშუალო სკოლების, საბავშვო ბაღების, საბავშვო მოედნების, ჯანმრთელობის სამსახურების, სპორტული ნაგებობების, თეატრების, წყალმომარაგებისა და გათბობის სისტემების, ადგილობრივი ტრანსპორტის, საავადმყოფოების, გონებრივად შეზღუდულთა კლინიკების, ბანდაზმულთა სახლების მართვა, გზების შენახვა, წყალსატევების დაცვა და სხვ.);

— საკონტროლო ფუნქციები (ლიცენზიების გაცემა, საგზაო კონტროლი, ჰაერის გაქუქვიანებაზე კონტროლი, კონტროლი კვების პროდუქტებზე, სახანძრო ზედამხედველობა, სავეტერინარო სამსახური, მიწების რეგისტრაცია და გამიჯვნა).

განათლების ორგანიზაციის სფეროში, წყალმომარაგებისა და გზების შენახვის უზრუნველყოფაში წამყვან მდგომარეობას იკავებენ თემები. ადგილობრივი ტრანსპორტის ორგანიზაციაში თემების მონაწილეობა უმნიშვნელოა, რამდენადაც ეს დარგი კერძო სექტორის ზედამხედველობის ქვეშაა. მართვის ფუნქციების უდღესი უმრავლესობა უმადლესი საფეხურის კომუნალური ორგანოების ყომპეტენციაში შედის, ხოლო ნაწილი რაიონების. თემების ერთობლივ განმგებლობაში იმყოფება.

საერთოდ, უმაღლეს დონეზე ფუნქციების კონცენტრაცია მოსახლეობის ინტერესებს ეწინააღმდეგება. ხოლო კომუნალურ ორგანოებზე დაკისრებული დირექტორული ამოცანების დიდი მოცულობა, ასევე ზრდის განსხვავებას თემების ფაქტორულ საქმეებსა და მოსახლეობის მოთხოვნებს შორის, რამდენადაც „დირექტივები“, პირველ რიგში, უზრუნველყოფს ზემდგომი ორგანოების ინტერესთა დაკმაყოფილებას.

რამდენადმე უკეთეს მდგომარეობაში არიან დიდი და რაიონის შემადგენლობაში შემავალი ზოგადი საშუალო ქალაქის ორგანოები. მათი თავისებურებების გათვალისწინებით (მოსახლეობის რაოდენობა, როლი ეკონომიკურ ცხოვრებაში და სხვა) ისინი წარმოგვიდგებიან რაიონის რანგის ქალაქის სამართლებრივი სტატუსით და ამ შემთხვევაში რაიონის ორგანოებს ერთმევათ უფლება მისცენ ქალაქს დირექტორული მითითებები. ეს უფლება გადადის მხარის კომპეტენციაში.

გერმანიის ეკონომიკურ ცხოვრებაში თემთა როლი სამი ძირითადი მიმართულებით რეალიზდება. ჯერ ერთი, ისინი გამოდიან როგორც სახელმწიფო და კერძო საწარმოების სამეურნეო საქმიანობის შედეგების მომხმარებლები; მეორე, — თვითონ გვევლინებიან მეწარმეებად, როცა ქმნიან და ანვითარებენ სხვადასხვა სახის სამეურნეო საწარმოებს და დაწესებულებებს; მესამე, — ისინი ახორციელებენ თემის ტერიტორიაზე განლაგებული კერძო საწარმოების საქმიანობის ადმინისტრაციულ რეგულირებას.

უშუალო სამეურნეო საქმიანობის სფეროში კომუნალური ორგანოების ძირითად ეკონომიკურ ფუნქციებს მიეკუთვნება მოსახლეობის საჭიროების უზრუნველყოფასთან დაკავშირებული სამსახურების ჩვეულების ორგანიზაცია (ელექტროენერჯით, გაზით, წყლით მომარაგება, ადგილობრივი ტრანსპორტი, ადგილობრივი საბინაო მშენებლობა და კეთილმოწყობა, საგზაო მშენებლობა, ნაგვის გატანა და სხვ.).

მუნიციპალიტეტების საქმიანობის სწორედ ეს სფეროები უყრიან თავს მნიშვნელოვან კაპიტალდაბანდებებსა და სამუშაო ძალას.

მოსახლეობის საყოფაცხოვრებო მომსახურების, ადგილობრივი მრეწველობის, ვაჭრობის, საბინაო მეურნეობის საკითხებში მუნიციპალიტეტების სამეურნეო საქმიანობის შეზღუდულობა, პირველ რიგში, აიხსნება ამ სფეროებში კერძო საკუთრების დომინირებული მდგომარეობით.

კერძო მეურნეობრიობის ბატონობა, მაგალითად, საბინაო სფეროში, განსაზღვრავს ამ საკითხში მუნიციპალურ პოლიტიკას, როცა მუნიციპალიტეტების საქმიანობა შეზღუდულია მარეგულირებელი ფუნქციების უმნიშვნელო

მოცულობით, კერძოდ, საარენდო გადასახადის სიდიდის განსაზღვრით, საცხოვრებელი წესების დადგენით, საბინაო ფონდის მდგომარეობაზე კონტროლით, მიყრუებული რაიონების საკითხებით. უვარგისი შენობების დანგრევისა და ახალი მშენებლობებისათვის აუცილებელი სახსრების უკმარისობა მუნიციპალიტეტებს აიძულებს საკუთარი ინტერესების საზიაროდ განახორციელონ კერძო კაპიტალის ფართო მოზიდვა. სამშენებლო მონაპოროების მუდმივად მზარდი გავლენა იწვევს ამ სფეროდან კომუნალური ორგანოების სრულ ჩამოცილებას.

კომუნალური ორგანოების სამეურნეო საქმიანობა არცთუ იშვიათად მკიდრო კავშირშია კერძო მეწარმეობის საჭიროებებთან, ეხმარება რა მას შეამციროს წარმოების ხარჯები, გააუმჯობესოს ინფრასტრუქტურა. ეს პირველ რიგში ეხება კომუნალურ-საყოფაცხოვრებო სამსახურს და კეთილმოწყობას. მუნიციპალიტეტების წილზე მოდის კომუნალური მომსახურების ობიექტების მშენებლობაზე პირდაპირი სახელმწიფო კაპიტალდაბანდებების 67%, მაშინ როცა ფედერაციაზე მოდის — 16%, ხოლო მხარეებზე — 17%. თემებზე მოდის გზატკეცილებისა და ხიდების მშენებლობაზე გაწეული დანახარჯების 50%-ზე მეტი. მუნიციპალური ხელისუფლების საკუთრებაში იმყოფება გერმანიის უმსხვილესი ელექტრო-ენერგეტიკული კონცერნი „რეინვესტალიის ენერგოსისტემა“, აქციონერული საზოგადოება „რურგაზი“ და სხვები. ამა თუ იმ კომუნალური მომსახურების (განსაკუთრებით — ელექტროფიკაციის, გაზიფიკაციის, წყალმომარაგების), მოცულობის დაგეგმვისას მსხველმშობაში მიიღება კომუნალური და კერძო მეურნეობის ერთობლივი მოთხოვნილებანი.

კომუნალური ორგანოების სამეურნეო საქმიანობის მნიშვნელოვან ბერკეტს ადგილობრივი მეურნეობის კერძო სექტორზე განსაზღვრული ადმინისტრაციულ-სამეურნეო ზემოქმედება წარმოადგენს. ასეთი ზემოქმედების ძირითადი ფორმებია: რეგულირება, კონტროლი, ფინანსური გათანაბრება, დაგეგმვა.

მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ-განმკარგულებელი საქმიანობა მდგომარეობს კერძო კომუნალურ-საყოფაცხოვრებო საწარმოების, მალაზიების, სანახაობითი დაწესებულებების გახსნის უფლებაზე ნებართვის გაცემაში მოსახლეობისათვის ხელსაყრელი პირობების შექმნის მიზნით (სატრანსპორტო მარშრუტები, სამუშაო დრო, ვაჭრობის წესები, კეთილმოწყობა და სხვა). მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ განმგებლობაში მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია ადგილობრივი ნორმების ზოგად დამუშავებას განაშენიანების, მიწათსარგებლობის, ბუნების დაცვის სფეროებში.



კომუნალური ორგანოების საკონტრაქტო სფეროს მიეკუთვნება მიწის ფონდის, მიწების რეგისტრაციისა და გამოქვინის, განაშენიანების, გარემოს გაბინძურების, ვაჭრობისა და კვების საწარმოებში კვების პროდუქტების ხარისხზე სანიტარული ზედამხედველობისა და ვეტერინარული ზედამხედველობის მდგომარეობასთან დაკავშირებული საკითხები.

თანამედროვე მუნიციპალური გრძელვადიანი და საშუალოვადიანი დაგეგმვა მოიცავს როგორც მუნიციპალურ მეურნეობას, ასევე ყერძო სექტორის რიგ სფეროებს. დაგეგმვაში შეიძლება გამოვეყოთ შემდეგი მიმართულებანი: მშენებლობის გენერალური პროგრამები, ტერიტორიის გამოყენების გეგმები, ბიუჯეტების პერსპექტიული დაგეგმვა, ქალაქების, სამხარეო რაიონებისა და თემების განვითარების გეგმები, რეგიონული დაგეგმვა, ყველა სახის ტრანსპორტის განვითარების გეგმები, სოციალური დაგეგმვა (სკოლები, საბავშვო მოედნები, ხანდაზმულთა სახლები და სხვა).

გრძელვადიანი პროგრამები (ოციდან ორმოცდაათ წლამდე) დამახასიათებელია მშენებლობის დაგეგმვისათვის, საშუალოვადიანი (ჩვეულებრივ, ხუთწლიანი) კი — ფინანსური და სხვა დაგეგმვისათვის.

მუნიციპალური დაგეგმვა, როგორც ადგილობრივ დონეზე სახელმწიფო რეგულირების შემადგენელი ნაწილი, ექვემდებარება განვითარების რეგიონულ და მხარის გეგმებს. ყერძო სექტორთან მიმართებაში მუნიციპალური დაგეგმვა ინდიკატორ ხასიათს ატარებს, ე.ი. არ შეიცავს სავალდებულო დეალებებს. თემების გავლენა ყერძო სექტორის საინვესტიციო საქმიანობაზე ხორციელდება ე.წ. „თანამოქმედების პროგრამის“ მეშვეობით, რომლის ძირითადი დანიშნულებაა ყერძო სექტორის საწარმოებისათვის მუნიციპალიტეტის ხარჯზე ხელსაყრელი პირობების უზრუნველყოფა (მათ შორის, მიწის ნაკვეთების გაყიდვა დაბალი ფასით, მუნიციპალური ქონების არენდის ხელსაყრელი პირობები, ყერძო სექტორის მიერ დაკავებული ტერიტორიის კეთილმოწყობა და სხვა).

კომუნალური ორგანოების საქმიანობაში საგრძნობ როლს ასრულებენ სოციალური სამსახურები, მათზე მოდის მუნიციპალური ბიუჯეტების მნიშვნელოვანი ნაწილი. კომუნალური ორგანოების ფუნქციები სოციალურ სფეროში ვრცელდება განათლებაზე, სამედიცინო მომსახურებაზე, სოციალური უზრუნველყოფის ზოგიერთ სახეზე, აგრეთვე, შრომითი ურთიერთობების ვიწრო სფეროზე. აქედან წამყვანია განათლება და სამედიცინო მომსახურება. ორგანოების სისტემა ამ სფეროებში სახელმწიფო, ყერძო და მუნიციპალური დაწესებულებების რთულ გადახლართვას წარმოადგენს. კომუნალური ორგანოების განმგებლობაში

იმყოფება დაწყებითი სკოლები, რეალური სასწავლებლები, გიმნაზიები, ზოგიერთი პროფესიული სკოლები, მოსამზადებელი დაწესებულებები, აგრეთვე, მოზრდილი მოსახლეობის ზოგადსაგანმანათლებლო და პროფესიული დონის ასამაღლებელი „სახალხო ინსტიტუტები“.

განათლების სფეროში გადამწყვეტი როლი ეკუთვნის სახელმწიფოს, რომელიც ცენტრალიზებულ კონტროლს ახორციელებს სპეციალური სასკოლო ოკრუგებისა და თავისი ადგილობრივი დაწესებულებების მეშვეობით. გერმანიის განათლების სფეროში შემოქმედვა ტენდენციები, რომლებიც ადასტურებენ საშუალო ტექნიკური პერსონალის მასობრივი მომზადების გაძლიერებასა და იმ სასწავლო დაწესებულებების შემოკლებას, რომელთა დამთავრებაც უმაღლეს სასწავლებელში პირდაპირ შესვლის უფლებას იძლევა.

კომუნალური სოციალური პოლიტიკის სფეროში ჯანდაცვის საკითხები საკმაოდ ზუსტადაა განსაზღვრული. გერმანიის მოსახლეობის უმრავლესობის მომსახურებაში დომინირებული მდგომარეობა უკავია მუნიციპალურ საავადმყოფოებს, ამბულატორიებს, პოლიკლინიკებს, მედღების სადგურებს. ამ ობიექტებით სარგებლობენ ისინი, ვისაც კერძო სამედიცინო დაწესებულებაში მოხვედრის შესაძლებლობა არ გააჩნია.

ჯანდაცვისაგან განსხვავებით, კომუნალური სანიტარული ზედამხედველობის ორგანოები, ფაქტობრივად, ცენტრალური ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს წარმოადგენენ. მათი საქმიანობის სფეროში შედის ეპიდემიოლოგიური დაავადებების აღკვეთა, საერთო-სანიტარული ნორმების დაცვა, პროფილაქტიკური ღონისძიებების გატარება და სხვ.

გერმანიის კომუნალური ორგანოების საქმიანობა სოციალური უზრუნველყოფის სფეროში ავსებს ამ სფეროში ფედერაციისა და მხარის სოციალური სამსახურების საქმიანობას და წარმოადგენს საკუთრივ სათემო დახმარების ზოგიერთი სახისა და ცენტრალიზებულ სოციალური სახელმწიფო პროგრამების განხორციელებაში თემების მონაწილეობის კონგლომერატს. ასეთი სახელმწიფო პროგრამები ითვალისწინებენ დახმარებებს ოჯახებზე, ბავშვებზე, უბედური შემთხვევებისას, ომისაგან დაზარალებულებზე და უმუშევრობაზე. მუნიციპალურ სოციალურ უზრუნველყოფას მიეკუთვნება დახმარებები ნაკლებად უზრუნველყოფილ პირებზე (სოციალური ქველმოქმედების ნაირსახეობა), ხანდაზმულობისა და ავადმყოფობისათვის, ბავშვების მოვლისათვის, განათლების დონის ამაღლებისათვის, საბავშვო სახლების, ხანდაზმულთა სახლების შენახვა და სხვა. მუნიციპალიტეტების სპეციალური ფუნქციების რიცხვს მიეკუთვნება,

აგრეთვე, კონტროლი ყერძო და კლერიკალური ორგანიზაციების მიერ განხორციელებულ სოციალურ-საქველმოქმედო საქმიანობაზე.

გერმანიაში სოციალური სფეროს დანახარჯები შეადგენს მოელო სახელმწიფო ხარჯების საერთო ჯამის 14-20%-ს. მუნიციპალური ხარჯების სტრუქტურაში ჭარბობს დანახარჯები განათლებაზე, ხოლო სოციალურ უზრუნველყოფაზე უმნიშვნელო საშუალებები გამოიყოფა.

ადმინისტრაციულ-პოლიციურ სფეროში მუნიციპალურ ადმინისტრაციულ რეგულირებას წამყვანი ადგილი უკავია და ხორციელდება ნორმატიული და ინდივიდუალური მნიშვნელობის აქტების გამოცემის ფორმით. ასეთი სახის აქტები ამკრძალავი ან ნებისდამრთველი ხასიათისაა და ეხება მიტინგებს, დემონსტრაციებს, მასობრივ შეკრებებს, ხელმოწერათა შეგროვების ორგანიზაციას, პოლიტიკური დღესასწაულების, ბაზრობების, ფესტივალების სხვადასხვა ფორმებს და სხვა.

კანონის მიხედვით, პოლიციური საქმიანობა გერმანიაში მხარეთა კომპეტენციაში შედის. კომუნალური პოლიცია მხოლოდ ოთხ მხარეში არსებობს. სხვა მხარეებში კომუნალური ორგანოები თანამშრომლობენ ტერიტორიულ-პოლიციურ ორგანოებთან ყველა იმ საკითხების გარშემო, რომლებიც „საზოგადოებრივი უსაფრთხოების“ და „საზოგადოებრივი წესრიგის“ დაცვას უკავშირდება. პოლიცია ორგანოების სისტემა აგებულია ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის შესაბამისად. ყველაზე დაბალ საფეხურს წარმოადგენს საპოლიციო უბნები, სადგურები, პოსტები, რომლებიც ეკუთვნის საშუალო სიდიდის თემებს ან რამდენიმე წვრილ თემს. რაიონებს ან რაიონის რანგის ქალაქებს შეესაბამება პოლიციის პრეზიდენტი ან დირექტორი, რომლებიც გაერთიანებული არიან სამხარეო პოლიციის სამმართველოში.

მხარეები, სადაც არ არის კომუნალური პოლიცია, კომუნალური ორგანოების განმგებლობაში გადაცემულია შინაგანი სამსახურის მთელი რიგი საკითხები (საპასპორტო მაგიდა, მინდორების, ტყეების დაცვის სამსახური, უსახლკაროებზე ზედამხედველობა, სამეწარმეო ზედამხედველობა, საგზაო მოძრაობის სამსახური, პროფესიონალი მესაძრეების სამსახური). პოლიციის უწყებები აკონტროლებენ შესაბამისი კომუნალური ორგანოების საქმიანობას და გააჩნიათ საეკლდებულო მითითებების მიცემის უფლება.

გერმანიის კონსტიტუცია სახანძრო დაცვის საკითხებს მხარეთა განმგებლობას აკუთვნებს. მაგრამ მხარეებმა ეს ფუნქცია გადასცეს თემებს. ხანძარსაწინააღმდეგო ორგანიზაციის ყველაზე უფრო გაყრცელებულ ფორმას წარმოადგენს ნებაყოფლობითი რაზმები. დღეისათვის არსებობს თითქმის 25000 რაზმი

დაახლოებით 1 მლნ. კაცის შემადგენლობით, აქედან 20000 — პროფესიონალი მებანძრეა.

#### 4. მართვის კომუნალური ორგანოების ფინანსური ბაზა

გერმანიის კომუნალური ორგანოების ფინანსები შედარებით დამოუკიდებელი სისტემაა. კომუნალური ბიუჯეტი არ შედის მხარის ბიუჯეტში, რომელიც თავის მხრივ, ასევე არ ერთიანდება ფედერალურ ბიუჯეტში. თემის კანონმდებლობის მიხედვით, ყოველი ფინანსური წლისათვის მიიღება საკუთარი საბიუჯეტო ინსტრუქტია, რომელიც ადგენს შემდეგ პოზიციებს:

- საფინანსო გეგმა (შემოსავლების და გასაველების საერთო მოცულობა);
- ინვესტიციურ დანახარებებზე ვალდებულებების საერთო მოცულობა და ინვესტიციების ხელშეწყობა;
- საგადასახადო შენაკრებების განაკვეთები; საკასო კრედიტების მაქსიმალური მოცულობა.

თემები თავიანთ ფინანსებს ხუთი წლით გეგმავენ და ამავე ვადით ადგენენ საინვენსტიციო პროგრამებს.

თემების ბიუჯეტში გამოიყოფა სამი გამსხვილებული ნაწილი: შემოსავლები და გასაველები ადმინისტრაციული ბიუჯეტისათვის, ბიუჯეტი ქონების შექმენისათვის და შემაჭამებელი ნაწილი.

კომუნალური ბიუჯეტების ძირითად წყაროს წარმოადგენს საკუთარი საგადასახადო შემოსავლები, ფედერაციისა და მხარეების რეგულარული დოტაციები და კრედიტები. თემებს თითქმის არ გააჩნიათ საკუთარი შემოსავლები ეკონომიური საქმიანობისაგან, რადგან უმრავლეს შემთხვევაში ის არამომგებიანი ან გეგმიურად წაგებიანია.

საგადასახადო შემოსავლების განაწილება ფედერაციას, მხარეებსა და თემებს შორის ძალზე დახლართულია. მათ შორის ყოველთვის წარმოიშობა მწვავე საკითხები, რომლებიც, ნაწილობრივ, წყდება ყოველწლიური დამატებითი შეთანხმების მეშვეობით. თემებს გააჩნიათ ორი სახის საგადასახადო შემოსავლები: შემოსავლები, რომელიც მხოლოდ თემებს ეკუთვნის და შემოსავლები, რომელიც ნაწილდება ფედერაციას, მხარეებსა და თემებს შორის (იხ. ცხრ. 6).

გადასახადის სახეები	ჯამი (მლნ. ლარი)	% გადა- სახადების საფრ- თა გამოდან	ეს აუთონი და რამდენი %
1	2	3	4
1. საშემოსავლო	101327	42,3	ფედერაციას — 43% მხარეებს — 43% თემებს — 14%
2. კორპორაციული	10403	4,3	ფედერაციას — 50% მხარეებს — 50%
3. ჭონებრივი	3410	1,4	მხარეებს — 100%
4. მიწათსარგებლობაზე	3521	1,5	თემებს — 100%
5. სარეწაო მათ შორის: — რეწვის შემოსავალზე და სარეწაო კაპიტალზე	18775	7,8	ფედერაციას — 20% მხარეებს — 20% თემებს — 60%
— ანაზღაურებელი ხელფასის ჯამზე	2794	1,2	თემებს — 100%
6. მიწის შეძენაზე	1384	0,6	მხარეებს და თემებს
7. კაპიტალისა და თამასუქების მოძრაობაზე	496	0,23	ფედერაციას — 100%
8. დამატებულ ღირებულებაზე	33593	14	ფედერაციას — 69% მხარეებს — 31%
9. სადაზღვევო	1119	0,5	ფედერაციას — 100%
10. ხანძარსაწინააღმდეგო	196	—	მხარეებს — 100%
11. ავტომობილებზე	5159	2,2	მხარეებს — 100%
12. შუშხუნა ღვინოებზე	334	0,1	ფედერაციას — 100%

მაკაჰხე სხრილის ბაზრამლაჰა

1	2	3	4
13. ბენზინზე და ნავთობ-პროდუქტებზე	16052	6,7	ფედერაციას -- 100%
14. თამბაქოზე	8952	3,7	ფედერაციას — 100%
15. მაგარ ალკოჰოლზე	3288	1,4	ფედერაციას — 100%
16. ძმარზე	4	—	ფედერაციას — 100%
17. ლუღზე	1262	0,5	მხარეებს — 100%
18. ყავაზე და ჩაიზე	1234	0,5	ფედერაციას -- 100%
19. შაქარზე, მარილზე, ასანთზე	192	—	ფედერაციას — 100%
20. ელექტრონათურებზე	112	—	ფედერაციას — 100%
21. სათამაშო ბანქოზე	6	—	ფედერაციას — 100%
22. დოღზე და ლატარიებზე	721	0,3	მხარეებს — 100%
23. სხვადასხვა (სასმელებზე, გასართობ დაწესებულებებსა და კინოზე, ძალუბის მფლობელებზე, ნადირობაზე და მეტეჯეობაზე და ა.შ.)	414	0,2	თემებს — 100%
24. გადახდილი გადასახადების ჯამი	239060	100	

სიდიდის მიხედვით უმნიშვნელოვანესია საშემოსავლო გადასახადი, ხოლო სათემო ბიუჯეტისათვის კი, აგრეთვე, სარეწაო და მიწათსარგებლობაზე გადასახადები. თემებს გააჩნიათ უფლებამოსილი კანონების ფარგლებში დაწესონ სარეწაო და მიწათსარგებლობის გადასახადი. სარეწაო გადასახადი ვრცელდება სადაზღვეო კომპანიების, სააქციო საზოგადოებების, სარეწაო საწარმოების წლიურ წმინდა შემოსავალზე. ადრე მიღებული ზარალის გათვალისწინებით დაბეგრას ექვემდებარება: სარეწაო შემოსავალი და კაპიტალი, აგრეთვე, გადახდილი ხელფასის ჯამი. განაკვეთები წესდება 1%-დან 5%-მდე სიდიდით. მიწათსარგებლობაზე გადასახადი ნაწილდება სასოფლო-სამეურნეო და სატყეო საწარმოებზე, აგრეთვე, ისეთ ნაკვეთებზე, რომლებზეც განლაგებულია საწარმოო და სხვა ნაგებობები.

იმის გამო, რომ სარეწაო, და მიწათსარგებლობის გადასახადის გადამხდელებად

გვევლინებიან ქალაქისა და სოფლის წერილი, კრიზისულ სიტუაციაში არამდგრადი საწარმოები, თემების საგადასახადო შემოსავლების ეს ნაწილი არასტაბილურობით გამოირჩევა და ვერ უზრუნველყოფს თემების საგადასახადო წილის ზრდას სახელმწიფო საერთო საგადასახადო შემოსავლებში (უქანასკნელი ორი ათწლეულის მანძილზე თემების საგადასახადო წილი 13%-ით შემცირდა).

თემების, მხარეებისა და ფედერაციის ბიუჯეტებში საგადასახადო შემოსავლების ხვედრითი წილის შედარება საერთო ხარჯებთან, რომლებიც ნაწილდება ფედერაციას, მხარეებსა და თემებს შორის, შემდეგ სურათს იძლევა: თემების წილი ყველა დანახარჯებში დაახლოებით 25%-ია, მხარეებისა — 30%, ფედერაციისა — 45%; საგადასახადო შემოსავლების ხარჯზე დანახარჯების დაფარვის წილი თემებისათვის შეადგენს 26%-ს, მხარეებისათვის — 62%-ს, ფედერაციისათვის — 69%-ს.

ფედერაციისა და მხარეების პრიორიტეტი საგადასახადო პოლიტიკაში უზრუნველყოფილია აგრეთვე იმით, რომ თემებს არ გააჩნიათ ადგილობრივი გადასახადების მოქნილი რეგულირების შესაძლებლობა. ამ გადასახადების სტანდარტული სიდიდე წესდება მხარეთა ფინანსური უწყებების მიერ. თემებს გააჩნიათ მხოლოდ გადასახადის შემცირების ან მისგან განთავისუფლების უფლება.

თემების ფინანსური სახსრების მნიშვნელოვან ნაწილს წარმოადგენს შენატანები და ბაჟები (ისინი შეადგენენ თემების ბიუჯეტების სამშემოსავლო ნაწილის დაახლოებით 15%-ს). შენატანები წარმოადგენენ მოსახლეობის გარკვეულ ნაწილის გადასახდელს, რომლებიც შეიტანება შემდგომი პირდაპირი ან არაპირდაპირი გამორჩენის მიღების მიზნით. ამგვარი სახის შენატანებს მიეკუთვნება გადასახდელები ქუჩების კეთილმოწყობაზე; გაზით, წყლით, ელექტროენერჯით მომარაგების სისტემების მოდერნიზაციაზე; ტურისტული და სამკურნალო შენატანები. ასეთი შენატანების ჯამური ოდენობა შეადგენს 2,5-3 მლრდ. მარკას.

ბაჟი თემის ბიუჯეტში შეიტანება როგორც თემების ორგანოების კონკრეტული საქმიანობის ან სათემო დაწესებულებებით სარგებლობის საფასური. ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლებში შემოდის გადასახდელი ლიცენზიებისა და პატენტების გაცემისათვის, სათემო თუზებით, სპორტული დარბაზებით, მუზეუმებით, ბიბლიოთეკებით სარგებლობისათვის.

თემის დანახარჯების ძირითად სახეებს მიეკუთვნება დანახარჯები ინვესტიციებზე — 30%, პერსონალზე — 29%, სოციალური დანიშნულების ხარჯები — 10%, დანახარჯები კრედიტზე და ვალებზე წლიური პროცენტების გადახდაზე — 10%. კრედიტების წილი თემის დანახარჯების დაფარვაში 10%-ს აღემატება. თემებს ნებადართული აქვთ რეგულარულად აიღონ კრედიტები მხოლოდ

ინვესტიციებისათვის, ინვესტიციების ხელშეწყობისათვის და ვალების კონსოლიდაციისთვის. აკრძალულია კრედიტების გამოყენება საერთო ხასიათის დანახარჯებისათვის (მაგალითად, ხელფასის გადახდისათვის).

სხვა სახელმწიფოებთან შედარებით, გერმანიაში განსაკუთრებით კარგად მოქმედებს თემების საკრედიტო ოპერაციებზე სახელმწიფო კონტროლის სისტემა. კრედიტის მიღების აუცილებელი პირობაა გადასაკრელი პრობლემის განსაკუთრებულობა და ღონისძიებათა განხორციელებისათვის ფინანსური საშუალებების სხვა წყაროებიდან მოზიდვის შეუძლებლობა. კრედიტები გაიცემა მაღალი პროცენტებით, ხოლო მათი დაფარვა უნდა მოხდეს მიმდინარე ბიუჯეტიდან.

თემების ბიუჯეტების ფორმირებაში განსაკუთრებითი ადგილი უკავია ცენტრალური ხელისუფლების სუბსიდიებს. ფაქტურად, საქმე ეხება საგადასახადო შემოსავლების გადანაწილებას. თემების შემოსავლების ნაწილში საკუთარი გადასახადები და სახელმწიფო სუბსიდიები 60%-ს აღემატება. სუბსიდიების პრაქტიკა მოუთხოვს ფინანსური საშუალებების განმგებლობის ცენტრალიზაციის პროცესზე, რაც აძლიერებს კომუნალური ორგანოების საქმიანობის პირდაპირი ადმინისტრირების და კონტროლის შესაძლებლობას. გერმანიაში სუბსიდიებს აქვს სპეციალური დანიშნულება. მათი სიდიდე, მეტწილად, დამოკიდებულია არა თემების მცხოვრებთა რიცხვზე და თემების ფინანსურ ბაზაზე, არამედ სახელმწიფოს საერთო ეკონომიკურ პოლიტიკაზე, რომელიც ხორციელდება ვერტიკალური და ჰორიზონტალური ფინანსური გათანაბრების საშუალებით. სუბსიდიები განსაზღვრავენ თემების ეკონომიკური საქმიანობის მიმართულებებს, გამოხატავენ ფედერაციისა და მხარეების ხელისუფლებისაგან მათი ეკონომიკური და ფინანსური დამოკიდებულების მაღალ დონეს.

დღეისათვის თემების მთელი ხარჯების 4/5 განისაზღვრება ფედერალური და მხარეთა კანონმდებლობით. ქალაქებში კი ადმინისტრაციული ბიუჯეტის 6% რჩება კომუნალური ორგანოების თავისუფალ განკარგულებაში.



# თავი V. დიდი ბრიტანეთის ადგილობრივი მმართველობა

## 1. მმართველობის ცენტრალურ და ადგილობრივ ორგანოებს შორის ურთიერთობათა ბანვეითარების მოკლე ისტორიული მიმოხილვა

დიდ ბრიტანეთში ჩაისახა და დამკვიდრდა ადგილობრივი მმართველობის ე.წ. ანგლოსაქსონური სისტემა, რომელშიც ფართო გაერყელება ჰყოფა მსოფლიოში. ასეთი სისტემის ერთ-ერთი ძირითადი ნიშანია ადგილებზე მთავრობის სრულუფლებიან წარმომადგენელთა, როგორც არჩევითი ორგანოების მიუხედავად, არარსებობა. ცენტრალური ორგანო, რომელიც უზრუნველყოფდა ადგილობრივ ორგანოებს, პირველად შეიქმნა 1871 წელს (ადგილობრივი მმართველობის დაპარტამენტი). 1945 წლის შემდეგ ადგილობრივი ორგანოები ებარა საბინაო მეურნეობის სამინისტროს, რომელსაც 1951 წელს დაერქვა საბინაო მეურნეობისა და ადგილობრივი მმართველობის სამინისტრო. 1969 წელს შეიქმნა ადგილობრივი მმართველობისა და რეგიონული დაგეგმვის სამინისტრო, ხოლო 1970 წელს ჩამოყალიბდა გარემოს დაცვის „სუპერსამინისტრო“, რომელშიც გაერთიანდნენ ადგილობრივი მმართველობისა და რეგიონული დაგეგმვის, მშენებლობისა და ტრანსპორტის სამინისტროები.

ადგილობრივი მმართველობის ბრიტანული სისტემის ევოლუციას ხანგრძლივი ესტორია აქვს. ეს სისტემა აღმოცენდა სამეფო ქარტოების საფუძველზე, რომელიც ქალაქებს და თემებს აძლევდა პრივილეგიებს ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტაში და მიწის მესაკუთრე-ფეოდალებთან ურთიერთობაში. ასეთ ქალაქებს ჰქონდათ უფლება შეექმნათ საკუთარი ადმინისტრაციული ორგანოები, ჰქონოდათ კოოპერაციული საკუთრება და შეეძლოთ აერჩიათ მომროგებელი მოსამართლეები.

XIX საუკუნეში სამრეწველო რევოლუციამ განსაზღვრა ადგილებზე მმართველობის სრულყოფის აუცილებლობა. მთავრობამ დაიწყო სპეციალური კომპეტენციის ადგილობრივი ორგანოების შექმნა. ჯანმრთელობის დაცვის ადგილობრივი სამსახურის ორგანიზაციის საფუძველი ჩაეყარა 1848 წელს ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ პარლამენტის კანონის მეშვეობით; გზების შენახვის უზრუნველყოფის ორგანოების შექმნა დაიწყო 1835 წლის კანონის

საფუძველზე, ხოლო დაწყებითი სწავლების ორგანოები წარმოიქმნა პარლამენტის 1870 წლის აქტის მიღების შემდეგ.

1835 წელს, მუნიციპალური კორპორაციების შესახებ აქტის საფუძველზე ინგლისსა და უელსში განისაზღვრა 178 ქალაქის კორპორაციული სტატუსი. კანონი ითვალისწინებდა გადასახადის გადამხდელთა მიერ მუნიციპალური მრჩეველების არჩევას, საბჭოების სხდომების საჩარობას, მათი ფინანსური საქმიანობის შემოწმების შესაძლებლობას.

„ადგილობრივი მმართველობის შესახებ“ კანონის შესაბამისად, 1888 წელს დაიწყო საგრაფოების არჩევითი საბჭოების შექმნა, რომლებსაც ევალბოდათ გზების შენახვა, უსახლკაროებისა და ბავშვებისათვის თავშესაფრის უზრუნველყოფა, პოლიციის საქმიანობის ხელშეწყობა. ამავე აქტის საფუძველზე დაიწყო ქალაქ-საგრაფოების მუნიციპალური საბჭოების შექმნა, რომლებიც საგრაფოთა მუნიციპალიტეტებისაგან დამოუკიდებელ, საერთო კომპეტენციის ორგანოებს წარმოადგენდნენ და მოქმედებდნენ იმ დიდი ქალაქების ფარგლებში, რომელთა მოსახლეობა 50 ათასს და მეტს კაცს შეადგენდა. ამ კანონმა ვერ გადაწყვიტა საგრაფოების და ქალაქების საბჭოებს შორის ურთიერთობის პრობლემა, ამიტომ 1894 წელს მიიღეს ახალი კანონი „ადგილობრივი მმართველობის შესახებ“, რომელიც ითვალისწინებდა ქალაქისა და სოფლის არჩევითი საოლქო საბჭოების შექმნას. მათი უფლებამოსილება, ქალაქ-საგრაფოებთან შედარებით, უფრო ვიწრო იყო და, ძირითადად, შემოიფარგლებოდა ჯანმრთელობის დაცვისა და საგზაო საქმიანობის საკითხებით. ამ კანონით გამოცოცხლდა სამრევლოების საქმიანობა, რომელთაც ნება მიეცათ შეექმნათ სამრევლოს საბჭოები, თუ მრევლის მოსახლეობა აღემატებოდა 300 ამომრჩეველს.

1902 წელს გაუქმდა ადგილობრივი ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებელი სასკოლო სწავლების მმართველობის ორგანოები. მათ მაგივრად მუნიციპალიტეტებში შეიქმნა შესაბამისი კომიტეტები. ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს მიეცათ მიწის ნაკვეთების გამოყენებასა და განვითარებაზე კონტროლის უფლება; მათ ევალბოდათ დახმარებოდნენ უმუშევრებს სამუშაოს მოძებნაში, გაეთვარიებინათ საზოგადოებრივი მომსახურების სფერო (საზოგადოებრივი ტრანსპორტი, წყალმომარაგება, ელექტროფიკაცია, გაზომარაგება და სხვა); უზრუნველყოთ გარემოს დაცვა და დამსუფრთხილება მომსახურება. ამ პერიოდში ბევრმა სამსახურმა განიცადა ე.წ. მუნიციპალიზაცია, ხნუ კერძო სექტორიდან გადავიდა მუნიციპალიტეტის გამგებლობაში; ვაინარდა მუნიციპალური საკუთრება. ამ პერიოდს ინგლისის მუნიციპალიტეტების „ოქტოს

ბანას" უწოდებენ.

XX საუკუნის 30-იანი წლებიდან იმპლაგია სხვა ტენდენციამ. მართვის მუნიციპალური ორგანოების რიცხვის ზრდა, ფინანსების მუდმივი დეფიციტი და სამრეწლო და სათემო საბჭოების მმართველობითი პერსონალის მცირერიცხოვნობა აღარ შეესაბამებოდა მსხვილ ბიზნესის განვითარების მოთხოვნებს. ამიტომ, მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ, ადგილობრივი ხელისუფლების განმგებლობიდან ამოღებულ იქნა ელექტრო-და გაზომომარაგება. წყალმომარაგების სფეროს ორგანიზაცია რიცხვი 1970 წლისათვის შემცირდა 1250-დან 300-მდე უფრო მსხვილ ადგილობრივი და განალკევებული სახელმწიფო ორგანოების მიერ მცირე სამსახურების შთანთქმის გზით; ჯანდაცვის ადგილობრივი ორგანოები გადაცემულ იქნა სახელმწიფო მმართველობის რეგიონული სისტემის განმგებლობაში. სახელმწიფო მმართველობის პრაქტიკისათვის კვლავ დამახასიათებელი გახდა ისეთი ორგანოების სისტემის შექმნა, რომლებიც განაგებდნენ ტრანსპორტს, გზებს, წყალსატევების დაცვას და ადგილობრივი გადასახადების დადგენას; გაძლიერდა ცენტრალური მთავრობის გავლენა მუნიციპალიტეტების საქმიანობის ყველა სფეროში. მიუხედავად ამისა, ადგილობრივი მმართველობის სისტემა იმეამად ჯერ კიდევ გავლენიან ძალად რჩებოდა. მუნიციპალიტეტებმა გააძლიერეს კიდევ თავისი საქმიანობა ქალაქის განვითარების დაგეგმვაში, ეროვნული პარკების შენახვის კონტროლში, ბავშვებისათვის დახმარების გაწევის საქმეში.

1961 წლისათვის ინგლისში, ლონდონის სისტემის გარდა, იყო 48 ადმინისტრაციული საგრაფო, 285 მუნიციპალური ქალაქი, 491 საქალაქო ოკრუგი და 1 ათას სამრეწლო დაყოფილი 415 არასაქალაქო ოკრუგი.

● მმართველობის ადგილობრივი სისტემის შემდგომი რეფორმები მიმართული იყო დიდი ლონდონის მართვის მოადერინიზაციისაკენ, მუნიციპალიტეტების, საგრაფოებისა და ოკრუგების მმართველობის ორგანოებს შორის შეუთანხმებლობის აღმოფხვრისაკენ, ჯეიუნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის გადასინჯვისა და მმართველობაში ტერტალიზაციის გაძლიერებისაკენ.

დიდი ბრიტანეთის ადგილობრივი მმართველობის იმეამად არსებული სისტემა ჩამოყალიბებულ იქნა 1967-72 წლების რეფორმების საფუძველზე.

## 2. მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების სტრუქტურა და უნაწიები

1972 წელს დიდი ბრიტანეთის პარლამენტმა მიიღო კანონი „ინგლისისა და უელსის ადგილობრივი მმართველობის შესახებ“<sup>1</sup>. რომლითაც შემოღებულ იქნა მართვის ორსაფეხურიანი სისტემა. ქვეყანა დაიყო საგრაფოებად (მ.შ. მეტროპოლიტენურ საგრაფოებად, რომლებიც შეესაბამებიან მსხვილ საქალაქო აგლომერაციებს), ხოლო საგრაფოები — ოკრუგებად. ახალი სისტემის საფუძველი გახდა საგრაფოები. მათ გადაეცათ ყველა მნიშვნელოვანი ფუნქცია, რომელთა განხორციელება, კანონის მიხედვით, შეეძლოთ ადგილობრივ საარჩევნო ორგანოებს. ოკრუგებს (მეტროპოლიტენურის გარდა) მიენიჭათ მეორეხარისხიანი ფუნქციები.

ძველი (ისტორიული) საგრაფოები შენარჩუნებულ იქნა და ინგლისში შეიქმნა 6 ახალი მეტროპოლიტენური საგრაფო. მეტროპოლიტენურ საგრაფოებს მართავენ საგრაფოების მეტროპოლიტენური საბჭოები. თითოეული საგრაფოს ტერიტორიაზე შეიქმნა მეტროპოლიტენური ოკრუგები (სულ 36): დიდი მანჩესტერის საზღვრებში — 10; მერსისაიდის — 5; სამხრეთ იორკშირის — 4; დასავლეთ იორკშირის — 5; თაინსა და უეარას — 5; დასავლეთ მიდლენდის — 7. ინგლისის დანარჩენი ტერიტორია დაყოფილ იქნა 39 არამეტროპოლიტენურ საგრაფოებად, რომელთა შემადგენლობაში შედიხა 296 საგრაფო ოკრუგი და დაახლოებით 10250 სამრევლო.

ახალი საგრაფოები მნიშვნელოვნად უფრო მსხვილი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულებია, მათი მოსახლეობა შეადგენს 280 ათასიდან 1 მლნ.400 ათასამდე კაცს (ხოლო მეტროპოლიტენურში — 1 მლნ.209 ათასიდან 2 მლნ.729 ათასამდე). ოკრუგები მოიცავენ, საშუალოდ, 75-100 ათას მცხოვრებს.

ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების შესახებ კანონის მიხედვით უელსიც დაიყო 8 საგრაფოდ, რომლებიც მოიცავენ 37 ოკრუგს. ადგილობრივი მმართველობის დაბალ რგოლს უელსში წარმოადგენს თემი.

საგრაფოებად და ოკრუგებს ხელმძღვანელობს საბჭო, რომელშიც შედიან თავმჯდომარე და მრჩეველები. საბჭოს წევრები აირჩევიან სამრევლოების (ან თემების) მიერ 3 წლის ვადით. საბჭოს თავმჯდომარე ყოველწლიურად აირჩევა საბჭოს

<sup>1</sup> 1. დიდ ბრიტანეთში ადგილობრივი მართვის ორგანიზაციის საქმეში არსებობს განსხვავება ინგლისს, უელსს, შოტლანდიასა და ჩრდილოეთ ირლანდიას შორის.

მიერ თავისი შემადგენლობიდან და ასრულებს ფუნქციებს შემცველის არჩევამდე.

სამრევლოს შეუძლია აირჩიოს საბჭო, თუ მისი მოსახლეობა ითვლის 200 და მეტ ამომრჩეველს. თუ ამომრჩეველი ნაკლებია, მაშინ გადაწყვეტილებას იღებს საერთო კრება. რამდენიმე სამრევლოს შეუძლია აირჩიოს ერთი საბჭო. ინგლისსა და უელსში არის 8 ათასამდე არჩევითი სამრევლო და სათემო საბჭოები. ამ ორგანოში შედიან თავჯდომარე და საბჭოს წევრები, რომელთა რიცხვი არ უნდა იყოს 5-ზე ნაკლები.

სათემო ორგანოები არ წარმოადგენენ მმართველობის ადგილობრივ ორგანოებს, რადგან არ ფლობენ იურიდიული პირის სტატუსს და არ გააჩნიათ საკუთარი ფონდები. სათემო და სამრევლო საბჭოების ძირითადი მიზანია ადგილობრივ საოკრუგო ორგანოებში წარმომადგენლობა.

ჩრდილოეთ ირლანდიაში ფუნქციონირებს 26 საოკრუგო საბჭო (6 საგრაფოს საზღვრებში), რომლებსაც აკისრიათ „ტერიტორიის განვითარებისა“ და ადგილობრივი მნიშვნელობის ყველა სამსახურის ხელმძღვანელობის ამოცანა (მათ შორის საგზაო საქმეთა, წყალმომარაგების, განათებისა და საბინაო მშენებლობის ხელმძღვანელობისა). ოკრუგებში მოსახლეობის რიცხოვნობა დიდად განსხვავებულია და მერყეობს 13 ათასიდან 350 ათასზე მეტ კაცამდე. ლონდონსაც ასევე აქვს მმართველობის ორრგოლიანი სისტემა. ამასთან ერთად, იგი არსებითად განსხვავდება ჰევენის სხვა ნაწილებში მმართველობის სისტემისაგან. „ლონდონის ადგილობრივი მმართველობის შესახებ“ 1963 წლის კანონის მიხედვით გათვალისწინებულია დიდი ლონდონის საბჭოს შექმნა და ლონდონის ცენტრში სითის კორპორაციის შენარჩუნება. დიდი ლონდონის მუნიციპალიტეტი შედგება თავმჯდომარისაგან, ოლდერმენებისა და მრჩეველებისაგან და ითვლება ქალაქის საბჭოდ. მრჩეველები აირჩევიან 3 წლით, ოლდერმენები აირჩევიან მრჩეველების მიერ 6 წლით და შეადგენენ მრჩეველთა რიცხვის 1/16-ს. თავმჯდომარე, ვიცე-თავმჯდომარე და თავმჯდომარის მოადგილე აირჩევიან 1 წლის ვადით.

ლონდონი დაყოფილია 32 საქალაქო ტერიტორიად, რომლებსაც მართავენ არჩევითი ორგანოები — მუნიციპალური საბჭოები. თითოეული საბჭო ირჩევს მერს, მის მოადგილეს და ამტკიცებს ოლდერმენებს.

სითის გამგეობას აქვს საკუთარი დაწესებულება, რომელიც შედგება ლორდ-მერის, შერიფების, ოლდერმენებისა და კომპანების წარმომადგენლებისაგან. საერთო საბჭო (ლონდონის სითის მმართველობის ძირითადი ორგანო) შედგება ლორდ-მერის, ოლდერმენებისა და 159 არჩევითი წევრისაგან.

1966 წელს პარლამენტმა შემოიღო ომბუდსმენის თანამდებობა მთავრობის

დაწესებულებების მიმართ ამომრჩეველთა საჩივრების განხილვის მეთვალყურეობისათვის. 1974 წელს შეიქმნა ომბუდსმენის ორი ახალი პოსტი: ერთმა უნდა განიხილოს საჩივრები ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო ორგანოების მიმართ, მეორემ — საჩივრები ადგილობრივი მმართველობის საქმიანობის მიმართ.

შოტლანდიაში, 1975 წლის რეფორმით, გამსხვილებული საგრაფოების ბაზაზე შეიქმნა 9 რეგიონი, რომლებსაც მართავენ რეგიონული საბჭოები. ჩამოყალიბდა აგრეთვე, 53 საოკრუგო, 3 კუნძულის და 1343 სათემო საბჭო.

ინგლისის, უელსის და შოტლანდიის ადგილობრივი ორგანოების მთელი მმართველობითი საქმიანობა ხორციელდება საბჭოების, კომისიებისა და ადმინისტრაციული აპარატის მიერ.

დიდი ბრიტანეთის მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების ორგანიზაციის ორგანოიანი სტრუქტურა (საგრაფოებისა და ოკრუგების მუნიციპალური საბჭოები) ვერ უზრუნველყოფს ადგილობრივ ხელისუფლებასთან მოსახლეობის თანამშრომლობის მაღალ დონეს.

სამრევლო, საქალაქო და სათემო საბჭოები არ არიან აღჭურვილნი ავტონომიურ იურიდიულ პირთა სტატუსით. მათ არ გააჩნიათ ფართო უფლებამოსილება და საკუთარი ფონდები. ასეთი საბჭოების ძირითადი მიზანი არის წარმომადგენლობა და მმართველობის ადგილობრივი ორგანოებისა და სხვა საჭარო ორგანოების მიერ თავისი აზრისა და იმათი აზრის გამოხატვა, რომელსაც ისინი წარმოადგენენ.

ამასთან ერთად, 1974 წლამდე ინგლისის მოსახლეობის 75% ცხოვრობდა იმ ადგილებში, სადაც არ არის სამრევლო ორგანოები. 1974 წელს გარემოს დაცვის დეპარტამენტმა გამოსცა საკონსულტაციო დოკუმენტი ასეთ ტერიტორიებზე სტატუსის არმქონე „მეზობელი“ თემების საბჭოების ორგანიზაციის შესახებ. „მეზობელი“ თემების საბჭოებს უნდა გაეერთიანებინათ პატარა ტერიტორიები მცხოვრებთა საერთო ინტერესების გამოხატვის, დაგეგმვის, საგზაო მოძრაობის რეგულირების ზოგიერთი საკითხის გადაჭრის და სხვ. მიზნით. 1980 წლისათვის შეიქმნა 240 ასეთი ორგანო. მაგრამ, ვინაიდან ისინი არ წარმოადგენენ სტატუსის მქონე ერთეულებს, მათი სიდიდე, უფლებამოსილება, ფინანსური შესაძლებლობები მნიშვნელოვნად ცვალებადია. მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობაში „მეზობელი“ თემების საბჭოები არცთუ მცირე როლს ასრულებენ. ისინი ნაკლებ ბიუროკრატიულია, მათი კრებები ღიაა. წამოყენებული საკითხებით დაინტერესებულია შესაბამისი რაიონების მოსახლეობის უმრავლესობა. ასეთი საბჭოების ორგანიზაცია და საქმიანობა შეესაბამება წარმომადგენლობითი დემოკრატიის კონცეფციას.

მუნიციპალური საბჭოები თვითონ განსაზღვრავენ თავიანთი საქმიანობის პროგრამას. ზოგჯერ პარლამენტი ავალდებულებს მათ განსახილველად მიიღონ ესა თუ ის საკითხი.

დისკუსიათა უმრავლესობა საბჭოებში ტარდება შესაბამისი კომისიის თავმჯდომარის ხელმძღვანელობით. სხდომის აქტები და ოქმები ხელმისაწვდომია ამომჩევლებისათვის.

მუნიციპალიტეტების უმრავლესობაში სესიები ყოველწლიურად ტარდება. სხვა ორგანოები (მაგალითად, დიდი ლონდონის საბჭო) სხდომას ატარებენ ყოველთვიურად ან კვარტალში ერთხელ. სესია ბევრი რამით პარლამენტის სხდომას ემსგავსება.

ყველა მუნიციპალური საბჭო თავისი ფუნქციების ნაწილს გადასცემს კომისიებს. საბჭოების მუშაობის მნიშვნელოვან ნაწილს შეადგენს კომისიების აქტების დამტკიცება, მათი ანგარიშების განხილვა, კომისიების საქმიანობის ანალიზი და მათი მუშაობის გაუმჯობესების რეკომენდაციების შემუშავება. საბჭოს ხელმძღვანელობის მის წყევრთა რიცხვიდან არჩეული თავმჯდომარე ადგილობრივი მმართველობის ორი წამყვანი რგოლის საბჭოები თავის მმართველობით საქმიანობას ახორციელებენ სესიების, კომისიების მუშაობისა და აღმასრულებელი აპარატის მეშვეობით.

დიდი ბრიტანეთის მუნიციპალური ორგანოების სისტემაში, როგორც წესი, იქმნება ორი სახის კომისიები:

1. მმართველობის ცალკეული დარგების, ანუ ე.წ. ვერტიკალური კომისიები;
2. კომისიები, რომლებიც ახორციელებენ ვერტიკალური კომისიებისა და მმართველობის ორგანოების მუშაობის კოორდინაციის ფუნქციებს (ე.წ. პორი-ზონტალური კომისიები).

ამ კომისიების გარდა, რეგიონულ, საგრაფო და საოკრუგო მუნიციპალიტეტებს 'შეუძლიათ' შექმნან სპეციალური და მულტივი კომისიები. მუნიციპალიტეტების ერთობლივი მოქმედების საჭიროების დროს იქმნება ე.წ. გაერთიანებული კომისია, რომელსაც აკალიბრებს მმართველობის ორი ან მეტი ორგანო. სტატუტარული კომისიები, ძირითადად, იქმნება საზოგადოებრივი წესრიგის უზრუნველყოფისათვის (მაგალითად, პოლიციის საქმეთა კომისია).

მუნიციპალური კომისიითაა საქმიანობის ძირითად სფეროს მიუყვთვნება სხვადასხვა სოციალური სამსახური, განათლება, ფინანსები. კომისიითაა რიცხვი, პერსონალური შემადგენლობა და უფლებამოსილებანი წინასწარ განისაზღვრება თითოეული საბჭოს რეგლამენტის ნორმებით. ასეთი რეგლამენტი ადგენს, აგრეთვე,

მუნიციპალური საბჭოსა და მის ქვედანაყოფთა სტრუქტურას, უფლებამოსილებას და საქმიანობის პროცედურას, სესიის ქვორუმს.

კომისია ვალდებულია ინფორმირებული ყავდეს მუნიციპალიტეტი თავისი საქმიანობის ყველა პრობლემის შესახებ. კანონმდებლობა კრძალავს კომისიებისათვის უფლებამოსილების გადაცემას იმ საკითხებზე, რომელიც ეხება ფინანსურ სესხებს ან ადგილობრივი გადასახადების დონის განსაზღვრას. ამ საკითხებზე მათ შეუძლიათ მხოლოდ რჩევის სახით მისცენ აუცილებელი კონსულტაციები, აგრეთვე გააკონტროლონ თანამდებობრივი პირების ფინანსური საქმიანობა.

კომისიების რიცხობრივი შემადგენლობა შეიძლება ფრიად განსხვავდებოდეს. ამ ორგანოების შექმნის ძირითად კრიტერიუმს წარმოადგენს მათი, როგორც მომუშავე ორგანოების საქმიანობის უზრუნველყოფა. ამ მიზნით მათ ეძლევათ ახალ წევრთა კოაბტაციის უფლება იმ პირთა რიცხვიდან, რომლებიც არ ითვლებიან მუნიციპალური საბჭოების წევრად, მაგრამ აქვთ მაღალი პროფესიული მომზადება განსაზღვრულ სფეროში. ასეთ წევრთა კოაბტაციას აქვს როგორც უპირატესობა, ასევე ნაკლოვანებები. უპირატესობას წარმოადგენს ობიექტური ექსპერტიზისა და პრობლემების ანალიზისადმი სხვადასხვანაირი მიდგომის უზრუნველყოფა; გარდა ამისა, კოაბტირებულთა უპარტიოება საშუალებას იძლევა შესუსტდეს რომელიმე პოლიტიკური პარტიის თამყდომარის გავლენა კომისიებზე. ნაკლოვანი მხარეა კომისიის შექმნის პროცედურის დემოკრატიული ხასიათის შესუსტება, ადგილობრივ მოსახლეობასთან კოაბტირებულთა კავშირის უქონლობა.

მუნიციპალურ ორგანოებს ესაქიროებათ იურისტები, ბუღალტრები, მასწავლებლები, ქალაქის დაგეგმარების სპეციალისტები, ინჟინრები, არქიტექტორები, სამუშაო ძალა, კლერკები, დამხმარე აპარატი. დიდი ბრიტანეთის ადგილობრივი მმართველობის სისტემაში 1979 წელს მუშაობდა დაახლოებით 2359 ათასი კაცი. აქედან 20% იყო ტექნიკური პერსონალი; 30% — მასწავლებლები, პოლიციელები, მეხანძრეები; 50% — ფიზიკურად მშრომელი.

მუნიციპალურ საბჭოებს მინიჭებული აქვთ წამყვანი მოხელეების და სპეციალისტების დაქირავების და ზოგიერთი განყოფილების ხელმძღვანელის (მათ შორის, განათლების განყოფილების და პოლიციის უფროსების, სხვადასხვა სოციალური სამსახურის დირექტორების და სხვა) დანიშვნის აუცილებელი დამტკიცების უფლებამოსილება.

ადგილობრივი საბჭოს აღმასრულებელი ორგანოს მეთაური (მთავარი ადმინისტრატორი) აერთიანებს ყველა განყოფილების მუშაობას. საგრაფოების



ორგანოებში მას ხანდახან აქვს თავისი საკუთარი განყოფილება, რომლის აპარატი კავშირუბრუნობაშია ცალკეულ განყოფილებებთან, მუნიციპალურ მრჩეველებთან და კომისიებთან.

საგრაფოების მუნიციპალიტეტები ადგენენ და ამტკიცებენ ათწლიან ტერიტორიულ გეგმებს, რომლებიც მოიცავენ გზების გამოყენებისა და გაუმჯობესების, სხვადასხვა საწარმოო და სოციალურ-კულტურული ობიექტების, საზოგადოებრივი სარგებლობის დაწესებულებების (საცხოვრებელი ბინები, სკოლები, სასოფლო-სამეურნეო და კომერციული დაწესებულებები) მშენებლობის ამოცანებს. გეგმები შედგენილია შესაბამისი ტერიტორიების გეოგრაფიული, სოციალური და დემოგრაფიული ფაქტორების მხედველობაში მიღებით. ამ გეგმების შედგენის დროს მუნიციპალიტეტი მუდმივად იღებს კონსულტაციებს რეგიონული სამთავრობო დაწესებულებებისა და საოკრუგო საბჭოებისაგან. გეგმა მტკიცდება გენერალური მდივნის მიერ. საერთო ტერიტორიული გეგმის შესაბამისად საოკრუგო საბჭოები ადგენენ თავიანთ ლოკალურ გეგმებს.

მუნიციპალური ორგანოები აკონტროლებენ სამრეწველო საწარმოების საქმიანობას ატმოსფეროში გამაბინძურებელი ნივთიერებების გამოყოფასთან დაკავშირებით, თვალყურს ადევნებენ ხმაურს მათს ტერიტორიაზე, სამრეწველო მშენებლობებზე სანიტარული პირობების მდგომარეობას, კრემატორიუმების საქმიანობას, სასაფლაოების მდგომარეობას, ქუჩების გასუფთავებასა და პარკების შენახვას.

საგრაფოთა საბჭოები, რომელთა ტერიტორიაზე ნაწილობრივ ან მთლიანად მდებარეობს ეროვნული პარკები, ვალდებული არიან შექმნან კომისიები ეროვნული პარკების საკითხზე და უფლება აქვთ გამოისცენ ადმინისტრაციული ხასიათის აქტები.

უდიდეს სირთულეს წარმოადგენს ქალაქებში მიწის ნაკვეთებისა და სოფელ ადგილებში მიჩენილი მიწების გამოყენების მეთვალყურეობა. ასეთი მეთვალყურეობის სრული უფლებამოსილებით აღჭურვილი არიან ლინდონის საოკრუგო, სამრეწველო და სათემო საბჭოები. პრინციპში, ადგილობრივ ორგანოებს შეუძლიათ შეიძინონ მიწა, ამასთან, ზოგჯერ მიწის იძულებითი ჩამორთმევის შესახებ აქტის მეშვეობით მიიღონ იგი სამრეწველო მიზნებისათვის, დაცვითი ტყეებისა და ტყეპარკების მასივების შენარჩუნებისათვის, ან მიტოვებული მიწების განვითარებისათვის.

ყველა სახის ადგილობრივი ორგანოები უფლებამოსილი არიან უზრუნველყოთ მათი ტერიტორიაზე თეატრების, საცეკვაო და სხვა გასართობი დაწესებულებების

ფუნქციონირება. ამისათვის საგრაფოთა საბჭოებს, ლონდონისა და ოკრუგების ყველა საბჭოს უფლება აქვთ გასცენ თანხმობა ასეთი სახის დაწესებულებების გახსნაზე.

ყველა ადგილობრივ ორგანოს შეუძლია მისცენ თანხმობა საცურაო აუზების გახსნაზე, გააკონტროლოს მათი ექსპლუატაცია. ამასთან ერთად, ამ მიზნებისათვის მათ ნება ეძლევათ იძულებით ჩამოართვან შესაბამისი მიწის ნაკვეთები (ასეთი უფლება არ გააჩნიათ სამრეწლო და სათემო საბჭოებს).

მუნიციპალიტეტების კომპენტცია უფრო სრულად ვლინდება განათლების სფეროში. მმართველობის ადგილობრივი ორგანოები უზრუნველყოფენ ბავშვების სკოლამდელ მომსახურებას და სასკოლო განათლებას. ამ საკითხებს, ძირითადად, განაგებენ საგრაფოები და მეტროპოლიტენური ოკრუგები. ადგილობრივი მმართველობის თითოეული კომპეტენტური ორგანო ნიშნავს განათლების კომისიას, რომელიც უნდა დამტკიცდეს სახელმწიფო მდივნის მიერ.

განათლების სფეროს ხელმძღვანელობა უზრუნველყოფს სკოლებს აუცილებელი პერსონალით, ორგანიზაციას უწყობს ბავშვთა კვებას, უზრუნველყოფს სტუდენტთა ნაწილს სტიპენდიითა და განათლების გაგრძელებას იმ პირებისათვის, რომლებიც ამთავრებენ საშუალო სკოლას.

თანამედროვე პირობებში მუნიციპალურ ორგანოთა უმრავლესობას ეკისრება გადაწყვიტოს იმ ახალგაზრდების შრომითი მოწყობის პრობლემა, რომლებიც ამთავრებენ საშუალო სკოლას და კოლეჯს.

ჯანმრთელობის დაცვის მართვისათვის დიდ ბრიტანეთში გათვალისწინებულია ორგანოების სამი სახეობა:

— საავადმყოფოთა მმართველობის ორგანოები, რომელთაც ქმნიან შესაბამისი სამთავრობო დაწესებულებები;

— დანიშნული ადგილობრივი აღმასრულებელი საბჭოები;

— დაწესებულებები, რომლებსაც მართავენ მმართველობის ადგილობრივი ორგანოები.

სახელმწიფოს ურთიერთობა სამედიცინო დაწესებულებებთან ყალიბდება ხელშეკრულების საფუძველზე. მაგალითად, ამბულატორიული დახმარება ხორციელდება, უპირატესად, საერთო პრაქტიკის მქონე ექიმებთან, რომლებიც ოჯახის ექიმებზე იწოდებიან. ეს კერძო პრაქტიკაა, მაგრამ ჯანმრთელობის დაცვის საზოგადოებრივი სისტემის პირობებში. ექიმის მისაღები, მოწყობილობები, ინსტრუმენტები — ექიმის საკუთრებაა. აქ პატრონი და მუშაკი, ხელმძღვანელი და შემსრულებელი ერთი პიროვნებაა. ოჯახის ექიმები მუშაობენ მმართველობის

ადგილობრივ ორგანოებთან გაფორმებული ხელშეკრულების საფუძველზე. დიდ ბრიტანეთში ასეთ ორგანოს წარმოადგენს ოჯახის ექიმთა კომიტეტი, რომელიც შედის ჯანდაცვის საოკრუგო სამმართველოში. ხელშეკრულებაში ასახულია ექიმის მიერ სავალდებულოდ გაიანწევი სამედიცინო დახმარების ყველა სახე. ხელშეკრულება ასევე შეიცავს პასუხისმგებლობას ავადმყოფთა მკურნალობისათვის იმ დროსაც კი, როცა ექიმი არ იმყოფება ადგილზე ან ავადია (ამ შემთხვევაში მან თავად უნდა იზრუნოს შემცველზე).

საბინაო მეურნეობის საკითხებს, ძირითადად, განაგებენ მეტროპოლიტენური და არამეტროპოლიტენური საოკრუგო მუნიციპალური საბჭოები და ლონდონის სითის საერთო საბჭო. დიდი ლონდონის ფარგლებში უფლებამოსილებანი ამ სფეროში განაწილებულია დიდი ლონდონის საბჭოსა და ლონდონის ოკრუგების საბჭოებს შორის.

საბინაო მეურნეობის მართვა მოიცავს არა მარტო საკუთრივ საბინაო საკითხებს, არამედ გარემოს დაცვის, საბინაო ტერიტორიის კეთილმოწყობის, მიყრუებულ ტერიტორიების გასუფთავების პრობლემებს.

საბინაო მეურნეობის გაძლევის სამუშაოები, ძირითადად, ფინანსირდება მთავრობის ორგანოების მიერ და ბინის დამკვირავებლების გადასახდელიდან მიღებული შემოსავლებით.

მმართველობის ადგილობრივ ორგანოებს უფლება აქვთ დაავალდებულონ მესაკუთრენი გააუმჯობესონ და კეთილმოაწყონ სახლებთან მიმდებარე ტერიტორიები.

1946 წლამდე საოკრუგო მუნიციპალური ორგანოები ხელმძღვანელობდნენ საპოლიციო სამსახურს. შემდგომში პოლიციური ფორმირებები გამსხვილეს და დაუქვემდებარეს საგრაფოების (რეგიონების) მუნიციპალიტეტების სპეციალურ კომისიებს. ლონდონში და სხვა მეტროპოლიტენურ საგრაფოებში პოლიციის ძალები უშუალოდ შინაგან საქმეთა სამინისტროს დაქვემდებარებაში იმყოფება. 1964 წლის კანონით მნიშვნელოვნად შეიზღუდა მუნიციპალურ ორგანოთა უფლებამოსილებანი პოლიციის საქმიანობისადმი კონტროლისა და კონსტრუქციების დამტკიცების სფეროში.

ადგილობრივი ხელისუფლება განაგებს, აგრეთვე, ტრანსპორტისა და საგზაო საქმეთა საკითხებს. გზების მმართველობის სისტემა შედგება სახელმწიფო მდივნისა და სპეციალური ორგანოებისაგან საგრაფოების საბჭოებში, დიდი ლონდონის საბჭოში, ლონდონის საოკრუგო საბჭოებში და ლონდონის სითის საბჭოში. ზოგიერთ ფუნქციას გზების მშენებლობის სფეროში ახორციელებენ სამრეწველო და

სათემო საბჭოები.

ლონდონის ფარგლებს გარეთ გზების შენახვის ძირითად სამუშაოებს ხელმძღვანელობენ საგრაფოების საბჭოები. საოკრუგო საბჭოები ამ დროს მოქმედებენ როგორც ცენტრალური მთავრობის აგენტები.

ადგილობრივი ორგანოები ვალდებული არიან უზრუნველყონ გზების რემონტი, აკონტროლონ ტრანსპორტის მოძრაობა და ფეხით მოსიარულეთა გზები.

მუნიციპალურ ორგანოებს შეუძლიათ დადონ ხელშეკრულება სხვადასხვა ამოცანების გადაწყვეტის მიზნით. გარემოს დაცვის სახელმწიფო მდივნის თანხმობით საგრაფოების საბჭოები და საოკრუგო საბჭოები დებენ ხელშეკრულებას სხვადასხვა საქონლის, მოწყობილობების, ტრანსპორტის მიწოდებაზე.

ადგილობრივი მმართველობის ფინანსები წარმოადგენენ საერთო ნაციონალური საფინანსო სისტემის მნიშვნელოვან ნაწილს, და ამასთანავე, მის გამოცალკევებულ რგოლს. დღეისათვის ადგილობრივი ორგანოები ხარჯავენ 15 მილიარდ გირვანკა სტრლინგს წელიწადში, რაც სახელმწიფო ხარჯების 30 პროცენტს შეადგენს. ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური სახსრები 50-იანი წლებიდან იზრდებოდა, ძირითადად, მთავრობის სუბსიდიებისა და სამთავრობო ორგანოებისა და სხვადასხვა კორპორაციების სესხების ზრდის ხარჯზე.

მთავრობის სუბსიდიების გადაცემა ხდება ოთხი ფორმით. ეს ფორმებია: ერთიანი დოტაციები; სპეციფიკური სუბსიდიები; დამატებითი დახმარებები (მაგალითად, ტრანსპორტის განვითარების საჭიროებაზე); სუბსიდიები საბინაო მეურნეობის განვითარებაზე. საერთო ჯამში, ასეთი დახმარება, სეარაულო ხარჯებსა და ადგილობრივ ფინანსურ შემოსავლებს შორის სხვაობის დაფარვისათვის არის განსაზღვრული.

ადგილობრივი ფინანსური წყაროების ძირითად ნაწილს შეადგენს ადგილობრივი გადასახადები. საკუთრებაზე გადასახადის განაკვეთები დგინდება ცენტრალური მთავრობის მიერ, ხოლო აკრეფა ზორციელდება საოკრუგო საბჭოების მიერ. ადგილობრივი მმართველობის სხვა ორგანოები საოკრუგო საბჭოებში აგზავნიან ფინანსურ მიწერილობას აღნიშნული შემოსულობებიდან მათთვის განსაზღვრული თანხის გამოყოფის შესახებ.

მუნიციპალური ორგანოების ფინანსურ საქმიანობაზე კონტროლი ზორციელდება ორი ფორმით: ადგილობრივი ორგანოების სისტემის შიგნით — ფინანსური განყოფილების ან მისი აუდიტორების მიერ, აგრეთვე, შესაბამისი სამინისტროს მიერ დანიშნული აუდიტორების მეშვეობით.

მუნიციპალური ორგანოები თავის საქმიანობაში მთლიანად არიან დამოკიდებული მთავრობის ფინანსურ მხარდაჭერაზე.

ამასთან ერთად, ცენტრალური მთავრობა თვით აწარმოებს ადგილობრივი გადასახადით დაბეგრული საკუთრების გადაფასებას, მუნიციპალურ ორგანოთა სესხების სანქციონირებას, მათი ადმინისტრაციული აქტების დამტკიცებას.

მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტები, როგორც წარმომადგენლობითი ორგანოები ფლობენ საკმარის პოლიტიკურ დამოუკიდებლობას, რომელსაც ანგარიშს უწყევს ცენტრალური მთავრობა.

## თავი VI. იაპონიის ადგილობრივი მმართველობა

იაპონიაში ადგილობრივი მმართველობის სტრუქტურის სამართლებრივი გაფორმება მოხდა 1888-1890 წლებში პირველი კონსტიტუციისა და რამდენიმე სახელმწიფოებრივი კოდექსის (სოფლისა და ქალაქის კოდექსები, ქალაქისა და სოფლის პრეფექტურის კოდექსი, მაზრის კოდექსი) დებულებების საფუძველზე. მართალია, აღნიშნულ კოდექსებში გამოიყენებოდა ტერმინი „ადგილობრივი თვითმმართველობა“, მაგრამ ადგილობრივი მართვის სისტემას არ ჰქონდა არავითარი ავტონომია და წარმოადგენდა სახელმწიფო მმართველობის აპარატის უდაბლეს რგოლს. ცენტრის მხრიდან ადგილობრივი ორგანოებისადმი კონტროლი ხორციელდებოდა არა მარტო შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ, როგორც ეს კანონით იყო გათვალისწინებული, არამედ, პრაქტიკულად, თითოეული სამინისტროსა და უწყების მეშვეობით.

იაპონიის ადგილობრივი მმართველობის დემოკრატიულ პრინციპებზე ნამდვილი გადაყენა დაიწყო 1946 წლის ახალი კონსტიტუციისა და 1947 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ კანონის მიღების შემდეგ. თანამედროვე იაპონიის სამართლისმკოდნელობაში პრინციპი — „ადგილობრივი თვითმმართველობა“ აყვანილია „სახალხო სუვერენიტეტის“, „პარლამენტის უზენაესობის“ და „ადამიანთა უფლებების“ ძირითადი კონსტიტუციური პრინციპების რანგში.

1946 წლის კონსტიტუციით გამოცხადებულია:

— ადგილობრივი მმართველობის ერთგვაროვანი სტრუქტურის ჩამოყალიბების პრინციპი; თანაც მოცემული სტრუქტურის განსაზღვრის რწმუნება აქვს მხოლოდ

პარლამენტს;

— ადგილობრივი ავტონომიის პრინციპი;

— მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების ყველა თანამდებობრივ პირთა არჩევითობის პრინციპი. საკრებულოების (დეპუტატთა საბჭოების), როგორც ადგილობრივ მმართველობასთან არსებულს, სათათბირო ორგანოების დაწესება;

— საჭარო ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოთა მიერ თავისი ქონების მართვისა და კანონის ფარგლებში თავიანთი დადგენილებების გამოცემისა უფლება;

— თვითმმართველობის ადგილობრივი ერთეულის ამომრჩევლების უმრავლესობის თანხმობის აუცილებლობა იმ საეკილურ საპარლამენტო დადგენილებებზე, რომლებიც ამ ადგილობრივ ერთეულს ეხება.

1947 წლის კანონი იაპონიის ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ თავის 300 მუხლში შეიცავს ადგილობრივი მმართველობის სტრუქტურის, ყველა დონის ადგილობრივი ორგანოების შინაგანი ორგანიზაციისა და კომპეტენციის დეტალურ რეგლამენტაციას. ამ კანონის მნიშვნელოვან საიხლეს წარმოადგენს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ფარგლებში რეფერენდუმის ჩატარების პროცედურის შემოღება. იგი, სახელდობრ, ითვალისწინებს რეფერენდუმს ამ ერთეულის მოსახლეობის განსაზღვრული ნაწილის მიერ ადგილობრივი დადგენილებების მიღების, გაუქმების ან შეცვლის, ადგილობრივ საკრებულოთა საქმიანობის ინსპექციის ჩატარების, დეპუტატების გაწვევის, ადგილობრივი ორგანოების მეთაურთა და სხვა თანამდებობის პირთა თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ პეტციების წარდგენის შემთხვევებში.

ამასთან ერთად, იაპონიის ადგილობრივი მმართველობის დეტალური რეგლამენტაცია, კერძოდ, შესაქმნელი სამსახურებისა და დამხმარე განყოფილებების, და პრაქტიკულად ადგილზე გადასაწყვეტ საკითხთა დირექტორული ჩამონათვალი შესამჩნევად ზღვდავს კონსტიტუციით გათვალისწინებულ ადგილობრივ ავტონომიას.

იაპონიის ადგილობრივი მმართველობის სტრუქტურა დღეისათვის ორგანო-ლიანია. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დეპარტამენტის სისტემაში უმაღლეს რგოლად გამოდის პრეფექტურა, მეორე რგოლად — ქალაქები, დაბეიო, სოფლები.

იაპონიაში 47 პრეფექტურაა (დედაქალაქის ოკრუგი, ორი ქალაქის პრეფექტურა-კიოტო და ოსაკა, ხოკაიდოს ოლქი და 43 სოფლის პრეფექტურა), რომელთა 'სამართლებრივი სტატუსი იანაბარია. მოსახლეობა სხვადასხვა პრეფექტურაში სხვადასხვაა 0,5 მილიონიდან 12 მილიონ კაცამდე.

ქალაქები, დაბები, სოფლები, კანონით განიხილება, როგორც ადგილობრივი მმართველობის ძირითადი ერთეულები. ისინი ერთნაირი სამართლებრივი სტატუსის მქონენი არიან, მაგრამ ფუნქციონალურად აქვთ არსებითი განსხვავება: ქალაქის მუნიციპალიტეტი ასრულებს სოციალურ-ეკონომიკური ხასიათის ფუნქციებს, რომლებსაც სოფლის მუნიციპალიტეტებისათვის (დაბა, სოფელი) ანორციელებენ პრეფექტურის ადგილობრივი ორგანოები.

ამჟამად, იაპონიის მოსახლეობის 70 პროცენტი ცხოვრობს 650 ქალაქში. ქალაქის სტატუსის მისაღებად დასახლებული პუნქტი უნდა აკმაყოფილებდეს შემდეგ პირობებს:

- ჰყავდეს მოსახლეობა არანაკლებ 50 ათასი კაცისა;
- საცხოვრებელი ნაგებობების არანაკლებ 60 პროცენტი უნდა იმყოფებოდეს დასახლებული პუნქტის ცენტრალურ ნაწილში;
- მოსახლეობის არანაკლებ 60 პროცენტი დასაქმებული უნდა იყოს მრეწველობაში, ვაჭრობაში ან ქალაქისათვის დამახასიათებელ სხვა დარგებში;
- უნდა არსებობდეს საქალაქო სამსახურები, რომელთა ნუსხაც განსაზღვრულია პრეფექტურის ორგანოების აქტებით.

განსაკუთრებულ ჯგუფს შეადგენს ეგრეთ წოდებული სპეციალური ქალაქები. 1956 წლამდე 500 ათასზე მეტი მოსახლეობის მქონე მსხვილი ქალაქები სარგებლობდნენ საკმაოდ დიდი ავტონომიით. ისინი არ ექვემდებარებოდნენ იმ პრეფექტურის იურისდიქციას, რომლის ტერიტორიაზეც იმყოფებოდნენ. შესაბამისად, სპეციალურ ქალაქთა კომპეტენციაში შედიოდა, როგორც მუნიციპალური, ასევე ის ფუნქციებიც, რომლებსაც ანორციელებდა პრეფექტურა. 1956 წლის შემდეგ სპეციალურ ქალაქთა სტატუსი ჩვეულებრივი ქალაქების სტატუსს გაუთანაბრეს. სპეციალურ ქალაქთა კომპეტენციაში დარჩა ჩვეულებრივ ქალაქებთან შედარებით რამდენადმე უფრო ფართო ფუნქციები, მაგრამ სპეციალური ქალაქების მიერ პრეფექტურის ფუნქციების შესრულება შემოიფარგლა სოციალური უზრუნველყოფის, ჯანდაცვის, ქალაქის დაგეგმარებისა და მიწათმოწყობის სფეროს, მშენებლობის სფეროში სტანდარტების კონტროლის და სხვა ფუნქციებით.

ამჟამად, იაპონიაში გათვალისწინებულია ახალი სპეციალური ერთეულების -- სპეციალური რაიონების, ადგილობრივი საჯარო თემებისა და რაიონების ასოციაციათა შექმნა. სპეციალურ რაიონთა (მათი რაოდენობაა 23 და ყველა იმყოფება დედაქალაქის ოკრუგში) სტატუსი სპეციალურ ქალაქთა სტატუსთან არის გათანაბრებული.

ადგილობრივი ორგანოთა მაღალი თანამდებობრივი პირები (პრეფექტურებში — გუბერნატორი, მუნიციპალიტეტებში — მერი) აირჩევიან მოსალეობის მიერ პირდაპირი არჩევნების საფუძველზე ოთხი წლის ვადით. მათი გადაყენება თანამდებობიდან უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე შეიძლება როგორც ადგილობრივი საკრებულოს მიერ უნდობლობის ვოტუმის გამოტანის, ასევე ამომრჩევლების მხრიდან მათი გაწვევის წესით.

ადგილობრივი მმართველობის სათათბირო ორგანო (ადგილობრივი საკრებულო) ითვლის 12-დან 120 მდე წევრს. ეს დამოკიდებულია პრეფექტურის ან მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის რაოდენობაზე. საკრებულოს წევრები ადგილობრივი ტერიტორიის მოსახლეობის არჩევითი წარმომადგენლები არიან.

ადგილობრივი საკრებულოს ძირითადი მუშაობა მიმდინარეობს სესიებზე (რომლებიც ტარდება არანაკლებ 4-ჯერ წელიწადში) და, აგრეთვე, მუდმივ და სპეციალურ კომისიებში.

ადგილობრივი ორგანოთა მიერ შესასრულებელ ფუნქციათა ნუსხა მითითებულია კანონში და ითვლის 22 მიმართულებას. მათ შორის აღსანიშნავია: წესრიგის, მოსახლეობის უსაფრთხოების, ჯანმრთელობისა და კეთილდღეობის დაცვა; პარკების, გზების, ხიდების, არხების, გაზითა და წყლით მომარაგების სისტემების, სკოლების, მუზეუმებისა და საავადმყოფოების მართვა; მზრუნველობა მკიერწლოვანთა, ღარიბთა, ავადმყოფთა და ღრმად მოხუცებულთა მიმართ; შრომითი კონფლიქტების გადაწყვეტა; მუნიციპალური საწარმოთა ორგანიზაცია; მიწათმოწყობა; ქალაქის დაგეგმარება და ზონებად დაყოფა; ისტორიული ძეგლების დაცვა, რეგისტრაცია და სტატისტიკა; გადასახადების აკრეფა.

პრეფექტურისა და მუნიციპალიტეტის დონეზე ადგილობრივი ორგანოებს შორის ფუნქციების გამოიყენა კანონში არ არის დეტალიზებული. კანონი მუნიციპალიტეტს მიაწერს ადგილობრივი ორგანოების ყველა საერთო ფუნქციის შესრულებას, გარდა ისეთი ფუნქციისა, რომელიც გამოდის მისი შესაძლებლობების ფარგლებიდან. ამგვარი ფუნქციები მიეკუთვნება პრეფექტურის კომპეტენციას. პრეფექტურას დამატებით ეძლევა თავის ტერიტორიაზე მუნიციპალიტეტთა საქმიანობის კოორდინირების უფლებამოსილება.

მერებსა და გუბერნატორებს ესძევათ ადგილობრივი სათემო ტერიტორიაზე არსებული არაპოლიტიკური, ხასიათის საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ხელმძღვანელობისა და კონტროლის უფლება; მათ აქვთ, აგრეთვე, ადგილობრივი საკრებულოთა დათხოვნისა და გაწვევის უფლებები; ისინი წარადგენენ საკრებულოზე განსახილველად ბიუჯეტის და სხვა ნორმატიული აქტების



პროექტებს; აწარმოებენ აღმასრულებელი და დამხმარე პერსონალის დიდი ნაწილის დანიშვნას.

ადგილობრივ საკრებულოთა კომპეტენციაში შედის ნორმატიული აქტებისა და ადგილობრივი ბიუჯეტების მიღება; ადგილობრივი გადასახადების, ბაჟებისა და ჯარიმების დადგენა; სამეურნეო ხელშეკრულებების დადგენა; მუნიციპალური საწარმოების მართვასთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა; ადგილობრივი აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობის გამოძიების ჩატარება და, აგრეთვე, გუბერნატორის ან შერის მიერ დანიშნული თანამდებობის პირების დამტკიცება.

მუდმივი სადებუტატო კომისიები, როგორც წესი, წარმოადგენენ ადგილობრივი აღმასრულებელი მმართველობის განყოფილებების დებულორებს და მათი საქმიანობა მოიცავს ადგილობრივი ორგანოების აღმასრულებელი აპარატის მიერ შემოტანილი ნორმატიული აქტების წინასწარ განხილვას.

აღმასრულებელ ფუნქციას ადგილობრივ ორგანოებში ასრულებენ სხვადასხვა ადმინისტრაციული კომისიები, რომლებიც გუბერნატორებისა და მერებისაგან საკმაოდ დამოუკიდებელი არიან. ასეთ კომისიათა რიცხვს მიეკუთვნება განათლების, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, პერსონალის საქმეების, შრომისა და აგრარული კომისიები.

დავა აღმასრულებელ ორგანოებსა და ადგილობრივ საკრებულოებს შორის უნდა გადაწყდეს სასამართლო წესით, ზემდგომ ადგილობრივ ან სახელმწიფო ორგანოებში პრობლემის მოუგვარებლობის შემთხვევაში.

## თავი VII. იტალიის ადგილობრივი მმართველობის მმართველობა

იტალიის ადგილობრივი მმართველობის თანამედროვე სისტემა წარმოდგენილია რთული სამრგოლოანი მექანიზმით, რომელიც გარკვეული ზომით ავტონომიური არის და, ამასთანავე, ფუნქციონირებს ცენტრალური ხელისუფლების კონტროლის ქვეშ.

იტალიაში ფაშისტური დიქტატურის დამხობის შემდეგ, ჭეცენის ახალი კონსტიტუციის პროექტის განხილვის დროს ფართო განსჯის საგანი სახელმწიფო მმართველობის ორგანიზაციის განსაზღვრის ორი იდეა წარმოადგენდა:

— იტალიის ქრისტიანულ-დემოკრატიული პარტია (ქდა) იცავდა საოლქო ავტონომიის ანუ „რეგიონული სახელმწიფოს“ იდეას, სადაც ოლქებს ექნებოდათ

ისეთი კომპეტენცია, რომელიც ვერ იქნებოდა სახელმწიფოს მიერ შეცვლილი, შეზღუდული ან გაუქმებული, რადგანაც იგი „გარანტირებული იყო კონსტიტუციით“, ანუ არსებითად ლაპარაკი იყო ფედერაციული ავტონომიის შესახებ;

— იტალიელი კომუნისტები გამოდიოდნენ ფართო ადმინისტრაციული რეფორმის გასატარებლად, რომელიც მიმართული იყო საოლქო ავტონომიის განხორციელებისაკენ და არ არღვევდა იტალიის სახელმწიფოებრივ ერთიანობას. იტალიის კომპარტია გამოდიოდა ყველა ოლქში ფედერაციულ საფუძველზე ავტონომიური რეჟიმის შემოღების წინააღმდეგ, რადგან ეს, მისი აზრით, აღორძინებდა ადგილუფროსობას, რაც ხელს შეუშლიდა საერთო ეროვნული პრობლემების გადაწყვეტას. ამასთან ერთად, იტალიის კომპარტია აკეთებდა გამოწვევას სიცილიის, სარდინიის და სხვა განსაკუთრებული სასაზღვრო რაიონების მიმართ, რომელთათვისაც იგი თხოულობდა ავტონომიის სტატუსს ამ რაიონებში არსებული სპეციფიკური პირობების გათვალისწინებით.

შესაბამისი განხილვისა და ძირითად პოლიტიკურ პარტიებს შორის კომპრომისის საფუძველზე მიღებულ იქნა რეგიონალიზმის კონცეფცია, რომელიც უარყოფდა ჩვეულებრივი სტატუსის მქონე ოლქებისათვის განსაკუთრებული საკანონმდებლო უფლებების მინიჭებას. ოლქებს გადაეცათ კომპეტენცია, რომელიც განხორციელდება სახელმწიფოს მიერ დადგენილი ძირითადი პრინციპების საზღვრებში, თუ იგი არ ეწინააღმდეგება ეროვნულ და სხვა ოლქების ინტერესებს.

კონსტიტუციამ განამტკიცა ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის სამრგოლიანი სისტემა, რომელიც შედგება ოლქების, პროვინციებისა და თემებისაგან. ოლქები წარმოადგენენ ავტონომიურ ორგანიზაციებს კონსტიტუციის შესაბამისად მინიჭებული უფლებებითა და ფუნქციებით ( 5 ოლქს აქვს სპეციალური სტატუსი).

საოლქო საბჭოებში არჩევნების და სახელმწიფოს მიერ ოლქებზე ადმინისტრაციულ ფუნქციათა ნაწილის გადაცემის შესახებ კონსტიტუციური ნორმების შესრულება დიდხანს გაგრძელდა.

ჩვეულებრივი სტატუსის მქონე ოლქების შექმნის გზაზე გარდამტეხ მომენტს წარმოადგენდა საოლქო საბჭოებში არჩევნების შესახებ 1968 წლის კანონის მიღება, რომელიც ემყარებოდა საყოველთაო საარჩევნო უფლებას მანდატების პროპორციული განაწილების სისტემით. 1970 წელს მიღებული კანონის მიხედვით, ოლქებს შეუძლიათ განაგონ საერთო ფონდიდან (მიმდინარე ოპერაციების დაფინანსებისათვის) და განვითარების პროგრამების დაფინანსების ფონდიდან

ფინანსირებული სახელმწიფო ასიგნებანი. ფინანსური ავტონომია დაიშვება მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ გამოყოფილი სახსრების 15 პროცენტისათვის და საკუთარი სახსრებისათვის, რომელიც შეადგენს საოლქო სახსრების დაახლოებით 6 პროცენტს.

1972 წელს სახელმწიფომ მიიღო 11 კანონი სახელმწიფოს ცენტრალური ორგანოების მიერ ოლქებისათვის რიგ სფეროებში კომპეტენციის გადაცემის შესახებ:

1975 წელს მიღებულ იქნა ეგრეთწოდებული „კანონი № 382“, რომლის საფუძველზე დასრულდა ოლქებისათვის ადმინისტრაციული ფუნქციების, ადმინისტრაციული სამსახურების, ამ ფუნქციების შესრულებისათვის საჭირო პერსონალის და აუცილებელი ფინანსური სახსრების გადაცემა, აგრეთვე, პროვინციებისა და თემებისათვის ადგილობრივი მნიშვნელობის ფუნქციების მინიჭება. გარდა ამისა, დადგინდა იქნა სახელმწიფო მმართველობის ცენტრალურ და პერიფერიულ ორგანოთა ნუსხა, რომლებიც ეჭმედებადებიან გაუქმებას (მათ შორის სამინისტროების 15 მთავარი სამმართველო და მრავალრიცხოვანი მსხვილი და წვრილი ორგანოები, რომლებსაც აფინანსებდა სახელმწიფო) და მათი ფუნქციები გადაეცა ოლქებს.

იტალიაში ოლქები წარმოადგენენ ავტონომიურ ორგანიზაციებს საკუთარი კომპეტენციითა და ფუნქციებით. 5 ოლქს აქვს ავტონომიის განსაკუთრებული პირობები. პროვინციები და თემები წარმოადგენენ დამოუკიდებელ ერთეულებს სახელმწიფოსა და ოლქების ტერიტორიული დაყოფის ფარგლებში. ოლქის აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ორგანოს წარმოადგენს საოლქო საბჭო, არჩეული 5 წლის ვადით მანდატების პროპორციული განაწილებით, საყოველთაო და პირდაპირი არჩევნების საფუძველზე. საოლქო საბჭოების შემადგენლობა მერყეობს 30-დან 80 წევრამდე და დამოუკიდებელია მოსახლეობის რაოდენობაზე (ოლქებში, რომელთა მოსახლეობა 6 მილიონ კაცამდეა, საბჭო შედგება 80 წევრისაგან). სპეციალური სტატუსის მქონე ორ ოლქში ერთი მრჩეველი არჩევა 15 ან 20 ათასი მცხოვრებისაგან.

ყველა ოლქის საბჭოებისათვის დამახასიათებელია ერთიანი სტრუქტურა: საბჭოს ხელმძღვანელობს თავმჯდომარე, რომელსაც ემორჩილება პრეზიდენტის ბიურო. უკანასკნელის შემადგენლობაში შედის ორი ვიცე-თავმჯდომარე, ორი მდივანი, კვესტორები. საბჭოში ფუნქციონირებს მედივი და სპეციალური კომისიები, აგრეთვე პარტული ჯგუფები. თავმჯდომარის, ვიცე-თავმჯდომარეების, მდივნებისა და კვესტორების თანამდებობები არჩევითია.

მკდმოვ კომისიათა რიცხვი დგინდება თითოეული ოლქის ინტერესების გათვალისწინებით. ასეთი კომისიებია, მაგალითად სოფლის მეურნეობის, მრეწველობისა და ვაჭრობის, საზოგადოებრივ სამუშაოთა, განათლების, ჯანდაცვის, სოციალური დახმარების, ტურიზმის, ხელოვნებისა და ისტორიული ძეგლების დაცვის კომისიები.

ოლქის აღმასრულებელ ორგანოს წარმოადგენს ჯენტა თავმჯდომარისა და წევრების (ასესორების) შემადგენლობით, რომლებიც ოლქის საბჭოს წევრთა რიცხვიდან ხმების აბსოლუტური უმრავლესობით აირჩევიან. ჯერ აირჩევა ჯენტის თავმჯდომარე, რომელიც წამოაყენებს ჯენტის წევრობის კანდიდატებს. ჯენტის არჩევის დროს, ჩვეულებრივ, განიხილება მისი საქმიანობის პროგრამაც.

ჯენტას მინიჭებული აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება. იგი საბჭოზე განსახილველად ამზადებს ბიუჯეტის პროექტებს, განვითარების ეკონომიკურ გეგმებს, ტერიტორიის კეთილმოწყობის გეგმებს.

პროვინციის დონეზე მმართველობა- ორგანოთა სისტემა საოლქო სტრუქტურის ანალოგიურია. ის მოიცავს პროვინციის საბჭოს და პროვინციის ჯენტას. პროვინციის საბჭო, აირჩევა 5 წლის ვადით, ხოლო მისი წევრების რაოდენობა 24-დან 45-მდე მერყეობს. პროვინციის ჯენტის წევრთა რიცხვი 4-დან 8-მდეა. ჯენტა ამზადებს პროვინციის საბჭოს გადაწყვეტილებების პროექტს, ბიუჯეტის პროექტს, შემოსავლებისა და გასავლების ნუსხას.

პროვინციის ორგანოთა საქმიანობას აკონტროლებს ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენელი — პრეფექტი, რომელსაც ნიშნავს მთავრობა.

იტალიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის უძველეს ფორმას წარმოადგენს თემი. ამჟამად თემთა რიცხვი 8 ათას აჭარბებს. თემის ხელმძღვანელ ორგანოდ ითვლება თემის საბჭო, თემის ჯენტა და თემის მერი (სინდიკოსი).

თემის საბჭო აირჩევა საყოველთაო და პირდაპირი არჩევნების საფუძველზე. კანონი ზღვრავს თემის საბჭოში ასარჩევ პირთა წრეს. ეს შეზღუდვა დაწესებულია სამღვდლოების წარმომადგენლებისათვის; მთავრობის მოხელეებისა და თემის მეთვალყურე მოსამსახურეებისათვის; თემის დაქვემდებარებაში, მის დაფინანსებასა და კონტრაქტზე მყოფი დაწესებულებების, უწყებების ან საწარმოების ხელმძღვანელებისათვის; საჯვებლოქმედო და მოქალაქეთა დახმარების საკითხებზე, თემის ფინანსებზე მომუშავე საზოგადოებრივ დაწესებულებათა ხელმძღვანელებისათვის; თემის მოვალე მოქალაქეებისათვის; თემის ადმინისტრაციის ხელმძღვანელებისათვის; პროვინციის ჯენტის წევრებისათვის.

თემის საბჭოს წევრთა რაოდენობა იცვლება 15-დან 80-მდე მოსახლეობის

რიცხოვნობის მიხედვით.

სათემო საბჭო ხმების აბსოლუტური უმრავლესობით ირჩევს ჭუნტას, რომლის წევრთა რიცხვი მერჯეობს 2-დან 14-მდე. ჭუნტა წარმოადგენს თემის საბჭოს მის (საბჭოს) სესიებს შორის პერიოდში; ახორციელებს მეთვალყურეობას მუნიციპალური სამსახურებისადმი; ამზადებს გადაწყვეტილებებისა და ბიუჯეტის პროექტებს, რომლებსაც წარმოადგენს საბჭოზე დასამტკიცებლად.

თემის მერს აქვს ორმაგი სტატუსი: იგი ერთდროულად არის მუნიციპალური ჭუნტის მეთაური და სახელმწიფო მოხელე, რომელიც წარმოადგენს ცენტრალურ ხელისუფლებას თემში.

ჩვეულებრივი სტატუსის მქონე ოლქების კომპეტენცია განსაზღვრულია კონსტიტუციით, სადაც მოცემულია საკითხთა ნუსხა, რომლის მიხედვითაც ოლქი გამოსცემს საკანონმდებლო ნორმებს იმ პირობით, რომ ისინი არ ეწინააღმდეგებიან ეროვნულ და სხვა ოლქთა ინტერესებს. ნუსხაში ჩამოთვლილია შემდეგი საკითხები: ოლქების დაქვემდებარებაში მყოფ უწყებათა და ადმინისტრაციულ დაწესებულებათა ორგანიზაცია; თემთა საზღვრები; ადგილობრივი საქალაქო და სოფლის პოლიცია; ბაზრობები და ბაზრები; საზოგადოებრივი ჯელოპქმედება; სანიტარული და საავადმყოფო დახმარება; ხელობისა და პროფესიული სწავლება და სასკოლო დახმარება; ადგილობრივი დანიშნულების მუზეუმები და ბიბლიოთეკები; ქალაქმშენებლობა; ტურიზმი; სასტუმროების საქმე; საოლქო დანიშნულების ტრამეის და საავტომობილო გზები; საოლქო დანიშნულების საგზაო, წყალგამყვანი და საზოგადოებრივი სამუშაოები; ნაოსნობა ტბაზე და ნავისადგომები; მინერალური და სამკურნალო წყლები; კარიერები და ტორფდამუშავება; ნადირობა; თევზჭერა შინაგან წყლებში; სოფლის მეურნეობა და ტყე და სხვა.

ოლქი თავისი კომპეტენციის რეალიზაციას ახდენს, უწინარეს ყოველისა, ოლქის საბჭოს მიერ მღებულ კანონების გამოცემის გზით. ამ პროცესში მთავარ როლის მონაწილეობა დაიშვება სახალხო საკანონმდებლო ინიციატივის და რეფერენდუმის ფორმით. ოლქის კანონმდებლობა ძალაში შედის სახელმწიფო კონსტიტუციის (კანონპროექტის მიზანშეწონილობისა და კანონიერების კუთხით) გაკლის შემდეგ. საკამათო საკითხი კანონპროექტის კანონიერების შესახებ წყდება კონსტიტუციური სასამართლოში.

იტალიის კონსტიტუციის სახელმწიფო მუხლებით იზღუდება ოლქების ადმინისტრაციული ფუნქციონირება. სახელმწიფო, მრჩეველად ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები შეიქმნება გადაცემულ უქონის რეისპობლიკის (და არა

ოლქის) კანონების საშუალებით პროენციებზე, თემებზე ან ადგილობრივ დაწესებულებებზე. კონსტიტუციური სასამართლოს დოქტრინისა და პრაქტიკის თანახმად, ოლქს არ შეუძლია მიიღოს ისეთი გადაწყვეტილება, რომლის გამოტანის უფლება აქვთ პროვინციებს, თემებსა და ადგილობრივ დაწესებულებებს; თუმცა, ოლქებს შეუძლიათ დაადგინონ პროვინციისა და სათემო ორგანოების საქმიანობის განხორციელების საერთო კრიტერიუმები, მსგავსად იმისა, როგორც სახელმწიფო ადგენს საოლქო ორგანოების საქმიანობის ზოგად პრინციპებს.

კონსტიტუციაში გათვალისწინებულია ოლქების ფინანსური სახსრების სამი წყარო: ადგილობრივი გადასახადები; სახელმწიფო გადასახადების წილი (ჭვრეტები), გამოყოფილი ოლქებზე მიმდინარე ჩვეულებრივი ხარჯებისათვის; სახელმწიფოს მიერ ოლქებზე გამოყოფილი სპეციალური სახსრები სპეციალური ამოცანების შესრულებისათვის.

სახელმწიფო საგადასახადო სახსრების საერთო ფონდი ოლქებს შორის ნაწილდება შემდეგნაირად: სახსრების 60% ნაწილდება ოლქების მოსახლეობის რაოდენობის, 10% — ცალკეული ოლქის ტერიტორიის სიდიდის, 30% — თითოეულ ოლქში ემიგრაციის, უმუშევრობის და შემოსავლებზე დამატებითი გადასახადის დონის კრიტერიუმების მიხედვით.

სპეციალური სტატუსის მქონე ოლქებისათვის დადგენილია ოლქის ტერიტორიიდან შემოსული სახელმწიფო გადასახადების წილი და სახელმწიფოს მიერ ოლქისათვის გამოყოფილი სახელმწიფო გადასახადის წილი, აგრეთვე, განსაზღვრულია საკუთარი გადასახადების სიდიდე, რომელიც შეიძლება ამოიღოს ოლქმა.

ოლქი, როგორც წესი, ადმინისტრაციულ ფუნქციათა ნაწილს გადასცემს პროვინციებსა და თემებს, გამოყოფს მათ სათანადო ფინანსურ სახსრებს ოლქის კანონების საფუძველზე. პროვინციის ადმინისტრაცია იღებს როგორც საოლქო, ასევე სახელმწიფო სახსრებსაც.

## ტერმინოლოგიური ლექსიკონი

**ადგილობრივი ბიუჯეტის სამალღებულო ხარჯები** --- ხარჯები, რომლებიც ხელისუფლების და მმართველობის ადგილობრივმა ორგანოებმა აუცილებლად უნდა ჩართონ თავის ბიუჯეტში ზესგეომი ორგანოების მიერ დადგენილი ოდენობით. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ეს ხარჯები ადგილობრივ ბიუჯეტებში იხლებით ჩართივება.

**ადგილობრივი თვითმმართველობა** — ადგილობრივი ცხოვრების ცალკეული მხარეების მართვა მოცემული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის საკუთარი წარმომადგენლობითი ორგანოების მეშვეობით.

**ადგილობრივი კოლექტივი** — ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლების მქონე ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის მცხოვრებთა ერთობლიობა.

**ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული** — სახელმწიფოს ტერიტორიის ნაწილი, რომლის საზღვრებშიც იქნება და ფუნქციონირებენ სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების და მართვის ორგანოები.

ზოგიერთი ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულებია:

- აშშ — შტატი, საგრაფო, სიითი, ბოროუ, თაუნი, თაუნშიფი, ვილეჯი;
- საფრანგეთი — რეგიონი, დეპარტამენტი, კომუნა;
- გერმანია — შტადი, ოკრუგი, რაიონი, ქალაქ-რაიონი, თემი;
- დიდი ბრიტანეთი — საგრაფო, მეტროპოლიტენური საგრაფო, ოკრუგი, სამრეგლო (ინგლისი); რეგიონი, საგრაფო, ოკრუგი, თემი (შოტლანდია); საგრაფო, ოკრუგი, თემი (უელსი); საგრაფო, ოკრუგი (ჩრდილოეთ ირლანდია);
- იაპონია — პრეფექტურა, ქალაქი, დაბა, სოფელი;
- იტალია — ოლქი, პროვინცია, თემი.

**ავტონომია** — სახელმწიფო ხელისუფლების და მმართველობის დამოუკიდებლად განხორციელების უფლება, რომელიც ეძლევა კონსტიტუციითა და სხვა საკანონმდებლო აქტებით რომელმაც ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულს.

**ასესორი** — არჩევითი თანამდებრივი პირი აშშ-ის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში (საგრაფო და ა.შ.), რომელიც ეწევა გადასახადების სფიდის განსაზღვრას და არეგულირებს დაბეგურის პრაქტიკულ საკითხებს გადასახადების ამკრეფი.

**ათორნეი** — 1) შტატის (ოკრუგის) პრაკურორი, შტატის (ოკრუგის) წარმომადგენელი და მისი ინტერესების დამცველი ცალკეულ სიტუაციაში, როდესაც შტატი (ოკრუგი) გამოდის სასამართლო პროცესის ერთი მხარედ. ათორნეი — არჩევითი თანამდებობრივი პირია, რომელსაც არ უნის ადმინისტრაციული ხელმძღვანელობა.

2) აშშ-ს ათორნეი ოსტრეჯიის სამინისტროს დაქვემდებარებული თანამდებობრივი პირია, რომელიც ახორციელებს სასიხლის სამართლის გამოძიებას უცდერჯალურთა კანონების დარღვევისათვის და ასრულებს ამ ამოცანებს 94 უცდერჯალურთა სასამართლო ოკრუგიდან ერთის საზღვრებში.

**აპლიკანტი** არსებითი თანახედობითი პირი (ჩვეულებრივ, საგრაფოში) აწმ-ში. სახსრების დახარჯვის შეთავაზებზე და საკონტროლო-სარევიზოთა ფუნქციების განახორციელებელა.

**ბლოკური სუბსიდი** — სუბსიდი, გათავალისწინებული თეთრმხარველობის ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის უარიყო დაფინანსებისასათვის აწმ-ში (მაგალითად, ბლოკური სუბსიდი სამუშაო ძალის მოშლადებისათვის).

**ბიროუ** — 1) აღმასტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული აწმ-ში, შემავალი, როგორც წესი, არა უჭეტს 10 ათას კაცანი (სახსრების მქონე საგრაფოს შესადგენლობაში); 2) ქალაქი, წარმოდგენილი დიდი ბრიტანეთის პარლამენტში ერთი ან მეტი დეპუტატი; 3) ერთი რაიონი დინდონის 32 აღმასტრაციული რაიონიდან, ზოგჯერ მსხვილი ქალაქის რაიონი; 4) პატარა ქალაქი, ქალაქის ტიპის დაბა, რომელსაც აქვს მუნიციპალური საბჭო (დიდ ბრიტანეთში).

**ბურბოთისტრი** — თვითა, რაც მერო გერმანიაში.

**ბადასახადები** — შეთავაზებული გადასახადები, ამოღებული სახელმწიფოს უპასურო ან ორუდოული პირის მიერ. გადასახადების საქმელებით, სახელმწიფო, ერთის მხრე, ავალაბებს თავის ბრუეტს, ხოლო, მეორე მხრე, არეგულარებს ეკონომიკური პროცესების მანდარეობის ხასათის.

**ბაგლენის დეპარტამენტი სვერო** ადგილებზე სახელმწიფო მხარეებლის ფუნქციასა ნაწილი, რომელსაც სათანადო რესურსებთორით დროებით გადაეცემა თეთრმხარველობის ადგილობრივი ორგანოების კომპეტენციაში.

**ბუბერნატორი** — შტატის უსადღესი თანახედობითი პირი აწმ-ში და პროუტორისა (აბორიაში).

**დეპარტამენტი** 1) ზოგიერთი ფედერალური და საშტატო უწყების სახელმწიფო აწმ-ში; 2) შეუდგენური აღმასტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული საურანგეთში.

**დოტაცი** — ფედერალი სახსრები, გადაცემული სახელმწიფოს მიერ უსახადოად ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისადმი, საწარმებისადმი და სხვ. მათ შესასადღებსა და ხარებებს შორის სხვაობის დასაყარაყად.

**ვილიჯი** — ქალაქი უფრო პატარა მუნიციპალური ერთეული აწმ-ის წიგითი შტატში, უფრო პატარა, ვიდრე ქალაქი, მაგრამ ზოგჯერ ქალაქის სტატუსის მქონე, მხარეებლობის დედსზე მარტო და განუთარებელი სისტემით.

**ვიში** ქვედა აღმასტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული გერმანიაში, დიდ ბრიტანეთში (უფლისა, შოტლანდია), იტალიაში.

**ვიშის დირექტორი** — ბურბოთისტრის თანახედობის სახელმწიფო გერმანიის ზოგიერთი (უპასუროსად, ჩრდილოეთი) შარეში.

**ინსპროვინცი** ახალი მუნიციპალიტეტის წარმომქმნის პროცესი აწმ-ის დეპარტამენტი თეთრმხარველობის სისტემაში.



**პანტონი** — რაინომე კომუნის გამგერთაშემდეგი საარწევო ოფისი საურაგეთში.

**პატეპორიული სუბსიდი** — სუბსიდი, გათვალისწინებული მკაცრად განსაზღვრული ვიწრო უწყისკოანალური მიზნების (მაგალითად, რომელიმე ობიექტის მშენებლობა) დაფინანსებისათვის. გამოიყენება აშშ-ის თეთმანროველობის ადგილობრივი ორგანოების სახელმწიფოებრივი სუბსიდირების პრაქტიკაში (შეადარეთ სუბვენცია).

**პეესტორი** — ოფისის საბჭოს წევრი იტალიაში.

**ქლირკი** — 1) არჩეული თანამდებობა აშშ-ის საგრაფოებში, თაურითებში და ა.შ., მუნიციპალური საბჭოს მდიანის უწყისკის უმარულელები; 2) დიდი ბრიტანეთის ქალაქებში ადგილობრივი საბჭოს მდიანი (სახელმწიფო მოსამსახურე, რომელსაც უკეთა მედისი თანამდებობა საბჭოს არჩევების შედეგებისა და ხელმსაღვანელობის შეცულის მოუხდავად).

**ქომუნა** — დაბალი ადმინისტრაციული-ტერიტორიული ერთეული საურაგეთში.

**ქომუნალური მმარბმელობა** — ადგილობრივი მმაროველობის სახელმწიფება გერმანიაში.

**ქორონერი** — არჩეული თანამდებობრივი პირი თეთმანროველობის ადგილობრივ ორგანოებთან აშშ-ში და დიდ ბრიტანეთში; არჩეს ძალადურთ მველელობის ან საცქო მდგომარეობაში უცაბედი სიკვდილის საქეებს (ჩვეულებრივ, ნაყოცი მსაგულეების დახმარებით).

**ქრანისტაბი** — რაიონის წარმომადგენლობითი ორგანო გერმანიაში.

**ლანდრატი** — რაიონის (ქალაქ-რაიონის) აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური გერმანიის ზოგიერთ მხარეში.

**ლანდტაბი** — მხარის წარმომადგენლობითი ორგანო გერმანიაში.

**ლევისლატურა** — შტატის წარმომადგენლობითი ორგანო აშშ-ში.

**ლორდ-მერი** — მუნიციპალიტეტის მეთაურის ტიტული ინგლისის, უელსის და ჩრდილოეთ ირლანდიის ზოგიერთ მსხვილ ქალაქებში.

**მაბისტრატი** — გერმანიის ქალაქებში ადგილობრივი თეთმანროველობის აღმასრულებელი ორგანოს სახელმწიფება.

**მატროპოლიტანური საბრაფო** — დიდი ბრიტანეთის (ინგლისის) ადმინისტრაციული-ტერიტორიული ერთეული, ქალაქის ავლომრაცია, წარმოქმნილი მსხვილი ცენტრის უახლოეს ქალაქებსა და დასახლებულ პუნქტებთან შერწყმის შედეგად.

**მერი** — ხელისუფლებისა და მმაროველობის ადგილობრივი ორგანოს აღმასრულებელი აპარატის მეთაური.

**მერი** — ხელისუფლებისა და მმაროველობის ადგილობრივი ორგანოს აღმასრულებელი აპარატი.

**მუნიციპალიტატი** — ადგილობრივი თეთმანროველობის წარმომადგენლობითი ორგანო უმეტეს ქვეყნებში. გერმანია მუნიციპალიტატი გამოიყენება აგრეთვე, როგორც ადგილობრივი თეთმანროველობის ორგანოების სავრ სახელმწიფება.

**მუნიციპალური კორპორაცია** — ადგილობრივი კოლექტივის სახელწოდება აშშ-ში.

**მუნიციპალური მმართველობა** — იგივეა, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობა.

**მუნიციპალური მრჩეველი** — მუნიციპალიტეტის წევრი.

**მხარე** — ინდივიდუალური სუბიექტი გერმანიაში; საკუთარი კონსტიტუციისა და ხელისუფლების ორგანოების მქონე ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული.

**ოკრები** — 1) დეპარტამენტის ნაწილი (100-150 კომუნა) საფრანგეთში 1982 წლის რეფორმამდე; 2) უსაღვსო ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული გერმანიის მხარეებში; 3) ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული დიდ ბრიტანეთში (შუალედური — ინგლისში, უელსში და შოტლანდიაში და უდაბლესი — ჩრდილოეთ ირლანდიაში).

**ოლქი** — 1) მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული საბჭოს წევრი აშშ-ის მუნიციპალურ წარმონაქმნთა უბეცხობაში; 2) მუნიციპალიტეტის უფროსი მრჩეველი დიდ ბრიტანეთში.

**ომგაღმსენი** — პარლამენტის რწმუნებული ადმინისტრაციულ საკითხებში, დანიშნული დიდი ბრიტანეთის მთავრობის მიერ, რომლის მოვალეობაში შედის სახელმწიფო დაწესებულებების მუშაობაზე კერძო პირთა სანიშნების გამოძიება.

**პეტიცია** — მოქალაქეთა კოლექტიური შუამდგომლობა, რომელიც წარედგინება სახელმწიფოს მეთაურს, ან ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოებს.

**პრეზენტ** — სახელმწიფო ხელისუფლების წარმომადგენელი და, ამავე დროს, დეპარტამენტის ადმინისტრაციის მეთაური საფრანგეთში 1982 წლის რეფორმამდე.

**პრეზენტურა** — უმაღლესი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული იაპონიაში.

**პროვინცია** — შუალედური ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული იტალიაში.

**რაიონი** — შუალედური ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული გერმანიაში.

**რაიონი** — უმაღლესი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული საფრანგეთში.

**რაიონის დირექტორი** — რაიონის ადმინისტრაციული ხელისუფლების მეთაური გერმანიის ზოგიერთ მხარეში (შუადარეთ ლანდრატს).

**რესპუბლიკის კომისარი**. — სახელმწიფო ხელისუფლების წარმომადგენელი დეპარტამენტში (საფრანგეთი).

**საბანტო** — ზოგიერთი ფედერალური ან შტატის უწყებათა სახელწოდება აშშ-ში.

**საბრავო** — აშშ-ში შტატის და დიდ ბრიტანეთში ძირითადი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული.

**სამრავლო** — ქვედა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული დიდ ბრიტანეთში (ინგლისში).

**სახელმწიფო მმართველობა ადგილებზე** — საერთო-

სახელმწიფოებრივ სამსახურთა საქმიანობა უშუალოდ ადგილობრივი ცხოვრების ცალკეული მხარეების მართვის სფეროში.

**სინდიკოსი** — იგივეა, რაც თემის მერი იტალიაში.

**სითი** — 1) ქალაქი აშშ-ში, რომელსაც აქვს მუნიციპალიტეტი, მკაფიოდ განსაზღვრული ტერიტორიული საზღვრები და თვითმმართველობის ადგილობრივი ორგანოების განვითარებული სისტემა (როგორც წესი, ეს არის დიდი და საშუალო ქალაქები); 2) ლონდონის ისტორიული ცენტრი, თვითმმართვედი ადმინისტრაციული რაიონი.

**სითის ლორდ-მერი** — ლონდონის ადმოსკრუტი ნაწილში (სითი) თვითმმართველობის ადმინისტრაციული რაიონის მეთაურის ტიტული; არჩევა ერთი წლით.

**საიციანოური ოპრები** — აშშ-ის ტერიტორიის ნაწილი, რომლის საზღვრებში იქმნება და ფუნქციონირებენ ადგილობრივი ცხოვრების რომელსაც სვეროს განმტკბელი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები (განათლების, სახანძრო, გზის და სხვა ოკრუგები).

**სუბვენცია** — სახელმწიფო ფულადი დახმარება, რომელიც უსასყიდლოდ მიეცემა თვითმმართველობის ადგილობრივ ორგანოებს განსაზღვრული ღონისძიების დაფინანსებისათვის. სუბვენცია ექვემდებარება დაბრუნებას მისი არამიზნობრივი გამოყენების შემთხვევაში.

**ძალაძი-რაიონი** — რაიონის სტატუსის მქონე ქალაქი გერმანიის ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში.

**ხაზინადარი** — არჩეული თანამდებობრივი პირი, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის (საგრაფოს, თაუნშიფის და ა.შ.) ფინანსური სამსახურის ხელმძღვანელის ფუნქციის შემსრულებელი აშშ-ში.

**ჯუნტა** — თვითმმართველობის ადგილობრივი ადმინისტრაციული ორგანოების სახელწოდება იტალიაში.

# შინაარსი

შესაძალონი . . . . .	3
თავი I. კონსტიტუციური სისტემის საფუძვლები . . . . .	8
თავი II. აწუ აღგილობრივი მმარტმელობა . . . . .	16
1. მართვის ცენტრალური და ადგილობრივი ორგანოების ურთიერთობების ევოლუციის მოკლე ისტორიული მიმოხილვა	16
2. შტატების მართვის ორგანოების სტრუქტურა და ფუნქციები	27
2.1. ფუნქციონალურ-დარგობრივი ორგანოები . . . . .	28
2.2. შტატების ცენტრალური აპარტი	32
2.3. უწყებათშორისი კორდინაციის ორგანიზაციული საშუალებები	35
3. მართვის ადგილობრივი ორგანოების სტრუქტურა და ფუნქციები . . . . .	38
3.1. ხაგრაფოები . . . . .	39
3.2. მუნიციპალიტეტები	43
3.3. თაუნშოუები . . . . .	49
3.4. ხეციალური და ხასკოლო ოკრუგები . . . . .	50
3.5. თვითმმართველობის თავისებურებები დიდ ქაღაქებში	53
თავი III. სახრანებატის აღგილობრივი მმარტმელობა	57
1. მართვის ცენტრალური და ადგილობრივი ორგანოების ურთიერთობათა ევოლუციის მოკლე ისტორიული მიმოხილვა . . . . .	57
2. ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებისა და ხასხელშოფო მართვის ადგილობრივი ორგანოების სტრუქტურა და ფუნქციები	62
2.1. დეპარტამენტები . . . . .	63
2.2. კოშუნები . . . . .	68
2.3. მართვის რეგონული ორგანოები . . . . .	75
3. პარიზის რეგიონისა და პარიზის ადმინისტრაციული ორგანიზაცია . . . . .	77
თავი IV. აღგილობრივი მმარტმელობა ბარმანიში . . . . .	80
1. ცენტრალური და ადგილობრივი მართვის ორგანოებს შორის ურთიერთობათა განვითარების მოკლე ისტორიული მიმოხილვა	80
2. მართვის კომუნალური ორგანოების სტრუქტურა	83
2.1. მხარეები და ოკრუგები . . . . .	86
2.2. რაიონები, ქაღაქ-რაიონები, თემები . . . . .	86
3. მართვის კომუნალური ორგანოების ფუნქციები . . . . .	92
4. მართვის კომუნალური ორგანოების ფინანსური ბაზა . . . . .	100
თავი V. დიდი ბრიტანეთის აღგილობრივი მმარტმელობა . . . . .	105
1. მმართველობის ცენტრალური და ადგილობრივი ორგანოებს შორის ურთიერთობათა განვითარების მოკლე ისტორიული მიმოხილვა	105
2. მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების სტრუქტურა და ფუნქციები	108
თავი VI. იაპონიის აღგილობრივი მმარტმელობა	117
თავი VII. იტალიის აღგილობრივი მმარტმელობა	121
ტარმინოლოგიური ლეგსიკონი	127
ლიტერატურა	132