



სამართაველოს არქავენტის საბიუჯეტო ოფისი

ვიქტორ ლორთქიფანიძე

ქვეყნის ფედერაციული
მოწყობა

ინფორმაცია განსჯისათვის

თბილისი
1999 წ.



ეიული შარტავას
და იმ, 1993 წლის
წათესულის. სონუმში
თუთრად გათენებულ
ლაძეებს ეძღვნება.
ზოტა ერთად
ვოტსებობდით
ერთიან და ბედნიერ
ანაღ საქართუკლიონე.

საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის წამყვანი საპეციალისტის, ბატონ ვიქტორ ლორდქიფანიძის ეს გამოკვლევა არ გამოხატავს საბიუჯეტო ოფისის ოფიციალურ აზრს. მიუხედავად ამისა, წიგნი იძლევა მკითხველისთვის საინტერესო მასალას განსჯისათვის თუ როგორ უნდა განხორციელდეს საქართველოს სახელმწიფო და საბიუჯეტო მოწყობა.

რომან გოცირიძე

საქართველოს პარლამენტის
საბიუჯეტო ოფისის ხელმძღვანელი

წიგნის რედაქტორი – დავით ჩხარტიშვილი

ავტორი მადლობას უხდის კოლეგებს ბატონ დევიდ მარტინს, სოფიო დათიაშვილს და დავით შეწირულს წიგნის მომზადებაში დახმარებისათვის.

შ ი ნ ა ა რ ს ი

წინათქმა.	5
1. ფედერალიზმი	9
2. ტერიტორიული მოწყობა	34
3. ავტონომიური რესპუბლიკები	57
4. ადგილობრივი თვითმმართველობა	77
5. ბიუჯეტი	103
6. საბიუჯეტო პროცესი	114
7. კარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი	124
8. საქართველოსა და ევროკავშირის ფისკალური სისტემების კარგონიზაციის საკითხები	129
9. საბიუჯეტო ფედერალიზმი	144
10. ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტი	152
11. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ფედერაციულად მოწყობის პრინციპები	168

ქრისტეშობიდან ორი ათასი წლის ბოლო ათწლეული ქართველი ერის ისტორიაში შევა როგორც უმნიშვნელოვანესი, მისი ბედის გადამწყვეტი ეპოქა:

პირველი - აღდგა საქართველოს სახელმწიფოებრიობა. შეიქმნა დამოუკიდებელი სუვერენული სახელმწიფო - საქართველო;

მეორე - საქართველომ შეწყვიტა უნაყოფო, უტოპიური "კომუნიზმის მშენებლობის" გზით სვლა, რაც მას უეჭველად ჩიხში მოამწყვდევდა ან უფსკრულში გადაჩეხავდა და აღდგა ბუნებრივი და პრაქტიკული, კერძო საკუთრებაზე დაყრდნობილი, საბაზრო ურთიერთობების რელსებზე;

მესამე - ძირითადადში განხორციელდა ერთი, სოციალისტური სოციალურ-ეკონომიკური წყობის და მისი შესაბამისი სახელმწიფო მოწყობის შეცვლა მეორე, კაპიტალისტური სოციალურ-ეკონომიკური წყობით. დრომ დღის წესრიგში დააყენა ახალი სახელმწიფო მოწყობის მოთხოვნა;

მეოთხე - საქართველომ მოახდინა ეროპისა და პლანეტის ცივილიზებული ქვეყნების ურთიერთთანამშრომლობის სტრუქტურებში ინტეგრირება როგორც თანაბარუფლებიანმა და თანასწორმა წევრმა;

მეხუთე - საქართველომ მონახა თავისი გეოპოლიტიკური და ეკონომიკური ადგილი აღმოსავლეთისა და დასავლეთის, ეროპისა და აზიის, მაკამდიანური და ქრისტიანული, კაპიტალისტური და პოსტსაბჭოური სამყაროს პოლიტიკურ და ეკონომიკურ გზაჯვარედინებზე როგორც მნიშვნელოვანმა და პერსპექტიულმა სატრანზიტო ქვეყანამ.

არცერთი ეს პროცესი არ მიმდინარეობდა და არ მიმდინარეობს მძიმე მსხვერპლის გარეშე - საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევამ ქვეყნის წინაშე დააყენა მისი აღდგენის და ლტოლვილთა სახლებში დაბრუნების უძძიმესი პრობლემა, სოციალიზმის ლოკომოტივის რელსებიდან გადმოვარდნამ სრულიად მოშალა საქართველოს მრეწველობა, სოფლის მეურნეობა, ტრანსპორტი, ენერგეტიკა, ეკონომიკური და სოციალური ყოფა. დაისადგურა გაჭირვებამ და შიმშილმა.

გვჯერა, რომ მომავალი თაობები პატივს მიაგებენ ჩვენს თანამედროვეებს, რომლებმაც ასეთ გაუსაძლის პირობებში,

სოციალიზმის ნასახლარზე, წამოიწყეს ახალი საცხოვრისის, ახალი საქართველოს აღმშენებლობა.

1995 წლის საქართველოს კონსტიტუციამ განსაზღვრა ახალი დემოკრატიული საქართველოს არქიტექტურა, შიდა მოწყობა, საზოგადოების წევრების ურთიერთობისა და საზღვარგარეთის ქვეყნებთან თანამშრომლობის გზები და ფორმები. ექსპერტების შეფასებით, კონსტიტუცია შეესაბამება მსოფლიოში აღიარებულ თანამედროვე სტანდარტებს.

სამწუხაროდ, მიზეზთა გამო, საქართველოს კონსტიტუციას დღესაც აკლია მისი რამდენიმე ფრიად მნიშვნელოვანი ფურცელი:

მუხლი 2.3. "საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფო მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ".

ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის კონსტიტუციური გზით გადაწყვეტის გადაადებად, რაც ნაეარაუდევეზე მეტხანს გრძელდება, შესაბამისად, შეაფერხა საქართველოს სახელმწიფო და საბიუჯეტო მოწყობის პროცესიც.

თუ ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის პრობლემა მოითმენს (მოითმენს კი?), საქართველოს საბიუჯეტო მოწყობის საკითხების დაყოვნება შეუძლებელია, თუნდაც იმიტომ, რომ ყველა სახისა და დონის ბიუჯეტი უშუალოდ "მიბმულია" დროზე, განიხილება მხოლოდ დროში და, ასე წარმოდგინეთ, თავადაც წარმოადგენს ქრონიკორს (გაიხსენეთ ტერმინი "საბიუჯეტო წელი" და მისი არსი). ამიტომ დაგვიანებით განხილული და დამტკიცებული ბიუჯეტი დაბადებითვე ხეიბარია, ხოლო "პოსტ-ფაქტუმ" (მომხდარის შემდეგ) - მკვდრადშობილია.

მოხდა ისე, რომ ამ ნაშრომის ავტორს, მრავალი წლის განმავლობაში მოუწია უშუალო მონაწილეობის მიღება საქართველოს ბიუჯეტის ფორმირებაში, განხილვაში, დამტკიცებაში, აღსრულების კონტროლსა და თვით აღსრულებაში, შედეგების გაანალიზებასა და შეფასებაში, ანუ, ფაქტობრივად, საბიუჯეტო პროცესის ყველა ეტაპში პარლამენტის წევრის, საბაჟო დეპარტამენტის თავმჯდომარის, პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის წევრის, იმავე კომიტეტის საგადასახადო და საბაჟო პოლიტიკის საკითხებში ექსპერტ-კონსულტანტის, საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და

საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებთან ურთიერთობის განყოფილების უფროსის და, ბოლოს, USAID-ის ფისკალური რეფორმების პროექტის BARENTS-ის ჯგუფის წამყვანი სპეციალისტის რანგში. ასეთი გამოცდილება საშუალებას აძლევს ავტორს იმსჯელოს საქართველოს საბიუჯეტო მოწყობაზე საქმეში ღრმად ჩახედული კაცის პოზიციებიდან.

ასეთი გადასახედიდან ავტორს მიაჩნია აქტუალურად, საჭიროდ, აუცილებლად და შესაძლებლად საქართველოს სახელმწიფო და საბიუჯეტო მოწყობის შემდეგი საკითხების დასმა და გადაწყვეტა ჯერ კიდევ საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენამდე:

პირველი - საქართველოს სახელმწიფო მოწყობის მოსაწესრიგებლად საჭიროა დაუყოვნებლივ შეიქმნას სამართლებრივი ბაზა და პრაქტიკაში განხორციელდეს ხელისუფლების სტრუქტურაში შუალედური, რეგიონალური რგოლის შექმნა ავტონომიური რესპუბლიკების, სამხარეო ადმინისტრაციებისა და ქალაქ თბილისის, როგორც ფედერაციის სუბიექტების, ბაზაზე და, ამრიგად, შეიქმნას საქართველოს სახელმწიფო და საბიუჯეტო მოწყობის მწყობრი სამდონიანი სისტემა, გამოცხადდეს ქვეყნის ფედერაციული მოწყობის პრინციპი;

მეორე - საქართველოს საბიუჯეტო მოწყობის თეორიულ-მეთოდოლოგიური, ორგანიზაციული, ეკონომიკური და სხვა საკითხები უნდა გადაწყდეს დღეს, არა მხოლოდ კონცეპტუალურ, არამედ, მეტწილად, პრაქტიკულ დონეზე;

მესამე - საქართველოს საბიუჯეტო მოწყობა ერთნაირად შესაძლებელია როგორც სახელმწიფოს უნიტარული, ისე ფედერაციული მოწყობის შემთხვევისათვის, მაგრამ საბიუჯეტო, ეკონომიკური და ფისკალური თვალსაზრისით, ისევე, როგორც პოლიტიკური, ისტორიული, ორგანიზაციული, ქვეყნის ტერიტორიული ერთიანობის აღდგენისა და შენარჩუნების თვალსაზრისით, უპირატესობა უნდა მიეცეს საქართველოს ფედერაციულ პრინციპებზე, როგორც სახელმწიფო, ისე საბიუჯეტო მოწყობას;

მეოთხე - საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ფართო სისტემის გაშლამ, დამოუკიდებელი ადგილობრივი ბიუჯეტების შექმნამ, სხვა დონის ბიუჯეტებთან მათი ვერტიკალური და ჰორიზონტალური ურთიერთობების წესებზე ობიექტურმა დეფიციტმა საქართველოს საბიუჯეტო მოწყობის,

"საბიუჯეტო ფედერალიზმის"¹ ქართული მოდელის შემუშავების მწვავე საჭიროება შექმნა.

წინამდებარე წიგნის შექმნის მოთხოვნილება, მისი სახელწოდება და შინაარსი განპირობებულია აქ მოყვანილი საკითხების აქტუალობით და მათი დაჩქარებული გადაწყვეტის ობიექტური აუცილებლობით.

¹ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტული საბიუჯეტო მეთოდოლოგიის მიხედვით. საბიუჯეტო ფედერალიზმი ეწოდება ხელისუფლების სხვადასხვა დონეების ბიუჯეტების, ზუსტად ფორმულირებულ ნორმებზე დამყარებულ, ავტონომიურ ფუნქციონირებას და ურთიერთმოქმედებას.

ფედერალიზმი

მიუხედავად ხელისუფლების ფორმებისა და სტრუქტურის განსხვავებისა, ყველა ქვეყანაში (ისეთ ჯუჯა სახელმწიფოშიც, როგორც ანდორაა), როგორც წესი, არსებობენ და ურთიერმოქმედებენ ხელისუფლების უმაღლესი (ცენტრალური) და რეგიონალური (ადგილობრივი) დონეები.

ამერიკის შეერთებული შტატების გამოჩენილი მოღვაწე თომას ჯეფერსონი წერდა: "მთავრობა ზდება კარგი არა ხელისუფლების კონსოლიდაციით ან კონცეტრაციით, არამედ მისი სწორად განაწილების შედეგად".

ცენტრალურ და რეგიონალურ დონეებს შორის ხელისუფლების განაწილების წესის მიხედვით განასხვავებენ სახელმწიფოს მოწყობის სამ ფორმას:

უნიტარულად მოწყობილი სახელმწიფო, რომლის შემადგენელი ნაწილების (პროვინციების, შტატების, გუბერნიების, ოლქების, რაიონების, მხარეების, პრეფექტურების და ა.შ.) მმართველობითი ორგანოები წარმოადგენს ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოების რეგიონალურ ქვეგანაყოფებს. ისინი მოქმედებენ ცენტრალური ორგანოების ბრძანებების, განკარგულებების, მითითებების და ინსტრუქციების შესაბამისად, ცენტრიდან დაფინანსებით, ანგარიშვალდებულნი არიან ცენტრის წინაშე და ხელისუფლების არცერთ სფეროსა და ელემენტში არ არიან სუვერენულნი, დამოუკიდებელნი. საქმისადმი მათი შემოქმედებითი მიდგომა შემოიფარგლება ისეთი მეთოდებისა და ფორმების მოფიქრებითა და დანერგვით, რომლებიც საშუალებას მისცემენ მათ უკეთესად შეასრულონ ცენტრის მოთხოვნები და მითითებები;

ფედერაციულად მოწყობილი სახელმწიფო (ფედერაცია) ეს სახელმწიფოს ისეთი მოწყობაა, როდესაც მმართველობითი ფუნქციები (ხელისუფლება) განაწილებულია (გამიჯნულია) ცენტრალურ, ფედერალურ ხელისუფლებასა და ფედერაციის რეგიონალურ სუბიექტებს (ავტონომიური რესპუბლიკები, შტატები, ოლქები, მხარეები, მიწები, კანტონები და ა.შ.) შორის.

საქართველოში ტერმინ "ფედერაციის" პირველ მოხსენიებას ვხვდებით "საქართველოს მოამბეში" კონსტანტინე ლოთჭიფანიძის კომპილაციურ თხზულებაში "ჩრდილოეთ ამერიკის შეერთებული შტატები და იქაური ტყვეები", სადაც ვკითხულობთ: "რამოდენიმე

სახელმწიფო ერთად შეერთებული, ისე რომ თითოეული მათგანი საკუთარს საქმეებს თვითონ სწყვეტდეს, მაგრამ საზოგადო საქმეებისათვის კი ჰქონდეს მათ დანიშნული საერთო მმართველობა, არის ფედერაციული სახელმწიფო, ანუ ფედერაცია”.

იგივე თეოდორ ჯეფერსონის აზრით, ქვეყნის ფედერალურად მოწყობა ობიექტური მოთხოვნაა, იმდენად, რამდენადაც ”თუ მითითება იმის შესახებ, თუ როდის ეთესოდ და როდის მოვიმკათ ჩვენთან უნდა მოდიოდეს ვაშინგტონიდან, ჩვენ მალე უპუროდ დავრჩებოდით”.

ეს ნიშნავს, რომ კონსტიტუციით ან ფედერალური ხელშეკრულებით განსაზღვრულია სახელმწიფო მართვის სფეროები და ელემენტები, რომლებშიც მეორე დონის, რეგიონალური ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულები (ფედერაციის სუბიექტები) სუვერენულნი არიან და მათ კომპეტენციაში ცენტრალური (ფედერალური) ხელისუფლება ვერ ჩაერევა და, პირიქით, ”შტატებს არავითარ შემთხვევაში არა აქვთ უფლება”¹ ჩაერიონ მმართველობის ისეთ სფეროებში, რომლებიც, კონსტიტუციის (ან ფედერალური ხელშეკრულების) ძალით, მხოლოდ ფედერალური ხელისუფლების კომპეტენციას განეკუთვნება. ზოგ ფედერაციულად მოწყობილ ქვეყანაში გამოყოფენ მმართველობითი ფუნქციების ჯგუფს, რომელიც ხელისუფლების სხვადასხვა დონის ერთობლივ ან ერთ-ერთის განკარგავამია. გადაწყვეტილებები მართვის ამ სფეროში ურთიერთშეთანხმებით მიიღება. ფედერაციული მოწყობისას ხელისუფლების განაწილება ღონეებს შორის გამჭოლად გასდევს ხელისუფლების სამივე შტოს წარმომადგენლობითს, აღმასრულებელს და სასამართლოს.

ფედერალურ ხელისუფლებასა და ფედერაციის სუბიექტებს შორის მართვის სფეროების განაწილებისას უმნიშვნელოვანეს მომენტად მიგვაჩნია ის, რომ ამ ღონეებს შორის ხდება არა ხელისუფლების ურთიერთგადაცემა, არამედ ურთიერთდელეგირება.

ამ შემთხვევაში ”გადაცემასა” და ”დელეგირებას” შორის მთავარი განსხვავება იმაშია, რომ, პირველ შემთხვევაში, ხელისუფლების ერთი ღონე მეორეს გადასცემს მართვის სფეროს განკარგვის უფლებას, რასაც, პრინციპში, ადგილი აქვს ქვეყნის უნიტარული მოწყობის დროსაც. მაგალითად, უნიტარული

¹ იხ. ბრაზილიის კონსტიტუცია

მოწყობისას განათლების სამინისტრომ შეიძლება გაუზარდოს ადგილებზე განათლების განყოფილებებს უფლებამოსილებანი თავისი უფლებების ნაწილის ხარჯზე. "დელეგირება" კი უნდა გაეიგოთ როგორც არა მარტო მართვის უფლების, არამედ, საერთოდ, სახელმწიფო მმართველობის გარკვეულ სფეროზე პასუხისმგებლობის გადაცემა უფრო ფართო გაგებით, მაგალითად, ამ სფეროს დასაფინანსებლად ბიუჯეტში თანხების მობილიზებით, საფინანსო გეგმის (ბიუჯეტის) ფორმირებით და ხარჯების გაწვეით. მაგალითად, იგივე განათლების სფეროში – თუ სკოლები მოუვლელია, არ ყოფნის საკლასო ოთახები, ინვენტარი, სახელმძღვანელოები, მოუგვარებელია გათბობა, მასწავლებლები თვეების განმავლობაში კერ იღებენ ხელფასს, თავისი ამომრჩევლების (და მხოლოდ თავისი ამომრჩევლების) წინაშე პასუხს აგებს ფედერაციის. სუბიექტის ხელისუფლება, რაც ასახვას პპოვებს მორიგი არჩევნების შედეგებში.

სახელმწიფოს კონფედერაციული მოწყობა გაერთიანებულ დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა ხელისუფლების ორგანიზაციულად მოწყობის ფორმას წარმოადგენს.

კონფედერაციული სახელმწიფო, ანუ "სახელმწიფოთა სახელმწიფო", დასაბამიდანვე შეიცავს შინაგან წინააღმდეგობას როგორ შეიძლება სახელმწიფო იყოს სუვერენული, თუ ის სხვა, თუნდაც თანაბარუფლებიან სახელმწიფოთა გაერთიანებაში შედის.

კონფედერაციის ეფემერულობას კარგად ხედავდა მონტესკიე, როდესაც ამბობდა, რომ მართვის ეს ფორმა არის პირობითი შეთანხმება, რომლითაც მცირე ქვეყნები თანხმდებიან იყვნენ წევრები იმ ქვეყნისა, რომლის შექმნასაც ისინი არ აპირებენ.

კონფედერაცია უფრო საერთაშორისო-სამართლებრივი გაერთიანებაა, ვიდრე სახელმწიფოებრივ-სამართლებრივი.

კონფედერაციისადმი მკვეთრად უარყოფითი დამოკიდებულება ჰქონდა ილია ჭავჭავაძესაც.

როგორც დიმიტრი შველიძე იუწყება, ი.ჭავჭავაძემ შეფარული ალტაცებით თარგმნა იტალიელი პატრიოტი ბერის ა.გავაცის სიტყვები: "ჩვენ გვინდა ერთობა და არა შეკრულობა. შეკრულობა კონფედერაციას ჰქვიან... შეკრულობა თავის დღეში, თავის თავის დღეში ნუ გვენდომება!.. ერთობა, ერთობა, ერთი იტალია კი ყოველთვის".¹

¹ იხ. ქართული გაზეთი, 1998წ. 27 აგვისტო, № 30.

დღეს კონფედერაცია ისტორიული რუდიმენტია. ყველა მცდელობა კონფედერაციის შექმნისა ან კავშირის დაშლით დამთავრდა ან ფედერაციულ სახელმწიფოდ გარდაქმნით. ასე მაგალითად, 1874 წლის კონსტიტუციით, შვეიცარია იწოდებოდა კონფედერაციად. ფაქტიურად, კონსტიტუციის მიღების შემდეგ, მოკლე ხანში, ის ჩამოყალიბდა ფედერაციად. ეს მოხდა თუნდაც იმიტომ, რომ მასში შემავალი ოცდაორი სუვენერული კანტონიდან მსოფლიოს მიერ არცერთი არ იქნა აღიარებული საერთაშორისო სამართლის სუბიექტად (სახელმწიფოდ) და შვეიცარია ყოველთვის განიხილებოდა როგორც ერთიანი სახელმწიფო. 1948 წელს შვეიცარიამ თავისი სახელწოდება და სახელმწიფო მოწყობა მოიყვანა შესაბამისობაში და აქედან მოყოლებული სახელმწიფოს "შვეიცარიის კავშირი" ეწოდება.

ის, რომ მსოფლიოში არ ფუნქციონირებს არცერთი კონფედერაცია არ ნიშნავს, რომ სახელმწიფოთა ინტეგრირება ერთიან სახელმწიფოში პრინციპში შეუძლებელია. ამის მაგალითია თუნდაც ევროკავშირი, რომელიც მიისწრაფის სახელმწიფო მოწყობის ასეთი ფორმისაკენ. ეს იმდენად ძნელი საქმე აღმოჩნდა, რომ ერთიანი სახელმწიფოს ზოგიერთი ატრიბუტის დამკვიდრებამდე (ევროპარლამენტი, ერთიანი საბაჟო სივრცე, ერთიანი ფული და სხვა), ნაბიჯ-ნაბიჯ, ორმოცდაათწლიანი მანძილი გახდა გასასვლელი, რომლის დროსაც დაძლეულ იქნა მრავალი წინააღმდეგობა და ინტერესთა კონფლიქტი, რომელთაგან თითოეული საკმარისი იყო ინტეგრაციის ჩასაშლელად.

პოსტსაბჭოური ქვეყნების ანალოგიური მცდელობა-დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამეგობრობა (დსთ), მკედრადშობილის შთაბეჭდილებას ტოვებს.

არც ევროკავშირი, არც დსთ და არც მსოფლიოში არსებული სხვა 12 ასეთი ხასიათის ინტეგრაციული გაერთიანება არ თვლის, არ მიისწრაფვის და, საერთოდ, არ მოიხსენიებს კონფედერაციას, როგორც გაერთიანების მიზანს. ეს ცნება საერთოდ არ დაგვიანტერესებდა, რომ არა აფხაზეთის სეპარატისტული ხელისუფლების მიერ მისი მონახვა ისტორიის საკუჭნაოს ძველმანებში. აფხაზეთის სეპარატისტული ხელისუფლება, თითქოსდა მსოფლიო ქვეყნებისა და ორგანიზაციების დაწოლით, მიღის "დთმობაზე" და თანახმაა საქართველოსთან ერთად შექმნას კონფედერაციული სახელმწიფო. ასეთი სახელმწიფო კი, როგორც

ზემოთ ითქვა, განწირული იქნება დასაშლელად დაბადებიდანვე, მაგრამ უფრო მთავარი სხვა ჩანაფიქრია:

ფედერაციასა და კონფედერაციას შორის არის ორი მნიშვნელოვანი განსხვავება: პირველი - ფედერაციის სუბიექტები არ არიან საერთაშორისო სამართლის სუბიექტები (სახელმწიფოები) და ქვეყნის კონსტიტუციის ძალით რაც უნდა ფართო სახელმწიფოებრიობის უფლებამოსილებებით იყვნენ აღჭურვილი, ვერ იქნებიან აღიარებული როგორც საერთაშორისო სამართლის სუბიექტი (სახელმწიფო). კონფედერაცია სახელმწიფოთა კავშირია და მისი ყველა წევრი ავტომატურად განიხილება როგორც საერთაშორისო სამართლის სუბიექტი (სახელმწიფო);

მეორე კონფედერაციის წევრ სახელმწიფოს ფოველთვის აქვს უფლება გამოვიდეს კონფედერაციიდან, მაშინ, როდესაც ფედერაციის სუბიექტს ამის უფლება არ აქვს.

ამრიგად, კონფედერაციულად მოწყობილი სახელმწიფოს შემოთავაზებაში ჩადებულია სურვილი შემოვლითი გზით საერთაშორისო ასპარეზზე აფხაზეთის სახელმწიფოს აღიარებისა და საქართველოდან, კონსტიტუციის დარღვევით, (სულ ერთია უნიტარული თუ ფედერაციულია მოწყობა) გასვლისთვის კანონიერი (ლეგიტიმური) ფორმის მიცემა.

ამრიგად, მას შემდეგ, რაც საბჭოთა კავშირი დაიშალა და შეიქმნა საქართველოს დამოუკიდებელი, სუვენერული სახელმწიფო, ქართველი ხალხის წინაშე დაისჯა არჩევანის საკითხი ფედერაციულ და უნიტარულ კონსტიტუციონალურ ფორმებს შორის

არჩევანის გაკეთების პისია და მისი კონსტიტუციაში დაფიქსირება დაეკისრა 1992-1995 წლების მოწვევის დეპუტატებს. სამწუხაროდ, ვერც ფედერაციული და ვერც უნიტარული მოწყობის ფორმამ ვერ მოიპოვა საკონსტიტუციო უმრავლესობა - ხმების ორი მესამედი. ამავე დროს, არჩევანის გაუკეთებლობით საფრთხე შეექმნა კონსტიტუციის მიღებას, აქედან გამომდინარე, ყველა უარყოფითი შედეგებით. ასეთ ექსტრემალურ ვითარებაში პარლამენტმა მიიღო კომპრომისული წინადადება - გადაწყდა, რომ საქართველოს პარლამენტი საქართველოს კონსტიტუციური მოწყობის საკითხს დაუბრუნებოდა ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის შემდეგ.

საზოგადოების მნიშვნელოვანი ნაწილი და ზოგიერთი პარლამენტარიც კი თვლის, რომ კონსტიტუციაში ღიად იქნა

დატოვებული მხოლოდ ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის და ავტონომიური წარმონაქმნების სტატუსის საკითხი და ვერ ამჩნევს რომ გვერდი აქვს ავლილი ხელისუფლების უმაღლეს და რეგიონალურ დონეებს შორის უფლებამოსილების განაწილების საკითხს.

თუ საქართველოს დღევანდელი კონსტიტუციური მოწყობლობის მიზეზი - დეპუტატთა შეუთანხმებლობა, ზედაპირზე დევს, მაშინდელი დეპუტატების იმ ნაწილის ქვეცნობიერებაში, რომლებიც არ აძლევდნენ თავს უფლებას აყოლოდნენ აფხაზეთში ეთნოკომფლიქტთან დაკავშირებულ ემოციებს და, აქედან, უარყოფით განწყობას აფხაზებისა და ოსების მიმართ, ესმოდათ, რომ საქართველოს კონსტიტუციური მოწყობის საკითხების გადაწყვეტა საქართველოს პარლამენტის მიერ, სრულიად დემოკრატიული (ხმების უმრავლესობით) გზით, მაინც ვერ იქნებოდა ბოლომდე სამართლიანი და ქმედითი საქართველოს მოქალაქეთა იმ წარმომადგენელთა მონაწილეობის გარეშე, რომლებიც წარმოადგენენ აფხაზურ და ოსურ ეთნოსს საქართველოში.

ამავე დროს, კონსტიტუციის მიღების შემდეგ განვიხილვა პერიოდმა გვიჩვენა, რომ საქართველოს კონსტიტუციური მოწყობის საკითხების გადაწყვეტა, თუნდაც კონცეპტუალურ დონეზე ("არ გვაქვს დაკანონებული, მაგრამ ვიცით, როგორი იქნება") თანამედროვე გარდამავალ პერიოდში სახელმწიფოებრივი ყოფის ობიექტური მოთხოვნაა.

ასეთ პირობებში, 1996 წლის 29 მაისს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი "საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ", რომლის ფარგლებშიც ამჟამად ფუნქციონირებს ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემა.

მოქმედი სისტემა საბჭოურთან შედარებით უდაოდ უფრო პროგრესულია. თუნდაც ის რად ღირს, რომ ავტონომიური რესპუბლიკების და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტები დამოუკიდებელი არიან ცენტრალური ბიუჯეტისაგან (ფედერაციული მოწყობის მნიშვნელოვანი ელემენტი!). მაგრამ იმის გამო, რომ ქვეყნის კონსტიტუციური მოწყობა ვერ კიდევ არ არის ბოლომდე მიყვანილი, საბიუჯეტო სისტემა ხარვეზებით მუშაობს გაუმართავია სტრუქტურა, საგადასახადო სისტემასთან შესაბამისობა, ტრანსფერების საკითხი, გადასახადების ურთიერთგანაწილების გრძელვადიანი ნორმატივები, სხვადასხვა სტატუსი აქეთ საბიუჯეტო

სუბიექტებს, რის გამოც ასიმეტრიულია სისტემის იერარქიული პირამიდა და სხვა.

ამ გარემოებამ შვა ამ წიგნის თემა და იმის საჭიროება, რომ მანამდე, თემის ფარგლებში შემუშავებული იქნეს ქვეყნის ოპტიმალური კონსტიტუციური მოწყობის მოდელი, როგორც საფუძველი საქართველოს საბიუჯეტო მოწყობისა.

ამთავითვე ვაცხადებთ, რომ უპირატესობას ვანიჭებთ ქვეყნის ფედერაციულ პრინციპებზე მოწყობას და სწორედ ასეთი მოწყობა არის ჩადებული ამ წიგნში საქართველოს საბიუჯეტო მოწყობის მოდელის საფუძველად.

დაყრდნობა ფედერაციულ მოწყობაზე განპირობებულია იმით, რომ, ჩვენის აზრით, ფედერაციულ მოწყობას ჩვენს პირობებში ალტერნეტივა არა აქვს იმდენად, რამდენადაც:

1. ფედერალიზმი იძლევა საშუალებას გონიერულად, ოპტიმალურად იქნეს განაწილებული სახელმწიფო მართვის სფეროები ცენტრსა და ფედერაციის სუბიექტებს შორის.

ჩვენ ცოცხალი მოწმეები ვართ იმისა, თუ როგორ აბსურდამდე მიდიოდა უნიტარიზმი და ცენტრალიზმი სსრკ-ში, როცა აუცილებელი იყო მოქმედება მხოლოდ ცენტრიდან მიღებული დირექტივების საფუძველზე და მკაცრად იღვენებოდა ყოველგვარი თვითშემოქმედება;

2. ფედერალიზმი პატარა ქვეყანას ხდის დიდსავეთ ძლიერს და დიდს პატარასავეთ სტაბილურს.

მონტესკიე თავისი "კანონთა გონის" მეცხრე თავში აღნიშნავდა: "თუ რესპუბლიკა პატარაა, იგი ინგრევა გარეშე ძალის მიერ, თუ იგი დიდია, ინგრევა შინაგანი მექანიზმით".

ტოკეილი თავისი ნაშრომის "დემოკრატია ამერიკაში" (1835-1840) დასკვნით ნაწილში ფედერალიზმს (შტატების კავშირს) ახასიათებს, როგორც "პატარა ქვეყანასავეთ ბედნიერს და თავისუფალს და დიდი ერით ძლიერს და დიდებით მოსილს";

3. ფედერალიზმი არ არის მართვის ცენტრალიზებული სისტემის ალტერნატივა. ის მისი რეგულატორია.

ქვეყნებში, რომლებსაც ახასიათებთ მართვის მკაცრი ცენტრალიზებული სისტემა, ფედერალიზმი უმსუბუქებს ქვედა დონის ხელისუფლებას ცენტრალიზმის მძიმე ტვირთს.

ქვეყნებს, რომლებიც ლიბერალური ხელისუფლების წყალობით კრახამდე არიან მისული, ფედერალიზმი, პირიქით,

აძლევს საშუალებას მოახდინოს ხელისუფლების კონსოლიდაცია, ცენტრალიზაცია და კონცენტრაცია გონივრულ, ქვეყნის მთლიანობისათვის საჭირო და საკმარის ფარგლებში;

4. უნიტარიზმი ქვეყნის წარსულია, ფედერალიზმი მომავალი.

ცნობილმა ანარქისტმა და სოციალისტმა პრუდონმა მე-20 საუკუნის გარიჟრაჟზე იწინასწარმეტყველა: "მე-20 საუკუნე გახსნის ფედერაციის ერას ან კაცობრიობა კვლავ დაიწყებს ათასწლოვან განსაწმენდელს".

წინასწარმეტყველება ახდა ფედერალიზაცია შეუქცევადი პროცესი გახდა. ყოველწლიურად იზრდება ფედერაციულად მოწყობილი ქვეყნების რიცხვი;

5. ფედერალიზმი არა მარტო სახელმწიფოს მოწყობის პრინციპია, არამედ ქვეყნის ერთიან ფედერალურ ორგანიზმად ჩამოყალიბების პროცესი.

ფედერალიზაცია თავისთავადი, ევოლუციური, თანდათანობითი, უმტკინვეულო პროცესია და არა ერთჯერადი, "რევოლუციური" აქტი. ფედერალიზაციის პროცესი იმდენად ბუნებრივია, რომ შეუმჩნეველიც კი დარჩებოდა, თუ არა მომენტი, როდესაც სახელმწიფო თავის კონსტიტუციაში (ზოგჯერ, ქვეყნის სახელწოდებაში) აკეთებს შესაბამის დეკლარაციას (დეკლარაცია ხმამაღალ, ლამის ყვირილით. განცხადებას ნიშნავს).

ვინაიდან ქვეყანა შეიძლება იყოს თავისი მოწყობით ფედერაციული, მაგრამ ამის შესახებ ჯერ კიდევ არ იყოს განცხადებული არც მის კონსტიტუციაში და არც სახელწოდებაში, პოლიტოლოგიაში თავისი ადგილი მოიპოვა ტერმინმა "გამოუცხადებელი ფედერალიზმი".

ასე მაგალითად, ტრადიციულად და ისტორიულად უნიტარულად მოწყობილ ესპანეთში ფრანკოს დიქტატურის (დიქტატურა, როგორც წესი, მხოლოდ უნიტარულ სახელმწიფოში ნახულობს დასაყრდენს) მოშორების შემდეგ, ტერიტორიული ერთეულების მთელმა რიგმა რეგიონალური ავტონომიური გაერთიანებების სტატუსი მოიპოვა. აღსანიშნავია, რომ, როგორც წესი, თავისუფლებისა და თვითგამორკვევისათვის მებრძოლი პროვინციების თვითმიზანი ყოველთვის იყო შიდა საქმეებში ავტონომია (იგივე ფედერაციის სუბიექტის სტატუსი) და არა ქვეყნიდან გამოყოფა.

მას შემდეგ, რაც ზოგიერთმა პროვინციამ მიადგინა საწადელს (ქვეყანაში გაჩნდა ფედერალური მოწყობის ელემენტები), ესპანეთში დაირღვა სახელმწიფო მოწყობის პარამონია, გაჩნდა ის დისპროპორცია, რომელსაც ქართველი "უნიტარისტები" ასიმეტრიულ მოწყობას უწოდებენ.

ასიმეტრიული მოწყობა, რომელსაც ჩვენი ოპონენტები სახელმწიფო მოწყობის სამოთხედ მიიჩნევენ და გეთაყვაზობენ მის გადმოღებას საქართველოსათვის, თავად ესპანეთისათვის გახდა მრავალი უხერხულობისა და დაპირისპირების მიზეზი.

მდგომარეობის სტაბილიზაციის მიზნით, ესპანეთის ხელისუფლება წამდაუწუმ "ურიგებდა" დანარჩენ პროვინციებს ანალოგიურ უფლებამოსილებებს. ფედერაციის ელემენტებმა ესპანეთში ისეთ დონეს მიადგინა, რომ პოლიტოლოგები ხუმრობდნენ - "ესპანეთი ფედერაციულად მოწყობილი სახელმწიფოა, მაგრამ მან ჯერ ამის შესახებ არ იცის". ამის შემდეგ კიდევ ახალი "არაუნიტარული" შესწორებები იქნა შეტანილი ესპანეთის კონსტიტუციის მრავალ მუხლში, რაც საბოლოოდ დაგვირგვინდა კონსტიტუციის 137 მუხლში შეტანილი ჩანაწერით: "სახელმწიფოს ორგანიზაციულ-ტერიტორიული სტრუქტურა შეიცავს მუნიციპალიტეტებს, პროვინციებს და რეგიონალურ ავტონომიურ გაერთიანებებს. ყველა ესენი შიდა საქმეების წარმოებისას სარგებლობენ ავტონომიით".

ამრიგად, პრაქტიკულად დასრულდა ესპანეთის ფედერალიზაცია და მას აკლია უკანასკნელი შტრიხი - ქვეყნის ფედერაციულ პრინციპებზე მოწყობის დეკლარირება კონსტიტუციაში. დღეისთვის კი ესპანეთი ტიპური "გამოუცხადებელი ფედერაციაა".

1831 წლის ბელგიის კონსტიტუციის თანახმად, ბელგია დაყოფილი იყო პროვინციებად, რომლებიც ახორციელებდნენ რა ადგილზე ხელისუფლებას, არცერთ სფეროში არ იყვნენ ცენტრისაგან დამოუკიდებელი, ანუ ბელგია იყო ტიპური უნიტარული სახელმწიფო. 150 წლიან სისტემას თითქოსდა სამუდამოდ უნდა შეგუებოდნენ დაღვინებული ცხოვრებით მცხოვრები ბელგიელები, მაგრამ მაინც მოხდა ის, რაც უნდა მომხდარიყო პროვინციებმა მოითხოვეს შიდა საქმეების წარმოებაში ავტონომია (ანუ ქვეყნის ფედერაციულად მოწყობა). როგორც ხდება ხოლმე, ეს მოთხოვნა და დაპირისპირება უპირველესად გაიშალა ეთნიკურ ფონზე. ამ საუკუნის სამოცდაათიან წლებში ფლამანდურ და ვალონურ ეთნოსებს შორის დაპირისპირებამ მწვეავე, ზოგჯერ სისხლიანი შეტაკებების ფორმა

მიიღო. უკანასკნელი 20 წლის განმავლობაში, ქვეყანაში სტაბილურობის აღდგენის მიზნით, ბელგიის პარლამენტმა კონსტიტუციაში შეიტანა 30-ზე მეტი ცვლილება. ამ ცვლილებების ანალიზი ჩვენი თემის კუთხიდან მოწმობს, რომ ფაქტობრივად ეს ცვლილებები წარმოდგენდნენ ნაბიჯებს ფედერალიზაციისაკენ. მათ შექმნეს ფედერალიზმის იმდენი ელემენტი, რომ ბელგიაზე ლაპარაკი შეიძლებოდა უკვე როგორც "გამოუცხადებელი ფედერალიზმის" ქვეყანაზე.

1992 წლის ბოლოს ბელგიის მთავრობამ შეიტანა პარლამენტში რეფორმის პროექტი, რომლითაც უნდა დასრულებულიყო ქვეყნის ფედერალიზაცია. 1993 წლის თებერვალში წარმომადგენელთა პალატამ მოიწონა ბელგიის კონსტიტუციის პირველი მუხლის ახალი რედაქცია, რომლითაც ბელგია გამოცხადდა ფედერაციულ სახელმწიფოდ.

ამრიგად, წარმოჩნდა ფედერალიზმის კიდევ ერთი უპირატესობა უნიტარიზმზე;

6. ფედერალიზმი ეთნოკომფლიქტების გადაწყვეტის საუკეთესო საშუალებაა.

ამას მოწმობს კანადის მაგალითიც. მართალია, კანადელებს ჯერ კიდევ არ მიუღწევიათ ქვეყნის ნაწილებისადმი უფლებამოსილებათა დელეგირების ისეთი დონისათვის, რომელსაც მიაღწია ბელგიამ ქვეყნის ფედერაციად გამოცხადების წინ, მაგრამ ყველაფერი იმას მოწმობს, რომ კანადაც იმავე გზით მიდის და შორს არ არის ის დღე, როცა ფედერაციად გამოცხადდება.

პოლიტოლოგები უკვე დღეს ანიჭებენ "გამოუცხადებელი ფედერაციის" ტიტულს იტალიასაც.

რამდენადაც ფედერალიზაციის პროცესი დროში გაწელილია, ბუნებრივია ისმის კითხვა როდის და რომელი ქვეყანა და რა კრიტერიუმების საფუძველზე შეიძლება ჩაითვალოს ფედერაციულად მოწყობილად?

ფედერალიზმის უდაოდ საუკეთესო იდენტიფიკატორად მიჩნეულია ამერიკელი პოლიტოლოგის, უილიამ რაიკერის მახასიათებლები, რომლის მიხედვითაც ქვეყნის კონსტიტუცია (აქედან თავად ქვეყანაც) ფედერალურია თუ:

1) ხელისუფლების ცენტრალური და რეგიონალური დონეები ახორციელებენ თავის ძალაუფლებას ერთსა და იმავე ტერიტორიაზე და ერთი და იგივე მოსახლეობის მიმართ;

2) ხელისუფლების თითოეულ დონეს აქვს ხელისუფლების თუნდაც ერთი სფერო, რომელზედაც ის ახორციელებს თავის ძალაუფლებას მეორე დონის ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებლად, ავტონომიურად;

3) არსებობს გარანტია (თუნდაც კონსტიტუციაში უბრალო დეკლარირების სახით) იმისა, რომ ხელისუფლების თითოეულ დონეს აქვს ავტონომიური მართვის უფლება მისთვის მიკუთვნებულ სფეროში.

7. ფედერალიზმი სახელმწიფოების მოწყობის ბუნებრივი ფორმაა.

ფედერალიზმის ბუნებრიობა უპირველეს ყოვლისა გამოიხატება იმაში, რომ ის არ მოითხოვს სახელმწიფოს მართვის საკუთარ, ახალ სისტემას, ერთნაირად ეგუება რესპუბლიკურ, მონარქიულ და კონსტიტუციური მონარქიის სისტემებს, ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის ნებისმიერ სპექტრს. რამდენადაც ხელისუფლების ცენტრალურ და რეგიონალურ დონეებად დაყოფა საყოველთაო მოვლენაა (გარდა ზოგიერთი ჯუჯა სახელმწიფოსი). ფედერალიზმიც უნივერსალური და ბუნებრივი ფორმაა ნებისმიერი სახელმწიფოსთვის. მონტესკიეს აზრით, ფედერაციული წყობა (ანტიცენტრალიზმი) ისეთივე ბუნებრივი მწვერვალია რესპუბლიკური სისტემისა როგორც ფეოდალიზმი (ანტიაბსოლუტიზმი) მონარქიისა.

8. ფედერალიზმი დიქტატურისა და ტოტალიტარიზმის წინააღმდეგ ბრძოლის საუკეთესო საშუალებაა.

მონტესკიე წერდა: "არსებობს სამი სახე მმართველობისა - რესპუბლიკური, მონარქისტული და დესპოტური. მე აელნიშნავდი სამ განსაზღვრებას, უფრო სწორად სამ ფაქტს: ერთი ის, რომ რესპუბლიკური მმართველობა არის ის, რომელშიც ერთი მართავს, მაგრამ მყარი დადგენილი კანონებით, ამის სანაცვლოდ კი დესპოტიურში ერთი, უკანონო და უწყესო, მართავს თავისი ნებითა და წადილით..."

რესპუბლიკის ეს ფორმა (ლაპარაკია ფედერაციულ რესპუბლიკაზე) შემძლეა შეინარჩუნოს თავისი თავი შინაგანი გადაგვარების გარეშე. საზოგადოების ამგვარი ფორმა ძლევს ყოველგვარ შეუსაბამობას.

ის, ვინც მოინდომებს (ხელისუფლების) უზურპირებას, ვერ შეძლებს თანაბრად უფლებამოსილი იყოს ყველა შეკავშირებულ

სახელმწიფოში (ფედერაციის სუბიექტში ვ.ლ.) თუ ძლიერ გააძლიერებდა თავის თავს ერთში, საგანგაშო მდგომარეობაში ჩააყენებდა სხვებს; თუ მიითვისებდა რომელიმე ნაწილს, ის ვინც თავისუფალი დარჩებოდა, კვლავ შეძლებდა მისთვის წინააღმდეგობის გაწევას ქვეყნის იმ ნაწილის დამოუკიდებელ ძალებთან ერთად, რომელიც მან მიითვისა და შეძლებს შებოჭვას ჯერ კიდევ დაფუძნებამდე.

თუ ფედერაციის წევრთაგან რომელიმეში მოხდა ამბოხი, სხვებს შეუძლიათ ჩააქრონ იგი. თუ რაიმე ბოროტმოქმედება მოხდება რომელიმე ნაწილში, იგი სწორდება ჯანსაღი ნაწილების მიერ...

პატარა რესპუბლიკებით (ფედერაციის სუბიექტებით - ვ. ლ.) შექმნილი, ის ხარობს თითოეულის შინაგანი მმართველობის სიკეთით და გარეშე თვალთახეღვით. მას შეკავშირების ძალით აქვს დიდ მონარქიათა უპირატესობა".¹

9. ფედერალიზმის შეუთავსებლობა ცენტრალიზაციასთან.

ფედერალიზმი მართლაც შეუთავსებელია ცენტრალიზაციასთან, რაც, ჩვენის აზრით, სწორია. ფედერალიზმი იდენტურია დეცენტრალიზაციისა იმ ნაწილში, სადაც დეცენტრალიზაცია გამოდის ხელისუფლების ცენტრში კონცენტრაციის წინააღმდეგ (გლეხი არ უნდა ეკითხებოდეს თბილისს, როდის დათუსოს და როდის აიღოს მოსავალი), მაგრამ ფედერალიზმი ფაქტობრივად დეცენტრალიზაციის უფრო მაღალი საფეხურია, რომელიც მიმართულია საერთო სახელმწიფოებრივი ინტერესების ჩარჩოებში ფედერაციის სუბიექტების დამოუკიდებლობისა და თავისთავადობის უზრუნველყოფისა და შენარჩუნებისაკენ.

10. ფედერაციული წყობა არა მხოლოდ პოლიტიკური, არამედ სოციალური სისტემაა და მის საფუძველს წარმოადგენს თავისუფალი პიროვნება და თავისუფალი საზოგადოება.

ბატონ ჯანრი კაშიას აზრით, "პიროვნება სწორედ ფედერალურად არის ჩართული საზოგადოებაში (და საზოგადოება მასში) მთელი თავისი თავისუფლებისა და ვალდებულებების სუვერენობით. თავისუფალი საზოგადოება მხოლოდ ფედერალურ პრინციპზე აგებული საზოგადოებაა... არცერთ დღემდე არსებულ

¹ Montesquieu. De l'Esprit des Lois, Classiques Garnier, 1973, გვ. 141.

ფორმას სოციალურ-პოლიტიკური წყობისა არ ჰქონია ისეთი შესაძლებლობები, როგორც აღმოაჩნდა ფედერალურ წყობას, დაფუძნებულს მოქალაქეობისა და თავისუფლების სუვენერულ პროცესულურ, თვითმპორგანიზებულ და თვითდამხვეწავ პრინციპზე”.

11. ფედერალიზმი პრობლემების გადაწყვეტის გზაცაა და ცხოვრების წესიც.

თვითგამორკვევა ქვეყნის ფარგლებს გარეთ ქმნის იმდენ ახალ-ახალ და რთულ პრობლემებს (ამაზე შემდეგ თავში გვექნება უფრო დაწერილებითი საუბარი), რომ სჯობს თვითგამორკვევა ფედერაციის ფარგლებში, თავისი სტატუსით უფლებამოსილებების და მსგავსი საკითხების შეთანხმებით როგორც ფედერაციასთან საერთოდ, ისე მის ცალკეულ სუბიექტებთან. ფედერალიზმი მდიდარ შესაძლებლობებს იძლევა ნებისმიერი ეროვნებათაშორისი, რეგიონთაშორისი, რესპუბლიკათაშორისი, ავტონომიათაშორისი, ხელისუფლებათაშორისი და მსგავსი პრობლემების კარმონიზაციის გზით გადაწყვეტისა.

როგორც ცხოვრების წესი, ფედერალიზმი განიხილავს ადამიანთა მმართველობით ურთიერთობებს უმეტესად არა განკარგულებისა და ბრძანების ფორმით, არამედ პრინციპით ყველას უნდა განესაზღვროს მისი საქმე, უფლებამოსილება და შემდეგ მიენდოს გასაკეთებელი. ყველას უნდა ჰქონდეს თავისი საქმე და მისი წილი პასუხისმგებლობა. ამ თვალსაზრისით ყურადსაღებია საუკუნის ბოლოს ამერიკელი იურისტების ს.სურენის და ლ.ბრენდიზის მიერ წამოყენებული, შემდგომში მიღებული და დამკვიდრებული, ე.წ. ფრაივერსის კონცეპცია.

ფრაივერსი შეიძლება გაგებული იქნეს როგორც: ადამიანის ან ადამიანთა ჯგუფის უფლება იცხოვროს და იმუშაოს ისე, როგორც მას სურს და მოითხოვოს მის პირად საქმეებში ჩაურევლობა, "დაანებონ თავი", თავისუფლება საჯაროობისაგან, უფლება აკეთოს ყველამ თავისი საქმე, რომელშიც საზოგადოებას არ აქვს უფლება ჩაერიოს, თუ ეს საზოგადოებას უშუალოდ არ შეეხება. ეს კონცეპცია უკრძალავს ხელისუფლებას ინდივიდის საქმიანობაში "ცხვირის ჩაყოფას".

საბჭოურ პერიოდში გაზრდილებს კარგად გვახსოვს, თუ როგორ აყალიბებდნენ კომუნისტები ახალ, მაღალი ზნეობის,

¹ ჯანრი კაშია. თავისუფლება და ფედერალიზმი. - 1997, გვ. 374.

შრომისმოყვარეობის, "კომუნიზმის მორალური კოდექსის" შესაფერის ადამიანებს, მათ პირად ცხოვრებაში ჩარევით, როცა პარტიულ, კომკავშირულ, პროფკავშირულ, სახლმართველობის და მობინადრეთა კომიტეტის, შრომითი კოლექტივების, კოლმეურნეობებისა და სოფლის კრებებზე იხილაედენ საკითხებს: "მიატოვა", "საყვარელი გაიჩინა", "ხელფასი სახლში არ მოაქვს", "სუამს", "არ ეწევა საზოგადოებრივ შრომას", "საიდან ყავს ავტომანქანა", "საიდან აქვს პიანინო" და ა. შ.

სხვაგვარად, ფრაივერს შეიძლება "პირადი ავტონომიის უფლება" ეწოდოს.

ზოგიერთი მეცნიერის აზრით, ფრაივერსის საფუძვლები ანგლოსაქსური მენტალიტეტიდან მოდის ("ჩემი სახლი - ჩემი ციხე-სიმაგრე").

12. ფედერალიზმი განსხვავებულთა ერთობაა.

უნიტარიზმი ემსახურება და ატარებს ნიველირების და გაერთიანების პოლიტიკას. მაგალითად, ჩვენ მოწმენი ვიყავით, როგორ ცდილობდა საბჭოთა კავშირი შეექმნა "ერთიანი საბჭოთა ხალხი". ან, მაგალითად, ტაბუდადებული იყო ქართველების კუთხური თავისებურებების თემა. აქაოდა ეს არყვეს ქართველი ერის ერთიანობასო. მაგალითად, თუ ჩვეულებრივი ამბავი იყო "აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის" ოფიციალური მოხსენიება, არცერთ ოფიციალურ დოკუმენტში, ნახევარ საუკუნეზე მეტი ხნის განმავლობაში, არ მოიხსენებოდა სიტყვა "აჭარელი". მაშინ, როცა, მაგალითად, საკადრო საკითხთან დაკავშირებით, გასარკვევი იყო, თანამდებობის მაძიებელი აჭარელი იყო თუ არა, იყენებდნენ სიტყვას "მკვიდრი მოსახლეობა". ასევე ოფიციალური ბრუნვიდან ამოღებული იყო სიტყვები "მეგრელი", "იმერელი", "კახელი" და ა.შ. ყველგან და ყოველთვის უნიტარიზმი "ვერ ამჩნევდა" ადამიანთა განსხვავებულობას.

ფედერალიზმი, პირიქით, მიიჩნევს, რომ "საზოგადოება ისეთივე განსხვავებულთა სიმრავლეა, როგორც ბუნება" (ჯანრი კაშია). უფრო მეტი, ფედერალიზმი ხაზს უსვამს თავისი შემადგენელი სუბიექტების სხვადასხვაობას. ფედერალიზმისათვის ფედერაციის საბიექტების, რეგიონის და ამ რეგიონში მცხოვრები სუბეთნოსის სახელის დარქმევა ჩვეულებრივი ნორმაა, მაშინ, როდესაც რუსეთის იმპერიაში და, შემდეგ, საბჭოურ ეპოქაში რეგიონებს, გუბერნიებს, ოლქებს, მაზრებს დედაქალაქებისა და

ცენტრალური დასახლების სახელით მოიხსენებდნენ (გამონაკლის მხოლოდ ავტონომიური წარმონაქმნები წარმოადგენს).

განსხვავებათა ერთობის პრინციპი ამერიკის შეერთებული შტატებისათვის იმდენად მნიშვნელოვანი მახასიათებელია, რომ ქვეყნის დევიზშია გატანილი - "მრავალთა (განსხვავებულთა) ერთობა". ასეთი დევიზი არც ქართველებისთვის იყო უცხო და ამერიკის შეერთებული შტატების შექმნამდე მრავალი საუკუნით ადრე აღიარებდნენ პრინციპს "ერთობითა და თანადგომითა...".

ბრძოლამ კუთხურობასთან ვერ ამოძირკვა ქართველთა მუხსიერებიდან საქართველოს კუთხეები, თუმცა ადამიანებს დაამჩნია გარკვეული კომპლექსურობის დაღი.

ფედერალიზმის ერთ-ერთ კლასიკურ და იმავე დროს თანამედროვე ფორმით მოწყობილ ქვეყანაში გერმანიაში, ოფიციალური მივლინებით ყოფნისას, დავინტერესდით, თუ რატომ ჰქონდა გერმანიის ფედერაციის სუბიექტებს-მიწებს სახელმწიფოების ისეთი ატრიბუტები, როგორცაა დროშა, ღერბი, ჰიმნი, მთავრობა, პრემიერ-მინისტრი, წარმომადგენლებითი ორგანო და ა.შ.

გაგვაკვირვა ბუნდესტაგის დეპურტატის პასუხმა: "ჩვენ გარეთა სამყაროსათვის ვართ ერთი ქვეყანა, ხოლო ქვეყნის შიგნით მრავალ სამხელმწიფოს წარმოედგენთო" და კიდევ: "ჩვენ სხვადასხვანაირი გერმანელები ვართ, ისტორიულად 50-მდე სახელმწიფო რეგიონის მოქალაქენი, რომლებსაც გვაქვს სხვადასხვა კილო, იმდენად განსხვავებული, რომ ზოგჯერ ვერ უგებთ ერთმანეთს, ორიგინალური ჩაცმულობა, სიმღერები, ცეკვები, კერძები, სხვადასხვაგვარად ვაყენებთ ლუდს, ამოგვეყვს ყველი, სხვადასხვა გვაქვს გემოვნება, ხასიათი, ზნე-ჩვეულებები, რაც ასახულია გერმანულ ზღაპრებში და ანეკდოტებში". გერმანელებში მათი კუთხურობა სიამაყის გრძობას ბადებს. კუთხურობის "თაიგულით" ამაყობენ ფრანგებიც (ჩვენ ბავშვობიდან დარწმუნებული ვართ, რომ დარტანიანის გამბედაობა, სიფიცხე და რამდენადმე გულუბრყვილობა მისი გასკონელობის შედეგია), ინგლისელებიც, ესპანელებიც და ისეთი ახალ ფორმირებული ერიც კი, როგორცაა ამერიკელები.

13. "ფედერალიზმი მშვიდობის შენარჩუნების უმნიშვნელოვანესი ინსტიტუტია" - აცხადებს პარიზის უნივერსიტეტის პროფესორი ჟაკ კადარი. საქართველოს კი მშვიდობა "ისე მოსწყურდა, ვით დაჭრილ ირმების გუნდს წყალი ანკარა".

14. ფედერალიზმი სავსებით მიესადაგება ქართულ ისტორიულ ცნობიერებას და მისგან გამომდინარეობს.

საბჭოთა ისტორიკოსები ქვეყნის ისტორიას განიხილავდნენ როგორც კლასთა ბრძოლის ისტორიას. საქართველოს არ ჰყოლია ერთი ქართველი პუგაჩოვიც კი, რომ მათთვის ამაში ხელი მოემართა.

იოსებ სტალინი თვლიდა, რომ იმისთვის, რომ ქვეყანამ ისტორიის ქარტეხილებს გაუძლოს სახელმწიფო უნდა იყოს ძლიერი (დიდი), ერთ მუშტად შეკრული (უნიტარულად მოწყობილი და ერთპარტიული) და იმართებოდეს ძლიერი ხელით (დიქტატურა და რეპრესიული აპარატი).

რა გასაკვირია, რომ ასეთი პარამეტრების ფონზე ჯულაშვილს თავისი პატარა სამშობლო "სამთავროთა ეფემერულ და შემთხვევით გაერთიანებად" მიაჩნდა, რომელიც "შალე ირღვეოდა მთავრების ჟინიანობით და გლეხების გულგრილობით. სხვაგვარად არც შეიძლება ყოფილიყო საქართველოს ეკონომიკური დაქუცმაცების პირობებში".¹

კლასობრივი ბრძოლის ფრონტზე ნირწამხდარმა ისტორიკოსებმა აიტაცეს მთავრების ჟინიანობის იდეა და საქართველოს ისტორია წარმოადგინეს როგორც ერთი, უწყვეტი შინააშლილობის ხანა.

ასეთი "საქართველოს ისტორია" ემსახურებოდა ხალხის შეგნებაში იმ აზრის დამკვიდრებას, რომ საქართველოს არ შეუძლია დამოუკიდებლად არსებობა და, თუ ასეთი მაინც მოხდა, მისი კუთხემხარეები დაერევიან და დაჭამენ ერთმანეთს და საქართველო დაკარგავს სახელმწიფოებრიობას.

დრომ აჩვენა, რომ პირიქით, ლენინის შექმნილმა და სტალინის აშენებულმა ზესახელმწიფომ ვერ გაუძლო და დაიშალა, ხოლო საქართველო აღსდგა დამოუკუდებელ სახელმწიფოდ.

სხვა ფაქტორებთან ერთად, რომლებმაც შვეს საქართველოს უკვდავების ფენომენი ამ ქვეყნის დაარსებიდანვე, პროგრესული შიდასახელმწიფოებრივი წყობა იყო.

ძველი წელთაღრიცხვის მე-3 საუკუნიდან, ანუ ქართული სახელმწიფოს შექმნიდან, როცა საქართველოს პირველმა მეფემ ფარნაეაზმა "განაწესა ერისთავნი რვანი და პასპეტი" საერისთაოებს, საპასპეტოებს, მხარეებს, კუთხეებს, საათაბაგოებს და სხვა

¹ სტალინი. თხზულებათა ტომი 2., გვ. 318.

რეგიონალურ ერთეულებს მიეცათ სრული დამოუკიდებლობა (აუტონომია) შიდა საქმეების წარმართვაში, იმ პირობით, რომ ყველაფერი ზოგადსახელმწიფოებრივი მართული იქნებოდა ცენტრალური ხელისუფლებისაგან. "ფარნავაზ უშიშ იქნა ყოველთა მტერთა თვისგან და მეუფეთა იქმნა ყოველსა ქართლსა და ეგურსა ზედა".

ხელისუფლების დონეებს შორის ხელისუფლების სფეროების გაყოფის ასეთი პრინციპი საკმარისად აკმაყოფილებდა ერისთავთა დამოუკიდებლობის ამბიციებს და იმავე დროს უზრუნველყოფდა ქვეყნის ერთიანობას.

თუ სახელმწიფოს ასეთ შიდამოწყობას ჩვენ ვარაუდის დონეზე მოვიაზრებთ, ასეთივე ფედერაციული მოწყობა ადვილად ამოიკითხება საქართველოს უდიდესი მეფის, დავით აღმაშენებლის საკანონმდებლო ხასიათის ნაშრომში "გალობანი სინანულისანი".

აღსანიშნავია, რომ მეფე დავითი თავისი ვასალების ერთ ჯგუფს მოიხსენიებს მეფეებად. ადგილობრივ საკითხებში მათ რჩებოდათ ხელისუფლების გარკვეული, კანონით დადგენილი სფეროები, აუტონომიურ განკარგვაში.

ასეთი მოწყობის ნიშნები ასევე ამოიკითხება "შუშანიკის წამებაში", "ვეფხისტყაოსანში".

საქართველო აღმოსავლური ქვეყნების გარემოცვაში მყოფი დასავლური ტიპის სახელმწიფო იყო და აქ სრულად მოქმედებდა არსით ფედერაციული პრინციპი - "ჩემი ვასალის ვასალი, ჩემი ვასალი არ არის".

სხვა დასავლური ქვეყნებისაგან განსხვავებით, საქართველოს არ გაუვლია "ბარბაროსული ზანა" (კარლოს დიდის იმპერია, რიურიკოვიჩების ზანა და ა.შ.) და ამიტომ დასაბამიდანვე დაესესხა მართვის უფრო დემოკრატიულ და ცივილიზებულ ფორმებს ელინურ და ვიზანტიურ სამყაროს.

ყოველივე ამის გამო, შეიძლება ვთქვათ, რომ საფრანგეთში, ინგლისში, ესპანეთში, რუსეთში და ა.შ. შინააშლილობებთან, სამოქალაქო ომებთან და ბუნტებთან შედარებით ქართული "მთავრების ჟინიანობა" ყურით მოთრეული და უსასშველოდ გაბერილია.

მარტო ის რად ღირს, რომ საქართველოში პრაქტიკულად არ ყოფილა დიდმასშტაბიანი სამოქალაქო ომი, ამბოხი, აჯანყება, სამხედრო გადატრიალება, შეთქმულება მეფის სიცოცხლის წინააღმდეგ, რევოლუცია და სხვა. სწორედ ქართველი ბაგრატიონები

არიან ერთ-ერთი უძველესი დინასტია მსოფლიოში. იმხანად არსად, თუ არა საქართველოში. წარმოდგენელი იყო ყუთლუ-არსლანის და მის მიმდევართა "მჯდომარე აქცია" კარებში ოპოზიციური მოთხოვნებით.

ხელისუფლების სფეროების გამიჯნვის პრინციპი წითელ ზოლად გასდევს ფეოდალური საქართველოს მოწყობის მთელ ისტორიას. მაგალითად, თავის "დეკრეტში" ბატონყმობის გადავარდნის შესახებ, იმერეთის მეფე სოლომონმა შეიტანა მუხლი, რომლითაც სთხოვა თავადებს წერეთლებსა და წულუკიძეებს, აგრეთვე იაშვილებს და ლოთქიფანიძეებს, რათა მათ იგივე გაეკეთებინათ თავის სამფლობელოებში. ეს ნიშნავს, რომ მეფის უფლებამოსილება არ ვრცელდებოდა ხელისუფლების ისეთ სფეროზე, როგორც ფეოდალების მიერ ყმების განკარგვა იყო.

სუფთა ქართული ფენომენი იყო მოხვევებისა და მთიულების "აეტიონომიური" რევიონები, რომლებიც ათასწლეულობით ცხოვრობდნენ მეფისა და ფეოდალის გარეშე, საკუთარი კანონებითა და ადათებით. ესაა ოლონდ, რომ მეფის დამახილზე ისინი ქუდზე კაცი გამოდიოდნენ მეფის ლაშქარში და საუკეთესონი და თავგანწირულნი იყვნენ ბრძოლებში.

დამოუკიდებელ ფეოდალურ საქართველოში არასოდეს ყოფილა დიქტატურა, აბსოლუტიზმი, ტოტალიტარიზმი, ხელისუფლების ხისტი ცენტრალიზაცია და ამიტომ ფედერაციული მოწყობა მიესადაგება ქართულ ცნობიერებას.

მრავალი საუკუნის განმავლობაში დამკვიდრებული მეფეთა მონაცვლეობის ერთი დინასტიის ფარგლებში მემკვიდრეობის წესი იმდენად გამჯდარი იყო ქართველებში რომ ცნობიერებიდან ქვეცნობიერში იყო გადასული და არასოდეს არცერთ ერისთავს არ მოსვლია თავში პრეტენზია განეცხადებინოს მეფის ტახტზე. მაგალითად არაგვის ერისთავებს არაერთხელ ჰქონდათ ბრძოლა საქართველოს მეფეებთან თავისი საერისთაოს გაძლიერების და საკუთარი უფლებების გაზრდისათვის, მაგრამ არასდროს ტახტისათვის და არასოდეს, არცერთ მათგანს, ამ უფლებების პოვნა არ უცდია საქართველოს შემადგენლობიდან გასვლით ან ტახტიდან განდგომით. ყველაზე მეტი რაც შეეძლო მეფესთან ბრძოლაში გამარჯვებულ ერისთავს, ეს მეფის შეცვლა იყო მისთვის სასურველი, მაგრამ აუცილებლად ბაგრატიონით.

ყველასთვის ცნობილია სამეგრელოსა და გურიის მთავართა გაუთავებელი და ხშირად სისხლიანი ქიშობა გარდამავალი

უპირატესობით, მაგრამ არასოდეს არცერთ გამარჯვებულ მთავარს არ უცდია დამარცხებული სამთავროს მთავრის ტიტულის ჰყრობა. აქაც უკეთეს შემთხვევაში გამარჯვებული ნაალაფართი კმაყოფილდებოდა ან სამთავროში მთავრად ახალ, მისთვის სასურველ უფლისწულს დაასმევინებდა.

ამრიგად, მართალია საქართველოში ხშირად ჰქონდა ადგილი ერისთავების და მთავრების ბრძოლას მეფესთან და შინააშლილობას მთავრებს შორის, მაგრამ ამას არასოდეს არ ჰქონია მიზნად არც საქართველოს დაშლა, არც მისი რომელიმე მხარის სეპარატისტული განდგომა. ამიტომ თამამად უნდა განეაცხადოთ, რომ საბჭოური ისტორიკოსების მიერ საქართველოს ყველა უბედურების სათავედ ფეოდალური შიდააშლილობის დასახელება საერთოდ მცდარი თუ არ არის, უსაშველოდ მაინც არის გაზეიადებული.

ნათქვამთან კონტექსტში ფრიად ორიგინალურად და მოულოდნელად აღიქმება ბატონ ჯანრი კაშიას მოსაზრება "დავაკვირდეთ, როგორ დაიყო საქართველო "საქართველოებად" მეთხუთმეტე საუკუნის ბოლოს, როდესაც ბიზანტიის კედელი ჩამოინგრა და დასაველეთიდან (სამხრეთ-დასაველეთიდან) საქართველო სრულიად გაშიშვლებული დარჩა. კახეთის სამეფო ქართლის სამეფო, იმერეთის სამეფო - სამცხე საათაბაგო. აქ არ არის ადგილი სპეციფიკური ისტორიული საკითხების ანალიზისათვის. მგრამ არ შეიძლება არ მიექცეს ყურადღება ამ დაშლის ბუნებრივობას და ყოველ იმ ნაწილში მძლავრი ცენტრების არსებობას. პოლიტიკური თვალსაზრისით ისიც საკითხავი და გასაანალიზებელია, ხომ არ დაიცვა ამ პოლიცენტრიზმმა საქართველო, და ხომ არ შეუქმნა მას საშუალება არაჩვეულებრივი პოლიტიკური მოქნილობისა".¹

ბატონი ჯანრის აზრით, "ისიც დასაშვებია, რომ ერეკლეს რამდენადაც მას "გადაწყვეტილი ჰქონდა "ბედი ქართლისა" სწორედ ის უნდოდა..., რომ შეენარჩუნებინა "საქართველოებისათვის" მომავალში "საქართველოდ" გაერთიანებისა და აღდგენის შესაძლებლობა? ეს საეხებით შეესიტყვებოდა საქართველოს ტრადიციულ პოლიტიკას და ისტორიულ გამოცდილებას".

ბატონ ჯანრის მოსაზრებანი შეიძლება საკამათო იყოს და ძალიან კარგი თუ საკამათო იქნება, მაგრამ ჩვენი თემის პოზიციიდან დაუმატებდით, რომ ასეთი აზრი არ იქნებოდა გამოთქმული და ვერც

¹ ჯ. კაშია. თავისუფლება და ფედერალიზმი. - 1997, გვ.100.

საკამათო გახდებოდა. თუ ათასწლოვანი საქართველო არ ყოფილიყო ფედერაციულად მოწყობილი ქვეყანა.

პოლიცენტრულ "საქართველოებად" ქვეყნის დაყოფა შესაძლებელია თუ საქართველო ტრადიციულად ფედერაციულ პრინციპებზე მოწყობილი ქვეყანა იყო. როგორც აღმოსავლური ფეოდალური სახელმწიფოების მაგალითზე იყო ნაჩვენები უნიტარულად მოწყობილი სახელმწიფოები კი არ იყოფიან, არამედ იმსხვრევიან აუკრეფავ ნამსხვრევებად.

აქ ჩვენ განვიხილეთ ფედერალიზმის პრინციპების არსებობა საქართველოს ფეოდალურ სახელმწიფოში. სხვა ეპოქებში (ბურჟუაზიული, სოციალისტური) საქართველო არასოდეს, თუ მხედველობაში არ მივიღებთ 1918-1921 წლების გაელვებას, არ ყოფილა დამოუკიდებელი სახელმწიფო და არ პქონია ქვეყნის საკუთარი (ქართული) მოწყობა. ჩვენი შეფასებით, ამ პერიოდში ქართველ პოლიტიკურ ელიტას გააჩნდა სახელმწიფოს მოწყობის ისეთი კონცეფცია, რომელიც ღღეს აღიქმება როგორც ფედერაციული. მეტიც, ათასწლეულების განმავლობაში ის აღიბეჭდა როგორც ქართული ცნობიერების და მენტალიტეტის შემადგენელი ნაწილი. ასე, მაგალითად, იმავე 1918-1921 წლების ეროვნულ ლიდერებსაც სწამდათ, რომ "მომავალი საზოგადოება ავტონომიისა და ფედერაციის საფუძველზე იქნებოდა" დამყარებული (არჩილ ჯორჯაძე).

15. ფედერაციულად მოწყობა საქართველოს დემოკრატიულად მოწყობაა.

თუ სახელმწიფო ფედერაციულადაა მოწყობილი, მისი ცენტრალური ხელისუფლება (ისევე როგორც რეგიონალური) ვალდებულია მკაცრად დაიცვას ის საზღვრები, სადაც მთავრდება ერთის მმართველობითი უფლებები და თავისუფლებები და იწყება მეორის.

ფედერალიზმი გულისხმობს ხელისუფლების განაწილებას შტოებს შორის (პორიზონტალური განაწილება) და ღონეებს შორის (ვერტიკალური განაწილება).

ხელისუფლების ფედერაციული განაწილების მთავარ მიზანს წარმოადგენს ის, რომ ხელისუფლების ვერცერთმა შტომ და ღონემ ვერ შესძლოს მისი ერთ ხელში (ერთი ადამიანის, ადამიანთა ჯგუფის, პარტიის, სახელმწიფო ორგანოს და ა.შ.) უზურპირება.

ამერიკის შეერთებული შტატების მეოთხე პრეზიდენტის, ჯეიმს მედისონის თქმით, საკმარისია ხელისუფლების სამი შტოდან

თუნდაც ორის მოხვედრა ერთ ხელში, რომ ადგილი ჰქონდეს ტირანიას (დიქტატურას). ასეთ შემთხვევაში, სულაც არ არის აუცილებელი დილეგების შემოწმება და ადამიანთა უფლებების დარღვევის აღრიცხვა. ტირანია ყველა, თუნდაც კეთილი, ჭკვიანი, ჰუმანური და ა.შ., ვის ხელშიცაა ძალაუფლება თუნდაც ორ რომელიმე სფეროში.

როცა ვლაპარაკობთ ხელისუფლების ვერტიკალურ განაწილებაზე, ვგულისხმობთ, რომ არსებობს ხელისუფლების რაღაც განსაზღვრული რაოდენობა, რომელიც განაწილებულია ცენტრსა და ფედერაციის სუბიექტებს შორის. სამწუხაროდ, ხელისუფლების სფეროების რაიმე კანონიკური ნუსხა არ არსებობს და ყველა ქვეყანა თავისებურად ანაწილებს მას.

ქვეყნების უმრავლესობაში დონეებს შორის განაწილება ხორციელდება შტოების მიხედვით: კონსტიტუცია განსაზღვრავს, რომელი კანონის მიღების უფლება აქვს, მაგალითად, კონგრესს და რომლის შტატებს, რის განკარგვის უფლება აქვს ცენტრალურ მთავრობას და რისი ადგილობრივ გამგებლობას, რომელი საქმის სასამართლო განხილვა ხდება უზენაეს სასამართლოში და რომლის ადგილობრივში. ზოგიერთ შემთხვევაში განასხეავენ ხელისუფლების სფეროებს, რომლებიც ორივე დონის ხელისუფლების ერთობლივ განკარგვაშია.

განსხეაედება ხელისუფლების სფეროების განაწილების ფორმაც. ხშირად, კონსტიტუციაში აფიქსირებენ რომელიმე დონის ხელისუფლების განსაკარგავი სფეროების სრულ ჩამონათვალს და აღნიშნავენ, რომ ყველა დანარჩენის განკარგვა მეორე დონის პრეროგატივაა. ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუციით, ამერიკის ცენტრალური ხელისუფლების განკარგვაშია მმართველობითი საქმიანობის 18 სფერო; კონგრესს ეკრძალება ჩარევა მმართველობითი საქმიანობის იმ 8 სფეროში, სადაც შტატებს აქვთ სრული სუვერენიტეტი. ამავე დროს, კონსტიტუცია უკრძალავს შტატებს კონგრესთან შეუთანხმებლად გადაწყვეტილების მიღებას თავისი კომპეტენციის 3 სფეროში.

კანადის კონსტიტუციით, პარლამენტის საკანონმდებლო კომპეტენციაშია 24 მმართველობითი სფერო და ამდენივე აღმასრულებელი ხელისუფლების მმართველობითი სფერო, შტატებთან ერთობლივ კომპეტენციაშია 12 სფერო და მხოლოდ შტატების კომპეტენციაშია 16 სფერო, რომელთა შესახებ კონსტიტუციაში პირდაპირ წერია, რომ მათ კომპეტენციაში

ცენტრალურ ხელისუფლებას "არავითარ შემთხვევაში არ აქვს უფლება ჩარევისა".

ხელისუფლების სფეროების რეკორდულ რაოდენობას ითვლიან ინდოეთის შვერთებული შტატები, სადაც ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციაშია მმართველობის 97 სფერო, შტატების - 47 და ერთობლივ 63. რა თქმა უნდა, ინდოეთში არ აქვს ადგილი მმართველობის რაიმე განსაკუთრებულობას. უბრალოდ, კონსტიტუციაში სფეროები ძალიან დაქუცმაცებული და დეტალიზებულია. მაგალითად, გამოყოფილია ცალკე მუხლებად: საგარეო ურთიერთობა; საერთაშორისო კონფერენციებში მონაწილეობა; ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების დადება უცხო ქვეყნებთან და ა.შ. მაშინ, როცა საქართველოს კონსტიტუციაში ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენცია ამ საკითხში გამოხატულია მოკლედ - "საგარეო პოლიტიკა და საერთაშორისო ურთიერთობანი".

ბუნებრივია, შეუძლებელია ერთ წიგნში ყველა ქვეყნისთვის ფედერალურ ხელისუფლებასა და ფედერაციის სუბიექტებს შორის მმართველობითი სფეროების განაწილების მოყვანა. საილუსტრაციოდ მოვიყვანთ მხოლოდ გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის მაგალითს. გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ფედერალურმა ხელისუფლებამ თავის კომპეტენციაში დაიტოვა:

"1. საგარეო ურთიერთობა, თავდაცვა, სამოქალაქო თავდაცვის ჩათვლით;

2. ფედერაციის მოქალაქეობა;

3. გადანაცვლების თავისუფლება, საპასპორტო რეჟიმი, ემიგრაცია და მიგრაცია, დაკავებული პირების გადაცემა სხვა სახელმწიფოზე;

4. ვალუტა, ფულადი მიმოქცევა, ფულის ბეჭდვა, წონა-ზომის ეტალონების, დროის რეგულირება;

5. ტერიტორიის საბაჟო და სავაჭრო ერთიანობა, ხელშეკრულებები, ვაჭრობისა და ნაოსნობის თაობაზე. საქონელბრუნვის თავისუფლება, საქონელბრუნვა და ანგარიშსწორება უცხოეთთან, საბაჟო და სასაზღვრო დაცვა;

6. ფედერაციული რკინიგზა და საჰაერო ტრანსპორტი;

7. ფოსტა და ელექტროკავშირების საშუალებანი;

8. ფედერალურ ორგანოებში მომუშავე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობა და ფედერალური რანგის სამოქალაქო სამართლის კორპორაციები;

9. სამრეწველო საკუთრების სამართლებრივი დაცვა, საავტორო და საგამომცემლო სამართალი;

10. ფედერაციისა და მიწების თანამშრომლობა:

ა) სისხლის სამართლის სფეროში;

ბ) თავისუფალი დემოკრატიული წყობილების საფუძვლების დაცვა, რაც ცალკეული მიწის თუ მთლიანად ფედერაციის არსებობის და უშიშროების დაცვაა (კონსტიტუციის დაცვა);

გ) გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკისათვის ძალის გამოყენებით საერთაშორისო საფრთხის შექმნის ან ამისათვის ფედერაციის ტერიტორიაზე თავდასხმის მომზადების უვნებელყოფა. პოლიციის ფედერალური ძალების შექმნა და საერთაშორისო დამნაშავეობასთან ბრძოლა.

11. ფედერალური სტატისტიკის წარმოება”.

გერმანიის ფედერალური ხელისუფლების კომპეტენციაში მყოფი მმართველობით სფეროების არც ისე დიდი ჩამონათვალის ანალიზი ცხადყოფს, რომ ფედერალური ხელისუფლება თავის განკარგვაში იტოვებს ძირითადში მმართველობის ისეთ სფეროებს, რომლებიც უზრუნველყოფენ ქვეყნის სახელმწიფოებრიობას, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და ტერიტორიულ მთლიანობას და ღირსეულ ადგილს საერთაშორისო თანამშრომლობაში. ასევე ნათლად ჩანს, რომ "ყველაფერი დანარჩენი", რაც არანაკლებ მნიშვნელოვანია: სოციულური სფერო, ვაჭრობა, კომუნალური მომსახურების სისტემა და სხვა გადალოცილი აქვს ფედერაციის სუბიექტების ხელისუფლებას. ფედერაციული მოწყობის მსგავსი ნიშანი გამოკვეთილია საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის პირველ ნაწილში:

"მხოლოდ საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიეკუთვნება:

ა) კანონმდებლობა საქართველოს მოქალაქეობის, ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა, ემიგრაციისა და მიგრაციის, ქვეყანაში შემოსვლისა და გასვლის, საქართველოში სხვა სახელმწიფოების მოქალაქეთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა დროებით ან მუდმივად ყოფნის შესახებ;

ბ) სახელმწიფო საზღვრების სტატუსი, რეჟიმი და დაცვა; ტერიტორიული წყლების, საჰაერო სივრცის, კონტინენტური შელფისა და განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონის სტატუსი, მათი დაცვა;

გ) სახელმწიფოს თავდაცვა და უშიშროება, სამხედრო ძალები, სამხედრო მრეწველობა და იარაღით ვაჭრობა;

დ) ომისა და ზავის საკითხები; საგანგებო და საომარ მდგომარეობათა სამართლებრივი რეჟიმის დადგენა და შემოღება;

ე) საგარეო პოლიტიკა და საერთაშორისო ურთიერთობანი;

ვ) საგარეო ვაჭრობა, საბაჟო და სატარიფო რეჟიმები;

ზ) სახელმწიფო ფინანსები და სახელმწიფო სესხი, ფულის მოჭრა; საბანკო, საკრედიტო, სადაზღვევო და საგადასახადო კანონმდებლობა;

თ) სტანდარტები და ეტალონები, გეოდეზია და კარტოგრაფია, ზუსტი დროის დადგენა; სახელმწიფო სტატისტიკა;

ი) ერთიანი ენერგეტიკული სისტემა და რეჟიმი; კავშირგაბმულობა; საეაჭრო ფლოტი; გემთა აღმები; საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ნავსადგურები, აეროპორტები და აეროდრომები, საჰაერო ტრანსპორტის რეგისტრაცია; მეტროლოგიური სამსახური; გარემოს მდგომარეობაზე დაკვირვების სისტემა;

კ) სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის რკინიგზა და საავტომობილო გზები;

ლ) თევზჭერა ოკეანესა და ღია ზღვაში;

მ) სასაზღვრო-სანიტარული კორდონი;

ნ) ფარმაცევტული პრეპარატების კანონმდებლობა;

ო) საშუალო და უმაღლესი სასწავლებლების ატესტაცია; კანონმდებლობა აკადემიური, სამეცნიერო, პროფესიული წოდებების და ხარისხის შესახებ;

პ) ინტელექტუალური საკუთრების კანონმდებლობა;

ჟ) საეაჭრო, სისხლის სამართლის, სამოქალაქო სამართლის, ადმინისტრაციული და შრომის სამართლის, სასჯელის აღსრულებისა და საპროცესო კანონმდებლობა;

რ) კრიმინალური პოლიცია და გამოძიება;

ს) მიწის, წიაღისეული და ბუნებრივი რესურსების კანონმდებლობა¹.

საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციის არ უტოლდება მსოფლიოს არცერთ ფედერაციულად მოწყობილ სახელმწიფოს და შეიძლება გვეთქვას, რომ საქართველო ფედერაციულად მოწყობილი ქვეყანააო, კონსტიტუციაში რომ

¹ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 3.1.-ე.

მკაფიოდ იყოს ნათქვამი, თუ ვის გამგებლობაშია მმართველობის დანარჩენი სფეროები. ამის მაგიერ, იმავე მუხლის მეორე ნაწილში წერია: "ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები ცალკე განისაზღვრება".

გამოდის, რომ კონსტიტუციაში დასამთავრებელია არა მარტო ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის, არამედ ხელისუფლების ღონეებს შორის მმართველობითი სფეროების განაწილების საკითხიც. ამრიგად, საქართველოში სახეზეა გამოუცხადებელი ფედერალიზმი.

დე-ფაქტო ფედერაციულად მოწყობილი საქართველო ნამდვილ ფედერაციულ სახელმწიფოდ რომ იქცეს, საჭიროა:

1. საქართველო ოფიციალურად გამოცხადდეს ფედერაციულ სახელმწიფოდ და ეს დაფიქსირდეს კონსტიტუციაში (შეიძლება ქვეყნის სახელწოდებაშიც);

2. დასახელდეს ფედერაციის საბიექტები: ავტონომიური რესპუბლიკები, მხარეები და ფედერალური ქალაქი;

3. დაფიქსირდეს ავტონომიური რესპუბლიკების განსაკუთრებული სტატუსი და განიმარტოს, რაში მდგომარეობს ის;

4. კონკრეტულად დაფიქსირდეს მმართველობითი ფუნქციების განაწილება ხელისუფლების ღონეებს შორის და ერთობრივი მართვის სფეროები;

5. გამოცხადდეს ფედერაციის სუბიექტების დამოუკიდებლობა მათი კომპეტენციის ფარგლებში;

6. დეკლარირებული იქნეს ფედერაციის წევრების თანასწორუფლებიანობა ერთმანეთთან და ცენტრალურ ხელისუფლებასთან მიმართებაში.

მანამდე, საქართველოს საბიუჯეტო მოწყობის პრობლემებზე მსჯელობისას, ჩვენ აქ განვიხილავთ საქართველოს როგორც ფედერაციულად მოწყობილ სახელმწიფოს, "თუმცა მან ჯერ ამის შესახებ არ იცის".

ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობა ისტორიული კატეგორიაა და მისი ხელოვნურად "გაუმჯობესება", რეკონსტრუქცია და ოპტიმიზაცია განწირული საქმეა. მაგრამ სახელმწიფოს ცხოვრებაში ზოგჯერ ადგილი აქვს ეპოქალურ მოვლენებს, როცა ეს შესაძლებელიცაა და ხდება კიდევ.

ამჟამად საქართველო იმყოფება ერთი სოციალურ-ეკონომიკური და პოლიტიკური წყობიდან მეორეში ტრანსფორმაციის გარდამავალი პერიოდის მეორე სტადიაში, რამაც შექმნა ქვეყნის ახალი ტერიტორიული დაყოფის შესაძლებლობა, რა თქმა უნდა, თუ მივალთ იმ დასკვნამდე, რომ საბჭოური მემკვიდრეობით მიღებული არ მიესადაგება ცხოვრების ახალ წესსა და ახალ ეროვნულ იდეოლოგიას.

ლენინური მოძღვრებით, (ნაშრომი "სახელმწიფო და რევოლუცია") სახელმწიფო წარმოიშობა მხოლოდ იქ და მაშინ, როცა ადგილი აქვს კლასობრივ დაპირისპირებას. რამდენადაც კლასები შეურიგებელნი არიან. სახელმწიფო გამარჯვებული კლასის დიქტატურის ფორმაა.

პროლეტარიატის დიქტატურის მარქსისტული იდეა სასაცლოდ არ ყოფნიდა ცნობილ ანარქისტ (და სოციალისტ) პიერ ჟოზეფ პრუდონს (1809-1865), რამდენადაც მისთვის გაუგებარი იყო: 1) როგორ შეიძლებოდა მთელი კლასი (პროლეტარიატი) მჯდარიყო მთავრობაში და ეხელისუფლა; 2) ვის მიმართ უნდა განეხორციელებინა თავისი დიქტატურა პროლეტარიატს, როცა გაანადგურებდა სხვა კლასებს და უკლასო საზოგადოებაში მარტო დარჩებოდა.

საუკუნეზე მეტი ხნის განმავლობაში ბოლშევიკები თავს არიდებდნენ ასეთ მარტივ კითხვებზე პასუხს არა იმიტომ, რომ არ იცოდნენ, არამედ არ შეეძლოთ საჯაროდ გაემჟღავნებინათ, რომ პროლეტარიატის დიქტატურის ქვეშ ისინი გულისხმობენ თავისი პარტიის ("პროლეტარიატის მოწინავე რაზმის") დიქტატურას და მთელი ეს "დიდი ოქტომბრის რევოლუცია" სხვა არაფერი იყო, თუ არა პოლიტიკური (პარტიის) ბრძოლა ხელისუფლებისთვის.

ქართველი პოლიტიკოსების და პოლიტოლოგების უმეტეს ნაწილს რატომღაც მიაჩნია, რომ ბოლშევიკების მთავარი მიზანი იყო მეფის რუსეთის - "ღერჯავის" შენარჩუნება და განმტკიცება. ჩვენ ვფიქრობთ, რომ ეს არ იყო ბოლშევიკების თვითმიზანი, იმდენად,

რამდენადაც მომავალში თავისი ინტერნაციონალური ლოზუნგის "პროლეტარები ყველა ქვეყნისა შეერთდით" და პიშნის "ინტერნაციონალის" ქვეშ მოიაზრებდნენ "მსოფლიო რევოლუციას" და პლანეტის ფლობას.

უახლესი ტაქტიკური მიზანი კი იყო მსოფლიოს ბოლშევიკური მოდელის შემუშავება და აპრობაცია სამყაროს ერთ მეექვსედზე.

ამ თვალსაზრისით, სისტემის Губерния-Уезд-Волость-ის შეცვლა სისტემით Край-область-район-ით არ იყო მხოლოდ კოსმეტიკური კამუფლაჟი. ჯერ კიდევ 1708 წელს პეტრე I-ის მიერ შემოღებული რუსეთის გუბერნიებად დაყოფა ასოცირებული იყო მეფის მოხელის, გუბერნატორის, ერთმმართველობასთან. მაზრები და თემები ასევე ასახავენ მართვის ერთმმართველურ ფორმას, მაშინ, როცა ტერმინები "მხარე", "ოლქი" და "რაიონი" ასოცირებული იყო ტერიტორიასთან და არა მართვის ფორმასთან. თუ სიტყვა "გუბერნია" ორასი წლის "გარუსებული" იყო, რაიონი (ფრანგულად - სხივი), ისევე როგორც ოლქი, ინტერნაციონალურად ჟღერდა და გამოდგებოდა ყველგან მომავალ ბოლშევიკურ მსოფლიოში.

ამავე დროს, საბჭოურ მოდელში სხვა ქვეყნებისათვის გათვალისწინებული იყო მიმზიდველი და "საიმედო" უჯრა - საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკების კავშირიდან გასვლის კონსტიტუციური უფლება.

ჩვენი აზრით, ქვეყნის საბჭოურ დაყოფაში მთავარი იყო არა ის, რაც ჩვეულებრივ საფუძვლად უდევს ნებისმიერ ქვეყანაში ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ დაყოფას, ანუ ბუნებრივი, გეოგრაფიული, ისტორიული, ეთნიკური და სხვა საფუძვლები, არამედ წმინდა პოლიტიკური და პარტიული. 1928-30-იან წლებში განხორციელდა არა საბჭოთა კავშირის დარაიონება, არამედ დარაიკომება. ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა მიესადაგა კომუნისტური პარტიის ორგანიზაციულ წყობას.

ბუნებაზე დაკვირვება გვიჩვენებს, რომ უნდა არსებობდეს რაღაც მათემატიკური (გარკვეული რიცხვის ფორმით) ზღვარი, რომლის ზევით ინდივიდთა ერთობა იშლება და ქვემოთ ერთიანდება: ფუტკრის სკა მას შემდეგ, რაც ფუტკრების რაოდენობა რაღაც ზღვარს გადაშორდება, იყოფა. იყოფა მტაცებელ ცხოველთა პრაიდი, ირმების ჯოგი და ა.შ.

აქედან დასკვნა რაც უფრო მეტია სამართავი სუბიექტების რაოდენობა, მით უფრო ნაკლებია მართვის დონეები და პირიქით.

ჩვენივე თავზე ემპირიული დაკვირვება გვიჩვენებს, რომ ნებისმიერ სტრუქტურაში, სადაც ჩვენ აღმოჩნდებოდით, დაბადებიდანვე - სამშობიარო პალატაში ან განყოფილებაში, ბავშვთა ბაღში ჯგუფში, სკოლაში კლასში, ინსტიტუტში - კურსზე, ქარხანაში - ბრიგადაში, კოლმეურნეობაში რგოლში (ბრიგადაში), დაწესებულებაში - განყოფილებაში, ყოველთვის აღმოჩნდებოდით ათი-ოცი ინდივიდისაგან შემდგარ სამართავ რგოლში.

ქართულ სუფრაზეც კი, რომელიც ერთ-ერთ ყველაზე ორგანიზებულ კოლექტივად ითვლება, როცა სუფრის წევრთა რაოდენობა ორ ათეულს გადაჭარბებს, თამადა ახდენს სუფრის "სამხარეო დაყოფას" და თითოეულ "ტერიტორიულ ერთეულს" უნიშნავს თავის რწმუნებულს "თამადის მოადგილეს". ამრიგად არსებობს რაოდენობრივი ზღვარი, რომლის ზემოთ სისტემა ძნელად კონტროლირებადი და მართვადი ხდება და მოითხოვს მართვის პირამიდაში ახალი დონის შემოღებას.

ჩვენ შევეცადეთ წმინდა ემპირიული გზით მიგვეკვლია იმ სიდიდისათვის, რომლის ფარგლებში ქვეყნის ცენტრალური ხელისუფლების სამართავი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების რაოდენობა ოპტიმალურია, რისთვისაც უბრალოდ დაეთვალეთ სხვადასხვა ქვეყნებში პროვინციების, შტატების, გუბერნიების, პრეფექტურების, კანტონების, ვილაიეთების და სხვა (შემდგომში "პროვინციები") რაოდენობა იქ, სადაც ხელი მიგვიწვდა, 80 ქვეყნის სტრუქტურული აგებულების ბაზაზე, დავადგინეთ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ უშუალოდ (პირველ საფეხურზე) სამართავი სუბიექტების რაოდენობა 1300 პროვინცია, ანუ საშუალოდ ერთი ქვეყნისათვის 16 ერთეული. აქ არ შეგვიტანია ისეთი მრავალკუნძულიანი ქვეყანა არქიპელაგები, სადაც მართვის სუბიექტების რაოდენობა დამოკიდებულია არა კანონზომიერებაზე, არამედ სახელმწიფოში შემავალი კუნძულების რაოდენობაზე: ტაილანდი 71 კუნძული, ფილიპინები - 73 პროვინცია და პოსტაბჭორური ქვეყნები მათი უამრავი საბჭორური რაიონებით.

პირველი საფეხურის სამართავ ობიექტთა ყველაზე მცირე რაოდენობა (3), აღმოუჩნდა გინეა ბისაუს, სლოვაკეთს, სიერა-ლეონეს, იამაიკას და სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკას.

ყველაზე ახლოს საშუალოსთან: ალვირს (15 ვილაიეთი), უნგრეთს (19 მედიე), ბულგარეთს (13 ოლქი და 1 დედაქალაქი), დანიას (14 ამტი), ინდოეთში (14 შტატი და 6 ტერიტორია), ლაოსს (16 პროვინცია), მონღოლეთს (18 აიმაკი), ნიკარაგუას (16 დეპარტამენტი და 1 ტერიტორია).

ყველაზე მეტი პირველი რანგის სამართავი სუბიექტები აღმოუჩნდა საფრანგეთს 92 დეპარტამენტი და კომუნა; რუსეთის ფედერაციას - 89 სამართავი ობიექტი (21 რესპუბლიკა, 6 მხარე, 49 ოლქი, 2 ფედერალური ქალაქი, 1 ავტონომიური ოლქი და 10 ავტონომიური ოკრუგი), თურქეთს - 71 ვილაიეთი, ამერიკის შეერთებულ შტატებს - 50 შტატი.

საინტერესოა, რომ ოთხივე ამ ქვეყანას ძალიან აწუხებს ასეთი მდგომარეობა, როცა პრეზიდენტები არა თუ ვერ მართავენ ამდენ სუბიექტს, არამედ, როგორც ხშირად აღნიშნავს პრესა, სახეზეც ვერ ცნობენ თავის კოლეგებს პროვინციებში.

ოთხივე ეს ქვეყანა ასეთი ძნელად სამართავი და, ზოგ სფეროში, უმართავი ხუხულას არსებობას ისტორიას აბრალებს: საფრანგეთი თავის სათაყვანო დიდ რევოლუციას, როცა ლამის ყველა სოფელმა "დამოუკიდებლობა" მოიპოვა; რუსეთი - საბჭოთა კავშირის დაშლის შედეგად გამართულ "სუვერენიტეტების პარადს"; თურქეთი ათათურქის რევოლუციას, როცა საფაშოები ვილაიეთებად დაიშალა; აშშ-ში თელან, რომ თავის დროზე სახელმწიფო ჩამოაყალიბა შტატების ნორმალურმა რაოდენობამ - ცამეტმა და ასეთ ახალგაზრდა და ტრადიციების დეფიციტის მქონე ქვეყნისათვის არ ღირს აწყობილი ქვეყნის კაპიტალური რემონტი.

მართვის სუბიექტების უსაშველოდ დიდი რაოდენობის გამო, საფრანგეთში ცენტრალური ხელისუფლების კონტროლმა დეპარტამენტებზე და კომუნებზე ფაქტიურად უკონტროლობის ფორმა მიიღო და ხელისუფლება იძულებული გახდა თითოეულ დეპარტამენტში გაეგზავნა თავისი რწმუნებული პრეფექტი (სწორედ საფრანგეთს დაესესხა საქართველოს ექს-პრეზიდენტი ზვიად გამსახურდია ამ სახელწოდებას, თუმცა ის ძველრომაულია), რომელსაც 1984 წლიდან სახელი შეუცვალეს და კომისრები შეარქვეს. სახელმა მდგომარეობას ვერ უშველა ვის უყვარს "ნამესტნიკი", რომ ფრანგებს ყვარებოდათ და სულ უფრო და უფრო ძალას იკრებს მოთხოვნა, რათა აღდგეს საფრანგეთის ისტორიული მოწყობა 18 პროვინციად. თურქეთში ვილაიეთების არჩეული

ხელისუფლების გაკონტროლება დავალებული აქვთ დანიშნულ სამხედრო გუბერნატორებს.

რუსეთს, რომელსაც მთლიანობის შენარჩუნების დიდი პრობლემები აქვს ვერ უშველის ძველ, საბჭოურამდე, წყობაზე გადაწყობა, რამდენადაც არც 58 გუბერნიად გადაქცევაა პანაცეა და არც ნაციონალური ერთეულები დათანხმდებიან გუბერნიაში თავის შეყოფას და მართვის პირველი დონიდან მეორეში (მეორეხარისხოვანში) გადასვლას.

რუსეთის იმპერიის უსაშველოდ დაწერილმანება აწუხებდა ამ ქვეყნის ბევრ გამოჩენილ პიროვნებას და, რაც ჩვენთვის ყველაზე საინტერესოა, ყველა მათი რაოდენობრივი მოწესრიგების გეგმები ჩვენს მიერ ნახსენებ ერთიდან ორ ათეულში თავსდება.

ასე მაგალითად, ჯერ კიდევ 1871 წელს თავის ნაშრომში "Статистический временник Российской империи", პ.ი. სემენოვმა დაასაბუთა რუსეთის იმპერიის 12-14 რეგიონად დაყოფის აუცილებლობა.

1876 წელს ა.ი. ვისილჩიკოვმა თავის "მიწათმფლობელობაში და მიწითსარგებლობაში" რუსეთის იმპერიის ევროპული ნაწილი 8 გუბერნიად დაჰყო.

დაახლოებით იგივე აზრი გამოთქვა დიდმა რუსმა ქიმიკოსმა დიმიტრი მენდელეეევმა 1893 წელს თავის ნაშრომში "საქარხნო - საფაბრიკო მრეწველობა და ვაჭრობა რუსეთში".

1898 წელს დ.ი. რიხტერი სთავაზობდა იმპერიის ევროპული ნაწილის 16-24 რაიონად დაყოფას. 1908 წელს ვ.ი.ვინერი სთავაზობდა 10 რაიონს, 1910 წელს პროფესორი ა.ნ. ცელინცევი 13 ნაწილს; 1912 წელს პ.ი.ლიაშენკო - 14 რეგიონს; ცნობილი გეოგრაფი და მოგზაური ვ.პ.სემენოვ-ტიანშანსკი მოითხოვდა რუსეთის იმპერიის დაყოფას 12 სამრეწველო-სავაჭრო ცენტრად, რომელშიც უნდა შესულიყო 46 ტერიტორიული ერთეული.

უკვე საბჭოთა პერიოდში ა.გ. დოიარენკო წინადადებას იძლეოდა, რათა რ.ს.ფ.ს.რ. დაეყოთ 5 ოლქად და 15 რაიონად.

პირველი მცდელობა განხორციელდა სრულიად რუსეთის საბჭოების ყრილობაზე 1921 წელს, როცა ყოფილი რუსეთის იმპერია (უკრაინის, ბელორუსიის, შუა აზიის ჩათვლით და ამიერკავკასიის გამოკლებით) 33 რაიონად დაიყო.

რუსეთის ფედერაციის მეცნიერების დიდი ნაწილი დღესაც თვლის, რომ რუსეთის დღევანდელი უზომო დანაწევრება იმის შედეგია, რომ ლენინმა და, შემდგომში, სტალინმა მხარი არ

დაუჭირეს აღიარებულ საღ აზრს იმის თაობაზე, რომ ცენტრალური ხელისუფლების შემდეგ პირველი დონის ხელისუფლების სუბიექტების რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს ორ ათეულს. მათ ავიწყდებათ, რომ საბჭოთა კავშირის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის პირამიდის ცენტრალური ხელისუფლების პირველ დონეზე 15 საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკა იმყოფებოდა.

ამრიგად, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის მიხედვით, საქართველო თურქეთსა და ამერიკას უსწრებს და ლამის რუსეთს ეწევა. ძნელია იმის თქმა, თუ დღეს რამდენი მართვის პირველი დონისაგან შესდგება საქართველო. საკითხავია, ჩავითვალოდ თუ არა ის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულები, რომლებზეც დღეს არ ვრცელდება საქართველოს ხელისუფლების მმართველობითი ფუნქციები, ერთად უნდა იქნეს დათვლილი ავტონომიური რესპუბლიკებისა და დედაქალაქის რაიონები თუ ცალცალკე ყოველ შემთხვევაში, დეკლარაციებზე სამ უტყუარ ციფრს - 84, 61 და 959. პირველი ციფრის წყაროა კონსტიტუცია, რომლის თანახმად საქართველოს ყოველი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულიდან საქართველოს პარლამენტში აირჩევა თითო დეპუტატი და ცენტრალური საარჩევნო კომისია ამჟამად 84 მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქს ითვლის. მეორე ციფრის საფუძველს წარმოადგენს ის, რომ ყოველკვარტალურად (6 თვეში, წელეწადში) საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ადგილობრივი ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს უდგენდა 61 საბიუჯეტო სუბიექტი. მესამე აღნიშნავს იმ ადგილობრივ ტერიტორიულ ერთეულებს, რომლებიც შეიქმნა "თვითმმართველობის და მმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის შესაბამისად, 1998 წლის 15 ნოემბრის არჩევნების შედეგად.

ასე თუ ისე, საქართველოში პირველი რანგის სამართავი სუბიექტების რაოდენობა მართლაც უსაშველოდ დიდია და მიუღებელი.

თუ ასეთი სიმრავლე საბჭოური პერიოდის მემკვიდრეობაა, საინტერესოა, როგორი იყო საქართველოს ტერიტორიული დაყოფა უფრო შორეულ წარსულში.

პირველი ქართული სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის შესახებ ინფორმაციას იძლევა "ქართლის ცხოვრება", რომელიც ლეონტი მროველის პირით გადმოგვცემს, რომ ძველი წელთაღრიცხვის III საუკუნეში საქართველოს პირველი მეფე

"ფარნავაზ უშიშ იქნა ყოველთა მტერთა თვისაგან და მეფეთა იქმნა ყოველსა ქართლსა და ეგურსა ზედა და განამრავლა ყოველნი მკვიდრნი ქართლოსიანნი, განაწესა ერისთავნი რვანი და სპასპეტი" და შექმნა სამთავროები:

1. მარგვის - "მცირე მთითგან, რომელს არს ლიხი, ვიდრე ზღურდამდე (ეგრესისა), რიონის ზემოთ";

2. კახეთისა - "არაგვითაგან ვიდრე პერეთამდე, რომელს არს კახეთი და კუხეთი";

3. ხუნანისა (გატეხილი ანუ წითელი ხიდი) "ბურდუჯის მდინართგან (მდინარე დებედა) ვიდრე თფილისამდე და გაჩანამდის, რომელ არს გარდაბანი";

4. სამშვილდისა - "სკირეთისა მდინართგან (მაშავერას წყალი) ვიდრე მთამდე, რომელ არს ტაშირი და აბოცი";

5. წუნდის - "ფანვართგან (ტბა ფარავანი) ვიდრე თავადმდე მტკურისა; რომელ არს ჯავახეთი და კოლა და არტანი";

6. ოძრახის - "ტასისკართგან (ტაშისკარი) ვიდრე არსიანთამდის, ნოსტის თავიდან ზღუამდის, რომელ არსს სამცხე და აჭარა";

7. კლარჯეთის - "არსიანთგან ზღუამდე";

8. ეგრისის და სუანეთის.

ასევე შიდა ქართლის - "სასპასპეტო ტფილისითგან და არაგვითგან ტასისკარამდე და ფანვართამდე".

ამრიგად, შეიძლება დავაფიქსიროთ, რომ იყო 8 საერისთაო და ერთი სასპასპეტო, ანუ ცენტრალური, სამეფო ოლქი, რომლებიც იმართებოდნენ ერისთავების (ანუ პიტიახშების) მიერ ადგილობრივ ხელისუფალთა ხვეისთავთა, მამასახლისთა და ციხისთავთა, მეშვეობით.

ამრიგად, გამოხატული იყო ანტიკური ხანის საქართველოს მოწყობის სამი დონე: 1. სრულიად საქართველო; 2. მხარეები - 8 საერისთაო და ერთი სასპასპეტო და, 3. მუნიციპალური ხელისუფლება - ხვეისთავები, მამასახლისები და ციხისთავები.

გაკვიდა 8-9 საუკუნე და ადრეული ფეოდალური ხანის, ეახტანგ გორგასლის მეფობის დროისათვის, პრაქტიკულად არაფერი შეცვლილა საქართველოს ტერიტორიულ დაყოფაში, გარდა იმისა, რომ კახეთი გაიყო კახეთ-კუხეთის და პერეთის საერისთაოებად, ანუ არსებობდა 9 საერისთაო (მარგვის, კახეთის, პერეთის, წუნდის,

ოდრხის, კლარჯეთის, ეგრისის და სუანეთის, ხუნანის, სამშვილდის) და ერთი სასპასპეტო (შიდა ქართლის).

გავიდა კიდევ შვიდი საუკუნე და ცოტა რამ შეიცვალა საქართველოში. შუა საუკუნეებისათვის (თამარ მეფის მეფობის დროისთვის) საქართველო ისევ 9 მხარისაგან შედგებოდა. ესაა ოღონდ, რომ ეგრისისა და სუანეთის საერისთაო დაიშალა ოდიშის, ცხუმის და სუანთა საერისთაობად, ხოლო წუნდის, ოძრხის და კლარჯეთის გაერთიანდა სამცხის საერისთაოდ. ამრიგად, თამარისდროინდელი საქართველო შედგებოდა შემდეგი მხარეებისაგან: რაჭისა და თაურის, არგუეთის (მარგის), კახეთის, პერეთის, სამცხის, ოდიშის, ცხუმის, სუანთა და ქართლის.

მე-15 საუკუნეში ბრძოლებში გატანჯული და შაგრენის ტყაყვივით დაპატარავებული საქართველო 8 მხარისგან შედგებოდა: ქართლის, კახეთის, იმერეთის სამეფოებისაგან და სამეგრელოს, აფხაზეთის, გურიის, სვანეთის და სამცხის სამთავროებისაგან. უფრო გვიან ქართლი 4 სადროშედ გაიყო (ზემო ქართლი, სომხით-საბარათიანო, სამუხრანბატონო და მეფის სადროშე).

მართალია, ამ დროს საქართველო დაშლილი იყო "საქართველოებად", მაგრამ, ვფიქრობ, გვაქვს უფლება ვიფიქროთ და ვიმსჯელოთ მასზე, როგორც ერთიან ორგანიზმზე. იურიდიული დაშლის მიუხედავად, სულიერად და ცნობიერებით საქართველო მაინც დაუშლელი რჩებოდა. ამის თაობაზე ბატონი ჯანრი კაშია საინტერესო კიპოთეზას აყენებს: "არ შეიძლება არ მიექცეს ყურადღება ამ დაშლის ბუნებრიობას და ყოველ ამ ნაწილში მძლავრი ცენტრების არსებობას. პოლიტიკური თვალსაზრისით ისიც საკითხავია და გასაანალიზებელია, ხომ არ დაიცვა ამ პოლიცენტრიზმმა უკვე ოსმალეთსა და სპარსეთს შორის მოქცეული საქართველო".¹ ასე მაგალითად, "ტრანზიტტი, ივერიულ ქართლისა, კახეთისა, იმერთა, ოდიშისა და გურიისა, აღწერილი სამეფოსა ქალაქსა ტფილისს 1790 წელსა" გარკვევით გამოხატავს სახელმწიფოებად და სამთავროებად დაშლილი ქართველების ერთობას, "ვინაიდან ყოველთავე ივერიელთა, მსახლობელთა სამეფოსა შინა ქართლისა, კახეთისა, იმერთა, ოდიშისა და გურიისა აქვთ ერთმორწმუნეობა. არიან ძენი ერთისა კათოლიკე ეკლესიისაგან შობილნი და ერთისა ენისა მქონებელნი, აქვთ მავასხებლობითიცა

¹ ჯანრი კაშია. თავისუფლება და ფედერალიზმი, 1997. გვ.100

სიყვარული, ვითარცა სისხლით ნათესავთა და მოყვრობით შეკრულთა ურთიერთთა შორის...”!

1801 წელს ქართლ-კახეთი შეიერთა რუსეთმა და 1803 წელს მიაყოლა სამეგრელო, 1809 წელს - აფხაზეთი, 1810 წელს იმერეთი, 1811 წელს - გურია და 1856 წელს სვანეთი. პირველი, რაც გააკეთა რუსეთმა, ეს იყო ქართული. 25 საუკუნოვანი ქვეყნის ტერიტორიული დაყოფის გარდაქმნა სახელმწიფოს მოწყობის რუსულ ფორმაში. მართალია, თურქეთთან ომების შედეგად რუსეთმა დაიბრუნა მიტაცებული საქართველოს ნაწილები (ქალაქები ფოთი, ახალციხე, ახალქალაქი, სამცხე საათაბაგოს რეგიონები: ახალციხის, ახალქალაქის, ასპინძის, აწყურის, ხერთვისის, ქვაბლიანის, აბასთუმნის, ჭაჭარაქის, ფოცხოვისა და ჩინდირის, აგრეთვე, 1878 წლის ბერლინის ხელშეკრულებით, აჭარა-ქობულეთი, კლარჯეთი, კოლა არტაანი და ტაოს ჩრდილო ნაწილი - პოლთისი), მაგრამ ამას ადმინისტრაციულად ვერც საქართველოსთან შემოერთებას ვუწოდებთ და ვერც მის მხარეებთან, რადგან რუსეთის სახელმწიფო მოწყობაში არც ერთი და არც მეორე აღარ არსებობდა.

ამრიგად, რუსეთის ტერიტორიაზე, რომელსაც ადრე საქართველო ერქვა შეიქმნა შემდეგი ადმინისტრაციულ ტერიტორიული ერთეულები:

- თბილისის გუბერნია მაზრებით: თბილისის, ბორჩალოს, სიღნაღის, თელავის, თიანეთის, დუშეთის, გორის, ახალციხის და ახალქალაქის;

ქუთაისის გუბერნია მაზრებით: ქუთაისის, შორაპნის, რაჭის, ლეჩხუმის, ზუგდიდის, სენაკის და ოზურგეთის;

-სოხუმის ოკრუგი;

-ზაქათალას ოკრუგი;

-ბათუმის ოლქი ოკრუგებით: ბათუმის და ართვინის.

ცნება გუბერნია პეტრე პირველმა შემოიღო XVIII საუკუნეში, როცა რუსეთი 8 გუბერნიად დაჰყო: პეტერბურგის (1810 წლამდე ერქვა ინგერმანლანდის), მოსკოვის, არზანგელოგოროდის, სმოლენსკის, კიევის, ყაზანის, აზოვის და ციმბირის, რომელთაც 1713-19 წლებში დაემატა ნიჟნი ნოვგოროდის, სტრაზანის და რიგის.

ეკატერინე მეორის მეფობის დასასრულს შემოერთებული ტერიტორიების ხარჯზე გუბერნიათა რაოდენობა 51- მდე გაიზარდა.

¹ საქართველო სამართლის ძეგლები. ტ.ს.ს. - თბილისი, 1965, გვ. 501-507.

ბოლშევიკების გამარჯვების წინ, 1914 წელს, საქართველოში იყო 2 გუბერნია და ერთი ოლქი რუსეთის 81 გუბერნიიდან და 20 ოლქიდან.

1917 წლის მოვლენების წინ თბილისისა და ქუთაისის გუბერნიებს შემდეგი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა ჰქონდათ (ცხრილი 1).

როგორც ცხრილიდან ჩანს, თბილისის და ქუთაისის გუბერნიების უმცირესი ტერიტორიული ერთეულები ყოფილან სამამასახლისოები. სამამასახლისოები არ შეიძლება მიჩნეული იქნეს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებად, ხოლო სამამასახლისები

ხელისუფლებად იმდენად, რამდენადაც ეს იყო მამასახლისის როგორც სახელმწიფო მოხელის მოქმედების უბანი (ზონა), სადაც ის ახორციელებდა თავის მოვალეობებს, რომელთაგან უპირველესი იყო გადასახადების აკრეფა. იმავე მოტივით ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულად ვერ მივიჩნევთ საბოქაულოს, რომელიც ელემენტალურად პოლიცმაისტერის სამეთვალყურეო ზონაა, სადაც მას ევალება წესრიგის კონტროლი. მამასახლისიც და ბოქაულიც ხელისუფლების წარმომადგენლები არიან.

აქედან შეიძლება დაეასკვნათ, რომ მეფის რუსეთის შემადგენლობაში მყოფი თბილისისა და ქუთაისის გუბერნიები დაყოფილი იყო 9-9 ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულად.

საქართველოს 1918-21 წლების დამოუკიდებელმა რესუბლიკამ, მხლოდ ის და მთავარი, მოასწრო, რომ გააუქმა საქართველოს ორ გუბერნიად დაყოფა და დამოუკიდებლად გამოაცხადა ერთიანი ტერიტორია.

ბოლშევიკები ხელისუფლებაში მოსვლისთანავე "იმუქრებოდნენ" მისი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის შეცვლას. ლენინი ჯერ კიდევ 1913 წელს წერდა: "Социал-демократия требует замены старых административных делений России".¹ მაგრამ ხელისუფლებაში მოსვლის პირველ პეროიდში ამისათვის მათ ვერ მოიცალეს და ერთ დროს ძალაში რჩებოდა ძველი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა.

¹ ე.ლენინი. თხზულებები. ტომი 23, გვ 317.

ტფილისისა და ქუთაისის გუბერნიების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა 1917 წელს

ცხრილი № 1

№	ადმინისტრაციული ერთეული	მოსახლეობა	სამემახასიო	სამოქალაქო (საბოლოომართობით)
1	ახალქალაქის მაზრა	76020	14	12
2	ახალციხის მაზრა	71010	9	3
3	ბორჯომის მაზრა	90558	27	3
4	გორის მაზრა	224000	32	8
5	დუშეთის მაზრა	64188	12	4
6	თელავის მაზრა	57926	11	2
7	თიანეთის მაზრა	49356	12	3
8	სიღნაღის მაზრა	136185	21	5
9	ტფილისის მაზრა	174456	24	4
სულ ტფილისის გუბერნიაში		943699	162	34
1	ბათუმის ოლქი	65364	12	4
2	ზუგდიდის მაზრა	127960	35	3
3	ლაჩხუბის მაზრა	60944	13	3
4	ოჭურგეთის მაზრა	1041390	27	3
5	რაჭის მაზრა	88146	18	2
6	სენაკის მაზრა	140944	23	3
7	სოხუმის ოლქი	147662	86	3
8	ქუთაისის მაზრა	231344	38	5
9	ჭირაქანის მაზრა	189420	30	5
სულ ქუთაისის გუბერნიაში		1155923	282	31
სულ ორივე გუბერნიაში		2099622	444	65

წიგნში "Районирование СССР (1917-1925 годы)", რომელიც გამოცემულია 1926 წელს, 103-ე გვერდზე, ჩვენ წავაწყდით უთარილო დოკუმენტს: "Справка о составе РСФСР по областям и др. союзных республик", სადაც ოციანი წლების საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის შესახებ ვკითხულობთ შემდეგ ინფორმაციას:

"საქართველოს სსრ ცენტრი ქ. თბილისი, 2 რესპუბლიკა, 1 ავტ. ოლქი, 26 მაზრა (Уезд), 153 თემი (Волостей), რომლის შემადგენლობაში შედიან:

ახალქალაქის მაზრა - 4 თემი;

ახალციხის მაზრა - 4 თემი;

ბორჩალოს მაზრა - 4 თემი;

გორის მაზრა - 10 თემი;

დუშეთის მაზრა - 10 თემი;

ზემო სვანეთის მაზრა (ცენტრი ქ. ბაჩო) - 4 თემი;

ზუგდიდის მაზრა - 7 თემი;

ქუთაისის მაზრა - 7 თემი;

ლენჩხუმის მაზრა (ცენტრი ქ. ცაგერი) - 5 თემი;

ოზურგეთის მაზრა - 8 თემი;

რაჭის მაზრა (ცენტრი ქ. ონი) - 6 თემი;

სენაკის მაზრა - 7 თემი;

თელავის მაზრა - 8 თემი;

თბილისის მაზრა - 8 თემი;

შორაპანის მაზრა (ცენტრი ქ.ჭიათურა) - 7 თემი;

აფხაზეთის სსრ (ცენტრი ქ. სოხუმი) - 5 მაზრა, 17 თემი;

გაგრის მაზრა - 1 თემი;

გუდაურის მაზრა;

გუმისთის მაზრა - 9 თემი;

კოდორის მაზრა (ცენტრი ქ. ოჩამჩირე) - 7 თემი;

სამურზაყანოს მაზრა (ცენტრი ქ. გალი);

აჭარის ავტ. სსრ - ცენტრი ქ. ბათუმი, 5 მაზრა:

აჭარისწყლის მაზრა - 3 თემი;

ბათუმის მაზრა - 3 თემი;

ქედის მაზრა - 2 თემი;

ქობულეთის მაზრა - 4 თემი;

ხულოს მაზრა - 4 თემი.

მას შემდეგ, რაც გამოიღია "ექსპროპრიატორთა ექსპროპრიაციით" და "კულაკების გაკულაკებით" პროლეტარიატის

დიქტატურის ნაძარცვი, ბოლშევიკებს დასჭირდით სახელმწიფოებრივი მოწყობის აღდგენა. სსრკ უმაღლესი საბჭოს მე-4 მოწვევის მე-6 სესიაზეც კი (1957 წელი) კვლავ დაფიქსირდა: "Первым принципом Советского административно-территориально устройства является руководящая роль рабочего класса", რაც გულისხმობს პარტიულის შესაბამისად სახელმწიფოს მოწყობას.

1918-21 წლების საქართველოს რესპუბლიკის მესვეურებს, თუმცა უკვე ეკერათ პირზე საქართველოს მხარეების დასახელებები, რამაც კიდევ ასახვა ჰპოვა ზოგიერთ დოკუმენტებში, არ დასცალდათ საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის კვლავაც ქართულად გადაწყობა.

ასეა თუ ისე, 1930 წლისათვის საქართველოს ტერიტორიულმა მოწყობამ მიიღო რამდენადმე მწყობრი სახე ოლქი, ქალაქი, რაიონი, სოფსაბჭო, რაც ზუსტი ანარეკლი იყო უაღრესად ცენტრალიზებული, სამხედრო ყაიდაზე მოწყობილი პარტიული სისტემისა - ცენტრალური კომიტეტი, საოლქო კომიტეტი, საქალაქო (ქალაქკომი) და რაიონული (რაიკომი) კომიტეტები, ხოლო სოფლად ტერიტორიული პარტიული ორგანიზაციის ფეხმოსაკიდებელი სოფსაბჭოები (ცხრილი 2).

თუ ოცდაათიანი წლების საბჭოთა კავშირის (აქედან საქართველოსაც) ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა სამხედრო-კომანდური თვალსაზრისით მწყობრი და უზადო იყო და სრულ შესაბამისობაში იყო ქვეყნის პარტიულ მოწყობასთან, ის შეუსაბამო იყო უაღრესად ცენტრალიზებული და უნიტარული სახელმწიფო მოწყობის მსოფლიოში აღიარებულ წესებთან. ხელისუფლების ვველა დირექტივა, რომელსაც სახელისუფლებო, იმპერატული (აუცილებლად შესასრულებელი) ხასიათი ჰქონდა, როგორც წესი, მიმართული იყო ხელისუფლების ადგილობრივი, საქალაქო და რაიონული (პარალელურად ქალაქკომებისა და რაიკომების) ორგანოებისადმი და ვოველთვის თავს იჩენდა შუალედი რგოლების, გუბერნიებისა და ოლქების ზედმეტობა. ასეთ შემთხვევაში ისინი სატრანზიტო ორგანოების ხასიათს ატარებდნენ, რამდენადაც მკაცრად ცენტრალიზებულ (ტოტალიზირებულ) გარემოში მათ პრაქტიკულად არ ჰქონდათ დამოუკიდებელი გადაწყვეტილებების მიღებისა და განხორციელების უფლება. ამიტომ, ორმოცდაათიანი წლებისათვის

საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა 1930 წელს

ოლქები, მაზრები, ავტონომიური ერთეულები და რაიონები	ქალაქები და ქალაქის ტიპის დასახლებები	სოფლები	სასოფლო საბჭოები	მოსახ- ლეობა
I				
გურჯისტანის ოლქი	6	498	40	203475
ბორჯომის რაიონი		53	7	21767
გორის რაიონი		179	14	83269
ქასბის რაიონი		103	8	37898
ხაშურის რაიონი		163	11	60538
II				
კახეთის ოლქი	4	322	59	257903
გურჯაანის რაიონი		39	13	61423
თელავის რაიონი		150	13	66851
ლაგოდეხის რაიონი		69	8	31641
სიღნაღის რაიონი		39	19	68573
ჭყაბულას რაიონი		25	6	29415
III				
ტფილისის ოლქი	6	970	94	613020
აღმუღვანის რაიონი		53	6	19658

ოლქები, მატრები, ავტონომიური ერთეულები და რაიონები	ქალაქები და ქაბის ტიპის დასახლებები	სოფლები	სასოფლო საბჭოები	მოსახლეობა
ბაშქირეთის რაიონი	65	8		24468
ბარჩალოს რაიონი	76	11		37005
გარე-კახეთის რაიონი	43	9		33075
დუშეთის რაიონი	292	16		39595
ერწო-თიანეთის რაიონი	90	6		15612
ლუქსემბურგის რაიონი	48	9		25174
მანგლისის რაიონი	48	3		13743
მცხეთის რაიონი	55	5		20703
ძველისის რაიონი	101	10		48009
წალკის რაიონი	47	7		33207
ხევის რაიონი	53	4		8727
ქობულისი	-	-		294044
IV				
მჯობინის ოლქი	10	768	160	601472
ამბროლაურის რაიონი		42	17	24744
ბაღდადის რაიონი		32	8	27054
კანის რაიონი		52	8	39696
ზესტალონის რაიონი		48	11	51914
ოკრაბის რაიონი		49	8	24001

ოლქები, მაზრები, ავტონომიური ეროვნული და რაიონები	ქალაქები და ქალაქის ტიპის დასახლებები	სოფლები	სასოფლო საბჭოები	მოსახ- ლეობა
ონის რაიონი		58	17	29270
სამტრედიის რაიონი		48	10	51771
სამცხერის რაიონი		63	8	40472
ქუთაისის რაიონი		50	13	51594
ჩოლოყრის რაიონი		35	3	7644
ჩხარის რაიონი		32	8	38599
(უბეგრის რაიონი		47	10	27111
ჭიათურის რაიონი		55	8	42635
ჭრებულის რაიონი		43	14	22364
ზონის რაიონი		36	9	36981
ზარბაჯულის რაიონი		78	8	37426
ქალაქი ქუთაისი		-	-	48196
V				
ახალქალაქის მაზრა	1	121	22	78937
ახალქალაქის რაიონი		86	15	54301
გორელოვს რაიონი		35	7	24636
VI				
ახალციხის მაზრა	2	207	25	96598
ადიგენის რაიონი		53	5	22443

ოლქები, მაზრები, ავტონომიური ეთიუელუები და რაიონები	ქალაქები და ქალაქის ტიპის დასახლებები	სოფლები	სასოფლო სამკოები	მისაბ- ლეობა
აქყურის რაიონი		24	4	10774
აბალციხის რაიონი		82	10	43784
ტლომის რაიონი		48	6	19597
VII				
გაბრო სკანეთის გაზრან	-	118	14	11179
VIII				
გუგადლონი გაზრან	1	163	42	129888
გუგადლის რაიონი		72	18	54462
ჩხორიწყელს რაიონი		31	8	25183
წალქეციხის რაიონი		37	8	23934
ბოძის რაიონი		23	8	26309
IX				
ოფურეგაბითის გაზრან	2	163	42	129888
ლაწნხეთის რაიონი		50	13	36214
ოზურგეთის რაიონი		67	16	42587
ჩოხაქაურის რაიონი		66	16	34659
X				
სტანათის გაზრან	1	190	40	126714
აბაშის რაიონი		52	12	37146

ოლქები, მაზრები, ავტონომიური კრთეულები და რაიონები	ქალაქები და ქალაქის ტიპის დასახლებები	სოფლები	სასოფლო საბჭოები	მოსახ- ლეობა
მარტვილის რაიონი	63		13	46321
სენაკის რაიონი	75		15	43247
XI				
ფოთის საცალაქო სააგრო	1	2	2	14266
XII				
სულ ავტონომიური გარეშე	35	3542	542	2246904
XIII				
აფხაზეთის ასსრ	4	530	96	211711
გაგრის მაზრა (რაიონი)		48	9	20044
გალის მაზრა (რაიონი)		113	25	50081
გუდაუთის მაზრა (რაიონი)		131	22	30798
კოდორის მაზრა (რაიონი)		84	20	33086
სოხუმის მაზრა (რაიონი)		154	20	55526
ქალაქი სოხუმი		-	-	21568
XIII				
აჭარა-სამთავის ასსრ	2	213	20	131957
ბათუმის რაიონი		78	5	22378
ქედის რაიონი		38	3	11402
ქობულეთის რაიონი		47	4	19995

ოლქები, მაზრები, ავტონომიური ერთეულები და რაიონები	ქალაქები და ქალაქის ტიპის დასახლებები	სოფლები	სასოფლო საბჭოები	მოსახლეობა
ბულოს რაიონი		130	8	29708
ქალაქი ბათუმი		-	-	48474
XIV				
საზღვაო რეპორტის ა.რ.	1	554	28	87747.
ახალგორის რაიონი		169	6	22328
ცხინვალის რაიონი		225	12	48977
ჯაეის რაიონი		160	10	16442
სულ ავტონომიური ერთეულები	7	1377	144	431415
მთლად საზღვაო რეპორტის სარ. რი	42	4919	686	2678319

ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობაში გააუქმეს საოლქო რგოლი და პირდაპირ დაუკავშირეს საქალაქო და რაიონული მმართველობითი ორგანოები რესპუბლიკის ცენტრალურ ხელისუფლებას (შესაბამისად ქალაქკომები და რაიკომები - ცენტრალურ კომიტეტს).

საოლქო დონიდან ერთადერთი, ვისაც ეს არ შეხებია, ავტონომიური რესპუბლიკები და ავტონომიური ოლქია. მოსაზრებები, რომლის გამოც ისინი დატოვებული იყო, წმინდა პოლიტიკური ხასიათისაა.

ამ გარემოებამ ვერ გაზარდა და ვერ მოუპოვა ფუნქციები და დამოუკიდებლობა ავტონომიურ რესპუბლიკებსა და ოლქს. ვისაც ასეთ ადმინისტრაციულ თუ პარტიულ ორგანოებში უმუშავია იცის, რომ ავტონომიების ავტორიტეტი და ფუნქციონალური დატვირთვა პრაქტიკულად დამოკიდებული იყო საოლქო კომიტეტის პირველ მდივანზე, რომელიც, თუ ის ძლიერი პიროვნება იყო, ხელისუფლებას მუდამ ართმევდა თავის ქვედა რგოლს და ეცილებოდა ზედას, რაც ხშირად მისთვის სავალალოდ მთავრდებოდა. თუ არა და ზემდგომი ორგანოს მარიონეტის როლით კმაყოფილდებოდა.

საქართველოს სახელმწიფო-ტერიტორიული მოწყობა, რომელიც საბჭოური წყობისაგან მემკვიდრეობით მივიღეთ ოლქების გაუქმების შემდეგ, ხშირად მოიხსენიება როგორც "ასიმეტრიული". ასიმეტრიული მოწყობის ერთ-ერთი უმდაბლესი რგოლია სოფსაბჭო, მეტად შეზღუდული ფუნქციებით.

"რაიკომიზაციის" პრინციპით ქვეყნის მოწყობაზე ჩვენ უკვე ვილაპარაკეთ. ეთქვი, რომ ლამის ასულემენტიანი სისტემის მართვა, შეუძლებელი თუ არა, გაუსაძლისად ძნელია. თუ კომუნისტები ამას ახერხებდნენ, ეს უაღრესად ორგანიზებული, დისციპლინირებული, არნახულად დიდი უფლებემოსილებებით აღჭურვილი კომპარტიის კონტროლის წყალობით ხდებოდა. საოლქო, საქალაქო და რაიკომის მდივნები აშკარად "ცენტრის კაცები" იყვნენ. დღევანდელ საქართველოში კი პრეზიდენტი ვერ ახერხებს ტერიტორიული ერთეულების ხელმძღვანელებთან პირისპირ შეხვედრას და გამგებლებს თათბირების ტრიბუნებიდან ელაპარაკება. დღის წესრიგში კი დგას ათასზე მეტი თვითმმართველობის ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოს მართვის საკითხი. პრეზიდენტის აპარატში რეგიონებთან ურთიერთობას და მათ კონტროლს ერთი მრჩეველი ეწევა, მაშინ, როცა აშშ-ში, მიუხედავად იმისა, რომ მინისტრთა რაოდენობა საქართველოს მთავრობასთან შედარებით ორჯერ

ნაკლებია, ტერიტორიებთან ურთიერთობას ცალკე მინისტრი განაგებს. და ბოლოს, სტრუქტურული თვალსაზრისით, საქართველოზე 120-ჯერ დიდი ჩინეთის 22 პროვინციის და 5 ავტონომიური ოლქის მართვა ცენტრალური ხელისუფლების მიერ სამჯერ უფრო ადვილია, ვიდრე პატარა საქართველოსი. რაიონული მოწყობის სამხარეთი შეცვლა ისტორიული, გეოგრაფიული, ეკონომიკური, სუბეთნიკური და სხვა შინაარსით აავესებს ქვეყნის ტერიტორიულ მოწყობას.

აღსანიშნავია, რომ ქართველ მეცნიერებს გეოგრაფებს, ეკონომისტებს, აგრონომებს და ისტორიკოსებს, ძალიან აწუხებდათ საქართველოს მექანიკური, მეცნიერულ დასაბუთებას მოკლებული დაყოფა.

1947-48 წლებში ეახუშტი ბაგრატიონის სახელობის საქართველოს გეოგრაფიული ინსტიტუტის თანამშრომლებმა მრავალი გეოგრაფიული, კლიმატური, ლანდშაფტური, მიწის ნაყოფიერების, მოსახლეობის ტრადიციული საქმიანობის, ინდუსტრული პოტენციალის, დემოგრაფიული და სხვა ფაქტორების ღრმა მეცნიერული შესწავლის შედეგად მიიღეს საქართველოს დაყოფა 13 ეკონომიურ რაიონად. როდესაც ასეთი რაიონირება რუკაზე დაატანეს, მათ განცვიფრების ადგილი არ ჰქონდა, ეკონომიკური რაიონების საზღვრები თითქმის ზუსტად დაემთხვა ისტორიული მხარეების საზღვრებს, რამაც მეცნიერებს საშუალება მისცა დასესხებოდნენ მათ ეკონომიკური რაიონების სახელწოდებებს: 1) გურია-სამეგრელო; 2) იმერეთი; 3) შიდა ქართლი; 4) ქვემო ქართლი და კახეთი; 6) სამცხე; 7) ჯავახეთი; 8) სვანეთი; 9) რაჭა-ლეჩხუმი; 10) აღმოსავლეთ კავკასიონი; 11) აფხაზეთი; 12) აჭარა და 13) სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი.

ამ გარემოებამ მიიქცია კომუნისტური ხელისუფლების ყურადღება. "ამხანაგებმა" ურჩიეს "ამხანაგებს" თავი დაენებებინათ წარსულში ქექვისათვის და ეკონომიკური რაიონების ბუნებრივი სახელები შეცვალეს ხელოვნურმა "სამხრეთ-დასავლეთის რაიონი", "ჩრდილო აღმოსავლეთის რაიონი" და ა.შ. ამ ისტორიაში ჩვენთვის მთავარია, რომ ისტორიული მხარეების აღდგენა აღადგენს არა მარტო ისტორიულ სამართლიანობას, არამედ იძლევა ქვეყნის ოპტიმალურ მოწყობას და მხარეთა ეკონომიკურ ჰარმონიზაციას.

უდავოა, რომ საქართველოს ტერიტორიული დაყოფა უნდა გადაეწვოს სამხარეო სისტემაზე.

სამხარეო მოწყობის იდეას თავიდანვე მხარი დაუჭირა მაშინ სახელმწიფოს მეთაურმა და, შემდგომში, პრეზიდენტმა, ბატონმა ედუარდ შევარდნაძემ. როცა მან დაინახა, რომ 1992-95 წლების მოწყვეტის პარლამენტი არ დაუჭერდა მას ამაში მხარს და არც კონსტიტუციაში შეატანინებდა ცვლილებას, მან თავისი დეკრეტით, ექსპერიმენტის ფორმით, შექმნა 9 მხარე, სადაც დანიშნა თავისი რწმუნებულები, რომლებიც თანდათანობით ირგვლივ აყალიბებენ სამხარეო ადმინისტრაციას.

ამრიგად, საქართველოში ცნობიერებაში თანდათანობით ყალიბდება და პრაქტიკულად ფუძნდება ხელისუფლების პირველ დონეზე სამხარეო მოწყობა შემდეგი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულებით:

1. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა: ქალაქი სოხუმი; გალის, გუდაუთის, გულრიფშის, ოჩამჩირის და სოხუმის რაიონები;

2. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა: ქალაქი ბათუმი; ქობულეთის, ხელვაჩაურის, ქედის, შუახევის და ხულოს რაიონები;

3. კახეთის მხარე: ახმეტის, გურჯაანის დედოფლისწყაროს, თელავის, საგარეჯოს, სიღნაღის, ყვარელის რაიონებით;

4. იმერეთის მხარე: ქალაქებით ქუთაისი, ჭიათურა, ტყიბული, წყალტუბო და ბაღდადის, ვანის, ზესტაფონის, თერჯოლის, სამტრედიის, საჩხერის, ხარაგაულის და ხონის რაიონებით;

5. სამეგრელოსა და ზემო სვენეთის მხარე: ქალაქებით ფოთი და ზუგდიდი და რაიონები - აბაშის, მარტვილის, მესტიის, სენაკის, ჩხოროწყუს, წალენჯიხისა და ხობის;

6. შიდა ქართლის მხარე: ქალაქი გორითა და კასპის, ქარელისა და ხაშურის რაიონებით;

7. ქვემო ქართლის მხარე: ქალაქი რუსთავეთა და ბოლნისის, გარდაბნის, დმანისის, თეთრიწყაროს, მარნეულის და წალკის რაიონები;

8. გურიის მხარე: ლანჩხუთის, ოზურგეთის და ჩოხატაურის რაიონები;

9. სამცხე-ჯავახეთის მხარე: ადიგენის, ასპინძის, ახალქალაქის, ახალციხის, ბორჯომის. ნინოწმინდის რაიონებით;

10. მცხეთა-მთიანეთის მხარე: ახალგორის, დუშეთის, თიანეთის, მცხეთისა და ყაზბეგის რაიონებით;

11. რაჭა-ლეჩხუმის მხარე: ამბროლაურის, ლენტეხის, ონისა და ცაგერის რაიონებით;

12. ფედერალური დედაქალაქი თბილისი თავისი საქალაქო რაიონებით.

მწელი არ არის იმის წინასწარმეტყველება, რომ საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის მოცემული სტრუქტურა დროებითია. გარდამავალი პერიოდისაა. კერძოდ, უკვე 1998 წლის 15 ნოემბრის თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის სქემაში საქალაქო, სადაბო და სასოფლო საკრებულოების არჩევის შემდეგ, ეს წარმომადგენლობითი ორგანოები და გამგებლები იჭერენ ადგილობრივი ხელისუფლების ადგილს და შეეცილებიან მას ხელისუფლების რაიონულ რგოლს. ასევე შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ მოხდება სამხარეო ადმინისტრაციების მეტამორფოზა სამხარეო ხელისუფლებად, თავისი წარმომადგენლობითი და აღმსრულებელი ორგანოებით და ავტონომიური რესპუბლიკებისა და დედაქალაქის ხელისუფლებასთან ერთად მთლიანად შეავსებენ ხელისუფლების რეგიონალურ დონეს.

ასეთ პირობებში, ხელისუფლების რაიონული რგოლი დაკარგავს რა ხელისუფლების როგორც რეგიონალური, ისე ადგილობრივი რგოლის ფუნქციას, საერთოდ დაკარგავს ხელისუფლების სტატუსს და შეასრულებს ზონის ადმინისტრაციული ზედამხედველის, ცენტრალური ან რეგიონალური ხელისუფლების რწმუნებულის ფუნქციებს, არ ექნება საკუთარი ბიუჯეტი და, რაც არ არის გამორიცხვად, შეწყვეტს არსებობას როგორც ხელისუფლების საბჭოური სტრუქტურიდან მემკვიდრეობით მიღებული ფორმა.

ავტონომიური რესპუბლიკები

მე-IXX და მე-XX საუკუნის მიჯნაზე საქართველოს პროგრესული, ეროვნულ-განმათავისუფლებელი ძალები საბოლოოდ მივიდნენ იმ დასკვნამდე, რომ:

1. საქართველოს დახსნა მეფის რუსეთის მძლავრი იმპერიის კლანჭებიდან შეუძლებელი იყო. ყველა ასეთი მცდელობა მარცხისაკენ იყო განწირული და რუსეთის მოლოხს უნაყოფოდ, მზაკერად ეწირებოდნენ ერის საუკეთესო შვილები;

2. საქართველოს დატოვება რუსეთის იმპერიაში ორი გუბერნიის ფორმით უქადდა საქართველოს როგორც სახელმწიფოს და ქართველებს როგორც ერს, სრულ აღგვას მიწის ზედაპირიდან. რუსეთის იმპერიაში დარჩენა და გარუსებისაკენ გარდუვალი სვლა აუტანელი იყო.

ასეთ პირობებში საქართველოს ყველა სახის ეროვნულ პოლიტიკურ მოძრაობაში სწრაფად იწყო ფეხის მოკიდება რუსეთის შემადგენლობაში საქართველოს განკერძოების იდეამ, ადმინისტრაციული თვითმმართველობის, ადმინისტრაციული ავტონომიის, თუ ფედერაციის სუბიექტის სახით.

საქართველოს მაშინდელი პოლიტიკური ელიტა უკვე ანსხვავებდა თვითმმართველობასა და ავტონომიას და ესმოდა, რომ ისინი ერთმანეთს აესებენ ავტონომია ემყარებოდა თვითმმართველობის პრინციპს.

ავტონომიაში ხედავდნენ ეროვნული თავისუფლების (თუნდაც შეზღუდულის), დამოუკიდებლობის და ეროვნულობის შენარჩუნების გზას სხვა პოლიტიკური ძალებიც. ასე მაგალითად, 1905 წლის აპრილში წერილში "ავტონომია და ერობა" "ცნობის ფურცელი" წერდა:

"სახელმწიფოს ავტონომიებად დაყოფა არის საუკეთესო საშუალება, რომ მთავრობა მიუახლოვოთ ხალხს, გავახალხუროთ. ერთი ცენტრალისტური მთავრობა, რაც უნდა დემოკრატიული იყოს იგი, ვერასოდეს ვერ იქნება ხალხის ინტერესების გამომხატველი რადგან დაშორებული იქნება ხალხისაგან...

ისტორია მრავალს მაგალითს გვაძლევს იმისას, რომ რამდენადად უფრო ცენტრალისტური და ძლიერი ხდებოდა მთავრობა, იმდენად ილახებოდა და ილუპებოდა ხალხური თავისუფლება. რა თქმა უნდა ერთიანი, ცენტრალისტური მთავრობა

ამყარებს ერთობას, მაგრამ ასეთი ერთობა არის ძალდატანებითი, გარეგანი...

ხალხს არ შეუძლია განვითარება, მონად გადაიქცევა, გონება დაეხშობა, დაეკარგება სრულიად შემოქმედებითი ნიჭი, თუ შევზღუდეთ და მოუსპეთ თავისუფლება...

ამიტომაც, ხალხის თავისუფლების დასაცველად ჩვენ მომხრენი ვართ მხოლოდ ისეთის ერთობისა, რომელიც შეთანხმებულია თავისუფლებასთან, ეთხოვლობთ ისეთ სახელმწიფო წეს-ჩვეულებას, რომელიც ერთის მხრით ეხმარება ერთობას და სოლიდარობას, მეორეს მხრით იცავს თავისუფლებას და აი ასეთი წეს-წყობილებაა სწორედ ავტონომია და ავტონომიათა ფედერაციაა (კავშირი). ჩვენ ექადაგებთ ერთობას მხოლოდ თავისუფალს და ვებრძვით იმ ერთობას, რომელიც კბორკავს ადამიანის პიროვნებას, ხალხოსნობას და თავისუფლებას".

იმავე გაზეთში დაბეჭდილი იუჟაკოვის წერილში "ავტონომია და ფედერაცია" (1906) ავტორი წერს: "ყოველი ავტონომია, ე.ი. მინიჭება საზოგადოებრივი სხეულის ნაწილისათვის საკუთრის მარტოდენ ამ ნაწილისათვის არსებული ორგანიზაციისა, რა თქმა უნდა იმ განსხვავებისაგან გამომდინარეობს, რომლითაც ეს ნაწილი არსებითად განირჩევა მთელისაგან. მაგალითად ღრმა სარწმუნოებრივი კონტრასტისაგან, ეკონომიკური წყობილების ძირითადი განსხვავებისაგან, გონებრივი კულტურის ხარისხების თვალსაჩინო სხვადასხვაობისაგან, რომელიც შეუძლებელს ხდის მათ მოთავსებას ერთ პოლიტიკურ ფორმაში გაბატონებულ თემთა ეთნოგრაფიულის სხვადასხვაობისაგან... ზოგ შემთხვევას კი ავტონომია დამყარებულია რომელსამე ერთ ზემოთ დასახლებულ საფუძველზე და მაშინ უნუგვემო ოცნებად არ ჩაითვლება იმედი, რომ თანდათანობით შეიძლება განზორციელდეს თვითმოქმედი კოორდინაცია პროვინციალური ცხოვრებისა და მთელ სახელმწიფოს კანონთა მიხედვით... ავტონომია პირდაპირ ხელს შეუწყობს დაახლოებას და არა განცალკევებას".

რაც შეეხება ბოლშევიკებს, რომლებსაც რატომღაც ბრალდება ავტონომიის გამოგონება, პირიქით, უფროსოდენ მას. ასე მაგალითად, ფილიპე მახარაძე 1905 წლის 14 აგვისტოს გაზეთ "შეგზურში" წერდა: "თუ წერილმა ბურჟუაზიამ ავტონომიური მართვა-გამგეობა ხელში ჩაიგდო, ის ეცდება კიდევ ეს ძალა თავის კლასობრივი ინტერესების საკეთილდღეოდ გამოიყენოს..."

ასეთი მოვლენა სასურველია ბურჟუაზიისათვის, მაგრამ დამლუპველია პროლეტარიატისათვის... ამგვარად მზადდება წერილ ბურჟუაზიაში და თავადაზნაურობაში ავტონომიის იდეის ნიადაგი”.

ლევან ბოძაშვილის აზრით, “საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციებსა და კანონებში ავტონომიის ორგვარი გაგება არსებობს. ავტონომია ფართო გაგებით ნიშნავს ამა თუ იმ ნაწილისათვის რაიმე (ნებისმიერი) სახის დამოუკიდებლობის მინიჭებას, მათ შორის შინაგანი თვითმმართველობის მინიჭებას მხოლოდ ადმინისტრაციულ სფეროში. ასეთ ფართო გაგებას გულისხმობს იაპონიის კონსტიტუცია, როცა “ადგილობრივი ავტონომიის პრინციპზე” ლაპარაკობს. ამასვე გულისხმობს ვენესუელის კონსტიტუციის 25 მუხლი, როცა მუნიციპალიტეტის “ავტონომიურ ერთეულებს” უწოდებს. რაც შეეხება ავტონომიას ამ სიტყვის ვიწრო სპეციალური გაგებით, იგი ნიშნავს დამოუკიდებლობის განსაკუთრებულ სახეს სახელმწიფოს ამა თუ იმ ნაწილისა, მინიჭებულის მისთვის არა მხოლოდ ადმინისტრაციული, არამედ საკანონმდებლო სფეროშიც. ავტონომიის პრინციპმა ფართო გაქანება კპოვა იტალიასა და ესპანეთში. იტალიის კონსტიტუციის თანახმად, ქვეყნის ოლქები წარმოადგენენ საკუთარი უფლებებისა და ფუნქციების მქონე ავტონომიურ ერთეულებს (მუხლი 115), საოლქო საბჭოები ახორციელებენ საკანონმდებლო და განმკარგულებელ ხელისუფლებას (მუხლი 121), თუმცა ხუთი ოლქი სარგებლობს “ავტონომიის განსაკუთრებული ნორმებით” (მუხლი 116). ესენია: სარდინია, სიცილია, ვალე დ’აოსტა, ტრენტინო-ალდო-ადიღე, ფრიული-ალტო-ადიღე”¹.

იქვე ლევან ბოძაშვილი ხაზს უსვამს ავტონომიის ინსტიტუტის თანამედროვე გაგებას: “კონსტიტუციური სამართლის სპეციალისტთა უმრავლესობა ავტონომიის ინსტიტუტს არ უკავშირებს ეროვნული საკითხის გადაწყვეტას. ისინი განიხილავენ ამ ინსტიტუტს, როგორც ერთ-ერთ საშუალებას სახელმწიფო დეცენტრალიზაციისა უფრო მეტს, ვიდრე ადმინისტრაციული თვითმმართველობისა და უფრო ნაკლებს, ვიდრე ფედერაციაა”.

ეს საშუალებას გვაძლევს საქართველოს პირობებში ვილაპარაკოთ ავტონომიის ორ ფორმაზე: სახელმწიფოებრივ

¹ ლევან ბოძაშვილი. ავტონომიური მმართველობა უნიტარულ სახელმწიფოში. “ეროვნული ქრონიკა”. 1993წ., 4 ივნისი, გვ 3.

წარმონაქმნებზე - ავტონომიურ რესპუბლიკებზე და ადმინისტრაციულ ავტონომიებზე - მხარეებსა და დედაქალაქ თბილისზე.

ბათუმის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი, შოთა ჯაფარიძე, რომელსაც დავესესხეთ აქ მოყვანილი ბევრი ამონარიდი, თელის, რომ "ავტონომია საკუთარი სახელმწიფოებრივი მდგომარეობით განსხვავდება ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის უბრალო ერთეულისაგან, მაგრამ ამავე დროს არ განიხილება როგორც სახელმწიფო წარმონაქმნი. ავტონომიური ერთულის დამოუკიდებლობა აუცილებლად დადგება და განსაზღვრული უნდა იყოს საერთო-სახელმწიფოებრივი კანონით. მეორეც, რეგიონალური კანონების მოქმედება შეიძლება შენარჩუნებული იქნეს მმართველობის ცენტრალური ორგანოს მიერ, თუ ისინი არ ეწინააღმდეგებიან სახელმწიფოებრივ ინტერესებს და მესამეც, ავტონომიური ორგანოები თავიანთ საქმიანობას ცენტრალური ორგანოების კონტროლის ქვეშ წარმართავენ საკუთარი სპეციალური წარმომადგენლობით".¹

ჩვენ ვერ დავეთანხმებით ბატონ შ. ჯაფარიძის მცდელობას ერთ უნიტარულ ჭერს ქვეშ მოაქციოს და ერთ დონეზე განათავსოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის უფლებრივად სხვადასხვანაირი ერთეულები და დააკონსერვოს დღევანდელი პრეზიდენტის რწმუნებულთა ინსტიტუტი ლამის ადმინისტრაციული ავტონომიის რანგში, შესაბამისი ატრიბუტიკის, უფლებების, მოვალეობების, ფინანსური უზრუნველყოფის (ბიუჯეტი), სტატუსის და ა.შ. გარეშე. ჩვენ ვთვლით, რომ შექმნილი სიტუაცია მხოლოდ ეტაპია ფედერაციულ სახელმწიფოდ გადაქცევის გზაზე. ეს საუკეთესო გადაწყვეტაა, რომლის დროსაც უნიტარული სახელმწიფოს ასიმეტრიული ფლუსი-ავტონომიური რესპუბლიკა, ფედერაციის პირობებში ადვილად მოერგება ფედერაციის სუბიექტის სტატუსს.

ამგვარად, ჩვენ განვიხილავთ საქართველოს ავტონომიურ რესპუბლიკებს არა ისე, როგორც წარმოდგენილი არიან დღევანდელ უნიტარულ სახელმწიფოში, არამედ იმ სტატუსით, რომელიც მათ ექნებათ ხეაღინდელ ფედერაციულ საქართველოში

სახელმწიფო მოწყობა ეს ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის ორგანიზაციაა, რომელიც ხასიათდება სახელმწიფოს

¹ შ.ჯაფარიძე. ავტონომია სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში, "აჭარა", 1998 წ., 16-18 სექტემბერი.

(მთლიანობაში) და მისი შემადგენელი და მასთან სამართლებრივი სტატუსით დაკავშირებული ნაწილების სამართლებრივი ურთიერთობების ფორმებით.

სახელმწიფოს მოწყობის თვალსაზრისით, ავტონომია ეს სახელმწიფოს შემადგენელი ნაწილის დამოუკიდებლობაა შიდა საკითხებში.

უნიტარიზმის ბუნებიდან გამომდინარე, დაუშვებელია სახელმწიფოს მოწყობაში არანაირი ავტონომიის ფორმა. ამ თვალსაზრისით უნიტარულ (ე.ი. ერთიან) სახელმწიფოს უწოდებენ უბრალო სახელმწიფოს. როგორც წესი, უნიტარული სახელმწიფო იყოფა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებად (ქალაქები, რაიონები, დაბები და ა.შ.), რომელთაგანაც მთლიანობაში ყალიბდება ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა. მაგრამ როგორც ყველა წესში, აქაც ვხვდებით გამონაკლისს. არსებობს უნიტარული სახელმწიფოები, რომელთა შემადგენლობაში არის ავტონომიები (იტალია, ესპანეთი, ჩინეთი). ასეთ გამონაკლისს წარმოადგენს საქართველოც, სადაც საბჭოთა მემკვიდრეობის სახით მივიღეთ, ერთის მხრივ, ავტონომიების და მეორეს მხრივ, ქალაქებისა და რაიონების ნაზავი.

ფედერაციაში შემავალი ავტონომიები იყოფიან სახელმწიფოებრივ წარმონაქმნებად (ავტონომიური რესპუბლიკა, ავტონომიური ოლქი, რესპუბლიკა ფედერაციის შემადგენლობაში) და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ავტონომიებად (პროვინცია, გუბერნია, შტატი, პრეფექტურა, ფედერალური ქალაქი, კანტონი და ა.შ.).

ფედერაციულად მოწყობილ სახელმწიფოში სახელმწიფოებრივი წარმონაქმნები და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ავტონომიები წარმოადგენენ ფედერაციის სუბიექტებს.

ფედერაციის სუბიექტებს სახელმწიფოებრივ წარმონაქმნებს, ავტონომიურ რესპუბლიკებს და ავტონომიურ ოლქებს, საფუძვლად უდევს, როგორც წესი, ეროვნული, რელიგიური თუ ენობრივი უმცირესობის სურვილი და უფლება შექმნან ავტონომიური რესპუბლიკა, ავტონომიური ოლქი ან რესპუბლიკა სახელმწიფოს შემადგენლობაში, რომელიც ამ ერის რელიგიური თუ ენობრივი ჯგუფის სახელს ატარებს, იცავს და ითვალისწინებს მათ ინტერესებს.

სახელმწიფოებრივი წარმონაქმნების ნუსხაში სიახლეა ე.წ. რესპუბლიკა სახელმწიფოს შემადგენლობაში. ეს ტერმინი და ცნება დაიბადა რუსეთში. საბჭოთა კავშირის დაშლისას რუსეთის ფედერაციაში მცხოვრები ერების მიერ მეტი დამოუკიდებლობის მოპოვებისათვის ბრძოლის პროცესში, როცა ავტონომიურმა რესპუბლიკებმა და ოლქებმა ასეთი გზით, ფორმალურად, აიმაღლეს სტატუსი. შეიძლება ითქვას, რომ რესპუბლიკა სახელმწიფოს შემადგენლობაში ავტონომიის უმაღლესი ფორმაა ფედერაციულად მოწყობილ სახელმწიფოში, იმდენად, რამდენადაც ამის ზემოთ შეიძლება იყოს მხოლოდ თავისუფლების ისეთი ხარისხი, როგორც ცალკე სახელმწიფოებად ჩამოყალიბებაა, ანუ ფედერაციის დაშლა.

საქართველოს ახალი სახელმწიფოებრივი მოწყობის ობიექტური მოთხოვნა ასევე წარმოიშვა საბჭოთა კავშირის დაშლის შედეგად.

მე-XX საუკუნის ოთხმოცდაათიანი წლების დასაწყისში საქართველომ მოიპოვა ეპოქალური მნიშვნელობის გამარჯვება აღსდგა საქართველოს ჭეშმარიტი სახელმწიფოებრიობა, შეიქმნა დამოუკიდებელი სუვერენული სახელმწიფო - საქართველო.

ამ უმნიშვნელოვანეს სტრატეგიულ გამარჯვებას ახლდა ტაქტიკური შეცდომებიც და მარცხიც, რომელიც გამოიხატა სახელმწიფოს ტერიტორიული ერთიანობის დარღვევაში. დღემდე არ ვრცელდება საქართველოს ხელისუფლების იურისდიქცია აფხაზეთისა და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ტერიტორიაზე. უფრო მეტიც, ამ ტერიტორიებზე (განსაკუთრებით აფხაზეთში) ადგილი ჰქონდა ეთნოციდს, რის შედეგად ამ ტერიტორიებიდან გამოდევნილი იქნა ნახევარ მილიონამდე ქართველი და სხვა ეროვნების მოსახლეობა.

სამხედრო დამარცხების მიზეზები (მათ შორის გარედან ჩარევის და საბრძოლო მოქმედებებში როგორც სხვა ქვეყნის რეგულარული ჯარის ნაწილების, ისე დაქირავებული "ბოევიკების" მონაწილეობის შედეგად) ცნობილია.

სამწუხაროდ, ეთნოკომფლიქტების გადამწყვეტ ფაზაში საქართველომ წააგო ინფორმაციული და იდეოლოგიური ომიც.

დღემდე აქედან ყველა საჭირო დასკვნა არ იქნა გამოტანილი და დღესაც არ არის აღმოფხვრილი ზოგიერთი მცდარი შეხედულება, რაც ხელს უშლის მოვლენების სწორ შეფასებას, ლტოლვილების სახლებში ღირსეულად დაბრუნებისა და საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის საქმეს.

მოხდა ისე, რომ საქართველოს კალთები ჩამოაღლიტეს სწორედ ავტონომიური წარმონაქმნების, აფხზეთისა და სამხრეთ ოსეთის თვითგამოცხადებული რესპუბლიკების სახით.

აქედან ჩამოყალიბდა აზრი, რომ ყველაფერი რაც დაგვემართა საქართველოში ავტონომიური სახელმწიფოებრივი წარმონაქმნების არსებობის შედეგია. კვაზიეროვნულმა პარტიებმა აიტაცეს ლოზუნგი, რომ ავტონომიები საქართველოში კომუნისტების (რუსების) მიერ ჩადებული დაყოვნებული მოქმედების ნაღმები იყვნენ, რომლებიც საჭირო დროს უნდა აფეთქებულიყვნენ.

სამწუხაროდ, დღევანდელი ურთიერთობა აჭარისა და საქართველოს ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის ვერ უწყობს ხელს ამ აზრის გაქარწყლებას და ავტონომიური ისტერიის აგორებამ შეიძლება საერთოდ გადაუწუროს წყალი ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის იმედებს, დაბადოს საქართველოს ფედერაციულად მოწყობის საწინააღმდეგო მოძრაობა.

თანდათან იმარჯვებს პრიმიტიული ლოგიკა - სამხარეო დაყოფით იქმნება ისეთივე დაშლა-დანაწევრების საშიშროება, როგორსაც ისტორიულ წარსულში ქონდა ადგილი ფეოდალური შინააშლილობების სახით.

ყველა ეს საკითხი პასუხს მოითხოვს.

დავიწყოთ იმით, რომ დაყოვნებული მოქმედების ნაღმების იდეა ნასესხებია იმათგან ვისაც ამ ნაღმების ჩადება ბრალდება: "Формально провозглашённое, большевиками право на самоопределение должно было относиться ко всем народам, составлявшим Россию кроме русского... и национальных меньшинств... Фактически же в силу переплетения множества причин получилось, что... внутри "оставшейся" России была заложена мина замедленного действия, тенденция к будущему расщеплению её и сужению до пределов русской государственности".¹ ასე, რომ თუ ავტონომიები "ბომბებია", კომუნისტებს (ბოლშევიკებს, რუსებს) ისინი, უპირველესად, თავის სავარძელს ქვეშ შემოუდევიათ.

მეფის რუსეთი რომ არაფრად დაგიდევდა ქართველთა (ისე როგორც სხვა ერების) ნაციონალურ ინტერესებს, მარტო იქედანაც ჩანს, რომ მოყვრად შეკედლებული საქართველო მოკლე ხანში ტრივიალურ ორ რუსულ გუბერნიად აქცია. მაშინაც კი, გარკვეული თავისებურებების გამო, მაზრებად ნიველირებულ საქართველოში

¹ Р.Т. Абдулатипов, А.Ф. Болтенкова. Опыт федерализма, М., 1994.

აფხაზეთს ოკრუგობა ერგო, ხოლო აჭარას ოლქობა. ამ "ნაბოძარს" ძირძველი ხალხი არ გაუხარებია. 1877 წლის დასაწყისში აფხაზეთი 78 ათას მკვიდრს ითვლიდა, ხოლო წლის ბოლოს მხოლოდ 46 ათასს. იმავე წლებში აჭარიდან მრავალმა ათასმა მაჰმადიანმა ქართველმაც იწვინა ლტოლვილი მუჰაჯირების ბედი. ნურასოდეს დაგვაიწყდება, რომ ისინი მეფის რუსეთის პოლიტიკის მსხვერპლნი იყვნენ.

ნურც ის გაგიკვირდება, რომ ბოლშევიკების მიერ აღდგენილი, თუნდაც ფრთაშეკვეცილი, საქართველო, თუნდაც სოციალისტური, მაგრამ მაინც რესპუბლიკა, ფორმალურად საბჭოთა კავშირიდან გასვლის უფლების მქონე, მაგრამ რეპრესიებით დაბმული, მაინც მეფის გუბერნიაზე მეტი იყო, ენისა და კულტურის აღორძინება-შენარჩუნების უკეთესი პირობებით. სწორედ ამ პირობებში აღდგა ქართული ეროვნული ცნობიერება ლამის გარუსებულ საქართველოში და მის ლამის გათურქებულ აჭარაში.

ნურც ის გაგიკვირდება, რომ აჭარაც და აფხაზეთიც, სამხრეთელი ოსებიც დადებით მოვლენად თვლიდნენ ავტონომიურობას, თუნდაც ქალაქზე მაინც.

ცნობილი ქართველი საზოგადო მოღვაწე აკაკი ბაქრაძე აღნიშნავდა: "არავითარი საფუძველი არ არსებობს იმისა, რომ აჭარა იყოს ავტონომიური რესპუბლიკა. აჭარლები ღვიძლი ძმები არიან სისხლით, ენით, ჯიშით, ტრადიციით, კულტურით, ცხოვრების წესით... მაშინ რა საფუძველი აქვს აჭარის ავტონომიურობას? არაფერი გარდა მოსკოვის განკარგულებისა ჩამოცილებულ იქნეს აჭარა დანარჩენი საქართველოსაგან და კონსტიტუციურად დაკანონდეს დაშლა-დანაკუწება".¹ ასე ლამაზი ქართულით, ცნობილი საზოგადო მოღვაწე მოითხოვდა, რათა აჭარლებისათვის ჩამოერთმიათ დამოუკიდებლობა შიდა საქმეებში.

ცნობილია, რომ სამუსლიმანო საქართველოს განთავისუფლების ორგანიზაციას არ წამოუყენებია ავტონომიის საკითხი და პირველ ხანებში წინააღმდეგიც იყო, სანამ არ მიიწვიეს ორგანიზაციის ხელმძღვანელები (მათ შორის ჩემი დედის ბიძა ყადირ ბეგ შერვაშიძე) დემოკრატიული სახელმწიფოს ლიდერებმა ჟორდანიამ და გეგეჭკორმა: "დემოკრატიული მთავრობა... კატეგორიულად გვირჩევდნენ... მიგველო ავტონომია და ამ გზით

¹ აკაკი ბაქრაძე. წერილი საკონსტიტუციო კომისიას. გაზეთი "კავკასიონი", 1995წ. 30 მაისი.

დაგვეწყო მუშაობა. ასეთი გზით მივედით ჩვენ მეჯლისის არჩევნებამდე, რომელმაც თავის შეკრების პირველ დღესვე ხსენებული მხარე "ღვთისა და ქვეყნის წინაშე" აღიარა. ავტონომიურ საფუძველზე, საქართველოსთან შეერთებულად" (პაიღარ აბაშიძე).

აჭარის მინისტრთა საბჭოს ყოფილი თავჯდომარე, აკადემიკოსი მამია გოგოლიშვილი ხშირად იგონებს, რომ სტალინის წინაშე დააყენა საკითხი აჭარის ავტონომიის გაუქმების თაობაზე. რაზეც სტალინს უპასუხია: "მაგას რომ ამბობ, მამაშენს თუ კითხეო".

თუ საქართველოს გამთლიანება გვინდა, იმაზე კი არ უნდა ვიფიქროთ თუ როგორ წაეართვეათ ავტონომიურ რესპუბლიკებს უფლება დამოუკიდებლად წყვეტდნენ შიდა მმართველობით საკითხებს, არამედ იმაზე თუ როგორ მივცეთ ისეთივე უფლება ადმინისტრაციულ ავტონომიებს-მხარეებს.

საქართველოს მთავარ ამოცანად კვლავაც რჩება მისი ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენა. ამ გადაწყვეტილებას ალტერნატივა არა აქვს, ხალხი არ შეურიგდება არცერთ ხელისუფლებას, რომელიც თუნდაც დასაშვებად ჩათვლის შექმნილ მდგომარეობასთან შერიგებას.

საქართველოს ტერიტორიული ერთიანობის ორი გზაა მშვიდობიანი და სამხედრო.

მშვიდობიანი გზა არა მარტო ჰუმანურია, არამედ, მიუხედავად გარკვეული გულგატეხილობისა, სავსებით პერსპექტიული, რადგანაც ჩვენი დაკვირვებით, რაც უფრო დრო გადის, საქართველოს გაერთიანება ასეთი გზით ორივე მხარისათვის ობიექტურად მისაღები და აუცილებელი ხდება (დაწვრილებით ამაზე ქვემოთ გვექნება ლაპარაკი). არასასურველი, მაგრამ სავსებით კანონიერი და საერთაშორისო სამართლის თვალსაზრისით გამართლებული იქნება პრობლემის გადაწყვეტა სამხედრო გზით (ამაზეც დაწვრილებით ქვემოთ ვიტყვით).

მოხდა ისე, რომ ჩვენ არაერთხელ მოგვიხდა კამათი ენგურსგაღმა ხელისუფლების "თვალსაჩინო" ლიდერებთან და იდეოლოგებთან, როგორც 1993 წელს ჟიული შარტაეას კომისიაში მუშაობისას სოხუმში, გუდაუთაში, ბიჭვინთაში და ადლერში, ისე მოსკოვში, ღუმას სეპარატისტების მხარდამჭერ (ძირითადადში ჩრდილოეთკავკასიელ) დეპუტატების მონაწილეობით. სეპარატისტების ყველაზე ძლიერი "რკინის" არგუმენტი იყო: "თუ საქართველოს სრული კანონიერი უფლება ჰქონდა გამოყოფოდა დიდ

საბჭოურ იმპერიას. რატომ არ აქვს ისევე მოქმედების უფლება მცირე იმპერიის (სახაროვის გამოთქმა) მიმართ აფხაზებს!?”

ასეთ საკრამენტალურ კითხვაზე პასუხი გასაცემა და ის არსებობს.

დავიწყოთ სასტარტო მდგომარეობიდან, როცა საქართველო (საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკა) თავის ავტონომიური რესპუბლიკებიანად და ავტონომიურ ოლქიანად შევიდა საბჭოთა კავშირში და ეს გარემოება და კავშირში ყოფნის პირობები აისახა ძირითად კანონში - საბჭოთა კავშირის კონსტიტუციაში.

რას წარმოადგენდა მაშინ საბჭოთა კავშირი?

“При более внимательном анализе природы СССР как государства, приходишь к выводу, что в нём переплетаются одновременно три черты: унитаризма, федерализма, конфедерализма. Унитаризм выражался в строгой централизации власти посредством партийного аппарата; федерализм – в наличии договорной основы государства и “суверенных республик,” в распространении центральной власти на граждан республик; конфедерализм – в праве свободного выхода из Союза”.¹

ამრიგად, საბჭოთა კავშირის კონსტიტუციით, კავშირიდან გასვლის უფლება ჰქონდა საქართველოს როგორც “სუვერენულ რესპუბლიკას”. მაშინ როდესაც არც აფხაზეთისა და არც სხვა ავტონომიურ რესპუბლიკებს კავშირიდან გასვლის უფლება არასოდეს ჰქონიათ.

ოთხმოცდაათიანი წლების დასაწყისში საქართველოს ცდა არ დაუკლია, რომ საბჭოთა კავშირის კონსტიტუციის ძალით გასულიყო საბჭოთა კავშირიდან (რეფერენდუმი, დამოუკიდებლობის გამოცხადება და სხვა). ის, რაც საბჭოთა კავშირის უმაღლესი საბჭოს გადაწყვეტილებით უნდა მომხდარიყო, უიმედო თუ არა, დროში მეტად გაწეული მანც აღმოჩნდებოდა. საბედნიეროდ, საქმე ამ ბიუროკრატიულ ბარიერებამდე არ მისულა - ამ საუკუნეში საქართველო უკვე მეორედ გახდა დამოუკიდებელი დიდი იმპერიების, მეფის რუსეთისა და საბჭოთა კავშირის დაშლის შედეგად.

ამიტომ საქართველო მიეკუთვნება არა საბჭოთა კავშირიდან გამოსულ, არამედ სხვა ყოფილ საბჭოთა რესპუბლიკებთან ერთად, პოსტსაბჭოურ, საბჭოთა კავშირის დაშლის შედეგად წარმოქმნილ, სუვერენულ სახელმწიფოებს.

¹ Р.Т. Абдулгалипов, А.Ф. Болтшикова. Опыты федерализма, М., 1994, стр.17.

თუმცა, ბევრმა ავტონომიურმა წარმონაქმნმა და რუსეთის ოლქმა და მხარემ თავი რესპუბლიკად გამოაცხადა, გაიბრძოლა, იომა, ფედერაციულ ხელშეკრულებას არ მოაწერა ხელი: 21 "დამოუკიდებელი, ნაციონალური რესპუბლიკიდან" შეიღმა (მესამედმა!) გამოაცხადა საკუთარი კანონების უზენაესობა რუსეთის ფედერაციის კანონებზე და გააკეთა დეკლარირება ფედერაციიდან ნებისმიერ დროს გასვლის უფლების შესახებ; ჩეჩნეთმა, თათარსტანმა, ტუვამ, სახა-იაკუტიამ და ბაშკორტოსტანმა უარი განაცხადეს ფედერალურ ბიუჯეტში გადასახადების შეტანაზე. გადასახადებს, თუმცა ოფიციალურად ეს არ განუცხადებიათ, არც ინგუშეთი და ჩრდილო ოსეთი იხდიდა. მიუხედავად იმისა, რომ მხოლოდ ექვსში მკვიდრი მოსახლეობა შეადგენდა უმეტესობას (დაღესტანი, ყაბარდო-ბალყარეთი, ჩრდილო ოსეთი, ტუვა, ჩეჩნეთი და ჩუვაშეთი) ნაციონალური დამოუკიდებლობა განაცხადა 21 ავტონომიურმა რესპუბლიკამ. დამოუკიდებელ რესპუბლიკებად აგრეთვე გამოცხადეს თავი: ვოლოგდის რესპუბლიკამ, ურალის რესპუბლიკამ, სამხრეთ ურალის რესპუბლიკამ და კალინინგრადმა. ამაზევე კქონდათ პრეტენზია სტაეროპოლს (ყუბანის რესპუბლიკა), შორეულ ზღვისპირეთს, ტიუმენს, სამარას (ვოლგისპირეთის რესპუბლიკა). ციმბირში, კრასნოიარსკის, ტომსკის, ნოვოსიბირსკის, ომსკისა და ბარნაულის ოლქების საკანონმდებლო ორგანოები იმის გარკვევაში იყვნენ ციმბირის რესპუბლიკა შეექმნათ თუ რამდენიმე იმავე ტერიტორიაზე; ჩრდილოეთ კავკასიაში გამოჩნდა მთიელთა რესპუბლიკის აჩრდილი. ყველაფერი, ყველა დაპირისპირება და ამბიციები დაიჭია ფედერაციული მოწყობის პრინციპმა და, თუნდაც საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ, არცერთი საბჭოური ავტონომიური წარმონაქმნი არ გამხდარა ცალკე დამოუკიდებელი სახელმწიფო.

იგივე პროცესები განვითარდა იუგოსლავიაში სადაც ქვეყანა უმტკინვეულოდ დაიშალა რესპუბლიკებად ხოლო სისხლი იღვრება ყველგან სადაც ცდილობენ ცალკე სახელმწიფოდ გამოყოფას ან ეთნიკურ ძმებთან შეერთებას სეპარატისტული გზებით.

ვერც აფხაზეთის და ვერც სამხრეთ ოსეთის თვითგამოცხადებული რესპუბლიკები ვერასოდეს ვერ გახდებიან საერთაშორისო სამართლის სუბიექტები და არასოდეს არ მოხდება მათი სახელმწიფო სუვერენიტეტის აღიარება მსოფლიოს მიერ.

ეს გადაწყდა არც გუშინ და არც გუშინწინ, ეს გადაწყდა 150 წელზე მეტი ხნის წინათ:

1832 წელს. მონათმფლობელურ შტატ მისურისში ზანგი მონა, ვინმე დ.სკოტი იყიდა სამხედრო ექიმმა ემერსონმა და წაიყვანა თავისუფალ შტატ ვისკონსინში. სადაც ნება მისცა თავის მონას შეექმნა ოჯახი. სკოტს შეეძინა ქალიშვილი, რომელიც ვისკონსინის კანონებით გამოცხადდა თავისუფალ მოქალაქედ. 1838 წელს ემერსონი გარდაიცვალა და სკოტი დაბრუნდა სამშობლოში მისურის შტატში. მან მიმართა სასამართლოს, რათა მისი ოჯახის წევრები ეცნოთ ამერიკის შეერთებული შტატების მოქალაქეებად. სასამართლომ თხოვნა დააკმაყოფილა, მაგრამ გამოჩნდნენ პოლიტიკური ძალები, რომლებმაც ეს არასწორედ მიიჩნიეს და გაასაჩივრეს უმაღლეს სასამართლოში. მათი აზრით, აქ, სამხრეთში, მათი "სამხრეთული" კანონები მოქმედებენ, რომლითაც "ზანგი, რომლის წინაპრები იყვნენ მონები, თავადაც მონაა" და ვერ მოითმენდნენ ჩრდილოეთურ კანონს - "ყველა თავისუფალ შტატებში დაბადებული თავისუფალი მოქალაქეა".

უმაღლესი სასამართლოს თავჯდომარე რ. ტენიმ გამოიტანა ვერდიქტი: "კონგრესის აქტები, რომლებიც კრძალავენ ისეთ საკუთრებას, როგორცაა ზანგები, ტერიტორიებზე რომლებიც მდებარეობენ მისურიული 1820 წლის ხელშეკრულების ზაზიდან ჩრდილოეთით, არ შეესაბამებიან კონსტიტუციას და უნდა იქნენ გაუქმებულნი".

ამრიგად, ქვეყანა გაიყო ორ ნაწილად. 1861 წლის თებერვალში, მეფისში, მონათმფლობელური სამხრეთის შეიღმა შტატმა გამოაცხადა თავი დამოუკიდებელ სახელმწიფოდ - "ამერიკის შტატების კონფედერაციად", აირჩია თავისი პრეზიდენტი და შექმნა თავისი არმია.

ეს იყო ისტორიული პირველი მცდელობა ფედერაციის სუბიექტების ფედერაციიდან გამოსვლისა. დარჩენილმა ჩრდილოეთის შტატებმა ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის მოტივით ომი გამოუცხადეს განდგომილ შტატებს. ეს იყო პირველი და ერთადერთი ომი, რომელიც თავის ტერიტორიაზე გადაიტანეს ამერიკელებმა. სამოქალაქო ომი 1865 წელს ჩრდილოელთა სამართლიანი გამარჯვებით დამთავრდა, რის შედეგადაც სამხრეთ შტატებში აირჩეოდა ახალი კონსტიტუციური კონვენტები ერთნაირად თეთრებისა და შავებისაგან, სეპარატისტების მონაწილეობის გარეშე. ზ.მ.ჩერნილოვსკის აზრით, ჩრდილოეთის გამარჯვებამ გააძლიერა ამერიკული ფედერაცია: "საბოლოოდ დასამარდა კავშირიდან

გასელის უფლება".¹ აქედან მოყოლებული ითვლება, რომ ფედერალური ხელისუფლების მოვალეობაა არ დაუშვას ფედერაციის წევრების ფედერაციიდან გასვლა და ამით ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევა. ფედერალურ ხელისუფლებას უფლება აქვს ამისათვის მიმართოს ყველა ხერხს, მათ შორის გააჩაღოს სამხედრო მოქმედებანი.

ამიტომ, რომ იმ ქვეყნებმაც კი, რომლებიც სიმშაითით არიან განწყობილი ჩიჩნების დამოუკიდებლობისაკენ სწრაფვისადმი ვერ გაბედეს დაეგმოთ რუსეთის მიერ ჩიჩნეთში გაჩაღებული ომი "კონსტიტუციური წყობის აღდგენისათვის".

ასევე, თუ აქამდე მთავარ საკმე, კანონიერი იქნება საქართველოს მიერ თავისი ტერიტორიული მთლიანობის პრობლემის გადაწყვეტა სამხედრო საშუალებებით.

ბუნებრივია ისმის კითხვა მაშ რისი უფლება აქვთ ეთნიკურ აფხაზებსა და ოსებს და საერთოდ მკვიდრ ეროვნულ უმცირესობას საქართველოში. რას ამბობს ამის თაობაზე საერთაშორისო სამართალი?

რუსეთის ერთ-ერთი აღიარებული სპეციალისტი და დიდმოხელე ეროვნულ საკითხებში რ. აბდულატიპოვი წერს: "Кроме сохранения своего имени в названии республики (государства) и признания языка государственным, ничто другое не должно быть исключительным правом людей "титულიй нации".²

ამრიგად, რუსეთის ფედერაციის შემადგენლობაში აფხაზები მიიღებდნენ: 1. უფლებას, რათა მათი ავტონომია წოდებულიყო "აფხაზეთად" და 2. უფლებას, რათა აფხაზური ენა გამოცხადებულიყო აფხაზეთის ტერიტორიაზე რუსულთან ერთად სახელმწიფო ენად. ანუ ბრძოლით უნდა მოეპოვებინათ ის, რაც საქართველოს კონსტიტუციით უბრძოლველად აქვთ. თანაც უდაო ფაქტია, რომ თუ რაიმე ემუქრება აფხაზურ ენას, ეს რუსული ენის (და არა ქართულის) ექსპანსიაა.

ყველაფერი ეს გვაფიქრებინებს, რომ სეპარატისტების ნამდვილი მიზანი იყო არა ეროვნული თავისუფლება, არამედ ეთნოწმენდის განხორციელება კარის მეზობელი ხალხების ქონების დაპატრონების მიზნით.

¹ ზ. ჩერნილოვსკი. სახელმწიფოსა და სამართლის საყოველთაო ისტორია, მოსკოვი, 1983წ.

² Р. Г. Абдулатипов, А. Ф. Болтунова. Опыты федерализма, М., 1994, стр. 249.

ექესი წელია აფხაზები ქართველებზე "დიდი ისტორიული გამარჯვების" ეიფორიის ქვეშ არიან, ექესი წელია ნაყაჩაღარის რეალიზაციით ცხოვრობენ. დეგრადირებს ერი, იზრდება თაობა, რომელსაც არასოდეს სჭერია ხელში არც თოხი, არც კალამი, არ იცის შრომის ყადრი. ავტომატთან აღამებს და ათენებს და მისი სამიზნის ჭრილში ხედავს სამყაროსა და სხვა ადამიანებს. პროგრესულად მოაზროვნე აფხაზობა ტოვებს სამშობლოს.

აფხაზეთის ეკონომიკის მიბმა რუსეთის ეკონომიკაზე და რუსულ ვალუტაზე უარყოფითად მოქმედებს მასზე და ზღუდავს ეკონომიკის რეაბილიტაციის საშუალებას, ხოლო 1998 წლის აგვისტოს საფინანსო და, აქედან, პოლიტიკურმა კრიზისმა უპირველეს ყოვლისა თავის ნანგრევებში მოიყოლია აფხაზეთის ეკონომიკა. დღეს აქ სრული ეკონომიკური ქაოსი და სოციალური სიდუხჭირია.

შექმნილმა სიტუაციამ კიდევ ერთხელ ობიექტურად გამოკვეთა, რომ აფხაზეთს სხვა გამოსავალი არ აქვს, თუ არა საქართველოში ფედერაციის სუბიექტის, ავტონომიური რესპუბლიკის (ვარიანტი რესპუბლიკის საქართველოს შემადგენლობაში) სტატუსით დაბრუნებისა, ხოლო აფხაზურ ეთნოსს მათი უფლებების საერთაშორისო ნორმების ყველაზე მაღალ დონეზე გარანტირებული უზრუნველყოფა საქართველოს კონსტიტუციისა და ფედერალური შეთანხმების პირობებში.

ენგურსგაღმა აფხაზეთი რუსული რუბლის სიერცეშია და სეპარატისტული მთავრობის ბიუჯეტიც რუსულ რუბლებშია გამოსახული. რუსეთში გაჭენებული ინფლაციის პირობებში რუსული რუბლები ვეღარ გამოგვადგებოდა საზომ ერთეულად და ამიტომ ჩვენ "აფხაზეთის რესპუბლიკის" სახელმწიფო ბიუჯეტი გამოვხატეთ მყარ ფულის ერთეულებში: დოლარებსა და ლარებში.

დამოუკიდებელ სახელმწიფოზე პრეტენზიის მქონე ტერიტორიული ერთეულის შემოსავალმა 1997 წელს შეადგინა სულ 6 მილიონი დოლარი, თანხა რომლითაც ვეროპაში ერთი, საშუალო სიძლიერის ფეხბურთელის შეძენაც კი შეუძლებელია.

აფხაზეთში დარჩენილი მოსახლეობის (დასავლეთის ექსპერტების შეფასებით 200 ათასი) ერთ სულზე ბიუჯეტის შემოსავალი წელიწადში 30 დოლარია, მაშინ როცა საქართველოში ერთ სულზე 125 დოლარი მოდის.

¹ 1997 წლის მონაცემებით.

ეს გარემოება კარგად ჩანს საქართველოს და სეპარატისტული აფხაზეთის შემოსავლების სტრუქტურის შედარებისას.

თუ მხედველობაში მივიღებთ, რომ აფხაზეთის 6 მილიონიანი ხარჯებიდან 4.6 მილიონი, ანუ 77%, არგაცხადებულ ხარჯებზე მოდის (ძნელი მისახვედრი არაა თუ რა ხარჯების შესახებაა ლაპარაკი), ამ ხარჯების გარეშე ერთ წელიწადში ერთ სულ მოსახლეზე 9.3 ლარი მოდის, მაშინ როცა დანარჩენ საქართველოში 104 ლარია.

ბუნებრივია ისმება კითხვა: რით არსებობს ეს სახელმწიფოებრიობაზე პრეტენზიის მქონე რეგიონი?

1997 წელს აფხაზეთის ბიუჯეტში შემოვიდა 2111 ათასი დოლარი არგაცხადებული წყაროდან, რაც აფხაზეთის ბიუჯეტის მთლიანი შემოსავლების 34,6 პროცენტია. გამოდის, რომ, არგაცხადებული წყარო აფინანსებს აფხაზეთის ბიუჯეტს, რაც იმასაც უნდა ნიშნავდეს, რომ, რადგანაც "ვინც იხდის, ის უკვეთავს მუსიკას", იგივე წყარო განსაზღვრავს აფხაზეთის პოლიტიკასაც.

მეორე, რაც ასულდგმულებს სეპარატისტულ ხელისუფლებას და არ აკარგვინებს მას მადას, რაგინდ გასაკვირი არ უნდა იყოს, გაეროს და არასამთავრობო ორგანიზაციების ქველმოქმედებაა.

აფხაზეთში ნამყოფი გაეროს მისიის მონაცემებით, აფხაზეთში ჰუმანიტარულ საქმიანობას ეწეოდნენ 1997 წელს: გაეროს ლტოლვილთა კომისარიატი (2,5 მილიონი დოლარი), იუნისეფი (250 ათასი დოლარი), UNV (გაეროს მოხალისეები), OCHA (ჰუმანიტარული ორგანიზაციების ურთიერთობების კოორდინირება) (200 ათასი დოლარი), საერთაშორისო წითელი ჯვარი (10 მილიონი დოლარი). გარდა ამისა აფხაზეთში ქველმოქმედებას ეწევა ექვსი არასამთავრობო ორგანიზაცია (5 მლნ. დოლარი). საერთო ჯამში ამ ორგანიზაციების ქველმოქმედებამ, რაც ძირითადად ენგურსიქეთა მოსახლეობას გაეწია, 17,5 მლნ. დოლარი, ანუ აფხაზეთის ბიუჯეტზე თითქმის სამჯერ მეტი შეადგინა.

უჭირს საქართველოს მოსახლეობას, კიდევ უფრო უჭირს აფხაზეთისას და ამიტომ არა გვაქვს უფლება რაიმე საყვედური უთხრათ საქველმოქმედო ორგანიზაციებს. პირიქით, მათ მადლობა უნდა მოუხადოთ. მაგრამ, ზომ შეიძლება ვთხოვოთ თვალი გაახილონ, დაინახონ, რომ არძინბას ხელისუფლებამ მთლიანად მათ მხრებზე გადაიტანა სიციალური ხარჯები, ამით გამოინთავისუფლა

ხელები და ბიუჯეტის სამ მეოთხედს მილიტარისტულ და სეპარატისტულ პროგრამებს ახმარს.

ფაქტია, რომ ირიბად სწორედ მათი ფულით მოხდა გალის ტრალედიის დაფინანსება.

აქედან, სავსებით ბუნებრივია, რომ აქამდე უპირობო დახმარებას მათ უნდა დაურთონ პოლიტიკური პირობა, რომ არძინბას მთავრობამაც თავისი რეჟიმის შენარჩუნების და სამხედრო ხარჯების გარკვეული ნაწილი თავისი ხალხის სოციალურ-ეკონომიკურ რეაბილიტაციას მოახმაროს.

ეს რომ ასეა და აფხაზეთში კრიტიკული და გაუსაძლისი ცხოვრებაა, ამას მოწმობს საერთაშორისო ორგანიზაციების მონაცემები:

მრეწველობა: აფხაზეთში ყველა საწარმო სახელმწიფოს კუთვნილებაა. მრეწველობის ერთადერთი მოქმედი დარგი ხის დამამუშავებელი წარმოებაა, რომელმაც 1997 წელს მოახდინა 16 ათასი კუბური მეტრი ხე-ტყის, ძირითადად შორების სახით, ექსპორტი. ასევე 10 ათასი კუბური მეტრი გაიყიდა ბაზარზე შემის სახით. სოფლის მეურნეობის პროდუქციის წარმოება გამოიხატება პურის გამოცხობაში და ოჩამჩირის ფაბრიკაში უაღკოპოლო სასმელების და მინერალური წყლების პერიოდულად, დიდი შეფერხებებით, წარმოებაში. აფხაზეთის 23 ჩაის ფაბრიკიდან 1997 წელს ასე თუ ისე მუშაობდა 9.1997 წელს გამოიყენებოდა ამ დარგის პოტენციალის მხოლოდ 1,5 პროცენტი. თუ მათ 1989 წელს გადაამუშავეს 111500 ტონა მწვანე ფოთოლი, 1997 წელს - მხოლოდ 1736 ტონა;

სოფლის მეურნეობა: კულტივირებული მიწების 92% ჯერ კიდევ სახელმწიფოს ხელშია. დაუმუშავებელია სახნავე მიწების 60 %. 96 ყოფილი კოლმეურნეობა და საბჭოთა მეურნეობა გადაკეთდა აგროფირმად და მათი საქმიანობა ძირითადად ამოიწურება მიწების არენდით გაცემით. უკანასკნელი 5 წელია პრაქტიკულად მიტოვებულია მეციტრუსეობა და ბაღები დაავადებული, ინფიცირებული და გადაშენების გზაზე არიან, შეიცვალა სოფლის მეურნეობის პროდუქტების წარმოების სტრუქტურა-ჩაის, ციტრუსების, თამბაქოს მოყვანა პირველი საკვები მოთხოვნილების საქონელმა-სიმინდმა და ლობიომ შეცვალა. კერძო ფერმერული მეურნეობა დაშვებულია იმ პირობით, რომ ფერმერმა ერთი ჰექტარი მიწის იჯარის საფასურად უნდა გადაიხადოს 25 დოლარი მთისწინა მიწებისათვის და 42 დოლარი დაბლობის და ზღვისპირეთის

მიწებისათვის. სოფლებში მხოლოდ მოხუცი აფხაზები ცხოვრობენ, ახალგაზრდები ან რუსეთს არიან შეხიზნული ან ძალოვან სტრუქტურებში მუშაობენ. ექსპერტები აღნიშნავენ, რომ აფხაზეთის სოფლის მეურნეობის აღორძინების გარკვეული იმედები წარმოიშვა გალის რაიონში მკვიდრი მოსახლეობის დაბრუნების შედეგად, რომლებმაც დაამუშავეს მიტოვებული მიწები, მოკაყვდათ სიმინდი და ლობიო, დაიწყეს პირუტყვის მოშენება, ასევე დაიწყეს თხილის გამოტანა გასაყიდად. ეს იმედები გაქარწყლდა მკვიდრი მოსახლეობის მეორედ განდევნით;

ვაჭრობა: აფხაზეთს სამი სავაჭრო გასასვლელი აქვს ფსოუზე, ენგურზე და სოხუმის ნავსადგურიდან თურქეთში. გარკვეული ვაჭრობა მიმდინარეობს გალისა და ზუგდიდის რაიონის მოსახლეობას შორის მოფარებული გზებით.

ექსპორტის ძირითადი საგანია ხე-ტყე, რომელიც ძირითადად თურქეთსა და რუსეთში გადის. ექსპერტები აღნიშნავენ, რომ ასეთ ვაჭრობას კატასტროფული შედეგები შეუძლია მოუტანოს აფხაზეთის ფაუნას;

ენერგეტიკა: ენგურის ჰიდროსადგურის რეზერვუარი იმყოფება საქართველოს კონტროლირებად ტერიტორიაზე, თავად ელექტროსადგური და გამანაწილებელი ტრანსფორმატორი კი აფხაზეთის კონტროლირებად ტერიტორიაზე. მხარეების შეთანხმებით, გამომუშავებული ენერჯის 70% მიეწოდება საქართველოს, 30% აფხაზეთს. გარდა ამისა, აფხაზეთი რუსეთიდან ღებულობს თავისი საჭიროების 20%. მიუხედავად ამისა, ადგილი აქვს ელექტროენერჯის წყვეტილობას, ძალიან დაბალ ძაბვას და ზოგიერთ ადგილას საერთოდ ენერჯის მიუწოდებლობას, ელექტროქსელებისა და ელექტროგამანაწილებელი სისტემის სავალალო მდგომარეობის გამო. პრაქტიკულად ვერ ხერხდება დახარჯული ელექტროენერჯის საფასურის ამოღება.

წყალმომარაგება და სანიტარია: კრიტიკულ მდგომარეობაშია გუდაუთაში, ოჩამჩირეში და ბიჭვინთაში წყალმომარაგების საკითხი. სასწრაფოდ გასატარებელია ქოლერისაგან თავისდამცავი ღონისძიებები. სოხუმის მოსახლეობა წყალს ღებულობს გრაფიკით, ჯერ ქალაქის ერთი ნაწილი, მერე მეორე, ხოლო წყლის გაჟონვა აღწევს 95 პროცენტს. ექსპერტთა შეფასებით, წყალმომარაგებისა და კანალიზაციის სისტემების მუშაკებს აკლია ხალხი, სახსრები და ხელმძღვანელების ინიციატივა;

ჯანმრთელობის დაცვა: ემიგრაციაში წასული ექიმების ორი მესამედი. დიდი რაოდენობის საწოლები და დიდი ოდენობის სახელდახელოდ კვალიფიკაცია შეცვლილი პერსონალი აღარ შეესაბამება ელემენტარულ სტანდარტებს. პერსონალი გვიან ან სულაც არ ღებულობს ხელფასს. ასე მაგალითად გაგრის რაიონში 1996 წლის იენისის ხელფასი მელპერსონალს გადაუხადეს 1998 წლის იანვარში. იზრდება მწვავე დაავადებათა რიცხვი. როგორც დააფიქსირეს "ექიმები საზღვრების გარეშე"-ს საქციალისტებმა, ადრე მონახულებულ ტუბერკულოზურ საავადმყოფოში, განვლილ ორ წელიწადში 500 კაცით გაიზარდა ახალდაავადებულთა რიცხვი;

განათლება: იმის გამო, რომ სახელმწიფო არ უხდის ხელფასს პედაგოგებს, მათთვის გასამრჯელოს აგროვებენ მშობელთა კომიტეტები. სკოლებში არ არის გათბობა, ფანჯრები, მინები, წყალმომარაგება და სანიტარული კვანძი. წიგნების უმრავლესობა მოძველებულია (7 და მეტი წლის) ძირითადად ეს 1995 წელს რუსეთისაგან საჩუქრად მოწოდებული წიგნებია. აღსადგენია 85 სკოლა, 13 ბავშვთა ბაღი, 2 პროფტექსასწავლებელი;

საბინაო მომსახურება: ექსპერტთა აზრით, იმისდამიუხედავად რომ დანგრეულია სოხუმის საბინაო ფონდის 30%, სოხუმშიც და სხვაგანაც, აფხაზეთიდან ქართველების გაძევების და დანარჩენი მოსახლეობის სხვაგან მიგრირების გამო, საცხოვრებელი ფართო თავსაყარია, ესაა ოლონდ, რომ მოუკლელი და გაპარტახებულია. უფრო სავალალო მდგომარეობაშია საზოგადოებრივი შენობების მიტოვებული ნაწილი;

ვეტერინარული სამსახური: აფხაზეთში დაშლილია სავეტერინარო სამსახური. 300 ვეტერინარიდან დარჩენილია 30 (უმრავლესობა მუშაობს ბაზრებში). შედეგად, მსხილფეხა პირუტყვში გავრცელებულია-ნასტურელოზი, ციმბირის წყლული, ფეხების და პირის ღრუს ავადმყოფობანი, ენფიზემატოზური კურბუნკულეზი, ფასციოლეზი, ასევე ჭირი ფრინველებსა და ძაღლებს შორის, ცოფი ძაღლებს, კატებს და პირუტყვს შორის, ფასციოლეზი ცხვარს, თხებსა და ღორებს შორის და სხვა.

სურსათით მომარაგება აფხაზეთში სავალალოა. რამდენადმე გასაძლისი მდგომარეობა აქვთ იმ აფხაზებსა და სომხებს, რომლებმაც სოფლებიდან ეხმარებიან ნათესაეები. ისეთ ქალაქებში, სადაც არის ამის საშუალება, ქალაქის ფარგლებში ერთ ოჯახზე იძლევიან 300-400 კვ. მეტრ ფართობს, სადაც მათ მოჰყავთ კარტოფილი, ლობიო, ბოსტნეული და ხილი. ძირითადი საკვები

პროდუქტები კი მოდის საქველმოქმედო ორგანიზაციების შემოწირულობებზე. ეს ორგანიზაციები ურიგებენ გაჭირვებულებს დღეში ერთ კაცზე 500 გრ. ხორბლეულს, 20 გრ შაქარს და 20 გრ მცენარეულ ზეთს;

ტრანსპორტი და კავშირგაბმულობა: სავალალო მდგომარეობაშია ცნობილი გზატკეცილი M27. აქ დანგრეულია ოთხი ძირითადი ხიდი. კიდევ უფრო სავალალო მდგომარეობაშია სხვა გზები.

რკინიგზაზე აფეთქებულია რამდენიმე ხიდი, გატაცებულია ელექტროსადენები, წესრიგშია მოსაყვანი ლიანდაგი და სასიგნალო სისტემა.

აფხაზეთის კიდევ ერთი დიდი პრობლემაა ნალმები. აფხაზეთის სეპარატისტული ხელისუფლების განცხადებით, აფხაზეთის მიწაში დევს 35 ათასიდან 120 ათასამდე ნალმი. მართლა ამდენია თუ არა ძნელი დასადგენია, მაგრამ ფაქტია, რომ მასზე ფეთქდებიან პირუტყვი, ტრანსპორტი, ადამიანები. განსაკუთრებით ბევრია ნალმი ენგურის და გალის არხის გასწვრივ.

გაეროს მისიის წევრები ასევე აღნიშნავენ, რომ ამ ქვეყანაში გამომუშავებულია "ინფორმაციის ორიენტირება მმართველ უფროსობაზე" და "მოქმედებენ მკაცრი შეზღუდვები ინფორმაციის გადაცემაზე საზღვარგარეთის საინფორმაციო საშუალებებზე". ანუ რეგიონი წარმოადგენს დახურულ დიქტატორულ გარემოს, სადაც ირღვევა ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები.

ცხინვალის რეგიონს სტატუსი საქართველოს შემადგენლობაში და ადგილი მის საბიუჯეტო სისტემაში ასევე უნდა განისაზღვროს საერთაშორისო ნორმების ფარგლებში, მხარეთა შეთანხმებით.

ამრიგად, ფედერალურად მოწყობილ საქართველოში ფედერაციის სუბიექტების სახით გვექნება სამი ტიპის ავტონომია

P.S. ეს წიგნი მზად იყო დასაბეჭდათ. როცა, 1999 წლის 24 მარტს, ამერიკის და ევროპის ქვეყნების სამხედრო ალიანსის – ნატო-ს შეიარაღებულმა ძალებმა დაიწყეს სამხედრო ხასიათის ობიექტების დაბომბვა იუგოსლავიის და კოსოვოს პროვინციის დედაქალაქების, ბელგრადისა და პრიშტინას გარეუბნებში.

შეიძლება სადაო იყოს, თუ რამდენად ადეკვატურია სუვერენული ქვეყნის დაბომბვა მათი პრეზიდენტის მიერ სერბებსა და კოსოვოელ ალბანელთა ათწლიანი სასტიკი სისხლიანი კონფლიქტის მოსაგვარებლად შემოთავაზებულ ხელშეკრულებაზე ხელის მოწერაზე უარის თქმისა. მაგრამ ამის უკან არ უნდა დაიმალოს ის პრინციპები, რომლებიც საფუძვლად დაედო რამბუიეს შეთანხმებას: იუგოსლავიას ევალეზობა კოსოვოელ ალბანელთა ავტონომიური ოლქის აღდგენა და აღიარება. ხოლო კოსოვოელებს უარი უნდა ეთქვათ იუგოსლავიიდან გამოყოფაზე (სეპარაციაზე).

თუ ასეთ საერთაშორისო პრინციპებს (სხვათაშორის რამბუიეს პრინციპებს რუსეთიც იზიარებდა) ქართულ ნიადაგზე გადმოვიტანთ, ის შეიძლება გაგებულ იქნეს შემდეგნაირად:

1. საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლება აღიარებს აფხაზეთისა და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის უფლებას კქონდეთ ავტონომიური სახელმწიფოებრივი წარმონაქმნი ფედერაციის სუბიექტის სტატუსით;

2. აფხაზეთის, ყოფილი სამხრეთ ოსეთის და ყველა სხვა ეროვნული, ეთნიკური, რელიგიური, ისტორიული და სხვა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ავტონომიური ერთეულები ვალდებული არიან ხელი აიღონ საქართველოდან გამოყოფის ნებისმიერ სეპარატისტულ ზრახვებზე;

3. აღნიშნული პრინციპების ხელყოფა ნებისმიერი მხრიდან აღკვეთილი უნდა იქნეს ყველანაირი, მათ შორის სამხედრო გზით, როგორც თავად საქართველოს, ისე ევროპის ქვეყნების ალიანსის ძალისხმევით.

ეთნოკონფლიქტების გადაწყვეტის ასეთი გზა ჩვენ მიგვაჩნია საუკეთესოდ, რომელსაც ალტერნატივა არა აქვს.

ადგილობრივი თვითმმართველობა

ევროპის საბჭოს ჩარჩოებში, 1957 წელს შეიქმნა ევროპის ადგილობრივი და რეგიონალური ხელისუფლების მუდმივი კონფერენცია (CLRAE), რომელმაც მრავალწლიანი მცდელობის შედეგად შეიმუშაა ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპის ქარტია.

1985 წლის ივნისში ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტმა მიიღო ევროპის ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, კონვენციის ფორმით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპის ქარტიის მიზანია თვითმმართველობის ზოგადევროპული ნორმების დადგენა და მოქალაქეებს საშუალების მიცემა აქტიურად მიიღონ მონაწილეობა იმ საკითხთა გადაწყვეტაში, რომლებიც ეხება მათ ყოველდღიურ ცხოვრებას.

ქარტია ავალდებულებს თავის წევრებს, გამოიყენონ მასში მოყვანილი ძირითადი უფლებრივი ნორმები და იყენენ ადგილობრივი ხელისუფლების დამოუკიდებლობის პოლიტიკური, ადმინისტრაციული და ფინანსური გარანტიები.

ქარტიას წითელ ზოლად გასდევს რწმენა, რომ თვითმმართველობის ის დონე, რომლითაც სარგებლობს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები წარმოადგენს დემოკრატიის ხარისხის ჭეშმარიტ მაჩვენებელს.

მას შემდეგ, რაც საქართველო ევროსაბჭოს ორმოცდამეერთე წევრი გახდა, ევროოჯახში შესვლის ამ აქტით მან ივალდებულა დაიცვას ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებრივი ნორმები და გარანტად დაუდგეს ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკურ, ადმინისტრაციულ და ფინანსურ დამოუკიდებლობას.

უპირველეს ყოვლისა ადგილობრივი ხელისუფლებას გარანტად უდგება საქართველოს კონსტიტუცია:

მუხლი 5.4.: "სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით".

მუხლი 2.4.: "საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ თვითმმართველობის მეშვეობით სახელმწიფოს სუვერენიტეტის შეუღახავად. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის წესი, უფლებამოსილება და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობა განისაზღვრება ორგანული კანონით".

კონსტიტუციის ეს მუხლები სრულ შესაბამისობაშია ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპის ქარტიის მოთხოვნებთან.

ერთის მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობა, თავისი მუნიციპალური ხასიათის გამო, დისტანცირებულია ქვეყნის პოლიტიკური მოწყობისაგან, მაგრამ, მეორე მხრივ, განსაკუთრებით ზემო დონის ხელისუფლებასთან ურთიერთობის საკითხებში, მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული ქვეყნის საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ წყობაზე.

როგორც მსოფლიო პრაქტიკა, ისე ევროკავშირის ადგილობრივი თვითმმართველობის ქარტია ხაზს უსვამს ადგილობრივი თვითმმართველობის ხელისუფლების ორგანოების უფლებამოსილებების ორმაგ ბუნებას.

საკუთარი უფლებამოსილებანი: განისაზღვრება კონსტიტუციით და კანონით, რომელიც აფიქსირებს ადგილობრივი ხელისუფლების კომპეტენციას და მათ პასუხისმგებლობას. ამ შემთხვევაში, ადგილობრივი ხელისუფლება უფლებამოსილია იმოქმედოს როგორც კერძო პირმა, ე.ი. თავისუფლად იმოქმედოს (ან არ იმოქმედოს) თავისი სურვილისამებრ, კანონით დადგენილ ვადებში. თუ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანო დაარღვევს კანონს, მას მოეთხოვება პასუხი ისევე, როგორც კერძო პირს – სასამართლო წესით. აქედან, ადგილობრივი თვითმმართველობა არ ექვემდებარება ხელისუფლების ზემდგომი ორგანოების მიერ არც წინასწარ და არც შემდგომ კონტროლს, რაგინდ მიზანშეწონილი უნდა იყოს იგი.

დელეგირებული უფლებამოსილებანი: გულისხმობს, რომ ზემდგომი დონის აღმასრულებელი ორგანო გადასცემს ხელისუფლების ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს ან მოახდენს დელეგირებას თავის გარკვეულ უფლებამოსილებებს. ასეთ შემთხვევაში და ამ ნაწილში, ბუნებრივია, რომ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები ზღებიან ცენტრალური ადმინისტრაციის უშუალო კონტროლის ობიექტი.

აქ ყურადსაღებია ევროქარტიის მოთხოვნის მთავარი პრინციპი: ხელისუფლების ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოზე კონტროლი უნდა განხორციელდეს მხოლოდ იმ დონით, რამდენითაც ეს შეესაბამება ზედა დონის ხელისუფლების ინტერესების ფასეულობას.

ფართო გაგებით, ევროქარტია მიმართულია მსხვილმასშტაბიანი დეცენტრალიზაციისაკენ:

1. რაც შეიძლება მეტი უფლებამოსილებები გადაეცეთ პერიფერიებს (განსაკუთრებით სახელმწიფო მომსახურების სფეროებში);

2. მიღწეული იქნეს მართვის ოპტიმალური "ზომა", რომელიც გაუადვილებს თვითმმართველობას ეფექტურად შეასრულოს თავისი ამოცანები. ამისათვის ზოგჯერ საკმარისი იყო მუნიციპალიტეტების შემცირება, გაერთიანება, მუნიციპალიტეტთაშორისი სტრუქტურების შექმნა ან ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის რეგიონალური დონის შექმნა (იგივე ფედერალურად გადაწყობა).

ოთხმოციანი წლების ბოლოდან ევროკავშირის ქვეყნებში განსაკუთრებით პოპულარული იყო მუნიციპალური ხელისუფლების გაძლიერების სხვა დონისძიებანი:

- ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსური დამოუკიდებლობის გაზრდა;

- ცენტრალური ხელისუფლების ტერიტორიის ნაწილის გადმოტანა ადგილობრივ ხელისუფლებაზე.

ყურადსაღებია, რომ ოთხმოცდაათიანი წლებიდან აქტიური დეცენტრალიზაცია ხორციელდებოდა არა მარტო დეცენტრალიზებული მოდელის (ფედერალურად მოწყობილ) ქვეყნებში (გერმანია), არამედ ტრადიციულად ცენტრალიზებული (უნიტარული) მოწყობის ქვეყნებშიც (საფრანგეთი).

დეცენტრალიზაციის პროცესი არ არის ევროკავშირის ქვეყნების "ახირება". ის, ერთის მხრივ, სახელმწიფოს ფუნქციის ევოლუციითაა გამოწვეული და, მეორე მხრივ, ეკონომიკური ვითარებითა და ტექნიკური პროგრესით.

მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ, დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში, ხელისუფლების ლიბერალიზაციასთან ერთად, სულ უფრო და უფრო რწმუნდებიან, რომ რაც ნაკლებად იაქტიურებს ცენტრალური ხელისუფლება და ხელისუფლების სხვა დონეები ეკონომიკაში, მით უკეთესი. ამ ორ კატეგორიას შორის ურთიერთობა ძირითადად უნდა ემყარებოდეს საბიუჯეტო-საგადასახადო მოტივებს.

მეორეს მხრივ, სახელმწიფო ხელისუფლებამ გაზარდა სახელმწიფოს როლი სოციალურ სფეროში:

ჯანმრთელობის დაცვა. თანამედროვე ევროპა მივიდა იმ დასკვნამდე, რომ ადამიანების ჯანმრთელობა საერთო სახელმწიფო საქმეა, რომ ქვეყნები, რომლებიც უგულველყოფენ ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო დაფინანსებას ამით მილიონობით სამუშაო

საათებს კარგავენ. მაგალითად, გრიპის ეპიდემიის დროს. თანამედროვე სამედიცინო მეცნიერებისა და ტექნიკის პირობებში, ჯანმრთელობის დაფინანსება სცილდება ცალკეული პიროვნების შესაძლებლობებს და ის სახელმწიფო ზრუნვის საგანი უნდა გახდეს.

სოციალური მომსახურება. სულ რაღაც რამოდენიმე ათწლეულის წინ დასავლეთ ევროპის ცხოვრების წესი კარდინალურად განსხვავდებოდა აღმოსავლეთ ევროპისა და საბჭოთა კავშირში ცხოვრების წესისაგან. თუ დასავლეთ ევროპაში შრომის უუნარო ოჯახის წევრთა (ბავშვების, მოხუცების, ინვალიდების და ა.შ.) რჩენა მთლიანად ოჯახის შრომისუნარიანი მოსახლეობის ხარჯზე იყო. სოციალისტურ სამყაროში ამ ტვირთის საგრძნობ ნაწილს (უფასო ბავა-ბალები, სწავლება, პენსიები, უფასო მკურნალობა, მედიკამენტები და ა.შ.) სახელმწიფო იღებდა. უდაო იყო, რომ განათლების, კულტურის, საყოფაცხოვრებო-კომუნალურ და სხვა სოციალურ სფეროებში საბჭოური წყობილება რაციონალურ ელემენტებსაც შეიცავდა და ლიბერალურიც იყო.

ამ ასპექტებმა დიდი გავლენა იქონია დასავლეთის ლიბერალური ქვეყნების სოციალურ ევოლუციაზე. ცვლილებები იმდენად მნიშვნელოვანი იყო, რომ დასავლეთის ქვეყნებმა სოციალური საკითხები სახელმწიფო ფუნქციონალურ საკითხებად აქციეს.

ასე მაგალითად, ფლორენციაში მუნიციპალური სოციალური ხარჯები 1947 წელთან შედარებით თითქმის ათასი პროცენტით გაიზარდა, ხოლო ერთ მოსახლეზე 600 პროცენტზე მეტით. საინტერესოა, რომ ამ პერიოდში ფლორენციას მართავდა მემარჯვენე ქრისტიან-დემოკრატების და მემარცხენე კომუნისტების კოალიცია.

ასეთივე სიტუაციაა, მაგალითად, პორტუგალიის ქალაქ პროტოში, სადაც სოციალური მომსახურება ერთ სულ მოსახლეზე 40 წელიწადში 22-ჯერ გაიზარდა.

ამგვარად, ევროპული სახელმწიფოები ფუნქციონალური ხელისუფლების გზით მიდიან.

შეიძლება ითქვას, რომ არ არის სწორი ზოგიერთი მეცნიერისა და პოლიტოლოგის მოსაზრება, თითქოს უფასო სწავლა, მკურნალობა და სხვა სოციალური შეღავათები შეუთავსებელია საბაზრო ურთიერთობების ბუნებასთან.

უფრო სწორი იქნება ვთქვათ, რომ სოციალური მომსახურება ოჯახების შრომისუნარო წევრებისათვის (ბავშვები, მოხუცები, ინვალიდები და ა.შ.) სახელმწიფოს ხარჯზე ("უფასო")

ის საუკეთესო მხარეა, რასაც დაეხსება ევროპის კაპიტალისტური დასავლეთი მის სოციალისტურ აღმოსავლეთს.

აქედან, ჩვენი ეკონომიკური შესაძლებლობების ფარგლებში არა თუ უარი უნდა ვთქვათ საბჭოურ სოციალურ პრაქტიკაზე (უფასო ბაგა-ბალი, სკოლა, უმაღლესი განათლება, კულტურული განათლება, სპორტი, მკურნალობა და ა.შ.), არამედ განვაერთაოთ ისინი და მთელი ეს დატვირთვა თვითმმართველობის ადგილობრივი ორგანოების ამოცანებში უნდა აისახოს.

ევროპარტია შემდეგნაირად განმარტავს თვითმმართველობას (მუხლი 3.1): "ადგილობრივ თვითმმართველობაში იგულისხმება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა რეალური უფლება და შესაძლებლობა რეგლამენტაცია გაუწიონ საჯარო საქმეების უმეტეს ნაწილს და მართონ ეს საქმეები კანონის ფარგლებში, საკუთარი პასუხისმგებლობის ქვეშ და მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით".

ევროკავშირში ფართო ხმარებაშია სიტყვა "სუბსიდიარობა". რომელსაც სხვადასხვა შემთხვევაში სხვადასხვა შინაარსი აქვს. მაგრამ ზოგადად შეიძლება განიმარტოს როგორც "რაიმესთან ყველაზე ახლო მიდგომა".

ამ თვალსაზრისით, საქართველოში მოქალაქეებთან ყველაზე სუბსიდიარულ მდგომარეობაშია თვითმმართველობის ადგილობრივი ორგანოები.

სხვაგვარად, თვითმმართველობის პრინციპში უნდა ჩაიდოს ის, რომ მოქალაქის ყველა მოთხოვნილება და უფლებამოსილება უნდა ხორციელდებოდეს უპირველეს ყოვლისა მასთან ყველაზე ახლო მდგომი (სუბსიდიარული) ხელისუფლების მიერ. ხელისუფლების სხვა (ზედა დონის) ორგანოებისადმი მიმართვა მოქალაქეს უნდა მოუწიოს მხოლოდ მაშინ, თუ თვითმმართველობის დონეზე შეუძლებელია მისი საკითხის გადაწყვეტა.

აქედან, რეგიონალურმა და ცენტრალურმა ხელისუფლების ორგანოებმა არ უნდა დაიქვემდებარონ ხელისუფლების არცერთი სფერო, თუ ამ სფეროში არსებული საკითხები, სუბსიდიარული პრინციპიდან გამომდინარე, შეიძლება გადაწყვეტილი იქნეს მუნიციპალურ ხელისუფლებაში.

ანუ, თუ რაიმე განსაკუთრებული შემთხვევა არა, მოქალაქეს მთელი ცხოვრების განმავლობაში სახელმწიფოსთან პირადი საქმის მოსაგვარებლად, არ უნდა დასჭირდეს რეგიონალური ან ცენტრალური ხელისუფლებისადმი მიმართვა.

1997 წლის 16 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო საქართველოს ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ", რომლის 4.1 მუხლის მიხედვით "ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება სოფელში, თემში, დაბასა და ქალაქში".

იმავე კანონმა დატოვა მმართველობის ფორმა რაიონებსა და იმ ქალაქებში, რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში (ქალაქები: ბათუმი, რუსთავი, სოხუმი, ფოთი, ქუთაისი და ცხინვალი).

1998 წლის 31 აგვისტოს საქართველოს ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ თავისი 32 (177) დადგენილებით გამოაქვეყნა იმ ადმინისტრაციულ ერთეულთა ნუსხა, სადაც უნდა არჩეულიყო ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოები. ამრიგად ფაქტიურად განისაზღვრა იმ ადმინისტრაციულ ერთეულთა ჩამონათვალი, რომლებიც წარმომადგენენ ადგილობრივ ხელისუფლებას საქართველოს იურისდიქციის ქვეშ მყოფ ტერიტორიაზე.

ამრიგად, საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების იურისდიქციის ქვეშ მყოფი საქართველოს ტერიტორია (თბილისის გარდა, რომელიც იმართება ცალკე კანონით) იყოფა 958 ადგილობრივ ადმინისტრაციულ ერთეულად: 52 ქალაქი, 38 დაბა, 726 თემი და 142 სოფელი.

ბათუმის, რუსთავის, ფოთის, ქუთაისის და სოფლის რაიონების გარდა, ხსენებული კანონით დანარჩენი ადმინისტრაციული ერთეული იმართება ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპით.

ადგილობრივი ხელისუფლების შენობის მშენებლობა მყარი საძირკველის გარეშე განწირულია.

ილია ჭავჭავაძეს ჰქონდა შეხედულებანი ადგილობრივ თვითმმართველობაზე, რომელიც მან შეიმუშავა ჯერ კიდევ 1877-1881 წლებში და გადმოსცა გაზეთ "ივერიაში" დაბეჭდილი წერილების სერიაში "ცხოვრება და კანონი".¹

¹ ილია ჭავჭავაძე. თხზულებანი. ტ.6, თბილისი, 1956.

საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების იურიდიქციის ქვეშ მყოფი ტერიტორიის ადმინისტრაციული-ტერიტორიული დაყოფა

№	მხარეები, რაიონები, მმართველობითი ქალაქები	მმართველობითი ქალაქები	ქალაქი	დაბა	თემი	სოფელი	სულ
1	ავსტაზეთის აზრ	-	-	-	1	-	1
2	აჭარის აზრ	1	1	7	51	7	67
2.1.	ბათუმი	1	-	-	-	-	1
2.2.	ქედის რაიონი	-	-	1	8	-	9
2.3.	ქობულეთის რაიონი	-	1	2	11	6	20
2.4.	შუაქვიის რაიონი	-	-	1	8	-	9
2.5.	ხუდგაურის რაიონი	-	-	2	11	-	13
2.6.	ხულოს რაიონი	-	-	1	11	1	13
3.	თბილისი	1	-	-	-	-	1
4.	აჭაზეთის მხარე	-	9	-	68	47	124
4.1.	ახმეტის რაიონი	-	1	-	13	1	15
4.2.	გურჯაანის რაიონი	-	1	-	7	13	21
4.3.	დედოქისწყაროს რაიონი	-	1	-	4	7	12
4.4.	თელავის რაიონი	-	1	-	8	8	17
4.5.	ლაგოდეხის რაიონი	-	1	-	14	-	15
4.6.	საგარეჯოს რაიონი	-	1	-	12	7	20
4.7.	სიღნაღის რაიონი	-	2	-	5	7	14

4.8.	ყვარელის რაიონი	-	1	-	5	4	10
5.	მცხეთის მხარე	1	10	3	130	26	170
5.1.	ქ.ქუთაისი	1	-	-	-	-	1
5.2.	გიათრიის რაიონი	-	1	-	13	2	16
5.3.	ტყებულის რაიონი	-	1	-	7	2	10
5.4.	წყალტუბოს რაიონი	-	1	-	12	3	16
5.5.	ბაღდადის რაიონი	-	1	-	6	5	12
5.6.	განის რაიონი	-	1	-	17	3	21
5.7.	ხუტაშაფურის რაიონი	-	1	1	15	2	19
5.8.	საჩხერის რაიონი	-	1	-	10	1	12
5.9.	თერჯოლის რაიონი	-	1	-	13	3	17
5.10.	სამტრედიის რაიონი	-	1	1	12	1	15
5.11.	ბარაკაურის რაიონი	-	-	1	16	2	19
5.12.	ხონის რაიონი	-	1	-	9	2	12
6.	სამეგრელოსა და ჯავის სამხეთის მხარე	1	7	2	113	22	145
6.1.	ქ.გუთათი	1	-	-	-	-	1
6.2.	ხუტაშაფურის რაიონი	-	1	-	17	10	28
6.3.	აბაშის რაიონი	-	1	-	13	2	16
6.4.	მარტვილის რაიონი	-	1	-	19	1	21
6.5.	მესტიის რაიონი	-	-	1	15	-	16
6.6.	სენაკის რაიონი	-	1	-	13	1	15
6.7.	ჩხორიწყლის რაიონი	-	-	1	10	2	13

6.8.	წაღწევის რაიონი	-	2	-	11	1	14
6.9.	ზობის რაიონი	-	1	-	15	5	21
7.	შიდა ქართლის შტაბი	-	4	1	69	5	79
7.1.	გორის რაიონი (ერედვის და ქართის გაერთიანებული თემები)	-	1	-	29	1	31
7.2.	კასპის რაიონი	-	1	-	15	1	17
7.3.	ქარელის რაიონი	-	1	1	14	3	19
7.4.	ხაშურის რაიონი	-	1	-	11	-	12
8.	ძველი ქართლის შტაბი	1	5	6	53	14	79
8.1.	ქრუსთავი	1	-	-	-	-	-
8.2.	ბოლნისის რაიონი	-	1	2	9	1	13
8.3.	გარდაბნის რაიონი	-	1	2	-	8	11
8.4.	ღმანის რაიონი	-	1	-	13	2	16
8.5.	თეთრიწყაროს რაიონი	-	1	1	16	2	20
8.6.	მარნეულის რაიონი	-	1	1	15	1	18
8.7.	წაღის რაიონი	-	1	-	-	-	1
9.	ბუჩქის შტაბი	-	2	5	51	7	65
9.1.	ღანჩულის რაიონი	-	1	-	15	-	16
9.2.	ოზურგეთის რაიონი	-	1	4	20	3	28
9.3.	ჩოხატაურის რაიონი	-	-	1	16	4	21
10.	სამცხე-ჯავახეთის შტაბი	-	5	6	64	11	86
10.1.	აღიანის რაიონი	-	-	2	13	-	15
10.2.	ასპინძის რაიონი	-	-	1	7	3	11

10.3.	ახალქალაქის რაიონი	-	1	-	14	6	21
10.4.	ახალციხის რაიონი	-	2	-	14	-	16
10.5.	ბორჯომის რაიონი	-	1	3	8	1	13
10.6.	ხინოწმინდის რაიონი	-	1	-	8	1	10
11.	გუბია-ბორჯომის გარეე	-	2	7	53	-	62
11.1.	ახალგორის რაიონი	-	-	1	9	-	10
11.2.	ღუშეთის რაიონი	-	1	2	15	-	18
11.3.	თაბაქეთის რაიონი	-	-	2	10	-	12
11.4.	მცხეთის რაიონი	-	1	1	14	-	16
11.5.	ყაზბეგის რაიონი	-	-	1	5	-	6
12.	რაცა ლეჩხუბურის და აგორა	-	3	1	53	3	60
12.1.	აპსროლეთის რაიონი	-	1	-	18	-	19
12.2.	ლენტიხის რაიონი	-	-	1	7	-	8
12.3.	ონის რაიონი	-	1	-	14	3	18
12.4.	(ქაჯურის რაიონი	-	1	-	14	-	18
	სულ	5	48	38	726	142	959

წამოჭრილ პრობლემებთან უკეთესი მისადაგებისათვის, თავს უფლება მიეცით მოგვეხდინა დიდი ილიას აზრების ჩვენი ამოცანების შესაბამისად დალაგებისა და დასათაურებისა:

მმართველობის ორი ფორმა. "ქვეყნიერებაზედ მმართველობას ორგვარი აგებულება აქონია და აქვს. თუ სადმე რაიმე ცვლილება არის, მაინც არ შეიძლება, რომ მმართველობა ან ერთისაქენ არ იყოს მიდრეკილი, ან მეორისკენ";

მმართველობა. "ერთგვარი მმართველობა იყო იქ, საცა სახელმწიფო საჭიროების საქმესაც თვით მთავრობა განაგებს და საზოგადოებებსაც, ყველგან და ყოველ ნაწილში. ამ შემთხვევაში მთავრობა ყოველგვარი საქმის დამწყები და მოთავეა, ყოველგვარი საქმის მწარმოებელია-ყოველთვის მზრუნველი და გამგეა, ასე რომ ყოველივე მისგან წარმოსდგება და ყოველივე ერთვის. ამგვარად გამგეობისათვის მას საკუთარნი მოხელე-კაცნი ჰყვანან, რომელთაც თვით ირჩევს, თვით ნიშნავს, თვით გადააყენებს და რომელნიც მხოლოდ მის წინაშე არიან პასუხისმგებელნი. ამგვარ მმართველობას ცენტრალიზაციას ეძახიან".

იგივე აზრი კანონის დღევანდელი ოფიციალური ენით ("საქართველოს კანონი ადგილობრივ თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" მუხლი 1.1) ჟღერს შემდეგნაირად:

"ადგილობრივი მმართველობა არის კანონმდებლობით განსაზღვრული სახელმწიფო აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოების ურთიერთკოორდინირებული საქმიანობა, რომელიც ადგილებზე მოსახლეობის მოთხოვნათა გათვალისწინებით უზრუნველყოფს სახელმწიფო ინტერესების დაცვას";

თვითმმართველობა. დიდი ილიას ენით: "მეორე-გვარი მმართველობა იგია, საცა მთავრობას ხელთ უპყრია მარტო მთელის სახელმწიფოს საჭიროების საქმენი და ყოველივე სხვა კი საზოგადოების გაუსაკუთრებია, მერე ისე, ყოველ ნაწილს თავისი ადგილობრივი საქმენი აქვს ხელშეუკალად მინდობილი. ეს საზოგადოების საჭიროების საქმენია, ადგილობრივად განაწილებულნი, განიგებიან უსათუოდ ადგილობრივ მცხოვრებთა, საზოგადოების მიერ და რომელნიც ამავე საზოგადოების წინაშე პასუხისმგებელნი არიან. ამგვარ გამგეობას თვითმმართველობას უწოდებენ, რადგანაც ამ შემთხვევაში თითოეული ნაწილი ერთისა და იგივე სახელმწიფოისა თავი საკუთარ საქმეს თვით ჰპატრონობს, თვით უვლის და თვით ჰმართავს. ერთის სიტყვით, ამგვარის

მმართველობის დედააზრი იგია, რომ ადგილობრივი საქმენი თვით ადგილობრივთა მცხოვრებთაგან განიგებოდეს".

ახალი კანონის ენით: "ადგილობრივი თვითმმართველობა არის საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებული უფლება, შესაძლებლობა და პასუხისმგებლობა, დადგენილი წესით, თვითმმართველობის ერთეულებში და მათ მიერ შექმნილი ადგილობრივი ორგანოების მეშვეობით, კანონის საფუძველზე, საკუთარი პასუხისმგებლობით და დამოუკიდებლად გადაწყვიტონ საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონმდებლობით განსაზღვრული ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები. ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები. ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეულახავად" (მუხლი 1.2.).

თვითმმართველობის უპირატესობანი. "ამგვარი მმართველობა მეტად ხელს უმართავს ქვეყნის კეთილდღეობასა: ხალხს აფხიზლებს, ხალხს ჭკუასა და გონებას უხსნის, რადგანაც საზოგადო მზრუნველობისათვის ხალისს აღვიძებს და საზოგადო საქმისათვის სწვრთნის და ავარჯიშებს, ამგვარი მმართველობა ისეთის თვისებისაა, რომ საცა სურს ადამიანს ყველგან და ყოველს ხალხში იხეირებს და ჩვეულებრივ ნაყოფს მოიტანს. იქ სადაც მაგას გზა და ადგილი ჰქონია, ყველგან ცხოვრება ადამიანისა აუყვავებია და მთავრობისათვისაც მძიმე ტვირთი ქვეყნის გამგეობისა შეუძსუბუქებია, აუხსნია";

ცენტრალური და ადგილობრივი თვითმმართველობის მართვის ორგანოებს შორის დამოკიდებულება. "უმაღლესი მთავრობა, რა სახითაც უნდა იყოს, საყოველთაო საქმეთა მზრუნველი და მოღვაწეა. ესე იგი იმა საქმეთა, რომელნიც არამედ თუ ყოველ ნაწილს არამედ ქვეშევრდომს ერთნაირად და ერთგვარად შეეხება და რომელნიც საერთო საყოველთაო კეთილდღეობისათვის ცნობილია. მაგგვარნი საქმენი ეკუთვნიან. საყოველთაო კანონმდებლობის წარმოებისა საყოველთაო ფინანსთა (შემოსავალ-გასავლის) მოძრაობისა და საყოველთაო მხედრობის განწყობილებისა. ეს ყოველი ხელშეუვალი კუთვნილებაა უმაღლესი მთავრობისა და თვითმმართველობას, როგორც კერძო სამმართველოს ამ საქმეებში ხმა არ აქვს: იგი ემორჩლება ყოველს მას, რაც უმაღლესი მთავრობისაგან განგებულია, დაწყობილი და განწესებული. თვითმმართველობა ხელქვეითია ამ შემთხვევაში უმაღლეს

მთავრობისა და საერთო კანონის ადგილობრივი მცველია და აღმასრულებელი.

რაც სახელმწიფოს საერთოს ვითარებას არ შეადგენს, იგი თვითმმართველობის უცილო კუთვნილებაა. თვითმმართველობა თავის ადგილას ყოველის შინაურს გამგებელია და მეორე; ყოველივე საერთო სახელმწიფო ხარჯის და სამსახურის ადგილობრივთა მცხოვრებთა შორის განმანაწილებელია. ადგილობრივის საზოგადოების რიგისა და წესის დამწყობია მისის ზნეობის, პატივის, ქონების, განათლების და ერთობ კეთილდღეობის მზრუნველია. ყოველივე ამის მოქმედი. იმდენად, რამდენადაც ყოველივე ეს მის სამმართველოს წრეში მცხოვრებთა განკერძოებით შეეხება და არ ეწინააღმდეგება საერთო სახელმწიფო კანონსა და განკარგულებასა. აქედან - სჩანს, რომ თვითმმართველობა ერთის მხრივ ადგილობრივ საქმეთა დამწყობია და გამარიგებელი, მეორის მხრივ უმაღლესი მთავრობის ხელისუფლების ორგანოა.

ამ სახით, იგი ერთსა და იმავე დროს ადგილობრივის საზოგადოების ორღანოც არის უმაღლესი მთავრობის წინაშე, და უმაღლესი მთავრობის ორღანოცა წინაშე ადგილობრივი საზოგადოებისა.

ცხადია, რომ როგორც არ უნდა იყოს უმაღლესი მთავრობა-თვითმყოფლობითი, მონარქიული, წარმომადგენლობითი, თუ რესპუბლიკის სახისა ერთშიაც, მეორეშიც და მესამეშიც თვითმმართველობა მშვიდობიანად მოეწყობა, საზოგადო წყობილებას არამედ თუ ხელს შეუშლის, არამედ ხელს მოუპართავს, რადგანაც თვით ადგილობრივის საზოგადოების მოჭირნახულება და ამასთანავე უმაღლესის მთავრობის უკეთესი მთავრობის თვალი და ხელია, ყოველ კუთხემდე მიწვდილი”;

თვითმმართველობა და სეპარატიზმის საშიშროება. "თვითმმართველობას ქვეყანაზედ ბევრი მტერი ჰყავს; ბევრს უფროთხობს ტყუილუბრალოდ ძილსა და მოსვენებასა. ამბობენ საშიშარიანო საზოგადოებას ეგ უფლება მიენიჭოს. აურზაურს მოჰყვება, თავს გაიზვიადებს და მორჩილებიდან გამოუვან".

წინამდებარე ნაშრომის ავტორმა საქართველოს 1992-95 წლების პარლამენტში, კონსტიტუციაზე მუშაობისას, თავის თავზე იწვინა საქართველოს კვაზიეროვნული ლიდერებისაგან ის წყევლა და მუქარა, რომელიც თავის დროზე ასე წინასწარ განსჭვრიტა ცნობილმა საზოგადო და პოლიტიკურმა მოღვაწემ, მიხაკო წერეთელმა:

"ფედერაცია კუთხეთა-საქართველოს დაყოფა, დანაწილება, სეპარატიზმი, დეცენტრალიზაცია, წარსულის აღდგენა, ფეოდალიზმი, "დაქსაქსვა" ერისა და კიდეე ვინ იცის, რა ბოროტება და ამასთანავე საწინააღმდეგო დემოკრატიზმისა, დემოკრატიის მკვლელი, უდიდესი ცოდვა, რომელიც კი ქართველი ერის წინაშე იქნება ჩადენილი. თუ ვინმემ გაბედა და ფედერაციაზედ ხმა ამოიღო: მოლაღატეა იგი, მაშასადამე, ჰკა მაგას - იგივე დემაგოგიაა რაც წინააღ იყო.

ფედერაცია საქართველოს კუთხეთა არ არის დაშლა საქართველოსი, არამედ მტკიცე კავშირი - მის ნაწილთა, საუკეთესო წესი მისი ერთობისა... ერთად ერთი საშუალება ჩვენში არსებული ძველი დროითგან გარდმოცემული, ერისთვის ფრიად მანებელი პროვინციალიზმის, საქართველოს სხვადასხვა კუთხეთა შორის არსებულ წინააღმდეგობათა მოსპობისა. იგი არის ერთხელ და სამუდამოდ გადაჭრა აფხაზეთის საკითხისა დაკმაყოფილება ყველა იმ პროვინციათა, სადაც კი დაიბადა აფხაზეთის მსგავსი მოძრაობა. რათგანაც ხელკეტითა და ტყვიით. ცენტრითგან გზირების გაგზავნითა და თითის ქნევით ასეთი პრობლემები არ გადაწყვეტილა არსად და ვერც ჩვენ გადაწყვეტთ. იგი არის ერთადერთი საშუალება ადგილობრივი ეკონომიკური და ერთობ კულტურული შემოქმედების აღორძინებისა...";

თვითმართველობის საფუძველი ადგილობრივი სხვადასხვაობაა და არა ეთნიკური, რელიგიური, ენობრივი და სხვა. "ყოველი სახელმწიფო, თუნდ გეარტომობით ერთისა და იგივე ხალხით იყოს შემდგარი, მაინც, ადგილობრივის სხვადასხვაობის გამო, ბევრს სხვადასხვა მხარესა მხარეს წარმომიდგენს. ყოველ მხარეს, ყოველ ნაწილს ერთისა და იგივე სახელმწიფოსას, თავისი საკუთარი ჭირი და ლხინი აქვს. თავისი საკუთარი გაჭირვება ადგია, თავისი საკუთარი მზრუნველობა და ფიქრი უმძიმებს გულსა, თავისი საკუთარი ნეტარება აფხიზლებს და იბირებს. უმაღლესი მთავრობის პირდაპირი დანიშნულება იგია, რომ ყოველს ქვეშევრდომს მისი სატკივარი გაუგოს, მისი წამალი დასდოს, ყოველს სიკეთისა და კეთილდღეობის გზა გაუხსნას";

უმაღლესი ხელისუფლების და თვითმმართველობის ერთობა და გამიჯვნა. "ადგილობრივი თვითმმართველობა და უმაღლესი მთავრობა არც ერთი და იგივეა, არც ურთიერთის მოკამათე და მოცილენი არიან".

"თვითმმართველობის დადგენისათვის ყველაზედ ძნელი იმ ზომის პოვნაა, რომლითაც სახელმწიფო საჭიროების საქმენი

მიეზომება ხოლმე სახელმწიფოს მთავრობასა და საზოგადოებრივი კი ადგილობრივი - ადგილობრივ საზოგადოებისა. ამ ორთა შუა ნამდვილის საზღვრის პონეაც ძნელია, იმიტომ, რომ თვით ბუნებითად ამ ორი საჭიროების ძაფები ერთი-ერთმანეთში გადაბმულ არიან, თუ ყოველისფერში არა. ბეერში მაინცა";

თვითმმართველობას მიეკუთვნება. "უმთავრესნი კუთვნილებანი თვითმმართველობისანი არიან:

1. ადგილობრივ საქმეთა ადგილობრივის გასამართლების უფლება. ამაზედ არის დამყარებული მცხოვრებთა პატივის, ღირსების და ქონების ნამდვილი მფარველობა და ხელშეუხლებლობა;

2. უმაღლესი მთავრობისაგან განწესებულის ხარჯისა, ბეგარისა და სამსახურისა ადგილობრივთა მცხოვრებთა შორის განაწილება. ეს უკეთესი ღონისძიებაა, რომ ყოველმა სამართლიანად და უმეტ-ნაკლოდ გადაუხადოს სახელმწიფოს თავისი ხედრი მოვალეობად;

3. ადგილობრივი საჭიროებისათვის გადასახადის დადგენა, გაწერა და აქედან შემოსული ფულის თავისუფლად გამგეობა;

4. სხვადასხვა წესისა და რიგის დადგენის უფლება ადგილობრივი საზოგადოების კანონად, მაგრამ ისე კი, რომ იგი წესი და რიგი საყოველთაო კანონს არ ეწინააღმდეგებოდეს;

5. ადგილობრივის საზოგადოების პირველდაწყებითი სწავლის მოწყობა და თავისუფალი გამგეობა;

6. ადგილობრივი საზოგადოების მზრუნველობა და ღონისძიების მიხმარება;

7. ადგილობრივის საზოგადოების საზოგადოებისათვის თადარიგის დაჭერა და ღონისძიების მოსპობა;

8. ადგილობრივი გზების, ხიდებისა კეთება, მოვლა და თავისუფალი გამგეობა;

9. უმაღლესი მთავრობის წინაშე შუამდგომლობა ყოველს მასზედ, რაც ადგილობრივ საზოგადოების საჭიროებას და მოთხოვნისადას შეადგენს";

თვითმმართველობის საფუძველი.

1. "უმთავრესნი საფუძველნი თვითმმართველობისა არიან: ადგილობრივს მცხოვრებსა, რაკი სრულწლოვანია; მაშასადამე ყოველს მოვალეობაშიც წილი უნდა ედვას;

2. ადგილობრივ სამმართველოს ხელქვეით უნდა იყვნენ ყოველნი, ვინც კი სამმართველოს წრეში ცხოვრობს; აქ როგორც

პირველს შემთხვევაში წოდებათა შორის განყოფილება და ხარისხების გადება მაინებელია და თვითმმართველობის ბუნების წინააღმდეგაა;

3. ადგილობრივი მოსამართლენი, აგრეთვე მოხელენიცა, უნდა ამოირჩიონ ადგილობრივთა მცხოვრებთა;

4. ყოველი ადგილობრივის თანამდებობის მქონე კაცი პასუხისმგებელი უნდა იყოს წინაშე საზოგადო სამართლისა და სამსჯავროსა და არა თავისთა უფროსთა წინაშე”.

ადგილობრივ მმართველობასა და თვითმმართველობაზე ილიასეული შეხედულებების შეპირისპირება, საერთოსა და განსხვავებულის ანალიზი. მდიდარ საფუძველს იძლევა არა მარტო წმინდა ისტორიული ანალიზისათვის, არამედ დღევანდელობის სიახლეების ობიექტურად შეფასებისათვის.

ჩამოთვლილი 958 ადმინისტრაციული ერთეული მთლიანად მოიცავს საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების იურისდიქციის ქვეშ მყოფ (თბილისის გარდა) მთელ ტერიტორიასა და მასაზღვრებს და გამიჯნავს მას ისე, რომ არ გადაიკვეთება არც ტერიტორია და არც მოსახლეობა. ამრიგად, ქალაქები, დაბები, თემები და სოფლები წარმოადგენენ ადგილობრივ ადმინისტრაციულ ერთეულებს, რომლებიც უფლებამოსილნი არიან ”საკუთარი პასუხისმგებლობით გადაწყვიტონ საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონმდებლობით განსაზღვრული ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები” (მუხლი 1.1) და თავისი უფლებებისა და მოვალეობების განხორციელების მატერიალური უზრუნველყოფისათვის გააჩნიათ ადგილობრივი ბიუჯეტი.

თუ ერთმანეთს შევადარებთ ქალაქების, დაბების, თემებისა და სოფლების კომპეტენციას და სოფლის რაიონის საკრებულოების უფლებამოსილებებს, აღმოვაჩინებთ, რომ პირველი მათგანის უფლებამოსილებათა 18 პუნქტშია შეტანილი საქმიანობის ისეთი ხარჯვატევადი საქმეები, როგორცაა: ფლობა, სარგებლობა და განკარგვა; დაქვემდებარებული ტერიტორიის კომპლექსური ეკონომიკური განვითარების პროგრამის შესრულება; ადგილობრივი საწარმოების შექმნა; კომუნალური მეურნეობა; ადგილობრივი არქივის შექმნა საბინაო და არასაცხოვრები ფონდის შექმნა; კომუნალური მეურნეობა; ტერიტორიის კეთილმოწყობა და გამწვანება; განათლების, ჯანმრთელობის, ჯანმრთელობის დაცვის, კულტურისა და სპორტის საკითხების გადაწყვეტა; ბიბლიოთეკების, თეატრების, კულტურისა და სპორტულ გამაჯანსაღებელი

დაწესებულებების შექმნა და შენახვა; წყალმომარაგების ადგილობრივი სისტემის ორგანიზება, მისი შენახვა და განვითარება; შიდა სარგებლობის გზების შეკეთება, რეკონსტრუქცია და მშენებლობა, სასაფლაოების მოვლა-პატრონობა; სოციალური მომსახურების ორგანიზაცია და სხვა. ამავე დროს, სოფლის რაიონის საკრებულოს უფლებამოსილებების 27 პუნქტიდან რვაჯერ არის ნახსენები დამტკიცება, ექვსჯერ - გადაწყვეტილების მიღება და რამდენიმეჯერ - კონტროლი შესრულებაზე, შემოღება, შექმნა, გაუქმება, დადგენა, ლიკვიდაცია. შეღავათების დაწესება, მოსმენა, შეფასება, არჩევა, გადარჩევა, ცვლილებების შეტანა, ანგარიშის მოსმენა, განხილვა და. სხვა. მხოლოდ ერთხელ არის ნახსენები დაფინანსება და არცერთხელ არაფერი სხვა, რაც რაიმე სხვაზე, გარდა მმართველობითი ფუნქციების შესრულებისა, საბიუჯეტო ხარჯებს მოითხოვდეს.

სოფლის რაიონს არ აქვს "საკუთარი" ტერიტორია იმდენად, რამდენადაც ეს ტერიტორია რაიონში შემავალი ქალაქების, დაბების, თემებს და სოფლების ნაერთი ტერიტორიაა.

სოფლის რაიონს არ ჰყავს "საკუთარი" მოსახლეობა იმდენად, რამდენადაც ეს მოსახლეობა რაიონში შემავალი ქალაქების დაბების თემებისა და სოფლების ნაერთი მოსახლეობაა.

სოფლის რაიონს ვერ ექნება ნაერთი ბიუჯეტი, იმდენად, რამდენადაც ნაერთი ბიუჯეტი (კონსოლიდირებული ბიუჯეტი) არ წარმოადგენს რეალურ ბიუჯეტს, თუნდაც იმიტომ, რომ მას არ აქვს იმპერატიული ხასიათი და მხოლოდ ანალიტიკური მიზნებისათვის თუ გამოიყენება. ამიტომ სოფლის რაიონის საკუთარი ბიუჯეტი ასახავს მხოლოდ რაიონის საკრებულოს მმართველობით ხარჯებს.

სოფლის რაიონის ასეთი კომპეტენცია ძალიან მოგვაგონებს ოცდაათიანი წლების ოლქების კომპეტენციას. ისინი უფროსობდნენ, მაგრამ არ მართავდნენ, ასრულებდნენ ტრანზიტულ როლს უმაღლეს და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის და ამით არა თუ ეხიდებოდნენ საქმეს, არამედ აყოვნებდნენ კიდევ. სოფლის რაიონის ასეთი მმართველობითი რგოლი ვერ ჯდება ვერც ქვეყნის უნიტარულ და ვერც ფედერაციულ მოწყობაში. ამიტომ ძნელი არ არის იმის წინასწარმეტყველება, რომ მმართველობის რაიონული რგოლი, მას შემდეგ, რაც რაღაც პერიოდის განმავლობაში შეასრულებს რეგიონში ცენტრალური ხელისუფლების რწმუნებული მეთვალყურის როლს, ლიკვიდირებული იქნება უფუნქციობის გამო. ადგილობრივი ხელისუფლების თვითმმართველობა ხორციელდება როგორც

უშუალოდ ქალაქის, დაბის, თემისა და სოფლის მოსახლეობის მიერ თავისი ნების პირდაპირი გამოხატვით, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევითი და სხვა ორგანოების მეშვეობით, რომლებზედაც გადადის ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილების მეტი ნაწილი.

ჩვენ ზემოთ მოვიყვანეთ ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოთა უფლებამოსილებები კანონიდან "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ". ჩვენი აზრით, ჩვენი წინადადებები შეავსებენ იმ ნაკლოვანებებს, რასაც ადგილი აქვს და რაც არ აძლევს სისტემატიზირებულ ფორმას ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებამოსილებებს. ყოველ შემთხვევაში, ვისურვებდით მათ წარმოდგენას საქმიანობის სხვადასხვა სფეროების ბლოკების მიხედვით.

ჩვენის აზრით, ეს ბლოკები და ბლოკებში ცალკეული უფლებამოსილებები უნდა გამოიყურებოდეს შემდეგნაირად:

1. საბიუჯეტო და საფინანსო უფლებამოსილებანი. ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულს აქვთ თავისი ბიუჯეტი. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ახდენენ ადგილობრივი ბიუჯეტის ფორმირებას, დამტკიცებას და ახორციელებენ მის შესრულებას, აწესებენ გადასახადებს და მოსაკრებლებს; ქმნიან არასაბიუჯეტო ფონდებს. ადგენენ ამ ფონდების სტატუსს და მიზნობრიობას; ტერიტორიული ამოცანების გადასაწყვეტად ქმნიან მიზნობრივი პროგრამებისა და ღონისძიებების დაკრედიტების ფონდებს, მათ შორის სოციალური დაცვისა და საღოტაციოს;

2. მუნიციპალური ქონების განკარგვის, საწარმოებთან, დაწესებულებებთან და ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიაზე მოქმედ სხვა ორგანიზაციებთან ურთიერთობის სფერო. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, დამოუკიდებლად, თავად მართავენ სამუნიციპალიტეტო საკუთრებას, კანონმდებლობის დაცვით თავად განსაზღვრავენ მისი შექმნის, შექმნის, გარდაქმნის პირობებს: ამტკიცებენ მუნიციპალური საკუთრების იმ ნუსხას რომელთა შექმნა, აგება და გარდაქმნა შესაძლებელია მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ნებართვით; კანონის შესაბამისად, აწესებენ მუნიციპალური საწარმოების, დაწესებულებების, ორგანიზაციების ხელმძღვანელთა თანამდებობაზე დანიშნისა და განთავისუფლების წესს; აწესებენ მუნიციპალური საწარმოების და მუნიციპალური ქონების განსახელმწიფოების და პრივატიზაციის პირობებს; კანონის

შესაბამისად, აწესებენ შედეგათებს და უპირატესობებს, მათ შორის საგადასახადო სფეროში, სამეწარმეო საქმიანობის სტიმულირებისათვის; ქმნიან თავის ტერიტორიაზე მუნიციპალური საკუთრების გარეთ მყოფი საწარმოების განლაგების პირობებსა და წესებს;

3. მიწასთან დაკავშირებული ურთიერთობების და ბუნებრივი გარემოს დაცვის სფერო. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, მიწათსარგებლობის კანონებთან შესაბამისობაში, ახორციელებენ მიწის ნაკვეთების განკარგვას; კანონმდებლობის შესაბამისად აწესებენ ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის წესებს; ღებულობენ გადაწყვეტილებას ამ მიწებზე მშენებლობის შესახებ; როცა ადგილი აქვს ეკოლოგიური, სანიტარული თუ სამშენებლო ნორმების დარღვევას, უფლება აქვთ გამოიტანონ გადაწყვეტილება ობიექტების მშენებლობის ან ექსპლოატაციის შეწყვეტის შესახებ;

4. მშენებლობის, საბინაო მშენებლობის, კომუნალურ, საყოფაცხოვრებო და სავაჭრო, სატრანსპორტო და კავშირგაბმულობის მომსახურების სფერო. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ამტკიცებენ დასახლებული პუნქტების დაგეგმარებას და მშენებლობის წესებს, აწესებენ მოქალაქეთა და ორგანიზაციების საკუთრებაში შენობების გადაცემის, მიყიდვის, მიქირაუების წესებს. იძლევიან ქვემდებარე ტერიტორიაზე საწარმოო დანიშნულების მშენებლობის უფლებას, აჩერებენ მშენებლობის პროექტებისა და წესების დარღვევით განხორციელებულ მშენებლობას; სამშენებლო ინდუსტრიის განვითარებისა და ადგილობრივი სამშენებლო რესურსების ათვისების მიზნით, ხელშეკრულების საფუძველზე, მოიზიდავენ საწარმოებსა და ორგანიზაციებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ხელმძღვანელობენ მუნიციპალურ საკუთრებაში მყოფ სატრანსპორტო ორგანიზაციებს და წარმოებებს; ახორციელებენ იმ სხვა სატრანსპორტო ორგანიზაციების კონტროლს, რომლებიც ემსახურებიან ადგილობრივ მოსახლეობას; ამტკიცებენ ადგილობრივი ტრანსპორტის მარშრუტებსა და გრაფიკებს, ხელშეკრულებით, ამ მიზნებისათვის იყენებენ სხვა სატრანსპორტო ორგანიზაციებს; ახორციელებენ ავტომობილების და სხვა მექანიკური სატრანსპორტო საშუალებების აღრიცხვას; ორგანიზაციას უკეთებენ და აკონტროლებენ მგზავრების მომსახურებას ვაგზლებში,

ნავსადგურებში და აეროპორტებში; ორგანიზაციას უკეთებენ კავშირგაბმულობის საწარმოთა მუშაობას; ხელს უწყობენ რადიოსა და ტელევიზიის განვითარებას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ახორციელებენ მუნიციპალური საცხოვრებელი, კომუნალური და საგზაო ფონდების ექსპლოატაციის ორგანიზაციას. მართავენ მუნიციპალურ საკუთრებაში მყოფ საეაჭრო, საზ. კვებისა და საყოფაცხოვრებო მომსახურების ობიექტებს, დადგენილი წესით ანაწილებენ მუნიციპალურ საცხოვრებელ ფონდს. აღრიცხავენ საბინაო პირობების გაუმჯობესების რიგში მდგომ მოქალაქეებს. წყვეტენ სახლებისა და ბინების გაყიდვის საკითხებს, იძლევიან შესახლების ორდერს ბინებზე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ ხორციელდება საცხოვრებელი ფონდის, კომუნალური მეურნეობის, ვაჭრობის, საზოგადოებრივი კვების და საყოფაცხოვრებო მომსახურების ობიექტების სათანადო კონტროლი; უზრუნველყოფენ მოსახლეობის მომარგებას წყლით, გაზით, ენერგომომარაგებით, საწვავით და სხვა ღონისძიებათა სტაბილურობას, აგრეთვე, ტერიტორიის კეთილმოწყობას, გამწვანებას, მწვანე ნარგავების დაცვას, წყალსაცავების მოვლას, დასვენების ადგილების შექმნას, ანიჭებენ ქუჩებისა და დასახლებული პუნქტების უბნების სახელწოდებებს, სახლების ნუმერაციას, აწესებენ კომუნალური მეურნეობის, ვაჭრობის, საზოგადოებრივი კვების, საყოფაცხოვრებო მომსახურების ობიექტებისათვის მოსახლეობისათვის ხელსაყრელ სამუშაო რეჟიმს; უკლიან სასაფლაოებს;

5. მოსახლეობის სოციალურ-კულტურული მომსახურების სფერო. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ახორციელებენ მათ ქვემდებარე ყველა განათლების, კულტურის, ჯანმრთლობის დაცვის, სოციალური უზრუნველყოფის, ფიზკულტურულ-სპორტული დაწესებულებების მართვას და მატერიალურ-ტექნიკურ უზრუნველყოფას; ნიშნავენ ან ანთავისუფლებენ თანამდებობიდან ამ დაწესებულებების ხელმძღვანელებს, თუ კანონით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული; უზრუნველყოფენ მათ ტერიტორიაზე მყოფი ბუნების, კულტურის და ისტორიის ძეგლების დაცვასა და მოვლა-პატრონობას; ქმნიან სოციალურ-კულტურული და ფიზკულტურულ-სპორტული დანიშნულების ობიექტებს; უზრუნველყოფენ მოსახლეობის კინო და ვიდეომომსახურებას;

6. მოსახლეობის სოციალური დაცვის სფერო. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები უზრუნველყოფენ პენსიებისა და დახმარებების თაობაზე კანონების შესრულებას; ამავე დროს, საკუთარი და მოზიდული თანხების ხარჯზე, მათ შეუძლიათ გაზარდონ პენსიებისა და დახმარებების ოდენობა; ორგანიზაციას უკეთებენ იმ პირების აღრიცხვას, რომლებზედაც დახმარება ხორციელდება ადგილობრივი ბიუჯეტის ხარჯზე, განკარგავენ მოსახლეობის სოციალური დაცვის ფონდს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ახორციელებენ ინვალიდების, მარჩენალდაკარგული ოჯახების, ხანდაზმული, მარტოხელა მოქალაქეების საბინაო პირობების, მატერიალური და სოციალურ-ყოფითი პირობების გაუმჯობესების ღონისძიებებს. ადგილობრივი ბიუჯეტის ხარჯზე ეს ორგანოები უფლებამოსილნი არიან გააერცელონ შეღავათები სამედიცინო მომსახურებაზე და სანატორულ-საკურორტო მკურნალობისათვის; შეღავათები საბინაო გადასახადებზე, კომუნალურ მომსახურებაზე და საზოგადოებრივი ტრანსპორტით მგზავრობისას; ინვალიდებისათვის და სხვა უპოვარ მოსახლეობისათვის შეღავათები გადაადგილების ინდივიდუალური საშუალებების, სათბობის, ტანსაცმლის, ფეხსაცმლის და სხვა ნივთების შეძენაზე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები აწესებენ შეღავათებს და გამოყოფენ დახმარებას დედობის და ბავშვობის დაცვის ღონისძიებებისათვის, ეხმარებიან მრავალშვილიან ოჯახებს, აგრეთვე ობლებს, ბავშვთა სახლებს, სკოლა-ინტერნატებს, სწყვეტენ მეურვეობის საკითხებს.

საბაზრო ეკონომიკის პირობებში, ადგილობრივი თვითმმართველობის საზრუნავია მოსახლეობის დასაქმების პრობლემებიც.

7. საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის საკითხების უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის სფერო. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები უზრუნველყოფენ თავის ტერიტორიაზე კანონების და სხვა ნორმატიულ-სამართლებრივი აქტების განხორციელებას, მოქალაქეთა უფლებების და თავისუფლებების დაცვას, ახორციელებენ კონტროლს თავისი გადაწყვეტილების შესრულებაზე დაწესებულებების, ორგანიზაციების და მოქალაქეთა მიერ. საჭიროების შემთხვევაში, მიმართავენ სასამართლოს.

სტიქიური უბედურებისას, ეკოლოგიური კატასტროფების, ეპიდემიის, ეპიზოოტიის, ხანძრის, საზოგადოებრივი წესრიგის მასობრივი დარღვევის შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები მიმართავენ კანონით გათვალისწინებულ ღონისძიებებს, რომლებიც დაკავშირებულია ადამიანთა სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის, მატერიალური ფასეულობების დაცვასთან; ახორციელებენ ხანძარსაწინააღმდეგო ღონისძიებებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, აჯარიმებენ მოქალაქეებს და თანამდებობის პირებს, რომლებმაც დაუშვეს სამართალდარღვევა; ახორციელებენ კრებების, მიტინგების, ქუჩის მსვლელობების და დემონსტრაციების, სპორტული, სანახაობრივი და სხვა მასობრივი ღონისძიებების დაცვასთან დაკავშირებულ ღონისძიებებს; რეგისტრაციაში ატარებენ ადგილობრივ საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებს; ხელმძღვანელობენ შინაგან საქმეთა სამინისტროს ადგილობრივ ქვეგანყოფის, საჭიროების შემთხვევაში, ზრდიან პოლიციელთა ძალებს და ხარჯებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ხელს უწყობენ სასამართლოს, პროკურატურას და იუსტიციის ორგანოებს მათ მუშაობაში; უზრუნველყოფენ მოქალაქეების მიერ სამხედრო ბეგარის მოხდას, სამოქალაქო თავდაცვას; წარადგენენ თავის მოქალაქეებს სახელმწიფო ჯილდოებს.

აქ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებების ჩვენეულ ხელდას იმიტომ დაუთმეთ ამდენი ადგილი, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობას ძალიან მწირე და უმწიფარი სამართლებრივი ბაზა აქვს და შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს თვითმმართველობითი ადმინისტრაციული ერთეულების ათასამდე სუბიექტს, მათი პირველი არჩევნების შემდეგ, უფლებამოსილებების გათვითცნობიერებაზე, შესაბამისი ნორმატივების გარეშე, უთვალავი დრო და ენერგია დაეხარჯება.

სამართლებრივი სიმწირის გარდა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები განიცდიან რაელური უფლებამოსილებების სიმცირეს.

ასე მაგალითად, ფაქტობრივად გადაუწყვეტელია ადგილობრივი თვითმმართველობის დაფინანსების საკითხები. კერძოდ, სხვა საკანონმდებლო აქტებით, როგორცაა კანონი საბიუჯეტო

მოწყობის შესახებ და საგადასახადო კოდექსი, არ არის გათვალისწინებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლება საკუთარი შეხედულების და პასუხისმგებლობის ქვეშ თავად დააწესონ გადასახადების და მოსაკრებლების სახეები და განაკვეთები, შეიმუშაონ გადასახადების გაანგარიშების და გადახდის წესი, თავად გაუკეთონ გადასახადების ბიუჯეტში აკუმულირების ორგანიზაცია, აიღონ კრედიტები ადგილობრივი პროგრამებისა და ღონისძიებების დასაკრედიტებლად.

რადენ საკვირველი არ უნდა იყოს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებებისა და მოვალეობების, მათი პასუხისმგებლობისა და თავისუფლების ხარისხი იმაზე ნაკლებია, რაც ქალაქების თვითმმართველობას ჰქონდა მეფის თვითმყრობელურ რუსეთში.

ასე მაგალითად, 1885 წელს რუსეთთან და საქართველოსთან ახლადშემოერთებული ბათუმის 90 მოქალაქემ, მეფის მთავრობის წინაშე დააყენა ქალაქში სამხედრო მმართველობის სამოქალაქო თვითმმართველობით შეცვლის საკითხი, იმპერატორ ალექსანდრე II მიერ 1870 წლის 16 ივნისს შემოღებული ქალაქის თვითმმართველობის შესახებ კანონის შესაბამისად. მოქალაქეები მიმართავენ მეფეს, რომ "თვითმმართველობის შემოღებით მოისპობა უკონტროლობა და უპასუხისმგებლობა, რომელიც ახასიათებს ქალაქის მმართველობის ამჟამინდელ ფორმას".

ბათუმელთა ამ მოთხოვნამ გააფთრებული წინააღმდეგობა გამოიწვია ქალაქის პოლიცმაისტერის, ვინმე ვოზნესენსკის მხრიდან. ვოზნესენსკი ატყობინებდა კავკასიაში მეფისნაცვალს, რომ ბათუმელ მოქალაქეთა ის მოთხოვნა გამოწვეულია სურვილით "თავი აარიდონ ადმინისტრაციის მხრიდან მათ მუდმივ თვალყურს". ეს დიდმოხელე თავის ანგარებაში ცილს სწამებდა ბათუმლებს: "Разнохарактерное и малоразвитое туземное население только и мечтает, как добратсья до городской казны и ограбить её".

როგორც ვხედავთ, ადგილობრივი მოსახლეობისადმი ("ტუზემცემისადმი") უნდობლობამ შიდა საქმეების წარმართვაში და, განსაკუთრებით, მუნიციპალური შემოსავლებისა და დანახარჯების განკარგვაში, 114 წლის შემდეგ ისევ იჩინა თავი, რამდენამდე შეცვლილი ფორმით.

სამი წლის შემდეგ, 1888 წელს, მაინც ჩატარდა ბათუმის თვითმმართველობის არჩევნები. არჩეულ იქნა საკრებულო (დუმა) და პირველ ხანად დაინიშნა ქალაქის თავი. მოგვიანებით, ეს

თანამდებობაც არჩევითი გახდა და, ილია ჭავჭავაძის რეკომენდაციით, ქალაქის თავის პოსტი დაიკავა მაშინ უკვე ხანდაზმულმა. ფოთის ყოფილმა ქალაქის თავმა, ბატონმა ლუკა ასათიანმა.

ბათუმის "ღუმამ" და "გოლოვამ" თავისი საქმიანობა გადასახადების დაწესებით (ილიას თქმით, "გაწესებით") და აკრფით დაიწვეს. თუ ღლეს გაფეტიშებულია გადასახადების სახეების მინიმალურამდე შემცირება, ლუკა ასათიანს და მის "ზმონებს" (მათ შორის იყო ბაბუაჩემი ყედირ ლოთქიფანიძე) უმთავრესად მიაჩნდათ მათი სამართლიანობა და საკმარისობა.

ერთი პერიოდი ბათუმში ადგილობრივი გადასახადების რაოდენობა 27-ს აღწევდა. იმავე დროს, ყველა ის ლოგიკურად გააზრებული, ზომიერი და ქალაქის მოწესრიგებისაკენ მიზანმიმართული იყო.

ასე მაგალითად, შემოღებული იყო გადასახადი სახლის მშენებლობისას შემოკავებული ქუჩის სავალი ნაწილის თითოეულ კვადრატულ საყენზე. რაც აიძულებდა მშენებელს მინიმუმამდე შეემცირებინა შემოღობილი ფართი და დაეჩქარებინა მშენებლობა.

ასეთი საგადასახადო პოლიტიკის შედეგად, ბათუმი, რომელიც თურქეთიდან გამოყოფის მომენტისათვის სულ 5 ათას კაციან მაღარიით გათანგულ სოფელს მოგვაგონებდა, რომელსაც ბუნებრივი ყურის გარდა არავითარი ღირშესანიშნაობა არ ახასიათებდა, მოკლე დროში დაიფარა წყალსწრეტი არხებით (ფორტიფიკაციის გენერალ ფილინსკის სისტემით), აშენდა თანამედროვე ნავსადგური სანაეთობე ტერმინალით და მრავალ მილიონ ფუთი ტევადობის ნაეთობის რეზერვუარებით. ქალაქი დაამშვენეს ქალაქის საკრებულოს მშენიერმა შენობამ (ღლესაც ამ მიზნით გამოიყენება), ქალთა და ვაჟთა გიმნაზიებმა, რეალურმა სასწავლებელმა, საავადმყოფომ და ქალაქის აუცილებელმა ატრიბუტმა - სახანძრო რაზმის შენობამ კოსკურით. ქალაქი მშენიერად დაიგეგმა, სწორი ქუჩებით, რომლებიც იძლევიან მის საუცხოო განიავებას, მოიკირწყლა და შემდეგ მოასფალტებული იქნა ქუჩები ისეთნაირად, რომ ყველაზე ძლიერ ბათუმურ წვიმაშიც კი წყალი არ იტბორება, საფუძველი ჩაეყარა ცნობილ ბულვარსა და მოსწავლე ახალგაზრდობის პარკს, მოეწყო ელექტროგანათება და ეს ყველაფერი მხოლოდ თვითმმართველობისა და თვითდაფინანსების ხარჯზე. მეოცე საუკუნის დასაწყისისათვის ბათუმი გადაიქცა სიდიდით მესამე ქალაქად ამიერკავკასიაში, თბილისისა და ბაქოს

შემდეგ, შავ ზღვაზე ტვირთბრუნვით მეორე ოდესის შემდეგ. თვითმხილველთა ინფორმაციით მაშინდელი ბათუმი კეთილმოწყობით ტოლს არ უღებდა ხმელთაშუა ზღვისპირა საუკეთესო ქალაქ-კურორტებს.

ამიტომ არაფერია გასაკვირი იმაში, რომ ბათუმი, რომელიც ქალაქის თვითმმართველობასა და პორტო-ფრანკოს ეკონომიკურ შესაძლებლობებში ხედავს თავის ჩამოყალიბებას, უარყოფითად შეხვდა თვითმმართველობაზე უარის თქმას. არ გასჭრა ცენტრალური ხელისუფლების მტკიცებამ, რომ მმართველობის ნაკლებად დემოკრატიული ფორმა ღრობითი იქნებოდა (საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენამდე).

საკითხმა, რომელიც ცენტრალურ და ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლებების ურთიერთშეთანხმებით უნდა გადაწყვეტილიყო, სამწუხაროდ, რამდენადმე პოლიტიკური დაპირისპირების და კუნთების დემონსტრირების (ვინ ვის) ფორმა მიიღო.

1998 წლის 17 სექტემბერს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უზენაესმა საბჭომ შეიტანა ცვლილებები აჭარის კონსტიტუციის მე-13 თავში, რომლის მიხედვითაც აჭარაში ქალაქის მერები და რაიონის გამგებლები არჩული იქნებიან შესაბამისი საკრებულოების შემადგენლობიდან. განისაზღვრა, რომ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე ვრცელდება საქართველოს ორგანული კანონი "თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების შესახებ" მეათე და მეთერთმეტე მუხლების მეოთხე პუნქტის გარდა (რაც მერებისა და გამგებლების დანიშვნას გულისხმობს).

როგორც სესიაზე ითქვა, "შიმდინარე ცვლილებები არის საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის სრულყოფილი რეალიზაცია, რომლითაც აღმოფხვრილია ის წინააღმდეგობანი, რაც დაუშვა საქართველოს ორგანულმა კანონმა ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ. ვინაიდან საქართველოს კონსტიტუცია ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეების გადაწყვეტას ანდობს მხოლოდ თვითმმართველობის ორგანოებს და არა მმართველობის ორგანოებს, როგორც ეს საქართველოს კანონმა განსაზღვრა, ამდენად საქართველოს

კონსტიტუციას ეწინააღმდეგება საქართველოს ორგანული კანონი და არა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია¹.

ამრიგად, თვითმმართველობით ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებს დაემატა ქალაქ ბათუმის და ზულოს, შუახევის, ქედის, ხელვაჩაურის და ქობულეთის რაიონების ხელისუფლება.

¹ იხ. გაზეთი "აჭარა", 1998 წ., 19 სექტემბერი, № 189-190.

ბიუჯეტს მრავალსაუკუნოვანი ისტორია და გამოყენების პრაქტიკა აქვს. ასეული წლების განმავლობაში ის იყო მეცნიერული კვლევის საგანი და არც ახლა აკლია ყურადღება. ასე, რომ იმის ირგვლივ მსჯელობა, თუ რას წარმოადგენს ბიუჯეტი - ეკონომიკური განათლების საწყისი საფეხურის თემა და პასუხიც ქრესთომატიულია. შესაბამისად ბიუჯეტის არსი ვერ გახდებოდა ამ წიგნის განხილვის საგანი, რომ არა ერთი გარემოება.

კერძოდ, ჩვენ ვთვლით, რომ გარდამავალი პერიოდის ექსტრემალურ პირობებში საბიუჯეტო პროცესებში აქტიურმა მონაწილეობამ დაგეანახა თავად ბიუჯეტის არსის ისეთი წახნაგები, რომელნიც არ დაუნახეთ და ვერც შეეძლოთ დაენახათ სხვადასხვა დროს და სხვადასხვა ქვეყნებში, ნორმალურ ეკონომიკურ სიტუაციაში და რუტინული ბიუჯეტების გარემოში დაბადებულ, გაზრდილ და ამ დარგის მეცნიერებად ჩამოყალიბებულ სპეციალისტებს.

არ იქნებოდა სწორი, რომ ჩვენი, თანამხილველების მიერ ნანახი და განცდილი დაეიწყებას მიეცეს.

ამრიგად, რა არის ბიუჯეტი?

ყველაზე მარტივი და ფართო საზოგადოებისათვის გასაგები ენით ბიუჯეტის არსი გადმოცემულია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მიერ საქართველოს მოქალაქეებისათვის, გამოცემულ თხელ ცნობარში "რა უნდა ვიცოდეთ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ":

"ტერმინი "ბიუჯეტი" წარმოშობილია ინგლისური სატყვისაგან "budget", რომელიც ნიშნავდა ჩანთას, ტყავის ტომარას. მე-17 საუკუნეში, ინგლისის ლორდთა პალატაში, როცა ხაზინის კანცლერი მოხსენებით გამოდიოდა, წინ ფულით გატენილი ტომარა ედო. იგი ტრიბუნის ნაცვლად ამ ტომარას ეყრდნობოდა და ისე წარმოთქვამდა სიტყვას ქვეყანაში ფინანსების მდგომარეობის შესახებ, რომელსაც "ბიუჯეტს" უწოდებდნენ. სწორედ აქედან გავრცელდა შემდგომ მთელ მსოფლიოში ეს ცნება. მასში გულისხმობენ ქვეყნის ფულადი სახსრების ფონდს, რომელიც იქმნება სახელმწიფო ხარჯების დასაფარავად...

ბიუჯეტი არის სახელმწიფო შემოსავლებისა და ხარჯების ფინანსური გეგმა, რომელიც დგება განსაზღვრული პერიოდისათვის, კერძოდ იგი არის:

გეგმა იმისა, თუ როგორ და რისთვის ხარჯავს მთავრობა ფულს;

გეგმა იმისა, თუ საიდან მიიღოს მთავრობამ ფული და რა მოცულობის შემოსავალს შეაგროვებს იგი სხვადასხვა გადასახადებიდან;

გეგმა იმისა, თუ რა რაოდენობის ვალის აღება იქნება მთავრობისათვის მიზანშეწონილი იმ შემთხვევაში, როდესაც მას საკმარისი თანხები არ გააჩნია თავისი ფუნქციების განსახორციელებლად¹.

ამრიგად, ჩვენ მივიღეთ ბიუჯეტის პირველი ორი იმდენად გაურცელებული განმარტება, რომ ისინი შეიძლება კლასიკური განმარტების რანგში ავიყვანოთ:

პირველი ბიუჯეტი არის ფულადი სახსრების ფონდი, რომელიც იქმნება სახელმწიფო ხარჯების დასაფარავად;

მეორე - ბიუჯეტი არის სახელმწიფო შემოსავლების და ხარჯების ფინანსური გეგმა.

მეორე მოსაზრებას, ბიუჯეტს როგორც მომავალი შემოსავლების და ხარჯების ნუსხას (ხარჯთაღრიცხვას, ბალანსს) აღიქვამს დასავლეთის ფინანსისტ-ეკონომისტების დიდი ჯგუფი: ა.ვაგნერი, მ.გაკელი, კ.ბერგი, ლერუა-ბოლე, დჟე და სხვები. ეს ის ჯგუფია, რომელთა შესახებ ჩვენ ზემოთ ვთქვით, რომ დაბადებული, აღრზდილი და მეცნიერებად ჩამოყალიბებული არიან რუტინული ბიუჯეტების ეპოქაში და ხედავენ იმას, რაც ზედაპირზე დევს - გარკვეული კონსტრუქციის პროფორმას, რომელშიც წინა წლების ბიუჯეტის ანალიზისა და, ნაწილობრივ, მომავალი ამოცანების გათვალისწინებით, ქვეყნის წარმომადგენლობით ორგანოსთან შეთანხმებით, ყოველწლიურად შესატანია ახალი ციფრები.

ამ მოსაზრებას ბიუჯეტის არსის შესახებ მთლიანად იზიარებს საქართველოს კანონმდებლობაც: "ბიუჯეტი არის სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების ფუნქციების

¹ რა უნდა ვიცოდეთ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ.- გამომცემლობა "ეტრატი", თბილისი, 1998, გვ.8.

განხორციელებისათვის საჭირო ფულადი სახსრების მობილიზაციისა და გამოყენების ფინანსური გეგმა".¹

ხსენებულ დოკუმენტში არაფერია ნათქვამი იმაზე, რომ ბიუჯეტი იმპერატიული (აუცილებლად შესასრულებელი) სახელმწიფო აქტია, თანაც იმპერატიულობის მაღალი რანგის-კანონი, მაშინ, როდესაც საბჭოურ ეპოქაში ყველგან და ყველა დონეზე ხაზს უსვამდნენ, რომ ბიუჯეტი კანონია და, როგორც ყველა კანონის, ბიუჯეტის შესრულებაც სავალდებულოა. კანონში მოყვანილი ფრაზა "ხელისუფლების ორგანოების ფუნქციების განხორციელებისათვის საჭირო ფულადი სახსრები", არაპირდაპირ განმარტავს, რომ საბაზრო ეკონომიკის რელსებზე გადასულ საქართველოში ხელისუფლება ხორციელდება არა მბრძანებლური წესით, არამედ შესრულებული სამუშაოს თუ მომსახურებისათვის საფასურის გადახდით. ხელისუფლების განხორციელებაში ფულადი საზღაურის ელემენტი არც საბჭოური წყობისათვის იყო უცხო. ეს ელემენტარული ობიექტური ეკონომიკური კანონების წინააღმდეგ წასვლა იქნებოდა. მაგრამ საბჭოთა ხელისუფლების პირობებში ხელისუფლების ნება ზაზგასმული იყო, რაც გამოიხატებოდა შესაბამისი აქტის (კანონის, ბრძანებულების, ბრძანების, წესის, ინსტრუქციის, დებულების და ა.შ.) იმპერატიულობაში (შესრულების იძულებაში), ხოლო შესრულების უზრუნველყოფისათვის საჭირო სახსრები "დამალული" იყო შემსრულებელი უწყების, ორგანიზაციის, საწარმოს და ა.შ. შენახვისათვის გათვალისწინებულ ხარჯებში. ის, რომ ნებისმიერი ორგანიზაცია აუცილებებელი (იმპერატიული) წესით ასრულებდა ცეკას ან რაიკომის განკარგულებას, განპირობებული იყო არა თითოეული კონკრეტული დავალების შესრულებისათვის საზღაურის დაპირებით, არამედ ამ ორგანიზაციის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსებით. სახელმწიფო იხდიდა არა თითოეული საქმის, სამუშაოს, მომსახურების საფასურს, არამედ მთლიანობაში აფინანსებდა (საარსებო წყაროს აძლევდა) ამ ორგანიზაციას.

მართალია, იმ ორგანიზაციების რაოდენობა, რომლებიც სახელმწიფოს ეკუთნოდა და მათი არსებობა სახელმწიფოს მიერ ფინანსდებოდა, საბაზრო ეკონომიკის პირობებში, მკვეთრად შემცირდა და სულ უფრო და უფრო მცირდება, ასეთი

¹ საქართველოს კანონი "საბიუჯეტო სისტემებისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებების შესახებ", მუხლი 1.

ორგანიზაციების და ხარჯების რაოდენობა მაინც საკმარისი არის და დარჩება. შესაბამისად, ბიუჯეტის ყველა პუნქტის დაცვის აუცილებლობა და მისი დარღვევის შეფასება კანონდარღვევის სახელით ბიუჯეტის ექსკლუზიურ მახასიათებლად უნდა დარჩეს.

აქედან, ბიუჯეტის შესამე ფორმულა უნდა იყოს - ბიუჯეტი იმპერატიული სახელმწიფო აქტია და მას კანონის იურიდიული ძალა აქვს.

ყოველი ბიუჯეტი მიიღება გარკვეული დროისათვის (როგორც წესი ერთი წლით), რაც საეკონომიკურ ეთანხმება მის, როგორც საფინანსო გეგმის, ბუნებას. ეს რომ მხოლოდ ასე იყოს, წლის დამთავრებისთანავე ან ანგარიშის დამტკიცების დღიდან მან უნდა დაკარგოს მნიშვნელობა და იურიდიული ძალა. ასე რომ იყოს, სრული უაზრობა იქნებოდა ბიუჯეტის დამტკიცება საბიუჯეტო პერიოდის დაწყების შემდეგ და მითუმეტეს საბიუჯეტო პერიოდის დამთავრებისას, პოსტ-ფაქტუმ (მომხდარის შემდეგ). ამ შემთხვევაში ასეთ ბიუჯეტს (როგორც საფინანსო გეგმას) არავითარი იურიდიული ძალა არ უნდა აქონდეს. შესაბამისად, ბიუჯეტში სახსრების აკუმულირების (მაგალითად, გადასახადებით დაბეგვრა) და ხარჯების გაწევის ყველა ღონისძიება უკანონო (დასჯადი) იქნებოდა.

საქართველოს პარლამენტის საქმიანობაში, განსაკუთრებით ოთხმოცდაათიანი წლების დასაწყისში, ხშირად ხდებოდა, რომ გარკვეული მიზეზების გამო, პარლამენტი ბიუჯეტს ღებულობდა საბიუჯეტო პერიოდის დაწყების შემდეგ. სხვაგვარად, ზემოაღნიშნული მიზეზით, "უბიუჯეტო" პერიოდში გადასახადების აკრეფაც და სახელმწიფო სახსრების ხარჯვაც უკანონო იქნებოდა. ასეთი ბიუჯეტი, მართალია ვეღარ ასრულებდა თავის, როგორც სახელმწიფო საფინანსო გეგმის, ფუნქციას, მაგრამ საჭირო იყო, რათა დაეკანონებინა, ლეგიტიმურობა მიეცა, საბიუჯეტო საქმიანობას (თანხების აკუმულირება და ხარჯვა).

აქ მოყვანილი ანალიზის საფუძველზე შეიძლება განესაზღვროთ ბიუჯეტის კიდევ ორი ფუნქციონალური ფორმულა:

მეოთხე ბიუჯეტი არის არა დროში შეზღუდული (ყოველწლიური) აქტი, არამედ მუდმივი (ყოველწლიურად განახლებადი) აქტი;

მეხუთე - ბიუჯეტი არის ხელისუფლების მიერ თანხების აკუმულირებისა და ხარჯვის უფლების (კანონიერების) დამადასტურებელი აქტი.

რა პრაქტიკული მნიშვნელობა შეიძლება ჩაიდოს ბიუჯეტის ამ ორ ფორმულაში?

ცნობილია, რომ 1995 წლის კონსტიტუციის ძალით მინისტრთა კაბინეტის გაუქმების შემდეგ, საქართველოს პროკურატურამ გამოიძია და ეჭვის ქვეშ დააყენა მინისტრთა კაბინეტის 1500-მდე განკარგულება, რომელთა უმეტესი ნაწილი ფინანსური ხასიათისაა. პირობითად ეს ბრალდებები შეიძლება დაეყოს შემდეგ ნაწილებად: მინისტრთა კაბინეტის განკარგულებები გადასახლების თაობაზე (კქონდა თუ არა მინისტრთა კაბინეტს "უბიუჯეტო" პერიოდში მათი ამოღების უფლება); მინისტრთა კაბინეტის განკარგულებები სახელმწიფო სახსრების ხარჯვის ნაწილში (კქონდა თუ არა უფლება განეკარგა ისინი); მინისტრთა კაბინეტის მიერ გაწეული ხარჯების მიზანშეწონილება; მინისტრთა კაბინეტის განკარგულებები, რომლითაც ადგილი კქონდა სახელმწიფო სახსრების განიავებას.

წიგნის თემის ინტერესებისა და მოყვანილი ბიუჯეტის ფორმულირების თვალსაზრისით, საინტერესოა, რა შემთხვევაში კქონდა მინისტრთა კაბინეტს უფლება მოეხდინა თანხების აკუმულირება და ხარჯვა. ნორმალურ ეკონომიკურ გარემოში მინისტრთა კაბინეტის ყველა ქმედება თანხების აკუმულირებისა და ხარჯვის საკითხებში ყოველთვის კანონიერი იქნებოდა, თუ ის მოხდებოდა დამტკიცებული ბიუჯეტის ფარგლებში და თითოეული ასეთი გადაწყვეტილება არ მოითხოვდა მისი კანონიერების ცალკე დასტურს პარლამენტის მხრიდან.

ჩვენი აზრით, "უბიუჯეტო" პირობებში მიღებული ფინანსური ხასიათის გადაწყვეტილებები კანონიერად უნდა ჩაითვალოს:

- ყოველთვის, როცა "უბიუჯეტო" პერიოდში პარლამენტი უფლებას აძლევდა აღმასრულებელ ხელისუფლებას ბიუჯეტის მიღებამდე ესარგებლა წინა ბიუჯეტით "უბიუჯეტო" პერიოდზე გადაყვანით (მაგალითად, ყოველთვის უნდა წინა წლის ბიუჯეტის ერთი მეთორმეტედის ფარგლებში);

ყოველთვის, როცა "უბიუჯეტო" პერიოდის შემდეგ პარლამენტი "უკანა" რიცხვით ამტკიცებდა "უბიუჯეტო" პერიოდის ბიუჯეტს;

ის "უბიუჯეტო" პერიოდის ხარჯები, რომლებიც არ იყო ნებადართული პარლამენტის მიერ, რათა განხორციელებულიყო წინა წლის ბიუჯეტის ფარგლებში და ის ხარჯები, რომლებიც არ იქნა განხორციელებული შემდგომში (პოსტ-ფაქტუმ) მიღებული ბიუჯეტის

ფარგლებში, შეიძლება მიჩნეული იქნეს კანონიერად. თუ მათი გაწევა აუცილებელი იყო აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მათგან დამოუკიდებელი მიზეზებით (მიჩნეულ უნდა იქნას ფორს-მაჟორის სიტუაცია);

რამდენადაც გადასახადები არ არის მიბმული დროში ბიუჯეტთან (გარდა შემთხვევებისა, როდესაც გადასახადი მიიღება ბიუჯეტის ფარგლებში და საბიუჯეტო ვადით), აღმასრულებელ ხელისუფლებას ყოველთვის ჰქონდა კანონიერი უფლება თანხების აკუმულირებისა ბიუჯეტში.

ნორმალურ ეკონომიკურ პირობებშიც კი მეცნიერ-ეკონომისტთა ნაწილი არ კმაყოფილდება ბიუჯეტის როგორც გეგმა-პროფორმის განმარტებით და მიიჩნევს, რომ ბიუჯეტი არის ეკონომიკური კატეგორია, რომელიც თავისი არსით, მიუხედავად საზოგადოებრივი წყობილების ფორმისა, ყოველთვის გამოდის როგორც ქვეყნის ეკონომიკაზე ზემოქმედების და სტაბილიზაციის მიღწევის საშუალება.

ამერიკელი ეკონომისტი ე.ბურკენდის აზრით, სახელმწიფო ბიუჯეტის ერთ-ერთი თავისებურებაა ის, რომ იგი გამოდის როგორც ეროვნული ეკონომიკის მართვაზე ზემოქმედების საშუალება.¹

ინგლისელი ეკონომისტის ა.ილერსკის² და ფრანგი ეკონომისტის გ.ლაუფენბერგის³ აზრით, ბიუჯეტი წარმოადგენს ეკონომიკური განვითარების არსებით რეგულატორს.

იმავე შეხედულებებს იზიარებენ სხვა ცნობილი ეკონომისტები: კენსი, მანსენი, მაულტონი, ცეიზი, ბაკმანი, სამუელსონი, დოლანი, კემპბელი, ჰელბრეიტი და სხვები.

როგორც გავიგეთ, იმავე მოსაზრებისაა ბატონი გივი გამსახურდია, რომელსაც დაეესხებოდა ზემოთ მოყვანილი ინფორმაცია.⁴

თუ ზემოთ ჩამოთვლილი ეკონომისტები ბიუჯეტის არსის გაანალიზებით მივიდნენ დასკვნამდე, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტი აქტიურად ზემოქმედებს ეროვნული ეკონომიკის მართვაზე,

¹ Jesse Burkhead. Government budgeting, London-New-York, 1956, p.p.59-60.

² A.Ilersic. Government Finance and Fiscal policy in post-War Britain, London, 1955, p.38.

³ Henry Laufberger. Theorie economique et psychologique des Finances pylligues, Paris, 1956, p.p. 25,51.

⁴ გ.გამსახურდია. საფინანსო პოლიტიკის ძირითადი პრობლემები თანამედროვე ეტაპზე. სადოქტორო დისერტაცია. თბილისი, 1995.

ექსტრემალური ეკონომიკის პირობებში ჩვენც უშუალოდ დაერწმუნდით ამაში, რაც გვაძლევს უფლებას ბიუჯეტის მახასიათებელი ფუნქციების ნუსხას შევმატოთ კიდევ ერთი:

მეექვსე ბიუჯეტი არის ეროვნული ეკონომიკის მართვაზე ზემოქმედების საშუალება, მისი რეგულატორი და სტაბილიზატორი.

ბატონ რევაზ კაკულიას აზრით, "გარეგნულად სახელმწიფო ბიუჯეტის ეს ელემენტები (შემოსავლები, ხარჯები და სახელმწიფო კრედიტი) ღებულობენ ერთიან, მიზანმიმართულ აღსრულებით ფენომენს, რომელიც განპირობებულია სახელმწიფო ფინანსური პოლიტიკით".¹

მეშვიდე ბიუჯეტი სახელმწიფოს საფინანსო პოლიტიკის ერთდროულად ამსახველი ნაწილიცაა და განხორციელების საშუალებაც.

ეკონომიკურ ლიტერატურაში ბიუჯეტს მიაკუთვნებენ ეროვნული შემოსავლის განაწილების, საზოგადოებრივი კვლავწარმოების პროცესში სახელმწიფოს ჩარევის და სოციალურ ფუნქციებს. ეროვნული შემოსავლის განაწილების ფუნქცია ჩვენ უკვე აუსახეთ მეორე ფორმულაში "ბიუჯეტი არის სახელმწიფო შემოსავლებისა და ხარჯების ფინანსური გეგმა".

საზოგადოებრივი კვლავწარმოების პროცესში სახელმწიფო ჩარევის ფუნქცია გამოიხატება იმაში, რომ ბიუჯეტის მეშვეობით ხდება ცხოვრების პრაქტიკულად ყველა მხარის სახელმწიფო რეგულირება: ეკონომიკური ზრდის ტემპების, მეცნიერულ-ტექნიკური პროგრესის, მეურნეობის ცალკეული პერსპექტიული დარგების განვითარების და ა.შ.

სახელმწიფოს მიერ საზოგადოებრივი კვლავწარმოების პროცესში ჩარევა ხდება სუბსიდიების, კრედიტების, სახელმწიფო გრანტების და სხვა ფორმით. სახელმწიფო ხელს უწყობს წარმოებული პროდუქციის რეალიზაციას, უპირველეს ყოვლისა, როგორც ყველაზე დიდი მომხმარებელი.

სახელმწიფო ბიუჯეტი სოციალურ-კულტურულ ღონისძიებებზე გამოყოფილი ხარჯების და ამ ხარჯების წლიდან წლამდე ზრდის საშუალებით, გამოხატავს ხელისუფლების, უფრო სწორად, ამ მომენტისათვის ხელისუფლების სათავეში მყოფი პოლიტიკური ძალების, სოციალურ ორიენტაციას და, აქედან, იძენს

¹ რ.კაკულია. ფინანსების საფუძვლები, თბილისი, 1994.

პოლიტიკური კატეგორიის ფორმასაც. "სახელმწიფო ბიუჯეტი ყოველთვის წარმოადგენდა მასების კმაყოფილებისა და უკმაყოფილების ერთ-ერთ ყველაზე საერთო და ძლიერ მიზეზს".¹

თქმულიდან გამომდინარე, ბიუჯეტის მახასიათებელ ნუსხას ემატება კიდევ ორი:

მერვე ბიუჯეტი არის სახელმწიფოს მიერ საზოგადოებრივი კვლავწარმოების პროცესში ჩარევის საშუალება;

მეცხრე ბიუჯეტი ქვეყნის სოციალური ორიენტაციის ამსახველი პოლიტიკური კატეგორიაა.

უნდა ვივარაუდოთ, რომ სტაბილური ეკონომიკის სახელმწიფოებში ბიუჯეტის თავისებურებამ გამოხატული იქნეს გარკვეული, დადგენილი, მრავალჯერ აპრობირებული ფორმით, რაც პრაქტიკულად ხორციელდება სტანდარტულ გრაფებში ყოველწლიურად ახალი ციფრების ჩაწერით, რომლებიც თავისი არსით წარმოადგენს წინა წლის ციფრების კორექტირებას იმ წლის ბიუჯეტის ფაქტობრივი შესრულების მონაცემებისა და ახალი ამოცანების გათვალისწინებით. საბიუჯეტო პროცესი მიიყვანა ავტომატიზმამდე და წინა პლანზე წამოწია მისი ფორმა, გადააქცია ის პროფორმად (ანექტისმაგვარ გარკვეული კონსტრუქციის ბლანკად, სადაც საჭიროა სხვადასხვანაირი, ძირითადად, მათემატიკური გაანგარიშებებით მიღებული ციფრების ჩაწერა). ბიუჯეტის დანარჩენი მახასიათებლები, რომლებიც ბიუჯეტს წარმოადგენენ, როგორც ეკონომიკურ, პოლიტიკურ, სოციალურ და სამართლებრივ კატეგორიას, თანდათან დროის ხავსით გადაიფარა.

მხოლოდ გარდამავალი პერიოდის ექსტრემალური ეკონომიკის მწვავე პირობებში წარმოჩინდა, რომ ბიუჯეტი არა მარტო პროფორმაა, არამედ ეკონომიკური, პოლიტიკური და სამართლებრივი კატეგორიაა.

მწვავე პირობებში საბიუჯეტო პროცესებში უშუალო მონაწილეობამ დაგვანახა ბიუჯეტის ფუნქციის ახალი წახნაგები:

მეათე ბიუჯეტი სახელმწიფოებრიობის აუცილებელი ელემენტია.

რაღაც პერიოდი ქვეყანამ შეიძლება იარსებოს კონსტიტუციის, პარლამენტის, დაკანონებული სახელმწიფო საზღვრების, ეროვნული ვალუტის, წარმომადგენლობითი ორგანოს

¹ Н.Г. Чернышевский. Полное собрание сочинений, т.5, 1950, стр.44.

(პარლამენტის), შეიარაღებული ძალების, საბაჟო სამსახურის, საგადასახადო სისტემის, დროშის, გერბის, ჰიმნის და სხვათა გარეშე. საქართველომ გაიარა პერიოდი, როდესაც მას სახელმწიფოებრიობის არცერთი ეს ატრიბუტი არ ჰქონდა და სრული ჭეშმარიტება იყო სახელმწიფოს მეთაურის მიერ ქვეყნის უმაღლესი ტრიბუნიდან არაერთგზის ნათქვამი, რომ სახელმწიფოებრიობისათვის არ არის საკმარისი დამოუკიდებლობის გამოცხადება. ჩამოთვლილი ატრიბუტების გარეშე საქართველო ვერ გახდება ნამდვილი სახელმწიფო.

პარლამენტში ჩვენი მუშაობის პერიოდში დავერწმუნდით, რომ სახელმწიფოებრიობის ჩამოთვლილ ატრიბუტებსა და სიმბოლოებს შორის ერთერთი და არც თუ უკანასკნელი, არის სახელმწიფო ბიუჯეტი. ყველაფერს თავი რომ დავანებოთ, აქ ჩამოთვლილი სახელმწიფოებრიობის ელემენტების დიდი უმრავლესობა საერთოდ ვერ შეიქმნებოდა და ვერ შეასრულებდა თავის ფუნქციას მოწესრიგებული საბიუჯეტო სისტემის გარეშე.

სახელმწიფოსათვის ბიუჯეტის და მოწესრიგებული საბიუჯეტო სისტემის საჭიროება იმდენად ნათელია, რომ ჩვენს მიერ აქ მოსატანი არც იქნებოდა, რომ არა ერთი გარემოება ოთხმოცდაათიანი წლების ბოლოსათვის, როცა პრაქტიკულად ჩამოყალიბდა საქართველოს სახელმწიფოებრიობის დამადასტურებელი ყველა ელემენტი, საქართველოს მოწესრიგებელი არა აქვს საბიუჯეტო სისტემა, არ არის მეცნიერულად გაანალიზებული ამის მიზეზები და არ არის შემუშავებული საქართველოს საბიუჯეტო მოწყობის პროგრამა.

მეთერთმეტე საკუთარი ბიუჯეტი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის აუცილებელი ელემენტია. თუ რეგიონს, მხარეს, ქალაქს, რაიონს, სოფელს, დაბას, დასახლებას და ა.შ. არა აქვს საკუთარი ბიუჯეტი, ის ვერ იქნება ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული.

ეს დებულება წინამდებარე წიგნის საგანია და დაწერილებით განიხილება მის შემდეგ თავებში.

მეთორმეტე - ბიუჯეტი ასახავს ქვეყანაში დემოკრატიის ხარისხს. ეს დებულებაც ჩვენი კვლევის საგანია, იმდენად, რამდენადაც საქართველოს საბიუჯეტო მოწყობის პროგრამის შემუშავებისთვის შემოთავაზებული მოდელის ავ-კარგიანობის საზომი უნდა გახდეს. ბიუჯეტის დემოკრატიულობის ხარისხი ვერდნობა

იმას, რომ საბიუჯეტო სახსრები ხალხის (რეგიონალური ბიუჯეტისათვის რეგიონის მაცხოვრებლების) საკუთრებაა და საბიუჯეტო სისტემა უნდა უზრუნველყოფდეს მესაკუთრების (ხალხის, მაცხოვრებლების) კონსტიტუციურ უფლებას მიიღონ მონაწილეობა სახსრების აკუმულირების საშუალებების (გადასახადების განაკვეთები, სესხები და ა.შ.) დადგენაში, საბიუჯეტო ფონდის განკარგვაში და ხარჯების გაწევის კონტროლში.

აღრე, საქართველოს ბევრ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულს არ ჰყავდა წარმომადგენლობითი ორგანო და გამგებლებს არ ჰქონდათ უფლება თაყად შეემუშაებინათ და დაემტკიცებინათ ადგილობრივი საფინანსო გეგმა (თაყად განსაჯეთ, რამდენად შეიძლება ასეთ შემთხვევაში მას ბიუჯეტი ეწოდოს), მაგრამ იმავე დროს ჰქონდათ რეგიონის სახსრების განკარგვის უფლება და "თავისთავსაყე აბარებდნენ" ასეთი "ბიუჯეტის" ანგარიშს.

და ბოლოს, მეცამეტე - ბიუჯეტი განსაზღვრავს სუვერენიტეტის დონეს.

ეს დებულება შეიძლება განხილული იქნეს ორ, საერთო სახელმწიფოებრიყ და ადგილობრიყ სიბრტყეში.

ცნობილია, რომ "მუსიკას უკვეთავს ის, ვინც იხდის მის საფასურს".

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი დამოუკიდებელია, სუვერენულია. ამის დასტურია ის, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტს ამტკიცებს უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო პარლამენტი. ამაყე დროს, არაყისთვის არ წარმოდგენს საიდუმლოებას, რომ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის სტაბილურობას და დაბალანსებას უზრუნველყოფს მსოფლიო ბანკი და საერთაშორისო საყალუტო ფონდი. საყსებით ნორმალური მოვლენაა, რომ ეს ორგანიზაციები თავის ნამდვილად კეთილშობილურ და საქართველოსათვის სასარგებლო მისიას ახორციელებენ საქართველოს მიმართ წამოყენებული მოთხოვნებისა და პირობების ფარგლებში. ქართველ მეწარმეთა და პოლიტიკოსთა გარკვეულ წრეებს ეს პირობები საქართველოს სუვერენიტეტის ხელყოფად მიაჩნიათ. წარმოქმნილი უთანხმოება ობიექტურ ანალიზს მოითხოვს, კერძოდ, იმ ზღვარის დადგენას, რომლის ზემოთ მსოფლიო ბანკის და საყალუტო ფონდის მოთხოვნების შესრულება ბღალავს სახელმწიფო ბიუჯეტის სუვერენულობას.

კანონით ავტონომიური რესპუბლიკებისა და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტები დამოუკიდებელი არიან. ადგილობრივი ბიუჯეტების ფორმირება ხდება ცენტრალური ბიუჯეტისა და ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებლად. ცენტრალურ ბიუჯეტსა და ხელისუფლებას არ ბარდება მათი შესრულების ანგარიში. უფრო მეტიც, ვინაიდან ცენტრალური ხელისუფლება არ ადგენს, არ განიხილავს და საერთოდ არ ცნობს ისეთ ეკონომიკურ კატეგორიას, როგორცაა საქართველოს ნაერთი (ეროვნული, კონსოლიდირებული) ბიუჯეტი. უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო - პარლამენტი არ არის ინფორმირებული ადგილობრივი ბიუჯეტების თაობაზე სავალდებულო შეტყობინების დონეზეც კი.

აქედან შეიძლება იმ დასკვნის გაკეთება, რომ ავტონომიური რესპუბლიკებისა და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ერთი ნაწილი ობიექტურად, ადგილობრივი პირობებიდან გამომდინარე (მაგალითად, მაღალმთიანი რეგიონები), საკუთარი საშუალებებით ვერ უზრუნველყოფენ აუცილებელი ხარჯების (განათლება, ჯანმრთელობის დაცვა, სოცუზრუნველყოფა, კომუნალური მეურნეობა, გზების მოწესრიგება, კულტურა, სპორტი და ა.შ.) გაწევას. ამისათვის არსებობს ტრანსფერტებისა და ცენტრალური ბიუჯეტიდან სესხების ინსტიტუტი.

როგორც ტრანსფერტის შინაარსიდან ჩანს, იგი უნდა წარმოადგენდეს დახმარებას გამონაკლისის ფორმით.

პრაქტიკულად ტრანსფერტი ადგილობრივი ბიუჯეტის მთავარი და არსებითი წყაროა. თუ ამას დაუმატებთ, რომ დღევანდელ საქართველოში ტრანსფერტი გამონაკლისი კი არაა, წესია (1997 წელს ცენტრალური ხელისუფლებიდან ტრანსფერტი მიიღო 61 ადგილობრივი საბიუჯეტო სუბიექტიდან ორმოცდათექვსმეტმა და თანაც პრაქტიკულად ყველა ტრანსფერტი მიზნობრივი იყო და ტერიტორიულ ერთეულებს არ ჰქონდათ მათი გამოყენების უფლება თავისი შეხედულებისამებრ), გამოდის, რომ ადგილობრივი ბიუჯეტები დამოუკიდებელი კი არაა, საგრძნობლად დამოკიდებული ყოფილან ცენტრალური ბიუჯეტისაგან.

ადგილობრივი ბიუჯეტების დამოუკიდებულობის ხარისხს დაბლა სწევს ისიც, რომ არ არის მკვეთრად გამიჯნული მართვის (შესაბამისად დაფინანსების) სფეროები ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებსა და ბიუჯეტებს შორის, ერთმანეთს კვეთენ როგორც შემოსავლების მობილიზების, ისე ხარჯვის გზები.

საბიუჯეტო პროცესი შედგება ბიუჯეტის შედგენის, განხილვის, დამტკიცების, შესრულების და ანგარიშის ჩაბარება-დამტკიცების ეტაპებისაგან.

სახელმწიფო სახსრები ხალხის (ამომრჩევლების, გადასახადების გადამხდელების, იმ ტერიტორიის, რომლის ბიუჯეტზეცაა ლაპარაკი, მოსახლეობის და ა.შ.) საკუთრებაა და უნდა განიკარგებოდეს ხალხის (დემოსის) მიერ. აქედან, საბიუჯეტო თანხების განკარგვის უფლება არ უნდა იქნეს უზურპირებული არც ერთი ადამიანის, არც ადამიანთა ჯგუფის, არც ხელისუფლების ერთი რომელიმე შტოსა და უწყების ხელში და მთელი ეს პროცესი მაქსიმალურად გამჭვირვალე უნდა იყოს.

მსოფლიო პრაქტიკაში დამკვიდრდა საბიუჯეტო პროცესის ერთიანი, უნიფიცირებული ფორმა, რომელიც მიღებულია პლანეტის პრაქტიკულად ყველა ქვეყანაში, რომლითაც ბიუჯეტის განმკარგავთა სანდოობის კონტროლის პროცესი ხორციელდება უნიფიცირებული ფორმით: აღმასრულებელი ხელისუფლება ადგენს მომავალი ბიუჯეტის კონცეპციას - წარმომადგენლობითი ხელისუფლება განიხილავს, საჭირო შემთხვევაში შეაქვს კორექტივები და ამტკიცებს; აღმასრულებელი ხელისუფლება ადგენს და განსახილველად წარუდგენს საკანონმდებლო ხელისუფლებას ბიუჯეტის პროექტს - საკანონმდებლო ხელისუფლება განიხილავს და ამტკიცებს მას კანონის ფორმით; აღმასრულებელ ხელისუფლებას შემოაქვს წარმომადგენლობით ხელისუფლებაში დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებების პროექტი და ამის საჭიროების დასაბუთება - წარმომადგენლობითი ხელისუფლება ამტკიცებს (ან არ ამტკიცებს) ცვლილებებს; აღმასრულებელ ხელისუფლებას შემოაქვს საკანონმდებლოში (წარმომადგენლობითში) ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში საკანონმდებლო ხელისუფლება ამტკიცებს მას. ასე ხდება ხელისუფლების დაბალანსება და ხორციელდება ურთიერთკონტროლი. თუ ხელისუფლების შტოები ვერ შეთანხმდნენ ბიუჯეტის თაობაზე (აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ ვერ წარმოადგინა წარმომადგენლობითი ხელისუფლების მოსაწონი ბიუჯეტის პროექტი), ქვეყანაში იქმნება ხელისუფლების კრიზისი, რომელსაც, ზოგიერთი ქვეყნის კანონმდებლობით, ეწირება ხელისუფლების რომელიმე შტო ან ორივე ერთად. ეს კიდევ ერთხელ ადასტურებს წინა თავში მოყვანილ ბიუჯეტის განმარტებებს იმის

თაობაზე, რომ ბიუჯეტი სახელმწიფოებრიობის და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის არსებობის აუცილებელი ელემენტია.

მეორე, საჯაროობის მხარე, ჩვეულებრივ ხორციელდება ბიუჯეტის, შესრულების ანგარიშის გამოქვეყნებით და კამათის გაშუქებით პრესის, ტელევიზიისა და რადიოს მეშვეობით.

ახალ საქართველოში ბიუჯეტის ფორმირების, განხილვის, დამტკიცების, შესრულების, შესრულების კონტროლის და ანგარიშის ჩაბარების პროცესი თავიდანვე დამკვიდრდნ მსოფლიო სტანდარტების დონეზე. წუნი არ ეთქმის საჯაროობასაც, პირიქით, სხვა ქვეყნებისათვის იშვიათია ბიუჯეტის თაობაზე საპარლამენტო კამათის მთლიანად გადმოცემა ტელევიზიით და რადიოთი, რასაც ადგილი აქვს საქართველოში.

მანამდე, ანუ სანამ ლეგიტიმური ახალი პარლამენტი შეუდგებოდა თავის საქმიანობას (1992 წლის ნოემბერში გაიმართა პირველი სხდომა) და აქედან კიდევ რაღაც დროის შემდეგ, სანამ ხელისუფლება დაიწყებდა სახელმწიფო მოწესრიგების პროცესებს, ქვეყანაში საბიუჯეტო ქაოსი სუფევდა. რამდენადაც ამ ქაოსის შიგნით მყოფი, ჩვენ შეიძლება ვერ აღმოეჩნდეთ ობიექტურნი, მივიწოდოთ პროცესებზე გარედან დამკვირვებელი მეცნიერის შეფასებას:

”1) ბიუჯეტის შიგნით გამოიყოფოდა საგანგებო შემოსავლებისა და ხარჯების ჯგუფი, ან მუშავდებოდა განსაკუთრებული საგანგებო ბიუჯეტი, ნაერთი სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმით, რომელიც ფაქტობრივად სახელმწიფო ბიუჯეტს არ წარმოადგენს პრაქტიკაში ცნობილი სტრუქტურების მიხედვით იგი საწყისი საფეხური ფორმანამდვილ სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენაზე გადასასვლელად;

2) იქმნებოდა სპეციალური, ბიუჯეტგარეშე ფნდები;

3) სახელმწიფო საწარმოებთან იქმნებოდა ეგრეთწოდებული მიერთებული და ავტონომიური სპეცბიუჯეტები;

4) ფალობდებოდა სპეციალური საშუალებები და იქედან გაიცემოდა საბიუჯეტო თანხები;

5) ბიუჯეტიდან ხარჯების ნაწილი ”საგანგებო ხარჯები” იფარებოდა ”საგანგებო შემოსავლებით” (სესხები და შემოწირულობანი) და არ ფიქსირდებოდა ბიუჯეტში.

სახელმწიფო სესხებით "საგანგებო ხარჯების" დაფარვა საშუალებას აძლევდა სახელმწიფოს საგანგებო ხარჯები დაეფარა ისე, რომ გადამხდელს არ ეგრძნო მაშინვე აღნიშნული მოვლენების სიმძიმე, მაგრამ იგივე სესხები მოითხოვდა ბოლოს და ბოლოს გადასახადების გაზრდას. სახელმწიფო ბიუჯეტში ნაჩვენები სპეციალური ანგარიშების სალდო, თავის მხრივ, ასუსტებდა მრავალათასიან ფინანსურ ოპერაციებზე ფინანსურ კონტროლს, ამასთანავე ხელოვნურად რთულდებოდა ამ ოპერაციების მიხედვით ანგარიში და ანგარიშიანობა და ამით იქმნებოდა შესაძლებლობები დამალული ვოფილიფო დახარჯული თანხების წყაროები და დანიშნულება; აღნიშნულს ემატებოდა ისიც, რომ სახელმწიფო საწარმოებისა და ორგანიზაციების (ქარხნები, ფაბრიკები, საკრედიტო და სადაზღვევო დაწესებულებანი) მნიშვნელოვან ნაწილზე არ ვრცელდებოდა ბიუჯეტური რეჟიმი, ვინაიდან სახელმწიფო საწარმოებისა და ორგანიზაციების ფინანსური ოპერაციები ბიუჯეტში აისახებოდა სალდობრივი თანხებით, რაც მნიშვნელოვნად ასუსტებდა ფინანსურ კონტროლს. გარდა ამისა, ბიუჯეტის ერთიანობისა და სისრულის პრინციპები ირღვეოდა იმითაც, რომ გარკვეული მიზნისათვის იხარჯებოდა თანხები, რომლებიც ბიუჯეტით არ იყო გათვალისწინებული ან აჭარბებდა ნუსხით გათვალისწინებულ ხარჯებს. ხშირად საბიუჯეტო წლის განმავლობაში დგებოდა დამატებითი ხარჯთაღრიცხვები, რომლებიც არ იყო გათვალისწინებული ბიუჯეტით. აღნიშნული ხარჯთაღრიცხვების მეშვეობით იქმნებოდა, საზოგადოებრივი მოთხოვნილებების საწინააღმდეგოდ, პირობები ფინანსური რესურსების არამიზნობრივი გამოყენებისათვის... დარღვეული იყო ბიუჯეტის რეალობის პრინციპი და საერთოდ ბიუჯეტის რეალობის შეგრძნებაც".¹

აქ მოყვანილი ეს ვრცელი ციტატა მოგვაგონებს სხაპა-სხუპით წარმოთქმულ რეპორტაჟს კატასტროფის ადგილიდან. ჩვენ, ამ კატასტროფაში უშუალოდ მოხვედრილები, რაღაც დროის

¹ გ.გამსახურდია. საქართველოს საფინანსო პოლიტიკის ძირითადი პრობლემები თანამედროვე ეტაპზე. სადოქტორო დისერტაცია. თბილისი, 1995.

მონაკვეთში ეკიპაჟის წევრებიც, შეიძლება რამდენადმე სხვაგვარად ვაფასებდეთ მოვლენებს, იქნებ იქ, სადაც ადანაშაულებენ კაპიტანს "ტიტანიკის" დაღუპვაში და ათასობით ადამიანის სიცოცხლის მოსწრაფვაში, ვხედავდეთ ვირტუოზულ მის პროფესიონალიზმს, რომელმაც სხვა ათასობით ადამიანის სიცოცხლე გადაარჩინა. კატასტროფისას სხვა. ფორს-მაჟორის შეფასებები და შეხედულებანი მოქმედებენ!

ერთ რამეში კი მოლიანად ვეთანხმებით ციტატის ავტორს ეს არ იყო ბიუჯეტი და რამდენადაც ჩვენი ამოცანა არ არის წარსულის გამოძიება უპრიანია ამნისტიციის მახვილით გორდიეს კვანძის გაჭრა და გზის გაგრძელება.

ბიუჯეტი დროსთან მჭიდროდ დაკავშირებული აქტია და, აქედან, დროის ფაქტორი ერთ-ერთი უმთავრესია, რომელიც განსაზღვრავს მის ლეგიტიმურობას.

თუ შევთანხმდებით, რომ ის, რაც იყო 1992 წლის ნოემბრამდე (ახალი პარლამენტის მუშაობის დაწყებამდე) იყო ბიუჯეტური ქაოსი და განვიხილავთ საბიუჯეტო პროცესს ამ პერიოდიდან კონსტიტუციის მიღებამდე (1995 წლის 24 აგვისტო) მონაკვეთში, ქართველ კანონმდებლებს დამტკიცებული აქვთ:

1. საქართველოს 1993 წლის I კვარტლის სახელმწიფო ბიუჯეტი (1993 წლის 28 იანვარი);
2. საქართველოს 1994 წლის I კვარტლის სახელმწიფო ბიუჯეტი (1992 წლის 17 თებერვალი);
3. საქართველოს 1994 წლის IV კვარტლის ბიუჯეტი (1994 წლის 28 ოქტომბერი).
4. საქართველოს 1995 წლის ბიუჯეტი (1995 წლის 11 იანვარი).

განსაზილველი პერიოდი, როგორც აქ მოყვანილი ნუსხიდან ჩანს, აღსანიშნავია იმით, რომ ვერც მთელ საბიუჯეტო პერიოდს მოიცავდა და ვერც ვერასოდეს იქნა მიღებული საბიუჯეტო პერიოდის დადგომამდე. აგრეთვე ნიშანდობლივია, რომ პარლამენტს ამ პერიოდში არასოდეს მოუსმენია ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში. ასეთი ქაოტური მდგომარეობის გამამართლებელ არგუმენტთაგან ყველაზე წონადი იყო ის, რომ ქვეყანას არ ჰქონდა ეროვნული ვალუტა და ადგილი ჰქონდა ჰიპერინფლაციას. დილით მიღებული ბიუჯეტი საღამოს უკვე არარეალური იყო, ხოლო მეორე, გამოქვეყნების დღეს, მაკულატურა.

ამრიგად, ჩვენ უფრო მართალი ვიქნებით, თუ მივიჩნევთ საქართველოში საბიუჯეტო სისტემის აღდგენის დღედ კონსტიტუციის მიღების დღეს და საბიუჯეტო ათვლების წერტილად, რამდენადმე უფრო ნორმალური, 1995 წლის ბიუჯეტს.

მართლაც, საქართველოს საბიუჯეტო სტატისტიკის პირველ პოზიციად დაკანონდა 1995 წლის საბიუჯეტო სტატისტიკური მონაცემები.

სამწუხაროდ, აქ არ დამთავრებულა პროცესუალური დარღვევები - 1996 წლის ბიუჯეტი მიღებული იქნა იმ წლის 9 თებერვალს, ე.ი. საბიუჯეტო წლის დადგომიდან 40 დღის შემდეგ; იგივე განმეორდა 1997 წლის 21 თებერვალს და მხოლოდ 1998 წლის ბიუჯეტი იქნა ბოლოს და ბოლოს მიღებული ვერ კიდევ საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე, 1997 წლის 12 დეკემბერს.

ბიუჯეტის დროული მიღება საქართველოს საბიუჯეტო პროცესის საპროცესუალურო ნაწილში შეიძლება ეტაპობრივ მოვლენად ჩაითვალოს, რომლის შემდეგ დგება საბიუჯეტო პროცესის ტექნოლოგიისა და ტექნიკის პუნქტუალურობის დაცვის ახალი ეტაპი, რომლის პირობები კანონის "საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებების" მიხედვით, საკმაოდ მკაცრია:

1. ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე 10 თვით ადრე - ფინანსთა სამინისტრომ, ეკონომიკის სამინისტრომ, სახელმწიფო სტატისტიკის დეპარტამენტმა უნდა შეადგინონ ქვეყნის სოციალურ ეკონომიკური განვითარების პროგნოზი, ფინანსური რესურსების ნაერთი ბალანსი და განსაზღვრონ საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებანი;

2. ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე შეიდნახევარი თვით ადრე - შესაბამისმა სამინისტროებმა და უწყებებმა უნდა წარუდგინონ საქართველოს პრეზიდენტს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების და ბიუჯეტის პროექტის ძირითადი მაჩვენებლები;

3. მიმდინარე საბიუჯეტო წლის 1 ივნისამდე ბიუჯეტის პროექტის ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები უნდა გადაეცეს პარლამენტს;

4. მიმდინარე საბიუჯეტო წლის 1 ივნისიდან 1 ივლისამდე - პარლამენტის კომიტეტებმა უნდა განიხილონ პროექტის ძირითადი მიმართულებები და მოამზადონ დასკვნები,

რომლებიც შესაბამისი წინადადებებისა და შენიშვნების სახით უნდა გაეგზავნოს პრეზიდენტს;

5. მიმდინარე საბიუჯეტო წლის 15 სექტემბრამდე ფინანსთა სამინისტრომ უნდა მოამზადოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის პროექტი და წარუდგინოს პრეზიდენტს;

6. საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე 3 თვით ადრე - პრეზიდენტმა უნდა წარუდგინოს პარლამენტს ბიუჯეტის შესახებ კანონი დასამტკიცებლად;

7. ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე - პარლამენტმა უნდა განიხილოს ბიუჯეტის კანონპროექტი და დაამტკიცოს ის;

8. ყოველკვარტალურად, საბიუჯეტო წლის განმავლობაში - პარლამენტის კომიტეტებმა უნდა განიხილონ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების პროცესი;

9. საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან არა უგვიანეს 3 თვისა - საქართველოს პრეზიდენტმა უნდა წარუდგინოს პარლამენტს ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში;

10. მთავრობის ანგარიშის წარდგენიდან არა უგვიანეს ორი კვირისა - კონტროლის პალატამ უნდა წარუდგინოს პარლამენტს მოხსენება სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ გამომდინარე მთავრობის ანგარიშიდან;

11. მთავრობის ანგარიშის წარდგენიდან არა უგვიანეს 45 დღეში - პარლამენტმა უნდა განიხილოს ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში და დაამტკიცოს ან არ დაამტკიცოს ის.

საბიუჯეტო პროცესის ასეთი პუნქტუალური გაწერა და ასევე მისი პუნქტუალურად შესრულება დადგენილ ვადებში ჩამოყალიბდა მრავალწლიანი საბიუჯეტო პრაქტიკის პირობებში და საყოველთაო ხასიათი მიიღო. ბუნებრივია, რომ ასეთი, დროში მკაცრი გრაფიკების მიღება და რაც მთავარია, მისი განუზრელი დაცვა, ავტომატიზმამდე მიყვანა, უზრუნველყოფს ბიუჯეტის მაღალ ხარისხს და ადასტურებს ქვეყნის საბიუჯეტო კულტურას. იმავე დროს, ასეთი გრაფიკი აძლევს საბიუჯეტო პროცესში მონაწილე ყველა პირს საკმარის დროს, რათა მან ქმედითი მონაწილეობა მიიღოს ბიუჯეტის შედგენის, შესრულებასა და შესრულების კონტროლში. იმავე დროს, დროის მკაცრი ჩარჩოები საშუალებას იძლევა დაცული იქნეს მონაწილეობის თანმიმდევრობა იმდენად, რამდენადაც მომდევნო პროცესში მონაწილე პირი ვერ შეასრულებს, ან სათანადოდ ვერ

შეასრულებს თავის მოვალეობას, თუ დადგენილ ვადაში არ მიიღო მის წინა პირისაგან სათანადო მასალები და ასევე დათქმულ ვადაში არ გადასცა მომდევნოს.

აქ შეიძლება გამოვიყენოთ გამოთქმა "დაგვიანება სიკვდილის ტოლია", რამდენადაც დაგვიანებული ბიუჯეტი - მკვდარი ბიუჯეტია.

საქართველოს ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების პროცესუალურ გრაფიკს, ფინანსთა სამინისტროსადმი და კონტროლის პალატისადმი ანგარიშგების წარდგენის წესს, ვადასა და ფორმას განსაზღვრავს ფინანსთა სამინისტრო.

ექსტრემალური ეკონომიკის პირობებში სწრაფვამ ყველანაირი ხერხებით უზრუნველყოთ ბიუჯეტის როგორც ასეთის მიღება, ვერ შეიძუშავა საბიუჯეტო პროცესში მონაწილე პირის პასუხისმგებლობის გრძნობა პროცესის თითოეული ეტაპის მიმართ. ამის შედეგად, ბიუჯეტის მიღების უკანასკნელ ეტაპზე და ხშირად მისი მიღების შემდეგ "ჩხუბის შემდეგ ხელებს იქნევენ" ისინი, ვინც თავის დროზე ხელიდან გაუშვა შესაძლებლობა და ვალდებულებაც მონაწილეობა მიეღო ბიუჯეტის ფორმირებაში.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროში წარმოდგენილ აფხაზეთის და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების მიერ წარმოდგენილი 1998 წლის ბიუჯეტის შესრულების 61 ანგარიშ-სუბიექტიდან საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლების ნაწილში ბიუჯეტი გადაჭარბებით შეასრულა 17 საბიუჯეტო სუბიექტმა. მათგან ოთხმა, შესაბამისად, გადააჭარბა ბიუჯეტი ხარჯვის ნაწილშიც.

არაა გამორიცხული, რომ 1999 წლის საკმაოდ მკაცრი ბიუჯეტიც გადაჭარბებით შესრულდეს.

საქართველოს კანონში "საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ" (მუხლი 12. ბიუჯეტის დაფინანსება) დაწერილებითაა განხილული "ქცევა" ისეთი დისბალანსისას, როცა ხარჯები ამეტებს შემოსავლებს (დეფიციტი) და არაფერია ნათქვამი ისეთ შემთხვევაზე, როცა ფაქტიური შემოსავალი ჭარბობს დაგეგმილ ხარჯებს. ამ მოვლენას კანონში დეფინიციაც კი არ აქვს.

საქართველოს კანონში "ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ" (მუხლი 12. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილი

ხარჯები) პირდაპირ მითითებულია, რომ "ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები უფლებამოსილი არიან განახორციელონ მხოლოდ ის ხარჯები, რომლებიც ჩადებული და ასახულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტში".

გამოდის, რომ 1998 წელს აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას კანონდარღვევით უწარმოებია თითქმის 5,5 მილიონი ლარის, ქ.ფოთს – 1.6 მილიონზე მეტი, ქ.რუსთავს – თითქმის 2,8 მილიონი ლარის და სიღნაღის რაიონს – 72 ათასი ლარის ხარჯები.

1998 წლის 15 ნოემბრის არჩევნების შემდეგ, როცა დაფიქსირდა ათასზე მეტი ბიუჯეტი, ასეთ კანონდამრღვევთა რიცხვი საგრძნობლად იმატებს.

იმავე დროს, მოქმედი კანონმდებლობით, თვითმმართველობის ორგანოები უფლებამოსილი არიან დამოუკიდებლად განკარგონ თავისი ბიუჯეტი.

კანონთა შორის წინააღმდეგობის დასაძლევად, ალბათ, კანონის ძალითვე უნდა დადგენილი იქნეს, რომ თვითმმართველობის ორგანოებს ნამეტი შემოსავლის გახარჯვა საბიუჯეტო წლის განმავლობაში შეუძლიათ მხოლოდ ბიუჯეტში შესაბამისი ცვლილებების შეტანის გზით, ხოლო აუთვისებელი შემოსავალი გადადის შემდეგი წლის ბიუჯეტში როგორც წინა წლის ნაშთი და საბიუჯეტო ბალანსში ფიქსირდება შემოსავლის ნაწილში.

გარდამავალ საბიუჯეტო ნაშთს, განსაკუთრებით სოფლის ტიპის საკრებულოებისათვის, სადაც ხარჯი თევების მიხედვით პროპორციურია და შემოსავლების დიდი ნაწილი პერიოდული (შემოდგომაზე), სხვა ფუნქციონალური დატვირთვაც აქვს და შეიძლება თავიდანაც დაიგეგმოს (გეგმიური ნაშთი).

ამ საკითხს იმდენი ნიუანსი ახლავს, რომ მართებულია შემოღებული იქნეს ცალკე კანონი "საბიუჯეტო დაფიციტის, ნამეტი შემოსავლების და საბიუჯეტო ნაშთის შესახებ".

გასული წლების საბიუჯეტო პრაქტიკამ დაგვანახა, რომ "ტრანსფერტების შესახებ" კანონთან ერთად საჭიროა, აგრეთვე, გვექონდეს კანონი "საბიუჯეტო სესხების შესახებ".

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპის ქარტია (მუხლი 9) ითვალისწინებს, რომ "ინვესტიციების ფინანსირებისათვის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს, კანონის შესაბამისად, ხელი უნდა მიუწვდებოდეს კაპიტალის ეროვნულ ბაზართან".

შემოსავლის ეს ფორმა ასახულია კანონში "საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ" (მუხლი

21.2. საქართველოს ცენტრალური ბიუჯეტის შემოსავალი და მუხლი 30.5 – აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების შემოსავალი) შემდეგი ფორმით: "3) სესხის, დეპოზიტის, ვექსილისა და სხვა პროცენტები" და (16.3 მუხლში): "3. საბიუჯეტო სესხი აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების გადაწყვეტილების საფუძველზე შეიძლება გამოიყოს ყველა ღონის ბიუჯეტს. უკან დაბრუნების პირობით, ბიუჯეტის შესრულების პროცესში დროებით წარმოქმნილ სიმძლევებთან დაკავშირებით მიმდინარე ხარჯების დასაფინანსებლად".

ასეთი ფორმით ის არ ასახავს ევროპის ქარტიის რეკომენდაციებს იმის თაობაზე, რომ "მუნიციპალური წარმონაქმნების ხელისუფლების ორგანოებს აქვთ უფლება აიღონ მოკლევადიანი კრედიტები კომერციულ ბანკებში საკუთარი რესურსების ხარჯზე თავის წარმომადგენლობითი ხელისუფლების ორგანოს გადაწყვეტილებით. სადაც განისაზღვრება ხელისუფლების აღმასრულებელი ორგანოს მიერ ბანკთან დადებული ხელშეკრულების პირობები კრედიტის მიღებისა და დაფარვისა".

ბუნებრივია, რომ ასეთი ღონისძიებანი და პროცედურები არ შეიძლება განხორციელდეს, თუ აქ არ განხორციელდა სახელმწიფო რეგულირება შესაბამისი საკანონმდებლო აქტის ფორმით.

საქართველოს კონსტიტუციის 93.4 მუხლის შესაბამისად, "თუ პარლამენტმა ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე ვერ მოახერხა ბიუჯეტის მიღება, სახელმწიფოს მიერ ადრე ნაკისრ ვალდებულებათა შესასრულებლად აუცილებელი ხარჯები დაიფარება წინა წლის ბიუჯეტის მიხედვით".

კონსტიტუციის ეს ნორმა ასახავს ჰპოულობს საქართველოს კანონის "საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ" მე-15.6 მუხლში: "ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში ყველა ღონის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებს უფლება აქვთ ადრე ნაკისრ ვალდებულებათა შესასრულებლად აუცილებელი ხარჯები გასწიონ თვეში წინა წლის ბიუჯეტის ფაქტიური მოცულობის ერთი მეთორმეტედის ოდენობით მიღებული შემოსავლების ფარგლებში".

პრაქტიკამ გვიჩვენა, რომ ბიუჯეტის დაგვიანების მიზეზი, უმეტეს შემთხვევაში, საგადასახადო, საბიუჯეტო, საეკონომიკო და, საერთოდ, საფინანსო კრიზისებია, რომელთა სალიკვიდაციოდ, როგორც წესი, სწორედ "უბიუჯეტო" თვეებში ტარდება საგანგებო

ლონისძიებანი. რომლებიც მოითხოვენ საგანგებო ხარჯებს. ასე მაგალითად, პარლამენტის გადაწყვეტილებით, 1999 წლის ბიუჯეტში გადმოტანილი იქნა 1998 წლის პენსიონერების, პედაგოგების, სამართალდამცავი ორგანოების მუშაკების და ა.შ. ხელფასების დავალიანება 145 მილიონი ლარის ოდენობით. იმ პირობით, რომ ამ დავალიანების დაფარვა პრიორიტეტული იქნებოდა 1999 წლის დასაწყისის საბიუჯეტო ხარჯებში.

მეორეს მხრივ, თუ მტკიცედ იქნება დაცული კანონის "საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ" მუხლი 15.6. შეუძლებელი იქნება ხელისუფლების გადაწყვეტილებით აღებული ამ ვალდებულების შესრულება.

რამდენადაც ასეთი შეუსაბამობანი კელავაც შეიძლება განმეორდეს, ბიუჯეტების სხვადასხვა დონეებში. საჭიროდ მიგვაჩნია "უბიუჯეტო თვეებში" ბიუჯეტიდან ხარჯების გაღების საკითხი დარეგულირდეს სპეციალური საკანონმდებლო აქტით.

საკალუტო კრიზისის შედეგად, შეირყა ლარის როგორც საბიუჯეტო საზომი ერთეულის ფუნქცია. შემოტანილი ბიუჯეტი გახდა შესაცვლელი და პარლამენტი იძულებული გახდა დაებრუნებინა კანონპროექტი აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის.

აქ არ შეეუდგებოთ საკალუტო კრიზისის მიზეზების გარკვევას. ჩვენი და ჩვენი კოლეგების შეხედულებანი ამ საკითხზე მოცემულია საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის ნაშრომში "საკალუტო კრიზისი. ლარის დეველუაციის მიზეზები და მოსალოდნელი შედეგები".¹

ჩვენის მხრივ მხოლოდ დაუმატებლად, რომ კრიზისულმა მოვლენებმა შეაფერხა და ისევ უკან დასწია ქვეყანაში საბიუჯეტო პროცესი და საბიუჯეტო დისციპლინა.

1999 წლის ბიუჯეტი პარლამენტმა მიიღო მარტის ბოლოს. არა იმიტომ, რომ მოსაწონი იყო, არამედ იმიტომ, რომ უბიუჯეტობას ცუდი ბიუჯეტი სჯობია.

¹ საკალუტო კრიზისი. ლარის დეველუაციის მიზეზები და მოსალოდნელი შედეგები. - "ეტრათი". თბილისი, 1999.

პროფესორ გივი გამსახურდიამ დააფიქსირა, რომ ექსტრემალური ეკონომიკის პირობებში "პარლამენტის უმრავლესობა ბიუჯეტის ელემენტარულ საკითხებში უცოდინარობას იჩენს, განხილვა ფორმალურ ხასიათს ატარებს. პარლამენტის უფლებრივი შესაძლებლობანი გამოუყენებელი რჩება ელემენტარულად პარლამენტის უუნარობის გამო, თუნდაც რაიმე ალტერნატიული წინადადების საქმეში".

ასეთს მართლაც კქონდა ადგილი. მაგრამ ეს არ იყო კერძო შემთხვევა - არც ერთ ქვეყანაში არ ყოფილა, არ არის და არც არასოდეს იქნება მთლიანად პროფესიონალი ეკონომისტებით დაკომპლექტებული პარლამენტი. ეს გარემოება არ ათავისუფლებს "დილუტანტ" დეპუტატებს მოვალეობისაგან არსებითად განიხილონ პარლამენტში შემოტანილი ბიუჯეტის პროექტი და მისი დამტკიცებით (ან არდამტკიცებით) პასუხისმგებლობა აიღონ მოქალაქეთა წინაშე იმის თაობაზე, რომ ისინი საზრიანად და ხალხის ინტერესებში განსაზღვრავენ ბიუჯეტში თანხების მოზიდვის წესს და ამ წლის ამ კონკრეტულ ბიუჯეტში საუკეთესოდ და ოპტიმალურადაა გათვალისწინებული სახელმწიფო ფულადი სახსრების ხარჯვა.

საბიუჯეტო სისტემის აქილევსის ქუსლად რჩებოდა ის, რომ აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებას შორის თანაბარი პასუხისმგებლობა (ერთი ამზადებს, მეორე ამტკიცებს) ფაქტობრივად წარმოადგენდა დისბალანსს - აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ "კარგად იცოდა", რა შემოკქონდა პარლამენტში დასამტკიცებლად, იმდენად, რამდენად ბიუჯეტის პროექტზე ნამუშევარი იყო ფინანსთა, ეკონომიკის და სხვა სამინისტროები, დეპარტამენტები, უწყებები, რამდენიმე ასეული სპეციალისტი, მაშინ, როდესაც პარლამენტარებმა ხშირად "არ იცოდნენ", თუ რას დაამტკიცებდნენ. ამ მუდმივმა პრობლემამ განსაკუთრებით იჩინა თავი ამერიკაში პრეზიდენტ ნიქსონის დროს, როცა პრეზიდენტი სარგებლობდა რა კონგრესმენების ეკონომიკურ საქმეებში ჩაუხედაობით, მათ თავს ახვევდა საკუთარ ნებას, კონგრესმენთათვის მიუღებელ გადაწყვეტილებებს.

აშშ-ს კონგრესმა შემოიღო ახალი საკანონმდებლო აქტი, რომლითაც საბაზისოდ ჩაითვალა არა აღმასრულებელი

ხელისუფლების მიერ შემოტანილი ბიუჯეტის პროექტი, არამედ თავადაც წარმოადგენდა საკუთარ პროექტს.

ბუნებრივია, რომ ბიუჯეტის მომზადებისას კონგრესს დასჭირდებოდა პროფესიონალებისაგან დაკომპლექტებული ფინანსთა სამინისტროს მსგავსი ორგანოს კონსულტაციები. ასე შეიქმნა კონგრესის საბიუჯეტო ოფისი.

საქართველო იმ იშვიათი ქვეყნების რიცხვს ეკუთვნის, სადაც პარლამენტთან, 1998 წლის მარტში, ჩამოყალიბდა და ფუნქციონირებს საბიუჯეტო ოფისი.

საქართველოს საბიუჯეტო ოფისის მთავარი მიზანია უზრუნველყოს პარლამენტი საფინანსო, საბიუჯეტო და სხვა ეკონომიკური სახის ანალიტიკური ინფორმაციით. საბიუჯეტო ოფისი ამ მიზნის რეალიზაციას ახდენს ეკონომიკური ანალიზისა და მონიტორინგის (დაკვირვების) ფართო გამოყენების საფუძველზე.

საბიუჯეტო ოფისი აანალიზებს:

ქვეყანაში საბიუჯეტო პროცესს და შემუშავებს წინადადებებს საბიუჯეტო პოლიტიკის სრულყოფის თაობაზე;

- საბიუჯეტო პროცესში გამოვლენილ დარღვევებს, დადგენილი საბიუჯეტო მაჩვენებლებიდან გადახრებს და შემუშავებს წინადადებებს მათ აღმოსაფხვრელად;

- ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ინდიკატური გეგმის პროექტს;

- სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის შესაბამისობას ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ინდიკატური გეგმის პროექტის ძირითად მაკროეკონომიკურ მაჩვენებლებთან და სახელმწიფო პროგრამებთან;

ქვეყნის საგადასამხდლო ბალანსის მდგომარეობას;

ქვეყნის ფულად-საკრედიტო პოლიტიკას;

- სახელმწიფო ვალების, უცხოური სახელმწიფო კრედიტებისა და სესხების გამოყენებასა და ეფექტიანობას.

საბიუჯეტო ოფისი საფინანსო, საბიუჯეტო, საკრედიტო და სხვა ეკონომიკური მაჩვენებლების ანალიზის შედეგად შემუშავებს რეკომენდაციებს:

- საბიუჯეტო პოლიტიკის სრულყოფის შესახებ;

საბიუჯეტო ხარჯების ოპტიმიზაციისა და საგადასახადო პოლიტიკის სრულყოფის შესახებ;

- ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის სრულყოფის შესახებ;

საფინანსო-საბიუჯეტო და საკრედიტო სფეროს საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფის შესახებ.

საბიუჯეტო ოფისი. მისი დებულებით გათვალისწინებულ საკითხებთან დაკავშირებით. პერიოდულად წარუდგენს ანგარიშს საქართველოს პარლამენტს (საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს) ანალიტიკური მოხსენების, დასკვნის, წინადადებისა და რეკომენდაციის სახით. საჭიროების შემთხვევაში, საბიუჯეტო ოფისი შესაბამის ორგანოებს წარუდგენს წინადადებებსა და რეკომენდაციებს სხვადასხვა დონის ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტის შედგენის, განხილვისა და მიღების პროცესის სრულყოფის შესახებ.

საბიუჯეტო წლის დამთავრების შემდეგ, საბიუჯეტო ოფისი სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების კომპლექსური ანალიზის საფუძველზე ადგენს ვრცელ ანგარიშს, რომელშიც ასახავს საბიუჯეტო პროცესის მიმდინარეობის დადებით და უარყოფით მხარეებს. მომავალი წლებისათვის გასათვალისწინებელ წინადადებებსა და რეკომენდაციებს, რომელსაც წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს.

ის გარემოება, რომ ოფისი არ იძლევა პოლიტიკური ხასიათის რეკომენდაციებს. მოქმედებს მიუმხრობელობისა და პროფესიონალიზმის პრინციპით და აპარატის შემადგენლობა არ იცვლება არჩევნების შედეგების შესაბამისად პარლამენტში მომხდარ ცვლილებებთან ერთად, ოფისს პირუთენელსა და მიუკერძოებელს ხდის.

საბიუჯეტო ოფისის დახმარებით, საქართველოს პარლამენტარები ეკონომიკურად ყველაზე გათვითცნობიერებული და პროფესიონალურად მომზადებული არიან საბიუჯეტო პროცესში მონაწილეობისათვის, ხოლო პარლამენტი საკმარისად ძლიერი იმისათვის, რათა საბიუჯეტო პროცესში ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელი შტოების მონაწილეობა დაბალანსებული იყოს.

თუ ყველაფერ ამასთან ერთად საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის სტრუქტურა მოყვანილი იქნება საერთაშორისო სტანდარტებთან (რაც ძნელი არ არის) შესატყვისობაში, შეიძლება დავასკვნათ, რომ საქართველოში მომზადებულია ტექნოლოგიური და ტექნიკური პირობა (საძირკველი, სამშენებლო მასალები) იმისთვის, რომ დავიწყოთ თანამედროვე, საერთაშორისო

სტანდარტების შესაბამისი, საქართველოს საბიუჯეტო მოწყობის დაპროექტება.

ბიუჯეტი რთული და შრომატევადი ნაშრომია და მისი აღქმა გარკვეულ ცოდნასა და ჩვევებს მოითხოვს. პრეზიდენტები, დროის დეფიციტის გამო, როგორც წესი, ვერ იცლიან ბიუჯეტის დეტალურად განხილვისა და სიღრმეში წვდომისათვის. როგორც ამას წინათ პრეზიდენტმა ბილ კლინტონმა იხუმრა, ჯერ არ დაბადებულა პრეზიდენტი, რომელსაც ბოლომდე წაეკითხოს თავისივე ხელმოწერილი ბიუჯეტის პროექტი.

ამიტომ ბიუჯეტის პროექტი არა მარტო პრეზიდენტისაა, არამედ ფინანსთა მინისტრისაც. შეიძლება უფრო მეტად ფინანსთა მინისტრის.

ის გარემოება, რომ ქვეყნის საფინანსო გეგმის შემდგენელი იგივე პირია, რომელსაც შემდგომში მისი შესრულება ევალება, ხდება მიზეზი იმისა, რომ ასეთი ბიუჯეტები, ხშირ შემთხვევაში, ემყარებიან არა ობიექტურ გათვლებს. არამედ ავტორების მიკერძოებულ, პირადულ და, აქედან, არაობიექტურ მიდგომას.

უკანასკნელი წლების ბიუჯეტებიდან შეიძლება მოყვანილი იქნეს მრავალი მაგალითი საბიუჯეტო ვოლუნტარიზმისა, მიღწეულის უზომოდ გაბერვისა, ნაკლოვანებების მიჩუმათებისა და სხვაზე გადაბრალებისა, პრიორიტეტების საკუთარი შეხედულებით განსაზღვრისა. რამდენადაც შემსრულებელი თავად არის ბიუჯეტის ავტორი, ის არ აღიარებს მის უზენაესობას, წამდაუნუმ შეაქვს მასში ცვლილებები, არ ერიდება საბიუჯეტო მოთხოვნების დარღვევას.

ჩვენის აზრით, ესეც არის 1998 წლის ბიუჯეტის კატასტროფული ჩაყარდნის მიზეზი.

უფიქრობთ, არ გვაწყენდა ამერიკის შეერთებული შტატების მაგალითის აღება, სადაც ბიუჯეტის ავტორები და შემსრულებლები მკვეთრად არიან გამიჯნული ერთმანეთისაგან. ფედერალური ბიუჯეტის ფორმირებაზე მუშაობს პრეზიდენტთან არსებული საბიუჯეტო ბიურო, რომელიც ღრმა ანალიზის საფუძველზე, დახვეწილი მეთოდოლოგიის გამოყენებით იძლევა ბიუჯეტის საოცარი სიზუსტის პროგნოზს, რაც საფუძველად ედება ბიუჯეტს. ბუნებრივია, რომ ასეთი სამსახურის წყალობით პრეზიდენტიც უფრო ინფორმირებულია და, თუ ეს მას მიაჩნია საჭიროდ, საშუალება აქვს გაატაროს საკუთარი საბიუჯეტო პოლიტიკა.

უკანასკნელ წლებში ასეთი სამსახურები შექმნეს მთელი რიგი შტატების გუბერნატორებმაც.

აღსანიშნავია, რომ პრეზიდენტისა და გუბერნატორების საბიუჯეტო ბიუროები და საკანონმდებლო ორგანოების საბიუჯეტო ოფისები მჭიდროდ თანამშრომლობენ ერთმანეთთან ჯერ კიდევ ბიუჯეტების ფორმირების დაწყების მომენტიდან, რაც შემდგომში, ბიუჯეტის მიღებისას, აადვილებს კომპრომისების მიღწევას.

საქართველოსათვის პრეზიდენტის საბიუჯეტო ბიუროსა და პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მსგავსი სტრუქტურების შექმნა შეიძლება ჯერჯერობით ნაადრევი იყოს. მაგრამ არ არის გამორიცხული. ჩვენი აზრით კი აუცილებელია, რათა ეს ანალიტიკური სამსახურები გახდნენ რეგიონალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მეთოდოლოგიური კონსულტანტები საბიუჯეტო საკითხებში.

საქართველოსა და ევროკავშირის უმცალესი სისტემების კარგონიზაციის საკითხები

დღევანდელი საქართველო ეტლს ჰგავს, რომელშიც პოლიტიკა და ეკონომიკაა შებმული. მეეტლე (ხელისუფლება) ძალუმაღ მიაჭენებს პოლიტიკას და ხელიდან გაშვებული აქვს ეკონომიკის სადავეები. თუ რაიმე არ ეილონეთ, ეტლი უეჭველად გადაბრუნდება და ქვეშ მოიყოლებს მეეტლესაც და ჩვენც, ამ ეტლის მგზავრებს - საქართველოს მოსახლეობას.

როგორც ანალიზი გვიჩვენებს, 1998-1999 წლების ეკონომიკური კრიზისის კატალიზატორი იყო საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის უგუნურობა, საგადასახადო სისტემის უნიათობა და საგადასახადო და საბაჟო სამსახურების დანაშაულებრივი წაყრუება.

ქართველი და უცხოელი სპეციალისტების გათვლებით, საქართველოს საგადასახადო და საბაჟო უწყებებს, საგადასახადო კანონმდებლობის აღსასრულებლად მცირეოდენი დაძაბვით თავისუფლად შეეძლოთ საქართველოს ბიუჯეტში შეეტანათ მილიარდი ლარი და ერთბაშად მოეხსნათ ხელფასებისა და პენსიების არა მარტო გაცემის, არამედ გაზრდის, აგრეთვე ლარის კურსის შენარჩუნების პრობლემა და შეექმნათ პირობა, რათა მთავრობას სრულად შეესრულებინა სახელმწიფო ვალდებულებანი.

საქმე იმაშია, რომ საქართველოში, საბაზრო ეკონომიკის დაფუძნების პირველივე ეტაპზე, გაჩნდა ოლიგარქიული კლანები, მათ შორის, სახელმწიფო სტრუქტურებს უკან ამოფარებული, რომლებმაც, ხელისუფლების გარკვეული წრეების თანხმობით და მფარველობით (ე.წ. "კრიშა"), მოიპოვეს საქონლის კონტრაბანდაზე და გადასახადების გადახდისაგან თავის არიდების ექსკლუზიური უფლება. მოხდა სფეროების გადანაწილება და ხელისუფლების სტრუქტურებთან ალიანსში შეიქმნა ბენზინის, სიგარეტის, ფქვილის, არაყისა და სპირტიანი სასმელების, ენერგორესურსების, ელექტროკავშირების, ხე-ტყისა და ჯართის და ა.შ. მონოპოლისტურ-მაფიოზური კლანები.

ეს ყველაფერი ცნობილია და არ ახალია როგორც ქართველი, ისე საერთაშორისო საზოგადოებისათვის. ამის თაობაზე ყველა, ვისაც სურს, თითხ გვიქნევს ნებისმიერ საერთაშორისო შეხვედრაზე. ესაა მხოლოდ, რომ საქართველოს ხელისუფლება ვერ

ბედავს (არ სურს) ასევე თითო დაუქნიოს საკუთარ მონოპოლისტურ ოლიგარქიას.

საქართველოში მონოპოლისტური ოლიგარქიის პრივილეგიური მდგომარეობა არა მარტო უშუალოდ ქმნის ღრმა საბიუჯეტო კრიზისს, არამედ საერთოდ ანგრევს საბაზრო ეკონომიკის საფუძველთა საფუძველს – თავისუფალ კონკურენციას და შესაბამისად აყოენებს მეწარმეთა ფენის შექმნას, რომელმაც უნდა გადაარჩინოს საქართველო.

ბოლო წლებში, რამოდენიმეჯერ შეიქმნა საქართველოსადმი დახმარების შეწყვეტის საფრთხე ღონორი სახელმწიფოებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების მხრიდან. საქართველოს მხარის მიერ სხვადასხვა ხელშეკრულებისა და შეთანხმებების დარღვევის, დახმარებების არადანიშნულებით გამოყენების და სხვა მიზეზებით. ასეთი დარღვევების ანალიზი გვაფიქრებინებს, რომ ქართულმა მონოპოლისტურმა ოლიგარქიამ თავისი საცეცებით შეაღწია როგორც აღმასრულებელ, ასევე საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებაში.

მდგომარეობის კარდინალურად შეცვლა დროის ობიექტური და სასიცოცხლო მოთხოვნაა.

სამწუხაროდ, ღმერთმა არ მისცა საქართველოს თავისი ერხარდები და ბალცეროეიზები. არ ჩამოყალიბდა ახალგაზრდა და გამოცდილი რეფორმატორ ეკონომისტების ჯგუფი, რომელიც დააპროგრამებდა და წარუძღვებოდა გარდაქმნებს. საქართველოს ხელისუფლება, მგონი, ერთადერთია მსოფლიოში, რომელიც არ "კადრულობს" ახალი სტრატეგიის გამომუშავებაში მეცნიერ და პრაქტიკოს ეკონომისტების ჩაბმას. ამას წინათ, საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის ფართომასშტაბიანმა გამოკვლევამ საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის თაობაზე აჩვენა, რომ ამ საკითხზე მოსაზრებები თითქმის იმდენი იყო, რამდენიც რესპონდენტი. არა და საბიუჯეტო-საგადასახადო რეფორმის წარმატებით ჩასატარებლად. უპირველეს ყოვლისა. საჭიროა რამდენადმე თანმხედრი საზოგადოებრივი აზრი მაინც.

საბედნიეროდ, არის ახალი საბიუჯეტო-საგადასახადო სტრატეგიის ისეთი გზა, რომელსაც საქართველოს მოსახლეობის ფართო ფენების და პრაქტიკულად ყველა მიმართულების პოლიტიკური ძალების აქტიური მხარდაჭერა გარანტირებული ექნება. ეს არის საქართველოს საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკისა და სისტემის ევროკავშირის საბიუჯეტო-საგადასახადო

პოლიტიკასთან შეთანაწყობის გზა. რომელიც დააჩქარებს საქართველოს ევროკავშირში პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ინტეგრაციას.

ევროსაბჭოს გავლით ევროკავშირისაკენ კურსის პირველ ეტაპზე შესამუშავებელია და გადასაწყვეტია საქართველოს საგადასახადო სისტემის ევროკავშირის საგადასახადო სისტემასთან პარმონიზაციის საკითხი.

საქართველოს საგადასახადო პოლიტიკის, სისტემისა და საგადასახადო კანონმდებლობის პარმონიზაცია ევროკავშირის შესაბამის სტრუქტურებთან ნიშნავს საქართველოს საგადასახადო პოლიტიკის; გადასახადების სახეობების, საგადასახადო ბაზისა და განაკვეთების, საგადასახადო შეღავათების და, საერთოდ, საგადასახადო კანონმდებლობის შეთანაწყობას ევროკავშირის პირობებთან.

ევროკავშირში არ არსებობს უნიფიცირებული, ერთიანი საგადასახადო სტანდარტები. ევროკავშირი თანდათან მიდის აქეთკენ. ამიტომ საკითხი არ ღვას და არც შეიძლება დაისვას ევროკავშირის ერთიანი საგადასახადო სისტემის საქართველოს ნიადაგზე გადმოღებაზე.

ჩვენი მწირი ეკონომიკური სასტარტო შესაძლებლობების გამო, არც ევროკავშირის რომელიმე ქვეყნის საგადასახადო სისტემის გადმოღებაზეა ლაპარაკი.

პარმონიზაცია, უპირველეს ყოვლისა, გულისხმობს, რომ ჩვენი საგადასახადო კანონმდებლობა და საგადასახადო სისტემა არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს ევროკავშირში მიღებულს.

სასტარტო ეტაპზე შეიძლება ჩავთვალოთ, რომ ევროკავშირთან პარმონიზირებულია საქართველოს ეროვნული საგადასახადო სისტემის მნიშვნელოვანი კომპონენტები - საქართველოში გადასახადების ჩამონათვალი სახელწოდებითაც და შინაარსითაც მთლიანად შეესაბამება ევროკავშირის მიერ მიღებული გადასახადების ჩამონათვალს. არ არის არც ახალი გადასახადის მიღების, არც რომელიმეს გაუქმების საჭიროება.

მაგალითად, ფინეთს არ ჰქონდა დღე. მის ნაცვლად არსებობდა ეროვნული გადასახადი გადამამუშავებელი მრეწველობის მრეწველთა გადასახადი. ევროკავშირმა ფინეთს, როგორც ევროკავშირში მიღების პირობა, მოსთხოვა დღე-ს შემოღება. მართლაც, ფინეთმა შეასრულა პირობა და 1994 წლის ივნისიდან შემოიღო დამატებული ღირებულების გადასახადი.

ევროკავშირი, მიუხედავად მისი წევრი ქვეყნების ღრმა ეკონომიკური ინტეგრაციისა (თუნდაც რად ღირს ერთიანი ვალუტის შემოღება), მაინც ჯერ ვერ მივიდა დღგ-ს უნიფიცირებულ განაკვეთამდე. მაგრამ აქეთკენ ღვამს ნაბიჯებს. 1993 წლის იანვრიდან ევროკავშირმა დააწესა მინიმალური სტანდარტული განაკვეთი დღგ-სათვის 15%. მოსალოდნელია დაწესდეს ამ გადასახადის ზედა ზღვარიც 20%. ასეთ შემთხვევაში განაკვეთის შემცირება მოუწევთ ბელგიას (21%), დანიას (25%), ფინეთს (22%), საფრანგეთს (20.6%), ირლანდიას (21%) და შვედეთს (25%).

საქართველოში მოქმედი დღგ თავისი არსით მთლიანად შეთანწყობილია იმავე გადასახადის შინაარსთან ევროკავშირში. ქართული დღგ-ს განაკვეთი ზის ევროკავშირში მიღებულ ჩარჩოებში (14%-დან 20%-მდე) და საკმაოდ ახლო დგას საშუალო ევროპულ მაჩვენებელთან (19.3%). რაც საშუალებას იძლევა დავასკვნათ, რომ დამატებული ღირებულების გადასახადი სრულ პარმონიზაციაშია ევროკავშირის სტანდარტებთან.

ევროკავშირს დასახული აქვს აქციზის უნიფიცირება მთელ თანამეგობრობაში, რათა არ დაუშვას სააქციზო საქონელზე ფასების მნიშვნელოვანი განსხვავებანი. ევროკავშირის ფისკალური საზღვრების სრულ გაუქმებამდე, ევროკავშირი სთავაზობს წევრ ქვეყნებს თავი შეიკავონ ახალი აქციზების შემოღებისაგან და არ გაზარდონ არსებული აქციზები ბენზინზე, ღვინო-არაყის და თამბაქოს ნაწარმზე. შეიძლება ითქვას, რომ აქციზის ევროკავშირთან პარმონიზაციის საკითხზე საქართველოს პრობლემები არ ექნება.

სამაგიეროდ, ამას ვერ ვიტყვით მოგების და საშემოსავლო გადასახადებზე.

ევროპული საგადასახადო პარმონიზაციის პირობები მოგების გადასახადების თაობაზე ითვალისწინებენ:

1. საგადასახადო განაკვეთების მიახლოვებას. პარმონიზაციის ევროპრინციპები ითვალისწინებენ ამ გადასახადის მოთავსებას 30-40% ჩარჩოებში. პრაქტიკულად ევროკავშირის ყველა ქვეყანას შესრულებული აქვს ეს პირობა, სამი გამონაკლისის გარდა: იტალია (53.2%), გერმანია (45%) და ფინეთი (28%). შვედეთში ჩატარებული საგადასახადო რეფორმების შედეგად, კორპორაციის მოგებიდან გადასახადი გაიზარდა 52-57%-მდე, მაგრამ შვედეთის

ევროკავშირში გაერთიანებამ აიძულა ეს გადასახადი ჩამოეყვანა 40%.

საქართველოში მოგების გადასახადის განაკვეთია 20%.

ჩვენს ქვეყანაში მოგების გადასახადის ასეთი დაბალი ღონე (ასევეა გადასახადი ინდივიდუალური შემოსავლებიდან) სრულიად აქარწყლებს ქართველ მეწარმეთა გაუთავებელ წუწუნს საქართველოში "მახრჩობელა" საგადასახადო სისტემის თაობაზე (იხ. ცხრილი 4).

როდესაც ვაანალიზებთ ასეთ დიდ დისპროპორციას მოგების და ინდივიდუალური საშემოსავლო გადასახადების განაკვეთებში, საჭიროა მივაქციოთ ყურადღება იმ გარემოებას, რომ საქართველოში არაპირდაპირი გადასახადები (დღგ, აქციზი, საბაჟო გადასახადი), რომელსაც საბოლოო ჯამში იხდის მომხმარებელი, მოსახლეობა, სრულ პარმონიაშია ევროკავშირის ქვეყნების გადასახადებთან, ხოლო როგორც კი საკითხი ეხება პირდაპირ გადასახადებს, რომელსაც კომპანიები იხდიან საკუთარი საღაროდან, ხოლო მეწარმეები კი საკუთარი ჯიბიდან. ქართული განაკვეთები საგრძნობლად ჩამორჩება ევროსტანდარტებს. თუ ევრონორმებით ავსტრია მიეკუთვნება ქვეყნებს, სადაც მნიშვნელოვანი საგადასახადო შეღავათებია ("საგადასახადო ყურე"), როცა კორპორაცია მოგებიდან ბიუჯეტში იხდის 39%, ხოლო ინდივიდუალური შემოსავლიდან კი 10-50% (შემოსავლის ოდენობიდან გამომდინარე) საქართველოს ამ თვალსაზრისით უნდა დაერქვას "საგადასახადო სამოთხე" მაინც.

მოყვანილი მასალა ობიექტურად აყენებს საკითხს, რომ საქართველოში მოგებიდან გადასახადი უნდა გაიზარდოს 30%-მდე მაინც და გადაიხედოს ინდივიდუალურ შემოსავალზე გადასახადი მომატების თვალსაზრისით მაღალშემოსავლიან პირთათვის.

იმავე დროს, როგორც ყოველთვის გადასახადების გაზრდისას, უნდა იქნეს დაცული გარკვეული ზომიერება და კარგად შესწავლილი გადასახადის გადამხდელის "გადასახადამტანობა":

- "გადასახადი არ უნდა იყოს ისე დიდი, რომ მოკლას საერთოდ გადასახადი";

გადასახადის ტვირთი არ უნდა იყოს გაუსაძლისი გადამხდელისათვის, არამედ ეროვნული ეკონომიკის მასტიმულირებელი;

№	ქვეყანა	კორპორაციის მოგების უზღველესი განაკვეთი %	ინდივიდუალური შემოსავლების მაქსიმალური განაკვეთები (ერთი კაცი შირის ქვეყნებში)
1	ავსტრია	39	48
2	ბელგია	40,17	50
3	დანი	33	40
4	სამოინდევო	35	45
5	ინგლისი	38	48
6	დანი	34	46,5 ¹
7	ესპანეთი	35	56
8	იტალია	53,2	51
9	ლუქსემბურგი	34,32	50 ²
10	ჰოლანდია	35 ³	60
11	აირლენდი	36	40
12	ფინეთი	28	61 ⁴
13	საფრანგეთი	33,33	56,8
14	გერმანია	45	53
15	შვედეთი	28	57
	საშუალოდ ქვეყნების შორის	36,5	48,8
	საერთოდავად	20	20

შენიშვნები: ¹ ეს გადასახდი შედეგებს მონოპოლიური გადასახდისგან 30%, საშუალო გადასახდისგან 1,5% და დამატებითი გადასახდისგან 15%, როცა პირადი შემოსავალი აღემატება 243 500 დანურ კრონს; ² აქედან 2,5% გადაირიცხება დასაქმების ფონდში; ³ პირადი 100 თას გულდენზე ბოქსდებს განაკვეთი 37%; ⁴ ეს განაკვეთი შეხვედრებს ერთეული საშენიანო გადასახდის განაკვეთისგან 39%, მონოპოლიური განაკვეთისგან 20% და საშუალო გადასახდისგან 2%.

მალალმა გადასახადმა არ უნდა ითამაშოს გადამწყვეტი მნიშვნელობა საქმიანი გადაწყვეტილების მიღებისას;

- გადასახადის სიდიდეზე და გადახდის წესზე არ უნდა იყოს დამოკიდებული კომერციული საქმიანობის არჩევანი და მოგების განაწილების ხასიათი;
- საგადასახადო პოლიტიკა უნდა ემსახურებოდეს ქვეყანაში საქმიანი საგადასახადო ამინდის შექმნას და ხელი შეუწყოს დანაზოგების დაგროვებას და ინვესტიციებს;

დაბალი განაკვეთი სტიმულს აძლევს შრომასა და სამეწარმეო საქმიანობას;

- დაბალი განაკვეთი ზრდის პროდუქციის მოცულობასა და შრომის წარმადობას;
- დაბალი განაკვეთი ზრდის მოხმარებას;
- დაბალი განაკვეთი იძლევა ბიუჯეტის ეფექტურად გამოყენების საშუალებას, ზრდის სახელმწიფო შემოსავლებს;
- დაბალი განაკვეთი დადებითად მოქმედებს ფასების დონეზე და ინფლაციაზე;
- დაბალი განაკვეთი ზრდის ლეგალური ეკონომიკის წილს ჩრდილოვან ეკონომიკასთან შედარებით.

შეიძლება დაისყოს კითხვა – თუ ამდენი ღირსება აქვს კორპორაციული გადასახადის დაბალ განაკვეთებს, მაშ რატომ ვსევამთ ჩვენ საქართველოში მოგების გადასახადის განაკვეთის 20%-დან 30%-მდე გაზრდის საკითხს.

საქმე იმაშია, რომ კორპორაციული გადასახადის ოქროს შუალედის პოვნით დაკავებული იყო მრავალი ეკონომისტი და მეცნიერი. ყველა ის განაკვეთები, რომელიც აღიარებული იყო ოპტიმალურად (ცნობილი მეცნიერის მ. ველდსტაინის – 42%; ამერიკელი სენატორების ბრედლისა და რ. გეფარდის ცნობილი პროექტის – 30-35%; საფრანგეთის ყოფილი პრეზიდენტის ვალერი ჟისკარ დ. ესტენის – 40%) ჩვენ მიგვაჩნია ამ ეტაპზე მიუღებლად. ამიტომ ვაყენებთ რა საკითხს მოგების გადასახადის განაკვეთის არსებული 20%-დან 30%-მდე გაზრდაზე, პარმონიზაციის მოთხოვნიდან გამომდინარე, ჩვენ პრაქტიკულად მხარს ვუჭერთ ამ გადასახადის შემცირებას, იმდენად, რამდენადაც ეთავაზობთ დასაშვების მიზნით.

საბოლოო ჯამში, საქართველოს ბიუჯეტის შემოსავლებში კორპორაციულმა და ინდივიდუალური შემოსავლებიდან გადასახადებმა უნდა დაიკაონ მნიშვნელოვანი ადგილი;

2. საგადასახადო ბაზის უნიფიცირებას. თუ ჩვენ არ მოვახდინეთ ჩვენი საგადასახადო ბაზის, საგადასახადო ტერმინოლოგიისა და ცნებების, მოგების განსაზღვრის წესის უნიფიცირება ევროკავშირისეულ გაგებასთან, ჩვენ აღმოვჩნდებით სხვადასხვა ენაზე მოლაპარაკეთა როლში. ამიტომ საჭიროა გექონდეს ბუღალტრული აღრიცხვის ერთიანი წესები, საბალანსო ანგარიშების უნიფიცირებული ფორმები, ერთნაირი შეხედულება იმაზე, თუ რას ნიშნავს და როგორ იანგარიშება მოგება (ზარალი). დასაძლევია შეუსაბამობანი ეროვნულ კანონმდებლობებში კომერციულ საქმიანობაში ამორტიზაციის გაგებაში, განსხვავება მოგებისა და ზარალის წინა ან მომდევნო წლებში გადატანის წესებს შორის, ძირითადი ფონდების და სასაქონლო-მატერიალური მარაგის შეფასება-აღრიცხვის წესებში.

ევროკავშირის სტანდარტებთან შესაბამისობაშია მოსაყვანი საქონლის იმპორტის დაბეგვრისას ცალკეულ საქონელზე დაბეგვრის ფორმები (ადვალორული, სპეციფიური თუ კომბინირებული).

მოსაყვანია ევროკავშირში მიღებულთან შესაბამისობაში დეკლარაციების, სერტიფიკატების, ლიცენზიების, საქონლის თანმხლები დოკუმენტების ფორმები, საიდენტიფიკაციო წარწერები და ნიშნები და სხვა;

3. ორმაგი ეკონომიკური დაბეგვრის თავიდან აცილებას. ორმაგი დაბეგვრის ქვეშ იგულისხმება ორი და მეტი გადასახადის ამოღება ერთი და იგივე საგადასახადო ბაზიდან. მაგალითად, როცა სახელმწიფო პირველად ბეგრავს კორპორაციის მოგებას, ზოლო, მისი განაწილების შემდეგ, თითოეულ აქციონერს ბეგრავს ინდივიდუალური საშემოსავლო გადასახადით, რითაც გაუმართლებლად იზრდება საგადასახადო ტვირთი.

ამჟამად, ევროკავშირის ქვეყნები მივიდნენ შეთანხმებამდე, რომ გამოიყენონ ე.წ. სრული ჩათვლითი სისტემა. ეს სისტემა გულისხმობს კომპანიის როგორც გასანაწილებელი, ისე გაუნაწილებელი მოგებისათვის ერთიანი გადასახადის შემოღებას, რომლის დროსაც დივიდენდების დაბეგვრა უნდა მოხდეს 25%-იანი განაკვეთით.

ევროკავშირთან	ევროსაბჭოს	ფარგლებში
თანამშრომლობისას	მონაზხება	საგადასახადო
		სისტემების

პარამონიზაციის სხვა გზებიც, მაგრამ მთავარი პრობლემა რომლითაც საქართველო "წინ უსწრებს" და დისპარმონიაშია ევროკავშირის ქვეყნებთან, ეს გადასახადების ფართომასშტაბიანი გადაუხდელობაა.

ამ დისპარმონიის თავი და თავი იმაშია, რომ საქართველოს საზოგადოება ვერ გრძნობს იმ საზოგადოებრივ საშიშროებას, რომელიც გადასახადებიდან თავის არიდებაში დევს:

1. სახელმწიფო ვერ ღებულობს საჭირო საბიუჯეტო სახსრებს და იძულებულია შეამციროს სახელმწიფო პროგრამების ფინანსირება ყველა მიმართულებით: ხელფასები, პენსიები, განათლება, ჯანმრთელობის დაცვა, მეცნიერების ხელშეწყობა, კულტურული ფასეულობების გადარჩენა, ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობა და კიდევ რამდენი სხვა მნიშვნელოვანი და სასიცოცხლო ჩანაფიქრის;

2. ის, ვინც არ იხდის გადასახადს, საბაზრო კონკურენციის თვალსაზრისით, აღმოჩნდება უკეთეს პირობებში, ვიდრე კანონმორჩილი გადამხდელი. ამით ირღვევა ქვეყნის ეკონომიკის ბურჯი - თავისუფალი კონკურენციის პრინციპი;

3. ფისკალური დანაშაულის ფართო მასშტაბები, წარმოშობს რა საბიუჯეტო დეფიციტს, აიძულებს ხელისუფლებას, დანაკლისის საკომპენსაციოდ, შემოიღოს ახალ-ახალი გადასახადები ან გაზარდოს ძველი გადასახადებისა და მოსაკრებლების განაკვეთები.

საზოგადოებისათვის მიყენებული ზარალი, წესით, უნდა იწვევდეს გადასახადების არგადახდასთან ბრძოლის მასობრივ მხარდაჭერას, მათ შორის, სამართალდამცავი ორგანოების მონაწილეობით ან საგადასახადო და საბაჟო დაწესებულებებისათვის სამართალდამცავ ორგანოთა სტატუსის მინიჭებით.

1996 წელს საფრანგეთის სოციალური კვლევების ცენტრის მიერ გამოქვეყნებული ინფორმაციით, ფისკალური დანაშაულებანი ტარბობენ ყველა კრიმინალური ხასიათის ეკონომიკურ დანაშაულს.

გადასახადისაგან თავის არიდების ძირითად მიზეზებად მიჩნეულია:

1. მორალური ფაქტორი. გადასახადის გადამხდელის რეაქცია საგადასახადო ტვირთის გაზრდაზე. აქ არ არის ლაპარაკი ურჩი გადამხდელის საზოგადოებრივ გაკიცხვაზე, არამედ იმაზე, რომ ურჩი გადამხდელი გადასახადებიდან არიდებას ქვეშ უდებს გარკვეულ თეორიულ საფუძველს და ამით საზოგადოების გაკიცხვას კი არა, მორალურ მხარდაჭერასაც პოულობს. ამ მეთოდს ძალიან კარგად იყენებს საქართველოს მონოპოლისტური ოლიგარქია,

რომელიც მასობრივი ინფორმაციის საშუალებით ჯიუტად ამტკიცებს, რომ "არ გადაიხდის" და იმას, რომ თავისი მოგებით ის მოგებას აძლევს სახელმწიფოსაც.

2. ტექნიკური მიზეზები. საქართველოში ძალიან დაბალ დონეზეა საგადასახადო სამსახურებისაგან კონტროლის ფორმები და მეთოდები, ამ ორგანოების თანამშრომელთა კვალიფიკაცია. ეს განსაკუთრებით კარგად სჩანს კორპორაციული და ინდივიდუალური შემოსავლების გადასახადის განსაზღვრისა და ამოღების საქმეში. იმას, რომ ამ გადასახადებიდან შემოსავლები ბიუჯეტში მხოლოდ სიმბოლურია უნდა უმაღლოდეთ საგადასახადო ინსპექტორების არაკომპეტენტურობას და დაბალ საქმიან კვალიფიკაციას.

3. ეკონომიკური მიზეზები. წმინდა ეკონომიკურად არგადახდა უფრო მომგებიანია, ვიდრე გადახდა. სანამ საქართველოში გადასახადების გადაუხდელობის გამო არავინ არ დაზარალებულა (გადაუხდელობით მიღებული მოგების და გადახდილი სანქციების სხვაობა საგრძნობლად დადებითია), სანამ გადასახადების გადაუხდელობისათვის არავის არ დაუკარგავს თავისუფლება, ფირმა, ბიზნესი, ამ სფეროში საქმიანობის უფლება, მანამ კვლავაც ექნება ადგილი ბიუჯეტის დამანგრეველ დეფიციტს ან, უფრო უარესი, სახელმწიფოს გარიგებას გადამხდელებთან ერთობლივად კანონის დარღვევაზე (მაგალითად, ცნობილი "სიგარეტის საბაჟო ექსპერიმენტი").

საქართველოს კანონმდებლობა განიხილავს ფისკალური დანაშაულის მხოლოდ ორ ფორმას: კონტრაბანდა (სისხლის სამართლის მუხლი 79) და გადასახადებისაგან თავის არიდება (მუხლი 160-2).

აქედან, კონტრაბანდა მხოლოდ პირობითად შეიძლება ჩაითვალოს ფისკალურ დანაშაულად. მუხლი პრაქტიკულად მთლიანად გადმოწერილია საბჭოური სისხლის სამართლის კოდექსიდან, რომლითაც, საგარეო ვაჭრობაზე მონოპოლიის პირობებში, ისჯებოდა ამ მონოპოლიის დარღვევა, როგორც ქვეყნის ეკონომიკური ძლიერების ხელყოფა. საბაზრო ეკონომიკის პირობებში, უპრიანად მიგვაჩნია კონტრაბანდის ქვეშ იგულისხმებოდეს მხოლოდ აკრძალული საქონლის საზღვარზე გადატანა. მაშინ არ გადაიკვეთებოდა კონტრაბანდისა და გადასახადებისაგან თავის არიდების სამართლებრივი საფუძვლები და ის მდგომარეობა, რომ ერთი და იგივე დანაშაული შეიძლება სასამართლოში გადაიციეს სხვადასხვა მუხლით და, შესაბამისად, სხვადასხვაგვარად დაისაჯოს.

გადასახადის გადაუხდელობისათვის სასჯელების პარმონიზაცია ევროკავშირის სტანდარტებთან, ჩვენი აზრით, არ მოითხოვს ჩვენი კანონით გათვალისწინებული სასჯელების გამკაცრებას, მაგრამ, ისევ ჩვენი აზრით, მოითხოვს დანაშაულის ფორმების და სანქციების სახეების გაფართოებას.

ფისკალური დანაშაული უნდა განიხილებოდეს როგორც მისი ოთხი სახე:

1. დანაშაული გადასახადის გადახდის ვალდებულების მიმართ, ანუ გადაუხდელობა ან არადროული გადახდა, ან გადასახადისათვის დაწესებული შეღავათების უკანონო გამოყენება, დაბეგერის ობიექტის დამალვა;

2. დანაშაული საგადასახადო ორგანოების მაკონტროლებელი ფუნქციის მიმართ. სამეურნეო ორგანიზაციის სახელმწიფო ორგანოებში დროის დარღვევით რეგისტრაცია ან ასეთი რეგისტრაციისაგან თავის არიდება, საგადასახადო ორგანოსათვის ხელის შეშლა მაკონტროლებელი ფუნქციის განხორციელებაში, საგადასახადო შემოწმებებში საგადასახადო ორგანოების კანონიერ მოთხოვნათა და გადაწყვეტილებათა მიმართ დაუმორჩილებლობა, მუქარა და საგადასახადო სამსახურის შეურაცყოფა;

3. საბუღალტრო აღრიცხვასთან დაკავშირებული დანაშაული საბუღალტრო და საგადასახადო ანგარიშების წარმოდგენლობა, საბუღალტრო აღრიცხვის ორგანიზაციისა და წარმოების წესების დარღვევა, საფინანსო ლოკუმენტაციის, საბუღალტრო და საგადასახადო ანგარიშების წარმოდგენისაგან თავის არიდება;

4. დანაშაული გადასახადის გადამხდელის მიერ გადასახადის გადახდის სისტემის გარანტიების წინააღმდეგ-მაგალითად, საბანკო ანგარიშების უკანონო გახსნა, უკანონო ანგარიშსწორება (ნაღდი ანგარიშსწორების ჩათვლით), საფინანსო ლოკუმენტების უკანონო გაცემა, საკასო დისციპლინის დარღვევა.

ჩამოთლილი დანაშაულებებისა და დარღვევებისათვის გათვალისწინებული უნდა იყოს შემდეგი სანქციები:

1. ოპერატიული რეაგირების სანქციები: საბანკო ანგარიშებით ოპერაციების შეჩერება, ყადაღის დადება ფიზიკური თუ იურიდიული პირის საფინანსო სახსრებზე საფინანსო-საკრედიტო ორგანიზაციებში.

2.საფინანსო-სამართლებრივი სანქციები: გადაუხდელი გადასახადის მთელი რაოდენობის ამოღება, ჯარიმა გადასახადის დამალვისათვის, საფინანსო და საგადასახადო დოკუმენტების წარმოდგენლობისათვის, საურავის ვადების დარღვევისათვის, საჭიროების შემთხვევაში, გადამალული დაბეგერის ობიექტის კონფისკაცია;

3.ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის ღონისძიებანი: საგადასახადო კანონმდებლობის დარღვევისათვის სამეურნეო-კომერციული ორგანიზაციების ხელმძღვანელების და ფიზიკური პირების პირადი დაჯარიმება.

4.სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობა: კანონით გათვალისწინებული ჯარიმები, თავისუფლების აღკვეთა, გადასახადის გადაუხდელობისათვის დამნაშავეის ქონების კონფისკაცია.

გადაუხდელობასთან ბრძოლაში მთავარია არა კონკრეტული დანაშაულის გამოვლენა და დასჯა, არამედ საზოგადოებაში დაუსჯელობის სინდრომის გაქარწყლება.

ამერიკის შეერთებულ შტატებში, მიუხედავად იმისა, რომ ყოველ 2,5 ათას გადასახადის გადამხდელზე ერთი საგადასახადო ინსპექტორი მოდის, ახერხებენ მხოლოდ წარმოდგენილი დეკლარაციების 1-2%-ის შემოწმებას, რაც, თავის თავად ცხადია, ვერ იქონიებს მნიშვნელოვან გავლენას საბიუჯეტო შემოსავლებზე, მაგრამ ასრულებს თავის მთავარ ამოცანას, არ აძლევს საშუალებას, რათა გადამხდელებს შორის ჩამოყალიბდეს დაუსჯელობის სინდრომი. პირიქით, პრევალირებს აზრი "სიკედილს და გადასახადს ვერ გაექცევი". გადამხდელებს ურჩევნიათ გადაიხადონ გადასახადი, ვიდრე საჭმე კქონდეთ ამერიკის შეერთებული შტატების შიდა შემოსავლების კოდექსთან, სადაც აღნიშნულია, რომ "ნებისმიერი პირი, რომელიც წინასწარ განზრახულად ეცდება ნებისმიერი ხერხით თავი აარიდოს ნებისმიერ გადასახადს ან სხვა გადასახდელს, რომელიც მისგან ამოიღება კანონით, კანონით გათვალისწინებული სანქციების გარდა იქნება აღიარებული დამნაშავედ მძიმე დანაშაულში და გამამტყუნებელი განაჩენის ძალით დაჯარიმებული ჯარიმით, რომელიც არ უნდა აღემატებოდეს 100 ათას დოლარს (კორპორაციებისათვის 500 ათას დოლარს) ან მიესაჯოს 5 წელი, ან ერთი და მეორეც ერთად, და დაევალება სასამართლო განხილვის ხარჯების დაფარვა".

ალ კაპონეს, შტეფი გრაფის, სოფი ლორენის მაგალითები, ამერიკის ვიცე-პრეზიდენტ აგნიუს ისტორია, როდესაც მას კანონით ეპატია ხანდაზმულობის მოტივით ოცი წლის წინანდელი ტყუილი საგადასახადო დეკლარაციაში, მაგრამ მაინც იძულებული გახდა გადამდგარიყო ასეთი მაღალი პოსტიდან, იმიტომ, რომ ფისკალური დანაშაულის მორალურ მხარეს ხანდაზმულობა არ აქვს და არც პიროვნული გამონაკლისები, სამაგალითო უნდა იყოს საქართველოსათვის, სადაც ზოგჯერ საკმარისია გადასახადებისაგან დაუსჯელად თავის არიდება ვილაცის ბიძაშვილობის გამო.

ამრიგად, ახალი საბიუჯეტო-საგადასახადო სტრატეგია უნდა იყოს კომპლექსური, სახელმწიფოსა და საზოგადოების ერთობლივი ამოცანა.

1998 წლის 15 ნოემბრის არჩევნების შემდეგ, სხვადასხვა დონის ხელისუფლებათა რაოდენობამ ათასს გადაამეტა. ათასს გადაამეტა ბიუჯეტების რაოდენობამაც, იმდენად, რამდენადაც, როგორც ზემოთ ითქვა, საბაზრო ურთიერთობების ქვეყანაში ბიუჯეტი ხელისუფლების აუცილებელი ატრიბუტი და ნიშანია.

საქართველოს კანონის "საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ" მე-8 მუხლით:

"საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების, საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტები ერთმანეთისაგან დამოუკიდებელი არიან".

სიტყვა დამოუკიდებელი არნოდ ჩიქობავას ქართული ენის განმარტებით ლექსიკონში განმარტებულია შემდეგნაირად: "ვინც, რაც სხვაზე არ არის დამოკიდებული - ცალკე არსებული".¹

ყველა დონის ხელისუფლების ბიუჯეტების კანონის ძალით განცხადებულმა დამოუკიდებლობამ, სამწუხაროდ, ხელისუფლების უმაღლეს, განსაკუთრებით საფინანსო ორგანოებში, მიიღო არასწორი, რეგიონალური და ადგილობრივი ბიუჯეტების სრული უგულველყოფის ტენდენცია. რეგიონალური და ადგილობრივი ბიუჯეტების პრობლემები განიხილება მხოლოდ როგორც რეგიონალური და ადგილობრივი ხელისუფლების სატკივარი, ოფიციალურად არ დგება და არ განიხილება კონსოლიდირებული ბიუჯეტი როგორც ეკონომიკური კატეგორია, სახელმწიფო ბიუჯეტის წლიურ ანგარიშებში საერთოდ არ მოიხსენება რეგიონალურ და ადგილობრივ ბიუჯეტებში შექმნილი მდგომარეობა.

ეს სენი გადაედო ეკონომისტ მეცნიერებსაც. სხვა რით უნდა აიხსნას, რომ საქართველოს 1998 წლის საბიუჯეტო კრიზისის ანალიზისას, პრაქტიკულად არავინ არ ითვალისწინებს ამ კრიზისზე რეგიონალური და ადგილობრივი ბიუჯეტების გავლენას.

საქმე იქამდეც კი მივიდა, რომ დღის წესრიგში დაისვა ფინანსთა სამინისტროში ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებთან

¹ ამერიკის შერთებული შტატების კონგრესში, საპატო ადგილას, დევს გადაშლილი დიდი ინგლისური ენის განმარტებითი ლექსიკონი, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ტერმინების ორაზროვანი გაგება.

ურთიერთობის ღებარტამენტის, როგორც უფუნქციოს, გაუქმების საკითხი.

სანამ ურემი არ გადაბრუნებულა და საქართველო არ მოუცვია ტერიტორიული ერთეულების საბიუჯეტო იზოლაციონიზმს, ყურადსაღებია ბატონ ნოდარ ჭითანავას შეგონება: "ხელისუფლებამ, განსაკუთრებით საფინანსო ორგანოებმა, მუდმივად უნდა მიაქციონ ყურადღება გადასახადების დაწესების, ცენტრისა და ტერიტორიულ ერთეულებს შორის მათი განაწილების თეორიული ბაზის, არსებული პრაქტიკის სრულყოფას, ეკონომიკური განვითარების ტენდენციების თავისებურებებს".¹

ყველა დონის ბიუჯეტების დამოუკიდებლობის (აუტონომიურობის) დეკლარირება არ არის მარტო ქართული ფენომენი. ამას აღიარებს ყველა ქვეყნის კანონმდებლობა, რომლებზეც ხელი მიგვიწვდა და საერთაშორისო აღიარება აქვთ.

მწელი მისახვედრი არ არის, რომ ყველა დონის ბიუჯეტების რეალური დამოუკიდებლობა სხვა ბიუჯეტებისაგან გამოიხატება ამ ბიუჯეტების თვითდაფინანსებაში საკუთარი წყაროებიდან.

მსოფლიო გამოცდილების შესწავლამ დაგვანახა, რომ პრაქტიკულად არცერთ ქვეყანას არ მიუცია სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებისათვის რეალური დამოუკიდებლობა.

აქ არაფერ შუაშია ქვეყნის ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკური ნება და რეგიონალური პოლიტიკის ხარვეზები. უბრალოდ, ყველა დონის, განსაკუთრებით რეგიონალური და ადგილობრივი დონის ბიუჯეტებს რომ მიეცეთ სრული დამოუკიდებლობა, თუნდაც საბიუჯეტო-საგადასახადო საერთოსახელმწიფო ერთიანი ნორმატივებისა და ნორმების ფარგლებში, რეგიონების, ქალაქების, სოფლების, დაბების, თემების და სხვა ერთეულების მნიშვნელოვნად განსხვავებული ეკონომიკური, ბუნებრივი და სხვა პირობების გამო, ადგილი ექნება მკვეთრად გამოხატულ დიფერენციაციას "ღარიბ" და "მდიდარ" ბიუჯეტებად, რასაც მოჰყვება ამ რეგიონებში ცხოვრების სოციალურ-ეკონომიკური პირობების დიდი დისპროპორცია, აქედან გამომდინარე, მწვავე პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური შედეგებით.

¹ ნოდარ ჭითანავა. გარდამავალი პერიოდის სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემები. - თბილისი, 1997, გვ.158.

ეს გარემოება სახელმწიფოს იძულებულს ხდის გაატაროს რესურსების გადანაწილებისა და გამოთანაბრების პოლიტიკა, ანუ "მდიდარს ართმევს, ღარიბს აძლევს".

ასევე სქემატურად შეიძლება ვთქვათ, რომ "მდიდრის", რომელსაც ხელისუფლება "ართმევს" ღარიბის სასარგებლოდ სახსრებს, უკმაყოფილება ნაკლები რომ იყოს, ხელისუფლება ცდილობს "წაართვას" ღარიბის წილი მდიდარს არა უკვე ჩამოყალიბებული ბიუჯეტიდან და ამით არ მისცეს მას კონფისკაციის ფორმა, არამედ, თავიდანვე საბიუჯეტო-საგადასახადო კანონმდებლობა ითვალისწინებს ისეთ ნორმატივებს, რომლებიც არ მისცემენ მდიდარ რეგიონებს საშუალებას გადააბიჯონ რაღაც ზღვარს.

იმევე დროს, ცენტრალური ხელისუფლება თავისი რესურსებიდან ცდილობს შეაქოს კვემდგომი ბიუჯეტები იქამდე, რათა ხელისუფლების ადგილობრივმა ორგანოებმა მინიმალური დოზით მიიღონ განახორციელონ თავისი ფუნქციები და არა მეტად, რათა არ დაუთრგუნონ "ხელის განძრევის" სტიმული, თუმცა ამით გარკვეულად ირღვევა ღარიბი ბიუჯეტის დამოუკიდებლობაც.

საბოლოო ჯამში, თუმცა პრაქტიკულად ყველა ქვეყნის კანონმდებლობაში დაფიქსირებულია ისევე, როგორც საქართველოს კანონში "საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ" (მუხლი 8), რომ: "სახელმწიფო ხელისუფლების ზემდგომ ორგანოებს არა აქვთ უფლება ჩაერიონ სახელმწიფო ხელისუფლების ქვემდგომი ორგანოების საბიუჯეტო უფლებამოსილებებში". ყველა ქვეყანაში ადგილი აქვს სახელმწიფო ხელისუფლების ზემდგომი ორგანოების "ჩარევას" ქვემდგომი ორგანოების საბიუჯეტო უფლებამოსილებებში ქვედა დონის ბიუჯეტების სუბსიდირების (ტრანსფერები, გრანტები, სესხები და ა.შ.) გზით.

ლოგიკური ჩიხიდან ერთადერთი გამოსავალია ჩარევის ასეთი ფორმის განსაკუთრებულობის აღიარება, როგორც ცალკე ეკონომიკური კატეგორიის, რომელიც, ასე ვთქვათ, არ წარმოადგენს ბიუჯეტის დამოუკიდებლობის ხელყოფას, არამედ დახმარებაა, ხელის გამართვა.

ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს შორის საგადასახადო-საბიუჯეტო ურთიერთობების ასეთ სისტემას მოენახა თავისი სახელწოდება – საბიუჯეტო ფედერალიზმი.

ვისაც ფედერალიზმის ქვეშ მხოლოდ სახელმწიფოს მოწყობის გარკვეული ფორმა წარმოუდგენია, მისთვის შეიძლება გაუგებარი იყოს ტერმინის "საბიუჯეტო ფედერალიზმი" გენეზისი. შევახსენებთ, რომ ფედერალიზმი, უპირველეს ყოვლისა, იერარქიული კიბის სხვადასხვა და ერთნაირი დონის სუბიექტებს შორის ურთიერთობის ფორმაა და ასეთი სუბიექტები შეიძლება იყვნენ არა მარტო ხელისუფლების ორგანოები.

სჯობს აქედანვე განვასხვაოთ ქვეყნის საბიუჯეტო მოწყობა ფედერაციულად მოწყობის საფუძველზე და საბიუჯეტო ფედერალიზმი.

ხსენებული კანონის მე-3 მუხლის თანახმად, "საბიუჯეტო მოწყობა არის საბიუჯეტო სისტემის ორგანიზაცია და მისი აგების პრინციპი", სადაც "საბიუჯეტო სისტემა არის ქვეყნის ბიუჯეტების ერთიანობა, რომელიც ეფუძნება ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობას, ეკონომიკურ ურთიერთობებსა და იურიდიულ ნორმებს".

აქედან გამომდინარე, ქვეყნის ფედერაციული საბიუჯეტო მოწყობა არის ფედერალურად მოწყობილი ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ორგანიზაცია და მისი აგების პრინციპი, მაშინ, როცა საბიუჯეტო ფედერალიზმი არის საბიუჯეტო სისტემის სუბიექტებს შორის ურთიერთობის განსაკუთრებული ფორმა.

საბიუჯეტო ფედერალიზმის პრინციპები, ისე, როგორც საბიუჯეტო უნიტარიზმი (თუ ასეთის ქვეშ ვიგულისხმებთ საბიუჯეტო ურთიერთობებს საბჭოური სისტემის სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის) შეიძლება განხორციელდეს და ხორციელდება კიდევ როგორც ფედერაციულად, ისე უნიტარულად მოწყობილ ქვეყანაში.

საბიუჯეტო ფედერალიზმის ნებისმიერი მოდელი ემყარება თავისი ფუნქციონირების ეფექტურობის სამ აუცილებელ პირობას: უპირველეს ყოვლისა, ხელისუფლების დონეებს შორის მკვეთრად უნდა გაიმიჯნოს უფლებამოსილებანი საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის საკითხებში; მეორე, ხელისუფლების ყველა დონე უზრუნველყოფილი უნდა იყვეს თავისი ფუნქციების განსახორციელებლად საჭირო საკმარისი ფისკალური რესურსებით; მესამე, ქვეყანაში, საკანონმდებლო წესით, შემოღებული უნდა იქნეს საბიუჯეტო ტრანსფერტების ისეთი სისტემა, რომელიც მოხსნის კერტიკალურ და პორიზონტალურ დისბალანსს სხვადასხვა დონის

ბიუჯეტებს შორის და ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე უზრუნველყოფს სახელმწიფო მომსახურების გარკვეულ სტანდარტს.

მიუხედავად იმისა, რომ საბიუჯეტო ფედერალიზმის იდეალური მოდელის პარამეტრები ასე ნათელია, აქამდე ვერცერთმა ქვეყანამ ვერ შეძლო მისი მიღწევა. უფრო მეტიც, მსოფლიოში შეიქმნა ისეთი საბიუჯეტო სისტემები, მათ შორის მაღალგანვითარებულ ქვეყნებშიც, სადაც პოლიტიკური, ისტორიული თუ ეროვნული ფაქტორების ზეგავლენით შეიქმნა საბიუჯეტო სისტემების მკვეთრად გამოხატული ნაირსახეობა, რომელთაგან ზოგიერთი უპირისპირდება კიდევ ოპტიმალურ მოდელს.

იმ ქვეყნებს შორის, რომლებიც გამოირჩევიან რეგიონალური და ადგილობრივი ხელისუფლების შედარებით დიდი დამოუკიდებლობით, რაშიც მათ ხელს უწყობს შედარებით დიდი საგადასახადო უფლებამოსილებანი, აღსანიშნავია ფედერაციულად მოწყობილი ავსტრალია, კანადა და ამერიკის შეერთებული შტატები და უნიტარულად მოწყობილი ინგლისი და იაპონია. სოციალური ხარჯების ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ დაფარვის მაღალი დონით გამოირჩევიან დანია, ნორვეგია, შვედეთი, ფინეთი. ადგილობრივი ბიუჯეტების მაღალი ავტონომიურობის, ბიუჯეტების სხვადასხვა დონეებთან განვითარებული თანამშრომლობის სისტემით გამოირჩევიან ავსტრია, გერმანია და შვეიცარია. რეგიონალური და ადგილობრივი ბიუჯეტები მნიშვნელოვან დამოკიდებულობაში არიან ცენტრალურ ბიუჯეტებთან ბელგიაში, საფრანგეთში, საბერძნეთში, იტალიაში, ჰოლანდიაში, პორტუგალიასა და ესპანეთში.

ასე რომ საქართველოს საბიუჯეტო ფედერალიზმის საკუთარი მოდელის შესაქმნელად ფართო არჩევანი აქვს. სამწუხაროდ, ამ მიმართულებით ქართველი მეცნიერების, სპეციალისტების და სახელმწიფო ორგანოების მიზანმიმართული მეცადინეობა არ იგრძნობა. თუმცა, მეორეს მხრივ, პროცესი მიმდინარეობს ისე, როგორც ქვეყნების უმრავლესობაში წარმართა და წარმოშვა მოდელების ასეთი მრავალსახეობა. სტიქიურად, ცდებისა და შეცდომების ხარჯზე ყალიბდება საბიუჯეტო ფედერალიზმის ქართული მოდელი. ეს სულაც არ ნიშნავს, რომ საგანი არ არის მეცნიერული ინტერესის ღირსი, პირიქით, საბიუჯეტო ფედერალიზმის ქართული მოდელი ელოდება თავის მკვლევარს.

უპირველეს ყოვლისა, გასარკვევია, თუ საბიუჯეტო ფედერალიზმი რომელი, დეცენტრალიზებული თუ კოოპერატიული ტიპისაა და გადაიხარა, რა მიმართულებით წაიდა პროცესი.

დეცენტრალიზებული მოდელისათვის დამახასიათებელია:

1. თუ ჩათვლით, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების სამი მთავარი ფუნქციაა: ა) მაკროეკონომიკური სტაბილიზაცია; ბ) ეროვნული შემოსავლის გადანაწილება და გ) სახელმწიფო საქონლისა და მომსახურების წარმოება (ამას ხშირად რესურსების განაწილების ფუნქციას უწოდებენ), დეცენტრალიზებული მოდელისას, პირველი ორი რჩება ცენტრალურ ხელისუფლებას, ხოლო მესამე იყოფა ხელისუფლების სამ (უნიტარულად მოწყობილში – ორ) შტოს შორის;

2. ფუნქციების განაწილების შესაბამისად ნაწილდება დაბეგერის უფლება-მოვალეობანი. როგორც წესი ცენტრალური ბიუჯეტის საგადასახადო წყაროებია საშემოსავლო, დამატებული ღირებულების, აქციზისა და საბაჟო გადასახადები, ხოლო შემდეგი დონის ბიუჯეტები კმაყოფილდებიან მეორეხარისხოვანი წყაროებით – ქონების, მიწის და ა.შ. გადასახადებით;

3. დეცენტრალიზებული მოდელი აღიარებს რეგიონალური ხელისუფლებების საფინანსო დამოუკიდებლობის მაღალ ხარისხს. ამ აღიარების ხარისხი ისეთი მაღალია, რომ ცენტრალური ხელისუფლება პრაქტიკულად უარს ამბობს რეგიონალური ხელისუფლების საბიუჯეტო საქმიანობის კონტროლზე, გამოხატავს სრულ დაუინტერესებულობას პორიზონტალური დისბალანსებისა და რეგიონალური ბიუჯეტების დეფიციტისადმი და ვალებისათვის პასუხისმგებლობისადმი. რეგიონების საფინანსო დამოუკიდებლობის ერთადერთი ხელშეწყობაა ის, რომ ფედერალური ხელისუფლება რეგიონალურს, ან რეგიონალური ადგილობრივს უფლებას აძლევს ერთად გამოიყენონ ესა თუ ის საგადასახადო ბაზა, მაგალითად, საშემოსავლო გადასახადი იყოს ცალკე ფედერალური და ცალკე რეგიონალური.

ზოგჯერ, დეცენტრალიზებული მოდელის შემთხვევაში, ცენტრალური ხელისუფლება უფლებას აძლევს რეგიონალურს შემოიღოს ნებისმიერი სახის საკუთარი გადასახადი, გარდა ისეთებისა, რომლებსაც შეხება ექნება სახელმწიფოს რეგიონთაშორისი და საგარეო ვაჭრობასთან. ბუნებრივია, ასეთი დიდი დამოუკიდებლობა იწვევს მნიშვნელოვან დისპროპორციებს, რომლის გათანაბრება ხდება ზემდგომი ხელისუფლების ბიუჯეტიდან

მიზნობრივი გრანტების გამოყოფით, რაც, ჩვეულებრივ, გამოიხატება ამ სიტუაციით შეჭირვებული მოსახლეობისათვის პიდაპირ ტრანსფერტში.

დეცენტრალიზებული საბიუჯეტო ფედერალიზმის მაგალითია ამერიკის შეერთებული შტატების საბიუჯეტო სისტემა.

საბიუჯეტო ფედერალიზმის კოოპერატიული მოდელი დეცენტრალიზებულ მოდელზე უფრო გავრცელებულია. ამ ტიპისათვის დამახასიათებელია:

1. რეგიონალური ხელისუფლების უფრო ფართო მონაწილეობა ეროვნული შემოსავლის გადანაწილებაში და მაკროეკონომიკურ სტაბილიზაციაში, რაც იწვევს რეგიონებისა და ცენტრის უფრო მჭიდრო თანამშრომლობას;

2. რეგიონალური ხელისუფლების როლის გაზრდა საგადასახადო შემოსავლების, მათ შორის, საერთო-სახელმწიფო გადასახადების გადანაწილებაში;

3. ჰორიზონტალური საბიუჯეტო გაწონასწორების უფრო აქტიური პოლიტიკა და ცენტრის პასუხისმგებლობის გაზრდა ტერიტორიების ეკონომიკური განვითარებისადმი, რაც, საბოლოო ჯამში, ზრდის ცენტრის კონტროლს რეგიონალური ხელისუფლებისა და ამცირებს რეგიონალური ბიუჯეტების დამოუკიდებლობას. კოოპერატიული მოდელის უკიდურესი ფორმაა იმდენად ძლიერი ჩარევა ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო საქმიანობაში, რომ რეგიონალური ხელისუფლება ფაქტობრივად გადაიქცევა ცენტრალური სტრუქტურების აგენტად.

ამრიგად, ჩვენ დაეინახეთ, რომ საბიუჯეტო ფედერალიზმი არ არის საბიუჯეტო დამოუკიდებლობის ალტერნატივა. უფრო სწორი იქნება ვთქვათ, რომ საბიუჯეტო ფედერალიზმი საშუალებას იძლევა ვიმსჯელოთ არა ამა თუ იმ დონის ხელისუფლების დამოუკიდებლობაზე ან მის უქონლობაზე, არამედ დამოუკიდებლობის არსებულ, ოპტიმალურ, დაბალ, იდეალურ, მაღალ, სასურველ და ა.შ. ხარისხზე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპის ქარტიის მე-9 მუხლის ძირითადი შინაარსი და პათოსი მიმართულია იქითკენ, რომ ხელისუფლების ზედა დონეებმა თვითმმართველობის ადგილობრივი ორგანოების სუბსიდირების საშუალებით არ დათრგუნონ თვითმმართველობის ადგილობრივი ორგანოების უფლებები და თავისუფლებები, გამომდინარე პრინციპიდან "მუსიკას უკვეთავს ის, ვინც იხდის". საბედნიეროდ თუ სამწუხაროდ, საქართველოში

შექმნილი მძიმე ფინანსური და საბიუჯეტო კრიზისის გამო, ამ ეტაპზე, ვერ დადგება საკითხი ვერც ფინანსური ინექციებით ადგილობრივი ხელისუფლების "განებიერების" და ვერც "დამონებისა", იმდენად, რამდენადაც სახელმწიფო ბიუჯეტი უძლურია განახორციელოს თვითმმართველობის ადგილობრივი ორგანოების ბიუჯეტების გამოთანაბრების პრინციპი საერთოდ.

CLRAE კომენტარებში ევროქარტიის მე-9 მუხლი განმარტებულია შემდეგნაირად: "კანონიერი უფლება-მოსილებანი განსაზღვრული ვალდებულებების შესრულებაზე უაზრობაა, თუ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები მოკლებული არიან ამისათვის საჭირო სახსრებს".

სხვაგვარად, თვითმმართველობის ადგილობრივ და ნებისმიერ სხვა ორგანოს, თუ არ გააჩნია ბიუჯეტი, ის საერთოდ არ წარმოადგენს ხელისუფლების ორგანოს.

ბიუჯეტი არ არის კომერციული ფორმის საბუღალტრო ბალანსი, სადაც შემოსავლებისა და ხარჯების თანაფარდობა განსაზღვრავს მოგებასა და ზარალს, სადაც რაც მეტია შემოსავლები და რაც უფრო ნაკლებია ხარჯები, მით უფრო ეფექტურია ფირმის საქმიანობა.

ბიუჯეტისთვის აუცილებელი პირობაა, რათა შემოსავლებმა უზრუნველყონ თვითმმართველობის ადგილობრივი ორგანოების მიერ მათი ფუნქციების შესრულების დაფინანსება, ბიუჯეტი ხელისუფლების ორგანოს უფლება-მოვალეობების ადეკვატური უნდა იყოს.

ამრიგად, უპირველეს ყოვლისა, დასადგენია, თუ რა ევალება თვითმმართველობის ადგილობრივი ორგანოებს.

ყველა ქვეყანაში ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის და მოვალეობების ჩამონათვალი ისტორიულად ჩამოყალიბდა, წარმოადგენს ამ ქვეყნის ფასეულობას, ხელუხლებელია და ამიტომ საერთოდ არც არის მსჯელობის საგანი.

საქართველო იმყოფება გარდამავალ ეტაპზე, მან უარი თქვა საბჭოურ სახელმწიფო მოწყობაზე, შესაბამისად, ადგილობრივი ხელისუფლების უფლება-მოსილებათა საბჭოურ ნორმებზე და ამიტომ ეს საკითხი დღეს ყამირია, სუფთა ფურცელი, რომელიც ჩვენს თვალწინ იწერება.

ზემოთ ჩვენ ავლნიშნეთ, რომ თვითმმართველობის ადგილობრივმა ორგანოებმა, თუ მათ ვერ უზრუნველყოფენ თავის საქმიანობას, უნდა შეაჩერონ იგი. ასეთი გადაწყვეტილების მიღება პოლიტიკურადაც მძიმე და შესასრულებლადაც ძნელი იქნება. არ გამოვიციხავთ, რომ ამისათვის მისაღები დარჩეს კანონი "მუნიციპალური ორგანოების გაკოტრების შესახებ".

უკეთესია საქმე აქამდე არ მივიღეს და თვითმმართველობის ორგანოებმა ეძიონ და იპოვონ გამოსავალი.

კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა გამოიყენონ ქარტიის მე-10 მუხლი "თვითმმართველობის ადგილობრივი ორგანოების უფლება ასოციაციის შექმნაზე":

"ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს აქვთ უფლება, თავისი უფლებამოსილებების განხორციელებისას ითანამშრომლონ და კანონის ფარგლებში შევიდნენ ასოციაციაში ადგილობრივი თვითმმართველობის სხვა ორგანოებთან, საერთო ინტერესის მქონე საკითხების გადასაწყვეტად".

"ყველა სახელმწიფოში აღიარებული უნდა იქნეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა უფლება, თავისი საერთო ინტერესების და მიღწევების დასაცავად და გასავითარებლად შევიდნენ რომელიმე ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ასოციაციაში".

პირველ შემთხვევაში იგულისხმება სუსტი თვითმმართველობის მქონე რეგიონების გაერთიანება (ასოციაცია) მმართველობითი ფუნქციის უკეთ (ერთიანი დაფინანსებით) განხორციელებისათვის ან, უკეთეს შემთხვევაში, რაიმე საერთო მიზნის (მაგალითად, საერთო სარგებლობის გზის, სკოლის, წყალსადენის და ა.შ. მოწესრიგება) მიღწევისათვის.

მეორე შემთხვევაში ასოციაცია შეიძლება საერთაშორისო ხასიათის იყოს (გაიხსენეთ "დამშობილებული ქალაქები") ურთიერთდახმარების სხვადასხვა ფორმით, დაწყებული ვაჭრობიდან, დამთავრებული ინვესტირებით და კრედიტის გამოყოფით.

თუმცა, სხვადასხვა ქვეყნებში რეგიონალური და ადგილობრივი ბიუჯეტების ავტონომიურობის დონის განსაზღვრა ძირითადადში ხდება საკუთარი შემოსავლების წილის მიხედვით ბიუჯეტის მთლიან შემოსავლებში, მაგრამ ამით ტერიტორიული დემოკრატიის ხარისხის პირდაპირი დადგენა მთლად სწორი ვერ იქნება, თუ არ გვეცოდინება რეგიონალური და ადგილობრივი ხელისუფლების წილი სახელმწიფო სოციალური მომსახურების მთლიან მოცულობაში.

რამდენადაც საქართველო შევიდა ევროსაბჭოში, გარკვეულ მნიშვნელობას იძენს საკითხი იმის თაობაზე, თუ რამდენად შეესაბამება თვითმმართველობის უფლებები და, განსაკუთრებით, ამ

უფლებების განხორციელებისათვის გამოყოფილი საფინანსო რესურსები ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპის ქარტიას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპის ქარტიის მე-9 მუხლის მიხედვით:

1. თავისი ქვეყნის სახელმწიფო პოლიტიკის ჩარჩოებში ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები უფლებამოსილნი არიან ფლობდნენ საკუთარ საფინანსო რესურსებს და თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში თავისუფლად განკარგავდნენ მათ.

2. ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების საფინანსო რესურსები უნდა შეესაბამებოდეს იმ მოვალეობებს, რომლებიც ეკისრებათ მათ კონსტიტუციით და მოქმედი კანონმდებლობით.

3. ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების საფინანსო რესურსების ნაწილი უნდა შემოდიოდეს ადგილობრივი გადასახადებიდან, რომელთა განაკვეთების დონის დადგენა, თავისი უფლებამოსილებების ფარგლებში, ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებაა.

4. საფინანსო სისტემა, რომელსაც ეყრდნობა საფინანსო სახსრები, რომლებიც გადაეცემა ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს, უნდა იყოს საკმაოდ დივერსიფიცირებული და მუდმივი ხასიათის, რათა პრაქტიკულად შეესაბამებოდეს ხარჯების რეალურ ევოლუციას, რომლებიც დაკავშირებულია ამ ორგანოების მიერ თავისი ამოცანების განხორციელებასთან.

5. ფინანსური თვალსაზრისით, უფრო სუსტი ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების დაცვა მოითხოვს საფინანსო გაწონასწორების პროცედურების შემოღებას ან ექვივალენტურ ღონისძიებებს, რომლებიც მიმართულია იმისაკენ. რათა გააბათილონ ფინანსირების პოტენციური წყაროების არათანაბარი განაწილება და საფინანსო ტვირთი, რომელიც მათ უნდა ატარონ. ამ პროცედურებმა და ღონისძიებებმა არ უნდა შეზღუდონ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების, მათი კომპეტენციის ფარგლებში, მოქმედების თავისუფლება.

6. სახსრების გადანაწილების შედეგად თანხების მიღების წესი, შესაბამისი სახით, უნდა იქნეს შეთანხმებული ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებთან.

7. ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების სუბსიდირება, შეძლებისდაგვარად უნდა შეიზღუდოს მიზნობრივი დანიშნულებით, გარკვეული პროექტების დასაფინანსებლად. სუბსიდირებამ არ უნდა დათრგუნოს ხელისუფლების ადგილობრივი

ორგანოების ფუძემდებლური უფლება, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, გაატაროს დამოუკიდებელი პოლიტიკა.

8. კაპიტალდაბანდებების განსახორციელებლად ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს, მოქმედი კანონმდებლობის ფარგლებში, ხელი უნდა მიუწვდებოდეთ კაპიტალის ეროვნულ ბაზართან.

მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს და ევროპის ქარტიამი დაფიქსირებულია ზემოთ მოყვანილი ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების დაფინანსების ზოგადი პრინციპები, ქვეყნების განვითარების თავისებურებების, დროის მოთხოვნების და პრობლემების გადაწყვეტის სხვადასხვა გზების არჩევის გამო, არ არსებობს საერთაშორისო, ან თუნდაც ევროპული, ან თუნდაც ისეთი მაღალი ინტეგრაციის მქონე სახელმწიფოებისათვის, როგორც ევროკავშირის წევრებია, ერთიანი, უნივერსალური მოდელი ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების დაფინანსებისა.

ასე მაგალითად, თუ ბელგიაში ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების დაფინანსება შიდა ეროვნული პროდუქტის 4,9%-ია, იგივე მაჩვენებელი პოლანდიისათვის 13,3%, ხოლო ნორვეგიისათვის 18,9%. შესაბამისად, საერთო სახელმწიფო ხარჯებიდან ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებზე მოდის ბელგიაში 10,9%; პოლანდიაში - 23,1%; ნორვეგიაში - 60%.

ძნელია ასეთ დიდ დიაპაზონში რაიმე კანონზომიერების მონახვა, რათა მიახლოებით მაინც განისაზღვროს, თუ რამდენი უნდა ჩაითვალოს საქართველოში ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების დაფინანსების საკმარის ოდენობად.

ასევე გადახრებს აქვს ადგილი ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების დაფინანსებაში წყაროების მიხედვით. მიუხედავად იმისა, რომ ასეთი დიდი დიაპაზონის გამო სხვა ქვეყნების მონაცემებს არ აქვს ჩვენთვის პრაქტიკული მნიშვნელობა, ჩვენ მიგვაჩნია, რომ ასეთი მონაცემები იძლევა გარკვეულ ორიენტაციას და წარმოადგენს მეცნიერულ ინტერესს.

გამოყოფენ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების დაფინანსების წყაროების ხუთ ჯგუფს: ადგილობრივი გადასახადები; მოსაკრებლები; სუბსიდიები; სესხები და სხვა (იხ. ცხრილი № 4). "სხვას" ქვეშ იგულისხმება ჯარიმები, საურავეები, მუნიციპალური საწარმოების შემოსავალი, მუნიციპალურ დეპოზიტებზე საპროცენტო დანარიცხები და, რაც მთავარია, შემოსავალი მუნიციპალური საქონლის ან ქონების გაყიდვიდან.

სანამ ცხრილის ანალიზს შეუდგებოდეთ, დავაზუსტოთ თუ რას გულისხმობენ ევროგაერთიანების ექსპერტები ამ ცხრილში მოყვანილი ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების დაფინანსების თითოეული წყაროს ქვეშ.

ადგილობრივი გადასახადები. ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოს საფინანსო ავტონომიურობას განსაზღვრავს ამ ორგანოს დაფინანსებაში იმ თანხის ღონე, რომელიც მის თავისუფალ და დამოუკიდებელ განკარგვაშია. თუ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების შემოსავლების რომელიმე ნაწილის ხარჯვა პირდაპირ ან ირიბად დამოკიდებულია ამ თანხების შემომტანის ნებაზე, თუნდაც ნებართვაზე, არ შეიძლება ადგილობრივ ფინანსურ ავტონომიაზე ლაპარაკი. ამავე დროს, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები ვალდებული არიან თავის თავზე აიღონ პოლიტიკური პასუხისმგებლობა თავისი მოვალეობების შესრულებისათვის და ამით წარსდგნენ ამომრჩეველების წინაშე. ეს გარემოება ქმნის ობიექტურ საჭიროებას იმისა, რომ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ავტონომიურ განკარგვაში იყოს ამ ორგანოების მთელი შემოსავლები თუ არა, მათი მნიშვნელოვანი ნაწილი. ამ გარემოებათა გამო, პრაქტიკულად ყველა სახელმწიფო აძლევს უფლებას ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს დააწესონ საკუთარი გადასახადები, დაადგინონ საგადასახადო განაკვეთები და, ზოგ შემთხვევაში, განსაზღვრონ საგადასახადო ბაზა.

ქვეყნების უმრავლესობაში ადგილობრივი გადასახადები, როგორც წესი, წერილმანი ხასიათისაა - ძაღლების შენახვისათვის, მანქანების პარკირებისათვის, ადგილობრივი სიმბოლიკის გამოყენებისათვის და სხვა. მაგრამ ჩრდილოეთის ქვეყნებში, აგრეთვე შვეიცარიაში, საბერძნეთში და რუმინეთში ადგილობრივი ხელისუფლებას უფლებას აძლევენ ისეთი გადასახადების ამოღებისაც, როგორცაა საშემოსავლო გადასახადი.

ევროპის ქვეყნების დაახლოებით ნახევარში ადგილობრივი ორგანოები აწესებენ და იღებენ მიწისა და ქონების გადასახადებს. ყველგან აღინიშნება დიდი სიმწიფეები ქონების გადასახადების აკრეფაში საგადასახადო ბაზის დადგენის სირთულის გამო.

ჩრდილოეთ ქვეყნებში (რამდენადაც ისინი კრეფენ საშემოსავლო გადასახადებსაც), აგრეთვე საფრანგეთსა და შვეიცარიაში, შემოსავალი ადგილობრივი გადასახადებიდან ადგილობრივ ბიუჯეტში მაღალია - 40-60%.. ასეთივე მდგომარეობაა

საღიუსუნაშის ადმინისტრაციის ინფორმაციის დაზინანაშის რასრინი (წ-შ)

ძანაშისი	ადმინისტრაციის გადასახადები	შისრებები და ხარჯები	სუბილექტი	სესები	სესა
1	2.5	3.0	94	0	0.5
აღმართი	15	19	35	8	23
აქტია	32	5	40	13	10
ბელა	1	10	78	2	9
ბელარეთი	25	33	30	12	0
კეოსისი	51	22	24	2	1
ღაია	19	16	45	9	11
გრანა	36	2	26	10	26
სურანეთი	16	12	45	11	16
ჩესები	0.1	0.9	91	2	6
ესტონეთი	34	11	31	3	21
ფრეთი	2	22	58	6	12
საბრანეთი	4	8	66	4	18
უნეთი	12	16	53	5	14
ისლანდია	18	10	57	2	13
ბრანდია	18	11	38	9	24
იტალია	6	1	68	0	25
ლატეთი	31	29	37	3	0
ლესამბურგი	0	0	98	0	2
მალტა	5	13	60	19	3
პოლანდია	42	16	33	7	2
ნორვეგია	21	7	60	0	0
პოლანეთი	0	0	31	69	0
სან-მარინი	10	9	39	5	37
სლოვაკეთი	5	9	67	1	18
სლოვენია	31	16	37	10	6
ესპანეთი	46	24	18	3	9
შვეიცარია	7	1	56	0	36
თურეთი	11	6	77	0	6
დღი ბრიტანეთი					

ავსტრიასა და გერმანიაში. ევროპის ქვეყნების უმეტესობაში გადასახადებს აწესებს და იღებს ცენტრალური ხელისუფლება და შემდეგ უკეთებს სუბსიდირებას ადგილობრივს. ამიტომ ადგილობრივი წერილი გადასახადების წილი ბიუჯეტში დაბალია, 10%-ის ფარგლებში.

სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვაგვარად წყდება საკითხი, თუ ვის ევალება ადგილობრივი გადასახადების აკრეფა ადგილობრივი თუ ცენტრალური ხელისუფლების საგადასახადო უწყებებს. ქვეყნების დიდ ნაწილში როგორც საერთო სახელმწიფო, ისე ადგილობრივი გადასახადების ამოღებას ახორციელებს ცენტრალური საგადასახადო სამსახურის ადგილობრივი ქვეგანყოფი. განსაკუთრებით ისეთ ქვეყნებში, სადაც "წერილი" ადგილობრივი ტერიტორიული ერთეულებია. ავსტრიაში და გერმანიაში ფედერალური და მიწების საგადასახადო სამსახურები ცალ-ცალკე და თავ-თავის გადასახადებს იღებენ.

ევროპაში (ისე, როგორც საქართველოში) განსაკუთრებული ადგილი უჭირავს ე.წ. "წილობრივ გადასახადებს", როცა ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები, გარკვეული გრძელვადიანი ნორმატივებით, ურთიერთინაწილებენ ერთსა და იმავე სახელმწიფო გადასახადს. ასეთ პრაქტიკას ადგილი აქვს ავსტრიაში, ბელგიაში, ბულგარეთში, ჩეხეთში, უნგრეთში, გერმანიაში, ლატვიასა და პოლონეთში.

"წილობრივი გადასახადი" განიხილება როგორც ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებზე ფინანსური დახმარება ან გადასახადების ამოღებაში მონაწილეობის სანაცვლოდ. ფაქტობრივად ეს ისეთი გადასახადია, რომელსაც ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლება იღებენ ერთობლივად და, შემდეგ, იყოფენ გარკვეული პროპორციით. მაგალითად, გერმანიაში საშემოსავლო გადასახადს ცენტრალური ხელისუფლება, მიწების ხელისუფლება და ადგილობრივი ხელისუფლება იყოფენ პროპორციით: 42,5%, 42,5% და 15%. კორპორაციების გადასახადს ცენტრი და მიწები იყოფენ თანაბრად, დღგ-ს გადასახადიდან ცენტრს უწევს 50,5%, ხოლო მიწებს 49,5%. ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს არც კორპორატიულ გადასახადში და არც დღგ-ში წილი არ აქვს.

ავსტრიაში საშემოსავლო გადასახადს ცენტრი, რეგიონები და ადგილობრივი ხელისუფლება იყოფენ პროპორციით: 60%, 22% და 18%. ნავთობპროდუქტებზე გადასახადს 88,5%, 8,5% და 3%, დღგ-ს - შესაბამისად 69%, 19%, და 12%.

ამერიკის შეერთებულ შტატებში საშემოსავლო გადასახადს იღებენ ცალ-ცალკე ფედერალური ხელისუფლება და შტატები, თანაც შტატები თავად აწესებენ თავისი გადასახადის განაკვეთს. "წილობრივი გადასახადები" უმთავრესად გამოიყენება შტატებისა და საგრაფოების მიერ ერთობლივად გადასახადების ამოღებისას. ეს ხდება იმიტომ, რომ ფედერალურ და შტატების ხელისუფლებებს ჰყავთ ცალკე საგადასახადო სამსახურები.

ცალკე საკითხია ადგილობრივი ხელისუფლებების წილის განაწილება ადგილობრივი ხელისუფლების სუბიექტებს შორის. უმეტეს შემთხვევაში ეს ხდება მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით. დასაშვებია სხვა კრიტერიუმებიც (ტერიტორია, ავტოგზების სიგრძე, ამ ტერიტორიაზე გადასახადის გადახდის დონე და სხვა).

ამავე დროს გასაგებია და მისასაღმებელია ადგილობრივი ხელისუფლების მისწრაფება განახორციელოს აქტიური რეფორმები, სოციალური თუ სხვა პროექტები და ღრმა კვალი დააჩინოს თავისი მოღვაწეობის პერიოდს. ბუნებრივია, რომ ყველა ასეთი პროგრამა და პროექტი მოითხოვს კაპიტალდაბანდებას. მოსახლეობის მიერ მოწონებული პროექტების ინვესტირება შეიძლება ან ადგილობრივ ბიუჯეტში დაგროვილი თანხიდან ან სესხით, რომელიც გასტუმრებული იქნება გარკვეული დროის განმავლობაში. მეორე გზა უფრო სწრაფი და ეფექტურია და იძლევა პროექტის სწრაფ უკუგებას.

ხშირ შემთხვევაში, მაკროეკონომიკური ინტერესებიდან გამომდინარე, ცენტრალური ხელისუფლება უფლებამოსილია გააკონტროლოს ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ სესხების აღება, რათა არ დაუშვას მათ მიერ სესხების მიღება იმ რაიდელობაზე მეტი, რისი დაფარვა მათ შემდგომში შეუძლიათ.

მაგალითად, ევროპაში, ფინეთის, საფრანგეთის, საბერძნეთის, იტალიის და შვეიცარიის ხელისუფლება არ ზღუდავს ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ სესხის აღებას რაიმე ნორმატივებით. დანარჩენ ქვეყნებში დადგენილია გარკვეული ნორმა ან მითითებულია, რომ სესხის დაფარვა შესაძლებელი უნდა იყოს კაპიტალდაბანდების ობიექტის ექსპლოატაციის ვადაში (დანია, მაგალითად, პირდაპირ მიუთითებს - 30 წელს).

საქართველო ისწრაფვის ევროკავშირში და სხვა ევროპულ საერთაშორისო ორგანიზაციებში ინტეგრაციისაკენ და ამისათვის მზადაა გაითვალისწინოს ქვეყნის სახელმწიფო მოწყობაში ევროგაერთიანებაში მიღებული ზოგიერთი სტანდარტი და

შეხედულება, მათ შორის, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებისათვის ავტონომიის მინიჭების პრინციპი.

საკუთარი შემოსავლების და სუბსიდირებული სახსრების შეფარდებით გამოყავთ სახელმწიფოს დემოკრატიული განვითარების კრიტერიუმიც.

ჩვენი აზრით, საქართველოს კანონში "საბიუჯეტო სისტემებისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ" დაშვებულია შეცდომა, რომლის შედეგად ხელოვნურად მცირდება სახელმწიფო მოწყობის "დემოკრატიული განვითარების კრიტერიუმი" იმ გარემოების გამო, რომ საერთო-სახელმწიფოებრივ გადასახადებს მიკუთვნებულია:

ა) მიწის გადასახადი;
ბ) ქონების გადასახადი;
გ) გადასახადი ქონების გადაცემისათვის;
დ) გადასახადი მავნე ნივთიერებებით გარემოს დაბინძურებისათვის;

ე) გადასახადი ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის.
ხსენებული კანონის 30-ე მუხლში პირდაპირაა მითითებული, რომ ეს გადასახადები მთლიანად ჩაირიცხება ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში, ე.ი. თავისი მთავარი პირობით ეს გადასახადები ადგილობრივი ყოფილა და უნდა შეესაბამოს შესაფერი ადგილი, რაც უდაოდ და საგრძნობლად გაზრდის "დემოკრატიული განვითარების კრიტერიუმს".

ჩვენი აზრით, არ კმარა ხსენებული გადასახადების მხოლოდ გადატანა საერთო-სახელმწიფო ხასიათის გადასახადებიდან ადგილობრივ გადასახადებში საჭიროა ამასთან ერთად ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ხელში გადავიდეს ამ გადასახადებზე განაკეთების დადგენაც, როგორც ილია ჭავჭავაძე ამბობდა, მათი "გაწერა".

ჩვენ შორს ვართ იმ აზრისაგან, რომ შესაძლებელია დასავლური მოდელის საფუძველზე მოხერხდეს სახელმწიფო შემოსავლებისა და ხარჯების ცენტრალურ, რეგიონალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის ოპტიმალური განაწილება. ალბათ, ასეთ გაწონასწორებას და სტაბილიზაციას ემპირიული, შეცდომებისა და მიგნებების გზით სიარულის ათწლეული დასჭირდება. მაგრამ შესაძლებელია ეხლავე, გზის დასაწყისშივე, მოიხსნას ის ბარიერები, რომლებიც ამ გზაზე შეიძლება წარმოიშვას ჩვენი, ადგილობრივი წარმოდგენებისა და თავისებურებების გამო.

კერძოდ, საქართველოსათვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი თავისებურებაა ის, რომ ქვეყანა იმყოფება გარდამავალი ეკონომიკის პირობებში, როდესაც ჯერ კიდევ არ დამთავრებულა დეცენტრალიზაცია, მაღალცენტრალიზებული ტოტალიტარული სისტემისა და ტერიტორიული ერთეულების სტრუქტურული გადაწყობა.

თუმცა, საქართველომ უკვე გაიარა ის პერიოდი, როცა სახელმწიფომ დაამსხვრია კომუნისტური იურიდიული ჩარჩოები, კონსტიტუციური კანონმდებლობით განახორციელა ინსტიტუციონალური გარდაქმნა და იურიდიულად აღიარა ადგილობრივი ხელისუფლების ავტონომიურობა, მისი კომპეტენციის ფარგლებში. გაცილებით ძნელი აღმოჩნდა ასეთივე გარდაქმნის განხორციელება მოსახლეობის შეგნებაში, ვინაიდან რამოდენიმე თაობა იზრდებოდა და ყალიბდებოდა უკიდურესი ცენტრალიზმის და ტოტალიტარიზმის პირობებში.

ეს ჩვევები ისეთი მყარი აღმოჩნდა, რომ დემოკრატიულ ინსტიტუციურ გარდაქმნებს და ადგილობრივი ხელისუფლების ავტონომიურობას ეწინააღმდეგებიან ისეთი პარტიებიც კი, რომლებიც შინაარსით ანტიკომუნისტურნი, პროდასავლური და რეფორმისტულნი არიან.

ქვეყნის მოწყობაში დეცენტრალიზაციისაკენ მიმართული რეფორმებისადმი ნეგატიური განწყობა მოსალოდნელო იყო, თუნდაც იმიტომ, რომ ცენტრალური ხელისუფლების ზოგიერთი უფლებამოსილების ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებზე გადანაწილება უახლოეს წარსულში საკმაოდ რთულ პრობლემას წარმოადგენდა "ძველი დემოკრატიის" ქვეყნებისათვისაც.

მაინც რა კონკრეტული თავისებურებები აძნელებს საქართველოში გარდაქმნების განხორციელებას?

ადრე, სოციალისტური დაწესებულებები პასუხს აგებდნენ ყოფის ისეთ მნიშვნელოვანი სამსახურების საქმიანობაზე, როგორც იყო საავადმყოფოები, კულტურისა და სპორტის ცენტრები, საკონცერტო დარბაზები, ბიბლიოთეკები, ბავშვთა ბაგები, გზები და ა.შ.

ახალ პირობებში მოხდა ამ ობიექტების ქონებრივი გადანაწილება, პრივატიზება, რაც თითქოსდა პოზიტიურად აღიქვა მოსახლეობამ, მაგრამ იმავე დროს არ თქვა უარი სახელმწიფოს ხარჯზე იმავე მომსახურების მოთხოვნაზე.

შეიქმნა კონფლიქტური სიტუაცია, რომელიც აიტაცეს გარკვეულმა პოლიტიკურმა ძალებმა და გამოხატეს მუნიციპალური თუ სოციალური მომსახურების პრაქტიკულად ყველა დარგში "უფასო" (სახელმწიფო) მომსახურების მოთხოვნაში.

ამის გამო, მმართველობისა და თვითმმართველობის ახალი ტიპის ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს გაცილებით რთული ამოცანების გადაწყვეტა უწევთ, ვიდრე მათ დასავლეთელ კოლეგებს. არც უკან დახევა შეიძლება-ქონების და მომსახურების ისევ გასახელმწიფოებრიობა და არც სულსწრაფობა, საბაზრო ეკონომიკის შესაბამისი ალბ-მიცემობის დაშვება მთელ სოციალურ სფეროში.

გამოდის, რომ რაღაც პერიოდის განმავლობაში ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები უნდა შეურიგდნენ კაპიტალისტური სამყაროს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებისათვის "გაუგებარ" ფუნქციების შესრულებას სოციალურ სფეროშიც.

ასეთი ამოცანების წარმატებით შესასრულებლად ადგილობრივი ხელისუფლების ბიუჯეტს სჭირდება მძლავრი საშემოსავლო ბაზა, რისთვისაც, ალბათ, საჭირო იქნება ცენტრალური ბიუჯეტიდან ადგილობრივი ბიუჯეტების სუბსიდირების გაზრდის პროცესის გაგრძელება. რამდენადაც ადგილობრივი ხელისუფლება უფრო ახლო დგას მოსახლეობასთან, შესაძლებელია და საჭიროა საზოგადოების კონტროლის გაფართოება ადგილობრივი ბიუჯეტის ხარჯვაზე და ყველა შემოსავლის და ხარჯის გაღების გამჭვირვალობა.

რამდენადაც ხელისუფლების ადგილობრივმა ორგანოებმა უნდა იტვირთონ სოციალური სტაბილიზაციის ამოცანები, ცენტრალურმა ხელისუფლებამ მეტი ნდობა უნდა გამოუცხადოს მათ შიდასაბიუჯეტო მოწყობის საკითხებში. მაგალითად, მისცეს უფლება თავად განსაზღვრონ გადახდის პირობები და საგადასახადო განაკვეთები.

ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების პოლიტიკური და ეკონომიკური კომპეტენცია მნიშვნელოვანწილად განისაზღვრება ადგილობრივი ტერიტორიული ერთეულის სიდიდით. რაც უფრო პატარაა იგი, მით უფრო "ახლოა" ხელისუფლება მოქალაქეებთან, იმავე დროს, რაც უფრო დიდია ტერიტორიული ერთეული, მით უფრო მკირდება ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოთა კომპეტენცია (მართვის უნარი). აქედან, შეიძლება ვიფიქროთ, რომ

უნდა არსებობდეს ტერიტორიული ერთეულების ოპტიმალური სიდიდე.

ვევარაუდობთ, რომ ქვეყნის ტერიტორიულ ერთეულებად დაყოფისას, სხვა კრიტერიუმებთან ერთად, საფინანსო პოტენციალის გაუთვალისწინებლობამ უახლოეს პერიოდში შეიძლება შექმნას გარკვეული სიძნელეები ქვეყანაში თვითმმართველობისა და მმართველობის დაფუძნებაში, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების საფინანსო ავტონომიურობის და ბიუჯეტის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფაში.

რამდენადაც ევროპის ბევრ, განსაკუთრებით პოსტსაბჭოურ, ქვეყანაში, ამ შეუსაბამობის დაძლევის მიზნით მოხდა ტერიტორიული ერთეულების გამსხვილება, უნდა ველოდოთ ამის ობიექტური აუცილებლობის წარმოშობას საქართველოშიც. სასურველია, რომ ეს პროცესი მართვადი გაეხადოთ, სპეციალური სამართლებრივი აქტებისა და მეცნიერულად დასაბუთებული ნორმების საფუძველზე.

საქართველოს ევროსაბჭოში შესვლის შემდეგ ქვეყნის წინაშე დადგა აგრეთვე მისი საბიუჯეტო სისტემის ევროსტანდარტებთან შეთავსებადობის პრობლემა.

ამ პრობლემათაგან უმთავრესია ე. წ. რეგიონალური დემოკრატიის მდგომარეობა ქვეყანაში, რომლის ძირითადი ეკონომიკური მახასიათებელია რეგიონალური და ადგილობრივი ბიუჯეტების ადგილი და როლი ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემაში და ბიუჯეტების სხვადასხვა დონეებს შორის ურთიერთობის ხასიათი.

როგორც საერთაშორისო გამოცდილება გვიჩვენებს, ევროპის თითქმის არცერთ ქვეყანაში ეს პროცესი არ ყოფილა მართვადი და ჩამოყალიბდა ემპირიული ცდებისა და შეცდომების ხარჯზე.

რამდენადაც ამჟამად საქმე გვაქვს უნიკალურ პრეცედენტთან, რომლის მსგავსი ალბათ მსოფლიოში არ მოიპოვება, როდესაც ამოცანად ვისახავთ საბიუჯეტო სისტემისა და ურთიერთობის ქართული მოდელის შექმნას, მაშინ, როცა არ გადაწყვეტილა არა მარტო ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის, არამედ ასეთი მოწყობის პრინციპის (ფედერაციული თუ უნიტარული) საკითხიც კი, არსებობს მისი როგორც დადებითი, ისე უარყოფითი მომენტები.

იმის გამო, რომ საბიუჯეტო ურთიერთობების ქართული მოდელი არ იქნება ჩასმული არსებული სახელმწიფო მოწყობის ჩარჩოებში, ის შეიძლება უფრო დაეახლოვოს იდეალთან, ვიდრე ეს სხვაგან მოხერხდა.

ამრიგად, ქვეყანას სახელმწიფო მოწყობის ფორმას ეკონომიკური კატეგორია "საბიუჯეტო ურთიერთობები", უკარნახებს და არა პოლიტიკური კატეგორია "ხელისუფლების დონეების მმართველობითი უფლებამოსილებანი". განხორციელდება მრავალგზის დეკლარირებული, მაგრამ იშვიათად განხორციელებადი პრინციპი "ეკონომიკამ უნდა განსაზღვროს პოლიტიკა".

ამ მოდელის ნაკლოვანება იქნება ის, რომ მისი პრაქტიკული განხორციელება, განსაკუთრებით თუ არ მოხდა მისი თანხვედრა მომავალ სახელმწიფო ტერიტორიულ მოწყობასთან, გაცილებით ძნელი იქნება.

ყოველ შემთხვევაში, უკეთესი გადაწყვეტილება იქნება საქართველოში საბიუჯეტო ურთიერთობების მოდელს საფუძვლად დაედოს ის რეალიები, რომელიც წარმოიშვა საქართველოს კონსტიტუციის მიღების შემდეგ განვლილ მოკლე პერიოდში, მათში, საბიუჯეტო ფედერალიზმის პრინციპებიდან გამომდინარე, მეტი ტერიტორიული დამოუკიდებლობისა და დემოკრატიის ხარისხით.

დღევანდელ საქართველოში, სადაც ცენტრიდანული ძალების სახიფათო ზღვარზე აქტიურობაა, თითქოსდა რეგიონალური და ადგილობრივი ბიუჯეტების მეტი ავტონომიურობის მოთხოვნა უადგილო უნდა იყოს, მაგრამ, სწორედაც ყველა დონის ბიუჯეტების მიბმა შესაბამისი დონის ხელისუფლების სახელისუფლებო ფუნქციის შესრულების დაფინანსების ადეკვატურად, ყველაზე საუკეთესო გზაა ხელისუფლების სხვადასხვა დონეების გამიჯვნისა და მათ შორის კონფლიქტების მოხსნისა. მეტი საფინანსო დამოუკიდებლობის საკითხის დაყენების აქტუალობა გამოწვეულია იმით, რომ ქვეყნის საბიუჯეტო ურთიერთობებში ჯერ კიდევ მაგრადაა ჩაჭვდილი ტოტალიტარული სახელმწიფოს ტრადიციები.

საქართველოში ბიუჯეტების სხვადასხვა დონეებს შორის დღეს არსებული ურთიერთობების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ საბიუჯეტო ფედერალიზმის დღეს არსებულ მოდელში მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს სხვადასხვა დონის ხელისუფლებათა ერთობლივ გადასახადებს.

საქართველოს კანონის "სახელმწიფო გადასახადებიდან აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში ანარიცხების გრძელვადიანი ეკონომიკური ნორმატივების შესახებ" მე-3 მუხლი ითვალისწინებს: "განისაზღვროს მოგების და საშემოსავლო გადასახადიდან საქართველოს სხვა ტერიტორიული

ერთუღლებების ბიუჯეტებში ანარიცხების გრძელვადიანი ეკონომიკური ნორმატივები 1997-1999 წლებისათვის თითოეულ გადასახადზე 60 პროცენტის ოდენობით".

იმავე კანონის პირველი მუხლით, იმავე პერიოდში აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისათვის, დადგენილია გრძელვადიანი ნორმატივი 99 პროცენტის ოდენობით.

ასეთი ერთობლივი (ზოგჯერ მათ წილობრივსაც უწოდებენ) გადასახადების დაწესება არც თუ იშვიათია, ხოლო ისეთ ფედერაციულად მოწყობილ ქვეყნებში, როგორცაა გერმანია, ავსტრია და შვეიცარია, ასეთი გადასახადების წილი მთელი საგადასახადო შემოსავლების 75%-საც კი შეადგენს. თანაც, წილობრივი განაწილება ხდება სამივე, ფედერალური, მიწების და კანტონების და ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების ღონეზე.

ასეთ დაბეგვრას აქვს თავისი უპირატესობანიც. ამათგან ძირითადია ის, რომ ასეთი დაბეგვრა გადასახადების აკრეფის შედარებით იაფი ხერხია, განსაკუთრებით ადგილობრივ ხაზინაში ფულის მოსაზიდად. წილობრივი დაბეგვრის დამატებით ხარჯებს შეიძლება მიეკუთვნოს მხოლოდ ხარჯები წილების დადგენაზე თითოეული მოწილე სუბიექტებისათვის, განსაკუთრებით თუ წილობრივ განაწილებას საფუძვლად უდევს შემოსავალი მოწილე სუბიექტის ტერიტორიიდან. სამაგიეროდ, მოწილე ხელისუფლების ორგანოს ეძლევა გადასახადის მაქსიმალურად აკრეფის სტიმული და ის ამ საქმეში ფაქტობრივად ცენტრალური ხელისუფლების ფისკალურ კონტრაგენტად იქცევა.

იმავე დროს, ევროსაბჭოს ადგილობრივი და რეგიონალური ხელისუფლების ხელმძღვანელი კომიტეტი (CDLR) და კონგრესი (CLRAE) თვლიან, რომ სუფთა ადგილობრივ დაბეგვრასთან შედარებით ერთობლივი (წილობრივი) გადასახადების მეთოდს ორი ნაკლი აქვს:

1. ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს არა აქვთ უფლება მონაწილეობა მიიღონ გადასახადის განაკვეთის დადგენაში;
2. ცენტრალურ ხელისუფლებას საშუალება ეძლევა ერთობლივი გადასახადიდან შემოსავლის ის წილი, რომელსაც ის უწილადებს რეგიონალურ ან ადგილობრივ ხელისუფლებას, ჩათვალოს ქვემდგომი ორგანოების დახმარებად 'და მის მიმართ განახორციელოს ისეთივე მაკონტროლებელი ფუნქციები, როგორსაც ახორციელებს სუბსიდიების მიმართ. ამით შეიზღუდება

რეგიონალური და ადგილობრივი ბიუჯეტების ავტონომიურობის ხარისხი.

ამიტომ ევროსაბჭოს აღნიშნული სტრუქტურები ერთობლივი გადასახადების შემოღების რეკომენდაციას უწევენ მხოლოდ ისეთ ქვეყნებს, სადაც არის კონსტიტუციური გარანტიები ჯერ წილის უცილობრივ გაცემისა, მერე მიმღების მიერ ამ თანხის განკარგვაში ჩაურევლობისა.

მას შემდეგ, რაც საქართველოს ადმინისტრაციულ რუკაზე წარმოიშვა ათასზე მეტი საბიუჯეტო სუბიექტი, ის, რაც უმნიშვნელო უნდა ყოფილიყო, ანუ წილების დაანგარიშების და ჩარიცხვების ორგანიზაციული ხარჯები, საქართველოში შეიძლება გადაიქცეს უმწვავეს პრობლემად. პრობლემა შეიძლება ისევე დარეგულირდეს, როგორც ჩამოთვლილ ქვეყნებში (მიაქციეთ ყურადღება, რომ ყველა ისინი ფედერაციულად არიან მოწყობილი), როცა საქართველოში განხორციელდება ფედერაციული მოწყობა და ერთობლივი გადასახადის განაწილება მოხდება ცენტრალურსა და 12-13 ფედერაციის სუბიექტების ბიუჯეტებს შორის.

რამდენადაც გათანაბრების პრობლემა ყოველთვის წარმოიშვება, საჭიროა შემუშავდეს და დაკანონდეს საბიუჯეტო დისპროპორციის კორექციის უფრო ზუსტი, ეფექტური და კანონის ძალით განმტკიცებული მექანიზმი.

სახელმწიფოთაშორისი სტატისტიკური ანალიზის სრულყოფისათვის საჭიროა საბიუჯეტო კლასიფიკაციის ევროსტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანა.

საქართველოში ტრანსფერტების წილი ადგილობრივი ბიუჯეტების მოცულობებში, მათი თითქმის ერთი მეოთხედი, არ ეწინააღმდეგება ევროსაბჭოს ქვეყნების საშუალო მონაცემებს. ქვეყნებში, სადაც მაღალია ადგილობრივი ხელისუფლების დაფინანსების დამოუკიდებლობის ხარისხი, ეს მაჩვენებელი ნაკლებია. აღმოსავლეთ ევროპისა და პოსტსაბჭოური ქვეყნების უმეტესობაში, სადაც შემორჩენილია ცენტრალური ბიუჯეტის ტოტალიტარული მენტალიტეტი და ადგილობრივ ბიუჯეტებზე მოდის მეტი სოციალური დატვირთვა, ტრანსფერტების წილი მეტია. ჩვენი უახლოესი ამოცანაა, ჯერ ერთი ტრანსფერტებს უნდა ჰქონდეთ არა საყოველთაო ხასიათი, არამედ გამოეყოს მხოლოდ იმ ტერიტორიულ ერთეულებს, რომლებიც განიცდიან საბიუჯეტო უზრუნველყოფის ისეთ დეფიციტს, რომ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები ვეღარ ასრულებენ კანონით გათვალისწინებულ თავიანთ

უფლებამოვალეობებს და ფუნქციებს და, მეორეც, ტრანსფერტების დადგენა უნდა ხდებოდეს შესაბამისი კანონით.

სასურველია მიღებულ იქნეს მსოფლიოში გაერცელებული საერთო და მიზნობრივი ტრანსფერტების ჩარიცხვის "ბლოკური" სისტემა, რომელიც მეტ დამოუკიდებლობას და ავტონომიურობას აძლევს ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს ამ გზით მიღებული სუბსიდიების განკარგვაში.

საქართველოში საბიუჯეტო სისტემის ჩამოყალიბების პროცესის ანალიზი და ეროსაბჭოს სხვა წევრების საბიუჯეტო სისტემებთან შედარება გვიჩვენებს, რომ ადგილი გვაქვს კოორპერატიული ტიპის საბიუჯეტო ფედერალიზმისაკენ გადახრასთან.

რამდენადაც თავისთავად ამაში არაფერი არ არის ცუდი (ასეა მოწყობილი ევროპის ფედერაციულად მოწყობილი და სკანდინავიის უნიტარულად მოწყობილი ქვეყნები), უმჯობესია ამ გზით სვლის მოწყობა და ხელშეწყობა.

საპარტიო საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირებად მოწყობის პრინციპები

1998 წლის 15 ნოემბერი ღირშესანიშნავი თარიღია საქართველოს სახელმწიფო და საბიუჯეტო მოწყობის ისტორიაში. ეს დღე არ იყო მორიგი ადგილობრივი ხელისუფლების არჩევნები. ის წყალგამყოფია საქართველოს ისეთ მოწყობას შორის, სადაც ხელისუფლების ადგილობრივ ძირეულ რგოლს წარმოადგენდა საფლის რაიონების ხელისუფლება, და ისეთ მოწყობას შორის, როცა ეს როლი გადავიდა რაიონში შემავალი ქალაქების, სოფლების, დაბების და თემების თვითმმართველობის ხელში.

თუ ყურადღებით დავაკვირდებით 1998 წლის 15 ნოემბრამდე საქართველოს საბიუჯეტო მოწყობის სქემას აღმოვაჩინებთ მასში ორ სისუსტეს:

1. ხელისუფლების ძირეულ, ადგილობრივ რგოლად მიჩნეულია ქალაქები, რომლებიც არ შედიან რაიონების შემადგენლობაში, ცენტრალურ ხელისუფლებაში პიდაპირ შემავალი რაიონები და ავტონომიურ რესპუბლიკებში შემავალი რაიონები;

2. სქემაში ჩასმულია სამხარეო კონსოლიდირებული ბიუჯეტები, რომლებიც არ სარგებლობენ ბიუჯეტის იურიდიული სტატუსითა და ძალით და სქემაზე წარმოადგენენ ცარიელი ადგილების ბუტაფორულ შევსებას.

ზემოთ საქართველოს რაიონულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ დაყოფას ჩვენ ვუწოდებთ "რაიკომიზაცია". საქმე იმაშია, საბჭოთა ხელისუფლების დროს ქალაქებისა და რაიონების ხელისუფლების ამოცანა იყო უზრუნველყო "ქვეყნის პოლიტიკური და ორგანიზაციული ერთიანობა", რაც სხვაგვარად ნიშნავდა მაქსიმალურ ცენტრალიზაციასა და ტოტალიტარიზმის ზეობას. ქვეყანას (შესაბამისად, ქალაქებისა და რაიონების ხელისუფლებას) უნდა ელოცა კომუნისტური პარტიის ყრილობების გადაწყვეტილებებზე, ემოქმედა ზემდგომი ორგანოების დირექტივებით და ყოველი თავისი ნაბიჯი გადაედგა ან ზემოდან დაკლებით ან ზემოთ შეთანხმებით. შემთხვევითი არ არის, რომ ქალაქებში და რაიონებში დომინირებდა პარტიული ხელისუფლება და ეს ხელისუფლება ერეოდა და განკარგავდა ისეთ არაპოლიტიკურ სფეროებსაც კი, როგორც იყო კომუნალური მეურნეობა, მრეწველობა, სოფლის მეურნეობა, სოციალური და სხვა საკითხები.

ამრიგად, საქალაქო და რაიონული ხელისუფლება იყო ერთიანი სახელმწიფო ხელისუფლების ადგილობრივი ქვედანაყოფი.

ილია ჭავჭავაძის "ცხოვრება და კანონის" ყურადღებით წაკითხვა გვიჩვენებს, რომ საქართველოს უდიდესი მოაზროვნე გამიჯნავდა ადგილობრივ თვითმმართველობას სახელმწიფო ხელისუფლებისაგან. წერილში არა თუ არ განიხილება თვითმმართველობის ურთიერთობა სახელმწიფო ხელისუფლების ადგილობრივ სტრუქტურებთან: სამამასახლისოსთან, საბოქაულოსთან, მაზრასთან, საგუბერნიო ხელისუფლებასთან, არამედ არცერთ კონტექსტში არ მოიხსენიება რუსეთის იმპერიის ეს სახელისუფლებო სტრუქტურები.

თუ ქალაქებმა, რომლებიც არ შედიოდნენ რაიონების შემადგენლობაში (ქუთაისი, ფოთი, რუსთავი და ა.შ.) ადვილად მოიშორეს სახელმწიფო ხელისუფლების ქვედანაყოფის ტვირთი და გადაეწყვიტნენ მუნიციპალური ხელისუფლების როლზე არსებულ ტერიტორიულ საზღვრებში, რაიონებში მოსახლეობის მუნიციპალური ინტერესების თანხედრა აღმოჩნდა ადგილობრივი დონის ერთეულებში – რაიონში შემაგალ ქალაქებში, სოფლებში, დაბებში და თემებში.

თუ სახელმწიფო ინტერესები ("პოლიტიკური და ორგანიზაციული ერთიანობა") უნიფიცირებული და თანმხვედრი იყო არა თუ რაიონის, არამედ მთელი საბჭოთა კავშირის მასშტაბით. ახალ საქართველოში რაიონში შემაგალი ქალაქების, სოფლების, დაბებისა და თემების მუნიციპალური ინტერესები (წყალგაყვანილობა, მუნიციპალური გზები, კეთილმოწყობა, სკოლა, ამბულატორია, ფოსტა, ბიბლიოთეკა, სტადიონი, კულტურის სახლი და ა.შ.) ყველას საკუთარი აქვს და რაიონულ დონეზე შეუძლებელია მათი შეჯერება, შეთანაწყობა და გადაწყვეტა ისე, რომ არ იქნეს რომელიმე სუბიექტის ინტერესები უგულველყოფილი.

აქვე ისიც არის გასათვალისწინებელი, რომ სოფლებს, დაბებსა და თემებს საბჭოურ პერიოდში გარკვეულწილად მატერიალურად ეხმარებოდნენ კოლმეურნეობები.

რაც შეეხება სამხარეო კონსოლიდირებულ ბიუჯეტებს, რამდენადაც საერთოდ ასეთ ბიუჯეტს არა აქვს იურიდიული სტატუსი და ძალა, ისინი სახელმწიფოს მოწყობის საერთო სქემაში შეტანილი არიან "შიშველი ადგილების" დასაფარავად. სხვაგვარად, სქემა იქნებოდა ასიმეტრიული, ხოლო უფლებამოსილებები და ვერტიკალური დაქვემდებარება სხვადასხვანაირი ავტონომიურ

რესპუბლიკებში შემაჯალ და ამ რესპუბლიკების ფარგლებს გარეთ მყოფ ადგილობრივი სახელმწიფო და საბიუჯეტო სუბიექტებისათვის.

ამ ნაბიჯით პრაქტიკულად დასრულდება ქვეყნის ფედერაციულად მოწყობა და საბიუჯეტო სისტემის ფედერაციულ პრინციპებზე აგება.

ქვემოთ სქემაზე არის გამოსახული ერთი ასეთი რაიონული ბიუჯეტი.

საქმე იმაშია, რომ ზემოთ მოყვანილი და სხვა მიზეზების გამო, უნდა ველოდოთ, რომ რაიონი როგორც ტერიტორიული ერთეული, რაიონული ხელისუფლება და რაიონული ბიუჯეტი თანდათანობით დაკარგავენ ფუნქციას.

რაიონული რგოლის ლიკვიდაციას უპირველეს ყოვლისა დააჩქარებს მისი საქმიანობის დაფინანსების დეფიციტი.

საქართველოს პრეზიდენტის მიერ 1998 წლის 21 დეკემბრის ბრძანებულებით დამტკიცებული რაიონის გამგეობის დებულებაში (მუხლი 6.1) ვკითხულობთ: "ადგილობრივი მმართველობის განხორციელების ეკონომიკურ-ფინანსურ ბაზას შეადგენს: რაიონის ბუნებრივი რესურსები; ადგილობრივი მეურნეობა; რაიონის ადგილობრივი საკუთრება; რაიონის ბიუჯეტის სახსრები და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოს საკუთრებაში არსებული სხვა ფინანსები".

რაიონული ბიუჯეტის ყველა ჩამოთვლილი წყარო იმეორებს რაიონში შემაჯალი ქალაქების, სოფლების, დაბებისა და თემების შემოსავლის წყაროს. გამოდის, რომ რაიონული ბიუჯეტი ადგილობრივი ბიუჯეტის მოცილე იქნება შემოსავლებში.

იმავე დებულების 6.2 მუხლით "რაიონის ბუნებრივ რესურსებს შეადგენენ რაიონის ტერიტორიის ფარგლებში არსებული მიწა და მისი წიაღი, წყალი და მცენარეული საფარი, რომელიც არ არის გადაცემული კერძო ან რაიონში შემაჯალი ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთრებაში...". ეს ჩანაწერი ლაპარაკობს, რომ თუ დასრულდა პრივატიზაციის და დეცენტრალიზაციის პროცესი, მაშინ რაიონულ ბიუჯეტს ფეხქვეშ ეცლება დაფინანსების ძირითადი წყარო და ისღა დარჩენია, ან გაუძალიანდეს პრივატიზაციისა და დეცენტრალიზაციის პროცესს, ანუ ბარიერად აღიმართოს რეფორმების გზაზე, ან გაკოტრდეს და თავი ლიკვიდირებულად გამოაცხადოს.

ახლად არჩეული ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის პირველმა თვეებმა გვიჩვენა, რომ ბევრ მათგანს პრაქტიკულად არ

გააჩნია საკუთარი შემოსავლების წყარო და როგორც მეტყველებს რეგიონალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ევროპული ქარტიის მე-9 მუხლი, მათი შექმნა უაზრობა იყო. აქედან შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ჩამოყალიბებისას არ იყო გათვალისწინებული საბიუჯეტო ფაქტორი.

ასეთ დღეში მყოფი ადგილობრივი ხელისუფლების სუბიექტებისათვის საჭიროდ მიგვაჩნია რომელიმე შემდეგი სამი შესაძლებელიდან:

1. დროებით, სანამ ისინი ეკონომიკურად ფეხზე დადგებიან, მათი დატოვება რაიონულ გამგებლობაში;

2. ეკონომიკურად სუსტი სახელისუფლო სუბიექტების გაერთიანება;

3. ეკონომიკურად სუსტი სუბიექტების დროებითი ან მუდმივი მიერთება ეკონომიკურად ძლიერ სუბიექტებთან.

ამას წინად ასეთი გამსხვილება ჩაატარა შედეგთმა.

შეერთება-გამსხვილების შედეგად ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები შეიძლება 800-მდე შემცირდეს, მაგრამ, მთავარია, ასეთი შერწყმის ინიციატორებად უნდა გამოვიდნენ თავად საკრებულოები.

საქართველოს ადმინისტრაციულ - ტერიტორიული მოწყობის პრინციპებიდან გამომდინარე, მიუხედავად იმისა, თუ როგორია ქვეყნის მოწყობა, ფედერაციული თუ უნიტარული, ყოველ ტერიტორიულ ერთეულს ჰყავს თვითმმართველობის (მმართველობის) ადგილობრივი ორგანო, რომელსაც თავისი ფუნქციების განსახორციელებლად აუცილებლად სჭირდება სათანადო ფულადი სახსრები - ბიუჯეტი.

ამ ბიუჯეტიდან უნდა დაფინანსდეს ამ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ეკონომიკური, სოციალური, კულტურული და ა.შ. ღონისძიებები, გაწეული იქნეს მუნიციპალური და თავად ამ ორგანოს შენახვის ხარჯები.

თუ 1998 წლის 15 ნოემბრის არჩევნებამდე საბიუჯეტო სუბიექტების ძირეულ (ადგილობრივ) რგოლს შეადგენდნენ საქალაქო და რაიონების ბიუჯეტები, არჩევნების შემდეგ ეს როლი გადავიდა ქალაქის, სოფლის, დაბისა და თემის ადგილობრივი თვითმმართველობრივი ორგანოების ბიუჯეტების ხელში.

სოფლის რაიონის ბიუჯეტი ფაქტობრივად გადაიქცა კონსოლიდირებულ ბიუჯეტად, თუმცა რაიონული მმართველობის ფორმა და რაიონული ბიუჯეტი, როგორც ასეთი, არ გაუქმებულა.

ასე მაგალითად, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ქობულეთის რაიონი დაიყო 21 ერთეულად (ერთი რაიონული და 20 ადგილობრივი თვითმმართველობის), რომლებიც ქობულეთის კონსოლიდირებული ბიუჯეტისათვის თანაბარსტატუსიანი შესაკრებლები არიან, ხოლო საბიუჯეტო ფედერალიზმის (სატრანსფერტო ურთიერთობისათვის) ორდონიანი ადგილობრივი ორგანო.

თუ შევადარებთ ერთმანეთს სქემებს, დავინახავთ, რომ პირველ შემთხვევაში ქობულეთის რაიონის ბიუჯეტს არავითარი პრივილეგია არა აქვს და თანაბარუფლებიანია რაიონის ყველა ადგილობრივ ბიუჯეტებთან. მეორე შემთხვევაში კი რაიონული ბიუჯეტი პრივილეგიურ მდგომარეობაშია (ანაწილებს ტრანსფერებს) და ამიტომ, ფაქტობრივად ადგილობრივი (მუნიციპალური) ბიუჯეტის დამატებით, ზედა რგოლს ქმნის.

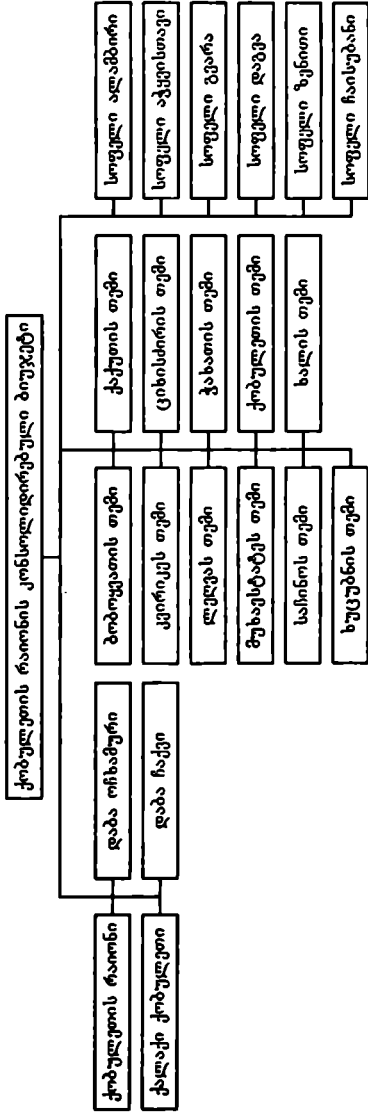
ამრიგად, მოხდა ქობულეთის რაიონის ბიუჯეტის (რეალური ეკონომიკური და იურიდიული კატეგორიის) მეტამორფოზა კონსოლიდირებულ ბიუჯეტად (რეალური იურიდიული ძალის არამქონე, პირობითი ხასიათის სიდიდედ).

უფრო სწორი იქნება ვთქვათ, რომ ადგილობრივ არჩევნებამდე არსებული სოფლის რაიონის ბიუჯეტი დაიშალა 21 დამოუკიდებელ ბიუჯეტებად, რომელთაგან ერთ-ერთმა შეინარჩუნა სახელწოდება "რაიონული ბიუჯეტი".

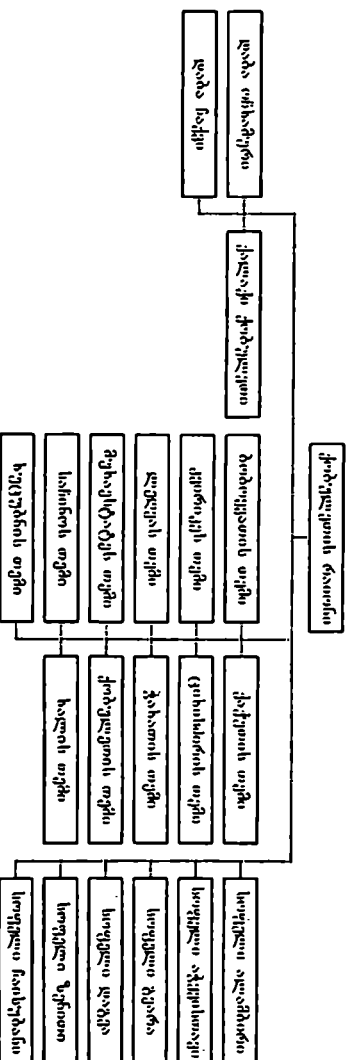
რამდენადაც ამ ეტაპზე ფუნქციონირებს ხელისუფლების რაიონული რგოლი, რომლის უფლებამოსილებანი და ვალდებულებანი ვრცელდება რაიონის მთელ ტერიტორიასა და მოსახლეობაზე და მის პარალელურად მოქმედებენ რაიონში შემავალი (ტერიტორიით და მოსახლეობით) ქალაქების, სოფლების, დაბებისა და თემების ხელისუფლებანი, შეიძლება ვთქვათ, რომ შეიქმნა პრეცედენტი, ძირეული (ადგილობრივი) ხელისუფლების ორი დონე, რომლებიც განკარგავენ ადგილობრივ საკითხებს ერთსა და იმავე ტერიტორიაზე და ერთი და იგივე მოსახლეობის მიმართ.

შესაბამისად, რაიონული ბიუჯეტი და რაიონში შემავალი ქალაქების, სოფლების, დაბებისა და თემების ბიუჯეტები, ერთის მხრივ, ურთიერთდამოუკიდებელნი არიან, მეორეს მხრივ კი, ეკუთნიან სხვადასხვა საბიუჯეტო დონეებს (ქვედონეებს), რამდენადაც რაიონული ბიუჯეტიდან ხდება დანარჩენის სუბსიდირება (ტრანსფერტების განაწილება და ჩარიცხვა).

ქობულეთის რაიონის საკონსოლიდაციო ურთიერთობების სქემა



ქობულეთის რაიონის ბიუჯეტების საბიუჯეტო ფედერალიზმის
(სატრანსფერტო ურთიერთობების) სქემა



საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა ყველა, განსაკუთრებით საბიუჯეტო და საგადასახადო ხასიათის დოკუმენტებში, გამოდის რა ქვეყნის ორდონიანი მოწყობის პრინციპიდან, ცენტრალურის საპირისპიროდ გამოყოფს "ავტონომიური რესპუბლიკებისა და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების" ხელისუფლებას, ბიუჯეტს და ა.შ.

ასეთი ბუნდოვანი სახელწოდება მიუღებელია უნიტარულად მოწყობილი სახელმწიფოსათვისაც, სადაც მკაცრად უნდა იყოს აგებული დაქვემდებარების პირამიდა (ვინ ვისი უფროსია და ვინ ვისი ქვეშევრდომი). ის მიუღებელია ფედერაციულად მოწყობილი სახელმწიფოსათვისაც, სადაც მკაფიოდ უნდა განაწილდეს ხელისუფლება (და ბიუჯეტიც) დონეებს შორის არა იმიტომ, რომ გაირკვას უფროსი და ქვეშევრდომი ხელისუფლება, არამედ გაირკვეს თუ როგორი ფუნქციონალური ამოცანები ეკისრება ამ კონკრეტულ ხელისუფლებას (უმაღლესი, რეგიონალური თუ მუნიციპალური).

ამის შემდეგ, თუ კვლავ დაეუბრუნდებით ტერმინს "ავტონომიური რესპუბლიკები და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულები", დავინახავთ, რომ საქმე გვაქვს ორ სხვადასხვა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ხასიათის ხელისუფლებასთან (ბიუჯეტთან). ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლება და ბიუჯეტი აშკარა რეგიონალური ხასიათისაა, ფედერაციულად მოწყობილ საბიუჯეტო სისტემაში მეორე დონეა ცენტრალურის შემდეგ. რაც შეეხება "საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებს", უნდა ვივარაუდოთ, რამ ამის ქვეშ 1998 წლის არჩევნებამდე იგულისხმებოდა ქალაქების, სოფლის რაიონების და ზონების ის ხელისუფლების ორგანოები, რომლებიც არ შედიოდნენ ავტონომიურ რესპუბლიკებში და პირდაპირ ექვემდებარებოდნენ ცენტრალურ ხელისუფლებას.

უნდა ვივარაუდოთ, რომ კონსტიტუციურად დაუშვებელი რეგიონალური და ადგილობრივი ბიუჯეტების გათანაბრება (ავტონომიური რესპუბლიკის სოფლის რაიონის ბიუჯეტთან) ნაკარნახევი იყო წმინდა პრაგმატული მოსაზრებით და დამახასიათებელი ნიშანი იყო გარდამავალი პერიოდისა. კერძოდ, ამგვარად საქართველოს იურისდიქციის ქვეშ მყოფი ტერიტორია და მოსახლეობა იყოფოდა 61. სახელისუფლებო და საბიუჯეტო სუბიექტად, რომლებიც მთლიანად მოიცავდნენ საქართველოს იურისდიქციის ქვეშ მყოფ ტერიტორიას, მოსახლეობას და ბიუჯეტებს.

1998 წლის 15 ნოემბრის არჩევნების შემდეგ, მეტ-ნაკლებად გამოიკვეთა ძირეული რგოლის ხელისუფლების სუბიექტები (ქალაქების, სოფლების, დაბების, თემების და ზონების ხელისუფლებები და ბიუჯეტები), მკვეთრად გაიზარდა მათი რაოდენობა (ათასს გადააჭარბა), მაგრამ მათი იურარქიული, უფლებრივი და ფუნქციონალური მოწესრიგება მაინც არ მომხდარა – არ განხორციელებულა ქვეყნის სახელმწიფო (ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული) და საბიუჯეტო მოწყობა.

ამრიგად, 1998 წლის 15 ნოემბრის არჩევნებით არ დამთავრებულა ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული და საბიუჯეტო მოწყობა, ე.ი. არ დამთავრებულა ამ სფეროში რეორგანიზაცია (გარდამავალი პერიოდი), მხოლოდ გამოიკვეთა მოწყობის ძირეული რგოლი.

შესაბამისად, ქვეყნის საბიუჯეტო მოწყობა ასევე დროებითაა (გარდამავალი პერიოდისაა) და ქვეყნის სახელმწიფო და საბიუჯეტო მოწყობის პროცესის გაგრძელება თანამედროვეობის ობიექტური მოთხოვნაა.

იმისათვის, რომ ახლადშექმნილი და ტრანსფორმირებული თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოები შეუდგნენ ფუნქციონირებას, საჭიროა შეიქმნას საფინანსო-საბიუჯეტო უფლებამოსილებების სამართლებრივი ბაზა.

იმ საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტების ჩამონათვალი, რომლებიც ქმნიან ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის სამართლებრივ ბაზას (მხოლოდ საბიუჯეტო, საგადასახადო და ნორმატიული ხასიათისა) ითვლის 36 კოდექსსა და კანონს, პრეზიდენტის 24 ბრძანებულებას და 7 განკარგულებას და 16 სამთავრობო დაწესებულების კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტს და მაინც ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის სამართლებრივ ბაზას, ჩვენი აზრით, ჯერ კიდევ აკლია კანონები (სახელწოდება პირობითია):

1. ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების საბიუჯეტო უფლებამოსილებების შესახებ;
2. ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების ეკონომიკური საქმიანობის შესახებ;
3. კანონი ტრანსფერტების შესახებ;
4. თვითმმართველობის და მმართველობის შემოსავლების განსაზღვრისა და მათი გამოთანაბრების შესახებ და სხვა.

ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ფუნქციები მოცემულია ამ წიგნის მე-4 თავში "ადგილობრივი თვითმმართველობა".

იმავე დროს და საბოლოო ჯამში, საქართველოს საბიუჯეტო-საგადასახადო კანონმდებლობიდან და ფინანსთა მინისტრის 1998 წლის 30 მარტის №75 ბრძანებით დამტკიცებული "აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების შედგენისა და შესრულების წესების შესრულების საფუძვლებიდან" გამომდინარე, ბიუჯეტების ფორმირების, დამტკიცების და შესრულების წესს უნდა განსაზღვრავდნენ თავად ადგილობრივი ხელისუფლების საკრებულოები.

საკრებულოების საბიუჯეტო პროცესის წაყვანაში მეთოდურ დახმარებას უნდა უწევდეს საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, ხოლო ამ სამუშაოს კოორდინაციას - ავტონომიური რესპუბლიკების ფინანსთა სამინისტროები და, მხარეებში, საქართველოს პრეზიდენტის სახელმწიფო რწმუნებულის აპარატი და სამხარეო-საფინანსო ადმინისტრაცია.

ამასთან ერთად, ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს ეკისრება პასუხისმგებლობა ისევე, როგორც საკუთარის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების დავალებათა შესრულებაში.

როგორც საერთოდ ყველა ბიუჯეტი, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოს ბიუჯეტი უნდა ემყარებოდეს ერთიანობის, სისრულის, რეალურობის, საჭიროებისა და დამოუკიდებლობის პრინციპებს (კანონი "საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ", მუხლი 3).

როგორც არაერთხელ ითქვა, ნებისმიერი ხელისუფლების ბიუჯეტი წარმოადგენს ამ ხელისუფლების საქმიანობის დაფინანსებას და, შესაბამისად, ამ ფუნქციების ადეკვატური უნდა იყოს.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლი კონკრეტულად განსაზღვრავს ხელისუფლების იმ სფეროებს, რომლებიც ხელისუფლების უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას განეკუთვნება. ე.ი. ცენტრალური ბიუჯეტი უნდა უზრუნველყოფდეს, ჯერ ერთი, საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების დაფინანსებას (კოდი 01.00), რომელშიც შედის საქართველოს საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო შტოების ყველა სტრუქტურის დაფინანსება (პარლამენტი,

პრეზიდენტის კანცელარია, სასამართლო ორგანოები, სამინისტროები, დეპარტამენტები, საელჩოები, ფუნდამენტალური სამეცნიერო გამოკვლევანი, მეცნიერებათა აკადემიები და სხვა). შემდეგ დარგობრივი ხარჯები: თაედაცვა - 02.00; საზოგადოებრივი წესრიგი და უშიშროების ორგანოები - 03.00; სათბობ-ენერგეტიკული კომპლექსი - 09.00; ტრანსპორტი და კავშირგაბმულობა - 12.00.

რაც შეეხება ხელისუფლების ისეთი სფეროების დაფინანსებას, რომელნიც არ მიეკუთვნებიან საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას, როგორცაა განათლება - კოდი 04.00; ჯანმრთელობის დაცვა - 05.00; სოციალური დაზღვევა და სოციალური უზრუნველყოფა - 06.00; საქმიანობა კულტურის, სპორტისა და რელიგიის სფეროში - 08.00; სოფლის მეურნეობა, სატყეო მეურნეობა, მეთევზეობა და მონადირეობა - 10.00; სამთომომპოვებელი მრეწველობა და სასარგებლო წიაღისეულის (სათბობის გარეშე), გადამამუშავებელი მრეწველობა, მშენებლობა - 11.00 და ტურიზმი - 13.02, ცენტრალურ ხელისუფლებას თავისუფლად შეუძლია მათი გამგებლობის დელეგირება რეგიონალური ხელისუფლების (მაშასადამე ბიუჯეტებისა) ან მათთან ერთობლივ გამგებლობაში, რაც, განხორციელების შემთხვევაში, იქნება კონსტიტუციის 3.2 მუხლის ("ერთობლივ გამგებლობაში მიკუთვნებული საკითხები ცალკე განისაზღვრება") ფაქტიური რეალიზაცია.

არ გამოირიცხება გამგებლობის ერთობლივი სფეროები არა მარტო უმაღლეს და რეგიონალურ ხელისუფლებებს შორის, არამედ რეგიონალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის და, საერთოდ, სამივე დონეს შორისაც. მაგალითად, ხარჯების საკლასიფიკაციო კოდით 07.00 "საბინაო-კომუნალური მეურნეობა" გამგებლობა შეიძლება გარკვეული წესით განაწილდეს ხელისუფლების სამივე დონეზე.

თუ შეიძლება ითქვას, რომ ცენტრალური ბიუჯეტი თავის თავზე იღებს იმაზე მეტ ხარჯებს, ვიდრე ეს მას კონსტიტუციით უნდა ევალებოდეს, მაშინ შეიძლება ითქვას, რომ ადგილობრივ ბიუჯეტებს ევალება ის, რისი გაძღოლაც ხშირად მათ, განსაკუთრებით მცირე მოსახლეობიან, მთიან და დარიბ ერთეულებს, არ შეუძლიათ და ვერც ვერასოდეს შეძლებენ.

მაგალითად: სპეცტექნიკური სასწავლებლების, ლიცეუმების, სკოლა-ინტერნატების, ურგენტული სამედიცინო დახმარების, სამუსიკო, ქორეოგრაფიული, სამხატვრო, კულტსაგანმანათლებლო, საბიბლიოთეკო დაწესებულებების, სპორტის დაფინანსება,

დახმარების გაწევა არამომუშავე, მარტოხელა, უმწეო მდგომარეობაში მყოფი პენსიონერების ოჯახებზე, შეინახონ მუნიციპალური პოლიციის საშტატო ერთეულები, სახანძრო რაზმები, მოუარონ ადგილობრივ გზებს და ა.შ. ყველა ეს ფუნქციები ან მათი ნაწილი შეიძლება დელეგირებული იქნეს რეგიონალური ხელისუფლებისადმი და რეგიონალურ ბიუჯეტში.

ფედერაციულად მოწყობილი სახელმწიფოები, იშვიათი გამონაკლისის (ინდოეთი) გარდა, არ იძლევიან რეგიონალური (ფედერაციის სუბიექტების) ხელისუფლების ფუნქციათა ჩამონათვალს, არამედ კმაყოფილდებიან იმის ჩამოთვლით, თუ რა ევალება და ხელისუფლების რომელი სფეროებია მხოლოდ ცენტრალური ხელისუფლების განკარგვაში და რომელი ხელისუფლების დანარჩენ დონეებთან ერთობლივ განკარგვაში. ასევე კანონით გამიჯნულია, თუ რომელ სფეროში ვის აქვს საკანონმდებლო უფლებამოსილებანი (ზოგჯერ სხვა სფეროს აუცილებელი თანხმობით) და ა.შ.

როგორც წესი, ამას მოჰყვება ფრაზა "სხვა ყველაფერი". რომელიც განსაზღვრავს რეგიონალური ხელისუფლების, ჩვენს შემთხვევაში დღეს არსებული ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებების და მომავალი სამხარეო ხელისუფლებების უფლება-მოვალეობებს.

ავტონომიური რესპუბლიკები, ფედერაციულად მოწყობილ ქვეყანაში თავის უფლებამოსილებებს განსაზღვრავენ თავისი კონსტიტუციით, სადაც უფლება აქვთ შეიტანონ იმდენი უფლებები, რამდენის "ზიდვა" შეუძლიათ, გარდა იმისა, რომელიც დაფიქსირებულია კონსტიტუციაში როგორც "მხოლოდ საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განკარგულებაში" (მუხლი 3.1) მყოფი.

ფორმულა - ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებას თავისი კონსტიტუციის ძალით შეუძლია თავის თავზე აიღოს ნებისმიერი უფლებამოსილებანი, გარდა კონსტიტუციით მხოლოდ ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების გამგებლობაში გადაცემული კონკრეტული და ჩამოთვლილი ხელისუფლების სფეროებისა. პრაქტიკულად გამორიცხავს ხელისუფლების გაყოფის თაობაზე კონფლიქტს ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს შორის.

როცა ამდენი მსჯელობაა ავტონომიური რესპუბლიკების სტატუსის თაობაზე და შორეულ მომავალშიც ძნელად იკვეთება ცენტრალურ და რეგიონალურ ხელისუფლებას შორის შეთანხმების

კონტურები. ქვეყნის ფედერაციულად მოწყობა ბოლოს უღებს ყველა დავას ავტონომიური რესპუბლიკების უფლებამოსილებების თაობაზე – მხოლოდ ავტონომიური რესპუბლიკების სახელმწიფო ორგანოთა გამგებლობას მიეკუთვნება ყველაფერი ის, რაც არ მიეკუთვნება მხოლოდ საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა გამგებლობას (იხ. საქართველოს კონსტიტუციის 3.1 მუხლი) და არ მიეკუთვნება ცენტრალური და ავტონომიური რესპუბლიკების (ასევე მხარეების, თბილისის) ერთობლივ გამგებლობას (კონსტიტუციის 3.2 მუხლი), რომელიც ამჟამად იკითხება შემდეგნაირად: "ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები ცალკე განისაზღვრება". ამდენად, ავტონომიური რესპუბლიკების (ასევე მხარეების და თბილისის) სტატუსის განსაზღვრა დაიყვანება ცენტრსა და რეგიონებს შორის ერთობლივი განკარგვის სფეროების თაობაზე შეთანხმებამდე და ამ შეთანხმების კონსტიტუციაში დაფიქსირებამდე.

**ფედერალიზმი პატარა ქვეყანას აძევს დიდსავეთ
პლიერს, დიდს – პატარასავეთ სტაბილურს!**