

ზოგიერთი კომენტარი ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის ეროვნულ კანონმდებლობაში იმპლემენტაციისათვის

ზურაბ ეზუგბაია *
ოთარ მელქაძე **

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის იდეის ამსახველი საერთაშორისო კონვენცია

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ თეორიების მრავალფეროვნებამ განაპირობა სხვადასხვა ქვეყნის კანონმდებლობაში ადგილობრივი თვითმმართველობის განსხვავებული მოდელების ჩამოყალიბება. მთელი რიგი ქვეყნების მაგალითზე თუ ვიმსჯელებთ, განსხვავებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის შერჩევისა და დანერგვის სანყისი პირობებიც და შესაბამისად, საბოლოო შედეგებიც. ამასთან, ზოგიერთ ქვეყანაში ერთდროულად ფუნქციონირებს საერთო პრინციპების საფუძველზე ჩამოყალიბებული რამდენიმე განსხვავებული მოდელი (მაგალითად, თანამედროვე გერმანიაში სათემო მოწყობის ხუთი მოდელი გამოიყენება: სამაგისტრატო, საბურგომისტრო, ჩრდილოგერმანული, სამხრეთგერმანული და აღმოსავლეთგერმანული ფორმა).¹ ქვეყანაში დამკვიდრებული საერთო სისტემის ფარგლებში არსებული მრავალფეროვნება არ შეიძლება მთელ რიგ კითხვებს არ ბადებდეს.

ასეთ ვითარებას, ძირითადად, განაპირობებდა ის, რომ მთელი განვლილი ისტორიული პერიოდის მანძილზე არ არსებობდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის მარეგლამენტირებული საერთაშორისო დონეზე აღიარებული წყარო. არ არსებობდა ასევე თვითმმართველობისათვის დადგენილი დემოკრატიის საერთაშორისო სტანდარტი, რომელიც ყოველ ცალკეულ სახელმწიფოში მუნიციპალური თავისუფლების დამკვიდრების პროცესის და კონკრეტული შედეგების შეფასების შესაძლებლობას მოგვცემდა.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, ევროპის კონტინენტზე დაწყებული ეროვნული სამართლებრივი სისტემების ჰარმონიზაციის ტენდენცია განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს. ევროპის ქვეყნების მუნიციპალური სამართლის უმნიშვნელოვანესი წყაროა ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, რომელიც შემუშავებული და მიღებულია ევროპის საბჭოს ევროპის ადგილობრივ და რეგიონალურ ხელისუფლებათა კონგრესის ინიციატივით. ქარტია მრავალწლიანი კვლევის შედეგად ჩამოყალიბებული აქტია, რომელმაც ევროპული ქვეყნების ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემებს დემოკრატიული პერსპექტივა განუსაზღვრა.²

ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ მიღებულ იქნა ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ 1985 წლის ივნისში, ხოლო ხელმოსაწერად გაიხსნა 1985 წლის ოქტომბერში. მას შემდეგ ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ წარმოადგენს იმ ფუძემდებლურ აქტს, რომელშიც თავმოყრილია დემოკრატიული ქვეყნების უმდიდრესი, მრავალსაუკუნოვანი გამოცდილება თვითმმართველობის ორგანიზაციის სფ-

* საქართველოს იუსტიციის მინისტრის მოადგილე.

** თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი.

¹ ჩირკინი, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, მოსკოვი, 1997, 419.

² კოვეშნიკოვი, მუნიციპალური სამართალი, მოსკოვი, 2002, 11.

სტატიები

ეროში. ქარტიას დემოკრატიის მშენებარე, ახალმოცენებული პოსტსაბჭოური სახელმწიფოების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის ფორმირების პროცესში სანიმუშო სამართლებრივი ბაზის ფუნქცია ეკისრება. ევროპული ქარტიის მიზანი სწორედ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლებათა განსაზღვრისა და დაცვის საერთო-ევროპული ნორმების დეფიციტის შევსებაა.³

ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ საერთაშორისო ხელშეკრულებაა, რომლის მონაწილე სადღეისოდ 38 ევროპული სახელმწიფოა.⁴ ქარტია შედგება პრეამბულისა და სამი ნაწილისაგან, რომლებიც 18 მუხლად არის დაყოფილი. ევროპული ქარტიის ტექსტთან ერთად, ოფიციალური წყაროს დატვირთვა აქვს ევროპის საბჭოს მიერ გამოცემულ ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის განმარტებით კომენტარს. ამ შემთხვევაში, ოფიციალური წყაროს სტატუსი არ გულისხმობს კომენტარის იურიდიულ სავალდებულებას, მაგრამ მას უდიდესი პრაქტიკული მნიშვნელობა აქვს ევროპული ქარტიის ჭეშმარიტი არსის შესაცნობად. იმის გათვალისწინებით, რომ ევროპის საბჭოს მიზანს წარმოადგენს მის წევრ-ქვეყნებს შორის მყარი ერთობის მიღწევა, იგი ყოველმხრივ ცდილობს ხელი შეუწყოს მართვის სფეროში ისეთი შეთანხმებების განხორციელებას, რომლებიც სწორედ ასეთი ერთობის გარანტი იქნება. დემოკრატიული სახელმწიფოებრიობის მშენებლობაში ადგილობრივი თვითმმართველობის განსაკუთრებული როლი და მნიშვნელობა მკაფიოდ არის ჩამოყალიბებული ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის პრეამბულაში, რომელიც ევროპის საბჭოში განვეერიანებული ქვეყნებისათვის რამდენიმე კონცეპტუალურ დებულებას აყალიბებს.

ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ აღიარებს, რომ:

— ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტი უზრუნველყოფს მოქალაქეთა უფლებას მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფოებრივი საქმეების მართვაში;

— ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილება შეიძლება უშუალოდ განხორციელდეს მხოლოდ ადგილობრივ დონეზე;

— ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების აღჭურვა რეალური უფლებამოსილებით უზრუნველყოფს ეფექტიან მართვას და იმავდროულად, მოქალაქის სიახლოვეს ამ პროცესთან;

— ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვა და განმტკიცება უზრუნველყოფს საჯარო ხელისუფლების დემოკრატიულ დეცენტრალიზაციას;

— ადგილობრივი თვითმმართველობა გულისხმობს დემოკრატიული გზით ფორმირებული ადგილობრივი ორგანოების არსებობას და ამ ორგანოებისთვის ფართო ავტონომიის მინიჭებას, როგორც კომპეტენციის, ისე მისი განხორციელების წესის და ამისთვის საჭირო მატერიალური საშუალებების სფეროებში.

ქარტიის პირველი მუხლის შესაბამისად, ქარტიის მონაწილე სახელმწიფოები კისრულობენ ვალდებულებას შეასრულონ ქარტიის მოთხოვნები მისი მე-12 მუხლით გათვალისწინებული პირობების შესაბამისად, სულ მცირე ქარტიითვე განსაზღვრული მინიმალური მოცულობის ფარგლებში. ეს მხოლოდ იმას ნიშნავს, რომ ევროპული ქარტია პირდაპირ ავალდებულებს ევროპის საბჭოს წევრ-ქვეყნებს, რეალურად გამოიყენონ ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკური, ადმინისტრაციული და საფინანსო დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფი ძირითადი სამართლებრივი ნორმები.

³ კუტაფინი/ფადევი, რუსეთის ფედერაციის მუნიციპალური სამართალი, მოსკოვი, 1997, 37.

⁴ იხ. "European Charter on Local Self-Government", Chart of signatures and ratifications, ინტერნეტ-გვერდზე: www.conventions.coe.int.

2. ევროპული ქარტიით განსაზღვრული სამართლებრივი კონტურები

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის პირველი ნაწილი აყალიბებს ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი ბუნების განმსაზღვრელ ნორმატიულ კონტურებს. ამავე დროს შემოთავაზებული ნორმების ზოგადი ხასიათი აშკარად ვლინდება, როდესაც ისეთი ფრაზების გვერდით, როგორცაა „უნდა იყოს აღიარებული“, „უნდა ჰქონდეს საშუალება“, ხშირია დათქმები — „სადაც ეს დაშვებულია კანონით“, „ხორციელდება კონსტიტუციით ან კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში“, „რამდენადაც ეს შესაძლებელია“ და ა.შ. ეს ნამდვილად არ ნიშნავს იმას, რომ ქარტიის მონაწილე სახელმწიფოს კანონმდებლობა ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში შეიძლება წინააღმდეგობაში მოდიოდეს ქარტიის ძირითად ორიენტირებთან. სწორედ ამ მიზნით, არსებობს ქარტიის ნორმათა „სავალდებულო ბირთვი“, რომლის გათვალისწინება ეროვნულ კანონმდებლობაში აუცილებელია. ეს საკითხები ქვემოთ განიხილება. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ არსებობს კერძო რეკომენდაციების პრაქტიკა, როდესაც ევროპის საბჭოში ქვეყნის განვეერიანებისას განისაზღვრება ქარტიის დებულებებთან კონკრეტული ქვეყნის კანონმდებლობის შეუსაბამობა. ასეთი რეკომენდაციების გაუთვალისწინებლობამ შეიძლება გამოიწვიოს ევროპის საბჭოდან სახელმწიფოს გარიცხვა.

ასე რომ, ქარტიის პირველ ნაწილში მოცემულ დებულებებს განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება, ვინაიდან ისინი განსაზღვრავენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითად პრინციპებს და თანაც ისეთ მნიშვნელოვან სფეროებში, როგორცაა: თვითმმართველობის კონსტიტუციური და სამართლებრივი საფუძვლების შექმნის აუცილებლობა, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლებამოსილების ფარგლები და მისი რეალიზაციის პირობები, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ტერიტორიული გამიჯვნის პრინციპის დაცვა, ადგილობრივი ხელისუფლებისა და მისი ადმინისტრაციული სტრუქტურების ავტონომიურობის უზრუნველყოფა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში კომპეტენტური პერსონალის დასაქმება და არჩევით თანამდებობათა დაკავების პირობები, თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ადმინისტრაციული კონტროლის განხორციელება, ადგილობრივი ხელისუფლების უზრუნველყოფა შესაბამისი საფინანსო რესურსებით, თვითმმართველობის ორგანოების თანამშრომლობა და გაერთიანების უფლება, ადგილობრივი ხელისუფლების სამართლებრივი დაცვა.

ქარტიის მე-2 მუხლის თანახმად, სახელმწიფო ვალდებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპი აღიაროს ეროვნულ კანონმდებლობაში და შეძლებისდაგვარად, ქვეყნის კონსტიტუციაშიც.⁵ მიუხედავად კონსტიტუციაში ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპის აღიარების ერთგვარად შემარბილებელი მოთხოვნისა, მოცემული დებულება მიმართულია სახელმწიფოს მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის მოწყობის საბაზისო პრინციპების მაქსიმალური რეგლამენტაციისაკენ. აღნიშნული მოთხოვნის რეალიზაციის ყველაზე ოპტიმალური ვარიანტია სახელმწიფოს იძულება ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტი აღიაროს ყველაზე სტაბილურ, ძნელად შესაცვლელ, უზენაეს ნორმატიულ აქტში — კონსტიტუციაში, ან, უკიდურეს შემთხვევაში — ორგანულ კანონში.⁶

ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპის კონსტიტუციაში აღიარების მკაცრი მოთხოვნის არარსებობა, განპირობებული იყო სამი ძირითადი მიზეზით. პირველი, მხედველობაში იქნა მიღებული ის ფაქტორი, რომ ზოგიერთ სახელმწიფოში კონსტიტუციაში შესწორებების შეტანა

⁵ ბარანჩიკოვი, მუნიციპალური სამართალი, მოსკოვი, 2000, 45.

⁶ ჩუდაკოვი, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური (სახელმწიფო) სამართალი, მინსკი, 2001, 508.

სტატიები

საჭიროებს საკანონმდებლო ორგანოს ნევრთა კვალიფიციურ უმრავლესობას ან მთელი მოსახლეობის თანხმობას რეფერენდუმის მეშვეობით. მეორე, ის ქვეყნები, რომელთაც საერთოდ არა აქვთ „დანერვილი კონსტიტუცია“, შეიძლება განსაკუთრებულ სირთულეებს წააწყდნენ მსგავსი ვალდებულების არსებობისას. მესამე, რომ ფედერაციულ სახელმწიფოებში ადგილობრივი თვითმმართველობის სფერო შეიძლება ფედერაციის სუბიექტების მიერ რეგულირდებოდეს და ქარტიამ არ უნდა გამოიწვიოს ფედერალურ ცენტრსა და ფედერაციის სუბიექტებს შორის უფლება-მოსილებათა გამიჯვნის არსებული სისტემის რევიზია.

ქარტიის მე-3 მუხლის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ქვეშ იგულისხმება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არა მარტო უფლება, არამედ რეალური შესაძლებლობაც, საკუთარი პასუხისმგებლობითა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით, კანონის ფარგლებში, განახორციელოს სახელმწიფოებრივ საქმეთა მნიშვნელოვანი ნაწილის რეგლამენტირება და მართვა. აღნიშნული „რეალური შესაძლებლობა“ არ ნიშნავს რაიმე ახალი უფლებებით აღჭურვას. მოცემულ შემთხვევაში, სახელმწიფოებრივ საქმეთა მნიშვნელოვანი ნაწილის მართვისა და რეგულირების ფორმალური უფლება უზრუნველყოფილი იქნება ადგილობრივი ორგანოების სათანადო საშუალებების ეფექტიანი ამოქმედებით. რაც შეეხება აქცენტს „კანონის ფარგლებზე“, ამით ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებისა და შესაძლებლობის უფრო მკაფიოდ განსაზღვრის საჭიროებაა ხაზგასმული ეროვნულ კანონმდებლობაში. ქარტიის ტექსტში მოცემულ ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნებაში „საკუთარი პასუხისმგებლობის“ შესახებ მოთხოვნის დაფიქსირება მმართველობითი ქმედების ეფექტურობის შეფასებას ვარაუდობს და ამდენად, გამოორიცხავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მოაზრებას ხელისუფლების ზემდგომი ორგანოების ნების უბრალო აღმასრულებლებად.

ქარტიის შემუშავებისა და მიღების დროს მიიჩნიეს, რომ შეუძლებელია ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების რეგულირებასა და მართვას დაქვემდებარებული საქმეების ზუსტი განსაზღვრა, რის გამოც, როგორც ძალზე ბუნდოვანი და რთული შინაარსობრივი დატვირთვის მატარებელი, უარყვეს ისეთი ფორმულირებები, როგორიცაა „ადგილობრივი საქმეები“, „საკუთარი საქმეები“. თვითმმართველობის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საქმეებთან დაკავშირებით, უდავოდ გაითვალისწინეს მკვეთრი განსხვავება ევროპის საბჭოს ნევრი-ქვეყნების ტრადიციებს შორის. ქარტიის განმარტებითი კომენტარის თანახმად, საქმეების უმრავლესობას არა მარტო ადგილობრივი, არამედ საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობაც აქვს. ამდენად, მათზე პასუხისმგებლობა ჯერ ერთი, შეიძლება განსხვავებული იყოს ქვეყნებისა და დროის მიხედვით, და მეორე, შეიძლება ნაწილდებოდეს სახელმწიფო მართვის სხვადასხვა დონეზე.

ქარტიის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება უნდა ხორციელდებოდეს დემოკრატიულ პრინციპებზე დაყრდნობით — თავისუფალი, ფარული, თანასწორი, პირდაპირი და საყოველთაო არჩევნების შედეგად არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოების მეშვეობით, იქნება ეს საბჭო თუ საკრებულო, რომელთაც შეიძლება გააჩნდეთ ანგარიშვალდებული აღმასრულებელი ორგანოებიც. იმავდროულად, ქარტია არ გამოორიცხავს ადგილობრივ დონეზე უშუალო დემოკრატიული მმართველობის ფორმების — მოქალაქეთა კრებების, რეფერენდუმის და სხვათა გამოყენების შესაძლებლობასაც, რა თქმა უნდა, თუ ეს გათვალისწინებულია ეროვნული კანონმდებლობით.⁷

ქარტიის მე-4 მუხლი აყალიბებს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების კომპეტენციის სფეროს დადგენის ფუძემდებლურ პრინციპებს. ვინაიდან ადგილობრივი ორგანოების უფლებამოსილებათა ხასიათს დიდი მნიშვნელობა აქვს თვითმმართველობის განხორციელებისათვის, ამიტომ სამართლებრივი სიზუსტისა და მდგრადობის თვალსაზრისით უფლებამოსილებები თვითმმართველ ერთეულებს ყოველ ინდივიდუალურ შემთხვევაში კი არ უნდა გადაეცემოდეს, არამედ მათ საკ-

⁷ კუტაფინი/ფადევი, რუსეთის ფედერაციის მუნიციპალური სამართალი, მოსკოვი, 1997, 414.

სტატიები

მარისი ნორმატიული საფუძველი უნდა ჰქონდეთ მოქმედ კანონმდებლობაში. ადგილობრივი ორგანოების უფლებამოსილებათა სამართლებრივ წყაროებად ქარტია კონსტიტუციას ან კანონს ასახელებს, თუმცა აქვე მითითებულია, რომ აღნიშნული დებულება არ გამორიცხავს მათზე კანონის შესაბამისად ცალკეული, კონკრეტული უფლების დაკისრებას. ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტიანობის უზრუნველყოფის მიზნით, ზოგიერთ ქვეყანაში შესაძლებლად მიიჩნევა პარლამენტის მიერ ადგილობრივი ორგანოებისთვის გარკვეულ უფლებამოსილებათა გადაცემა, განსაკუთრებით იმ საკითხებთან დაკავშირებით, რომლებიც ევროპული გაერთიანების დირექტივების შესაბამისად არის გადასაწყვეტი, მაგრამ იმ აუცილებელი პირობით, რომ პარლამენტი ინარჩუნებს გადაცემულ უფლებამოსილებათა განხორციელებაზე სათანადო კონტროლის უფლებას.⁸

კანონმდებლობით ხელისუფლების სხვადასხვა დონის ორგანოებზე დაკისრებულ მოვალეობათა გარდა, დასაშვებია მართვის პროცესში წამოიჭრას სხვა ქმედებათა შესრულების აუცილებლობა ან შესაძლებლობა. ასეთ შემთხვევაში თვითმმართველობის ორგანოებს მოეთხოვებათ საკუთარი ინიციატივის გამოვლენა და თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობის საერთო ინტერესების გათვალისწინებით, თავისუფალი მოქმედება, რა თქმა უნდა, თუ გადასაწყვეტი საკითხი ხელისუფლების სხვა ორგანოს კომპეტენციას არ განეკუთვნება. ამასთან, ქარტია იმასაც მოითხოვს, რომ კანონმდებლობაში იყოს ზოგადი ნორმა, რომელიც თვითმმართველობის მოქმედების თავისუფლების სამართლებრივ საფუძველს შეადგენს.

ქარტიის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტში სახელმწიფო მართვის ფუნქციების დეცენტრალიზაციის ზოგადი პრინციპია ფორმულირებული, რომლის თანახმად, თუ მართვის მაღალ ან შუალედურ სახელმწიფოებრივ დონეზე დასახული ამოცანის მოცულობა და ხასიათი არ განაპირობებს მისი შესრულების ეფექტიანობასა და ეკონომიურობას, იგი, როგორც წესი, უნდა გადაეცეს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოს მართვის ყველაზე ქვედა, მოქალაქეებთან ყველაზე ახლოს მყოფ დონეს. ქარტიის განმარტებითი კომენტარის შესაბამისად, ეს დებულება არ მოითხოვს ფუნქციების დეცენტრალიზაციას და მათ გადაცემას ადგილობრივი ორგანოებისთვის, მით უფრო, თუ ასეთ ორგანოებს თავისი ხასიათითა და მოცულობით შეუძლიათ მხოლოდ შეზღუდულ ამოცანათა შესრულება.

ქარტიის მე-4 მუხლის მე-4 პუნქტი შეეხება ხელისუფლების სხვადასხვა დონის კომპეტენციათა ნაწილობრივ დამთხვევას. აღნიშნულ ვითარებაში სიცხადისათვის, საკითხის მოსაწესრიგებლად თვითმმართველობაზე დაკისრებული უფლებამოსილებები უნდა იყოს ამომწურავი და განსაკუთრებული. ამავდროულად, ქარტია იმასაც აღიარებს, რომ განსაზღვრულ სფეროებში აუცილებელია ხელისუფლების სხვადასხვა დონის ორგანოების ურთიერთშემავსებელი მოქმედებები. მთავარი კი ის არის, რომ ასეთ შემთხვევებში ცენტრალური ან რეგიონალური ორგანოების ჩარევა ისევე, როგორც მათ მიერ თვითმმართველობის უფლებამოსილების ან მოქმედების გასაჩივრება თუ შეზღუდვა, უნდა ხდებოდეს კანონის მკაფიოდ გამოკვეთილ დებულებებთან სრული შესაბამისობით.

ხელისუფლების ცენტრალურ ან რეგიონალურ დონეებს შეუძლიათ უფლებამოსილებათა დელეგირება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე. ასეთ შემთხვევაში, ხელისუფლება სარგებლობს თვითმმართველობის მოქნილი ადმინისტრაციული სტრუქტურითა და ადგილობრივი პირობების უკეთ ცოდნით. მიუხედავად იმისა, რომ დელეგირებულ ფუნქციათა აღმსრულებლად თვითმმართველობა გვევლინება, პასუხისმგებლობა ფუნქციების საბოლოო განხორციელებაზე მაინც ხელისუფლების შესაბამის ზემდგომ დონეებს ეკისრებათ. უფლებამოსილებათა დელეგირებამ ზედმეტად არ უნდა შეზღუდოს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების დამოუკიდებ-

⁸ ჩუდაკოვი, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური (სახელმწიფო) სამართალი, მინსკი, 2001, 508.

სტატიები

ბლობა. აღნიშნულთან დაკავშირებით ქარტია მოითხოვს, რომ მათი დელეგირებული უფლებამოსილებები, ადგილობრივი პირობების გათვალისწინებით შეასრულონ „შეძლებისდაგვარად“. ამავდროულად, ქარტიის მიერ ისიც არის აღიარებული, რომ განსაზღვრული ფუნქციების შესრულებისას, როდესაც საჭიროა უნიფიცირებული წესების დაცვა, თვითმმართველობის ორგანოებს არ შეიძლება მიეცეთ პირადი შეხედულებისამებრ მოქმედების თავისუფლება.

თუ ქარტიის მე-4 მუხლის პირველი ხუთი პუნქტით რეგულირდება ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების კომპეტენციაში შემავალი საკითხები, მე-6 პუნქტი, ისეთ საკითხებსაც მოიცავს, რომლებიც არ შედის ადგილობრივი ორგანოების კომპეტენციაში, მაგრამ მჭიდროდ უკავშირდება მათ ინტერესებს. კერძოდ, მე-6 პუნქტი ზემდგომ ორგანოებს შეეხება და მათგან მოითხოვს, რომ თვითმმართველობის ორგანოებთან უშუალოდ დაკავშირებული გადაწყვეტილებების დაგეგმვისა და მიღებისას, რამდენადაც ეს შესაძლებელი იქნება, აუცილებლად მოაწყოს წინასწარი კონსულტაციები თვითმმართველობის ორგანოებთან. საქმე ის არის, რომ კონსულტაციების დრო, ვადები და წესები თვითმმართველობის ორგანოებს საშუალებას უნდა აძლევდეს, ადეკვატური გავლენა მოახდინონ მთელ ამ პროცესზე. მითითებული კონსულტაციები შეიძლება ორი ფორმით წარიმართოს: პირდაპირი ფორმით - ერთ ან რამდენიმე თვითმმართველობის ორგანოსთან კონსულტაციებით, და არაპირდაპირი ფორმით — თვითმმართველობათა წარმომადგენლობითი ასოციაციის მეშვეობით. ქარტია აგრეთვე საგანგებო სიტუაციის წარმოქმნის შესაძლებლობასაც ითვალისწინებს, როდესაც თვითმმართველობის ორგანოებთან კონსულტაციების საკითხი შეიძლება მოიხსნას.

მრავალ სახელმწიფოში არარეალურად არის მიჩნეული საკითხი იმის თაობაზე, თითქოს თვითმმართველობის ორგანოებს აქვთ ადგილობრივი ტერიტორიული საზღვრების შეცვლის გადანყვეტილებებზე „ვეტოს“ დადების უფლება. არადა, ამის საჭიროება არცთუ იშვიათად წარმოქმნილა. აღნიშნულის გათვალისწინებით, ქარტიის მე-5 მუხლი სახელმწიფოსგან მოითხოვს ადგილობრივი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული საზღვრების შეცვლისას, აგრეთვე, თვითმმართველი ერთეულების შეერთებისა თუ დაყოფისას, სავალდებულო წესით ჩაატაროს პირდაპირი და არაპირდაპირი წინასწარი კონსულტაციები თვითმმართველობის შესაბამის ორგანოებთან, ან საკითხი გადაწყვიტოს რეფერენდუმის მეშვეობით, რა თქმა უნდა, თუ ეროვნული კანონმდებლობა აღიარებს ადგილობრივი რეფერენდუმის ინსტიტუტს.

ქარტიის მე-6 მუხლის თანახმად, ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ შესაძლებლობა, ზოგადი საკანონმდებლო დებულებების დაურღვევლად, ადგილობრივ მოთხოვნებთან მისადაგებისა და ეფექტიანი მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, თვითონვე განსაზღვრონ საკუთარი შიდაადმინისტრაციული სტრუქტურა. ეს მოთხოვნა შეეხება არა თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ფორმირებას, არამედ ადმინისტრაციული სამსახურების ორგანიზაციის წესს. მიუხედავად იმისა, რომ ცენტრალური და რეგიონალური ნორმატიული აქტებით დასაშვებია ადგილობრივი ადმინისტრაციული სამსახურების ორგანიზაციის ზოგადი პრინციპების დადგენა, თვითმმართველობის ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ სრული უფლება საკუთარ ადმინისტრაციას მოსთხოვონ ადგილობრივი პირობებისა და ადმინისტრირების ეფექტიანი მოქმედება. ამრიგად, საკანონმდებლო აქტებით შესაძლებელი ხდება ადგილობრივი ადმინისტრაციის ორგანიზაციასთან დაკავშირებული შეზღუდული მოცულობის სპეციალური მოთხოვნების განსაზღვრა, მაგრამ ამან შედეგად არ უნდა გამოიწვიოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის ორგანიზაციულად მოუქმელი სტრუქტურის თავზე მოხვევა.

ადგილობრივი მართვის სფეროში საქმიანობის ეფექტიანობას მხოლოდ ადმინისტრაციული სტრუქტურა ვერ უზრუნველყოფს. რაციონალური სტრუქტურის სრულფასოვანი ამოქმედების მიზნით, ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს უფლება უნდა ჰქონდეთ სამუშაოდ მოიწვიონ პერსონალი, რომლის კვალიფიკაციაც შეესაბამება თვითმმართველობის ორგანოს ფუნქციებს. მოცემული უფლების რეალიზაცია მნიშვნელოვნად დამოკიდებულია ადგილო-

სტატიები

ბრივი ხელისუფლების უნარსა და შესაძლებლობაზე, უზრუნველყოს შრომის ხელსაყრელი პირობები. თვითმმართველობის ორგანოებში მუშაობის პირობები უნდა ქმნიდეს მაღალკვალიფიცირებული კადრების შერჩევის შესაძლებლობას. ასეთ პირობებს შორის ქარტია სამ ძირითად ფაქტს გამოყოფს: პროფესიული მომზადება (რაც ითვალისწინებს კვალიფიკაციის ამაღლებას, გადამზადებას), შრომის ანაზღაურება და სამსახურებრივი წინსვლა.

ქარტიის მე-7 მუხლი შეიცავს გარანტიებს არჩევითი ადგილობრივი თანამდებობის პირებისთვის, მათი უფლება-მოვალეობების თავისუფალი, მესამე პირთა მხრიდან ხელშეუვალი შესრულებისთვის. იგივე მუხლი ითვალისწინებს ისეთი პირობების შექმნას, რომელშიც მატერიალური საკითხების მოუვლავარებლობა ხელს არ შეუშლის გარკვეული კატეგორიის მოქალაქეებს არჩევით თანამდებობებზე თავიანთი კანდიდატურები წამოაყენონ. ამ მიზნით ქარტია ითვალისწინებს: არჩევით თანამდებობაზე უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების ფულად კომპენსაციას; აუცილებლობის შემთხვევაში, ამ უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებით დაკარგული სარგებლის ან გასამრჯელოს კომპენსაციას, შესაბამისი სოციალური შემწეობის გაცემას.

ქარტიის მე-7 მუხლის მოთხოვნის თანახმად, უფლებამოსილების ვადის გასვლის შემდეგ, არჩევით თანამდებობებზე მყოფ პირთა ჩვეულებრივ შრომით საქმიანობასთან ნორმალური დაბრუნების სავალდებულო უზრუნველყოფაც უნდა იყოს გათვალისწინებული. ადგილობრივ, არჩევით თანამდებობებთან გარკვეული ფუნქციებისა და საქმიანობის შეთავსების აკრძალვას საფუძვლად ობიექტური სამართლებრივი კრიტერიუმები უნდა დაედოს და არა ცალკეული სპეციალური გადაწყვეტილებები. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ არჩევით მანდატთან შეუთავსებლობის პირობები და შემთხვევები კანონით უნდა იყოს განსაზღვრული. თუმცა, ქარტია ისეთ დაუნერულ, ფუძემდებლურ სამართლებრივ პრინციპებსაც აღიარებს, რომლებიც არჩევითი მანდატის შეუთავსებლობის მოთხოვნების დაცვის საკმარის გარანტიებს უზრუნველყოფს.

ქარტიის მე-8 მუხლი შეეხება სხვა დონის სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე ადმინისტრაციული კონტროლის განხორციელებას. ეს მუხლი არ ვრცელდება კერძო პირთა მიერ თვითმმართველობის ორგანოს მოქმედებისა თუ გადაწყვეტილების სასამართლოში გასაჩივრების შემთხვევებზე, აგრეთვე სახელმწიფო საგამოძიებო ორგანოთა პროცესუალურ საქმიანობაზე. პრობლემა ის არის, რომ რიგ სახელმწიფოში კონტროლის სფერო როგორც კანონიერების, ისე მიზანშეწონილობის მოტივით სრულ ზედამხედველობასთან ასოცირდება, რაც თავისთავად ითვალისწინებს განსაზღვრული მოქმედების შესრულებაზე წინასწარ ნებართვას, ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილების გაუქმების უფლებას და სხვა. აღნიშნულის საპირისპიროდ, ქარტიის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე ნებისმიერი ადმინისტრაციული კონტროლი შეიძლება ხორციელდებოდეს მხოლოდ კონსტიტუციით ან კანონით გათვალისწინებული ფორმებითა და პირობებით. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ ადმინისტრაციულ კონტროლს უნდა არეგულირებდეს სრულყოფილი საკანონმდებლო ბაზა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე ნებისმიერი ადმინისტრაციული კონტროლი, როგორც წესი, დასაშვებია კანონიერების დაცვის მოტივით — კანონიერებისა და კონსტიტუციური პრინციპების დაცვის უზრუნველსაყოფად და არა ზოგადად მათი საქმიანობის შესამოწმებლად. თუმცა ქარტია ითვალისწინებს გამონაკლისებს ასეთი ზოგადი წესიდან და ერთ-ერთ ასეთ გამონაკლისად, სახელმწიფო ხელისუფლების ზემდგომი ორგანოების მხრიდან, თვითმმართველობის ორგანოთა მიერ მათდამი დელეგირებულ უფლებამოსილებათა სათანადოდ შესრულებაზე კონტროლია მიჩნეული.⁹

⁹ კონსტიტუციური, ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპები, „ადგილობრივი სამართალი“, № 3-4, 2002, მოსკოვი, 33-34.

სტატიები

თვითმმართველობის ორგანოებზე ადმინისტრაციული კონტროლი, ყველა შემთხვევაში, იმდაგვარად უნდა ხორციელდებოდეს, რომ მაკონტროლებელი ორგანოს ჩარევის ხარისხი შეესაბამებოდეს დასაცავი ინტერესის მნიშვნელობას და არც აღემატებოდეს მას. აღნიშნული პრინციპის ძირითადი მოთხოვნის შესაბამისად, სასურველი შედეგის მიღწევის უზრუნველსაყოფად, მაკონტროლებელი ორგანოს მხრიდან დასაშვებია თვითმმართველობის ორგანოზე მხოლოდ მინიმალური ზეწოლა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში უაღრესად დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ფინანსური რესურსებით უზრუნველყოფის საკითხს. სწორედ ამიტომ თვითმმართველობის ორგანოების დაფინანსების წყაროებსა და პრინციპებს შეეხება ქარტიის ყველაზე მოცულობითი მე-9 მუხლი.

ეროვნული ეკონომიკური პოლიტიკის ფარგლებში თვითმმართველობის ორგანოებს აქვთ საკუთარი ფინანსური სახსრების ფლობისა და თავისუფალი განკარგვის უფლება. ამრიგად, ადგილობრივ ორგანოებს არ შეიძლება ჩამოერთვას პირველხარისხოვანი ხარჯების თავისუფალი განსაზღვრის შესაძლებლობა. ეს უფლება და შესაძლებლობა იმით უნდა იყოს განმტკიცებული, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსური რესურსები საჭიროა სრულად შეესაბამებოდეს მასზე კონსტიტუციით ან კანონით დაკისრებულ უფლება-მოვალეობებს. ფარდობითობის ასეთი პრინციპის დაცვა განსაკუთრებით აქტუალური ხდება თვითმმართველობაზე დელეგირებული, ან სპეციალურად დავალებული სახელმწიფო ფუნქციების შესრულებისას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური რესურსების ნაწილი სულ მცირე ადგილობრივი მოსაკრებლებისა და გადასახადებისგან უნდა იკავებოდეს, რომელთა განაკვეთებს თვითმმართველობის ორგანოები კანონის ფარგლებში ადგენენ. რამდენადაც გადასახადების ამოღების ნაწილი ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებამოსილებები კანონმდებლობით არის შემოფარგლული, განაკვეთების განსაზღვრის კანონით დადგენილი ჩარჩოები ხელს არ უნდა უშლიდეს ადგილობრივი ფინანსური სისტემის ეფექტიან ფუნქციონირებას. ამდენად, კონკრეტული განაკვეთის განსაზღვრა ადგილობრივი არჩევითი წარმომადგენლობითი ორგანოს ერთ-ერთი უმთავრესი დანიშნულებაა.¹⁰

ადგილობრივი ფინანსური სისტემები, რომლებიც თვითმმართველობის შემოსავლებს ქმნიან, მოქნილი უნდა იყოს, რათა ადგილობრივი ორგანოების კომპეტენციის განხორციელებისას, ითვალისწინებდეს ხარჯების ნაწილი ცვლილებებს. აქ პრობლემა ის არის, რომ გარკვეული ადგილობრივი გადასახადები, აგრეთვე ადგილობრივი დაფინანსების ზოგიერთი სხვა წყარო, ავტომატურად არ რეაგირებს ინფლაციურ პროცესებზე და სხვა ეკონომიკურ ფაქტორებზე. აღნიშნულმა ვითარებამ კი, შესაძლებელია მძიმე მდგომარეობაში ჩააყენოს თვითმმართველობის ორგანოები, ვინაიდან გადასახადებისა და დაფინანსების წყაროებისგან განსხვავებით, ცვალებადი ეკონომიკური ფაქტორები პირდაპირ ზემოქმედებენ მუნიციპალური მომსახურებისათვის გასანევ ხარჯებზე.

ქარტია აუცილებელი პირობად აყალიბებს მოთხოვნას ფინანსურად სუსტი თვითმმართველობების დაცვის შესახებ. ამისთვის დასაშვებად მიიჩნევა ფინანსური დაბალანსების პროცედურების ან სხვა ექვივალენტური ზომების განხორციელებას. ამ შემთხვევაში, ყველაზე „იოლი“ გამოსავალი ადგილობრივი ორგანოების დაფინანსების პოტენციური წყაროებისა და დაკისრებული ხარჯების არათანაბარი განაწილების შედეგების, ე.წ. გასაშუალების მეთოდით, კორექტირებაში შეიძლება არსებობდეს. ასეთი პროცედურები ან ღონისძიებები არ უნდა ზღუდავდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების თავისუფალ არჩევანს მათი კომპეტენციის ფარგლებში. სახსრების გადანაწილების წესი უნდა განისაზღვროს კანონმდებლობით, სპეციალური კრიტერიუმების შესაბამისად, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან წინასწარ შეთანხმებას უნდა ექვემდებარებოდეს, თუნდაც კანონმდებლობის მომზადების პროცესში ორგანიზებული კონსულტაციების მეშვეობით.

¹⁰ კოსტიუკოვი, ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპები, „ადგილობრივი სამართალი“, № 3-4, 2002, მოსკოვი, 39-40.

სტატიები

რამდენადაც ეს შესაძლებელია, თვითმმართველობის ორგანოებზე გასაცემი სუბსიდიები არ უნდა იყოს განკუთვნილი ცალკეული პროექტების დაფინანსებაზე. სუბსიდიების გაცემა ზიანს არ უნდა აყენებდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ საკუთარი კომპეტენციის სფეროში გარკვეული პოლიტიკის არჩევანის თავისუფლებას. სულ სხვაა დოტაციების მექანიზმი. ზოგადი დანიშნულების დოტაციები, თუ სპეციალურად ცალკეული დარგებისთვის განკუთვნილი დოტაციები, ადგილობრივი ხელისუფლების მოქმედების თავისუფლების თვალსაზრისით უფრო მისაღებია, ვიდრე სპეციალურ პროექტებზე გამოყოფილი დოტაციები. რასაკვირველია, არ შეიძლება სპეციალურ პროექტებზე დოტაციების სრული უგულვებელყოფა, მაგრამ გასათვალისწინებელია, რომ ასეთი სუბსიდიის გადამეტებული ხარისხით გამოყენება მკვეთრად ზღუდავს ადგილობრივი ორგანოების მიერ პირველხარისხოვანი ხარჯების განსაზღვრის თავისუფლებას.

ქარტია იმასაც ხაზგასმით განსაზღვრავს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს კაპიტალდაბანდებათა დაფინანსების უზრუნველსაყოფად, უნდა შეეძლოთ საკრედიტო კაპიტალის ეროვნული ბაზრით სარგებლობა. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დაფინანსების ასეთ წყაროებზე დაშვების წესი და პირობები კანონმდებლობით უნდა იყოს დარეგულირებული.

ქარტიის მე-10 მუხლი ეხება თვითმმართველობის ორგანოების უფლებას გაერთიანებაზე. ამ ორგანოებს, საკუთარი კომპეტენციის განხორციელებისას, უფლება აქვთ ითანამშრომლონ, ხოლო კანონით დადგენილ ფარგლებში, საერთო ინტერესს მიკუთვნებულ ამოცანათა შესასრულებლად, გაერთიანდნენ თვითმმართველობის სხვა ორგანოებთან. ეს დებულება, ფუნქციონალურ საფუძველზე ანესრიგებს ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოთა შორის თანამშრომლობას, მათ საერთო ინტერესებში მოხვედრილი ერთ-ერთი ქვემორე მიზნის მისაღწევად: ერთობლივი პროექტების რეალიზაციის შედეგად საქმიანობის მეტი ეფექტიანობის მიღწევა, თუ - ისეთ ამოცანათა გადაწყვეტა, რომლებიც ცდებთ ადგილობრივი ხელისუფლების ერთ ორგანოს შესაძლებლობებს. აღნიშნული თანამშრომლობა ფორმდება თვითმმართველობის ორგანოთა კონსორციუმების ან ფედერაციების შექმნით, რომლის სამართლებრივი რეჟიმიც შეიძლება შესაბამისი საკანონმდებლო აქტით დარეგულირდეს.

ქარტიის ამავე მუხლის შესაბამისად, ყოველ სახელმწიფოში უნდა აღიარონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლება ითანამშრომლონ სხვა ქვეყნების მსგავს ორგანოებთან საერთო ინტერესების დასაცავად და მხარდასაჭერად, განევიანდნენ თვითმმართველობის ორგანოთა საერთაშორისო გაერთიანებაში. თვითმმართველობათა ასოციაციების შექმნის საკითხი, ქარტიაში ჩამოყალიბებული დებულების თანახმად, უკავშირდება ზოგადი მიზნების მიღწევას და არა კონკრეტული ფუნქციონალური საკითხის გადაწყვეტას. როგორც წესი, ასოციაციები წარმოადგენენ შესაბამისი კატეგორიის ყველა ადგილობრივ ორგანოს რეგიონალურ ან საერთო-სახელმწიფოებრივ დონეზე. ამავდროულად, ევროპული ქარტიის ოფიციალურ განმარტებით კომენტარში ცალსახად არის ჩამოყალიბებული, რომ მსგავს ასოციაციებში გაერთიანების უფლება თავისთავად არ ნიშნავს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ოფიციალურ მოლაპარაკებებში ნებისმიერი ცალკეული ასოციაციის აღიარებას კანონიერ მხარედ.

როგორც აღინიშნა, ადგილობრივ ხელისუფლებას შეუძლია ითანამშრომლოს უცხო სახელმწიფოს შესაბამისი დონის ორგანოებთან, მაგრამ ამგვარი თანამშრომლობისას აუცილებელია ყოველ სახელმწიფოში მოქმედი სამართლის პატივისცემა და თვითმმართველობის ცალკეულ ორგანოთა უფლებამოსილებების დაცვა. აღნიშნულის უზრუნველსაყოფად, ქარტია, უცხო სახელმწიფოს ორგანოებთან თანამშრომლობისას მოითხოვს, კანონით დადგენილი პირობების შესრულებას. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ თანამშრომლობის მოცემულ ფორმაზე შესაძლებელია ტერიტორიულ თანამეგობრობათა ან თვითმმართველობის ორგანოთა შორის ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის შესახებ 1980 წლის 21 მაისის ევროპის ჩარჩო-კონვენციის დებულებების გავრცელება, თუმცა, თანამშრომლობის ზოგიერთი სახე არ უნდა იზღუდებოდეს საზღვრისპირა რაიონებით.

3. ევროპული ქარტიის რეალიზაციის გარანტიები

ცხადია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის მიერ განსაზღვრული სამართლებრივი კონტურები, მისი უპირობო რეალიზაციის თვალსაზრისით, გარკვეულ გარანტიასაც საჭიროებს. სწორედ ამ მიზნით ქარტიის მე-11 მუხლი განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი დაცვის პრინციპს. კერძოდ, თვითმმართველობის ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ სასამართლო წესით დაცვის უფლება საკუთარ უფლებამოსილებათა თავისუფალი განხორციელების უზრუნველსაყოფად და ქვეყნის კონსტიტუციითა და კანონმდებლობით დადგენილი ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპების შესრულების უზრუნველსაყოფად.

ქარტიის მეორე ნაწილი - „განსაკუთრებულ დებულებები“ განსაზღვრავს ქარტიით გათვალისწინებულ ვალდებულებათა იმ მოცულობას, რომლის აღებაც შეუძლიათ მხარეებს. ქარტიის პირველ ნაწილში, ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპების ფორმირებისას, ადგილი აქვს ევროპის საბჭოს წევრ-ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურების სხვადასხვა სამართლებრივ სისტემასთან შეთავსების მცდელობას. ამასთან, აღიარებულია, რომ ქარტიის გარკვეული დებულებების დამტკიცებისას, ცალკეული მთავრობებს შეიძლება ნორმატიული და პრაქტიკული სიძნელებები წარმოიშვას. ამიტომ ქარტიის მე-12 მუხლში აისახა ე.წ. „სავალდებულო ბირთვის“ პრინციპი, რომელიც პირველად ევროპის სოციალურ ქარტიაში გამოიყენეს. ამ პრინციპის თანახმად, ქარტიის მონაწილე სახელმწიფოს მოეთხოვება ქარტიის I ნაწილის 30 პუნქტიდან არანაკლებ 20 პუნქტის შესრულება. ამ 20 პუნქტს შორის სავალდებულოა ქარტიის პირველი ნაწილის 14 კონკრეტული პუნქტიდან (იგულისხმება ქარტიის ბირთვად წოდებული მთავარი პრინციპები) არანაკლებ 10 პუნქტის გათვალისწინება. თუმცა, სავალდებულო ბირთვის იდეა, ევროპის ქარტიაში მონაწილეობის მხოლოდ საწყისი, აუცილებელი მოთხოვნაა. საბოლოო მიზანს ქარტიის ყველა დებულების შესრულება შეადგენს, რის უზრუნველსაყოფადაც მხარეებს ენიჭებათ უფლება შეძლებისდაგვარად გააფართოვონ ე.წ. ნაკისრ ვალდებულებათა სპექტრი.

ქარტიის მე-13 მუხლის ზოგადი განმარტებით, ქარტიის პირველი ნაწილის მოთხოვნები ვრცელდება ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოთა ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების ყველა კატეგორიასა და დონეზე. ამავდროულად, ქარტიის განმარტებითი კომენტარის თანახმად, გარკვეულ რეგიონთა განსაკუთრებული სამართლებრივი რეჟიმი ან კონსტიტუციური სტატუსი, შესაძლოა გამორიცხავდეს მათდამი ისეთივე მოთხოვნების წაყენებას, რაც საერთოდ მიესადაგება ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს. მაგალითად, ფედერაციის სუბიექტები, აგრეთვე, იურისდიქციის გავრცელების მცირე ტერიტორიული არეალის მქონე ადგილობრივი ორგანოები, რომლებსაც უმნიშვნელო ან საკონსულტაციო ფუნქციები აქვთ. აღნიშნულის გათვალისწინებით, მე-13 მუხლი ნებას რთავს მხარეებს თავად გამორიცხონ ხელისუფლების ორგანოთა განსაზღვრული კატეგორიები ქარტიის მოთხოვნათა ზეგავლენის სფეროდან.

ქარტიის მე-14 მუხლის მიზანია ცალკეული ქვეყნების მიერ ქარტიის მოთხოვნათა შესრულებაზე ზედამხედველობის ხელშეწყობა. ზედამხედველობის რთულ მექანიზმზე უარი იმ მოსაზრებით ითქვა, რომ ევროპის საბჭოს შემადგენლობაში ხელისუფლების ადგილობრივი და რეგიონალური ორგანოების მუდმივი კონფერენციის ფუნქციონირება და მინისტრთა კომიტეტთან პირდაპირი ურთიერთობა ქარტიის შესრულებაზე საკმარის პოლიტიკურ კონტროლს უზრუნველყოფს.

ქარტიის ბოლო, მესამე ნაწილი 15-18 მუხლებს მოიცავს, რომლებშიც ასახული დებულებები ევროპის საბჭოს ეგიდით მომზადებული კონვენციებისა და შეთანხმებების ტიპური დასკვნითი დებულებების ანალოგს წარმოადგენს და ისეთ საკითხებს არეგულირებს, როგორცაა ქარტიის

ხელმონერა, რატიფიცირება, ძალაში შესვლა და მოქმედების შეწყვეტა.¹¹

4. ევროპის ქარტიის საიმპლემენტაციო რეკომენდაციები

ადგილობრივი თვითმმართველობის საერთო-ევროპული მოდელის ფორმირება არ დასრულებულა ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის მიღებით. ევროპის საბჭოს სხვადასხვა ორგანოსა და ინსტიტუციის მიერ გრძელდება აქტიური მუშაობა ქარტიის ერთ-გვაროვანი გაგებისა და შესრულების, მისი მოთხოვნების განვითარებისა და კონკრეტიზაციის უზრუნველსაყოფად.¹² ამ მიმართებით განსაკუთრებით გამოირჩევა ევროპის საბჭოს ევროპის ადგილობრივ და რეგიონალურ ხელისუფლებათა კონგრესის ეგიდით გაწეული საქმიანობა, რომელიც მთელი რიგი უმნიშვნელოვანესი რეკომენდაციის მიღებით გამოიხატება.

1996 წლის 5 ივლისს, ჯ. დე საბატას ანგარიშსა და პროექტზე დაყრდნობით, ადგილობრივი ხელისუფლების პალატაში განხილვის შემდეგ, ევროპის საბჭოს ევროპის ადგილობრივ და რეგიონალურ ხელისუფლებათა კონგრესის მუდმივი კომიტეტის მიერ მიღებულ იქნა რეკომენდაცია №20 (1996) „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის იმპლემენტაციის მონიტორინგის თაობაზე“. მნიშვნელოვანია, რომ უკვე შესავალ ნაწილში რეკომენდაცია ხაზს უსვამს ადგილობრივი თვითმმართველობის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას, განმარტავს რა ადგილობრივ ხელისუფლებას როგორც დემოკრატიული რეჟიმის პრინციპულ საფუძველს და ევროპული აღმშენებლობის ერთ-ერთ საყრდენს. სწორედ ამიტომ ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია ასახავს ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებების დასაცავად გამიზნულ საერთო-ევროპულ მოთხოვნებს, რაც უზრუნველყოფს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ეფექტიანი მონაწილეობის შესაძლებლობებს ყოველდღიურ გარემოზე ზემოქმედებისათვის.

ზემოაღნიშნული რეკომენდაციის უმთავრეს შემადგენელ თემებს წარმოადგენს:

- ა) ადგილობრივ თვითმმართველობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობა;
- ბ) ადგილობრივი ადმინისტრაციის რეალური დამოუკიდებლობის მიღწევა.

ევროპული ქარტიის იმპლემენტაციისას, სერიოზული პრობლემები შეიმჩნევა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის მექანიზმისა და დანიშნულების დემოკრატიული გარდაქმნის მიმართულებით. მრავალ ევროპულ სახელმწიფოში წლების განმავლობაში გრძელდებოდა ზედამხედველობა მიზანშეწონილობის მოტივით, განსაკუთრებით საფინანსო სფეროში. ეს კი პირდაპირ ეწინააღმდეგება ქარტიის მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტის მოთხოვნას, რომლის თანხმადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ნებისმიერი ადმინისტრაციული კონტროლი უნდა უზრუნველყოფდეს მხოლოდ კანონიერებასა და კონსტიტუციური პრინციპების დაცვას. რეკომენდაციის თანახმად, მიზანშეწონილობის მოტივით სახელმწიფო ზედამხედველობის გამოაკლისის დაშვებისას, იგი უნდა შეიზღუდოს მხოლოდ პირდაპირი აუცილებლობის შემთხვევაში გამოყენების შესაძლებლობით. ამავე დროს, დიდი ყურადღება უნდა დაეთმოს პროპორციულობის პრინციპის დაცვას. ქარტიის მე-8 მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე ადმინისტრაციული კონტროლისას მაკონტროლებელი ორგანოს ჩარევის ხარისხი დასაცავ ინტერესთა მნიშვნელობის თანაზომიერი უნდა იყოს. დაბოლოს, სახელმწიფო კონტროლის მიზნების ფორმულირებისას უნდა გვახსოვდეს, რომ ზედამხედველობისთვის უმთავრესი და პირველხარისხოვანია ამომრჩეველთა ობიექ-

¹¹ კუტაფინი/ვადევი, რუსეთის ფედერაციის მუნიციპალური სამართალი, მოსკოვი, 1997, 420-422.
¹² ელერსი, ადგილობრივი თვითმმართველობა გერმანიაში, „სახელმწიფო და სამართალი“, №3, მარტი, 2002, მოსკოვი, 73.

სტატია 20

ტური ინფორმირება პერსპექტივის შესახებ, რაც ამ უკანასკნელთ ეხმარება უფრო ნათლად გააკეთონ საკუთარი არჩევანი. აღნიშნული განპირობებულია იმით, რომ ადგილობრივ დონეზე განუყოფელი მუშაობის შეფასებისას, მსაჯულის ფუნქციის შესრულება სწორედ ელექტორატს უწევს.

რაც შეეხება ადგილობრივი ადმინისტრაციის რეალური დამოუკიდებლობის მიღწევას, ძირითადი პრობლემები აქ შემდეგში მდგომარეობს:

ა) ადგილობრივ დონეზე არჩეულ წარმომადგენლებზე და ადგილობრივ დაწესებულებებზე ზედამხედველობის გარკვეული ფორმები ქმნის ადმინისტრაციული და სისხლის სამართლებრივი სანქციების გამოყენების შესაძლებლობას სამართლიანი წარმოების ელემენტარული უფლებების არარსებობის პირობებში, როდესაც დაუცველია ორივე მხარის თანასწორი მოსმენა-მონაწილეობის, ადმინისტრაციული და იურიდიული საშუალებებით უზრუნველყოფის წესები;

ბ) არჩევითი ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების სახელით მოქმედი სახელმწიფო მოხელეების არსებობა, გარკვეულ გარემოებებში, საფუძველს უყრის არაპირდაპირი წინასწარი ზედამხედველობის სისტემის ფორმირებას;

გ) ზოგჯერ იზღუდება ადგილობრივი ხელისუფლების თავისუფლება მაღალკვალიფიციური მოსამსახურეების ნამსახურობისა და გამოცდილების გათვალისწინებით დაქირავების სფეროში.

ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანია ქარტიის მე-11 მუხლის სრულფასოვანი იმპლემენტაცია, რაც იმაში მდგომარეობს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ სასამართლო წესით დაცვის უფლება. ნებისმიერი დავის ან სასამართლო განხილვისას, საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე, დაუშვებელია ადგილობრივი ხელისუფლების არჩევითი წარმომადგენლების შეზღუდვა თავისუფლად განახორციელოს საკუთარი ფუნქციები, გამონაკლისი და საპატიო გარემოებების გარდა. ასევე, რეკომენდირებულია მინიმუმამდე შემცირდეს ეროვნულ კანონმდებლობაში ასახული ის წესები, რომლებიც თითქოსდა უკეთესი მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, ან ცენტრალური მთავრობის ფინანსური სირთულეების შედეგად, მიმართულია ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ შიდა ადმინისტრაციული სტრუქტურის განსაზღვრის შესახებ ქარტიის მე-6 მუხლის პირველ პუნქტში გარანტირებული თავისუფლების შეზღუდვისაკენ. ყველა საშუალება უნდა იქნეს გამოყენებული ჭეშმარიტად დამოუკიდებელი პერსონალის დაქირავებისა და გადამზადებისათვის. პერსონალი არ უნდა ექვემდებარებოდეს დამქირავებლის გარდა არცერთ ორგანოს. სამსახურებრივ მოვალეობათა შესრულებისას, ადგილობრივი თვითმმართველობის მოსამსახურეები არ იზღუდებიან თავის გადაწყვეტილებებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციულ სტრუქტურაში-მათი სტატუსისა და ადგილის ფარგლებში. ამასთან, ადგილობრივი თვითმმართველობის დაწესებულებების ურთიერთობა ცენტრალურ სამთავრობო ორგანოებთან არ უნდა იწვევდეს ოფიციალური კონტროლის შევსებას არაოფიციალური „ტექნიკური“ ზედამხედველობით.

ზემოაღნიშნული აქტის არსი განზოგადებული სახით გამოიხატა მინისტრთა კომიტეტისადმი თხოვნაში, რეკომენდაცია მიეცა იმ სახელმწიფოებისათვის, რომელთა მიერაც რატიფიცირებულ იქნება ევროპის ქარტია, რათა საგანგებოდ დაიცვან ქარტიის მე-3 მუხლის, მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტის, მე-7 მუხლის პირველი პუნქტისა და მე-8 მუხლის მოთხოვნები, აგრეთვე დაუყოვნებლივ გადადგან ნაბიჯები ეროვნული კანონმდებლობის იმ დებულებათა რევიზიის უზრუნველსაყოფად, რომლებიც შესაძლოა შეუთავსებელი აღმოჩნდნენ ქარტიის ლოგიკასა თუ არსთან. იმპლემენტაციაზე მონიტორინგის ფუნქცია კი კვლავ ევროპის ადგილობრივი და რეგიონალური ხელისუფლებების კონგრესის სამუშაო ჯგუფს დაეკისრა.¹³

1998 წლის 6 მარტს, გ. დოგანოგლუსა და ა. ლოიდის ანგარიშსა და პროექტზე დაყრდნობით, ევროპის საბჭოს ევროპის ადგილობრივი და რეგიონალური ხელისუფლებების კონგრესის მუდ-

¹³ Recommendation 20 (1996) on Monitoring the Implementation of the European Charter of Local Self-Government, adopted by the Standing Committee of the Congress on 5 July 1996, The Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Council of Europe.

სტატიები

მივი კომიტეტის მიერ მიღებულ იქნა № 39 (1998) რეკომენდაცია „იმ ქვეყნების სამართლებრივ სისტემებში, რომლებმაც მოახდინეს მისი რატიფიცირება, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპის ქარტიის ინკორპორირებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი დაცვის თაობაზე“. ეს რეკომენდაცია მიზნად ისახავს ორი უმთავრესი თემის შეფასებას:

ა) ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის სახელმწიფოთა სამართლებრივ სისტემებში ინკორპორირების პრობლემატიკა;

ბ) მოცემულ ქვეყნებში, ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის ადმინისტრაციული თუ სხვა ეროვნული სასამართლოებისადმი მიმართვის შესაძლებლობის მინიჭება ეროვნული საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტების ევროპის ქარტიასთან შესაბამისობის საკითხებზე.

ევროპის საბჭოს ეგიდით ჩატარებული კვლევის შედეგად დადგინდა, რომ მთელ რიგ სახელმწიფოებში, რომელთაც უკვე მოახდინეს ევროპის ქარტიის რატიფიცირება, ქარტიის მოთხოვნები ჯერ კიდევ არ იყო იმპლემენტირებული შიდა კანონმდებლობაში, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, ზოგჯერ უფლებამოსილნი არ იყვნენ მიემართათ შესაბამისი სასამართლოსთვის ევროპულ ქარტიასთან კონკრეტული შიდა ნორმატიული აქტის შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად.

ევროპის ქარტიის იურიდიული ბუნების მიუხედავად, ხშირია ქარტიის მცდარი განმარტება, მისი წარმოჩენა რეკომენდაციული ხასიათის კრებულად. ეს მაშინ, როდესაც ქარტია, სინამდვილეში, იურიდიული ძალის მქონე საერთაშორისო სამართლებრივ ინსტრუმენტს წარმოადგენს.

ნიშანდობლივია, რომ ევროპის ქარტია, როგორც საერთაშორისო კონვენცია, ერთი მხრივ, ასახავს ვალდებულებებს მონაწილე სახელმწიფოების მიმართ, მეორე მხრივ კი, ამ სახელმწიფოებში არსებულ თვითმმართველ ერთეულებს დამატებით უფლებებს ანიჭებს. აღნიშნულზე დაყრდნობით № 39 რეკომენდაცია ერთმანეთისგან პირობითად მიჯნავს ევროპის ქარტიის ნორმების ორ ჯგუფს. კერძოდ, ქარტიის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი, მე-4 მუხლის მე-5 და მე-6 პუნქტები, მე-5 მუხლი, მე-7 მუხლის პირველი და მე-3 პუნქტები, მე-8, მე-10 და მე-11 მუხლები, მიუხედავად მათი ზოგადი ხასიათისა, უნდა ჩაითვალოს ე.წ. „უშუალოდ გამოყენებად“ დებულებებად. ევროპის ქარტიის სხვა დანარჩენი ნორმები, აღნიშნულისგან განსხვავებით, მარტივად მოითხოვენ მონაწილე სახელმწიფოებისგან კონკრეტული მიზნების მიღწევას. ევროპის ქარტიის დებულებების სწორედ ეს უკანასკნელი, მეორე ჯგუფი, საჭიროებს იმპლემენტაციას ეროვნულ კანონმდებლობაში, რათა რატიფიკაციის შემდგომ, დაისახოს მათი რეალიზაციისთვის საჭირო, გონივრულ ვადაზე გათვლილი პოზიტიური ღონისძიებები.

ვინაიდან 1998 წლის რეკომენდაცია ნაწილობრივ არადაამაკმაყოფილებლად აფასებს ეროვნულ სამართლებრივ სისტემებში ევროპის ქარტიის დებულებების ინკორპორირების მიმართულებით მონაწილე სახელმწიფოების მიერ გატარებულ ღონისძიებებს, შეიქმნა საჭიროება ჩამოყალიბებულიყო იმპლემენტაციის კონკრეტული ფორმები და საბაზისო პირობები:

ა) ხსენებული ამოცანის რეალიზაციის ფორმად რეკომენდაცია მიიჩნევს, საერთაშორისო ხელშეკრულებების იმპლემენტაციის წესების შესაბამისად, მონაწილე სახელმწიფოში მიღებულ ფორმალურ აქტს ინკორპორირების შესახებ. ინკორპორირების აქტის მიღებამდე არსებული კანონმდებლობის სავარაუდო შესაბამისობა ევროპული ქარტიით დადგენილ პრინციპებთან, არ ათავისუფლებს ხელისუფლებას ინკორპორირების აქტის მიღების ვალდებულებისგან.

ბ) თუ ადგილობრივ ხელისუფლებასთან დაკავშირებული შიდა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტები განმარტებას მოითხოვენ, განმარტება ევროპის ქარტიის პრინციპების ჭრილში ხორციელდება.

გ) თუ ევროპული ქარტიის შიდასახელმწიფოებრივ კანონმდებლობაში ინკორპორირება გულისხმობს ქარტიის „უშუალოდ გამოყენებად“ დებულებებთან შეუსაბამო ეროვნული სამართლებრივი ნორმების ავტომატურ გაუქმებას, ასეთი კოლიზიური ეროვნული სამართ-

სტატიები

ლებრივი ნორმები ცალსახად და სრულყოფილად უნდა იქნას გაუქმებული.

დ) ევროპული ქარტიის რატიფიცირებისა და ინკორპორირების შემდეგ მიღებული შიდასახელმწიფოებრივი საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტები არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს ქარტიაში ასახულ დებულებებსა თუ მოთხოვნებს, აგრეთვე უნდა განიმარტებოდეს და გამოიყენებოდეს ქარტიის შესატყვისად.

ე) ფედერაციულ სახელმწიფოებში, სადაც ადგილობრივი ხელისუფლების სფეროში კანონმდებლობა ფედერაციის სუბიექტების კომპეტენციას განეკუთვნება, ევროპის ქარტიის ინკორპორირება, ზემოთ მოყვანილ პრინციპებზე დაყრდნობით, ფედერაციის სუბიექტების კანონმდებლობაში ხდება.

რაც შეეხება ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის ადმინისტრაციული თუ სხვა ეროვნული სასამართლოებისადმი ეროვნული საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტების ევროპის ქარტიასთან შესაბამისობის საკითხებზე მიმართვის შესაძლებლობის მინიჭებას, ეს ევროპის ქარტიის იმპლემენტაციის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს მექანიზმად მიიჩნევა. ქარტია, ფაქტობრივად, ადგილობრივი თვითმმართველობის დაწესებულებებს სასამართლოებისადმი მიმართვის დამატებით სამართლებრივ საფუძველს უქმნის. რეკომენდაციის აღნიშნული მოთხოვნა განიმარტება, როგორც დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი სასამართლოსადმი მიმართვაზე ადგილობრივი ხელისუფლების უფლების დემოკრატიული გარანტია. მიზანი ორგანოა — პირველი, ევროპული ქარტიის მოთხოვნების დარღვევის ფაქტების გამოვლენა-დადგენა და მეორე, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებებისადმი პატივისცემის უზრუნველყოფა.¹⁴

5. ევროპის ქარტია და საქართველოს კანონმდებლობა

ადგილობრივი თვითმმართველობის ქართული სისტემა დღესდღეობით ჩამოყალიბების პროცესშია. მისი სამართლებრივი და ორგანიზაციული ბაზის ფორმირება დიდი სირთულეებით მიმდინარეობს. შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის დამკვიდრების განვლილ ეტაპზე დაშვებული შეცდომები და გამოვლენილი ნაკლოვანებები რეალურ საფუძველს ქმნის სამომავლოდ ეფექტიანი და ადგილობრივ პირობებთან მაქსიმალურად მისადაგებული სისტემის შესაქმნელად. შემდგომი განვითარების არსებითი ტენდენციების განსაზღვრისთვის, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპის ქარტიის მოთხოვნების საქართველოს ტერიტორიაზე სავალდებულოდ შემოღებას უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება.

საქართველოს ხელისუფლების მხრიდან უკვე გადადგმულია გარკვეული ნაბიჯები ევროპის ქარტიის ზოგიერთ მოთხოვნასთან ეროვნული კანონმდებლობის ჰარმონიზაციასთან დაკავშირებით, მაგრამ ამ საერთაშორისო კონვენციასთან შეერთების შემდეგ, სავარაუდოა, რომ მოცემულმა პროცესმა შეუქცევადი და დასრულებული, სისტემური ხასიათი მიიღოს. ამ კუთხით საყურადღებოა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის ხელმოწერის თაობაზე საქართველოს პრეზიდენტის 2002 წლის 23 მაისის № 648 განკარგულების გამოცემის ფაქტიც.

უფრო კონკრეტულები რომ ვიყოთ, შევეცდებით ზოგადად მიმოვიხილოთ ის საკითხები, რომლებთან დაკავშირებითაც შეიმჩნევა შეუსაბამობა ევროპის ქარტიის დებულებებსა და საქართველოს შიდასახელმწიფოებრივი კანონმდებლობის ნორმებს შორის. შექმნილი სურათი შესაძლებლობას მოგვცემს დავასკვნათ, არის თუ არა თანამედროვე საქართველო მზად ევროპის ქარტიის რატიფიცირებისთვის.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კანონმდებლობა ძირითადად პასუხობს ევროპის ქარტი-

¹⁴ Recommendation 39 (1998) on the Incorporation of the European Charter of Local Self-Government into the Legal Systems of Ratifying Countries and on the Legal Protection of Local Self-Government, adopted by the Standing Committee of the Congress on 6 March 1998, The Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Council of Europe;

სტატიები

ის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის მოთხოვნებს, ქარტიის ამ ნაწილის ალტერნატიული პირობა ჩვენთან ვერ დაკმაყოფილდება. კერძოდ, მითითებული პუნქტის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებისას, იქ, სადაც ეს დაშვებულია კანონით, შესაძლებელია მოქალაქეთა შეკრებების (მათ შორის ტერიტორიული საზოგადოებრივი თვითმმართველობის) და ადგილობრივი რეფერენდუმის ფორმების გამოყენებაც. ქართული კანონმდებლობით კი ასეთი ინსტიტუტები აღიარებული არ არის. იგივე ეხება ქარტიის მე-5 მუხლის ალტერნატიულ პირობასაც.

ევროპის ქარტიის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტში ასახულია თავისუფალი კომპეტენციის პრინციპი, რომელიც გამოიხატება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებაში გადაწყვეტიონ ნებისმიერი საკითხი, თუ ის არ შედის ხელისუფლების სხვა ორგანოს კომპეტენციაში და არ არის გამორიცხული თვითმმართველობის გამგებლობის სფეროდან (ე.ი. თვითმმართველობას უნდა შეეძლოს იმ საკითხთა გადაწყვეტა, არ მიეკუთვნება არცერთი ორგანოს კომპეტენცია). ეროვნული სამართალი კი თვითმმართველობას უფლებას აძლევს განახორციელოს მხოლოდ მოქმედი კანონმდებლობით გათვალისწინებული უფლებამოსილებები.

ევროპის ქარტიის მე-4 მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად, ცენტრალურ დონეზე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან უშუალოდ დაკავშირებული საკითხების დაგეგმვისა და გადაწყვეტისას, აუცილებელია წინასწარ შესაბამისი ფორმით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან კონსულტაციების ჩატარება. ეს მოთხოვნაც ასევე არ არის დაცული საქართველოს მოქმედ კანონმდებლობაში, ვინაიდან არ დგინდება მსგავსი კონსულტაციების გამართვის საფუძვლები, პერიოდულობა და წესი, აგრეთვე მათი შედეგების იურიდიული მნიშვნელობა.

ევროპის ქარტიის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად თვითმმართველობის ორგანოების (მათ შორის აპარატის) თანამშრომლები სათანადოდ უნდა იყვნენ ფინანსურად უზრუნველყოფილნი, რომ თვითმმართველობამ მოიზიდოს მაღალკვალიფიცირებული, პროფესიონალი კადრები. აღნიშნულს არ აკმაყოფილებს თვითმმართველ ერთეულებში დღესდღეობით მოქმედი ხელფასების ნიხრები (თუნდაც რეალურ საარსებო მინიმუმთან შეფარდებით). მართალია, მოქმედი კანონმდებლობა ადგენს საჯარო სამსახურში, ე.ი. სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის სამსახურში, მიღების დემოკრატიულ, საკონკურსო საფუძვლებს, პერიოდული ატესტაციის ჩატარების წესს, კვალიფიკაციის ამაღლებასა და გადამზადებასთან დაკავშირებულ გარანტიებს, მაგრამ ეს პრობლემის მხოლოდ ფორმალური მხარეა, რისი პრაქტიკული ასპექტი რეალური განხორციელებისგან ჯერ კიდევ შორს არის.

ევროპის ქარტიის მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, საკრებულოს წევრს უნდა ქონდეს შესაძლებლობა მიიღოს კომპენსაცია საკრებულოს წევრის უფლებამოსილებების განხორციელების გამო მიუღებელი შემოსავლისათვის ან სარგებელისთვის, რასაც ასეთი დეტალიზებული სახით არ ითვალისწინებს კანონი „ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს — საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ“.

ევროპის ქარტიის მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფინანსური შესაძლებლობები მათზე კონსტიტუციით ან კანონით დაკისრებული ფუნქციების თანაბარზომიერი უნდა იყოს. მიუხედავად იმისა, რომ მსგავსი პრინციპები ასახულია საქართველოს მოქმედ კანონმდებლობაშიც, პრაქტიკული სურათი თვითმმართველი ერთეულების აბსოლუტურ უმრავლესობაში სრულიად არაადეკვატურია. კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, ფინანსური თვალსაზრისით, ვერ უზრუნველყოფენ საკუთარი ფუნქციების უდიდესი ნაწილის რეალიზაციას, გარდა მინიმალურად აუცილებელი საქმიანობის განევისა.

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა აკმაყოფილებს ევროპის ქარტიის დანარჩენი პუნქტების მოთხოვნებს. ასეთი პუნქტების რაოდენობის გათვალისწინებით, ევროპის ქარტიის მე-12 მუხლის 1-ლი პუნქტის მოთხოვნებიდან გამომდინარე, შეიძლება ჩაითვალოს, რომ საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა, საერთო ჯამში, მაინც შეესაბამება ევროპის ქარტიის მინიმალურ სავალდებულო სტანდარტებს.