

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის

სახელმწიფო უნივერსიტეტი

ბექა გაჩეჩილაძე

სოციალურ და პოლიტიკურ მეცნიერებათა ფაკულტეტი

პოლიტიკის მეცნიერება

ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში: წარსულის

გამოცდილება და თანამედროვეობა

სამაგისტრო ნაშრომი შესრულებულია პოლიტიკის მეცნიერების მაგისტრის

აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

სამეცნიერო ხელმძღვანელი: ზვიად აბაშიძე

ასოცირებული პროფესორი

თბილისი

2017

ანოტაცია

1918-1921 წლების დემოკრატიული რესპუბლიკის საშინაო პოლიტიკა, კერძოდ თვითმმართველობის სისტემა ჩამოყალიბდა და განვითარდა იმ პოლიტიკური პარტიების ინიციატივით, რომლებიც წარმართავდნენ დემოკრატიული საქართველოს ცხოვრებას. პარტიულმა და პიროვნულმა შეხედულებებმა განსაზღვრეს თვითმმართველობის მოდელი, რამაც განაპირობა დემოკრატიული მმართველობის ფორმირება.

დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ კვლავ მმართველი პარტიების ხელში იყო თვითმმართველობის სისტემა, მათი შეხედულებებისა და სურვილისამებრ იცვლებოდა ის, მოხდა მისი უფლებების შეკვეცა და დამორჩილება ცენტრალური ხელისუფლებისათვის, რამაც განაპირობა ის მდგომარეობა, რაც არსებობს ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში დღეს.

Annotation

The internal policy of the Democratic Republic of 1918-1921, in particular the self-governing system was developed by the initiative of political parties guiding the lives of democratic Georgia. Party and personal views have defined a self-governing model that has led to the formation of democratic governance.

After independence, the self-governing system was in the hands of the ruling parties, changing with their opinions and wishes, as it was to cut and subdue the rights of the central government, which led to the situation existing in the local self-governance for nowadays.

Author: Beka Gachechiladze

Title: Self-governance in Georgia: past experience and modernity

სარჩევი

შესავალი -----	5
თავი I- თვითმმართველობის და სახელმწიფოს მოწყობის ისტორიული წანამძღვარი საქართველოში-----	16
თავი II- ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხები 1921 წლის კონსტიტუციისა და პოსტ-საბჭოთა ეპოქის კონსტიტუციებში: შედარებითი ანალიზი----	28
თავი III- 1918-1921 წლებისა და პოსტ-საბჭოთა ეპოქის პოლიტიკური პარტიების პროგრამების როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის შექმნის პროცესში: შედარება-----	41
თავი IV- 1918-1921 წლისა და თანამედროვე პოლიტიკური პარტიების ორგანიზაციული სტრუქტურა და ადგილობრივი თვითმმართველობა-----	55
თავი V- პარტიული პოლიტიკის როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმების პროცესში: სამომავლო პერსპექტივები-----	62
დასკვნა-----	66
გამოყენებული ლიტერატურა-----	70

შესავალი

ადგილობრივი თვითმმართველობა ქვეყნის მოქალაქეთათვის გარკვეული ძალაუფლების გადაცემაა, რომელიც მიმართულია მეტი თავისუფლებისკენ. მისი არსი დემოკრატიულია და აძლევს შესაძლებლობა ადგილობრივ, მკვიდრ მოსახლეობას თავისი ინტერესებისა და მოთხოვნებისამებრ გამოიყენოს მინიჭებული უფლება და აწარმოოს ეკონომიკური, პოლიტიკური, კულტურული თუ სხვა სახის საქმიანობა „ცენტრთან“ შეუთანხმებლად. „ადგილობრივი თვითმმართველობა სახელმწიფოში დემოკრატიული წყობილების არსებობის ერთ-ერთი აუცილებელი პირობაა. ეს არის ინსტიტუცია, რომლის მეშვეობითაც ამა თუ იმ ტერიტორიული ერთეულის მცხოვრებნი თავად, სახელმწიფოს ხელისუფლების მმართველობის ორანოთაგან დამოუკიდებლად, აწესრიგებენ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს, ცხადია, კანონის ფარგლებში და სახელმწიფო ინტერესების შეულახავად. ეს არის ინსტიტუცია, რომელიც ერთი მხრივ, ადამიანებისთვის ხელმისაწვდომს ხდის ქვეყნის მართვას და საშუალებას აძლევს მათ, დაიცვან თავისი უფლებანი და თავისუფლებანი, ხოლო მეორე მხრივ, აძლევს მართვის გამოცდილებას და ხელს უწყობს მათი მოქალაქეობრივი პასუხისმგებლობის ჩამოყალიბებას.“ (ხმალადე, 1997)

საქართველოს პირველმა რესპუბლიკამ (1918-1921წწ.) საშინაო პოლიტიკა ადგილობრივ თვითმმართველობაზე (ერობა) ააგო, რომელიც უნდა გამხდარიყო დემოკრატიული მმართველობის გამოვლინებად, რაც მისცემდა ადგილობრივ, მკვიდრ მოსახლეობას მეტად ყოფილიყო ჩართული საკუთარი და რეგიონალური საქმეები გადაწყვეტაში. ერობებისთვის ფართო უფლებების მინიჭება იმდროინდელი პოლიტიკური პარტიების შეხედულებებისამებრ ჩამოყალიბდა და მიზნად ისახავდა მოსახლეობის მონაწილეობას პოლიტიკაში, მეტ აქტიურობას ეკონომიკურ, კულტურულ თუ სხვა სფეროში, რაც მთლიანობაში მოიტანდა საზოგადოებისთვის თავისუფლებას, ეცხოვრათ და შეექმნათ იმგვარი გარესამყარო, როგორც ეს ადგილობრივ მოქალაქეებს ისურვებდნენ.

ხალხისთვის ძალაუფლების დელეგირება წარმოადგენს დემოკრატიული ღირებულების საფუძველს, რომელსაც შედეგად მოაქვს განვითარება, კეთილდღეობა და თავისუფლება, მისი გარანტორი კი სახელმწიფოში კონსტიტუციაა.

საქართველოში 1991 წელს პირველი რესპუბლიკის მიერ 1918 წლის 26 მაისს მიღებული დამოუკიდებლობის აქტის საფუძველზე ქვეყანაში აღდგა დამოუკიდებლობა და კვლავ განახლდა 70 წლიანი ცენტრალიზებული მმართველობის შემდეგ ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც მმართველობის დემოკრატიული, მოქნილი და წარმატებული მოდელი. 1995 წელს, კონსტიტუციის მიღების შემდეგ, რომელიც მოქმედი პოლიტიკური პარტიების ფართე განხილვის საფუძველზე შედგა, მან მრავალი ცვლილება განიცადა, ზოგი წარმატებული ზოგიც ნაკლებად, რამაც განაპირობა ამ სისტემის არსებული სახის ჩამოყალიბება.

ჩემს ინტერესს წარმოადგენს ამ ორი მოდელის გაანალიზება, მათი დადებითი და უარყოფითი მხარეების გამოვლენა. გარკვევა თუ რამ განაპირობა საქართველოს პირველ რესპუბლიკაში თვითმმართველობის ფართოდ დამკვიდრება და როგორი იყო პოლიტიკური პარტიების ფაქტორი ამ სისტემის დამკვიდრებისას. ამას გარდა მნიშვნელოვანია მოვახდინოთ შედარება თანამედროვე თვითმმართველობის მოდელთან, გავიგოთ, რამდენად ახლოს არიან ერთმანეთთან ამ მოდელების დამკვიდრების წინაპირობა საქართველოში, ესეიგი როგორი იყო პოლიტიკური ელიტის გავლენა და მნიშვნელობა ადგილობრივი თვითმმართველობის დამკვიდრება-განვითარების საკითხში.

აქტუალურობა. იმ ფაქტორის გამო, რომ თანამედროვე თვითმმართველობა წარმოადგენს 1918-1921 წლების მიღწევების მემკვიდრეს, მის იდეურ გამგრძელებელს, რომელიც მიზნად ისახავდა ხალხისთვის აღმასრულებელი ხელისუფლების გადაცემას, მათ ჩართულობას საკუთარი და ქვეყნის პრობლემების გადაჭრაში. თანამედროვე მოდელიც სწორედ ამ იდეაზეა აგებული და საინტერესოა გავარკვიოთ, რამდენად მოხდა ორივე სისტემის საფუძველში პოლიტიკური პარტიების ნება-სურვილი გათვალისწინება.

საკვლევი მიზანი. მდგომარეობს საქართველოს პირველი რესპუბლიკის მიერ განსაზღვრული ქვეყნის მოწყობის მოდელის გარკვევაში, თუ რა მიმართულებით ხედავდნენ პოლიტიკური გაერთიანებები სახელმწიფოს მართვას, ცენტრალიზებულად თუ დეცენტრალიზებულად, უნიტარული თუ ფედერაციული მოწყობით და რამდენად იქონია გავლენა ამ არჩევანმა საქართველოში დღეს არსებულ დეცენტრალიზაციის მოდელზე.

ამოცანა. მდგომარეობს საქართველოში არსებული თვითმმართველობის ტრადიციისა და მისთვის დამახასიათებელი თვისებების გარკვევაში, როგორი იყო მისი არსებობა და ფუნქციონირება წარსულში, რა გამოარჩევდა მას, რითი იყო მნიშვნელოვანი და როგორ არის თანამედროვეობაში თვითმმართველობა წარმოდგენილი.

ადგილობრივი მმართველობის ისტორიის გარკვევა, მიღწეული წარმატებებისა და შეცდომების გაანალიზება მოგვცემს დღევანდელობაში უკეთესი მოდელის შექმნის შესაძლებლობას, სწორედ ეს განაპირობებს კვლევის დაწებას პირველი რესპუბლიკის პერიოდიდან.

1921 წელს მიღებული კონსტიტუცია, რომელიც ყველაზე კარგად გამოხატავს იმდროინდელი პარტიების მისწრაფებებს. მნიშვნელოვანია გავიგოთ, თუ როგორ იყო მოწყობილი მართვის სისტემა პირველ რესპუბლიკაში, რამდენად იყო პოლიტიკური ნება რეგიონებისთვის ძალაუფლების დელეგირების საკითხში, როგორ განვითარდა შემდგომ პერიოდში თვითმმართველობა და რადოჭით არის თანამედროვე დემორკრატიულ საქართველოში თავისუფლება მინიჭებული თვითმმართველობებისათვის.

საკვლევი კითხვა: თვითმმართველობის სისტემების ჩამოყალიბება რამდენად განაპირობა, როგორც მაშინდელი, ისე თანამედროვე პოლიტიკური პარტიების უშუალო მცდელობებმა? თემის არსიდან გამომდინარე მთავარია გამოვყოთ ის ძირითადი საკითხები, რომელიც გვანიტერესებს და რომელზეც პასუხის გაცემაც გვსურს.

კითხვის ამგვარი ფორმირება გამომდინარეობს იქიდან, რომ გამოვიკვლიოთ თუ როგორი იყო პოლიტიკური პარტიების გავლენა თვითმმართველობის დანერგვასა და

განვითარებაში, რამდენად მოხდა კონკრეტული პირების ან პოლიტიკური გაერთიანებების შეხედულებების გათავსიწინება, როგორც პირველი რესპუბლიკის არსებობის დროს, ისე დღეს მოქმედი თვითმმართველობის მოდელის ფუნქციონირებისას. ამ კითხვაზე პასუხის გაცემა მოგვცემს კონკრეტულ შედეგს, თუ რამ განაპირობა სახელმწიფოს შიდაპოლიტიკის ამ მიმართულებით განვითარება.

ჰიპოთეზა: “XX საუკუნეში საქართველოში თვითმმართველობის სისტემა ჩამოყალიბდა და განვითარდა პოლიტიკური პარტიების შეხედულებების საფუძველზე”

ამგვარი ჰიპოთეზის ჩამოყალიბება გამომდინარეობს იქიდან, რომ გავარკვიოთ, რამდენად იყო პოლიტიკური პარტიების ნება და შეხედულება დამყარებული თვითმმართველობის სისტემის ჩამოყალიბებაში, ის დამახასიათებელი მოდელი, რომელიც გამოარჩევდა პირველი რესპუბლიკის თვითმმართველობას, რამდენად იყო ნაკარნახევი პარტიების უშუალო ინიციატივებით. ისევე, როგორც დემოკრატიული რესპუბლიკის შემთხვევაში თანამედროვე თვითმმართველობის სისტემა, რამდენად არის წარმოქმნილი და განვითარებული ამჟამინდელი პოლიტიკური პარტიების შეხედულებებით, ეს იგი, როგორია პოლიტიკური გაერთიანებების როლი მმართველობის ამ სისტემის დამკვიდრებაში.

ამხსნელი თეორია. მაქვს გამოყენებული, რომელიც ავითარებს აზრს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი მდგომარეობს, ქვეყანაში ძალაუფლების დეცენტრალიზაციაში, პასუხისმგებლობის განაწილებასა და თანასწორობაზე. ადგილობრივი მმართველობა, როგორც დემოკრატიული მართვისთვის აუცილებელი და მოქალაქეთათვის შესაძლებლობების გაჩენის მოდელი, უზრუნველყოფს ჩართულობასა და განვითარებას, როგორც რეგიონის, ისე მთლიანად ქვეყნისთვის. თვითმმართველობა, როგორც დემოკრატიულობის საფუძველი ქმნის განვითარებულ, თანასწორ საზოგადოებას და სივრცეს, სადაც ყველა მოქალაქეს ეძლევა თანასწორი შესაძლებლობები განავითაროს საკუთარი თავი სახელმწიფოს დახმარებით.

დემოკრატიის ღირებულებათა განვითარების თეორია " დამყარებულია პოლიტიკური ავტონომიის, თანასწორობისა და ინტერესების თანაზიარობაზე." (Brettschneider, 2010)

თეორია, რომელსაც მე მიუყვები კვლევისას და რომელიც ძალაუფლების გადანაწილებას გულისხმობს, კარგად ხსნის ფრანგი მეცნიერი ჟან-ბენუა ალბერტინი თავის ნაშრომში „დეცენტრალიზაცია“, მისი სიტყვებით, „დეცენტრალიზაცია- ეს არის პოლიტიკა, მიმართული იმგვარი ურთიერთობების შემქნისკენ, ცენტრალურ ხელისუფლებასა და მის ტერიტორიულ ერთეულს შორის, რომელიც ხასიათდება ადგილზე ძალაუფლების მნიშვნელოვანი გადაცემით.“ (Albertini , 1997)

სწორედ ეს არის რეალური თვითმმართველობა, როდესაც პოლიტიკური ცენტრი გადასცემს გარკვეულ ძალაუფლებას, შესაძლებლობას რეგიონს და უქმნის პირობებს მიიღოს გადაწყვეტილება და აწარმოოს ადგილობრივი საქმები პოლიტიკურ ცენტრთან შეუთანხმებლად, რათქმუნდა კანონით დადგენილ საზღვრებში. მთავარი მაპროვოცირებელი კი არის ნდობა ამ ორ ერთეულს შორის, რომელსაც პოლიტიკური პარტიები ქმნიან ურთიერთთანამშრომლობის საფუძველზე.

ზემოთ განვითარებულ იდეა ემხრობა რუსი მეცნიერი დუბროვინი, რომელიც ასევე თვლის, რომ თვითმმართველობა ესაა ნდობა და ძალაუფლების გადანაწილება ზემოდან ქვემოთ, ესეიგი პოლიტიკური ცენტრიდან საზოგადოებისკენ, რეგიონული ერთეულებისკენ. „დეცენტრალიზაცია- უფლებამოსილების გადაცემა ზემოდან ქვემოთ, რომელიც გულისხმობს დამოუკიდებელ აღსრულებას დასახული მიზნების, გადაწყვეტილებების მიღებას დამოუკიდებლად ან ხელმძღვანელობას გადაწყვეტილების აღსრულებისას, დამოუკიდებლად ინფორმაციის განაწილებას.“ (Добрынин , 2010)

მეთოდოლოგია. გამოვიყენეთ თვისებრივი კვლევა, რომელიც დაგვებმარება, რომ კვლევა მეტად შინაარსობრივი და მრავლის მთქმელი იყოს, რადგან შევისწავლით და გავეცნობით სხვადასხვა ტიპის წყაროებსა და მასალებს, რაც თემას მეტად უფრო სანდოსა და ობიექტურს გახდის. გამოვიყენებთ ლიტერატურას, რომელიც კი არის ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ და რომლის მეშვეობითაც შევძლებთ კვლევის წარმართვას.

წარსულის კვლევის პარალელურად მიმოვიხილავთ და შედარებას გავაკეთებთ თანამედროვე თვითმმართველობის მოდელთან, რათა კვლევა იყოს კონკრეტული შედეგის მომცემი თანამედროვეობისთვის, კერძოდ, ადგილობრივი მმართველობის გამოცდილების გაანალიზების, დადებითი და უარყოფითი მხარეების გამოვლენის კუთხით. თემას მეტი კომპეტენტურობა და საფუძველი, რომ ჰქონდეს გამოვიყენებ სიღრმისეულ ინტერვიუებს, კონსტიტუციონალისტებთან და თვითმმართველობის მკვლევარებთან, რომ მეტი სანდოობისა და ობიექტურობის მატარებელი იყოს მიღებული კვლევის შედეგი.

ცვლადები. გამოყოფილი მაქვს მეოცე საუკუნის საქართველო, რომელიც ჰიპოთეზას მეტ კონკრეტულობას მატებს, რათა გასაგები იყოს, რომ ვეხები მხოლოდ წინა საუკუნის საქართველოში მიმდინარე მოვლენებს, რომელიც დამახასიათებელი და უნიკალური იყო და არის მსიფლიოში არსებული სისტემებიდან, რადგან მორგებული და გათვალისწინებულია ქართველ ხალხზე. დამოკიდებულ ცვლადს წარმოადგენს ის კონკრეტული საკითხი, რომელზეც ვწერ თემას ესეიგი თვითმმართველობის სისტემა, რომელიც პირველ რესპუბლიკაში ჩამოყალიბდა და დამოუკიდებლობის აღდგენის (1991 წ.) შემდეგ განახლდა, როგორც იდეური მემკვიდრე. მნიშვნელოვანია მოვახდინოთ თვითმმართველობის სისტემის სწორი შეფასება, მისი დადებითი და უარყოფითი მხარეების გამოყოფა და მოვახდინოთ შედარება პირველი რესპუბლიკის დროს არსებულ სისტემასა და დღეს მოქმედი მოდელს შორის. შეუამდებარე ცვლადად ავირჩიე თვითმმართველობის ჩასახვა და განვითარება, ეს ფაქტორი მნიშვნელოვანია, რომ გავიგოთ, თუ როგორი მიმართულებით განვითარდა თვითმმართველობა, როგორ ხედავდნენ პირველი რესპუბლიკის პოლიტიკური ლიდერები მისი გავრცელებისა და ფუნქციონირების გზებს, რის შემდეგაც მოვახდენთ თანამედროვე მოდელთან მის შედარებას და გავარკვევთ, რამდენად ახლოს ან შორს არის ეს ორი მოდელი ერთმანეთთან. დამოუკიდებელ ცვლადად გამოვყავი პოლიტიკური პარტიების შეხედულება, როგორი იყო მათი მოსაზრება დამოკიდებულება, ემხრობოდნენ თუ არა ძალაუფლების გადანაწილებას საერთოდ, როგორ მოდელს ანიჭებდნენ უპირატესობას, ცენტრალიზებულს თუ დეცენტრალიზებულს და რამდენად განხორციელდა ეს ხედვები.

ლიტერატურის მიმოხილვა. ისტორიულ წარსულზე საუბრისას საინტერესო იყო ალექსანდრე ბენდინიშვილის ნაშრომის “თვითმმართველობის ორგანოთა ადგილი საქართველოს პირველი რესპუბლიკის სახელმწიფოებრივ სტრუქტურაში”, რომელიც დამეხმარა, რომ ფეოდალიზმის დროს დამკვიდრებული რეალობა გამეცნო, თუ როგორ ხორციელდებოდა ძალაუფლების აღსრულება ცენტრალიზებულ სახელმწიფოში.

XIX საუკუნის 60-იან წლებში განხორციელებულმა მმართველობითმა რეფორმამ შედეგად სოფლის საბჭოები შექმნა, რომელიც იყო საწყისი ადგილზე მმართველობა, გავეცანი და მნიშვნელოვანი ინფორმაცია მომცა დიმიტრი შველიძის ნაშრომმა "ადგილობრივი თვითმმართველობა და ქართველი საზოგადოება XIX-ის დასასრული XX-ის დასაწყისი". გავეცანი მეფის რუსეთში არსებული პირველი ადგილობრივი მმართველობის მსგავსი ორგანოს ფუნქციონირების დეტალებს, თუ როგორ იყო განაწილებული ის მცირე უფლებები, რომლითაც აღჭურვილი იყო სოფლის ყრილობა.

თვითმმართველობის წარსულის გაცნობისას საინტერესო იწყო XX საუკუნის დასაწყისში წარმოდგენილი რეალური მმართველობის ადგილობრივი ფორმის მოდელის განხილვა, რომელიც აღწერდა იმდროს უფლებების გადანაწილებას. ამან განაპირობა რუსი ავტორის, ივანე ბელიონსკის ნაშრომის გამოყენება, “ ერობა და თვითმმართველობა”, რომელიც იდეურად ახლოს იყო საქართველოს პირველი რესპუბლიკის თვითმმართველობის მოდელთან, რადგან ორივე მიმართულება ორიენტირებული იყო გადანაწილებულ უფლებებისკენ და რეგიონებისთვის მეტი შესაძლებლობების გაჩენისკენ.

ამერიკელ პოლიტოლოგთან, რომელიც ქართული პოლიტიკით არის დაინტერესებული, სტივენ ჯონსთან შევძელი ინტერვიუს ჩაწერა, რამაც საინტერესო ინფორმაცია მომცა, როგორ იყო დამოუკიდებლობამდე იმპერიულ სივრცეში „სოფლის ყრილობა“ წარმოდგენილი და რა პროცესები მიმდინარეობდა დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ თვითმმართველობის კუთხით.

იმ მიზნით, რომ გამეგო, თუ რა ხედვები ჰქონდათ პოლიტიკურ პარტიებს, თუ როგორ ხედავდნენ სახელმწიფოს განვითარებას, სწორად მივიჩნიე გავცნობოდი მათ პოლიტიკურ

პროგრამებს. მიმოვიხილე: სოციალ-დემოკრატიულ, სოციალისტ-ფედერალისტთა, სოციალისტ-რევოლუციონერთა და ეროვნულ-დემოკრატთა პროგრამებს, რომელმაც მიმიყვანა დასკვნამდე, რომ ყველა ზემოთ ჩამოთვლილი პარტია იზიარებდა ფართო თვითმმართველობის იდეასა და მის გაძიერებას მიიჩნევდა პრიორიტეტად საზოგადოებისა და სახელმწიფოს გაძიერებისთვის.

მიმოვიხილე დემოკრატიული რესპუბლიკის საკანონმდებლო აქტები, რომელიც წარმოდგენილია ერთიან კრებულში, "საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული". ეს მასალა დამეხმარა გამეგო თუ რა მიმართულებით მუშაობდა პირველი რესპუბლიკის საკანონმდებლო ორგანო ადგილობრივი თვითმმართველობის თემატიკაში. საინტერესო იყო იმ საკანონმდებლო აქტების განხილვა და მიმოხილვა, რომელიც გახდა საფუძველი კონსტიტუციის მიღებისა.

საკანონმდებლო აქტების მიმოხილვისა და მათი ძირითადი არსის გაცნობის შემდეგ, რაც თვითმმართველობის იდეის განხორციელებას ეხებოდა მნიშვნელოვნად ჩავთვალე საქართველოს პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუციის მიმოხილვა, მასში ასახული მუხლების გაცნობა. სწორედ ამიტომ შევეხე იმ მუხლებს, რომლებიც ეხება ადგილობრივ თვითმმართველობას და რომელიც განასახიერებდა იმ პოლიტიკური თუ საზოგადოებრივი სურვილების გამოხატულებას, რომელიც არსებობდა დემოკრატიულ რესპუბლიკაში.

მრავალი წლის შემდეგ, როდესაც იქმნება სრულიად ახალი ტიპის სახელმწიფო საჭიროა მისი ტერიტორიული მოწყობის განსაზღვრა. ამ მიმართულებით მსჯელობისას გამოვიყენე მალხაზ მაცაბერიძის სტატია "საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა. ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის საკითხი". ამ თემამ მომცა მიმართულება, რომ ჩემი მსჯელობა საქართველოს პირველი რესპუბლიკის სახელმწიფო მოწყობის სფერო შემესწავლა და კონკრეტული შედეგი მიმეღო.

თემის გარშემო საუბრისას უმნიშვნელოვანესი იყო იმ საკითხის აღნიშვნა, რომელიც უშალოდ განხორციელებულ მუშაობას ეხებოდა, კერძოდ როგორ უნდა ემუშავა თვითმმართველობას, რა ბერკეტი უნდა ჰქონოდა მას რეგიონზე და ცენტრს რა

დამოკიდებულება უნდა ჰქონოდა თვითმმართველობისადმი. ამ საკითხთან დაკავშირებით გავეცანი საინტერესო გაზეთს “ეროზა და ქალაქი”, რომელიც აღწერდა იმდროს მიმდინარე პროცესებს და სახავდა იმ დამოკიდებულებას, რომელიც უნდა ყოფილიყო ცენტრსა და თვითმმართველ ერთეულს შორის.

1921 წელს სამხედრო ჩარევის გზით მოხდა საქართველოში მმართველობის ცვლილება, რომელიც საბჭოთა რუსეთის მიერ განხორციელდა, ამ ფაქტს როდესაც შევხებ აუცილებლად მივიჩნიე მიმომეხილა იმ პოლიტიკური გუნდის ხედვები, რომელმაც ძალისმიერი გზით მოახდინა ხელისუფლებაში მოსვლა. “რუსეთის სოციალ-დემოკრატიულ მუშათა პარტიის” პოლიტიკური პროგრამის განხილვა საინტერესო იყო იმ კუთხით, რომ იდეურად და სიტყვიერად ეს გაერთიანება მხარს უჭერდა ხალხთა აზრის თავისუფალ გამოხატვას, სიტყვის თავისუფლებას, თვითმმართველობის სისტემას, თუმცა რეალობაში სხვანაირად მიმდინარეობდა პროცესები. საბჭოთა კავშირმა შეცვალა თვითმმართველობის იდეა და ის პარტიულ ორგანიზაციამდე დაიყვანა, რამაც საზოგადოების მეტი კონტროლის შესაძლებლობა მისცა, რითაც დაამახინჯა მმართველობის მოდელი მთლიანობაში და საზოგადოებაშიც ჩანერგა უნდობლობა და გულგრილობა ამ სისტემის მიმართ.

იმისათვის, რომ გამეგო თუ როგორი იყო თვითმმართველობისადმი დამოკიდებულება საბჭოთა კავშირის არსებობის დროს გავეცანი 70 წლის განმავლობაში გამოცემულ ყველა კონსტიტუციას. ამ წყაროების გაცნობამ მომცა შესაძლებლობა შემეფასებინა ის პოლიტიკური სივრცე, რომელშიც საქართველო მოექცა 70 წლის მანძილზე.

ცენტრალიზებული საბჭოთა სისტემა საბოლოოდ 1991 წელს დაიშალა, რის შემდეგაც საქართველომ შეძლო დამოუკიდებლობის აღდგენა, ამ პროცესებს კი მიუძღვოდა პოლიტიკური ბლოკი “მრგვალი მაგიდა-თავისუფალი საქართველო”. იქიდან გამომდინარე, რომ მოხდა ხელისუფლების ცვლილება საინტერესო იყო თუ როგორი ხედვები გააჩნდა ამ ბლოკს სახელმწიფოს მოწყობისა და მართვის სტილში, სწორედ ამ მიზნით გავეცანი მათ პოლიტიკურ პროგრამას. ბლოკი იდეურად ცდილობდა

სახელმწიფოს დემოკრატიზაციას რაშიც უნდა დახმარებოდა თვითმმართველობა, რომელიც აღასრულდებდა ადგილზე დემოკრატია. სწორედ ამ მიზნით გამოვიყენე ბლოკის პოლიტიკური პროგრამა, რომ გამეგო მათი ხედვები მომავალი საქართველოსი.

სამხედრო ამბოხისა და კანონიერი ხელისუფლების დამხობის შემდეგ, ე.წ. “ზუნტა”-ს პოლიტურ მიზნად გადაიქცა უზურპირებული ხელისუფლების ლეგიტიმურბა, რაშიც კონსტიტუციის მიღება დაეხმარებოდათ. 1995 წლი აგვისტოში მოხდა პირველი კონსტიტუციის მიღება, რომელმაც ხელისუფლების ვაკუუმი შეავსო სახელმწიფოში. ეს წყარო დამეხმარა გამეგო თუ რა ხედვები არსებობდა წინა საუკუნის 90-იან წლებში, როგორ ხედავდნენ დეცენტრალიზაციას იმდროინდელი პოლიტიკური ჯგუფები.

თვითმმართველობის სისტემაში ცვლილებები დედაქალაქიდან დაიწყო, რომელიც 2006 წლიდან განხორციელდა, როდესაც თბილისის მერს ნიშნავს არა პრეზიდენტი, როგორც ეს 1992 წლიდან იყო, არამედ საკრებულო ირჩევს. ეს ინფორმაცია მნიშვნელოვანია თანამედროვეობაში თუ, როგორ არის დეცენტრალიზაცია წარმოდგენილი და როგორია მისი განვითარების პერსპექტივები. ინფორმაცია, რომელიც მოვიძიე წარმოდგენილია კრებულს, რომლის ავტორებიც არიან: ”ლოსაბერიძე, დავით; კანდელაკი , კონსტანტინე; აბულაძე, მამუკა; კონჯარია, ოთარ”, ნაშრომი “ადგილობრივი თვითმმართველობა”-დან. ეს წყარო დამეხმარა გამეგო, როგორ არის გადანაწილებული ძლაუფლება თანამედროვე რეალობაში, რაც შესაძლებლობას მძლევს მოვახდინო შედარება წარსულთან და გამოვიტანო კონკრეტული დასკვნები.

თემა იწყება ვახტანგ ხმაღაძის წიგნიდან “ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში: წარსული, თანამედროვეობა, ტენდენცია”, რომელიც ზოგადად მიმოიხილავს ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპს, რას წარმოადგენს და როგორ უნდა ფუნქციონირებდეს სწორად გამართული თვითმმართველობა დემოკრატიულ სახელმწიფოში. საინტერესოა ეს შეფასება, რადგან კარგად ასახავს ჩემს შეხედულებას თვითმმართველობის მიმართ და აქედან გამომდინარე ჩემი თემისთვის ძალიან კარგი წყარო იყო, რომელიც ამყარებს ჩემს კვლევას სწორი კუთხით და თავიდანვე სახავს იმ ხაზს, რომელსაც მივყვები თემის წერის დროს.

დროებითი კანონი, რომელიც 1995 წელს იქნა მიღებული წარმოადგენდა იმ ვაკუუმის შევსების მცდელობას, რომელიც არსებობდა 90-იან წლებში. ეს წყარო საინტერესო იყო, რადგან გავეცანი თვითმმართველობის იმ თეორიულ ნაწილს, რომელიც ძალაუფლების გადანაწილებასა და ხელისუფლების აღსრულებას ეხებოდა.

თეორიულ ჩარჩოსთვის მოიშველია ფრანგი მეცნიერის ალბერტინის ციტატა, რომელიც ძალაუფლების განადანიწლებას ეხება. ამ მასალამ გაამყარა ჩემი თეორია, რომელსაც მიუყვები კვლევისას, ამიტომ ეს წყარო აღმოჩნდა საინტერესო და გამოსადეგი ჩემი მოსაზრების გამყარებისთვის.

თანამედროვეობაში განხორციელებული კვლევები თვითმმართველობაზე გამოსადეგი და მნიშვნელოვანი წყარო გამოდგა ჩემი კვლევისთვის, „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება“-ის მიერ წარმოებული კვლევა დამეხმარა ამესახა ის მდგომარეობა, რაც იყო 2013 წლისთვის არსებობდა საქართველოში.

მეორე ციტატა, რომელიც თეორიულ ჩარჩოში გამოვიყენე იყო რუსი მეცნიერის დობრინინის, რომელიც ჩემს მიერ ჩამოყალიბებულ მოსაზრებას ამყარებს, რამაცა განაპირობა მისი გამოყენება. ის ეხება ძალაუფლების გადანაწილებას, რაც თვითმმართველობის საფუძველია.

„ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014“ ეს წყარო ჩემთვის ძალიან საინტერესო მიგნება იყო, რადგან კარგად ასახავდა „მოქალაქეთა კავშირის“ მმართველობის ფორმას ადგილობრივ თვითმმართველობების მიმართ. ეს მასალა დამეხმარა გამეგო, როგორ აკონტროლებდა ცენტრი თითქოსდა პლურალისტულ რეგიონებს.

2006 წელს განხორციელებული ცვლილებების და მის საფუძველზე რეგიონალური ერთეულების ცენტრისადმი დაქვემდებარების ფაქტი, რომელიც პარტიულ სტრუქტურად გარდაქიმნდა, ამ თემაზე დამეხმარა „საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის განვრცობილი კონცეფცია“, საიდანაც მივიღე ინფორმაცია, ძალაუფლების კონცენტრაციის შესახებ „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“.

ინტერვიუ, რომელიც ჩავწერე 2012 წლის მოწვევის პარლამენტართან, ვახტანგ მახალესთან აღმოჩნდა ძალიან ნაყოფიერი და ინფორმაციის მომცემი, იგი დამეხმარა წარსულისა და რაც მთავარია თანამედროვეობაში მიმდინარე პროცესების გარკვევაში.

თავი I- თვითმმართველობის და სახელმწიფოს მოწყობის ისტორიული წანამძღვარი საქართველოში

ქართული სახელმწიფოებრიობის ისტორია მრავალი კუთხით არის საინტერესო, მისი მმართველობის მოდელი, ძალაუფლების კონცენტრაცია თუ გადანაწილება, ის თუ როგორ იმართებოდა მთლიანობაში ქვეყანა თუ მისი რომელიმე კონკრეტული რეგიონი, რასაც გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭებოდა სახელმწიფოს სწორი განვითარებისა და გაძლიერებისთვის.

ქართულმა სახელმწიფომ თავისი არსებობის პერიოდში განვლო განვითარების რამდენიმე ეტაპი, რომლებმაც კონკრეტულ დროს თავისი გადამწყვეტი როლი ითამაშეს ქვეყნის წინსვლასა და სტაბილურობისთვის. ეს პერიოდები გამოძახილი იყო იმდროინდელი სამყაროსი, რომლის განუყოფენი ნაწილიც იყო ქართული სამეფო. ფეოდალურმა ხანამ, რომელმაც თავის თავში სამი ძირითადი ეტაპი გამოყო (ადრე, შუა, გვიანი) შექმნა საქართველოს სახელმწიფო, რომელმაც განიცადა, როგორც აღზევება ისე დაცემა.

ფეოდალური სახელმწიფო მოწყობილი იყო იმგვარად, რომ დამორჩილებოდა ერთ უზენაეს მმართველს, რომელიც განასახიერებდა, როგორც საერო ისე სასულიერო ერთიანობას, ეს იყო მეფე, რომლის მმართველობა მიმართული იყო თვითმპყრობელობისა და ცენტრალიზაციისაკენ.

ქართული ფეოდალური სამეფოს დაყოფა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებად, რომელსაც საფუძვლად ედო პოლიტიკური, ეკონომიკური, ბუნებრივი ან ეროვნული საკითხი, საერისთავოებად იწოდებოდა, რომლებიც თავის მხრივ მოიცავდნენ უფრო მცირე ტერიტორიულ გაერთიანებებს თემებს, რომლებიც ასევე იყოფოდნენ ხევებად, რაც უფრო წვრილი ტერიტორიული ერთეული იყო ფეოდალურ საქართველოში. საერისთავოებს განაგებდნენ მეფისთვის სასურველი და მის მიერ დასმული ერისთავები, თემებისა და ხევების შემთხვევაში არსებობდა მეტი თავისუფლების გამომხატველი

ურთიერთობები, რაც გამოიხატებოდა მკვიდრი მსოახლეობის მიერ მამასახლისების კანდიდატურების წარდგენაში, რომლებიც იკავებდნენ ამ „თანამდებობებს“. ამგვარი დანაწილება მიზნად ისახავდა მმართველობითი სისტემის გაადვილებას და ცენტრალური ხელისუფლების ინტერესების გატარებას მთელი ქვეყნის მასშტაბით, რაც საერთო ჯამში სახელმწიფო მართვის მოდელს ცენტრალიზებულს ხდიდა, რადგან ყველა რეგიონის მმართველი განასახირებდა მეფის ინტერესების დამცველსა და გამომხატველს. “ფეოდალიზმის ხანაში დაუწერელი წეს-ჩვეულებისა და კანონის მიხედვით ფუნქციონირებდნენ თვითმპყრობელი მეფე, მის მიერ დანიშნული ერისთავები და მოურავები, თემის მიერ არჩეული მამასახლისები და მოსამართლეები.” (ბენდიანიშვილი, 2008)

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა უძველესი დროიდან არსებობდა საქართველოში, რომელიც გამომდინარეობდა ბუნებრივი რელიეფის, ეკონომიკის და სამხედრო სფეროს გათვალისწინებით, რომელიც გახდა მრავალსაუკუნოვანი ისტორიის მანძილზე საქართველოს ადმინისტრაციული დაყოფის საფუძველი, რომელიც დროთა განმავლობა იცვლებოდა, იზრდებოდა ან მცირდებოდა.

საქართველოს სამეფოში საერისთავოებში ერთიანდებოდა თემები, რომელიც თვითმმართველობის მსგავს გაერთიანებას გავდა, რადგან მისი მმართველი მამასახლისი, ადგილობრივი მკვიდრი მოსახლეობის მიერ დგინდებოდა და ამ არჩევანს ადასტურებდა ერისმთავარი. ამგვარი მოდელი მთელს საქართველოში იყო გარცელებული თუმცა მხოლოდ მთიანეთში შემორჩა ის XIX საუკუნემდე, სადაც მოსახლეობა აქტიურად იყო ჩართული თავიანთი პრობლემებისა და საკითხების გადაწყვეტაში, რაც საქართველოში ადგილობრივი მმართველობის დიდი გამოცდილების ყველაზე კარგი მაგალითია.

საინტერესო ფაქტს წარმოადგენდა თბილისის მმართველობითი სისტემა არაბთა ბატონობის დასრულებიდან (XI ს-ის 80-იანი წლები) დავით აღმაშენებლის მიერ ქალაქის დაკავებამდე (1122 წ.), რომელიც მდგომარეობდა მოქალაქეთა შორის უხუცესთაგან შემდგარი საბჭოში, რაც კოლექტიური მმართველობის მოდელი იყო, რასაც „ტფილელი

ბერების“ მმართველობა ეწოდა. ფეოდალური ხანისთვის იშვიათი ამგვარი მოვლენა უჩვეულო და საინტერესო იყო, რადგან იმდროინდელი მსოფლიოს ყველა მმართველობითი სტრუქტურა ყალიბდებოდა ცენტრალიზებული მიმართულებით, რაც გამომარჩევდა „ტფილელი ბერები“-ს მიერ ქალაქის კოლეგიალურ მართვას.

ერთიანი საქართველოს სამეფოს დაშლა, რომელიც XV საუკუნეში მოხდა განპირობებული იყო რეგიონალური მმართველების სწრაფვით დამოუკიდებლობისკენ, რომელიც სუსუტი ცენტრალური ხელისუფლების არსებობამ გამოიწვია, საქართველოში საერთო ჯამში ვერ შედგა მკაცრად ცენტრალიზებული მონარქიული მმართველობა, რომელიც იქნებოდა ერთიანობის გარატი, სწორედ ამ ცენტრის არარსებობამ გამოიწვია ერთიანი სამეფოს დასასრული. საქართველოს სამეფო დაიშალა იმერეთის, ქართლისა და კახეთის სამეფოებად და ერთ საათაბაგოდ, რომლებიც თავის მხრივ დაიყვნენ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული სისტემის მიხედვით, რომლებიც თავის მხრივ არ ემორჩილებოდნენ ახალ შემდგად პოლიტიკურ ცენტრებს (სამეგრელო, გურია, რაჭა, სვანეთი), ამ ფაქტორებმა განსაზღვრეს საქართველოს რეგიონებისა და მთლიანად ქვეყნის შემდგომი განვითარება, მისი პოლიტიკური მოწყობის საკითხი, მმართველობის მოდელი.

ამგვარი ტერიტორიული მოწყობა არსებობდა XVIII საუკუნემდე, ძველი მოდელი ინარჩუნებდა თავის აქტუალურობას მანამ სანამ არ მოხდა მნიშვნელოვანი ცვლილება საქართველოს სამეფოების დამოუკიდებლობაში, კერძოდ რუსეთის იმპერიაში ძალით გაერთიანებამდე, რამაც შეცვალა მთლიანად საქართველოს შემდგომი განვითარება, როგორც სახელმწიფოებრივი ისე ადგილობრივი მმართველობის საკითხში.

1801 წელს რუსეთის იმპერატორმა ალექსანდრე I-მა მანიფესტის საფუძველზე, რომელიც მოკლებული იყო კანონიერებას, გააუქმა მის მფარველობაში მყოფი ქართლ-კახეთის სამეფო და მოახდინა მისი რუსეთის იმპერიაში გაერთიანება, ამგვარი მოქმედება განხორციელდა 1810 წელსაც, როდესაც უკვე ძალისმიერი გზით მოხდა იმერეთის სამეფოს მიერთება იმპერიისათვის, რასაც ნელ-ნელა მოჰყვა მთლიანად ქართული ტერიტორიების მოქცევა რუსეთის სივრცეში. ეს მოვლენები რადიკალური ცვლილებების დასაწყისი

აღმოჩნდა ქართული სახელმწიფოებრიობისა და ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული მოწყობისთვის, რომელიც საუკუნეების მანძილზე უცვლელად არსებობდა ქართულ სივრცეში.

იმისათვის, რომ ახალდაპყრობილი ტერიტორიის მართვა ყოფილიყო მოქნილი და მარტივი იმპერიული ხელისუფლებისთვის, განხორციელდა ტერიტორიის ახალი დაყოფა-განაწილება, რაც მიზნად ისახავდა ძალაუფლების კონცენტრირებას და სრულ კონტროლს. ამგვარი მმართველობის მოდელმა იარსება რუსეთის იმპერიის დამხობამდე და საქართველოს დამოუკიდებლობა მოპოვებამდე, 1918 წლის 26 მაისი.

რუსული ადმინისტრაციული დაყოფა საქართველოს ტერიტორიას ყოფდა ორ დიდი გაერთიანებად, გუბერნიად, თბილისისა და ქუთაისის, რომელშიც ერთიანდებოდა შედარებით მცირე ტერიტორიული ერთეულები მაზრები, სულ საერთო ჯამში არსებობდა თბილისის გუბერნიაში 30, ხოლო ქუთაისის გუბერნიაში 24 მაზრა, რომლებიც თავის მხრივ იყოფოდა საბოქაულოებად უფრო წვრილ ერთეულებად. ასევე არსებობდა სოხუმისა და ბათუმის ოკრუგები, რომლებიც ცალკე იყო გამოყოფილი გუბერნიებიდან, მათი ტერიტორიული მდებარეობისა და იმპერიაში გაერთიანების დროის მიხედვით. **„თბილისი გუბერნია:** სიღნაღის მაზრა: 1. ბაკურციხის, 2. ქოდალოს, 3. მაჩხანის, 4. შირაქის. თელავის მაზრა: 5. ყვარლის, 6. წინანდლის, თიანეთის მაზრა: 7. ფშავ-ხევსურეთის, 8. ერწოს, 9. თუშეთ-კახეთის, დუშეთის მაზრა: 10. ბაზალეთის, 11. მცხეთის, 12. ქსნის, 13. ქვეშეთის. გორის მაზრა: 14. ბორჯომის, 15. მეხვრისხევის, 16. სურამის, 17. ხიდისთავის, 18. ცხინვალის. თბილისის მაზრა: 19. სართიჭალის, 20. თბილისის, 21. ყარაიას. ბორჩალოს მაზრა: 22. ბორჩალოს, 23. ეკატერინფელდის, 24. ლორეს, 25. თრიალეთის, ახალქალაქის მაზრა: 26. ბარალეთის, 27. ბოგდანოვკის, ახალციხის მაზრა: 28. ქვაბლიანის, 29. აწყურის, 30. ურაველის. **ქუთაისის გუბერნია:** შორაპნის მაზრა: 31. ყვირილის, 32. საჩხერის, 33. ჭიათურის, 34. ჩხარის, 35. ბელაგორის, ქუთაისის მაზრა: 36. ქუთაისის, 37. ტყიბულის, 38. ბაღდადის, 39. სამტრედიის, 40. ხობის, რაჭის მაზრა: 41. ონის, 42. ამბროლაურის, ლეჩხუმის მაზრა: 43. ალპანის, 44. ცაგერის, 45. სვანეთის, ზუგდიდის მაზრა: 46. ზუგდიდის, 47. წალენჯიხის, 48. რედუტ-კალეს, სენაკის მაზრა: 49. აბაშის, 50. მარტვილის,

51. ნაქალაქევის, ოზურგეთის მაზრა: 52. გურიანთის, 53. ლანჩხუთის, 54. ჩოხატაურის, ბათუმის ოკრუგი: 55. ზემო აჭარის, 56. ქვემო აჭარის, 57. გონიოს, 58. კინტრიშის, სოხუმის ოკრუგი: 59. გუმისთის, 60. გუდაუთის, 61. კოდორის, 62. სამურზაყანოს“ (ხარაძე, 2003)

XIX საუკუნის 60-იან წლებში მნიშვნელოვანი ცვლილებები განხორციელდა რუსეთის იმპერიაში, კერძოდ 1861 წელს რუსეთის ტერიტორიაზე გაუქმებულ იქნა ყმობა, რაც ნელ-ნელა დაპყრობილ ტერიტორიებსაც გადაწვდა და 1864 წელს თბილისის გუბერნიაში გამოცხადდა მონობის გაუქმება, რომელიც განხორციელებულ იქნა იმპერატორ ალექსანდრე II-ის მიერ. ეს იყო პირველი გამოხატულება მოსახლეობის გათავისუფლების, რათა შემდეგ ეს მასა გამხდარიყო უფრო ჩართული და აქტიური ქვეყნის საქმეში, რაც მათ სურვილს დააკმაყოფილებდა და იმპერატორის ხელისუფლებას საშიშროებას არ შეუქმნიდა. თუმცა მოქალაქეები უფრო მეტსა და მეტს ითხოვდნენ თავიანთი ინტერესების დაცვის გამო. „1864 წლის „წეს-წყობილებაში“ ნათქვამია, რომ „საერო თვით-მმართველობა“ იმისათვის დაწესდა, რომ ყოველი მაზრა და ყოველი გუბერნია თვითონვე განაგებდეს თავის მცხოვრებლების საერო საქმეებს“ (ბელოკონსკი , 1905)

თვითმმართველი ორგანოს შექნა, რომელიც 1864 წელის 13 ოქტომბერს შეიქმნა თბილისი გუბერნიაში, ხოლო 1865 წლის აპრილში მეფისნაცვლის მიერ დამტკიცებულ იქნება ეს რეფორმა მთელ საქართველოზე გავრცელდა. ამ საზოგადოებრივი გაერთიანებას „სოფლის ყრილობა“ ეწოდებოდა და რომელიც წარმოადგენდა თვითმპყრობელი იმპერიის სივრცეში ერთ-ერთი პირველი დემოკრატიული ორგანო.

სოფლის მმართველობის მოვალეობაში შედიოდა ადგილობრივი სამეურნეო და ადმინისტრაციული სფეროების გაძლიერება: გზები, მეურნეობა, საერთო ტყით და საძოვრებით სარგებლობა და გადასახადების განაწილება-აკრეფა. სოფლის მმართველობა ფორმალურად სამ შტოდ დაიწყო: 1) მმართველობის უმაღლეს ორგანოს წარმოადგენდა გლეხთა ყრილობა, 2) აღმასრულებელ ხელისუფლებას მამასახლისი გასწევდა, 3) მართლმსაჯულებას სოფლის სასამართლო ადასრულებდა. “სოფლის მმართველობა ფორმალურად სამ შტოდ

განაწილდა: მმართველობის უმაღლეს ორგანოს წარმოადგენდა გლეხთა ყრილობა, აღმასრულებელ ხელისუფლებას მამასახლისი გასწევდა, მართლმსაჯულებას სოფლის სასამართლოს აღასრულებდა”. (შველიძე, 2015)

თბილისი, რომელიც მთელი ამიერკავკასიის ცენტრი იყო გახდა შედარებით თავისუფალი (1841წ.), რომელსაც უკვე განაგებდა არა „პოლიცმაისტერი“, რომელიც მეფისნაცვლის უშუალო ხელქვეითი იყო, არამედ ჩამოყალიბდა საზოგადოებრივი მმართველობის ჩანასახი, ქალაქის თავისა და ექვსი ხმოსნის შემადგენლობით, რომელიც მართალია არ იყო დამოუკიდებელი თავის ქმედებასა და გადაწყვეტილებაში, მაგრამ მაინც წარმოადგენდა ახალი ტიპის მართვის სტილის. ქალაქის თავს ფორმალურად მოქალაქეები ირჩევდნენ, ხოლო ხმოსნებს ის მოსახლეობა, რომელსაც ჰქონდათ ბინა, სავაჭრო ან სახელოსნოები. მათი უმთავრესი და ძირითადი მოვალეობა გადასახადების აკრეფა იყო, ეს იყო საწყისი ადგილზე მართვის, რომელიც შემდეგ ნელ-ნელა განვითარდა და ჩამოყალიბდა ქალაქის მმართველობად, რასაც მოჰყვა რეგიონებისადმი თვითმმართველობის უფლების მინიჭება, თუმცა არა სრული თავისუფლების ფარგლებში, მაგრამ იმდროინდელ სამყაროში ის იყო იმედისა და განვითარების სხივი.

1866 წელის 11 აგვისტოს დებულებით შემოღებულ იქნება ას კაციანი ხმოსანთა სტრუქტურა, რომელიც ირჩევდა ქალაქის თავს და მის წინაშე პასუხისმგებელ 8 აღმასრულებელ წევრს. თუმცა რელურად ამ რეფორმის ცვლილება 1870 წელს დასრულდა, როდესაც მიღებულ იქნა დადგენილება თვითმმართველობის არჩევნებში ქონებრივი ცენზის შემოღების შესახებ. ამ ცვლილებამ კიდევ უფრო გააფართოვა ქალაქის მმართველთა უფლებები, ისინი ნომინალურ ფიგურებს უკვე აღარ წარმოადგენდნენ, რამაც ეს ორგანო უფრო გაამდიერა და მოხდა ამ მიმართულებით დემოკრატიის კიდევ უფრო გაღრმავება და გაძლიერება, რადგან გადაწყვეტილებას იღებდნენ ქალაქის მაცხოვრებლები, რომელთაც უკეთ იცოდნენ რა სჭირდებოდა ქალაქს და საზოგადოებას. თუმცა ისიც უნდა ითქვას, რომ ქონებრივი ცენზის დადგენამ გარიყა ჩვეულებრივი მოქალაქეები აქტიური პოლიტიკიდან, რადგან არჩევნებში მონაწილეობისთვის საჭირო

გახდა კონკრეტული შემოსავლის ქონა, რაც მოქალაქეს მისცემდა უფლებას აერჩია ან ყოფილიყო არჩეული ქალაქის ხმოსანთა საბჭოში.

1888 წელს თვითმმართველობა მიიღო ქალაქმა ბათუმმაც, ხოლო მანამდე 1882 წელს ფოთს მიენიჭა თვითმმართველობის უფლება. 1894-1899 წლებში თვითმმართველობა კიდევ ხუთ ქართულ ქალაქს მიენიჭა: ახალქალაქს, თელავს, სოხუმს, სიღნაღს, ოზურგეთს.

მმართველობის ამგვარი სისტემა რუსეთის იმპერიაში გაგრძელდა მის დამხობამდე, 1917 წლის თებერვალ-მარტის რევოლუციამ დაამხო მონარქია რუსეთში და ხელისუფლებაში მოიყვანა სოციალისტური შეხედულების მქონე დროებითი მთავრობა, რომელიც ცდილობდა გარდაექმანა იმპერია დემოკრატიულობისკენ და მიეცა მისი ქვეშევრდომებისთვის მეტი თავისუფლება.

1917 წლის 25 აპრილს გაუქმებულ იქნა ხმოსანთა სათათბიროში არჩევისთვის დაწესებული ქონებრივი ცენზი, რაც მნიშვნელოვანი იყო ამ ორგანოს გათავისუფლებისთვის და რეალურად საზოგადოებისთვის სამსახურისთვის.

ამავე პერიოდში მოხდა საქართველოს ტერიტორიაზე არსებული ქალაქებისთვის თვითმმართველობის სტატუსის მინიჭება, ესენი იყვნენ: ხაშური, ჭიათურა, ონი, სამტრედიის, შორაპანი, ხონი, მცხეთა, საჩხერე, ზუგდიდი, ოჩამჩირე, გუდაუთა, კასპი. ეს პროცესი გამოხატავდა ცენტრალიზებული ხელისუფლების თანდათანობრივ უარყოფას და დემოკრატიულ საფუძვლებზე გადასვლას, სადაც ყველა მოქალაქის აზრი თუ პოზიცია გათვალისწინებული და მიღებული იქნებოდა.

რუსული მმართველობა საქართველოში დასრულდა 1918 წლის 26 მაის, როდესაც დამოუკიდებლობა გამოცხადდა და ქვეყანა შეუდგა სახელმწიფოს მშენებლობას, დემოკრატიული საფუძვლით, რაც ძალაუფლების დეცენტრალიზაციის იდეით იყო გამოხატული, რომელიც ხორციელდებოდა ერობების მეშვეობით, რომელთა განვითარებაც სოციალ-დემოკრატთა და არა მარტო მათ პრიორიტეტს წარმოადგენდა ქვეყნის საშინაო საქმეების მოგვარების საქმეში.

საქართველოს პირველი რესპუბლიკა მმართველობის პოლიტიკური მოდელით დემოკრატიული, ხოლო ტერიტორიული მოწყობის კუთხით უნიტარულ სახელმწიფოს წარმოადგენდა, რომელიც თავის თავში აერთიანებდა ავტონომიურ ერთეულებსა და ფართო უფლებების მქონე თვითმმართველობებს. „ საქართველო არის თავისუფალი, დამოუკიდებელი და განუყოფელი სახელმწიფო, მუდმივი და უცვლელი ფორმა პოლიტიკური წყობილებისა არის დემოკრატიული რესპუბლიკა“. (საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია თავი I. 1, 1921 წელი)

სახელმწიფოს უნიტარულ მოდელზე შეჯერება განპირობებული იყო, რამდენიმე საკითხით, რომელიც საქართველოს რეალობაში არსებობდა, კერძოდ ტერიტორიული სიმცირე, რაც ფედერაციული მოწყობის დამკვიდრებისთვის არახელსაყრელი და უადგილო იქნებოდა, სეპარატიზმის რეალური საშიშროება, რომელიც არსებობდა 1918-1921 წლების საქართველოში და რამაც რეალურად იჩინა თავი აფხაზეთისა და შიდა ქართლის ჩრდილოეთ ნაწილში, რომელიც ტერიტორიულად შემდგომ დროინდელ „სამხრეთ ოსეთს“.

ამ საკითხებმა განსაზღვრეს დეცენტრალიზებული უნიტარიზმის დამკვიდრება, რომელიც ჩამოყალიბდა იმ უნიკალური მოვლენების საფუძველზე, რომელიც არსებობდა იმდროინდელი საქართველის რეალობაში. მიუხედავად განუყოფლობის იდეისა დემოკრატიული მმართველობის ეს მოდელი მაინც ატარებდა დეცენტრალიზაციის საფუძველებს, კერძოდ ეს გამოიხატებოდა სამი რეგიონის, აფხაზეთის, აჭარისა და ზაქათალის ავტონომიური ოლქების შექმნითა და რაც მთავარია მთელს საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებით, რაც ძალაუფლების გადანაწილებისა და ზოგადად სახელმწიფოს დემოკრატიული განვითარების საფუძველი უნდა გამხდარიყო.

ახალმა რესპუბლიკამ უარყო ძველი ადმინისტრაციული დაყოფა და 1919 წლის 30 იანვრის კანონით გააუქმა რუსული საგუბერნიო ტერიტორიული დაყოფა და რესპუბლიკა განაწილებულ იქნა სამაზრო და სათემო ერთეულებად, რომლებსაც ბუნებრივი თუ

ეთნიკური საფუძველი ჰქონდათ. „საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს რესპუბლიკის 1919 წლის 30 იანვრის კანონი 1. გაუქმებულ იქნეს რესპუბლიკის გუბერნიებად დაყოფა და საგუბერნიო ადმინისტრაციული დაწესებულებანი“ („საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული“, 1990) ახალ დამკვიდრებულ ერთეულებს მიენიჭათ თვითმმართველობის უფლებები, რაც დემოკრატიულობის გამტკიცების საფუძველი უნდა გამხდარიყო, რა იდეასაც ემყარებოდა პირველი რესპუბლიკა მთლიანობაში.

პირველმა რესპუბლიკამ განსაზღვრა, როგორც სამაზრო ისე სათემო მმართველობის ფორმები, რომლებიც კანონის დონეზე იქნებოდნენ თავისუფლები და მოაგვარებდნენ რეგიონალურ საკითხებს. მნიშვნელოვანია იმის აღნიშვნა, რომ საქართველოში არსებული სეპარატისტული შეხედულებების გამო თვითმმართველობა წარმოადგენდა ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოს, რომელზეც სახელმწიფო კონტროლს ახორციელებდა. „ ჩვენი ერობის ორივე საფეხურზე უნდა იყოს დაწესებული ცენტრალური მთავრობის კონტროლი ნაწილობრივად და კუთვნილებისამებრ ადმინისტრაციულ და ფინანსიურ მხარეებში როგორც კანონიერების ისე მიზან-შეწონილობის მხრივ“. (ერობა და ქალაქი, 1919-1920)

ცენტრალურ ხელისუფლება თვითმმართველობის საქმეებში უხეშად ჩარევის უფლება არ ჰქონდა, მიღებული გადაწყვეტილება უქმდებოდა მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ ესა თუ ის დადგენილება ქვეყნის ერთიანობას უქმნიდა საფრთხეს, სხვა შემთხვევაში მხოლოდ სასამართლოს ჰქონდა თვითმმართველობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების გაუქმების უფლება მოსილება. (საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია თავი X. 102-103, 1921)

რესპუბლიკა, რომელმაც არასრული სამი წელი იარსება შექმნა სრულიად ახალი მმართველობის მოდელი საქართველოს რეალობისათვის, რომელიც სრულიად ახალი და გამოუცდელი იყო, მაგრამ სირთულეების მიუხედავად თვითმმართველობის მოდელის საფუძვლის შექმნა მაინც მოხერხდა.

სივრცე, სადაც საქართველო მოექცა 1921 წლის ოკუპაციის შემდეგ გაცილებით მკაცრად ცენტრალიზებული და რეპრესირებული იყო ვიდრე იმპერიული რუსეთის მმართველობის სისტემა. ოკუპაციის შედეგ დემოკრატიული რესპუბლიკის ყველა მიღწევა დეცენტრალიზაციის მიმართულებით უარყოფილი და მივიწყებულ იქნა, ქვეყანა გარდაიქმნა კვლავ ცენტრალიზებული მმართველობისთვის, რამაც გასტანა მის დამხობამდე (1991წ.). თუმცა არც მის შემდეგ მომხდარა ამ მოდელისგან სრულიად განთავისუფლება, იმდენად სასტიკად და სიღრმისეულად მოხდა ყველა დემოკრატიული ღირებულების განადურება ქართველი მოსახლეობის გონებიდან, რომ დღევანდებლობაშიც კი, დამოუკიდებლობის 26-ე წელს ძნელია იმის თქმა საქართველოში არსებობს თუ არა რეალურად დეცენტრალიზებული ძალაფლება.

საბჭოთა რუსეთის მიერ საქართველოს პირველი რესპუბლიკის ოკუპაციის პირველივე დღეებიდანვე დაიწყო არსებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის გარდაქმნა, 1921 წლის 4 მარტს აფხაზეთის ავტონომიური ოლქი გამოცხადდა სოციალისტურ რესპუბლიკად, რომელიც 1921 წლის 28 დეკემბრის „ განსაკუთრებული ხელშეკრულების“ საფუძველზე შევიდა საქართველოს სოციალისტური რესპუბლიკის შემადგენლობაში, მოგვიანებით 1927 წლის საბჭოთა კონსტიტუციაში მოხსნიებულ იქნა, რომ აფხაზეთის რესპუბლიკა საქართველოს რესპუბლიკაში ხელშეკრულების საფუძველზე იყო გაერთიანებული. ხოლო 1931 წელის აფხაზეთის საბჭოების 6-ე ყრილობის საფუძველზე აფხაზეთის რესპუბლიკა, როგორც მოკავშირე შევიდა საქართველოს რესპუბლიკის შემადგენლობაში. ეს ცვლილებები აღნიშნული იყო საბჭოთა კავშირის 1936-1977 წლების, ასევე საქართველოს სოციალისტური რესპუბლიკის 1937-1978 წლების კონსტიტუციებში. (მაცაბერიძე, 2014)

ავტონომიური რესპუბლიკის მეორე შემთხვევა იყო აჭარა, რომელიც 1921 წლის მარტის ბრძოლების შემდეგ საბჭოთა რუსეთს დარჩა, თუმცა მოხდა თურქეთთან დათმობაზე წასვლა, რომელიც 1922 წლის „ყარსისი ხელშეკრულებით“ არის ცნობილი და რამაც განაპირობა ავტონომიური რესპუბლიკის შექმნა 1921 წლის 16 ივლისი, რომელიც

სრულიად ხელოვნურად იქნა გამოყოფილი საქართველოს ტერიტორიიდან, როგორც ავტონომიური რესპუბლიკა.

მესამე ცვლილება ეხებოდა სამაჩაბლოს ტერიტორიას, რომელზეც ოსური მოსახლეობა აცხადებდა პრეტენზიას და ცდილობდნენ აფხაზეთისა და აჭარის მსგავსად ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის მიღებას, თუმცა მხოლოდ ავტონომიური ოლქის სტატუსი „უბოძა“ საბჭოთა ხელისუფლებამ 1922 წლის 20 აპრილის გადაწყვეტილების საფუძველზე.

70 წლიანი საბჭოთა მმართველობისას არსებობდა ორი ავტონომიური რესპუბლიკა (აფხაზეთი, აჭარა) და ერთი ავტონომიური ოლქი (სამხრეთ ოსეთი). საბჭოთა მმართველობისას ტეროტირა დაყოფილი იყო 69 რაიონად, რომლებიც ქვეყანას უფრო მეტად წვრილ ერთეულებად ყოფდნენ, ვიდრე ეს პირველი რესპუბლიკის დროს არსებული მაზრებისა და თემების შემთხვევაში იყო, რაც გამიზნული იყო სრული და ტოტალური კონტროლისათვის ოკუპანტი ხელისუფლებისთვის. მნიშვნელობიდან და სიდიდიდან გამომდინარე ცალკე ერთეულებად იყო წარმოდგენილი ქალაქები : თბილისი, ქუთაისი, სოხუმი, ბათუმი, გორი, ფოთი, ზუგდიდი და ტყვარჩელი, 4488 სოფელი ერთიანდებოდა 942 სასოფლო საბჭოში. (მაცაბერიძე, საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა. ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის საკითხი. თემა 8, 2014)

საბჭოთა საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა შენარჩუნდა მის დაშლამდე (1991წ.). დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ ქვეყანამ განვითარება რთულად დაიწყო, ორი სრულმასშტაბიანი ომი, საოქალაქო ომი, მღელვარება, კანონიერი ხელისუფლების დამხობა, ეკონომიკური სიძნელები და სხვა ფაქტორები ზეგავლენას ახდენდნენ სახელმწიფოს განვითარებაზე. კანონიერი ხელისუფლების დამხობიდან (1991-1992წლები) 1995 წლამდე, როდესაც მიღებულ იქნა პირველი კონსტიტუცია სუფევდა სრული ქაოსი და უკანონობა, ქვეყნის უმთავრესი კანონის გარეშე წესრიგის აღდგენა რთული იყო, თუმცა არც კონსტიტუციის მიღების შემდეგ გამოსწორდა მდგომარეობა საქართველოში.

ჯერ კიდევ მანამ სანამ ოფიციალურად არსებობდა საბჭოთა კავშირი საქართველოში შესაძლებელი გახდა ეროვნული ხელისუფლების არჩევა კანონიერი გზით (1990წ. 28 ოქტომბერი), რომელმაც მიზნად დაისახა ქვეყნის საბჭოთა კავშირის სივრციდან გაყვანა, რასაც რუსული და საქართველოში მოქმედი სეპარატიული იდეების მატარებელი ხალხისგან კონტრ-რექცია მოყვა. 1990 წლის დეკემბერში სამხრეთ ოსეთის ავტონომირმა ოლქმა თავი რესპუბლიკად გამოაცხადა და საქართველოს შემადგენლობიდან გასვლას შეეცადა, რასაც სამხედრო დაპირისპირე მოჰყვა 1991-1992 წლებში . ამ ეტაპიდან დაიწყო დამოუკიდებელი საქართველოს ახალი რეალობა ტერიტორიული მოწყობის კუთხით.

ტერიტორიული მოწყობის მეორე პრობლემა წამოიჭრა აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სახით, რომელმაც მოისურვა ასევე საქართველოს ერთიანი სივრციდან გასვლა, რამაც კვლავ სამხედრო დაპირისპირება გამოიწვია (1992-1993წ.), რამაც ერთიანი საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხო სამომავლოდ გადადო. თუმცა ამ ორი რეგიონის გარდა საქართველო დაყოფილია რაიონებად, ოლქებად, რომლებიც აღჭურვილები არიან ადგილობრივი მმართველობის უფლებებით, რაც გამყარებულია საქართველოს კონსტიტუციის პირველი თავის 2-ე მუხლის 4-ე ქვეთავი. „თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით, სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეუღახავად, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ხელს უწყობენ ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებას“ (საქართველოს კონსტიტუცია თავი I. 4, 1995) და ცალკე 7-ე თავით, რომელიც არეგულირებს თვითმმართველობის უფლება მოვალეობასა.

ამგვარად იყო წარმოდგენილი თვითმმართველობისა და ტერიტორიული მოწყობის ისტორიული წანამდვარი საქართველოში, რომელიც ხასიათდებოდა უჩვეულო მოვლენებით, სეპარატიული დეცენტრალიზაციით, ცენტრალური ხელისუფლების შექმნის მცდელობით, ნებაყოფლობით ძალაუფლების გადანაწილებით. ამ წანამდვარით განისაზღვრა საქართველოს სახელმწიფო მოწყობის თანამედროვე მოდელი, რომელიც ემყარება წარსულის გამოცდილებას.

თავი II-ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხები 1921 წლის კონსტიტუციისა და პოს-საბჭოთა ეპოქის კონსტიტუციებში: შედარებითი ანალიზი

საქართველოში რესპუბლიკური მმართველობის დამკვიდრების დღიდან (1918წ. 26 მაისი) მნიშვნელოვან საკითხს წარმოადგენდა ქვეყნის მოწყობის, მისი ტერიტორიული გადანაწილების მოწესრიგება. ახალი სტრუქტურის შექმნა, რომელიც მორგებული იქნებოდა მმართველობის ახალი, დემოკრატიული მოდელისათვის და რომელიც შესაძლებელს გახდიდა სახელმწიფოს ეფექტურ მართვას.

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა გამოცხადდა თბილისისა და ქუთაისის გუბერნიის, ზაქათალის, სოხუმის, ბათუმის, ყარსისა და არტაანის ოლქებში და შავი ზღვის გუბერნიის ნაწილში. ეს ადმინისტრაციული ტერიტორიები საქართველოს ისტორიულ საზღვრებს მოიცავდა და თითქმის სრულებით აერთიანებდა ქართველებით დასახლებულ რეგიონებს. ამგვარ სახელმწიფო საზღვარზე მოხდა შეთანხმება ყველა პოლიტიკურ პარტიათა შორის და განისაზღვრა ახალი დამოუკიდებელი რესპუბლიკის ტერიტორია.

ტერიტორიული საზღვრების საკითხის გადაჭრის შემდეგ მეორე მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენდა ქვეყნის მართვის მოდელის განსაზღვრა და შეთანხმება პოლიტიკურ პარტიებს შორის. ქართველი სოციალ-დემოკრატები და მისი ლიდერი, ნოე ჟორდანიას, პირველი რესპუბლიკის საკანონმდებლო ორგანოში, სადაც უმრავლესობით იყვნენ წარმოდგენილები განიხილავდნენ სახელმწიფოს მოწყობის მოდელებს, კერძოდ პარლამენტურ რესპუბლიკასა და დემოკრატიულ რესპუბლიკას, რომელთა შორისაც უპირატესობას უკანასკნელზე აკეთებდნენ, მისი წარმომადგენლობითობის მნიშვნელობიდან გამომდინარე. ნოე ჟორდანიას განმარტავდა, რომ დემოკრატიული რესპუბლიკა ხალხის ინტერესების დამცველი და გამომხატველი იყო, რადგან თავის სტრუქტურაში მოიცავდა ფართო თვითმმართველობას, რაც საზოგადოების ჩართულობას

განაპირობებდა სახელწიფო საქმეებსა და პოლიტიკაში. „დემოკრატიულ რესპუბლიკას საფუძვლად ედება პრინციპი ხალხის პოლიტიკური თვითმმართველობისა. აქ ძალაუფლება მართო ცენტრში არ არის მოგროვილი, არამედ განაწილებულია ცენტრსა და პერიფერიებს შორის. ხალხი ირჩევს არა მართო დეპუტატებს პარლამენტისათვის, არამედ კანონების აღმსრულებლებსაც, ადმინისტრატორებს, მოსამართლეებს და სხვ. ხალხი პირდაპირ მონაწილეობას იღებს კანონების გამოცემაში. ასე რომ, დამახასიათებელი თვისება დემოკრატიული რესპუბლიკისა ის არის, რომ ხალხი პირდაპირ მონაწილეობას ღებულობს სახელმწიფოს მართვა-გამეობის საქმეში“. (გურული, 2008)

ამ ძირითადი იდეის მიმართულების მოხდა დემოკრატიული რესპუბლიკის მმართველობის განვითარება, რომელიც, რომ შევავასოთ დეცენტრალიზებულ უნიტარიზმს წარმოადგენდა, რომელიც მოიცავდა განუყოფლობის (უნიტარიზმი) იდეას და ასევე დეცენტრალიზებულ ძალაუფლებას (ადგილობრივი თვითმმართველობა). სახელმწიფოს მოწყობის ორი იდეის ნაზავი განასახიერებდა საქართველოს იმდროინდელი მდგომარეობის სირთულეს, რაც გამომდინარეობდა რთული გეოგრაფიული და პოლიტიკური გარემოცვაში არსებობით, რაც საშიშროებას ქმნიდა, სახელმწიფო, როგორც საგარეო ისე საშინაო მტრების გააქტიურების კუთხით. თუმცა ამავე დროს ამგვარი მმართველობის მოდელის არჩევა მეტყველებს პოლიტიკური ფიგურებისა და პარტიების ლოგიკურ მსჯელობაზე, რაც სიტუაციის სწორი გაანალიზების საფუძველზე იქნა მიღებული.

დამოუკიდებლობის გამოცხადებისა და სახელმწიფო მართვის დასწყისში მოხდა საქართველოს ტერიტორიის ხელახალი გადანაწილება, გაუქმებულ იქნა იმპერიული რუსეთის მიერ ჩამოყალიბებული ტერიტორიული მოწყობა, გუბერნიული სტრუქტურა სამაზრო და სათემო დაყოფამ ჩაანაცვლა. ასევე ჩამოყალიბდა სამი ავტონომიური ოლქი და მთლიანად საქართველოს ტერიტორიაზე დამკვიდრდა ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა, რომელიც განპირობებული იყო ეკონომიკური, ეთნიკური, ბუნებრივი თუ სხვა საფუძვლების გათვალისწინებით, რასაც უნდა გაემარტივებინა და

განემტკიცა მმართველობის ახალი სისტემა, სადაც მოქალაქეები იქნებოდნენ ჩართულები საკუთარი და ზოგადად სახელმწიფო საქმეების განხილვა-მოგვარებაში.

საქართველოს პირველმა რესპუბლიკამ საკუთარი იდეები მის კონსტიტუციაში ასახა, რომელიც გამოხატავდა იმ მისწრაფებებს, რომელიც არსებობდა იმდროინდელი პოლიტიკურ თუ საზოგადოებრივ სივრცეში, ეს მისწრაფება კი იყო ქვეყნის დემოკრატიული, თანაწილობის იდეაზე დამყარებული მართვა, რის ყველზე კარგ განსახორციელებლ მეთოდად ადგილობრივი თვითმმართველობა აღიქმებოდა, პარლანეტში წარმოდგენილ ყველა პოლიტიკურ პარტიათათვის. ამ ორიენტაციამ განსაზღვრა მისი დამკვიდრება და აქტიური მუშაობა ამ სისტემის გმართულად ფუნქციონირებისთვის.

1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით საქართველო ცხადდებოდა განუყოფელ სახელმწიფოდ, რომლის მუდმივ და უცვლელ მმართველობის მოდელსაც დემოკრატია წარმოადგენდა, რაც იყო პოლიტიკური და საზოგადოებრივი მისწრაფების გამოხატულება ეცხოვრათ თანასწორ, გამოხატვის უფლების მქონე ცივილურ სახელმწიფოში. „ საქართველო არის თავისუფალი, დამოუკიდებელი და განუყოფელი სახელმწიფო. მუდმივი და უცვლელი ფორმა პოლიტიკური წყობილებისა არის დემოკრატიული რესპუბლიკა.“ (საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია თავი I. 1, 1921)

საქართველოს „განუყოფელობა“ სახელმწიფოს უნიტარულ სტილზე მოწყობას გულისხმობდა, რომელშიც შერწყმული იყო ავტონომიური ოლქები და ადგილობრივი თვითმმართველობა, რაც საერთო ჯამში ქვეყანის დეცენტრალიზებულ უნიტარულ ტერიტორიულ მოწყობას გულისხმობდა. ეს იყო მმართველობისა და სახელმწიფოს მოწყობის ის თვალთახედვა, როგორც არსებობდა პირველ რესპუბლიკაში. პარლამენტში შემავალი ყველა პარტია იზიარებდა ამგვარ ხედვას პოლიტიკური იდეოლოგიის მიუხედავად, მაგალითისთვის, სოციალისტ-ფედერალისტებიც კი თანახმანი იყვნენ

სახელმწიფო მოწყობილიყო უნიტარულ საფუძველზე, რაც რეალობაში ეწინააღმდეგებოდა მათ პოლიტიკურ იდეოლოგიას, რომელიც ფედერალურ მოწყობას გულისხმობდა.

უმთავრესი, რაც იყო პირველი რესპუბლიკის იდეური მიღწერა, რაც აისახა კონსტიტუციაში იყო ის, რომ საქართველო მრავალი საუკუნის შემდეგ შედგა, როგორც ერთიანი განუყოფელი სახელმწიფო, რომელიც იზიარებდა რეგიონალურ მმართველობას, როგორც ქვეყნის ყველა კუთხისა და მოსახლის ინტერესების დამცველ სახელმწიფო მართვის მოდელს. ამგვარი დეცენტრალიზებული სისტემა განაპირობებდა დემოკრატიული ღირებულებების დანერგვასა და მათ განვითარებას, რომელიც იყო მიზანი საქართველოს პირველი რესპუბლიკის პოლიტიკური პარტიებისა და არა მარტო მათი.

დემოკრატიული მმართველობის გაუქმება 1921 წლის თებერვალ-მარტის აგრესიის შემდეგ და მისი ტოტალიტარულით ჩანაცვლებამ რათქმაუნდა განაპირობა ქვეყნის მმართველობის სტილში ცვლილება და ასევე მისი ტერიტორიული მოწყობა. სტრუქტურა, რომელიც აგებული იყო პირველი რესპუბლიკის მმართველობისას გაუქმებულ იქნება, ხალხის ინიციატივებზე დამყარებული მმართველობის მოდელი ჩაანაცვლა ცენტრალიზებულმა ინსტიტუტებმა, რომელიც მხოლოდ სიმბოლურად ითვალისწინებდა მოქალაქეების სურვილებს, მისი წარმომადგენლობითი ორგანოები კი სრულიად უფუნქციო იყო. ”ოქტომბრის დიდი რევოლუციის მცნებათა მიმდევარნი საქართველოს მუშები, მშრომელი გლეხკაცობა და წითელი არმია- საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის, დამფუძნებელი კრებისა და ყველა ცენტრალური და ადგილობრივ ორგანოს სახელმწიფოებრივ ხელისუფლების გაუქმების შემდგომ,- თავის ქვეყნის ტერიტორიაზე ამყარებენ პროლეტარიატის სუვერენიტეტსა და დიქტატურას, გადასცემენ რა ამასთანავე სრულ სახელმწიფოებრივ ხელისუფლებას თავიანთ დეპუტატების საბჭოებს როგორც ცენტრში ისე ადგილობრივ.“ (საქართველოს სოციალისტურ საბჭოთა რესპუბლიკის კონსტიტუცია თავი I. 1, 1922)

სახელმწიფოს სტრუქტურას, მის ხედვებსა და მისწრაფებებს კონსტიტუცია ასახავს, რომელიც საზოგადოების ინტერესების გამომხატველია და მათ განასახიერებს. ამგვარად არის გაანალიზებული დემოკრატიულ სამყაროში კონსტიტუცია და მისი მმნიშვნელობა, რაც შეეხება ტოტალიტარული მმართველობის სახელმწიფოებს აქ ეს იდეა უმნიშვნელო და ფიქტიურია. საბჭოთა კავშირის კონსტიტუციები, რომელიც მისი არსებობის პერიოდში ოთხჯერ გამოიცა (1922, 1927, 1937, 1978წ.-ში) დაცლილი იყო ყოველგვარი ძალაუფლებისგან და მხოლოდ სიმბოლურ მნიშვნელობას ატარებდა, რადგან რეალური სახელმწიფო პოლიტიკა რადიკალურად განსხვავებული იყო კონსტიტუციაში აღწერილი იდეებისგან.

1922 წლის კონსტიტუციის მიხედვით საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის უმაღლეს სახელმწიფოებრივ ხელისუფლებად ითვლებოდა მუშათა, გლეხთა და წითელარმიელთა დეპუტატების საბჭოთა ყრილობა, რომელიც დგებოდა სამაზრო ყრილობების წარმომადგენლებისგან საქალაქო და სამრეწველო დაბათა საბჭოებისა და ავტონომიური რესპუბლიკების წარმომადგენლებისგან. (საქართველოს სოციალისტურ საბჭოთა რესპუბლიკის კონსტიტუცია თავი V. 17-18, 1922) ამგვარი განაწილება ერთი შეხედვით მთელი ქვეყნის წარმომადგენლობას ქმნიდა საბჭოთა ყრილობაზე, თუმცა რეალურად ეს ფორმალობა იყო და ყველა გადაწყვეტილება ცენტრის მიერ მიიღებოდა.

საბჭოთა სისტემამ შექმნა ადგილობრივი საბჭოები, რომლებიც თვითმმართველობის ანალოგი უნდა ყოფილიყო, თუმცა არა იმ უფლებებითა და შესაძლებლობებით, რომელიც მას პირველი რესპუბლიკის დროს ჰქონდა. მის წარმომადგენლად ინიშნებოდა ცენტრალური ხელისუფლებისთვის საჭირო და მისაღები პირი, რომელიც გაატარებდა ზემდგომი ორგანოების პოლიტიკას, რაც საერთო ჯამში საბჭოთა ხელისუფლებას აძლევდა შესაძლებლობას შესულიყო თითოეულ მაზრაში, რაიონში, უბანში თუ სახლში.

ამგვარი ცენტრალური მმართველობის არსებობის მიუხედავად, კონსტიტუცია, რომელიც ზემოთ, როგორც აღვნიშნე იყო მხოლოდ და მხოლოდ სიმბოლური მნიშვნელობის მატარებელი, საბჭოთა მმართველობას წარმოადგენდა, როგორც

საზოგადოებაზე მორგებულსა და მის ინტერესებზე მზრუნველს „სამაზრო საბჭოთა ყრილობა ირჩევს თავის აღმასრულებელ ორგანოს- აღმასრულებელ კომიტეტს, რომლის წევრთა რიცხვიც არ უნდა აღემატებოდეს 13-ს.“, „აღმასრულებელი კომიტეტი პასუხისმგებელია მის ამომრჩეველ საბჭოთა ყრილობის წინაშე“. (საქართველოს სოციალისტურ საბჭოთა რესპუბლიკის კონსტიტუცია თავი XIII. 67-68, 1922)

ის იდეა, რომ რომელიმე რეგიონს განსაკუთრებული უფლებები, ან გამოთქმული სურვილი გაეტანა უმაღლეს ორგანოში და მიეღო მკვიდრი მოსახლეობის რეალურად სასურველი შესაძლებლობები გამოირიცხებოდა თავიდანვე, რადგან სწორედ ინიციატივებსა და ინდივიდუალიზმს ებრძვის ტოტალიტარული მმართველობა, რომელიც საბჭოთა კავშირიში იყო დამყარებული. „საბჭოთა ხელისუფლების სამაზრო და სათემო ორგანოებს და დეპუტატთა ადგილობრივ საბჭოებს თავიანთ მოღვაწეობის საგნად აქვთ: ა) საბჭოთა ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა ყველა დადგენილების ცხოვრებაში გატარება“. (საქართველოს სოციალისტურ საბჭოთა რესპუბლიკის კონსტიტუცია თავი XV 79 (ა), 1922)

1922 წლის კონსტიტუციის იდეური გამგრძელებელი იყო 1927 წლის უმთავრესი კანონი, რომელიც იმეორებდა ყველა ძირითად მიმართულებას, რომელიც უკვე დამყარებული იყო საბჭოთა სამყაროში. პროლეტარული დიქტატურა, (საქართველოს სოციალისტური საბჭოთა რესპუბლიკის კონსტიტუცია თავი I (1), 1927), ადგილობრივი მმართველობა, როგორც პროლეტარების ხმა საბჭოთა მმართველობაში და სხვა ასპექტები, რომლებიც ქმნიდნენ ილუზიას საზოგადოების ჩართულობისა და მათზე ზრუნვის შესახებ. (საქართველოს სოციალისტური საბჭოთა რესპუბლიკის კონსტიტუცია თავი III (55-60), 1927).

საბჭოთა ტოტალიტარულმა მთავრობამ გარდაქმნა საქართველოს მართვის სისტემა და ამ მიზნის საფუძველზე მოხდა ქვეყნის ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული დაყოფა, რომელიც ძირითადად ეფუძნებოდა პირველი რესპუბლიკის მიერ განაწილებულ ტერიტორიას, თუმცა მოხდა ასევე ცვლილებების შეტანა, რომელიც ძალაუფლების

გამტკიცების მიზანს ემსახურებოდა. ქვეყანა დაიყო უფრო წვრილ ერთეულებად, რაონებად, ჩამოყალიბდა ავტონომიური რესპუბლიკები და ოლქი. „საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკა შესდგება: აფხაზეთის ავტონომიური საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკისა, აჭარის ავტონომიური საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკისა, სამხრეთ-ოსეთის ავტონომიური ოქისაგან; აბაშის, ადიგენის, ამბროლაურის, ასპინძის, აღბულაღის, ახალქალაქის, ახალციხის, ბაღდადის, ბაშკიჩეთის, ბოგდანოვკის, ბორჩალოს, ბორჯომის, გეგეჭკორის, გორის, გურჯაანის, დუშეთის, ვანის, ზემო-სვანეთის, ზუგდიდის, თბილისის, თელავის, თიანეთის, კასპის, ლაგოდეხის, ლანჩხუთის, ლუქსემბურგის, მახარადის, ონის, ორჯონიკიძის, საგარეჯოს, სამტრედიის, სიღნაღის, ტყიბულის, ქვემო-სვანეთის, ქუთაისის, ყაზბეგის, ყარსისი, ყვარლის, ჩოხატაურის, ჩხარის, ჩხოროწყუს, ცაგერის, ცხაკაიის, წალენჯიხის, წალკის, წულუკიძის, ჭიათურის ხაშურის, ხობის, ჯუღელის-რაიონებისაგან და ქალაქების: თბილისისა და ფოთისაგან, რომლებიც რაიონების შემადგენლობაში არ შედიან“. (საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის კონსტიტუცია (ძირითადი კანონი) თავი II მუხლი 19, 1937)

სამართლიანობისთვის უნდა ავლნიშნოთ ისიც, რომ საქართველოს პირველი რესპუბლიკის დროს ფუნქციონირებადი ადგილობრივი თვითმმართველობაც სისტემურად ცენტრის აღმასრულებელი რგოლი იყო რეგიონში, როგორც ეს საბჭოთა ხელისუფლების დროს იყო, ესეიგი ორივე მოდელი ერთ პრინციპს ემყარებოდა, თუმცა მიზეზი და მიზანი სხვადასხვა ჰქონდათ. დემოკრატიული რესპუბლიკის თვითმმართველობა დემოკრატიული ღირებულებების დამკვიდრებისა და სეპარატული მოძრაობის აღკვეთის გამო ატარებდა ამგვარ პოლიტიკურ ხაზს, რაც შეეხება საბჭოთა ხელისუფლება ის საერთოდ არ უშვებდა დეცენტრალიზაციის იდეას და მიუღებლად თვლიდა მას, იმის მიუხედავად, რომ კონსტიტუციებში ეთანხმებოდა ხალხის ჩართულობას სახელმწიფო საქმეების განხილვა-მოგვარებაში. საბჭოთა ხელისუფლების მიერ არჩეული ამგვარი დამოკიდებულება ცენტრსა და რეგიონს შორის მიმართული იყო საზოგადოებისა და მთელი სახელმწიფოს ტოტალური დიქტატორული მმართველობის დამყარებისკენ, რომელიც მხოლოდ ძალაუფლების შენარჩუნებასა და გაზრდაზე იყო ორიენტირებული და

არა საზოგადოების ჩართულობის გაძლიერებისკენ. ეს იყო განსხვავება თითქოს და მსგავს მოდელებს შორის, რაც მნიშვნელოვანი წყალგამყოფი იყო სახელმწიფო მმართველობის საკითხში.

1937 წლის საბჭოთა საქართველოს კონსტიტუციის VIII-ე თავი დათმობილია სახელმწიფო ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებს, რომელიც აღწერს მშრომელთა დეპუტატების საბჭოების არჩევის სისტემას (მუხლი 87, 88), უფლება-მოვალეობას (მუხლი 89), მშრომელთა დეპუტატების რაიონული და საქალაქო საბჭოების მიერ შემქნილი აღმასრულებელი კომიტეტების განყოფილებებს (მუხლი 102,104).

საბჭოთა საქართველოს 1937 წლის კონსტიტუციის 85-ე მუხლის მიხედვით არსებობდა: სასოფლო, სადაბო, საქალაქო, დიდი საქალაქო და რაიონული საბჭოები, რომელთა დეპუტატებიც მშრომელების მიერ აირჩეოდა ორი წლის ვადით. „მშრომელთა დეპუტატების რაიონული, საქალაქო, დიდი ქალაქების რაიონული, სადაბო და სასოფლო საბჭოებს ირჩევენ შესაბამისად რაიონის, ქალაქის, დაბის და სოფლის მშრომელები ორი წლის ვადით“. (საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის კონსტიტუცია (ძირითადი კანონი) თავი VIII მუხლი 85, 1937)

ამგავრი იყო სისტემა, რომელიც არსებობდა კონსტიტუციის მიხედვით საბჭოთა საქართველოში XX საუკუნის 30-იან წლების ბოლოს და რომელიც შენარჩუნდა 70-იან წლებამდე, როდესაც 1978 წელს მიღებულ იქნა საბჭოთა საქართველოს მეოთხე და ამ სივრცეში უკანასკნელი კონსტიტუცია. ამ კონსტიტუციას არ ჰქონდა რაიმე ისეთი განმასხვავებელი ნიშანი წინა გამოცემებისაგან, ის ისევ იმეორებდა წარსულის გამოცდილებას.

საბჭოთა კავშირისა და ესეიგი საბჭოთა საქართველოს უკანასკნელი კონსტიტუცია 1978 წელს გამოიცა, რომელიც წინამორბედი უმთავრესი კანონების ძირითად ხაზს მისდევს, რაც სოციალიზმის შენებას გულისხმობდა დიქტატორული მმართველობით, რომელიც იყო საფუძველი კომუნიზმის შენებისთვის. ამგვარი იდეოლოგიით შექმნილი ყველაზე ჰუმანური კონსტიტუციაც კი ვერ იქნებოდა აღწერილი სისტემის რეალობაში

უსისხლოდ განმახორციელებელი, სწორედ ასე იყო 1978 წლის კონსტიტუციის შემთხვევაშიც.

საბჭოთა საქართველოს 1978 წლის კონსტიტუციის მიხედვით ქვეყნის პოლიტიკური სისტემის ძირითადი განვითარების ვექტორი სოციალისტური დემოკრატიის შემდგომი გაფართოება იყო, რაც გულისხმობს, რომ ამგვარი მმართველობა კონსტიტუციის მიხედვით უკვე არსებობდა, თუმცა საჭიროებდა მის კიდევ უფრო გაფართოებას. ეს ერთგვარი ცინიკური განცხადებაა იმის ფონზე, რაც რეალობაში არსებობდა საბჭოთა მმართველობის განმავლობაში, რომელიც მკაცრი ზენტრალიზებული, დიქტატორული და რეპრესიებზე აგებული ქვეყანა იყო, სადაც მხოლოდ მკაცრად ვერტიკალური მმართველობის მოდელი განიხილებოდა და რეგიონული ორგანოები, კონტროლისა და ზეწოლის მცირე რგოლები იყვნენ ერთიანი ძალისმიერი სახელმწიფო მანქანის შემადგენლობაში. „საბჭოთა საზოგადოების პოლიტიკური სისტემის განვითარების ძირითადი მიმართულებაა სოციალისტური დემოკრატიის შემდგომი გაფართოება: სულ უფრო ფართო მონაწილეობა სახელმწიფოსა და საზოგადოების საქმეთა მართვაში, სახელმწიფო აპარატის სრულყოფა, საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ამაღლება, სახალხო კონტროლის გაძლიერება, სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ცხოვრების სამართლებრივი აზრის მუდამ გათვალისწინება“ (საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის კონსტიტუცია (ძირითადი კანონი) თავი I მუხლი 9, 1978)

რეგიონალური მმართველობა, რომელიც უნდა ყოფილიყო მკვიდრი მოსახლეობის ინტერესების გამომხატველი და უმაღლეს სამთავრობო ორგანოებში მათი ინტერესები დამცველი, გადაიქცა ცენტრალური მთავრობის ორგანოდ, რომელიც თავის უმთავრეს მიზნად ისახავდა საზოგადოების კონტროლს, მათ რეპრესიებსა და სახელმწიფო საქმეებიდან მათ იზოლაციას, რაც საბჭოთა წყობილებას აცლიდა ყველანაირ საფუძველს ყოფილიყო საზოგადოების ინტერესების დამცველი იდეოლოგია.

ლოგიკური იყო ის პროცესი, რომელიც წარიმართა XX-ე საუკუნის 70-80-იან წლებში, როდესაც უკვე საზოგადოება აღარ იზიარებდა ხელისუფლების შეხედულებებს

და მრავალწლიანმა რეპრესიებმაც თავისი გამოძახილი ნახეს ქვეყნის ელიტასა და უბრალო მაცხოვრებლებს შორის.

საბჭოთა კავშირის დაშლისა და მის შემადგენლობაში შემავალი რესპუბლიკების გათავისუფლების შემდეგ (1991 წ.), საქართველომაც მსოფლიო პოლიტიკურ არსენაზე აღიდგინა დამოუკიდებლობა და შეუდგა საკუთარი სახელმწიფოს შენებას.

რთული გამოდგა დამოუკიდებელი საქართველოს ხელისუფლებისთვის სახელმწიფო მოწყობის საკითხის გადაჭრა, რომელიც კომფლიქტური რეგიონების გამო წარმოიქმნა. 1991 წლიდან 1993 წამდე საქართველოში მუდმივი სამხედრო დაპირისპირე არსებობდა, რომელიც ერთის მხრივ იყო სამოქალაქო ომი და მეორეს მხრივ სეპარატისტული რეგიონების სურვილების წინააღმდეგ, გასულიყვენენ საქართველოს შემადგენლობიდან. ამ მძიმე ვითარებამ გაართულა საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის საკითხი და ეს სფერო ღია თემად დარჩება მანამ სანამ არ აღდგება საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობა.

მეორე მიმართულება, რომელიც პოლიტიკური სისტემის მოწყობას ეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზება იყო, რომელიც ურთულეს მდგომარეობაში არსებობდა დამოუკიდებლობის აღდგენის პირველ წლებში. რეალურად ის არ ფუნქციონირება და 1995 წლის საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში ის მხოლოდ ფურცელზე იყო ნახსენები, რადგან განადგურებული იყო ეს სისტემა ჯერ საბჭოთა კავშირის არსებობის პერიოდში, გამოცლილი ჰქონდა იდეური საფუძველი, ხოლო დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ ის ფიზიკურადაც განადგურდა, გაიძარცვა რეგიონები და ცენტრალურ ხელისუფლებას კი იმის ფინანსები არ გააჩნდა, რომ ადგილობრივ ხელისუფლებას სრულფასოვნად ემუშავა.

ურთულესი პირობების მიუხედავად 1995 წლის კონსტიტუციის მიხედვით ადგილობრივ თვითმმართველობას მნიშვნელოვანი იდეური საფუძველი ჩაეყარა, რომელიც დემოკრატიული სახელმწიფოების გამოცდილებას ემყარებოდა და რომელიც ორიენტირი იყო ძალაუფლების გადანაწილებაზე. თუმცა ისიც უნდა ავღნიშნოთ, რომ საქართველოს

პოლიტიკური ცენტრი ყოველთვის ცდილობდა რეგიონი თვითმმართველობის მეშვეობით გაეკონტროლირებინა და მის უშუალო ბრძანებებს დამორჩილებოდა.

1995 წლის კონსტიტუციამ ცვლილებები განიცადა ძალაუფლების შეცვლასთან ერთად, რომელიც პოლიტიკური პარტიებისა და ლიდერების შეხედულებებს ემყარებოდა, თუმცა ყველა ვინც ცდილობდა შეეცვალა არსებული სისტემა აღნიშნავდა, რომ ყველა ეს ცვლილება მიმართული იყო ამ ორგანოს გაძლიერებისკენ.

დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ ქვეყანა იმდენად მძიმე მდგომარეობაში იყო, რომ რთული იყო სახსრებისა და ყურადღების გადატანა რეგიონებისთვის, რადგან პოლიტიკური ცენტრიც კი არ იყო მყარად ორგანიზებული და აღჭურვილი ყველა საჭიროებით. ამ კუთხიდან, რომ შევხედოთ რეგიონებისთვის ძალაუფლების დელეგირების დაგვიანებას, რომელიც განპირობებული იყო სახელმწიფოს სისუსტითა და ეკონომიკური გაჭირვებით, შეიძლება ახსნა მოუძებნოს ამ ერთგვარ ცენტრალიზმს, თუმცა ეს იყო იძულებითი მდგომარეობა და არა იდეური მიმართულება. სახელმწიფოს რეგიონი, რომელიც განვითარებული არაა და არ აქვს საკუთარი შემოსავალი ბუნებრივია დამოკიდებული ხდება ცენტრზე, ხოლო ეკონომიკური დამოკიდებულება პოლიტიკურ დაქვემდებარებას განაპირობებს, რაც ძალაუფლების დელეგირებას უშლის ხელს. ეს ფაქტორი ქმნიდა XX ს-ის 90-იან და XXI-ე საუკუნის დასაწყისის დეცენტრალიზების პრობლემას საქართველოში, რომელიც ნელ-ნელა სახელმწიფოს მოძლიერებასთან ერთად გადაჭრის გზას დაადგა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სფერო სხვადასხვა ეტაპზე განიცდიდა ცვლილებას, მნიშვნელოვანი იყო დედაქალაქის, თბილისის მმართველობის მოდელი, რომელმაც განვლო უშუალოდ პრეზიდენტის დანიშვნის თანამდებობიდან მოსახლეობის არჩევითობამდე, რაც შემდგომ გახდა საფუძველი რეგიონისა და მისი ქალაქების მართვის მოდელის შესაქმნელად. “1992-2005 წლებში მერს ნიშნავდა საქართველოს პრეზიდენტი, შემდეგ (2006 წ.) საკრებულო ირჩევდა. 2010 წლიდან მერი პირდაპირი არჩევითი თანამდებობა გახდა, რითაც თვითმმართველი ქალაქების პოლიტიკურმა მოწყობამ დაიწყო

ქვეყნის რესპუბლიკურ პოლიტიკურ მოწყობასთან შესაბამისობაში მოსვლა.” (ლოსაბერიძე, კანდელაკი, აბულაძე, & კონჯარია, 2016)

თუმცა მთლიანობაში ადგილობრივმა თვითმმართველობა, როგორც ძალაუფლების დელეგირების სისტემამ ცვლილება მხოლოდ 2010 წელს განიცადა, როდესაც გაიზარდა თვითმმართველი ქალაქების რაოდენობა და დაწესდა წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევითობა, რაც საზოგადოების მეტი ჩართულობისკენ გადადგმული ნაბიჯი იყო.

თანამედროვე თვითმმართველობის ერთ-ერთ უმთავრეს მიღწევას წარმოადგენს თვითმმართველობის უფლება-მოსილების გამიჯვნა სახელმწიფოს უფლებამოსილებისგან. კანონის საფუძველზე არის ძალაუფლება დელეგირებული რეგიონებისადმი, რომელიც მიმართულია ქვეყნის მთელი ტერიტორიის განვითარებისა და გაძლიერებისკენ. „ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები გამიჯნულია სახელმწიფო ორგანოთა უფლებამოსილებებისაგან. თვითმმართველ ერთეულს აქვს საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებანი. ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა განსაზღვრის ძირითადი პრინციპები და უფლებამოსილებანი დგინდება ორგანული კანონით.“ (საქართველოს კონსტიტუცია თავი VII მუხლი 101 (1), 1995)

განხილული კონსტიტუციების შემდეგ შეიძლება გარკვეული დასკვნის გაკეთება, რომ პირველი რესპუბლიკა თავისი იდეით და მმართველობის მოდელით სწორედ ყველაზე კარგად გამოხატავდა ხალხის ჩართულობის არსს, მათ ჩაუყარეს საართველოში ამ მოდელს საფუძველი და ის დემოკრატიული გზით განვითარდებდა, რომ არა 70 წლიანი ოკუპაცია საბჭოთა რუსეთისა და საჭოთა კავშირის მიერ. ტოტალიტარულმა მმართველობამ განადგურა იდეურად და ფიზიკურად თვითმმართველობა და ის გარდაქმნა პარტიულ ორგანიზაციად, რომელიც ცენტრალური ხელისუფლების პირდაპირ ბრძანებებს ასრულებდა და არ განასახიერებდა რეგიონალური მმართველობის პრინციპს. დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ ხელისუფლებაში მოსულმა პირებმა თვითმმართველობის საბჭოური მეთოდი გადმოიღეს და რეგიონალური მმართველობა

თავიანთ პარტიულ ორგანიზაციებს დაუკავშირეს, რაც დეცენტრალიზაციის იდეას ეწინააღმდეგებოდა, ეს იყო იმ მახინჯი 70 წლიანი მმართველობის შედეგი, რომელიც დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ საქართველომ მემკვიდრეობით მიიღო.

თავი III- 1918-1921 წლებისა და პოსტ-საბჭოური ეპოქის პოლიტიკური პარტიების პროგრამების როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის შექმნის პროცესში: შედარება

საქართველოს პოლიტიკური პარტიები, რომლებიც წარმოიქმნენ XIX ს-ის დასასრულსა და XXს-ის დასაწყისში წარმოადგენდნენ განსხვავებული იდეოლოგიისა და შეხედულებების პოლიტიკურ გაერთიანებებს, რომელებიც ცხარედ დაობდნენ საქართველოს მომავალ ბედზე თავიანთი მრწამსისი საფუძველზე. ეს პარტიები ხედავდნენ მმართველობის მოდელებს იმგვარად, როგორც ეს მათ იდეოლოგიაში განიხილებოდა, თუმცა განსხვავებულობის მიუხედავად საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ ყველა პარტია, რომელიც წარმოადგენდა პირველი რესპუბლიკის პოლიტიკურ ელიტას თანხმდებოდნენ მმართველობის საერთო მოდელზე და სახელმწიფოს ზოგად განვითარებაზე, მის მისწრაფებებზე და პოლიტიკურ სივრცეზე.

დემოკრატიული მმართველობა, სახემწიფოში ძალაუფლების გადანაწილება, პოლიტიკური წყობილების ევროპული მოდელი, ეს ის საკითხებია, რომელიც ერთპიროვნულად გახდა კონსესუსის შედეგი, რომელშიც ყველა ის პოლიტიკური პარტია შეთანხმდა, რომელიც იყო პირველი რესპუბლიკის დამაარსებელი. სოციალ-დემოკრატები, სოციალისტ-ფედერალისტები, ეროვნულ-დემოკრატები, სოციალისტ-რევოლუციონერები (ესერები). ეს ის პარტიები თავიანთ იდეურ საწყისად სხვადასხვა შეხედულებებს განიხილავდნენ და მისწრაფებები განსხვავებული ჰქონდათ, მანამ სანამ საქართველო დამოუკიდებელი გახდებოდა, ამ ფაქტმა გარდატეხა შეიტანა მათ ხედვებში, იდეოლოგიაში და სახელმწიფოებრივ აზროვნებაში.

პირველი რესპუბლიკის მმართველობა გამორჩეული იყო პოლიტიკურ პარტიების შეთანხმებული მუშაობის კუთხით, განსაცვიფრებელია თუ, როგორ ხდებოდა შეჯერება საკითხებში იდეურად ასე განსხვავებული გაერთიანებებს შორის.

ყველა ქართულმა პოლიტიკურმა პარტიებმა აშკარად გეზი აიღო დემოკრატიისაკენ, თავისუფლებისაკენ, ევროპული განვითარებისაკენ და რაც მთავარია სახელმწიფოში ძალაუფლების გადანაწილებისაკენ, რაც მისი განვითარების საფუძველი იყო მათი შეხედულებით.

ეს ხედვები მათ ჩამოაყალიბეს მათი პოლიტიკური პარტიების პროგრამებში, რომელიც ჯერ კიდევ დამოუკიდებლობის მოპოვებამდე შექმნეს და უკვე იმ დროს განიხილავდნენ დემოკრატიას, ხოლო მის აღსასრულებლად ყველაზე კარგ მეთოდად ადგილობრივ თვითმმართველობა ესახებოდათ.

პოლიტიკური პარტიების პროგრამების განხილვას საქართველოში არსებულ ყველაზე ფართო და დიდ გაერთიანებით დავიწყებ, სოციალ-დემოკრატიული მუშათა პარტიით, რომელიც უმრავლესობით იყო წარმოდგენილი საქართველოს პირველი რესპუბლიკის საკანონმდებლო ორგანოში.

ნოე ჟორდანიას მმართველობის ფორმად ყოველთვის დემოკრატიულ წყობას განიხილავდა და თვლიდა, რომ საჭირო იყო ქვეყნის ყველა რეგიონში და ერთეულში ყოფილიყო მცირე და სხვისი წარმომადგენლობითობა, რომელიც გამოხატავდა მკვიდრი მოსახლეობის სინტერესებს, სურვილებსა და მისწრაფებებს. მის მიერ ფორმირებული ხედვები სოციალ-დემოკრატიულ მუშათა პარტიაში აისახა, როგორც მისი უპირობო იდეური ლიდერის აზრები, რამაც ჩამოაყალიბა პოლიტიკური გაერთიანების საერთო შეხედულებები. „ჟორდანიასთვის და მემგონი 1917 წლამდე ჰქონდათ ეს განვითარებული უკვე ეს აზრი, რომ დემოკრატია არ არსებობს თუ არ არის ორი მხარე, არა მხოლოდ ვთქვათ პარლამენტის უფლებამოსილება მაგრამ თან უნდა იყოს ადგილობრივი უფლებამოსილება, ეს უნდა იყოს ბალანსი ამ ორის სფეროს შორის, ხო და ამიტომ ძალიან ჟორდანიას ძალიან უნდოდა ესეიგი ხაზი გაუსვა, რომ არამხოლოდ ვთქვათ დემოკრატია ცენტრში, მაგრამ დემოკრატია ადგილებში, მხარეებში უნდა იყოს“ (ჯონსი, 2016)

ქართველი სოციალ-დემოკრატები თავიდანვე განიხილავდნენ დემოკრატიას, როგორც წარმატებულს მმართველობით მოდელს სახელმწიფოსთვის, რომელიც

შესაძლებლობების მიმცემი სივრცეა მისი მოსახლეობისთვის, რომ იცხოვრონ და განვითარდნენ თავისუფალ გარემოში, სადაც ყველა მოქალაქე თანასწორია უფლებებითა და შესაძლებლობებით. ამ იდეებზე აეგო სოციალ-დემოკრატია და პირველი სამოქმედო გეგმა, რომელიც მისმა იდეურმა ფუძემდებელმა და პოლიტიკურმა ლიდერმა, ნოე ჟორდანიამ ჩამოაყალიბა თბილისის ყრილობაზე 1895წელს, გამოკვეთა მათი ხედვები, რომელიც დემოკრატია, თავისუფლებას, დეცენტრალიზაცია ისახავდა მიზნად, როგორც სწორი განვითარების საწყისებს. “თავისუფლება მთელი ერისა და თითოეული პიროვნებისა, როგორც ხელშემწყობისპირობა უმთავრესი სურვილის მისაღწევად და როგორც უახლოესი საგანი მოწინავე დასის მოქმედებისა; აქედან“ (გურული, "მესამე დასისი"პროგრამა (2) (1892-1893 წლებში), 2008)

სოციალისტ-ფედერალისტები რუსეთის იმპერიის არსებობის დროს განიხილავდნენ უზარმაზარი იმპერიის მოწყობას ფედერაციულ საფუძველზე სადაც საქართველოს ექნებოდა შიდა საქმეების გადაჭრისა და წარმოების შესაძლებლობა. მათი პოლიტიკური შეხედულება იზიარებდა ფართო თვითმმართველობას, ავტონომიურ მმართველობას, რაც დეცენტრალიზაციის განსახორციელებელი საშუალებად ესახებოდათ. “ დემოკრატიზაცია ადგილობრივ სახელმწიფოებრივ-საზოგადოებრივ დაწესებულებათა; ფართო ადგილობრივი საერობო და სამუნციპალო (სოფლებს-ქალაქების) თვითმმართველობა; სახელმწიფო მოხელეების არჩევა ნაცვლად დანიშვნისა მთავრობის მიერ. შემოღება ადგილობრივ დაწესებულებებში ადგილობრივ მცხოვრებთა ენებისა; ნაციონალურ უმცირესობის კულტურულ, განმანათლებელ საჭიროებისათვის გადადება საერთო შემოსავლიდან, მცხოვრებთა რაოდენობის მიხედვით, განსაზღვრულ ნაწილისა და ამ თანხის გადაცემა ნაციონალურ უმცირესობის განკარგულებაში.“ (შველიძე, საქართველოს სოციალისტ-ფედერალისტთა პარტია, 2008). თუმცა ისიც აღსანიშნავია, რომ დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ ფედერაციული მოწყობა აღარ იყო მათი იდეალი უკვე დამოუკიდებელი საქართველოსთვის, მისი სიმცირის, სეპარატიზმის საშიშროების გამო. სოციალისტ-ფედერალისტები უკვე უნიტარულ სახელმწიფოს არსებობას მიიჩნევდნენ სწორ გზად იმდროინდელი საქართველოსთვის.

იმისთვის, რომ არ იყოს ჩვენი შეხედულება მიკერძოებული, ან ერთი რომელიმე იდეოლოგიის კუთხიდან დანახული და შეფასებული, გავეცნოთ იმ პოლიტიკურ პარტიის პოლიტიკურ პროგრამას, რომელიც ეროვნულ საფუძველზე შეიქმნა და ემიჯნებოდა სოციალისტურ იდეოლოგიას თავიდანვე. ეს გამყოფი ხაზი რამდენად იყო სახელმწიფოს მმართველობის სფეროში და იყო თუ არა განსხვავება სახელმწიფო მოწყობის საკითხში, იზიარებდნენ თუ არა დეცენტრალიზაციის მოდელს ეროვნულ-დემოკრატიები, ისევე, როგორც სოციალისტური იდეოლოგიის პოლიტიკური პარტიები.

ეროვნულ-დემოკრატიები მმართველობის ფორმად დემორატიულ რესპუბლიკას მიიჩნევდნენ მისაღებად და ისინი, ისევე, როგორც სოციალ-დემოკრატიები და ფედერალისტები თვლიდნენ, რომ საჭიროა წარმომადგენლობითი ორგანოების არსებობა, როგორც ცენტრალური საკანონმდებლო ორგანოს დასაკომპლექტებლად ისე ადგილზე არსებული მმართველობითი ორგანოების სამართავად, რაც გულისხმობდა თვითმმართველობების გაძლიერებას და მათთვის შესაძლებლობებისა და ძალაუფლების დელეგირებას.

ეროვნულ ნიადაგზე ჩასახული პოლიტიკური გაერთიანება შორს იყო ნაციონალისტური, რადიკალური შეხედულებებისგან, რომელიც იმდროინდელ სამყაროში ხშირი იყო. ქართულმა ეროვნულ-დემოკრატიულმა პარტიამ ერთმანეთს შეურწყა ნაციონალური შეხედულებები და თავისუფალი, დემოკრატიული ფასეულობები, რაც ქმნიდა შესაძლებლობას ქართულ სივრცეში არსებულიყო ერთიანი განუყოფელი სახელმწიფოს იდეა, რომელიც შესაძლოა ავტონომიური ერთეულების შემცველი ყოფილიყო. ადგილობრივი თვითმმართველობა ეროვნულ-დემოკრატიებისთვის მისაღები და აუცილებელი მართვის ფორმა იყო სახელმწიფოს გაძლიერებისთვის და მისი მოქალაქეების კეთილდღეობისთვის. ამ შეხედულებებსა და სახელმწიფოს შენების ხედვებს ვიგებთ ეროვნულ-დემოკრატიულ პარტიის პოლიტიკური პროგრამიდან, რომელიც 1917 წელს შეიქმნა, როდესაც საბოლოოდ შეიქმნა და ჩამოყალიბდა პოლიტიკურ გაერთიანებად. „7. აჭარასა და სხვა სამაჰმადიანო საქართველოს, ისე როგორც აფხაზეთსა და საზოგადოთ საქართველოს ყოველ სხვა პროვინციასაც მიეცემა ვრცელი

თვითმმართველობა. სამაჰმადიანო საქართველოს ყოველი ზნე-ჩვეულება და ადათი, ისე როგორც სარწმუნოებაც, მტკიცედ დაცული და ხელუხლებელი იქნება საქართველოს ავტონომიის კონსტიტუციით.“ (საქართველოს ეროვნულ-დემოკრატიული პარტია. პროგრამა (1917 წელი) ა. საქართველოს პოლიტიკური ავტონომია, 2008)

შედარება, რომ მოვახდინოთ ზემოთ აღწერილი პოლიტიკური პარტიების პროგრამების დავინახავთ, რომ იდეოლოგიის მრავალფეროვნების მიუხედავად ყველა პოლიტიკური გაერთიანება თანხმდებოდა თავისუფლებაზე, დეცენტრალიზაციაზე, ჰორიზონტალურ მმართველობაზე, რომელიც ესახებოდათ საქართველოს განვითარებისთვის სწორ მიმართულებად.

კიდევ ერთი პოლიტიკური ჯგუფი, რომელმაც შეძლო და 1919 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ მოიპოვა ადგილები საკანონმდებლო ორგანოში იყო სოციალისტ-რევოლუციონერთა (ესერები) პარტია, რომელიც სიდიდით არ გამოირჩეოდა და არც დიდი რაოდენობით მიმდევარი ჰყავდა, თუმცა იყო წარმოდგენილი საკანონმდებლო ორგანოში და საინტერსოა მათი შეხედულების გაცნობა თვითმმართველობის საკითხზე.

ესერები მეტ რადიკალიზმს იჩენდნენ თავიანთი რევოლუციონერული შეხედულებების გამო და სწრაფ განხორციელებაზე იყვნენ ორიენტირებულები სოციალ-დემოკრატებისგან განსხვავებით, რომელიც ფიქრობდნენ, რომ აჩქარება საჭირო არ იყო, რადგან მეტ ზიანს მოუტანდა სახელმწიფოს და ხალხს. თუმცა ისინიც, ისევე, როგორც ზემოთ მოყვანილი ყველა პოლიტიკური პარტია ემხრობოდა და მხარს უჭერდა რეგიონებისთვის უფლებების მინიჭებას და ადგილზე საქმის წარმოებას, რომელიც გაადვილებდა მმართველობის სისტემას და მოსახლეობას შესაძლებლობას მისცემდა მონაწილეობა მიეღოთ საკუთარი პრობლემებისა და საკითხების გადაჭრაში. “ 4. მუნიციპალურ და საერობო სამეურნეო კითხვებში პარტია ეცდება ყოველგვარ საზოგადო საჭირო საქმეთა განვითარებას (უფასო საექიმოდახმარება, საერობო-აგრონომიული ორგანიზაცია - კომუნალიზაცია წყლით სარგებლობისა, განათებისა, გზათა და მიმოსვლის

საშვალეებითა და სხვა.); პარტია ეცდება მიენიჭოს სამოქალაქო და სასოფლო თემებს უფართესი უფლებები უძრავ ქონებთა ხარჯდადებისა და მათი ძალდატანებულ ჩამოშორების კითხვაში განსაკუთრებით კი მუშათა კლასისი ბინის მოთხოვნილების დასაკმაყოფილებლად.“ (შველიძე, სოციალისტ-რევოლუციონერთა (ესერების) პარტია, 2008)

სოციალისტ-რევოლუციონერების ხედვა სხვა პარტიებისგან განსხვავდებოდა რადიკალური და დაჩქარებული ტემპებით, რაც მათი აზრით სწორი და მისაღები იყო, თუმცა ამ განსხვავებულობის მიუხედავად ესერების პარტიაც ერთიანდებოდა იმ იდეაში, რომელიც არსებობდა პირველი რესპუბლიკის არსებობისას და რაც სახელმწიფოში დეცენტრალიზაციის განხორციელებას გულისხმობდა. საერთო ხედვა მომდინარეობდა წარსულის მწარე გამოცდილებიდან და ყველა პოლიტიკური პარტია ხედავდა, რომ ცენტრალიზმი დამღუპველია საზოგადოებისთვის და სახელმწიფოსთვის.

ამგვარად ხედავდნენ საქართველოს პირველი რესპუბლიკის პოლიტიკური პარტიები სახელმწიფოს მოწყობის საკითხს, საზოგადოების როლს ქვეყნის შენების პროცესში, რაც ორიენტირებული იყო დემოკრატიულ მმართველობაზე, სადაც თითოეული პირის აზრი და შეხედულება მნიშვნელოვანი და გასათვალისწინებელია ყველასთვის.

პოლიტიკური გარემო, რაც 1921 წლის შემდეგ შეიქმნა სრულიად განსხვავებული იყო დემოკრატიული მმართველობისგან თუმცა იდეურად და სიტყვიერად საბჭოთა ტოტალიტარულ ხელისუფლებასაც ჰქონდა ის პრონციპები, რაც ერთი შეხედვით საზოგადოებისთვის სასიკეთო უნდა ყოფილიყო, თუმცა ეს მხოლოდ სიტყვები იყო.

რუსეთის სოციალ-დემოკრატიული მუშათა პარტია განასახიერებდა მშრომელთა ინტერესების დამცველ პოლიტიკურ გაერთიანებას, რომელიც თავის მიზნად ისახავდა ყველა მოქალაქის თანასწორობასა და მათი ინტერესების დაცვას. ამგვარად იყო ახსნილი ზეპირად და ფურცელზე ის ფასეულობები, რომელიც თითქოს და გააჩნდა რუსეთის სოციალ-დემოკრატიულ მუშათა პარტიას.

ამ პოლიტიკური გაერთიანების პროგრამაში აღწერილია მათი მიზნები, თუ როგორ ხედავდნენ და რას აპირებდნენ ძალაუფლებაში მოსვლის შემდეგ. განვითარებული აზრი, რომელიც მიმართული იყო დოკრატული ხელისუფლების დამყარებისკენ, რაც უნდა გამხდარიყო საზოგადოების ინტერესების გამომხატველი მმართველობის მოდელი, საბოლოოდ დარჩა მხოლოდ იდეებად, რადგან რეალობა სრულიად განსხვავებული იყო. სახელმწიფოს მართვა უნდა მომხდარიყო დემოკრატიულად და რაც მთავარია უნდა შექმნილი ადგილობრივი მართვის ორგანოები, თვითმმართველობები, რომლებიც უზრუნველყოფდნენ მოსახლეობის ინტერესების დაცულობასა და სახელმწიფო პოლიტიკის ხალხზე მორგება. თანასწორი საზოგადოების შენება, სადაც ყველა ფენა და მოქალაქე იქნებოდა ერთნაირი პრივილეგიებით აღჭურვილი, რაც გამორიცხავდა სახელმწიფოს რომელიმე კუთხის ან მოსახლეობის გარიყვას ქვეყნის საქმეების წარმოებაში. “ 2. საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი და დაფარული საარჩევნო უფლება, როგორც საკანონმდებლო კრების, ისე ყველა ადგილობრივ თვითმმართველობათა ორგანოების ასარჩევათ, ორივე სქესის სრულ წლოვან (20) მოქალაქეთათვის;. 3. ფართო ადგილობრივი თვითმმართველობა; საოლქო თვითმმართველობა იმ ადგილებში, რომლებიც განსხვავდებიან თავისებურ ყოფა-ცხოვრებით და გვარ-ტომობით;” (რუსეთის სოციალ-დემოკრატიული მუშათა პარტიის პროგრამა, 1917)

საბოლოო ჯამში საბჭოთა სისტემამ თვითმმართველობის მოდელი გადააქცია პარტიის რეგიონალურ ორგანოებად, რომლებც განასახიერებდნენ საბჭოთა მმართველობის მცირე მოდელებს რეგიონში. ამ არასწორმა გზამ გამრუდა სახელმწიფოს ხედვა თვითმმართველობაზე და ასევე საზოგადოებაშიც მცდარი შეხედულებები ჩამოაყალიბა საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენი შემდგომ პერიოდში.

საბჭოთა კავშირის დაშლისა და ამ სისტემის გარეშე მისი განვითარების საწყისი წლები საქართველოსთვის მძიმე აღმოჩნდა, რაც გამოწვეული იყო ხელოვნურად შექმნილი, არასწორად დაგეგმილი სახელმწიფო მოწყობის პოლიტიკით, რომელიც მიზნად ისახავდა არეულობის შექმნას საქართველოს ტერიტორიაზე.

ზვიად გამსახურდიასა და მისი პოლიტიკური გუნდის ხელისუფლებაში მოსვლის დღიდანვე მუდმივი დაძაბუი სიტუაცია სუფევდა ქვეყანაში, რაც საბოლოოდ სამხედრო გადატრიალებით და ლეგიტიმური ხელისუფლების დამხობით დასრულდა. პოლიტიკური ბლოკი, რომელმაც საქართველოს დამოუკიდებლობა აღუდგინა ცდილობდა ქვეყანა გარდაექმნა დემოკრატიულ ფასეულობებზე და შეექმნათ დასავლური ტიპის სახელმწიფო, რომელიც იქნებოდა ადამიანის უფლებებზე და ინტერესებზე აგებული. დემოკრატიის განსახორციელებ საშუალებად სახელმწიფოში, ბლოკი „მრგვალი მაგიდა-თავისუფალი საქართველო“ განიხილავდა ადგილობრივ თვითმმართველობას. იმის გამო, რომ საბჭოთა მმართველობამ დაამახინდა და სრულიად შეცვალა ადგილზე მმართველობის ფორმა, ის პარტიულ ორგანიზაციების დონემდე დაიყვანა საჭირო იყო ძველი არასწორი მოდელის დემონტაჟი და თვითმმართველობის სრულიად თავიდან შექმნა და განაწილება.

დამოუკიდებელმა საქართველომ საბჭოთა სისტემიდან მემკვიდრეობით მიიღო ტერიტორიული გადანაწილების ფორმა, რომელიც ძირითადადა უცვლელად შენარჩუნდა შემდგომ პერიოდში, ამიტომ დამოუკიდებელი საქართველოს თვითმმართველობა მოეწყო იმ ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული დანაწილების საფუძველზე, რომელიც საბჭოთა საქართველოს პირობებში არსებობდა.

პოლიტიკურმა ბლოკმა “მრგვალი მაგიდა-თავისუფალი საქართველო“-მ 1990 წლის 19 ოქტომბრის გაზეთ “კომუნისტში” წარმოადგინა თავისი მოქმედების პოლიტიკური და ეკონომიკური პროგრამა, სადაც წარმოადგინა მოქმედების გეგმა, თუ როგორ აპირებდნენ საბჭოთა სისტემის გარდაქმნას დემოკრატიულ მოდელად. სხვა საკითხებთან ერთად, რომელიც პროგრამაში იყო წარმოდგენილი, ბლოკი თვითმმართველობის თემასაც ეხება და მისი გარდაქმნის აუცილებლობაზე საუბრობდა, როგორც დემოკრატიულობის შექმნისა და გაძლიერების საფუძველი.

“საქართველოს უზენაესმა საბჭომ ამ მიმართულებით უნდა განახორციელოს შემდეგი ღონისძიებანი: 1. საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროს დეიდოლოგიაცია; 2. დადგენილება საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო

ხელისუფლებათა სრული გამიჯვნის შესახებ; 3. კანონი სასამართლო სისტემის რეფორმის შესახებ; (ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტის შემოღება); 4. კანონი საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობის შესახებ; 5. კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმების შესახებ, (მუნიციპალური არჩევნების გზით)” (საარჩევნო ბლოკის "მრგვალი მაგიდა-თავისუფალი საქართველო" პოლიტიკური და ეკონომიკური პლატფორმა, 1990)

საბჭოთა ტოტალიტარული სახელმწიფო სტრუქტურის განადგურება და მის საფუძველზე დემოკრატიული, პროგრესული და საზოგადოების ინეტერსებზე დამყარებული სახელმწიფოს მშენებლობა იყო პოლიტიკური ბლოკი „მრგვალი მაგიდა“-ს მიზანი, თუმცა მისი შესრულება რთული და დროში გაწელილი აღმოჩნდა.

ლეგიტიმური ხელისუფლების დამხობის ინიციატორებმა უზურპირებული ძალაუფლების კანონიერების სივრცეში მოქცევის მიზნით რუსეთიდან მოიწვიეს ედუარდ შევარდნაძე, რომელის მეთაურობითაც შეიქმნა პოლიტიკური გაერთიანება „მოქალაქეთა კავშირი“, რომელმაც 1995 წლის არჩევნებში მონაწილეობა მიიღო და გაიმარჯვა უმრავლესობით, რამაც შესაძლებლობა მისცა ამ გაერთიანებას შეექმნა ახალი კონსტიტუცია და მრავალი კანონი, რასაც უნდა შეექმნა სახელმწიფოში.

პოლიტიკური ბლოკი „მოქალაქეთა კავშირი“ 1995 წლის საპარლამენტი არჩევნებში გამარჯვებული გამოვიდა. ამ გაერთიანების მიზანი იყო ქვეყნის სტაბილიზება და პროგრესისკენ სვლა, დემოკრატიული სახელმწიფოს შენება და განვითარება. ეს იდეა რათქმაუნდა მისაღები იყო, თუმცა რეალობაში ყველაფერი გაცილებით რთულად იყო, წარსულის სამხედრო მარცხის, პოლიტიკურ-ეკონომიკური ქაოსისი გამო.

ის იდეები, რომელიც ჰქოდა ამ პოლიტიკურ ბლოკს ასახულია მათ პროგრამაში, რომელიც გამოქვეყნებულია გაზეთ „საქართველოს რესპუბლიკა“, რომელიც ასახავდა იმდროინდელი საქართველოს პოლიტიკურ ცხოვრებას.

პროგრამაში მრავალი მიმართულებაა განმარტებული სახელმწიფოს შენებისთვის, როგორცდაც ესახებოდათ ის იმდროს მოქმედ პოლიტიკურ ლიდერებს, თუმცა საინტერესოა, რომ პროგრამაში ადგილობრივი თვითმმართველობაზე საუბარი არაა, არ

არის გამოყოფილი ამ სისტემის ფაქტორი და მნიშვნელობა დემოკრატიული სახელსმიფოს შენების კუთხით. თვითმმართველობის იდეის მეორეხარისხოვნად წარმოჩინება მეტყველებს, რომ წინასაუკუნის 90-იან წლებში პოლიტიკური ლიდერები თვითმმართველობას არ განიხილავდნენ ფართი უფლებებით აღჭურვილსა და დამოუკიდებელ ორგანოს, რომელიც რეგიონის განვითარების ხელშემწყობია.

„მოქალაქეთა კავშირის“ მმართველობის დროს სახელმწიფო მეტად ცენტრალიზებული იყო და ის რეგიონალური ერთეულები სწორედ, რომ პრეზიდენტის ინიციატივით დანიშნული მოხელეები იყვნენ, როგორც მაგალითად იყო რწმუნებული თანამდებობა, ეს კი მეტყველებს ცენტრალიზებულ მმართველობაზე. ასეთი ტიპის სახელმწიფო მოწყობა ერთის მხრივ ეწინააღმდეგება დემოკრატიულ იდეები, რადგან გამორიცხვს ადგილზე ინიციატივასა და გადაწყვეტილებების მიღებას, თუმცა მეორეს მხრივ გარკვეულ წილად გასაგებია ამგვარი სისტემა.

ქაოსში მყოფი ქვეყნა, რომელიც სეპარატიზმის რეალობაში ცხოვრობდა ცენტრალიზებული მმართველობის არსებობა მისაღებია პოლიტიკური ლიდერებისთვის, რადგან ძალაუფლება კონცენტრირებულია ერთ მუშტში და ამგვარი სისტემის გამართლება ქვეყნის ლიდერისთვის ადვილად არის შესაძლებელი ქვეყნის საერთო მდგომარეობის ხაზგასმით. თუმცა სამართლიანობისთვის უნდა ავღნიშნოთ, რომ მართალია პოლიტიკურ პროგრამაში არ იყო ასახული თვითმმართველობა, ესეიგი დეცენტრალიზაციის იდეა, ის წარმოდგენილია 1995 წლის კონსტიტუციაში, რომელზეც ზემოთ ვისაუბრე და ასევე იმავე წლის 16 სექტემბერს მიღებულ იქნა „დროებითი დებულება საქართველოს რესპუბლიკის მმართველობის ადგილობრივი ორგანოს შესახებ“, რომელიც იყო რეგიონალური მმართველობის საფუძველი, რაზეც დაშენდა შემდგომ ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში. „სახელმწიფო ადგილობრივი ორგანოები თავის უფლებამოსილებას ახორციელებენ საქართველოს რესპუბლიკის შესაბამისი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ფარგლებში. სახელმწიფო ადგილობრივი ორგანოების ტერიტორიულ ერთეულებს შეადგენს სოფელი, დაბა, თემი, რაიონული დაქვემდებარების ქალაქი, რაიონი და რესპუბლიკური დაქვემდებარების და

სარესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქებში. სახელმწიფო დებულება ხორციელდება შესაბამისი დებულების საფუძველზე.“ (დროებითი დებულება საქართველოს რესპუბლიკის მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების შესახებ, 1995)

მთავარი ნაკლი ამ სისტემისა იყოს ის, რომ ექვემდებარებოდა ცენტრს და მისი ინტერესების დამცველი იყო რეგიონში და არა პირიქით, რომ დაეცვა უმცირესობების სურვილები და იდეები ქვეყნის პოლიტიკურ ცენტრში. ის წარმართავდა თავის საქმიანობას სახელმწიფო კანონების საფუძველზე, რაც ბუნებრივია თუმცა არ იყო რელური ადგილზე მმართველობა. ამ კუთხით ის აგრძელებდა საბჭოთა კავშირის დროს არსებულ თვითმმართველობის პრინციპს, რომ იყოს პოლიტიკური გუნდის ხელშემწყობი და მისი წარმომადგენლობა რეგიონში, რაც ეწინააღმდეგება რეალურ დეცენტრალიზაცია და დემოკრატას.

საქართველოს პოლიტიკურმა წყობამ მძიმე მემკვიდრეობა მიიღო ტოტალიტარული სახელმწიფოსგან, არასწორი აღქმა დეცენტრალიზაციისა და ადგილზე მმართველობის აღსრულებისა იყო მთავარი ხელისშემშლელი ფაქტორი, რამაც ვერ განავითარა საქართველოში თვითმმართველობის სისტემა „მოქალაქეთა კავშირის“ ხელისუფლებაში ყოფნის დროს. სიახლეებისა და მუდმივი სეპარატიზმის შიშმა განაპირობა სახელმწიფო დეცენტრალიზაციის შიში, რაც პოლიტიკური ცენტრის სისუსტით იყო განპირობებული. საინტერესოა, რომ 1995 წლის არჩევნების დროს პოლიტიკურ პროგრამაში არ იყო ხაზგასმული თვითმმართველობის სისტემის მნიშვნელობა, თუმცა უკვე 2003 წლის არჩევნების დროს ფართოდ იქნა განხილული სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხი და მიმოხილული იყო მთავარი იდეა, რაც ვერტიკალური მმართველობის დამღუპველობას ეხებოდა. „მსოფლიო გამოცდილება ცხადყოფს, რომ თვითმმართველობა, როგორც დემოკრატის დამკვიდრების, სამოქალაქო საზოგადოებისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს ჩამოყალიბების და ყველა დონის ადგილობრივი პრობლემების გადაწყვეტის პოცესი, ზრდის ხელისუფლებისადმი მოსახლეობის ნდობას, რაც სახელმწიფოს სიძლიერის საფუძველია. თვითმმართველობა, თუ იგი ღიად არის დასმული და წარმართული, ხსნის სოციალურ დაბულობას, ხოლო

რეგიონული ხელისუფლება ხდება პოლიტიკური ინიციატივების ლაბორატორია, რაც სხვადასხვა პოლიტიკური ჯგუფებს შორის თანამშრომლობის ჯანსაღ პირობას ქმნის.“ (საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის მოდელი, 2003)

2002 წელს საქართველომ ხელი მოაწერა ევროპულ ქარტიას ადგილობრივ თვითმმართველობის შესახებ, რომელიც ავალდებულებდა სახელმწიფოს შეექმნა და ეს ვალდებულება დღესაც მოქმედებს, გამართული დამოუკიდებელი თვითმმართველი ერთეულები. ეს ქარტია უნდა ყოფილიყო გარანტორი ამ სისტემის გამართულობის, თუმცა მმართველი გუნდი არ იზარებდა ყოველთვის დეცენტრალიზაციის მოდელს და წინ ძლიერ საპრეზიდენტო მმართველობას აყენებდა, რაც ცენტრალიზმს განაპირობებდა. ამგვარი მოდელი კი მართლებოდა სახელმწიფოს აღმშენებლობით, ამასთან დაკავშირებით საინტერესო სტატიაა ამერიკელი პოლიოლოგის სტივენ ჯონსის, რომელიც ხსნის დეცენტრალიზაციის ქართულ მოდელს.

მმართველობის სტილის ცვლილება, სახელმწიფოს მოწყობის გარდაქმნა და პოლიტიკური ცენტრის გაძლიერება, რამაც შესაძლებლობა გააჩინა საშიშროების გარეშე წარმართულიყო ძალაუფლების გადანაწილება, დაიწყო 2003 წლის შემდეგ, როდესაც საქართველოში განხორციელდა „ვარდების რევოლუცია“, რომელმაც ხელისუფლებაში მოიყვანა ევროპულად მოაზროვნე და პროდესავლურად განწყობილი პოლიტიკური ძალა „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“

თუმცა საინტერესო არის ის, რომ რევოლუციის გზით მოსული ევროპული იდეალების მატარებელი პოლიტიკური გუნდს არ ჰქონდა თვითმმართველობაზე რაიმე კონკრეტული იდეა, ის რევოლუციის შემდგომ წლებში იმავე სტადიაზე იყო, როგორზეც „მოქალაქეთა კავშირის“ დროს არსებობდა. ამგვარი მმართველობის ძველი, არაევროპული მოდელის არსებობა ძლიერი ცენტრის შექმნისთვისა და სახელმწიფოს გაერთიანების იდეით იფარებოდა, თუმცა ეს იყო კვლავ საბჭოური გადმონაშთი, რომელიც თვითმმართველ ერთეულს პარტიულ ორგანიზაციად აქცევდა და გათანაბრებული იყო ერთმანეთთან პარტიის რეგიონალური ცენტრი და თვითმმართველი ერთეული.

თვითმმართველობის სტრუქტურაში რეალურად ცვლილებები განხორციელდა 2013 წლიდან, როდესაც ხელისუფლებაში (2012წ.) მოსულმა პოლიტიკურმა კუალიციამ „ქართული ოცნება“ თავისი მმართველობა სწორედ, რომ თვითმმართველობის გაძლიერებით დაიწყო. „მხოლოდ ხალხის მიერ არჩეული თვითმმართველი ერთეულებისათვის რეალური ფინანსური და ადმინისტრაციული ბერკეტების გადაცემითაა შესაძლებელი საქართველოს რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების უზრუნველყოფა.“ (საარჩევნო ბლოკი "ზიძინა ივანიშვილი-ქართული ოცნება" საარჩევნო პროგრამა, 2012)

მათმა იდეამ, რომ რეგიონის მოსახლეობას უნდა აერჩია საკუთარი გამგებელი თუ მერი, რომ უნდა ყოფილიყო თვითმმართველი ერთეული ფინანსურად დამოუკიდებელი იყო აბსულიტურად რეალისტური გადაწყვეტილება, რაც რეგიონს რეალურად თავისუფალსა და ადგილზე გადაწყვეტილებების მიმღებს ქმნის, რითაც იქმნება და ყალიბდება ნამდვილი თვითმმართველობა. 2013 წელს ჩატარდა პირველი არჩევნები გამგებლებისა, მერებისა და საკრებულოების, რომლითაც შეიძლება ითქვას თვითმმართველობის ისტორია დაიწყო საქართველოში და ამგვარი პროცესების დაწყება იყო სახელმწიფოსთვის პროგრესული და წარმატებული ნაბიჯი, რომელიც მხოლოდ სიკეთის მომტანია.

წარმატებული სტარტი არ აღმოჩნდა დიდი ცვლილებების დასაწყისი, ის კვლევები, რომელიც წარმოებს ასახავს საზოგადოების ნაკლებ ჩართულობას თვითმმართველობაში და მათ უნდობლობას ამ სისტემის მიმართ.

2013 წლის წინა საარჩევნო პერიოდში წარმოებდა კვლევა, რომლის ინიციატორი იყო „საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო“, რომლის მიხედვითაც საზოგადოებაში არ არი სათანადო ცოდნა თვითმმართველობის შესახებ. მაგალითისთვის სახელმწიფოს მხოლოდ 2% თვლიდა, რომ კარგად იცნობს მუნიციპალიტეტის საქმიანობას. კვლევის დროს გამოკითხულთა მხოლოდ 3% თვლის, რომ მუნიციპალიტეტი/ქალაქის მერი/გამგებელი სრულიად აკმაყოფილებს საზოგადოების ინტერესებს. ამგვარი შედეგი

მეტყველებს იმ რთულ ვითარებაზე, რომელიც იყო 2013 წლისთვის საქართველოში თვითმმართველობის მიმართულებით. (ჭკადუა, 2014)

მოქალაქეთა ჩართულობის შესახებ სისტემატიურად ტარდება კვლევა, ერთ-ერთი იყო 2016 წელს ჩატარებული „სამოქალაქო ორგანიზაციების მიერ“, რომლებიც იკვლევდნენ „თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობასა და დეცენტრალიზაციის პროცესს“. კვლევის მიხედვით 2013 წლის შემდეგ ცვლილებები მცირეა, სამწუხაროდ არ წარმოებს საგანმანათლებლო შეხვედრები მოსახლეობასთან თვითმმართველობის სისტემის განმარტებისთვის. კვლევის მიხედვით დადებითი რაც შეიძება გამოიყოს ეს არის ფინანსური კუთხე, რომელიც გაზრდილია მუნიციპალუტეტებისთვის, რაც გარკვეულწილად მათ თვითმყოფადობას განაპირობებს, თუმცა სულ ესაა ის დადებითი მხარე რასაც კვლევა აჯამებს. (<http://www.isfed.ge/main/1064/geo/>, 2016)

თავი IV- 1918-1921 წლისა და თანამედროვე პოლიტიკური პარტიების ორგანიზაციული სტრუქტურა და ადგილობრივი თვითმმართველობა

პარტიული სტრუქტურასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის საქართველოში გარდამავალი დამოკიდებულება არსებობდა და თანამედროვე სივრცეშიც ის ცვლავლადია. სხვადასხვა პერიოდში განსხვავებულად იყო წარმოდგენილი პარტიული ორგანიზაცია თვითმმართველ ერთეულებში.

დემოკრატიული რესპუბლიკის არსებობის პერიოდში მმართველი პარტია, სოციალ-დემოკრატია იმდენად იყო საქართველო მთელს ტერიტორიაზე წარმოდგენილი მრავალწლიანი იდეური ბრძოლის გამო, რომ მას არ გასჭირვებია გამარჯვების მოპოვება რეგიონალურ ცენტრებში. ამის მიუხედავად იმდროინდელ საქართველოს პოლიტიკური სურათი მრავალფეროვანი იყო, რადგან არ იყო ერთპარტიული სტრუქტურა, ერობებში არამარტო სოციალ-დემოკრატები არამედ სხვა პარტიებიც იყვნენ წარმოდგენილები და აბალანსებდნენ პოლიტიკურ ძალაუფლებას.

მმართველობის მცირე დროის გათვალისწინებით ის პერიოდი, როდესაც საქართველო დამოუკიდებელი იყო პარტიებს შორის დაპირისპირება სიტყვიერ კამათი არ გამცდარა და ის მხოლოდ თეორიულ ნაწილს ეხებოდა, თუ როგორ ყოფილიყო ძალაუფლება მეტად ოპტიმალურად განადანწილებული სახელმწიფოში.

ოკუპაციისა და ნექსისის შემდგომ საბჭოთა სისტემამ სრულიად მოშალა დეცენტრალიზაცია და მმართველობა მკაცრად ვერტიკალური გახადა, რამაც საზოგადოებაში ცდარი შეხედულებები და შიშები შექმნა ჰორიზონტალური მმართველობისადმი, რაც გამომჟღავნდა დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ.

დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ საქართველო ქაოსში და ეკონომიკურ პრობლემებში ჩაეფლო, რამაც იდეური მისწრაფებები თვითმმართველობის შესახებ შეასუსტა. მმართველი პარტიების მიერ დეცენტრალიზაცია აღიქმებოდა ქვეყნის დაშლის

წინაპირობად და მთლიანობაში ძალაუფლების დაკარგვის საშიშროებასთან, რაც გაანპირობებდა თვითმმართველობის მიზანმიმართულ შეფერხებას.

თვითმმართველობის ქართული მოდელი მეტად ცენტრალიზებული სისტემა გამოდგა, რომელიც შორს იყო ძალაუფლების თანაზიარობიდან. ამ მოდელისთვის დამახასიათებელი იყო და დღემდე არის უნდობლობა, ხელისუფლების დაკარგვის შიში, რაც მმართველ პოლიტიკურ პარტიებს უბიძგებს ცენტრალიზაციისკენ. ის გამოცდილება, რომელი დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ თვითმმართველობის სფეროში არსებობს იძლევა უფლებას, რომ შევაფასოთ ეს სისტემა, როგორც ვერტიკალური სისტემა, ჰორიზონტალური მმართველობის მოდელის საფარ ქვეშ. ამგვარი სისტემით ხასიათდებოდა „მოქალაქეთა კავშირის“ პოლიტიკური მიმართულებები, რომელიც ცრუ პლურალიზმზე იყო დამყარებული, რეალობაში კი აშკარა ცენტრალიზაცია ხორციელდებოდა. „თვითმმართველობათა შეზღუდული უფლებებისა და მათთვის მიზერული ფინანსური რესურსების გადაცემის პირობებში, იმ ფონზე, როცა ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ შტოს რაიონულ დონეზე სრულად აკონტროლებდა მმართველი პოლიტიკური ძალა, ოპოზიციური პარტიების გარკვეული წარმატება (განსაკუთრებით თითქმის უფუნქციო პირველ - ქალაქების, დაბების, თემებისა და სოფლების დონეზე) ცენტრალური ხელისუფლებისათვის არავითარ საფრთხეს არ წარმოადგენდა, დასავლეთის ქვეყნების თვალში კი ქმნიდა დემოკრატიულობის ანტურაჟს და მმართველი პოლიტიკური ძალის საქმიანობით უკმაყოფილო მოსახლეობისათვის ერთგვარ “ორთქლის გამოშვების” საშუალებას წარმოადგენდა.” (ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014, 2015)

XX-ე საუკუნის 90-იანი წლების პოლიტიკური თეორია აგებული იყო ძლიერი ცენტრის არსებობაზე, რომელიც გადაწყვეტდა ყველა ადგილობრივ თუ რეგიონალურ საკითხებს. ამ სისტემას გაყვა 2003 წლის შემდგომ ხელისუფლებაში მოსული „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“, რომელმაც კიდევ უფრო მეტად გააძლიერა ცენტრი და მასზე დაქვემდებარებული პოლიტიკური ფიგურები თუ მოდელი.

ცენტრის მიერ რეგიონის დამორჩილების ორი ძირითადი მიმართულება არსებობს, პოლიტიკური და ფინანსური. ეს უკანასკნელი მმართველი პარტიისთვის ხელსაყრელი არგუმენტია, რომ თვითმმართველი ერთეულები მის დაქვემდებარებაში ამყოფოს. რეგიონს თუ არ აქვს საკუთარი შემოსავალი ადგილობრივი წარმოებიდან ან გადასახადებიდან ის ცენტრზე დამოკიდებული ხდება, რადგან იქიდან იღებს ფინანსებს. ეს ბერკეტი მმართველმა ჯგუფმა შეიძლება არასწორად გამოიყენოს და შეუმციროს ან შეუწყვიტოს დაფინანსება, რომლის გამართლებაც ადვილად არის შესაძლებელი ეკონომიკური სიდუხჭირის არგუმენტით. ფინანსური სფეროთი ხშირად ხორციელდებოდა ცენტრის მიერ რეგიონის მართვა და კონტროლი. მეორე მიმართულება, რომელიც პოლიტიკურია გულისხმობს ადგილობრივი საკრებულოების, მერის ან გამგებლის პარტიული ნიშნით არჩევა ან დანიშვნა, რაც ფაქტობრივ კონტროლს გულისხმობს რეგიონალური ცენტრების, ესეიგი მთელი მუნიციპალიტეტის. ეს სისტემა არსებობდა და დღემდე არსებობს, რაც განაპირობებს თვითმმართველობის შეუმდგარობას და ნაკლოვანობას.

ფინანსური და პოლიტიკური კონტროლის კარგ მაგალითს წარმოადგენს საქართველოს მესამე პრეზიდენტის, მიხეილ სააკაშვილის შეხედულება თბილისის მერის არჩევითობის შესახებ, რომელიც ცვლილებების წინააღმდეგ წავიდა ამ თანამდებობასთან დაკავშირებით და განმარტა ის ბერკეტი, რომლითაც მოხდებოდა ოპოზიციური კანდიდატის გამარჯვების შემთხვევაში ქალაქის კონტროლი. „ მე აქ მინდა შეგახსენოთ სააკაშვილის, მაშინდელი პრეზიდენტის სიტყვები, როდესაც მიდიოდა დავა იმაზე, რომ თბილისის მერი ყოფილიყო პირდაპირი არჩევნებით არჩეული, მან თქვა ასეთი სიტყვები, ახლაც თქვენ წარმოიდგინეთო, რომ მერიო, მერად აირჩიესო ოპოზიციის წარმომადგენელიო, ჩვენო ხომ მასო დაფინანსებას არ მივცემთო და ქალაქი დარჩებაო განუვითარებელიო, არ ექნებაო ფულიო ვერაფერს ვერ გააკეთებსო და ეს ქალაქისთვისო იქნება ძალიან ცუდიო, ამიტომ მერის პირდაპირი არჩევნები არ შეიძლებაო“ (ხმალამე, ინტერვიუ ადგილობრივ თვითმმართველობის თემაზე, 2017)

ამ ერთ ინიციატივაში ჩანს ორივე მიმართულება, რომელიც ხელს უშლიდა და უშლის თვითმმართველობის ჩამოყალიბებას. ფინანსური ბერკეტი, რომლის გამოყენებაც შეუძლია ცენტრს არასასურველ პოლიტიკური გუნდის წინააღმდეგ. ეს ბერკეტი ანიჭებს უპირატესობას მმართველ პარტიას, ეს კი ძალაუფლებას ვერტიკალურს ხდის სახელმწიფოში. პოლიტიკური იარაღი გულისხმობს საკრებულოების თუ გამგებლების ან მერების პარტიული ნიშნით არჩევას და დანიშვნას, რომელიც იქნება პასუხისმგებელი „დამნიშვნელთან“, ესეიგი მმართველ გუნდთან. პოლიტიკური კონტროლის ერთ-ერთი ძლიერი ბერკეტი იყო რწმუნებულის თანამდებობა, რომელიც მიზანმიმართულად იქნა შექმნილი რეგიონების დე-ფაქტო კონტროლისთვის, რომელიც ინიშნებოდა პრეზიდენტის მიერ, რაც მას მმართველ გუნდთან პასუხისმგებელს, ხოლო რეგიონს ცენტრზე დაქვემდებარებულს ხდიდა, ეს კი ქვეყანაში ძალაუფლებას ცენტრალიზებულს ხდის.

პოლიტიკური ბერკეტების გამოყენებამ საქართველოში 2006 წელს მუნიციპალიტეტების გაერთიანება გამოიწვია, რომელიც გამართლებული იყო უკეთესი მართვის არგუმენტით, თუმცა მას ძალაუფლების განმტკიცების საფუძველი ჰქონდა. გამსხვილებულ მუნიციპალურ ერთეულებში უმრავლესობით მმართველი პარტია იყო წარმოდგენილი, რომელიც ცენტრალური ხელისუფლების მითითებით მუშაობდა, რაც ისედაც შეზღუდულ თვითმმართველობას ფაქტობრივად ანადგურება. მთელს ქვეყანაში ერთი პარტიის უმრავლესობით წარმოდგენამ მის სტრუქტურაში იქონია ასახვა და ის თვითმმართველი ერთეულების რეგიონალურ ცენტრს შეერწყა და პრაქტიკულად ერთიან სახედ წარმოდგა, რომლებიც იდენტურ საზღვრებსა და გადაწყვეტილებებს მოიცავდნენ. „ჯერ არაფორმალურად, ხოლო შემდეგ საკანონმდებლო დონეზეც ადგილობრივი თვითმმართველობებს შეეზღუდათ მთელი რიგირ უფლებამოსილებანი და დღეისათვის ისინი, ფაქტობრივად, ცენტრალური ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანოების ფუნქციონებს ასრულებენ;“ (კანდელაკი, ლოსაბერიძე, მელაშვილი, & შერგელაშვილი, 2012)

აბსოლიტურმა კონტროლმა და ფინანსურმა შესაძლებლობებმა, რაც არ გააჩნდა სხვა პოლიტიკურ გუნდს თუ გაერთიანებას, „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ ცენტრსა და რეგიონებში ერთადერთ პარტიულ ძალად წარმოადგინა, რამაც განაპირობა პარტიული

სტრუქტურისა და თვითმმართველი ერთეულების ფაქტობრივი გაიგივება. ყველა მუნიციპალიტეტი დაკომპლექტებული აღმოჩნდა ერთი პარტიიდან, რამაც მდგომარეობა ძალიან დაამძიმა დეცენტრალიზაციის კუთხით სახელმწიფოში. შეიქმნა სიტუაცია, რომელიც ძალიან ჰგავდა ტოტალიტარულს, რომელიც აბსოლიტურ კონტროლს გულისხმობდა, ერთი პოლიტიკური ძალის მიერ, რომელიც იღებდა ყველა გადაწყვეტილებას ერთპიროვნულად ცენტრში თუ რეგიონში.

ძალაუფლების კონცენტრაცია ერთი პოლიტიკური გუნდის მიერ შესაძლოა საწყის ეტაპზე წარმატებული იყოს სტაბილიზაციის კუთხით, თუმცა გარკვეულის დროის შემდეგ ის იწვევს განსხვავებული პოზიციისა და აზრისადმი მტრულ დამოკიდებულებას, რაც არღვევს ადამიანის გამოხატვის უფლებას და ეწინააღმდეგება დემოკრატიული მმართველობას, რომლის მთავარი არსი არის პლურალიზმი და მოქალაქეების ჩართულობა სახელმწიფოს მართვაში. პარტიული სტრუქტურისა და ადგილობრივი ცენტრების ფაქტობრივმა გაერთიანებამ ასახა ის პოლიტიკური სისტემა, რომელიც 2012 წლისთვის არსებობდა საქართველოში. თვითმმართველობები პრაქტიკულად ვერ ასრულებდნენ თავიანთ უმთავრეს დანიშნულებას, ყოფილიყვნენ ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების დამცველნი და გამომხატველნი, ისინი პარტიულ სტრუქტურას უფრო ჰგავდნენ, ვიდრე ადგილობრივ თვითმმართველობას.

ხელისუფლების ცვლილებამ 2012 წელს ძალაუფლებაში მოიყვანა კუალიცია „ქართული ოცნება“, რომელშიც ერთიანდებოდა თითქმის ყველა ოპოზიციური პარტია და რაც პლურალიზმის დამკვიდრების პერსპექტივას ქმნიდა, როგორც ცენტრში ისე რეგიონებში.

იდეები, რომელიც მათ წარმოადგინეს პოლიტიკურ პროგრამაში იმედის მომცემი გახლდათ, რადგან საკუთარ მიზნად ისახავდნენ თვითმმართველობის განვითარებას ფინანსური და პოლიტიკური უფლებების განვრცობის საფუძველზე. ამგვარი ხედვები, რომელიც ღიად იქნა ასახული პროგრამაში შეიძლება ითქვას, რომ იყო პირველი მკაფიო გზავნილი მძლავრი პოლიტიკური გაერთიანების, რომელსაც მართლა შესწევდა ძალა შეეცვალა ძველი არასწორი მოდელი.

კვლევისას ჩაწერილი რესპოდენტი, რომელიც ერთ-ერთი იყო ამ პროგრამის შემდგენელთა შორის და რომელიც 2012 წლის მოწვევის პარლამენტარი გახლდათ, ვახტანგ ხმალაძე, აღნიშნავს, რომ „რესპუბლიკური პარტია“, „ეროვნული ფორუმი“ და სხვა შემავალი პარტიები ცდილობდნენ მიეღწიათ მეტი თავისუფლებისთვის რეგიონებისთვის და ეს გამოიხატებოდა ფინანსური დამოუკიდებლობით, ძირითად შემთხვევაში პარტია „ქართული ოცნება“ ეწინააღმდეგებოდა ამ იდეას. „საშემოსავლო გადასახადის მთლიანად თუ არა, რაღაცა წილი მაინც პირდაპირ წასულიყო ადგილობრივ ბიუჯეტებში. იყო მცდელობა, რომ სხვა გადასახადებიდანაც წილობრივად მიწეღოთ, რაღაც ნაწილი თვითმმართველობებს ვერ მივაღწიეთ ამას, ეხლა მაშინდელ, წინა პარლამენტში, რომელშიც იყო კუალიციური უმრავლესობა, იმ პარლამენტში ცდილობდნენ აი ამ რეალური თვითმმართველობის ჩამოყალიბებას კუალიციაში შემავალი რამდენიმე ფრაქცია, ეს იყო, ესენი იყვნენ რესპუბლიკელები, თავისუფალი დემოკრატები, ეროვნული ფორუმი, მაგრამ დიდი ნაწილი ამ უმრავლესობისა და მანდ, ნუ ძირითადად იყო ქართული ოცნების ფრაქცია ისინი იყვნენ წინააღმდეგნი, ისევე, როგორც მთავრობა იყო წინააღმდეგი.“ (ხმალაძე, ინტერვიუ ადგილობრივ თვითმმართველობის თემაზე, 2017)

ეს ინფორმაცია, რომელიც მივიღე უშუალოდ სახელმწიფო საქმეებში ჩართული პირისგან, იძლევა შესაძლებლობას შევაფასო მმართველი პარტიის დამოკიდებულება ძალაუფლების გადანწილებაზე. ზემოთ აღნიშნულიდან ირკვევა, რომ ჯერ კიდევ 2012 წლიდან პარტია „ქართული ოცნება“ არ იყო მომხრე დეცენტრალიზაციის და ცდილობდა ფინანსური თუ პოლიტიკური ბერკეტებით შეენარჩუნებინა რეგიონების მართვა. ამ ფაქტს ამყარებს ისიც, რომ უახლოეს წარსულში, რამდენიმე თვის წინ, 2017 წლის მაისს-ივნისში განხორციელდა ცვლილება, რამაც 2012 წლის მონაპოვარი უარყო და შვიდ თვითმმართველ ქალაქს ჩამოერთვა ეს სტატუსი. ეს მიღებული ინფორმაცია და ფაქტები მოწმობს, რომ წარსულის გამოცდილების მიუხედავად საქართველოში კვლავ არსებობს ძალაუფლების გადანაწილების პრობლემა, შიში ხელისუფლების დაკარგვისა რისთვისაც კვლავ წარმოებს პოლიტიკური თუ ფინანსური ბერკეტების გამოყენება ცენტრალური ხელისუფლების გასამლიერებლად.

რეალური თვითმმართველობის განვითარება დამყარებული უნდა იყოს ნდობაზე, რეგიონებისთვის შესაძლებლობების მიცემაზე, მათ ფინანსურ დამოუკიდებლობაზე, რაც განაპირობებს მათ პოლიტიკურ თავისუფლებას, რომელიც არა სეპარატიზმს არამედ განვითარებას მოუტანს სახელმწიფოს. დეცენტრალიზაცია არა საშიშროების არამედ კეთილდღეობის მატარებელია.

სამწუხაროდ ფაქტია, რომ საქართველო არაა მზად ფართო თვითმმართველობისთვის და ამის მიზეზი არა საზოგადოებაა, რომელიც შეიძლება ნიჰილისტურად უყურებს ამ სისტემას, არა ამის მიზეზი არის პოლიტიკური, რადგან მმართველ პარტიას არ სურს ძალაუფლების გადანაწილება, ოპოზიციის გაძლიერებისა და ხელისუფლებიდან მისი წასვლის შიშის გამო.

საზოგადოებამ 2012 წლის შემდეგ შეითვისა ის უპირატესობები, რომელიც ახასიათებს თვითმმართველობას და გაუჩნდა ინტერესი და მოთხოვნილება მიეღო მონაწილეობა სახელმწიფო თუ რეგიონალური საკითხების განხილვაში, რაც სრულიად ბუნებრივია განვითარებული საზოგადოებისთვის. თუმცა თვითმმართველობის სისტემის განვითარებას ხელს პოლიტიკური პარტიები უშლიან, რომლებიც კვლავ ძველ, ცენტრალიზებულ სისტემას ემხრობიან, რადგან ახასიათებთ მუდმივი შიში ხელისუფლების დაკარგვის და ამის აღსაკვეთად იყენებენ ზემოთ აღნიშნულ ბერკეტებს, რაც საბოლოოდ აზიანებს დეცენტრალიზაციის საერთო პროცესს, ხოლო პოლიტიკურ გუნდს, რომელიც ამგვარად მართავს სახელმწიფოს საზოგადოების თვალში უკარგავს ყველანაირი ნდობა და პოპულარობა.

თავი V- პარტიული პოლიტიკის როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმების პროცესში: სამომავლო პერსპექტივები

თვითმმართველობის ტრადიცია საქართველოში ზემოთ განხილული ფაქტებისა და არგუმენტების გათვალისწინებით, რომელიც სხვადასხვა დროს განსხვავებულად იყო წარმოდგენილი, გვადლევს უფლებას, რომ დავასკვნათ, ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში აგებული იყო და არის პარტიულ სტრუქტურაზე.

ცვლილებები, რომელიც ხორციელდებოდა დემოკრატიული რესპუბლიკისა და დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდგომ საქართველოში წარმოადგენს ორ განსხვავებულ მოდელს, რომელიც იდეურად ერთმანეთის თანხვედრაშია თუმცა პრაქტიკულ ნაწილში რადიკალურად განსხვავებულია.

დღეს არსებული თვითმმართველობის მოდელი იდეურად დემოკრატიული რესპუბლიკის გამგრძელებელია, რადგან ორივე დეცენტრალიზაციას ემხრობა, თუმცა პრაქტიკაში სამწუხაროდ დღევანდელი მოდელი მეტად ცენტრალიზებულია ვიდრე ეს იყო 1918-1921 წლებში, რაც განპირობებულია ამჟამინდელი ერთპარტიული სისტემით, რომელიც არ არსებობდა პირველი ესპუბლიკის დროს და იყო რეალური პლურალიზმი სახელმწიფოს ცენტრსა თუ რეგიონებში. სამწუხაროდ უნდა ითქვას, რომ დღეს-დღეობით დაკარგულია თანამშრომლობის ტრადიცია პარტიებს შორის, რომელიც წარმატებით ხორციელდებოდა 1918-1921 წლებში. პირველი რესპუბლიკის მონაპოვარი, თვითმმართველობა სამწუხაროდ მხოლოდ იდეური საწყისია თანამედროვე მოდელისთვის და ამით სრულდება კავშირი ორ სისტემას შორის, თანამედროვე მოდელი წარმართება ერთი პარტიის მიერ და დეცენტრალიზაცია დამოკიდებულია მმართველი გუნდის ხედვებზე ამ სისტემის მიმართ.

პოლიტიკური გარემო, რომელიც თვითმმართველობის რეფორმებისთვის არის საჭირო, სტაბილური და თანამშრომლობაზე დამყარებული უნდა იყოს, პოლიტიკურ ფიგურებსა

თუ პარტიებს შორის, რაც პასუხისმგებლობის განაწილებასა და ძლავუფლების თანაზიარობას განაპირობებს სახელმწიფოში.

ის გამოცდილება, რომელიც საქართველოში არსებობს თვითმმართველობის სფეროში ძალიან მცირეა და ამ დროის უდიდესი ნაწილი აღნიშნული სისტემის არასწორ განვითარებაზე მოდის, ესეიგი დეცენტრალიზაციის ნაცვლად საქართველოში დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ ძალაუფლება კონცენტრირებული იყო პოლიტიკურ ცენტრში, რისი მიზეზიც იყო მმართველი პარტიების მხრიდან ხელისუფლების დაკარგვის შიში.

საქართველოს პოლიტიკურ რეალობაში პარტიები ძალიან დიდ როლს თამაშობენ, ისინი ქმნიან სახელმწიფოს განვითარების ვექტორებს, ხშირ შემთხვევაში ერთპიროვნულად, პარტიის ან მისი ლიდერი შეხედულებების საფუძველზე. ამგვარად ხასიათდება დამოუკიდებელი საქართველოს პოლიტიკური ცხოვრება, ის საზოგადოებისგან მოწყვეტილია და ახორციელებდა რეფორმებს თუ მიმართულებებს არა მოქალაქეთა სურვილის ან ინტერესის, არამედ პარტიის ან ლიდერის ხედვების მიდევდით.

ძლიერმა ცენტრალიზებულმა პარტიულმა სისტემამ განაპირობა სახელმწიფოს მმართველობის ვერტიკალური განვითარება, რომელიც ლოგიკური განსახიერება იყო ის ხედვებისა და მართვის სტილისა, რომელიც არსებობდა ხელისუფლებაში მყოფ პარტიაში. სტრუქტურა, რომლითაც იყო დაკომპლექტებული „მოქალაქეთა კავშირი“ და „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ ზუსტად ასახვას პოვებდა მთლიანად სახელმწიფოს მართვის სტილში, ამ პარტიებში არსებობდა მკაცრად ვერტიკალური მოდელი, სადაც გადამწყვეტი იყო ერთი პირი. ეს სტრუქტურა განივრცო ქვეყნის მართვაში, რაც გამოიკვეთა „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ ხელისუფლებაში მოსვლის შემდეგ ძლიერი საპრეზიდენტო მოდელი შემოღებით, რომელიც ზუსტად იმეორებდა იმ პარტიის სტრუქტურას, რომელიც მართავდა საქართველოს.

ძლიერი საპრეზიდენტო მმართველობა გახდა საბაზი მომხდარიყო მთელი ქვეყნის კონტროლი, მათ შორის თვითმმართველი ერთეულებისა, რომელიც ფაქტობრივად

ცენტრალური ხელისუფლების მორჩილი და მასზე დამოკიდებული იყო. ის ცვლილებები, რომელიც ხორციელდებოდა ამ სისტემის ფარგლებში კონტროლიდებოდა იმგვარად, რომ არ მომხდარიყო სამართავი ბერკეტების ხელიდან გაშვება, ეს კი კვლავ ვერტიკალურ სტილს უნარჩუნებდა სახელმწიფოს მმართველობის მოდელად.

მცირე სახელმწიფოს პირობებში, რომელიც მძიმე ეკონომიკურ და პოლიტიკურ სიტუაციაშია ჩავარდნილი, მმართველი პარტია ცდილობს რაც შეიძლება მეტი კონტროლი დააწესოს ქვეყანაში, რისი გამართლებაც ხორციელდება ზემოთ აღწერილი მდგომარეობით. ეს იყო საბაზი, რომელიც გამოყენებულ იქნა ჯერ წინასაუკუნის 90-იან და შემდგომ 2003 წლის მმართველობისას, რომ ქვეყანას სჭირდება ძლიერი ცენტრი, ძლიერი ლიდერი, ძლიერი პარტია, რომ აღარ განმეორდეს წარსულის მძიმე დრო, თუმცა რეალობაში ეს მხოლოდ საბაზი იყო მმართველი პარტიისთვის მიიღოს სრული ძალაუფლება ქვეყანაზე.

თანამედროვე პოლიტიკური ფონიც სწორედ ამგვარია, კვლავ მიმდინარეობს ძალაუფლების კონცენტრაცია, თუმცა უკვე სხვა პარტიის მიერ. „ქართული ოცნება“, რომელიც 2012 წელს მოვიდა ხელისუფლებაში, კუალიციური გაერთიანება იყო, სადაც ასე თუ ისე ბალანსდებოდა შემავალი პარტიებით აღმასრულებელი ძალაუფლება. 2016 წლის არჩევნების შემდეგ საკონსტიტუციო უმრავლესობით ხელისუფლებაში მოვიდა უკვე პარტია „ქართული ოცნება“, რომელიც კვლავ ვერტიკალური სისტემით ხასიათდება და მიზნად აქვს დასახული აბსოლიტური კონტროლი განახორციელოს ქვეყნის პოლიტიკურ სივრცეში.

ის, რომ გადაწყვეტილებები კვლავ ერთი პარტიის მიერ მიიღება და არა საზოგადოების ინტერესების მიხედვით ცხადყოფს, უახლოეს წარსულში განხორციელებული ცვლილება, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების შემცირების საკითხში, რაც სამწუხაროდ ცუდი მაგალითია თუ როგორ იყენებს მმართველი პარტია მის ძალაუფლებას მხოლოდ პოლიტიკური პოზიციების გამყარებისთვის და არა საზოგადოების ინტერესების დაკმაყოფილებისთვის.

ის ვითარება, რომელიც დღეს არსებობს საქართველოში პარტიული პოლიტიკის მიმართულებით არ იძლევა იმედებს, რომ უახლოეს წარსულში განხორციელდება რადიკალური ცვლილება, რაც გარდაქნის ვერტიკალურ სისტემას ჰორიზონტალურისკენ. სამწუხაროდ არამარტო მმართველი პარტია, არამედ ოპოზიციური გაერთიანებებიც იერარქიული ტიპისაა და მითითებები ზემოდან ქვემოთ გაიცემა, რაც გვადლევეს უფლებას ვივარაუდოთ, რომ ხელისუფლების ცვლილების შემთხვევაში ქვეყნაში ძალაუფლება კვლავ მეტად ვერტიკალური იქნება ვიდრე ჰორიზონტალური, რაც თავისთავად გულისხმობს, რომ ძლიერი თვითმმართველობის ფორმირება სამომავლო პერსპექტივაა მხოლოდ.

თვითმმართველობის სფეროში განხორციელებული ყველა ცვლილება, მიმართული იყო და არის მხოლოდ მმართველი პოლიტიკური გუნდის სასიკეთოდ, რომ რაიმე ბერკეტით მოხდეს ზეგავლენის შესაძლებლობის შენარჩუნება და მისი კონტროლი. თვითმმართველი ერთეულები დიდ როლს თამაშობენ არჩევნების პროცესში და ხშირ შემთხვევაში მართველი პარტია იმარჯვებს იმ ბერკეტების წყალობით, რომელიც აქვს მის გასაკონტროლებლად, ამიტომ მათ ინტერსში არაა თავისუფლება ჰქონდეს თვითმმართველ ერთეულებს, რადგან სჭირო დროს მათი ფაქტორი გადამწყვეტ როლს თამაშობს არჩევნებისას.

პარტიული როლი თვითმმართველობის პროცესში ძალიან დიდია, შესაძლოა ის ძალიან ფართოდ განვითარდეს ან პირიქით შემცირდეს და შეიკვეცოს მისი უფლებები, სამწუხაროდ ეს პარტიის ხედვებზეა დამოკიდებული თანამედროვეობაში და ამის მაგალითი გვაქვს, რაც ზემოთ ავღნიშნე.

პერსპექტივა, რომელიც შეიძლება არსებობდეს თვითმმართველობისა და ზოგადად ქვეყნის განვითარებისთვის არის მრავალპარტიული პარლამენტი, სადაც მოხდება ვერტიკალური და ჰორიზონტალური მოდელის მქონე პარტიების დაბალანსება, რაც სახელმწიფოშიც განაპირობებს სტაბილურობას და შესაძლო რეფორმირებას თვითმმართველობის მოდელის.

დასკვნა

ქართული თვითმმართველობის სისტემა შეიძლება ითქვას, რომ პოლიტიკურ ნებაზე იყო დამყარებული და დღემდე ამგვარად არის. საზოგადოება ჯერ კიდევ პირველი რესპუბლიკის დროს და შემდეგ, დამოუკიდებლობის აღდგენის პეროდშიც ითხოვდა ფართო უფლებების ქონას რეიონებში, თუმცა პოლიტიკური პარტიები გადამწყვეტ როლს თამაშობდნენ მათ ჩასახვაში, ფორმირებაში თუ რეფორმირებაში. პარტიული შეხედულებები გადამწყვეტი იყო და დღემდე ასეა ამ სისტემის მიმართებაში საზოგადოების აქტიური მოთხოვნების თუ შეხედულებების მიუხედავად.

უახლოესი წარსულის გამოცდილება ცხადოფს, რომ ძლიერი პოლიტიკური ცენტრი, ბერკეტების დახარებით აკონტროლებს რეგიონებს, რადგან მმართველი პარტიის წარმომადგენლობა მაღალია თვითმმართველ ერთეულებში და გადაწყვეტილებების მიღება ხორციელდება არჩეული საკრებულოებისა და გამგებლების მიერ თუმცა ცენტრის მიერ დადგენილი მიმართულებების მიხედვით.

დღეს მიმდინარე დეცენტრალიზაციის პროცესები იმედის მომცემი ნაკლებად არის იმ შეხედულებების გათვალისწინებით, რაც „ქართული ოცნების“ გუნდში არსებობს. მმართველი პარტია ერთი ხელით ქმნის ძლიერ თვითმმართველობას, ხოლო მეორეთი ანადგურებს მის საწყისს. ამგვარი ქმედებებით ხასიათდება დეცენტრალიზაციის ტრადიცია საქართველოში, მუდმივი ჭიდილი პროგრესსა და წარსულის მახინჯ სისტემას შორის.

დღეს-დღეობით წარმოდგენილი პოლიტიკური გაერთიანებები ღიად უჭერენ მხარს ფართო თვითმმართველობას და მათი პოლიტიკური შეხედულებების ქვაკუთხედს ეს სისტემა შეადგენს, რაც რათქაუნდა იმედის მომცემია, თუმცა კვლავ წარსულს, რომ მიუბრუნდეთ დავინახავთ, რომ ადრეც ყოფილა ხმამაღალი განცხადებები, თუმცა საქმის კუთხით ბევრი არ განხორციელებულა.

პარტიული პოლიტიკა დამყარებულია რათქაუნდა სრულ გამარჯვებაზე მთელს ქვეყანაში, რომ ხელშეუშლელად განახორციელოს დასახული გეგმები, თუმცა საჭიროა ჯანსაღი და მძლავრი ოპოზიციური ფრთა, რომელიც იქნება მარეგულირებელი მიმდინარე

პროცესების. მმართველ გუნდსა და მისდამი ოპოზიციურად განწობილ, თუმცა სახელმწიფოებრივად მოაზროვნე ნაწილს შორის ურთიერთთანამშრომლობა შექმნის განვითარებულ საზოგადოებას. ამ პროცესში თვითმმართველობას მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია და საჭიროა რეგიონალურ ცენტრებში წარმოდგენილი იყოს მმართველი და ოპოზიციური პარტიები, რომლებიც ითანმშრომლებენ და საერთო ძალისხმევით გააძლიერებენ თვითმმართველობის სისტემას.

სამწუხაროდ უნდა ითქვას, რომ ამგვარი მდგომარეობა ჯერ არაა წარმოდგენილი, რადგან რეგიონალურ ცენტრებში, საკრებულოებში უმრავლესობა არის მმართველი გუნდის მხარეს და ოპოზიციური ფლანგები სუსტი და აქედან გამომდინარე უშედეგოა. კვლავ მიმდინარეობს თვითმმართველი ერთეულების კონტროლი ცენტრის მიერ, რაც არ აძლევს რეგიონს განვითარდეს მისი მოთხოვნებისა და სურვილების მიხედვით.

პარტიული პერსპექტივა რთული შესაფასებელია, რადგან მაინც არის დიდი ცდუნება სრული კონტროლის დამყარების, „ქართული ოცნება“, რომელიც მოვიდა ხელისუფლებაში თვითმმართველობის გაძლიერების დიდი გეგმებით და დაიწყო კიდევ მისი განხორციელება, დღეს ის გავს „მოქალაქეთა კავშირსა“ და „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობას“, რადგან ახორციელებს მისივე რეფორმირებული სისტემის ნგრევას და კვლავ ცენტრალიზებული სისტემის გაძლიერებას. ეს ფაქტორი ძალიან სამწუხარო ფაქტზე მეტყველებს, რომ ქართული პოლიტიკური გარემო კვლავ არ არის მზად თავისუფალი მმართველობის სტილისთვის და ის ისევ განიცდის ნოსტალგიას წარსულის მახინჯი სისტემისადმი, რომელიც აგებული იყო აბსოლიტურ ძალაუფლებაზე და არა მის თანაზოარობასა და გადანაწილებაზე.

ის როლი, რომელსაც თამაშობდა და დღესაც თამაშობს პოლიტიკური პარტიები თვითმმართველობის ფორმირებისთვის არის ძალიან დიდი. პირველი რესპუბლიკის დროს სოციალ-დემოკრატიებისეული ხედვა იყო გადამწყვეტი ამ სისტემის ჩამოყალიბებისა და განვითარებისთვის, თუმცა პარლამენტში წარმოდგენილ სხვა პოლიტიკური გაერთიანებებიც ძალიან დიდი როლს თამაშობდნენ მის ფორმირებასა და დახვეწაში, რაც იმდროინდელი პარტიების თანამშრომლობაზე და გუნდურობაზე მეტყველებს საერთო

სახელმწიფოებრივი საქმის წარმოებისას, ამით იყო პირველი რესპუბლიკა გამორჩეული თუნდაც არსებობის მცირე დროის მიუხედავად.

საბჭოთა სისტემამ დაამხინჯა, შეცვალა და გადააგვარა თვითმმართველობა და ის ცენტრზალური ხელისუფლების რეგიალურ სამართავ ერთეულებად წარმოადგინა, რითაც საფუძველშივე გადააგვარა წარმომადგენლობითობის სისტემა, რომელიც თვითმმართველობის საფუძველია. ამ დამახინჯებამ კი შედეგი საზოგადოების შეხედულებებში და წარმოდგენებში პოვა ასახვა და საბჭოთა კავშირის ნგრევის შემდეგ დამოუკიდებელი საქართველოს მოქალაქეები უნდობლურად იყვნენ განწყობილები ამ სისტემის მიმართ, რასაც თავის მხრივ მმართველი პარტიის ქმედებებიც განაპირობებდა.

დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ ყველა მმართველმა პარტიამ („მოქალაქეთა კავშირი, „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“, „ქართული ოცნება“) ერთპიროვნულად მხოლოდ საკუთარი შეხედულებებისამებრ შეიტანა ცვლილებები თვითმმართველობის სისტემაში, რაც განაპირობებდა ამა თუ იმ მმართველი პარტიის აბსოლიტურ კონტროლსა და წარმომადგენლობას თვითმმართველ ერთეულებში, რითაც პრაქტიკაში ნებით თუ უნებლიედ საბჭოთა მმართველობის სისტემა გრძელდებოდა და ასეა სამწუხაროდ ეს მდგომარეობა დღესაც.

პერსპექტივაში თვითმმართველობის განვითარება რთული საქმეა, რადგან საფუძველი ძალიან მახინჯი და ცენტრალიზებულია, რის გამოსწორებასაც სჭირდება დრო, სახსრები და რაცმთავარია საზოგადოების განვითარება. თუმცა თანამედრობეობაში პოლიტიკური პარტიები ხედავენ საზოგადოების განვითარებას და ისინი ხვდებიან, რომ თვითმმართველობის რეალური რეფორმისა და მისი გაძლიერების გარეშე საზოგადოება მისი მხარდამჭერი არ იქნება, ეს კი ის კატალიზატორია, რაც ამ სისტემის განვითარებასა და მეტი უფლებების მინიჭების შესაძლებლობას შექმნის რეგიონალური ცენტრებისთვის. სწორედ საზოგადოება უნდა გახდეს მაპროვოცირებელი, რომელიც გახდის შესაძლებელს შეიქმნას რეალური თვითმმართველობის სისტემა. აქედან გამომდინარე ვთვლი, რომ მოქალაქეებმა უნდა გაითავისონ მათი უფლებები, შესაძლებლობები და ზეგავლენა

მოახდინონ პოლიტიკურ პარტიებზე, რომლებიც წარმართავენ მთლიანობაში ქვეყნის და მათ შორის ადგილობრივი თვითმმართველობის მუშაობას.

გამოყენებული ლიტერატურა

- 1) საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია თავი I. 1. (1921). p. 37.
- 2) საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია თავი I. 1. (1921 წელი). p. 37.
- 3) საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია თავი X. 102-103. (1921). p. 52.
- 4) "საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული". (1990). თბილისი.
- 5) Albertini , J. B. (1997). *La déconcentration*.
- 6) <http://www.isfed.ge/main/1064/geo/>. (2016, ივნისი 16). Retrieved from სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება.
- 7) Добрынин , Н. М. (2010). *Государственное управление: Теория и практика*. Новосибирск.
- 8) ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014. (2015). თბილისი.
- 9) ბელოკონსკი , ი. (1905). "ერობა და თვითმმართველობა". ტფილისი.
- 10) ბენდიანიშვილი, ა. (2008). თვითმმართველობის ორგანოთა ადგილი საქართველოს პირველი რესპუბლიკის სახელმწიფოებრივ სტრუქტურაში. In *საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა: სახელმწიფოებრივი აღმშენებლობის გამოცდილება: პოლიტოლოგიის ინსტიტუტი* (p. 4). თბილისი.
- 11) გურული, ვ. (2008). "მესამე დასისი" პროგრამა (2) (1892-1893 წლებში). In *საქართველოს პოლიტიკური პარტიების პროგრამები 1906-1921 კრებული II* (p. 28). თბილისი.
- 12) გურული, ვ. (2008). საქართველოს სოციალ-დემოკრატიული მუშათა პარტია ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი მშენებლობის სათავეებთან (1918წ.). In *საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა: სახელმწიფოებრივი აღმშენებლობის გამოცდილება* (p. 55). თბილისი.
- 13) დროებითი დებულება საქართველოს რესპუბლიკის მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების შესახებ. (1995, სექტემბერი 16). *საქართველოს რესპუბლიკა*, p. 3.
- 14) ერობა და ქალაქი. (1919-1920). p. 12.
- 15) კანდელაკი, კ., ლოსაბერიძე, დ., მელაშვილი, ი., & შერგელაშვილი, თ. (2012). *საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის განვრცობილი კონცეფცია*. თბილისი.
- 16) ლოსაბერიძე, დ., კანდელაკი , კ., აბულაძე, მ., & კონჯარია, ო. (2016). *ადგილობრივი თვითმმართველობა*. თბილისი.
- 17) მაცაბერიძე, მ. (2014). საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა. ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის საკითხი. თემა 8. *საქართველოს პოლიტიკური სისტემა სალექციო კურსი*, p. 10.

- 18) მაცაბერიძე, მ. (2014). საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა. ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის საკითხი. თემა 8. *საქართველოს პოლიტიკური სისტემა სალექციო კურსი*, p. 11.
- 19) (1917). *რუსეთის სოციალ-დემოკრატიული მუშათა პარტიის პროგრამა*.
- 20) საარჩევნო ბლოკი "ზიძინა ივანიშვილი-ქართული ოცნება" საარჩევნო პროგრამა. (2012). *ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა და თვითმმართველობა*, p. 15.
- 21) საარჩევნო ბლოკის "მრგვალი მაგიდა-თავისუფალი საქართველო" პოლიტიკური და ეკონომიკური პლატფორმა. (1990, ოქტომბერი 19). *კომუნისტი*, p. 2.
- 22) საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის მოდელი. (2003). *საქართველოს ბლოკი "ახალი საქართველოსთვის" პოლიტიკური პროგრამა*.
- 23) საქართველოს ეროვნულ-დემოკრატიული პარტია. პროგრამა (1917 წელი) ა. საქართველოს პოლიტიკური ავტონომია. (2008). In ს. პ. 1906-1921. თბილისი.
- 24) საქართველოს კონსტიტუცია თავი I. 4. (1995). p. 1.
- 25) საქართველოს კონსტიტუცია თავი VII მუხლი 101 (1). (1995). p. 42.
- 26) საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის კონსტიტუცია (ძირითადი კანონი) თავი I მუხლი 9. (1978). p. 5.
- 27) საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის კონსტიტუცია (ძირითადი კანონი) თავი II მუხლი 19. (1937). pp. 14-15.
- 28) საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის კონსტიტუცია (ძირითადი კანონი) თავი VIII მუხლი 85. (1937). p. 38.
- 29) საქართველოს სოციალისტურ საბჭოთა რესპუბლიკის კონსტიტუცია თავი I. 1. (1922). p. 3.
- 30) საქართველოს სოციალისტურ საბჭოთა რესპუბლიკის კონსტიტუცია თავი V. 17-18. (1922).
- 31) საქართველოს სოციალისტურ საბჭოთა რესპუბლიკის კონსტიტუცია თავი XIII. 67-68. (1922). p. 18.
- 32) საქართველოს სოციალისტურ საბჭოთა რესპუბლიკის კონსტიტუცია თავი XV 79 (ა). (1922). p. 20.
- 33) საქართველოს სოციალისტური საბჭოთა რესპუბლიკის კონსტიტუცია თავი I (1). (1927). p. 3.
- 34) საქართველოს სოციალისტური საბჭოთა რესპუბლიკის კონსტიტუცია თავი III (55-60). (1927). pp. 23-25.
- 35) შველიძე, დ. (2008). საქართველოს სოციალისტ-ფედერალისტთა პარტია. In *საქართველოს პოლიტიკური პარტიების პროგრამები 1906-1921 კრებული II* (p. 10). თბილისი.
- 36) შველიძე, დ. (2008). სოციალისტ-რევოლუციონერთა (ესერების) პარტია. In *საქართველოს პოლიტიკური პარტიების პროგრამები 1906-1921 კრებული II* (p. 25). თბილისი.

- 37) შველიძე, დ. (2015). "ადგილობრივი თვითმმართველობა და ქართველი საზოგადოება XIX-ის დასასრული XX-ის დასაწყისი". თბილისი.
- 38) ჭკადუა, მ. (2014, მაისი 21). <http://www.transparency.ge/ge/blog/ras-pikroben-mokalakeebi-adgilobrivi-tvitmmartvelobis-organoebis-mushaobaze>. Retrieved from საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო.
- 39) ხარაძე, კ. (2003). *საქართველოს ისტორიული გეოგრაფია*. თბილისი.
- 40) ხმალაძე, ვ. (1997). *ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში: წარსული, თანამედროვეობა, ტენდენცია*. თბილისი.
- 41) ხმალაძე, ვ. (2017, 06 30). ინტერვიუ ადგილობრივ თვითმმართველობის თემაზე. (ბ. გაჩეჩილაძე, Interviewer)
- 42) ხმალაძე, ვ. (2017, 06 30). ინტერვიუ ადგილობრივ თვითმმართველობის თემაზე. (ბ. გაჩეჩილაძე, Interviewer)
- 43) ჯონსი, ს. (2016, დეკემბერი 03). თვითმმართველობის წარსული გამოცდილება. (ბ. გაჩეჩილაძე, Interviewer)

Ivane Javakhishvili Tbilisi State University

Beka Gachechiladze

Self-governance in Georgia: past experience and modernity

Faculty of Social and Political Sciences

Thesis is done to gain Master's degree in Political Science

Under the Supervisor: Zviad Abashidze

Associate professor

Tbilisi

2017