

განმარტებითი ბარათი
„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“
საქართველოს ორგანული კანონის პროექტზე

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ წროის ქარტიის რატოფიცირებამ და საქართველოში ბოლო პერიოდში განვითარებულმა მოვლენებმა შექმნეს ადგილობრივი თვითმმართველობის სრულფასოვანი ინსტიტუტის ჩამოყალიბების პოლიტიკური და სამართლებრივი გარემო, რომელმაც თავის ასახვა უნდა ქათვის „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის პროექტში. ამ კანონის მიღებით უნდა შეიცვალოს დღეს მოქმედი ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“, რომელიც ერთდროულად არეგულირებდა როგორც თვითმმართველობის, ისე მმართველობის ორგანოთა უფლებამოსილებებს.

თანამედროვე, წროებული ქარტიის შესატყვისი სტანდარტის თვითმმართველობის ჩამოსაყალიბებლად „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონით გადასაწყვეტია მთელი რიგი ურთიფოდაკავშირებული საკითხები, რომელმაც სახელმწიფო ხევერნიტეტის შეუღახავად უნდა უზრუნველყოს თვითმმართველობის დამოუკიდებელი ფუნქციონირება.

თვითმმართველობის ფუნქციონირების რეა წლიანი გამოცდილების ანალიზით შეიძლება გამოიყოს ოთხი უმნიშვნელოვანესი საკითხი, რომლებიც ქწიან „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის პროექტის კონცეპტუალურ ჩარჩოს ეს საკითხებია:

1. თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლების განსაზღვრის საკითხი
2. საკრებულოს არჩევის სისტემის საკითხი
3. საკრებულოსა და გამგეობის ურთიერთმმართველობის; თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელის – მერის არჩევისა და გამგეობის ფორმირების საკითხი
4. თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე კონტროლის უზრუნველყოფის საკითხი

1. თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლების განსაზღვრის საკითხი

ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის განვითარებისათვის ერთ-ერთი ცენტრალური მნიშვნელობა ქნიტება თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლების განსაზღვრას.

მოქმედი ორგანული კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიულ საფუძვლებად განსაზღვრულია სოფელი, თემა, დაბა და ქალაქი, ზოლი ადგილობრივი მმართველობის ტერიტორიულ საფუძვლად რაიონი. ადგილობრივი მმართველობის თვითმმართველობით შეცვლიდან გამომდინარე, საჭიროა ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლები იმეკარად განისაზღვროს, რომ მაქსიმალურად უზრუნველყოფილი იქნას:

ა) ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების რეალური დამოუკიდებლობა ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტისას;

ბ) ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ ადგილობრივ საზოგადოებრივ მოქმახურებათა განხორციელება ადგილობრივი რესურსებით.

თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლების განსაზღვრავად განიხილებოდა შემდეგი ვარიანტები:

ა) არსებული დყოფის შენაჩუნება და ორდინიანი თვითმმართველობის შემოღება;

ბ) რაიონული დონის გაეკქება და თვითმმართველობის დონედ არსებული ქვედა დონის დადგენა ამ მისი კოდე უფრო დანაწევრება (თემების დაშლა დასახლებებად. 4 500-მდე თვითმმართველი ერთეულის შემოღება);

გ) თვითმმართველი ერთეულების ხელოვნური (რეალურად კოლუნტარისტული) გამზიხელება 300-მდე თვითმმართველ ერთეულად;

დ) თვითმმართველობის დონედ რაიონის და ამ ქალაქების განსაზღვრა, რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში, მათი ბუნებრივი გადაჯგუფების შესაბლებლობით, როგორც არჩევნების ჩატარებამდე, ისე არჩევნების შემდეგ.

თვითმმართველ ერთეულში შემავალი დასახლებების მართვის თვალსაზრისით განიხილება ორი ვარიანტი:

- 1) დასახლებაში მოსახლეობის მიერ მამასახლისის არჩევა

2) მამასახლისის დანიშვნა მერის მიერ.

უპირველესად უნდა აღინიშნოს, რომ ორივე შესაძლო ვარიანტის შემთხვევაში მამასახლისის ფუნქცია იქნება ინტერპერი - ადგილზე გადაწყვეტილების დასახლების მცხოვრებთა ყოველდღიური, საყოფაცხოვრებო მნიშვნელობის საკითხები. ეს უფლებამოსილება მათ ექნებათ დელეგირებული თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს მიერ. შესაბამისად მამასახლისებს შეიძლება გააჩნდეთ ურამანთისგან განსხვავებული უფლებამოსილებები გამოძიანარე დასახლების სპეციფიკური ინტერესებიდან. ამდენად, პრაქტიკულად მამასახლისი წარმოადგენს ადგილობრივ მოხელეს, რომელიც მოქმედებს თვითმმართველობის ორგანოს რწმუნებით (მამასახლისი შეიძლება ეწოდოს თვითმმართველობის რწმუნებულად). შესაბამისად მისი არჩევა, მიუხედავად ამ ფორმის დემოკრატიულობისა, არ იქნება მიზანშეწონილი, რადგან არჩევის შემთხვევაში იგი ხდება არა თვითმმართველობის რწმუნებული, არამედ დასახლების ხელმძღვანელი, რაც საქმის საზიაროდ საუფიქვლს დაუღებს არაუანსად კონფლიქტს დასახლებსა და თვითმმართველ ერთეულს შორის.

რაც შეეხება მცირე დასახლებების ინტერესების დაცვას თვითმმართველობის ორგანოებში მათი წარმომადგენლის შვეჯანის პრობლემას, იგი უშუალოდ დაკავშირებულია საკრებულოს არჩევის სისტემის საკითხთან.

2. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოთა არჩევნების სისტემის საკითხი

საკრებულების არჩევნებისას საქართველოში გამოყენებული იქნა როგორც მაჟორიტარული, ისე პროპორციული სისტემები. კერძოდ, 1998 წელს ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნები იმ ერთეულებში სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 2000 ნაცლები იყო ჩატარდა მაჟორიტარული, ხოლო 2000-ზე ხვეით - პროპორციული წესით. 2002 წელს კი არჩევნები ჩატარდა მაჟორიტარული სისტემით (ვარდა ქ. თბილისისა, რომელიც არჩეული იქნა პროპორციული წესით), ხოლო რაიონის საკრებულო შეიქმნა ასოცირებული წესით (მასში თანამდებობრივად შევიდნენ რაიონში შემავალ თვითმმართველ ერთეულთა საკრებულოების თავმჯდომარეები).

ერთი მხრივ, თითქმის მაჟორიტარული არჩევნები უფრო მიზანშეწონილი უნდა იყოს თვითმმართველობისთვის, რადგან:

- ა) საკრებულოს წევრობის კანდიდატები არ არიან ანონიმური ამომრჩევლისათვის
- ბ) ასეთი წესით არჩეული საკრებულო ნაკლებად პოლიტიზირებულია;

გ) საკრებულოს წევრი საკრებულოში წარმოადგენს კონკრეტულ დასახლებს, დასახლების ნაწილს ან დასახლებათა ჯგუფს, რითაც მოსახლეობის ჯგუფისთვის ცნობილია კონკრეტულად ვინ არის მისი წარმომადგენელი საკრებულოში.

მაგრამ ეს არის მხოლოდ ფორმალური დასკვნა. განვლილი პერიოდი და მიღებული გამოცდილება იძლევა სრულიად საპირისპირო დასკვნის გაკეთების საშუალებას. კერძოდ, როგორც სხვადასხვა ორგანიზაციების მიერ ჩატარებული გამოკითხვა ადასტურებს, მიუხედავად მაჟორიტარული არჩევნებისა, მოსახლეობის 70%-80% უცნობია საკრებულოში მისი წარმომადგენელი ხოლო ე.წ. „ამოუკიდებელი კანდიდატები“ ხშირ შემთხვევაში უფრო მეტად პოლიტიზირებული აღმოჩნდნენ (ასრულებენ ხან ერთ, ხან მეორე პოლიტიკურ ძალთა შეკვეთას) ვიდრე პარტიული სიით გასულემა.

თვითმმართველობის ტერიტორიულ საფუძვლად რაიონული დონის განსაზღვრისას, საკრებულოს არჩევის წესის შეყვანების დროს აუცილებლად გასათვალისწინებელია თვითმმართველ ერთეულში შემავალი დასახლებების ინტერესების საკრებულოში ასახვის საკითხი. დასახლებების უკიდურესად არათანაბარზომადობა პრაქტიკულად გამოიყვანს მაჟორიტარული წესით არჩევნებისას ობიექტური კრიტერიუმის შესაძლებლობას (მოსახლეობის რაოდენობის გათვალისწინებით ყოველი დასახლებიდან საკრებულოში მიხედვს ერთი წევრი მაინც). ამ საკითხის გადასწვეტად გათვალისწინებული უნდა იქნეს მსოფლიოს იმ ქვეყნების გამოცდილება, რომლებმაც ჩატარეს ანალოგიური სახის რეფორმა, მაახდინეს თვითმმართველ ერთეულთა გამსხვილება. ამ ქვეყნებმა წარმომადგენლობით ორგანოში მცირე დასახლებათა ინტერესების დაცვის საკითხი გადაწყვიტეს სწორედ პროპორციული არჩევნებით, რადგან პროპორციული არჩევნებისას თითოეული არჩეული პირი წარმოადგენს არა კონკრეტულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულს, არამედ იგი არის მილიანად თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენელი და ამდენად ეკუთვნის წარმომადგენლის ყველაზე მცირე დასახლების ინტერესებიც

კ. ამედროულად მიზანშეწონილია გამოვებულ იქნეს მაგ. ივედეთის გამოცდილება, როცა წარმომადგენლობით ორგანოსთან იქმნება სპეციალური საკონსულტაციო საბჭოები, მათ შორის დასახლებების საბჭო (თითო წარმომადგენელი ყოველი დასახლებიდან). ეს საბჭო წინასწარ განიხილავს და შეიმუშავებს რეკომენდაციებს წარმომადგენლობითი ორგანოს იმ გადაწყვეტილებათა პროექტებზე, რომლებიც შეეხება დასახლების ინტერესებს (მაგ. ადგილობრივი ბიუჯეტი, ადმინისტრაციული საზღვრების ცვლილება, დახმარების გაწევა ამა თუ იმ დასახლებსათვის და ა.შ.).

ამდენად, მიზანშეწონილია ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები ჩატარდეს პროპორციული სისტემით და ამედროულად ორგანული კანონით გათვალისწინებული იქნეს საკრებულოსთან საკონსულტაციო საბჭოების შექმნა (დასახლებათა საბჭო, ეთნიკურ უმცირესობათა საბჭო, ლტოლვილთა საბჭო).

3. საკრებულოსა და გამგეობის ურთიერთმიმართების; თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელის – მერის არჩევისა და გამგეობის ფორმირების საკითხი

თვითმმართველობის ინსტიტუციითა სწორი აგება და ურთიერთმიმართების განსაზღვრა არის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ინსტიტუციონალური საკითხი, რომელზედაც მნიშვნელოვანწილად დამოკიდებული თვითმმართველობის ორგანოთა ეფექტური ფუნქციონირება.

დღეს მოქმედ თვითმმართველობისათვის პრობლემურად რჩება წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოთა ურთიერთობის საკითხი. არსებული ორგანული კანონით მოქმედებს თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოთა შემდეგი მოდელი:

1) სოფელი, დაბა, თემი – გამგებელს ირჩევს საკრებულო თავის შემადგენლობიდან. გამგებელი საკრებულოსთან შეთანხმებით ქმნის გამგეობას (ნიშნავს და ათავისუფლებს გამგეობის წევრებს – გამგებლის პირველ მოადგილესა და მოადგილეს, ადგილობრივი სამსახურის უფროსებსა და აპარატის უფროსს). გამგებლის გათავისუფლება ან გადადგომა იწვევს გამგეობის სრული შემადგენლობით გადადგომას.

2) ქალაქებში, სადაც 5 000-ზე მეტი ამომრჩეველია გამგებელს (მერს) ირჩევს მოსახლეობა პირდაპირი კენჭისყრით. გამგებელი (მერი) საკრებულოსთან შეთანხმებით ქმნის გამგეობას (მთავრობას) (ნიშნავს და ათავისუფლებს გამგეობის (მთავრობის) წევრებს – გამგებლის (მერის) პირველ მოადგილესა და მოადგილეს, ადგილობრივი სამსახურის უფროსებსა და აპარატის უფროსს). გამგებლის (მერის) გათავისუფლება ან გადადგომა იწვევს გამგეობის (მთავრობის) სრული შემადგენლობით გადადგომას.

პირველ მოდელში გამგებელი იმედროულად არის საკრებულოს თავმჯდომარე. ამ მოდელის დადებითი თუ უარყოფითი მხარეების შეფასება რთულია, რადგან ფინანსური თუ მატერიალური ბაზის არ არსებობის გამო ამ დონეზე როგორც საკრებულოს, ისე გამგეობის ფუნქციონირება ატარებს ფორმალურ ხასიათს, ხოლო გამგებელი რეალურად არის რაიონის გამგებლის დეაღლებათა შემსრულებელი.

რაც შეეხება მეორე მოდელს, აქ მიუხედავად იმისა, რომ არც ქალაქებს გააჩნიათ დამოუკიდებელი და საკმარისი მატერიალურ-ფინანსური ბაზა, გარკვეული შეფასების გაცეობა მაინც შესაძლებელია. ამ მოდელში ხდება წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ურთიერთგამოჯენა. საკრებულო თავის შემადგენლობიდან ირჩევს საკრებულოს თავმჯდომარეს და ქმნის საკრებულოს კომისიებს, ხოლო გამგებელი (მერი) ირჩევს მოსახლეობის მერს. ეს არის ე.წ. „ძლიერი საკრებულო – ძლიერი მერის“ მოდელი. რეალურად კი არის სუსტი საკრებულო და უკონტროლო მერი.

1998 წლიდან დღემდე არსებული გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ თვითმმართველობის ინსტიტუციებში ერთ-ერთი ყველაზე სუსტი რგოლია საკრებულო, მაშინ როცა თვითმმართველობის სიბლიერე სწორედ წარმომადგენლობით ორგანოზეა დამოკიდებული. საკრებულოთა სისუსტე განპირობებულია როგორც საბჭოური მემკვიდრეობით - ადგილობრივ დონეზე წარმომადგენლობითი ორგანოს ტრადიციის არ არსებობით (შედეგად საკრებულოს წევრთა უმრავლესობისთვის დღემდე უცნობია მისი, როგორც საკრებულოს წევრის უფლება-მოვალეობანი), ისე სახელმწიფო ხელისუფლების უნდობლობით წარმომადგენლობითი ორგანოების მიმართ. ამედროულად საკრებულოთა სისუსტეს განპირობებს თვითმმართველობის ორგანოთა არასწორი ინსტიტუციონალური აგებულება.

აღმასრულებელ ორგანოთა ფორმირება დაეწემა „კუნდურ“ პრინციპს. გამგებელი (მერი) ქმნის „თავის“ გუნდს და ერთპიროვნულად პასუხისმგებელია მის მუშაობაზე. ასეთმა „კუნდურმა“ პრინციპმა ადგილობრივ დონეზე მიიღო კლანური (კორუფციური, ხოლო ცალკეულ შემთხვევებში კრიმინალური) ხასიათი. შესაბამისად არაორგანიზებული და გამოცდილების არმქონე საკრებულო უძლური აღმოჩნდა რაიმე სახის კონტროლი განხორციელებინა ფორმალურად მის წინაშე ანგარიშგაღებულ ორგანოსადმი. ხშირ შემთხვევაში საკრებულოსა და საკრებულოს წევრებისათვის უცნობი რჩება გამგებლის საქმიანობა და მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები. „კუნდურმა“ პრინციპმა ასევე ფორმალურ დონეზე დაიფანა გამგებლის (მთავრობის), როგორც კოლექტიური ორგანოს როლი. კანონის თანახმად გამგეობა (მთავრობა) არის კოლექტიური ორგანო, რომელიც კენჭისყრით იღებულობს გადაწყვეტილებებს მის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებზე. გამოძინარე იქნა, რომ გამგეობა (მთავრობა) წარმოადგენს „კუნდს“, რომელსაც ქმნის გამგებელი (მერი). გამგეობის (მთავრობის) სხდომა ფორმალურ ხასიათს ატარებს და გადაწყვეტილება მიიღება არა კენჭის ყრის (რაც პრაქტიკულად არ ტარდება) არამედ გამგებლის (მერის) ერთპიროვნული გადაწყვეტილებით.

ამდენად, როგორც სოფლისა და თემის, ისე ქალაქის დონეზე თვითმმართველობის ინსტიტუცია, პრაქტიკულად ერთი პიროვნებით – გამგებლით (მერით) შემოიფარგლება. ახალი ორგანული კანონის პროექტის შედგენის ერთ-ერთი უმთავრესი მიზანი და ნოეკაცა სწორედ ინსტიტუციონალურ ცვლილებებში მდგომარეობს. ამ ცვლილებების მიზანია საკრებულოს რეალური უფლებამოსილების გაზრდა და მისი როლის ამაღლება აღმასრულებელ პროცესში. უარი უნდა ითქვას აღმასრულებელი ორგანოს აგების „კუნდურ“ პრინციპზე და უნდა ჩამოყალიბდეს საქმიანობაზე პერსონალური პასუხისმგებლობის სამართლებრივი საფუძვლება. ხელისუფლების შტოების გამოქვამ ადგილობრივ დონეზე გამოიწვია წარმომადგენლობითი ორგანოს დაკნინება. აღსანიშნავია, რომ საზღვარგარეთის ბევრ ქვეყანაში (განსაკუთრებით სკანდინავიის ქვეყნებში) ადგილობრივ დონეზე არ გვხვდება ხელისუფლების ანგარიშ გამოქვამ. თვითმმართველობის განხორციელებაში წამყვან როლს ასრულებს წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ამ ქვეყნებში ითავსებს აღმასრულებელი ორგანოს ფუნქციებსაც. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ვეროპის ქარტიის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი პირდაპირ მიუთითებს წარმომადგენლობითი ორგანოს წამყვან როლზე ქარტიის მიხედვით თვითმმართველობა ხორციელდება წარმომადგენლობითი ორგანოს მეშვეობით, რომელსაც შეიძლება შეადგეს მისადმი ანგარიშგაღებულ აღმასრულებელი ორგანო. ამდენად ქარტია მიუთითებს არა „ურთიერთშეკავებისა და განონანსწორების“ მექანიზმზე, არამედ მითითებაა შტოებს შორის ბალანსის დარღვევაზე წარმომადგენლობითი ორგანოს სასარგებლოდ. ბალანსის ანგარიშ დარღვევის საჭიროება განსაკუთრებით თვალშისაცემია საქართველოს თვითმმართველობის მაგალითზე. თუ არ მოხდა საკრებულოს როლის გაზრდა არა მხოლოდ უფლებამოსილების, არამედ ორგანიზაციული აღსრულების კუთხითაც, ყოველთვის შეიქნება აღმასრულებელი ორგანოს შრიდან მისი იგნორირების შესაძლებლობა. წარმომადგენლობითი ორგანო მაქსიმალურად უნდა იქნეს ჩართული აღსრულების პროცესში. ეს იქნება როგორც აღსრულების პროცესის გამჭვირვალობის, ისე აღსრულების პროცესზე კონტროლისა და ზემოქმედების გარანტია. წარმომადგენლობითი ორგანოს უშუალო ჩართვა აღსრულების პროცესში შესაძლებელი გახდება თუ თვითმმართველობის აღმასრულებელ ძირითად კოლექტიურ ორგანოში სრულყოფილებიან წევრების სტატუსით შევანიღნი იქნებიან საკრებულოს წარმომადგენლები. ეს არა მხოლოდ გაზრდის საკრებულოს როლს, არამედ გაზრდის მის პასუხისმგებლობასაც. საკრებულო აღარ იქნება პროცესებისაგან ჩამოშორებული ფსევდორგანო, რომელსაც არაფერი ეკითხება. ასეთ დროს წარმომადგენლობითი ორგანოს ეწება რეალური და ფუნქციური მექანიზმი არა მხოლოდ განსაზღვროს, არამედ შეაჯღენა მთავრის და წარმართის ადგილობრივი სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკის განხორციელება.

წარმომადგენლობითი ორგანოს აღმასრულებელ ორგანოზე შეაჯღენის უმნიშვნელოვანესი საკითხია საკრებულოს მიერ თავის შემადგენლობიდან მერის არჩევა. თუკი მერი არჩევა უშუალოდ მოსახლეობის მიერ მოუხდაეად კოლექტიური აღმასრულებელი ორგანოს ფორმირების წესისა, იგი დარჩება საკრებულოს კონტროლს გარეთ, დარღვევა თვითმმართველობის ერთიანობა, თავიდან ვერ იქნება აცილებული კონფლიქტი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ შტოებს შორის. რისი არა ერთი მაგალითი გვაქვს 2002 წელს არჩეული ქალაქების საკრებულოებისა და გამგებლების (მერების) ურთიერთობის სახით.

ზემო აღნიშნულიდან გამომდინარე „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის პროექტით შემოთავაზებულია აღმასრულებელი ორგანოს ფორმირების შემდეგი ფორმა. გამგეობა შედგება მერის, მისი მოადგილის და საკრებულოს კომისიათა თავმჯდომარეებისაგან. ყველა ამ პირს ირჩევს საკრებულო თავის შემადგენლობიდან. ასეთ შემთხვევაში აზრს კარგავს საკრებულოს მერ საკრებულოს თავმჯდომარისა და საკრებულოს მდივნის ცალკე არჩევა. მერი ასრულებს საკრებულოს თავმჯდომარის მოვალეობებს, ხოლო მისი მოადგილე ასრულებს საკრებულოს მდივნის ფუნქციებს.

რაც შეეხება ადგილობრივ სამსახურებსა და ასარატს. დღეს მოქმედი კანონით ეს საკითხი არც თუ ნათლად არის გადაწყვეტილი. ზოგან ადგილობრივი სამსახურები ვატანილია ასარატიდან და გამგებლის თუ მისი მოადგილეების კურაციის ქვეშ იმყოფებიან. ასეთ შემთხვევაში ასარატი ასრულებს მხოლოდ კანცელარია-სამდივნოს ფუნქციებს. ზოგან ადგილობრივი სამსახურები წარმოდგენილია როგორც ასარატის სტრუქტურული ერთეულები. ასეთი ქაოსის თავიდან ასაცილებლად ორგანული კანონის პროექტით შემოტანილია თვითმმართველობის ადმინისტრაციის ინსტიტუტი, რომელშიც თავს იყრის აღმასრულებელი ორგანოს ყველა სამსახური. ადმინისტრაციის სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელები ინიშნებიან გამგეობის მერ და არიან მათ წინაშე ანგარიშვალდებული. თვითმმართველობის ინსტიტუციების აგების ასეთი მარტივი სქემა, საშუალებას იძლევა არა მხოლოდ ნათლად წარმოინდგეს თითოეული ორგანოს ფუნქცია, არამედ უზრუნველყოფილი იქნეს წარმომადგენლობითი ორგანოს წამყვანი როლი.

თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს ფორმირების საკითხის ამგვარი გადაწყვეტა გამომდინარეობს საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის მოთხოვნიდან, რომლის მიხედვით „ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელთა თანამდებობა არჩევითია“. ამ მოთხოვნიდან გამომდინარე შეუძლებელი იქნება აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელის, როგორც მენეჯერის ინსტიტუტის კლასიკური ფორმით შემოღება. ამ მიზეზით კი ხდება ერთ მხრივ კონსტიტუციის მოთხოვნის დაცვა (აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელის არჩევითობა), ხოლო მეორე მხრივ ადმინისტრაციის ფორმირებითა და ადმინისტრაციის მეთაურის თანამდებობის შემოღებით მკვიდრდება მენეჯერის ინსტიტუტი, რომლის თანამდებობაზე დანიშვნა ხდება კონკურსის საფუძველზე და რომელიც პასუხისმგებელია ხელმძღვანელობა და კოორდინაცია გაუწიოს უშუალო არსრულების პროცესს.

4. თვითმმართველობის განხორციელებაზე კონტროლის უზრუნველყოფის საკითხი

თვითმმართველობის განხორციელებაზე კონტროლი მოიცავს თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობას და საზოგადოებრივი კონტროლის განხორციელებას.

თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის საკითხის დარეგულირება გათვალისწინებულია კანონპროექტის „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ზედამხედველობის შესახებ“, რომელიც ქარტიის პრინციპების შესაბამისად არეგულირებს სამართლებრივი და ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ფორმებს. რაც შეეხება საზოგადოების მხრიდან ზედამხედველობას, ამ მიზნით ორგანული კანონის პროექტით გათვალისწინებულია თვითმმართველობის საცქილური მკონტროლებელი ინსტიტუციის შექმნა. ამ ინსტიტუტის შემოღებამ კიდევ უფრო უნდა გააძლიეროს საკრებულოს როლი და ზეგაყენა აღმასრულებელ ორგანოზე და ამავდროულად გაზადოს საჯარო თვითმმართველობის განხორციელების პროცესი. კრძოდ, ორგანული კანონის პროექტით გათვალისწინებულია საკრებულოს მერ კონკურსის ჩატარების საფუძველზე თვითმმართველობის კონტროლიორის დანიშვნა. ამასთან, კონტროლიორის უფლებამოსილების ვადა არ უნდა ემიზნეოდეს საკრებულოს უფლებამოსილების ვადას. (პროექტით გათვალისწინებულია კონტროლიორის დანიშვნა ხუთი წლის ვადით). კონტროლიორის ფუნქცია იქნება ზედამხედველობა გაუწიოს ადგილობრივი ბიუჯეტის სახსრების ხარჯვას, ადგილობრივი ქონების და სხვა მატერიალურ ფასეულობათა გამოყენებას; საბიუჯეტო-საფინანსო, აგრეთვე ადგილობრივი ქონების მართვისა და განკარგვის სფეროებში გაკონტროლოს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს (გამგეობის, მერის), თანამდებობის პირების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების საქმიანობის კანონიერება, მიზნობრიობა და ეფექტურობა; განხორციელოს საკონტროლო-სარევიზიო და საექსპერტო-ანალიტიკური საქმიანობა; უზრუნველყოს შემოსემების შედგების საჯაროდ გამოაქვეყნება და

ისახლეობის პერიოდული ინფორმირება ადგილობრივი ბიუჯეტის შესრულების, ადგილობრივი ქონების რთვის და საზოგადოებრივ მომსახურებათა განხორციელების სფეროებში არსებული მდგომარეობის ესახება.

გარდა საკონტრაქტო ორგანოს შექმნისა ორგანული კანონის პროექტით გათვალისწინებულია ისახლეობის მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე უშუალო ზედამხედველობის ისეთი ორმა, როგორცაა საკრებულოს გაწვევა. იმის გამო, რომ ორგანული კანონის პროექტით გათვალისწინებულია საკრებულოს არჩევა პრაპორციული წესით, საკრებულოს წევრის ინდივიდუალური ესით გაწვევა იქნება შეუძლებელი. ამავდროულად აუცილებელია არსებობდეს მექანიზმი, რომელიც ზრუნველყოფს მოვლენებზე ოპერატიულ რეაგირებას და რიგგარეშე არჩევნების ჩატარების ესაძლებლობებს. კანონის პროექტით გათვალისწინებულია საკრებულოს რიგგარეშე არჩევნების ანიშვნის ორი დამატებითი შესაძლებლობა: 1. საკრებულოს მიერ მოსახლეობის ნდობის დაკარგვის შემთხვევაში და 2. თუ საკრებულო უარს აცხადებს გააუქმოს ან შეცვალოს თვითმმართველობის მიერ იღებული და სასამართლო წესით კანონსაწინააღმდეგოდ მიღებული ნორმატიული აქტი. პირველ შემთხვევაში საინიციატიუო ჯგუფი უფლებამოსილია ერთი თვის ვადაში კანონით დადგენილი წესით სეგროვის ხელმოწერები საკრებულოს გაწვევის მოთხოვნით. თუ თვითმმართველ ერთეულში იფისტირებულ ამომრჩეველთა 50%-ზე მეტი მხარს დაუჭერს საკრებულოს გაწვევას, საქართველოს რეზიდენტი ვადამდე წვეტს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა უფლებამოსილებას და იშნავს საკრებულოს რიგგარეშე არჩევნებს. ანალოგიური ვადაწვეტილება მოიღება იმ შემთხვევაშიც თუ საკრებულო უარს განაცხადებს გააუქმოს ან შეცვალოს თვითმმართველობის მიერ მიღებული და სასამართლო წესით კანონსაწინააღმდეგოდ მიღებული ნორმატიული აქტი.