

ა(ა)იპ საქართველოს საპატრიარქოს წმიდა ტბელ აბუსერისძის სახელობის
სასწავლო უნივერსიტეტი

სამართალმცოდნეობისა და საჯარო მმართველობის ფაკულტეტი

თედო ტაკიძე

ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების მიზანი და როლი
დემოკრატიზაციის პროცესში

სამაგისტრო ნაშრომი შესრულებულია

საჯარო მმართველობის მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

ხელმძღვანელი: ხათუნა მურადიშვილი
აკადემიური დოქტორი

ბიჭაური

2019

ანოტაცია

XX საუკუნის შუახანებიდან მოყოლებული, მსოფლიოში აღინიშნება მზარდი ტენდენცია რეგიონალიზაციის განვითარებისა და პროცესების დარეგულირების მიმართულებით, ვინაიდან დემოკრატიული სახელმწიფოები დიდი ხანია მიხვდნენ, რომ ადგილობრივი დემოკრატია ხანგრძლივი პოლიტიკური, სოციალური და ეკონომიკური სტაბილურობის წყაროა, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისა და საარჩევნო პროცედურების თავისუფალი, სამართლიანი ჩატარება და წარმართვა ამ სტაბილურობის გარანტი.

ზეცენტრალური ხელისუფლებისაგან განსხვავებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები უფრო მოქნილნი და უფრო განახლებადნი არიან, უკეთ იცნობენ ადგილობრივ სპეციფიკას და საქმიანობას უფრო ნაკლები დანახარჯებითა და მეტი ეფექტურობით ახორციელებენ. აქედან გამომდინარე, სახელმწიფოს ცენტრალურ ხელისუფლებას აღარ სჭირდება დიდი ძალისხმევა თავისი ტერიტორიების მართვის პროცესში. ამ პროცესში კი განსაკუთრებული როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებს აკისრია, არჩევნები, რომელიც უზრუნველყოფს როგორც მოქალაქეთა პოლიტიკურ თანასწორობას და თანაბარ შესაძლებლობას, აირჩიონ პოლიტიკურ თანამდებობაზე, ასევე მათი საარჩევნო ხმის თანაბარ ფასეულობას.

სახელმწიფო მართვის პროცესში იკვეთება ორი მიართულება: ცენტრალიზაცია და დეცენტრალიზაცია. ნაშრომში ნათლადაა განხილული ორივე მიდგომა თავისი დადებითი და უარყოფითი მხარეებით და განსაკუთრებით ყურადღება გამახვილებულია სწორ დეცენტრალიზაციაზე. დეცენტრალიზაციის საფუძვლად შეიძლება მივიჩნიოთ სუბსიდიარობის პრინციპი: გაუმართლებელი იქნება, თუ უფრო მაღალ საფეხურზე მდგომ ხელისუფლებას დაეკისრება იმისი გაკეთება, რისი გაკეთებაც შეუძლია უფრო დაბალ საფეხურზე მდგომ სახელისუფლებო ორგანოს, მუნიციპალიტეტის საკრებულოსა და მერიას, რომელსაც მართავენ ხალხის მიერ არჩეული პოლიტიკური თანამდებობის პირები. ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების არსი მდგომარეობს იმაში, რომ მოქალაქეებს ჰქონდეთ ადგილობრივი საზოგადოების წინაშე არსებულ პრობლემათა დამოუკიდებლად გადაწყვეტის უფლება, საერთო კეთილდღეობაზე ზრუნვისა და საკუთარი თანასაზოგადოების ბედზე პასუხისმგებლობის გამოვლენის შესაძლებლობა.

სამაგისტრო ნაშრომი შედგება შესავალის, ხუთი საკვანძო თავის, ათი ქვეთავისა და დასკვნისაგან. დასკვნების გაკეთებაში მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა როგორც აქამდე არსებულმა საერთაშორისო თუ ადგილობრივმა კვლევებმა, ასევე ჩვენს მიერ ჩატარებულმა კვლევამ, რომელსაც დაეფუძნა შემუშავებული რეკომენდაციები.

შინაარსი

ანოტაცია ქართულად	
ანოტაცია ინგლისურად	
შესავალი	1
თავი I ადგილობრივი თვითმმართველობისა და დემოკრატიის ისტორიიდან	8
1.1. ისტორიული მიმოხილვა	8
1.2. საკითხის საკანონმდებლო განვითარება	12
1.3. თეორიული საკითხები	19
თავი II ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურა და ფუნქციები	24
2.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურა საქართველოში	24
2.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციები	26
თავი III ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელება დემოკრატიულ სახელმწიფოში	30
3.1. საჯარო ხელისუფლების ჰორიზონტალური და ვერტიკალური დანაწილება	30
3.2. დემოკრატიული პრინციპების როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში	37
3.3. საზოგადოების ჩართულობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში – მიღწევები და პრობლემები	42
თავი IV ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები საქართველოში	51
თავი V კვლევა და კვლევის შედეგები	54
დასკვნა	64
ბიბლიოგრაფია.....	68

შესავალი

მსოფლიო ცივილიზაციის ისტორიამ საუკუნეების განმავლობაში სხვადასხვა საზოგადოებრივ-ეკონომიკური ფორმაცია გაიარა. თითოეულმა მათგანმა კონკრეტულ ეპოქაში განვითარების თავისებური კვალი დატოვა. უძველესი საზოგადოებრივი გაერთიანებები, რომლებიც დაფუძნებული იყო ტომობრივ-გვაროვნულ ფორმებზე, თანდათანობით გადაიზარდა ჯერ ადრეკლასობრივ, ხოლო შემდეგ კლასობრივ ფორმებში და საბოლოო ჯამში ადამიანებმა მოახერხეს და შექმნეს სახელმწიფო – ყველაზე დიდი და მსხვილი ორგანიზაციული წარმონაქმნი, რომელიც უკვე პირველყოფილ ფორმულირებას გასცდა და ადამიანებმა დაიწყეს ცივილურად, ერთად თანაცხოვრების პროცესი. ამ ტრანსფორმაციამ მოითხოვა ქვეყნის შიგნით სისტემური ჯგუფების შექმნა, რომლებიც სამსახურს უწევდნენ და კიდევ უფრო ავითარებდნენ სახელმწიფოს.

ჩემი სამაგისტრო ნაშრომის თემეტიკა სწორედ სახელმწიფოს განვითარების ისეთ უმნიშვნელოვანეს მოვლეებს ეხება, როგორცაა მმართველობა, დემოკრატია და არჩევნები, ხოლო სამივე მათგანის ამოსავალი წერტილი რასაკვირველია ადამიანის, როგორც მოქალაქის მოქალაქეობრივი უფლებების დაცვის გარანტიას სახელმწიფოში, რომელიც აუცილებელია განხორციელდეს როგორც ქვეყნის ცენტრალურ ასევე პერიფერიულ ნაწილშიც, ქვეყანაში არსებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველა დონეზე.

რაც შეეხება სამაგისტრო ნაშრომის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საკვანძო თემას – დემოკრტიას, საზოგადოების ისტორიულმა განვითარებამ რიგი სახელმწიფოებისათვის მოიტანა მმართველობის ისეთი ფორმის დამკვიდრების აუცილებლობა, როგორიც არის დემოკრატია.

დემოკრატია თავისი შინაარსით ხალხის მმართველობაა. დემოკრტიის უმთავრესი პრინციპის თანახმად, ხელისუფლება მართვა-გამგეობას ხალხის თანხმობით უნდა ახორციელებდეს. ხალხის თანხმობის ფორმებია უშუალო ან წარმომადგენლობითი დემოკრატია. წარმომადგენლობითი დემოკრტიისას ხალხის ნების გამოხატვა მისი

წარმომადგენლების მეშვეობით ხდება. ეს კი ნიშნავს, რომ ძალაუფლება ამ წარმომადგენელთა უმრავლესობის ხელში ხვდება.

ერთი შეხედვით, ამგვარად ხორციელდება ხალხის უმრავლესობის ნება, თუმცა, წარმომადგენელთა ეს უმრავლესობა, როგორც წესი, ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის ნახევარზე შესაძლოა ცოტა მეტის არჩეულია. უმრავლესობის ნების განხორციელებისას კი, მით უფრო მაშინ, როცა ეს მხოლოდ წარმომადგენელთა და არა ამომრჩეველთა სრული უმრავლესობის ნებაა, ყოველთვის არსებობს უმცირესობის დაჩაგვრის საფრთხე. გარდა ამისა, პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ სახელმწიფო ხელისუფლებისთვის დამახასიათებელია სწრაფვა თვითგაფართოებისა და ყველგან და ყველათურში თავისი ყოფნის გაძლიერებისაკენ, რაც საფრთხეს უქმნის ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს.

სწორედ დემოკრატიის ამ თანდაყოლილ საფრთხეთაგან საზოგადოების და მისი ყოველი კონკრეტული წევრის დაცვას ემსახურება კონსტიტუციონალიზმის იდეა. ამ იდეის თანახმად, ხელისუფლება ისე უნდა განხორციელდეს, რომ, ერთი მხრივ, ხელი შეუშალოს დემოკრატიის, ანუ ხალხის მმართველობის, გადახრას დესპოტიზმისაკენ, მეორე მხრივ, შეუძლებელი იყოს დიქტატურის (ერთი პირის, ერთი პარტიის თუ რომელიმე ჯგუფის დიქტატურის) დამყარება. ხელისუფლების სტაბილურობა უზრუნველყოფილი უნდა იყოს არა იმით, რომ „გამარჯვებულმა მიიღოს ყველაფერი“, არამედ „გამარჯვებულისა“ და „დამარცხებულის“ თანამშრომლობის აუცილებლობითა და გარდაუვალობით, რათა „დამარცხებულის“ სრული განადგურების შესაძლებლობამ მტრად არ აქციოს იგი. ამ ამოცანას წყვეტს კონსტიტუციონალიზმის კონცეფციის განმახორციელებელი კონსტიტუცია, რომლის მიზანია როგორც სახელმწიფოს (ვგულისხმობთ ხელისუფლებას), ისე ხალხის გონივრული შემლუდვა.

დემოკრატია დაფუძნებულია კანონის უზენაესობაზე, ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვაზე, ხელისუფლების განხორციელებაში ხალხის უშუალო მონაწილეობაზე, პერიოდულ არჩევნებზე და სხვა დემოკრატიულ ღირებულებებზე.

არჩევნები კი, თავის მხრივ, დემოკრატიის არა მარტო არსებითი ნიშანი და ატრიბუტია, არამედ მისი ქვაკუთხედი და აუცილებელი პირობაცაა.

ძველი ბერძნული პოლიტიკური ტრადიცია, რომელსაც თავიდან არანაირი გლობალური ექსპანსიის¹ მიზანი და საფუძველი არ გააჩნდა. უფრო მეტიც, ძველი ბერძენი ფილოსოფოსები უარყოფითად აღიქვამენ დემოკრატიის იდეას. მაგალითისთვის, პლატონის პოლიტიკურ თეორიაში, დემოკრატია გაიგება, როგორც პოლიტიკური ფენომენი, რომელმაც შესაძლებელია გამოიწვიოს მმართველობის გადაგვარება და უვარგისი საზოგადოების გაჩენა. პლატონს მიაჩნია, რომ ხომალდი მხოლოდ იმ მიმართულებით უნდა წავიდეს, როგორც მესაჭე გადანყვეტს და არა როგორც ხომალდის მგზავრები.[5] ამგვარი მიდგომის მთავარი მოთხოვნა კი პოლიტიკური ლიდერის, იგივე „მესაჭის“ სახელმწიფო მართვის უნარები და მაღალი ინტელექტუალური შესაძლებლობებია.

სხვა ვითარებაა XVII-XVIII საუკუნეებში, ევროპაში აბსოლუტურმა მორალურმა დეგრადაციამ და ფეოდალიზმის რღვევამ ხელი შეუწყო თანასწორობისა და თავისუფლების იდეალების წინ წამოწევას. აქედან გამომდინარე, შუა საუკუნეებში ეპოქით შევიწროვებული პოლიტიკური იდეალი - დემოკრატია, ისევე ბრუნდება პოლიტიკურ ცხოვრებაში, როგორც „პროვოკაციული“ პოლიტიკური წესრიგი, რომელმაც ძალაუფლება პრივილეგირებულ ძალებს უნდა ჩამოართვას და ხალხს გადასცეს. მარტივად, რომ ვთქვათ, ეს არის პროცესი რა დროსაც ინდივიდი არჩევნების გზით სხვას ანდობს ძალაუფლებას მიიღოს პოლიტიკური გადაწყვეტილებები.

როგორც ვხედავთ დემოკრატია იბადება ანტიკურ ეპოქაში, ხოლო განმანათლებლობის ეპოქაში ხდება მისი კონცეპტუალური² ტრანსფორმაცია. კონკრეტულად, რომ ვთქვათ, ანტიკურ ეპოქაში დემოკრატია პირდაპირი ფორმით გამოვლინდებოდა, ხოლო მოდერნულ ეპოქაში ის არაპირდაპირმა ანუ საპარლამენტო მმართველობამ ჩაანაცვლა.

¹ ექსპანსი - *L. expansion* - იმპერიალისტური სახელმწიფოს ან მონოპოლისტური გაერთიანების გავლენის სფეროს გაფართოება; ახალი ტერიტორიების დაპყრობისაკენ მისწრაფება

² კონცეპტუალური [ლათ. ცონცეპტუს] აქ აზრობრივი

რაც შეეხება XX საუკუნეში არსებულმა კრიზისმა და არნახულმა სოციალურმა უსამართლობამ დარტყმა მიაყენა განმანათლებლობის ეპოქიდან „ჩანჩალით“, მაგრამ მაინც წინ მოსიარულე დემოკრატიულ იდეალებს. ეკონომიკური კრიზისის, შიმშილობისა და უიმედობის პერიოდში ნაკლები ნდობა გაჩნდა დემოკრატიული ინსტიტუტებისადმი და მეტი ნდობა გაჩნდა ძლიერი ლიდერებისადმი. ასეთ შემთხვევაში არ არის გასაკვირი ის, რომ ნიადაგი მომზადდა ისეთი ანტიდემოკრატიული პოლიტიკური წესრიგების გაძლიერებისათვის, როგორცაა დიქტატურა³, ტოტალიტარიზმი⁴, ავტორიტარიზმი⁵.

მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ დემოკრატია, უფრო სწორად თანამედროვე დემოკრატია, ხდება ერთადერთი პოლიტიკური მმართველობის ფორმა, რომელიც ორ ძირითად ღირებულებას დაეფუძნა, თავისუფლებასა და თანასწორობას, რაც გარკვეულწილად იყო სინთეზი სოციალიზმისა და პოლიტიკური ლიბერალიზმისა. თუმცა XX საუკუნის 70-იან წლებში დაიწყო დემოკრატიული წესრიგის ერთგვარი მუტაცია⁶, რამაც საბოლოოდ ნეოლიბერალური დემოკრატიის სახე მიიღო. მმართველობის ეს სახე გახდა უნივერსალური პროექტი, რომლის პოლიტიკური და ეკონომიკური ხასიათის იმიტაციას დღეს მსოფლიოს ბევრი ქვეყანა ცდილობს, განსაკუთრებით ისინი, ვისაც დემოკრატიის „კეთების“ არც კულტურული და არც ისტორიული გამოცდილება არ აქვთ.

რაც შეეხება არჩევნები ის გახლავთ ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ქმედება, რომლითაც ხორციელდება დემოკრატია სახელმწიფოში და უფრო მეტიც არჩევნების ხარისხზე დამოკიდებული ქვეყანაში დემოკრატიის ხარისხი.

მიუხედავად იმისა, რომ არჩევნების ინსტიტუტი ანტიკური ეპოქიდან არსებობს, **მეცნიერება არჩევნების შესახებ - პსეფოლოგია** XX საუკუნის 50-იანი წლებიდან იმკვიდრებს თავს.[4]

არჩევნები არის პროცესი, რომლის დანიშნულებასა და შედეგს წარმოადგენს საჯარო ხელისუფლების ორგანოების ფორმირება, ანუ მისი მეშვეობით ხალხი ირჩევს თავის წარმომადგენლებს და ანიჭებს მათ თავის სუვერენულ უფლებათა განხორციელების

³ დიქტატურა - გაბატონებული კლასის შეზღუდვითი სახელმწიფო ძალაუფლება.

⁴ ტოტალიტარიზმი - პოლიტიკური სისტემა, რომელშიც სახელმწიფოს აბსოლუტური ძალაუფლება აქვს თავის მოქალაქეებზე

⁵ ავტორიტარიზმი - ავტორიტეტისადმი, ხელისუფლებისადმი უსიტყვო მორჩილებაზე დამყარებული მმართველობა.

⁶ მუტაცია (ლათ. mutatio — ცვლილება) — სახეცვლილება, რომელიც ხორციელდება გარე ან შიდა გარემოს გავლენით

მანდატს. არჩევნები, პოლიტიკური უფლებები და ქვეყნის მართვაში მოსახლეობის მონაწილეობა დემოკრატიის უმთავრესი კომპონენტებია. ჩემი ადამიანის, მოქალაქის, უფლება, რომ ავირჩიო ხელისუფალი, ანუ წარმომადგენლის მეშვეობით განვახორციელო სახელისუფლებო ძალაუფლება, ჩემს ძირითად უფლებასა და თავისუფლებას განეკუთვნება. გაეროს 1948 წლის ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის 21-ე მუხლის მე-3 ნაწილის თანახმად - „სახელმწიფო ხელისუფლების წყარო ხალხის ნებაა: ხალხის ნება უნდა გამოიხატოს პერიოდულ და სამართლიან არჩევნებში საყოველთაო და თანასწორი ხმის მიცემის უფლებით, თარული კენჭისყრისა თუ სხვა თანაბარმნიშვნელოვანი თავისუფალი ხმის მიცემის პროცედურების გამოყენებით.“^[2]

განსაკუთრებით აღსანიშნავია არჩევნების სოციალური ფუნქცია. კერძოდ, წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდი ამომრჩეველს საშუალებას აძლევს გაანალიზოს და შეაფასოს არჩევნებში ჩართულ პარტიათა და მონაწილე პოლიტიკოსთა წარსული საქმიანობა, შეაფასოს მათი სამომავლო პროგრამები, გააკეთოს გააზრებული არჩევანი და მართვის უფლება გადასცეს მას, ვისი სამომავლო ხედვებიც შეესაბამება კონკრეტული ამომრჩევლის ინტერესებს.

იმისათვის, რომ სახელმწიფო არ გასცდეს პოლიტიკურ სისტემაში მისთვის განკუთვნილ ადგილს და პარალელურად ჯეროვნად განახორციელოს თავისი ფუნქციები, საჭიროა მისი მონაცობისა და ფუნქციების საკითხებში გარკვეული მოთხოვნების დაცვა. ერთ-ერთი ასეთი მოთხოვნაა სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა ოპტიმალური სისტემის ჩამოყალიბება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის საფუძველზე.

„საზოგადოებას, რომელშიც უზრუნველყოფილი არ არის კანონის უზენაესობა და ძალაუფლების გამიჯვნა, სრულებით არ გააჩნია კონსტიტუცია“⁷ - ნათქვამია საფრანგეთში 1789 წელს მიღებულ ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაციაში.^[1]

⁷ დეკლარაცია შედგენილი იქნა გენერალ ლაფაიეტის, თომას ჯეფერსონისა და ონორე გაბრიელ მირაბოს მიერ, ხოლო ოფიციალურად, საფრანგეთის ეროვნულმა ასამბლეამ მიიღო 1789 წლის 26 აგვისტოს. იგი პრეამბულის სახით ერთვის 1958 წლის საფრანგეთის მე-5 რესპუბლიკის კონსტიტუციას

ხელისუფლების დანაწილება სახელმწიფოს მონყობისა და ფუნქციონის ისეთი წესებია, რომელიც გამორიცხავს თვითნებობას მმართველთა მხრიდან და ანარქიას მართულთა მხრიდან.

თვითმმართველობის არსებობა დემოკრატიის ფუნდამენტური პრინციპია. იგი გულისხმობს მოქალაქის უფლებასა და პასუხისმგებლობას, მონაწილეობა მიიღოს იმ საკითხების გადაწყვეტაში, რაც უშუალოდ მას და მის საცხოვრებელ არეალს ეხება. შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები რაც შეიძლება ახლოს უნდა იდგნენ მოსახლეობასთან და იცავდნენ მის ინტერესებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპები მხოლოდ მაშინ არის ღირებული, თუ მათ იზიარებს ცენტრალური ხელისუფლება, თვითმმართველობა და, მთლიანად, საზოგადოება. ამ შემთხვევაში სახელმწიფო მართვის რთული და ურთიერთდამოკიდებული რგოლი იქმნება, რომელიც უნდა გახდეს მოქალაქეთა მშვიდობიანი და ბედნიერი თანაცხოვრების გარანტორი

საქართველოს მოქალაქეების უფლება, მონაწილეობა მიიღონ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში და ზოგადად მმართველობით საქმიანობაში, უზრუნველყოფილია საქართველოს კონსტიტუციით და საქართველოს ორგანული კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ .

იმისათვის რომ თვითეულმა მოქალაქემ განახორციელოს თავისი საქმიანობა და დაიცვას საკუთარი უფლებები, აუცილებელია გარკვეული იყოს იმ უფლებამოსილებებში, რომელსაც ადგილობრივი თვითმმართველობა ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

მეტად მნიშვნელოვანია საქართველოს მოქალაქის უფლებები ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების კუთხით.[6]

საქართველოს მოქალაქეებს უფლება აქვთ:

- აირჩიონ და არჩეულ იქნენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოში, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ საქართველოს ორგანული კანონითა და საარჩევნო კანონმდებლობით დადგენილი წესით;

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოში დაიკავონ ნებისმიერი თანამდებობა, თუ აკმაყოფილებენ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს;
- მიიღონ საჯარო ინფორმაცია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსგან და თანამდებობის პირებისგან;
- წინასწარ გაეცნონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს გადანყვეტილებების პროექტებს, მონაწილეობა მიიღონ მათ განხილვაში, მოითხოვონ გადანყვეტილებათა პროექტების გამოქვეყნება და საჯარო განხილვა;
- მიმართონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს და თანამდებობის პირებს;[9]

ადგილობრივი თვითმმართველობა - ეს არის საქართველოს მოქალაქეთა უფლება და შესაძლებლობა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით მოაწესრიგონ და მართონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები საკუთარი პასუხისმგებლობით და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად.

ყოველივე აქედან გამომდინარე ჩემი სამაგისტრო **ნაშრომის მიზანი** არის ადგილობრივი თვითმმართველობის როლისა და ფუნქციის მნიშვნელობის განხილვა–გაანალიზება და ამის საფუძველზე დემოკრატიის ერთ–ერთი უმნიშვნელოვანესი ინსტიტუტის – არჩევნების საკითხის წინ წამოწევა, რაც იმას გულისხმობს, რომ მნიშვნელოვნად გავუსვათ ხაზი ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების მნიშვნელობას ერთიანი სახელმწიფო მართვის განხორციელების პროცესში და კიდევ ერთხელ შევათვასოთ ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების ხარისხი საქართველში.

სამაგისტრო **ნაშრომის აქტუალობა** მეტად მნიშვნელოვანი და დიდი მაშტაბისაა, იმდენადაც რამდენადაც საქართველო ახალი დემოკრატიის ქვეყანაა, ჩვენ სულ რაღაც 27 წელია ვართ სუვერენული და დემოკრატიული ქვეყანა, რაც დემოკრატიის ინსტიტუტების ჩამოყალიბებისა და განვითარებისთვის არც თუ ისე დიდი დროა. ამდენად ეს საკითხი თემას სძენს მეტ აქტუალობას. სამაგისტრო ნაშრომში არ ვამტკიცებ, იმას რომ საქართველო სუსტად დემოკრატიული ქვეყანაა, არამედ პირიქით წარმოვაჩინ ყველა იმ წინსვლებსა და

ძვრებს, რომელიც აქამდე გატარდა სახელმწიფოში დემოკრატიის განვითარებისა და არჩევნების სრულყოფილების კუთხით.

სამაგისტრო ნაშრომის მეცნიერულ სიახლეს წარმოადგენს ერთის მხრივ საკითხების კომპლექსური განხილვა, ხოლო მეორეს მხრივ სიახლეა თვით ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურა, რომელიც ახალდანიერგულია ქვეყანაში და მისი კვლევა მნიშვნელოვანია, როგორც მთლიანად ქვეყნისათვის, ასევე ჩვენი რეგიონისათვის.

თავი I

ადგილობრივი თვითმმართველობისა და დემოკრატიის ისტორიიდან

1.1. ისტორიული მიმოხილვა

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ პოსტსოციალისტურ ქვეყნებში, მათ შორის საქართველოში, კომპლექსურად დაიწყო ერთის მხრივ დემოკრატიზაციის აქტიური პროცესი, ხოლო მეორეს მხრივ ზოგადად სამართლებრივი სახელმწიფოს სტრუქტურული ფორმირება და ამასთან ერთად საჭირო და აუცილებელი იყო თანამედროვე საბაზრო ეკონომიკის ტენდენციების დამკვიდრება. ნებისმიერ სახელმწიფოში, როცა ადგილი აქვს გარდამავალ პროცესებს, რაც ჩვენს შემთხვევაში გულისხმობს სოციალისტური წყობიდან დემოკრატიისკენ სვლას, ქვეყანაში მიმდინარე ცვლილებების ერთ-ერთ ძირითად მიზანს სწორი დეცენტრალიზებული და რეალურ თვითმმართველობაზე დამყარებული ინსტიტუტების ჩამოყალიბება წარმოადგენს.

საქართველოში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის ორი დონის გამოყოფა არის შესაძლებელი. ესენია ე.წ. პირველი: ადგილობრივი - ქალაქი, დაბა, თემი, სოფელი და შუალედური ანუ რეგიონული - მხარე, კუთხე, პროვინცია, დონეები. საუკუნეთა განმავლობაში ისინი იქმნებოდნენ გარკვეულ, გეოგრაფიულად განსაზღვრულ ერთიანი ეკონომიკური თუ სოციალური პირობების მქონე ტერიტორიებზე (მთიანი რელიეფი, მდინარეები და ა.შ.). უცხოელთა მიერ (რომი, არაბები, მონღოლები, ირანი, ოტომანთა იმპერია, რუსეთი და სხვ.) საქართველოს დაპყრობის პერიოდშიც ცალკეულ პროვინციათა საზღვრები, უცხოური ადმინისტრაციის კონტროლქვეშ ყოფნის მიუხედავად, თითქმის უცვლელი რჩებოდა. ბუნებრივია, ცალკეულ ადმინისტრაციულ ერთეულთა საზღვრების უცვლელობა განპირობებული იყო არა ჩამოყალიბებული ტრადიციის ურღვევობის სურვილით, არამედ ეკონომიკურ-გეოგრაფიული ფაქტორების ზეგავლენით.[7]

1801 წლიდან მოყოლებული, მნიშვნელოვანი ცვლილებები მოხდა ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მონაცობაში. განხორციელდა საქართველოს დაყოფა ახალ ადმინისტრაციულ ერთეულებად - მაზრებად, რომელთა საზღვრები, იმავე გეოგრაფიული და ეკონომიკური მოსაზრებებიდან გამომდინარე, ძირითადად ემთხვეოდა ისტორიული ოლქების საზღვრებს. დასახლებული პუნქტების დონეზე მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ მომხდარა, თუ არ ჩავთვლით XIX საუკუნის 60-იან წლებში შედარებით მსხვილ ქალაქებში შემლუდული თვითმმართველობის შემოღების ფაქტს.

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის (1918-1921) არსებობის პერიოდში, 1919 წელს ქვეყანაში ჩატარებული პირველი დემოკრატიული მუნიციპალური არჩევნები სწორედ მაზრების ბაზაზე განხორციელდა. შემდგომი რეფორმების პროცესი საქართველოს გასაბჭოებამ (1922) შეაჩერა.

საქართველოს არსებული ტერიტორიული დაყოფა ჩამოყალიბდა 1921 წლიდან „დემოკრატიული ცენტრალიზმის“ საბჭოური პრინციპის მიხედვით. შესაბამისად, ქვეყანა დაიყო ორ ავტონომიურ რესპუბლიკად, ერთ ავტონომიურ ოლქად, 65 რაიონად, 10 რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქად და 942 სასოფლო საბჭოდ.[10]

ტრადიციულად ჩამოყალიბებულ გეოგრაფიულ და ეკონომიკურ საზღვრებს რაიონული საზღვრები, როგორც წესი, არ ემთხვეოდა. ხშირ შემთხვევაში რაიონთა შექმნა ბიუროკრატიული ელიტის პოლიტიკური თუ მერკანტილური⁸ ინტერესების დაკმაყოფილების მიზნით ხდებოდა.

საბჭოური სისტემა არ ითვალისწინებდა კომპეტენციათა გამიჯვნას რესპუბლიკურ, ავტონომიათა, რაიონებისა და მუნიციპალური დონის ხელისუფლებებს შორის და ყველა დონის საბჭოებს ერთსა და იმავე საკითხებში ერთნაირ უფლება-მოვალეობებს აკისრებდა. ამ გარემოებამ დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ მმართველობის სხვადასხვა დონეს შორის წინააღმდეგობის წარმოქმნასა და გაძლიერებას შეუწყო ხელი, რამაც კანონთა ომის ფორმა მიიღო.

ვითარებას ართულებს ის გარემოებაც, რომ როგორც იურიდიულად, ისე ფაქტური მდგომარეობით, ქვეყანაში არსებობდა ერთმანეთისაგან სტატუსით მნიშვნელოვნად განსხვავებული ტერიტორიები: ავტონომიური წარმონაქმნები, ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებული რეგიონები, განსხვავებული რესურსებისა და სიდიდის მქონე ადმინისტრაციული ერთეულები.

საბჭოთა საქართველოს ტერიტორიის ფარგლებში ინსტიტუციურად ჩამოყალიბდა აფხაზეთისა (1931 წ.) და აჭარის (1936 წ.) ავტონომიური საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკები, აგრეთვე - სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი (1922 წ.). აღნიშნულმა ავტონომიურმა წარმონაქმნებმა 1990 წლამდე იარსებებს საბჭოთა სოციალისტურის სახელით, ხოლო 1991 წლიდან ისინი დამოუკიდებელი საქართველოს შემადგენლობაში, როგორც ავტონომიური რესპუბლიკები შევიდნენ.

გასული საუკუნის 80-იანი წლების მიწურულიდან, როცა საბჭოთა კავშირის სწრაფი რღვევის პროცესი განვითარდა, ხოლო საქართველო დამოუკიდებლობის აღდგენის გზას დაადგა, აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში პოლიტიკური და ეთნიკური ხასიათის პრობლემების კომპლექსმა შეიარაღებული კონფლიქტების პროვოცირება მოახდინა.

⁸ მერკანტილური – *E. mercantile* – ზედმეტად ხელმოჭერილი, ანგარიშიანი, პირადი მატერიალური სარგებლის მიმდევარი

აჭარაში თვისებრივად სხვა ტიპის პრობლემატიკამ უფრო მოგვიანებით ღრმა კრიზისი გამოიწვია უმაღლეს სახელმწიფო და ავტონომიის ხელისუფლებებს შორის ურთიერთობებში. 2004 წლის მაისში ამ ურთიერთობების ნორმალურ და კონსტიტუციურ კალაპოტში დაბრუნებით არსებული ძირითადი წინააღმდეგობა მოიხსნა, თუმცა, ურთიერთობის საბოლოო მოდელის პარამეტრების თაობაზე ქართულ საზოგადოებაში აზრთა სხვადასხვაობა არ აღმოიფხვრა.

ავტონომიებთან ცენტრის ურთიერთობის გაუარესებამ უკანა პლანზე გადაწია თბილისის ურთიერთობა უმსხვილეს ეთნიკურ ანკლავებთან⁹: სამცხე-ჯავახეთთან და ქვემო ქართლთან, სადაც ქვეყნის მოსახლეობის 19-25% ცხოვრობს.

აღნიშნულ რაიონებში რამდენიმე უმწვავესი პრობლემის გამოყოფა შეიძლება. ესენია:

- **განათლების პრობლემა.** არასატიტულო ეთნოსებისათვის სახელმწიფო (ქართული) ენის შესწავლის ერთიანი სტრატეგიის არარსებობის გამო აღნიშნული რეგიონების მოსახლეობის აბსოლუტური უმრავლესობა ვერ ფლობს სახელმწიფო ენას და, შესაბამისად, სრულფასოვნად არ არის ჩართული საზოგადოებრივ ცხოვრებაში;

- **საკადრო პოლიტიკა.** ამ მხრივ განსაკუთრებით მძიმე ვითარებაა შექმნილი ქვემო ქართლში. ადგილობრივი, აზერბაიჯანული კადრები მმართველობით სტრუქტურებში უმცირესობას შეადგენენ. ძირითადი თანამდებობები თბილისიდან დანიშნული, არაადგილობრივი კადრებით არის დაკომპლექტებული;

- **ეთნიკური განსხვავებების გამოყენება ცენტრალური ხელისუფლების პოზიციების განსამტკიცებლად.** ოფიციალური თბილისის მიერ ეთნიკური ანკლავები ყოველთვის განიხილებოდა არჩევნების პერიოდში უსიტყვო მხარდამჭერებად. ხელისუფლება აქედან ჩვეულებრივ ას პროცენტთან მიახლოებულ შედეგს იღებდა. სამაგიეროდ, ადგილობრივ მმართველ თუ „მაფიოზურ ელიტებს“ ადგილებზე მოქმედების თითქმის სრული თავისუფლება ეძლეოდათ.

⁹ ანკლავები – *Fr. Enclave* – ერთი სახელმწიფოს ტერიტორია ან ტერიტორიის ნაწილი, რომელიც ყოველი მხრიდან გარშემორტყმულია სხვა სახელმწიფოს სამფლობელოებით და რომელსაც არა აქვს ზღვის ნაპირი

პრობლემების დროულად გადაუწყვეტელობა აღნიშნულ რეგიონებში თანდათან ძაბავდა ვითარებას და პერსპექტივაში სეცესიონიზმის¹⁰ საფრთხეს აძლიერებდა.

რაც შეეხება თვითმმართველობის განვითარებას პირველ დონეზე და რეფორმირებას დეცენტრალიზაციის მიმართულებით, თვალშისაცემია ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან პრობლემისადმი ყურადღების დეფიციტი. ეს გამომწვეული იყო იმ პერიოდში ქვეყნის ხელმძღვანელობაში არსებული ხედვით, რომლის თანახმადაც ქვეყნის და სახელმწიფოებრიობის გადარჩენის ერთადერთი გზა მართვის ცენტრალიზებული სისტემის არსებობას გულისხმობდა, ხოლო არსებული ადმინისტრაციული დაყოფა კი სავსებით ესადაგებოდა ცენტრალიზებული სახელმწიფოს პრინციპებს. რეალურად, ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკა რეგიონებში ადგილობრივი კლანების გაძლიერებას ემსახურებოდა.

ყოველივე ზემოთქმულს კიდევ უფრო ამძიმებდა აღნიშნულ სფეროში კანონმდებლობის არასრულყოფილება. საქართველოს კონსტიტუციაში (1995) ღიადაა დარჩენილი სახელმწიფო ტერიტორიული მონყობის საკითხი, თუმცა აღნიშნული საკითხის მოუგვარებლობა გამომწვეულია არა ინდივიდუალური არამედ კომპლექსურად ღრმა პოლიტიკური ფაქტორებით.

1.2. საკითხის საკანონმდებლო განვითარება

კონსტიტუციის მეორე მუხლის პირველი პუნქტი განსაზღვრავს სახელმწიფოს ტერიტორიას 1991 წ. 21 დეკემბრის მდგომარეობით (ანუ საბჭოთა კავშირის დაშლის

¹⁰ სეცესია – jus secessionis, წარმოადგენს ფედერალური კავშირის დაშლის ერთ-ერთ სპეციფიკურ შემთხვევას. ფედერაციული სახელმწიფოდან გასვლა ფედერალური ხელისუფლების ნების საწინააღმდეგოდ ანუ სეცესიის უფლება აკრძალულია ყველა ფედერაციული სახელმწიფოს კანონმდებლობით.

მომენტისთვის), ხოლო მესამე პუნქტის მიხედვით ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მონაცობა გადადებულია ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის აღდგენამდე, ამასთან, ტერიტორიული მონაცობა მომავალში უნდა განისაზღვროს კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე. მეოთხე მუხლის თანახმად, შესაბამისი პირობების შექმნის შემდეგ განსაზღვრულია ორპალატიანი პარლამენტის ჩამოყალიბება, მოცემულია პარლამენტის ზედა პალატის (სენატის) ფორმირების ზოგადი წესიც: იგი დაკომპლექტდება აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების, აგრეთვე „საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების“ წარმომადგენლებით.[8]

ამრიგად, თანამედროვე საქართველოს კონსტიტუცია აკანონებს ქვეყნის შემადგენლობაში ორი ავტონომიური რესპუბლიკის არსებობას, რომელთა სტატუსი უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე დგინდება შესაბამისი კონსტიტუციური კანონებით. საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის 1 პუნქტით განსაზღვრულია: *„საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ პარლამენტის შემადგენლობაში იქნება ორი პალატა: რესპუბლიკის საბჭო და სენატი. რესპუბლიკის საბჭო შედგება პროპორციული წესით არჩეული წევრებისაგან. სენატი შედგება აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაში, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკასა და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წევრებისა და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 5 წევრისაგან. პალატების შემადგენლობას, უფლებამოსილებასა და არჩევის წესს განსაზღვრავს ორგანული კანონი“* [9]

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების წესსა და პირობებს არეგულირებს უპირველეს ყოვლისა საქართველოს კონსტიტუცია, ასევე „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია“, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებები და შეთანხმებები, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, საქართველოს სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები.

რაც შეეხება აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილება განისაზღვრება „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონით, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ორგანული კანონის გათვალისწინებით.

ხოლო საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების საკითხები განისაზღვრება შესაბამის ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის აღდგენის შემდეგ.

საქართველოს კონსტიტუციის მეცხრე თავი მთლიანად ეძღვნება ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებს.

➤ **ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, საზღვრები, სამართლებრივი საფუძვლები**

კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს ანესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მეშვეობით. ასევე „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების საფუძველზე.

საქართველოს მოქალაქეებს უფლება აქვთ, კანონით ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ და საარჩევნო კანონმდებლობით დადგენილი წესით აირჩიონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები და არჩეულ იქნენ ამ ორგანოებში, განურჩევლად რასისა, კანის ფერისა, ენისა, სქესისა, რელიგიისა, პოლიტიკური და სხვა შეხედულებებისა, ეროვნული, ეთნიკური და სოციალური კუთვნილებისა, წარმოშობისა, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობისა.[6]

წარმომადგენლობითი ორგანო აირჩევა საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით. აღმასრულებელი ორგანოები აღასრულებენ წარმომადგენლობითი ორგანოების გადაწყვეტილებებს და ანგარიშვალდებული არიან მათ წინაშე. თვითმმართველი ერთეული არის საქარო

სამართლის იურიდიული პირი. გადანყვეტილებას თვითმმართველი ერთეულის შექმნის, გაუქმების ან მისი საზღვრების შეცვლის თაობაზე შესაბამის თვითმმართველ ერთეულებთან კონსულტაციით მთავრობის წარდგინებით იღებს პარლამენტი. ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება ორგანული კანონით დადგენილი წესით.

➤ **თვითმმართველი ერთეულები**

სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები გამიჯნულია. თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილია კანონმდებლობის დაცვით თავისი ინიციატივით მიიღოს გადანყვეტილება ყველა იმ საკითხზე, რომელიც კანონით არ მიეკუთვნება სახელმწიფო ხელისუფლების ან ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას და რომელზე გადანყვეტილების მიღებაც კანონით არ გამოირიცხება თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებიდან.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მეორე მუხლის მეორე პუნქტის შესაბამისად:

„თვითმმართველი ერთეული არის მუნიციპალიტეტი. მუნიციპალიტეტი არის დასახლება (თვითმმართველი ქალაქი), რომელსაც აქვს ადმინისტრაციული საზღვრები, ან დასახლებათა ერთობლიობა (თვითმმართველი თემი), რომელსაც აქვს ადმინისტრაციული საზღვრები და ადმინისტრაციული ცენტრი. მის შექმნისა ან/და გაუქმების წესები რეგულირდება ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მეორე თავის საფუძველზე

თვითმმართველი ქალაქი არის ქალაქის კატეგორიის დასახლება, რომელსაც კანონის შესაბამისად მინიჭებული აქვს ან მიენიჭება მუნიციპალიტეტის სტატუსი, ხოლო თვითმმართველი თემი არის რამდენიმე დასახლების ერთობლიობა, რომელსაც ასევე კანონის შესაბამისად მინიჭებული აქვს ან მიენიჭება მუნიციპალიტეტის სტატუსი.

მუნიციპალიტეტს გააჩნია არჩევითი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, რეგისტრირებული მოსახლეობა და აქვს საკუთარი ქონება, ბიუჯეტი, შემოსულობები. მუნიციპალიტეტი დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირია.

მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოა კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანო – მუნიციპალიტეტის საკრებულო, რომელიც აირჩევა 4 წლის ვადით,

მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეების მიერ, პირდაპირი არჩევნებით, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრთა რაოდენობა და არჩევის წესი განისაზღვრება საქართველოს ორგანული კანონით „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“

მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო და მუნიციპალიტეტის უმაღლესი თანამდებობის პირი არის მერი. მერი წარმოადგენს მუნიციპალიტეტს და უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების განხორციელებას საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებისა და შესაბამისი მუნიციპალიტეტის ნორმატიული აქტების შესაბამისად. მერი აირჩევა 4 წლის ვადით, პირდაპირი არჩევნებით, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით, საქართველოს ორგანული კანონით „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ დადგენილი წესით. მერად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 25 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 5 წელს მაინც.

მერია არის მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოსადმი დაქვემდებარებული დანესებულება, რომელიც უზრუნველყოფს მერის უფლებამოსილების განხორციელებას. მერიას ხელმძღვანელობს მერი. მერია შედგება სტრუქტურული ერთეულებისგან. მერიის სტრუქტურული ერთეული შესაბამისი დებულებით განსაზღვრული უფლებამოსილების ფარგლებში უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მერის დავალებების შესრულებას. მერიის სტრუქტურულ ერთეულს შეიძლება ჰქონდეს ქვედანაყოფები, რომლებიც განისაზღვრება მერიის შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულის დებულებითა და საშტატო ნუსხით.[6]

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-4 მუხლი განმარტავს ასევე მოსახლეობის განსახლების პირველადი ტერიტორიული ერთეულისა და მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ერთეულის ცნებებსა და მნიშვნელობებს. კერძოდ:

მოსახლეობის განსახლების პირველადი ტერიტორიული ერთეული არის **დასახლება**, რომელსაც აქვს სახელწოდება, ადმინისტრაციული საზღვრები, ტერიტორია და ჰყავს რეგისტრირებული მოსახლეობა. დასახლების კატეგორია:

- ✓ **სოფელი** – დასახლება, რომლის საზღვრებშიც ძირითადად მოქცეულია სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა და სხვა ბუნებრივი რესურსები და რომლის ინფრასტრუქტურა არსებითად ორიენტირებულია სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობის განხორციელებაზე;
- ✓ **დაბა** – დასახლება, რომლის ტერიტორიაზედაც განლაგებულია სამრეწველო საწარმოები ან/და ტურისტული და საკურორტო დაწესებულებები ან/და სამკურნალო და სოციალურ-კულტურული დაწესებულებები და რომელიც ასრულებს ადგილობრივი ეკონომიკურ-კულტურული ცენტრის ფუნქციებს. დაბის ინფრასტრუქტურა არსებითად ორიენტირებული არ არის სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობის განხორციელებაზე. დაბის კატეგორიას შეიძლება მიეკუთვნოს დასახლება, თუ იგი თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციული ცენტრია ან მას აქვს შემდგომი ეკონომიკური განვითარებისა და მოსახლეობის ზრდის პერსპექტივა;
- ✓ **ქალაქი** – დასახლება, რომლის ტერიტორიაზედაც განლაგებულია სამრეწველო საწარმოები და ტურისტულ, სამკურნალო და სოციალურ-კულტურულ დაწესებულებათა ქსელი და რომელიც ასრულებს ადგილობრივი ეკონომიკურ-კულტურული ცენტრის ფუნქციებს. ქალაქის ინფრასტრუქტურა ორიენტირებული არ არის სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობის განხორციელებაზე. **ქალაქის კატეგორიას შეიძლება მიეკუთვნოს დასახლება, რომლის რეგისტრირებულ მოსახლეთა რაოდენობა 5000-ზე მეტია.** დასახლებას, რომლის რეგისტრირებულ მოსახლეთა რაოდენობა 5000-ზე ნაკლებია, ქალაქის კატეგორია შეიძლება მიენიჭოს, თუ იგი თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციული ცენტრია ან მას აქვს შემდგომი ეკონომიკური განვითარებისა და მოსახლეობის ზრდის პერსპექტივა, ანდა ის ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად განსაზღვრულია, როგორც **თვითმმართველი ქალაქი**.

საქართველოს ტერიტორიული დაყოფა შემდეგნაირად გამოიყურება:

ავტონომიური რესპუბლიკები:

1. ათხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა
2. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა

მხარეები:

1. კახეთის მხარე
2. შიდა ქართლის მხარე
3. ქვემო ქართლის მხარე
4. იმერეთის მხარე
5. გურიის მხარე
6. სამეგრელოსა და ზემო სვანეთის მხარე
7. სამცხე-ჯავახეთის მხარე
8. რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის მხარე
9. მცხეთა-მთიანეთის მხარე

საქართველოს დედაქალაქი თბილისი არ შედის არცერთ მხარეში.

სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ თვითმმართველი ერთეულისთვის უფლებამოსილების დელეგირება ხორციელდება საკანონმდებლო აქტის ან ხელშეკრულების საფუძველზე, შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით.[6]

კონსტიტუციის საფუძველზე სახელმწიფო ხელისუფლება ახორციელებს სამართლებრივ ზედამხედველობას თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობაზე. თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის ზედამხედველობა გადანყვეტილებათა მიზანშეწონილობის უზრუნველყოფის მიზნით დასაშვებია მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილების საფუძველზე მიღებულ გადანყვეტილებებთან მიმართებით.

სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდება ორგანული კანონით დადგენილი წესით, თანაზომიერების პრინციპის შესაბამისად.

➤ **ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები**

თვითმმართველ ერთეულს აქვს საკუთარი ქონება და თინანსები. თვითმმართველი ერთეული ორგანული კანონის შესაბამისად დამოუკიდებლად ადგენს თავის ორგანიზაციულ მონაცემებს, ორგანული კანონისა და საჯარო სამსახურის მომწესრიგებელი კანონმდებლობის შესაბამისად დამოუკიდებლად იღებს საკადრო გადაწყვეტილებებს. თვითმმართველ ერთეულს თავისი უფლებამოსილების განსახორციელებლად უფლება აქვს ორგანული კანონით დადგენილი წესით ითანამშრომლოს სხვა თვითმმართველ ერთეულთან. თვითმმართველ ერთეულს ორგანული კანონით დადგენილი წესით უფლება აქვს განეწიანდეს თვითმმართველ ერთეულთა გაერთიანებებში.[6]

სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებულ საკითხებზე გადაწყვეტილებებს იღებენ თვითმმართველ ერთეულებთან კონსულტაციით. კონსულტაციის გამართვის წესი განისაზღვრება შესაბამისი ორგანული კანონით. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ მისი უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილება შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე შესასრულებლად სავალდებულოა.

შედარებით გარკვეულია მუნიციპალური დონის სტრუქტურა. 1997 წელს მიღებულმა „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანულმა კანონმა გარკვეული კორექტივები შეიტანა მანამდე არსებულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ დაყოფაში. განისაზღვრა თვითმმართველობის (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) და მმართველობის (რაიონი, სპეციალური სტატუსის მქონე ქალაქი) დონეები.

საქართველოს დღეს არსებულ ტერიტორიულ მონყობაში, ფაქტობრივად, არსებობს სამი დონე:

1. **ზედა** - რეგიონის ან მხარის დონე, რომელთან ერთადაც შესაძლოა პირობითად მოვიხსენიოთ დედაქალაქი თბილისი, ასევე აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკები. ეს დონე შეიქმნა 1993-95 წლებში, როდესაც განხორციელდა მანამდე არსებული უფრო მცირე ერთეულების - რაიონების დაჯგუფება ეკონომიკური, გეოგრაფიული, ისტორიული და ეთნიკური ნიშნის მიხედვით, რის შედეგადაც ქვეყანა (ავტონომიურ რესპუბლიკებში შემავალი რაიონების გარდა) დაიყო ცხრა რეგიონად. ამავე დროს, რეგიონების სამართლებრივად დაკანონების საკითხი (პრეზიდენტის ბრძანებულებების გარდა) ღია დარჩა. დღევანდელ ეტაპზე კანონით განსაზღვრულია მხოლოდ ქვეყნის დედაქალაქის სტატუსი, კომპეტენციები და უფლებამოსილებანი. ამდენად, რეგიონული დონე მოიცავს 12 ერთეულს, თუმცა მათგან მხოლოდ სამი - დედაქალაქი და აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკები - არის კონსტიტუციით დაფიქსირებული.

2. **შუალედური დონე** - რაიონი და ექვსი ქალაქი, რომელიც არ შედის რაიონის დაქვემდებარებაში. საქართველო იყოფა 67 რაიონად და 6 „დამოუკიდებელ“ ქალაქად. მათგან 6 რაიონი და 1 „დამოუკიდებელი“ ქალაქი შედის აფხაზეთის, ხოლო 5 რაიონი და 1 „დამოუკიდებელი“ ქალაქი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შემადგენლობაში. 2001 წელს ქალაქებს, რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში, სხვა დასახლებების მსგავსად მიენიჭათ თვითმმართველი ერთეულის სტატუსი. თუმცა, ამავე დროს ამ ქალაქებს დელეგირებული აქვთ იმ უფლებამოსილების განხორციელება, რაც ორგანული კანონის თანახმად მიეკუთვნება ადგილობრივი მმართველობის კომპეტენციას.

3. **ქვედა დონე** - სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი. სულ საქართველოში არის 55 ქალაქი, რომელიც შედის რაიონის დაქვემდებარებაში, 49 დაბა, 843 თემი და 164 სოფელი, რომელშიც ირჩევა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები. ამდენად, ქვედა (მუნიციპალურ) დონეზე სულ არის 1111 თვითმმართველი ერთეული; ეს მთლიანობაში

მოიცავს 4597 დასახლებას. 2002 წ. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნები ჩატარდა 998 თვითმმართველ ერთეულში.

1.3. თეორიული საკითხები

ხელისუფლების გადაჭარბებული ცენტრალიზაცია წარმოადგენს არა მხოლოდ ხელისუფლების, არამედ თვით სახელმწიფოს რღვევის წყაროს. მაგალითისათვის, საქართველოს ავტონომიურ ერთეულებთან არსებული პრობლემების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიზეზი ამ ერთეულთა ავტონომიის ფიქტიურობა იყო. ცენტრალიზაციისაკენ მისწრაფება ხელისუფლების იმანენტური¹¹ თვისებაა. ამ ტენდენციის შეუზღუდავობა იწვევს ცენტრალური ხელისუფლების ძალაუფლების აბსოლუტურ უზურპაციას¹² და შედეგად - აბსოლუტურ გადაგვარებას. ამ დროს ცენტრსა და არათვითმმართველ ერთეულებს შორის ურთიერთობა კორუფციას ეფუძნება, ხოლო მოქალაქეებსა და ხელისუფლებას შორის გაუცხოება მაქსიმალურ ზღვარს აღწევს, მოქალაქეების მიმართ ხელისუფლების „მეურვეობა“ კი საბოლოოდ კლავს ყოველგვარ ინიციატივას.

ამიტომ, ნებისმიერი საკითხის გადანყვეტა უნდა მოხდეს ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების პრიორიტეტულობისა და მისი ხელშეუვალობის აღიარების გათვალისწინებით. თავისუფლების გარეგანი საფუძველი არსებობს მხოლოდ იქ, სადაც არსებობს კონკურირებადი სისტემა. ასევე მნიშვნელოვანი ფაქტორი აღნიშნული საკითხის გადანყვეტის დროს უნდა იყოს სახელმწიფოს ინტერესები.

ამ პრინციპებს უნდა დაეფუძნოს საქართველოს ტერიტორიული მონყობა და ხელისუფლების ორგანიზაცია: ყველაფერი ის, რაც შეიძლება გააკეთოს ცალკეულმა ადამიანმა საკუთარი ინიციატივითა და საკუთარი ძალებით, არ უნდა გადაეცეს ხელისუფლებას, ასევე გაუმართლებელი იქნება, თუ უფრო მაღალ საფეხურზე მდგომ

¹¹ იმანენტური – *L. immanens* (immanentis)– საგნის, მოვლენის შინაგანად დამახასიათებელი, მისთვის ნიშანდობლივი, მისი ბუნებიდან გამომდინარე.

¹² უზურპაცია – *L. Usurpatio* – უკანონოდ ხელში ჩაგდება (ძალაუფლებისა), მითვისება

ხელისუფლებას დაეკისრება იმის გაკეთება, რისი გაკეთებაც შეუძლია უფრო დაბალ საფეხურზე მდგომ სახელისუფლებო ორგანოს. ამგვარი სისტემა უზრუნველყოფს ინდივიდის თავისუფლებას. საჯარო ინსტიტუტების ჩარევა ინდივიდის ცხოვრებაში დასაშვებია მხოლოდ აუცილებელი საკმარისობის პრინციპის დაცვით.[7]

ზედა საფეხურზე მდგომი სისტემა დაბალ საფეხურზე მდგომი სისტემის პრობლემის მოგვარებაში შეიძლება ჩაერიოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა ამ უკანასკნელს საკუთარი ძალებით არ შეუძლია საკითხის გადაწყვეტა. ამასთან, დაცული უნდა იყოს ჩარევის იერარქიულობა: საჯარო ინსტიტუტების ჩარევის წინაშე პრიორიტეტი აქვს ოჯახის ჩარევას, თემის ჩარევის წინაშე - საზოგადოებრივი ინსტიტუტების ჩარევას, მხარის (რეგიონის) ჩარევის წინაშე უპირატესობა ენიჭება თემის ხელისუფლების ჩარევას, ხოლო ცენტრალური ხელისუფლება აგვარებს მხოლოდ იმ პრობლემას, რისი მოწესრიგებაც არ შეუძლია არც ერთ ქვედა სისტემას.[7]

ხელისუფლების განხორციელების ფარგლები მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს ხელისუფლების ყველა დონისათვის, რათა გამოირიცხოს სათემო ხელისუფლების მიერ - ინდივიდის, სამხარეო (რეგიონული) ხელისუფლების მიერ - თემისა და ინდივიდის, ხოლო ცენტრალური ხელისუფლების მიერ - რეგიონული ხელისუფლების, თემისა და ინდივიდის თავისუფლების ფარგლების დარღვევა. თავის მხრივ, ცენტრალური ხელისუფლება კონსტიტუციური კანონმდებლობით უზრუნველყოფს ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას სახელმწიფოს ტერიტორიული მთლიანობის პირობებში.

ტერიტორიისა და ხელისუფლების ამგვარი ორგანიზაცია ეფუძნება ნონცენტრალიზმის პრინციპს. ამ პრინციპის რეალიზაციის დროს ხდება არა დეცენტრალიზაცია, რაც გულისხმობს ცენტრალიზაციის არსებობას და უფლებამოსილების გადაცემას ზემოდან ქვემოთ, არამედ პირიქით - ხელისუფლების გადანაწილებას - კომპეტენციათა გამიჯვნას, ქვემოდან ზემოთ: ზედა დონეს აქვს მხოლოდ იმ საკითხების გადაწყვეტის უფლებამოსილება, რისი გადაჭრაც არ შეუძლია ქვედა დონეს.

ნონცენტრალიზმის პრინციპზე სახელმწიფოს ტერიტორიისა და ხელისუფლების ორგანიზაცია განაპირობებს ამ მოწყობის ოპტიმალურობას და მას არ მოათავსებს

სხვადასხვა თეორიული მოდელის (ფედერალიზმი, ცენტრალიზებული უნიტარიზმი, დეცენტრალიზებული უნიტარიზმი) ჩარჩოებში, რაც თავიდან აგვაცილებს აბსტრაქტულ-თეორიულ და უნაყოფო დავას საქართველოსთვის ფედერალიზმისა თუ დეცენტრალიზებული უნიტარიზმის მოდელების უპირატესობებზე.

განვითარების შემდეგ ეტაპზე შესაძლებელია თვითმმართველობების კომპეტენციების შემდგომი გაზრდა უკვე არა ნონცენტრალიზმის, არამედ დელეგირების პრინციპის გამოყენებით.

ამავე დროს, ვითვალისწინებთ რა საქართველოში რეალურად არსებულ ვითარებას, საუბარი რეფორმაზე მაინც დეცენტრალიზაციის თემით უნდა დავიწყოთ, ვინაიდან დღეისათვის, სინამდვილეში, ყველა მმართველობითი ფუნქცია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ხორციელდება.

ახლა, რაც შეეხება თვითმმართველობის ერთეულთა სიდიდეს. როდესაც ქვეყნის ოპტიმალური ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული სისტემის ფორმირებაზე ვსაუბრობთ, უნდა გავითვალისწინოთ არსებული ტრადიციების როლი და უნდა ამოვიღეთ არსებული საჭიროებებიდან.

მიუხედავად, ჯერ რუსეთის იმპერიის, ხოლო შემდეგ საბჭოთა კავშირის პერიოდში არსებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფისა, საზოგადოების უდიდესი ნაწილი პიროვნების იდენტიფიკაციის ერთ-ერთ კრიტერიუმად ამ უკანასკნელის კუთხოვრივ კუთვნილებას მიიჩნევს.

რაც შეეხება პრაგმატულ მიდგომას, აქ, უპირველეს ყოვლისა, გათვალისწინებული უნდა იქნეს იმ ფუნქციების შესასრულებლად საჭირო რესურსები, რომელთა განხორციელებაც დღესაც და, განსაკუთრებით, მომავალშიც ადგილობრივი ხელისუფლების პრეროგატივა უნდა იყოს.

აქედან გამომდინარე, საჭიროა ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლები იმგვარად განისაზღვროს, რომ მაქსიმალურად უზრუნველყოფილ იქნეს:

ა) ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების რეალური დამოუკიდებლობა ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტისას,

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

გასათვალისწინებელია რესურსების საკითხიც. თვითმმართველობის ერთეულის ზომა პროპორციული უნდა იყოს იმ მომსახურებისა, რომელსაც მისგან ელიან და უნდა შეესაბამებოდეს მოსახლეობის მოთხოვნებს და მთავრობის შეხედულებას მოსახლეობის მომსახურებაზე.

ევროპის წამყვან სახელმწიფოებში ჯერ კიდევ 60-70-იან წლებში ჩატარდა რეფორმა თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილების მიზნით. შემუშავდა მოსახლეობის რაოდენობის მინიმალური სტანდარტი პირველ დონეზე თვითმმართველი ერთეულის არსებობისათვის. ეს სტანდარტი სხვადასხვა ქვეყნისათვის სხვადასხვაგვარია და მერყეობს 8 ათასიდან 80 ათასის ფარგლებში.

შედარებისათვის, საქართველოში არსებულ თვითმმართველობის ერთეულთაგან (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) 2/3-ზე მეტში (68.1%) მოსახლეობის რიცხვი 3000-ზე, ხოლო ამომრჩეველთა რაოდენობა 2000-ზე ნაკლებია. ადმინისტრაციულ ერთეულთა თითქმის 50%-ში სახეზე მყოფი მოსახლეობა ვერ აღწევს 2000 მცხოვრებს. მოსახლეობის რაოდენობა, ცხადია, მხოლოდ ერთ-ერთი კრიტერიუმია, რომელიც საგადასახადო ბაზასთან ერთად თვითმმართველობის ოპტიმალური დონის განსაზღვრის საფუძვლად უნდა იქნეს გამოყენებული.

ზემოთქმულიდან თავისთავად მივდივართ დასკვნამდე, რომ საზოგადოებისათვის მაღალკვალიფიციური მომსახურების გასაწევად აუცილებელია მართვის სისტემის გამარტივება და ადგილობრივი ხელისუფლებების მატერიალური და ადამიანური რესურსების მაქსიმალური კონცენტრაცია.

როგორც არ უნდა განვითარდეს საქართველოში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის პროცესი და როგორადაც არ უნდა ჩამოყალიბდეს ქვეყნის პოლიტიკური მონყობა, ერთი რამ ცხადი ხდება - ადგილობრივი (პირველი) დონის უფლებების ზრდა ყველა შემთხვევაში უნდა განხორციელდეს.

თავი II

ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურა და ფუნქციები

2.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურა საქართველში

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტი განმარტავს – „...ადგილობრივი თვითმმართველობა ნიშნავს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების არა მარტო უფლებას, არამედ რეალურ შესაძლებლობასაც, კანონის ფარგლებში, საკუთარი პასუხისმგებლობითა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად მოაწესრიგონ და მართონ საზოგადოებრივი საქმეების მნიშვნელოვანი ნაწილი...“ [3]

სახელმწიფოთა უმრავლესობა, რამდენიმე გამონაკლისის გარდა, იყოფა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებად, ერთი ან მრავალდონიანი სტრუქტურული სქემის სახით, მაგრამ სავალდებულო არ არის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა

ყველა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში, ტერიტორიული დაყოფის ყველა დონეზე ხორციელდებოდა. სწორედ ამიტომ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის საერთო სისტემაში თვითმმართველ ერთეულებს ცალკე გამოყოფენ.

საქართველოში თვითმმართველ ერთეულს **მუნიციპალიტეტი** ეწოდება და ის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირია. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი განასხვავებს ორი ტიპის მუნიციპალიტეტს: **თვითმმართველი ქალაქი** არის ადმინისტრაციული საზღვრის მქონე ერთი დასახლება, ხოლო **თვითმმართველი თემი** არის დასახლებათა ერთობლიობა, რომელსაც აქვს ადმინისტრაციული საზღვრები და ადმინისტრაციული ცენტრი. ამასთან, კოდექსის მე-2 მუხლში ჩამოთვლილია ის ნიშნები, რომლებიც უნდა გააჩნდეს თვითმმართველ ერთეულს, კერძოდ *მას უნდა ჰყავდეს არჩევითი ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები და ჰქონდეს საკუთარი ქონება, ბიუჯეტი და შემოსულობები.* [6]

მუნიციპალიტეტი არის დასახლება (თვითმმართველი ქალაქი), რომელსაც აქვს ადმინისტრაციული საზღვრები, ან დასახლებათა ერთობლიობა (თვითმმართველი თემი), რომელსაც აქვს ადმინისტრაციული საზღვრები და ადმინისტრაციული ცენტრი. მუნიციპალიტეტს გააჩნია არჩევითი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, რეგისტრირებული მოსახლეობა და აქვს საკუთარი ქონება, ბიუჯეტი, შემოსულობები. 2010 წელს საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი ჩამოყალიბდა შემდეგი რედაქციით: — 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. ამ ცვლილებით დაკონკრეტდა ადგილობრივ თვითმმართველობაში მონაწილეობის უფლება, რომელიც ზოგადი განსაზღვრების — მოქალაქეების ნაცვლად, მიესაბამებოდა მხოლოდ თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ მოქალაქეებს. ადგილობრივი

თვითმმართველობის კოდექსიც (მუხლი 2. 3.1) ადგილობრივ თვითმმართველობას განმარტავს, როგორც თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ საქართველოს მოქალაქეთა „უფლებას და შესაძლებლობას, მათ მიერ არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე გადაწყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები. საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების საკითხები განისაზღვრება შესაბამის ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის აღდგენის შემდეგ.

ამდენად, თვითმმართველი ერთეული წარმოადგენს კანონმდებლობით განსაზღვრულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულს, რომელშიც ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობა. ქართის მე-3 მუხლის მეორე პუნქტით, ადგილებზე თვითმმართველობას უნდა ახორციელებდნენ პირდაპირი, თანაბარი და თანასწორი ხმის მიცემის საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოები.[6]

2.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციები

ჩვენს ქვეყანაში მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანო არის საკრებულო, რომელსაც ირჩევენ თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით. 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით კონსტიტუციაში არ დაფიქსირებულა ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩეულ ორგანოთა უფლებამოსილების ვადა, რომელიც დადგინდა ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით და 4 წელს შეადგენს (2014 წელს არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის ეს ვადა 3 წლით განისაზღვრა).

არჩევნების წესი რეგულირდება ორგანული კანონით — საქართველოს საარჩევნო კოდექსის და მისი XV თავით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნები.

ქარტიის მიხედვით, წარმომადგენლობით ორგანოებთან შეიძლება არსებობდეს მათ წინაშე პასუხისმგებელი აღმასრულებელი ორგანოები.

2014 წლიდან საქართველოში თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანო არის პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით არჩეული პირი:

- ✓ გამგებელი თვითმმართველ თემში
- ✓ მერი თვითმმართველ ქალაქში, რომელიც მუნიციპალიტეტის უმაღლესი თანამდებობის პირია და ანგარიშვალდებულია მხოლოდ საკრებულოსა და მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის წინაშე (ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლები 48 და 49).

ქარტიის მე-3 მუხლში ხაზგასმულია, რომ თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების შესახებ დებულება არ გამორიცხავს ადგილობრივ დონეზე უშუალო დემოკრატიული მმართველობის ფორმების – მოქალაქეთა კრებების, რეფერენდუმების და სხვათა გამოყენების შესაძლებლობას, თუ ეს ეროვნული კანონმდებლობით არის გათვალისწინებული.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნების განსაზღვრისათვის ასევე საყურადღებოა 2010 წელს საქართველოს კონსტიტუციაში შესული კიდევ ერთი დებულება, რომელიც თვითმმართველობას აძლევს მის ტერიტორიაზე მცხოვრებთათვის ნორმატიული ხასიათის გადაწყვეტილებების მიღების უფლებას, კერძოდ, თვითმმართველი ერთეულის ორგანოების მიერ თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულება სავალდებულოა თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე (მუხლი 1013 , 3.2).

ადგილობრივ თვითმმართველობას, როგორც სახელმწიფოს მართვის სისტემის ერთ-ერთ ელემენტს, საზოგადოებრივი ცხოვრების მონესრიგებაში მნიშვნელოვანი ფუნქცია ეკისრება. ზოგადად, ადგილობრივ ხელისუფლებას სამი ძირითადი ფუნქცია აკისრია:

- საჯარო მომსახურების გაწევა ადგილებზე;
- მდგრადი განვითარების ხელშეწყობა;

- სამოქალაქო მშვიდობისა და სტაბილურობის უზრუნველყოფა.

საჯარო მომსახურების განვითარების დროს აუცილებელია ადგილობრივი საჭიროებების დაკმაყოფილება, ამ პროცესში მაღალი შედეგების მიღწევა, მოქალაქეებისათვის თანაბარი ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა, თანხების ეფექტიანი ხარჯვა.

მთავარი და ყველაზე რთული ამოცანა კი ადგილობრივი პრობლემების გამოვლენაა, რაც აშკარაა, რომ მოსახლეობასთან მჭიდრო თანამშრომლობას საჭიროებს. თვითმმართველობის ადგილობრივ ორგანოებს უნდა ჰქონდეს მოსახლეობის მოსმენის უნარი და მათი მოთხოვნების გათვალისწინების შესაძლებლობა. ამ პროცესში ყველაზე მნიშვნელოვანია მოსახლეობის საჭიროებებსა და არსებულ რესურსებს შორის ბალანსის შენარჩუნება.

მდგრადი განვითარების ხელშეწყობა ადგილობრივი თვითმმართველობის უმთავრესი ფუნქციაა. მდგრადი განვითარების კონცეფცია გულისხმობს ეკონომიკური ზრდის ისეთ ფორმას, რომელიც უზრუნველყოფს საზოგადოების კეთილდღეობას მოკლე, საშუალო და, რაც მთავარია, ხანგრძლივი ვადით. იგი ეფუძნება პრინციპს, რომლის თანახმად, დღევანდელი მოთხოვნილებები უნდა დაკმაყოფილდეს ისე, რომ საფრთხე არ შეექმნას მომავალ თაობებს. მდგრადი განვითარება გულისხმობს პირობების შექმნას გრძელვადიანი ეკონომიკური განვითარებისათვის გარემოს დაცვის საკითხების გათვალისწინებით. მდგრადი განვითარების შესახებ კოპენჰაგენის მსოფლიო სამიტმა 1995 წ. ხაზი გაუსვა სოციალური **სეგრეგაციის**¹³ წინააღმდეგ ბრძოლის მნიშვნელობასა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის აუცილებლობას.

საქართველოში სხვადასხვა ეთნიკური წარმომავლობის ადამიანები ცხოვრობენ, ჩვენი ქვეყანა მრავალეთნიკურია. ზოგიერთ რეგიონში ეთნიკური უმცირესობები მოსახლეობის უმრავლესობას წარმოადგენენ. სამწუხაროდ, ისინი კარგად ვერ ფლობენ სახელმწიფო ენას და, ამდენად, არასაკმარისი ინფორმაცია აქვთ ქვეყანაში მიმდინარე მოვლენებზე, საკუთარ უფლებებსა და მოვალეობებზე.

¹³ სეგრეგაცია – E. Segregation – გარკვეული ეთნიკური ან რასობრივი ჯგუფი იზოლაცია საზოგადოებრივი ცხოვრებისაგან

სამოქალაქო მშვიდობისა და სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად აუცილებელია გაიზარდოს ეთნიკური უმცირესობების სამოქალაქო ინტეგრაცია და მათი მონაწილეობა გადანაცვტილების მიღების პროცესში ადგილობრივ დონეზე, ასევე, ეთნიკური უმცირესობებისთვის თანაბარი ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა ნებისმიერ სფეროში.

ლიბერალურ და დემოკრატიულ სახელმწიფოებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ორი ფუნქცია ენიჭება:

1. სერვისების მიწოდება.

ყოველდღიური საჭიროებების (ადმინისტრირება ადგილობრივ დონეზე, კომუნალური სამსახურები, საყოფაცხოვრებო პრობლემების მოგვარება, მინიმალური სოციალური გარანტიები) დაკმაყოფილება ბევრად უფრო ეფექტურად ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ. საერთაშორისო პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ სწორედ ამ გზით მიიღწევა მომსახურების მიწოდების როგორც ეფექტურობის (სწორი საქმის კეთება), ისე ეფექტიანობის (საქმის სწორად კეთება) მაღალი ხარისხი.

2. მოსახლეობასთან სიახლოვე.

ცენტრალური ხელისუფლებისაგან განსხვავებით, ადგილობრივი თვითმმართველობა ყოველდღიურ შეხებაშია მოქალაქეებთან და გამოხატავს უშუალოდ მათ ინტერესებს. მაგალითად, თუ ცენტრალური ხელისუფლების ხელმძღვანელებთან ყოველდღიურ შეხვედრა რიგითი მოქალაქისათვის შეუძლებელია, მას შეუძლია მუდმივი კონტაქტი იქონიოს მის მიერვე არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლებთან, აკონტროლოს ამ უკანასკნელთა საქმიანობა და უშუალოდ ჩაერთოს გადანაცვტილების მიღების პროცესში.

ამ ორი უმთავრესი ფუნქციის გარდა, ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობების გაძლიერების პროცესი კიდევ ორ დამატებით მიზანს ისახავს:

- ✓ **ადგილობრივი პოლიტიკური ელიტების შექმნა.** ადგილობრივი ეკონომიკური თუ პოლიტიკური (ხშირად კრიმინალური) არაფორმალური კლანების არსებობა

ტოტალიტარული სისტემის მემკვიდრეობაა. სწორედ ამ კლანების ლიკვიდაცია-ტრანსფორმაცია და მათ ნაცვლად პოლიტიკური ელიტების წარმოშობა აუცილებელია როგორც პოლიტიკური პარტიების ადგილობრივი კადრების ზრდის (და ამ გზით - პოლიტიკური პლურალიზმის გაძლიერების), ისე საჯარო მოხელეთა კვალიფიციური კორპუსის ჩამოყალიბებისათვის. როგორც წესი, ქვეყნის პოლიტიკური ელიტა თუ მმართველი ბიუროკრატია თავის აღმასვლას სწორედ ადგილობრივი დონიდან იწყებს.

- ✓ **დეცენტრალიზაცია დეზინტეგრაციის წინააღმდეგ.** ბევრი, განსაკუთრებით მულტიეთნიკური ქვეყნისათვის ძალაუფლების ჰორიზონტალური გადანაწილება ეთნიკური, რელიგიური თუ სხვა სახის უმცირესობების კანონიერი უფლებების დაკმაყოფილების საშუალებად იქცა ისე, რომ ამან საერთო ეროვნულ ინტერესებს არათუ ავნო, არამედ ქვეყნების შიგნით ინტეგრაციული პროცესების გაძლიერებას შეუწყო ხელი.

აღნიშნული პრინციპები, მიზნები და ფუნქციები განვითარებული დემოკრატიის ქვეყნებში ხანგრძლივი პროცესების შედეგად ჩამოყალიბდა, ამდენად მთავარია საქართველო აქტიურად ჩაერთოს ყველა იმ მოძრაობაში რაც მიმართულია მსოფლიოში ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის განსაკუთრებული უფლებამოსილებების გაზრდის შესახებ, რათა ამგვარი მიდგომებით მაქსიმალურად იქნეს უზრუნველყოფილი ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე, თვით ყველაზე უკიდურეს რეგიოში, სწორი და გამართული მმართველობის ჩამოყალიბება, რაც უდავოდ არის მშვიდობისა და უსაფრთხოების გარანტი.

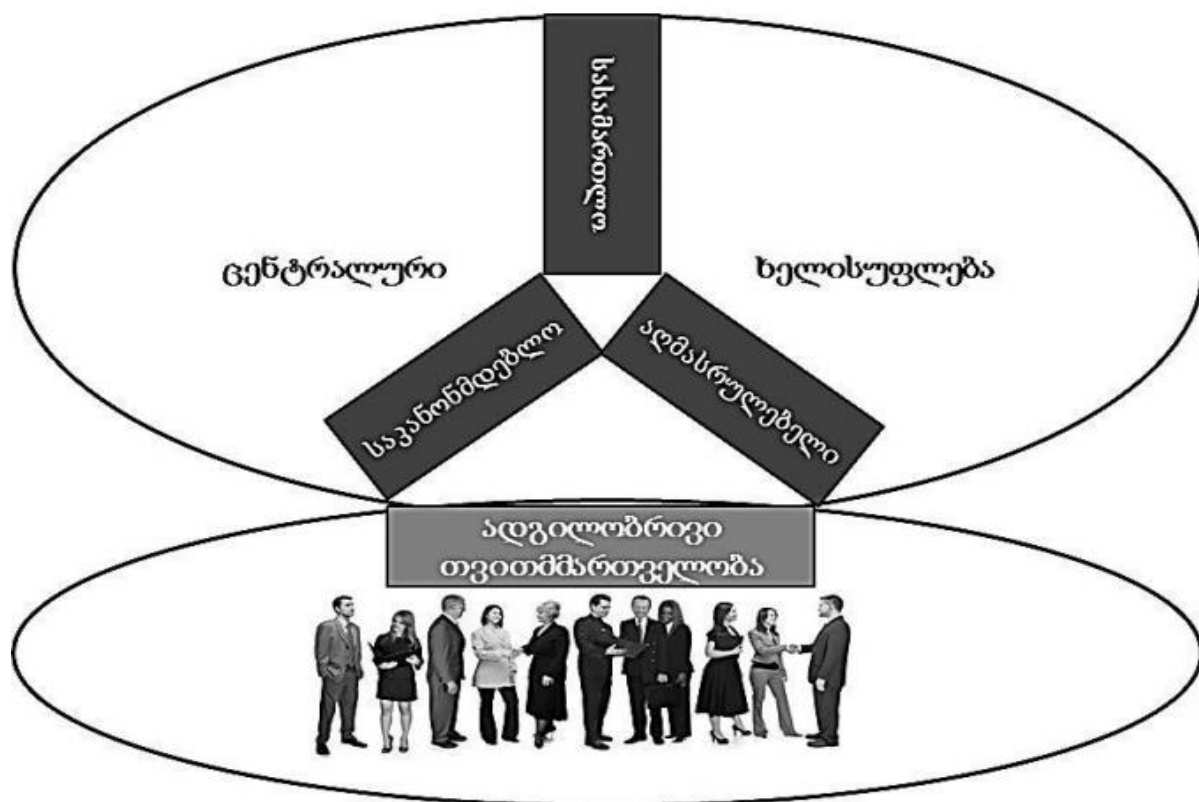
თავი III

ადგილობრივი თვითმმართველობა დემოკრატიულ სახელმწიფოში

3.1. საჯარო ხელისუფლების ჰორიზონტალური და ვერტიკალური დანაწილება

სახელმწიფო ფუნქციების ჯეროვნად და სრულყოფილად განხორციელებისათვის საჭიროა ხელისუფლების ორგანოთა ოპტიმალური სისტემის ჩამოყალიბება. მეცნიერებაში ხელისუფლების დანაწილებისა და ფუნქციების რამოდენიმე მოდელი არსებობს, მაგრამ გასაგებია, რომ ყველა მოდელი ერთნაირად არ მოერგება კონკრეტულ სახელმწიფოს, იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ ყოველი ქვეყანა უნიკალურია თავისი ისტორიული გამოცდილებით, გავლილი გზით, ტრადიციებითა და ქვეყანაში ისტორიულად ჩამოყალიბებული ურთიერთობებით.

ცხრილი N1 დანაწილებული ხელისუფლება და თვითმმართველობა



ხელისუფლების დანაწილებისას უმნიშვნელოვანესია მმართველი რგოლების ორგანიზაციული დანაწილება: სახელმწიფოს ძირითადი ფუნქციები განაწილებული უნდა იყოს სხვადასხვა ორგანოებზე იმგვარად, რომ არც ერთ მათგანს არ შეეძლოს მთელ სახელმწიფო ხელისუფლებაზე კონტროლის მოპოვება. ასევე, უმნიშვნელოვანესი მომენტი ხელისუფლების პერსონალური დანაწილების საკითხი: ხელისუფლების ერთი შტოს წარმომადგენელი, როგორც წესი, არ შეიძლება ფლობდეს ხელისუფლების მეორე შტოს თანამდებობას. ხელისუფლების დაყოფა აუცილებელია, რათა თავიდან იქნეს აცილებული

ძალაუფლების კონცენტრირება ერთი ადამიანის ხელში, რაც უდიდეს საფრთხეს წარმოადგენს დემოკრატიისთვის, ასევე აღნიშნული ეწინააღმდეგება საჯარო სექტორში ინტერესთა შეუთავსებლობის შესახებ კანონს.

წარმომადგენლობითი ორგანოები პასუხისმგებელი არიან ადგილობრივი პოლიტიკისა და კანონმდებლობის ფორმირებაზე, ხოლო აღმასრულებელი ხელისუფლება და საჯარო მოხელეები - პოლიტიკისა და კანონების რეალურ ცხოვრებაში გატარებაზე.[13]

დემოკრატიულ სახელმწიფოთა უმრავლესობაში ხელისუფლება ფუნქციურად დაყოფილია მის წარმომადგენლობით, აღმასრულებელ და სასამართლო ორგანოებს შორის, აგრეთვე, ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის, ხოლო მათი უფლებამოსილებები გამიჯნულია ერთმანეთისგან. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის თანამედროვე გაგება მოიცავს:

- **სახელმწიფო ხელისუფლების ჰორიზონტალურ და ვერტიკალურ გამიჯნვა-გადანაწილებას**, ანუ სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებას იერარქიულად დამოუკიდებელი, საკუთარი უფლებამოსილების მქონე სხვადასხვა განმტოების მიერ. ჩვეულებრივ, ცენტრალური ხელისუფლების სამ განმტოებას ასახელებენ: საკანონმდებლოს, აღმასრულებელსა და სასამართლოს, თუმცა, ბოლო დროს, არცთუ იშვიათად, მის განმტოებებად ასევე მოიხსენიება საპრეზიდენტო, საკონტროლო, საზედამხედველო, საარჩევნო და სხვა ხელისუფლებაც; [13]
- **კონტროლისა (ურთიერთშეკავების) და განონასწორების წესებს**, რომელთა მეშვეობითაც სხვადასხვა განმტოებას შეუძლია დანარჩენი განმტოებანი გააკონტოლოს და წინ აღუდგეს მათ მიერ ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებას ან/და თავისი უფლებამოსილების ფარგლებიდან გასვლას;[13]
- **განმტოებათა თანამშრომლობას**, რაც განპირობებულია განმტოებათა ერთგვაროვანი სახელმწიფოებრივი ბუნებით. სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითად საკითხებში ხელისუფლების ყველა განმტოების მოქმედება ურთიერთშეთანხმებული უნდა იყოს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, შეუძლებელი

იქნება სახელმწიფოს მართვა, რაც გამოიწვევს ანარქიასა და საზოგადოების ინტერესების შელახვას.[13]

ხელისუფლების ზოგადი, ოპტიმალური ორგანიზაციის პრობლემის მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილია ტერიტორიული თვითმმართველობის საკითხი. ის ფაქტი, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს დაკისრებული აქვს ესა თუ ის უფლებამოსილება, არ წარმოშობს იმის ვალდებულებას, რომ ყველა საკითხი ამ ორგანომ უნდა გადაჭრას. ადგილზე წამოჭრილი ყველა პრობლემის გადანყვეტა ობიექტურად მართლაც ძალიან რთულია ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებისათვის. ამის გათვალისწინებით, რეალურ გამოსავალს წარმოადგენს ის, რომ გარკვეული უფლებამოსილებები მიენიჭოს ადგილზე მოქმედ ქვესტრუქტურებს, ან სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოებს (მაგ. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს), თუ მოხდება მათ შორის უფლებამოსილებათა სწორი, ზუსტი განაწილება, რაც უზრუნველყოფს სახელმწიფო ხელისუფლების ეფექტურ და გამართულ ფუნქციონირებას.

ხელისუფლების ორგანოებს შორის უფლებამოსილებების განაწილების ორი შესაძლებლობა არსებობს: **დეცენტრალიზაცია და დეკონცენტრაცია**.[13]

- **დეცენტრალიზაცია** ნიშნავს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადანყვეტის უფლების მიცემას ადგილზე არჩეული ხელისუფლების ორგანოებისათვის, მათთვის კანონით მინიჭებულ უფლებათა ფარგლებში, ცენტრისგან დამოუკიდებლად და მისი ზედამხედველობის ქვეშ.
- **დეკონცენტრაცია** არის ცენტრალური ხელისუფლების გადანაწილება, კონტროლის მექანიზმების გადაცემა ტერიტორიულ ერთეულებში ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლებზე.

დეკონცენტრაციის დროს ადგილებზე იქმნება ცენტრალური ადმინისტრაციული ორგანოს სტრუქტურული ქვედანაყოფი, იქვე წარმოქმნილი საკითხების გადანყვეტის მიზნით. იმის გამო, რომ იგი არ არის დამოუკიდებელი ორგანო, უფლებამოსილების განხორციელება ცენტრალური ადმინისტრაციული ორგანოს სახელითა და პასუხისმგებლობით ხორციელდება.

დეკონცენტრაციის მეთოდს იყენებს თითქმის ყველა მსხვილი ცენტრალური სახელმწიფო სტრუქტურა. მაგ., საქართველოს შინაგან საქმეთა, განათლებისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროები. ზოგიერთ სახელმწიფო ორგანოს არ უჩნდება ტერიტორიული ქვესტრუქტურის შექმნის და მათი მეშვეობით საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელების აუცილებლობა, მაგ., საქართველოს ეროვნულ ბანკს.[13]

დეკონცენტრაციისაგან განსხვავებით, **დეცენტრალიზაცია** არის საკუთარი უფლებამოსილებების გადაცემა ადგილზე ფუნქციონირებად ადმინისტრაციული ორგანოებისთვის, რომლებიც საკუთარი სახელითა და პასუხისმგებლობით ახორციელებენ მათთვის გადაცემულ უფლებამოსილებებს.

დეცენტრალიზაცია შესაძლებელია მხოლოდ კანონით, დეკონცენტრაციისათვის კი საკმარისია ცენტრალური ადმინისტრაციული ან მისი ზემდგომი ორგანოს ნორმატიული აქტი.

დეცენტრალიზაცია მოიცავს ოთხ ძირითად კომპონენტს: **პოლიტიკურ, ადმინისტრაციულ, ფისკალურ და ეკონომიკურ** დეცენტრალიზაციას:



დევოლუცია - უფლებების გადაცემა	დეკონცენტრაცია	ბიუჯეტის საკმარისობა	პრივატიზაცია
ადგილობრივი არჩევნები	დელეგირება	საშემოსავლო ბაზა	დერეგულაცია
გადანყვეტილებების ადგილზე მიღება	საკუთარი კომპეტენციების გაზრდა	ხარჯვის საშუალება	ბიუროკრატიზაციის შემცირება
მოსახლეობის მონაწილეობა		ინტერ-მუნიციპალური ტრანსფერები	PPP – საჯარო-კერძო თანამშრომლობა

- **პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია** - მოსახლეობისთვის ადგილობრივ დონეზე წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევის უფლების მიცემა, კანონით განსაზღვრული საკუთარი – ექსკლუზიური¹⁴, უფლებამოსილების ფარგლებში მათთვის პოლიტიკურ გადანყვეტილებათა მიღების უფლების მინიჭება ანუ დევოლუცია¹⁵.

¹⁴ **ექსკლუზიური** – *E. exclusive* – განსაკუთრებული, განკერძოებული კუთვნილების შემადგენელი.

¹⁵ **დევოლუცია** – ძალაუფლების გადაცემა ცენტრალური მთავრობიდან დაქვემდებარებული რეგიონული ორგანოებისთვის, რაც საზიარო სუვერენულობის წარმომობას არ გულისხმობს (განსხვავებით ფედერალიზმიდან)

- **ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია** - თვითმმართველობის ორგანოებისთვის უფლებამოსილებათა გადაცემა სახელმწიფო საქმეების მართვისა და საჯარო მომსახურების სფეროში;
- **ფისკალური დეცენტრალიზაცია** - ცენტრალური ხელისუფლების მიერ თვითმმართველობისთვის კომპეტენციათა განსახორციელებლად აუცილებელი ფინანსების და აქტივების/ გადასახადების განკარგვის უფლების გადაცემა.
- **ეკონომიკური დეცენტრალიზაცია** - პრივატიზაციისა და ზედმეტი სახელმწიფო რეგულაციებისგან, ბიუროკრატიული ბარიერებისგან ეკონომიკური განვითარების გათავისუფლების პროცესი, საჯარო-კერძო თანამშრომლობის ფორმების განვითარება.

დეცენტრალიზაციის პროცესის ამ ოთხი მიმართულებიდან ბოლო ათწლეულებში საქართველომ მეტ-ნაკლებად განახორციელა ცალკეული ღონისძიებები, მაგრამ ღღემდე არ არის ჩამოყალიბებული, პოლიტიკელისა და საზოგადოების მიერ გააზრებული და ერთიანი ხედვა, თუ მთლიანობაში როგორ უნდა ხორციელდებოდეს ძალაუფლების ვერტიკალურად, ზემოდან ქვემოთ გადანაწილება. ამ მიმართულებით ცვლილებები ურთიერთინააღმდეგობრივად და არასრულად ხდება, ხშირია გადახვევა ადრე აღებული კურსიდან და ცალკეულ წარმატებებს ხშირად სტაგნაცია¹⁶ და მართვის ცენტრალიზებული მეთოდების აღდგენა მოსდევს. განვლილ ათწლეულებში ქართული პოლიტიკური ელიტა დეცენტრალიზაციის შეფერხების მიზეზად ასახელებდა იმ გარემოებას, რომ ქვეყნის წინაშე ბევრად უფრო მნიშვნელოვანი საკითხები იდგა. ამ მოსაზრებას საფუძველი მართლაც გააჩნია: პოლიტიკური და ეთნიკური კონფლიქტების, ცენტრალიზებული ეკონომიკის მოშლისა და ახალი, საბაზრო ურთიერთობების დამკვიდრების გაჭიანურების, ადამიანური და ფინანსური რესურსების ქრონიკული დეფიციტის პირობებში მართლაც ძნელი იყო, ქვეყანას ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარებაზე ეფიქრა.

ამასთან, XXI საუკუნის პირველ ათწლეულში სხვა, შედარებით წარმატებით გატარებული რეფორმები სახელმწიფო რესურსების მაქსიმალურ მობილიზაციას

¹⁶ სტაგნაცია – *L. stagno ვაჩერებ, უმოძრაოს ვხდი*

მოითხოვდა. თუმცა, დეცენტრალიზაციის საკითხის „არაპრიორიტეტულობას“ დეკლარირებულ მიზეზებთან ერთად, ფარული, მაგრამ უფრო მნიშვნელოვანი მიზეზიც ჰქონდა: ორნახევარი ათწლეულის განმავლობაში ქვეყნის სათავეში მყოფ არც ერთ პოლიტიკურ ძალას არ სურდა საბჭოთა პერიოდში ჩამოყალიბებული, ხელისუფლების ცენტრიდან კონტროლის მექანიზმების ხელიდან გაშვება. ყველა პოლიტიკური ძალა ხელისუფლებაში მოსვლამდე აპელირებას დეცენტრალიზაციის აუცილებლობაზე აკეთებდა, მაგრამ, ხელისუფლებაში მოსვლის შემდეგ, ივინყებდა დაპირებას და, ადგილობრივ ინტერესთა ჯგუფებზე დაყრდნობით, ცდილობდა მაქსიმალურად გაეხანგრძლივებინა „ბატონობა“ ხელისუფლების ყველა დონეზე.[13]

ამდენად, დეცენტრალიზაცია როგორც სხვა პოსტსოციალისტური ქვეყნებისთვის, ასევე საქართველოსთვის რთული პროცესია და მას წინააღმდეგობები ახლავს, კერძოდ: მმართველობის ძველი პრაქტიკა და წარსულის ინერცია, რომელიც მენტალობასთან და ძველი ინსტიტუტების დაბალ ეფექტიანობასთან არის დაკავშირებული. შესაბამისად, ხელისუფლების სხვადასხვა დონეს შორის კონსტრუქციული ურთიერთობის ნაკლებობაა.

ცხრილი N3 დეცენტრალიზაციის ფორმები და საზოგადოება



თვითმმართველობას მოქმედების თავისუფლება ესაჭიროება, ეს იმას ნიშნავს, რომ მუნიციპალურ ორგანოებს მიენიჭებათ უფლება, ცენტრალური ხელისუფლების ნებართვის გარეშე მიიღონ გადაწყვეტილება კონკრეტულ პრობლემებზე. ასევე აუცილებელია ფისკალური დეცენტრალიზაციის გაღრმავება. ეს მხოლოდ ფინანსების ან რესურსების გადაცემას კი არ უნდა ნიშნავდეს, არამედ მიზნად ისახავდეს ადგილობრივი ბიუჯეტების, გადასახადების და ფინანსების სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის

უფლებამოსილების გაზრდას. ასევე, აუცილებელია შესაბამისი ქონების, სხვა მატერიალური რესურსების გადაცემა ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის.[13]

ამრიგად, ქართული სახელმწიფო საჭიროებს ხელისუფლების სხვადასხვა დონეს შორის ვერტიკალური და ჰორიზონტალური კავშირების არსებობას. აუცილებელია, არსებობდეს ვერტიკალური კოორდინაცია ხელისუფლების სხვადასხვა - **ნაციონალურ, რეგიონალურ და ადგილობრივ** დონეებს შორის (მაგალითად, ადგილობრივ დონეზე მშენებლობის ნებართვის გაცემა კოორდინირებული უნდა იქნეს მინის მართვის ეროვნულ პოლიტიკასთან). თვითმმართველობის ორგანოებს მთელი ქვეყნის მასშტაბით უნდა ჰქონდეთ ჰორიზონტალური კოორდინაცია, რაც უზრუნველყოფს საერთო სტანდარტების, ურთიერთმხარდაჭერის, საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარების, ერთობლივი საწარმოებისა და ასოციაციების შექმნის შესაძლებლობას.

ჰორიზონტალური კოორდინაცია ასევე გამოყენებული უნდა იქნეს ცენტრალურ ხელისუფლებასთან თანამშრომლობაში. ამდენად, დემოკრატიული სისტემის ეფექტური ფუნქციონირებისათვის აუცილებელია ძალაუფლების დაყოფა ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს შორის, ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის კომპეტენციების მკაფიოდ და სამართლიანად გამიჯვნა. დემოკრატიული სისტემებისთვის მიუღებელია ფუნქციათა დუბლირება ან ცენტრალური ხელისუფლების დომინირება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე.

3.2. დემოკრატიული პრინციპების როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში

1991 წელს ქართულმა საზოგადოებამ, დამოუკიდებლობის აქტის მიღებით, საჯაროდ გამოხატა დემოკრატიული სახელმწიფოს მშენებლობის სურვილი. შემდგომ, კიდევ ერთხელ გაცხადდა, რომ ქვეყანას პრიორიტეტები არ შეუცვლია და თანამედროვე დემოკრატიის დამკვიდრება კვლავ რჩება ახალი ქართული სახელმწიფოს უმთავრეს

ამოცანად. დემოკრატიული სახელმწიფო კი წარმოუდგენელია ძლიერი და ეფექტიანი ადგილობრივი თვითმმართველობის გარეშე. ადგილობრივი თვითმმართველობა უზრუნველყოფს ხალხისა და ხელისუფლების ერთიანობას, მის მიერ გაწეული კარგი მმართველობა ის სარგებელია, რომელიც დემოკრატიას ყოველი მოქალაქისთვის მოაქვს.

ზოგადად დემოკრატიის პრინციპებიდან გამომდინარე ადგილობრივი დემოკრატიის განმარტება შეიძლება შემდეგნაირად ჩამოვაყალიბოთ. დემოკრატიის მრავალგვარი განმარტება არსებობს, მაგრამ იმავდროულად არის ზოგადი შეთანხმება ფუძემდებლურ პრინციპებზე, კერძოდ:

- ✓ დემოკრატია ემყარება მოქალაქეთა არჩევანს, რაც ნიშნავს ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების პერიოდული და სამართლიანი არჩევნების ჩატარებას. ადგილობრივ მოსახლეობას უნდა ჰქონდეს თავისუფალი არჩევანის უფლება და ხელისუფლება უნდა იცვლებოდეს სახალხო კენჭისყრით და არა ძალის გამოყენებით.
- ✓ დემოკრატიულ მმართველობაში პოლიტიკურ ოპოზიციას და უმცირესობას უნდა ჰქონდეთ არა მარტო საკუთარ შეხედულებათა გამოხატვის შესაძლებლობა, არამედ უნდა შეეძლოთ პოლიტიკის მიღების პროცესზე ზეგავლენის მოხდენაც. ეს უფრო მეტია, ვიდრე უბრალო წარმომადგენლობა საკანონმდებლო ორგანოში. ეს ნიშნავს სერიოზულ დამოკიდებულებას ოპოზიციის მიმართ, მისთვის ჯეროვანი მნიშვნელობის მინიჭებას, მისი გამოცდილების გამოყენებას ორმხრივი ინტერესების დასაცავად.
- ✓ არჩევნების შედეგად შესაძლებელი უნდა იქნეს მმართველი პარტიების და კოალიციების შექცვა. მმართველ პარტიას სახელმწიფო ხელისუფლებაზე არანაირი ავტოქტონური¹⁷ უფლება არ გააჩნია. ამომრჩეველს შეუძლია მისცეს ხმა როგორც მმართველ, ასევე ოპოზიციურ პარტიებს.
- ✓ ადგილობრივი დემოკრატია კანონის უზენაესობას ეფუძნება. ეს გულისხმობს კანონის პატივისცემას. არაკეთილსინდისიერი მოხელეები, რომლებიც უგულებელყოფენ

¹⁷ ავტოქტონური - ადგილობრივი წარმოშობის

კანონის მოთხოვნებს, დათხოვნილნი უნდა იქნენ დაკავებული თანამდებობებიდან. მოქალაქეთა მონაწილეობა — სამოქალაქო ორგანიზაციების, სამეზობლო ასოციაციებისა და ადგილობრივი ბიზნესის მეშვეობით — ადგილობრივი დემოკრატიის უმთავრესი პრინციპია.

და ბოლოს, ადგილობრივი თვითმმართველობის უმთავრესი მიზანია, გააუმჯობესოს ეკონომიკური და სოციალური პირობები მოსახლეობისთვის. სუფთა წყალი, ენერგომომარაგება, ჯანსაღი საკვები, ბინა, დასაქმება, განათლება და კეთილდღეობა – ეს არის ადგილობრივი მთავრობის ზრუნვის საგანი და დემოკრატიის კეთილი ნაყოფი.

თვითმმართველობა ნიშნავს მის საქმოქმედო ტერიტორიაზე არსებული საზოგადოების წევრების მიერ, დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით, საზოგადოებრივი საქმეების მოწესრიგებას. ამდენად, ეს არის მოქალაქეთა თვითორგანიზაცია, რომ ერთობლივად გადანყვიტონ მათ საერთო ინტერესებში არსებული საკითხები. თვითმმართველობის უმთავრესი სუბიექტი არის ადგილობრივი საზოგადოება, რომლის უფლება, შესაძლებლობა და პასუხისმგებლობა არის ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების მოწესრიგება. აღნიშნული საკითხები კი უშუალო დემოკრატიის გამოვლინებაა.

მოქალაქეთა მიერ თვითმმართველობის უფლების გამოყენება იწყება ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში მონაწილეობით და გრძელდება მათ მიერ არჩეული ორგანოების მიერ ადგილობრივი პრობლემების გადანყვიტაში ჩართულობით. სწორედ მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობის განხორციელებაში არის თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის უმთავრესი გარანტი და თვითმმართველობის განხორციელების შეფასების ერთ-ერთი მთავარი კრიტერიუმიც - რაც უფრო მეტი მოქალაქეა ჩართული თვითმმართველობის განხორციელებაში, მით უფრო მაღალია თვითმმართველობის განხორციელების დემოკრატიულობის ხარისხი.

საქართველოს კონსტიტუცია და კანონმდებლობა განსაზღვრავს როგორც თვითმმართველობის უფლებას, ასევე ამ უფლების განხორციელების შესაძლებლობას, რასაც ქმნის თითოეული მოქალაქის:

- ✓ **თანაბარი შანსი** - თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებით არჩეულ იქნეს თვითმმართველობის ორგანოებში,
- ✓ **უფლება** - მონაწილეობდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებში;
- ✓ **შესაძლებლობა** - მონაწილეობდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ გადანაცვეტილების მიღების და აღსრულების პროცესში.

მუნიციპალიტეტის ინსტიტუციური მოწყობისას ერთ-ერთი უპირველესი მოთხოვნა, რასაც უნდა აკმაყოფილებდეს თვითმმართველობის ორგანოები, არის უზრუნველყონ მიღებული გადანაცვეტილებების სახალხოობა და პოპულარობა, რაც იმას ნიშნავს, რომ მიღებული გადანაცვეტილება მაქსიმალურად უნდა ასახავდეს მრავალფეროვანი საზოგადოების ინტერესებს, მათ ყველაზე უფრო მნიშვნელოვან ღირებულ მისწრაფებებსა და მოთხოვნებს. ეს შესაძლებელია მხოლოდ ისეთი წარმომადგენლობითი ორგანოს არსებობით, როგორცაა საკრებულო.

საკრებულოს შინაარსი მდგომარეობს შემდეგში; საკრებულოში თავს იყრიან მოსახლეობის მიერ არჩეული პირები, რომელთაც აქვთ თავიანთი ლოკალური სამოქმედო არეალი, მაგარამ ისინი უნდა წარმოადგენდნენ ზოგადად ამ ლოკაციაზე მცხოვრები ადამიანების ძირითად თუ კონრეტულ ინტერესებს. ამ პრინციპის მიხედვით საკრებულო მთელი ადგილობრივი საზოგადოების წარმომადგენელია. მისი გადანაცვეტილებები ყველაზე მნიშვნელოვან და ღირებულ ინტერესებს ასახავს, რითაც უზრუნველყოფილია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მიღებული გადანაცვეტილებების სახალხოობა.

წარმომადგენლობითი ორგანო, უშუალოდ მოსახლეობის მიერ მისი არჩევის წესიდან გამომდინარე, ორიენტირებულია მის მიერ მიღებულ გადანაცვეტილებათა პოპულარობაზე, წინააღმდეგ შემთხვევაში, ანუ თუ მოხდა რღვევა მოსახლეობასა და ადგილობრივ თვითმმართველ რგოლს შორის იკარგება დემოკრატიის მთავარი ნიშა და მართვა ხდება არაორდინალური.

რაც შეეხება აღმასრულებელ სტრუქტურას, რომელიც ძირითადად შედგება დაქირავებული, პროფესიული ნიშნით და კომპეტენტურობის საფუძველზე შერჩეული მოხელეებისაგან, უპირატესად ორიენტირებულია გადანაცვეტილებათა მიღების რაციონალურობაზე და ნაკლებად - ამ გადანაცვეტილების პოპულარობაზე. მუნიციპალიტეტის ორგანოთა შორის ფუნქციათა ამგვარი გადანაწილება შესაძლებლობას იძლევა გამოინახოს სწორი ბალანსი პოპულარობასა და კომპეტენტურობას, დემოკრატიულობასა და ეფექტურობას შორის.

ცხადია, ეს არ ნიშნავს, რომ საკრებულოში არ შეიძლება იყვნენ კომპეტენტური პირები, ხოლო მოხელეებისათვის სრულიად უცხო იყოს ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესები. მაგრამ, სწორი ბალანსის დაცვა შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ თითოეული რგოლი ზუსტად შეასრულებს მასზე დაკისრებულ ფუნქციას და აიღებს შესაბამის პასუხისმგებლობას.

საკრებულო არის პოლიტიკური ორგანო, რომელმაც მოსახლეობის ინტერესებიდან გამომდინარე უნდა შეაფასოს და გააკეთოს სწორი პოლიტიკური არჩევანი. რაც შეეხება აღმასრულებელი სტრუქტურის - გამგეობის/მერიის მოხელეებს, მათი პასუხისმგებლობაა გადანაცვეტილების კანონიერების, ეფექტურობის, ეკონომიურობისა და გონივრულობის უზრუნველყოფა.

საკრებულოს წევრი არის პოლიტიკოსი, რომელიც არჩევნების გზით მოდის ადგილობრივ ხელისუფლებაში და ანგარიშვალდებულია მოსახლეობის წინაშე. ის პირდაპირ გამოხატავს მათ ინტერესებს. მოხელისაგან განსხვავებით. ეს არის მისი საზოგადოებრივი საქმიანობის სფერო და არა შემოსავლის წყარო.

თვითმმართველობის მოხელე თანამდებობაზე ინიშნება კონკურსის საფუძველზე განუსაზღვრელი ვადით. მოხელისთვის ეს თანამდებობა არის მუდმივი საქმიანობის სფერო და შემოსავლის ერთადერთი წყარო: მას ეკრძალება ეკავოს სხვა თანამდებობა საჯარო სამსახურში და ეწოდეს სამეწარმეო საქმიანობას, განსხვავებით საკრებულოს წევრისაგან, რომელზეც ასეთი სახის შეზღუდვები არ ვრცელდება.

საკრებულოს წევრის და მთლიანად საკრებულოს ფუნქცია - გააკეთოს სწორი არჩევანი გადაწყვეტილების მიღებისას მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად, მაგალითად, მისცეს ან არ მისცეს ხმა შემოთავაზებულ პროექტს, ერთი შეხედვით, არც თუ ისე რთულია, მაგრამ უაღრესად საპასუხისმგებლო თვისებასთან ერთად, ძალზე მნიშვნელოვანია საქართველოს პოსტსაბჭოთა სინამდვილის გათვალისწინებით.

თვითმმართველობის ორგანოთა პირველი არჩევნებიდან დღემდე უმთავრეს პრობლემას წარმოადგენს ის, რომ გადაწყვეტილებათა მიღება ეფუძნება არა ადგილობრივი მოსახლეობის, არამედ „ზემდგომის— (სახელმწიფო ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოების, გუბერნატორის თუ პარტიული ოფისის) მითითებებსა და ინტერესებს. ასეთ შემთხვევაში საკრებულოც და გამგებელი/მერიც მხოლოდ „ზემდგომის— დავალებათა შემსრულებლებს წარმოადგენდნენ. ეს არის უმთავრესი პრობლემა, რომლის გადაწყვეტის გარეშე თვითმმართველობა მხოლოდ კანონში ჩანერილ ფორმალობად დარჩება.

ამ პრობლემის გადაწყვეტას ესახურება გარკვეულწილად 2014 წლიდან დადგენილი აღმასრულებელი ორგანოს ფორმირების წესი, რომელიც ითვალისწინებს ყველა მუნიციპალიტეტში გამგებლის/მერის პირდაპირი წესით არჩევას. ამით გამგებელი/მერი ხდება მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის წინაშე უშუალოდ პასუხისმგებელი პოლიტიკური თანამდებობის პირი, რომლის საქმიანობაც ორიენტირებული უნდა იყოს მოსახლეობის ინტერესების გამოხატვაზე. ამდენად, მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინება დომინანტი ხდება არა მხოლოდ წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს, არამედ აღმასრულებელი ორგანოს საქმიანობაშიც, რამაც კიდევ უფრო რეალური უნდა გახადოს მოქალაქეთა უფლება და შესაძლებლობა, ზეგავლენა მოახდინოს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტაზე.

ამრიგად, ადგილობრივი თვითმმართველობა დემოკრატიული სახელმწიფოს უმნიშვნელოვანესი სეგმენტია. ზოგადი დემოკრატიიდან გამომდინარე მნიშვნელოვანია, რომ მისი განზოგადება მთელი ქვეყნის მაშტაბით რაციონალურად განხორციელდეს. დემოკრატია არ ნიშნავს მხოლოდ ცენტრალური სტრუქტურების სრულყოფილებას,

აუცილებელია ადგილობრივ დონეზე მისი დაყვანა. ჩვენ დავინახეთ ცენტრალიზაციასა და დეცენტრალიზაციას შორის საერთო და განმასხვავებელი ნოშნები და დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას შემდეგი:

სახელმწიფოში ცენტრალური ხელისუფლების ადგილობრივ დონეზე რაციონალური გადანაწილება ქმნის დემოკრატიული მმართველობის მნიშვნელოვან საფუძველს, რომელიც ემყარება ადამიანის დემოკრატიულ უფლებას – სამართლიან არჩევნებს.

3.3. საზოგადოების ჩართულობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში - მიღწევები და გამოწვევები

სახელმწიფოში თვითმმართველი ერთეულების არსებობა და თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობა წარმოადგენს თანამედროვე ეპოქაში ყველაზე გავრცელებული სახელმწიფო მმართველობის – დემოკრატიის საფუძველს. ვინაიდან დემოკრატიის დროს ძალაუფლება უშუალოდ ხალხს ან მათ წარმომადგენლებს ეკუთვნით შესაბამისად, მისი უმთავრესი მოთხოვნაა მოქალაქეთა აქტიური ჩართულობა თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში.

როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია განსაზღვრავს:

1. ადგილობრივი თვითმმართველობა ნიშნავს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლებასა და შესაძლებლობას, კანონის ფარგლებში მოაწესრიგონ და მართონ საზოგადოებრივი საქმეების მნიშვნელოვანი წილი, მათი პასუხისმგებლობითა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად.
2. ამ უფლების განხორციელება ხდება საბჭოების ან ასამბლეების მიერ, რომლებიც შედგებიან პირდაპირი, თანაბარი და თანასწორი ხმის მიცემის საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით არჩეული წევრებისაგან და რომლებთანაც შეიძლება

არსებობდნენ მათ წინაშე პასუხისმგებელი აღმასრულებელი ორგანოები. ეს დებულება არანაირ გავლენას არ მოახდენს მოქალაქეთა მონაწილეობაზე ასამბლეებში, რეფერენდუმებში და ნებისმიერი სახის პირდაპირ მონაწილეობაზე იქ, სადაც ეს კანონით ნებადართულია.[11]

საქართველოს ორგანული კანონის მიხედვით, თვითმმართველობა წარმოადგენს თითოეული მოქალაქის უფლებასა და შესაძლებლობას, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, მოაწესრიგონ და მართონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები საკუთარი პასუხისმგებლობითა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად.

ნებისმიერ მოქალაქეს შეუძლია ადგილობრივი თვითმმართველობის საშუალებით გადაჭრას თავისთვის პრიორიტეტული პრობლემები. მოქალაქეთა ჩართულობა ადგილობრივ თვითმმართველობაში ხდება ორი გზით.

- ✓ პირველი, ეს არის არჩევნები,
- ✓ მეორე გზა კი, მმართველობით პროცესებში მოქალაქეთა უშუალო ჩართულობა.

მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი გადაწყვეტილების მიღებისა და თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში წარმოადგენს დემოკრატიული მმართველობის საფუძველს და მას დიდი მნიშვნელობა აქვს ქვეყნის დემოკრატიული კურსის განვითარებისათვის.

დემოკრატიულ სახელმწიფოს თავისი სტრუქტურული პრინციპები გააჩნია. აღნიშნული პრინციპები ადგენენ ფორმას, რომლის მიხედვით, ხორციელდება ადმინისტრაციული ორგანოს სტრუქტურის ჩამოყალიბება და გადაწყვეტილების მიღება. თვითმმართველობის განხორციელების დროს, მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმების პარამეტრებს მნიშვნელოვნად აფართოებს თვითმმართველობის ორგანოთა საქმიანობის საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული საჯაროობის, საქვეყნოობის, კოლექტიურობისა და ანგარიშვალდებულობის პრინციპები. შესაბამისად, მოქალაქეთა მონაწილეობის შესახებ ზოგადი წარმოდგენა სწორედ ამ პრინციპთა განხილვის მეშვეობით არის მართებული.

საქვეყნობისა და საჯაროობის პრინციპი თვითმმართველობის საქმიანობის შესახებ მოქალაქეთა სისტემატურ ინფორმირებულობას გულისხმობს. საქვეყნობის პრინციპი მოიცავს მოქალაქეთა უფლებას, ფლობდნენ ინფორმაციას თვითმმართველობის ორგანოთა სხდომებზე განსახილველ საკითხებზე, დაესწრონ სხდომებს, გაეცნონ განსახილველ საკითხებს, მიეცეთ საკმარისი დრო, წარადგინონ მოსაზრებები და წინადადებები. ასეთ უფლებათა კატალოგმა უნდა უზრუნველყოს მოქალაქეთა ქმედითი მონაწილეობა და საზოგადოებრივი კონსენსუსის მიღწევა.

თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს კოლეგიურობის საფუძველი მისი ფორმირების წესია. საკრებულოს თითოეული წევრი წარმოადგენს კონკრეტულ ადგილობრივ ინტერესთა ჯგუფს – გამოხატავს და იცავს მათ ინტერესებს, საზოგადო ინტერესების დაცვის ფარგლებში. შესაბამისად, წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრს მხოლოდ მოქალაქეებთან კომუნიკაციის, მათი ხედვებისა და მოსაზრებების გაგების შემდეგ შეუძლია ამ უკანასკნელთა ინტერესების არტიკულირება.

თვითმმართველობის ორგანოების მოქალაქეთა წინაშე ანგარიშვალდებულებისა და პასუხისმგებლობის ინსტიტუტმა უნდა უზრუნველყოს ურთიერთკავშირი და დიალოგი. აღნიშნული მოიცავს მოქალაქეთა უფლებას, მოისმინონ, განიხილონ და შეათვასონ თვითმმართველობის ორგანოთა თუ თანამდებობის პირთა ანგარიშები. გასათვალისწინებელია, რომ ანგარიში შესაძლოა, ეხებოდეს არა მარტო შესრულებულ სამუშაოს, არამედ მომავალი საქმიანობის ძირითად მახასიათებლებსაც.

საქართველოს კონსტიტუციის ძველი რედაქცია აწესებდა უმნიშვნელოვანეს კონსტიტუციურ ფასეულობას, რომლის მიხედვით თვითმმართველობის უფლების სუბიექტად გვევლინებოდა საქართველოს მოქალაქე, რომელიც ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს აწესრიგებდა ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით.[4]

საქართველოს პარლამენტმა 2010 წლის ოქტომბერში ცვლილებები შეიტანა საქართველოს კონსტიტუციაში. განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის ერთ - ერთ მნიშვნელოვან მიმართულებად ადგილობრივი თვითმმართველობის ახლებური კონსტიტუციური რეგლამენტაცია ჩაითვალა. განისაზღვრა თვითმმართველი ერთეულის

ინსტიტუციური მონყობა, მათი არჩევის წესი, თვითმმართველობის ორგანოთა ანგარიშვალდებულების, ფინანსური დამოუკიდებლობისა და უფლებამოსილებათა განსაზღვრის ძირითადი პრინციპები. აღნიშნული ცვლილებები ძალაშია 2011 წლის 1 იანვრიდან. შესაბამისად, წინამდებარე დოკუმენტი, საჭიროების შემთხვევაში, ეყრდნობა კონსტიტუციის ახალ რედაქციას.

თვითმმართველობის არსის ამგვარი დეფინირება თვითმმართველობის საფუძვლად აცხადებდა მოქალაქის საყოველთაო და იმანენტურ უფლებას, რომლის წარმოშობა არ იყო დამოკიდებული გარკვეული პირობებისა თუ მოცემულობების არსებობაზე. შესაბამისად, თვითმმართველობა, საქართველოს კონსტიტუციის ძველი რედაქციის მიხედვით, შეგვეძლო მიგვეჩინა მოქალაქეთა თვითორგანიზების ფორმად.

ამრიგად, მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობაში გადანყვეტილების მიღების პროცესში მოიცავს ცალკეული პიროვნებების ან ჯგუფების მონაწილეობის იმ შესაძლებელ ფორმას, რომელიც მიზნად ისახავს მოქალაქის მიერ საკუთარი ნების დაფიქსირებასა და ზემოქმედების მოხდენას ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ გადანყვეტილების მიღებისა და მათი განხორციელების პროცესზე.

➤ **მოქალაქეთა ადგილობრივ თვითმმართველობის არჩევნებში ჩართულობის მაჩვენებლები კვლევების თანახმად**

მოქალაქეთა ინტერესის დადგენა ადგილობრივი ხელისუფლების მიმართ საშუალებას მოგვცემს გავარკვიოთ, თუ რამდენად არის საზოგადოება მზად, რომ მიიღონ მონაწილეობა თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში. უამრავი კვლევა ჩატარდა იმისათვის, რომ დაედგინათ მოქალაქეთა ინტერესი თვითმმართველი ორგანოს მიმართ. საბოლოოდ, კვლევის შედეგი არაზუსტი აღმოჩნდა. მის უზუსტობაში დაგვარწმუნა მთავარმა ფაქტორმა – რეალურმა შედეგმა. ადგილობრივი ხელისუფლების მიმართ მოსახლეობის ინტერესი ყველაზე კარგად განისაზღვრა არა ამ გამოკითხვის დროს მიღებული ვერბალური პასუხებით, არამედ უშუალოდ რესპონდენტების ქცევით, რამაც იგულისხმება მოქალაქეთა მონაწილეობა არჩევნებში.

ცნობილი ფაქტია, რომ სოციოლოგიური გამოკითხვისას, მოსახლეობის არჩევნებში მონაწილეობის პროცენტული მაჩვენებელი უფრო მაღალია, ვიდრე რეალური შედეგი (იხ.: ცხრილი 4):

ცხრილი 4. საქართველოს ამომრჩეველთა მონაწილეობა ადგილობრივ არჩევნებში

2006 წელი/მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივ არჩევნებში	2010 წელი/მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივ არჩევნებში
47%	49%

საქართველოში არსებული სტატისტიკური მონაცემების თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების დროს მოსახლეობის 50%-ზე ნაკლები იღებს მონაწილეობას. 2006 წელს, ეს მაჩვენებელი არის 47%, ხოლო 2010 წელს – 49%. ამ შედეგებიდან გამომდინარე, შესაძლებელია გავაკეთოთ დასკვნა, რომ საქართველოს მოსახლეობის ნახევარზე მეტი არ არის დაინტერესებული ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში ჩართულობით. ამ შედეგების მიხედვით, საქართველო დიდად არ ჩამოუვარდება კარგად ჩამოყალიბებული ადგილობრივი დემოკრატიის მქონე ქვეყნების მაჩვენებელს. მაგალითად: პოლონეთსა და უნგრეთში, მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივ არჩევნებში 40%-50%-ია. საქართველო უსწრებს ამ მაჩვენებლით დიდ ბრიტანეთს, სადაც ეს მაჩვენებელი 40%-ზე ნაკლებია (იხ.: ცხრილი 5)

ცხრილი 5. ევროპის ქვეყნებში ამომრჩეველთა მონაწილეობა ადგილობრივ არჩევნებში

უნგრეთი	40%-50%
პოლონეთი	40%-50%
დიდი ბრიტანეთი	40%-ზე ნაკლები მაჩვენებელი

იქიდან გამომდინარე, რომ სოციოლოგიური კვლევა არაზუსტია და რეალური შედეგისგან რადიკალურად განსხვავებულია, უმჯობესია დავეყრდნოთ რეალურ შედეგს და ანალიზი გავაკეთოთ რეალური ფაქტებიდან გამომდინარე.

ცხრილი 6. სოციოლოგიური გამოკითხვისა და რეალური შედეგის მაჩვენებლების შედარება

ამომრჩეველთა მონაწილეობა არჩევნებში	სოციოლოგიური კვლევის შედეგი

47%	54%
49%	80%

ამასთან, უნდა აღვნიშნოთ ის ფაქტი, რომ მიუხედავად დაბალი შედეგისა, საქართველოს თუ შევადარებთ სხვა ევროპულ ქვეყნებს, მიღებული მაჩვენებელი საგანგაშოდ დაბალი არ არის. რა თქმა უნდა, დამაკმაყოფილებელი არ არის არჩევნებში მონაწილეობის სტატისტიკის მიხედვით მოქალაქეთა ჩართულობა თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში, მაგრამ მისი გაუმჯობესება შესაძლებელია სხვადასხვა გზებით.

პრაქტიკული მოსაზრებებიდან გამომდინარე, ვისაუბროთ არაფორმალურ გზაზე და მაგალითისათვის განვიხილოთ კვლევის შედეგი, რომელიც თბილისის ნაძალადევის რაიონის გამგეობამ მოგვანოდა.

თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობის პროცენტული მაჩვენებლისა და რაოდენობის შესახებ ნაძალადევის გამგეობა გვაცნობებს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის მართვის პრინციპებიდან გამომდინარე, მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად, ადგილობრივი საკითხების მოწესრიგების მიზნით, თბილისის თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს, თბილისის მერიისა და მის სისტემაში შემავალი თბილისის რაიონების გამგეობების მიერ თბილისის საკრებულოს 2010 წლის 27 დეკემბრის N14-78 გადაწყვეტილების შესაბამისად, ხორციელდება მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლების ამხანაგობების აღრიცხვა. დღეისათვის, ნაძალადევის რაიონის გამგეობაში 697 ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობაა რეგისტრირებული, რომლებსაც მესამე პირებთან ურთიერთობებში წარმოადგენენ ამხანაგობების თავმჯდომარეები. მათთან მჭიდრო ურთიერთთანამშრომლობით ხელი შეეწყო მოსახლეობის მონაწილეობას გამგეობის სხვადასხვა პროექტებში, მათ აქტივობასა და ჩართულობას ადგილობრივი პრობლემების გადაწყვეტაში, რის საფუძველზეც გამგეობას საშუალება ეძლევა დააფინანსოს ამხანაგობის განვითარების ხელშემწყობი და ამხანაგობების წევრთა საერთო ქონების (საცხოვრებელი კორპუსი) ექსპლუატაციისა და განვითარების აუცილებელი სამუშაოები.

გემოაღნიშნული წარმოადგენს მოსახლეობის თვითმმართველობის განხორციელებაში მონაწილეობის ერთ-ერთ გზას. ასეთი პროექტების სიმრავლე საბოლოოდ, გაზრდის მოსახლეობის აქტიურობის მაჩვენებელს. გარდა იმისა, რომ მოქალაქეები თავად უზრუნველყოფენ აქტუალური პრობლემების მოგვარებას თვითმმართველი ორგანოების დახმარებით, ასევე, უკეთ იქნებიან ინფორმირებულნი მათი საქმიანობის შესახებ და ყოველივე ამის შედეგი იქნება საქართველოს მოსახლეობის თვითმმართველობის განხორციელებაში ჩართულობის მაჩვენებლის ზრდა.

✓ მოქალაქეთა პასიურობის ძირითადი მიზეზები თვითმმართველობის განხორციელებაში თვითმმართველობაში მოსახლეობის მონაწილეობა ჯერ კიდევ, არ არის სასურველ დონეზე უზრუნველყოფილი. ჩვენი აზრით, აღნიშნული განპირობებულია 4 ძირითადი ფაქტორით:

- ადგილებზე ჩართულობის ინსტიტუციური მექანიზმების სიმწირე,
- მოსახლეობის პასიურობა,
- ინფორმირებულობისა და კომპეტენციის დაბალი დონე,
- საზოგადოებრივი ორგანიზაციების განვითარების არეალი და ეფექტიანობა და თვითმმართველი ორგანოების დაბალი ინტერესი ამ საკითხის მიმართ.

კანონმდებლობა როგორც თვითმმართველი ორგანოების ხელმძღვანელ პირებს, ისე მოქალაქეებს მეტ-ნაკლებად, საშუალებას აძლევს იმუშაონ ურთიერთ ინფორმირებულობის პირობებში და ხელი შეუწყონ ადგილობრივი გადაწყვეტილებების მიღებაში მოქალაქეთა ჩართულობას. თუმცა, აქვე უნდა ითქვას, რომ უმეტეს შემთხვევაში, კანონმდებლობა აგებულია იმ პრინციპით, როდესაც მოქალაქეს უფლება აქვს მოითხოვოს და მოთხოვნის შემთხვევაში, უზრუნველყოფილი იქნება როგორც ინფორმაციის საჭაროობა, ისე გადაწყვეტილების მიღებაში თანამონაწილეობა. რაც შეეხება თვითმმართველობის მოხელეთა ვალდებულებას გადაწყვეტილების მიღებამდე, პროექტის მომზადებისას თუ სხვა ანალოგიურ შემთხვევებში, საკუთარი ინიციატივით უზრუნველყონ მოქალაქეთა თანამონაწილეობა კანონმდებლობაში სრულყოფილად არ არის ასახული, არ არის

დახვეწილი ორგანიზების წესები და სტატუსი. დასახვეწია ადგილობრივი ნორმატული აქტები ჩართულობის მიმართულებით.

მეორე ფაქტორი, რომელიც ხელს უშლის მოქალაქეთა ჩართულობის მაღალ დონეს, მოსახლეობის პასიურობა და ინდიფერენტულობაა, რასაც ბუნებრივია, თავისი გამომწვევი ფაქტორები აქვს. კერძოდ, ინფორმირებულობის დაბალი დონე, არასათანადო კომპეტენცია და უნდობლობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიმართ.

მოსახლეობის დიდ ნაწილს იმ ეპოქაში მოუწია ცხოვრება, როდესაც გადანყვეტილებებს „მესაჭე“ პარტია იღებდა. ეს სტერეოტიპი რამდენადაც სამწუხარო არ უნდა იყოს, ისევ მუშაობს. ერთ-ერთი საკმაოდ გავრცელებული ტერმინი ქვეყანაში არის „პატრონი არ გვყავს“ ან „ქვეყანას პატრონი არ ჰყავს.“ იმის გააზრება, რომ საკუთარი თავისა და საკუთარი ქვეყნის პატრონები ჩვენვე ვართ – მოსახლეობაში ჯერ ისევ დაბალ დონეზეა. მართალია, გარკვეული პროგრესი ამ მიმართულებით არის, მაგრამ პრობლემა ჯერ ისევ სახეზეა.

საზოგადოებრივი აზრის ფორმირება მიმდინარეობს სახელმწიფოებრიობის გააზრების პარალელურად, საკუთრებითი ურთიერთობების, მმართველობითი სტრუქტურებისა და ახალი ეკონომიკური ურთიერთობების ჩამოყალიბების ფონზე. ამიტომ ძნელია ითქვას, რომ დღეს ჩვენ მოვიძიებთ მეტ-ნაკლებად კრისტალიზებულ საზოგადოებრივ აზრს, რომელიც გააზრებულია ახალი რეალობების შესაბამისი განწყობით, ემოციებით, სტერეოტიპული რეაქციებით. უფრო მეტიც, სოციოლოგიური თუ სხვა გამოკითხვისას, ადამიანები პასუხობენ მხოლოდ იმიტომ, რომ მათ კითხვა დაუსვეს და არა იმიტომ, რომ მათ ამა თუ იმ კონკრეტულ საკითხზე აქვთ ჩამოყალიბებული აზრი.

მოქალაქეთა პასიურობის ერთ-ერთი გამომწვევი მიზეზი ინფორმირებულობის დაბალი დონეა. მოსახლეობის უმეტესობა დედაქალაქის ან რომელიმე გაჰიარებული რეგიონის პრობლემებში უფრო კარგად ერკვევა, ვიდრე საკუთარი რაიონისა თუ მეზობელი სოფლის პრობლემებში. მოსახლეობამ ხშირ შემთხვევაში, არ იცის საკუთარი უფლებები, მათი რეალიზაციის გზები, კერძოდ, ვინ არის პასუხისმგებელი სახელმწიფო თუ თვითმმართველობის ორგანოები. ამას ემატება ჩვენი მოქალაქეების კომპეტენციისა და

უნარ-ჩვევების დაბალი დონე ისეთ საკითხებში, რომელთა გარეშეც შეუძლებელია არსებობდეს აქტიური მოქალაქე. მაგალითად, იმისათვის, რომ საკრებულოში შეიტანო წინადადება ბიუჯეტის შესახებ, ჯერ ხელი უნდა მიგიწვდებოდეს ამ ბიუჯეტზე და შემდეგ უნდა შეგეძლოს მისი წაკითხვა და გაგება (რა თქმა უნდა, იგულისხმება, რომ ის გასაგები უნდა იყოს და არა თვით პროფესიონალი ფინანსისტისთვისაც კი, რთულად გასაგები). უნდა იცოდე სად და ვის უნდა მიმართო ამა თუ იმ საკითხზე და შემდეგ უნდა იცოდე, როგორ მოითხოვო საკუთარი თუ შენი სოფლის ინტერესების დაცვა და ადვოკატირება.

ბუნებრივია, ჩვენ შორს ვართ იმ აზრისაგან, რომ ყველა მოქალაქეს უნდა ჰქონდეს ეს უნარები, რაც პრაქტიკულად შეუძლებელია. სოციოლოგიური კვლევები მონიშნავენ, რომ ნებისმიერ სოციალურ ჯგუფში გაცნობიერებული, აქტიური და ქმედითი ადამიანების რაოდენობა 3-7%-ს არ აღემატება. ყველა დანარჩენი ინერტულია და მოქმედებას იწყებს მატერიალური დაინტერესების ან ლიდერის გამოჩენის შემთხვევაში.[12]

ამდენად, ადგილებზე ქმედითი ლიდერების დეფიციტი მოქალაქეთა ჩართულობის კიდევ ერთი შემაფერხებელი ფაქტორია. ლიდერებზე საუბრისას, ჩვენ არ ვგულისხმობთ მხოლოდ ინდივიდებს. აქ ასევე და შესაძლოა უპირველესადაც კი, მოვიაზრებთ ლიდერთა ჯგუფებს ან გაერთიანებებს და მათ შორის, პრიორიტეტულად საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს. ყველა არსებული კვლევა ადასტურებს პირდაპირ კორელაციას¹⁸ რეგიონში საზოგადოებრივი ორგანიზაციების განვითარების დონესა და მოსახლეობის აქტიურობას შორის. ნებისმიერი ემპირიული დაკვირვება წარმოაჩენს იმ განსხვავებას, რომელიც არსებობს მოსახლეობაში, სადაც საზოგადოებრივ ორგანიზაციას უმუშავია, იმ მოსახლეობისაგან, სადაც ასეთი აქტიურობა მწირია ან საერთოდ არ ყოფილა.

თავი IV ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები საქართველოში

კიდევ ერთხელ უნდა აღინიშნოს ის ფაქტი, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია დემოკრატიული პროცესების გაძლიერებაში. პირველი კონტაქტი მთავრობასა და მოქალაქეებს შორის ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე ხდება. ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები ახორციელებენ

¹⁸ კორელაცია - *L. correlatio* - თანაფარდობა ურთიერთკავშირი, რომელიც იზომება სპეციალური კოეფიციენტებით

მოსახლეობის ყველა იმ სახელმწიფო და მუნიციპალური სერვისებით უზრუნველყოფას, რომლებიც სახელმწიფოს მიერ არის შეთავაზებული და საამისოდ გამოყოფილია საბიუჯეტო ხარჯები. გარდა ამისა ადგილობრივი ხელისუფლება ზედამხედველობას უწევს ამ ხარჯების გეგმიურად ხარჯვასა და შესრულებული სამუშაოს ხარისხს. სერვისებში იგულისხმება მაგალითად ცენტრალური და შიდა გზების დაგება და აღდგენა, ახალი საბავშვო ბაღების მშენებლობა, ნაგვის დროულად გატანა, ასევე ინფრასტრუქტურული ღონისძიებების განხორციელება, გარემოს კეთილმოწყობა.

ადგილობრივი ხელისუფლების წარმატებული საქმიანობის პირობებში დემოკრატია ძლიერდება და უფრო სტაბილური ხდება. სწორედ ეს არჩევნები აძლევს მოსახლეობას იმის საშუალებას, რომ რომ აქცენტები გააკეთონ მათთვის მნიშვნელოვან საკითხებზე, ხოლო საარჩევნო კანდიდატებსა და პარტიებს აქვთ შესაძლებლობა წინასაარჩევნო პერიოდში უკეთ გაიგონ მოსახლეობის სურვილები და ინტერესები.

2017 წელს ჩატარებულმა ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებმა გვაჩვენა, რომ მოსახლეობის მხრიდან არჩევნების სამართლიანად ჩატარებისა და მასში მონაწილეობის დონე, წინა წლებთან შედარებით, საკმაოდ მაღალია და ამას განაპირობებს ბოლო წლებში ქვეყნის მიერ მნიშვნელოვანი წარმატებების მიღწევა: წვრილმანი კორუფციის აღმოფხვრის სფეროში საქართველო საერთაშორისო მოდელად იქცა, ევროკავშირთან ასოცირებას მოეწერა ხელი, დასავლეთ მემობლებთან ვიზა ლიბერალიზაციას მივალწიეთ და სწორედ ამ მიღწევების საფუძველზე, ქართული საზოგადოების დიდ ნაწილს ღრმად სწამს, რომ არჩევნებში მონაწილეობა მათი მოქალაქეობრივი ვალია და პარალელურად შესაძლებლობა, რომ ადგილობრივ და სახელისუფლებო დონეზე მათ გადაწყვეტილებებს მნიშვნელოვანი გავლენის მოხდენა შეუძლიათ. დემოკრატიული ღირებულებების პატივისცემა სწორედ ამ კონტექსტშია საინტერესო.

ქვეყნის ყველა წარმატებასთან ერთად ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში მოქალაქეების მონაწილეობის ზრდა და მატება, ნიშნავს რწმენას იმისა, რომ ბოლო პერიოდი ჩატარებული არჩევნები დიდი სანდოობით, სამართლიანობითა და მაღალკონკურენტუნარიანი საარჩევნო გარემოთი გამოიჩინა.

უნდა აღინიშნოს, რომ წინასაარჩევნო პერიოდში ორი პარალელური გარემო ფორმირდება, რომელიც განსხვავებულია მმართველი ძალისათვის და სხვა დანარჩენი პოლიტიკური სუბიექტებისათვის. ერთის მიერ ეს პერიოდი ხასიათდება პოლიტიკური ზეწოლისაგან თავისუფალი მედია გარემოთი, საარჩევნო და პოლიტიკური კონკურენციით და იმ რეფორმებით, რომლის მიზანი მმართველი პარტიებისათვის სარგებლის მომტანი არაა, ხოლო მეორე მხარე ამ პერიოდს აფასებს კანონის არათანაბარი გამოყენებით, დაუბალანსებელი საარჩევნო გარემოთი, მმართველი პარტიის ინტერესებზე მორგებული რეფორმებით, ალტერნატიული მოსაზრებისათვის სულ უფრო კლებადი მედია სივრცით, არაფორმალური მმართველობით და ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებით.

აღნიშნული შეფასებები ინდივიდუალურია და მმართველი და ოპოზიციური სუბიექტებისათვის სასარგებლო მხარეებს წარმოაჩენს, მაგრამ დანამდვილებით შეიძლება იმის თქმა, რომ ბოლო წლებში ჩატარებული არჩევნები მეტი სანდოობით, სამართლიანობით, ღიაობით და კონკურენტუნარიანი გარემოთი გამოირჩევა, მაგრამ აღსანიშნავია ისიც, რომ არჩევნების პროცესში შეინიშნება ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება მმართველი ძალის სასარგებლოდ და ეს საქართველოს არჩევნების ისტორიის ძირეული პრობლემაა. ფართომასშტაბიანი შეშფოთების საგნად რჩება მედიის გამონვევა, რომ საზოგადოებას მიაწოდოს სანდო ინფორმაცია. ასევე სიძულვილის ენა და დემინფორმაცია, რომელიც საარჩევნო გარემოში მტრულ დამოკიდებულებას იწვევს.

ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება წინასაარჩევნო პროცედურებში და განსაკუთრებით, არჩევნების დღეს ერთ-ერთი მთავარი პრობლემაა დემოკრატიული სახელმწიფოს შენება-ჩამოყალიბების პროცესში. ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება შეინიშნება სამი ძირითადი მიმართულებით:

- **ადამიანური რესურსები**, როგორცაა საჯარო მოხელეების მობილიზება და ასევე მათი დასწრება ხდება პარტიულ ღონისძიებებზე, სადაც ხდება ზეწოლა ხმა მისცენ სამთავრობო პარტიას;
- **ფიზიკური რესურსები**, როგორცაა სახელმწიფო ტრანსპორტის, შენობების გამოყენება კამპანიის მიზნებისათვის;

- **ფინანსური რესურსები**, როგორცაა სოციალურ პროგრამებზე და ადგილობრივ ინფრასტრუქტურაზე ხარჯების ზრდა საარჩევნო პერიოდში.

აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ ბოლო წლებში მედია გარემო საქართველოში ყველაზე თავისუფალი და მრავალფეროვანია. ჟურნალისტების მიმართ თითქმის არ ფიქსირდება დაშინებისა და ზეწოლის ფაქტები ვინაიდან ამჟამინდელი კონსტიტუციით გამოხატვის თავისუფლება მაქსიმალურად დაცულია. თუმცა არსებობს პოლიტიზირებული მედია-საშუალებები, რომლებიც გავლენას ახდენს ამომრჩევლებზე თავიანთი სუბიექტური, პარტიული მოსაზრებებით.

როგორც კი ახლოვდება ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები მაშინვე შეინიშნება ქსენოფობიური, ეთნო-ნაციონალისტური, ჰომოფობური რიტორიკა ადამიანთა ჯგუფებსა და პოლიტიკურ პარტიებს შორის. სიძულვილის ენა დემინგორმაცია ასევე მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს დემოკრატიულად განვითარებადი სახელმწიფოსათვის, განსაკუთრებით საარჩევნო პერიოდში, რა დროსაც ხდება ნდობის დაკარგვა, როგორც საარჩევნო სუბიექტებისადმი.

თავი V კვლევა და კვლევის შედეგები

სამაგისტრო ნაშრომში განხილულმა საკითხებმა ნათლად გვაჩვენა ადგილობრივი თვითმმართველობის და ზოგადად ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების როლი დემოკრატიული სახელმწიფოს განვითარებისა და ჩამოყალიბების პროცესში.

დეცენტრალიზებული მართვა თავისთავად ბევრი სიკეთის მომტანია მუნიციპალიტეტების გაძლიერებისათვის, ხალხთან ახლოს ყოფნისათვის და მათი პრობლემების მოგვარებისათვის, ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები კი უზრუნველყოფს ხალხის ნების განხორციელებას. სწორედ, ეს არჩევნები ახსენებს პოლიტიკურ პარტიებსა და ლიდერებს იმას, რომ არჩეული პირები ხალხის მიერ „დაქირავებული“ საჯარო მოხელე თუ პოლიტიკური თანამდებობის პირები არიან და მათი ვალდებულებაა, რომ მუდმივად ხალხს ემსახურონ, ხალხის ინტერესებზე უნდა იყვნენ ორიენტირებული.

აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ არსებობს რიგი პრობლემები ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც განხორციელების, ასევე მისი არცევნების პროცესში. მოქალაქეები ნაკლებად არიან ჩართულები ადგილობრივი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, მათ ასევე მწირი ინფორმაცია აქვთ ადგილობრივი ხელისუფლების აქტივობების შესახებ, 2014 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებიდან უმნიშვნელოდ გაიზარდა მოქალაქეთა მონაწილეობა 2017 წლის არჩევნებში.

ჩემი სამაგისტრო ნაშრომის ფარგლებში, გარდა თეორიული კვლევისა, განვახორციელე ორი ტიპის კვლევა სოციოლოგიურ-საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ყოფილი თანამდებობის პირების ინტერვიუ. ორივე გამოკითხვა ემსახურებოდა ნაშრომში დასმული პრობლემების უკეთ გაანალიზების მიზანს.

სოციოლოგიური კვლევის კითხვარი შედგებოდა 10 შეკითხვისაგან და მასში მონაწილეობა მიიღო 50 სრულწლოვანმა მოქალაქემ. კითხვების ნაწილი იყო დახურული ტიპის და მოითხოვდა კონკრეტული პასუხების ამორჩევას, ხოლო ნაწილი იყო ღია ტიპის კითხვები, სადაც რესპოდენტებს მიეცათ შესაძლებლობა თავიანთი მოსაზრების ღიად დაფიქსირებისა. რესპოდენტთა ვინაობა იყო ანონიმური, ვინაიდან აღნიშნული მეთოდით გამოკითხვა რესპოდენტებს აძლევს შესაძლებლობას თავისუფლად დააფიქსიროს საკუთარი აზრი.

კვლევის შედეგად დადგინდა, რომ გამოკითხული მოქალაქეების აბსოლუტური უმრავლესობა დემოკრატიას აღიქვამს, როგორც ხალხის ნებას, ხალხის მმართველობას.

ძალიან მცირე ნაწილი კი ფიქრობს, რომ დემოკრატია უბრალოდ თავისუფლებაა. ის, რომ რესპოდენტთა უმრავლესობას სწორად ესმის სიტყვა დემოკრატიის არსი ერთ-ერთი წინგადადგმული ნაბიჯია ქვეყნის სწორი განვითარების გზაზე.

გამოკითხულთა 30% ფიქრობს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა დეცენტრალიზებული სახელმწიფოს მართვის მოდელია, 57% ნაწილობრივ, ხოლო 13% არ ეთანხმება აღნიშნულ მოსაზრებას.

კვლევაში მონაწილეთა 84%-მა იცის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები საქართველოში ბოლოს 2017 წელს ჩატარდა. შესაბამისად, მათი აქტივობა სამოქალაქო ჩართულობის ამ ღონისძიებაში მაღალი უნდა ყოფილიყო.

გამოკითხულთა 87% თვლის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში მონაწილეობა მათი სამოქალაქო პასუხისმგებლობაა, 12% კონკრეტულ პარტიას ან ლიდერს უჭერს მხარს, ხოლო 1% მეგობრის ან ნათესავის თხოვნით ღებულობს მონაწილეობას არჩევნებში.

კვლევაში მონაწილე რესპოდენტთა 75%-ს ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების წინ აქვთ საკმარისი ინფორმაცია პოლიტიკური პარტიებისა და კანდიდატების შესახებ, 24% კი ინფორმაციას ვერ ფლობს.

რესპოდენტთა 70% ფიქრობს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში ხშირად ხდება ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება მმართველი გუნდის სასარგებლოდ, 20% ფიქრობს, რომ იშვიათად, ხოლო 10% საერთოდ არ ეთანხმება აღნიშნულ მოსაზრებას.

გამოკითხულ მოქალაქეთა 37%-თვის ხმის მიცემის დროს ყველაზე მნიშვნელოვანია პარტიის/კანდიდატის ეკონომიკური პოლიტიკა, 30%-თვის ინფრასტრუქტურული სამუშაოების სამომავლო გეგმები, 26%-თვის კი პარტიების/კანდიდატების წარსული გამოცდილება და რეპუტაცია. ეს მაჩვენებლები ცხადყოფს, რომ ქართული საზოგადოება ისევ დგას ეკონომიკური პრობლემების წინაშე და ხმის მიცემის დროს ეს ინდიკატორი ჯერ კიდევ მთავარი განმსაზღვრელია.

კვლევაში მონაწილე რესპოდენტთა უმრავლესობა ფიქრობს, რომ საკრებულოს დანიშნულება მხოლოდ ადგილობრივი პრობლემების მოგვარებაა, ნაწილი ფიქრობს, რომ საკრებულომ უნდა შეძლოს პროექტების დაფინანსება და გრანტების მოძიება. დაახლოებით, 10%-ს აქვს ინფორმაცია იმის შესახებ, რომ საკრებულო უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოა და ის ანგარიშვალდებულია მოსახლეობის წინაშე, ასევე მონიტორინგს უწევს მერიის/გამგებლის საქმიანობას.

გამოკითხულთა 65% ფიქრობს, რომ მერის/გამგებლის წარმომადგენელმა კონკრეტულ ადმინისტრაციულ ერთეულში არჩევის წესით უნდა დაიკავოს აღნიშნული თანამდებობა, 25% მიიჩნევს, რომ კონკურსის წესით უნდა ინიშნებოდეს, ხოლო 10% თვლის, რომ ჯერ კონკურსი უნდა ჩატარდეს, რომელიც გამოავლენ რამდენიმე ძლიერ კანდიდატს, რომლებსაც უკვე მოსახლეობა აირჩევს.

გამოკითხულ რესპოდენტთა 88% აპირებს, რომ მონაწილეობა მიიღოს 2021 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში, 8%-ს არ აქვს გადაწყვეტილი, 4% კი არ აპირებს მონაწილეობის მიღებას. გამოკითხვის ამ კონკრეტული კითხვის საფუძველზე შეიძლება ითქვას, რომ 2021 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები მეტი ინტენსივობით უნდა გამოირჩეოდეს.

რაც შეეხება მეორე ტიპის გამოკითხვას ჩვენს მიერ შექმნილი იქნა ფოკუს ჯგუფი, რომელშიც მონაწილეობა მიიღო შუახევის მუნიციპალიტეტის ყოფილმა გამგებელმა ტარიელ ებრალიძემ, შუახევის მუნიციპალიტეტის გამგებლის ყოფილმა მოადგილემ ავთანდილ დიასამიძემ და ხულოს ყოფილმა მერმა გოჩა მელაძემ.

შუახევის მუნიციპალიტეტის ყოფილი გამგებელი ტარიელ ებრალიძე იყო პირველი, ვინც მოსახლეობამ აღნიშნულ პოლიტიკურ თანამდებობაზე აირჩია. ჩემს მიერ დასმულ კითხვას თუ რა დადებითი მხარეები ჰქონდა აღნიშნულ პოლიტიკურ თანამდებობაზე არჩევნების ჩატარებას ყოფილი გამგებელი ასე პასუხობს:

„ჩვენი ქვეყნის ისტორიაში ეს იყო პირველი ფაქტი, როცა ხელისუფლებამ გადაწყვიტა, რომ გამგებლები ხალხს უნდა აერჩია და ამას სჭირდება გამბედაობა. ჩვენ გვახსოვს გამგებლები, პრეფექტები, რომლებიც ინიშნებოდა კონკრეტული ადამიანის

გადაწყვეტილების საფუძველზე და ხშირ შემთხვევაში, მხოლოდ ამ ადამიანის და პირად ინტერესებს ატარებდა მთელი მოღვაწეობის პერიოდში, ისინი არ იყვნენ შერჩეულები თავიანთი გამოცდილებისა, წარსული რეპუტაციისა თუ პროფესიონალიზმის საფუძველზე. მე ვავბედავ, რომ მეყარა კენჭი შუახევის მუნიციპალიტეტში გამგებლის თანამდებობაზე და შედეგიც ძალიან სასიძოვნო იყო, ვინაიდან საქართველოს მასშტაბით მირებული %-ული მაჩვენებლით მესამე ადგილი დავიკავე, არჩევნებზე მოსულ მოქალაქეთა 73,5%-მა ხმა მისცა ჩემს კანდიდატურას. ეს იყო შანსი მოსახლეობას გამოეხატა თავისუფალი ნება და მათი არჩევანის საფუძველზე, პოლიტიკური ძალაუფლება ჩემთვის გადმოეცათ“.

მოსახლეობის ინიცირებების საფუძველზე მიუღია თუ არა გადაწყვეტილებები შუახევის გამგეობას, ტარიელ ებრალიძე გვპასუხობს:

„ყველა ღონისძიება, რომელიც შუახევის მუნიციპალიტეტში განხორციელდა, ეს იყო სოციალური თუ ინფრასტრუქტურული პროექტები, მოსახლეობა ყველა სფეროში იყო აქტიური. ჩემი კაბინეტის კარზე მუდმივად იყო მოქალაქეთა ნაკადი, უამრავი შეხვედრა ჩავატარე სოფლებსა თუ თემებში, მოქალაქეთა ჯგუფი ადგილობრივ ასახელებდა პრობლემას, მე კი ჩემს გუნდთან ერთად, ჩვენი ბიუჯეტის ფარგლებში, ვსაზღვრავდი პრიორიტეტებს, ვყიდულობდით პროექტებს და ასე ეტაპობრივად ვაგვარებდით პრობლემებს. შესაბამისად ჩვენი ყველა გადაწყვეტილება ხალხის ინტერესებს ატარებდა და მათი პრობლემების გადაჭრას ემსახურებოდა. მოსახლეობის ძირითადი მოთხოვნა იყო შიდა სასოფლო გზების კეთილმოწყობა, საბავშვო ბაღების აშენება და წყლის სარეაბილიტაციო სამუშაოების ჩატარება“.

იყო თუ არა შუახევის მუნიციპალიტეტის საკრებულო აქტიური, ჰქონდათ თუ არა ინიცირებები და იწონებდა თუ არა გამგეობა საკრებულოს საქმიანობას ამასთან დაკავშირებით ტარიელ ებრალიძე გვიყვება:

„მიუხედავად იმისა, რომ საკრებულოში იყვნენ ოპოზიციური პარტიის დეპუტატები, ჩვენ ბევრ საკითხში ვიყავით ერთიანი და ძალიან ჰარმონიული. როცა საქმე მუნიციპალიტეტისა და მოქალაქეების ბედს ეხება სხვაგვარად არც შეიძლება. ჩემი პარტია, ჩემი შუახევია. იყო საკითხები, რომელთაც დიდი დაპირისპირება, კამათი მოჰყვებოდა და დიან თამამად

ვამბობ იმას, რომ საკრებულო არის ორგანო, რომელიც უნდა იყოს კრიტიკულად მწვავე, ტავისუფალი და ახალ ინიცირებებზე ორიენტირებული. ასევე მახსენდა საკრებულოს სხდომა, რომელზედა ჩვენ მიერ მომზადებული საბიუჯეტო პროექტი ჩავარდა და ეს სულაც არ ყოფილა გასაკვირი. საკრებულო არ არის ნოტარიატი, რომ გამგეობას/მერიას ყველა სახის დოკუმენტი დაუმონწმოს, პირიქით, იქ უნდა მიმდინარეობდეს დებატები, კამათი და შექმნას ჯანსაღი გარემო, რომ აკონტროლოს მერიის/გამგეობის საქმიანობა და ასევე ანგარიშვალდებულება არ დაავინყდეთ ხალხის წინაშე“.

მოსახლეობის ინიცირებებთან დაკავშირებით შუახევის მუნიციპალიტეტის გამგებლის ყოფილი მოადგილე ავთანდილ დიასამიძე გვპასუხობს:

„ჩვენი მუშაობის პერიოდში ბიუჯეტის შედგენა თითქმის მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით ხდებოდა. გვექონდა შეხვედრები თემების მიხედვით, ვინიშნავდით პრობლემებს და პრიორიტეტების განსაზღვრის შემდეგ ხდებოდა ამ პრობლემების მოგვარება. მახსენდება მოსახლეობის ინიცირებით შემოსული განცხადება კლდის უბანში ხიდის მშენებლობას თაობაზე. მიუხედავ იმისა, რომ ხიდის მშენებლობა აღნიშნულ ლოკაციაზე დიდ რისკებთან, მათ შორის ფინანსურ სახსრებთანაც იყო დაკავშირებული, ჩვენ მაინც შევძელით ამ ინიცირების დაკმაყოფილება“.

ყოფილი გამგებლის მოადგილე ადგილობრივი თვითმართველობის განხორციელების პროცესში ხედავს რამდენიმე პრობლემას და მათ შორის ერთ-ერთ მნიშვნელოვნად მიაჩნია ორმაგი დაქვემდებარების სტანდარტის არ ქონა, რომლებიც მუნიციპალიტეტებს მისცემს შესაძლებლობას აკონტროლოს ის კომპანიები, რომლების იგებენ ტენდერს კონკრეტული ინფრასტრუქტურული თუ სხვა ღონისძიების შესრულების მიზნით. ორმაგი დაქვემდებარების სტანდარტის დანერგვა კი ხელს შეუწყობს სამუშაოების ეფექტურ და ხარისხიან შესრულებას.

მერის წარმომადგენლის არჩევის/დანაშინის ფორმასთან დაკავშირებით ყოფილი გამგებლის მოადგილე გვეუბნება:

„ვეფიქრობ, რომ თუ მერის წარმომადგენლებს ადმინისტრაციულ ერთეულებში მოქალაქეები აირჩევენ ეს იქნება კიდევ ერთი წინგადადგმული ნაბიჯი დემოკრატიის გზაზე.“

მათი არჩევა იქნება გარანტი იმისა, რომ ისინი უფრო მეტი პასუხისმგებლობით იქნებიან მოსახლეობის წინაშე, ამავდროულად ანგარიშვალდებულნი“.

ხულოს მუნიციპალიტეტის ყოფილმა მერმა ბატონმა გოჩა მელაძემ ინტერვიუს დროს მკაფიოდ განმარტა თვითმმართველობის არსი, კერძოდ აღნიშნა, რომ **„ძლიერი თვითმმართველობა ნიშნავს ძლიერ სახელმწიფოს**. ცენტრალურმა ხელისუფლებამ ადგილობრივი ხელისუფლებასთან ერთად უნდა შეუქმნან საზოგადოებას ცხოვრების საუკეთესო პირობები. ურთიერთობა ცენტრალურ და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის არის ვერტიკალი, რომლის განხორციელების დროს ძლიერი თვითმმართველობა დამოკიდებულია ერთის მხრივ თვით ხელმძღვანელზე და მის კომპოეტენტურობაზე, ხოლო მეორეს მხრივ ცენტრალური ხელისუფლების კეთილ ნებაზე

თვითმმართველობის ყველაზე ძირითადი გამოწვევა არის ის, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება დღეისათვის პრაქტიკულად ძალიან კარგად ფლობს ინფორმაციას არსებული გამოწვევების შესახებ, კერძოდ სად რა საჭიროებები არსებობს, მაგრამ ამავე დროს მოკლებულია შესაძლებლობას იყოს დამოუკიდებელი. მაგალითად ხულოს მუნიციპალიტეტის მაგალითზე თუ ვიმსჯელებთ მას აქვს მეტად დისტანცირებული ურთიერთობა განათლების სისტემასთან, რადგან ეს ცენტრალურ და ავტონომიურ თვითმმართველობასთან დაქვემდებარებული უწყებაა, ასევე ენერჯო უწყება, სამედიცინო, სახანძრო. ეს ცენტრისადმი დამოკიდებულება ქმნის ბარიერებს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების კუთხით და საბოლოო ჯამში ზარალდება მოსახლეობა, რომელსაც მუნიციპალიტეტი ვერაფრით ვერ ეხმარება.

„მე იმას კი არ ვგულისხმობა, - განაცხადა ბატონმა გოჩამ, რომ მუნიციპალიტეტებს აბოლიტური დამოუკიდებლობა ჰქონდეთ და მონყვეტილი იყვნენ ცენტრალურ ხელისუფლებას, არამედ სწორი ვერტიკალია საჭირო და დეცენტრალიზება იყოს რეალურად მარტივად განხორციელებადი“

პრაქტიკულად მუნიციპალიტეტი დღეს თანამედროვე გამოწვევების წინაშე დგას მარტო, რადგან ზემოთ ჩამოთვლილი უწყებები მას არ ექვემდებარება და ცდილობს რომ ამ ორორმეტრიალში თავად იპოვოს გამოსავალი. მისი თქმით ხელისუფლება ხარჯავს

საკმაოდ დიდ ფულს მუნიციპალიტეტის განვითარებაში. გასული წლის განმავლობაში ხულოში 40 მილიონი დაიხარჯა ინფრასტრუქტურაში. მაგრამ დამოუკიდებლად არცერთი ნაბიჯი არ გადადგმულა მუნიციპალიტეტის მიერ.

რესპოდენტის განმარტებით, მინა მუნიციპალიტეტებში არის ყველაზე დიდი უძრავი ქონება, რომელზეც დარისხული გადასახადი მიდის აჭარის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროში. უკეთესი იქნება რომ მუნიციპალიტეტმა თვითონ განკარგოს მის ტერიტორიაზე არსებული ქონება და გადასახადების მიმართული იყოს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში, რათა შემდგომ კიდევ უფრო სრულყოფილად შეძლოს თანამედროვე პროვლემებზე და გამოწვევებზე პასუხის გაცემა.

რესურსი რომელსაც გამოყოფს ცენტრალური ხელისუფლება არის მცირე. მუნიციპალიტეტების ავტონომია უნდა იყოს ფართო. გარდა ამისა სერიოზული პრობლემაა ჩინოვნიკების კომპეტენტურობის საკითხი. მაღალმთიანი რეგიონის მუნიციპალიტეტებში ძირითადად დასაქმებულია ადგილობრივი მაცხოვრებლები, რაც ბატონი გოჩას თქმით ძალიან კარგია, თუმცა სამწუხაროდ ხშირ შემთხვევაში ისინი ვერ ფლობენ საკმარის გამოცდილებასა და პროფესიონალიზმს. მაგრამ ფაქტიურად სხვა გამოსავალი არაა, რადგან საკმაოდ რთული გეოგრაფიული და კლიმატური პირობების მქონე რეგიონში ძნელია მაქსიმალურად კომპეტენტური რესურსების მოზიდვა. ბატონი გოჩა გამოხატავს უდიდეს იმედს მომავალი ადგილობრივი თაობისა, რომლებიც რეგულობენ შესაბამისი კუთხით უმაღლესს განათლებას და იმედოვნებს რომ ისინი ამ განათლების მიღების შემდეგ დაუბრუნდებიან მუნიციპალიტეტებს და მათი რესურსი მოხმარდება მათუ რეგიონის განვითარებას.

მუნიციპალიტეტში არის ასევე მოქალაქეთა ჩართულობის პრობლემა. მოქალაქე არაა გარკვეული მის უფლებებში, მისთვის არაა ცნობილი რაოდენ დიდი როლის შესრულება შეუძლია მას გადაწყვეტიულების მიღებაში. ამის გამომწვევ ერთ-ერთ მიზეზად შეიძლება მოყვანილი იქნეს ის მძიმე კლიმატური პირობები, რომლის გამოც შეზღუდულია წვდომა თვითმმართველ ერთეულთან.

ბატონი გოჩას განმარტებით მის ინიციატივას ეკუთვნის რწმუნებულების ინსტიტუტების გაძლიერება სოფლებში და ტემებში. რწმუნებული უნდა იყოს ადამიანი, რომელიც სარგებლობს ავტორიტეტით სოფლში, რომელსაც ექნება ასე ვთქვათ მერის უფლებები დელეგირებული და ადგილზე შეძლებს გადაწყვეტილების მიღებას, რაც მოსახლეობას გაუმარტივებს პრობლემების მოგვარებას. მერის საქმიანობა საკმაოდ დატვირთული გრაფიკით გამოირჩევა და ხშირ შემთხვევებში მას უწევს ადმინისტრაციული შენობის გარეთ გასვლა. მოქალაქე, რომელიც მაგალითად ღორჯომის ხეობიდან წამოვიდა მერთან შესახვედრად, რათა გააცნოს მას ესათუ ის პრობლემა, საკმაოდ დიდ დრო და ფინანსებია საჭირო, ხოლო ადგილზე მოსულს შესაძლოა მერი არ დახვდეს ადმინისტრაციულ შენობაში და თაქტიურად მისი ვიზიტი ვერ შედგება. აღნიშნული და მსგავსი პრობლემების მოგვარებას ემსახურება სწორედ რწმუნებულების ინსტიტუტი, რომელიც ბატონი გოჩას თქმით გაზრდის და ეფექტურს გახდის კომუნიკაციას და მოქალაქეთა ჩართულობის საკითხსაც მოაგვარებს.

პრობლემებს ქმნის ასევე სოციალური კონტროლის უქონლობა მუნიციპალიტეტებში, მაგალითად ჯანდაცვის სოციალური დახმარების კუთხით მისი განხორციელების შესაძლებლობები სასურველია გადაეცეს მუნიციპალიტეტს.

ბატონმა გოჩამ მოიყვანა ერთი მაგალითი არსებულ პრობლემასთან დაკავშირებით. ხულოს მუნიციპალიტეტში არის სოციალურად დაუცველი ოჯახები, გარკვეულ ნაწილს ოჯახში ჰყავს შშმ პირები, მათ მიერ სოციალური განაცხადის მოთხოვნის შემდეგ შეფასების განსახორციელებლად მიდის სოციალური აგენტი, რომელიც აფასებს ოჯახის მატერიალურ-ფინანსურ მდგომარეობას. ბატონი გოჩას განმარტებით გამოდის, რომ აგენტის კეთილსინდისიერებაზეა დამოკიდებული ბენეფიციარის შეფასების კრიტერიუმების განსაზღვრა, თუ ის პიროვნულად ნეგატიურ დამოკიდებულებაშია ოჯახთან, ან კორუმპირებულია, შეფასება მოხდება არაობიექტურად და ოჯახი ვერ მიიღებს დახმარებას. ამ შემთხვევაში ის მიმართავს დასახმარებლად ადგილობრივ თვითმმართველობას, ეს უკანასკელი კი აბსოლუტურად უძლურია ამ პრობლემის გადაწყვეტის საქმეში. ადგილობრივ თვითმმართველობას შეუძლია მხოლოდ კეთილი ნების საფუძველზე

იზუამდგომლოს სოციალურ სააგენტოსთან საკითხის ხელახალი გადახედვის თხოვნით. ეს კი დროში განელილი პროცესია.

როგორც ცნობილია ხულოს მუნიციპალიტეტი გეოგრაფიულად მეტად რთული განლაგებისაა. წელიწადში დაახლოებით 6 თვე უმკაცრესი ზამთარია, რომელიც ახალი გამოწვევების წინაშე აყენებს მუნიციპალიტეტს, კერძოდ უნდა დაიგეგმოს პრიორიტეტები. ეს მეტად რთული პროცედირებია, მაგრამ სირთულეს ქმნის არა თვით პროცედურის დაგეგმარება, არამედ შესრულების ხარისხი. სამუშაოს შემსრულებლები ხშირ შემთხვევაში არიან ურთიერთდამოკიდებული პირები, ახლო ნათესავები, მათი კონტროლი კი ცალკე რესურსების გაძლიერებას მოითხოვს.

ყოველივე ზემოთთქმულიდან გამომდინარე, გოჩა მელაძის მოსაზრებით, მუნიციპალიტეტებს კიდევ უფრო მეტი ავტონომია სჭირდება. ცენტრალური ბიუჯეტის შემოსავლების მხოლოდ 19 % ნაწილდება მუნიციპალიტეტებზე, ბატონი გოჩა მიიჩვევს, რომ ადგილობრივ მუნიციპალიტეტის შემოსავლები უნდა დარჩეს ადგილობრივ ბიუჯეტში და ცენტრალური შემოსავლებიდან დამატებით უნდა გამოიყოს თანხები. ყოველივე ეს კი მიმართული იქნება თვითეული მუნიციპალიტეტში პრიორიტეტული საკითხების მოგვარებაზე, ინფრასტრუქტურის განვითარებაზე, ასევე ტურისტული ინფრასტრუქტურის ჩამოყალიბებაზე, რაც საბოლოო ჯამში ხელს შეუწყობს მთელი ქვეყნის განვითარებას.

რაც შეეხება არჩევნებს, რესპოდენტის აზრით, ხულოს მუნიციპალიტეტში აქტივობა საკმაოდ მაღალია, შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ საზოგადოების ჩართულობა მუნიციპალურ მართვაში ამ კუთხით ბევრად უფრო მონესრიგებულია. თუმცა არის მთელი რიგი პრობლემები საკადრო საკითხებთან დაკავშირებით. ერთის მხრივ მნიშვნელოვანია ადგილობრივი კადრებით მუნიციპალიტეტის დაკომპლექტება, რადგან ისინი უფრო უკეთ იცნობენ ადგილობრივ პრობლემებს და ასევე უკეთ აგეგმარებენ მათი მოგვარების გზებს. მეორეს მხრივ კი სწორად შერჩეული საკადრო რესურსი უდიდეს მნიშვნელობას სძენს საქმის ეფექტურ წარმართვას. ბატონი გოჩას მოსაზრება რწმუნებულებების ფუნქცია-მოვალეობების გაზრდის თვალსაზრისით, მეტად დიდ საქმეს გააკეთებს განსაკუთრებით რაიონის ცენტრიდან მოშორებული სოფლებისა თუ თემების პრობლემების საკითხში

ამრიგად, ჩვენს მიერ ჩატარებულმა ორივე ტიპის გამოკითხვამ ცხადყო, რომ სახელმწიფოს მართვის განხორციელება ადგილობრივი თვითმმართველობის მართვის პარალელურად ქმნის ქვეყნის განვითარების უმნიშვნელოვანეს ბერკეტს. არჩევნები ეს არის უნიკალური შესაძლებლობა განხორციელდეს სახალხო მმართველობა და ასევე მოქალაქეთა ჩართულობა თვითმმართველობის ქვემდებარე საკიტხებში უდავოდ მნიშვნელოვანია. მთავარი რაც გამოიკვეთა ფოკუს ჯგუფთან ინტერვიუების დროს არის ის, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობის ძლიერება არის სახელმწიფოს ძლიერება, ხოლო ამისათვის მნიშვნელოვანია ადგილობრივი თვითმმართველობის უფრო ფართო ავტონომია, რათა სრულფასოვნად განახორციელოს ყველა ის პროექტი, რომელიც ხელს შეუწყობს საზოგადოების ბედნიერ ცხოვრებას განვითარებულ ქვეყანაში.

დასკვნა

ყოველივე აქედან გამომდინარე ჩვენს მიერ სამაგისტრო ნაშრომის ფორმატში შემუშავებული იქნა რეკომენდაციები, რომლებიც ჩვენი სუბიექტური აზრით მეტად მნიშვნელოვან როლს ითამაშებს საზოგადოების უფრო მეტად აქტიურად ჩაბმაში ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში, რაც ორმხრივი პროცესია: ერთის მხრივ საზოგადოება ეხმარება თვითმმართველ ერთეულს იყოს ქმედითი რგოლი სახელმწიფო მართვაში და მეორეს მხრივ აღნიშნული ჩართულობით უმეტესწილად უზრუნველყოფილი და გარანტირებული გახდება საზოგადოების მშვიდობიანი და ეფექტური არსებობა სოციუმში.

✓ რეკომენდაცია I - თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხის პოლიტიკური აქტივიზაციის ხელშეწყობა.

ადგილობრივი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის დონის ასამაღლებლად მეტად მნიშვნელოვანია ამ საკითხის პოლიტიკური აქტივიზაციის ხელშეწყობა. აუცილებელია, საკითხი კვლავ დადგეს ხელისუფლების პოლიტიკური დღის წესრიგში. ამისათვის საჭიროა აქტიური თანამშრომლობა ხელისუფლების როგორც საკანონმდებლო, ასევე აღმასრულებელ შტოსთან, ამასთან, პოლიტიკურ პარტიებსა და თვითმმართველობის საკითხებზე მომუშავე საერთაშორისო ორგანიზაციებთან.

✓ რეკომენდაცია II - საკანონმდებლო გარემოს გაუმჯობესება საზოგადოების მონაწილეობის სფეროში

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა დასახევნი საზოგადოებრივი მონაწილეობის უზრუნველყოფის ნაწილში. მნიშვნელოვანია ჩამოყალიბდეს ისეთი საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც ერთი მხრივ, განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში საზოგადოების ჩართვის სხვადასხვა ფორმებსა და პროცედურებს, მეორე მხრივ, უზრუნველყოფს მონაწილეობის ფორმების ალტერნატიულობის პრინციპს.

✓ რეკომენდაცია III - თვითმმართველობის მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლება, ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკა მოხელეთა მომზადება-გადამზადების სფეროში.

მნიშვნელოვანია შეიქმნას ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკა თვითმმართველობის მოხელეთა მომზადება-გადამზადების სფეროში, განისაზღვროს სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის, აგრეთვე არასახელმწიფო ინსტიტუტების როლი მოხელეთა მომზადება-გადამზადების სფეროში. მნიშვნელოვანია, რომ თვითმმართველობის მოხელეთა მომზადება-გადამზადების პოლიტიკა განხილულ იქნას უმაღლესი საგანმანათლებლო სისტემის ჭრილში და განისაზღვროს უმაღლესი სასწავლებლების როლი ამ მიმართულებით, შეიქმნას თვითმმართველობის მოხელეთა მომზადება-გადამზადების პროგრამები.

✓ რეკომენდაცია IV - ახალგაზრდების ინფორმირებულობის დონის გაზრდა ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ

ცალსახაა, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობაში ახალგაზრდების ჩართულობის პროცესის გასააქტიურებლად, აუცილებელია, მათ ჰქონდეთ სათანადო ინფორმაცია, უნარ-ჩვევები და ცოდნა. ყოველივე ეს ხელს შეუწყობს მომავალში მათი სამოქალაქო აქტივობის ზრდას, რაც აუცილებლად იქცევა ადგილებზე დემოკრატიის განვითარებისა და თვითმმართველობის ინსტიტუტის ჩამოყალიბების ერთ-ერთ წინაპირობად. ამდენად, აუცილებელია ახალგაზრდობის სამოქალაქო განათლება ადგილობრივი თვითმმართველობის არსის, ფუნქციებისა და მის გან-

ხორციელებაში მოსახლეობის უფლებებისა და როლის შესახებ. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ამ მიმართულებით სკოლების გააქტიურება. ამდენად, ამ საკითხს ყურადღება უნდა მიაქციონ როგორც განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ, ასევე ამ სფეროთი დაინტერესებულმა არასამთავრობო ორგანიზაციებმა.

✓ რეკომენდაცია V - ამ მიმართულებით მომუშავე დონორებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების საქმიანობის კოორდინაცია.

დონორებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების კოორდინაცია ხელს შეუწყობს არსებული შეზღუდული რესურსების ეფექტურ გამოყენებას. კერძოდ, უზრუნველყოფს ქვეყნის თანაბარ გეოგრაფიულ დაფარვას, არსებული რესურსებისა და გამოცდილების ურთიერთგაზიარებას, ასევე გადაფარვების თავიდან აცილებას, რაც თავის მხრივ, უფრო ეფექტიანს გახდის დონორებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების ინტერვენციას ამ მიმართულებით.

✓ რეკომენდაცია VI - ზოგადად, თვითმმართველობისა და კერძოდ, თვითმმართველობაში მოქალაქეთა ჩართულობის საკითხის პოპულარიზაცია საზოგადოებრივი ტელევიზიისა და რადიოს მეშვეობით.

უდავოა, რომ აუცილებელია საინფორმაციო კამპანიებში მედია-საშუალებების ჩართულობის ხარისხის გაზრდა. ამ თვალსაზრისით, სერიოზულ რესურსს წარმოადგენს საზოგადოებრივი ტელევიზია და რადიო, რომელთა ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ფუნქცია სწორედ საზოგადოების სამოქალაქო განათლებაა. მეტად მნიშვნელოვანია არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და ამ უწყებების პარტნიორული თანამშრომლობა თვითმმართველობის საკითხებზე მოქალაქეთა ინფორმირებულობის ამაღლების ერთიანი პოლიტიკის შემუშავების საკითხზე.

✓ რეკომენდაცია VII - ჟურნალისტების განათლების დონის ამაღლება თვითმმართველობის სფეროში.

აუცილებელია ყურადღება დაეთმოს ჟურნალისტების კვალიფიკაციის ამაღლებას თვითმმართველობის სფეროში, რათა საზოგადოებამ მიიღოს მაღალკვალიფიციურ დონეზე მომზადებული ინფორმაცია. ამ კუთხით, აუცილებელი იქნება როგორც მოქმედი ჟურნალისტების კვალიფიკაციის ამაღლება, ასევე მიზანმიმართული მუშაობა მედია-სკოლებთან.

ამრიგად, ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საქართველოში არსებული ზოგადი ვითარებიდან გამომდინარე, თვითმმართველობის ორგანოები პრაქტიკულად, არ უქმნიან ბარიერებს მოსახლეობის თვითმმართველობის საქმიანობაში ჩართულობას, თუმცა, არც აქტიურები არიან ამ მიმართულებით. თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლები მოსახლეობის პასიურობას აბრალებენ თვითმმართველობის საქმიანობაში მათი ჩართულობის მექანიზმების პრაქტიკაში გამოუყენებლობას, თუმცა, მხოლოდ მოსახლეობის პასიურობაზე აპელირება მართებული არ არის. თვითმმართველობის ორგანოები არც თავად არიან პროაქტიურები, რადგან პრაქტიკულად ნაკლებად იყენებენ მოსახლეობის ჩართულობის მექანიზმებს (საკრებულოს „ღია კარის“ სხდომა, საკრებულოს გასვლითი სხდომა და ა. შ.)

ასევე დაბალია მოსახლეობასთან მათი პროაქტიური კომუნიკაციის დონე. აქედან გამომდინარე, საჭიროა ზემოაღნიშნული რეკომენდაციების გათვალისწინება და აქტიური სამუშაო მექანიზმის შემუშავება, რომელიც გააქტიურებს როგორც თვითმმართველი ორგანოების მუშაობასა და საკუთარი საქმიანობით, პროექტებით მოსახლეობის დაინტერესებას, ასევე, საქართველოს მოსახლეობის აქტიურ ჩართულობას. საქართველოში ადგილობრივ თვითმმართველობებს არ გააჩნიათ იმდენი რესურსი, რომ განახორციელონ ყველაფერი, რისი გაკეთებაც მათ სურთ. მათ გამუდმებით უწევთ რთული საბიუჯეტო არჩევნის გაკეთება. შესაბამისად, უნდა ეყადონ, რომ შეარჩიონ საუკეთესო ვარიანტი, რომლის საბოლოო შედეგიც ეფექტიანი იქნება.

ვინაიდან საქართველო დემოკრატიულ ქვეყანას წარმოადგენს, დემოკრატიის პირობებში ადგილობრივი თვითმმართველობა გამოხატავს მოქალაქეთა ინტერესებს. დემოკრატია

გაცილებით მეტს ნიშნავს, ვიდრე მოქალაქეებს მისცე უფლება აირჩიონ ხელისუფლების წარმომადგენლები. ადგილობრივი თვითმმართველობა საუკეთესო დონეა მოქალაქეთა მონაწილეობისათვის, რადგან ყველა გადანყვეტილება ამ დონეზე გავლენას ახდენს მოქალაქეთა ყოველდღიურ ცხოვრებაზე. თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში მოქალაქეთა მეტი ჩართულობის მიზნით, ხელისუფლებამ მეტი ინიციატივა უნდა გამოიჩინოს და უფრო გააქტიურდეს.

მიგვაჩნია, რომ ზემოაღნიშნული რეკომენდაციები და პრობლემატურ საკითხებზე ხაზგასმა ხელს შეუწყობს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მეტი ჩართულობას, მონაწილეობას. მოქალაქეთა ჩართვა თვითმმართველი ორგანოს გადანყვეტილების პროცესში არის საუკეთესო გზა, რომელსაც მივყავართ ეფექტიან შედეგამდე. იგი უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის გამჭვირვალობას, ღიაობას, გახსნილობასა და მოქალაქეთა მხრიდან აღიარებას, რაც საბოლოოდ ხელს უწყობს ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სახელმწიფოს განვითარებასა და გაძლიერებას.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. „ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაცია“ 1789 წ. საფრანგეთის ეროვნული ასამბლეა (თარგმანი – გიორგი ლაბაძემ 2018წ)

<file:///D:/Users/khatuna.muradishvili/Downloads/56716409.pdf>

2. გაეროს ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია <http://www.ungeorgia.ge>

3. ევროპული ქარტია თვითმმართველობის შესახებ, სტრასბურგი, 1985 წელი;

4. მაცაბერიძე მ. „არჩევნები და საზოგადოება“ თბ. 2003 წ.

5. პლატონის „სახელმწიფო“; გამომცემლობა „ნეკერი“ თბ.2003 წ.

6. საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი;

www.matsne.ge

7. „საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები“ თბ. 2005წ.; დემოკრატიისა და არჩევნების ხელშეწყობის საერთაშორისო ინსტიტუტის ერთობლივი პროექტი;

8. საქართველოს კონსტიტუცია, ძველი რედაქცია, 1995 წელი; www.matsne.ge

9. საქართველოს კონსტიტუცია, ახალი რედაქცია, 2012 წელი; www.matsne.ge

10. სვიანივეჩის პ. ანგარიში „საზოგადოებრივი აზრი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ საქართველოში“ 2009-2010 წელი;
11. სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტის 2009 წლის კვლევა „მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობაში;“
12. საია-ს 2012 წლის კვლევა „საქართველოში ინფორმაციის თავისუფლების მდგომარეობის შესახებ;“ <http://www.parliament.ge>
13. სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი „ადგილობრივი პოლიტიკა და პარტიები“ თბ. 2015 წ.

ელექტრონული რესურსები:

1. საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაცია - www.cesko.ge
2. სსიპ „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე“ - www.matsne.ge
3. საქართველოს პარლამენტი - www.parliament.ge
4. საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკა - www.nplg.gov.ge
5. თვითმმართველობის პორტალი - <http://droa.ge/>
6. ბათუმის მერია - <https://www.batumi.ge/ge/>
7. ქობულეთის მუნიციპალიტეტის ოფიციალური ვებ.გვერდი - <http://kobuleti.org.ge/>
8. ხულოს მუნიციპალიტეტის ოფიციალური ვებ.გვერდი - <http://khulo.ge/>
9. ქედის მუნიციპალიტეტის ოფიციალური ვებ.გვერდი - <http://keda.ge>
10. შუახევის მუნიციპალიტეტის ოფიციალური ვებ.გვერდი - www.shuakhevi.ge
11. ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის ოფიციალური ვებ.გვერდი - <http://khelvachauri.ge/>