

სსიპ გორის სახელმწიფო სასწავლო უნივერსიტეტი

ვაჟა ოქროპირიძე

ადგილობრივი თვითმმართველობა

სამაგისტრო ნაშრომი შესრულებულია

სოციალურ მეცნიერებათა, ბიზნესისა და სამართალმცოდნეობის ფაკულტეტზე
საჯარო მმართველობის მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

ხელმძღვანელი: ქეთი ჯიჯეიშვილი

გორი

2019

ანოტაცია

ჩვენს მიერ ჩატარებული კვლევის მიზანია იმის ჩვენება, რომ საზოგადოებას აქვს უფლება მმართველებს მათ მოქმედებაზე პასუხი მოსთხოვოს. მოთხოვნის საფუძველს და მის იმპერატიულობას განაპირობებს ის გარემოება, რომ საზოგადოების წევრები სახელმწიფოსთან და ხელისუფლებასთან სამართლებრივ-პოლიტიკურ ურთიერთობაში იმყოფებიან. ადამიანს, რომელიც იმყოფება ასეთ კავშირში სახელმწიფოსთან, უფლება აქვს ხელისუფლებას პასუხი მოსთხოვოს სრულად და იმპერატიული ფორმით მის ქმედებებზე.

თვალსაჩინოა, რომ ვალდებულია ხელისუფლება უზრუნველყოს, ჩვენი მშვიდობიანი და უსაფრთხო თანაცხოვრება, შესაბამისი კანონების შექმნით. თუმცა მკვეთრად ხაზგასასმელია ის გარემოება, რომ თანამედროვე ადამიანისთვის არასაკმარისია და ხელისუფლების მიზანიც ვერ იქნება მხოლოდ იმ კანონების შექმნა, რომელიც კანონებიც მარტო უსაფრთხო არსებობაზეა ორიენტირებული. ამგვარი რეალობის შექმნა ხელისუფლებას ადვილად შეუძლია მაქსიმალური წესრიგის დამყარებით, რის გამოც აქტუალურად მიმაჩნია ნაშრომი. კვლევის ამოცანაა სხვადასხვა პოლიტიკურ სისტემაში ლოკალურ ინტერესდა რეალიზაციის ფორმების დადგენა და საქართველოს რეალობის მათთან შედარება.

კვლევის საგანია სახელმწიფოს დემოკრატიული განვითარების პრინციპების დანერგვა და ამ პრინციპებში სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის პრობლემატიკა და მნიშვნელობა. ვინაიდან მხოლოდ ამ ინსტრუმენტის გამოყენებით შეიძლება მიღწეულ იყვეს სახელმწიფო ორგანოების მიერ საჯარო პოლიტიკის ფორმირებისა და მისი აღსრულების პროცესებში მოქალაქეთა საჭიროებებისა და შეხედულებების მაქსიმალურად გათვალისწინება. ნაშრომში განხილულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციის სამართლის თეორიაში დაფუძნებული სმაი კონცეფცია „თავისუფალი თემის“ „სახელმწიფო“ და

„საზოგადოებრივი“. **კვლევის ობიექტია** ადგილობრივი თვითმმართველობის თეორიული საფუძვლები და საქართველოში არსებული ვითარება, სამოქალაქო საზოგადოებისა და დემოკრატიული სახელმწიფოს ინტერესების ურთიერთდამოკიდებულება.

ძირითად შედეგად ვთვლით, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა წარმოადგენს მნიშვნელოვანი განვითარების წინაპირობას ევროპული ქვეყნებისთვის. მოსახლეობასთან მაქსიმალურად მიახლოებული თვითმმართველობის ორგანოები, მოსახლეობის მოთხოვნებსა და საჭიროებებზე მორგებული ტერიტორიული ერთეულები, ძლიერი ადგილობრივი ბიუჯეტითა და უფლებამოსილების მქონე თვითმმართველი ორგანოები (ქალაქები და თემები) - ქვეყნის დემოკრატიულ, შეუქცევად წინსვლისა და განვითარების წინაპირობას წარმოადგენენ. სწორედ თვითმმართველობის სრული რეფორმის გატარებაა საქართველოს წარმატებული განვითარების ძირითადი წინაპირობა, რამაც უნდა დაამკვიდროს ევროპული ტიპის მმართველობა და განაპირობოს მისი შემდგომი ინტეგრაცია ევროპულ თანამეგობრობაში.

კვლევის სიახლეა იმის ჩვენება, რომ მეტი დამოუკიდებლობის და ავტონომიურობის მინიჭება თვითმმართველი ადმინისტრაციული ერთეულებისთვის შესანიშნავ საშუალებას იძლევა ცალკეულ მოქალაქესთან, საზოგადოებრივ ჯგუფებთან დასაახლოებლად და ადმინისტრაციულ საქმიანობაში მათი ჩართულობის ხარისხის ასამაღლებლად.

კონკრეტული ამოცანების განხორციელების ფორმისა და საშუალებების დადგენის თვალსაზრისით თვითმმართველ ერთეულს მეტი ავტონომია უნდა ჰქონდეს. ადგილობრივ დონეზე ამ ავტონომიის უზრუნველყოფა ამაღლებს საზოგადოებასთან აქტიური თანამშრომლობის შესაძლებლობას.

Annotation

” self-government”

Vazha okropiridze

The new aim is to involve every single citizen into this challenging process and develop a new type of democratic society, so it will be even more thriving. On this basis, society is authorized to demand the report of actions done from the “country rulers”. The fact, that members of society and government are closely related to each other in both legal and political ways, makes this requirement absolutely legitimate and imperative. Consequently, such a lawful and legal union is a strong base for the institute of Citizenship that can ensure the safety of human rights, liberties and guarantee the realization of government’s obligations. Thus, a person who is linked with a government in such a rightful form, namely citizen, has the right to require a report for its actions in a legal and imperative manner.

It is obvious, that the government is obliged to create relevant laws for citizen’s safe and peaceful coexistence. From the other said, it is important to mention that nowadays for a modern citizen and for a government, it can’t be sufficient to focus only on creating laws oriented on safe and stable existence of a State.

The local self-government bodies, the territorial entities focused on the needs of citizens, the local self-governing units (such as self-governing cities and self-governing communities) that have close relations with the population, constitute the strong foundation for an irreversible and democratic development of the country. The significant cornerstone of Georgia’s proper development is to carry out a thorough reform of the local self-government sector, which will establish European type of governance in the country and promote its further integration into the European community.

Only by establishing the maximum orderliness, the government can easily create such a reality. Given paper deals with the problems of involvement of civil society, together with the production and development of government's democratic principles. As only with this instrument can be achieved the maximum recognition of the needs and preferences of citizens in the formation and execution of public policy by the state agencies. The article also states about three main concepts of local organization based on law theory, such as "free community", "state" and "public". Consequently, the local self-governing bodies should be linked with a population as close as possible and defend its interests. Giving more independence and autonomy to self-governing units makes possible for a citizen to get closer to community groups and to increase their engagement in administrative activities. Local self-governing units should have more autonomy in terms of determining the specific tasks and finding efficient solutions. Mentioned way of independence at the specific tasks and finding efficient solutions. Mentioned way of independence at the local level increases the chances of active cooperation with the society. Development of local self-government bodies in the regions is one of the essential preconditions for the development of European countries on the whole.

სარჩევი

შესავალი	7
თავი I. ადგილობრივი თვითმმართველობის თეორიული საფუძვლები.....	10
1.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის თეორია.....	10
1.2 ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმები და მოდელები: ისტორიული და საერთაშორისო ასპექტები.....	21
თავი II ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმატებული ევროპაში და საქართველოს რეალობა.....	მოდელები 30
2.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების თავისებურებები თანამედროვე ეტაპზე.....	30
2.2. ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში.....	36
თავი III მოქალაქეთა ჩართულობა ადგილობრივი საჯარო ფორმირებაში	პოლიტიკის 52
3.1. მოქალაქეთა ჩართულობის სტრატეგიები.....	52
3.2. მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმები საქართველოში.....	59
დასკვნა.....	67
გამოყენებული ლიტერატურა.....	73

შესავალი

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხი, მეტ-ნაკლებად აქტუალური იყო დამოუკიდებლობის მთელი პერიოდის განმავლობაში და ასეთე ისე გავლენას ახდენს პოლიტიკურ დღის წესრიგზე, მაგრამ ახლა, როცა პოლიტიკური ნება დეკლარირებულია და დეცენტრალიზაციის პროცესი დაწყებული, ანუ მაშინ როცა პოლიტიკურ ისტებლიშმენტში თითქოს მიღწეულია ზოგადი, სტრატეგიული თანხმობა, მისი აქტუალობა მატულობს, რადგან ხდება ზოგადი დეკლარაციის რეალური, პრაქტიკული შინაარსით შევსება, სადაც ერთმანეთში ირევა პოლიტიკური თუ სამეცნიერო შეხედულებები, ეკონომიკური თუ სოციალური ინტერესები.

ადგილობრივი თვითმმართველობა განიხილება, როგორც ქვეყნის დემოკრატიული განვითარების ერთ-ერთი ნიშანი და კონსტიტუციური წყობის, დემოკრატიის პრაქტიკული ბერკეტი და მახასიათებელი. ის ხალხის ხელისუფლების ორგანიზაციის ერთ-ერთ პრინციპს წარმოადგენს. საქართველოში დემოკრატიული პრინციპების შესაბამისად დიდი ყურადღება ეთმობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბებას, როგორც სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ცხოვრების დემოკრატიული ორგანიზაციის აუცილებელ პირობას.

ადგილობრივი თვითმმართველობა მნიშვნელოვანი გამოხატულებაა დემოკრატიის, მასში მით უფრო ფართოდაა განვითარებული თვითმმართველობის საწყისები, რაც უფრო დემოკრატიულია საზოგადოება. საერთაშორისო პრაქტიკიდან გამომდინარე, მის ,, განვითარებაზე გავლენას ახდენს ტრადიციები“, ანუ ის განპირობებულია არა მარტო ინსტიტუციონალური ბაზით, ინფრასტრუქტურითა და კანონებით არამედ კულტურული ასპექტით, ისტორიული გამოცდილებით, წეს-ჩვეულებებით. აღნიშნული თვალსაზრისით საქართველოს დიდი გზა აქვს გასავლელი - თუ ტრადიციული დემოკრატიის ქვეყნებში ზოგადად დემოკრატია ქვემოდან ზემოთ, ლოკალური თემიდან

ეროვნულ დონემდე საზოგადოებრივი ზეწოლის და ბუნებრივი პროცესის შედეგად ვითარდებოდა. სხვაგან ტრადიციის ნაკლებობის კომპენსირება ხდება პოლიტიკური ნებით, შესაძლოა ინსტიტუტების ფორმირება და გამართული ფუნქციონირება ხელს შეუწყობს ტრადიციის ჩამოყალიბებას და საქართველო რეალურად მიუახლოვდება ტრადიციული დემოკრატიის ქვეყნებს თვითმმართველობის და დემოკრატიის პარამეტრებით.

კვლევის აქტუალობა განპირობებულია გაჭიანურებული პოსტსოციალისტური ტრანსფორმაციით, დემოკრატიზაციის პროცესის შეფერხებით, ავტორიტარულ და კორუფციულ მისწრაფებათა სიმპტომატიკით, სამოქალაქო საზოგადოების სისუსტით, მეცნიერული და პოლიტიკური დისკურსით, ქვეყანაში ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის მიმდინარე პროცესით. თემის აქტუალობას ის გარემოება განაპირობებს, რომ ნაკლებად არის გამოკვლეული ადგილობრივი თვითმმართველობა ისეთი ფორმით, როგორც ეს მოცემულია ნაშრომში.

კვლევის მიზანია აღნიშნული პროცესის შესწავლა, არსებულ მოდელებთან შედარება, ისტორიული გამოცდილების საფუძველზე გამოწვევებისა და პერსპექტივების გამოვლენა და შემდგომი განვითარების მეცნიერულ თეორიული საფუძვლების გაფართოება. კვლევის მიზანია აგრეთვე საზოგადოების ჩართულობის მნიშვნელობის დანახვა სახელმწიფოს დემოკრატიული განვითარების პროცესში. რადგან მხოლოდ ამ ინსტრუმენტითაა შესაძლებელი მირწეულ იქნეს სახელმწიფო ორგანოების მიერ საჯარო პოლიტიკის ფორმირებისა და მისი აღსრულების პროცესებში მოქალაქეთა საჭიროების მაქსიმალურად გათვალისწინება.

კვლევის საგანია საქართველოში თვითმმართველობის განვითარების ვექტორი, ტენდენციები და პერსპექტივები, დემოკრატიული სამოქალაქო ერი-სახელმწიფოს ფორმირებაზე ადგილობრივი თვითმმართველობის გავლენა და

პირიქით თვითმმართველობასა და ლოკალურ დემოკრატიის განვითარებაზე დემოკრატიზაციის ეროვნულ დონეზე მიმდინარე პროცესის გავლენა.

კვლევის მეთოდები ნაშრომში გამოყენებული სამართლებრივი მეთოდებიდან უნდა აღინიშნოს: დოგმატური და ნორმატიული მეთოდი. კვლევის პროცესში ძირითადად შედარებითი მეთოდი იქნა გამოყენებული. განხორციელებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემების შედარებითი ანალიზი ძირითადად აშშ-ს ინსტიტუტებთან.

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის გამოცდილებისა და ხანგრძლივი ტრადიციის არარსებობის გამო, ადგილობრივ დონეზე მართვის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის გამოცდილება საკმაოდ მცირეა. დღეისათვის ადგილობრივ დონეზე მართვის პროცესში მოქალაქეთა ჩაბმა ძირითადად სხვადასხვა ფონდებიდან მხარდაჭერილი პროექტების ფარგლებში ხორციელდება. არადა, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაძლებლობათა სრული ძალით ამოქმედებისა და ადგილებზე ნამდვილად ანგარიშვალდებული, გამჭვირვალე და ეფექტური ხელისუფლების მისაღებად აუცილებელია მოქალაქეთა რეგულარული, აქტიური და კონსტრუქციული ჩაბმა ადგილობრივი პოლიტიკის ფორმირებასა და მიღებული გადაწყვეტილებების კონტროლის პროცესში.

კვლევის მოსალოდნელი შედეგები. ზემოთ თქმული საკითხების კვლევა წარმოაჩენს ადგილობრივი თვითმმართველობის საზოგადოებრივ მნიშვნელობას, მის არსს და ნებისმიერი დასკვნის გაკეთების შემთხვევაში, ცხადად წარმოაჩენს ადგილობრივი თვითმმართველობის საზოგადოებრივ დანიშნულებას.

თავი I. ადგილობრივი თვითმმართველობის თეორიული საფუძვლები

1.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის თეორიები

ადგილობრივი თვითმმართველობა მოიაზრება როგორც დაყოფილი ხელისუფლების ერთ-ერთი ნაწილი, რომელიც წარმოადგენს საზოგადოების მართვის სისტემას.

საზოგადოების დემოკრატიული მოწყობის ერთ-ერთ უმთავრეს პრობლემას ადგილობრივი თვითმმართველობის დაკომპლექტება წარმოადგენს. დემოკრატიის წარმატებით ფუნქციონირებისთვის აუცილებელია ინფორმაციის თავისუფალი ნაკადები, ურთიერთობა სამოქალაქო საზოგადოებასთან და ხელისუფლების დაწესებულებებს შორის, პატივისცემას მოქალაქეებისადმი, აგრეთვე გადაწყვეტილების მიღებისას კონსულტირების უზრუნველყოფის მექანიზმს. მართვის სისტემები ნებისმიერი სხვა სისტემის მალა არ უნდა იდგეს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლის თეორიაში დამკვიდრდა ამ ორგანიზაციის სამი კონცეფცია-სამართლის წყაროებიდან. ბუნებით სამართალს ეფუძნებოდნენ. ეს თეორემა ამტკიცებს, თემის მიერ საკუთარი საქმეების მართვაში ჩარევა დაუშვებელია, ისევე, როგორც ადამიანის თავისუფლებები და უფლებები. ვინაიდან ჯერ თემი ჩამოყალიბდა შემდეგ კი სახელმწიფო, სახელმწიფო ვალდებულია აღიაროს სახელმწიფოებრივი მართვის თავისუფლება. ეს თეორია ეფუძნება სახელმწიფოს მხრიდან ჩარევის შეზღუდვას.

„საზოგადოებრივი“ თემის თეორემას დაუპირისპირდა „თავისუფალი თემის“ თეორემა, რომელიც აგრეთვე გამომდინარეობს საზოგადოებისა და სახელმწიფოს ანტაგონისტური დამოკიდებულებიდან, ამას ის გარემოება განაპირობებს, რომ თითოეულ მათგანს საკუთარი სფერო აქვს მოღვაწეობის. ადგილობრივი

თვითმართველობას ეკისრება არასახელმწიფოებრივი, სამეურნეო საქმიანობა, მაგრამ ისინი ასრულებენ, როგორც კერძო სამართლებრივ, აგრეთვე საზოგადოებრივ ფუნქციებსაც.

თავისუფალი თემისა და თვითმმართველობის საზოგადოებრივი თეორიები ადგილობრივი თემის ხასიათით მიიჩნევენ ხელშეუვალ უფლებად. ადგილობრივ თვითმართველობას ადგილობრივი მოსახლეობა ირჩევს. ორივე თეორიის ავტორი სახელმწიფოს დამოუკიდებელ ინსტიტუტად განიხილავს ადგილობრივ თვითმართველობას.

სამეურნეო თუ საზოგადოებრივ-პოლიტიკური თვითორგანიზაციის ისეთი ფორმების, როგორც თვითმმართველობა, მნიშვნელობაზე წერს მრავალი გამოჩენილი საზოგადო მოღვაწე თუ მკვლევარი, როგორც საქართველოში ისე მთელს მსოფლიოში გამოყოფენ მის სხვადასხვა ფუნქციას თუ როლს.

სახელმწიფო მართვის სისტემის ეფექტიანობისთვის აუცილებელი, მაგრამ არასაკმარისი პირობაა ცენტრალური, ეროვნული თუ ფედერალური ხელისუფლების დონეზე ძალაუფლების შტოებად (საკანონმდებლო, აღმასრულებელი, სასამართლო) დანაწილების პრინციპი. აღნიშნული შესაძლოა მიჩნეულ იქნას ასე ვთქვათ ჰორიზონტალური დაბალანსების ფორმად, მაგრამ საზოგადოებრივ-პოლიტიკური, სოციალურ-ეკონომიკური და შესაძლოა კულტურული სისტემის მეტი მდგრადობისთვის სასურველია აგრეთვე ვერტიკალური ბალანსიც, რომელსაც უზრუნველყოფს სწორედ ძალაუფლებისა და ფუნქციების ვერტიკალური დანაწილება და დამატებით ვერტიკალური დანაწილების ყოველ დონეზე ისევ ჰორიზონტალური დაბალანსების ელემენტების ჩართვა, კერძოდ; თუ უმაღლეს დონეზეა საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლება, ქვედა დონეზეა დასაშვები, ხოლო ზოგი მოსაზრების თანახმად სასურველიც, წარმომადგენლობითი, შესაძლოა მაკონტროლებელი ფუნქციით, აღმასრულებელი და სასამართლო.

ხელისუფლება, რამდენადაც „გონიერი“ და „ინფორმირებული“ იყოს ვერ შეძლებს , ერთი ცენტრიდან გადაწყვიტოს თითოეული ქალაქისა თუ სოფლის მოსახლეობის წინაშე მდგარი კონკრეტული და სპეციფიკური პრობლემები სახელმწიფოს მთელ ტერიტორიაზე, ამაზე განვითარებული ქვეყნების საზოგადოებები და პოლიტიკური თავები კარგა ხანია თანხმდებიან .ქვეყნის ყველა მოქალაქისთვის თანაბარი და ეფექტიანი საარსებო გარემოს შექმნა მხოლოდ დეცენტრალიზაციითაა შესაძლებელი.

პოლიტიკური ძალაუფლების განხორციელების რეჟიმს პოლიტიკურ სათავეში მყოფი ძალის ძალაუფლების დაბალანსებულად, გაწონასწორებულად და დემოკრატიულად განხორციელებას ან პირიქით-უკავშირდება ხელისუფლების ცენტრალიზაცია ან დეცენტრალიზაცია. ხელისუფლების ცენტრალიზაცია ან დეცენტრალიზაცია წარმოადგენს კონკრეტული პოლიტიკური ძალის პოლიტიკურ მექანიზმს მისი ძალაუფლების განსახორციელებლად, რომელიც დაქვემდებარებულია შეფასებას მიღებული შედეგების მიხედვით და ეს შედეგები საბოლოოდ სახელმწიფო მმართველობის დეცენტრალიზაციის აუცილებლობას ცხადყოფს.

ადგილობრივი თვითმმართველობა წარმოადგენს სახელმწიფო წყობის კონსტიტუციურ პრინციპს. რომელიც თავის მხრივ მოიაზრებს მმართველობის სისტემის ადმინისტრაციულ-პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციას მმართველობის სისტემაში, რასაც სხვაგვარად ხელისუფლების ვერტიკალურ დანაწილებასაც უწოდებენ.

თვითმმართველობის არსი ქვეყანაში ადგილობრივი ხელისუფლების თვითმმართველობის პრინციპის საფუძველზე განხორციელება სამართლებრივი სახელმწიფოს და დემოკრატიის პრინციპების რეალიზების უმნიშვნელოვანეს პირობას წარმოადგენს. სახელმწიფოს დემოკრატიული მოწყობის ჩამოყალიბებისათვის აუცილებელია კონსტრუქცია აგებისას გათვალისწინებული იყოს პრინციპით „ქვევიდან ზევით“. შესაბამისად, ადგილობრივი ხელისუფლების

სისტემის დემოკრატიულ საწყისებზე ჩამოყალიბებას საერთო სახელმწიფოებრივი დემოკრატიის რეალიზებისათვის ფუნდამენტური მნიშვნელობა ენიჭება. სწორედ აღნიშნული მოსაზრებების თანახმად ჩამოყალიბდა საყოველთაოდ აღიარებული სუბსიდიარობის პრინციპი, რომლის თანახმადაც დაუშვებელია შედარებით მაღალი საფეხურის ხელისუფლებას დაეკისროს იმ ფუნქციების განხორციელება, რომლებიც მის ნაცვლად დაბალი საფეხურის ხელისუფლების კომპეტენციაში შედის(1).

დეცენტრალიზებული სახელმწიფო დაყოფილია სახელმწიფო ხელისუფლებისაგან, ადმინისტრაციული ავტონომიით მოსარგებლე თვითმმართველ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებად. საჭიროა მმართველობის სისტემის დეცენტრალიზაცია განვასხვავოთ ფედერალიზაციისა და დეკონცენტრაციის ცნებებისგან.

ფედერალიზაცია ნიშნავს სახელმწიფოში პოლიტიკური ავტონომიის მქონე იმგვარი ტერიტორიული ერთეულების არსებობას, რომლებიც კვაზისახელმწიფოებრივ წარმონაქმნებს წარმოადგენენ.

დეკონცენტრაცია გულისხმობს სახელისუფლებლო კომპეტენციების გადანაწილებას ხელისუფლების ცენტრალურ და ცენტრალური ხელისუფლებისადმი ორგანიზაციულად სტრუქტურულად დაქვემდებარებულ ტერიტორიულ(სამხარეო, ადგილობრივ და ა. შ.) ორგანოებს შორის.

დეცენტრალიზაციის დადებითი მხარეებიდან აღსანიშნავია შემდეგი: ცენტრალური ხელისუფლებისაგან განსხვავებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები უფრო მოქნილნი და უფრო განახლებადნი არიან, უკეთ იცნობენ ადგილობრივ სპეციფიკას და საქმიანობას უფრო ნაკლები დანახარჯებით და მეტი ეფექტურობით ახორციელებენ; თავად მოსახლეობა, მის მიერ არჩეული წარმომადგენლების მეშვეობით, მონაწილეობს თავისი უშუალო საცხოვრებელი გარემოს ფორმირებაში. ამ გზით თვითონ იღებს პასუხისმგებლობას

საკუთარი კომუნალური თუ სხვა სახის პრობლემების მნიშვნელოვანი ნაწილის მოგვარებაზე და მათ გადაწყვეტელობას აღარ აბრალებს ცენტრალურ ხელისუფლებას.

საზოგადოების(მოქალაქეთა ჯგუფი, უბანი, სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი, კუთხე, რეგიონი) ინტერესების დაკმაყოფილება თვით მოსახლეობის მხრიდან კონტროლის პირობებში ხორციელდება. შესაბამისად, განვითარებულ ქვეყნებში არსებობს საყოველთაო პოლიტიკური თანხმობა მმართველობის სისტემის ძირითად პრინციპზე, სახელმწიფოს ეფექტური მმართველობის სისტემის ჩამოყალიბების საფუძვლად მიიჩნევა სუბსიდირების პრინციპი, ანუ ძალაუფლება უნდა განხორციელდეს მმართველობის იმ დონეზე, რომელიც ყველაზე უფრო ახლოს არის ხალხთან. არ არის სასურველი იმ უფლებამოსილებათა კონცენტრაცია ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე, რომელთა აღსრულებაც უკეთაა შესაძლებელი ადგილობრივ დონეზე. ამ ყველაფერს აქვს მეორე მხარეც, თუ გარკვეული უფლებამოსილებანი ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე უფრო ეფექტურად ხორციელდება, მაშინ მათი განხორციელება ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებმა უნდა აიღონ თავის თავზე.

ნებისმიერი საკითხის გადაწყვეტაში ზედა დონის ხელისუფლება უნდა ჩაერიოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ქვედა დონის ხელისუფლებას არ შეუძლია არსებული პრობლემის მოგვარება. ყველა საკითხის გადაწყვეტა, რომელთა მოგვარებაც შეუძლია თავად მოქალაქეს, უნდა დარჩეს მის უფლებამოსილებაში და მასზე პასუხისმგებლობა არ უნდა გადაეცეს სახელმწიფოს. ხელისუფლებას ეკისრება მხოლოდ იმ საკითხების გადაწყვეტა რომლის მოგვარებაც მოქალაქეს არ შეუძლია; შედარებით მაღალ საფეხურზე მდგომ ხელისუფლებას ინსტიტუციურად ენიჭება მხოლოდ ის უფლებამოსილებები, რომელთა განხორციელების შესაძლებლობაც შედარებით დაბალ საფეხურზე მდგომ სახელისუფლებლო ორგანოს არა აქვს. სუბსიდირების პრინციპი არის გარანტია, რომ საჯარო პოლიტიკა ხელისუფლების

ყველა დონეზე იქნება წარმატებული და მის განხორციელებაში მოსახლეობის ფართო ფენები მიიღებენ მონაწილეობას. შესაბამისად, ხელისუფლების სხვადასხვა დონეთა შორის უფლებამოსილების განაწილება რამდენიმე პრინციპზეა დაფუძნებული: ხელისუფლების უფლებამოსილება არის მხოლოდ საშუალება მისთვის მოქალაქეთა მიერ დაკისრებული ფუნქციური ვალდებულებების აღსასრულებლად.

საჭიროა ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნების გამიჯვნა ადგილობრივი მმართველობის ცნებისგან. ადგილობრივი მმართველობის სისტემა დამახასიათებელია ცენტრალიზებული სახელმწიფოებისთვის. უმთავრესი ნიშანი, რომელიც ადგილობრივი მმართველობისგან ადგილობრივ მმართველობას განასხვავებს, არის ამ უკანასკნელის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების პირველი პირების არჩევითობა ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ. ამის საპირისპიროდ, ინიშნებიან ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების ხელმძღვანელები სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიე, რაც უშუალოდ განაპირობებს მათ სამსახურებრივ და ორგანიზაციულ დაქვემდებარებას ცენტრალური ხელისუფლებისადმი.

ნებისმიერი სახელმწიფოს დემოკრატიის სიმყარე დამოკიდებულია მოქმედი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის სიმტკიცეზე. მთავარი მნიშვნელობა იმას ენიჭება, რომ თვითმმართველი ერთეულები შესაბამისი გარანტიებით უნდა იყოს დაცული. ადგილობრივი თვითმმართველობის ქმედითობის გარანტიების სისტემა შეიცავს პირობებისა და საშუალებების კრიტიკულ მასას, რომელიც ორიენტირებულია მათ რეალიზაციასა და სამართლებრივ დაცულობაზე(34,გვ.226).

ცნება „ადგილობრივი საქმეები“ გულისხმობს აღმასრულებელი ხელისუფლების გადანაწილებას ადგილობრივ თვითმმართველობაზე, რომელსაც ცენტრალური ხელისუფლება ფლობდა. იმის გათვალისწინებით, რომ დღევანდელ პირობებში საპარლამენტო უმრავლესობა გაიგივებულია ცენტრალურ ხელისუფლებასთან და რესურსების დიდი ნაწილი კონტროლდება მის მიერ, ცენტრალური ხელისუფლების

ძალაუფლებისა და გავლენის სივრცის შეზღუდვა აშკარად სასარგებლოა სწორი და ბალანსირებული დემოკრატიული პოლიტიკური სისტემის მოქმედებისთვის.

ადგილობრივ თვითმმართველობას შეუძლია აღმასრულებელი ხელისუფლების და ფართო პოლიტიკური სპექტრის ძალაუფლების განაწილება. ეს კი „კონტროლისა და ბალანსების“ ახალ მექანიზმს ქმნის განსაკუთრებით კი უნიტარული ტიპის სახელმწიფოებში

მაშასადამე, შეიძლება ითქვას, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობას შეუძლია ერთის მხრივ ფუნქციონალური დეცენტრალიზაციის უზრუნველყოფა მართვის ეფექტურობის თვალსაზრისით, ხოლო მეორეს მხრივ ადგილობრივი თვითმმართველობა თავისი არსით მნიშვნელოვან ადგილს მოითხოვს და იკავებს სახელმწიფოს პოლიტიკური ძალაუფლების ბალანსირებული და დემოკრატიული პრინციპებით განხორციელების სისტემაში. სახელმწიფო მმართველობის წყაროდ ხალხის ქცევა და ხელისუფლების განხორციელებისა და შესაბამისი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მათი ჩართულობის უზრუნველყოფა და ხელისუფლების მაქსიმალური მიახლოება ხალხთან დღევანდელ პირობებში დემოკრატიული მმართველობის საფუძველთა საფუძველია, ეს კი ადგილობრივი თვითმმართველობის მიზნებიდან და ამოცანებიდან გამომდინარეობს, ეს კი მხოლოდ და მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობისა და ფუნქციონირებისათვის გადამწყვეტად არსებითი პირობების გამოკვეთისა და მათი კონსტიტუციურად სწორად, ნათლად და საკმარისად განმტკიცების შემთხვევაში მიიღწევა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურები ემსახურება სამ ძირითად მიანს;

1. თავისუფლება(ავტონომია). ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობა ხელს უშლის პოლიტიკური ხელისუფლების განუზომელ კონცენტრაციას და

უზრუნველყოფს ადგილებზე განსხვავებული პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობას;

2. მონაწილეობა (დემოკრატია). ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობა ქმედითუნარიანს ხდის მოქალაქეს აქტიური მონაწილეობა მიიღოს და აქტივობა გამოავლინოს თვითმმართველობის პროცესში;

3. ეფექტურობა. ადგილობრივი ორგანოები უფრო ეფექტურები არიან ადგილობრივი საკითხების მოგვარებისას ვიდრე სხვა რომელიმე.

დეცენტრალიზაციის პირობებში ის ვინც იღებს გადაწყვეტილებებს იმყოფება ახლოს თავის გადაწყვეტილებასთან რაც ამ გადაწყვეტილების სიზუსტეს და ეფექტურობას აუმჯობესებს. ადგილობრივი თვითმმართველობების დამოუკიდებლობის მნიშვნელოვანი ატრიბუტია ფინანსური დამოუკიდებლობა. ყველა ადგილობრივ თვითმმართველობას დამოუკიდებელი ბიუჯეტი აქვს, რომელიც წარმოადგენს ფულადი სახსრების მობილიზაციის და გამოყენების ძირითად საფინანსო გეგმას. ადგილობრივი ბიუჯეტი გამიჯნულია სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ბიუჯეტისგან. ადგილობრივი ბიუჯეტს ასევე აქვს შემოსავლის საკუთრი წყაროები (მუნიციპალური საკუთრების განკარგვით, ადგილობრივი თუ საერთო-სახელმწიფო გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლები) და სახელმწიფოსაგან მიღებული ტრანსფერები.

ადგილობრივ თვითმმართველობებს აქვთ ფუნქციური დამოუკიდებლობაც, რაც იმას გულისხმობს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების განსახორციელებლად მათ რომელიმე სახელმწიფო ორგანოს ნებართვა არ სჭირდებათ. სახელმწიფო ორგანოებს არ შეუძლიათ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ ექსკლუზიურ ან ნებაცოფლობით უფლებამოსილებებთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილებების შეცვლა ან

გაუქმება, ანდა რაიმე გადაწყვეტილებების მიღების მოთხოვნა. რაც შეეხება დელეგირებულ უფლებამოსილებებს, ამ შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობა გარკვეულწილად შეზღუდულია და ეს გასაგებიც არის, ვინაიდან საკითხი სახელმწიფო ფუნქციების განხორციელებას შეეხება.

რესურსების გამოყენების თვალსაზრისით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები უკეთესად უზრუნველყოფენ იმ პოლიტიკის განხორციელებას, რომლებიც იმ კონკრეტულ ადგილობრივ პირობებსა და პრიორიტეტებს შეესაბამება. შეიძლება კონკრეტულ ადგილობრივ პირობებთან დაკავშირებით არსებობდეს სხვადასხვა ვარიანტი გადაწყვეტილებებისა, რაც უფრო ეფექტური იქნება მომხმარებელთა ინტერესების გათვალისწინებით. ასეთი გადაწყვეტილებების სიმრავლე კი ზრდის ნოვატორულ მიდგომებსა და გამოცდილებას მართვის საქმეში.

სახელმწიფო მშენებლობის თანამედროვე გამოცდილება, როგორც დასავლური დემოკრატიის ქვეყნებში ისე საქართველოში, გვიჩვენებს, რომ საზოგადოების დემოკრატიული განვითარება პრაქტიკულად შეუძლებელია ხელისუფლებისა და მართვის დეცენტრალიზაციის გარეშე. ამასთან დაკავშირებით, ადგილობრივი თვითმმართველობა უნდა განიხილებოდეს როგორც ადგილებზე ხელისუფლების ორგანიზაციის ერთ-ერთი ფუნქციონალური პრინციპი, რომელიც ხელისუფლების გაყოფის პრინციპთან ერთად განსაზღვრავს საზოგადოების მართვის სისტემას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის დემოკრატიზმი უზრუნველყოფს მოსახლეობის დამოუკიდებლობას ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაჭრაში. ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელოვან მხარეს წარმოადგენს თვითმმართველობის განხორციელებაში მუნიციპალური წარმონაქმნების მაცხოვრებელთა არაფორმალური მონაწილეობისთვის პირობების შექმნა. გამოყოფენ ადგილობრივ თვითმმართველობაზე მოქალაქეთა უფლების რეალიზაციის ორ ძირითად ხერხს: ნებასურვილის პირდაპირი გამოვლინების ფორმა და

ადგილობრივი საქმეების მართვაში მოქალაქეთა არაპირდაპირი მონაწილეობის ფორმა. კანონმდებლობა იცავს ადგილობრივ თვითმმართველობას სახელმწიფო ორგანოების უკანონო ჩარევისგან. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებსა და სახელმწიფო ხელისუფლების მართვის ორგანოებს შორის არსებობს უფლებამოსილების გამიჯვნის პრობლემა, რომელიც მოითხოვს თეორიულ გააზრებას და პრაქტიკულ ასახვას.

დემოკრატიულ საზოგადოებაში თვითმმართველობითი სტრუქტურებისა და სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების ურთიერთკავშირს გააჩნია ორმხრივი ხასიათი. თვითმმართველობის მხრიდან ადგილი აქვს რეგიონალური ორგანოებისთვის ხელისუფლების დელეგირებას, პოლიტიკურ თვითმეზღვრებას, რომელიც მდგომარეობს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებზე ადგილობრივი ხელისუფლების იურისდიქციაში, ასევე, ხელისუფლებაზე კონტროლი, რომელიც ცენტრის სახელით ხორციელდება. სახელმწიფო ხელისუფლება დაინტერესებულია შექმნას საჭირო პოლიტიკური და სამართლებრივი პირობები თვითმმართველობითი სტრუქტურების გასაუმჯობესებლად. ადგილობრივი თვითმმართველობა წარმოადგენს მართვის პოლიტიკურ ფორმას, ვინაიდან მის სისტემაში შედიან ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოები. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები მოსახლეობას უწევენ ადმინისტრაციულ მომსახურებას.

ადგილობრივ პოლიტიკაში მოქალაქეთა ჩართულობა ადგილობრივ დონეზე სწორი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების გამომუშავებას უწყობს ხელს. არჩევნების, რეფერენდუმების და სხვა პროცედურების საშუალებით ხელს უწყობს მათში პოლიტიკური კულტურის ჩამოყალიბებას, ბაზური დემოკრატიული ფასეულობების გამომუშავებას, ასევე, დემოკრატიული საზოგადოების მენტალიტეტისთვის დამახასიათებელი პოლიტიკური თამაშის წესების მიღებას.

ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი სტრუქტურების ფორმირება საშუალებას აძლევს ადგილობრივ გაერთიანებას სრული თავისუფლება მიიღოს ადგილობრივი მნიშვნელობის ყველა სოციალური, ეკონომიკური და სხვა საკითხების გადაჭრაში. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს აქვთ საგარეო-ეკონომიკური საქმიანობის უფლება. ხელისუფლებრივი ურთიერთობების სტრუქტურაში ადგილობრივ თვითმმართველობას განსაკუთრებული ადგილი უკავია, თუმცა, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები და სტრუქტურა განისაზღვრება ძალაუფლებისა და მართვის სახელმწიფო ორგანოების მიერ, ამის მიუხედავად, ადგილობრივი თვითმმართველობა უნდა განიხილებოდეს როგორც საზოგადოების, ძალაუფლებისა და მართვის სუბიექტის კონსტიტუირების ფუნქციონირების ფაქტორი. არსებობს სხვა მოსაზრებაც, რომლის მიხედვით(თანამედროვე პირობებში ხალხს, როგორც ასეთს, შეუძლია თვითორგანიზება და საკუთარი თავის მართვა სახელმწიფო ხელისუფლების საშუალებით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთ-ერთ სტრუქტურულ ელემენტს, წარმოადგენს ტერიტორიული საზოგადოებრივი თვითმმართველობა. ანუ მოქალაქეთა თვითორგანიზება ადგილობრივი გაერთიანების ტერიტორიის ნაწილზე მათი საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით. თავიანთი არსით ტერიტორიული საზოგადოებრივი თვითმმართველობა არის საზოგადოებრივი ორგანიზაცია, რომელიც დაკავებულია საზოგადოებრივი გაერთიანებებისთვის დამახასიათებელი საქმიანობით. ამგვარად, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოსახლეობის მონაწილეობის მრავალრიცხოვანი ფორმები წარმოადგენენ მის მასობრივ საყრდენს. ისინი ადგილობრივი ხელისუფლების კავშირს ამტკიცებენ მოსახლეობასთან. ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა, რომელიც აიგება თანამედროვე საზოგადოებაში, განსაზღვრავს წინასწარ ქვეყანაში იმ რეფორმების წარმატებას, რომელიც განსახორციელებელია.

1.2 ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმები და მოდელები: ისტორიული და საერთაშორისო ასპექტები

მე-19 საუკუნიდან ჩაეყარა საფუძველი, თვითმმართველობის სახელმწიფოს მოწყობასა და თანამედროვე სისტემების დანერგვას დასავლეთის განვითარებულ ქვეყნებში. ევროპის ქვეყნებში სახელმწიფო და საზოგადოებრივი მართვის სტრუქტურები ყალიბდებოდა ადგილობრივი კულტურული, ისტორიული, პოლიტიკური და სხვა ფაქტორების გავლენით. ადგილობრივ მმართველ ორგანოებს ფართო უფლებამოსილებები მიენიჭათ. ასეთ ქვეყნებს შეიძლება მივაკუთვნოთ შვეიცარია და ანგლო-საქსონური ქვეყნები.

სახელმწიფო რთული სოციალური ფენომენია, რომელსაც ხშირად ადამიანსაც ადარებენ ხოლმე, რაც გარკვეული ალეგორიის მოდელის თვალსაზრისით მისაღებია, მაგრამ სინამდვილეში რთული, ურთიერთ დაპირისპირებული ინტერესების ვექტორთა ჯამს წარმოადგენს. სახელმწიფო ისტორიული განვითარების ყველა ეტაპზე იცვლებოდა, განსხვავებული იყო სახელმწიფო ინტერესები, ხედვა, მაგრამ აღნიშნული ფუნქცია შეუცვლელი რჩებოდა.

სახელმწიფოს ეკონომიკური, კულტურული და ცივილიზაციის განვითარების პარალელურად ხდებოდა სახელმწიფოს ფუნქციათა და ინტერესების გართულება. თავდაპირველად ომით, ხარკით და კულტურით შემოიფარგლებოდა სახელმწიფოს ფუნქცია. მისმა გაფართოებამ წარმოშვა კომუნიკაციის გზები (ფოსტა) ფუნქცია, ნატურალური მეურნეობიდან ფულად-საკრედიტო ურთიერთობებზე გადასვლამ სახელმწიფოს ფინანსური ფუნქცია შესძინა (ჯერ ლითონის ფულით შემდეგ კი ემისიის და ფულად-საკრედიტო ურთიერთობების მთელი სექტორის კონტროლით), ინდუსტრიალიზაციამ ურბანული დაგეგმვის, ჯანდაცვის, განათლების და სხვა ფუნქციები შესძინა. ძველად თუ სახელმწიფო მბრძანებლის როლში იყო იქ მცხოვრებნი კი ხელმწიფოს მსხურები დღეს ხელისუფლებაა ხალხის მსახური, უამრავი ფუნქციითა და ვალდებულებით.

სოციალური გარდაქმნა სოციალური განვითარების შედეგია. ბრძოლა კი ყოველთვის არსებობდა კონსერვატორებსა და მოდერნისტებს, პროგრესისტებს და რეაქციონერებს, ხელისუფლებასა და მსგავს ჯგუფებს შორის, რაც კლასთა და ინტერესთა ჯგუფებს შორის ბრძოლის გარეგნული გამოხატულება იყო. თანამედროვე დასავლური ტიპის სახელმწიფომ გაიარა მონათმფლობელობა, ფეოდალიზმი, აბსოლუტიზმი, როგორც ფორმაციები, არისტოკრატიული, ოლიგარქიული, დემოკრატიული წყობილებანი, შეიარაღებულ გადამხდელთა საარჩევნო ხმის უფლებიდან და საყოველთაო საარჩევნო ხმის უფლებამდე.

აბსოლუტიზმიდან ლიბერალურ დემოკრატამდე გარდაქმნის პროცესში გამოჩნდა საჯარო ინტერესთა ორი სახე, რომელთაგან ტერიტორიული გაცილებით კომპლექსურია, მოიცავს სოციალურ ინტერესთა სპექტრს სრულად და თანაც მრავალფეროვანია. გამარტივებული მიდგომით ტერიტორიული ინტერესი დასახლებული ტერიტორიის მცხოვრებთა ინტერესს მოიცავს. სუბნაციონალური თვითიდენტიფიკაციის არეალი მრავალ დასახლებულ ტერიტორიას შეიძლება მოიცავდეს. ერთობათა ფორმირებაში განსაკუთრებულ როლს თამაშობს ორი ფაქტორი:

- სოციალ-კულტურული ერთგვარობა;
- ისტორიული ტრადიცია .

კიბერნეტიკული მოდელის მიხედვით სახელმწიფო ინტერესი არაა ლოკალურ ინტერესთა მექანიკური ჯამი, ლოკალური ინტერესი უნდა ითვალისწინებდეს საერთოს, თუმცა არც ეროვნულის სასარგებლოდ არ შეიძლება ლოკალურის უარყოფა, შესაძლოა კონფლიქტი წარმოშვას ინტერესთა ურთიერთ გაუთვალისწინებლობამ.

სახელმწიფო მოწყობის რამდენიმე განსხვავებული მოდელი გვაქვს (უნიტარული, რეგიონული, ფედერალური). ადგილობრივი და ეროვნული ინტერესი აერთიანებს

ყველა მოდელს. ინტერესთა კვალდაკვალ იყოფა საჯარო საქმეების პაკეტიც, ადგილობრივი საქმეები ემსახურება ადგილობრივ ინტერესთა რეალიზაციას, შესაბამისად გვაქვს რეგიონალური და ეროვნული საქმეები.

ადგილობრივ ინტერესთა წარმომადგენლობა და ადგილობრივ საქმეთა გაგება ევროპაში

ევროპელთა ცნობიერებაში, ისტორიულად მიკროსისტემა უკავშირდებოდა საერთო წყლის რესურსებს, საერთო საძოვარს, საერთო ტყის რესურსებს და სხვა. მოგვიანებით ამას დაემატა საერთო რელიგიური ობიექტი. „ადგილობრივი საქმეების“ ინსტიტუტის ჩამოყალიბებაში დიდი როლი ითამაშა ეკლესიამ. ეკლესიაში ხდებოდა თემის წევრების რეგისტრაცია, ჩრდილო ევროპაში კი თემის მარგანიზებული ძალის როლს ასრულებდა. დღეს ევროპაში ადგილობრივ საქმეთა პროფილს განეკუთვნება საცხოვრებელი გარემოსა და საარსებო პირობების გაუმჯობესების ამოცანა. ასეთ საქმეებს განეკუთვნება შემდეგი სფეროები:

1. კომუნალური მომსახურება;
2. ტერიტორიათა განვითარება - ტერიტორიული გეგმარება და ურბანული დაგეგმვა;
3. ადამიანური ფაქტორის განვითარება;
4. მარეგულირებელი უფლებამოსილება;
5. ადმინისტრაციული უფლებამოსილება;
6. საფინანსო უფლებამოსილება;
7. ქონებრივი უფლებამოსილება;

ევროპულ სტანდარტს ადგენს ევროპის საბჭოს „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია“. ის ევროპის საბჭოს ყველა წევრ სახელმწიფოს აკისრებს ვალდებულებას, მოახდინოს ადგილობრივ საქმეთა მართვის

ფუნქციის გადაცემა ადგილებზე. ქარტია გვეუბნება, რომ იმ ორგანოს რომელიც ადგილობრივ საქმეებს მართავს უნდა ჰქონდეს სრული უფლებამოსილება, რადგან ადგილობრივი საქმეები მართოს „დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობის ქვეშ“.

ცენტრალური ხელისუფლება ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოებს უწევს ზედამხედველობას, რადგან მათ დაიცვან ქვეყნის სუვერენიტეტი ტერიტორიული მთლიანობის და კანონმდებლობის პრინციპი. ევროპაში ადგილობრივი თვითმმართველობა 4 ძირითად პრინციპს ემყარება:

1. ადგილობრივი ინტერესების ლეგიტიმურობის აღიარებას და მათ განსხვავებას საერთო ეროვნული ინტერესებისგან;
2. ადგილობრივ საქმეთა მკვეთრ გამიჯვნას საერთო ეროვნული საქმეებიდან;
3. ადგილობრივ საქმეთა დამოუკიდებლად მართვის უფლების აღიარებას;
4. საერთო ეროვნული სოლიდარობის და კანონის უზენაესობის პრიმატის აღიარებას როგორც ეროვნული ასევე ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ.

ზემოთჩამოთვლილი ოთხივე კომპონენტი მნიშვნელოვანია ერთი მათგანის ამოვარდნა სისტემის კრახს იწვევს. ევროპული დემოკრატიის განმასხვავებელი ნიშანი ადგილობრივ საქმეთა ამგვარი გაგებაა.

ადგილობრივ ინტერესთა ინსტიტუციონალიზაცია

ადგილობრივი საქმეების მართვას შესაბამისი ხელისუფლება ესაჭიროება, რომელიც საჯარო ადმინისტრირებაზე დამოკიდებული რგოლია, რადგან ის მხოლოდ ადგილობრივ საქმეთა მართვისთვის უნდა იყოს შექმნილი. ზოგად სტანდარტს ადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია, რის თანახმადაც ადგილობრივი თვითმმართველობა დემოკრატიულ ქვეყანაში ხორციელდება ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლების მხრიდან. ადგილობრივი

თვითმმართველობა ხორციელდება საარჩევნო დემოკრატიის მეშვეობით, ხოლო ევროპული კანონმდებლობა წყვეტს როგორი იქნება თვითმმართველობის შიდა სტრუქტურა. ქარტიის მოთხოვნაა, რომ ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლება ემორჩილებოდეს და ანგარიშს ახარებდეს ადგილობრივად არჩეულ პირებს.

თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობა ყველა პოლიტიკურ სისტემაში სხვადასხვაგვარია. ქვეყნისთვის ის მოდელია უკეთესი, რომელიც უფრო მიესადაგება მის პოლიტიკურ სისტემას და ტრადიციებს. ძირითადად ორი ტიპის გამოყოფა შეიძლება:

პირველ შემთხვევაში ჩვენ გვაქვს ძლიერი, პირდაპირი წესით არჩეული მერის ინსტიტუტი, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის უმაღლესი პირი არის და ხელმძღვანელობს წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოს.

მეორე შემთხვევაში არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ირჩევს თვითმმართველობის პირველ პირს, ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლება ზოგან დანიშნული მენეჯერის მიერ იმართება, ზოგან კი წარმომადგენლობითი ორგანო თავის წევრებით აკომპლექტებს.

ბევრი ქვეყანაა, სადაც გაშუალებულ ვარიანტს იყენებენ, მერი პირდაპირაა არჩეული მაგრამ მერის გადაწყვეტილებაზე ვეტოს დადების უფლება წარმომადგენლობით ორგანოს აქვს და მუნიციპალური სამსახურის მართვას ახორციელებს მუნიციპალური კაბინეტი, რომელსაც წარმომადგენლობითი ორგანო ამტკიცებს.

საქართველომ არაერთი კანონი მიიღო თვითმმართველობის ორგანიზაციული სტრუქტურის მოწყობის, მისი სამართლებრივი მდგრადი ფუნქციონირებისა და დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელების მიზნით. ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონმდებლობის ბევრი ასპექტი საჭიროებს დახვეწას,

პერიოდულ შესწორებასა და მისადაგებას მზარდი გარემოებებისადმი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის გაუმჯობესება გრძელვადიანი გამოწვევაა, ამიტომ საქართველოს სახელისუფლებლო პირების ზრუნვის საგანს წარმოადგენს დემოკრატიულად ინსტიტუციური მოწყობა.

მნიშვნელოვანია, რომ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული საკითხები 1921 წლის კონსტიტუციით მოწესრიგებული იყო და არა მიმდინარე კანონმდებლობით. შემდგომ 1985 წლის 15 ოქტომბერს ევროპის საბჭოს მიერ ‘ ‘ ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ’ ’ ევროპული ქარტიის მიღებისას ეს საკითხი პრობლემატური იყო.

მე-20 საუკუნის 80-იანი წლებისთვისაც ამ საკითხთან დაკავშირებით არ არსებობდა საერთო კონსენსუსი. ამან გამოიწვია შესაბამის დებულებაში მსგავსი ჩანაწერების გაკეთება. ეს გარემოება ხაზს უსვამს პირველი ქართული კონსტიტუციის ღირსებას და მის სამართლებრივ დახვეწილობას.

თვითმმართველობა არის სახელმწიფოს მოწყობის კონსტიტუციური პრინციპი. ის მმართველობითი სისტემის პოლიტიკურ-ადმინისტრაციულ დეცენტრალიზაციას მოითხოვს. დეცენტრალიზაციის პრინციპით სახელმწიფო დაყოფილია თვითმმართველ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებად, რომლებიც ადმინისტრაციული ავტონომიით სარგებლობენ ცენტრალური ხელისუფლებისგან. დეცენტრალიზაციისგან უნდა განვასხვავოთ ფედერალიზაციისა და დეკონცენტრაციის ცნებები.

ფედერალიზაცია არის სახელმწიფოში პოლიტიკური ავტონომიის მქონე იმგვარი ტერიტორიული ერთეულების არსებობას, რომლებიც კვაზისახელმწიფოებრივ წარმონაქმნებს წარმოადგენენ.

დეკონცენტრაცია არის სახელისუფლებლო კომპეტენციების გადანაწილებას ხელისუფლების ცენტრალურ და ცენტრალური ხელისუფლებისადმი

ორგანიზაციულად და სტრუქტურულად დაქვემდებარებულ ტერიტორიულ ორგანოებს შორის. საქართველოს საკანონმდებლო ორგანომ „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის“ რატიფიცირება მოახდინა 2004 წელს, რითიც პირველი ნაბიჯი გადადგა დეცენტრალიზებული მმართველობის ჩამოყალიბებისკენ. თვითმმართველი ერთეულები ქვეყნის ადმინისტრაციულ ხელისუფლების შემადგენელ ნაწილად უნდა განიხილებოდეს. ის წესისამებრ, იქმნება და ფუნქციონირებს ს. ს. ი. პ სამართლებრივ ფორმით. თვითმმართველი ერთეულის ავტონომია მოიცავს - იურიდიული ავტონომია, რომელიც მოიაზრებს თვითმმართველი ერთეულის იურისდიქციის განხორციელებას მთელს ტერიტორიაზე. თვითმმართველობის მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტები შესასრულებლად სავალდებულოა ყველა მის ტერიტორიაზე მყოფი ფიზიკური თუ იურიდიული პირისთვის. ევროპული ქარტია განასხვავებს ერთმანეთისგან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებათა ორ მთავარ კატეგორიას:

ა) საკუთარ უფლებამოსილებებს

ბ) დელეგირებულ უფლებამოსილებებს¹

ქარტიის მოთხოვნის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის უმთავრესი კომპეტენციები უნდა განისაზღვრებოდეს შესაბამისი სახელმწიფოს ექსკლუზიური.¹ თვითმმართველი ერთეულის უმნიშვნელოვანეს ფუნქციას ადგილობრივი სოციალური და ეკონომიკური ინფრასტრუქტურის განვითარება და მოსახლეობისთვის საზოგადოებრივი და კომუნალური მომსახურების უზრუნველყოფა წარმოადგენს.

.....
¹. „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის “ მე-4 მუხლის მე-4 პუნქტი

თვითმმართველობის ორგანოების სამართლებრივი აქტების პროექტების მიმართ ზედამხედველობის განხორციელება, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე ვალდებულების დაკისრება ზედამხედველობის ორგანოებთან წინასწარ გავლილი კონსულტაციების წარმოება ეწინააღმდეგება „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის“ ზოგად რეგულაციებს.

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი კონსტიტუციაა, რომელიც 1995 წელს მიიღეს. კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი ამტკიცებს იმ მთავარ პირობებს, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპების რეალიზებას უდევს საფუძვლად: „საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს აწესრიგებენ თვითმმართველობის მეშვეობით სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეუღებად“.

საქართველოში 2006 წლამდე მოქმედებდა 979 თვითმმართველი ერთეული. ისინი მოცემულ წლამდე მოქმედი თვითმმართველი ერთეულები, მეტწილად შესაბამისი მატერიალური რესურსების არსებობის გამო, მოკლებულნი იყვნენ უნარს, განეხორციელებინათ მათთვის კანონით მინიჭებული უფლება მოსილებები. მუნიციპალიტეტები ჯერ კიდევ სუსტები არიან ბევრი მიზეზის გამო, რათა უფრო ემედიოთ იმუშაონ, მაქსიმალურად მოახერხონ მოსახლეობის ჩართვა პოლიტიკურ პროცესებში, ხელი შეუწყონ ადგილობრივ დონეზე კარგი მმართველობის განვითარებას. მუნიციპალიტეტები მაინც ცენტრალური ხელისუფლების ნებაზე არიან დამოკიდებულნი, ეს გამოიხატება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ გამოყოფილ ფინანსურ რესურსებზე დამოკიდებულებაში. თვითონ ადგილობრივ ხელისუფლებას მცირე სახსრები გააჩნია ადგილობრივ მოსახლეობაზე მეტი სასარგებლო ინიციატივის გამოსაჩენად.

ვთვლი, რომ როგორც პრაქტიკული ისე სამართლებრივი თვალსაზრისით : ადგილობრივი თვითმმართველობა წარმოადგენს ნებისმიერი დემოკრატიული რეჟიმის, ქვეყნის პოლიტიკურ, ეკონომიკურ სიმტკიცისა და ძლიერების ერთ-ერთ

მნიშვნელოვან საფუძველს; ადგილობრივი თვითმმართველობა ხალხის უფლებამოსილების განხორციელების ყველაზე ეფექტური ფორმაა, რომელიც იძლევა ამ უფლების რეალიზაციის შესაძლებლობას; ადგილობრივი თვითმმართველობა წარმოადგენს მოქალაქესთან ყველაზე დაახლოებულ მმართველობას, რის გამოც, სამართლის თეორეტიკოსები ადგილობრივ თვითმმართველობას ხალხის ძალაუფლების განხორციელების უშუალო დემოკრატიის ფორმას უწოდებდნენ.

გამოცდილება ცხადყოფს, რომ ყველა ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხი უნდა გადაწყდეს უშუალოდ მოქალაქეთა მონაწილეობით ადგილზევე, რომელსაც უნდა ესწრებოდეს ადგილობრივ ორგანოში წარგზავნილი ნდობით აღჭურვილი წარმომადგენლები. ვიქრობ რომ, თვითმმართველობის სისტემა, რომელზეც ვმსჯელობთ, ჩვენი ქვეყნის წარმატებული განვითარების გასაღებს წარმოადგენს. ვგულისხმობ, როგორც ქვეყანაში დემოკრატიული ინსტიტუტების ჩამოყალიბებასა და დემოკრატიული რეფორმების წარმატებას, აგრეთვე, ქვეყნის წარმატებულ ეკონომიკურ განვითარებას. დასავლეთმა ეს გზა გაიარა და ეფექტური გამოდგა. ჩვენი სახელმწიფოს მომავალი წარმომადგენია ევროპულ კონტექსტში.

თავი II ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმატებული მოდელების ევროპაში და საქართველოს რეალობა

2.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარება თანამედროვე ეტაპზე

განვითარებულ დემოკრატიულ სახელმწიფოებში ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების თანამედროვე დონისთვის, მათი ეროვნული სპეციფიკის მიუხედავად, დამახასიათებელია შემდეგი ზოგადი მახასიათებლები: ადგილობრივ დონეზე არჩეული წარმომადგენლების დემოკრატიული კონტროლი, რომლებიც ქმნიან კოლექტიურ წარმომადგენლობით ორგანოს; იურიდიული პირის სტატუსი; ტერიტორიული საზღვრები; ადგილობრივი გადასახადების დადგენის უფლება; მუდმივი, საკმაოდ მსხვილი მმართველობითი აპარატის არსებობა, რომელიც შედგება სახელმწიფო სამსახურის ერთიან სისტემაში შემავალი ან საკუთარი სისტემის წარმომქმნელი ადგილობრივი მოსამსახურეებისგან; კომპეტენციის მრავალფუნქციური სფერო, რომელიც იძლევა უფლებამოსილებათა ფართო წრის განხორციელების უფლებას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის დომინირებულმა კონცეფციამ თავისი ასახვა ჰპოვა ევროპულ ქარტიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, რომელიც ეფუძნება სამ პრინციპს: **უფლება ადგილობრივ თვითმმართველობა, ზოგადი კომპეტენციის ძალაუფლება და სუბსიდირების პრინციპი.**

ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამ თავისი გამოხატულება ჰპოვა საკონსტიტუციო სისტემის ჩარჩოებში მოცემული დებულების კანონმდებლურ განმტკიცებაში. ადგილობრივ ხელისუფლებას გააჩნია მკაფიოდ განსაზღვრული სტატუსი. რომელიც გარანტირებულია ეროვნული კონსტიტუციებით ან ძირითადი

კანონით ევროპის კონტინენტური ნაწილის ყველაზე მსხვილ და თითქმის ყველა პატარა სახელმწიფოში.

ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებები ვრცელდება, მაგალითად, მათი თემების საქმეებზე ზრუნვაში (დანია) ან საკუთარი საქმიანობის მართვასა და რეგულირებაში (გერმანია). გამონაკლისია შვეიცარია, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობა სრულად იმყოფება კანტონების ან ნახევარკანტონების წარმოებაში. თუმცა კომუნები, რომლებისგანაც ისინი შედგებიან, მიუხედავად ამისა, ითვლებიან ფუნდამენტალურად პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული სისტემისთვის.

ზოგადი კომპეტენციის ხელისუფლება - ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს აძლევს შესაძლებლობას განახორციელონ ნებისმიერი მოქმედებები თავიანთი თემის ინტერესებში იმ თემების გამოკლებით, რომლებიც აკრძალულია ეროვნული კანონმდებლობით.

დასავლეთ ევროპის უმრავლეს ქვეყანას ზოგადი კომპეტენციის ძალაუფლებრივი უფლებამოსილება გააჩნია ადგილობრივ თვითმმართველობას, ე.ი. ადგილობრივი თემის ინტერესებში ნებისმიერი მოქმედებების განხორციელების უფლება, რომლებიც სპეციალურად არ არიან მათზე განმტკიცებულ. აქ ათვლის წერტილს წარმოადგენს ფართო სპექტრის ძალაუფლება, რომელსაც უმატებენ ზოგადეროვნული დონის ვალდებულებებს. პრაქტიკაში, რა თქმა უნდა, ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის დიდი ნაწილი - ეროვნულ მომსახურებათა უზრუნველყოფაა მათი ვალდებულებების შესაბამისად.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია გახსნილ იქნა 1958 წლის 15 ოქტომბერს ევროსაბჭოს წევრი-სახელმწიფოების მიერ ხელმოსაწერად და შევიდა კანონიერ ძალაში 198 წლის 1 სექტემბერს. ევროსაბჭოს მონაწილე 47 ქვეყნიდან 44 ხელი მოაწერა ქარტიას და მოახდინა მისი რატიფიცირება (ყველამ, გარდა ანდორისა, სან-მარინოსი და მონაკოსი). 2009 წლის ნოემბრისთვის უკანასკნელი იყო

ჩერნოგორია რომელმაც მოახდინა დოკუმენტის რატიფიცირება 2008 წლის სექტემბერში.

ქარტია სახელმწიფოებს აკისრებს ვალდებულებას განამტკიცონ შიდა კანონმდებლობაში და პრაქტიკაში გამოიყენონ იურიდიული ნორმების ერთობლიობა, რომლებიც იძლევიან მუნიციპალური წარმონაქმნების პოლიტიკური, ადმინისტრაციული და ფინანსური დამოუკიდებლობის გარანტიას. ის, აგრეთვე, ადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის კონსტიტუციური რეგულირების აუცილებლობას. გარდა ამისა, ქარტია წარმოადგენს პირველ იურიდიულ დოკუმენტს, რომელიც იძლევა ევროსაბჭოს წევრი სახელმწიფოების მიერ სუბსიდიარობის პრინციპის დაცვის გარანტიას. ამრიგად, ადგილობრივი ხელისუფლება უნდა ახორციელებდეს მართვას და აკონტროლებდეს საჯარო ვალდებულებების მნიშვნელოვან ნაწილს ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებში და თავისი პასუხისმგებლობის ქვეშ.

2009 წელს მიღებულ იქნა ქარტიის დამატებითი ოქმი. ის ითვალისწინებს ხმის უფლებას ადგილობრივ არჩევნებზე ოქმის მონაწილე თითოეულ ქვეყანაში ოქმის მონაწილე ყველა დანარჩენი ქვეყნის მოქალაქეებისთვის.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურა განვითარებული დემოკრატიის პირობებში

ადგილობრივი თვითმმართველობის ამა თუ იმ სტრუქტურის არჩევაზე გავლენას ახდენენ რიგი ფაქტორები, რომელთაგან მთავარია შემდეგი: ფუნქციების ბუნება, სამსახურის ხასიათი, რომლებსაც უნდა უხელმძღვანელონ, აგრეთვე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წინაშე მდგარი მმართველობითი ამოცანების ბუნება, ცვლილებების სირთულე და აუცილებლობა, ადგილობრივი გარემოცვის გავლენა;

არჩეული წარმომადგენლების თვისობრივი მახასიათებლები და იმ ჩინოვნიკების პროფესიული და პირადი თვისებების დონე, რომლებიც თანახმა არიან მოცემულ სამუშაოზე, მათი ურთიერთობები და უნარი, არჩეული წარმომადგენლების დამოკიდებულება მენეჯმენტისადმი, პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული საქმიანობისადმი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ნებისმიერი სისტემის აუცილებელ ელემენტს წარმოადგენს პირდაპირი საყოველთაო კენჭისყრით არჩეული ადგილობრივი საბჭოს ძირითადი მდგომარეობა. ზოგადი სახით საბჭოების საქმიანობის არსი შეიძლება დახასიათდეს სამი ძირითადი დებულებით:

1. ისეთ გადაწყვეტილების მიღება, რომლებიც განსაზღვრავენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და მთავარი სტრატეგიული ცენტრების ზოგად პოლიტიკას მოცემული დონის კომპეტენციის ყოველ სფეროში;
2. ხელისუფლების აღმასრულებელი ორგანოების მიერ მიღებული ძირითადი გადაწყვეტილებების მოწონება და დამტკიცება;

ზოგადი კონტროლი აღმასრულებელი ორგანოების მოქმედებაზე.

წარმოადგენს რა ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის აუცილებელ და ცენტრალურ რგოლს, ადგილობრივი დემოკრატიის ბირთვისა და სიმბოლოს, საბჭოებს სხვადასხვა ქვეყნებში გააჩნიათ სხვადასხვა რეალური ძალაუფლება, რომელიც, ისევე, როგორც მათი პოლიტიკური საქმიანობის ხასიათი, განისაზღვრება, ერთის მხრივ, ამა თუ იმ ქვეყანაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ზოგადი სტატუსით, ხოლო მეორეს მხრივ კი, - აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებსა და მათ შორის ფუნქციების რეალური განაწილებით.

ზოგადი სახით ფუნქციების აღნიშნული განაწილება ორი ძირითადი როლის განსხვავებაზე პოლიტიკურ-ადმინისტრაციულ პროცესში, რომლებიც შემდეგნაირად განისაზღვრებიან:

1. საკუთრივ პოლიტიკური რომელიც მოიცავს პოლიტიკის, ბიუჯეტისა გეგმის განსაზღვრას, საკანონმდებლო მოქმედებას, ადმინისტრაციული მოქმედების ხარისხის მონიტორინგს - ერთის მხრივ, ინტერესების წარმომადგენლობას, პოლიტიკურ კომუნიკაციას, ოლქის ამომრჩევლის წარმომადგენლობას - მეორე მხრივ;
2. პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული, რომელიც მოიცავს პოლიტიკის ინტერპრეტაციას, მის ინიცირებას, პოლიტიკისა და აღსრულების ინტეგრაციასა და კოორდინაციას - ერთის მხრივ. და მეორეს მხრივ ამ პოლიტიკის ცხოვრებაში გატარებას, მენეჯმენტს.

ყველაზე სერიოზული განსხვავებები ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურაში ეხება შემდეგ დებულებებს:

- გადაწყვეტილების მიღებაში საბჭოების წევრთა (არჩეულ წარმომადგენელთა) ჩართულობის ხარისხს;
- აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურას (პერსონალური ან კოლექტიური, „კონცენტრირებული“ ან ფრაგმენტირებული);
- საბჭოს მიერ აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე განხორციელებული კონტროლის ბუნებას (პირდაპირი და იერარქიული ან არაპირდაპირ განპირობებული), ძალაუფლების გაყოფას „დაქვეითებისა და საპირწონეების“ სისტემასთან;
- აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელს;

- ადმინისტრაციის მეთაურის დანიშვნას, კვალიფიკაციას და ორიენტაციას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ოპტიმალური ორგანიზაციული სტრუქტურის ძიება, რომელიც პასუხობს როგორც ადგილობრივი დემოკრატიის კრიტერიუმებს, ისე მმართველობით მიზანშეწონილობას, ყურადღების ცენტრშია იმ ქვეყნებშიც კი, სადაც დემოკრატიული ტრადიციები ძალზე ძლიერია.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გადაწყვეტილებები (ისევე, როგორც ადგილობრივი რეფერენდუმის წესით მიღებული გადაწყვეტილებები) აუცილებელია მუნიციპალური წარმონაქმნის მოსახლეობისთვის, თანაც მათ აუცილებლობა გარანტირებულია სახელმწიფოს მიერ. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შეიძლება მიენიჭოთ სახელმწიფო უფლებამოსილებები; ისინი იმყოფებიან სახელმწიფოს სასამართლო დაცვის ქვეშ. სახელმწიფო აკონტროლებს ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანოებს, აკონტროლებს მათი მოქმედების კანონიერებას და აკონტროლებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის გადაცემული სახელმწიფო უფლებამოსილებების შესრულებას. ამჟამად, მაგალითად, ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანოებს არ შეუძლიათ განზე გადგომა ქვეყნის ინოვაციური განვითარების, ენერგომომარაგებისა და ენერგეტიკული ეფექტურობის გაზრდის, კორუფციისთვის წინააღმდეგობის გაწევის, მართვის ელექტრონული ინფორმატიზაციის დანერგვის.

2.2. ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში

საქართველოში XX საუკუნის 90-იანი წლების დასაწყისში, ეროვნული სახელმწიფოებრიობის ჩამოყალიბების ეტაპზე შეიქმნა ადგილობრივი თვითმმართველობის დამკვიდრების შესაძლებლობა.

ადგილობრივი მმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოთა საკრებულოს არჩევნები ჩატარდა 1991 წლის 31 მარტს, თუმცა რეალურად სახელმწიფო ხელისუფლების დეცენტრალიზაცია არ განხორციელებულა, მოხდა ცენტრალური ხელისუფლების დეკონცენტრაცია ძველ ტერიტორიულ ფარგლებში. ადრინდელ პერიოდთან შედარებით პრინციპული სხვა მხოლოდ ადგილობრივი არჩევნების მრავალპარტიულობა გახლდათ.

ზემოთქმულს ფორმალურად გამოხატავდა საქართველოს რესპუბლიკის იმჟამინდელი კონსტიტუცია და კანონები, რომლებიც საბჭოთა პერიოდის პოსტულატს იმეორებდნენ, იმის თაობაზე რომ საბჭოები ადგილებზე სახელმწიფო ხელისუფლების გაგრძელებაა.

რესპუბლიკის პრეზიდენტის რაიონსა და ქალაქებში დანიშნული პრეფექტის უფლებამოსილება დიდი იყო. 1992 წლის დასაწყისში შეიარაღებული გადატრიალების შემდეგ შეწყვიტა არსებობა. ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დანიშნულ მოხელეებს გადაეცათ ძალაუფლება.

1995 წლის კონსტიტუციამ ადგილობრივი თვითმმართველობა განსაზღვრა, როგორც საქართველოს მოქალაქეთა კონსტიტუციური და კანონმდებლობითი უფლება, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირად აღიარებულ იქნა თვითმმართველი ერთეული. ამ დროს დაიწყო ევროპის საბჭოში კონსულტაციები საქართველოს გაწევრიანების თაობაზე, ამის ერთ-ერთი პირობად ადგილობრივი არჩევნების ჩატარება და თვითმმართველობის დამკვიდრება ჩაითვალა.

„ადგილობრივ თვითმმართველობის და მმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი 1997 წლის 16 ოქტომბერს მიიღეს, საქართველოში დარჩა საბჭოთა პერიოდის მმართველობის ორდონიანი სტრუქტურა. ქვედა დონეზე ჩამოყალიბდა ადგილობრივი თვითმმართველობა, ზედა დონეზე კი აღმასრულებელი ხელისუფლება ცენტრალური ხელისუფლების დეკონცენტრირებულ დონედ დარჩა, ხოლო თვითმმართველობის ინსტიტუტად აღიარებული იყო წარმომადგენლობითი ორგანო.

2001 წლის 2 აგვისტოს კანონით საკრებულოს როლი ზედა დონეზე შეიზღუდა და მას მიენიჭა საკონსტიტუციო უფლებები, მისი არჩევითობა გაუქმდა და ის დაკომპლექტდა ქვედა დონის საკრებულოს თავმჯდომარეებით. სპეციალური სტატუსი დიდი ქალაქებიდან მარტო თბილისს და ფოთს შეუნარჩუნდა, სადაც საკრებულოს არჩევა ხდებოდა, მაგრამ პრეზიდენტი ნიშნავდა აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს. სხვა დიდი ქალაქები ირჩევენ როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს, ასევე საკრებულოს. იქ სადაც 5000-ზე მეტი ამომრჩეველია, აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური კენჭისყრით აირჩევა, მაგრამ უფრო მცირე ქალაქებში საკრებულოს თავმჯდომარე ითავსებს მის ფუნქციას.

საქართველოს კანონმდებლობის სიახლეს ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის კომპეტენციათა დაყოფა და თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა სამი ტიპის გამოყოფა წარმოადგენდა, ესენია: ექსკლუზიური, დელეგირების და ნებაყოფლობითი.

2001 წლის 2 აგვისტოს აგრეთვე „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ ორგანულ კანონში შეტანილი ცვლილება განიმარტა, ახალი კატეგორია - მუნიციპალიტეტი, როგორც თვითმმართველი ერთეულების გაერთიანებით შექმნილი ახალი თვითმმართველი ერთეული.

ადგილობრივი თვითმმართველობის საბიუჯეტო საკითხების მოწესრიგების მიზნით გადაიდგა ნაბიჯები. 1996 წლის 29 მაისს მიღებულ იქნა კანონი „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“, რომელიც განსაზღვრავდა საქართველოს სახელმწიფო ავტონომიური რესპუბლიკების, ასევე სხვა ტერიტორიული ერთეულების საბიუჯეტო მოწყობის ძირითად პრინციპებს. თუმცა მრავალ არასწორ დებულებას შეიცავდა და ვერ შეძლო გამართულად მომუშავე სისტემის შექმნა.

1997 წლიდან დაიწყო საქართველოს კანონების მიღება „საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებისაგან აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში ანარიცხების გრძელვადიანი ეკონომიკური ნორმატივების შესახებ“. მიუხედავად კანონის მიღებისა ადგილობრივი ბიუჯეტისა და ადგილობრივი საკუთრების ობიექტების ფორმირების პრობლემა აქტუალური რჩებოდა-ადგილობრივი ბიუჯეტის სახსრებით ვერ კმაყოფილდებოდა საფინანსო უზრუნველყოფაზე მოთხოვნა.

2006 წლის რეფორმის პერიოდამდე მიღებულ იყო კანონები: 1998 წლის 29 მაისის „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“. 1998 წლის „წარმომადგენლობითი ორგანოს-საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ“, 1999 წლის 22 ივნისის „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების ეკონომიკური საქმიანობის ორგანიზების შესახებ“, 2005 წლის 25 მარტის „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ და ზოგიერთი სხვა საკანონმდებლო აქტი.

საქართველოს 2006 წლის 24 მაისს მიიღეს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტის შესახებ“, „საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2005-2006 წლებში შეტანილი

საკანონმდებლო ცვლილებები და საქართველოს ორგანულ კანონში “საქართველოს საარჩევნო კოდექსში“.

2010 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებამდე განხორციელდა საკანონმდებლო ცვლილებები, რომელმაც პრაქტიკაში ასახვა ვერ ჰპოვა. კოდექსის ინიციატორის მოლოდინი იყო რომ:

- გაიზრდებოდა ადგილობრივი მოქალაქეების ჩართულობის დონე ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტის პროცესში;
- გაუმჯობესდებოდა მომსახურების მიწოდების ხარისხი საზოგადოებისთვის;
- ჩამოყალიბდებოდა ორდონიანი თვითმმართველობა;
- ადგილობრივ დონეზე საციცოცხლო ინტერესის გადაწყვეტა გაზრდიდა საზოგადოებრივ პასუხისმგებლობას, რაც ხელს შეუწყობდა სხვადასხვა ჯგუფების შესაძლო დაპირისპირების შემცირებას ხელისუფლებასთან;
- ადგილზე შეიქმნებოდა ინიციატორ პირთა გამორჩევისა და კარიერული წინსვლის შესაძლებლობა.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი ადგენს თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებების ორ სახეს, ესენია:

1. საკუთარი უფლებამოსილებები.
2. დელეგირებული უფლებამოსილებები.

ორგანული კანონი განსაზღვრავს იმ საკითხების ამომწურავ ჩამონათვალს, რომლებთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღება მხოლოდ თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებას წარმოადგენს.

თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებას წარმოადგენს საერთო დანიშნულება ადგილობრივი მომსახურების სფეროში:

ეკონომიკური საქმიანობის სფეროში:

- 1) მუნიციპალიტეტის ქონების ფლობისა და განკარგვის, ასევე ქონების სარგებლობის წესის დადგენა კანონმდებლობით დადგენილი წესით;
- 2) მუნიციპალური პროგრამების დამტკიცება, რომლებიც ხელს შეუწყობენ დასაქმებას;
- 3) თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე მიმდინარე მშენებლობაზე ზედამხედველობა და მშენებლობის ნებართვის გაცემა, კანონით დადგენილი წესით;
- 4) თვითმმართველობის საკუთრებაში არსებული მიწის რესურსების მართვა და განკარგვა კანონმდებლობით დადგენილი წესით;
- 5) ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყისა და წყლის რესურსების მართვა;
- 6) გზების შენახვა, განვითარება და მშენებლობის უზრუნველყოფა ადგილობრივ დონეზე;
- 7) უფლებამოსილებების ფარგლებში საგზაო მოძრაობისა და სატრანსპორტო გადაყვანის რეგულირება, ნებართვების გაცემა, მოსახლეობის ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება კანონით დადგენილი წესის მიხედვით.

გარემოს დაცვის სფეროში:

- 1) სანიაღვრე მეურნეობის, გარე განათება, ნაგავსაყრელების მოწყობა, დასახლებებში ქუჩების დასუფთავება, კანალიზაციის, საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვებისა და უტილიზაცია;
- 2) ტერიტორიის გამწვანება და კეთილმოწყობა, შესაბამისი პროგრამების დამტკიცება, დამტკიცებული პროგრამებით

გათვალისწინებული ღონისძიებების განხორციელება და საჭირო მუნიციპალური შესყიდვის ორგანიზება;

3) სასაფლაოს მოვლა-პატრონობა.

კულტურის სფეროში:

ადგილობრივი მნიშვნელობის გამოფენების, ბიბლიოთეკების, თეატრების, მუზეუმების, არსებული სპორტული ობიექტების საქმიანობის ორგანიზება.

ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სფეროში: საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე მუნიციპალური რესურსების მობილიზება ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სფეროში, შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელება და ამის თაობაზე მაცხოვრებელთა ინფორმირება.

განათლების სფეროში: სკოლამდელი და სკოლის გარეშე დაწესებულებების ა.ა.ი.პ. - ის ფორმით შექმნა და წესდებების დამტკიცება.

თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილებების წარმოდგენა უფლებამოსილებების სფეროების მიხედვით მკაფიოდ წარმოაჩენს ამ უფლებამოსილებების სიმწირეს. თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილებები, ძირითადად, ადმინისტრირების სფეროს განეკუთვნება. ამასთან, ორგანული კანონის მიხედვით ეს უფლებამოსილებები საკითხების სახით იმგვარად არის ფორმულირებული, რომ ზოგიერთ მათგანში მოცემულია როგორც დარგობრივი, ისე ზოგადი ადმინისტრირების სფეროში შემავალი საკითხები და ამიტომ არის შესაძლებელი საერთო დანიშნულების ადგილობრივი მომსახურების სფეროში მათი გათვალისწინება. ამიტომ კიდევ უფრო მეტად იზრდება ადმინისტრირების სფეროში განსაზღვრული უფლებამოსილებების წილი და კიდევ უფრო მწირად წარმოჩნდება თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილებები სხვა დარგობრივ სფეროებში.

ამჟამად ორი კანონი - „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონი და „სამხედრო ვალდებულებებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი - ხაზგასმით მიუთითებს თვითმმართველი ერთეულის დელეგირებულ უფლებამოსილებებზე.

ამასთან, თვითმმართველი ერთეულები რეალურად ახორციელებენ მთელ რიგ დელეგირებულ დარგობრივ უფლებამოსილებებს, მიუხედავად დელეგირებული უფლებამოსილებების სახით მათი საკანონმდებლო რეგლამენტაციისა. ეს ქმნის ორმაგ პრობლემას, - ირღვევა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ერთ-ერთი ძირითადი პრინციპი (სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის გამიჯვნის პრინციპი) და საფრთხე ექმნება „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით დადგენილი დელეგირების წესის (დელეგირების შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსები უნდა გადაეცეს თვითმმართველ ერთეულს) განხორციელებას. ამ პრობლემის გადაჭრის ერთ-ერთ სამართლებრივ გზად გვესახება, კანონის საფუძველზე დელეგირების შემთხვევაში, დარგობრივ კანონმდებლობასთან ერთად „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით განისაზღვროს თვითმმართველი ერთეულის დელეგირებული უფლებამოსილებების (გარდა ხელშეკრულების საფუძველზე დელეგირებული უფლებამოსილებებისა) ჩამონათვალი.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, მუნიციპალური ხელისუფლება თავის თავში აუღლებს სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ძალაუფლების საწყისებს. ამ საწყისების თანაფარდობა არ არის მუდმივი. ის შეიძლება იცვლებოდეს, და პრაქტიკაში იცვლება პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური თვისების გარემოებათა მიხედვით. მაგრამ ნებისმიერ სიტუაციაში უნდა შენარჩუნდეს საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის, როგორც საჯარო ხელისუფლების ფორმისთვის დამახასიათებელი ნიშნები, კონკრეტულად კი: ადგილობრივი თვითმმართველობის

უმნიშვნელოვანესი ორგანოები ყალიბდებიან საყოველთაო, თანაბარი და პირდაპირი არჩევნების საფუძველზე და ანგარიშვალდებულნი არიან ამომრჩევლის წინაშე, ადგილობრივი თვითმმართველობა ემორჩილება მხოლოდ კანონს და კანონით მოხაზულ ჩარჩოებში, გააჩნია საკმარისი ფინანსური, მატერიალური და ორგანიზაციული შესაძლებლობები ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადასაჭრელად; ამ საკითხების გადაჭრაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები დამოუკიდებელნი არიან, თუმცა შეიძლება ურთიერთქმედებდნენ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებთან. მოცემული ნიშნები ასახულია სახელმწიფო ფედერაციის კონსტიტუციაში და საერთაშორისო სამართლებრივ დოკუმენტებში, კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიამში. მაგრამ პრაქტიკაში, როგორც ვხედავთ, ისინი განიცდიან სერიოზულ დეფორმაციას.

ცნობილია, რომ საზოგადოების მონაწილეობა ადგილობრივი მართის პროცესებში პირდაპირ არის დაკავშირებული მართვის დეცენტრალიზაციის ხარისხთან, ვინაიდან მართის ცენტრალიზაცია გამორიცხავს მოქალაქეთა ჩართულობას ადგილობრივი მართის პროცესში და კანონმდებლობით რაც არუნდა აღიარებული იყოს ფართო უფლებები ისინი მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს ატარებენ.

საქართველოში 1991 წლამდე არსებული დეცენტრალიზებული მართვის პერიოდში, მართალია საბჭოთა კანონებით აღიარებული იყო ადგილობრივი საზოგადოების მონაწილეობის ფართო უფლებები, ადგილობრივი მოსახლეობის მონაწილეობას მართვის პროცესებში ფიქციად აქცევდა. სწორედ ამიტომ ამ პერიოდის კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებები: ინფორმაციის მიღება, ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის საჯაროობა, მოწყვეტილი იყო რეალობას და არც ხორციელდებოდა. 1991 წლის კანონმდებლობა აღიარებდა პირდაპირ დემოკრატიას - ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სხვადასხვა ფორმებს: ადგილობრივ ტერიტორიულ და საზოგადოებრივ თვითმმართველობებს,

სახლმმართველებსა და ქუჩის კომიტეტებს, ამხანაგურ სასამართლოებს, ნებაყოფლობით სახალხო რაზმეულებს.

აღსანიშნავია, რომ 1991 წელს განხორციელებული ცვლილებების შედეგად არსებული ყველა ეს ფორმა უარყოფილი იქნა, მაგრამ გარკვეული ნაწილი მაინც აისახა ახალ კანონმდებლობაში. უნდა აღნიშნოს, 1991 წლის იანვარში მიღებული კანონი „გარდამავალ პერიოდში ადგილობრივი მმართველობის შესახებ“, რომლის მე-6 მუხლით აღიარებული იყო საზოგადოებრივ-ტერიტორიული თვითმმართველობა და მიუთითებდა, რომ საზოგადოებრივ და ადგილობრივ თვითმმართველობაში სოფლის, დაბის ან თემის მოსახლეობა მონაწილეობას იღებენ საერთო კრებებში და უშუალო თ წარმომადგენლობითი დემოკრატიის სხვა ფორმებით. საზოგადოებრივი თვითმმართველობის განხორციელების ორგანოებს ამ პერიოდის ქალაქებში წარმოადგენდა მიკრორაიონების და საცხოვრებელი კომპლექსების ადგილობრივი საზოგადოებრივი საბჭოები, ასევე საბინაო კომიტეტები და მოსახლეობის თვითორგანიზაციის არსებული სხვა ფორმები. არსებული საკრებულოს მიერ რეგისტრირებული წესდების შესაბამისად ხორციელდება ადგილობრივ-ტერიტორიული თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობა.

ტერიტორიული თვითმმართველობის ორგანოებს დადგენილი წესით შეიძლებოდა მისცემოდათ იურიდიული პირის უფლება. მაგრამ, კანონის ამ მუხლის განხორციელებას ადგილი არ ქონია. დღემდეა შემორჩენილი ამხანაგური სასამართლოები, თუმცა ამ ინსტიტუტს სამართლებრივი დატვირთვა აღარ გააჩნია..

1992-1998 წლებში დამტკიცებული დებულებები ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, კვლავ ფორმალურად აღიარებენ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის მნიშვნელობას, მაგრამ მათი პრაქტიკული განხორციელება არ განხორციელებულა - ადგილობრივი ორგანოები კვლავ საზოგადოებისგან იზოლირებულად მოქმედებენ.

1997 წელს ხელისუფლებამ კვლავ გადადგა ნაბიჯები და კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ ადგილობრივი თვითმმართველობა განისაზღვრა, როგორც მოქალაქეთა უფლება, თუმცა მისი რეალიზების მექანიზმი კვლავ შეზღუდულად იყო გადმოცემული. მიღებული კანონის მე-2 მუხლი, ეხებოდა მოქალაქეთა მიერ თვითმმართველობის განხორციელებას და აღიარებული იყო მოქალაქის უფლება, აირჩიოს და არჩეულ იქნეს თვითმმართველობის ორგანოებში. დამატებით, კანონის მე-16 მუხლის მე-3 პუნქტი თვითმმართველი ერთეულის ამომრჩეველთა 1/5 საშუალებას აძლევდა, მოეწვია საკრებულოს სხდომა, ზემოთ ჩამოთვლილ უფლებათა გარდა სხვა დამატებით უფლებამოსილებებს თვითმმართველობის განხორციელებაში 1997 წლის კანონი არ ითვალისწინებდა.

შემდგომში, უკვე 1999 წლის „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“, წარმოადგენდა მნიშვნელოვან სამართლებრივ საფუძველს ადმინისტრაციული ორგანოებიდან საჯარო ინფორმაციის მიღების შესახებ. კოდექსის მესამე თავი ეძღვნებოდა ინფორმაციის სრულ თავისუფლებას, რომლის თანახმადაც ორგანოები ვალდებული არიან, გასცენ ინფორმაცია და აწარმოონ რეესტრი. ამავე კოდექსით დგინდება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული ნორმატიული და ინდივიდუალური აქტების პროექტების გამოქვეყნების ვალდებულება. განსაკუთრებულად კონტროლდება საჯარო დაწესებულებების მიერ სამართლებრივი აქტის გამოცემა და კოლეგიალური ორგანოს საქმიანობა. კანონი ავალდებულებდა კოლეგიალურ საჯარო დაწესებულებას სხდომების გასაჯაროებას.

2005 წელს ამოქმედდა ახალი ორგანული კანონი, რომელმაც წინა კანონისგან განსხვავებით, მეტნაკლებად უფრო ფართოდ გამოკვეთა თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობის საკითხი. ახალი კანონის მე-2 მუხლი, წინა კანონისგან განსხვავებით წარმოაჩენდა მოქალაქეთა უფლებამოსილებას, მიეღოთ საჯარო ინფორმაცია თვითმმართველობის ორგანოებისაგან და

თანამდებობის პირებისაგან, აგრეთვე უფლებებს, წინასწარ გაცნობოდნენ თვითმმართველობის ორგანოების გადაწყვეტილებების პროექტებს; მონაწილეობა მიეღოთ მათ განხილვაში; მოეთხოვათ გადაწყვეტილებათა პროექტების გასაჯაროება და მათ განხილვაში ჩართვა. ამასთანავე, ორგანული კანონის 67-ე მუხლი ითხოვდა, რომ 2006 წლის სექტემბრამდე მიღებული ყოფილიყო კანონი, რომელიც გაითვალისწინებდა თვითმმართველობის განხორციელებაში მოსახლეობის პირდაპირი მონაწილეობის ფორმებს. სამწუხაროდ, ამ კანონის მიღება ვერ მოხერხდა. თვითმმართველობის განხორციელებაში მოსახლეობის მონაწილეობის საკითხი ხაზგასმული იყო 2006 წელს მიღებულ „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“ კანონით, რომლის მე-13 მუხლით სავალდებულო იყო თვითმმართველობის ბიუჯეტის პროექტის გასაჯაროება განხილვისათვის საკრებულოს მიერ, პროექტის განხილვამდე ერთი თვით ადრე. 2009 წელს „საბიუჯეტო კოდექსის“ მიღებით გაუქმდა მისი წინამორბედი კანონი, თუმცა ბიუჯეტის წინასწარი გამოქვეყნება და განხილვა ასევე იქნა გათვალისწინებული მოქმედი კოდექსის 78-ე მუხლით. უარყოფითია ის, რომ საკმაოდ შემცირებულია განხილვის ვადები. თუ წინა კანონით განხილვისთვის გათვალისწინებული იყო ერთი თვე, ამ კოდექსით პროექტი უნდა გამოქვეყნდეს მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით ორგანოში წარდგენიდან ხუთ დღეში. საკრებულოში ბიუჯეტის პროექტის წარდგენა 15 ნოემბრამდე ხდება, ხოლო თავმჯდომარეს უფლება აქვს 25 ნოემბრამდე დაუბრუნოს ბიუჯეტის პროექტი მერს შენიშვნებით.[1,გვ.88].

2009 წელს, თვითმმართველობის შესახებ ორგანულ კანონში შეტანილი ცვლილებებით დაემატა ახალი თავი „მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობის განხორციელებაში“. ამ ცვლილებების შედეგად განხორციელდა დამატებითი გრანტების უზრუნველყოფა. რამაც საშუალება შექმნა თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის შესახებ მოქალაქეთა ინფორმირებულობისათვის და მათი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ჩართულობის უზრუნველყოფისთვის.

საკრებულოს უმრავლესობამ 2010 წელს მიიღო დებულებები, რითაც ვალდებული გახდა წინასწარ განესაზღვრა ყოველთვიური სხდომების ჩატარების ფიქსირებული დღე. როგორც პრაქტიკა ადასტურებს, ხშირად ხდება საკრებულოების მიერ სხდომათა სასწრაფო წესით ჩატარება, რის გამოც მოსახლეობა მოკლებულია შესაძლებლობას, გაეცნოს ჩატარების თარიღს და დღის წესრიგს წინასწარ.

2010 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ, მიღებულ დებულებებში დამოუკიდებელ თავად არის გამოყოფილი ადგილობრივ თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობის გაფართოვების მიზნით დამატებითი ფორმების საკითხი. დამატებითი ფორმების ერთ-ერთი სახეა „ღია კარის სხდომები“. ღია კარის სხდომების პროცესში საკრებულო ისმენს მოქალაქეთა მოსაზრებებს მათთვის მნიშვნელოვან საკითხებზე და საჭიროებებზე; საკრებულოთა უმრავლესობას დებულებებით გათვალისწინებული აქვს დამატებითი ინსტიტუციების შექმნა საზოგადოებრივი დარბაზის სახით, სადაც ერთიანდებიან არასამთავრობო ორგანიზაციები, ბიზნეს სექტორი და სხვა ჯგუფის ადამიანები. არსებული ინსტიტუციის უმთავრესი ფუნქციაა, განიხილოს საკრებულოში შემოტანილი საკითხები და შეიმუშავოს შესაბამისი რეკომენდაციები.

ამჟამად უკვე შეიძლება დამაჯერებლად იმის კონსტატირება, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა იმყოფება თავისი განვითარების გზების გასაყარზე. ეს განვითარება და შესაბამისად, მისი კანონმდებლური რეგულირება შეიძლება წავიდეს სხვადასხვა გზით. პირველი მათგანი დაკავშირებულია სახელმწიფო პოლიტიკის აღორძინებასთან და გაძლიერებასთან, რომელიც მიმართულია ზემოთ დასახელებული, საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის დამახასიათებელი და კონსტიტუციასა და ფედერალურ კანონმდებლობაში განმტკიცებული თვისებების დამტკიცებისკენ და მხარდაჭერისკენ. ეს თანმიმდევრულად დემოკრატიული გზაა, რომელსაც რეალურად მივყავართ ადგილობრივი საქმეების წარმოების ეფექტურობის ზრდამდე და, მთლიანობაში,

ეკონომიკური და სოციალური პროცესების მართვის შედეგიანობის გაძლიერებამდე ქვეყანაში. მეორე გზა თანდათან ართმევს ადგილობრივ თვითმმართველობას მითითებულ თვისებებს და აქცევს მას ადგილობრივი ადმინისტრაციული სახელმწიფო ხელისუფლების სტრუქტურად. ეს მოსახლეობის ადგილობრივი საქმეების გადაწყვეტაში მონაწილეობის შემცირების, ამ საქმეების გადაჭრისადმი, სახელმწიფო დისციპლინის გამკაცრებისადმი მიდგომების ერთობლიობის გაძლიერების გზაა. თუმცა ამ პირობებში ამავე დროს უსათუოდ მცირდება სახელმწიფო მართის ქმედითობა. და ბოლოს, მესამე გზამ შეიძლება მიგვიყვანოს ადგილობრივი თვითმმართველობის „შერეულ“ სისტემამდე, სადაც, მაგალითად, ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევითი წარმომადგენლობითი ორგანოს გვერდით იმოქმედებს არამარტო ამ ორგანოსადმი, არამედ „ზემდგომი“ სახელმწიფო ინსტანციისადმი დამორჩილებული, ადგილობრივი ხელისუფლების ადმინისტრაციულ-განმკარგულებელი ორგანო. ასეთი გზის აზრი იმაში მდგომარეობს, რომ ეცადოს ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც საჯარო ხელისუფლების დეცენტრალიზებული ფორმის და სახელმწიფო აპარატის ცენტრალიზებული ხელისუფლების უპირატესობების გაერთიანებას.

ისტორიაში არსებობდა ადგილობრივი თვითმმართველობის სხვადასხვა ვარიანტები და გამოიყენებოდნენ მრავალი სახელმწიფოს თანამედროვე პრაქტიკაში. თეორიულად ისინი განმტკიცებული არიან მართვის დეცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციის დოქტრინებით, რომელთაგან პირველი გულისხმობს ადგილობრივი არჩევითი ორგანოების დამოუკიდებლობას თავიანთი კომპეტენციის ჩარჩოებში, ხოლო მეორე კი ცენტრალური ადმინისტრაციული ორგანოებისადმი დამორჩილებული მათი ადგილობრივი სტრუქტურული ქვედანაყოფების ავტონომიას. დოქტრინული კონსტრუქციები, რომლებიც აერთიანებენ ორივე მიდგომას, ასაბუთებენ ადგილობრივი ხელისუფლების „შერეულ“ სისტემათა ვარიანტების უდიდეს რაოდენობას. ამ ვარიანტების გამოყენება განპირობებულია თითოეული კონკრეტული სახელმწიფოს განვითარების პოლიტიკური,

ეკონომიკური და სოციოკულტურული ობიექტური და სუბიექტური პირობებით. ცხადია, რომ სწორედ საქართველოს სახელმწიფოს განვითარების სწორედ თანამედროვე პირობები გავლენას ახდენენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ხ ცვლილებაზე, მისი დემოკრატიული ფორმების შეზღუდვასა და ტერიტორიული გაერთიანებების ორგანიზაციაში სახელმწიფოს ყოფნის შემდგომ გაძლიერებაზე.

საქართველოს კონსტიტუციის მოკლე, მაგრამ ყოვლისმთქმელ წინადადებაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქცია კარგად არის გამოხატული: ადგილობრივი მნიშვნელობის თვითმმართველობის საქმეებს მოქალაქეები აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის დახმარებით.

მიმაჩნია, რომ სამართლებრივი თვალსაზრისით ადგილობრივი თვითმმართველობა წარმოადგენს დემოკრატიული ქვეყნების პოლიტიკური და ეკონომიკური სიმტკიცისა და ძლიერების ერთ-ერთ ფუნდამენტურ საფუძველს.

ადგილობრივი თვითმმართველობა წარმოადგენს მოქალაქეთა ყველაზე დაახლოვებულ მმართველობას, რის გამოც, სამართლის თეორეტიკოსები ადგილობრივ თვითმმართველობას ხალხის ძალაუფლების განხორციელების უშუალო დემოკრატიის ფორმას უწოდებენ.

ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები უნდა გადაწყდეს ადგილზე, ამას ცხადყოფს პრაქტიკა და გამოცდილება, უშუალოდ მოქალაქეთა მონაწილეობით მათი წარგზავნილი ნდობით აღჭურვილი წარმომადგენლების მეშვეობით, რადგან ამ საკითხებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები და მათი წარმომადგენლები უკეთ იცნობენ. თვითმმართველობა უნდა განხორციელდეს საერთაშორისო აქტებით, კონსტიტუციით, კანონმდებლობითა და შესაბამისი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით, ადგილობრივი თვითმმართველობა არ უნდა დაემსგავსოს ადგილობრივ თვითნებურ მმართველობას.

საქართველოში თვითმმართველობის რამდენიმე ფუძისეული რეფორმა განხორციელდა და მარეგულირებელი კოდექსიც შეიქმნა რომელიც ამ სფეროს დაარეგულირებდა, თუმცა პროცესები მაინც ნელა მიმდინარეობს. ყველა თვითმმართველობისთვის პრინციპი ერთია.

პოლონეთის გამოცდილება საქართველოსთვის სამაგალითოა. პოლონეთიც პოსტოტოტალიტარული სისტემიდან ევროპულ სისტემაზე გადავიდა . პოლონეთმა გაითვალისწინა პრინციპი, რომელსაც ევროპული თვითმმართველობა ეფუძნება. სწორედ ამ უმთავრესში შეიძლება მივბადოთ მას. სხვა მნიშვნელოვანი, რომლის მაგალითის გათვალისწინებაც შეიძლება არის ის, რომ თავიდანვე ორიენტაცია თვითმმართველობის განვითარების აღმავლობაზე აიღო და განვითარებული ევროპის ქვეყნებისგან განსხვავებით პრიორიტეტად გამოაცხადა. კიდევ ერთი მაგალითი რის გამოც პოლონეთის გამოცდილება მისაღებია ჩვენთვის ისაა, რომ ევროპასთან ასოცირების შეთანხმების მომენტიდანვე დაიწყო დონორების დახმარების მოზიდვა და მოზიდული სახსრების მიზნობრივი ხარჯვა, რითიც ბევრი პოსტსაბჭოთა ქვეყანა ვერ დაიკვებინს.

საქართველოსთვის უმნიშვნელოვანესია ტერიტორიული მოწყობის მაგალითი. პოლონეთში ცენტრალური ხელისუფლების ქვედა შტო სამი საფეხურით არის წარმოდგენილი. მაღალ საფეხურს წარმოადგენს რეგიონი, სადაც ფუნქციონირებს აღმასრულებელი ხელისუფლება - გუბერნატორი. მის პარალელურად იქმნებიან მარშლები, რეგიონალური პარლამენტები ან საკრებულოები.

მას მოსდევს ეგრეთწოდებული „პოვიატი“ - ანუ რაიონი, მმართველი ორგანოები, რომლებიც დღეს საქართველოშიც არსებობენ და დაახლოებით მსგავსი ტიპის ორგანოებს წარმოადგენენ; ქვედა დონეს წარმოადგენს „გმინა“. თვითმმართველობის რეფორმა პოლონეთმა ორ ეტაპად განახორციელა. პირველად ადგილობრივ დონეზე ჩამოყალიბდა გმინები, დაბებისა და სოფლების დონეზე რამაც ხელი შეუწყო თვითმმართველობების გაძლიერებას, შემდეგ საუკუნის დასაწყისში რეგიონალურ

დონეზე შეიქმნა და ჩამოყალიბდა წარმომადგენლობითი ორგანოები „მარშალკოვსკები“ რომლებიც წარმოადგენენ სამხარეო საკრებულოებს.

ტერიტორიულად პატარა ქვეყნებს, როგორცაა საქართველო არ ესაჭიროება ადგილობრივი თვითმმართველობის სამი დონე, მაგრამ არსებობს ქვეყნები სადაც ფუნქციონირებს ოთხი დონით, მაგალითად აშშ. ამერიკაში ადგილობრივი თვითმმართველობები წარმოდგენილია შტატების, საგრაფოები, ოლქების, მუნიციპალიტეტების სახით.

თავი III მოქალაქეთა ჩართულობა ადგილობრივი საჯარო პოლიტიკის ფორმირებაში

3.1. მოქალაქეთა ჩართულობის სტრატეგიები

დელიბერაციული მოდელი მოქალაქეთა აქტიურ ჩართულობას სამოქალაქო - პოლიტიკურ საქმიანობას გულისხმობს, დისკუსიებისა და განხილვის პროცესში მონაწილეობის გზით, რომელიც წარმოადგენს გადაწყვეტილებათა ალტერნატიულ გზებს და ამავე დროს, აღრმავებს თანამშრომლობით პროცესებს მოქალაქესა და ხელისუფლების წარმომადგენლებს შორის. თანამშრომლობის უზრუნველყოფის მიზნით, შეიქმნა სტრატეგიები, რომლებიც ხელს უწყობენ ინფორმირებული და გააზრებული გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას და, რაც მთავარი, ორიენტირებულნი არიან შედეგზე, რომელიც კონსესუსის საფუძველზე მიიღება. განვიხილავთ რამდენიმე მათგანს.

სამოქალაქო მრჩეველთა ჯგუფი. გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მნიშვნელოვანია მოქალაქეთა კონსულტაციის საფუძველზე საჭიროებების დადგენა და მათ კომპეტენციების გამოყენებით გადაწყვეტილების მიღება და იმპლემენტაცია. შესაბამისად, მოქალაქეთა, მრჩეველთა საბჭოებისა და კომისიების შექმნა, აპრობირებულ სტრატეგიას წარმოადგენს. სამოქალაქო მრჩეველთა ჯგუფები იძლევა მოქალაქეთა, როგორც რაოდენობრივი, ასევე თვისებრივი ჩართვის შესაძლებლობებს, რამდენადაც მოქალაქეები ეცნობიან წარმოდგენილ საკითხებს შინაარსობრივად, ხდება კონსულტაცია და მოსაზრებათა გაცვლა ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს შორის. ერთ-ერთი ნათელი მაგალითია:

რუმინეთის გამოცდილება. რუმინეთი, ბრასოვი, 2001 წელი. საჯარო განხილვას 538 მოქალაქე ესწრება. ეს დიდი მიღწევაა მას შემდეგ, რაც წინა წლის კრებაზე მხოლოდ 35 ადამიანი გამოცხადდა. შესაბამისად, აღნიშნული შეხვედრა არის უფრო მეტად წარმომადგენლობითი და ლეგიტიმური. შეხვედრის ერთ-ერთი უმთავრესი მიღწევა

ტრანსპორტის საკითხებზე მომუშავე სამოქალაქო მრჩეველთა ჯგუფის შექმნა. 14 კაციანი ჯგუფი, რომელიც დაკომპლექტდა სხვადასხვა პროფესიის წარმომადგენელთაგან, იმუშავებს ქალაქის სატრანსპორტო სისტემის მოწესრიგების საკითხებზე, რომელიც ქალაქის ბიუჯეტის რიგით მესამე პრიორიტეტს წარმოადგენს. მოსაგვარებელი საკითხებია მგზავრობის გადასახადი, სუბსიდიები, ავტოპარკის განახლების საკითხები და ა.შ.

საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი ითვალისწინებს სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შექმნას, რომლის მიზანია ხელი შეუწყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის გამჭვირვალობას და თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის გაზრდას. აღნიშნული მიზნის მიღწევა ამ ორგანოს შეუძლია საჯარო განხილვებისა და დისკუსიების ორგანიზებით, რითაც ხელს უწყობს საზოგადოების პოლიტიკური კულტურის ზრდას და ამავე დროს იზრდება მმართველთა ანგარიშვალდებულებების კულტურაც.

საჯარო მოსმენა. გადაწყვეტილების მიღებისა და განხორციელების პროცესში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ინფორმაციულობას. კონსენსუსის საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილება ამარტივებს მისი განხორციელების შესაძლებლობას. ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის ერთ-ერთ ყველაზე გავრცელებულ ტექნიკას საჯარო განხილვა წარმოადგენს. ეს არის ერთგვარი ფორუმი, სადაც მოქალაქეები, საზოგადოებრივი ორგანიზაციები და ხელისუფლების წარმომადგენლები ხვდებიან ერთმანეთს, უზიარებენ ინფორმაციას, პროექტებს, სანამ უშუალოდ განახორციელებენ. საჯარო მოსმენა, როგორც წესი, იმართება იმ შემთხვევაში, როდესაც ხელისუფლება იწყებს ინიციატივის განხორციელებას და სჭირდება საზოგადოებასთან კონსულტაცია და ამავე დროს მისი საქმიანობა იყოს ლეგიტიმური.

საჯარო მოსმენა ანგარიშვალდებულების ინსტიტუტია, რაც მოქალაქეთა წარმომადგენლებს საშუალებას აძლევს კონსულტაცია გაიარონ ამომრჩევლებთან, წარუდგინონ ანგარიში, ხოლო მოქალაქეებისთვის ერთგვარი აზრის დაფიქსირებისა და მათ საჭიროებებზე მორგებული შედეგების მიღების საშუალებაა. მოქალაქეებმა იციან, რომ მათ კრიტიკას თუ რჩევას გაითვალისწინებენ.

საჯარო მოსმენა მოითხოვს სამოქალაქო კულტურის გარკვეულ დონეს, მოქალაქეთა ინფორმირებულობას, გადაწყვეტილების მიღებისა და განხორციელების გამჭვირვალე პრაქტიკის ქონას. საქართველოშიც, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესწავლისას მოქალაქეთა ჩართულობის დაბალი მაჩვენებელი ერთ-ერთ პრობლემატურ საკითხს წარმოადგენს. არასამთავრობო ორგანიზაციები თავიანთ გამოსვლებში ხშირად აღნიშნავენ, რომ დღეს მოქალაქისთვის ბევრად მარტივია ჩაერთოს თვითმმართველობის საქმიანობაში, მაგრამ საზოგადოებაში კიდევ არის განცდა, რომ მის სიტყვას არ მოუსმენენ, რაც, გარკვეულ წილად, ხსნის იმ ფაქტს, რომ თვითმმართველობის მიერ ორგანიზებულ ღონისძიებებში, მათ შორის საჯარო განხილვებში, არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლები უფრო ხშირად მონაწილეობენ, ვიდრე ჩვეულებრივი მოქალაქეები.

შეფასების ბარათები. შეფასების ბარათები ერთგვარი კვლევის ინსტრუმენტია, რომლის საშუალებითაც შესაძლებელია საზოგადოების დამოკიდებულების გარკვევა სხვადასხვა საკითხის მიმართ, რადგან გაუმჯობესდეს სერვისის მიწოდება საზოგადოების წევრებისათვის, ამის საშუალებით შესაძლებელია როგორც რაოდენობრივი, ასევე თვისებრივი მონაცემების მოპოვება, სერვისების მიწოდების არსებული სტანდარტებისა და პრობლემების შესახებ, ადგილობრივ, რეგიონალურ და ეროვნულ დონეზე. შეფასების ბარათები კარგი ინსტრუმენტია შედარებითი ანალიზისთვის, თუ რამდენად აქვს საზოგადოებას არსებულ რესურსებზე წვდომა.

თანამედროვე პერიოდში ევროპის კონტინენტებზე ყველაზე მეტად წარმომადგენლობითი დემოკრატია წარმოადგენს აღიარებული მართვის მოდელს, ის

ეფუძნება პრინციპს: ხალხის მიერ არჩეული პირები არიან ხალხის ინტერესების დამცველი წარმომადგენლები ადგილობრივ დონეზე. ეს პრინციპი დემოკრატიის ამომავალი წერტილია, მაგრამ ხმის მიცემა არ არის თანამედროვე სახელმწიფოს მართვაში მოქალაქეთა ჩართულობის ერთადერთი საშუალება. მას განსაზღვრავს საჯარო დებატები, კამპანიები, გამოკითხვები, საჯარო შეხვედრები, მრჩეველთა საბჭოები, პეტიციები, ინიციატივები, ცხელი ხაზები, კომუნიკაციის საშუალებები, ვებ-პლატფორმები და სხვა ის არსებითი მექანიზმები, რომელსაც მოქალაქეები ან ხელისუფლების ორგანოები მიმართავენ ადგილობრივ დონეზე საზოგადოების მეტი ჩართულობის მისაღწევად.

საზოგადოების მონაწილეობა მთავარი მახასიათებელია. ევროკავშირის წევრი ქვეყნების და წევრობის მსურველი ქვეყნებისათვის მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი საჭიროებების მოგვარება-გადაწყვეტაში განიხილება დემოკრატიული მმართველობის ერთ-ერთ ფუნდამენტურ მახასიათებლად. დემოკრატიული მართვა მოქალაქეებს უზრუნველყოფს იმ საშუალებებით როგორცაა: მართვაში ეფექტურად ჩარევა და მისთვის მნიშვნელოვანი საკითხის დასმა დღის წესრიგში, ამა თუ იმ საკითხზე გამოხატოს მისი პოზიცია და მიიღოს სასურველი და სრული ინფორმაცია ხელისუფლების ორგანოებისაგან, ჰქონდეს ზეგავლენის მოხდენის საშუალება ხელისუფლებაზე, შეძლოს კონტროლის სხვადასხვა მექანიზმების გამოყენება და სხვა.

ადგილობრივ დონეზე თვითმმართველობების ჩამოყალიბების საკანონმდებლო გარანტიების შექმნა ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა ჩართულობის, შეუქცევადი პროცესი შეიძლება გახდეს. თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობის ფორმებიდან არსობრივია:

- დასახლების საერთო კრება;
- სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო;

- პეტიცია;
- საკრებულოს კომისიის სხდომებში მონაწილეობა;
- მერის და საკრებულოს წევრის მიერ გაწეული მუშაობის შესახებ ანგარიშების მოთხოვნა, განხილვა და წინადადებების შეთავაზება.

საქართველოს მოქალაქეთა მონაწილეობის გარანტიები უზრუნველყოფილია ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 85-ე მუხლით. რომლის თანახმად უზრუნველყოფილი ხდება მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმები და გარანტიები თვითმმართველობის განხორციელებაში. მუნიციპალიტეტს შეუძლია მოსახლეობის ჩართულობის მიზნით გაითვალისწინოს ბიუჯეტში შესაბამისი პროგრამები. განისაზღვროს მოქალაქეთა მონაწილეობის რამდენიმე ფორმა: პეტიცია, დასახლების საერთო კრება, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიების სხდომებში მონაწილეობის მიღება, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს, საკრებულოსა და მერიის წარმომადგენლების საჯარო ანგარიშების მოსმენა, მუნიციპალიტეტის დადგენილებებით გათვალისწინებული სხვა ფორმები.

დასახლების საერთო კრება არის ადგილობრივი მუდმივმოქმედი ორგანო, რომელიც უზრუნველყოფს საერთო კრების ურთიერთობების და მუნიციპალიტეტის ორგანოების ურთიერთ ქმედითუნარიანობას. უფლება აქვს საერთო კრებას აირჩიოს დასახლების საბჭოები. საბჭოს შემადგენლობაში არანაკლებ სამისა და არაუმეტეს 11 წევრს ირჩევენ. მათი არჩევა 2-დან 4 წლის ჩათვლით. უნდა იყვეს გენდერული თანასწორობით მონაწილეობის შესაძლებლობა.

საერთო კრების უფლებამოსილება კანონმდებლობითაა გაწერილი: საერო კრებას უფლება აქვს იმსჯელოს სოციალურ და ეკონომიკურ პრობლემებზე და ადგილობრივ ორგანოებში წინადადებების სახით წარადგინოს. ის იღებს გადაწყვეტილებას პეტიციის წარდგენის შესახებ და შეუძლია დასვას საკითხი ადგილობრივი

თვითმმართველობის წარმომადგენლის პასუხისმგებლობის საკითხის დასმის შესახებ დისციპლინური წესით.

საერთო კრების მუდმივმოქმედ ორგანოს წარმომადგენს საზოგადოებრივი საბჭო და მის მოვალეობებში შედის კრების მოწვევა და გადაწყვეტილების შესაბამისად უზრუნველყოს პეტიციის წარდგენა; უფლება აქვს განცხადებით მიმართოს მუნიციპალიტეტის ორგანოებს; მოითხოვოს შეხვედრა მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვის მიზნით;

საერთო კრების განცხადებების განხილვა ევალუბათ მუნიციპალურ ორგანოებს. საერთო კრების მუდმივმოქმედ ორგანოებს აცნობოს განხილვის შემდეგ. ადგილობრივი თვითმმართველობის ხელმძღვანელი პირები განსაზღვრულ პერიოდში ვალდებული არიან შეხვდნენ მუდმივმოქმედი ორგანოების წარმომადგენლებს. ეს ყველაფერი განისაზღვრება თვითმმართველი ორგანოების დებულებით, ისევე როგორც საერთო კრების საქმიანობის და არჩევის წესი.

პეტიციის წარდგენის უფლება რეგისტრირებული ამომრჩეველთა არანაკლებ 1 პროცენტს აქვს. შესაძლებელია დასახლებისთვის საერთო მნიშვნელობის პრობლემებიდან გამომდინარე პეტიციის სახით წარედგინოს საკრებულოს სხდომაზე შესწავლის, განხილვისა და მოთხოვნის იყვეს ამ საკითხების გადაწყვეტა. მუნიციპალიტეტის საკრებულო პეტიციის განხილვის შემდეგ იღებს განკარგულებას, დადგენილება, ან სხვა გადაწყვეტილება.

საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით, შესაძლებელია გამოიყოს რამდენიმე საშუალება, რომელიც ეფექტიანი აღმოჩნდა მოქალაქეთა ჩართულობის გააქტიურებისა და გაზრდის კუთხით ნებისმიერ სახელმწიფოში:

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოები - საბჭოები, რომელთა შემადგენლობაშიც შედიან ადგილობრივი მცხოვრებლები. მოქალაქეები თავის ცოდნას და გამოცდილებას

უზიარებენ ხელისუფლების ორგანოებს. ესე საზოგადოებაც შედარებით უკეთ მონაწილეობს ადგილობრივ თვითმმართველობაში.

სტრატეგიული გეგმები - სტრატეგიული გეგა წარმოადგენს ვრცელ კამპანიას, სადაც გათვალისწინებულია მოსახლეობის მოთხოვნილებების შესწავლა მათი გამოკითხვების საშუალებით; ხორციელდება ფოკუსჯგუფებში მუშაობა არსებული პრობლემების იდენტიფიცირებისთვის; განისაზღვრება პრიორიტეტები ფოკუს ჯგუფებში და ხდება მოქალაქეთა სხვადასხვა ვერსიის მოსმენა და ანალიზი.

კოალიციის ჩამოყალიბება - კოალიცია შეუძლია ჩამოაყალიბოს, როგორც არასამთავრობო ორგანიზაციებმა, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული ერთეულების გაერთიანებებმა საერთო მიზნის მისაღწევად.

წარმომადგენლობითი კვლევა - წარმომადგენლობითი კვლევა ანუ შეფასება, ადგილობრივმა საზოგადოებამ თავად შეაფასოს არსებული პრობლემები და მოთხოვნილებები. მოიძიოს გადაჭრის გზები გამოცდილებიდან გამომდინარე.

საჯარო მოსმენა - მისი საშუალებით ადგილობრივ მოსახლეობას ხელისუფლების წარმომადგენლებს აწვდის მოსაზრებას მათთვის პრობლემურ საკითხებთან დაკავშირებით სანამ საბოლოოდ გადაწყდება ესა თუ ის საქმე და შეუძლიათ ზეგავლენის მოხდენა საბოლოო შედეგის მიღებამდე.

შეფასების ბარათები - შეფასების ბარათებიც გამოკითხვის და კვლევის ერთ-ერთ მეთოდს წარმოადგენს, საშუალებას იძლევა მოსახლეობის დამოკიდებულებებმა წერილობითი ფორმით მოიყაროს თავი.

სოციალური ზედამხედველობა - მოსახლეობის მხრიდან ჩატარებული მონიტორინგი, ცალკეული მოქმედებების ერთობლიობა, რომლის საშუალებითაც მოსახლეობა აკვირდება თითოეულ ქმედებას და გამოხატავს საკუთარ შეხედულებას - ეფექტიანად იყო თუ არა განხორციელებული თვითმმართველობის ორგანოების ქმედებები და სხვა.

3.2 მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმები საქართველოში

ეკონომიკის თანამშრომლობისა და დემოკრატიის ორგანიზაციის მიერ ჩატარებული კვლევის ანალიზზე დაყრდნობით შეიძლება ვთქვათ, რომ სხვადასხვა განზომილებები გააჩნია ადგილობრივ ხელისუფლებას და მოქალაქეთა თანამშრომლობას, რომელიც შედგება რამდენიმე ელემენტისგან:

ინფორმირება - ინფორმირების დროს არის ცალმხრივი ურთიერთობა, ანუ როცა ადგილობრივი ხელისუფლება წარმოადგენს და აცნობს საზოგადოებას ინფორმაციას. შესაძლებელია განხორციელება პასიური გზით - მოქალაქე ინფორმაციას იღებს მისი მოთხოვნის შემდგომ; და აქტიური - საკუთარი ინიციატივით და აქტივობით ავრცელებენ ინფორმაციას ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები;

კონსულტაციები - მოქალაქეები აფასებენ ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობას;

აქტიური მონაწილეობა - ეს ფორმა ეფუძნება მოქალაქეებსა და ხელისუფლებას შორის პარტნიორულ ურთიერთობებს, ამ შემთხვევაში მოქალაქეები ჩართულნი არიან ადგილობრივი პრობლემების გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ამ შემთხვევაში საბოლოო გადაწყვეტილებას ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები იღებენ, მაგრამ მოქალაქეები არსებული დიალოგისა თანამონაწილეობის საშუალებით აწვდიან სახელმწიფო ხელისუფლებას და ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტებს საკუთარ მოსაზრებებს, მიმართულებებს, ალტერნატივებს და სხვ.

საინტერესო იყო 2014 წელს ფონდი „ღია საზოგადოება საქართველო“-ს მიერ ჩატარებული კვლევის ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის გამოწვევები - ადგილობრივ მოქალაქეთა ჩართულობის პერსპექტივების შედეგები. კვლევა ჩატარდა სხვადასხვა მუნიციპალიტეტის რვა სოფელში და ითვალისწინებდა მოსახლეობის დამოკიდებულების შეფასებას - რა მდგომარეობაა ადგილობრივ

დონეზე მოქალაქეთა ჩართულობის მხრივ და რამდენად არის მზად ადგილობრივი თვითმმართველობა მოსახლეობის მონაწილეობისა და ადგილობრივი პრობლემების გადაწყვეტა მოგვარებისათვის მათი შეხედულებებით. ჩატარებულმა კვლევამ აჩვენა, წარმატებული ურთიერთობა მოქალაქეებსა და ადგილობრივ მუნიციპალიტეტის ორგანოებს შორის, მაგრამ ხასიათდება იშვიათობით და ისეთ სოფლებში აღინიშნება დადებითი ურთიერთობები, სადაც უკვე მიმდინარეობს თემის განვითარების რაიმე პროექტი. ადგილობრივი მოსახლეობა პასიურობას ხსნის იმ მიზეზით, რომ არ აქვთ გავლენის მოხდენის იმედი და საზოგადოებაც საკმაოდ გულგრილად არის განწყობილი ადგილობრივი პრობლემების განხილვასა და აღმოფხვრაზე. აგრეთვე კვლევაზე დაყრდნობით შეიძლება ითქვას, რომ მათი პასიურობის უმთავრესი მიზეზია ინფორმაციის სიმცირე.

აშშ საერთაშორისო განვითარების სააგენტომ პროგრამის „დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში“ ფარგლებში შეიქმნა ათ თვითმმართველ ერთეულში მრჩეველთა საბჭო.

მოცემული ინიციატივის მიზანს წარმოადგენდა გამჭვირვალობის, მოქალაქეთა ჩართულობისა და ზოგადად დემოკრატიული ფასეულობების შეგრძნების ამაღლებას მოქალაქეებში. ასევე, „დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში“ პროგრამის მხარდაჭერით განხორციელდა ადგილობრივი მედია და არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის მიზნობრივი გრანტების გამოყოფა, რომელთა მიზანს წარმოადგენდა სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების გაძლიერება და მათი ინსტიტუციონალური განვითარების ხელშეწყობა.

მრჩეველთა საბჭოს ჩამოყალიბებასა და შემდგომ ეფექტური მუშაობის განხორციელებას დასაწყისში შეხვდა წინააღმდეგობები, მაგალითად პროცესების პოლიტიზირების საფრთხე, 2012 წლის არჩევნების წინამდებარე და შემდგომში არასტაბილური გარემო. ამ პრობლემებმა ნაწილობრივ გამოიწვია ქალაქ ქუთაისში პროცესების ჩაშლა, ზოგ ერთეულებში კი საბჭოების პარალიზება. ამის მიუხედავად

აღსანიშნავია, რომ ამ წლების პერიოდში „დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში“ პროგრამების ხელშეწყობით და მრჩეველთა საბჭოების დახმარებითა და ინიციატივით მოხერხდა გარკვეული საკითხების გადაჭრა ადგილობრივ დონეზე. აღსანიშნავია სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებში იმ პერიოდში არსებული პრობლემები და მოხერხდა საკრებულოში მათი მოგვარების გზების ხელშეწყობა. ადგილობრივი ფინანსების დაგეგმვის პროცესებში აქტიური მონაწილეობით ათეულობით საკითხის ვრცელი განხილვა გახდა შესაძლებელი.

ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტის მაგალითი

ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტში ფუნქციონირებს ორი ინსტიტუტი, რომლებიც ორიენტირებულნი არიან მოქალაქეთა ჩართულობის გაზრდაზე. ესენია: საზოგადოებრივი დარბაზი და სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო.

დარბაზი შედგება სამი წარმომადგენელთაგან - ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობა, მოქალაქე და იურიდიული პირი. საბჭოს წევრების შემადგენლობა წელიწადში ერთხელ განახლდება და მათ რეგისტრაციას ახდენს ქალაქის მერიის ტერიტორიული ორგანო.

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობაში შედის საზოგადოებრივი დარბაზის ერთი წარმომადგენელი და ბათუმში არსებული მასმედიის საშუალებების, არასამთავრობო ორგანიზაციების და ბიზნეს სექტორისა ორ-ორი წარმომადგენლისაგან. წარმომადგენელთა არჩევა ხდება შესაბამისი ორგანიზაციების მიერ.

მრჩეველთა საბჭოს უფლებამოსილებებია:

- საკრებულოს მიერ შემუშავებული და დაგეგმილი პროექტები განიხილოს წინასწარ და ზემოქმედება მოახდინოს განხილულ პროექტებზე;
- მოითხოვოს დღის წესრიგით განსაზღვრული საკრებულოს და სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს სხდომის ჩატარება;

- გამოთქვას საკუთარი მოსაზრება განსახილველ ნორმატიული აქტების პროექტებზე;
- თვითმმართველ ერთეულში მოამზადოს აღმოჩენილი პრობლემების გადაწყვეტილების გზები და წარუდგინოს ქალაქის მერ;
- ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მოქალაქეთა გამოკითხვაში მიიღოს მონაწილეობა და ორგანიზება გაუწიოს საზოგადოებრივი განხილვების ჩატარებას.

„საერთო საჯარო ინტერესების ჩამოყალიბების გარეშე მოსახლეობისთვის ნაკლებად საინტერესოა თვითმმართველობის მიერ მიღებული იყვეს გადაწყვეტილებები, რომელიც მიმართულია თვითმმართველი ერთეულის წინაშე არსებული საერთო პრობლემების გადასაწყვეტად, ამ გადაწყვეტილებათა შეფასებას მოსახლეობა ახდენს იმის მიხედვით, თუ რამდენად უკავშირდება მიღებული გადაწყვეტილება მის კონკრეტულ და კერძო პრობლემების მოგვარებას. გარდა იმისა, რომ საქართველოს მოსახლეობის უმრავლესობას არ აქვთ საჯარო-სახელმწიფოებრივი აზროვნება, ისინი ფიქრობენ, რომ მათი ყველა პრობლემა უნდა გადაჭრას ცენტრალურმა ან ადგილობრივმა ხელისუფლებამ.

არასამთავრობო ორგანიზაცია „სიდ“ ჩაატარა კვლევა საქართველოს სოფლებში და გამოავლინა შემდეგი გარემოებები:

- 34% თვლიდა, რომ ადგილობრივ ხელისუფლებას მათ ცხოვრებაში არანაირი გავლენა აქვს;
- 40,1% სრულ პასუხისმგებლობას აკისრებდა ადგილობრივ ხელისუფლებას ყველა ადგილობრივ პრობლემებზე;
- მხოლოდ 14% მიმართავს სოფლის რწმუნებულს და 11% გამგეობა;
- 51% თვლიდა, რომ უსამართლოდ ხდებოდა მუნიციპალიტეტის რესურსების განაწილება;

- 88%-ის თქმით მათ ინფორმაცია არ ქონდათ.

კვლევის შედეგმა ასევე აჩვენა, რომ მოსახლეობისთვის ხელმისაწვდომ საინფორმაციო საშუალებებით არ შეუქდება თვითმმართველი ორგანოების საქმიანობა. გამოიკვეთა, რომ საკრებულოების სხდომებზე მოქალაქეთა დაუსწრებლობის ძირითადი მიზეზია წინასწარ არ ცოდნა იმისა, თუ რა დროს რა საკითხები იხილება საკრებულოში.

მოქმედი ორგანული კანონით ზემოთ ხსენებული პირები ვალდებული არიან პერიოდულად წარმოადგინონ და ჩააბარონ ანგარიში მოსახლეობას მათ მიერ გაწეული საქმეების შესახებ. ასეთი ანგარიშგება ფორმალურია და უფრო ხშირად წერილობითი სახითაა წარმოდგენილი, რაც აგრეთვე ხარვეზია, ვინაიდან მოქალაქეებთან შეხვედრის გარეშე ანგარიშგება გამორიცხავს მნიშვნელოვან უკუკავშირს, პრობლემების გააზრებას, კითხვებზე პასუხის გაცემას და სხვ. ანგარიშგებასაც აზრი მაშინ აქვს, როდესაც მოსახლეობა მობილიზებულია კონტროლისთვის, როცა საზოგადოება არა მხოლოდ მოისმენს, არამედ დაიმახსოვრებს წინასაარჩევნო დაპირებებს და შემდეგ ხშირად შეახსენებს არსებულ ხელისუფლებას დაპირებების აუცილებლად შესრულებას.

მოქალაქეების აქტიური ჩართულობისთვის „საჭიროა ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული წარმომადგენლები გადამზადებულ იყვნენ ჩართულობის საკითხთან დაკავშირებით, რადგან წარმომადგენლები არიან ის ადამიანები, ვისთანაც მოქალაქეებს უშუალო შეხება აქვთ“.

მოქალაქეების ჩართულობისთვის ორმხრივი კომუნიკაციის გაუმჯობესებაა საჭირო, უკვე ნახსენები წარმომადგენლების გარდა მნიშვნელოვან როლს შეასრულოს:

თვითმმართველობების ვებ. გვერდებმა;

სოციალურმა ქსელებმა;

ფორუმმა - რომელიც შეიძლება შეიქმნას სხვადასხვა ფორმით, მათ შორის სოციალური ქსელის მეშვეობით და ის იქნება საშუალება, მოქალაქეებმა თავიანთი მოსაზრებები და პრობლემები დააფიქსირონ.

რამდენიმე საიმედო გარემოება უნდა აღინიშნოს, რომლებიც ერთი მხრივ ადასტურებენ, მოქალაქეთა მზადყოფნას სამოქალაქო ჩართულობის თვალსაზრისით და მეორე მხრივ, ხელისუფლების მცდელობა ამ პრობლემების მოსაგვარებლად. ასეთი დამაიმედებელი საქმიანობაა სოფლის მხარდამჭერი პროგრამა, რომელიც დაფუძნებულია მოქალაქეთა მონაწილეობაზე და მათ მიერ ხდება პროგრამით სოფლისთვის გამოყოფილი თანხის მიზნობრიობის განსაზღვრა.

მისასალმებელია აგრეთვე „მოსახლეობის ფორუმი“ რომელიც ქალაქ ქუთაისის მერიის თაოსნობით შეიქმნა და 2014 წლიდან ფუნქციონირებს. „ფორუმის შეხვედრებზე, რომელშიც 100 სხვადასხვა სოციალური სტატუსის ადამიანი მონაწილეობს, ესწრებიან სისტემატურად ქუთაისის მერი და საკრებულოს თავმჯდომარე. ფორუმის მიზანია - მოსახლეობის მხრიდან დაფიქსირება მიმდინარე აქტუალური საკითხებისა, ბიუჯეტში ასახვა და ამ პრობლემების გადაჭრაში, ანუ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა აქტიური ჩარევა“.

მეცნიერ-მკვლევარები აღნიშნავენ, რომ სამ ეტაპად იყოფა მოსახლეობის მონაწილეობა, აქედან ყველაზე დაბალი დონეა - არმონაწილეობა, როდესაც მოსახლეობა ინერტულია და ხელისუფლებაც ადვილად მანიპულირებს მასზე; იმიტაცია წარმოადგენს მეორე დონეს, ანუ ჩანაცვლება, როცა მოქალაქეს აზრის გამოთქმის საშუალება ეძლევა, მაგრამ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ვერ იღებს მონაწილეობას. მესამე უმაღლესი დონე კი მოქალაქეთა ძალაუფლებაა, როცა მოქალაქეს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩარევის უფლება აქვს.

2015 წელს მიღებული კანონი საქართველოს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ ითვალისწინებს მუნიციპალიტეტებში ქალაქის/დაბის/სოფლის/საერთო კრებების

ჩამოყალიბებას. ხელისუფლება მიიჩნევს, რომ საერთო კრებების გამართულად მუშაობა უზრუნველყოფს მოქალაქეთა ჩართულობას დასახლებისა და მუნიციპალიტეტისთვის მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვა-გადაწყვეტაში და ამ ორგანოების წინაშე ინიცირებას, მიუხედავად იმისა, რომ კრებების შედეგების შესახებ სოფლის მოსახლეობას სხვადასხვა გამოცდილება და შეხედულებები გააჩნია.

რეგიონული განვითარების პოლიტიკის უმთავრესი მიზანია თვითმმართველობების გაძლიერება და მოქალაქეთა ჩართულობის გაზრდა ადგილობრივი საქმეების გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, მაგრამ საქართველოში სუსტია რეგიონის დონეზე მოსახლეობის მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში, ამის ერთ-ერთ გამსაზღვრელ გარემოებად შეიძლება დასახლდეს მოსახლეობის ნაკლები ინფორმირებულობა. მოსახლეობის დიდ ნაწილს არ აქვს ინფორმაცია ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეთა ჩართულობის ახალი მექანიზმების შესახებ. ეს ხდება კანონმდებლობის იმ პირობებში, როცა დასახლების საერთო კრება უფლებამოსილია:

- იმსჯელოს და მოამზადოს დასკვნები სოციალურ-ეკონომიკურ საკითხებზე და წარუდგინოს მუნიციპალიტეტის ორგანოებს;
- მუნიციპალიტეტისათვის მნიშვნელოვან საკითხებზე უზრუნველყოს ადგილობრივი მოსახლეობის ჩართულობა;
- მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში მისაღებ პროექტებამდე განიხილოს დასახლებაში არსებული პრობლემები, მოამზადოს წარსადგენად დასკვნები.

მოსახლეობას სკეპტიკური დამოკიდებულება ჩამოყალიბდა ბევრი არაფრისმთქმელი შეხვედრის შემდეგ თვითმმართველობის წარმომადგენლებთან. ზემოთთქმულიდან გამომდინარე ადგილობრივი თვითმმართველობა პროაქტიულ სვლებს არ ახდენს მოსახლეობასთან დამოკიდებულებაში. იქიდან გამომდინარე, რომ ისინი ხედავენ მოსახლეობის პასიურობას კანონის ვალდებულების მიუხედავად ქმედით ნაბიჯებს არ დგანან.

უნდა ავლნიშნო დასკვნის სახით, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქალაქის როლი და ადგილი ძალიან მნიშვნელოვანია და მოქალაქის მაღალი დონით უნდა განისაზღვრებოდეს.

რამდენადაც საქართველომ ლიბერალური დემოკრატიის გზა აირჩიეს, მან ამით იკისრა საყოველთაო კეთილდღეობაზე დაფუძნებული სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფოს მშენებლობის მისია. სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბება მნიშვნელოვან ამოცანად დგება ქვეყნის წინაშე. იმისთვის, რომ დემოკრატია მოჩვენებითი არ იყვეს, ხელისუფლებამ კი არ უნდა მართოს, არამედ სამოქალაქო საზოგადოება უნდა არეგულიროს. ხელისუფლება უნდა იყვეს თავიანთი ამომრჩევლის მსახურნი. რამდენადაც დემოკრატია „ყველასთვის ღია შეჯიბრს წარმოადგენს“ უნდა ვიგულისხმოდ, რომ დემოკრატიის, მით უფრო ადგილობრივი დემოკრატიის უმთავრეს კრიტერიუმებს შორის მთავარია მოქალაქეთა ეფექტური ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

დასკვნა

წარმოდგენელია თანამედროვე დემოკრატია აქტიური მოქალაქის გარეშე. როგორც ავლნიშნეთ, ორი მიმართულებით ვლინდება ეს აქტიურობა. პირველია, როცა საზოგადოებრივი მნიშვნელობის საკითხების მოგვარებაში თავისი ინიციატივით მონაწილეობს მოქალაქე, საკუთარი და თანამოქალაქეთა უფლებების დაცვაში და მეორე, როცა სახელმწიფო მმართველობით პროცესებში თანამონაწილეობაში გამოიხატება მისი აქტიურობა. სხვადასხვა საზოგადოებრივი ცხოვრების სფეროში, მოქალაქეს, რომელიც საკუთარი ინიციატივით აქტიურად მონაწილეობდა, ამოდრავებს იმის შეგრძნება, რომ არ არის დამოკიდებული დემოკრატიული საზოგადოების განვითარება, მხოლოდ სახელმწიფოს რეგულირებაზე და საბაზრო ეკონომიკურ ურთიერთობებზე. ამისთვის აუცილებელია, რომ მოქალაქეთა ჯგუფმა ან თითოეულმა მოქალაქემ თავისი კუთვნილი პასუხისმგებლობა აიღოს საკუთარ თავზე და კონკურენტული ნაბიჯები გადადგას ცალკეული სფეროს გაუმჯობესების კუთხით.

საჯარო ხელისუფლებასთან თანამედროვე დემოკრატიაში მოქალაქე მმართველობითი ამოცანების გადაჭრაში აქტიურად მონაწილეობს. განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება მოქალაქისა და სახელმწიფოს ორგანიზებული თანამშრომლობის ფორმებს. ეს იმას ნიშნავს, რომ მოქალაქეები მნიშვნელოვანი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ჰქონდეს შესაძლებლობა მონაწილეობის. ყველას რეალურად იმის განცდა უნდა ქონდეს, რომ ის სახელმწიფოს ღირსეული წევრია. საჯარო ადმინისტრაციამ აღნიშნული გამოწვევების შესაბამისად მოქალაქის როლი შედარებით აქტიური გახადა და მას თანამონაწილეობის შესაძლებლობა მისცა სახელმწიფოსა და ადგილობრივ თვითმმართველობაში. თანამონაწილეობის ფორმებად ჩამოყალიბდა მოქალაქეთა გამოკითხვებისა და შეკრებების ორგანიზება, მრგვალი მაგიდების მოწყობა, ერთობლივი ბიუჯეტის შედგენა და ა.შ. საჯარო ადმინისტრაციასთან

ურთიერთობის თვალსაზრისით მოქალაქეებისათვის მომსახურების შედარებით გამარტივებას, განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა.

საქართველოში სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმების კუთხით ბოლო პერიოდში გარკვეული ნაბიჯები გადაიდგა, თუმცა პოლიტიკურად ნეიტრალური საჯარო ადმინისტრაციის არსებობა კვლავ მთავარ ამოცანად რჩება. კიდევ ბევრია გასაკეთებელი მოქალაქეთა თანამონაწილეობის ისეთი ფორმების დასამკვიდრებლად, რომელიც ჩამოუყალიბებს მოქალაქეს იმის რეალურ შეგნებას, რომ ის წყაროა ხელისუფლების.

საქართველოში დემოკრატია საწყის ეტაპზეა, მცირეა სხვადასხვა შიდასახელმწიფოებრივი საკითხების დემოკრატიული მექანიზმის გამოყენებით გადაწყვეტის პრაქტიკა, ამიტომ ხშირია შემთხვევები როცა, კვლავ ცენტრალიზებულად და ერთპიროვნულად წყდება სახელმწიფო ინსტიტუტების სხვადასხვა საზოგადოებრივი მნიშვნელობის საკითხები.

მოქალაქეთა ჩართულობის ხარისხი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში კიდევ უფრო შემცირდა მას შემდეგ, რაც 2006 წელს თვითმმართველობები შეიქმნა ერთ მუნიციპალურ დონეთ, რითაც ადგილობრივი ხელისუფლება კიდევ უფრო დაშორდა მოსახლეობას.

2010 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნების შემდეგ, ამოქმედდა ცვლილებები საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“.

მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმები მუნიციპალურ აქტივობებში შემდეგი საკანონმდებლო აქტებით არის გარანტირებული:

1. ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, მოქალაქეებს უფლება აქვთ მონაწილეობა მიიღონ ადგილობრივი საქმეების წარმართვაში და ეს წარმოადგენს ერთ-ერთ უმთავრეს დემოკრატიულ

პრინციპს, რომელიც საერთოა და უნდა იზიარებდეს ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოები;

2. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი; 2009 წლის 28 დეკემბერს საქართველოს ეროვნულ კანონს დაემატა „მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობის განხორციელებაში“ სპეციალურ თავად, რითიც განისაზღვრა ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტაში მოქალაქეების მონაწილეობისა და მათი მხრიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის კონტროლის ინსტრუმენტები;
3. საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-1017წწ სახელმწიფო სტრატეგიაში ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პუნქტი არის მოქალაქეთა თანამონაწილეობის ხელშეწყობისა და ადგილობრივ ხელისუფლებასთან ერთად ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებში მდგრადი მონაწილეობის უზრუნველყოფა.

აღსანიშნავია ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 19 წევრი სახელმწიფოსადმი რეკომენდაცია. რეკომენდაციაში ბევრ მნიშვნელოვან საკითხთა შორის არის ადგილობრივ პროცესებში მოქალაქეთა ჩართულობასთან დაკავშირებით სიტუაციის ძირეული შესწავლის დაწყებაზე, შესაფერისი სტრატეგიების დამკვიდრებასა და მის ყველა ცვლილებაზე მონიტორინგის სისტემის შემოღების აუცილებლობაზე საუბარი, რაც მოქალაქეების ჩართულობის საკითხებში დადებითი თუ უარყოფითი ტენდეციების გამომწვევი მიზეზების გამოსავლენად და შემუშავებული მექანიზმის ეფექტურობის გასაზომად მიმართული საშუალებებია.

მოქალაქეების წარმატებული თანამშრომლობის მიღწევა ადვილი არ არის, იმის მიუხედავად, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება მოქალაქეებს ხელს უწვდის, ამის

დასადასტურებლად პროცესის მონაწილეებს საკუთარი არგუმენტი აქვს.

მოქალაქეები:

ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებში მათ ჩარევას ეჭვით უყურებენ;

დისკუსიებსა, გადაწყვეტილების მიღების და მონიტორინგის პროცესში როგორ მიიღონ მონაწილეობა ხშირად ვერ ხვდებიან;

ადგილობრივი ხელისუფლების უმეტესობის აზრით, ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტასა და მიღებული გადაწყვეტილების მონიტორინგის პროცესში საზოგადოების ჩართულობას მიაქვს დიდი დრო, აგრეთვე არ არის მექანიზმები, სადაც უშუალოდ მოქალაქეთა ჩართულობისთვის არის გათვლილი ადგილობრივი ხელისუფლების წახალისების საშუალებები.

საქართველოში ადგილობრივი საჯარო პოლიტიკის ფორმირებაში ადგილობრივი მედიის, სამოქალაქო საზოგადოების, ადგილობრივი მოქალაქეების საჭიროებების გამოვლენის და ჩართულობის დაბალი ხარისხის გამომწვევი ძირითადი ფაქტორია:

საერთაშორისო და ადგილობრივი დონორი ორგანიზაციების უამრავი მცდელობის მიუხედავად, თვითმმართველობაში დღემდე არ არის მოქალაქეთა ჩართულობისა და მათი ინტერესების დამცველი მდგრადი მექანიზმები უზრუნველყოფილი. არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ თვითმმართველობაში განხორციელებული პროექტების დიდი ნაწილი ეხლება ადგილობრივი საჯარო პოლიტიკის ფორმირებაში მოქალაქეების ჩართულობას, გაუთვალისწინებელია წახალისების მექანიზმი თვითმმართველობის აღმასრულებელი თუ წარმომადგენლობითი ორგანოებისადმი. აქედან გამომდინარე, მათი ინტერესები დაბალია ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებში მოქალაქეების ჩართულობის კეთილი ნების გამოსახატავად;

უნდა ითქვას, რომ პირდაპირ თვითმმართველობების აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოების განვითარებისათვის გაკეთებული პროექტები, საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების და ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან უფრო მასშტაბურია, ვიდრე ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებში მათი მყარი ჩართულობის უზრუნველსაყოფად მიმართული პროექტები, რაც მათ განვითარებაზე უარყოფითად მოქმედებს.

ადგილობრივ მოსახლეობას საჭიროების შემთხვევაში ხშირად ინფორმაცია არ აქვს იმის შესახებ თუ კონკრეტული საკითხის გადასაჭრელად, რომელ ორგანოს მიმართოს, ეს კი ძირითადად გამოწვეულია მოქალაქეების ცნობიერების განვითარების დაბალი დონით, რამდენადაც ჩვენს ქვეყანაში თვითმმართველობის განვითარების ისტორია მხოლოდ რამდენიმე წელს ითვლის.

საქართველოში ადგილობრივი საჯარო პოლიტიკის შეცვლაში მოსახლეობის ჩართულობა დღემდე პრობლემად რჩება, აქედან გამომდინარე, თვითმმართველობები, არასამთავრობო თუ საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციები, ერთობლივად და კოორდინირებულად უნდა შეეცადონ მდგრადი მექანიზმის დანერგვის ხელშეწყობას მოქალაქეთა ჩართულობის ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებში.

ზემოთ ხსენებულიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია გათვალისწინებული იყვეს შემდეგი რეკომენდაციები:

1. მოქალაქეთა მონაწილეობის, როგორც დემოკრატიული სახელმწიფოს არსებითი ნიშნის, საკანონმდებლო ინსტიტუციური გამყარება;
2. ადგილობრივ საქმეებში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმი მარტივი და ეფექტური უნდა იყვეს.

პოსტსაბჭოური საზოგადოების მსგავსად, დაბალი სოციალური კაპიტალით გამოირჩევა ქართული საზოგადოებაც. იმის მიუხედავად, რომ სასოფლო და

საქალაქო დონეზე ხდებოდა 2006 წლამდე თვითმმართველობა, მაინც დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება მოქალაქეთა ჩართულობა და თვითორგანიზება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ მოქალაქეთა მონაწილეობაზე სპეციალური თავია შეტანილი 2006 წლის ორგანულ კანონში, 2014 წელს კი უფრო განვითარდა შემოღებულ იქნა მოქალაქეთა ინსტიტუციური მონაწილეობის დამატებითი მექანიზმების, როგორცაა სოფლის კრება და მრჩეველთა საბჭო.

თვითმმართველობის საქმიანობაში ადგილობრივი მოსახლეობის ჩართულობის გაზრდასა და ადგილობრივი საკითხების გადასაწყვეტად საჭიროა, ქვეყანაში დაიწყოს საკანონმდებლო ბაზის მომზადება ისე, რომ მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმის დახვეწა მოხდეს, ასევე დეცენტრალიზაცია, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გაძლიერებას გამოიწვევს.

თვითმმართველობის საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის ახალი მექანიზმების შესახებ მოსახლეობის ინფორმირებულობის გასაზრდელად საჭიროა გამიზნული საინფორმაციო კამპანიის წარმართვა, როგორც მუნიციპალიტეტის, აგრეთვე ცალკეული ადმინისტრაციული ერთეულების დონეზე.

მუნიციპალიტეტებში მნიშვნელოვანია ინფორმირებულობის დონის გაზრდა ახალგაზრდებში ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, რადგან მათი გააქტიურება მოხდეს და ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მეტი ჩართულობა.

გამოყენებული ლიტერატურა:

საკანონმდებლო აქტები

1. საქართველოს კონსტიტუცია 1995 წლის 24 აგვისტო
<http://www.parliament.ge/ge/kanonmdebloba/constitution-of-georgia-68>
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429>
3. სსიპ-საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, საქართველოს პარლამენტის დადგენილება „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“ რატიფიცირების თაობაზე;
www.matsne.gov.ge
4. ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“;
<http://www.parliament.ge/files/international-acts/conventions/2004/515-IIs-26-10-2004.doc>

სამეცნიერო ლიტერატურა

1. ადგილობრივი თვითმმართველობა: უცხოეთის გამოცდილება და საქართველო: კრებული / პოლიტოლოგიის ინ-ტი ; [რედ. ვაჟა კეშელავა]. - თბ., 2009
2. ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014. სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი თბილისი, 2015, 84-90
3. ადგილობრივი თვითმმართველობის პრობლემები; ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონმდებლობა / სამოქალაქო საზ-ბა ეთერში. -თბ., 1999.

4. არისტოტელე. პოლიტიკა ნაწილი I, თ. კუკავას თარგმანი, გამომცემლობა „სამშობლო“, თბ., 1995. გვ. 84-85
5. ადგილობრივი და რეგიონული განვითარება ევროპაში - თანამედროვე გამოწვევები. ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კონგრესის ვიცე - პრეზიდენტის _ გ. კრუგის მოხსენება ბათუმი. 2010, 34
6. ადგილობრივი თვითმმართველობა და მმართველობა საქართველოში: საკანონმდებლო აქტების კრებული. - თბ. : ბონა კაუზა, 2003
7. ადგილობრივი თვითმმართველობის დაიჯესტი (ყოველკვარტალური ელექტრონული ჟურნალი) თბილისი 2011
8. ადგილობრივი თვითმმართველობა: ეკონომიკური საფუძვლები და განვითარების პერსპექტივები თბილისი, 2010
9. ბოლაშვილი პ., მუნიციპალური განვითარების სოციალური და ეკონომიკური პრობლემები, თბ., 2000, 141
10. ბლერი ფ. ადგილობრივი დემოკრატიის გზამკვლევი საქართველოსთვის. ევროპის საბჭოს საინფორმაციო ბიურო საქართველოში; ევროპის საბჭო, სტრასბურგი 2003
11. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო სივრცის ევროპულ ქარტიასთან შესაბამისობის საკითხები
<http://nala.ge/uploads/files/4decb89a2542f.pdf>
12. დემოკრატია და მოქალაქეობა (ავტ. კოლექტივი მეორე გამოცემა) თბ. 2017, 257-258
13. დემეტრაშვილი და ი. კობახიძე; ”კონსტიტუციური სამართალი“, სახელმძღვანელო თბ., 2008
14. ევროპის საბჭოს რეკომენდაციები ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე, თბ., 2009

15. ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ სტრასბურგი, 15.X.1985
16. ზაალიშვილი თ., ადგილობრივ თვითმმართველობასა და რეგიონის დეკონცენტრირებულ მმართველობას შორის კომპეტენციების გამიჯვნის სამართლებრივი გარანტიები სამართლის ჟურნალი N2, 2011, 251
17. ევროპის საბჭოს რეკომენდაციები ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე; გაეროს განვითარების პროგრამისა (UNDP) და შვედეთის საერთაშორისო განვითარებისა და თანამშრომლობის სააგენტოს (SIDA) ფინანსური მხარდაჭერით, ”ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ხელშეწყობა საქართველოში“ პროექტის ფარგლებში გამოცემული კრებული, თბ., 2009;
18. ზარდიაშვილი დ., თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები, საკანონმდებლო რეგულირების პრობლემები და მათი გადაწყვეტის გზები, თბ., 2009, 44-60.
19. ზარდიაშვილი დ., ადგილობრივი თვითმმართველობის სტატუსის კონსტიტუციური რეგულირება, თბ.,2009;
20. თორდინავა თ. მოქალაქეთა ჩართულობა ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებში. ადგილობრივი თვითმმართველობის დაიჯესტი N1, 2011
21. კუბლაშვილი კ., ძირითადი უფლებები. იურიდიული სახელმძღვანელო; თბ., 2008
22. ლოლაძე ბ., ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები ევროპულ კონსტიტუციებში, თბ., 2010. 163-180;
23. ნაკაშიძე ბ., თვითმმართველობა საქართველოში, ბათუმი, 1994 88-97;
24. A Theory of (DE) Centralization Peter Klibanoff and Michel Poitevin; Northwestern University 1999 3-11;
25. Centralization and Decentralization; Educational reforms and changing governance in Chinese societies Edited by Mok ka-ho; Hong-Kong 2003;

26. Decentralization and centralization in a federal system: the case of democratic Brazil; Maria Herminia Tavares the Almeida; University of Sao Paulo 2006;
27. Models of community-government partnerships and their effectiveness in achieving welfare goals: a review of the literature 2000
28. William Bennet Munro, Hie Government of the U.S.: National, State and Local, Macmillan, New York, 1954

ვებ-რესურსი

29. ლოსაბერიძე დ., პოლონეთის თვითმმართველობის მოდელის წარმატების „საიდუმლო“ <http://eugeorgia.info/ka/article/498/poloneti-tvitmmartvelobis-modelis-warmatebis-saidumlo/> უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 25.06.2019

30. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი

www.mrdi.gov.ge/sites/default/files/adgilobrivi_tvitmmartvelobis_kodeqsi_0.pdf

მუხლი 2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნება;

მუხლი 3. მუნიციპალიტეტები-თვითმმართველი ქალაქი და თვითმმართველი თემი;

მუხლი 5. ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივი საფუძვლები და დათქმები;

მუხლი 6. საქართველოს მოქალაქეთა მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების უფლება;

უკანასკნელად გადამოწმებულ იქნა 25.06.2019