

მარიამ ვარდოსანიძე

ადგილობრივი თვითმმართველობები საქართველოში

(მოქალაქეთა ჩართულობის ფორმები)

წარმოდგენილია საჯარო მმართველობის მაგისტრის აკადემიური
ხარისხის მოსაპოვებლად

ადმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი
თბილისი, 0178, საქართველო
ივლისი 2019

საავტორო უფლება 2019 მარიამ ვარდოსანიძე

აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი
იურიდიული ფაკულტეტი

ვადასტურებ, რომ გავეცანი მარიამ ვარდოსანიძის მიერ შესრულებულ სამაგისტრო ნაშრომს დასახელებით: „ადგილობრივი თვითმმართველობები საქართველოში (მოქალაქეთა ჩრთულობის ფორმები)“ და ვაძლევთ რეკომენდაციას აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტის განათლების ფაკულტეტის საგამოცდო კომისიაში მის განხილვას განათლების მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად.

თარიღი ___/___/___

ხელმძღვანელი: _____

აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი
2019 წელი

ავტორი: მარიამ ვარდოსანიძე

დასახელება: „ადგილობრივი თვითმმართველობები საქართველოში
(მოქალაქეთა ჩართულობის ფორმები)“

ფაკულტეტი: იურიდიული

ხარისხი: სამართლის მაგისტრი ან საჯარო მმართველობის მაგისტრი

სხდომა ჩატარდა:

ინდივიდუალური პიროვნებების ან ინსტიტუტების მიერ ზემომოყვანილი დასახელების ნაშრომის გაცნობის მიზნით მოთხოვნის შემთხვევაში მისი არაკომერციული მიზნებით კოპირებისა და გავრცელების უფლება მინიჭებული აქვს აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტს.

ავტორის ხელმოწერა

ავტორი ინარჩუნებს დანარჩენ საგამომცემლო უფლებებს და არც მთლიანი ნაშრომის და არც მისი ცალკეული კომპონენტების გადაბეჭდვა ან სხვა რაიმე მეთოდით რეპროდუქცია დაუშვებელია ავტორის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

ავტორი ირწმუნება, რომ ნაშრომში გამოყენებული საავტორო უფლებებით დაცული მასალებზე მიღებულია შესაბამისი ნებართვა (გარდა ის მცირე ზომის ციტატებისა, რომლებიც მოითხოვენ მხოლოდ სპეციფიურ მიმართებას ლიტერატურის ციტირებაში, როგორც ეს მიღებულია

აკადემიური ნაშრომების შესრულებისას) და ყველა მათგანზე იღებს პასუხისმგებლობას.

რეზიუმე

ადგილობრივი თვითმმართველობა დამყარებულია მოსახლეობის მონაწილეობაზე ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტაში და ის შეიძლება განვიხილოთ, როგორც ერთგვარი „ხელშეკრულება“ ხალხსა და ხელისუფლებას შორის, რომელშიც ორმხრივი უფლებები და მოვალეობებია განსაზღვრული.

ადგილობრივ თვითმმართველობას, როგორც სახელმწიფოს მართვის სისტემის ერთ-ერთ ელემენტს, საზოგადოებრივი ცხოვრების მოწესრიგებაში მნიშვნელოვანი ფუნქცია ეკისრება.

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

მდგრადი განვითარების ხელშეწყობა ადგილობრივი თვითმმართველობის უმთავრესი ფუნქციაა. მდგრადი განვითარების კონცეფცია გულისხმობს ეკონომიკური ზრდის ისეთ ფორმას, რომელიც უზრუნველყოფს საზოგადოების კეთილდღეობას მოკლე, საშუალო და, რაც მთავარია, ხანგრძლივი ვადით. იგი ეფუძნება პრინციპს, რომლის თანახმად, დღევანდელი მოთხოვნილებები უნდა დაკმაყოფილდეს ისე, რომ საფრთხე არ შეექმნას მომავალ თაობებს. მდგრადი

განვითარება გულისხმობს პრობემის შექმნას გრძელვადიანი ეკონომიკური განვითარებისათვის გარემოს დაცვის საკითხების გათვალისწინებით.

Abstract

Local self-governance is based on the participation of the local population in solving the issues of local importance and it can be considered as a kind of "treaty" between the people and the authorities in which the bilateral rights and obligations are defined.

Local self-governance, as one of the elements of state management system, has a significant function in regulating public life.

The main and most difficult task is to identify local problems, which is obvious to require close cooperation with the population. Local self-governing bodies should have the ability to listen to the population and the possibility of considering their demands. The most important in this process is the balance between the needs of the population and the existing resources.

Promotion of sustainable development is the main function of local self-government. The concept of sustainable development implies a form of economic growth that ensures public well being short, medium and long term. It is based on the principle that today's demands must be satisfied so as not to threaten future generations. Sustainable development means creating conditions for long-term economic development, taking into consideration environmental issues.

სარჩევი

აბსტრაქტი.....	3
შესავალი	6
თავი I. ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი და მოქალაქეთა ჩართულობის ფორმები	8
1.1. როგორ ხდება ადგილობრივ თვითმმართველობებში მოქალაქეთა ჩართულობა	11
1.2. მოქალაქეთა ჩართულობის ფორმები	21
1.3. მოქალაქეთა ჩართულობის მოდელი	25
თავი I I. მოქალაქეთა ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში	37
2.1. მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმები	37
2.2. სხვა მექანიზმები და მეთოდები მოქალაქეთა ჩართულობის გასაუმჯობესებლად	52
2.3. მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველსაყოფად საჭირო ქმედებები	56
2.4. საჯარო რესურსების უკეთესი მართვა	62
დასკვნა	68
გამოყენებული ლიტერატურა	70

შესავალი

ადგილობრივი თვითმმართველობა დამყარებულია მოსახლეობის მონაწილეობაზე ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტაში და ის შეიძლება განვიხილოთ, როგორც ერთგვარი „ხელშეკრულება“ ხალხსა და ხელისუფლებას შორის, რომელშიც ორმხრივი უფლებები და მოვალეობებია განსაზღვრული. ადგილობრივი თვითმმართველობა უზრუნველყოფს ხალხისა და ხელისუფლების ერთიანობას. მისი მეშვეობით ამა თუ იმ ქალაქისა თუ სოფლის მცხოვრებნი თავად, ცენტრალური ხელისუფლებისგან დამოუკიდებლად, აწესრიგებენ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს. ადგილობრივი თვითმმართველობა, ერთი მხრივ, მოქალაქეებისთვის ხელმისაწვდომს ხდის ქვეყნის მართვას და საშუალებას აძლევს მათ დაიცვან საკუთარი უფლებები, მეორე მხრივ, ხელს უწყობს მათი მოქალაქეობრივი პასუხისმგებლობის ჩამოყალიბებას; ანუ ადგილობრივი თვითმმართველობა გულისხმობს მოქალაქის უფლებასა და პასუხისმგებლობას, მონაწილეობა მიიღოს იმ საკითხების გადაწყვეტაში, რაც უშუალოდ მას და მის საცხოვრებელ არეალს ეხება. შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, რაც შეიძლება, ახლოს უნდა იდგნენ მოსახლეობასთან და იცავდნენ მის ინტერესებს.¹

თემის აქტუალობა

საქართველოში თვითმმართველობის განვითარების მიზნით დღემდე ჩატარებული რეფორმების უმთავრესი ნაკლი თვითმმართველობის ჩამოყალიბების პროცესში თვითმმართველობის მთავარი სუბიექტის – მოსახლეობის ფაქტორის გაუთვალისწინებლობაა. ამიტომაც არის, რომ, როგორც ამას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არსებული პრაქტიკის ანალიზი აჩვენებს, თვითმმართველობის ორგანოები კვლავინდებურად დამოკიდებულნი არიან უფრო მეტად სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებზე და არა იმ მოსახლეობის მიმართ, რომლის მიერაც მოხდა მათი არჩევა.

კვლევის სიახლე.

¹ ა. დემეტრაშვილი და ი. კობახიძე; “კონსტიტუციური სამართალი”, სახელმძღვანელო ბაკალავრიატის სტუდენტებისათვის; თბ., 2008;

შევასდება საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების არსებული მდგომარეობა და ნაჩვენები იქნება საქართველოს კანონმდებლობის კონცეფტუალური ხასიათის ძირითადი ხარვეზები;

საქართველოს სპეციფიკის გათვალისწინებით განისაზღვრება ადგილობრივი თანასაზოგადოების თვითორგანიზაციის ხელშემწყობი ფაქტორები, ის მექანიზმები და ფორმები, რომელთა გამოყენებითაც შესაძლებელი იქნება რეალური ზეგავლენის მოხდენა ადგილობრივი საზოგადოების თვითორგანიზების პროცესზე.

კვლევის მიზნები:

- სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ადგილისა და როლის განსაზღვრა; ადგილობრივი თვითმმართველობის დუალისტური ხასიათის, მისი როგორც სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი, თვითორგანიზებული საწყისის ჩვენება;
- ტერიტორიასთან დაკავშირებული სოციალური ერთობის არსებითი ნიშნების ანალიზი, ადგილობრივი თანასაზოგადოების, როგორც თვითორგანიზებული ერთობის ადგილისა და მნიშვნელობის განსაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმირებისა და განვითარების პროცესში.

ამოცანები:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის არსის, დანიშნულების, მისი მიზნის განსაზღვრისა და თვითმმართველობის თეორიათა ანალიზის საფუძველზე სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ადგილისა და როლის განსაზღვრა
- იმ მიზეზების ანალიზი, რომლებიც განაპირობებენ მოსახლეობის სოციალურ-პოლიტიკურ პასიურობას;

თავი I. ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი და მოქალაქეთა ჩართულობის ფორმები

ადგილობრივი თვითმმართველობა უზრუნველყოფს ხალხისა და ხელისუფლების ერთიანობას. მისი მეშვეობით ამა თუ იმ ქალაქისა თუ სოფლის მცხოვრებნი თავად, ცენტრალური ხელისუფლებისგან დამოუკიდებლად, აწესრიგებენ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს. ადგილობრივი თვითმმართველობა, ერთი მხრივ, მოქალაქეებისთვის ხელმისაწვდომს ხდის ქვეყნის მართვას და საშუალებას აძლევს მათ, დაიცვან საკუთარი უფლებები, მეორე მხრივ, ხელს უწყობს მათი მოქალაქეობრივი პასუხისმგებლობის ჩამოყალიბებას; ანუ ადგილობრივი თვითმმართველობა გულისხმობს მოქალაქის უფლებასა და პასუხისმგებლობას, მონაწილეობა მიიღოს იმ საკითხების გადაწყვეტაში, რაც უშუალოდ მას და მის საცხოვრებელ არეალს ეხება. შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, რაც შეიძლება, ახლოს უნდა იდგნენ მოსახლეობასთან და იცავდნენ მის ინტერესებს.²

² ა. დემეტრაშვილი და ი. კობახიძე; “კონსტიტუციური სამართალი”, სახელმძღვანელო ბაკალავრიატის სტუდენტებისათვის; თბ., 2008;

ადგილობრივი თვითმმართველობა დამყარებულია მოსახლეობის მონაწილეობაზე ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტაში და ის შეიძლება განვიხილოთ, როგორც ერთგვარი „ხელშეკრულება“ ხალხსა და ხელისუფლებას შორის, რომელშიც ორმხრივი უფლებები და მოვალეობებია განსაზღვრული.

ადგილობრივ თვითმმართველობას, როგორც სახელმწიფოს მართვის სისტემის ერთ-ერთ ელემენტს, საზოგადოებრივი ცხოვრების მოწესრიგებაში მნიშვნელოვანი ფუნქცია ეკისრება.

ზოგადად, ადგილობრივ ხელისუფლებას სამი ძირითადი ფუნქცია აკისრია:

- საჯარო მომსახურების გაწევა ადგილებზე;
- მდგრადი განვითარების ხელშეწყობა;
- სამოქალაქო მშვიდობისა და სტაბილურობის უზრუნველყოფა.

განვიხილოთ ეს სამი ძირითადი ფუნქცია: საჯარო მომსახურების გაწევის დროს აუცილებელია ადგილობრივი საჭიროებების დაკმაყოფილება, ამ პროცესში მაღალი შედეგების მიღწევა, მოქალაქეებისათვის თანაბარი ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა, თანხების ეფექტიანი ხარჯვა.

მთავარი და ყველაზე რთული ამოცანა კი ადგილობრივი პრობლემების გამოვლენაა, რაც აშკარაა, რომ მოსახლეობასთან მჭიდრო თანამშრომლობას საჭიროებს. თვითმმართველობის ადგილობრივ ორგანოებს უნდა ჰქონდეს მოსახლეობის მოსმენის უნარი და მათი მოთხოვნების გათვალისწინების შესაძლებლობა. ამ პროცესში ყველაზე მნიშვნელოვანია მოსახლეობის საჭიროებებსა და არსებულ რესურსებს შორის ბალანსის შენარჩუნება. მდგრადი განვითარების ხელშეწყობა ადგილობრივი თვითმმართველობის უმთავრესი ფუნქციაა. მდგრადი განვითარების კონცეფცია გულისხმობს ეკონომიკური ზრდის ისეთ ფორმას, რომელიც უზრუნველყოფს საზოგადოების კეთილდღეობას მოკლე, საშუალო და, რაც მთავარია, ხანგრძლივი ვადით. იგი ეფუძნება პრინციპს, რომლის თანახმად, დღევანდელი მოთხოვნები უნდა დაკმაყოფილდეს ისე, რომ საფრთხე არ შეექმნას მომავალ თაობებს. მდგრადი განვითარება

გულისხმობს პირობების შექმნას გრძელვადიანი ეკონომიკური განვითარებისათვის გარემოს დაცვის საკითხების გათვალისწინებით. მდგრადი განვითარების შესახებ კოპენჰაგენის მსოფლიო სამიტმა (1995 წ.) ხაზი გაუსვა სოციალური სეგრეგაციის წინააღმდეგ ბრძოლის მნიშვნელობასა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის აუცილებლობას. მდგრადი განვითარებისთვის აუცილებელია მიწის მართვის ეფექტიანი სისტემის შექმნა, ენერჯისა და სხვა მასალების ეფექტიანი გამოყენება, მიწათმოქმედების, ტყისა და წყლის რესურსების იმგვარად გამოყენება, რომ მათ მომავალშიც უზრუნველყონ ჯანსაღი და პროდუქტიული გარემოს არსებობა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი და დანიშნულება მდგომარეობს იმაში, რომ მოქალაქეებს ჰქონდეთ ადგილობრივი საზოგადოების წინაშე არსებულ პრობლემათა დამოუკიდებლად გადაწყვეტის უფლება, საერთო კეთილდღეობაზე ზრუნვის შესაძლებლობა და საკუთარ თანასაზოგადოების ბედზე პასუხისმგებლობა. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის პირველი მუხლის მე-2 ნაწილით, ადგილობრივ თვითმმართველობა განიმარტება როგორც „თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ საქართველოს მოქალაქეთა უფლება და შესაძლებლობა, მათ მიერ არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე გადაწყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები.“ კოდექსი, ერთი მხრივ, აღიარებს რა თვითმმართველობას, როგორც მოქალაქეთა უფლებასა და შესაძლებლობას, მეორე მხრივ მიუთითებს ამ უფლების განხორციელების ძირითად ინსტრუმენტზე - ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები თვითმმართველობის განხორციელების ინსტრუმენტს წარმოადგენენ და არა თავად თვითმმართველობას. ამიტომაც ამ ორგანოთა ინსტიტუციური მოწყობა - წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების თვითმმართველობის უფლების განხორციელების ოპტიმალურ მოდელის შექმნასთან, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს საზოგადოებრივი ინტერესების შესაბამისად და ადგილობრივი საზოგადოების სახელით ყველა ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხის გადაწყვეტა. თვითმმართველობის ორგანოების ინსტიტუციური მოწყობა

ეფუძნება რეპრეზენტატიულობასა და კომპეტენტურობის სწორი ბალანსის შექმნას.

1.1. 1.1. როგორ ხდება ადგილობრივ თვითმმართველობებში მოქალაქეთა ჩართულობა

თვითმმართველობა ნიშნავს საზოგადოებრივი საქმეების მოწესრიგებას თვით ამ საზოგადოების წევრების მიერ, დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით. ამდენად, თვითმმართველობა, უპირველესად არის მოქალაქეთა თვითორგანიზაცია, ერთობლივად გადაწყვიტონ საერთო ინტერესების მქონე საკითხები.

ადგილობრივი საზოგადოება არის თვითმმართველობის უმთავრესი სუბიექტი, რომლის უფლება, შესაძლებლობა და პასუხისმგებლობაც ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების მოწესრიგებაა. მოქალაქეთა მიერ თვითმმართველობის უფლების გამოყენება იწყება (მაგრამ არ მთავრდება) ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში მონაწილეობით და გრძელდება მათი ადგილობრივი საზოგადოების წინაშე არსებული პრობლემების გადაწყვეტაში ჩართულობით. სწორედ მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობის განხორციელებაში არის თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის უმთავრესი გარანტი და თვითმმართველობის განხორციელების შეფასების ერთ-ერთი მთავარი კრიტერიუმიც - რაც უფრო მეტი მოქალაქეა ჩართული თვითმმართველობის განხორციელებაში, მით უფრო მაღალია თვითმმართველობის განხორციელების ხარისხი.

საქართველოს კონსტიტუცია და კანონმდებლობა განსაზღვრავს, როგორც თვითმმართველობის უფლებას, ასევე ამ უფლების განხორციელების შესაძლებლობას. ამ შესაძლებლობას ქმნის თითოეული მოქალაქის: თანაბარი შანსი - არჩეულ იქნეს თვითმმართველობის ორგანოებში, თანასწორი უფლება - მონაწილეობდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებში და შესაძლებლობა - მონაწილეობდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ გადაწყვეტილების მიღების და აღსრულების პროცესში. თვითმმართველობის უფლება და ამ უფლებით განპირობებული შესაძლებლობა

მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებულ თითოეულ მოქალაქეს აკისრებს პასუხისმგებლობას იმ ადგილობრივი საზოგადოების ბედზე, რომელსაც თავად მიეკუთვნება. მოქალაქეებს აქვთ საზოგადო საქმეთა მართვაში მონაწილეობის უფლება, აქვთ შესაძლებლობა უშუალოდ შეიტანონ წვლილი საერთო პრობლემების დაძლევაში და, იმავდროულად, სწორედ ისინი და სხვა არავინ არის პასუხისმგებელი მათ საერთო კეთილდღეობაზე.

საქართველოში სხვადასხვა ეთნიკური წარმომავლობის ადამიანები ცხოვრობენ, ჩვენი ქვეყანა მრავალეთნიკურია. ზოგიერთ რეგიონში ეთნიკური უმცირესობები მოსახლეობის უმრავლესობას წარმოადგენენ. სამწუხაროდ, ისინი კარგად ვერ ფლობენ სახელმწიფო ენას და, ამდენად, არასაკმარისი ინფორმაცია აქვთ ქვეყანაში მიმდინარე მოვლენებზე, საკუთარ უფლებებსა და მოვალეობებზე. სამოქალაქო მშვიდობისა და სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად აუცილებელია გაიზარდოს ეთნიკური უმცირესობების სამოქალაქო ინტეგრაცია და მათი მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ადგილობრივ დონეზე, ასევე, ეთნიკური უმცირესობებისთვის თანაბარი ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა ნებისმიერ სფეროში.³

ინსტიტუციური აგებისას ერთ-ერთი უპირველესი მოთხოვნა, რასაც უნდა აკმაყოფილებდეს თვითმმართველობის ორგანოები, არის მიღებული გადაწყვეტილებების პოპულარობა, ე.ი. მიღებული გადაწყვეტილება მაქსიმალურად უნდა ასახავდეს არაერთგვაროვანი, განსხვავებული ინტერესების მქონე საზოგადოების ყველაზე უფრო მნიშვნელოვან ღირებულ მისწრაფებებსა და მოთხოვნილებებს.

ეს შესაძლებელია მხოლოდ ისეთი რეპრეზენტატიული ორგანოს არსებობით, როგორცაა საკრებულო. საკრებულოში თავს იყრიან მოსახლეობის მიერ არჩეული პირები, რომელთაგან თითოეული მათგანი მოსახლეობის ამა თუ იმ სოციალური ფენისა თუ ჯგუფის ინტერესებს გამოხატავს, რის შედეგადაც მთლიანად საკრებულო მთელი ადგილობრივი საზოგადოების წარმომადგენელია.

³ - ა. მიხაილოვი, "საკონსტიტუციო – პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები" "სახელმწიფო ძალაუფლების განაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის" თბ., 2005;

მისი გადაწყვეტილებები ყველაზე მნიშვნელოვან და ღირებულ ინტერესებს ასახავს, რითაც უზრუნველყოფილია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა პოპულარობა. მაგრამ, მხოლოდ რეპრეზენტატიულობის პრინციპზე მიღებული გადაწყვეტილებები შეიძლება ყოველთვის არ იყოს რაციონალური და კომპეტენტური. ასეთმა გადაწყვეტილებებმა, რომლებიც ერთჯერადად შეიძლება ყველაზე უფრო მისაღებია მოსახლეობისთვის, საბოლოო ჯამში შეიძლება დააზარალოს ამავე მოსახლეობის ინტერესები. ამიტომ, საჭიროა გადაწყვეტილებების პოპულარობა დაბალანსებული იქნეს გადაწყვეტილების რაციონალურობით. წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც აირჩევა უშუალოდ მოსახლეობის მიერ, ორიენტირებულია მის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა პოპულარობაზე. რაც შეეხება აღმასრულებელ ორგანოს, რომელიც ძირითადად შედგება დაქირავებული, პროფესიული ნიშნით და კომპეტენტურობის საფუძველზე შერჩეული მოხელეებისაგან, უპირატესად ორიენტირებულია გადაწყვეტილებათა მიღების რაციონალურობაზე და ნაკლებად ამ გადაწყვეტილების პოპულარობაზე. თვითმმართველობის ორგანოთა შორის ფუნქციათა ამგვარი გადანაწილება შესაძლებლობას იძლევა გამოინახოს სწორი ბალანსი პოპულარობასა და კომპეტენტურობას, დემოკრატიულობასა და ეფექტურობას შორის. ცხადია, ეს არ ნიშნავს, რომ საკრებულოში არ შეიძლება იყვნენ კომპეტენტური პირები, ხოლო მოხელეებისათვის სრულიად უცხო იყოს ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესები. მაგრამ, სწორი ბალანსის დაცვა შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ თითოეული რგოლი ზუსტად შეასრულებს მასზე დაკისრებულ ფუნქციას და აიღებს შესაბამის პასუხისმგებლობას.

საკრებულო ეს არის პოლიტიკური ორგანო, რომელმაც უნდა შეაფასოს და გააკეთოს სწორი პოლიტიკური არჩევანი მოსახლეობის ინტერესებიდან გამომდინარე. საკრებულოს და საკრებულოს თითოეულ წევრს სწორედ ამ საკითხის გადაწყვეტაზე მოეთხოვება პასუხი. რაც შეეხება აღმასრულებელი ორგანოს მოხელეებს, მათი პასუხისმგებლობაა გადაწყვეტილების კანონიერების, ეფექტურობის, ეკონომიურობისა და რაციონალობის უზრუნველყოფა. ფუნქციებისა და პასუხისმგებლობის ამგვარი გადანაწილება განაპირობებს ამ ორგანოთა და თანამდებობის პირთა მუშაობის სპეციფიკას. საკრებულო, როგორც წესი, იკრიბება

თვეში ერთხელ, განიხილავს და აფასებს საკრებულოში შემოტანილ უკვე მომზადებულ საკითხს, საკითხის მოსახლეობის ინტერესებთან შესაბამისობის კუთხით. იგი ერთგვარად წააგავს ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტს, რომელიც ღებულობს ან არ ღებულობს შემოთავაზებულ პროექტს. საკრებულოს წევრი თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს უსასყიდლოდ. საკრებულოს წევრი არის პოლიტიკური თანამდებობის პირი, რომელიც არჩევნებში კენჭისყრით გამოხატავს თავის მზაობას დაიცვას შესაბამისი საზოგადოებრივი ფუნის ინტერესები.

ეს არის მისი საზოგადოებრივი საქმიანობის სფერო და არა შემოსავლის წყარო. განსხვავებით თვითმმართველობის მოხელისგან, რომელიც თანამდებობაზე ინიშნება კონკურსის საფუძველზე განუსაზღვრელი ვადით. მოხელისათვის ეს თანამდებობა არის მუდმივი საქმიანობის სფერო და შემოსავლის ერთადერთი წყარო (მოხელეს ეკრძალება დაიკავოს სხვა თანამდებობა საჯარო 4 სამსახურში და ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას, განსხვავებით საკრებულოს წევრისაგან, რომელზეც ასეთი სახის შეზღუდვები არ ვრცელდება). საკრებულოს წევრის და მთლიანად საკრებულოს ფუნქცია - გააკეთოს სწორი არჩევანი გადაწყვეტილების მიღებისას მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად, ერთი შეხედვით თითქოს არც თუ რთულია (მისცეს ან არ მისცეს ხმა შემოთავაზებულ პროექტს), მაგრამ არა მხოლოდ უაღრესად საპასუხისმგებლო, არამედ საქართველოს სინამდვილის გათვალისწინებით ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანია.

თვითმმართველობის ორგანოთა ფორმირებიდან დღემდე თვითმმართველობის უმთავრეს პრობლემას წარმოადგენს ის, რომ გადაწყვეტილებათა მიღება ეფუძნებოდა არა ადგილობრივი მოსახლეობის, არამედ „ზემდგომის“ (სახელმწიფო ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოების, გუბერნატორის თუ პარტიული ოფისის) მითითებებსა და ინტერესებს. ასეთ შემთხვევაში საკრებულოც და გამგეობაც/მერიაც მხოლოდ „ზემდგომის“ დავალებათა შემსრულებლებს წარმოადგენდნენ. ეს არის უმთავრესი პრობლემა, რომლის გადაწყვეტის გარეშეც თვითმმართველობა ყოველთვის დარჩება ფორმალური, მხოლოდ ქაღალდზე, კანონში ჩაწერილი. ამ პრობლემის გადაწყვეტას ეხმიანება ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი აღმასრულებელი ორგანოს ფორმირების წესი, რომელიც

ითვალისწინებს გამგებლის/მერის პირდაპირი წესით არჩევას. გამგებელი/მერი გახდა პოლიტიკური თანამდებობის პირი, რომლის საქმიანობაც ორიენტირებული უნდა იყოს მოსახლეობის ინტერესების გამოხატვაზე. ამდენად, მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინება დომინანტი ხდება არა მხოლოდ წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს, არამედ აღმასრულებელი ორგანოს საქმიანობაშიც, რამაც კიდევ უფრო რეალური უნდა გახადოს მოქალაქეთა უფლება და შესაძლებლობა ზეგავლენა მოახდინოს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტაზე.

2004 წლის 6 თებერვალს, კონსტიტუციამ არსებითი ცვლილებები განიცადა. ცვლილებები შეეხო სახელმწიფო ხელისუფლების ცენტრალურ ორგანოებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ჩანაწერის ოდნავ განვრცობა მოხდა. მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტს დაემატა წინადადება: „ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელთა თანამდებობა არჩევითია.“

2004 წლის 26 ოქტომბერს, რატიფიცირებული იქნა “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტია (სტრასბურგი, 15.10.1985), რომელიც საქართველოსთვის ძალაში შევიდა 2005 წლის 1 აპრილიდან. მას, როგორც საერთაშორისო ხელშეკრულებას, უპირატესი იურიდიული ძალა აქვს საქართველოს საკანონმდებლო აქტების მიმართ. ქარტია, შესაძლებლობის შემთხვევაში, სასურველად მიჩნევა ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციის მიერ რეგულირებას. თვითმმართველობის პრინციპის კონსტიტუციურად განმტკიცება მას კიდევ უფრო მეტ „წონას“ და მნიშვნელობას ანიჭებს საჯარო ხელისუფლების ორგანოთა შორის.

ქარტიის განმარტებით, ადგილობრივი თვითმმართველობა ესაა (1) ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლება (2) და შესაძლებლობა (3), კანონის ფარგლებში მოაწესრიგონ საზოგადოებრივი საქმეების მნიშვნელოვანი წილი (4), მათი პასუხისმგებლობითა და (5) ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად. ამ უფლების განხორციელება ხდება (6) დემოკრატიულად არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ. ქარტიისაგან განსხვავებით, საქართველოს კონსტიტუციას თვითმმართველობის

იდეა უფრო მაღალ საფეხურზე აჰყავს და მას მოქალაქეების და არა ადგილობრივი ორგანოების უფლებად მიიჩნევს. საქართველოს კონსტიტუციის ფორმულირება მაღალი ხარისხის დამოუკიდებლობის მქონე თვითმმართველობის გარანტია უნდა იყოს. 2009-2010 წლების საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, გაძლიერდა ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძვლები. კონსტიტუციაში ჩამოყალიბდა ცალკე, მეშვიდე პრიმა თავი.

სადაც დაფიქსირდა, რომ თვითმმართველობასა და სახელმწიფოს შორის უფლებამოსილებები გამიჯნულია; დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებისას მოქმედებს მატერიალური კომპენსაციის პრინციპი; თვითმმართველი ერთეულის გაუქმების ან საზღვრების შეცვლისას სავალდებულოა ამ ერთეულთან კონსულტაციების გამართვა; თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო ანგარიშვალდებულია წარმომადგენლობითი ორგანოს მიმართ, თვითმმართველობას უფლება აქვს მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს. თუმცა, ადგილობრივი თვითმმართველობის რეალურ განხორციელებას რამდენიმე ფაქტორი უშლის ხელს. მიუხედავად 1998, 2005 და 2014 წლებში გატარებული სხვადასხვა ტიპის რეფორმისა, თვითმმართველობა, პრაქტიკულად, კვლავ ცენტრალური ხელისუფლების ადგილობრივ გაგრძელებად რჩება. ამის ძირითადი მიზეზებია: მოქალაქეთა ჩართულობის ნაკლებობა, თვითმმართველობის მწირი რესურსები (ფინანსური, მატერიალური და ადამიანური), თვითმმართველობის კომპეტენციათა სიმცირე.[7] სასურველია, კონსტიტუციამ შესაძლებლობის ფარგლებში, უპასუხოს თვითმმართველობის წინაშე არსებულ ამ გამოწვევებს. აღსანიშნავია ისიც, რომ მხოლოდ კონსტიტუციური რეგულირება თვითმმართველობის რეალური მუშაობისთვის საკმარისი არ არის. 2010 წლიდან კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძვლის არსებობის მიუხედავად, მოქალაქეთა მიერ თვითმმართველობის განხორციელება პრაქტიკაში მაინც აწყდებოდა პრობლემებს მრავალი მიმართულებით. მათ შორის იმ მიმართულებებითაც, რომლებიც კონსტიტუციაში თითქოს თვითმმართველობის რეალურ საფუძველს ქმნიდნენ. მაგალითად:

კონსტიტუციის თანახმად, თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოები ანგარიშვალდებული უნდა იყოს წარმომადგენლობით ორგანოებთან,

თუმცა პრაქტიკულად წარმომადგენლობითიც და აღმასრულებელი ორგანოებიც ცენტრალურ ხელისუფლებასთან იყვნენ ანგარიშვალდებულნი; კონსტიტუციის თანახმად, ადგილობრივ თვითმმართველობას სახელმწიფოსგან დელეგირებული უფლებამოსილებების განსახორციელებლად შესაბამისი თანხები უნდა მიეღო. მიუხედავად ამისა, 2006-2012 წლებში ჩვეული პრაქტიკა იყო ადგილობრივი ორგანოების მიერ, საკუთარი სახსრებით, ცენტრალური ხელისუფლების დაქვემდებარებაში არსებული უწყებების (პოლიცია, პროკურატურა, მაჟორიტარი დეპუტატის ბიუროები) დაფინანსება. დღემდე ჩვეული პრაქტიკაა თვითმმართველობების მიერ ცენტრალური ხელისუფლების დაქვემდებარებაში არსებული საჯარო სკოლების ხარჯების დაფინანსება.

მიუხედავად ზემოთქმულისა, მაინც აუცილებელია კონსტიტუციაში უკვე არსებული ამ გარანტიების შენარჩუნება, რადგან ისინი კონსტიტუციურ საფუძველს მაინც ქმნიან თვითმმართველობის რეალურად განხორციელებისთვის, რასაც შემდგომში უნდა დაეფუძნოს კანონმდებლობა და პრაქტიკა.

ფუნდამენტური მნიშვნელობისაა ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციების საკითხი, მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციაში ჩაიწერა: „ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები გამიჯნულია სახელმწიფო ორგანოთა უფლებამოსილებებისაგან. თვითმმართველ ერთეულს აქვს საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებანი.“ ბოლო წლები თვითმმართველობების საკუთარ უფლებამოსილებათა შემცირების ტენდენციით ხასიათდება. ცენტრალურმა ხელისუფლებამ საკუთარ თავზე აიღო: წყლის სისტემის მართვა, მყარი ნარჩენების მართვა, ცალკეული დასახლებების (ძირითადად კურორტების) განვითარების გეგმების მომზადება, ადგილზე მსხვილი ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება, განიხილება სკოლამდელი განათლების შესახებ კანონპროექტი და სხვ. პრაქტიკულად, საქართველოში არსებულ დასახლებათა უმრავლესობაში მოსახლეობის წინაშე მდგარი, პირველადი მნიშვნელობის ადგილობრივი საკითხებიდან - გზები, წყალმომარაგება, ელექტროენერგია, გაზიფიკაცია, დასუფთავება, სკოლა, სასწრაფო სამედიცინო თუ ამბულატორიული მომსახურება, საბავშვო ბაღი - უმრავლესობა თვითმმართველობის კომპეტენციებს არ მიეკუთვნება.

ევროპული ქარტია ითხოვს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის

ორგანოებს უნდა გააჩნდეთ საკუთარი კომპეტენციები. ქარტიის მიხედვით, არაა აუცილებელი, ეს კომპეტენციები შემოიფარგლოს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებით. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს უნდა შეეძლოთ მოახდინონ საზოგადოებრივი საქმეების მნიშვნელოვანი წილის რეგლამენტირება.

საკონსტიტუციო კომისიის წინაშე დგას ამოცანა, კონსტიტუციაში აისახოს ან მხოლოდ თვითმმართველობის საკუთარ კომპეტენციებს მიკუთვნებული საკითხები, ან კონსტიტუციაში განსაზღვროს უფლებამოსილებათა განაწილების პრინციპები მაინც. კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი თემაა თვითმმართველობის ე.წ. მეორე დონის, რეგიონული თვითმმართველობის საკითხი. არსებობს რიგი პრობლემებისა, რომელთა გადაწყვეტა, ერთი მხრივ, ადგილობრივ თვითმმართველობას არ შეუძლია ფინანსური, ადამიანური რესურსების უკმარისობის, მასშტაბის სიმცირის თუ სხვა მიზეზის გამო, ხოლო მეორე მხრივ, ცენტრალური ხელისუფლება შესაძლოა არაეფექტიანად ახორციელებდეს (ნარჩენების გადამუშავება, ტყის და წყლის რესურსების მართვა, სტიქიური უბედურებების პრევენცია, ქარსაფარი ზოლები, რეგიონული მნიშვნელობის გზები, კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა, რეგიონული განვითარების სოციალურ-ეკონომიკური გეგმები, კურორტების მართვა, ტურიზმი, სოფლის მეურნეობის პოლიტიკა, სოციალური დაცვა და სხვ.) ასეთი უფლებამოსილებების გადასაჭრელად, ხშირად, შუა რგოლის, რეგიონული დონის თვითმმართველობა არსებობს. მუნიციპალიტეტსა და სახელმწიფო ხელისუფლებას არსებული სივრცის თავდაპირველად არაფორმალურ, ხოლო შემდეგ კი, უკვე ფორმალურ შემავსებლადაც იქცა გუბერნატორის ინსტიტუტი, რომელიც რეალურად სახელმწიფო ხელისუფლების დეკონცენტრირების მაგალითს წარმოადგენს და რომელსაც რეგიონული პროექტების განხორციელება ევალება. რეგიონული დონის თვითმმართველობის საკითხი საკონსტიტუციო კომისიამ ტერიტორიული მოწყობის კონტექსტში უნდა განიხილოს და გადაწყვიტოს. თვითმმართველობების პრაქტიკა, გუბერნატორის ინსტიტუტის გაჩენა და ეტაპობრივი გაძლიერება მხოლოდ იმაზე მიუთითებს, რომ რეგიონული დონის არსებობა აუცილებელია.

თვითმმართველობის რეალური უმოქმედობის ერთ-ერთი ძირითადი მიზეზი ცენტრზე ფინანსური დამოკიდებულებაა. 1998-2004 წლებში, სახელმწიფო ფინანსების დაახლოებით 30% ადგილობრივ დონეზე მოდიოდა, მაგრამ თავად

სახელმწიფო შემოსავლების მიზერულობიდან გამომდინარე, ის არ იყო საკმარისი თვითმმართველობებისთვის დაკისრებული უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის. 2004 წლიდან ხდება გადასახადების ცენტრალიზაცია. თვითმმართველობების საკუთარი საგადასახადო შემოსავლების წილი ნაერთ ბიუჯეტში 30,0%-დან 2,3%-მდე შემცირდა.

2006 წლის რეფორმას, მუნიციპალიტეტების გამსხვილებას, თვითმმართველობების ფინანსური დამოუკიდებლობის ზრდა არ მოჰყოლია. თვითმმართველობის საკუთარი შემოსავლები არათუ გაიზარდა, არამედ შემცირდა. საშემოსავლო გადასახადიც, რომელიც 2007 წლამდე ადგილობრივ ბიუჯეტებში ირიცხებოდა, სახელმწიფო ბიუჯეტისკენ მიემართა.

ადგილობრივი ორგანოებისთვის შესაბამისი კომპეტენციების განსახორციელებლად საჭიროა სახსრების არსებობა. ეს სახსრები უნდა იყოს თვითმმართველობის შესასრულებელი ამოცანების თანაზომიერი. ამ სახსრების თუნდაც ნაწილი უნდა ივსებოდეს ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლებისგან, რომელთა დადგენის უფლებაც აქვს ადგილობრივ თვითმმართველობას.

1.2. 2 მოქალაქეთა ჩართულობის ფორმები

ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმებს და გარანტიებს ადგენს საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ მოქალაქეთა მონაწილეობის შესახებ. ცვლილებები მუნიციპალიტეტს ავალდებულებს 2 თვის ვადაში მიიღოს რამდენიმე ახალი ნორმატიული აქტი და ასევე ცვლილებები შეიტანოს მოქმედ ნორმატიულ აქტებში. კოდექსმა განსაზღვრა მუნიციპალიტეტის ორგანოების და მუნიციპალიტეტის ორგანოების თანამდებობის პირების, ვალდებულებები ადგილობრივი თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლების განსახორციელებლად. მათ ეკისრებათ ვალდებულება შექმნან ორგანიზაციული და მატერიალურ-ტექნიკური პირობები:

1. მოქალაქეთა მიღებისთვის;
2. მოქალაქეებთან შეხვედრების ორგანიზებისთვის;
3. მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობაში, მათ შორის კოლეგიური საჯარო დაწესებულების სხდომებში მონაწილეობისთვის;
4. მოქალაქეთა მონაწილეობისა და გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესის გამჭვირვალობისათვის;⁴

საინტერესოა ვისაუბროთ საკრებულოზე. საკრებულოს საქმიანობის ძირითადი პრინციპები სამართლებრივი ხასიათის ის უმთავრესი იდეებია, რომლებიც ქმნიან საკრებულოს მიზნობრივი ორიენტირის განსაზღვრისა და მის უფლებამოსილებას მიკუთვნებული საკითხების ობიექტურად და ოპტიმალურად გადაწყვეტის საფუძველს. ეს პრინციპები აერთიანებს ერთი მხრივ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების, ხოლო, მეორე მხრივ, კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის პრინციპებს. საკრებულოს საქმიანობის ძირითადი პრინციპებია: კანონიერების პრინციპი. ამ პრინციპის თანახმად საკრებულოს მიერ საქმიანობა უნდა ხორციელდებოდეს კანონის საფუძველზე, კანონის შესაბამისად და კანონით დადგენილ ფარგლებში. საკრებულოს მუშაობის ორგანიზაცია და მის მიერ უფლებამოსილების განხორციელება უნდა ეფუძნებოდეს საქართველოს მოქმედ კანონმდებლობას, ხოლო საკრებულოს მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტები უნდა შეესაბამებოდეს უპირატესი იურიდიული ძალის მქონე აქტებს. ეს პრინციპი საკრებულოს როგორც კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ერთ-ერთი მთავარი პრინციპია.

ამ მხრივ საკრებულოს საქმიანობაზე ვრცელდება საქართველოს კანონის „ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის“ მე-5 მუხლის მოთხოვნები, რომლის თანახმად „ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება არა აქვს კანონმდებლობის მოთხოვნების საწინააღმდეგოდ განახორციელოს რაიმე ქმედება. უფლებამოსილების გადამეტებით გამოცემულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ

⁴ “თვითმმართველობის სამართალსუბიექტურობის გარანტია” ჟურნალი “ადამიანი და კონსტიტუცია” #4, თბ., 2003; სტატის ავტორი ბ. ლოლაძე; გვ.76

აქტს, აგრეთვე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებულ ქმედებას არა აქვს იურიდიული ძალა და ბათილად უნდა გამოცხადდეს".

ეს პრინციპი მოითხოვს საკრებულოს საქმიანობის გამჭვირვალობას, ადგილობრივი მოსახლეობის აზრისადმი მის კონტროლქვემდებარებას, გადაწყვეტილების შემუშავების, მიღების და აღსრულებაზე კონტროლის პროცესში მოქალაქეთა მიერ საჯარო ზეგავლენის განხორციელების შესაძლებლობას. ამ პრინციპის მნიშვნელობა, ერთი მხრივ, გამომდინარეობს თვითმმართველობის არსიდან, რომლის თანახმად, თვითმმართველობა არის საქართველოს მოქალაქეთა უფლება. შესაბამისად, თვითმმართველობის ორგანოების, განსაკუთრებით საკრებულოს საქმიანობის საჯაროობა აუცილებელი პირობაა მოქალაქეთა მიერ კონსტიტუციით გარანტირებული უფლების განხორციელებისათვის. მეორე მხრივ, საკრებულო კოლექტიური ადმინისტრაციული ორგანოა და „ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის" მე-10 მუხლის თანახმად „ყველას აქვს უფლება გაეცნოს ადმინისტრაციულ ორგანოში არსებულ საჯარო ინფორმაციას, აგრეთვე მიიღოს მათი ასლები, თუ ისინი არ შეიცავენ სახელმწიფო, პროფესიულ, კომერციულ ან პირად საიდუმლოებას".

ეს პრინციპი რეალიზდება სამი ძირითადი მიმართულებით: ინფორმაციის საჯაროობა. ეს არის საჯაროობის პრინციპის ერთ-ერთი ძირითადი მიმართულება, რომლის თანახმად საკრებულო ვალდებულია უზრუნველყოს თავისი საქმიანობის შესახებ (საკრებულოსა და საკრებულოს ორგანოების სხდომა აღმასრულებელი ინსტიტუციების მეშვეობით. ორივე ეს ინსტიტუცია ადგილობრივი ხელისუფლების ნაწილია და არა ცალ-ცალკე არსებული ხელისუფლებები, როგორც ეს არის წარმოდგენილი სახელმწიფოს დონეზე, სადაც გამოიყოფა საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების ორგანოები. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის გადმოტანა თვითმმართველობის დონეზე და ამ პრინციპის საფუძველზე წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების გამიჯვნის მცდელობა პრინციპულად არა სწორია. რა თქმა უნდა, როგორც წარმომადგენლობით, ისე აღმასრულებელ ორგანოებს გააჩნიათ მათთვის დამახასიათებელი სპეციფიური ფუნქციები, მაგრამ ამ ორ ინსტიტუციის უფლებამოსილების განსაზღვრა ხისტი სახით არ ხდება.

მსოფლიო პრაქტიკაში ხშირია შემთხვევა, როცა ერთი ინსტიტუციისათვის დამახასიათებელი ფუნქციების გადატანა ხდება მეორე ინსტიტუციის სასარგებლოდ. ცალკეულ შემთხვევაში, შესაძლებელია წარმომადგენლობითმა ორგანომ ან მისმა კომისიამ იტვირთოს გადაწყვეტილების აღსრულების უფლებამოსილება (მაგ, თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობის ზოგიერთ მოდელში აღმასრულებელი ორგანო საერთოდ არ იქმნება და ამ ფუნქციას წარმომადგენლობითი ორგანოს კომისიები ახორციელებენ). მსოფლიო პრაქტიკაში არის იმის მაგალითებიც, როცა აღმასრულებელ ორგანოს ეკისრება არა მხოლოდ აღსრულების ფუნქცია, არამედ ნორმატიული სახის გადაწყვეტილებათა მიღების უფლებამოსილება.

კოლეგიურობის პრინციპი. საკრებულო კოლეგიური ორგანოა და, შესაბამისად, მისთვის სავალდებულოა ამ პრინციპის დაცვა, ეს კი გულისხმობს საკითხთა მომზადების, განხილვისა და გადაწყვეტილების პროცესში განსხვავებულ აზრთა პლურალიზმსა და კონსენსუსს. კოლეგიურობის პრინციპის განხორციელების საფუძველს ქმნის საკრებულოს არჩევითობა და მრავალწევრიანობა. საკრებულო ირჩევა საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით. არჩევითობის ეს პრინციპები განაპირობებს საკრებულოში ადგილობრივი მოსახლეობის სხვადასხვა ინტერესის ჯგუფის პროპორციულ ასახვას და ქმნის საფუძველს საკრებულოს მიერ განსახილველ საკითხზე განსხვავებული მოსაზრებების გამოთქმისა და შეჯერებისათვის.

კოლეგიურობის პრინციპის დაცვის გარანტიას წარმოადგენს საკრებულოს სხდომის უფლებამოსილებისათვის სავალდებულო კვორუმის და გადაწყვეტილების მიღებისათვის სავალდებულო კვორუმის არსებობა და გადაწყვეტილების მხოლოდ კენჭისყრით მიღების შესაძლებლობა. კოლეგიურობის პრინციპის დაცვა, ასევე გულისხმობს საკრებულოს წევრთათვის პროექტების დროულად გაცნობის, საჭირო ინფორმაციისა და კონსულტაციების მიღების და საკუთარი აზრის თავისუფალი გამოხატვის შესაძლებლობის უზრუნველყოფას. „აღნიშნულის მისაღწევად ძალზე მნიშვნელოვანია ასევე მოხდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების დაცვა ზედმეტი პოლიტიზაციისაგან.

საერთო-სახელმწიფოებრივი პოლიტიკური ძალების გარკვეული გავლენა ადგილობრივ არჩევით წარმომადგენლებზე, არ უნდა განაპირობებდეს ამ უკანასკნელთა მხრიდან, ე.წ. კონიუნქტურულ საქმიანობას, ხელოვნურ დაპირისპირებას ერთგვარ პოლიტიკურ ოპონენტებთან, ადგილობრივი ინტერესებისა და თვითმმართველობის სამეურნეო-ეკონომიკური მიზნების უგულებელყოფას". კოლეგიურობის პრინციპის განხორციელება ასევე უკავშირდება წარმომადგენლობითი პროპორციულობის დაცვის პრინციპს.

1.3 მოქალაქეთა ჩართულობის მოდელი

მონაწილეობის ფორმების განსაზღვრასთან ერთად ასევე უმნიშვნელოვანესია სპეციალური დაშვება რომ ეს ჩამონათვალი არ არის ჩაკეტილი და მისი გაზრდა შეუძლია მუნიციპალიტეტს, ამ შემთხვევაში როგორც საკრებულოს ასევე გამგებელს/მერს ამ ორგანოებს უფლება აქვთ გარდა კოდექსით განსაზღვრული ფორმებისა დაადგინონ ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის საკუთარი ფორმა და მოახდინონ მისი რეგლამენტაცია, რაც კარგ შესაძლებლობას აძლევს მუნიციპალიტეტებს მაგალითად, შემოიტანონ ის ტრადიციული ფორმები, რომელიც კონკრეტულ დასახლებებში ხორციელდებოდა საუკუნეების განმავლობაში. მოქალაქეთა მონაწილეობისკენ გზა გადის ინფორმაციის თავისუფლებაზე, ინფორმაციის თავისუფლების გარეშე რეალურად შეუძლებელია განხორციელდეს მონაწილეობის ნებისმიერი ფორმა რომელიც მოცემულია კანონში. კოდექსს გააჩნია აღნიშნული სულისკვეთება. კოდექსით განსაზღვრულია გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის კონკრეტული ჩამონათვალი, გამოქვეყნების ფორმა და ვადები. თუმცა უნდა ითქვას რომ ეს ჩამონათვალი არ არის სრული და

ამ ჩამონათვლის გაგრძელება შეუძლია მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობას პოლიტიკური ნების არსებობის შემთხვევაში.

მუნიციპალიტეტის მართვაში მოსახლეობის მონაწილეობის ძირითადი ფორმა თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელ ორგანოებში პირდაპირი, საყოველთაო, და თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით საკუთარი წარმომადგენლების პერიოდული არჩევაა. იმისდა მიუხედავად, რამდენად სამართლიანად ტარდება ადგილობრივი არჩევნები, თავად საარჩევნო სისტემებს გააჩნიათ სხვადასხვა ნაკლი, რომლის გამოც თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოებში მოსახლეობის ყველა ინტერესთა ჯგუფი არ არის წარმოდგენილი. მაგალითად, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის ნაკლად აღიარებულია ის, რომ მუნიციპალიტეტის არჩევითი ორგანოების (საკრებულო, გამგებელი/მერი) დაკომპლექტებას არჩევნებზე გამოცხადებული „აქტიური უმცირესობის“ წარმომადგენლებით ახდენს, და არა - მთელი მოსახლეობის: იმ ამომრჩეველთა რაოდენობა, ვინც გამარჯვებულის წინააღმდეგ მისცა ხმა, დიდია - იმაზე მეტიც კი, ვიდრე გამარჯვებულის მიერ მიღებული ხმებია. მართალია, საქართველოში ადგილობრივი არჩევნები ტარდება ე.წ. „შერეული“, მაჟორიტარულ- 43 პროპორციული საარჩევნო სისტემით, მაგრამ მაჟორიტარული წესით არჩევის ამ ნაკლის სრულად კომპენსირებას ვერც ის ახერხებს, საკრებულოებში არჩეული მაჟორიტარების წილი ძალზე დიდია, განსაკუთრებით სათემო მუნიციპალიტეტებში: მოქმედი საარჩევნო სისტემა არათუ საზოგადოების სოციალური ჯგუფების წარმომადგენლობითობას, საკრებულოებში ამომრჩეველთა პოლიტიკური შეხედულებების პროპორციის დაცვასაც კი ვერ უზრუნველყოფს. სახელმწიფოში ადგილობრივი თვითმმართველობის დამკვიდრების ერთ-ერთი ძირითადი ამოცანა არის სახელისუფლებო უფლებამოსილებების განხორციელების დაახლოება ინდივიდთან და, როგორც შედეგი, ადგილობრივი ინიციატივის ორგანული შერწყმა საჯარო ინტერესებთან, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა სრულყოფილად მონაწილეობა მხოლოდ მოსახლეობის არჩევნებში აქტივობით შეუძლებელია და ძალზე აქტუალურია მუნიციპალური ორგანოების მუშაობაში, მათ მიერ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში დაინტერესებული მოქალაქეებისა და საზოგადოებრივი ჯგუფების

ინტენსიური ჩართულობის დამატებითი მექანიზმების საკანონმდებლო უზრუნველყოფა.

ადგილობრივი საზოგადოების მიერ ამოცანების თავისუფალი გადაწყვეტის პრინციპზე დაყრდნობით და სახელმწიფოსა და თემის დაპირისპირებიდან გამომდინარე წამოყენებულ იქნა თვითმმართველობის (ან თვითმმართველობის საზოგადოებრივ-სამეურნეო თეორია) საზოგადოებრივი თეორია. მოცემული თეორიის მომხრეთა ძირითად არგუმენტს სათემო დამოუკიდებლობის დასაბუთებაში წარმოადგენდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის უპირატესად სამეურნეო ბუნება, როგორც საქმიანობის არასახელმწიფოებრივი ფორმა. საზოგადოებრივი თეორიის მომხრეთა აზრით თვითმმართველობა წარმოადგენს ადგილობრივი მეურნეობის საქმეების გამგებლობას. ამასთან ერთად, საზოგადოებრივი თეორია ადგილობრივ თემს უპირისპირებს სახელმწიფოს, საზოგადოებრივ ინტერესებს – პოლიტიკურს, როდესაც სახელმწიფო და საზოგადოება განაგებენ მხოლოდ საკუთარ ინტერესებს.⁵

საზოგადოებრივი თეორიის კრიტიკოსების აზრით, ის თვითმმართველობით ტერიტორიულ ერთეულებს ურევს კერძოსამართლებრივ გაერთიანებებში (საქველმოქმედო საზოგადოებებში, სამრეწველო კომპანიებში და ა.შ.). თუმცა ადამიანის კუთვნილება ასეთი კერძოსამართლებრივი გაერთიანებებისადმი მხოლოდ მასზე არის დამოკიდებული და ატარებს შედარებით დროებით ხასიათს, ხოლო მისი კუთვნილება თვითმმართველობითი თემებისადმი და დაქვემდებარება ტერიტორიული ერთეულის თვითმმართველობის ორგანოებისადმი დაკავშირებული არის ადამიანის საცხოვრებელ ადგილთან და დგინდება კანონით.

პრაქტიკაში კი აღმოჩნდა, რომ შეუძლებელი არის ზუსტად გაიმიჯნოს სათემო საკითხები და სახელმწიფოს მიერ თემისთვის შესასრულებლად დავალებული საქმეები. გარდა ამისა, თვითმმართველობის ორგანოების მიერ განხორციელებადი ფუნქციები ატარებენ არამართო კერძოსამართლებრივ, არამედ

⁵ “ადგილობრივი დემოკრატიის გზამკვლევი საქართველოსთვის” ევროპის საბჭოს საინფორმაციო ბიურო საქართველოში; 2004, გვ. 45

საჯარო-სამართლებრივ ხასიათს, რომელიც არის დამახასიათებელი საჯარო (სახელმწიფო) ხელისუფლებისთვის. ამგვარი კრიტიკული დებულებები შემდგომ გახდა თვითმმართველობის სახელმწიფო თეორიის საფუძველი.

ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმი არის მუნიციპალური დაგეგმვისა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ცალკეული პიროვნებების ან ჯგუფების მონაწილეობის როგორც ძირითადი - არჩევნების, ასევე სხვადასხვა დამატებითი ფორმების ერთობლიობა, რომელიც მიზნად ისახავს მოქალაქის მიერ საკუთარი ნების დაფიქსირებას და ზემოქმედების მოხდენას მუნიციპალიტეტის ორგანოების მიერ გადაწყვეტილებების მიღების და მათი განხორციელების პროცესზე. „მოქალაქეთა მონაწილეობის“ სინონიმებად ხშირად გამოიყენება ტერმინები „თანამონაწილეობა“, „პარტიციპაცია“ ან „საზოგადოების ჩართულობა“.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთ-ერთი ძირითადი ფუნქცია არის მის მუშაობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფა, რომელიც მიმართულია ადგილობრივ დონეზე არჩევითი ორგანოების წარმომადგენლობითობის ფორმების, უშუალო დემოკრატიის ინსტიტუტებისა და საჯაროობის პრინციპის რეალიზაციაზე.

ამ ფუნქციის წარმატებით შესრულება დონისძიებათა კომპლექსის გატარებას საჭიროებს, რომელმაც ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტაში თვითმმართველობის სამოქმედო ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის აქტიური ჩაბმა და თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობაზე ქმედითი საზოგადოებრივი კონტროლი უნდა უზრუნველყოს.

საქართველოში ამ მხრივ არსებული მდგომარეობის შესახებ, საზოგადოებრივი აზრის უკანასკნელ წლებში ჩატარებულ მრავალრიცხოვან კვლევებზე დაყრდნობით, უცხოელი და ადგილობრივი მკვლევარები ასკვნაან, რომ: მოქალაქეთა ინტერესი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობისადმი შეზღუდულია, ისევე, როგორც დაბალია ადგილობრივი ოფიციალური პირების ცნობადობა.

კანონი ავალდებულებს მუნიციპალიტეტს, რომ საკრებულოს და მისი კომისიის საჯარო სხდომებზე დასწრების მსურველთათვის სხდომათა დარბაზში ადგილები იყოს გამოყოფილი, ხოლო თუ სხდომაზე დასწრების მსურველთა რაოდენობა აღემატება მათთვის დარბაზში გამოყოფილი ადგილების რაოდენობას, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს აპარატი ვალდებულია უზრუნველყოს მის ხელთ არსებული იმ ტექნიკური საშუალებების გამოყენება, რომლებიც სხდომაზე დასწრების მსურველებს სხდომის მსვლელობის მოსმენის საშუალებას მისცემს. სხდომებზე დამსწრე პირებს უფლება აქვთ, წინასწარი ნებართვის გარეშე, მაგრამ მხოლოდ სხდომის თავმჯდომარის თანხმობით, რეგლამენტით დადგენილი წესის დაცვით, დაუსვან შეკითხვები მომხსენებელს და თანამომხსენებელს, გააკეთონ განმარტება და განცხადება, წარადგინონ ინფორმაცია.

გასული წლების კანონმდებლობის ანალოგიურად, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვითაც არსებობს საკრებულოს კომისიების მუშაობაში ექსპერტების და საზოგადოების სხვა წარმომადგენლების მონაწილეობის შესაძლებლობა, მაგრამ კომისიის წევრად ასეთი მოწვეული პირი ვერ იქნება მიჩნეული.⁶ ამის საშუალებას იძლეოდა 1997 წლის ორგანული კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ”, რომლის მე-20 მუხლის თანახმად, “კომისიის წევრი შეიძლება არ იყოს საკრებულოს წევრი”. შეზღუდვა, რომ “კომისიის წევრი შეიძლება იყოს მხოლოდ საკრებულოს წევრი”, დააწესა 2005 წლის ორგანულმა კანონმა “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ”, თუმცა, იქვე ნება დართო კომისიის თავმჯდომარეს, კომისიაში სამუშაოდ მოეწვია სხვა პირებიც, ანაზღაურებით ან ანაზღაურების გარეშე.

მოქმედი კოდექსით (მუხლი 28), „კომისიის წევრი შეიძლება იყოს მხოლოდ საკრებულოს წევრი. საკრებულოს რეგლამენტით დადგენილი წესით კომისიაში სამუშაოდ, დროებით ან კომისიის უფლებამოსილების ვადით, შეიძლება სხვა პირთა მოწვევაც.“ 2005 წლის კანონისაგან განსხვავებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსმა (მუხლი 29.3) საკრებულოებს

⁶ - “ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები” ჟურნალი “ქართული სამართლის მიმოხილვა” 10/2007 - 4; სტატიის ავტორი ნ. ჭილაძე, თბ., 2007;

უფლება მისცა, სათათბირო ხმის უფლებით დროებით სამუშაო ჯგუფებშიც მოიწვიონ საზოგადოების წარმომადგენლები. ადგილობრივი თვითმმართველობების კოდექსის 88-ე მუხლი არჩეულ პირებს - მუნიციპალიტეტის გამგებელს/მერს და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრებს ავალდებულებს, წელიწადში ერთხელ მაინც, არაუგვიანეს 1 ნოემბრისა, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილებით განსაზღვრული წესით მოაწყონ მუნიციპალიტეტის ამომრჩევლებთან საჯარო შეხვედრაზე გაწეული მუშაობის შესახებ ანგარიშის წარდგენა, მისი განხილვისას კი უპასუხონ მუნიციპალიტეტის ამომრჩეველთა მიერ დასმულ შეკითხვებს.

მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველს უფლება აქვს, შეუზღუდავად დაესწროს გამგებლის/მერის და საკრებულოს წევრის საჯარო ანგარიშების განხილვას. იმ ამომრჩევლებს, ვინც ვერ დაესწრო ამგვარ შეხვედრას, ექნება საშუალება, გაეცნოს არჩეული პირის გამგებლის/მერის და საკრებულოს წევრის მიერ გაწეული მუშაობის შესახებ საჯაროდ გამოქვეყნებულ ანგარიშს, რისი გაკეთებაც მუნიციპალიტეტის ორგანოებს ევალებათ ანგარიშის წარდგენიდან 10 დღის ვადაში.

2005 წლის “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” კანონის 24.2-მუხლით, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ 3%-ის მოთხოვნით თავმჯდომარე ვალდებული იყო, მოეწვია საკრებულოს რიგგარეშე სხდომა. 2014 წლიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსმა ეს პროცედურა ამომრჩევლისთვის უფრო ხელმისაწვდომი გახადა და ამომრჩეველთა 1%-ს მიეცა საკრებულოს რიგგარეშე სხდომის მოწვევის მოთხოვნის უფლება, თუმცა, როგორც პეტიციის შემთხვევაში, კანონით არ არის განსაზღვრული ამ მოთხოვნაზე ამომრჩეველთა ხელმოწერების გადამოწმების წესი.

2011 წლიდან საქართველოში გაჩნდა მუნიციპალიტეტის ორგანოებთან სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების მუშაობის პრაქტიკა, რომლებიც თავისი საქმიანობისას საკრებულოს მიერ დამტკიცებული დებულებით ხელმძღვანელობდნენ. პირველი ასეთი საბჭო ოზურგეთში შეიქმნა. 2015 წლიდან, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში შეტანილი ცვლილებით, ასეთი

საბჭოების შექმნა სავალდებულო გახდა ყველა გამგებლის/მერისათვის, მანამდე კოდექსი მათ მსგავსი სათათბირო ორგანოების შექმნის უფლებას აძლევდა, მაგრამ მოქალაქეთა მონაწილეობის ამ ფორმის გამოყენება მათთვის სავალდებულო არ იყო.

მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 1%-ს და დასახლების საერთო კრებას აქვთ საკრებულოში პეტიციის წარდგენის უფლება. დიდ ქალაქებსა და მუნიციპალიტეტებში კანონით მოთხოვნილი ხელმომწერთა მინიმალური რაოდენობა შეიძლება იმდენად დიდი აღმოჩნდეს, რომ პრაქტიკულად რთული გახადოს პეტიციაზე ხელმოწერების შეგროვების ორგანიზება, მაგალითად, თბილისის (ამომრჩეველთა რაოდენობა 2014 წ. 918 667) საკრებულოსთვის პეტიციის წარსადგენად, სულ ცოტა, 9186 ხელმოწერაა საჭირო.⁷

საკრებულოს უფლება აქვს, პეტიციის წარდგენის უფლება მინიჭოს ამომრჩეველთა უფრო ნაკლებ რაოდენობას. პეტიცია იწერება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარის სახელზე.

2010-2015წლებში მოქალაქეებს პეტიციის მეშვეობით მხოლოდ ნორმატიული აქტის პროექტის წარდგენა შეეძლოთ, რაც მონაწილეობის ამ მექანიზმის ნიველირების მიზეზი იყო. 2015 წლის ივლისიდან, კოდექსის 86-ე მუხლში შეტანილი ცვლილების შესაბამისად, პეტიციის სახით შეიძლება წარდგენილ იქნეს პრაქტიკულად ნებისმიერი საკითხი, რომელიც აწუხებს მოსახლეობას:

- ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი; მოსამზადებელი ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტის ძირითადი პრინციპები ან კონკრეტული წინადადებები;
- მუნიციპალიტეტისათვის ან/და დასახლებისთვის საერთო მნიშვნელობის პრობლემებიდან გამომდინარე საკითხების მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომაზე შესწავლის, განხილვისა და გადაწყვეტის მოთხოვნა. პეტიცია უნდა შეიცავდეს განცხადების ტექსტს, პეტიციის წარმდგენი სუბიექტის

⁷ პ.ტურავა, ნ. წვეპლაძე, "ადმინისტრაციული სამართლის დამხმარე სახელმძღვანელო", თბ., 2005;

მომხსენებლის/მომხსენებლების (არაუმეტეს 3 პირისა) მონაცემებს (სახელს, გვარს, მისამართს, საკონტაქტო ტელეფონის ნომერს და პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტის ასლს), პეტიციის წარდგენის თარიღს და თან უნდა ერთვოდეს პეტიციის წარმდგენი რეგისტრირებული ამომრჩევლების ხელმოწერებიან სია (გარდა იმ შემთხვევისა, როცა პეტიცია დასახლების საერთო კრებამ მიიღო და მას საკრებულოში რჩეული წარადგენს).

განცხადებას ასევე უნდა ახლდეს ნორმატიული აქტის პროექტი, ან მისი ძირითად პრინციპები (კონკრეტულ წინადადებები), ან პრობლემის გადაწყვეტის თაობაზე კონკრეტულად ჩამოყალიბებულ მოთხოვნა, შესაბამისი დასაბუთებით. პეტიციის წარმდგენი ამომრჩევლების სია უნდა შეიცავდეს შემდეგ მონაცემებს: მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული ამომრჩევლის სახელს, გვარს, დაბადების თარიღს (დღე, თვე, წელი), საქართველოს მოქალაქის პირად ნომერს, რეგისტრაციის ადგილს და ხელმოწერას. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს აპარატი არეგისტრირებს პეტიციას და უზრუნველყოფს მის საჯაროდ გამოქვეყნებას მისი რეგისტრაციიდან 10 დღის ვადაში. მიმართვიდან სამი სამუშაო დღის ვადაში პეტიციის წარმდგენი სუბიექტის მომხსენებელს/მომხსენებლებს ეძლევათ მოწმობა მისი რეგისტრაციაში გატარების შესახებ. განმცხადებლებს შეიძლება რეგისტრაციაზე უარი ეთქვას იმ შემთხვევაში, თუ დარღვეულია ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მოთხოვნები ან/და პეტიციით გათვალისწინებული საკითხის გადაწყვეტა არ განეკუთვნება მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებას. უარის შემთხვევაში მისი გასაჩივრება სასამართლოში შეიძლება. პეტიციის მეშვეობით ინიცირებული ნორმატიული აქტის პროექტს მუნიციპალიტეტის საკრებულო განიხილავს დადგენილების მიღებისათვის რეგლამენტით დადგენილი წესით. თუ პეტიციით წარდგენილია ნორმატიული აქტის გამოცემის წინადადება და მისი ძირითადი პრინციპები, ან დაყენებულია საკითხი კონკრეტული პრობლემის გადაწყვეტის თაობაზე, მისი რეგისტრაციიდან შვიდი დღის ვადაში საკრებულოს ბიურო შესასწავლად გადასცემს შესაბამის კომისიას ან შესთავაზებს საკრებულოს, რომ შეიქმნას სამუშაო ჯგუფი. ბიურომ ასევე შეიძლება განსახილველად გადაუგზავნოს პეტიცია მუნიციპალიტეტის გამგებელს/მერს, მისი უფლებამოსილების შესაბამისად. ბიურო ამ გადაწყვეტილებას პეტიციის წარმდგენ სუბიექტს აცნობებს მისი მიღებიდან 5

დღის ვადაში. მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი ვალდებულია მიღებიდან ერთი თვის ვადაში განიხილოს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ბიუროს მიერ უფლებამოსილების შესაბამისად გადაგზავნილი პეტიცია და განხილვის შედეგების შესახებ აცნობოს საკრებულოს და პეტიციის წარმდგენ სუბიექტს.⁸

ეს ვადა, საკრებულოს ბიუროს თანხმობით, შეიძლება ერთი თვით გაგრძელდეს. საკრებულომ შეიძლება გამგებელს/მერს მოსთხოვოს, რომ მან საკრებულოს სხდომაზე პირადად წარადგინოს პეტიციის განხილვის ანგარიშის ან მის შესახებ დამატებითი ინფორმაცია. თუ ბიურომ საკრებულოს შესთავაზა პეტიციის შესასწავლად სამუშაო ჯგუფის შექმნა, ერთი თვის ვადაში საკრებულომ სხდომაზე უნდა იმსჯელოს ამის თაობაზე და ან შექმნას ასეთი ჯგუფი, ან დაავალოს საკითხის შესწავლა რომელიმე მუდმივმოქმედ კომისიას. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისია ან სამუშაო ჯგუფი, პეტიციის მიღებიდან 15 დღის ვადაში, განიხილავს მას და იღებს ერთ-ერთ შემდეგ გადაწყვეტილებას, რომელსაც აცნობებს მიღებიდან 5 დღის ვადაში პეტიციის წარმდგენ სუბიექტს: 1. პეტიციის შესაბამისად მომზადდეს საკრებულოს დადგენილების პროექტი; ასეთი გადაწყვეტილების მიღებიდან ერთი თვის ვადაში მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომას განსახილველად წარედგინება შესაბამისი ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი. მუნიციპალიტეტის საკრებულო მას განიხილავს და გადაწყვეტილებას იღებს დადგენილების მიღებისათვის რეგლამენტით დადგენილი წესით.

2. თუ პეტიციით კონკრეტული პრობლემის გადაწყვეტაა მოთხოვნილი - შესწავლილ იქნას საკითხი და წარედგინოს განსახილველად საკრებულოს სხდომას; ასეთი გადაწყვეტილების მიღებიდან ერთი თვის ვადაში მზადდება პეტიციის შესახებ დასკვნა და პეტიცია, დასკვნასთან ერთად, განსახილველად წარედგინება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომას. დასკვნის მიღებიდან ერთი თვის ვადაში მუნიციპალიტეტის საკრებულო პეტიციაში დასმულ საკითხზე საკუთარ გადაწყვეტილებას გამოიტანს.

⁸ გ. გოგიაშვილი, “შედარებითი ფედერალიზმი”; თბ., 2000, გვ.65

3. პეტიციის განხილვა საკრებულოს სხდომაზე მიჩნეულ იქნას მიზანშეუწონლად. ეს გადაწყვეტილება, მისი მიღებიდან 15 დღის ვადაში წარედგინება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს. რომელიც ამ ინფორმაციას ცნობად იღებს. თუმცა, საკრებულო შეიძლება არ დაეთანხმოს კომისიის ან სამუშაო ჯგუფის ამგვარ გადაწყვეტილებას და პეტიციის თაობაზე მიიღოს სხვაგვარი გადაწყვეტილება.⁹

მეორე და მესამე შემთხვევებში კანონით განსაზღვრული ვადები შეიძლება ერთი თვით გაგრძელდეს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს გადაწყვეტილებით. საკრებულოს კომისიის ან სამუშაო ჯგუფის სხდომაზე, შემდეგ კი მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომაზე პეტიციას წარადგენენ და მუნიციპალიტეტის სხდომისას სათათბირო ხმის უფლებით სარგებლობენ წარმდგენი სუბიექტის მომხსენებელი/მომხსენებლები. პეტიციის განხილვის შემდეგ მუნიციპალიტეტის საკრებულო თავის გადაწყვეტილებას, მისი მიღებიდან 10 დღის ვადაში აცნობებს პეტიციის წარმდგენ სუბიექტს, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა პეტიცია საერთო კრების მიერ არის წარდგენილი. ასეთ შემთხვევაში კანონი ავალდებულებს მუნიციპალიტეტის ორგანოების მოსამსახურეებს, პეტიციის განხილვის შედეგების შესახებ ინფორმაცია წარუდგინონ უშუალოდ საერთო კრებას – გადაწყვეტილების მიღებიდან 1 თვის ვადაში ან/და რჩეულს – გადაწყვეტილების მიღებიდან 10 დღის ვადაში.

საქართველოში ინტერნეტის განვითარებისა და მისი მომხმარებლების ზრდის კვალობაზე გაჩნდა პეტიციის ელექტორნული წესით შექმნის, მასზე ხელმოწერების შეგროვების და საკრებულოში წარდგენის ტექნიკური შესაძლებლობა, რაც მისი ორგანიზებისათვის ნაკლებ დროს და რესურსებს მოითხოვს, ასევე, ძალზე მოსახერხებელია ტერიტორიულად დანაწევრებული მუნიციპალიტეტების შემთხვევაში.

⁹ “ადგილობრივი დემოკრატიის გზამკვლევი საქართველოსთვის” ევროპის საბჭოს საინფორმაციო ბიურო საქართველოში; 2004; გვ. 141

კოდექსმა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიანიჭა უფლება, საკრებულოს დადგენილებით განსაზღვროს პეტიციის ელექტრონული ფორმით წარდგენის წესი.¹⁰

თავი II. მოქალაქეთა ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში

2.1. მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმები

თვითმმართველობის ამოსავალი, სუბსიდიარობის პრინციპი მკაფიოდ განსაზღვრავს, რომ საჯარო უფლებამოსილებები, უპირატესად, უნდა განახორციელოს ხელისუფლებამ, რომელიც ყველაზე ახლოს დგას მოქალაქესთან. სხვა ხელისუფლებისთვის უფლებამოსილების მიკუთვნება უნდა განხორციელდეს უფლებამოსილების ბუნების, ეფექტიანობისა და ეკონომიურობის მოთხოვნების გათვალისწინებით. სრულყოფილი დემოკრატიული საზოგადოების შექმნისათვის სასიცოცხლო მნიშვნელობა აქვს გონივრულ ფარგლებში ხელისუფლების როგორც ჰორიზონტალურ, ისე ვერტიკალურ გამიჯვნას. სახელმწიფო მმართველობის სისტემის დეცენტრალიზაცია, რაც გულისხმობს თვითმმართველი ერთეულებისათვის უფლებამოსილებებისა და შესაბამისი რესურსების გადაცემას, იდეალურ შემთხვევაში, ერთი მხრივ, ცალკეული ქალაქის, დაბის, სოფლის თითოეული მცხოვრებისათვის – ღირსეული ცხოვრების უფლების გარანტიაა,

¹⁰ ზ. რუხაძე; “საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი”, ბა., 1999;

მეორე მხრივ, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების „ყოფითი“ პრობლემების მოგვარებისაგან განთავისუფლებისა და ზოგადსახელმწიფოებრივ საკითხებზე კონცენტრაციის საშუალება.

საქართველოში თანამედროვე ფორმით ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბებას რამდენიმე მნიშვნელოვანი მოვლენა ედო საფუძვლად:

1. 2004 წლის 26 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მოახდინა „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის“ რატიფიცირება და დაიწყო ევროპული სტანდარტების შესაბამისი თვითმმართველობის ფორმირების პროცესი;

2. 2005 წლის 16 დეკემბერს პარლამენტმა მიიღო საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“;

3. 2006 წლის 5 ოქტომბრის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგების საბოლოო გამოცხადების დღიდან, საქართველოში ამოქმედდა თვითმმართველობის პრინციპზე დაფუძნებული ერთდონიანი ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემა, რომელიც, საბოლოო მონაცემებით, აერთიანებს 76 თვითმმართველ ერთეულს: 64 მუნიციპალიტეტს, რომელიც შეიქმნა ყოფილი რაიონების , აგრეთვე კონფლიქტურ რეგიონებში არსებული 4 თვითმმართველი თემის (აჭარის თემი აფხაზეთში, ქურთის ერედვისა და თიღვის თემები ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე) ბაზაზე და 12 თვითმმართველ ქალაქს – თბილისი, ქუთაისი, რუსთავი, ბათუმი, ფოთი, ამბროლაური, ახალციხე, გორი, ზუგდიდი, თელავი, მცხეთა, ოზურგეთი ;

4. 2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო ცვლილებით საქართველოს კონსტიტუციაში გაჩნდა ახალი VIII თავი „ადგილობრივი თვითმმართველობა“;

5. 2014 წლის 5 თებერვალს მიღებულ იქნა საქართველოს ორგანული კანონი, „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის“ რატიფიცირების შემდეგ მოხდა სასარგებლო და პრინციპული ნორმების იმპლემენტირება ეროვნულ კანონმდებლობაში, თვითმმართველობის ინსტიტუტებმაც გარკვეულწილად შეიძინეს დატვირთვა, დაიხვეწა მათთან მუშაობისა და თანამშრომლობის მეთოდები, ხელისუფლებისა და მოქალაქეების მხრიდან, თუმცა

ვერ ვიტყვით, რომ საქართველოში დღეს არსებული ადგილობრივი თვითმმართველობა ევროპულ სტანდარტებთანაა მიახლოებული. ამის საფუძველი უპირველესად, რა თქმა უნდა, ამ ინსტიტუტის ჩამოყალიბების ეტაპებში უნდა ვეძებოთ.

სახელმწიფოს დემოკრატიული მოწყობის უზრუნველსაყოფად, აუცილებელია იგი „ქვევიდან ზევით“ პრინციპზე იყოს აგებული. ევროპაში თვითმმართველობების შექმნა უზრუნველყო თავად მოსახლეობამ. როდესაც გაძლიერდა საქალაქო ცხოვრების დონე და მოქალაქეებმა მიაღწიეს სამართლებრივი, კულტურული და ეკონომიკური განვითარების მაღალ საფეხურს, დაინახეს, რომ შეეძლოთ მათ მიერვე არჩეული ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მეშვეობით უფრო ეფექტურად და სახელმწიფოსთვის უფრო ეკონომიურად, მათთვის დამახასიათებელი თავისებურებების გათვალისწინებით ემართათ ესა თუ ის დასახლება (ქალაქი, დაბა და ა.შ.), ვიდრე ამას მოახერხებდა უმაღლესი ხელისუფლება. ეს „აღმოჩენა“ შემდეგ სუბსიდიარობის პრინციპში გამოიხატა და წესად იქცა, რომ შედარებით მაღალი საფეხურის ხელისუფლებას არ უნდა დაეკისროს იმ ფუნქციების განხორციელება, რომელთა განხორციელება შედარებით დაბალი საფეხურის ხელისუფლებას შეუძლია.

სრულიად საპირისპიროდ განვითარდა მოვლენები საქართველოში და ამაში, რა თქმა უნდა, ლომის წილი საბჭოთა რეჟიმს მიუძღვის. საბჭოთა რეჟიმი, მარტივად რომ ვთქვათ, იყო ევროპული, დემოკრატიულ ღირებულებებზე აღმოცენებული მმართველობის, დიამეტრალურად განსხვავებული მოვლენა. მაშინ, როდესაც ევროპაში მთავარი ღირებულება იყო ადამიანი და მის ირგვლივ ტრიალებდა ყველა სხვა მატერიალური თუ არამატერიალური ფასეულობა, საბჭოთა კავშირში ასეთი იყო სახელმწიფო. აქ არ არსებობდა კერძო საკუთრება, კონკურენცია და ის ბერკეტები, რაც ადამიანს თვითრეალიზების შესაძლებლობას მისცემდა, ხალხის მასა, რომელმაც ევროპაში თავად შექმნა თვითმმართველობა, საბჭოთა კავშირში ასეთ ცნებას არც კი იცნობდა, მისი აზროვნება ამ მიმართულებით არ ვითარდებოდა. თუმცა ეს არ ნიშნავს, რომ ცალკეულ პიროვნებებს ამაზე არ ჰქონდათ ნაფიქრი. მათ იცოდნენ, რომ თვითმმართველობა სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი ინსტიტუტია ქვეყნის განვითარებისთვის, შესაბამისად, როდესაც საქართველომ მოიპოვა დამოუკიდებლობა გაჩნდა

აუცილებლობა თვითმმართველობის შექმნისა, რათა მმართველობის სისტემა ყოფილიყო უფრო ეფექტური, მაგრამ იყო რამდენიმე გადაუჭრელი პრობლემა:

- არ არსებობდა შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზა;
- არ არსებობდა შესაბამისი ფინანსური რესურსი;
- პროფესიონალი კადრების ნაკლებობა;
- მოქალაქეობის ჩართულობის დაბალი დონე;
- სტრატეგიული ხედვის არარსებობა;

ამ ყველაფრის გათვალისწინებით 1992 წლიდან საქართველოში მოქმედებდა ადგილობრივი მმართველობის სისტემა, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობისაგან რადიკალურად განსხვავდება. მაშინ, როდესაც ადგილობრივი თვითმმართველობის შემთხვევაში ხდება წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების პირველი პირების, მოქალაქეების მიერ არჩევა, ადგილობრივი მმართველობის პირობებში ხდება ამ პირების დანიშვნა ცენტრალური ხელისუფლების მიერ. ამას კი მათი დამოუკიდებლობის ხარისხი პრაქტიკულად ნულამდე დაჰყავს. ეს სისტემა ძალაში იყო 1998 წლამდე. 1998 წლიდან 2006 წლამდე საქართველოში მოქმედებდა ადგილობრივი ხელისუფლების შერეული მოდელი, ხოლო 2006 წლიდან, მოქმედებს თანამედროვე ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა.

როგორც ვხედავთ, ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოღება საქართველოში ერთბაშად არ მომხდარა, თუმცა ფაქტი ერთია, საქართველოს დამოუკიდებლობის მოპოვებიდან ოცდაექვსი წელი გავიდა, რაც სამართლებრივი კულტურისა და ძლიერი სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბებისათვის არ აღმოჩნდა საკმარისი. სწორედ ამიტომ ის, რაც ევროპაში მოქალაქეებმა თავად შექმნეს და მიაწოდეს სახელმწიფოს, საქართველოში შექმნა კანონმდებელმა და მიაწოდა მოქალაქეებს. ეს ერთი მხრივ გამართლებული იყო, რადგან შეუძლებელია თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს წარმოდგენა თვითმმართველობის ინსტიტუტის გარეშე, თუმცა მეორე მხრივ ნაადრევი და შესაბამისად რთულად აღსაქმელი და გასათავისებელი აღმოჩნდა იგი რიგითი მოქალაქეებისათვის.

ახალ-ახალი საკანონმდებლო აქტების მიღებისა და გატარებული რეფორმების მიუხედავად დღევანდელი თვითმმართველობა კვლავაც სტაგნაციის ეტაპზეა. ამ კუთხით ორი მთავარი საკითხია განსახილველი:

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ცენტრალური ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებლობის საკითხი;
2. მოქალაქეთა ჩართულობა თვითმმართველობის ფუნქციონირებაში.

თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილება სახელმწიფოსაგან მომდინარეობს და, შესაბამისად, ფართო გაგებით, ისინი სახელმწიფოს განუყოფელ ნაწილად გვევლინებიან. თუმცა, მიუხედავად ამისა, თვითმმართველი ერთეულები სახელმწიფოსაგან ინსტიტუციურად დამოუკიდებელ და ადმინისტრაციული თვალსაზრისით ავტონომიურ წარმონაქმნად განიხილება. ადმინისტრაციულ ავტონომიაში მოიაზრება იურისდიქციული, სამართალშემოქმედებითი, ორგანიზაციული, საკადრო პოლიტიკისა და ფინანსური ავტონომია . თვითმმართველობის ავტონომიურობის საზღვრები ნათლადაა გადმოცემული ევროპული ქარტიის პრეამბულაშიც, ქარტიის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობა თავის თავში გულისხმობს ხელისუფლების ისეთი ადგილობრივი ორგანოების არსებობას, რომლებიც უფლებამოსილნი არიან გადაწყვეტილების მიღების უფლების მქონე, დემოკრატიული გზით შექმნილი ორგანოების მიერ, და რომლებსაც გააჩნიათ ფართო ავტონომია მათი კომპეტენციის, ამ კომპეტენციის განხორციელებისა და ამისათვის აუცილებელი სახსრების მხრივ . იმისათვის რომ ევროპული ქარტიით განმტკიცებული ფართო ავტონომია იყოს სახეზე, რამდენიმე პირობა უნდა შესრულდეს: უნდა მოხდეს თვითმმართველი ერთეულების იმ უფლებამოსილებებით ადეკვატური და მაქსიმალური დატვირთვა, რომლებიც ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს შეეხება. დასავლეთ ევროპის ქვეყნებზე რომ აღარაფერი ვთქვათ, აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებშიც კი (ლიტვა, უნგრეთი, პოლონეთი) მაგალითად, დაწყებითი და საშუალო განათლება, პირველადი სამედიცინო დახმარება, მოსახლეობის სოციალური უზრუნველყოფა, ელექტრომომარაგება, გაზომომარაგება არის ადგილობრივი თვითმმართველობის

ხელში, მაშინ როდესაც მსგავსი საკითხების მოგვარება საქართველოში სახელმწიფო ორგანოებს აქვთ გადანაწილებული.¹¹

მკაფიოდ უნდა მოხდეს მუნიციპალიტეტების ქონების განსაზღვრა და მისი გამიჯვნა სახელმწიფო ქონებისაგან. ამ მიზანს ემსახურება კოდექსის 106-ე და შემდგომი მუხლები. 106-ე მუხლის თანახმად მუნიციპალიტეტის ქონება არის საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ყველა ნივთი და არამატერიალური ქონებრივი სიკეთე, შემდგომ კი ჩამოთვლილია კონკრეტული ქონების სახეები, თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ამ ნორმების მიუხედავად, საქართველოში ტყისა და წყლის რესურსები სახელმწიფო და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის დღესაც გაუმიჯნავია. ამგვარი გამიჯვნის უზრუნველყოფამდე კი მუნიციპალიტეტი მოკლებულია შესაძლებლობას, თავის საკუთრებაში დაარეგისტრიროს აღნიშნული ბუნებრივი რესურსები და სრულყოფილად მოახდინოს მათი რეალიზება.

მუნიციპალიტეტს უნდა გააჩნდეს შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსი მის კომპეტენციაში შემავალი უფლებამოსილების განსახორციელებლად. ამ მხრივ პრობლემურია ის ფაქტი, რომ თავად მუნიციპალიტეტებს არ ძალუძთ გამოიმუშაონ იმდენი ფინანსურ-ეკონომიკური რესურსი, რაც შესაძლებელს გახდის მუნიციპალიტეტის ორგანოების ეფექტურ ფუნქციონირებას და მისი უფლებამოსილებების განხორციელებას. ამის გამო ხდება მუნიციპალიტეტებისათვის სახელმწიფოს მხრიდან სხვადასხვა სახის ტრანსფერების განხორციელება და ამის ხარჯზე ფინანსების მობილიზება. ამ შემთხვევაში საკითხავია, რამდენადაა შესაძლებელი ცენტრალური ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებლობის შენარჩუნება, როდესაც პრაქტიკულად წლიური შემოსავლების საშუალოდ 80%-ს მუნიციპალიტეტი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან იღებს. მაგალითისათვის, 2013-14 წლების მონაცემებით, სენაკის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში 2013 წელს მობილიზებულმა შემოსავლებმა შეადგინა 12235,0 ათ. ლარი, მათ შორის: საკუთარმა შემოსავლებმა შეადგინა 2024,4 ათ.ლარი, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებულ იქნა ტრანსფერები 10210,6

¹¹ ა. შაიო; “ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი”, ს. ჰოლმისის წინათქმით, თ. ნინიძის მეცნიერული რედაქცია და წინათქმა; თბ.,2011, გვ.54

ათ.ლარის ფარგლებში, 2014 წელს ცხრა თვის მონაცემებით დაგეგმილი იყო შემოსულობები სულ 9742,804 ათასი ლარი, მათ შორის: საკუთარი შემოსავლები 1600,0 ათას ლარი; სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მისაღები ტრანსფერი 8142,804 ათასი ლარი.

დე იურე, ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ განასხვავებს მუნიციპალიტეტის საკუთარ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებს, აკეთებს ექსკლუზიური უფლებამოსილებების ზუსტ ჩამონათვალს, იცნობს უნივერსალურობის პრინციპს და განსაზღვრავს სახელმწიფო ხელისუფლების ზედამხედველობის ფარგლებს ადგილობრივ ხელისუფლებაზე, ასევე იმას, თუ რა შემთხვევაში შეუძლია სახელმწიფო ხელისუფლების შესაბამის ორგანოებს დაადგინონ მუნიციპალიტეტისათვის სახელმწიფო სტანდარტები და ტექნიკური რეგლამენტები, თუმცა, წესი ყოველთვის ზოგადია, მისგან გამომდინარე ქცევა კი კონკრეტული, შესაბამისად ჩვენ უნდა ვიმსჯელოთ კონკრეტული ქცევის შეფასებიდან გამომდინარე. ადგილობრივი თვითმმართველობის ზემოთ ჩამოთვლილი პრობლემებისა და მისი რეალური ქმედებების გათვალისწინებით კი, შეიძლება ითქვას, რომ დღეისათვის საქართველოში მუნიციპალიტეტები დე ფაქტო სარგებლობენ სახელმწიფო ხელისუფლებისაგან ავტონომიურობის საკმაოდ დაბალი ხარისხით.

რაც შეეხება მოქალაქეების ჩართულობას, ჩვენ უკვე ავღნიშნეთ რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობისა და ფუნქციონირების საფუძველი მუნიციპალიტეტის მოსახლეობაა, ამიტომაცაა რომ ორგანული კანონი თვითმმართველობის განხორციელების უპირველეს პრინციპად აღიარებს საქართველოს მოქალაქეთა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მონაწილეობის უფლებას. ამავე კანონის 85-ე მუხლის თანახმად: მუნიციპალიტეტის ორგანოები და მუნიციპალიტეტის ორგანოების თანამდებობის პირები ვალდებული არიან, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად შექმნან ორგანიზაციული და მატერიალურ-ტექნიკური პირობები მოქალაქეთა მიღების, მოქალაქეებთან შეხვედრების, მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობაში, მათ შორის, კოლეგიური საჯარო დაწესებულების სხდომებში, მოქალაქეთა მონაწილეობისა და გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესის

გამჭვირვალობისათვის. კოდექსში ასევე გაწერილია ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმები: ა) დასახლების საერთო კრება; ბ) პეტიცია; გ) სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო; დ) მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის სხდომებში მონაწილეობა; ე) მუნიციპალიტეტის გამგებლის/მერის და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის მიერ გაწეული მუშაობის შესახებ ანგარიშების მოსმენა.

ერთი შეხედვით ეს ინსტიტუტები თითქოს სრულყოფილად უზრუნველყოფს მოსახლეობის ჩართულობას თვითმმართველობის განხორციელებაში, თუმცა არსებობს რამდენიმე მნიშვნელოვანი საკითხი, რომელიც ამ ნორმების რეალიზებას სერიოზულ საფრთხეს უქმნის და მათ ე.წ. „მკვდარ ნორმებად“ აქცევს. პირველი, ეს არის ამ ინსტიტუტების დანიშნულება და ხასიათი, ისინი ატარებენ ძირითადად სარეკომენდაციო და საკონსულტაციო ხასიათს, ამის გამო, მოქალაქეთა ჩართულობა და მოტივაცია ნაკლებია, ვინაიდან არ იციან, მათ მიერ მომზადებულ შენიშვნებსა და წინადადებებს რეალურად მოჰყვება რაიმე შედეგი თუ უბრალოდ საკრებულოს სხდომაზე იქნება განხილული და იქვე დაასრულებს არსებობას. მეორე პრობლემატური საკითხია პროფესიონალი კადრების ნაკლებობა საჯარო სამსახურში, განსაკუთრებით ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე, მათ ხშირად თავად არ იციან მოსახლეობასთან ურთიერთობის ფორმები და მათი მოვალეობები ამომრჩევლის წინაშე, მაშინ როდესაც ჩვენს, სახელმწიფოს მიერ „შექმნილ“, ადგილობრივ თვითმმართველობას სწორედ პროფესიონალი მოხელეები უნდა ხდიდნენ ქმედით ინსტიტუტებად, ისინი უნდა მართავდნენ შეხვედრებს და მოუწოდებდნენ მოსახლეობას უფრო მეტი და აქტიური ჩართულობისაკენ, შენიშვნებისა თუ ინოვაციური იდეების წარმოდგენისაკენ, რათა უკეთ გაეცნონ მუნიციპალიტეტის პრობლემებს და თავისებურებებს, მის სარგებლიან მხარეებს, ისინი უნდა ანიჭებდნენ კოდექსში მოცემულ ნორმებს სიცოცხლეს და იყენებდნენ მათ პრაქტიკულ ცხოვრებაში. საკანონმდებლო ბაზის დახვეწის საჭიროება და პროფესიონალი კადრების სიმცირე არის ნაწილობრივ მიზეზი იმისა, რომ მოსახლეობა, არა თუ ერთვება, არამედ ჭეშმარიტი თვითმმართველობის არსს საერთოდ არ იცნობს, უფრო მეტიც მაგალითად ჩემს მშობლიურ სოფელში

მოსახლეობის აბსოლუტურმა უმრავლესობამ არ იცის, რომ მათ 5%-ს აქვთ დასახლების საერთო კრების მოწვევის ინიცირების უფლება, ისინი სრულიად არ იცნობენ დასახლების საერთო კრების ან „ამავე კოდექსის 86-ე მუხლით გათვალისწინებული, პეტიციის ინსტიტუტს. თუმცა, ზემოთ ჩამოთვლილი მიზეზების გარდა, ამაში თავისი წვლილი მოსახლეობის სიზარმაცეს, მოქალაქეობრივი პასუხისმგებლობისათვის თავის არიდების ცდას და უფრო ყოფით პრობლემებზე ორიენტირებულობასაც მიუძღვის.

ყველაფრის მიუხედავად, ჩვენ არ გვაქვს უიმედობის უფლება. ადგილობრივი თვითმმართველობა არც ევროპაში ჩამოყალიბებულა ერთი ხელის მოსმით. საქართველოს პრობლემა ის იყო, რომ მუდმივი კონფლიქტი შიდა თუ გარე მტერთან და მათი რეჟიმის გავლენა ფართო მასებს არ აძლევდა საშუალებას ეფიქრა ასეთ მაღალ, დემოკრატიულ ღირებულებებზე, როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობაა. ამ დარგში შედეგის მისაღწევად საჭიროა საერთო სულისკვეთება, უფრო კონკრეტულად კი შემდეგი კუთხით მუშაობა:

1. ძლიერი პოლიტიკური პარტიების შექმნა და კონკურენტული არჩევნების ჩატარება, სახელმწიფო და ადგილობრივ დონეზე;

2. რაციონალური საჯარო სამსახურის სისტემა, პროფესიონალი კადრების მომზადება;

3. მუნიციპალიტეტების ხელში, უფლებამოსილებების შესაბამისი ფინანსური და ქონებრივი რესურსების თავმოყრა;

4. სამოქალაქო ცნობიერების ამაღლება მოსახლეობაში და იმ მექანიზმების დახვეწა, რაც უზრუნველყოფს მათ ჩართულობას თვითმმართველობის ფუნქციონირებაში.

მოქალაქეთა მონაწილეობა ხელისუფლების საქმიანობაში და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში დემოკრატიის თეორიის და პრაქტიკის მნიშვნელოვანი კომპონენტია. განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ეს კომპონენტი იძენს ადგილობრივ ხელისუფლებასთან, კერძოდ კი თვითმმართველობებთან მიმართებაში.

შეიძლება ითქვას, რომ მოქალაქეთა ჩართულობა თვითმმართველობის ქვაკუთხედაა. მსოფლიო პრაქტიკაში მონაწილეობის და ჩართულობის ბევრი განსხვავებული მექანიზმი არსებობს, როგორც საკანონმდებლო ასევე ტრადიციებისა და სამოქალაქო კულტურის დონეზე.¹²

ამ მექანიზმების გამართულ მუშაობაზე ბევრად არის დამოკიდებული თვითმმართველობების საქმიანობის ეფექტურობა. ბუნებრივია, ეს საკითხი აქტუალურია საქართველოსთვისაც, განსაკუთრებით მას შემდეგ, რაც თვითმმართველობის სფეროში განხორციელებული რეფორმის შედეგად 2006 წლის ბოლოდან საქართველოში ჩამოყალიბდა გამსხვილებული ტიპის თვითმმართველი ერთეულები. თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილებამ გამოიწვია ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებსა და მოსახლეობას შორის დისტანციის გაზრდა, რაც კიდევ უფრო აუცილებელს ხდის ისეთი მექანიზმების არსებობას, რომლებიც უზრუნველყოფენ მოსახლეობასა და თვითმმართველობის ორგანოებს შორის ეფექტურ კომუნიკაციას, თვითმმართველობის ორგანოების საჯაროობასა და ანგარიშვალდებულებას, აგრეთვე მოსახლეობის აქტიურ ჩართვას ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტაში. „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონი და „საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ“ საქართველოს კანონი ითვალისწინებს ზოგად პრინციპებს თვითმმართველობაში საზოგადოების მონაწილეობის შესახებ, ხოლო დეტალური სამართლებრივი მექანიზმები ამ მიმართულებით არ არის შექმნილი.

საკანონმდებლო ვაკუუმის ერთგვარი შევსების მიზნით, საქართველოს პარლამენტის რეგიონული პოლიტიკის, თვითმმართველობისა და მაღალმთიანი რეგიონების კომიტეტმა შეიმუშავა საკრებულოებისა და გამგეობების სარეკომენდაციო დებულებები, რომლებიც სხვა საკითხებთან ერთად განსაზღვრავს თვითმმართველობის ორგანოების საჯაროობის, ანგარიშვალდებულებისა და მათ საქმიანობაში საზოგადოების მონაწილეობის მექანიზმებს.

¹² ა. დემეტრაშვილი და ი. კობახიძე; „კონსტიტუციური სამართალი“, სახელმძღვანელო ბაკალავრიატის სტუდენტებისათვის; თბ., 2008, გვ. 76

ვინაიდან თვითმმართველი ერთეულები თავიანთი საქმიანობის განხორციელების პროცესში ხელმძღვანელობენ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონით, ხოლო თბილისი - „საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ“ საქართველოს კანონით, კონკრეტული დებულებების შესწავლამდე გავაანალიზეთ ზემოაღნიშნული კანონების მოთხოვნები ადგილობრივი თვითმმართველობების მიმართ, მათ საქმიანობაში საზოგადოების ჩართულობის, თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის საჯაროობისა და საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულების კუთხით.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის თანახმად, „ადგილობრივი თვითმმართველობა არის საქართველოს მოქალაქეთა უფლება და შესაძლებლობა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად მოაწესრიგონ და მართონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები საკუთარი პასუხისმგებლობით და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით“. გარდა ამ საკანონმდებლო განაცხადისა, რომელიც აწესებს მოსახლეობის უფლებას წარმართოს თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის პროცესი, ზემოხსენებულ კანონებში არის მუხლები, რომლებიც ეხება საჯაროობას, საზოგადოების ჩართულობას და თანამდებობის პირთა ანგარიშვალდებულების ფორმას და მეთოდებს.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ერთ-ერთი ძირითადი პრინციპია საჯაროობა. მისი განხორციელების საკანონმდებლო მექანიზმებია: მოქალაქეთა უფლება, მიიღონ საჯარო ინფორმაცია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსაგან და თანამდებობის პირებისაგან (მუხლი 5); თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სფეროში რესურსების მობილიზება, აღნიშნული მიმართულებით შესაბამისი ღონისძიებების შემუშავება, განხორციელება და მოსახლეობის ინფორმირება (მუხლი 16); საკრებულოს სხდომების ღიაობა (მუხლი 25); საკრებულოს სხდომის ოქმის შესაბამისობა ადმინისტრაციული დოკუმენტაციისათვის დადგენილ მოთხოვნებთან (მუხლი 27).

„საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, თბილისშიც თვითმმართველობის განხორციელების ერთ-ერთი პრინციპია - ქალაქ თბილისის თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის საჯაროობა, რაც იმავე კანონში განმტკიცებულია შემდეგი ნორმებით: საკრებულოს სხდომები ტარდება ღიად და საჯაროდ (მუხლი 15); ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიში არის საჯარო (მუხლი 231).

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის თანახმად, საქართველოს მოქალაქეებს უფლება აქვთ:

- წინასწარ გაეცნონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს გადაწყვეტილებების პროექტებს; მონაწილეობა მიიღონ მათ განხილვაში; მოითხოვონ გადაწყვეტილებათა პროექტების გამოქვეყნება და საჯარო განხილვა (მუხლი 2);
- მიმართონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს და თანამდებობის პირებს (მუხლი 2)
- თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ 3%25-მა მოითხოვოს საკრებულოს რიგგარეშე სხდომის მოწვევა (მუხლი 24).

„საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, საკრებულოს რიგგარეშე სხდომა მოიწვევა: ქალაქ თბილისის არანაკლებ 10 000 ამომრჩეველის მოთხოვნით. საკრებულოში სამართლებრივი აქტების ინიცირების უფლება აქვთ საკრებულოს წევრებს, კომისიებსა და ფრაქციებს, ქალაქ თბილისის მერს, აგრეთვე ქალაქ თბილისის არანაკლებ 3000 ამომრჩეველს, შესაბამის პეტიციაზე ხელმოწერით (მუხლი 16).

ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ საკრებულოში დასაშვებია ლობისტური საქმიანობა „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების და თანამდებობის პირთა მოსახლეობის წინაშე ანგარიშვალდებულების ელემენტები მოცემულია გამგეობის (მერიის) ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელის - რწმუნებულის ფუნქციებში. კერძოდ, რწმუნებული ვალდებულია:

1. უზრუნველყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა მოსახლეობისათვის გაცნობა;
2. უზრუნველყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან მოსახლეობის კავშირი;
3. ორგანიზება გაუწიოს მოსახლეობის გამოკითხვის და სახალხო განხილვების ჩატარებას.

ანგარიშვალდებულების კომპონენტები მოცემულია ასევე „ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კანონში, რომლის თანახმად, საკრებულოს წევრი ვალდებულია: საკრებულოს დებულებით დადგენილი წესით შეხვდეს მოქალაქეებს (მუხლი 16); ამომრჩეველთა მოთხოვნით შეხვდეს მათ და არანაკლებ წელიწადში ერთხელ ჩააბაროს ანგარიში გაწეული საქმიანობის შესახებ (მუხლი 16). ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოები, საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში ხელმძღვანელობენ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ნორმებით, რომლის თანახმად: საჯარო ინფორმაცია ღიაა, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა და დადგენილი წესით სახელმწიფო, კომერციულ და პირად საიდუმლოებას მიკუთვნებული ინფორმაციისა (მუხლი 28); საჯარო დაწესებულება ვალდებულია უზრუნველყოს საჯარო ინფორმაციის ასლების ხელმისაწვდომობა (მუხლი 38); ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა გამოქვეყნდეს შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს ბეჭდვით ორგანოში (მუხლი 56);

თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს არ გააჩნია ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა გამოქვეყნდეს ბეჭდვით ორგანოში, რომელიც ვრცელდება ადმინისტრაციული ორგანოს მთელ სამოქმედო ტერიტორიაზე და გამოიცემა კვირაში ერთხელ მაინც, ან გამოცხადდეს საჯაროდ (მუხლი 56);

საჯაროდ გამოცხადება ნიშნავს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ადმინისტრაციულ ორგანოში ყველასათვის ხელმისაწვდომ ადგილზე, ღიად განთავსებას, აუცილებლობის

შემთხვევაში ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი საჯაროდ გამოცხადდება აგრეთვე სხვა საჯარო ადგილას (მუხლი 57);

ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია უზრუნველყოს საკითხის საჯაროდ განხილვა, თუ ამას ითვალისწინებს კანონი, რაც ნიშნავს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ ცნობის გამოქვეყნებას (მუხლი 116);

ყველას აქვს უფლება, წარადგინოს თავისი წერილობითი მოსაზრება 20 დღის განმავლობაში ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის შესახებ განცხადების ან ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტის საჯარო გაცნობისთვის წარდგენის დღიდან (მუხლი 118);

საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველზე გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი აუცილებლად უნდა გამოქვეყნდეს (მუხლი 121).

„ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, ბიუჯეტის პროექტი საკრებულოს სხდომაზე განხილვის დაწყებიდან 1 თვით ადრე მაინც უნდა გამოქვეყნდეს საჯარო განხილვისთვის. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო საკრებულოს დებულებით (რეგლამენტით) დადგენილი წესით საჯაროდ იხილავს და იღებს გადაწყვეტილებას ახალი საბიუჯეტო წლისათვის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცების შესახებ (მუხლი 13).

2.2. სხვა მექანიზმები და მეთოდები მოქალაქეთა ჩართულობის გასაუმჯობესებლად

პრაქტიკულად, საქართველოში არსებულ დასახლებათა უმრავლესობაში მოსახლეობის წინაშე მდგარი, პირველადი მნიშვნელობის ადგილობრივი საკითხებიდან - გზები, წყალმომარაგება, ელექტროენერგია, გაზიფიკაცია,

დასუფთავება, სკოლა, სასწრაფო სამედიცინო თუ ამბულატორიული მომსახურება, საბავშვო ბაღი - უმრავლესობა თვითმმართველობის კომპეტენციებს არ მიეკუთვნება. ევროპული ქარტია ითხოვს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს უნდა გააჩნდეთ საკუთარი კომპეტენციები. მეტიც, ქარტიის მიხედვით, არაა აუცილებელი, ეს კომპეტენციები შემოიფარგლოს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებით. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს უნდა შეეძლოთ მოახდინონ საზოგადოებრივი საქმეების მნიშვნელოვანი წილის რეგლამენტირება.¹³

საკონსტიტუციო კომისიის წინაშე დგას ამოცანა, კონსტიტუციაში აისახოს ან მხოლოდ თვითმმართველობის საკუთარ კომპეტენციებს მიკუთვნებული საკითხები, ან კონსტიტუციაში განსაზღვროს უფლებამოსილებათა განაწილების პრინციპები მაინც.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი თემაა თვითმმართველობის ე.წ. მეორე დონის, რეგიონული თვითმმართველობის საკითხი. არსებობს რიგი პრობლემებისა, რომელთა გადაწყვეტა, ერთი მხრივ, ადგილობრივ თვითმმართველობას არ შეუძლია ფინანსური, ადამიანური რესურსების უკმარისობის, მასშტაბის სიმცირის თუ სხვა მიზეზის გამო, ხოლო მეორე მხრივ, ცენტრალური ხელისუფლება შესაძლოა არაეფექტიანად ახორციელებდეს (ნარჩენების გადამუშავება, ტყის და წყლის რესურსების მართვა, სტიქიური უბედურებების პრევენცია, ქარსაფარი ზოლები, რეგიონული მნიშვნელობის გზები, კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა, რეგიონული განვითარების სოციალურ-ეკონომიკური გეგმები, კურორტების მართვა, ტურიზმი, სოფლის მეურნეობის პოლიტიკა, სოციალური დაცვა და სხვ.) ასეთი უფლებამოსილებების გადასაჭრელად, ხშირად, შუა რგოლის, რეგიონული დონის თვითმმართველობა არსებობს. მუნიციპალიტეტსა და სახელმწიფო ხელისუფლებას არსებული სივრცის თავდაპირველად არაფორმალურ, ხოლო შემდეგ კი, უკვე ფორმალურ შემავსებლად იქცა გუბერნატორის ინსტიტუტი, რომელიც რეალურად სახელმწიფო ხელისუფლების

¹³ “ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები” ჟურნალი “ქართული სამართლის მიმოხილვა” 10/2007 - 4; სტატიის ავტორი ნ. ჭილაძე, თბ., 2007., გვ. 54

დეკონცენტრირების მაგალითს წარმოადგენს და რომელსაც რეგიონული პროექტების განხორციელება ევალება.¹⁴

რეგიონული დონის თვითმმართველობის საკითხი საკონსტიტუციო კომისიამ ტერიტორიული მოწყობის კონტექსტში უნდა განიხილოს და გადაწყვიტოს. თვითმმართველობების პრაქტიკა, გუბერნატორის ინსტიტუტის გაჩენა და ეტაპობრივი გაძლიერება მხოლოდ იმაზე მიუთითებს, რომ რეგიონული დონის არსებობა აუცილებელია.

თვითმმართველობის რეალური უმოქმედობის ერთ-ერთი ძირითადი მიზეზი ცენტრზე ფინანსური დამოკიდებულებაა. 1998-2004 წლებში, სახელმწიფო ფინანსების დაახლოებით 30% ადგილობრივ დონეზე მოდიოდა, მაგრამ თავად სახელმწიფო შემოსავლების მიზერულობიდან გამომდინარე, ის არ იყო საკმარისი თვითმმართველობებისთვის დაკისრებული უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის.

2004 წლიდან ხდება გადასახადების ცენტრალიზაცია. თვითმმართველობების საკუთარი საგადასახადო შემოსავლების წილი ნაერთ ბიუჯეტში 30,0%-დან 2,3%-მდე შემცირდა.[8] 2006 წლის რეფორმას, მუნიციპალიტეტების გამსხვილებას, თვითმმართველობების ფინანსური დამოუკიდებლობის ზრდა არ მოჰყოლია. მეტიც, თვითმმართველობის საკუთარი შემოსავლები არათუ არ გაიზარდა, არამედ შემცირდა. საშემოსავლო გადასახადიც, რომელიც 2007 წლამდე ადგილობრივ ბიუჯეტებში ირიცხებოდა, სახელმწიფო ბიუჯეტისკენ მიემართა.

ევროპული ქარტიით, თავად თვითმმართველობის ცნება გულისხმობს ადგილობრივი ორგანოებისთვის შესაბამისი კომპეტენციების განსახორციელებლად საჭირო სახსრების არსებობას. ამასთან, ეს სახსრები უნდა იყოს თვითმმართველობის შესასრულებელი ამოცანების თანაზომიერი. ამ სახსრების თუნდაც ნაწილი უნდა ივსებოდეს ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლებისგან, რომელთა დადგენის უფლებაც აქვს ადგილობრივ

¹⁴ “ადამიანის უფლებათა დაცვის კონსტიტუციური და საერთაშორისო მექანიზმები”; სტატიათა კრებული; რედაქტორი კ. კორკელია, სტატიის ავტორი ვ. მენაბდე; თბ., 2010, გვ. 123

თვითმმართველობას. ეკონომიკურად სუსტი თვითმმართველობებისთვის კი უნდა არსებობდეს ფინანსური გამოთანაბრების პროცედურები.

აუცილებელია, კონსტიტუციურ დონეზე მოხდეს თვითმმართველობების ფინანსური დამოუკიდებლობის მტკიცე გარანტიების დეკლარირება.

ბოლო მნიშვნელოვანი საკითხი, რაც კონსტიტუციაში უნდა აისახოს, ესაა მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმის დაფიქსირება კონსტიტუციურ დონეზე. მოსახლეობა თვითმმართველობის განხორციელებაში ჩართული არც 1998-2006 წლებში იყო და მით უმეტეს, არც 2006 წელს მუნიციპალიტეტების გამსხვილების შემდეგ, როცა თვითმმართველობა დაშორდა მოსახლეობას.

მოსახლეობის ჩართულობის დაბალი დონით ირღვევა ევროპული ქარტიის ერთ-ერთი პრინციპი: თვითმმართველობის განხორციელება ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად. კანონმდებლობით განსაზღვრული მოქალაქეთა ჩართულობის სხვადასხვა ფორმა - საჯარო მოსმენები, საზოგადოებრივი დარბაზები, განცხადებებითა და პეტიციებით მიმართვის უფლება, წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრთა ანგარიშებით წარდგომა მოსახლეობის წინაშე - ვერ უზრუნველყოფენ ჩართულობის მინიმალურ დონესაც კი.

სასურველია, საკონსტიტუციო კომისიამ იმსჯელოს ევროპული ქვეყნებისთვის ცნობილი პრაქტიკის, ე.წ. ადგილობრივი რეფერენდუმის (ან პლემბისციტის, რამდენადაც ევროპის ზოგ ქვეყანაში ადგილობრივ რეფერენდუმს მხოლოდ საკონსულტაციო ფუნქცია გააჩნია) საქართველოს კონსტიტუციაში ასახვაზე. ევროპული ქარტიაც სასურველად მიიჩნევს ადგილობრივი რეფერენდუმის ჩატარებას, სადაც ეს შესაძლებელია. ადგილობრივი თვითმმართველობა აისახოს კონსტიტუციის ცალკე თავში, სახელმწიფო ხელისუფლებების ცენტრალური ორგანოების მარეგულირებელი თავების შემდეგ; კონსტიტუციურ დონეზე იყოს ასახული თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის რამდენიმე გარანტია:

ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება არჩეული ორგანოების მეშვეობით; ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები საკუთარ

კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებს წყვეტენ დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით; თვითმმართველ ერთეულებს აქვთ საკუთარი ტერიტორია, სახელწოდება, თვითმმართველი ერთეულის ცენტრი, საკუთარი ქონება; ნორმატიული აქტების მიღების უფლება; გაერთიანებების შექმნის უფლება. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური დამოუკიდებლობის გარანტიები: საკუთარი შემოსავლები და მათი განკარგვის თავისუფლება; საკუთარი საბიუჯეტო უფლებამოსილებები; ადგილობრივი გადასახადების შემოღების უფლება; კონსტიტუციით განისაზღვროს საერთო საჯარო ფინანსებში ადგილობრივი თვითმმართველობები საკუთარი ფინანსების მინიმალური წილი;¹⁵

2.3. მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველსაყოფად საჭირო ქმედებები

დემოკრატიის განვითარება ქვეყანაში აქტიური მოქალაქეების არსებობასთან პირდაპირ კავშირშია. რაც უფრო მეტი მოქალაქე მონაწილეობს დემოკრატიულ პროცესებში, ქვეყნის მართვას ხელისუფლება გაზრდილი პასუხისმგებლობით ეკიდება.

შესაბამისად, მოქალაქის ერთგვარი მორალური ვალდებულებაა, მაქსიმალურად გამოიყენოს კონსტიტუციით და კანონით მინიჭებული შესაძლებლობები და აქტიურად ჩაერთოს სახელმწიფოს, ან თუნდაც საკუთარი ქალაქის ან მუნიციპალიტეტის მართვაში.

დემოკრატია, როგორც „ხალხის მმართველობის“ ფორმა უშუალო და წარმომადგენლობითი ფორმებით ხორციელდება. საქართველოს კონსტიტუციის

¹⁵ზ. ეზუგბაია და ო. მელქაძე, “ზოგიერთი კომენტარი ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის ეროვნულ კანონმდებლობაში იმპლემენტაციისათვის”; ჟურნალი “ქართული სამართლის მიმოხილვა” 5/2002-1; თბ., 2002;

მიხედვით, „ხალხი თავის ძალაუფლებას ახორციელებს რეფერენდუმის, უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმებისა და თავისი წარმომადგენლების მეშვეობით“.

უშუალო დემოკრატიის ფორმებს განეკუთვნება რეფერენდუმი, პლემისციტი, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, ნაფიც მსაჯულად მართლმსაჯულების პროცესში მონაწილეობა, თვითმმართველობა და სხვა.

როგორც წესი, დემოკრატიულ სახელმწიფოებში განსაკუთრებით საჭირობო საკითხები რეფერენდუმის ან პლემისციტის გზით წყდება. რეფერენდუმი, რომელიც ხალხის ძალაუფლების განხორციელების ერთ-ერთი ფორმაა, არის საერთო-სახალხო გამოკითხვა კენჭისყრით, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი სახელმწიფოებრივი საკითხების საბოლოოდ გადასაწყვეტად, ხოლო პლემისციტი არის კენჭისყრით საერთო-სახალხო გამოკითხვა განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებზე საქართველოს ამომრჩეველთა ან მათი ნაწილის აზრის გასაგებად.

რეფერენდუმსა და პლემისციტში მონაწილეობა შეუძლია 18 წელს მიღწეულ საქართველოს მოქალაქეს. საქართველოს უახლეს ისტორიაში ორი რეფერენდუმი ჩატარდა - 1991 წელს საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის საკითხზე და 2003 წელს პარლამენტის წევრთა რაოდენობის 235-დან 150-მდე შემცირების თაობაზე.

საქართველოს კონსტიტუცია მოქალაქეებს - არანაკლებ 30 ათას ამომრჩეველს - საშუალებას აძლევს, პარლამენტში წარადგინონ კანონპროექტი, რომლის განხილვის ვალდებულებაც საქართველოს პარლამენტს აკისრია. ამავდროულად, მოქალაქეებს აქვთ უფლება საქართველოს პარლამენტს საკანონმდებლო წინადადებითაც მიმართონ.

ქვეყნის დემოკრატიის დონის ერთ-ერთი მთავარი მაჩვენებელი თავისუფალი და საყოველთაო არჩევნებია. არჩევნები წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ფორმაა, რადგან მოქალაქეები საკუთარ წარმომადგენლებს ირჩევენ ხელისუფლების განსახორციელებლად. შესაბამისად, მათში მონაწილეობით და თავისუფალი არჩევანის გაკეთებით მოქალაქეს თავისი წვლილი შეაქვს ქვეყნის დემოკრატიის განვითარებაში. არჩევნებზე მოქალაქეს შეუძლია, გამოიყენოს

აქტიური საარჩევნო უფლება და ხმა მისცეს მისთვის სასურველ კანდიდატს; ან პასიური საარჩევნო უფლება - საკუთარი კანდიდატურა წარადგინოს არჩევით თანამდებობაზე.¹⁶

საქართველოში არჩევნების გზით ირჩევენ პრეზიდენტს, რომელიც არის სახელმწიფოს მეთაური და უმაღლესი მთავარსარდალი, პარლამენტს, რომელიც ქვეყნის კანონმდებლობის მიღებაზეა პასუხისმგებელი, ასევე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლებს - საკრებულოს (ადგილობრივი პარლამენტი) წევრებს, ქალაქის მერს და მუნიციპალიტეტის გამგებელს.

დემოკრატიის განვითარებაში მონაწილეობის ერთ-ერთი ფორმა საზოგადოებრივ გაერთიანებებში გაწევრიანებაა. საქართველოს კონსტიტუცია ყველა მოქალაქეს საშუალებას აძლევს, შექმნას ორგანიზაცია, რომლის მეშვეობითაც განახორციელებს სხვადასხვა, მათ შორის დემოკრატიის განვითარებისთვის სასარგებლო პროექტებს, საკუთარ მოსაზრებებს მიაწოდებს ხელისუფლებას, გააკონტროლებს სახელმწიფო მოხელეების საქმიანობას და სხვა.

მოქალაქის ერთ-ერთ ვალდებულებას გადასახადების გადახდა წარმოადგენს. ჩვენს მიერ გადახდილი გადასახადი გროვდება სახელმწიფოს ან ადგილობრივი მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში, რომელიც უნდა გადანაწილდეს სხვადასხვა სფეროებზე, როგორებიცაა ჯანდაცვა, განათლება, ინფრასტრუქტურის განვითარება, სახელმწიფო უსაფრთხოება, მართლწესრიგის დაცვა და სხვა მრავალი. მოქალაქეს შეუძლია, იყოს პასიური და მთლიანად მიანდოს ამ გადაწყვეტილების მიღება სახელმწიფო და თვითმმართველობის ორგანოებს, თუმცა რაც უფრო მეტი მოქალაქე აირჩევს, იყოს პასიური, მით უფრო უპასუხისმგებლოდ მოხდება საერთო ფულის განკარგვა. აქტიურ მოქალაქეს კი შეუძლია, სხვადასხვა გზებით ჩაერთოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და

¹⁶ “ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები ევროპულ კონსტიტუციებში” სტატიის ავტორი ბ. ლოლაძე, თბ., 2010, გვ.35

გავლენა მოახდინოს საბოლოო გადაწყვეტილებაზე. იგივე შეიძლება ითქვას კანონების მიღებასა თუ გაუქმებაზე.¹⁷

დემოკრატიულ სახელმწიფოებში, როგორც წესი, სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის სავალდებულოა სხვადასხვა საჭირობო საკითხებზე საჯარო განხილვების მოწყობა. ხშირად, ასეთ განხილვებს და დებატებს სხვადასხვა ორგანიზაციებიც მართავენ. ეს ეხმარება ხელისუფლებას, წინასწარ განსაზღვროს, რა აზრისაა საზოგადოება ამა თუ იმ ცვლილებაზე ან გადაწყვეტილებაზე. აღნიშნულ განხილვებში მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის ერთ-ერთი გზაა.

მოქალაქეს ასევე შეუძლია, ინტერნეტის, მათ შორის სოციალური ქსელების ან სხვა საშუალებით, მაგალითად წერილობით დაუკავშირდეს საკრებულოს ან პარლამენტის ან მთავრობის წევრებს, მიაწოდოს მათ საკუთარი მოსაზრებები აქტუალურ და საჭირობო საკითხებზე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი (მუხლი 85) მოქალაქეს საზოგადოებრივი ჩართულობის სხვადასხვა ფორმას სთავაზობს. ესენია: დასახლების საერთო კრება

- პეტიცია
- სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო
- მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის სხდომებში მონაწილეობა
- მუნიციპალიტეტის გამგებლის/მერის და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის მიერ გაწეული მუშაობის შესახებ ანგარიშების მოსმენა.

“ზოგადი განათლების შესახებ” საქართველოს კანონი მოსწავლეებს აძლევს საკუთარი სკოლის მართვაში მონაწილეობის საშუალებას მოსწავლეთა თვითმმართველობის მეშვეობით, რომელიც:

1. შეიმუშავებს რეკომენდაციებს სკოლის შინაგანაწესის შესახებ;

¹⁷ გ. ტოკლიკიშვილი, “თვითმმართველი ერთეულის ქონების ფორმირების პროცესი საქართველოში” ბიულეტენი #113. თბ., 2007;

2. უფლებამოსილია სამეურვეო საბჭოს წარუდგინოს წინადადებები სკოლისათვის მნიშვნელოვან ყველა საკითხთან დაკავშირებით;
3. ირჩევს თავის წარმომადგენელს სამეურვეო საბჭოში;
4. სკოლის წესდებით დადგენილი წესით და საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად მონაწილეობს მოპოვებული გრანტის განკარგვაში;
5. წევრთა ერთი მეხუთედის ინიციატივით ქმნის სასკოლო კლუბებს.

რასაკვირველია, არცერთი საშუალება არ იძლევა აბსოლუტურ გარანტიას, რომ ერთი კონკრეტული მოქალაქის აზრს აუცილებლად გაითვალისწინებენ, თუმცა რაც უფრო მეტი მოქალაქე გამოიყენებს სხვადასხვა საშუალებებს საკუთარი აზრის გამოსახატად და ხელისუფლებადე მისატანად, მით მეტია ალბათობა, რომ ეს ძალისხმევა მნიშვნელოვან გავლენას იქონიებს ხელისუფლების მიერ საბოლოოდ გადაწყვეტილების მიღებაზე.

უკიდურესი, თუმცა სრულიად დემოკრატიული ფორმა, რომლითაც მოქალაქეები გავლენას ახდენენ გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე, შეკრებამანიფესტაციების ორგანიზება და მასში მონაწილეობაა. საქართველოს კონსტიტუცია, ისევე, როგორც ადამიანის უფლებათა სფეროში საერთაშორისო აქტები, აღიარებს შეკრებებსა და მანიფესტაციებში მონაწილეობის უფლებას. საჯარო გამოსვლების გზით მოქალაქეებს შეუძლიათ, პროტესტი გამოთქვან უკვე მიღებულ გადაწყვეტილებაზე, მოითხოვონ მისი შეცვლა ან მიღებისას მათი აზრის გათვალისწინება.

სახელმწიფო, იგივე საჯარო მოხელის ვალია, ემსახუროს მოქალაქეების ინტერესებს და უზრუნველყოს მათთვის ამა თუ იმ მომსახურების მიწოდება. ის ამისთვის ანაზღაურებას იღებს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, რომელიც მოქალაქეების მიერ გადახდილი გადასახადებით იქმნება. აბრაჰამ ლინკოლნის სიტყვებით რომ ვთქვათ, დემოკრატია არის „ხალხის მმართველობა, ხალხის მიერ და ხალხისათვის“. შესაბამისად ხელისუფლებას, რომელსაც სახელმწიფო მოხელეები ახორციელებენ ხელფასს ჩვენ, რიგითი მოქალაქეები ვუხდით და შესაბამისად გვაქვს სრული უფლება, ვაკონტროლოთ ისინი და მოთხოვოთ მათ ანგარიში გაწეულ საქმიანობაზე.

სამწუხაროდ, ისეთ ქვეყნებში სადაც საზოგადოება პასიურობს, არ აკონტროლებს საჯარო მოხელეების საქმიანობას ან დემოკრატიული განვითარების ხარისხი დაბალია, ხშირია შემთხვევები, როდესაც სახელმწიფო მოხელე ცუდად ან საერთოდ არ ასრულებს დაკისრებულ ვალდებულებებს.

საზოგადოებრივი კონტროლის ეფექტურობისთვის, პირველ რიგში, საჭიროა, რომ საზოგადოება ინფორმირებული იყოს სახელმწიფო სამსახურების საქმიანობის თაობაზე. ამ ინფორმაციის მოპოვებისთვის დღესდღეობით ბევრი შესაძლებლობა არსებობს - მედია, საჯარო განხილვები და დებატები. საზოგადოებრივი კონტროლის თვალსაზრისით მნიშვნელოვან მონაპოვარს წარმოადგენს „ინფორმაციის თავისუფლება“ და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა. საქართველოს კონსტიტუციით პრაქტიკულად ყველა დოკუმენტი ან ინფორმაცია, რომელიც შექმნილია ან ინახება სახელმწიფო ორგანოში, თუ ისინი არ შეიცავს სახელმწიფო, კომერციულ ან პირად საიდუმლოებას, საჯაროა და ხელმისაწვდომი უნდა იყოს მოქალაქეებისთვის. ეს ნიშნავს, რომ ნებისმიერ მოქალაქეს შეუძლია საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნა. დღესდღეობით ეს შესაძლებელია სახლიდან გაუსვლელადაც, ელექტრონულად.

საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მათ შორის ხელისუფლებაზე კონტროლის განხორციელებისთვის ეფექტურია საზოგადოებრივი გაერთიანებების - არასამთავრობო ორგანიზაციების, ასოციაციების და კავშირების საქმიანობა. პირველ არასამთავრობო ორგანიზაციად საქართველოში შეგვიძლია მივიჩნიოთ „ქართველთა შორის წერა-კითხვის გამავრცელებელი საზოგადოება“, რომელიც 1879 წელს დაფუძნდა.

არასამთავრობო ორგანიზაციები საზოგადოებრივი კონტროლის განსახორციელებლად მიმართავენ საქმიანობის სხვადასხვა ფორმებს, როგორცაა მონიტორინგი, კვლევების წარმოება, ანგარიშებისა და დასკვნების მომზადება, ადვოკატირება და ა.შ. მსგავსი საქმიანობა ფართო საზოგადოებას საშუალებას აძლევს, დეტალურად იყოს ინფორმირებული სახელმწიფო მოხელეების

საქმიანობაზე და მეორე მხრივ გავლენას ახდენს ხელისუფლებაზე, საკუთარი საქმიანობა წარმართოს კანონშესაბამისად.¹⁸

როდესაც სახელმწიფო მოხელის საქმიანობა (ან პასიურობა) უშუალოდ აზარალებს მოქალაქეს ან მოქალაქეთა ჯგუფს, ამ უკანასკნელთ შეუძლიათ, მიმართონ ზემდგომ ორგანოს ან სასამართლოს და მოითხოვონ მათთვის საზიანო გადაწყვეტილების გაუქმება ან პირიქით, მათი მდგომარეობის გამოსწორებისთვის საჭირო გადაწყვეტილების მიღება.

2.4. საჯარო რესურსების უკეთესი მართვა

ადამიანური რესურსების მართვის ეფექტიანობა ძირითადად დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენად შეესაბამება იგი ორგანიზაციის განვითარების დონეს. ცხადია, ორგანიზაციათა ზრდისა და განვითარების პარალელურად, ადამიანური რესურსების მართვის პროგრამები, პრაქტიკა და პროცედურები უნდა იცვლებოდეს და ვითარდებოდეს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ადგილი ექნება წარმოების პიროვნული და ნივთობრივი ფაქტორების განვითარებაში დისპროპორციას, რაც უარყოფითად იმოქმედებს ადამიანთა საქმიანობის ეფექტიანობაზე.

ყოველივე ეს მიუთითებს საქართველოს ეკონომიკის როგორც საჯარო, ასევე კერძო სექტორში მოცემულ პრობლემასთან დაკავშირებული საკითხების მეცნიერული კვლევის მნიშვნელობაზე. დღეისათვის საქართველოს საჯარო სამსახურში ერთიანი საკადრო პოლიტიკის განხორციელების, მისი პროფესიულ პრინციპზე დაფუძნებული განვითარების, კანონმდებლობის დახვეწის, ეფექტიანი და გამჭვირვალე მმართველობისა და ეთიკური სტანდარტების დანერგვის ღონისძიებებს ახორციელებს საქართველოს საჯარო სამსახურის ბიურო. საქართველოს სახელმწიფო სექტორში ადამიანური რესურსების მართვის სისტემის განვითარება საჯარო სამსახურის ბიუროს ერთ-ერთი უმთავრესი პრიორიტეტია.

¹⁸ კ. კუბლაშვილი; “ძირითადი უფლებები” იურიდიული სახელმძღვანელო; თბ., 2008;

საქართველოს საჯარო სამსახურებში ამჟამად გამოყენებულ ადამიანური რესურსების პროგრამების უმეტესობას მხოლოდ მისი (ადამიანური რესურსების) რეგისტრაციისა და სტატისტიკის წარმოების შესაძლებლობა აქვს. სხვა უფრო ფართომასშტაბიან პროგრამებს აქვთ ინტეგრირებული შეფასების, მოტივაციის, ასევე ტესტირების ფუნქციები.

აღნიშნული პროგრამები გაუმჯობესების პროცესშია. მოცემულ სექტორში უწყებათა მხოლოდ 47%-ს აქვს ადამიანური რესურსების ელექტრონული პროგრამა. ადამიანური რესურსების ელექტრონული პროგრამების არარსებობა ძირითადად აიხსნება არასაკმარისი საბიუჯეტო რესურსებით, ცოდნისა და ექსპერტიზის არაადეკვატური ხარისხით, სერვერის მოცულობის სიმწირით, ამორტიზებული კომუნიკაციებით. ადამიანური რესურსების მართვის ზოგადი სტრატეგიის კვლევამ აჩვენა, რომ საჯარო დაწესებულებათა მხოლოდ 48%-ს აქვს წერილობით გაფორმებული და დამტკიცებული ადამიანური რესურსების მართვის სტრატეგია. ამასთან, უმეტეს შემთხვევაში აქ შიგა საკომუნიკაციო სტრატეგიის არსებობის საჭიროება უგულებელყოფილია.

სინამდვილეში, სწორად დაგეგმილ და გამართულ შიგა საკომუნიკაციო სტრატეგიას შეუძლია დადებითი წვლილი შეიტანოს ორგანიზაციის საქმიანობის პროცესში. მისი მეშვეობით თანამშრომლები ინფორმირებულები ხდებიან ორგანიზაციის საქმიანობის გეგმების თაობაზე და სხვა მიმდინარე საკითხებზე.

სახელმწიფო სტრუქტურებში, ისე როგორც მთელ ეკონომიკაში, ადამიანური რესურსების მართვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიმართულებაა პერსონალის განვითარება. მისი (ადამიანური რესურსების მართვის) ამ ფუნქციის შესასრულებლად აუცილებელია არსებობდეს მომუშავეთა პროფესიული განვითარების გეგმა. იგი მართვის მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია. პერსონალის განვითარების გეგმა საჯარო სექტორში დასაქმებულ მომუშავეთა საერთო და სპეციალური ცოდნის დონის ასამაღლებლად და გამიზნული და სახელმწიფო სტრუქტურის საჭიროებების მიხედვით სხვადასხვა სახისაა. „ყოველი განათლებული ადამიანი ერის სიმდიდრედ მოიაზრება და უახლოეს მომავალში ეს უნდა გახდეს ჩვენს ქვეყანაში პრიორიტეტი. განათლება განვითარების მხოლოდ

პოტენციური ფაქტორია, ზრდის წყარო იგი მაშინ გახდება, თუ მოხდება მისი მწარმოებლურად გამოყენება“.¹⁹

ცოდნის ამაღლება შესაძლოა განხორციელდეს ტრენინგის, თვითშემეცნების, პროფესიონალური და სამუშაო შეხვედრებისა და სხვა აქტივობების საშუალებით. პერსონალის განვითარების დაგეგმვის პროცესი მოიცავს მოხელის შესაძლებლობების, განსწავლულობის, მათი ცოდნის ამაღლების საჭიროების შეფასებასა და მომუშავეთა პროფესიული მომზადების ამაღლების კონკრეტული გზებისა და საშუალებების განსაზღვრას. პერსონალის განვითარების მხრივ, სამწუხაროდ, საქართველოს საჯარო სექტორში სიტუაცია არ არის სახარბიელო. ამაზე მეტყველებს თუნდაც ის ფაქტი, რომ აქ პერსონალის განვითარების გეგმა სამსახურების მხოლოდ 25%-ს გააჩნია.

სამუშაოს აღწერილობის, შეფასებისა და მოტივაციის სისტემების ნაწილში ჩატარებულმა კვლევამ აჩვენა, რომ სამუშაოს აღწერა ადამიანური რესურსების მენეჯმენტის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტია. იგი კონკრეტული პოზიციისთვის ადგენს აუცილებელ ფუნქციებს, პასუხისმგებლობებსა და კომპეტენციებს, აცნობს პერსონალს კონკრეტული პოზიციისა და ორგანიზაციის მიზნებს.

სამუშაოს აღწერილობის ფორმების არსებობა საქართველოს საჯარო დაწესებულებათა მხოლოდ 14%-ში არ დაფიქსირდა. საჯარო მოსამსახურის სამუშაო უნარი შეიძლება შეფასდეს რამდენიმე ფაქტორით: სამუშაოს ცოდნა/კომპეტენცია, პროდუქტიულობის ხარისხი, ინიციატივა, ლიდერობის უნარი, ზედამხედველობის უნარი, იერარქიული დამოკიდებულება და ა.შ. შესრულებული სამუშაოს შეფასების მოქნილი სისტემა ხელს უწყობს კომუნიკაციის ზრდას, ახდენს ტრენინგის საჭიროებების იდენტიფიკაციას, აუმჯობესებს დაქირავებულთა ორგანიზაციულ კულტურასა და ანგარიშვალდებულების განცდას, ახდენს მოტივაციის გაზრდას. ამდენად, შესრულებული სამუშაოს შეფასება პირდაპირ უკავშირდება სამოტივაციო სისტემებს.

¹⁹ “თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები, საკანონმდებლო რეგულირების პრობლემები და მათი გადაწყვეტის გზები, ავტორი – დ. ზარდიაშვილი, თბ., 2009;

სამუშაოთა შეფასების სისტემები საქართველოს საჯარო დაწესებულებათა მხოლოდ 38%-ში არსებობს. ეს სისტემებია: კომპეტენციაზე დაფუძნებული შეფასება, თვითშეფასება, ზემდგომი პირის შეფასება, უკუკავშირი, გასაუბრება და ა.შ.

საქართველოს საჯარო სტრუქტურებში სხვადასხვა სამოტივაციო სისტემები გამოიყენება. ესენია: პროფესიული განვითარების ხელშეწყობა, კორპორაციული დაზღვევა, ორგანიზაციული ღონისძიებები და წლიური ნომინაციები, ბონუსებისა და პენსიების სქემები, დაწინაურება, მადლობის წერილი, საჩუქრები და ჯილდოები და სხვ. ცხადია, საჯარო სამსახურში, რაც უფრო მაღალკვალიფიციური და უნარიანი კადრებია შერჩეული, მით ძლიერია ადამიანურ რესურსების მართვის სისტემა და იგი მოსახლეობას უკეთეს პროგრამებსა და მომსახურებას შესთავაზებს. ადამიანური რესურსების მართვა მნიშვნელოვანია იმ თვალსაზრისითაც, რომ იგი ნათლად გვიჩვენებს იმ სფეროებს სადაც საჯარო სამსახურს ჰყავს მაღალი კვალიფიკაციის მქონე კადრები და სადაც ასეთი კადრების დეფიციტია.

2006 წლიდან მოყოლებული, საქართველოს საჯარო სამსახურებში კადრების კვალიფიკაციის ამაღლების მიზნით, საერთაშორისო ორგანიზაციების მხარდაჭერით, მთელი რიგი პროექტები განხორციელდა. ევროპის საბჭოს ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმების ექსპერტიზის ცენტრის მიერ 2006-2007 წლებში განხორციელდა პროექტი „მუნიციპალურ დონეზე ადამიანური რესურსების მართვა“, რომლის მიზანი იყო ადგილობრივ დონეზე ადამიანური რესურსების მართვის გაუმჯობესების ხელშეწყობა. პროექტის ფარგლებში მომზადდა სახელმძღვანელო, რომელიც მოიცავს თანამდებობის პირთა და მოხელეთა სამუშაოების აღწერის ტიპობრივ ფორმულარებსა და ადამიანური რესურსების მართვის პროცედურებს.

2007-2008 წლებში გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP) ფარგლებში შეიქმნა ეფექტიანი მმართველობის ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული რეფორმების ცენტრის ვებგვერდი, რომელიც უზრუნველყოფს საზოგადოებისა და დაინტერესებული პირებისათვის ინფორმაციის მიწოდებას მისი (ვებგვერდის) საშუალებით. 2008 წელს გერმანიის ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოებისა

და საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტის (GIPA)-ს მიერ განხორციელდა პროექტი „თვითმმართველობის მიმართულებით მომუშავე სასწავლებლებისა და სასწავლო პროგრამების კვლევა“, რომლის ფარგლებშიც შესწავლილ იქნა საქართველოს თვითმმართველობის განხრით მომუშავე სასწავლო დაწესებულებებისა და სასწავლო ცენტრების

სხვადასხვა ქვეყნის საჯარო სამსახურებში ადამიანური რესურსების მართვის სისტემის ანალიზმა გვიჩვენა, რომ იგი (ადამიანური რესურსების მართვა) ამა თუ იმ ქვეყანაში განსხვავებული ფორმებით ხორციელდება. ზოგიერთში შექმნილია სპეციალური უწყება, რომელიც ცენტრალიზებული გზით ახორციელებს ყველა სამთავრობო უწყების ადამიანური რესურსების მართვას. ზოგიერთ ქვეყანაში იგი მთლიანად დეცენტრალიზებულია და თითოეული უწყება ინდივიდუალურად ახორციელებს პერსონალის მენეჯმენტს. საქართველოში ძირითადად შერეული სისტემა გამოიყენება: არსებობს ადამიანური რესურსების მართვის ცენტრალური უწყება, რომელიც განსაზღვრავს ადამიანური რესურსების მართვის ზოგად სტრატეგიას, ხოლო შესაბამისი აქტივობების განხორციელება, მაგალითად, როგორცაა: კადრების შერჩევა, შეფასება და ა.შ. ცალკეულ უწყებებს ევალებათ.

საქართველოს საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვა, როგორც უკვე აღინიშნა, ძირითადად დეცენტრალიზებულია. ცენტრალიზებულია მხოლოდ საჯარო სამსახურში კონკურსის გამოცხადების წესები, რომელსაც ზედამხედველობას უწევს საჯარო სამსახურის ბიურო. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, საჯარო სამსახურში პიროვნების მიღება ხდება თანამდებობაზე

დანიშვნით ან კონკურსის წესით. თანამდებობაზე დანიშვნა ვრცელდება მხოლოდ მაღალი რანგის საჯარო მოხელეებზე. კონკურსის გამოცხადების შემთხვევაში, თითოეული სამთავრობო უწყება, საჯარო სამსახურის ბიუროს ვებგვერდის საშუალებით, აცხადებს ვაკანსიას. განსაზღვრულია ფორმატი, რომლის მიხედვითაც უნდა მოხდეს კონკრეტული ვაკანსიის გამოცხადება. აპლიკანტებს განაცხადის გაკეთება შეუძლიათ მხოლოდ ელექტრონულად, საჯარო სამსახურის ბიუროს ვებგვერდის საშუალებით. კონკურსის ვადის დასრულების შემდეგ,

თითოეული დეპარტამენტი ინდივიდუალურად ახორციელებს კადრების შერჩევას. რაც შეეხება საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს, იგი ინდივიდუალურად განისაზღვრება თითოეულ პოზიციაზე ცალკეული დეპარტამენტის მიერ. რაიმე ზოგადი ჩარჩო ან სტანდარტი, თუ რა უნარებს უნდა ფლობდეს საჯარო სამსახურში ამა თუ იმ პოზიციაზე დასაქმებული პირი, არ არის შემუშავებული.

სხვადასხვა ქვეყანაში ადამიანური რესურსების მართვის განსხვავებული სისტემები არსებობს. ზოგან იგი მეტად ცენტრალიზებულია, ზოგან კი ნაკლებად.²⁰

დასკვნა

ამრიგად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირების გარანტიების შექმნის თვალსაზრისით უპირველეს ყოვლისა განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ადგილობრივი თვითმმართველობის არსის სწორად გააზრებას, განსაზღვრასა და წარმოჩენას, რადგან ადგილობრივი

²⁰ ზ. რუხაძე; “საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი”, ბა., 1999, გვ.65

თვითმმართველობის მნიშვნელობის სწორად წარმოჩენა განაპირობებს მისთვის შესაბამისი ადგილის დამკვიდრებას საზოგადოებასა თუ საჯარო - პოლიტიკური ხელისუფლების სისტემაში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის დანიშნულება მდგომარეობს საჯარო ხელისუფლების ბალანსირების ფუნქციაში, რომელსაც იგი აღწევს უფლებამოსილებათა დეცენტრალიზაციის გზითა და ისეთი კონსტიტუციური მექანიზმების გამოყენებით, როგორებიც არის სასამართლოსათვის მიმართვის უფლება (მათ შორის საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის), ქვეყნის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოში წარმოდგენით და ა. შ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მრავალ პოზიტიურ მხარეთა შორის, რომლებიც მის დემოკრატიულობას აღნიშნავს გამოსაყოფია ის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა ზრდის მოქალაქეთა მონაწილეობის შესაძლებლობებს უშუალო დემოკრატიის მექანიზმების განხორციელების პროცესში.

სახელმწიფოს მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც დეცენტრალიზაციის ერთ - ერთი ფორმის უმნიშვნელოვანესი კონსტიტუციური ფუნქციების არასათანადოდ გააზრება, მისი სამართლებრივი რეგულირებისა და მისი პრაქტიკული განხორციელების საკითხში თითქმის გამოცდილების არ ქონა იყო, რაც შემდგომ თანდათანობით აღმოიფხვრა, თუმცა ევროპის საბჭო რატომღაც დღესაც თავს იკავებს ქარტიის დახვეწისა და მისი თანამედროვე ობიექტურად არსებული პირობებთან შესაბამისობაში მოყვანისაგან, რაც თვით ევროპის საბჭოს ცალკეული პუბლიკაციებისა თუ რეკომენდაციების შინაარსიდან გამომდინარე აუცილებლობას წარმოადგენს.

მიზანშეწონილი იქნება, რომ “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპულ ქარტიაში, როგორც ევროპის წევრი სახელმწიფოების სახელმძღვანელო დოკუმენტში შესწორდება ნორმა, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივ საფუძვლად ერთ - ერთს – კონსტიტუციას ან კანონს ითვალისწინებს და მის სამართლებრივ საფუძვლად მხოლოდ კონსტიტუცია ან სხვა უმაღლესი იურიდიული ძალის მქონე ნორმატიულ აქტი იქნება გაითვალისწინებული, რაც პრაქტიკულად ქარტიაზე ხელმომწერმა

თითქმის ყველა ქვეყანამ, მათ შორის საქართველომაც გაითვალისწინა და ადგილობრივი თვითმმართველობა განსაზღვრა კონსტიტუციით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის დიდი სოციალური, პოლიტიკური და კონსტიტუციური მნიშვნელობა მრავალმხრივი ფორმით რეალიზდება და გამოიხატება. იგი დაკავშირებულია სხვადასხვა სოციალური, პოლიტიკური და კონსტიტუციური ამოცანების განხორციელების უზრუნველყოფასთან, თუმცა ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ თავისი დანიშნულების ჯეროვნად შესრულების და შესაბამისად ფუნქციონირების გარანტიებს, ერთმანეთთან ძალიან მჭიდროდ დაკავშირებული ნაშრომში განსაზღვრული და განხილული რამოდენიმე, საბაზისო ფაქტორი განამტკიცებს, რომლებიც ქვეყნის უზენაესი კანონით – კონსტიტუციით ან (ასეთის არ არსებობის შემთხვევაში) იერარქიულად ყველაზე მაღლა მდგომი ნორმატიული აქტით უნდა იყოს განმტკიცებული.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირების უმნიშვნელოვანეს გარანტიას მისთვის სათანადო რესურსების კონსტიტუციურად განმტკიცება წარმოადგენს.

მიზანშეწონილი იქნება თუ ცალკე მუხლებად განისაზღვრება ის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციულ – ტერიტორიული საზღვრების ნებისმიერი ცვლილება საჭიროებს შესაბამისი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების ან უშუალოდ ხალხის თანხმობას რეფერენდუმის გზით, ადგილობრივ თვითმმართველობას წარმომადგენლობა აქვს ქვეყნის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოში და ადგილობრივ თვითმმართველობას უფლება აქვს მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პრინციპების დარღვევის შემთხვევაში.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. “ადგილობრივი დემოკრატიის გზამკვლევი საქართველოსთვის”
ევროპის საბჭოს საინფორმაციო ბიურო საქართველოში; 2004,

2. ა. შაიო; “ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი”, ს. ჰოლმის წინათქმით, თ. ნინიძის მეცნიერული რედაქცია და წინათქმა; თბ.,
3. ა. დემეტრაშვილი და ი. კობახიძე; “კონსტიტუციური სამართალი”, სახელმძღვანელო ბაკალავრიატის სტუდენტებისათვის; თბ., 2008;
4. შ. დოლონაძე „სახელმწიფოს მართვის თეორიის საკითხები” - გაანალიზებულია სახელმწიფოს მართვის თეორიის საკითხები, პრობლემის დაძლევის გზები;
5. ნ.ერემაშვილი, ლ. ახვლედიანი-„თანამშრომლობა ადგილობრივ ხელისუფლებასთან“;
6. ზ. ეზუგბაია და ო. მელქაძე, “ზოგიერთი კომენტარი ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის ეროვნულ კანონმდებლობაში იმპლემენტაციისათვის”; ჟურნალი “ქართული სამართლის მიმოხილვა” 5/2002-1; თბ., 2002;
7. რობერტ ბ. დენჰარტი, ჟენეტ ვ.დენჰარტი „საჯარო მართვა (მოქმედების კურსი) “ -მართვის ახალი მიდგომები, პიროვნების როლი საჯარო ორგანიზაციაში, ჯგუფური გადაწყვეტილების სუსტი და ძლიერი მხარეები;
8. ჯ.კობრელიძე „ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპები და ორგანიზაცია საზღვარგარეთის განვითარებული ქვეყნების მაგალითზე“;
9. გ. მელაძე , მალხაზ ნარინდოშვილი,მ. გოგელია , ს. ჭიაურელი . საზოგადოებრივი მონაწილეობის ფორმები და მეთოდები. თბილისი 2008;
10. „მძლავრი თვითმმართველობის” მისაღწევად მიზნები და ამოცანები.
11. გ. ტოკლიკიშვილი, “თვითმმართველი ერთეულის ქონების ფორმირების პროცესი საქართველოში” ბიულეტენი #113. თბ., 2007;

12. კ. კუბლაშვილი; “ძირითადი უფლებები” იურიდიული სახელმძღვანელო; თბ., 2008;
13. ბ. კაიშაური „ადგილობრივ თვითმმართველობებში გადაწყვეტილების მიღების თანამედროვე სისტემები და პერსპექტივები“-გადაწყვეტილების მიღების მნიშვნელობა;
14. გ.კუჭავა „სახელმწიფო და სამოქალაქო საზოგადოება“, 2002;
15. “თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები, საკანონმდებლო რეგულირების პრობლემები და მათი გადაწყვეტის გზები, ავტორი – დ. ზარდიაშვილი, თბ., 2009;
16. ზ. რუხაძე; “საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი”, ბა., 1999;
17. “ადამიანის უფლებათა დაცვის კონსტიტუციური და საერთაშორისო მექანიზმები”; სტატიათა კრებული; რედაქტორი კ. კორკელია, სტატიის ავტორი ვ. მენაბდე; თბ., 2010;
18. “ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები ევროპულ კონსტიტუციებში” სტატიის ავტორი ბ. ლოლაძე, თბ., 2010;
19. “ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები” ჟურნალი “ქართული სამართლის მიმოხილვა” 10\2007 - 4; სტატიის ავტორი ნ. ჭილაძე, თბ., 2007;
20. “თვითმმართველობის სამართალსუბიექტურობის გარანტია” ჟურნალი “ადამიანი და კონსტიტუცია” #4, თბ., 2003; სტატიის ავტორი ბ. ლოლაძე;