

ზაზა მიქავა

მოქალაქეთა ჩართულობის ფორმები ადგილობრივი თვითმმართველობის
განხორციელებაში
(მარტვილის მუნიციპალიტეტის მაგალითზე)
აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი

საავტორო უფლება © 2019 წელი, [ზაზა მიქავა]

თბილისი, 0178, საქართველო
2019 წელი

აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი

იურიდიული ფაკულტეტი

მე, ქვემოთ ხელმომწერი, ვადასტურებ, რომ გავეცანი ზაზა მიქავას მიერ შესრულებულ სამაგისტრო ნაშრომს მოქალაქეთა ჩართულობის ფორმები ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში (მარტვილის მუნიციპალიტეტის მაგალითზე)“, და ვაძლევ რეკომენდაციას აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტის სამართლის საგა-მოცდო კომისიაში მის განხილვას სამართლის მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად.

ხელმძღვანელი: -----

თარიღი: ----- 2019 წ.

აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი

2019 წელი

ავტორი: ზაზა მიქავა

დასახელება: მოქალაქეთა ჩართულობის ფორმები ადგილობრივი
თვითმმართველობის განხორციელებაში (მარტვილის
მუნიციპალიტეტის მაგალითზე)

ფაკულტეტი: იურდიული

ხარისხი: საჯარო მმართველობის მაგისტრი

ინდივიდუალური პროგრამების ან ინსტიტუტების მიერ ზემო-მოყვანილი დასახელების ნაშრომის გაცნობის მიზნით მოთხოვნის შემთხვევაში მისი არაკომერციული მიზნებით კოპირებისა და გავრცელების უფლება მინიჭებული აქვს აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტს.

ზაზა მიქავა -----

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.

ზაზა მიქავა

მოქალაქეთა ჩართულობა ადგილობრივი თვითმმართველობის

განხორციელებაში

(მარტვილის მუნიციპალიტეტის მაგალითზე)

რეზიუმე

ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის ყველა ასპექტში მნიშვნელოვანია საზოგადოებასთან ჩართულობის ელემენტი. მსოფლიო პრაქტიკაში მონაწილეობის და ჩართულობის ბევრი განსხვავებული მექანიზმი არსებობს, როგორც საკანონმდებლო, ასევე ტრადიციებისა და სამოქალაქო კულტურის დონეზე. ამ მექანიზმების გამართულ მუშაობაზე ბევრად არის დამოკიდებული თვითმმართველობების საქმიანობის ეფექტურობა. ბუნებრივია, ეს საკითხი აქტუალურია საქართველოსთვისაც და მუნიციპალიტეტებისთვისაც.

განსაკუთრებით მას შემდეგ, რაც თვითმმართველობის სფეროში განხორციელებული რეფორმის შედეგად ჩამოყალიბდა გამსხვილებული ტიპის თვითმმართველი ერთეულები. უნდა აღინიშნოს, რომ ამ მიმართულებით საქართველოს ცალკეულ მუნიციპალიტეტებში წარმოებული კვლევა აჩვენებს, რომ აღნიშნული საკითხი არ არის შესწავლილი და, მარტვილის მუნიციპალიტეტის მაგალითზე ცალსახად იკვეთება ის გარემოება, რომ მოქალაქეთა ჩართულობა საკვლევ მუნიციპალიტეტში ნაკლებია. ამის ძირითად მიზეზად შეიძლება დასახელდეს ის, რომ მოსახლეობამ ფაქტობრივად არ იცის, რას გულისხმობს ჩართულობა და, აქედან გამომდინარე, მათ არც ის იციან, თუ რა უფლებები აქვთ ჩართულობის თვალსაზრისით.

ნაშრომის მეცნიერული სიახლე მდგომარეობს იმაში, რომ პირველად მარტვილის მუნიციპალიტეტში კომპლექსურად იქნება გამოკვლეული მოქალაქეთა ჩართულობის პრობლემები ქალაქ მარტვილის მუნიციპალიტეტის ქეისზე დაყრდნობით. ნაშრომში გამოვლენილია ხელისშემშლელი ფაქტორები, რომლებიც ახასიათებს ჩართულობას; გაანალიზებულია საკანონმდებლო ბაზა და მასში არსებული ნაკლოვანებები; შემუშავებულია კონკრეტული წინადადებები და რეკომენდაციები.

Citizen participation in local self-government in the implementation of

Zaza Mikava

Reziium

Community involment is important element in every aspect of local government. There are many different mechanisms for participation and involment in the world practice, in all the legislative as well as in traditions and civil culture. The efficiency of the activities of the self-governments is much depended on proper operation of these mechanisms. For sure, this issue is relevant for Georgia and its municipalities as well. Enlarged self-governing units were formed especially after self-governing reforms. It should be noted, that study in individual municipalities shows, that the issue is not well-researched and the example of Martvili municipality illustrates citizens' insufficient

involvement in the proces. The main reason for this might be that the population does not actually know what the involvement is, therefore, they do not know their actual rights.

The major contribution of this work to the scientific field lies in the fact that, for the first time in Martvili municipality, problems of citizens' involvement will be completely researched based on the case of Martvili municipality. Moreover, the paper reveals hindering factors in the process of involvement. In addition, it analyzes the legislative base and the major disadvantages of it. Finally, the paper provides several suggestions and reccomendations.

სარჩევი

| | |
|--|----|
| შესავალი..... | 7 |
| თავი 1. ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი და მნიშვნელობა..... | 11 |
| 1.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნება..... | 11 |
| 1.2. უფლებამოსილების განაწილება ხელისუფლების ორგანოებს შორის..... | 14 |
| 1.3. ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო და მისი ფუნქციები..... | 17 |
| 1.4. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმა..... | 23 |
| თავი 2. მოქალაქეთა მონაწილეობა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში..... | 25 |
| 2.1. ჩართულობის ახალი მექანიზმების დანერგვა და რეალური შესაძლებლობების შექმნა..... | 25 |
| 2.2. კანონით გათვალისწინებული მოქალაქეთა..... | 29 |
| თანამონაწილეობა მარტვილის მუნიციპალიტეტში..... | 29 |
| 2.3. მოქალაქეთა ინფორმაციით უზრუნველყოფა..... | 32 |
| 2.4. პეტიცია..... | 37 |
| 2.6. საკრებულოს წევრთა შეხვედრები ამომრჩევლებთან..... | 42 |
| 2.7. თანამდებობის პირთა მიერ გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიში..... | 43 |
| 2.8. მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო..... | 44 |
| 2.9. ინფორმაცია საკრებულოს გასამართი/დაგეგმილი სხდომის შესახებ..... | 45 |
| 2.10. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის შემუშავება და განხილვა..... | 45 |
| 2.11. საზოგადოებრივი მომსახურების ფორმები და ხარისხი..... | 46 |
| 2.12. მუნიციპალიტეტის კომპეტენციები და ქონება..... | 50 |
| დასკვნა..... | 51 |
| გამოყენებული ლიტერატურა:..... | 54 |

შესავალი

სამოქალაქო განათლების დამხმარე სახელმძღვანელოს თანახმად, „დემოკრატიული სახელმწიფო წარმოუდგენელია ძლიერი და ეფექტიანი ადგილობრივი თვითმმართველობის გარეშე, რადგან ადგილობრივი თვითმმართველობა სახელმწიფოში დემოკრატიული მმართველობის არსებობის ერთ-ერთი აუცილებელი პირობაა“.¹ იგი სამართ-ლებრივი, დემოკრატიული სახელმწიფოს ძირითადი ელემენტია.

ადგილობრივი თვითმმართველობა ესაა კონსტიტუციური წყობის ერთ-ერთი საფუძველი, ხელისუფლების ორგანიზაციის ძირითადი პრინციპი, რომელიც ხელისუფლების დანაწილების პრინციპთან ერთად განსაზღვრავს ქვეყნის მმართველობის სისტემას.²

სწორედ ადგილობრივი თვითმმართველობა უზრუნველყოფს ხალხისა და ხელისუფლების ერთიანობას. საქართველოს მოქალაქეთა კონსტიტუციით აღიარებულ და კანონმდებლობით გარანტირებულ უფლებას, კერძოდ: შესაძლებლობასა და პასუხისმგებლობის უზრუნველყოფას, თვითმმართველობის ერთეულებში მათ მიერ შექმნილი ადგილობრივი ორგანოების მეშვეობით, კანონმდებლობის საფუძველზე, საკუთარი პასუხისმგებლობით და დამოუკიდებლად გადაწყვეტა ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების. მოქალაქეთა მეშვეობით, უშუალო ჩართულობით, ამა თუ იმ ქალაქის/სოფლის ცენტრალური ხელისუფლებისგან დამოუკიდებლად ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების მოწესრიგებას.

ადგილობრივი თვითმმართველობა, ერთი მხრივ, მოქალაქეებისთვის ხელმისაწვდომს ხდის ქვეყნის მართვას და საშუალებას აძლევს მათ, დაიცვან საკუთარი უფლებები, მეორე მხრივ, ხელს უწყობს მათი მოქალაქეობრივი პასუხისმგებლობის ჩამოყალიბებას. და რა თქმა უნდა თვითმმართველობაც ეფექტიანია, როდესაც ადგილობრივი ხელისუფლება აქტიურად თანამშრომლობს მოქალაქეებთან მოსახლეობის საკეთილდღეოდ.

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

¹ ერემაშვილი ნ., ახვლედიანი ლ., თანამშრომლობა ადგილობრივ ხელისუფლებასთან (სამოქალაქო განათლების სახელმძღვანელო), თბ., 2011: 3.

² კოპალეიშვილი მ., ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციონალური (სამართლებრივი მოწესრიგების) საფუძველი – აღმანახი № 10, (სახელმწიფო სამართალი)- საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია; 2005: 4).

მოქალაქეთა ჩართულობა ქმნის ინფორმაციის, ცოდნისა და გამოცდილების წყაროს, რაც ხელს უწყობს საზოგადოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების და არსებული რესურსების ეფექტიანობის გაზრდას. საბოლოოდ კი, ეს წახალისებს ადგილობრივ ბიზნესმენებს შემდგომი ინვესტიციების განხორციელებაში, ისევე, როგორც კერძო ინვესტიციების სხვა რეგიონებიდან მოზიდვას.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ადგილობრივი ხელისუფლება ვალდებულია, იქონიოს და განავითაროს საზოგადოებრივი ჩართულობის მექანიზმები/ფორმები. ჩართულობის მექანიზმები არა მარტო აახლოებს ხელისუფლებას და მოქალაქეებს, არამედ, საზოგადოებას აძლევს საშუალებას, განსაზღვროს პრიორიტეტები და მიზნები, გადახედოს არჩეული ან დაწინაურებული პირების გადაწყვეტილებებს, ქმედებებს და მოითხოვოს ანგარიშვალდებულება.

კვლევის აქტუალობა:

მოქალაქეთა ჩართულობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში საქართველოში დღეს ერთ-ერთი ყველაზე აქტუალური საკითხია. ამ მიზნით, ბოლო წლებში, საქართველომ მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგა ადგილობრივი ხელისუფლების რეფორმისა და დეცენტრალიზაციის კუთხით. ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დებულებებთან და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებსა და მათ მოქალაქეებს შორის კავშირების განმტკიცების მიზნით, საქართველოს ორგანულმა კანონმა ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის შესახებ, 2014 წელს დააფუძნა „მოქალაქეთა მონაწილეობის ინსტიტუციური მექანიზმები“, რომლებიც ადრე არ არსებობდა. მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივი დემოკრატია ხელისუფლების პრიორიტეტი გახდა ჯერ კიდევ სუსტია რეგიონების დონეზე მოსახლეობის ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მონაწილეობა, კოდექსით ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხები არასაკმარისად არის რეგულირებული, აგრეთვე ცალკეული ნორმები დაბეჭდილ/თემებში/სოფლებში არსებული რეალობიდან გამომდინარე, გამართვასა და დაზუსტებას მოითხოვს.

ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის ყველა ასპექტში მნიშვნელოვანია საზოგადოებასთან ჩართულობის ელემენტი. მსოფლიო პრაქტიკაში მონაწილეობის და ჩართულობის ბევრი განსხვავებული მექანიზმი არსებობს, როგორც საკანონმდებლო ასევე ტრადიციებისა და სამოქალაქო კულტურის დონეზე. ამ მექანიზმების გამართულ მუშაობაზე ბევრად არის დამოკიდებული თვითმმართველობების საქმიანობის ეფექტურობა.

ბუნებრივია, ეს საკითხი აქტუალურია საქართველოსთვისაც და მუნიციპალიტეტებისთვისაც. განსაკუთრებით მას შემდეგ, რაც თვითმმართველობის სფეროში განხორციელებული რეფორმის შედეგად ჩამოყალიბდა გამსხვილებული ტიპის თვითმმართველი ერთეულები.

უნდა აღინიშნოს, რომ ამ მიმართულებით საქართველოს ცალკეულ მუნიციპალიტეტებში წარმოებული კვლევა აჩვენებს, რომ აღნიშნული საკითხი არ არის შესწავლილი და, მარტვილის მუნიციპალიტეტის მაგალითზე ცალსახად იკვეთება ის გარემოება, რომ მოქალაქეთა ჩართულობა საკვლევ მუნიციპალიტეტში ნაკლებია. ამის ძირითად მიზეზად შეიძლება დასახელდეს ის, რომ მოსახლეობამ ფაქტობრივად არ იცის, რას გულისხმობს ჩართულობა და, აქედან გამომდინარე, მათ არც ის იციან, თუ რა უფლებები აქვთ ჩართულობის თვალსაზრისით.

სიახლე: 2015 წლის ივნისში საქართველოს პარლამენტში დარეგისტრირდა კანონპროექტი, რომლის ძირითადი არსიც გახლდათ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის დამატებითი ფორმების, კერძოდ, დასახლების საერთო კრების (შემდგომ საერთო კრება) განსაზღვრა. კანონპროექტის მიღება განპირობებული იყო რამდენიმე გარემოებით. როგორც კანონპროექტის განმარტებით ბარათში იყო აღნიშნული, კოდექსით ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხები არასაკმარისად იყო რეგულირებული, აგრეთვე ცალკეული ნორმები მოითხოვდნენ სამართლებრივი ტექნიკის თვალსაზრისით გამართვასა და დაზუსტებას.

ნაშრომის მეცნიერული სიახლე მდგომარეობს იმაში, რომ პირველად მარტვილის მუნიციპალიტეტში კომპლექსურად იქნება გამოკვლეული მოქალაქეთა ჩართულობის პრობლემები ქალაქ მარტვილის მუნიციპალიტეტის ქეისზე დაყრდნობით.

გამოვავლინეთ ხელისშემშლელი ფაქტორები, რომლებიც ახასიათებს ჩართულობას;

გავაანალიზეთ საკანონმდებლო ბაზა და მასში არსებული ნაკლოვანებები;

შევიმუშავეთ კონკრეტული წინადადებები და რეკომენდაციები.

მიზანი:

კვლევის მიზანია: მიმოიხილოს მარტვილის მუნიციპალიტეტში მოქალაქეთა ჩართულობის ფორმები, მნიშვნელობა და როლი თვითმმართველობის საქმიანობის განხორციელების პროცესში, ჩართულობის პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება, ძირითადი გავრცელებული მეთოდების/ფორმების ანალიზი, ჩართულობის ძირითადი სირთულეები, პრობლემების ანალიზი, სამართლებრივი ასპექტების მიმოიხილვა, განზოგადება, სამართლებრივი ფორმების შესწავლა, მოქმედი ნორმატიული გარემოს დეტალური გაანალიზება. ჩართულობის პოლიტიკის რეგულირების კუთხით მიზნით განხორციელებული ქმედებების შეფასება, აღსრულებასთან დაკავშირებული პრობლემების გამოვლენა, მათ აღმოსაფხვრელად/ შესამცირებლად შესაბამისი ღონისძიებების დასახვა, სიღრმისეული კვლევა.

კვლევის მიზანია ასევე, ჩამოვაცალიბოთ კონკრეტული დასკვნები არსებული მდგომარეობის შესახებ და ძირითადი პრობლემების ანალიზის შედეგად

რეკომენდაციებისა და წინადადებების შემუშავება, რომლებიც პრობლემათა გადაწყვეტის პრობლემათა გადაწყვეტის რაციონალური, ლოგიკური და სამართლებრივი გზისკენ იქნება მიპყრობილი.

კვლევა ეფუძნება და მოიცავს, ძირითადად მიდგომებს, მეთოდებს, თანამედროვე ტენდენციებს, შედარებითსამართლებრივ ასპექტებს, იდიოგრაფიულ (დესკრიფციულ) და სხვა სამეცნიერო მეთოდებს.

კვლევის ძირითადი ამოცანებია:

- შეისწავლოს მარტვილის მუნიციპალიტეტში მოქმედი საკანონმდებლო გარემო, რომელიც არეგულირებს ჩართულობის, საჯაროობის, ანგარიშვალდებულების საკითხებს;
- შეისწავლოს მარტვილის თვითმმართველობის საქმიანობის საჯაროობის, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მოსახლეობის ჩართულობის ფორმები და საზოგადოების წინაშე თვითმმართველობების ანგარიშვალდებულების ხარისხი;
- შეისწავლოს თვითმმართველობის სფეროში განხორციელებული პროექტები, რათა დაადგინოს რა ფორმით განხორციელდა ამ მიმართულებით და რა შედეგები გამოიღო ამ საქმიანობებმა;
- შეიმუშაოს რეკომენდაციები თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის საჯაროობის, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მოსახლეობის ჩართულობის და საზოგადოების წინაშე თვითმმართველობების ანგარიშვალდებულების ხარისხის ასამაღლებლად.

კვლევის ობიექტს წარმოადგენს მარტვილის მუნიციპალიტეტის მერია.

კვლევის საგანია მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების, ფორმებისა და სხვა მახასიათებლების განსაზღვრა.

თავი 1. ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი და მნიშვნელობა

1.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნება

ადგილობრივი თვითმმართველობა ადგილობრივი ორგანოების მეშვეობით და მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით განაგებს ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს. თვითმმართველობა ნიშნავს საზოგადოების წევრების მიერ, დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით, საზოგადოებრივი საქმეების მოწესრიგებას. ამდენად, ეს არის მოქალაქეთა თვითორგანიზაცია, რომ ერთობლივად გადაწყვიტონ მათ საერთო ინტერესებში არსებული საკითხები. თვითმმართველობის უმთავრესი სუბიექტი არის ადგილობრივი საზოგადოება, რომლის უფლება, შესაძლებლობა და პასუხისმგებლობა არის ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების მოწესრიგება. მოქალაქეთა მიერ თვითმმართველობის უფლების გამოყენება იწყება ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში.

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, რაც თითოეულ მოქალაქეს აძლევს თანაბარ შანსს თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებით არჩეულ იქნეს თვითმმართველობის ორგანოებში, ასევე 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. ამდენად, ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი და დანიშნულება მდგომარეობს იმაში, რომ მოქალაქეებს ჰქონდეთ: ადგილობრივი საზოგადოების წინაშე არსებულ პრობლემათა დამოუკიდებლად გადაწყვეტის უფლება, საერთო კეთილდღეობაზე ზრუნვის შესაძლებლობა და საკუთარი თანასაზოგადოების ბედზე პასუხისმგებლობა. თვითმმართველობაზე მოქალაქეთა უფლებისა და შესაძ-

ლებლობის განხორციელების ძირითადი ინსტრუმენტი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებია. ამიტომ ამ ორგანოთა ინსტიტუციური მოწყობა და ფორმირების წესი დაკავშირებულია მოქალაქის მიერ თვითმმართველობის უფლების განხორციელების ოპტიმალური მოდელის შექმნასთან, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს საზოგადოებრივი ინტერესების შესაბამისად და ადგილობრივი საზოგადოების სახელით ყველა ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხის გადაწყვეტა.

ამიტომაც, თვითმმართველობის ორგანოების ინსტიტუციური მოწყობა ეფუძნება წარმომადგენლობითობისა და კომპეტენტურობის სწორი ბალანსის შექმნას. მუნიციპალიტეტის ინსტიტუციური მოწყობისას ერთ-ერთი უპირველესი მოთხოვნა, რასაც უნდა აკმაყოფილებდეს თვითმმართველობის ორგანოები, არის მიღებული გადაწყვეტილებების სახალხოობა (პოპულარობა), ე. ი. მიღებული გადაწყვეტილება მაქსიმალურად უნდა ასახავდეს არაერთგვაროვანი, განსხვავებული ინტერესების მქონე საზოგადოების ყველაზე უფრო მნიშვნელოვან ღირებულ მისწრაფებებსა და მოთხოვნილებებს. ეს შესაძლებელია მხოლოდ ისეთი წარმომადგენლობითი ორგანოს არსებობით, როგორცაა საკრებულო.

საკრებულოში თავს იყრან მოსახლეობის მიერ არჩეული პირები, რომელთაგან თითოეული მათგანი მოსახლეობის ამა თუ იმ სოციალური ფენასა თუ ჯგუფს წარმოადგენს და მათ ინტერესებს გამოხატავს, რის შედეგადაც მთლიანად საკრებულო მთელი ადგილობრივი საზოგადოების წარმომადგენელია. მისი გადაწყვეტილებები ყველაზე მნიშვნელოვან და ღირებულ ინტერესებს ასახავს, რითაც უზრუნველყოფილია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა სახალხოობა.³

მხოლოდ წარმომადგენლობითობის (რეპრეზენტატიულობის) პრინციპზე მიღებული გადაწყვეტილებები შეიძლება ყოველთვის არ იყოს გონივრული. საკრებულოში საკითხის პოლიტიკური განხილვის ემოციურ ფონზე მიღებულმა ასეთმა გადაწყვეტილებებმა, რომლებიც მოცემულ მომენტში ყველაზე უფრო მისაღებია მოსახლეობისთვის, საბოლოო ჯამში შეიძლება დააზარალოს საზოგადოების ინტერესები. ამიტომ, საჭიროა გადაწყვეტილებების პოპულარობა დაბალანსებული იქნეს გადაწყვეტილების რაციონალურობით. ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესები. მაგრამ, სწორი ბალანსის დაცვა შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ თითოეული რგოლი ზუსტად შეასრულებს მასზე დაკისრებულ ფუნქციას და აიღებს შესაბამის პასუხისმგებლობას. საკრებულო არის პოლიტიკური ორგანო, რომელმაც, მოსახლეობის ინტერესებიდან გამომდინარე, უნდა შეაფასოს და გააკეთოს სწორი პოლიტიკური არჩევანი. საკრებულოს და მის თითოეულ წევრს სწორედ ამ საკითხის გადაწყვეტაზე

³ სვანიშვილი ა., საკრებულოს წევრის სამაგიდო წიგნი. თბ., 2016: 35; მისივე, სამაგიდო წიგნი თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს თანამშრომლისთვის. თბ., 2016: 72-73.

მოეთხოვება პასუხი. რაც შეეხება აღმასრულებელ სტრუქტურას, 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 მათი პასუხისმგებლობა – გადაწყვეტილების კანონიერების, ეფექტურობის, ეკონომიურობისა და გონივრულობის უზრუნველყოფა.

საკრებულოს წევრი არის პოლიტიკოსი, რომელიც არჩევნებში კენჭისყრით გამოხატავს თავის მზაობას, დაიცვას საზოგადოების რომელიმე ნაწილის ინტერესები. ეს არის მისი საზოგადოებრივი საქმიანობის სფერო და არა შემოსავლის წყარო, მოხელისაგან განსხვავებით. თვითმმართველობის მოხელე თანამდებობაზე ინიშნება კონკურსის საფუძველზე განუსაზღვრელი ვადით. მოხელისთვის ეს თანამდებობა არის მუდმივი საქმიანობის სფერო და შემოსავლის ერთადერთი წყარო: მას ეკრძალება ეკავოს სხვა თანამდებობა საჯარო სამსახურში და ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას, განსხვავებით საკრებულოს წევრისაგან, რომელზეც ასეთი სახის შეზღუდვები არ ვრცელდება.⁴

საკრებულოს წევრის და მთლიანად საკრებულოს ფუნქცია - გააკეთოს სწორი არჩევანი გადაწყვეტილების მიღებისას მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად (მისცეს ან არ მისცეს ხმა შემოთავაზებულ პროექტს), ერთი შეხედვით, თითქოს არც თუ რთულია, მაგრამ არა მხოლოდ უაღრესად საპასუხისმგებლო, არამედ, საქართველოს პოსტსაბჭოთა სინამდვილის გათვალისწინებით, ძალზე მნიშვნელოვანია. თვითმმართველობის ორგანოთა პირველი არჩევნიდან დღემდე 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 გარეშე თვითმმართველობა მხოლოდ კანონში ჩაწერილ ფორმალურად რჩება. ამ პრობლემის გადაწყვეტას ემსახურება 2014 წლიდან დადგენილი აღმასრულებელი ორგანოს ფორმირების წესი, რომელიც ითვალისწინებს ყველა მუნიციპალიტეტში გამგებლის/მერის პირდაპირი წესით არჩევას. ამით გამგებელი/მერი ხდება მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის წინაშე უშუალოდ პასუხისმგებელი პოლიტიკური თანამდებობის პირი, რომლის

⁴ სვანიშვილი ა., საკრებულოს წევრის სამაგიდო წიგნი. თბ., 2016: 35-36.

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.⁵

1.2 უფლებამოსილების განაწილება ხელისუფლების ორგანოებს შორის

სახელმწიფო ფუნქციების ჯეროვნად განხორციელებისათვის საჭიროა ხელისუფლების ორგანოთა ოპტიმალური სისტემის ჩამოყალიბება. ცხადია, არსებობს არაერთი მოდელი, რომელიც ხელისუფლების მოწყობასა და ფუნქციების გამიჯვნას განსაზღვრავს. მაგრამ ისიც ცხადია, რომ ყველა მოდელი ერთნაირად არ მოერგება კონკრეტულ სახელმწიფოს, იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ ყოველი ქვეყანა უნიკალურია თავისი ისტორიული გამოცდილებით, გავლილი გზით, ტრადიციებითა და ქვეყანაში ისტორიულად ჩამოყალიბებული ურთიერთობებით. ხელისუფლების დანაწილებისას უმნიშვნელოვანესია მმართველი რგოლების ორგანიზაციული დანაწილება: სახელმწიფოს ძირითადი ფუნქციები განაწილებული უნდა იყოს სხვადასხვა ორგანოებზე იმგვარად, რომ არც ერთ მათგანს არ შეეძლოს მთელ სახელმწიფო ხელისუფლებაზე კონტროლის მოპოვება. ასევე, უმნიშვნელოვანესი მომენტია ხელისუფლების პერსონალური დანაწილების საკითხი. ხელისუფლების ერთი შტოს წარმომადგენელი, როგორც წესი, არ შეიძლება ფლობდეს ხელისუფლების მეორე შტოს თანამდებობას. ხელისუფლების დაყოფა აუცილებელია, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ძალაუფლების კონცენტრირება ერთი ადამიანის ხელში, რაც უდიდეს საფრთხეს წარმოადგენს დემოკრატიისთვის. წარმომადგენლობითი ორგანოები პასუხისმგებელნი არიან ადგილობრივი პოლიტიკისა და კანონმდებლობის ფორმირებაზე, ხოლო აღმასრულებელი ხელისუფლება და საჯარო მოხელეები - პოლიტიკისა და კანონების რეალურ ცხოვრებაში გატარებაზე.

ხელისუფლების ორგანოებს შორის უფლებამოსილებების განაწილების ორი შესაძლებლობა არსებობს: დეცენტრალიზაცია და დეკონცენტრაცია. დეცენტრალიზაცია ნიშნავს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტის უფლების მიცემას ადგილზე არჩეული ხელისუფლების ორგანოებისათვის, მათთვის კანონით მინიჭებულ უფლებათა ფარგლებში, ცენტრისგან დამოუკიდებლად და მისი ზედამხედველობის ქვეშ. დეკონცენტრაცია არის ცენტრალური ხელისუფლების გადანაწილება, კონტროლის მექანიზმების გადაცემა ტერიტორიულ ერთეულებში ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლებზე.

⁵სვანიშვილი ა., საკრებულოს წევრის სამაგიდო წიგნი. თბ., 2016: 37-38.

დეკონცენტრაციის დროს ადგილებზე იქმნება ცენტრალური ადმინისტრაციული ორგანოს სტრუქტურული ქვედანაყოფი, იქვე წარმოქმნილი საკითხების გადაწყვეტის მიზნით. იმის გამო, რომ იგი არ არის დამოუკიდებელი ორგანო, უფლებამოსილების განხორციელება ცენტრალური ადმინისტრაციული ორგანოს სახელითა და პასუხისმგებლობით ხორციელდება. დეკონცენტრაციის მეთოდს იყენებს თითქმის ყველა მსხვილი ცენტრალური სახელმწიფო სტრუქტურა. მაგ: საქართველოს შინაგან საქმეთა, განათლებისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროები. ზოგიერთ სახელმწიფო ორგანოს არ უჩნდება ტერიტორიული ქვესტრუქტურის შექმნის და მათი მეშვეობით საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელების აუცილებლობა, მაგ., საქართველოს ეროვნულ ბანკს.

დეკონცენტრაციისაგან განსხვავებით, დეცენტრალიზაცია არის საკუთარი უფლებამოსილებების გადაცემა ადგილზე ფუნქციონირებადი ადმინისტრაციული ორგანოებისთვის, რომლებიც საკუთარი სახელით და პასუხისმგებლობით ახორციელებენ მათთვის გადაცემულ უფლებამოსილებებს. დეცენტრალიზაცია შესაძლებელია მხოლოდ კანონით, დეკონცენტრაციისათვის კი საკმარისია ცენტრალური ადმინისტრაციული ან მისი ზემდგომი ორგანოს ნორმატიული აქტი. დეცენტრალიზაცია მოიცავს ოთხ ძირითად კომპონენტს:

1. პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია - მოსახლეობისთვის ადგილობრივ დონეზე წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევის უფლების მიცემა, კანონით განსაზღვრული საკუთარი (ექსკლუზიური) უფლებამოსილების ფარგლებში მათთვის პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა მიღების უფლების მინიჭება (დევოლუცია).
2. ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია - თვითმმართველობის ორგანოებისთვის უფლებამოსილებათა გადაცემა სახელმწიფო საქმეების მართვისა და საჯარო მომსახურების სფეროში;
3. ფისკალური დეცენტრალიზაცია - ცენტრალური ხელისუფლების მიერ თვითმმართველობისთვის კომპეტენციათა განსახორციელებლად აუცილებელი ფინანსების და აქტივების/ გადასახადების განკარგვის უფლების გადაცემა
4. ეკონომიკური დეცენტრალიზაცია - პრივატიზაციისა და ზედმეტი სახელმწიფო რეგულაციებისგან, ბიუროკრატიული ბარიერებისგან ეკონომიკური განვითარების გათავისუფლების პროცესი, საჯარო-კერძო თანამშრომლობის ფორმების განვითარება

დეცენტრალიზაციის პროცესის ამ ოთხი მიმართულებიდან ბოლო ათწლეულებში საქართველომ მეტ-ნაკლებად განახორციელა ცალკეული ღონისძიებები, მაგრამ დღემდე არ არის ჩამოყალიბებული, პოლიტელიტისა და საზოგადოების მიერ გააზრებული და ერთიანი ხედვა, თუ მთლიანობაში როგორ უნდა ხორციელდებოდეს ძალაუფლების ვერტიკალურად, ზემოდან ქვემოთ

გადანაწილება. ამ მიმართულებით ცვლილებები ურთიერთწინააღმდეგობრივად და არასრულად ხდება, ხშირია გადახვევა ადრე აღებული კურსიდან და ცალკეულ წარმატებებს ხშირად სტაგნაცია და მართვის ცენტრალიზებული მეთოდების აღდგენა მოსდევს. განვლილ ათწლეულებში ქართული პოლიტიკური ელიტა დეცენტრალიზაციის შეფერხების მიზეზად ასახელებდა იმ გარემოებას, რომ ქვეყნის წინაშე ბევრად უფრო მნიშვნელოვანი საკითხები იდგა. ამ მოსაზრებას საფუძველი მართლაც გააჩნია: პოლიტიკური და ეთნიკური კონფლიქტების, ცენტრალიზებული ეკონომიკის მოშლისა და ახალი, საბაზრო ურთიერთობების დამკვიდრების გაჭიანურების, ადამიანური და ფინანსური რესურსების ქრონიკული დეფიციტის პირობებში მართლაც ძნელი იყო, ქვეყანას ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარებაზე ეფიქრა. ამასთან, XXI საუკუნის პირველ ათწლეულში სხვა, შედარებით წარმატებით გატარებული რეფორმები სახელმწიფო რესურსების მაქსიმალურ მობილიზაციას მოითხოვდა. თუმცა, დეცენტრალიზაციის საკითხის „არაპრიორიტეტულობას“ დეკლარირებულ მიზეზებთან ერთად, ფარული, მაგრამ უფრო მნიშვნელოვანი მიზეზიც ჰქონდა: ორნახევარი ათწლეულის განმავლობაში ქვეყნის სათავეში მყოფ არც ერთ პოლიტიკურ ძალას არ სურდა საბჭოთა პერიოდში ჩამოყალიბებული, ხელისუფლების ცენტრიდან კონტროლის მექანიზმების ხელიდან გაშვება. ყველა პოლიტიკური ძალა ხელისუფლებაში მოსვლამდე აპელირებას დეცენტრალიზაციის აუცილებლობაზე აკეთებდა, მაგრამ, ხელისუფლებაში მოსვლის შემდეგ ივიწყებდა დაპირებას და, ადგილობრივ ინტერესთა ჯგუფებზე დაყრდნობით, ცდილობდა მაქსიმალურად გაეხანგრძლივებინა ბატონობა ხელისუფლების ყველა დონეზე. ამდენად, დეცენტრალიზაცია როგორც სხვა პოსტ-სოციალისტური ქვეყნებისთვის, ასევე საქართველოსთვის რთული პროცესია და მას წინააღმდეგობები ახლავს, კერძოდ: მმართველობის ძველი პრაქტიკა და წარსულის ინერცია, რომელიც მენტალობასთან და ძველი ინსტიტუტების დაბალ ეფექტიანობასთან არის დაკავშირებული. შესაბამისად; ხელისუფლების სხვადასხვა დონეს შორის კონსტრუქციული ურთიერთობის ნაკლებობაა. თვითმმართველობას ესაჭიროება მოქმედების თავისუფლება, რაც ნიშნავს მუნიციპალური ორგანოების უფლებას, ცენტრალური ხელისუფლების ნებართვის გარეშე მიიღონ გადაწყვეტილება კონკრეტულ პრობლემებზე. აუცილებელია ფისკალური დეცენტრალიზაციის გაღრმავება. ეს მხოლოდ ფინანსების ან რესურსების გადაცემას კი არ უნდა ნიშნავდეს, არამედ მიზნად ისახავდეს ადგილობრივი ბიუჯეტების, გადასახადების და ფინანსების სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილების გაზრდას. ასევე, აუცილებელია შესაბამისი ქონების, სხვა მატერიალური რესურსების გადაცემა ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის. ქართული სახელმწიფო საჭიროებს ხელისუფლების სხვადასხვა დონეს შორის ვერტიკალური და ჰორიზონტალური კავშირების არსებობას. აუცილებელია, არსებობდეს ვერტიკალური კოორდინაცია

ხელისუფლების სხვადასხვა - ნაციონალურ, რეგიონალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის (მაგალითად, ადგილობრივ დონეზე მშენებლობის ნებართვის გაცემა კოორდინირებული უნდა იქნეს მიწის მართვის ეროვნულ პოლიტიკასთან). თვითმმართველობის ორგანოებს მთელი ქვეყნის მასშტაბით უნდა ჰქონდეთ ჰორიზონტალური კოორდინაცია, რაც უზრუნველყოფს საერთო სტანდარტების, ურთიერთმხარდაჭერის, საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარების, ერთობლივი საწარმოებისა და ასოციაციების შექმნის შესაძლებლობას. ჰორიზონტალური კოორდინაცია ასევე გამოყენებული უნდა იქნეს ცენტრალურ ხელისუფლებასთან თანამშრომლობაში. ამდენად, დემოკრატიული სისტემის ეფექტური ფუნქციონირებისათვის აუცილებელია ძალაუფლების დაყოფა ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს შორის, ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის კომპეტენციების მკაფიოდ და სამართლიანად გამიჯვნა. დემოკრატიული სისტემებისთვის მიუღებელია ფუნქციათა დუბლირება ან ცენტრალური ხელისუფლების დომინირება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე, რაც დღესდღეისობით დიდ პრობლემას წარმოადგენს ქართულ რეალობაში. თვითმმართველობა, სამწუხაროდ, ხშირად ექცევა ცენტრალური ხელისუფლების და გუბერნატორის ადმინისტრაციის ზეწოლის ქვეშ და ხდება მათი ნების შემსრულებელი, რაც არასწორია. ადგილობრივი თვითმმართველობა პირველ რიგში მოსახლეობის საჭიროებებზე უნდა იყოს ორიენტირებული. თვითმმართველობა ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მეშვეობით, რომელთა ხელმძღვანელების თანამდებობა არჩევითია.

ზემოთ თქმული შეიძლება განზოგადდეს ჩვენი კვლევისთვის საინტერესო მარტვილის მუნიციპალიტეტის მაგალითზეც. მარტვილის მუნიციპალიტეტის მერია და საკრებულო, იმის მიუხედავად, რომ მერის და საკრებულოს დეკლარატა, მათ შორის საკრებულოს თავმჯდომარის თანამდებობები არჩევითია, დამოუკიდებლად, ამომრჩეველ მოქალაქეთა ნების გათვალისწინებით საკუთარ უფლებამოსილებებს ვერ ახორციელებენ, რადგან, როგორც აღვნიშნეთ, მოქცეულნი არიან ცენტრალური ხელისუფლების და გუბერნატორის ადმინისტრაციის ზეწოლის ქვეშ. ბუნებრივია, თვითმმართველობის „ზემოდან“ მართვა საზიანოა ქვეყნისა და საზოგადოებისთვის.

1. 3. ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო და მისი ფუნქციები

თვითმმართველობის განხორციელება მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს გამართულ მუშაობაზე. აღმასრულებელი ორგანო არა მხოლოდ ადასრულებს საკრებულოს

გადაწყვეტილებებს, გააკეთოს თვითმართველ ერთეულში არსებულ პრობლემების ანალიზი და მათ გადასაჭრელად მოამზადოს საკრებულოს გადაწყვეტილებათა პროექტები. აღმასრულებელი ორგანოს საქმიანობის სპეციფიკის გამო ყოველდღიური ურთიერთობა აქვს მოსახლეობასთან და შეიძლება ითვას რომ მოსახლეობა თვითმართველობის საქმიანობას სწორედ აღმასრულებელი ორგანოსა და მის თანამდებობის პირთა მუშაობით აფასებენ. საკრებულოსაგან განსხვავებით თვითმართველკი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანო ძირითადად შედგება განუსაზღვრელი ვადით დანიშნული მოხელეებისგან, რომელთა პროფესიონალიზმზეა დამოკიდებული საქმიანობის ეფექტიანობა და ოპერატიულობა. მაგრამ მოხელეთა კვალიფიციურობის გარდა აღმასრულებელი ორგანოს გამართული მუშაობისთვის ასევე დიდი მნიშვნელობა აქვს მმართველობითი რგოლების სწორ ორგანიზაციას, სტრატეგიულ ერთეულებსა და უშუალოდ მოხელეებს შორის ფუნქციების განაწილებას. ადგილობრივი თვითმართველობის კოდექსით აღმასრულებელ ორგანოდ განისაზღვრა არა გარკვეული სტრუქტურა, არამედ უშუალოდ გამგებელი/მერი, ხოლო გამგეობა/მერია ხდება გამგებლის/მერის დაქვემდებარებაში არსებული დაწესებულება რომელიც უზრუნველყოფს გამგებლის/მერის უფლებამოსილების განხორციელებას. გამგებლის/მერის მოსახლეობის მიერ პირდაპირი კენჭისყრით არჩევამ ასევე რადიკალურად შეცვალა გამგებლის/მერის სტატუსი. არჩევის შედეგად გამგებელი/მერი გახდა არა დაქირავებული საჯარო მოხელე, არამედ პოლიტიკური თანამდებობის პირი, შესაბამისად კოდექსის თანახმად მუნიციპალიტეტის უმაღლეს თანამდებობის პირად იქნა აღიარებული.⁶ ახალი თვითმართველობის კოდექსით ძალზე გაძლიერდა გამგებლის/მერის ინსტიტუტი და მასთან ერთად გაიზარდა თვითმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს დატვირთვა, რადგან სწორედ მასზეა დამოკიდებული თვითმართველობის პრაქტიკული განხორციელება. თვითმართველობის ერთ-ერთ უმთავრეს პრობლემად რჩება კანონმდებლობის იმპლემენტაცია. ფაქტია რომ მუნიციპალიტეტების მიერ კანონმდებლობით მინიჭებულ უფლებამოსილებათა დიდი ნაწილი ვერ ხორციელდება. ამის მიზეზია არა მხოლოდ ფინანსების სიმწირე, არამედ აღმასრულებელი დაწესებულებების საქმიანობის ეფექტიანობის დაბალი დონე. მნიშვნელოვანია ისიც, რომ ხშირ შემთხვევაში არ არსებოს ამა თუ იმ ფუნქციის განხორციელების მეთოდოლოგიური ბაზა. ეს ყოველთვის ართულებს კანონმდებლობის აღსრულებას და თვითმართველობის რეალურ განხორციელებას. აღმასრულებელი ერთეულის უმთავრეს ფუნქციას წარმოადგენს სწორად გაანალიზოს თვითმართველ ერთეულში არსებული პრობლემები და მოქმედი კანონმდებლობის ფაგლებში მონახოს მათი დაძლევის გზები და

⁶ოლქვაძე თ., კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., ჩიქოვანი თ., ადგილობრივი თვითმართველობა საქართველოში. თბილისი, 2016: 54.

ადგილობრივი სპეციფიკის გათვალისწინებით უზრუნველყოს პრობლემის ოპტიმალური გადაწყვეტა. ვერც ერთი სტრუქტურა, თუნდაც იდეალური, ვერ იმუშავებს უფლება-მოვალეობათა ზუსტი გამიჯვნის გარეშე. ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის უფლებამოსილებათა გონივრულად გასამიჯნად ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციების შესახებ სწორი წარმოდგენის შექმნაა საჭირო. ადგილობრივი თვითმმართველობის მიზანია ადგილობრივი ტერიტორიული ერთეულის ფარგლებში საზოგადოების ინტერესებზე დაფუძნებული მართვის პროცესის განხორციელება, რაც მოიცავს შემდეგ ფუნქციებს: ადგილობრივი პოლიტიკის ფორმირება, დაგეგმილი საქმიანობებისათვის რესურსების განსაზღვრა და მისი მართვა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების მართვა, ადგილობრივი ბიუჯეტის შედგენა, განხილვა, დამტკიცება, აღსრულება და კონტროლი, და ცენტრალური ხელისუფლების მიერ გადმოცემული ფუნქციების განხორციელება. საზოგადოდ, გამოყოფენ ადგილობრივი ხელისუფლების შემდეგ სამ მნიშვნელოვან ფუნქციას:

1) **საჯარო მომსახურების გაწევა.** როგორც წესი, გამოყოფენ საჯარო მომსახურების ექვს კატეგორიას. ესენია: სტრატეგიული, პირველად მოთხოვნილებათა დაკმაყოფილება (ჯანდაცვა, ბინა, განათლება, სოციალური დაცვა), საზოგადოებრივი უშიშროების დაცვა (წესრიგის დაცვა, კანონის აღსრულება), საზოგადოებრივი კომფორტის შექმნა (გზები, განათება, ბუნების დაცვა), კერძო კომფორტის შექმნა (ტრანსპორტი, კულტურა, დასვენება, კომუნალური მომსახურება) და რეგისტრაცია-ლიცენზირება. საჯარო მომსახურების დროს აუცილებელია, უზრუნველყოფილ იქნეს ადგილობრივი საჭიროებების დაკმაყოფილება, მაღალი სტანდარტების მიღწევა, თანაბარი ხელმისაწვდომობა და დახარჯული სახსრებით ადექვატური ეფექტის მიღება.

2) **მდგრადი განვითარება.** ადგილობრივი თვითმმართველობის უმთავრესი ფუნქცია საკუთარი ტერიტორიების მდგრადი განვითარების უზრუნველყოფაა. 1996 წელს გაერთიანებული ერების ორგანიზაციამ მდგრადი განვითარება განსაზღვრა, როგორც „მომავალი თაობების განვითარებისა და სიცოცხლისთვის აუცილებელი ბუნებრივი სისტემების დაცვა“. თავისთავად ცხადია, რომ მხოლოდ ეკონომიკის განვითარება არ განაპირობებს ადამიანთა საზოგადოების მდგრად განვითარებას, ცხოვრების ხარისხს და რესურსებზე თანასწორ ხელმისაწვდომობას. ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებები უნდა ემსახურობდეს გრძელვადიან განვითარებას. მაგალითად, ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტებით შეიძლება ბიზნესის ხელშემწყობი გარემოს შექმნა. მდგრადი განვითარება იძლევა ჩარჩოებს, რომლებშიც მუნიციპალიტეტებმა შეიძლება საკუთარი რესურსები ეფექტიანად გამოიყენონ, შექმნან ქმედითუნარიანი ინფრასტრუქტურა, დაიცვან და განავითარონ ცხოვრების დონე. მდგრადი განვითარება არის გარანტია იმგვარი ჯანმრთელი გარემოს არსებობისა, რომელიც უნდა ემსახუროს როგორც ჩვენს, ასევე მომდევნო თაობებს.

3) **სამოქალაქო მშვიდობისა და სტაბილურობის უზრუნველყოფა.** საქართველო მრავალეროვანი ქვეყანაა; ზოგიერთ რეგიონში ეთნიკური უმცირესობები მოსახლეობის უმრავლესობას წარმოადგენენ. აქ მოსახლეობის დიდი ნაწილი არ ფლობს ქართულ ენას, რის გამოც არ არის ინფორმირებული ქვეყანაში მიმდინარე პროცესებზე. ეს უმცირესობების ქვეყნის ცხოვრებაში ინტეგრაციის ერთ-ერთი ხელისშემშლელი ფაქტორია. ასეთ მდგომარეობაში ადვილად შეიძლება წარმოიქმნას სამოქალაქო დაპირისპირების კერები. ამ მხრივ საქართველოს უკვე აქვს ნეგატიური გამოცდილება. ეთნიკური კონფლიქტი სხვადასხვა ადგილობრივი პრობლემით შეიძლება იყოს განპირობებული - დაწყებული სატრანსპორტო პოლიტიკით, დამთავრებული მშობლიური ენის საკითხითა თუ დასაქმებით. შესაბამისად, ადგილობრივი ხელისუფლების როლი უმნიშვნელოვანესია კონფლიქტების გადალახვაში. ისტორია გვასწავლის, რომ ინტეგრაცია და სამოქალაქო მშვიდობა დამყარებულია: სხვათა ეთნიკური თვითიდენტიფიკაციის პატივისცემაზე, ჯგუფური და ინდივიდუალური უფლებების დაცვაზე და ძალაუფლების დეცენტრალიზაციაზე, რაც ხელს უწყობს გარიგებებს და მრავალმხრივი ინტერესების დაცვას ადგილობრივ დონეზე. აუცილებელია ერთმანეთისაგან განვასხვაოთ დეცენტრალიზებული (თვითმმართველობათა კომპეტენციაში არსებული) და დეკონცენტრირებული (ცენტრალური ხელისუფლების მიერ თავისი ტერიტორიული ერთეულების საშუალებით განხორციელებული) კომპეტენციები. როგორც წესი: 1. ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციებია: მაკროეკონომიკური და დასაქმების პოლიტიკა, საგარეო და შინაგანი საქმეები, მართლმსაჯულება, თავდაცვა, უშიშროება, ჯანდაცვის ეროვნული პოლიტიკა, ეკოლოგია; 2. ცენტრალური ხელისუფლების დეკონცენტრირებულ კომპეტენციებში, რომლებსაც ცენტრალური ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები ახორციელებენ, შედის: საგადასახადო ორგანოები, სასამართლოები, პოლიცია, მოქალაქეთა უფლებებისა და ინტერესების დაცვა, საშუალო და უმაღლესი განათლება, ტელეკომუნიკაციები; 3. დეცენტრალიზებული (დელეგირებული) კომპეტენციები, რომლებიც გადაცემული აქვს ადგილობრივ ხელისუფლებას, მოიცავს: სამხედრო გაწვევის ორგანიზებას, საზოგადოებრივ ჯანდაცვასა და ეპიდზედამხედველობას და სხვ.

4. უშუალოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კონტროლქვეშ არსებული ექსკლუზიური კომპეტენციებია: ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, მუნიციპალური ნარჩენების მართვა, ადგილობრივი სატრანსპორტო სისტემისა და კომუნალური სამსახურების მართვა, ტერიტორიის დიზაინი, კულტურისა და სპორტის ადგილობრივი დაწესებულებებისა და ბაგა-ბაღების სისტემის განვითარება და სხვ. ხელისუფლების ორგანოს უფლებამოსილება არის ნებართვა და შესაძლებლობა, შეასრულოს გარკვეული ფუნქცია. არსებობს უფლებამოსილებათა 5 ფორმა: ადმინისტრირების, მომსახურებითი, დაფინანსების, მარეგულირებელი და სანივესტიციო. ექსკლუზიური კომპეტენციების განხორ-

ციელებისას ყველა ამ უფლებამოსილების განხორციელება ადგილობრივი თვითმმართველობის პრეროგატივაა. დელეგირებული კომპეტენციების შემთხვევაში ადგილობრივმა თვითმმართველობამ შეიძლება განახორციელოს უფლებამოსილებათა ნაწილი, მაგალითად, განათლების სისტემაში შესაძლოა მუნიციპალიტეტს გააჩნდეს სკოლების ადმინისტრირების და მომსახურების მოვალეობა, ხოლო ამ საქმიანობის რეგულირება, სტანდარტების დაწესება, დაფინანსება და საინვესტიციო უფლებამოსილება ცენტრალურ ხელისუფლებას (ამ შემთხვევაში - განათლების სამინისტროს) ევალებოდეს, როგორც ეს ბევრ ქვეყანაშია⁷.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ თანახმად, გამგებელი/მერი წარმოადგენს მუნიციპალიტეტს და უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების განხორციელებას, ეს ჩანაწერი, რა თქმა უნდა, არ ნიშნავს იმას, რომ იგი ერთპიროვნულად უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების განხორციელებას გამგებელი/მერი მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებას ახორციელებს წარმომადგენლობით ორგანოსთან ერთად და მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი დაწესებულების გამგეობის/მერიის დახმარებით. მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოს ფუნქციის განსაზღვრა ვიწრო გაგებით, როგორც კონკრეტული მოქმედების შესრულება არ არის სწორი რადგან ფუნქცია არის მოქმედებათა ერთობლიობა რომელიც უზრუნველყოფს საერთო მიზნის მიღწევისთვის კონკრეტული ამოცანების შესრულებას⁸. ამგვარად თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს ფუნქცია იმ მოქმედებათა ერთობლიობაა, რომელიც ემსახურება თვითმმართველი ერთეულის განვითარებას და, ზოგადად, თვითმმართველობის განხორციელებას, ანუ თვითმმართველი ერთეულის, მოსახლეობის საჯარო ინტერესებისა და მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებას. ეს არის ის სპეციფიკა, რომლითაც თვითმმართველობის ორგანოების მმართველობითი ფუნქციები პრინციპულად განსხვავდება სახელმწიფო და კერძო ორგანიზაციის მართვის ფუნქციებისაგან. თვითმმართველობის ორგანოები ეწევიან განსაკუთრებული ტიპის მმართველობის საქმიანობას, რომელიც განისაზღვრება როგორც მუნიციპალური მმართველობა. თვითმმართველი ერთეულის სტრატეგიული მიზნების განსაზღვრა და სწორი დაგეგმვა თვითმმართველობის ეფექტური განხორციელების უმთავრესი საწინდარია. მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ინსტიტუციის ძირითადი პრინციპები სამართლებრივი ხასიათის ის უმთავრესი იდეებია, რომლებიც ქმნის აღმასრულებელი ორგანოსა და მისდამი დაქვემდებარებული დაწესებულების მიზნობრივი ორიენტირის განსაზღვრისა და მის უფლებამოსილებას მიკუთვნებული საკითხების ობიექტურად და ოპტიმალურად გადაწყვეტის

⁷მსჯელობისათვის ვრცლად იხ. სვანიშვილი ა., საკრებულოს წევრის სამაგიდო წიგნი. თბ., 2016: 68-69; მისივე, 2016²: 118-127).

⁸ ბოლქვაძე თ., კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., ჩიქოვანი თ., ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში. თბ., 2016: 48).

საფუძველს⁹. გამგეობის/მერიის ძირითადი პრინციპების განსაზღვრისას გასათვალისწინებელია, რომ იგი ერთდროულად არის თვითმართველობის ორგანო, ადმინისტრაციული ორგანო და საჯარო დაწესებულება, სადაც საქმიანობა ითვლება საჯარო სამსახურად. შესაბამისად თვითმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანო და მისდამი დაქვემდებარებული დაწესებულება უნდა ხელმძღვანელობდეს თვითმართველობის განხორციელებისთვის, ადმინისტრაციული ორგანოსა და საჯარო სამსახურსთვის დადგენილი პრინციპებით. ცალკეულ შემთხვევებში ეს პრინციპები ერთმანეთს ემთხვევა. მაგალითად, კანონიერების პრინციპები საერთოა, როგორც თვითმართველობის, ისე ყველა ადმინისტრაციული ორგანოსა და საჯარო დაწესებულებისთვის. ამასთან ცხადია, არის სპეციფიკური პრინციპები, რომლებიც მხოლოდ ერთი ტიპის ორგანოსთვის არის დამახასიათებელი¹⁰.

თვითმართველობისა და მუნიციპალური მმართველობის მთავარი მიზანი თვითმართველი ერთეულის მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლებაა. მუნიციპალიტეტის თვითმართველი ერთეულის უფლებამოსილების განხორციელება და თვითმართველობის ორგანოთა საქმიანობა უნდა ემსახურობდეს ამ მიზანს, მოსახლეობის ინტერესების დასაცავად, რაც ძირითადად მიიღწევა თვით მოქალაქეებთან უშუალო კონტაქტით და განსახორციელებელ სამუშაოებში მათი მარტივი ჩართულობით. ზემოთ თქმული, რასაკვირველია, შესაძლოა განზოგადდეს საკვლევ მუნიციპალიტეტზე¹¹.

მთავარი მიზანი - მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლება, შეიძლება დაიყოს ორ ძირითად მიმართულებად:

- 1) მოსახლეობის ცხოვრებისათვის სასიკეთო გარემოს შექმნა;
- 2) მოქალაქეების შესაძლებლობების განვითარება (სოციალური პოლიტიკა).

პირველი მიმართულების მიზანია შექმნას ისეთი გარემო პირობები, რომლებიც უზრუნველყოფს მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლებას. მეორე მიმართულება კი მიზნად ისახავს უშუალოდ ადამიანის შესაძლებლობების გაძლიერებას¹².

⁹ **ბოლქვაძე თ., კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., ჩიქოვანი თ.**, ადგილობრივი თვითმართველობა საქართველოში. თბილისი, 2016: 55

¹⁰ **სვანიშვილი ალ.**, სამაგიდო წიგნი თვითმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს თანამშრომლისთვის, 2016: 89.

¹¹ **ბოლქვაძე თ., კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., ჩიქოვანი თ.**, ადგილობრივი თვითმართველობა საქართველოში. თბილისი, 2016: 78.

¹² **ბოლქვაძე თ., კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ., ჩიქოვანი თ.**, ადგილობრივი თვითმართველობა საქართველოში, 2016: 96-97.

1. 4. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმა

2004-2005 წწ. განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად, 2006 წლის ადგილობრივი არჩევნების შემდეგ, საქართველოში თვითმმართველობის უფლება დაკარგა 1000-ზე მეტმა თვითმმართველმა ერთეულმა. სანაცვლოდ, თვითმმართველი ერთეულები შეიქმნა საბჭოთა პერიოდის რაიონული მმართველობების საზღვრებში, სულ 64. შესაბამისად, საქართველოში, მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით, დიდი ბრიტანეთის შემდეგ, ევროპაში ყველაზე მრავალრიცხოვანი, ხოლო თვითმმართველი ერთეულების ფართობის მიხედვით, ერთ-ერთი ყველაზე მსხვილი თვითმმართველი ერთეულები ჩამოყალიბდა. აღნიშნულმა რეფორმამ ადგილობრივი მოსახლეობა რეალურად დააშორა თვითმმართველობაში მონაწილეობის შესაძლებლობას და ფიქტიური გახდა ადგილობრივი მოსახლეობის ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

2014 წელს მიღებული „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ მანამდე არსებულ ხუთ თვითმმართველ ქალაქს კიდევ შვიდი თვითმმართველი ქალაქი შეემატა: თელავი, მცხეთა, გორი, ახალციხე, ზუგდიდი, ოზურგეთი და ამბროლაური.

| # | ქალაქი | ამომრჩეველთა რაოდენობა | სტატუსის მინიჭება | # | ქალაქი | ამომრჩეველთა რაოდენობა | სტატუსის მინიჭება |
|---|---------|------------------------|-------------------|---|------------|------------------------|-------------------|
| | თბილისი | 918 667 | 2006 | | თელავი | 18 787 | 2014 |
| | ქუთაისი | 153 537 | 2006 | | ახალციხე | 14 858 | 2014 |
| | ბათუმი | 132 277 | 2006 | | ზუგდიდი | 50 083 | 2014 |
| | ფოთი | 40 656 | 2006 | | ოზურგეთი | 48 378 | 2014 |
| | რუსთავი | 104 456 | 2014 | | მცხეთა | 6 934 | 2014 |
| | გორი | 40 441 | 2006 | | ამბროლაური | 2 051 | 2014 |

საქართველოში ყველა ქალაქი, მათ შორის მარტვილიც, არ არის თვითმმართველი და ამ მხრივ ქვეყანაში მნიშვნელოვანი ალოგიკური დისპროპორციაა. არსებული რეფორმის პირველადი ვარიანტით, ადგილობრივი

თვითმმართველობის 2014 წლის არჩევნებისთვის დაგეგმილი იყო თვითმმართველი ქალაქების რაოდენობის 19-მდე გაზრდა. თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი 13 ქალაქს უნდა მიიღო, რომელთა მოსახლეობის რაოდენობაც 15 000-ს აღემატება. საბოლოოდ, მიღებული იქნა პოლიტიკური გადაწყვეტილება, რომლის მიხედვითაც, თვითმმართველი სტატუსი მიენიჭა მხოლოდ იმ 7 ქალაქს, რომლებიც რეგიონულ ცენტრებს წარმოადგენდა. მაგალითად, **თუ შესაძლებელია აბაშისა და მარტვილის მსგავსი მცირე ქალაქების** ახლომდებარე სასოფლო დასახლებებთან ერთად ერთ მუნიციპალიტეტში გაერთიანების დასაბუთება, წარმოდგენილია იგივე დასაბუთება საქართველოს პირობებში საშუალოზე დიდი ქალაქებისთვის, მაგ., სამტრედიის (30213 მცხოვრები) ან ხაშურისთვის (30026 მცხოვრები), რომლებსაც თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი არ აქვთ მაშინ, როდესაც ეს სტატუსი მინიჭებული აქვს მოსახლეობის რაოდენობით გაცილებით უფრო მცირე ქალაქებს – მცხეთას (7700 მცხოვრები) და ამბროლაურს (2580 მცხოვრები). მოქმედი სისტემა უსამართლოა, რამდენადაც მას არსებითად ერთი ტიპისა და ზომის ქალაქებში შემოაქვს დაუსაბუთებელი განსხვავება და უთანასწორო პირობებს უქმნის ამ ქალაქების მოსახლეობას საჯარო სერვისების მიღებისა და თვითმმართველობის უფლების განხორციელების თვალსაზრისით. ამის შედეგად:

- არათვითმმართველ ქალაქებს არ გააჩნიათ საკუთარი ბიუჯეტი, ქონება და შემოსავლები. შედეგად, ფაქტობრივად შეუძლებელი ხდება მათი ურბანული განვითარების დაგეგმვა;

ქალაქს და სოფელს ბუნებრივად გააჩნია სხვადასხვა სამეურნეო თუ სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ინტერესები. ქალაქებისთვის - კომუნალური მეურნეობა, სოფლისთვის - მიწასთან დაკავშირებული საკითხები და ა. შ.

თავი 2. მოქალაქეთა მონაწილეობა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში

2.1. ჩართულობის ახალი მექანიზმების დანერგვა და რეალური შესაძლებლობების შექმნა

დემოკრატიის პირობებში ადგილობრივი თვითმმართველობა გამოხატავს მოქალაქეთა ინტერესებს, მაგრამ დემოკრატია უფრო მეტს ნიშნავს, ვიდრე მოქალაქეებს მისცე უფლება აირჩიონ ხელისუფლების წარმომადგენლები. ადგილობრივი თვითმმართველობა საუკეთესო დონეა მოქალაქეთა მონაწილეობისათვის, რადგან ყველა გადაწყვეტილება ამ დონეზე გავლენას ახდენს მოქალაქეთა ყოველდღიურ ცხოვრებაზე. მოქალაქეების ჩართვა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში არის ის გზა, რომელიც უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის მეტ გამჭვირვალობას, გახსნილობას, ღიაობას და მოქალაქეთა მხრიდან აღიარებას (სამოქალაქო თანხმობას), რაც საბოლოო ჯამში ხელს შეუწყობს ადგილობრივი თვითმმართველობის გაძლიერებას.

მოქალაქეთა მონაწილეობის პროცესი ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონიერებას უზრუნველყოფს. არჩეული ოფიციალური პირები დემონსტრირებას უკეთებენ თავიანთ ერთგულებას დემოკრატიული პროცესებისადმი, აძლევენ რა მოქალაქეებს უფლებას იცოდნენ ხელისუფლების გეგმები და რას აღწევს ხელისუფლება რეალურად. გამჭვირვალობასთან ერთად იზრდება ანგარიშვალდებულებაც¹³.

მარტვილის მუნიციპალიტეტში ადგილობრივ თვითმმართველობას არ გააჩნია იმდენი რესურსები, რომ განახორციელოს ყველაფერი, რისი გაკეთებაც მას სურს. მერიას და საკრებულოს გამუდმებით უწევს რთული საბიუჯეტო არჩევანის გაკეთება. მოქალაქეებს თვითმმართველობასთან აქტიური და მჭიდრო თანამშრომლობით შეუძლიათ განსაზღვრონ, რომელი მომსახურება არის უფრო მნიშვნელოვანი მათთვის და ხელისუფლებას შეუძლია მოიპოვოს მოქალაქეთა მხარდაჭერა სწორედ ასეთი გადაწყვეტილების მიღებით. ადგილობრივ თვითმმართველობას შეუძლია, მოქალაქეები გამოიყენოს გარკვეული პროგრამებისა და მომსახურების განხორციელებისას, რითაც ის მნიშვნელოვნად შეამცირებს ხარჯებს და ფასეულ რესურსებს დაზოგავს სხვა საქმიანობის დასაფინანსებლად. ეს აღიქმება, როგორც პოლიტიკური მხარდაჭერა არჩეული

¹³ კონჯარია ო. გოგელაშვილი ლ., მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობის საბიუჯეტო პროცესში. თბილისი, 2010: 17.

ოფიციალური პირების მიმართ. ამიტომაც მოქალაქეთა ჩართვა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მნიშვნელოვანი და აუცილებელია.

საბიუჯეტო პროცესი უპირველესი მექანიზმია იმისა, თუ როგორ უნდა დახარჯოს ადგილობრივმა თვითმმართველობამ მოქალაქეთა ფული იმ გადაწყვეტილებათა განსახორციელებლად, რაც აუცილებელია მათი ცხოვრებისათვის. სამწუხაროდ, მარტვილის მუნიციპალიტეტის მერია და საკრებულო ნაკლებად, ან საერთოდ არ ითვალისწინებს იმ გარემოებას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის სხვა ფუნქციათა შორის მოქალაქეთა ჩართვა საბიუჯეტო და საფინანსო პროცესებში ყველაზე მნიშვნელოვანია. მოქალაქეთა მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოიცავს ცალკეული პროცენტების ან ჯგუფების მონაწილეობის იმ შესაძლებელ ფორმას, რომელიც მიზნად ისახავს მოქალაქის მიერ საკუთარი ნების დაფიქსირებას და ზემოქმედების მოხდენას ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ გადაწყვეტილების მიღების და მათი განხორციელების პროცესზე.

ძირითადად მოქალაქეთა მონაწილეობის ორ ფორმას განასხვავებენ: პირველი – მონაწილეობის ფორმალური, კანონით განსაზღვრული პროცედურები და მეორე – მონაწილეობის არაფორმალური, ნებაყოფლობითი პროცედურები. ქვემოთ თქვენ იხილავთ უფრო მეტ ინფორმაციას ამ ორი კონცეფციის შესახებ, კონკრეტულ მაგალითებს არსებული პრაქტიკიდან და მათი განხორციელების პრაქტიკულ სტრატეგიას.

დელეგირებული უფლებამოსილებების გადაცემა თვითმმართველობებზე ხორციელდება ხელშეკრულების საფუძველზე, ან საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. საკუთარ უფლებამოსილებებს განსაზღვრავს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტი: ფინანსური და მმართველობის საკითხები - ადგილობრივი ბიუჯეტის მიღება; გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება, მათი განაკვეთების დადგენა და ამოღება; თვითმმართველობის ქონების, ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის და წყლის რესურსების მართვა; ადგილობრივი შესყიდვების განხორციელება. მომსახურების და პროგრამების დაგეგმვა და რეგულირება - მიწათსარგებლობისა და სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა; განაშენიანების რეგულირების გეგმის და წესების დამტკიცება; დასაქმების ხელშეწყობის მუნიციპალური პროგრამების დამტკიცება; გარე ვაჭრობის, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირება; რეკლამის განთავსების რეგულირება; ავტომანქანების პარკირების ადგილების განსაზღვრა და პარკირების წესების დადგენა; მშენებლობის ნებართვის გაცემა, მშენებლობაზე ზედამხედველობა; შეკრებების, მიტინგებისა და დემონსტრაციების ჩატარებასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება; სახანძრო უსაფრთხოებისა და სამაშველო ღონისძიებების უზრუნველყოფა. კომუნალური სფერო ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზებისა და საგზაო მოძრაობის დაგეგმარება;

ქუჩების დასუფთავება, გარე განათება, სანიაღვრე მეურნეობისა და კანალიზაციის მოწყობა; საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვება და გატანა; სასაფლაოების მოვლა-პატრონობა; ტერიტორიის კეთილმოწყობა და გამწვანება; ქუჩებისა და მოედნების სახელდება და ნუმერაცია. განათლების, ჯანდაცვის, კულტურისა და სოციალური სფერო სკოლამდელი და სკოლისგარეშე სააღმზრდელო დაწესებულებების შექმნა და წესდებების დამტკიცება; ადგილობრივი მნიშვნელობის ბიბლიოთეკების, მუზეუმების, თეატრების, გამოფენების, სპორტულ-გამაჯანსაღებელი ობიექტების საქმიანობის ორგანიზება; მუნიციპალური არქივის შექმნა.

გასული ოცი წლის მანძილზე აღინიშნებოდა უფლებამოსილებების ჩამონათვალის შემცირების ტენდენცია. ეს პროცესი განსაკუთრებით გაძლიერდა 2003 წლიდან: მართალია, გაიზარდა რეგიონებში განხორციელებული პროექტების დაფინანსება, მაგრამ მკვეთრად შემცირდა საკუთარი საგადასახადო შემოსავლების ოდენობა და, შესაბამისად, გაიზარდა თვითმმართველობების ცენტრალურ ხელისუფლებაზე პოლიტიკური, ადმინისტრაციული და ფინანსური დამოკიდებულების ხარისხი. ადგილობრივი თვითმმართველობების იმ კომპეტენციებში, რომლებსაც ახორციელებენ ან, საერთაშორისო პრაქტიკიდან და ლოგიკიდან გამომდინარე, უნდა განხორციელონ, სამი ჯგუფი იკვეთება:

1. კომპეტენციები, რომლებიც თავისი ბუნებით ადგილობრივია, მაგრამ სახელმწიფო ახორციელებს. მაგ. ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის განვითარება (გარე განათების ორგანიზება, ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების შეკეთება, კომუნიკაციების რეაბილიტაცია და ა. შ.). 1990-იან წლებში თვითმმართველობებს ჩამოერთვათ ისეთი უფლებები, როგორცაა: მოქალაქეობრივი მდგომარეობის აქტების რეგისტრაცია, საკუთრების უფლების რეგისტრაცია, დედათა და ბავშვთა დაცვა, მეურვეობისა და მზრუნველობის საკითხთა გადაწყვეტა. მომდევნო ათწლეულში მოხდა ისეთი კომპეტენციების ცენტრალიზაცია, როგორცაა: წყალმომარაგება, ტყით სარგებლობის ნებართვის გაცემა, მოსახლეობისათვის სასწრაფო სამედიცინო დახმარების ორგანიზება.

2. ადგილობრივი კომპეტენციები, რომლებიც მთლიანად კერძო სექტორის ხელშია და თვითმმართველობებს მათზე კონტროლის მექანიზმები არ აქვს (გაზ-და ელექტრომომარაგება), თუმცა საზოგადოების თვალში, სწორედ მუნიციპალიტეტები აღიქმებიან მაღალ ტარიფზე ან ცუდ სერვისზე პასუხისმგებლად.

გასული საუკუნის 90-იან წლებში მარტვილის რაიონში (ამჟამად მუნიციპალიტეტი) თვითმმართველობის უფლებამოსილებები შემცირდა იმის გამო, რომ, ან მოხდა შესაბამისი სერვისების კომერციალიზაცია, ან ეს სერვისები საერთოდ მოიშალა: ბინათმშენებლობა და საცხოვრებელი ფართობების განაწილება მოქალაქეებზე, სამრეწველო და სავაჭრო საწარმოების შექმნის და რეორგანიზაციის შესახებ ნებართვის გაცემა, საყოფაცხოვრებო მომსახურება, თბომეურნეობა (გათბობა, ცხელი წყალი), სატვირთო გადაზიდვები, საფოსტო და სატელეფონო მომსახურება, ელექტრომომარაგება და გაზმომარაგება. 2000-იან

წლებში ამ ჩამონათვალს დაემატა გარე ვაჭრობის ნებართვის გაცემა და სანიტარული წესების დაცვა.

3. კომპეტენციები, რომლებსაც ცენტრი უნდა ახორციელებდეს, მაგრამ მისი შესრულება ადგილებს ევალებათ: საყოველთაო სამხედრო-სავალდებულო გაწვევის პროცესში მუნიციპალური სტრუქტურების ჩართვა, პასუხისმგებლობა რეზერვისტთა ბანაკების მომარაგებაზე, ცალკეულ მუნიციპალიტეტებში შსს-ს დაქვემდებარებაში მყოფი პოლიციის განყოფილებებისათვის შენობების აგება ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯზე და სხვ. პრაქტიკის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ უფლებამოსილებების გამიჯვნისა თუ მათი რეგულირების სფეროში სტრატეგიულად გააზრებული ქმედებები არ ხორციელდება. შეიძლება მოვიტანოთ არალოგიკური დაგეგმვის რამდენიმე მაგალითი: „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ 2007 წლის 20 ნოემბერს ორგანულ კანონში ცვლილებით, პრივატიზაციის მიზნით თვითმმართველობებს ჩამოერთვათ წყალმომარაგების სისტემები, მაგრამ მსხვილ ინვესტორთა მოზიდვა ვერ მოხერხდა. შედეგად 2008 წლის შუახანებში ბევრ მუნიციპალიტეტში, მათ შორის, რასაკვირველია, მარტვილში, წყალმომარაგების სფეროში მძიმე სიტუაცია შეიქმნა.

ცენტრალური ხელისუფლება იძულებული გახდა, კვლავ თვითმმართველობებისათვის „დაევალებინა“ აღნიშნული სტრუქტურის დაფინანსება, მიუხედავად იმისა, რომ ამ უკანასკნელთ აღარ გააჩნდათ შესაბამისი უფლებამოსილება. 2009 წელს კანონით გაიზარდა უფლებამოსილებათა ჩამონათვალი, მაგრამ ამ სიახლეთა უმრავლესობა, დღევანდელი რეალობიდან გამომდინარე, არარეალურია (ინვესტიციების მოზიდვის ხელშეწყობა, დასაქმების პროგრამების განხორციელება, მუნიციპალიტეტების განვითარების პროგრამების შემუშავება). ამასთან, ერთი წლის შემდეგ, 2010 წელს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტების დამტკიცების უფლებამოსილებას, „საბიუჯეტო კოდექსის“ თანახმად, სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციასთან კონსულტაციით, ახორციელებს თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო. საკრებულო არათუ არ მონაწილეობს პრიორიტეტების დოკუმენტის შედგენაში, არამედ არც კი განიხილავს მას. 2006 წელს, ახალმა „შრომის კოდექსმა“ გააუქმა კანონი „დასაქმების შესახებ“, რითაც სახელმწიფომ უარი განაცხადა საქართველოს კონსტიტუციის 32-ე მუხლის (სახელმწიფოს გარანტირებული მხარდაჭერა უმუშევრად დარჩენილი მოქალაქეების დასაქმებაში) შესრულებაზე. ოთხი წლის შემდეგ, 2010 წელს „დასაქმების ხელშეწყობის მუნიციპალური პროგრამების“ დამტკიცება თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ უფლებამოსილებად განისაზღვრა, მაგრამ თბილისის გარდა (პროგრამები: „დაიწყე ბიზნესი ქ. თბილისის მერიის დახმარებით“, „ინგლისურის და კომპიუტერის უფასო კურსები“, „სოციალურად დაუცველი მრავალშვილიანი ოჯახების დასაქმების პროგრამა“) ეს უფლებამოსილება არსად არ ხორციელდება. პრობლემას წარმოადგენს

თვითმმართველობის ხელში დარჩენილი უფლებამოსილებების განხორციელების საკითხიც. ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან გადაჭარბებული ჩარევისა თუ ფინანსების არაადეკვატური განაწილების შედეგად, სულ უფრო და უფრო აშკარად იკვეთება, რომ თვითმმართველობებს არ შეუძლიათ აღნიშნული საკითხების მოგვარება.

მარტვილის მუნიციპალიტეტის მაგალითზე ამის დასტურია „სოფლის მხარდაჭერის სახელმწიფო პროგრამის“ მიერ განხორციელებული პროექტების სტატისტიკა. მათი დიდი ნაწილი ადგილობრივი გზების შეკეთებას და სასმელი წყლით მომარაგებას ეძღვნება, ანუ იმ სფეროებს, რაც წესით ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებამოსილებას წარმოადგენს. უფლებამოსილებათა გაუმჯობესებისა და შესაბამისი ფინანსური რესურსების არაადეკვატური გადანაწილების შედეგად, მაღალია განხორციელებული საქმიანობის არაეფექტურობის ხარისხი. რაც უფრო მეტი თანხა იხარჯება ცალკეულ პრიორიტეტებზე, მით უფრო ნაკლები შედეგი მიიღება. აღნიშნული პრობლემების მოგვარებაში მნიშვნელოვანია მოსახლეობის ჩართულობა, თუმცა ინფორმაციულობის თვალსაზრისით მუნიციპალიტეტში საკმაოდ დიდი ხარვეზია და, შესაბამისად, საზოგადოება ნაკლებად ცდილობს პრობლემების გადაჭრის გზების ძიებას.

2. 2. კანონით გათვალისწინებული მოქალაქეთა თანამონაწილეობა მარტვილის მუნიციპალიტეტში

(ზოგადი მიმოხილვა)

უმალესი საკანონმდებლო აქტი, რომელიც მოქალაქეებს აძლევს უფლებას, მონაწილეობა მიიღონ ხელისუფლების განხორციელებაში, არის საქართველოს კონსტიტუცია. შემდეგი საკანონმდებლო აქტი, რომელიც აკონკრეტებს კონსტიტუციით მინიჭებულ უფლებას, არის „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“. იგი საშუალებას აძლევს საქართველოს ნებისმიერ მოქალაქეს, მონაწილეობა მიიღოს მმართველობის კოლევიალური ორგანოს სხდომებში და ხელისუფლების ორგანოს წარუდგინოს შესაბამისი რეკომენდაციები, პროექტები თუ წინადადებები. აღსანიშნავია, რომ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით ასეთი უფლება აქვს როგორც ადამიანთა ჯგუფს, ასევე თითოეულ ადამიანს ინდივიდუალურად¹⁴.

შემდეგი საკანონმდებლო აქტი, რომელიც ეხება მოქალაქეთა მონაწილეობას, არის საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“. ეს კანონი კიდევ უფრო აზუსტებს და აკონკრეტებს მოქალაქეთა

¹⁴ ყიფიანი დ., მოქალაქეთა მონაწილეობის სტიმულირება თვითმმართველობის მხარდაჭერის სახელმწიფო პროგრამებში. თბ., 2016:11.

მონაწილეობის ფორმებს და ჩარჩოებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსთან მიმართებაში. ორგანული კანონი აწესებს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა უნდა ხორციელდებოდეს მოქალაქეთა მონაწილეობის პრინციპის დაცვით. ამ კანონით ნებისმიერ პირს აქვს უფლება განსაზღვრულ ფარგლებში და დადგენილი წესით, შუზღუდავად ისარგებლოს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმებით¹⁵.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, ადგილობრივი სამსახურები და თანამდებობის პირები ვალდებული არიან, შექმნან ორგანიზაციული და მატერიალურ-ტექნიკური პირობები მოქალაქეთა მიღების, თვითმმართველობის ორგანოების სხდომებში მოქალაქეთა მონაწილეობისა და გადაწყვეტილებათა კონტროლის გამჭვირვალობისათვის.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ვალდებული არიან ადგილობრივი ინფორმაციის საშუალებებით ან საკრებულოს დებულებით (რეგლამენტით) დადგენილი წესით გამოაქვეყნონ:

1. ინიცირებული გადაწყვეტილებათა პროექტები;

2. ინიცირებული გადაწყვეტილებათა პროექტების განხილვის პროცედურები და ვადები; საკრებულოს, აგრეთვე საკრებულოს კომისიის სხდომების დღის წესრიგი, ჩატარების ადგილი და თარიღი. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ ამომრჩეველს უფლება აქვს, საკრებულოს დებულებით (რეგლამენტით) დადგენილი წესით მონაწილეობა მიიღოს საკრებულოს და საკრებულოს კომისიის სხდომებში;

3. მიღებული ნორმატიული, აგრეთვე სხვა ადმინისტრაციული აქტები, მათი გასაჩივრების ვადები და პროცედურები;

4. გადაწყვეტილებათა შესრულების კონტროლში მოქალაქეთა მონაწილეობის ვადები და პროცედურები;

ამავე დროს ორგანული კანონის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირები და საკრებულოს წევრები ვალდებული არიან, წელიწადში ერთხელ მაინც მოაწყონ საჯარო შეხვედრა ამომრჩევლებთან და წარდგენ მათ წინაშე გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიშით, უპასუხონ ანგარიშის მოსმენისას ამომრჩეველთა მიერ დასმულ შეკითხვებს¹⁶.

¹⁵ ყიფიანი დ., მოქალაქეთა მონაწილეობის სტიმულირება თვითმმართველობის მხარდაჭერის სახელმწიფო პროგრამებში, 2016: 34.

¹⁶ კონჯარია ო., გოგელაშვილი ლ., მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობის საბიუჯეტო პროცესში. თბილისი, 2010: 21-22; ყიფიანი დ., მოქალაქეთა მონაწილეობის სტიმულირება თვითმმართველობის მხარდაჭერის სახელმწიფო პროგრამებში. თბ., 2016: 67).

სიახლე, რაც ორგანულმა კანონმა შემოიტანა, არის პეტიცია. თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 1%-ს უფლება აქვს, მოამზადოს და შეიტანოს საკრებულოს დადგენილების პროექტი, ან წარადგინოს წინადადება საკრებულოს ნორმატიული აქტის გაუქმების, ნორმატიულ აქტში ცვლილებების ან დამატებების შეტანის შესახებ. პეტიციის წესით შეტანილ პროექტს თან უნდა ერთოდეს ამ გადაწყვეტილების მიღების საჭიროების დასაბუთება, პროექტის ავტორის (ავტორების) და საკრებულოს სხდომაზე დანიშნული მომხსენებლის ვინაობა და მისამართი. საკრებულო ვალდებულია პეტიციის წესით შემოტანილი პროექტი რეგისტრაციიდან ერთი თვის ვადაში განიხილოს საკრებულოს სხდომაზე. აღსანიშნავია, რომ საკრებულოს სხდომაზე პეტიციის წესით შემოტანილი პროექტის განხილვაში მომხსენებლის სტატუსით, სათათბირო ხმის უფლებით მონაწილეობს პროექტის ინიციატორთა მიერ დანიშნული მომხსენებელი¹⁷.

ადგილობრივი ნორმატიული აქტი, რომელშიც დეტალურად უნდა იყოს მოცემული მოქალაქეთა მონაწილეობის ინსტრუმენტები, გახლავთ საკრებულოს რეგლამენტი. მიუხედავად იმისა, რომ თვითმმართველი ერთეულების დებულებების უმრავლესობაში სხვადასხვა ხარისხით არის გათვალისწინებული მოსახლეობის ჩართულობის მექანიზმები, მათი მნიშვნელოვანი ნაწილი პრაქტიკაში არ გამოიყენება. ისეთი მექანიზმები, როგორებიცაა პეტიცია, საკრებულოს „ღია კარის“ სხდომა, საკრებულოს გასვლითი სხდომა, საკრებულოში საკითხის საჯარო განხილვა, იშვიათი შემთხვევების გარდა, პრაქტიკულად არ მუშაობს (კონჯარია ო., გოგელაშვილი ლ., 2010: 36). ამის გამომწვევ მიზეზებად ძირითადად მოსახლეობის არასაკმარისი ინფორმირებულობა, აგრეთვე ამ კუთხით თვითმმართველი ერთეულებისა და მოსახლეობის არასაკმარისი აქტიურობა უნდა დავასახელოთ.

საბოლოოდ უნდა აღინიშნოს, რომ მარტვილის მუნიციპალიტეტის მოსახლეობა სხვადასხვა ფორმით ნაკლებად იღებს ინფორმაციას თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის შესახებ, რა მიზეზითაც თვითმმართველობის განხორციელებაში მონაწილეობის კონკრეტული მექანიზმებისა და პროცედურების შესახებ მათი ინფორმირებულობის დონე დაბალია. მუნიციპალიტეტის დონეზე მოსახლეობის ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მონაწილეობა, კოდექსით ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხები არასაკმარისად არის რეგულირებული.

¹⁷ ყიფიანი დ., მოქალაქეთა მონაწილეობის სტიმულირება თვითმმართველობის მხარდაჭერის სახელმწიფო პროგრამებში, 2016 : 56-58).

აგრეთვე არსებულმა რეალობამ თვალნათლივ დაგვანახა, რომ ცალკეული ნორმები დაბეჭდილ/თემატიკურ/სოფლებში გამართვას და დაზუსტებას მოითხოვს.

ზემოთ თქმულის საილუსტრაციოდ წინამდებარე თავის შესაბამის პარაგრაფებში (მსჯელობისათვის ვრცლად იხ. ქვემოთ) მოხმობილი გვაქვს შესაბამისი საინფორმაციო ხასიათის მასალა, რაც, შეძლებისდაგვარად, გარკვეულ წარმოდგენას შეგვიქმნის ამ მიმართულებით არსებულ ხარვეზებზე.

2.3. მოქალაქეთა ინფორმაციით უზრუნველყოფა

ხალხის მიერ ხელისუფლების კონტროლი და, მით უმეტეს, გადაწყვეტილების მიღებისას მონაწილეობა ვერ განხორციელდება, თუკი საზოგადოება არ იქნება ინფორმირებული სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობის შესახებ. იმ საზოგადოებაში, რომელსაც საკმარისი ინფორმაცია არ მიეწოდება, დემოკრატია მხოლოდ მოჩვენებით კატეგორიად ჩამოყალიბდება.

რა საკანონმდებლო გარანტიები იცავს ინფორმაციის თავისუფლებას საქართველოში? ინფორმაციის თავისუფლების უპირველესი გარანტია საქართველოს კონსტიტუციაა. ხოლო კონსტიტუციის საფუძველზე მიღებული კანონებია: ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მესამე თავი – ინფორმაციის თავისუფლება და კანონი სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ;

კონსტიტუციის 24-ე მუხლის თანახმად, ყოველ ადამიანს აქვს უფლება თავისუფლად მიიღოს და გაავრცელოს ინფორმაცია. ვინაიდან თანამედროვე საზოგადოებისათვის საინტერესო ინფორმაციის ერთ-ერთ ძირითად წყაროს აღმასრულებელი ხელისუფლება წარმოადგენს, კონსტიტუციის 41-ე მუხლის პირველი ნაწილი აღიარებს საქართველოს ყოველი მოქალაქის უფლებას კანონით დადგენილი წესით გაეცნოს სახელმწიფო დაწესებულებაში არსებულ ინფორმაციას, აგრეთვე იქ არსებულ ოფიციალურ დოკუმენტებს, თუ ისინი არ შეიცავს სახელმწიფო, პროფესიულ, პირად ან კომერციულ საიდუმლოებას. კონსტიტუციის 37-ე მუხლის თანახმად, ადამიანს უფლება აქვს მიიღოს სრული და ობიექტური ინფორმაცია მისი სამუშაო და საცხოვრებელი გარემოს მდგომარეობის შესახებ. კონსტიტუციის შემდეგ ძირითადი საკანონმდებლო აქტი, რომელიც არეგულირებს მოქალაქეთა უფლებას დაესწროს საჯარო დაწესებულებებში სხდომებს, თავისუფლად მიუწვდებოდეთ ხელი ოფიციალურ დოკუმენტებზე, აგრეთვე საკუთარი თავის შესახებ ხელისუფლების ხელთ არსებულ ინფორმაციაზე, არის „ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის“ მესამე თავი – ინფორმაციის თავისუფლება.

თუკი საჯარო დაწესებულებაში ინფორმაცია სხვადასხვა სახით არსებობს (მაგალითად: ქაღალდზე, მაგნიტურ ფირზე, ვიდეოგამოსახულების სახით), საჯარო დაწესებულება/შესაბამისი საჯარო მოსამსახურე ვალდებულია მოქალაქეს მიაწოდოს ინფორმაცია ამ უკანასკნელის მიერ მოთხოვნილი ფორმით. პირი ასევე

უფლებამოსილია გაეცნოს ინფორმაციას დედანში. თუკი არსებობს ორიგინალის დაზიანების საფრთხე, საჯარო დაწესებულებას ეკისრება დოკუმენტის ზედამხედველობის ქვეშ გაცნობის, ან სათანადო წესით დამოწმებული ასლის წარდგენის ვალდებულება.

მოქალაქეს შეუძლია მიიღოს საჯარო ინფორმაციის ასლი. კანონის თანხმად, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია უზრუნველყოს საჯარო ინფორმაციის ასლების ხელმისაწვდომობა, რაც გულისხმობს იმას, რომ მოთხოვნის შემთხვევაში, მას უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა, გადაიღოს საჯარო ინფორმაციის ასლები. ასლის გადაღებისათვის აუცილებელი თანხის ანაზღაურების ვალდებულება ეკისრება ინფორმაციის მომთხოვნს.

„ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის“ მე-40 მუხლის თანახმად, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია გასცეს საჯარო ინფორმაცია დაუყოვნებლივ. დაუყოვნებლივ გაცემა გულისხმობს საკითხის გადაწყვეტას განცხადების შეტანისა და საჯარო დაწესებულებაში რეგისტრაციისთანავე, იმავე დღეს. აღნიშნული წესიდან კანონი აწესებს რამდენიმე გამონაკლისს, როდესაც საჯარო დაწესებულებას ათდღიანი ვადა ეძლევა ინფორმაციის გაცემისთვის.

რომელ კონკრეტულ თანამდებობის პირს უნდა მიმართოს საჯარო დაწესებულებაში მისულმა მოქალაქემ საჯარო ინფორმაციის მიღების მოთხოვნით? ამ საკითხს არეგულირებს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 36-ე მუხლი, რომლის მიხედვითაც საჯარო დაწესებულებაში საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე პასუხისმგებელია კონკრეტული საჯარო მოხელე. აღნიშნული დებულება გულისხმობს, რომ ყველა ადმინისტრაციულ ორგანოში შიდა აქტით უნდა განისაზღვროს იმ პირის ვინაობა, ვისაც დაეკისრება საჯარო ინფორმაციის გაცემის ფუნქცია და შესაბამისი პასუხისმგებლობაც. აღნიშნული თანამდებობის პირის ვინაობა და სამსახურეობრივი მისამართი, ტელეფონის ნომერი და სხვა საკონტაქტო ინფორმაცია საჯარო დაწესებულებაში ყველასათვის ხელმისაწვდომ ადგილას უნდა იქნას მოთავსებული. საჯარო დაწესებულების მნიშვნელობის სიდიდისა და ფუნქციების გათვალისწინებით, აღნიშნული ფუნქციის განხორციელება შეიძლება შეითავსოს იმ თანამდებობის პირმა, რომლის ძირითად ფუნქციასაც სხვა საკითხთა გადაწყვეტა წარმოადგენს.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, მოქალაქეთა მონაწილეობის პირველი ნაბიჯი გახლავთ მათი ინფორმაციით უზრუნველყოფა იმის შესახებ, თუ რას აკეთებს ხელისუფლება და რა გეგმები აქვს მას. სწორედ ამიტომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები მაქსიმალურად უნდა ცდილობდნენ მოსახლეობის ინფორმირებას.

არსებობს მოქალაქეთათვის ინფორმაციის მიწოდების და მათი გადაწყვეტილების პროცესში ჩართვის სხვადასხვა გზები:

1. მედიის ფართოდ გამოყენება: ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები უნდა ცდილობდნენ ხელი შეუწყონ ადგილობრივ მედიას, მიიღონ

ხელისუფლების საქმიანობის შესახებ ინფორმაცია. ამ მიზნით მათ უნდა შეატყობინონ ყველა შეხვედრის შესახებ და წაახალისონ ისინი, დაესწრონ მას. გამოუშვან პრეს-რელიზები ხელისუფლების მომავალი საქმიანობის შესახებ. მიაწოდენ სტატიები ადგილობრივ მედიას კვირაში ერთხელ მაინც, ხელისუფლების სხვადასხვა სამსახურების, განყოფილებების საქმიანობის შესახებ.

რა ვითარებაა ამ მიმართულებით მარტვილის მუნიციპალიტეტში? დამოუკიდებელი გაზეთი „მარტვილი“ თვეში ერთხელ, მერიასა და რედაქციას შორის გაფორმებული ხელშეკრულების საფუძველზე, აქვეყნებს მერიის მიერ მიწოდებულ ინფორმაციებს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე განხორციელებული სხვადასხვა სახის აქტივობებისა და საქმიანობის შესახებ.

მარტვილის მუნიციპალიტეტის მერიის ადმინისტრაციული სამსახურის მიერ 2019 წლის 22 აპრილს ამოგზავნილ მომართვაში (#03/925) აღნიშნულია, რომ მოქალაქეთა ინფორმირებულობა მარტვილის მუნიციპალიტეტში ხორციელდება მერიის ოფიციალური ვებგვერდის www.martvili.ge და facebook ის მეშვეობით, სადაც თავსდება ინფორმაცია მუნიციპალიტეტში მიმდინარე მოვლენების, კულტურული, სპორტული და სხვადასხვა ღონისძიებების შესახებ. ასევე მერია თანამშრომლობს ადგილობრივ და რეგიონულ გაზეთებთან, საინფორმაციო სააგენტოებთან.

2. ადგილობრივი თვითმმართველობის სატელევიზიო შოუ: გააკეთონ ყოველკვირეული სატელევიზიო გადაცემა, რომელიც მიძღვნილი იქნება ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობისადმი. ამ მიმართულებით მარტვილის მუნიციპალიტეტში არასახარბიელო მდგომარეობაა. დამოუკიდებელი ტელეკომპანია „მეგა-TV“ იშვიათად თუ გააშუქებს ინფრასტრუქტურულ პროექტებს და ამ მიმართულებით განხორციელებულ სამუშაოებს.

3. ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიულეტენი: ვინაიდან შესაძლოა ადგილობრივ მედიას არ გააჩნდეს შესაძლებლობა, განუსაზღვრელი ადგილი დაუთმოს ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობათა გაშუქებას, ამიტომ ადგილობრივმა ორგანოებმა შესაძლოა გამოუშვან საკუთარი ბიულეტენი თავისი საქმიანობის შესახებ. შესაძლოა ეს იყოს მცირეტირაჟიანი და იაფი გამოცემა და არა გაზეთი.

ამ მიმართულებით რამდენიმე ბიულეტენის გამოცემა განხორციელდა მარტვილის მუნიციპალიტეტში 2012 წლამდე, სადაც აისახა საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული, მუნიციპალიტეტში განხორციელებული პროექტების ფონდიდან „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში დაფინანსებული პროექტების შერჩევის პროცედურები და კრიტერიუმები, აგრეთვე პროექტების განმახორციელებელ ინდივიდუალურ მეწარმეთა ვინაობა. პროექტების ჩამონათვალში დასახელებულია სასმელი წყლისა და სარწყავი სისტემები; სანიაღვრე არხები; ნაპირსამაგრი სამუშაოები; გზები; ხიდები, ცხაურები, ხიდ-ბოგირები, გადასასვლელები; გარე განათება;

სკოლამდელი დაწესებულებები და შესაბამისი ინვენტარი; ამბულატორიის შენობები; კულტურის ობიექტები; სპორტული ინფრასტრუქტურა, მოედნები და მოედნების ინვენტარი; სკვერები და სველი წერტილები შესაბამისი ინვენტარით; სასაფლაოს შემოღობვა; თავშეყრის ადგილები, მოსაცდელეები და სხვ.

საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 28 დეკემბრის დადგენილების (პრემიერ-მინისტრი მამუკა ბახტაძე) საფუძველზე, „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში მარტვილის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე განხორციელებული საქმიანობის შესახებ ინფორმაცია ცხრილის სახით გამოქვეყნდა გაზეთ „მარტვილის“ ფურცლებზე, თუმცა იგი სრულყოფილ ინფორმაციას მაინც ვერ აწვდის საკითხით დაინტერესებულ საზოგადოებას, ვინაიდან მხოლოდ ზოგადად არის წარმოდგენილი ინფორმაცია გაწეული მუშაობის შესახებ.

4. პირდაპირი შეტყობინება მოქალაქეებს: ხელისუფლებამ შეიძლება პერიოდულად მიაწოდოს ინფორმაცია პირდაპირ მოქალაქეებს წერილის სახით. უამბონ მოქალაქეებს ბიუჯეტის ფორმატის შესახებ, აცნობონ მათ სხვადასხვა მნიშვნელოვანი შეხვედრებისა და ღონისძიებების, ხელისუფლების ფინანსური სიტუაციის შესახებ და ა. შ.

5. წლიური ანგარიში: ყოველ წელიწადს ხელისუფლებამ უნდა გამოუშვას ანგარიში გასული წლის მდგომარეობის შესახებ, მისი საქმიანობის დეტალური ანალიზი, მიღწევები (იმასთან შედარებით, თუ რისი მიღწევა სურდათ მათ), მნიშვნელოვანი მოვლენები და ა. შ.

წლიური ანგარიში მარტვილის მუნიციპალიტეტის მოსახლეობას გაეცნობა სპეციალურ შეხვედრაზე, საჯარო განხილვის წესით. ასეთი შეხვედრა 2018 წლის დეკემბრის მიწურულს გაიმართა მარტვილის გივი ელიავას სახელობის ეროვნული მუზეუმის სხდომათა დარბაზში.

6. საჯარო შეხვედრები: თვითმმართველობამ უნდა უზრუნველყოს, რომ საკრებულოს სხდომები ღია იყოს საზოგადოებისათვის. გადაწყვეტილების მიღებამდე ხელისუფლებამ უნდა მისცეს მოქალაქეებს შესაძლებლობა გამოთქვან თავიანთი დამოკიდებულება მისაღებ გადაწყვეტილებაზე და მოუსმინონ მათ, თუ რა არის მნიშვნელოვანი საზოგადოებისათვის. საკრებულოს დადგენილი უნდა ჰქონდეს ერთი კონკრეტული დღე, ადგილი, დრო, რითაც გაზრდის მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმს. მან უნდა გამოაცხადოს, გამოაკრას და ხელმისაწვდომი გახადოს ყოველი შეხვედრის დღის წესრიგი წინასწარ. ამასთანავე საკრებულომ შეხვედრის ოქმებითაც უნდა უზრუნველყოს საზოგადოება.

7. ღია საჯარო გადაწყვეტილებები: მოქალაქეებს მაქსიმალურად უნდა მიუწვდებოდეთ ხელი ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე. ამისათვის ხელისუფლებამ უნდა აცნობოს ხალხს თავისი უფლების შესახებ - განიხილოს ხელისუფლების გადაწყვეტილებები. ეს ეხება ფინანსურ გადაწყვეტილებებსაც. მოქალაქეებს უნდა მიეწოდოთ ინფორმაცია, თუ რას ყიდულობს ადგილობრივი თვითმმართველობა, სად და რა ფასად. ამ მიმართულებით მარტვილის

მუნიციპალიტეტის მოსახლეობა სრულ საინფორმაციო ვაკუუმშია და მათ ამ სახის ინფორმაცია, თუნდაც ზოგადად, არც კი მიეწოდებათ.

8. მოქალაქეთა მეგზური: ხელისუფლებამ უნდა გამოსცეს სხვადასხვა ტიპის მეგზური ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ. ეს შეიძლება იყოს ძალიან ზოგადი მეგზური თავისი ბუნებით, ან კონკრეტულად ასახავდეს ერთი სამსახურის საქმიანობას. ინფორმაცია მოქალაქეთათვის გასაგები ენით უნდა იყოს გადმოცემული.

9. ბიუჯეტის მოკლე ცნობარი: რაც შეეხება ბიუჯეტს, ხელისუფლებამ უნდა მოამზადოს ბიუჯეტის მოკლე ცნობარი. იგი უნდა იძლეოდეს ბიუჯეტის მიმოხილვას გასაგები ენით და მარტივი ფორმატით.

10. ყუთები მოქალაქეთა წინადადებებისათვის: ეს ძალიან იოლი და მარტივი მეთოდია, რომელიც გულისხმობს ყუთების ჩამოკიდებას სოფლებში/ქალაქებში, რათა მოქალაქეებს შეეძლოთ თავიანთი წინადადებების მიწოდება ხელისუფლებისათვის. მსგავსი ყუთები მოქალაქეთა წინადადებებისათვის მარტვილის მუნიციპალიტეტის საკრებულოსა და მერიაში არ არსებობს.

11. სამოქალაქო განათლება: ოფიციალურმა პირებმა გარკვეული დრო უნდა გაატარონ საშუალო სკოლებში. მიაწოდონ ინფორმაცია მოსწავლეებს ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ და ხელი შეუწყონ მათ მომავალ მონაწილეობას ხელისუფლების საქმიანობაში. ამ მიმართულებითაც საკვლევ მუნიციპალიტეტში არასახარბელო ვითარებაა.

12. მონაწილეობის მექანიზმებად შეიძლება გამოყენებულ იქნას ასევე: მოქალაქეთა საერთო კრება; მოქალაქეთა კომიტეტები; მრჩეველთა საბჭოები; ახალგაზრდული საბჭოები; დისკუსია ღია ეთერში და მრავალი სხვა ინოვაცია, რასაც ადამიანი მოიფიქრებს. თუმცა ამ მიმართულებით მარტვილის მუნიციპალიტეტში ქმედითი ღონისძიებები არ განხორციელებულა.

დემოკრატიული მმართველობის ერთ-ერთ მთავარი მახასიათებელი მართვისა თუ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა აქტიური ჩართულობაა, რაც განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანია ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე, რადგანაც სწორედ მუნიციპალური მართვის ორგანოების უფლებამოსილებას წარმოადგენს მოქალაქეთა პირველადი, კომუნალური საჭიროებების გადაწყვეტა.

საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, თვითმმართველობის ორგანოთა საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მექანიზმად მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილების პროექტის პეტიციის წესით ინიცირების შესაძლებლობაა განსაზღვრული, ასევე თვითმმართველობის კოდექსი ითვალისწინებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა საქმიანობის საჯაროობასა და თანამდებობის პირთა მიერ გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიშის წარდგენას, ამავე დროს კოდექსი მოქალაქეებს აძლევს საშუალებას მოიწვიონ საკრებულოს სხდომა, გამართონ დასახლების საერთო კრება,

ჩაერთონ ბიუჯეტის შემუშავებისა და განხილვის პროცესში, მუნიციპალიტეტის გამგებელბთან/მერთან უნდა ფუნქციონირებდეს სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო, საკრებულოს წევრები ვალდებული არიან პერიოდულად გამართონ გასვლითი შეხვედრები მოქალაქეებთან და ა. შ.

საკვლევ თემაზე მუშაობისას დავინტერესდით, თუ როგორ მუშაობს მოქალაქეთა ჩართულობის აღნიშნული მექანიზმები სამეგრელო-ზემო სვანეთის რეგიონში, კერძოდ, მარტვილის მუნიციპალიტეტში. ამჯერად წარმოგიდგინთ კვლევის შედეგებს.

მუნიციპალიტეტიდან გამოვითხოვეთ 2015-2018 წლების მონაცემები შემდეგ საკითხებზე: დასახლების საერთო კრება, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო, თანამდებობის პირთა მიერ გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიშების წარდგენა, მოქალაქეთა საკრებულოს სხომებზე ჩართვის მექანიზმები, საკრებულოს წევრთა შეხვედრები ამომრჩეველებთან.

2.4. პეტიცია

მარტვილის მუნიციპალიტეტში საკვლევ პერიოდის განმავლობაში 10-მდე პეტიცია დარეგისტრირდა და განხილულ იქნა საკრებულოში. მარტვილის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ ჩვენი მიმართვის საფუძველზე 2019 წლის 3 მაისს მოგვაწოდა შემდეგი შინაარსის ინფორმაცია საკრებულოში მხოლოდ 2017-2018 წლებში შემოსულ პეტიციათა შესახებ (საკრებულოს აპარატის მომართვა #71):

„თქვენი განცხადების პასუხად, რომელშიც ითხოვდით მოქალაქეთა ჩართულობის ფორმებს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში გაცნობებთ, რომ აღნიშნული საკითხები რეგულირდება საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მარტვილის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტის და სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტებით, რომლის თანახმადაც ნებისმიერ პირს აქვს უფლება დადგენილი წესით შუზღუდავად ისარგებლოს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში. ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმებია: დასახლების საერთო კრება, პეტიცია, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო, მუნიციპალიტეტის მერის და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის მიერ გაწეული მუშაობის შესახებ ანგარიშების მოსმენა.

საკრებულომ 2017 წლის დეკემბრის თვეში ინიცირებული იყო სამი პეტიცია, რომელიც ეხებოდა „მარტვილის მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში მცხოვრები შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის მქონე პირების ყოველთვიური მოვლის ხარჯების ოდენობის განსაზღვრას და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან დაფინანსებას“ და „მარტვილის მუნიციპალიტეტის მეურნეობის ტერიტორიაზე საბავშვო ბაღის მშენებლობის საკითხს“. გაცნობებთ, რომ

მარტვილის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 18 ივლისის #11 დადგენილების მე-12 თავის 95 6 მუხლის შესაბამისად მარტვილის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ბიუროს 2017 წლის 19 დეკემბრის გადაწყვეტილების საფუძველზე გადაეგზავნა მარტვილის მუნიციპალიტეტის მერს.

რაც შეეხება სოფელ დიდი ჭყონის საჯარო სკოლის მიმდებარედ (საჯარო სკოლის ორივე მხარეს) სიჩქარის შემზღვეველი ბარიერების მოწყობის საკითხს, გაცნობებთ, რომ „საერთაშორისო და შიდასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების ნუსხის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 18 ივნისის #407 დადგენილებით დამტკიცებული დანართის შესაბამისად ზემოთაღნიშნული ობიექტი მდებარეობს მარტვილი-ტალერი-ჩხოროწყუს საავტომობილო გზაზე, რომელიც მარტვილის მუნიციპალიტეტის ბალანსზე არ ირიცხება.

საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებებს განეკუთვნება ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების მართვა. აქედან გამომდინარე, ზემოთაღნიშნულ ობიექტზე სიჩქარის შემზღვეველი ბარიერის მოწყობა არ განეკუთვნება მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებას.

საქართველოს ორგანული კანონის - „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“-ს 86-ე მუხლის მე-8 პუნქტის შესაბამისად უარი ეთქვათ დიდი ჭყონის საჯარო სკოლის მიმდებარე ტერიტორიაზე სიჩქარის შემზღვეველი ბარიერის მოწყობის შესახებ პეტიციის რეგისტრაციაზე, რის შესახებაც ეცნობა პეტიციის წარმდგენ სუბიექტს.

მარტვილის მუნიციპალიტეტის მერმა 2018 წლის 23 იანვარს წერილით მიმართა საკრებულოს, რომლის თანახმადაც მარტვილის მუნიციპალიტეტის მერიამ ზემოაღნიშნული საკითხების განხილვის შემდეგ საჭიროდ მიიჩნია მეურნეობის ტერიტორიაზე ახალი საბავშვო ბაღის მშენებლობა და ამ მიზნით საჭირო საპროექტო დოკუმენტაციის შექმნა, ხოლო რაც შეეხება მეორე პეტიციას „მარტვილის მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში მცხოვრები შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის მქონე პირების ყოველთვიური მოვლის ხარჯების ოდენობის განსაზღვრას და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან დაფინანსებას“, ამ საკითხის დეტალურად შესწავლის მიზნით მოგვმართა თხოვნით კანონით გათვალისწინებული ვადის გაგრძელების თაობაზე, რაზეც საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ 86-ე მუხლის მე-4 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად მარტვილის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ბიურომ მიიღო გადაწყვეტილება პეტიციის განხილვის ვადის ერთი თვით გაგრძელებაზე.

გათვალისწინებულ იქნა პეტიციის მოთხოვნილი (შშმ პირებთან დაკავშირებით) საკითხი და საკრებულოს 2018 წლის 5 მარტის მორიგ სხდომაზე შეტანილ იქნა ცვლილება „მარტვილის მუნიციპალიტეტის 2018 წლის ადგილობრივი ბიუჯეტიდან სოციალური დახმარების გაცემის წესის დამტკიცების შესახებ“ მარტვილის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2017 წლის 22 დეკემბრის #58 დადგენილებაში.

2018 წლის ივლისში დარეგისტრირდა მარტვილის მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში რეგისტრირებული ამომრჩევლების პეტიცია მარტვილის მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში არსებულ სოფ. დიდი ჭყონში პირველი, 34-ე, 32-ე, 21-ე, 44-ე, 48-ე და მე-11 ქუჩებზე სანაგვე ურნების განთავსების თაობაზე, რომელიც გათვალისწინებულ იქნა.

მარტვილის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ 2016 წლის 23 დეკემბერს მიიღო დადგენილება „მარტვილის მუნიციპალიტეტში შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საკითხებზე მომუშავე საბჭოს დებულების დამტკიცების შესახებ“, რომელიც თავისი კომპეტენციის ფარგლებში განიხილავს მარტვილის მუნიციპალიტეტში შშმ პირთა ღირსეული თანაცხოვრებისა და თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველყოფისათვის აუცილებელი პირობების შექმნის საკითხებს.

2018 წლის 23 ივლისს გაიმართა საკრებულოს თავმჯდომარისა და საკრებულოს ფრაქციების საქმიანობის ანგარიშის წარდგენა მოსახლეობისათვის, რომელიც განხორციელდა ადგილობრივი თვითმმართველობის პროგრამის ფარგლებში.

ასევე 2018 წლის 5 დეკემბერს გაიმართა 2019 წლის ბიუჯეტის პროექტის საჯარო განხილვა მარტვილის მუნიციპალიტეტის მხარეთმცოდნეობის მუზეუმის დარბაზში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში მოსახლეობის ჩართულობის მიზნით საკრებულოს აქვს გახსნილი „facebook“ გვერდი და ვებგვერდი, სადაც ქვეყნდება მუნიციპალიტეტში მიმდინარე საკითხები და ნებისმიერ პირს შეუძლია თავისი აზრის გამოხატვა და კითხვის დასმა“.

მარტვილის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2018 წლის 7 მაისის #22 დადგენილებით დამტკიცებულია „მარტვილის მუნიციპალიტეტის ორგანოებისა და საჯარო დაწესებულებების მიერ საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების წესი, პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი საჯარო ინფორმაციის ნუსხა და საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნის სტანდარტები. მარტვილის მუნიციპალიტეტის მერიას ჰყავს საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირი, რომელიც უზრუნველყოფს მოთხოვნილი საჯარო ინფორმაციის მიწოდებას, კანონით დადგენილ ვადებში“.

როგორც მოწოდებული ინფორმაციით დგინდება, მოქალაქეები, უმრავლეს შემთხვევაში, პეტიციით ითხოვენ არა რაიმე სახის სამართლებრივი რეგულირების ცვლილებას, არამედ სხვადასხვა სახის სამშენებლო/სამონტაჟო სამუშაოს

განხორციელებას (ავტოტრანსპორტის სიჩქარის შემზღუდავი ბარიერების, ახალი საბავშვო ბაღის მშენებლობა, შშმ პირთა ყოველთვიური მოვლის ხარჯების ოდენობის განსაზღვრა და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან დაფინანსება).

ჩვენი აზრით, პეტიციის უფლების გამოყენებას გარკვეულწილად აფერხებს საკანონმდებლო დათქმა იმის თაობაზე, რომ პეტიციის ინიცირების უფლება აქვთ კონკრეტულ თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული ამომრჩევლების 1 %ს. მუნიციპალიტეტებში მოქალაქეების დიდი რაოდენობის მობილიზება ხშირ შემთხვევაში რთულია. ასევე შესაძლებელია რაიმე სახის საკითხი, რომლის თაობაზეც მზადდება პეტიცია, წარმოადგენდეს ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის ერთ პროცენტზე მცირე ჯგუფის ინტერესს, შესაბამისად, აუცილებელია პეტიციის წესით საკრებულოს დადგენილების პროექტის ინიცირების შესაძლებლობა მიეცეს ამომრჩეველთა უფრო მცირე ჯგუფებსაც.

აღსანიშნავია, რომ სამეგრელო-ზემო სვანეთის არცერთ მუნიციპალიტეტში არ არის დანერგილი ელექტრონული პეტიციის სისტემა. აღნიშნულ საკითხზე მხოლოდ საკრებულოს 2017 წლის 20 მარტის გადაწყვეტილებით დაიწყო მუშაობა ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტმა, ვფიქრობთ, რომ იდენტური სისტემა უნდა დანერგონ სხვა მუნიციპალიტეტებმაც.

II. 5. დასახლების საერთო კრება

2015 წლის ივლისში თვითმმართველობის კოდექსში შეტანილი ცვლილებით მოქალაქეებს მიეცათ შესაძლებლობა, მოიწვიონ დასახლების საერთო კრება. კრებაზე მოქალაქეები საჯაროდ განიხილავენ და მუნიციპალიტეტს სარეკომენდაციო წინადადებებით მიმართავენ კონკრეტული დასახლებისათვის მნიშვნელოვან საკითხებზე. დასახლების საერთო კრების მოწვევის მიზნით:

1. მინიმუმ სამი ამომრჩეველი ადგენს განცხადებას კრების მოწვევის ინიციატივის რეგისტრაციის თაობაზე და წარუდგენს გამგებელს/მერს;

2. გამგეობა/მერია არეგისტრირებს ინიციატივას და გამგებელი/მერი გასცემს რეგისტრაციის ცნობას 3 სამუშაო დღის განმავლობაში;

3. რეგისტრაციის ცნობის მიღების დღიდან 1 თვის განმავლობაში განცხადების წარმდგენი პირები ადგენენ იმ ამომრჩეველთა სიას (არანაკლებს 5%) რომელთაც სურთ კრების მოწვევა და კრების მოწვევის თარიღის, დროისა და ადგილის მითითებით განცხადებას წარუდგენს მუნიციპალიტეტის გამგებელს/მერს. რის შემდეგაც კრების მოწვევა შესაძლებელია 15 დღის განმავლობაში;

4. დასახლების საერთო კრება უფლებამოსილია თავისი საქმიანობის წარმართვის და მისი ხელშეწყობის მიზნით საკუთარი შემადგენლობიდან აირჩიოს საერთო კრების რჩეული, რომლის კანდიდატურის წარდგენის უფლება აქვს შესაბამისი საერთო კრების არანაკლებს 5%-ს;

5. დასახლების საერთო კრება უფლებამოსილია, თუკი მას ესწრება შესაბამის დასახლებაში რეგისტრირებული ამომრჩეველების არანაკლებ 20 პროცენტი;

6. დასახლების საერთო კრების მოწვევის უფლება აქვს გამგებელს/მერს, საკუთარი ინიციატივით ან საკრებულოს შუამდგომლობით.

როგორც მიღებული ინფორმაციით დგინდება, დასახლების საერთო კრება მუნიციპალიტეტების უმრავლესობაში არ გამართულა, ხოლო იქ, სადაც ჩატარდა, უმრავლეს შემთხვევაში ინიციატორი არა მოქალაქეთა ჯგუფი, არამედ მუნიციპალიტეტის მერი იყო.

მაგალითისათვის, თემი მარტვილის მუნიციპალიტეტში დასახლების საერთო კრება მოქალაქეთა მიერ 2015 წელს ხუთჯერ იქნა ინიცირებული, თუმცა კრება ვერ შედგა, რადგანაც მისი უფლებამოსილებისათვის საჭირო ამომრჩეველთა მინიმუმ 20% მობილიზება ვერ მოხერხდა. მარტვილის მუნიციპალიტეტის მერის ინიციატივით კი დასახლების საერთო კრება 48 ადმინისტრაციულ ერთეულში იქნა მოწვეული, ამათგან 27 ჩატარდა (2017 წლის 28 თებერვლის მდგომარეობით). ყურადსაღებია, რომ მერიის მიერ მოწოდებულ დასახლების საერთო კრების არცერთ ოქმში ინფორმაცია კრების მონაწილე მოქალაქეთა შესახებ (სახელი/გვარი) არ არის მითითებული, ასევე არ ფიქსირდება მათი ხელმოწერებიც. ოქმში მხოლოდ კრების მონაწილე მოქალაქეთა რაოდენობაა მითითებული.

მარტვილის მუნიციპალიტეტის მერიის ადმინისტრაციული სამსახურის 2019 წლის 22 აპრილის #03/925 მომართვის თანახმად, „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამით“ დასაფინანსებელი პროექტების შერჩევის მიზნით, 2019 წელს მარტვილის მუნიციპალიტეტში ჩატარდა დასახლების საერთო კრებები და მოსახლეობის კონსულტაციები. მოსახლეობის ჩართულობით შეირჩა დასახლებებში 2019 წელს სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში განსახორციელებელი ინფრასტრუქტურული პროექტები.

დასახლების საერთო კრებები საკვლევ პერიოდში ჩატარდა აბაშის მუნიციპალიტეტშიც, სადაც ჩატარებული კრებების ოქმებს, განსხვავებით მარტვილისაგან, ჩვენ ხელთ არსებული ინფორმაციით, თან ერთვის კრების მონაწილე მოქალაქეთა ვინაობა და ხელმოწერები.

ასევე აღსანიშნავია, რომ მარტვილისა და აბაშის მერიების მიერ მოწოდებული ინფორმაციიდან ვერ დგინდება, დასახლების საერთო კრებაზე არჩეულ იქნა თუ არა კრების რჩეული.

დასახლების საერთო კრება არ ჩატარებულა სენაკის, ხობის, ჩხოროწყუს და წალენჯიხის მუნიციპალიტეტებში, თუმცა 2017 წლის თებერვლის მდგომარეობით, წალენჯიხის მერიაში კრების მოწვევის სამი ინიციატივა იყო რეგისტრირებული. დასახლების საერთო კრების შესახებ ინფორმაცია არ მოგვაწოდა ფოთის მერიამ და მესტიის მუნიციპალიტეტმა.

კვლევის შედეგებმა აჩვენა, რომ დასახლების საერთო კრების მოწვევისათვის დაწესებული ორი ვალდებულება: 1. ამომრჩეველთა 5% ხელმოწერით დადასტურებული მოთხოვნა კრების მოწვევის თაობაზე და მეორე ის, რომ კრება უფლებამოსილია მხოლოდ მაშინ, თუკი მას ესწრება ამომრჩეველთა არანაკლებს

20%, მნიშვნელოვნად ართულებს მისი მოწვევის და ჩატარების შესაძლებლობებს, ცალკეულ დასახლებებში ამომრჩეველთა დიდი რაოდენობის გამო, ცალკეულ სოფლებში კი იმის გამო, რომ შესაძლებელია რეგისტრირებული ამომრჩევლის 20% არ ცხოვრობდეს მისი რეგისტრაციის ადგილის მიხედვით, ან/და ასევე შესაძლებელია, მოქალაქეთა მცირე ჯგუფის ინტერესი დასახლების საერთო კრების მოწვევის შესახებ, არ ემთხვეოდეს ამომრჩეველთა 20% ინტერესებს. ამიტომაც ვფიქრობთ, რომ აუცილებელია დასახლების საერთო კრების მოწვევის შესაძლებლობა მიეცეთ ამომრჩეველთა უფრო მცირე ჯგუფებსაც.

პრობლემატურია ისიც, რომ კომპეტენციების და უფლებამოსილებების თვალსაზრისით, საერთო კრების მოწვევა არ იძლევა მოსახლეობის მიერ გამოვლენილი პრობლემის გადაწყვეტის გარანტიას, კრების მიმართვა მუნიციპალიტეტისადმი მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათისაა.

კრების მოწვევის სირთულიდან გამომდინარე, მოსახლეობა რჩება კანონის მეორე შესაძლებლობის იმედად, რომლის მიხედვითაც კრების მოწვევის უფლება აქვს გამგებელს/მერს, რა შემთხვევაშიც არსებობს რისკი, რომ მოსახლეობისა და გამგებლის/მერის ინტერესები კრების მოწვევის თაობაზე მნიშვნელოვნად იყოს განსხვავებული.

დღეს არსებული მდგომარეობით იმ დასახლებაში, სადაც არჩეულია საერთო კრების რჩეული, გამგებელი/მერი, ვალდებულია წელიწადში ორჯერ მაინც მოიწვიოს კრება. მოსახლეობასთან უფრო ხშირი კომუნიკაციის მიზნით აუცილებელია, რომ ამ სიხშირის ოთხამდე გაზრდა *(ამავე დროს აუცილებელია დასახლების საერთო კრების უფლებამოსილებისათვის დადგენილი კვორუმის - ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის 20% შემცირება)*, რათა უშუალო კომუნიკაცია გამგებელს/მერსა და მოსახლეობას შორის იყოს კვარტალური და გარკვეული გადაწყვეტილებები მუნიციპალიტეტის მიერ მოქალაქეებთან უშუალო კომუნიკაციის მეშვეობით იქნეს მიღებული.

2. 6. საკრებულოს წევრთა შეხვედრები ამომრჩევლებთან

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრებს ავალდებულებს წელიწადში ერთხელ მაინც გამართონ შეხვედრა ამომრჩევლებთან, სამეგრელო-ზემო სვანეთის მუნიციპალიტეტების საკრებულოების რეგლამენტი კი საკრებულოს წევრს ამომრჩევლთან შეხვედრას სამ თვეში ერთხელ მაინც ავალდებულებს.

აღსანიშნავია, რომ ამომრჩეველთან შეხვედრის ინფორმაციის ამსახველი ოქმის შედგენის ვალდებულება განსაზღვრული აქვს ყველა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს, გარდა ფოთისა. ფოთის საკრებულოდან მოგვწერეს, რომ საკრებულოს წევრები ამომრჩეველთან შეხვედრის ოქმს არ ადგენენ, რადგანაც „მოქმედი კანონმდებლობით ეს არ არის სავალდებულო“. ჩვენი პოზიციით

საკრებულოს წევრის ამომრჩეველთან შეხვედრის ოქმის შევსება მნიშვნელოვანია, რათა ოფიციალურ დოკუმენტში აისახოს შეხვედრაზე განხილული საკითხები და ამომრჩეველთა მიერ გამოთქმული მოსაზრებები, რაც საკრებულოს წევრს და საკრებულოს აპარატს გაუადვილებს მუნიციპალიტეტში არსებული საჭიროებების იდენტიფიცირებისა თუ მათ გადაწყვეტაზე მუშაობის შესაძლებლობას.

მიღებული ინფორმაციით ასევე გავარკვით, რომ მარტვილის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრთა მხოლოდ ერთი ნაწილი მართავს შეხვედრას ამომრჩეველთან, შეხვედრის ოქმები კი იშვიათი გამონაკლისის გარდა, არ ფორმდება.

მარტვილის მუნიციპალიტეტის საკრებულოდან მიღებული ინფორმაციით დგინდება, რომ საკრებულოს წევრები ადგენენ მოსახლეობასთან შეხვედრის ოქმებს (საკრებულოს 36 წევრიდან მხოლოდ 17 წევრის მიერ შევსებული ოქმები იქნა ჩვენთვის მოწოდებული). თუმცა, ჩვენი შეფასებით, უმრავლესი მათგანი არასრულყოფილია, რადგანაც არ ერთვის შეხვედრის მონაწილე ამომრჩეველთა ხელმოწერები, ცალკეულ ოქმებში კი საერთოდ არ არის მითითებული იმ პირთა ჩამონათვალი, რომლებიც შეხვედრებს ესწრებოდნენ. აღნიშნულ ოქმებს მხოლოდ საკრებულოს წევრი აწერს ხელს.

ამომრჩეველთან შეხვედრებს მართავენ ქალაქ მარტვილის საკრებულოს წევრების მცირე ნაწილი, თუმცა შეხვედრის ოქმები მხოლოდ ფრაქცია „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ წარმომადგენლებს აქვთ შედგენილი. ოქმებს თან არ ერთვის მოქალაქეთა ხელმოწერები. მოქალაქეთა ხელმოწერის გარეშე აქვთ ოქმები შედგენილი სენაკის და საკრებულოს წევრებსაც.

მნიშვნელოვანია, რომ საკრებულომ დადგენილებებში შეიტანოს ცვლილება და სავალდებულო გახდეს ამომრჩეველთან შეხვედრის ოქმზე, როგორც საკრებულოს წევრის, ასევე ამომრჩეველების ხელმოწერა, რათა აღნიშნულით დადასტურდეს როგორც შეხვედრის გამართვის, ასევე ოქმში ასახული ინფორმაციის ნამდვილობა.

2. 7. თანამდებობის პირთა მიერ გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიში

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში თანამდებობის პირთა მიერ გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიშის წარდგენის შესახებ ზოგადი ჩანაწერია მოცემული, რომლის თანახმადაც, მუნიციპალიტეტს გამგებელი/მერი და საკრებულოს წევრი ვალდებული არიან წელიწადში ერთხელ მაინც მოაწყონ გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიშის საჯარო განხილვა.

როგორც მარტვილის მუნიციპალიტეტიდან მიღებული ინფორმაციით დგინდება, თანამდებობის პირები ანგარიშებს წარადგენენ, უმრავლეს შემთხვევაში მუნიციპალიტეტის ვებგვერდებზე. ხელმისაწვდომია ანგარიშების ელექტრონული ვერსიებიც.

თანამდებობის პირთა მეტი ანგარიშვლადებულების მიზნით:

- უნდა გაიზარდოს თანამდებობის პირების მხრიდან ანგარიშის წარდგენის ინტენსივობა. ანგარიში უნდა იყოს წერილობითი, წინასწარ დადგენილი ფორმატით. ინფორმაცია ანგარიშის წარდგენის შესახებ უნდა გამოქვეყნდეს ერთი კვირით ადრე მაინც, რათა მოქალაქეთა მაქსიმალურად მეტ რაოდენობას მიეცეს შეხვედრაზე დასწრების, ანგარიშის მოსმენისა და კითხვების დასმის შესაძლებლობა. ანგარიში უნდა იყოს სავალდებულო წესით საჯაროდ წარსადგენი ოფიციალური დოკუმენტი. ანგარიშის შედგენის, მისი გამოქვეყნებისა და მოსახლეობასთან მისი გაცნობის მიზნით შეხვედრების შეუსრულებლობის შემთხვევაში მერიის, საკრებულოს პასუხისმგებელი პირების წინააღმდეგ გამოყენებულ უნდა იქნას დისციპლინური ღონისძიება. მაგალითად თანამდებობრივი სარგოს ან უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყოფილი თანხის ნაწილობრივი დაქვითვა;
- მუნიციპალიტეტის მერი და საკრებულოს თავმჯდომარე მოსახლეობის წინაშე ანგარიშით უნდა წარსდგენენ წელიწადში სულ მცირე ორჯერ მაინც;
- წლის დასაწყისში ამომრჩევლებს უნდა მიეწოდოს წლის განმავლობაში (საბიუჯეტო წლის მანძილზე) დაგეგმილი აქტივობების შესახებ ინფორმაცია, ხოლო წლის ბოლოს (მომავალი წლის ბიუჯეტის დამტკიცებამდე) კი განხორციელებული სამუშაოს და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში;
- ანგარიშები სავალდებულო წესით უნდა აიტვირთოს მუნიციპალიტეტის ოფიციალურ ვებ გვერდზე (საკრებულოს ან მერიის).

2. 8. მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში შესული კიდეც ერთი ცვლილების მიხედვით მუნიციპალიტეტის მერს მიეცა შესაძლებლობა, შექმნას სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო, რომელიც თავისი არსით არის სათათბირო ორგანო, იკრიბება სამ თვეში ერთხელ მაინც და მის შემადგენლობაში შედიან სამეწარმეო და არასამეწარმეო იურიდიული პირების და მოსახლეობის წარმომადგენლები.

მუნიციპალიტეტის მერი ვალდებულია საბჭოსთან განიხილოს:

- მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტი საკრებულოსთვის წარდგენამდე;
- სივრცითი დაგეგმვების დოკუმენტები, მუნიციპალიტეტის გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების შესახებ წინადადები;
- სხვადასხვა სახის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების პროექტები;
- ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტები.

მერი წელიწადში ერთხელ უნდა წარსდგეს საბჭოს წინაშე გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიშით.

როგორც მიღებული ინფორმაციით დგინდება, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო შექმნილია და სხდომებს მართავენ მარტვილის უნიციპალიტეტის თითქმის ყველა ტერიტორიულ ორგანოში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოში ერთი სქესის წარმომადგენელთა რაოდენობა 1/3-ზე ნაკლები არ უნდა იყოს. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო უფლებამოსილი არ არის, თუ დარღვეულია ამ პუნქტის მოთხოვნა.

ჩვენ მიერ 2019 წლის 18 აპრილის #1374 წერილის პასუხად მარტვილის მუნიციპალიტეტის მერიის ადმინისტრაციული სამსახურის პირველი რანგის პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის მიერ 22 აპრილს #03/925 მომართვაში აღნიშნულია, რომ მარტვილის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2016 წლის 7 მარტის #7 დადგენილებით დამტკიცებულია მარტვილის მუნიციპალიტეტის დასახლების საერთო კრების ტიპური დებულება, რომელიც ემსახურება შესაბამის დასახლებაში რეგისტრირებული ამომრჩევლის ამ დასახლებასა და მუნიციპალიტეტისათვის მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვას, გადაწყვეტასა და აღნიშნული მუნიციპალიტეტის ორგანოების წინაშე ინიცირების პროცესებში ქმედით ჩართულობას. „მარტვილის მუნიციპალიტეტის მერიაში შექმნილია მერიის სათათბირო ორგანო - სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო, რომელიც ემსახურება ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ხელშეწყობას და მარტვილის მუნიციპალიტეტის მერიის საქმიანობის ეფექტურობის გაზრდას. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობაში არიან მარტვილის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული მეწარმე იურიდიული პირების, არასამთავრობო ორგანიზაციების და მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის წარმომადგენლები. ისინი აქტიურად ღებულობენ მონაწილეობას მარტვილის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შედგენის პროცესში“, - ვკითხულობთ ზემოთ აღნიშნულ მომართვაში.

2. 9. ინფორმაცია საკრებულოს გასამართი/დაგეგმილი სხდომის შესახებ

მარტვილის მუნიციპალიტეტის საკრებულო საკუთარ ვებგვერდებზე აქვეყნებს ინფორმაციას საკრებულოს გასამართი სხდომის შესახებ, სადაც განსაზღვრულია გეგმიური სხდომის გამართვის თარიღიც. მაგალითისათვის, ქალაქ მარტვილის საკრებულო გეგმიურ სხდომას მართავს ყოველი თვის პირველ პარასკევს; თუ პარასკევი არასამუშაო დღეა, შემდეგ სამუშაო დღეს.

მოქალაქეებს აქვთ შეუზღუდავი უფლება, დაესწრონ საკრებულოს სხდომებს, თუმცა როგორც საკრებულოს აპარატის უფროსმა მოგვწერა, ამ უფლებას მოქალაქეები იშვიათად იყენებენ.

2. 10. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის შემუშავება და განხილვა

მოქმედი კანონმდებლობა ყველა დაინტერესებულ პირს აძლევს შესაძლებლობას ჩაერთოს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის შემუშავებისა და განხილვის პროცესში, თუმცა ამ უფლებას მოქალაქეები იშვიათად მიმართავენ.

აღნიშნულ პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის ერთგვარი წახალისების მიზნით ნაბიჯები უნდა გადაიდგას მუნიციპალიტეტის მხრიდანაც, რათა საკრებულოს მიერ მიღებული საბოლოო დოკუმენტი მაქსიმალურად ასახავდეს მოქალაქეთა ყველა ჯგუფის წინაშე მდგარ საჭიროებებს, ამ მიზნით:

- მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის შემუშავებამდე თვითმმართველობის წარმომადგენლებმა უნდა გამართონ შეხვედრები შესაბამისი ტერიტორიული ერთეულის ყველა დასახლებულ პუნქტში და ადგილზევე მოიკვლიონ არსებული პრობლემები და საჭიროებები;
- ბიუჯეტის პროექტის შემუშავების შემდეგ კი წარუდგინონ მოსახლეობას, გამოაქვეყნონ ელექტრონული ვერსია, რათა ნებისმიერ დაინტერესებულ პირს მიეცეს მისი შესწავლის, განხილვის და დასაბუთებული შენიშვნებისა თუ წინადადებების წარდგენის შესაძლებლობა.

2. 11. საზოგადოებრივი მომსახურების ფორმები და ხარისხი

დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, 1990-იან წლებში, სახელმწიფო სტრუქტურების აბსოლუტური მოშლის შედეგად, სერვისების მიწოდების დონე სრულიად მოიშალა. კერძო, სახელმწიფო და ადგილობრივი უფლებამოსილებების ურთიერთაღრევის პირობებში (რაზეც წინა თავში იყო საუბარი) ნაკლებმოსალოდნელი იყო, რომ სიტუაცია მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდებოდა. მთელი რიგი მომსახურებების კერძო სექტორში გადასვლამ, მაშინ როცა ადგილობრივ ხელისუფლებას კერძო კომპანიებზე ზემოქმედების არავითარი ბერკეტი არ გააჩნია, თვითმმართველობებს მოქალაქეთა ინტერესების დაცვის საშუალება მოუსპო. კომპანიათა ნაწილი (პორტები, რკინიგზის კვანძები და სხვ.) არათუ არ იხდიან გადასახადს ადგილობრივ ბიუჯეტებში, არამედ არავითარ ინფორმაციას არ აწვდიან ადგილობრივ ხელისუფალთ თავიანთი საქმიანობის შესახებ. მეორეს მხრივ, ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი უფლებამოსილებების განხორციელება (ადგილობრივი გზების შეკეთება, სატრანსპორტო მომსახურების ორგანიზება და სხვ.) თვითმმართველობებს საზოგადოების თვალში უკარგავს „რამის მკეთებელი სტრუქტურის“ იმიჯს. პრაქტიკაში, მაქსიმალური ცენტრალიზაციის პირობებში, არაეფექტური მენეჯმენტისა და რეალური პრიორიტეტების არცოდნის გამო, ცენტრალური ხელისუფლების მიერ განხორციელებული საქმიანობა ძვირი და არაეფექტურია,

რაც საზოგადოებაში აჩენს ეჭვს, რომ ამ ზედმეტი ხარჯების უკან ცენტრალური ხელისუფლების მაღალჩინოსნები დგანან¹⁸.

ცენტრალური ხელისუფლების აქტივობა ამ მიმართულებით განსაკუთრებით იზრდებოდა წინასაარჩევნო პერიოდებში, რაც მმართველი პარტიის რეიტინგის გაზრდას ისახავდა მიზნად. ამას გარდა, ამ პროექტების განხორციელება სახელმწიფო ბიუჯეტის თანხებთან ერთად, საერთაშორისო ფინანსური ორგანიზაციებისაგან აღებული კრედიტებით ხორციელდება. ხშირია შემთხვევა, როცა არ არსებობს ერთიანი ხედვა ამა თუ იმ პროექტის განხორციელებასთან დაკავშირებით არ არის გარკვეული, ინფრასტრუქტურული მშენებლობის (თუ რეაბილიტაციის) დასრულების შემდეგ, ვინ განხორციელებს ობიექტების ექსპლოატაციას და, რაც მთავარია, რა სახსრებით. უკვე ჩამოყალიბებული საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდებისას ყურადღება გადასახადის ამოღებას ექცევა და არა ხარისხს. შედეგად ხდება მომსახურების გაძვირება მაშინ, როცა არ უმჯობესდება მისი ხარისხი. გაურკვევლობა საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდებისას იწვევს ამა თუ იმ საზოგადოებრივი სიკეთისადმი არათანაბარ ხელმისაწვდომობას მოსახლეობის ყველა ფენისათვის. ზემოთქმული გვიჩვენებს, რატომ ვერ იქნა მიღწეული მნიშვნელოვანი პროგრესი საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების სფეროში, მიუხედავად იმისა, რომ, გარდა ბოლო ათი წლის მანძილზე ადგილობრივი ბიუჯეტების გაათავისუფლებისა, ცენტრალური ხელისუფლება დამატებით ახდენს თანხების ასიგნებებს რეგიონებში მთელი რიგი პროექტების განხორციელებლად (2011 წელს 333,3 მლნ. ლარი, 2012 წელს - 410 მლნ. ლარი).

მარტვილის მუნიციპალიტეტში გაწეული ხარჯების არაეფექტურობაზე მეტყველებს ის, რომ „სოფლის დახმარების სახელმწიფო პროგრამის“ ფარგლებში განხორციელებული პროექტები ძირითადად სწორედ იმ სფეროებზე (ადგილობრივი გზების და წყალმომარაგების სისტემის რეაბილიტაცია) მოდის, რომელზეც სახელმწიფომ უკვე ისედაც მნიშვნელოვანი თანხები დახარჯა.

კიდევ ერთ, ზოგადი სახის პრობლემას წარმოადგენს თვითმმართველობებს შორის თანამშრომლობის არარსებობა. ამას ხელს უშლის როგორც სრულყოფილი საკანონმდებლო ბაზის არარსებობა, ისე კომპეტენციათა გაუმიჯნაობა და ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ტოტალური კონტროლის პირობებში თვითმმართველობებში შესაბამისი ნების სიმცირე. კონკრეტული თანამშრომლობის მაგალითები ძალზე ცოტაა (მაგალითად, რუსთავისა და გარდაბნის თანამშრომლობა ერთიანი ნაგავსაყრელის შექმნის მიზნით). საზოგადოებრივი მომსახურების სფეროში არსებული პრობლემები ნათლად ჩანს ცალკეული მიმართულებების შეფასებისას: წყალმომარაგება და წყალარინება წყალმომარაგების უზრუნველყოფა სოფლებისათვის ამჟამად თვითმმართველი

¹⁸ კონჯარია ო., გოგელაშვილი ლ., მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობის საბიუჯეტო პროცესში, 2010: 77-78.

ერთეულის მოვალეობაა. გამოყოფილი სახსრები (თვითმმართველობების საერთო ბიუჯეტის 5-6%) აშკარად არასაკმარისია. ამიტომ ამ მიმართულებით, გარდა ადგილობრივი ბიუჯეტებისა, „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში, 2009-2012 წლებში, 29 მლნ. ლარზე მეტი დაიხარჯა. სასმელი წყლის უზენებლობის პარამეტრებისა და ხარისხის კონტროლი არ ხდება, ვინაიდან ბოლო ათი წლის მანძილზე განხორციელებული რეფორმების შედეგად რეგიონებში მოქმედი სასმელი წყლის ხარისხის შემოწმების ლაბორატორიები თითქმის ყველგან დაიხურა. წყალარინების (კანალიზაციის) სისტემა როგორც დარგობრივი კანონებით, ისე „წყალმომარაგების ტარიფების“ შესაბამისად, წყალმომარაგების ერთიან სისტემაში განიხილება. ამ მიმართულებით საკმაოდ უცნაური სიტუაციაა შექმნილი - ქალაქებში, სადაც მუნიციპალიტეტები არიან პასუხისმგებელი წყალარინების გამართულ ფუნქციონირებაზე, წყალმომარაგება ცენტრალიზებულია, ხოლო სოფლებში, სადაც წყალმომარაგება მუნიციპალიტეტების კომპეტენციაა, საკანალიზაციო სისტემები თითქმის არ არსებობს. შესაბამისად, წყალარინების ტარიფით მიღებული შემოსავალი არ შედის თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში. ასეთივე სიტუაციაა მარტვილის მუნიციპალიტეტის სოფლებში.

ადგილობრივი გზები ადგილობრივ ბიუჯეტებში ფინანსების სიმცირის გამო, გზების მშენებლობა-რეაბილიტაცია ცენტრალიზებული წესით ხორციელდება. 2008 წლის შემდეგ საგზაო ინფრასტრუქტურის განვითარება სახელმწიფოს ერთ-ერთი მთავარი პრიორიტეტი გახდა. ინფრასტრუქტურის განვითარების პროგრამები ძირითადად რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან და „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამიდან“ (2009-2012 წლებში პროგრამით დაიხარჯა 36,8 მლნ. ლარი) ფინანსდება. დასუფთავება და ნარჩენების შეგროვება კანონმდებლობით, ტერიტორიის დასუფთავება და ნარჩენების შეგროვება ერთიან სისტემას წარმოადგენს, თუმცა თუ პირველი საზოგადო ხასიათის მომსახურებაა, მეორე დამოკიდებულია მიმღები სუბიექტის ნებაზე. მოქმედი ნორმატიული აქტები არ არის ურთიერთთავსებადი. არ არსებობს „ნარჩენების მართვის შესახებ“ ჩარჩო-კანონი. მოძველებულია ის სამართლებრივი აქტები, რომლებიც ეხება საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვების და ტრანსპორტირების წესებს. ნარჩენების გატანის საკითხი თვითმმართველ ქალაქებსა და თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციულ ცენტრებში შედარებით მოწესრიგებულია, რასაც ვერ ვიტყვით სოფლებზე, სადაც ეს სერვისი, ფაქტობრივად, არ არსებობს. ნარჩენების გატანის მოსაკრებლები მარტვილის მუნიციპალიტეტში ხარჯების მხოლოდ 30-40%-ს ფარავს. ეს სერვისი დოტაციურია და არაკონკურენტული გარემო ხელს უშლის მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესებას. ჩატარებული შეფასებით, დასუფთავების ხარისხი მარტვილის მუნიციპალიტეტში ბოლო 5 წლის განმავლობაში 14%-ით გაიზარდა, ხოლო მისი ადმინისტრირების ხარჯი - 32%-ით.

სიტუაციის გაუმჯობესების მიზნით, ორგანულ კანონში 2012 წლის 16 მარტის ცვლილებით (მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „პ“), ნაგავსაყრელების მოწყობა თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა ნუსხიდან ამოიღეს და ამ საკითხის მოგვარება საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს დაევალა. მგზავრთა გადაყვანა - კანონმდებლობით, სანებართვო რეჟიმის დადგენის უფლება მხოლოდ თვითმმართველ ქალაქებს გააჩნიათ და არა მუნიციპალიტეტებს, ამიტომ ეს უკანასკნელნი ვერ ახერხებენ მგზავრთა გადაყვანის ორგანიზებას, სამგზავრო ტრანსპორტის მარშრუტებისა და გრაფიკების შედგენას¹⁹.

სოციალური დახმარება და ჯანდაცვა, კანონმდებლობის თანახმად, თვითმმართველობის მიერ სოციალური დახმარების გაწევა ე. წ. ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებათა, იმ დათქმით, რომ დახმარების გაწევა უნდა ხდებოდეს არა ინდივიდუალურად, არამედ სოციალური პროგრამის ფარგლებში. ერთჯერად დახმარებებზე (ავადმყოფი, სოციალურად დაუცველი და ხანდაზმული პირები) იხარჯება ადგილობრივი ბიუჯეტების 5-7%. ჯანდაცვის სფეროს მარეგულირებელი კანონქვემდებარე აქტები ჯერ კიდევ არ არის მიღებული. შესაბამისად, ეს უფლებამოსილება პრაქტიკაში ვერ ხორციელდება. შეზღუდული უფლებამოსილებების გამო საზოგადოებრივ ჯანდაცვაზე ადგილობრივი ბიუჯეტების მხოლოდ 1-1,5% იხარჯება. საბავშვო ბაღების - სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებისათვის თვითმმართველი ერთეულის მარტვილის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტების 5% იხარჯება. ეს დაფინანსება მხოლოდ ხარჯების მცირე ნაწილს ფარავს, რის გამოც დანარჩენ თანხას ბენეფიციარები (მოსარგებლე ოჯახები) იხდიან. გაურკვეველია ამ დაწესებულებათა შიდა სტრუქტურის საკითხიც. არის შემთხვევები, როცა რამდენიმე ათეულ ალსაზრდელზე მხოლოდ ერთი აღმზრდელი მოდის მაშინ, როცა ადმინისტრაციაში, იმავე დაწესებულებაში რამდენიმე ათეული ადამიანია დასაქმებული. სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებში საშტატო ერთეულების ზრდა წინასაარჩევნო პერიოდში, მმართველი პარტიის მხარდამჭერ აქტივისტ-კოორდინატორთა არაპირდაპირი დაფინანსების ერთ-ერთ წყაროს წარმოადგენდა²⁰.

კულტურის ობიექტები - 2005 წლიდან ცენტრალურმა ხელისუფლებამ დაიწყო თვითმმართველობებისათვის მთელი რიგი ობიექტების (ბიბლიოთეკები და სხვ.) გადაცემა, მაგრამ მათი უდიდესი ნაწილი სავალალო მდგომარეობაში იყო.

¹⁹ კონჯარია ო., გოგელაშვილი ლ., მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობის საბიუჯეტო პროცესში, 2010: 132-136.

²⁰ კონჯარია ო., გოგელაშვილი ლ., მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობის საბიუჯეტო პროცესში, 2010: 145.

ვინაიდან ადგილობრივ ბიუჯეტს (2012 წელს შესაბამისი ხარჯები შეადგენდა მთლიანი ხარჯების მხოლოდ 3-5%-ს) საკმარისი თანხები არ გააჩნდა, გადაცემულ ობიექტთა დიდი ნაწილი (უმეტესწილად სასოფლო ბიბლიოთეკები) დაიხურა.

ნებართვები - 2005 წლიდან მოყოლებული, მოხდა ადმინისტრაციულ მომსახურებათა აბსოლუტური უმეტესობის ცენტრალიზაცია. დღეისათვის ამ სფეროში თვითმმართველობებს მხოლოდ მშენებლობის ნებართვების გაცემის უფლება გააჩნიათ.

საზოგადოებრივი მომსახურების ფორმებისა და ხარისხის შესახებ წინამდებარე ქვეთავში ზოგადი ხასიათის მიმოხილვა იმიტომ დაგვჭრდა, რომ თვალი მიგვედევნებინა მარტვილის მუნიციპალიტეტის მაგალითზე ამ მიმართულებით არსებულ სიტუაციაზე და იმასთან დაკავშირებით, ფლობენ თუ არა ამ საკითხებთან დაკავშირებით საჭირო და აუცილებელ ინფორმაციას მუნიციპალიტეტის მოქალაქეები. კვლევამ აჩვენა, რომ ამ მიმართულებით მოსახლეობის ინფორმირებულობის დონე საკმაოდ დაბალია.

2. 12. მუნიციპალიტეტის კომპეტენციები და ქონება

თვითმმართველობის რეფორმის ძირითადი მიზანი სახელმწიფო მართვის სისტემაში სწორედ ამ პრინციპის დანერგვა იყო, რაც შეუძლებელია მუნიციპალიტეტისთვის კანონით მინიჭებული კომპეტენციების სრულად განხორციელების გარეშე. კოდექსმა საკანონმდებლო დონეზე მოაწესრიგა მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების სახეები, ჩამოაყალიბა მათი განხორციელების სამართლებრივი გარანტიები. მომზადებულია და პარლამენტში წარდგენილია საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტი, რომელსაც „თვითმმართველობის კოდექსთან“ შესაბამისობაში მოჰყავს დარგობრივი კანონმდებლობა, რითაც მნიშვნელოვანწილად წესრიგდება ცენტრალურ ხელისუფლებასა და თვითმმართველობას შორის კომპეტენციების გამიჯვნის საკითხი. „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის“ მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად და „თვითმმართველობის კოდექსის“ მე-16 მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით, მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია „საკუთარი ინიციატივით გადაწყვიტოს ნებისმიერი საკითხი, რომლის გადაწყვეტაც საქართველოს კანონმდებლობით არ არის ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილება და აკრძალული არ არის კანონით“. თუმცა, მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებების კუთხით გამოსაყოფია რამდენიმე პრობლემური საკითხი:

საქართველოს კონსტიტუციის 101² მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, „სახელმწიფო ორგანოების მიერ თვითმმართველი ერთეულისათვის უფლებამოსილებათა დელეგირება დასაშვებია საკანონმდებლო აქტების, აგრეთვე ხელშეკრულებების საფუძველზე, მხოლოდ შესაბამისი მატერიალური და

ფინანსური რესურსების გადაცემით, რომელთა ოდენობის გაანგარიშების წესი განისაზღვრება კანონით.“ სამწუხაროდ, მიუხედავად დაწყებული კონსულტაციებისა, ამ კანონის შემუშავება ამ დრომდე ვერ მოხერხდა, რაც ართულებს დელეგირებული უფლებამოსილების ჯეროვნად განხორციელებას.

დასკვნა

ჩვენი კვლევის მიზანს შეადგენდა, მიმოგვეხილა მარტვილის მუნიციპალიტეტში მოქალაქეთა ჩართულობის ფორმები, მნიშვნელობა და როლი თვითმმართველობის საქმიანობის განხორციელების პროცესში, ჩართულობის პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება, გვეჩვენებინა ძირითადი გავრცელებული მეთოდების/ფორმების ანალიზი, ჩართულობის ძირითადი სირთულეები, პრობლემების ანალიზი, მიმოგვეხილა სამართლებრივი ასპექტები, შეგვესწავლა სამართლებრივი ფორმები, დეტალურად გაგვეანალიზებინა მოქმედი ნორმატიული გარემო და ჩართულობის პოლიტიკის რეგულირების კუთხით

განხორციელებული ქმედებები; გამოგვევლინა აღსრულებასთან დაკავშირებული პრობლემები; დაგვესახა მათ აღმოსაფხვრელად/ შესამცირებლად შესაბამისი ღონისძიებები და ა. შ.

საქართველოში ყველა ქალაქი, მათ შორის მარტვილიც, არ არის თვითმმართველი და ამ მხრივ ქვეყანაში მნიშვნელოვანი ალოგიკური დისპროპორციაა. არსებული რეფორმის პირველადი ვარიანტით, ადგილობრივი თვითმმართველობის 2014 წლის არჩევნებისთვის დაგეგმილი იყო თვითმმართველი ქალაქების რაოდენობის 19-მდე გაზრდა. თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი 13 ქალაქს უნდა მიიღო, რომელთა მოსახლეობის რაოდენობაც 15 000-ს აღემატება. საბოლოოდ, მიღებული იქნა პოლიტიკური გადაწყვეტილება, რომლის მიხედვითაც თვითმმართველი სტატუსი მიენიჭა მხოლოდ იმ 7 ქალაქს, რომლებიც რეგიონულ ცენტრებს წარმოადგენდა. მაგალითად, თუ შესაძლებელია აბაშისა და მარტვილის მსგავსი მცირე ქალაქების ახლომდებარე სასოფლო დასახლებებთან ერთად ერთ მუნიციპალიტეტში გაერთიანების დასაბუთება, წარმოდგენელია იგივე დასაბუთება საქართველოს პირობებში საშუალოზე დიდი ქალაქებისთვის.

უნდა აღინიშნოს, რომ მარტვილის მუნიციპალიტეტის მოსახლეობა სხვადასხვა ფორმით ნაკლებად იღებს ინფორმაციას თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის შესახებ, რა მიზეზითაც თვითმმართველობის განხორციელებაში მონაწილეობის კონკრეტული მექანიზმებისა და პროცედურების შესახებ მათი ინფორმირებულობის დონე დაბალია.

დგინდება, რომ მოქალაქეები, უმრავლეს შემთხვევაში, პეტიციით ითხოვენ არა რაიმე სახის სამართლებრივი რეგულირების ცვლილებას, არამედ სხვადასხვა სახის სამშენებლო/სამონტაჟო სამუშაოს განხორციელებას (ავტოტრანსპორტის სიჩქარის შემზღუდავი ბარიერების, ახალი საბავშვო ბაღის მშენებლობა, შშმ პირთა ყოველთვიური მოვლის ხარჯების ოდენობის განსაზღვრა და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან დაფინანსება). ჩვენი აზრით, პეტიციის უფლების გამოყენებას გარკვეულწილად აფერხებს საკანონმდებლო დათქმა იმის თაობაზე, რომ პეტიციის ინიცირების უფლება აქვთ კონკრეტულ თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული ამომრჩევლების 1 %ს. მუნიციპალიტეტებში მოქალაქეების დიდი რაოდენობის მობილიზება ხშირ შემთხვევაში რთულია. ასევე შესაძლებელია რაიმე სახის საკითხი, რომლის თაობაზეც მზადდება პეტიცია, წარმოადგენდეს ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის ერთ პროცენტზე მცირე ჯგუფის ინტერესს, შესაბამისად, აუცილებელია პეტიციის წესით საკრებულოს დადგენილების პროექტის ინიცირების შესაძლებლობა მიეცეს ამომრჩეველთა უფრო მცირე ჯგუფებსაც.

კვლევის შედეგებმა აჩვენა, რომ დასახლების საერთო კრების მოწვევისათვის დაწესებული ორი ვალდებულება: 1. ამომრჩეველთა 5% ხელმოწერით დადასტურებული მოთხოვნა კრების მოწვევის თაობაზე და 2. რომ კრება

უფლებამოსილია მხოლოდ მაშინ, თუკი მას ესწრება ამომრჩეველთა არანაკლებს 20%, მნიშვნელოვნად ართულებს მისი მოწვევის და ჩატარების შესაძლებლობებს, ცალკეულ დასახლებებში ამომრჩეველთა დიდი რაოდენობის გამო, ცალკეულ სოფლებში კი იმის გამო, რომ შესაძლებელია რეგისტრირებული ამომრჩევლის 20% არ ცხოვრობდეს მისი რეგისტრაციის ადგილის მიხედვით, ან/და ასევე შესაძლებელია, მოქალაქეთა მცირე ჯგუფის ინტერესი დასახლების საერთო კრების მოწვევის შესახებ, არ ემთხვეოდეს ამომრჩეველთა 20% ინტერესებს. ამიტომაც ვფიქრობთ, რომ აუცილებელია დასახლების საერთო კრების მოწვევის შესაძლებლობა მიეცეთ ამომარჩეველთა უფრო მცირე ჯგუფებსაც.

პრობლემატურია ისიც, რომ კომპეტენციების და უფლებამოსილებების თვალსაზრისით, საერთო კრების მოწვევა არ იძლევა მოსახლეობის მიერ გამოვლენილი პრობლემის გადაწყვეტის გარანტიას, კრების მიმართვა მუნიციპალიტეტისადმი მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათისაა.

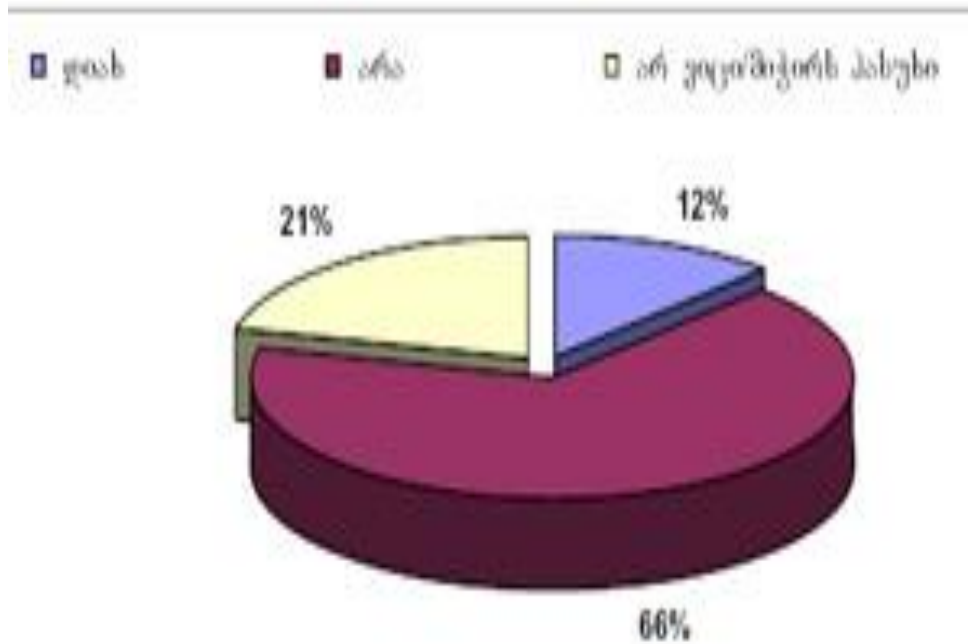
ჩვენი პოზიციით საკრებულოს წევრის ამომრჩეველთან შეხვედრის ოქმის შევსება მნიშვნელოვანია, რათა ოფიციალურ დოკუმენტში აისახოს შეხვედრაზე განხილული საკითხები და ამომრჩეველთა მიერ გამოთქმული მოსაზრებები, რაც საკრებულოს წევრს და საკრებულოს აპარატს გაუადვილებს მუნიციპალიტეტში არსებული საჭიროებების იდენტიფიცირებისა თუ მათ გადაწყვეტაზე მუშაობის შესაძლებლობას.

დგინდება, რომ თანამდებობის პირები ანგარიშებს წარადგენენ, უმრავლეს შემთხვევაში მუნიციპალიტეტის ვებ-გვერდებზე. ხელმისაწვდომია ანგარიშების ელექტრონული ვერსიებიც.

თანამდებობის პირთა მეტი ანგარიშვლადებულების მიზნით: უნდა გაიზარდოს თანამდებობის პირების მხრიდან ანგარიშის წარდგენის ინტენსივობა. ანგარიში უნდა იყოს წერილობითი, წინასწარ დადგენილი ფორმატით. ინფორმაცია ანგარიშის წარდგენის შესახებ უნდა გამოქვეყნდეს ერთი კვირით ადრე მაინც, რათა მოქალაქეთა მაქსიმალურად მეტ რაოდენობას მიეცეს შეხვედრაზე დასწრების, ანგარიშის მოსმენისა და კითხვების დასმის შესაძლებლობა. ანგარიში უნდა იყოს სავალდებულო წესით საჯაროდ წარსადგენი ოფიციალური დოკუმენტი. ანგარიშის შედგენის, მისი გამოქვეყნებისა და მოსახლეობასთან მისი გაცნობის მიზნით შეხვედრების შეუსრულებლობის შემთხვევაში მერიის, საკრებულოს პასუხისმგებელი პირების წინააღმდეგ გამოყენებულ უნდა იქნას დისციპლინური ღონისძიება. მაგალითად თანამდებობრივი სარგოს ან უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყოფილი თანხის ნაწილობრივი დაქვითვა; მუნიციპალიტეტის მერი და საკრებულოს თავმჯდომარე მოსახლეობის წინაშე ანგარიშით უნდა წარსდგენენ წელიწადში სულ მცირე ორჯერ მაინც; წლის დასაწყისში ამომრჩეველებს უნდა მიეწოდოს წლის განმავლობაში (საბიუჯეტო წლის მანძილზე) დაგეგმილი აქტივობების შესახებ ინფორმაცია, ხოლო წლის ბოლოს (მომავალი წლის ბიუჯეტის დამტკიცებამდე) კი განხორციელებული

სამუშაოს და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში; ანგარიშები სავალდებულო წესით უნდა აიტვირთოს მარტვილის მუნიციპალიტეტის ოფიციალურ ვებ-გვერდზე (საკრებულოს ან მერიის).

მოქალაქეთა ჩართულობის სქემა
მარტვილის მუნიციპალიტეტის მაგალითზე



გამოყენებული ლიტერატურა:

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, თბ., 2019.
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობის არსებული მექანიზმების შეფასება საქართველოში. პარტნიორობა კარგი მმართველობისათვის.
3. იუჯინ ბარდახი, პოლიტიკის ანალიზის პრაქტიკული სახელმძღვანელო: რვასაფეხურიანი მიდგომა პრობლემათა ეფექტური მოგვარებისთვის. ნიუ-იორკი, ლონდონი.

4. თინათინ ბოლქვაძე, კონსტანტინე კანდელაკი, დავით ლოსაბერიძე, თამარ ჩიქოვანი, ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში. თბილისი, 2016.
5. ნინო ერემაშვილი, ლევან ახვლედიანი, თანამშრომლობა ადგილობრივ ხელისუფლებასთან (სამოქალაქო განათლების სახელმძღვანელო), თბ., 2011.
6. მ. კოპალეიშვილი, ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციონალური (სამარ-თლებრივი მოწესრიგების) საფუძველი – აღმანახი № 10, (სახელმწიფო სამართალი)- საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია; 2005
7. ოთარ კონჯარია, ლევან გოგელაშვილი, მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობის საბიუჯეტო პროცესში. თბილისი, 2010.
8. დავით ლოსაბერიძე, კონსტანტინე კანდელაკი, მამუკა აბულაძე, ოთარ კონჯარია-ადგილობრივი თვითმმართველობა. თბილისი 2016.
9. მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმები - არასაკმარისად გამოყენებული რესურსი სამეგრელო-ზემო სვანეთის მუნიციპალიტეტებში. 30 მარტი, 2017.
10. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი (კონსოლიდირებული ვერსია). 2019.
11. საქართველოს კონსტიტუცია. 2017.
12. ალექსანდრე სვანიშვილი, საკრებულოს წევრის სამაგიდო წიგნი. თბილისი 2016.
13. ალექსანდრე სვანიშვილი, სამაგიდო წიგნი თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს თანამშრომლისთვის. თბილისი, 2016.
14. დავით ყიფიანი, მოქალაქეთა მონაწილეობის სტიმულირება თვითმმართველობის მხარდაჭერის სახელმწიფო პროგრამებში. თბ., 2016.
15. <http://localreport.ge/2014/09/ra-aris-thvithmmarthveloba-da-ratom-gvtchirdeba-igi/> (რატომ გვჭირ-დება და რა არის თვითმმართველობა, 06. 09. 2014).
16. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346> (საქართველოს კონსტიტუცია, საკანონმდებლო მაცნე; საქართველოს კანონი - „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, 2019).
17. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429> (საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 2019).
18. <http://www.justice.gov.ge/News/Detail?newsId=7808> (ღია მმართველობა - საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმა).
19. <http://zugdidi.mun.gov.ge/ge/shexvedra-gamgeobashi-mokalaketa-chartuloba-uketesi-tvitmmartvelobistvis> (მოქალაქეთა ჩართულობა უკეთესი თვითმმართველობისათვის).
20. <http://eap-csf.ge/images/doc/politics/Regional%20%20%20Paper.pdf> (საჯარო პოლიტიკის დოკუმენტი, 2016).
21. <https://www.google.com/search?q=%E1%83%9B%E1%83%9D%E1%83%A5%E1%83%90%E1%83%9A%E1%83%90%E1%83%A5%E1%83%94%E1%83%97%E1%83%90+%E1%83%A9%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%97%E1%83%A3%E1%83%9A%>

E1%83%9D%E1%83%91%E1%83%90+%E1%83%9B%E1%83%A3%E1%83%9C%E1%83%98%E1%83%AA%E1%83%98%E1%83%9E%E1%83%90%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A2%E1%83%94%E1%83%A2%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%A8%E1%83%98&ei=1uXnXLqxIILowQKirpyAAg&start=20&sa=N&ved=0ahUKEwi69LLWl7TiAhUCZ1AKHSIXByA4ChDy0wMIYQ&biw=1920&bih=969 (ზურა დანელიძევილი, დემოკრატია თუ მენეჯეროკრატია?, 09. 08. 2014.

22. <https://www.facebook.com/pg/%E1%83%9B%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%A2%E1%83%95%E1%83%98%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%9B%E1%83%A3%E1%83%9C%E1%83%98%E1%83%AA%E1%83%98%E1%83%9E%E1%83%90%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A2%E1%83%94%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%9B%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%90City-Hall-Of-Martvili-Municipality-418157121623521/posts/>
23. <https://factcheck.ge/ka/story/12655-sophlis-mkhardatcheris-programith-samegrelos-regionshi-1186-inphrastruqturuli-proeqti-ganvakhortsieleth> (სოფლის მხარდაჭერის პროგრამით სამეგრელო-ზემო სვანეთის რეგიონში განხორციელებული სამუშაოები) 08.08. 2018.
24. <http://www.gse.com.ge/sw/static/file/dainteresebul-pirTa-CarTulobis-gegma-SEP-GEO.pdf> (დაინტერესებულ პირთა ჩართულობის გეგმის (SEP) მიზნები და ამოცანები. 25. 12. 2018.
25. www.martvili.ge (მარტვილის მუნიციპალიტეტის მერია).