

სამოქალაქო განათლება თვითმმართველობაში ჩართულობისთვის

საკუთარი მხარით
მსხვერპლთა ჩართვის



თბილისი 2016 წელი

**სამოქალაქო განათლება
თვითმმართველობაში
ჩართულობისთვის**

**საკითხავი მასალა
მასწავლებლისათვის**

თბილისი 2016 წელი

შემდგენელი: **კოკა კილურაძე**

© **სამოქალაქო განათლების პედაგოგთა ფორუმი, 2016**

ყველა უფლება დაცულია

საკითხავი მასალა სამოქალაქო განათლების მასწავლებლებისათვის მომზადდა ფონდ „ღია საზოგადოება – საქართველოს“ მხარდაჭერით. პუბლიკაციაში გამოთქმული მოსაზრებები შესაძლოა არ გამოხატავდეს ფონდ „ღია საზოგადოება-საქართველოს“ პოზიციას. შესაბამისად, ფონდი არ არის პასუხისმგებელი საკითხავი მასალის შინაარსზე.

დაბეჭდილია შპს „სი-ჯი-ეს“-ში

ა. წერეთლის 118, პავილიონი 9

mail@calamus.ge

სარჩევი

თვითმმართველობის არსი და ისტორია	3
1. თვითმმართველობის არსი	3
1.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის როლი დემოკრატიულ სახელმწიფოში	6
1.2 ხელისუფლების დაყოფის პრინციპი	6
1.3. დეცენტრალიზაცია და დეკონცენტრაცია	7
2. თვითმმართველობის ისტორია საქართველოში	8
2.1. თბილისის თვითმმართველობა 1875-1917 წწ	9
2.2. თვითმმართველობის განხორციელების გამოცდილება - აჭარის ოლქობა	11
2.3. თვითმმართველობა - 1918-1921 წლების საქართველოში	13
2.4. თვითმმართველობა საქართველოში 1991 წლიდან	14
მოქალაქეთა მონაწილეობის არსი და მექანიზმები	16
1. მოქალაქეების და ხელისუფლების თანამშრომლობის მექანიზმები	16
1.1. ვინ იგულისხმება მუნიციპალიტეტის ორგანოებსა და ორგანოების თანამდებობის პირებში?	19
1.2. რა იგულისხმება ორგანიზაციულ მატერიალურ-ტექნიკური პირობებში შექმნაში?	20
1.3. ვის უფლებებს წარმოშობს თანამდებობის პირთა ვალდებულებები?	20
1.4. ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმები	21
2. მოქალაქეთა მონაწილეობის საკანონმდებლო გარანტიები	22
2.1. მუნიციპალიტეტის გამგებლის/მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო	23
2.2. დასახლების საერთო კრება	25
2.3. პეტიცია	28
3. რა მაგალითებია სხვა სახელმწიფოებში?	31
3.1. სამოქალაქო მრჩეველთა ჯგუფები	32
3.2. სტრატეგიული დაგეგმარება	32
3.3. კოალიციის შექმნა	32
3.4. წარმომადგენლობითი კვლევა	32
3.5. საჯარო მოსმენები	32
3.6. შეფასების ბარათები	32
3.7. სოციალური ზედამხედველობა	33

ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ძირითადი პრინციპები	34
1. თვითმმართველობის პრინციპები	34
1.1. უფლებამოსილებათა გამიჯვნა სახელმწიფოსა და ადგილობრივ 36თვითმმართველობას შორის	35
1.2. სუბსიდიარობის პრინციპი	39
მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები	40
1. მუნიციპალიტეტის საკრებულო	40
1.1. მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის ინტერესების დაცვის პრინციპი	40
1.2. პოლიტიკის განსაზღვრის პრინციპი	40
1.3. სავალდებულო წესების დადგენის პრინციპი	41
1.4. უფლებამოსილების გადანაწილების პრინციპი	41
1.5. კონტროლისა და ზედამხედველობის პრინციპი	42
1.6. საკრებულოს სტატუსი და უფლებამოსილებები	42
1.7. საკრებულოს სტრუქტურა	44
2. მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ხელისუფლება - გამგებელი/მერი	45
2.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოსა და სტრუქტურების საქმიანობის ძირითადი მიზნები და მიმართულებები	46
2.2. გამგებლის/მერის უფლებამოსილებები	50
2.3. გამგეობის/მერიის თანამდებობის პირები	53
თვითმმართველობის განხორციელების გზები	54
1. კომპეტენციების კლასიფიკაცია	56
2. მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო დაგეგმვა	58
3. პროგრამული ბიუჯეტი	60
3.1. ქვეპროგრამა	62
3.2. ღონისძიება	62
3.3. პროგრამის მიზანი	63
3.4. პროგრამის აღწერა	63
3.5. ქვეპროგრამის მიზანი	63
3.6. ქვეპროგრამის აღწერა	63
3.7. პროგრამის საბოლოო შედეგი	63
3.8. ქვეპროგრამის შუალედური შედეგი	64
3.9. შესრულების შეფასების ინდიკატორები	65

თვითმმართველობის არსი და ისტორია

1. თვითმმართველობის არსი

თვითმმართველობა ნიშნავს საზოგადოებრივი საქმეების მოწესრიგებას თვით ამ საზოგადოების წევრების მიერ, დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით.

ამდენად, **თვითმმართველობა, უპირველესად არის მოქალაქეთა თვითორგანიზაცია**, ერთობლივად გადაწყვეტიონსაერთოინტერესებისმქონესაკითხები. ადგილობრივისაზოგადოებაარის თვითმმართველობის უმთავრესი სუბიექტი, რომლის უფლება, შესაძლებლობა და პასუხისმგებლობაც ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების მოწესრიგებაა. მოქალაქეთა მიერ თვითმმართველობის უფლების გამოყენება იწყება (მაგრამ არ მთავრდება) ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში მონაწილეობით და გრძელდება მათი ადგილობრივი საზოგადოების წინაშე არსებული პრობლემების გადაწყვეტაში ჩართულობით. სწორედ **მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობის განხორციელებაში არის თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის უმთავრესი გარანტი** და თვითმმართველობის განხორციელების შეფასების ერთ-ერთი მთავარი კრიტერიუმიც – რაც უფრო მეტი მოქალაქეა ჩართული თვითმმართველობის განხორციელებაში, მით უფრო მაღალია თვითმმართველობის განხორციელების ხარისხი. ამავდროულად, თვითმმართველობა არის არა მხოლოდ უფლება, არამედ პასუხისმგებლობაც მიღებულ გადაწყვეტილებებსა და შესრულებულ საქმიანობაზე.

საქართველოს კონსტიტუცია და კანონმდებლობა განსაზღვრავს როგორც თვითმმართველობის უფლებას, ასევე ამ უფლების განხორციელების შესაძლებლობას. ამ შესაძლებლობას ქმნის თითოეული მოქალაქის: თანაბარი შანსი – არჩეულ იქნეს თვითმმართველობის ორგანოებში, თანასწორი უფლება – მონაწილეობდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებში და შესაძლებლობა – მონაწილეობდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ გადაწყვეტილების მიღების და აღსრულების პროცესში. თვითმმართველობის უფლება და ამ უფლებით განპირობებული შესაძლებლობა მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებულ თითოეულ მოქალაქეს აკისრებს პასუხისმგებლობას იმ ადგილობრივი საზოგადოების ბედზე, რომელსაც თავად მიეკუთვნება. მოქალაქეებს აქვთ საზოგადო საქმეთა მართვაში მონაწილეობის უფლება, აქვთ შესაძლებლობა უშუალოდ შეიტანონ წვლილი საერთო პრობლემების დაძლევაში და, იმავედროულად, სწორედ ისინი და სხვა არაფერ 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 საკუთარ თანასაზოგადოების ბედზე პასუხისმგებლობა¹.

¹ USAID-ის დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში (3) პროგრამა – ადგილობრივი თვითმმართველობის მართვის სამართლებრივი ასპექტები, გვ. 1-2, თბილისი 2014

თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით, სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეუღახავად, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ხელს უწყობენ ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებას.

საქართველოს კონსტიტუცია

მუხლი 2, პუნქტი 4

ადგილობრივი თვითმმართველობა ნიშნავს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლებასა და შესაძლებლობას, კანონის ფარგლებში მოაწესრიგონ და მართონ საზოგადოებრივი საქმეების მნიშვნელოვანი წილი მათი პასუხისმგებლობითა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად.

ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ

მუხლი 3, პუნქტი 1

ადგილობრივი თვითმმართველობა არის თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ საქართველოს მოქალაქეთა უფლება და შესაძლებლობა, მათ მიერ არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე გადაწყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები.

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“

მუხლი 2, პუნქტი 1

კაცობრიობის განვითარება წარმოადგენს ადამიანთა დიდი თუ მცირე ჯგუფების მცდელობას, შექმნას ისეთი სოციალური თუ პოლიტიკური სტრუქტურები, რომლებიც, მათი ინტერესების მაქსიმალური გათვალისწინებით, უზრუნველყოფენ ადამიანებს ისეთი საზოგადოებრივი სიკეთეებით, რომელთა მიღწევა ცალკე ინდივიდს ან მცირე ჯგუფს არ შეუძლია.

სწორედ ამ მიზნით იქმნება სახელმწიფოები, რომლებიც მართლაც ეფექტურად ფუნქციონირებენ მთელ რიგ სფეროებში. თუმცა არის რიგი საკითხებისა, რომელთა გადაჭრა სახელმწიფოს მიერ, ცენტრალიზებული წესით არ არის მიზანშეწონილი, რადგან იგი ადეკვატურად ვერ პასუხობს ადამიანთა მოთხოვნებს. მაგალითისათვის, ადგილობრივი ნიუანსების გათვალისწინება ყოველთვის აუცილებელია საერთო პოლიტიკის კონტექსტში — ცალკეულ სოფელში როგორ და სად უნდა გაკეთდეს გზის საფარი ან გავიდეს წყლის მილი, ამას ცენტრალური ხელისუფლების ვერცერთი წარმომადგენელი ვერ მიხვდება იმ ადამიანებზე უკეთ, რომლებიც ამ სოფელში ცხოვრობენ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის შექმნის უმთავრეს მიზეზს და მიზანსაც სწორედ ამ საკითხების (საარსებო გარემოს გაუმჯობესება და ადგილობრივი/ლოკალური ინტერესების დაკმაყოფილება) გადაწყვეტა წარმოადგენს. ანუ, სხვაგვარად იგი უნდა აკმაყოფილებდეს ორ მოთხოვნას:

- ახლოს უნდა იყოს მოსახლეობასთან, რათა ზუსტად გაიგოს, რაა მისთვის საჭირო და რა ადგილობრივი ნიუანსები უნდა იყოს გათვალისწინებული და
- ამ საჭიროებებიდან გამომდინარე, ეფექტურად², ეფექტიანად³ და ადეკვატურად მიაწოდოს საზოგადოებრივი მომსახურება მოსახლეობას.

ადგილობრივი თვითმმართველობა უფრო ახლოსაა მოქალაქეებთან, ვიდრე ცენტრალური ხელისუფლება და ყოველდღიურ შეხებაშია მათთან. შესაბამისად, ჯერ ერთი, უფრო ესმის ადგილობრივი საჭიროებები და მეორე, უფრო დიდ ზეგავლენას განიცდის საზოგადოებისაგან და შესაბამისად უფრო მეტ ანგარიშს უწევს მას, ვიდრე ცენტრალური ხელისუფლების მოხელე, რომელიც შეიძლება საერთოდ არ იყოს ნამყოფი ამა თუ იმ კონკრეტულ ქალაქსა თუ სოფელში და არც ადგილობრივ მოსახლეობაზე არის უშუალოდ დამოკიდებული.

ბუნებრივია, თვითმმართველობების სისტემების განვითარება მთელ მსოფლიოში ერთნაირად არ მიმდინარეობდა — ევროპაში და ჩრდილო ამერიკაში ცალკეული სოფლებისა და ქალაქების მმართველობა ხშირად უფრო ადრე წარმოიშვა, ვიდრე ცენტრალიზებული, ერთიანი სახელმწიფოები. ჩვენი პლანეტის სხვა ნაწილებში კი ლოკალური ინტერესების დაკმაყოფილება დიდი ქვეყნების/იმპერიების მიერ, როგორც წესი, არ ხდებოდა. მაგრამ მოდერნისტულმა და პოსტმოდერნისტულმა ეპოქამ დღის წესრიგში ყველგან დააყენა ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის სულ უფრო და უფრო მეტი უფლებამოსილების გადაცემის საკითხი.

დღეისათვის მეტნაკლებად განვითარებული ყველა დემოკრატიული ქვეყანა თვითმმართველობებს სულ უფრო და უფრო მეტ უფლებებს ანიჭებს. გამოცდილება გვაჩვენებს, რომ ცენტრალური ხელისუფლება ბევრად იოლურად საქმეს მისთვის არასაჭირო ფუნქციების ადგილებისათვის გადაცემით, რაც მას შესაძლებლობას აძლევს, უფრო მეტი ყურადღება გაამახვილოს იმ საკითხებზე (ეკონომიკური გარემოს გაუმჯობესება, საგარეო პოლიტიკა, თავდაცვა, სოციალური, ჯანდაცვის, განათლების და სხვა სფეროთა ერთიანი გარემოს შექმნა და სხვა), რომლებიც მის უშუალო მოვალეობას წარმოადგენს.

გარდა ამისა, რაც უფრო მნიშვნელოვანია, მოსახლეობა რეალურ და ადეკვატურ მომსახურებას სწორედ თვითმმართველობებისაგან იღებს, რადგან საკითხები ადგილზე წყდება, გათვალისწინებულია ადგილობრივი ნიუანსები და ფინანსურადაც და მართვის სიმარტივის მხრივაც უფრო მომგებიანია⁴.

2 ეფექტური — ეფექტის, ძლიერი შთაბეჭდილების მომხდენი

3 ეფექტიანი — ეფექტის მომცემი, გავლენის მქონე

4 დავით ლოსაბერიძე, ზვიად ქორიძე - რატომ გვჭირდება და რა არის თვითმმართველობა?
<http://localreport.ge/2014/09/ra-aris-tvithmmarthveloba-da-ratom-gvtchirdeba-igi/N%more-38>

1.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის როლი დემოკრატიულ სახელმწიფოში

სახელმწიფოს მიერ, მისთვის განკუთვნილი ფუნქციების ჯეროვნად განხორციელებისათვის, საჭიროა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა ოპტიმალური სისტემის ჩამოყალიბება.

ხელისუფლების დანაწილებისას უმნიშვნელოვანესი ყურადღება უნდა მივაქციოთ მმართველი რგოლების ორგანიზაციულ დანაწილებას, სადაც სახელმწიფოს ძირითადი ფუნქციები განაწილებულია სხვადასხვა ორგანოებზე იმგვარად, რომ არც ერთ მათგანს არ შეუძლია მთელ სახელმწიფო ხელისუფლებაზე კონტროლის მოპოვება.

სახელმწიფო საჭიროებს ხელისუფლების სხვადასხვა დონეს შორის ვერტიკალური და ჰორიზონტალური კავშირების არსებობას. აუცილებელია, არსებობდეს ვერტიკალური კოორდინაცია ხელისუფლების სხვადასხვა - ნაციონალურ, რეგიონულ 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 და საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარების შესაძლებლობას. ჰორიზონტალური კოორდინაცია ასევე გამოყენებული უნდა იქნეს ცენტრალურ ხელისუფლებასთან თანამშრომლობაში, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს წარმატება.

აუცილებელია ძალაუფლების დაყოფა ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს შორის. კომპეტენცია ცენტრალურ, რეგიონულ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის მკაფიოდ და სამართლიანად უნდა იყოს გამიჯნული ქვეყნის კონსტიტუციითა და კანონებით. აუცილებელია, კანონმდებლობით ზუსტად იყოს დადგენილი ცენტრალური ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ძალაუფლების საზღვრები. დემოკრატიული სისტემებისთვის მიუღებელია ფუნქციათა დუბლირება ან ცენტრალური ხელისუფლების დომინირება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე.

1.2. ხელისუფლების დაყოფის პრინციპი

ხელისუფლების დანაწილება 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.

დემოკრატიულ სახელმწიფოთა უმრავლესობაში ხელისუფლება ფუნქციურად განაწილებულია მის წარმომადგენლობით, აღმასრულებელ და სასამართლო ორგანოებს შორის, აგრეთვე, ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის, ხოლო მათი უფლებამოსილებები გამიჯნულია ერთმანეთისგან.

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის თანამედროვე გაგება მოიცავს:

ა) სახელმწიფო ხელისუფლების ჰორიზონტალურ და ვერტიკალურ გამიჯვნა-გადანაწილებას, ანუ სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებას იერარქიულად დამოუკიდებელი, საკუთარი უფლებამოსილების მქონე სხვადასხვა განშტოების მიერ. ჩვეულებრივ, ხელისუფლების სამ განშტოებას ასახელებენ - საკანონმდებლოს, აღმასრულებელსა და სასამართლოს, თუმცა, ბოლო დროს, არცთუ იშვიათად, ხელისუფლების განშტოებებად მოიხსენიება საპრეზიდენტო, საკონტროლო, საზედამხებველო, საარჩევნო და სხვა ხელისუფლებაც;

ბ) კონტროლისა (ურთიერთშეკავების) და გაწონასწორების წესებს, რომელთა მეშვეობითაც სხვადასხვა განშტოებას შეუძლია დანარჩენი განშტოებანი გააკონტოლოს და წინ აღუდგეს მათ მიერ ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებას ან/და თავისი უფლებამოსილების ფარგლებიდან გასვლას;

გ) განშტოებათა თანამშრომლობას, რაც განპირობებულია განშტოებათა ერთგვაროვანი სახელმწიფოებრივი ბუნებით. სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითად საკითხებში ხელისუფლების ყველა განშტოების მოქმედება ურთიერთშეთანხმებული უნდა იყოს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, შეუძლებელი იქნება სახელმწიფოს მართვა, რაც გამოიწვევს ანარქიასა და საზოგადოების ინტერესების შელახვას.

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

არსებობს ხელისუფლების ორგანოებს შორის უფლებამოსილებების განაწილების ორი შესაძლებლობა: დეცენტრალიზაცია და დეკონცენტრაცია. გაგანალიზოთ თითოეული მათგანის არსი, მათი განმარტებებისა და ცნებების განხილვის საფუძველზე.

1.3. დეცენტრალიზაცია და დეკონცენტრაცია

დეცენტრალიზაცია ნიშნავს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტას ადგილზე არჩეული ხელისუფლების ორგანოების მიერ, მათთვის კანონით მინიჭებულ უფლებათა ფარგლებში, ცენტრისგან დამოუკიდებლად და მისი კონტროლის ქვეშ.

დეკონცენტრაცია ნიშნავს ცენტრალური ხელისუფლების გადანაწილებას, კონტროლის მექანიზმების გადაცემას ტერიტორიულ ერთეულებში ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლებზე.

დეკონცენტრაციისას 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., შინაგან საქმეთა სამინისტრო, ჯანდაცვის სამინისტრო, საქართველოს კონტროლის პალატა და ა.შ. ზოგიერთ სახელმწიფო ორგანოს არ უჩნდება ტერიტორიული ქვესტრუქტურის შექმნის და მათი მეშვეობით საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელების აუცილებლობა, მაგ., საქართველოს ეროვნულ ბანკს.

დეკონცენტრაციისაგან განსხვავებით, დეცენტრალიზაცია ნიშნავს საკუთარი უფლებამოსილებების გადაცემას ადგილზე ფუნქციონირებად ადმინისტრაციულ ორგანოთათვის, რომლებიც საკუთარი სახელითა და პასუხისმგებლობით ახორციელებენ მათთვის გადაცემულ უფლებამოსილებებს. დეცენტრალიზაცია შესაძლებელია მხოლოდ კანონით, დეკონცენტრაციისათვის კი საკმარისია ცენტრალური ადმინისტრაციული ან მისი ზემდგომი ორგანოს ნორმატიული აქტიც.

მმართველობის დეცენტრალიზაცია სამ ძირითად კომპონენტს მოიცავს:

- ✓ **პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია** - ადგილობრივ დონეზე წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევა და მათთვის პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა მიღების უფლების მინიჭება საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში;
- ✓ **ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია** - თვითმმართველობის ორგანოებისთვის ფართო უფლებამოსილებათა გადაცემა, მათ შორის, სახელმწიფო საქმეების მართვისა და საჯარო მომსახურების სფეროში;
- ✓ **ფისკალური დეცენტრალიზაცია** - ცენტრალური ხელისუფლების მიერ თვითმმართველობისთვის კომპეტენციათა განსახორციელებლად აუცილებელი ფინანსების და აქტივების/გადასახადების განკარგვის უფლების გადაცემა.

2. თვითმმართველობის ისტორია საქართველოში

საქართველოში არსებობდა თვითმმართველობის საკმაოდ მდიდარი გამოცდილება. რომელიც პირობითად შეიძლება ორ ნაწილად გავყოთ, თვითმმართველობის გამოცდილება საბჭოთა ოკუპაციამდე და ოკუპაციის დასრულების შემდეგ. საქართველოში საბჭოთა ოკუპაციამდე არსებობდა საინტერესო მაგალითები, რომლებიც დაკავშირებული იყო შემდეგ ინსტიტუტებთან და პროცესებთან:

- სოფლის თვითმმართველობა და თვითორგანიზება;
- კულტურულ-საგანმანათლებლო ინიციატივები;
- სამეურნეო გაერთიანებები, კოოპერაცია და ამხანაგობები⁵.

უკვე აქსიომად იქცა მოსაზრება, რომ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტა ცენტრალურ დონეზე არაეფექტურია. თანამედროვე ტექნოლოგიური განვითარების პირობებშიც კი ბიუროკრატიული ბარიერები ხელს უშლის მოქალაქის და ხელისუფლების სურვილს კანონმდებლობის ფარგლებში, სწრაფად, ეფექტიანად და, რაც მთავარია, ხარისხიანად მოგვარდეს კონკრეტული მოქალაქის, დასახლებული პუნქტის წინაშე მდგარი ადგილობრივი მნიშვნელობის პრობლემები.

დიდი ილია ბრძანებდა „უმაღლესს მთავრობას თითონ, სხვის დაუხმარებლად, ვერ შეუძლიან ვერც თვალი მიაწვდინოს დასახნაზად ყველგან, ვერც ყური სასმენლად და ვერც ხელი საშველად. ცხადია, რომ მან უნდა იყოლიოს ამისათვის ანუ საკუთარი მოხელენი, ყოველგან მოფანტულნი და მორიგებულნი, ანუ ეგ მოხელეობა თვით ადგილობრივ მცხოვრებთა უნდა ჩააბაროს, მიანდოს. პირველმა საშუალებამ თავი ვერსად ვერ გაიმართლა, იმიტომ რომ სხვის ხელით საქმის გაკეთება არსად და არასფერში არც თავს მოსულა და არც მოვა. სხვას, ტყუილია, ჩემთვის ისე გული არ შესტკივა, როგორც მე თითონ; სხვა ჩემს ავკარგიანობას ჩემსავით ვერ შეიტყობს, ჩემს ტკივილს ჩემსავით ვერ მოუვლის, ჩემს ჩივილს ჩემსავით ვერ იტყვის; რაც მე ვიცი ჩემი, სხვას თავის-დღეში არ ეცოდინება.“ (ილია ჭავჭავაძე, 1877-1881)

ქვეყნის განვითარება მნიშვნელოვნადაა დაკავშირებული დეცენტრალიზაციის განხორციელებასა და რეალური თვითმმართველობის დამკვიდრებასთან, მხოლოდ მოქალაქეთა მონაწილეობით მართული ადგილობრივი თვითმმართველობა ქმნის ქვეყნის განვითარების წინაპირობებს როგორც სოფლად ისე ქალაქად.

2.1. თბილისის თვითმმართველობა 1875-1917 წწ

რუსეთის ინტელიგენცია ხედავდა, რომ დასავლეთ ევროპის ქალაქები, რომლებიც თვითმმართველობის სისტემაზე გადავიდნენ მნიშვნელოვნად განვითარდნენ როგორც ეკონომიკური ისე პოლიტიკური, კულტურული თვალსაზრისით, მაშინ როცა რუსეთში მეფის ხელისუფლება ყველანაირად ზღუდავდა მოქალაქეების ინიციატივის ნებისმიერ გამოვლინებას, რომელიც მიმართული იყო ადგილობრივ საკითხების გადაჭრისაკენ. მეფის ხელისუფლებას მაინც მოუწია დათმობებზე წასვლა და ხალხის დასაწყნარებლად გაატარა საგლეხო, საერო და სასამართლო რეფორმები. მთავრობამ შესაძლებლად ცნო ქალაქებისთვის მიენიჭებინა თვითმმართველობის უფლება. 1870 წელს ალექსანდრე მეორემ ხელი მოაწერა უმაღლეს ბრძანებას სენატისადმი ახალი საქალაქო დებულების გატარების შესახებ. თბილისში საქალაქო რეფორმა რამდენიმე წლის დაგვიანებით დაიწყო, კერძოდ 1875 წლის 1 იანვრიდან.

⁵ იხ. სათემო განვითარების ცენტრი - პუბლიკაცია „ინიციატივა ცვლილებებისთვის“ თბილისი, 2015

1870 წლის დებულება, მოქალაქეებს ჰყოფდა არა სოციალური არამედ ეკონომიკური ნიშნით, მოქალაქე არჩევნებში იმ შემთხვევაში იღებდა მონაწილეობას თუ:

- იყო რუსეთის ქვეშევრდომი;
- შესრულებული ჰქონდა 25 წელი;
- ქალაქში ფლობდა უძრავ ქონებას და იხდიდა შესაფერის გადასახადს, ან ფლობდა სავაჭრო-სამრეწველო დაწესებულებას და იღებდა ფასიან სანებართვო მოწმობას;
- მასზე არ ითვლებოდა გადასახადთა ნარჩენები;

მოსახლეობის ეკონომიკური კატეგორიების შესაბამისად ქალქში ყალიბდებოდა სამი თანრიგი, სამი საარჩევნო კრება. პირველ თანრიგში შედიოდნენ მსხვილი გადამამუშავებელი (სახლთმფლობელები, მსხვილი ვაჭრები და მრეწველები) მეორეში - საშუალო გადამამუშავებელი, მესამეში - დანარჩენი წვრილი გადამამუშავებელი. ყოველი თანრიგი და საარჩევნო კრება ირჩევდა ხმოსანთა მესამედს.

დებულების შესაბამისად ქ. თბილისის უფლება ჰქონდა აერჩია 72 ხმოსანისგან შემდგარი სათათბირო. ქალაქის კომპეტენციაში შედიოდა:

- თანამდებობის პირთა არჩევა და მათი ჯამაგირების განსაზღვრა;
- ქალაქის შემოსავალ-გასავალის ბიუჯეტის დამტკიცება;
- ქალაქის სახელით სესხის აღება და შემოწირულობების მიღება;
- კომუნალურ მეურნეობასთან დაკავშირებული საკითხების განხილვა;
- ქალაქის სახელით სხვადასხვა საკითხებზე უმაღლეს მთვარობაში შუამდგომლობის აღძვრა და სხვა;

სათათბირო ირჩევდა თავის წინაშე ანგარიშვალდებულ ქალაქის გამგეობას, რომელსაც ეკისრებოდა აღმასრულებელი ფუნქციები. გამგეობაში სამი წევრი შედიოდა და ქალაქის თავის თავმჯდომარეობით მოქმედებდა. ცალკეულ მომენტებთან დაკავშირებით და ქალაქის მეურნეობის გარკვეული სფეროს ხელმძღვანელობისათვის სათათბირო გამოყოფდა მუდმივ ან დროებით მოქმედ კომისიებს. სათათბიროს ხმოსნები, ქალაქის თავი და სხვა თანამდებობის პირები აირჩეოდნენ 4 წლის ვადით.

ქალაქის საზოგადოებრივი მმართველობის მთავარ ფუნქციას შეადგენდა კომუნალური მეურნეობის ხელმძღვანელობა, მას ხელი უნდა შეეწყო ვაჭრობა-მრეწველობის განვითარებისთვის. გაეხსნა სკოლები, ბიბლიოთეკა-სამკითხველოები, საავადმყოფოები, საქველმოქმედო დაწესებულებანი და სხვა.

ქალაქის საზოგადოებრივი თვითმმართველობა დებულებით განსაზღვრულ ჩარჩოებში მოქმედებდა დამოუკიდებლად. ქალაქს თვითმმართველობა ეძლეოდა, მაგრამ ამავე დებულების სხვა მუხლები მნიშვნელოვნად ზღუდავდა და ადმინისტრაციის კონტროლს აწესებდა თვითმმართველობათა

საქმიანობაზე. ქალაქის თვითმმართველობასა და საგუბერნიო ხელისუფლებას შორის ურთიერთობის მოწესრიგებისა და თვითმმართველობის კონტროლისათვის ყალიბდებოდა საქალაქო საქმეთა საგუბერნიო საკრებულო. ქალაქის თვითმმართველობას უმაღლეს მთავრობასთან მიმოწერა უნდა ეწარმოებინა გუბერნატორის საშუალებით. თვითმმართველობის დადგენილებათა ასლები დაუყოვნებლივ უნდა გადასცემოდა გუბერნატორს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ფართოდ განვითარებას უდავოდ პროგრესული მნიშვნელობა ჰქონდა. რამდენადმე ილაგებოდა სახელმწიფოს ბიუროკრატიული აპარატის თვითნებობა, იქმნებოდა პროგრესული საზოგადოებრივი ძალების სამოქმედო ასპარეზი. თვითმმართველობა ორგზის აუცილებელი და სასარგებლო იყო ისეთ თვითმპყრობელ სახელმწიფოში, როგორსაც რუსეთის იმპერია წარმოადგენდა. **(ალ.ბენდიანიშვილი, 1960 წელი)**

თბილისის საზოგადოებრიობა საქალაქო რეფორმას დიდი იმედით შეხვდა. ს.მესხი „დროებაში“ წერდა: „ახალი წესდების ძალით ქალაქის გამგეობა თითქმის განუკითხველი გამგებელია ქალაქის შემოსავალ-გასავლისა და საკუთრებისა, იმას შეუძლია ყოველგვარი წარმატება მისცეს ქალაქს, შეუძლია ისეთი დაწესებანი შემოიღოს, რომელიც ქალაქის საჭიროებას დააკმაყოფილებს, გაამშვენიერებს და თვით მცხოვრებთაც კეთილდღეობას შემატებს. აი ამისთანა გამგეობის წევრების ამორჩევა მომავალს 18 ნოემბერს არის ჩანიშნული... აირჩიეთ ის კაცები, რომელთაც საზოგადო სარგებლობისათვის გული შესტკივან, ისეთი კაცები, რომელთაც გაეგებათ თუ რით და როგორ შეიძლება საზოგადო საჭიროების დახმარება და ხელის მომართვა“ **(დროება, 1874, №449, გვ.1)**

ს. მესხი თბილისის ფართო საზოგადოების ინტერესებისა და სურვილების გამომხატველად გამოდიოდა, მაგრამ თბილისის მოსახლეობის ყველა სოციალურ ფენას საქალაქო სათათბიროს შემადგენლობის განსაზღვრასა და თვითმმართველობის მუშაობაზე თანაბარი გავლენის მოხდენა როდი შეეძლო. დებულება ქალაქის თვითმმართველობაში გადამწყვეტ უპირატესობას ანიჭებდა უძრავი ქონების მსხვილ მესაკუთრეებს და ვაჭარ-მრეწველებს, რომლებიც გაერთიანებული იყვნენ პირველ და მეორე საარჩევნო თანრიგში. 1879 წელს შედგენილი სიის მიხედვით თბილისში ხმის უფლებით სარგებლობდა 4494 კაცი (მოსახლეობის 4 %) **(ალ.ბენდიანიშვილი, 1960, გვ. 10-14)**

2.2. თვითმმართველობის განხორციელების გამოცდილება – აჭარის ოლქობა

არსებობს გარკვეული გადმოცემები, რომლის კვლევა სხვადასხვა პერიოდში და სხვადასხვა ავტორის მიერ განხორციელდა და ერთგვარი ანალიზი ამ კვლევებისა მოახდინა ზურაბ ჩიტაძემ თავის ნაშრომში „მმართველობისა და თვითმმართველობის ფორმები აჭარაში“ ნაშრომში განხილულია XVI-XIX სს სიტუაცია, როცა აჭარა ანექსირებულია ოსმალეთის იმპერიის მიერ და ერთგვარი დაპირისპირებაა ადგილობრივ მმართველობის ფორმებს და დამპყრობელი ქვეყნის მართვის ფორმებს შორის.

„საგულისხმოა, რომ თურქეთის დროინდელ აჭარაში მმართველობის თურქული სისტემის პარალელურად არსებობდა და მოქმედებდა ხალხური თვითმმართველობის სისტემა, რომელიც

ადგილობრივ მოსახლეობაში ცნობილია „ოლქას“-ს, „ოლქობას“ სახელით. სამწუხაროდ აღნიშნული მმართველობის შესახებ, მის მონაწილეთა და მომსწრეთა მოგონებების გარდა, სხვა რაიმე წერილობითი საბუთი დღემდე მიკვლეული არ არის.

ოლქა, ოლქობა - ეს სოფლის ან მთელი მხარის საერთო კრება, ყრილობაა. აღნიშნულ შეკრებაზე საკითხის დასმა და განხილვა ხდებოდა ზეპირი ფორმით. ოლქას ხელმძღვანელობდა სოფლის, მხარის ავტორიტეტიანი და ნდობით აღჭურვილი პირი, რომელსაც ეწოდებოდა „წინაი კაცი“ „თავი კაცი“, „ოლქაბაში“ ქობულეთის რაიონ სოფელ ჭახათის მცხოვრებ ხ.ი. ხახუთაიშვილის გადმოცემით „ოლქაბაშით ერჩევდნენ იმფერ კაცს, რომელიც შეძლებული იყო კლავითაც, ქონებითაც და შეძლებითაც“ ოლქაბაშს იჩევდნენ ოლქზე და თავის მხრივ იგი ანგარიშვალდებული იყო ოლქას წინაშე, თვით ოლქა არავის არ ემორჩილებოდა და ანგარიშს არავის არ აბარებდა. **(ზურაბ ჩიტაძე „მმართველობისა და თვითმმართველობის ფორმები აჭარაში“ გვ.36-39)**

ოლქობის დროს ოლქაბაში შეკრებილთ მოახსენებდა თავშეყრის მიზანს და განსახილველი საკითხის შინაარსს, რომლის შედეგადაც ხდებოდა ამრის გამოთქმა და საკითხის გარშემო მსჯელობა. გადაწყვეტილების გამოტანა ძირითადად ადათობრივ ნორმებზე დაყრდნობით ხდებოდა. ოლქა გადაწყვეტილებას ღებულობდა ხმათა უმრავლესობით, რომელსაც კანონის ძალა ჰქონდა. ოლქას მიერ მიღებული გადაწყვეტილება საბოლოოდ ითვლებოდა და მისი შეცვლა არავის არ შეეძლო. მისი სისრულეში მოყვანა სავალდებულო იყო ოლქას ყველა მონაწილისთვის. „ხალხსა და მთვარობას შორის სადავო საკითხს ჯერ ოლქობა განიხილავდა, ხოლო შემდეგ მიღებული გადაწყვეტილების შესაბამისად მოქმედებდა მოსახლეობა“ **(ა. ახვლედიანი, 1970)**

ოლქას მუშაობაში ქალები, როგორც წესი, არ მონაწილეობდნენ, ოლქაზე დასწრება სავალდებულო იყო ყველა სრულწლოვანი მამაკაცისთვის და როგორც წესი, ასეთ შეკრებას ვერავინ დააკლდებოდა. ოლქობა, როგორც სახალხო მმართველობის ინსტიტუტი, თავის კომპეტენციაში აერთიანებდა საკანონმდებლო, სამოსამართლო, აღმასრულებელ და განმკარგულებელ უფლებებს და ფუნქციებს; მისი საქმე იყო თემებსა და მეზობელ ოლქებთან ურთიერთობის მოგვარებაც. საინტერესოა რა ასაკიდან მონაწილეობდნენ მამაკაცები ოლქობაში, ამ საკითხთან დაკავშირებით საინტერესოა ხულოს რაიონის სოფელ კორტოხის მცხოვრებ ი.შ. ბოლქვაძის მოგონება: „ოლქაზე ყველა კაცი ოცი წლის ზედაი წევდოდაო“ **(ა. ახვლედიანი, ოლქა, ოლქობა, ჟურნ. „ლიტერატურული აჭარა“ 1962, გვ.76)**

ოლქობის კომპეტენციაში ასევე შედიოდა ტერიტორიული საკითხების, ტყის, საძოვრებისა და სათიბების თაობაზე ატეხილი დავის მოგვარება, გზების და ხიდების მშენებლობის ორგანიზაცია; აწესრიგებდა გვართა შორის წარმოშობილ უთანხმოებას, ახდენდა სასამართლო საქმის წარმოებას, სჯიდა ადათობრივი ნორმების დამრღვევთ. საგულისხმოა, რომ აჭარაში დამკვიდრებული წესის თანახმად, მთელი სოფელი ვალდებული იყო მოენახა დამნაშავე, თუ რაიმე დაიკარგებოდა სოფელში, თვით ამ სოფლის მოსახლეობას უნდა ეპოვნა ქურდი, წინააღმდეგ შემთხვევაში მთელ სოფელს უნდა გადაეხადა დაკარგული ნივთისა თუ იარაღის საზღაური **(გაბ. „დროება“, 1897, №7)**

თურქული მმართველობის შემოღებამ პირველ ეტაპზე, ოლქობა, როგორც სოფლის მაცხოვრებლების საერთო პრობლემების გადაწყვეტის ფორმა ვერ მოსპო, მაგრამ უკვე შემდგომ პერიოდში დანერგა სოფლის მეჯლისი, რომელიც წარმომადგენლობით ორგანოდ ითვლებოდა. მიუხედავად იმისა რომ მეჯლისს ხალხი ირჩევდა, არჩეულ წევრებს ამტკიცებდა ზემდგომი ორგანოები მმართველობის სამსახურეობრივი პრინციპის მიხედვით.

2.3. თვითმმართველობა – 1918–1921 წლების საქართველოში

1921 წლის კონსტიტუციის საერთო კონცეფციიდან უშუალოდ გამომდინარეობდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაცია და მას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭებოდა ჭეშმარიტი დემოკრატიული წყობილების დამკვიდრების თვალსაზრისით. იგი განიხილებოდა დემოკრატიის ქვაკუთხედად და დემოკრატიული წყობის დაცვის გარანტად.

1921 წლის კონსტიტუციაში გატარებულია ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სახელმწიფო მმართველობის შეერთების იდეა, რაც საქართველოს იმდროინდელ სახელმწიფოებრივი მოწყობის პრაქტიკასაც ითვალისწინებდა. ცენტრალური ხელისუფლება მთლიანად ემყარებოდა ხალხის მიერ არჩეულ თვითმმართველობებს. დიდი ყურადღება ეთმობოდა ფუნქციების გამიჯვნას ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის არსებობის ხანმოკლე პერიოდმა მკაფიოდ გამოავლინა, რომ თვითმმართველობის ქმედითობა მნიშვნელოვანწილად დამოკიდებულია მათ ხელში არსებულ მატერიალურ სახსრებსა და, საერთოდ, ბიუჯეტის მდგომარეობაზე.

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის თანახმად:

- ადგილობრივი თვითმმართველობა არის ამავე დროს ორგანო ადგილობრივი მართველობისა და განაგებს ადგილობრივი გამგეობის კულტურულ განმანათლებელ და სამეურნეო საქმეებს თავის ტერიტორიის ფარგლებში;
- ადგილობრივი თვითმმართველობა ირჩევა საყოველთაო, პირდაპირი, თანასწორი, ფარული და პროპორციული საარჩევნო წესით;
- ადგილობრივი თვითმმართველობა მართვა—გამგეობის საქმეში ემორჩილება მთავრობის ცენტრალურ ორგანოებს;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაცია, უფლება—მოვალეობა და მართვა—გამგეობის წესი განისაზღვრება კანონით;
- რესპუბლიკა ხელს უწყობს ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოთა ასეთსავე მეურნეობის გაფართოვებას და გაძლიერებას;
- რესპუბლიკის კანონმდებლობით ადგილობრივ თვითმმართველობას ევალება დაარსოს

შრომის ბირჟა, საშვამავლო კანტორა და სხვა ამგვარი დაწესებულება, რომელიც აღნუსხავს უმუშევართ და შუამავლობას გაუწევს სამუშაოს შოვნაში;

- ეროვნული უმცირესობისაგან შემდგარი ადგილობრივ თვითმმართველობის ერთეულებს (თემი, ერობა, ქალაქი) უფლება აქვთ შეერთდნენ და დააარსონ ეროვნული კავშირი თავის კულტურულ—განმანათლებელი საქმეების უკეთ მოსაწყობად და გასაძლიერებლად კონსტიტუციისა და კანონის ფარგლებში. ეროვნულ უმცირესობას, რომელსაც ასეთი თვითმმართველობის ორგანოები არ მოეპოვება, შეუძლია ამის გარეშეც შეადგინოს ეროვნული კავშირი.
(საქართველოს კონსტიტუცია 1921)

2.4. თვითმმართველობა საქართველოში 1991 წლიდან

რაც შეეხება თვითმმართველობას საბჭოთა ოკუპაციის დასრულების შემდეგ, კომუნისტური მემკვიდრეობისაგან თავის დაღწევისა და თვითმმართველობის დამკვიდრების პირველმა მცდელობამ, 1991 წელს მრავალპარტიული მუნიციპალური არჩევნების ჩატარებამ და მართვის პროცესში საზოგადოების ჩართვის გარანტიების შექმნამ (საზოგადოებრივი თვითმმართველობა), ვერ გადაწონა თვითმმართველობებზე ცენტრალური ხელისუფლების მიერ შექმნილი კონტროლის მექანიზმის (პრეზიდენტის მიერ დანიშნული პრეფექტის ინსტიტუტი) ნეგატიური ასპექტები. 1992 წლის სახელმწიფო გადატრიალების შემდეგ, ეკონომიკური და პოლიტიკური ქაოსის პირობებში, არც იყო მოსალოდნელი, ხელისუფლებას ეფიქრა ადგილებისათვის უფლებების გადაცემაზე. ტერიტორიულ ერთეულებს ჯერ სახელმწიფოს მეთაურის, შემდეგ საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული რწმუნებულები (რევიონებში) და გამგებლები (რაიონებში) აკონტროლებდნენ. 1997 წელს, “ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონის მიღებამ და 1998 წელს მუნიციპალური არჩევნების ჩატარებამ დეცენტრალიზაციისათვის სასტარტო პირობები შექმნა. თუმცა ახლადჩამოყალიბებული სისტემა ცენტრალიზებული მართვის ძლიერ ნიშნებს ატარებდა - რაიონების აღმასრულებელი შტოების ხელმძღვანელები ცენტრიდან ინიშნებოდნენ. თვით ორგანული კანონის სახელიც მიგვითითებს ადგილობრივი სახელისუფლებო დონის დუალისტურ⁶ (არჩევითი/დანიშნული) ბუნებაზე.

რეალურ თვითმმართველობებს ქვედა დონეზე არსებული საქალაქო, სადაბო, სათემო და სასოფლო ხელისუფლების ორგანოები ქმნიდნენ. კანონით მათ საკმაო უფლებამოსილებანი გააჩნდათ, მაგრამ, შესაბამისი ფინანსური უზრუნველყოფის გარეშე, ეს უფლებები მხოლოდ ფორმალობად რჩებოდა.

“ვარდების რევოლუციის” შემდეგ თვითმმართველობების განვითარების პროცესში კვლავ გამოიკვეთა ცენტრალიზაციის ტენდენცია. ხელისუფლების მიერ დეკლარირებული მოდერნიზაციის დოქტრინა დემოკრატიული პროცესებისათვის ნაკლებ სივრცეს ტოვებდა. 2006 წელს გაუქმდა თვითმმართველობის ქვედა დონე იმ მოტივით, რომ რაიონულ დონეს, რომელიც მოქალაქეებს

⁶ დუალისტური — აქ: ორნაირი

საკმაოდ დაშორდა, ექნებოდა მეტი ფინანსური და ადამიანური რესურსების მობილიზების საშუალება. თუმცა მალე დაიწყო რაიონის დონეზე არსებული რესურსების შემცირების პროცესი (ზიარი გადასახადების გაუქმება და მათი ცენტრალიზაცია). 2007 წლიდან ყოველივეს დაერთო ადრე თვითმმართველობებზე არაფორმალური ზეწოლის საკანონმდებლო ნორმებით განმტკიცების პროცესიც. ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების პროცესის შეჩერებამ გააუარესა როგორც საზოგადოების ჩართულობის, ისე საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების ხარისხი.⁷

2012 წლის 1 მარტიდან ქვეყანაში მიმდინარეობს თვითმმართველობის რეფორმა, რომელიც ითვალისწინებს მნიშვნელოვან ცვლილებებს ტერიტორიული ოპტიმიზაციის, მოქალაქეთა ჩართულობის, სამხარეო თვითმმართველობის, მუნიციპალური ფინანსების და ქონების მიმართულებებით.

⁷ სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი - ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014

მოქალაქეთა მონაწილეობის არსი და მექანიზმები

ევროპის კონტინენტზე დღეს აღიარებული მართვის მოდელია წარმომადგენლობითი დემოკრატია, რომელიც დამკვიდრებულია პრინციპზე — ხალხის მიერ არჩეული პირები არიან ხალხის ინტერესების წარმომადგენლები. მიუხედავად იმისა, რომ ეს პრინციპი დემოკრატიის ამომავალი წერტილია, ხმის მიცემა არ არის სახელმწიფო მართვაში მოქალაქეთა ჩართულობის ერთადერთი საშუალება — საჯარო დებატები, საჯარო შეხვედრები, კამპანიები, გამოკითხვები, მრჩეველთა საბჭოები, პეტიციები, ინიციატივები, ცხელი ხაზები, კომუნიკაციის საშუალებები, ვებ-პლატფორმები მცირე ჩამონათვალია იმ მექანიზმების, რომელსაც მოქალაქეები ან ხელისუფლების ორგანოები მიმართავენ საზოგადოების მეტი ჩართულობის უზრუნველსაყოფად. ეს მექანიზმები აახლოებს ხელისუფლებას და მოქალაქეებს, ამასთან, საზოგადოებას აძლევს საშუალებას, განსაზღვროს პრიორიტეტები და მიზნები, გადახედოს არჩეული ან დანიშნული პირების გადაწყვეტილებებს, ქმედებებს და მოითხოვოს ანგარიშვალდებულება.

მოქალაქეთა ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების ერთ-ერთი საშუალება კი არ არის, არამედ მისი მახასიათებელია. ევროკავშირის წევრი და წევრობის მსურველი ქვეყნებისათვის მოქალაქეთა ჩართულობა განიხილება დემოკრატიული მმართველობის ერთ-ერთ ფუნდამენტურ ელემენტად. დემოკრატია მოქალაქეებს საშუალებას უნდა აძლევდეს: ეფექტიანად ჩაერთოს მართვაში და დასვას მისთვის მნიშვნელოვანი საკითხი დღის წესრიგში, გამოხატოს საკუთარი პოზიცია ამა თუ იმ საკითხზე და მიიღოს სრული ინფორმაცია ხელისუფლების ორგანოებისაგან, ჰქონდეს გავლენა ხელისუფლებაზე (კონტროლის სხვადასხვა მექანიზმები, მათ შორის — არჩევნები). ეს უფლებები და შესაძლებლობები უნდა იყოს არა ნომინალური, არამედ ძლიერი და ეფექტიანი.

1. მოქალაქეების და ხელისუფლების თანამშრომლობის მექანიზმები

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და დემოკრატიის ორგანიზაცია (OECD) მიიჩნევს, რომ ხელისუფლებისა და მოქალაქეების თანამშრომლობას სხვადასხვა გამოვლინება გააჩნია და მოიცავს რამდენიმე ელემენტს:

ინფორმირება — ცალმხრივი ურთიერთობა, როდესაც ხელისუფლება წარმოადგენს და აცნობს საზოგადოებას ინფორმაციას. ეს შეიძლება იყოს პასიური გზით, როდესაც მოქალაქე იღებს ინფორმაციას მოთხოვნის შემდეგ; ან აქტიური, როდესაც ხელისუფლების ორგანოები თავად ავრცელებენ ინფორმაციას (მაგ. პროაქტიული გამოქვეყნება);

კონსულტაციები – ორმხრივი ურთიერთობა, როდესაც მოქალაქეები ხელისუფლების საქმიანობას წინასწარ ან შემდგომ აფასებენ;

აქტიური მონაწილეობა – ურთიერთობაზე დაფუძნებული პარტნიორობა მოქალაქეებსა

და ხელისუფლებას შორის, როდესაც მოქალაქეები აქტიურ როლს თამაშობენ და უშუალოდ მონაწილეობენ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ამ სიტუაციაში, მართალია, საბოლოო გადაწყვეტილებას ხელისუფლების ორგანოები იღებენ, თუმცა მოქალაქეები დიალოგის საშუალებით აწვდიან სახელმწიფო ან ადგილობრივ ინსტიტუტებს მოსაზრებებს, ალტერნატივებს და მიმართულებებს.¹

მუნიციპალიტეტის მართვაში მოსახლეობის მონაწილეობის ძირითადი ფორმა თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელ ორგანოებში პირდაპირი, საყოველთაო, და თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით საკუთარი წარმომადგენლების პერიოდული არჩევაა. იმისდა მიუხედავად, რამდენად სამართლიანად ტარდება ადგილობრივი არჩევნები, თავად საარჩევნო სისტემებს გააჩნიათ სხვადასხვა ნაკლი, რომლის გამოც თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოებში მოსახლეობის ყველა ინტერესთა ჯგუფი არ არის წარმოდგენილი. მაგალითად, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის ნაკლად აღიარებულია ის, რომ მუნიციპალიტეტის არჩევითი ორგანოების (საკრებულო, გამგებელი/მერი) დაკომპლექტებას არჩევნებზე გამოცხადებული „აქტიური უმცირესობის“ წარმომადგენლებით ახდენს, და არა – მთელი მოსახლეობის: იმ ამომრჩეველთა რაოდენობა, ვინც გამარჯვებულის წინააღმდეგ მისცა ხმა, დიდია – იმაზე მეტიც კი, ვიდრე გამარჯვებულის მიერ მიღებული ხმებია. მართალია, საქართველოში ადგილობრივი არჩევნები ტარდება ე.წ. „შერეული“, მაჟორიტარულ-პროპორციული საარჩევნო სისტემით, მაგრამ მაჟორიტარული წესით არჩევის ამ ნაკლის სრულად კომპენსირებას ვერცის ახერხებს, საკრებულოებში არჩეული მაჟორიტარების წილი ძალზე დიდია, განსაკუთრებით სათემო მუნიციპალიტეტებში:

სახელმწიფოში ადგილობრივი თვითმმართველობის დამკვიდრების ერთ-ერთი ძირითადი ამოცანა არის სახელისუფლებო უფლებამოსილებების განხორციელების დაახლოება ინდივიდთან და, როგორც შედეგი, ადგილობრივი ინიციატივის ორგანული შერწყმა საჯარო ინტერესებთან, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა სრულყოფილად მონაწილეობა მხოლოდ მოსახლეობის არჩევნებში აქტივობით შეუძლებელია და ძალზე აქტუალურია მუნიციპალური ორგანოების მუშაობაში, მათ მიერ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში დაინტერესებული მოქალაქეებისა და საზოგადოებრივი ჯგუფების ინტენსიური ჩართულობის დამატებითი მექანიზმების საკანონმდებლო უზრუნველყოფა.

ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმი არის მუნიციპალური დაგეგმვისა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ცალკეული პიროვნებების ან ჯგუფების მონაწილეობის ფორმების (როგორც ძირითადი – არჩევნების, ასევე სხვადასხვა დამატებითი ფორმის) ერთობლიობა, რომელიც მიზნად ისახავს მოქალაქის მიერ საკუთარი ნების დაფიქსირებას და ზემოქმედების მოხდენას მუნიციპალიტეტის ორგანოების მიერ გადაწყვეტილებების მიღების და მათი განხორციელების პროცესზე.

„მოქალაქეთა მონაწილეობის“ სინონიმებად ხშირად გამოიყენება ტერმინები „თანამონაწილეობა“, „პარტიციპაცია“ ან „საზოგადოების ჩართულობა“.

¹ დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში (G3) პროგრამა – ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა ჩართულობის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2014

ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთ-ერთი ძირითადი ფუნქცია არის მის მუშაობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფა, რომელიც მიმართულია ადგილობრივ დონეზე არჩევითი ორგანოების წარმომადგენლობითობის ფორმების, უშუალო დემოკრატიის ინსტიტუტებისა და საჯაროობის პრინციპის რეალიზაციაზე. ამ ფუნქციის წარმატებით შესრულება ღონისძიებათა კომპლექსის გატარებას საჭიროებს, რომელმაც ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტაში თვითმმართველობის სამოქმედო ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის აქტიური ჩაბმა და თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობაზე ქმედითი საზოგადოებრივი კონტროლი უნდა უზრუნველყოს. ამ მხრივ საქართველოში არსებული მდგომარეობის შესახებ, საზოგადოებრივი აზრის უკანასკნელ წლებში ჩატარებულ მრავალრიცხოვან კვლევებზე დაყრდნობით, უცხოელი და ადგილობრივი მკვლევარები ასკვნიან, რომ:

- მოქალაქეთა ინტერესი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობისადმი შეზღუდულია, ისევე, როგორც დაბალია ადგილობრივი ოფიციალური პირების ცნობადობა.
- ადგილობრივ საზოგადოებრივ საქმეებსა და სამოქალაქო აქტივობების სხვადასხვა ფორმებში თემის ჩართულობა შედარებით დაბალია. ერთ-ერთი მიზეზი შეიძლება იყოს ის, რომ მოქალაქეები არ აღიქვამენ ადგილობრივ თვითმმართველობას მიშენელოვან სახელისუფლებო ინსტიტუტებად.
- ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობისადმი ზემოაღნიშნული მცირე ინტერესისა და ჩართულობის სისუსტე ასახავს ქვეყნის ფუნქციონალური და ფინანსური დეცენტრალიზაციის დაბალ დონეს. მოსახლეობის აღქმაში თვითმმართველობა ცენტრალური ხელისუფლების ადგილობრივი რგოლია, და არა - დამოუკიდებელი პოლიტიკური ინსტიტუტი.
- სუსტადაა განვითარებული ადგილობრივ თვითმმართველობასა და მოქალაქეთა შორის კავშირების არხები. მოქალაქეები იშვიათად იყენებენ საინფორმაციო რესურსებს, რაც ადგილობრივ დონეზე კომუნიკაციური სტრატეგიების სუსტ განვითარებაზე მიუთითებს.

„მსოფლიო სამართლის პროექტის“ (World Justice Project) 2015 წლის ღია მმართველობის საერთაშორისო ინდექსის კვლევისას საქართველოში გამოკითხულთა 83%-ის შეფასებით, მარტივია ადგილობრივ ხელისუფლებასთან კომუნიკაცია, მაგრამ მნიშვნელოვნად დაბალია იმ მოქალაქეთა რიცხვი, რომლებიც თვლიან, რომ გადაწყვეტილების მიღებამდე საზოგადოებასთან კონსულტაციას ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები ეფექტურად ახორციელებენ (32%). ამდენად, აქტუალურია როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობის სხვადასხვა დამატებითი მექანიზმების განვითარება, ასევე, საამისოდ შესაბამისი საკანონმდებლო გარანტიების შექმნა.

ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმებს და გარანტიებს ადგენს საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“. მოქალაქეთა მონაწილეობის შესახებ თავი, წინა კანონშიც არსებობდა თუმცა ახალმა კოდექსმა განსაზღვრა

დამატებითი მონაწილეობის ფორმები, მათი განხორციელების საშუალებები და გარანტიები აღნიშნული ცვლილება ძალაში შევიდა 2015 წლის 22 ივლისს. ახალი ცვლილებები მუნიციპალიტეტს ავალდებულებს 2 თვის ვადაში მიიღოს რამდენიმე ახალი ნორმატიული აქტი და ასევე ცვლილებები შეიტანოს მოქმედ ნორმატიულ აქტებში.

კოდექსმა განსაზღვრა მუნიციპალიტეტის ორგანოების და მუნიციპალიტეტის ორგანოების თანამდებობის პირების ვალდებულებები ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლების განსახორციელებლად. მათ ეკისრებათ ვალდებულება შექმნან ორგანიზაციული და მატერიალურ-ტექნიკური პირობები:

- მოქალაქეთა მიღებისთვის;
- მოქალაქეებთან შეხვედრების ორგანიზებისთვის;
- მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობაში, მათ შორის, კოლეგიური საჯარო დაწესებულების სხდომებში მონაწილეობისთვის;
- მოქალაქეთა მონაწილეობისა და გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესის გამჭვირვალობისათვის;

1.1. ვინ იგულისხმება მუნიციპალიტეტის ორგანოებსა და ორგანოების თანამდებობის პირებში?

- საკრებულო;
- საკრებულოს თავმჯდომარე;
- საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე;
- საკრებულოს კომისიის თავმჯდომარე;
- საკრებულოს ფრაქციის თავმჯდომარე;
- გამგებელი/მერი;
- გამგებლის/მერის მოადგილეები;
- გამგეობის/მერიის სამსახურის უფროსები;

1.2. რა იგულისხმება ორგანიზაციულ მატერიალურ-ტექნიკური პირობებში შექმნაში?

კოდექსი აღნიშნული თანამდებობის პირებს ავალდებულებს:

- გამართონ ადგილობრივი ნორმატიული ბაზა და გამართული პროცედურების გამოყენებით მოქალაქეებს საშუალება მისცენ ცივილიზებული ფორმების გამოყენებით ჩაერთონ თვითმმართველობის განხორციელებაში;
- უზრუნველყონ ყველასთვის ხელმისაწვდომი, ადაპტირებული გარემო რათა მოქალაქეებს კომფორტული და ადვილად ხელმისაწვდომი გარემოს გამოყენებით შეეძლოთ მუნიციპალიტეტთან ურთიერთობა, მათ შორის ელექტრონული ურთიერთობის დანერგვითაც;
- თანამდებობის პირები თავს უნდა გრძნობდნენ ანგარიშვალდებულად მოქალაქეებთან და ხშირად უნდა მართავდნენ საჯარო შეხვედრებს გაწეული საქმიანობის ანგარიშის ჩაბარების და მოქალაქეებისგან უკუკავშირის მიღების მიზნით;
- შექმნან ყველანაირი ტექნიკური პირობა მოქალაქეებისთვის დაესწრონ მუნიციპალიტეტში გამართულ ყველა საჯარო შეხვედრას, საკრებულოს და საკრებულოს კომიიის სხდომებს. აღნიშნული შეხვედრების დროისა და ადგილის შესახებ წინასწარ უნდა იყოს ყველასთვის ცნობილი.
- გააჩნდეთ მოქალაქეებთან ინფორმაციის ურთიერთგაცვლის თანამედროვე, ეფექტური და მოქალაქეებზე მორგებული ფორმები. სადაც ყველა მოქალაქეს ექნება შესაძლებლობა დინამიურ რეჟიმში დააკვირდეს მუნიციპალიტეტში გადაწყვეტილებების მიღების პროცესს, ხოლო თანამდებობის პირებს მუდმივ რეჟიმში ექნებათ ინფორმაცია მოქალაქეთა საჭიროებების შესახებ.

თანამდებობის პირების ვალდებულებები წარმოშობს გარკვეული პირების პირთა ჯგუფის უფლებებს.

1.3. ვის უფლებებს წარმოშობს თანამდებობის პირთა ვალდებულებები?

- ფიზიკური პირის ან პირთა ჯგუფის;
- იურიდიული პირის.

პირებს აქვთ შეუზღუდავი უფლება ჩაერთონ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში კანონმდებლობით, მათ შორის ადგილობრივი ნორმატიული რეგულირებებით განსაზღვრული წესებით და პირობებით.

კანონი განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებებს და არა ვალდებულებას შექმნას

პროგრამები, რომლითაც უზრუნველყოფილი იქნება მუნიციპალიტეტის ორგანოთა და თანამდებობის პირთა მიერ აღნიშნული ვალდებულებების შესრულება. არის პირდაპირი დაშვება და მინიშნება იმაზე, რომ მუნიციპალიტეტს აქვს უფლება საკუთარ ბიუჯეტში გაითვალისწინოს სპეციალური პროგრამები უშუალოდ მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების განხორციელებისთვის. ეს ფაქტიურად მნიშვნელოვანია სიახლეა, რადგან ფაქტიურად კოდექსში, სულ რამოდენიმე მინიშნება არსებობს კონკრეტულ პროგრამაზე, მათ შორის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანია აგრეთვე მოხელეთა სწავლებაზე გამოყოფილი 1%.

1.4. ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმები:

- ა) დასახლების საერთო კრება;
- ბ) პეტიცია;
- გ) სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო;
- დ) მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის სხდომებში მონაწილეობა;
- ე) მუნიციპალიტეტის გამგებლის/მერის და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის მიერ გაწეული მუშაობის შესახებ ანგარიშების მოსმენა.

აღნიშნული მონაწილეობის ფორმების განსაზღვრასთან ერთად, ასევე, უმნიშვნელოვანესია სპეციალური დაშვება რომ ეს ჩამონათვალი არ არის ჩაკეტილი და მისი გაზრდა შეუძლია მუნიციპალიტეტს, ამ შემთხვევაში როგორც საკრებულოს, ასევე გამგებელს/მერს. ამ ორგანოებს უფლება აქვთ გარდა კოდექსით განსაზღვრული ფორმებისა დაადგინონ ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის საკუთარი ფორმა და მოახდინონ მისი რეგლამენტაცია, რაც კარგ შესაძლებლობას აძლევს მუნიციპალიტეტებს მაგალითად, შემოიტანონ ის ტრადიციული ფორმები, რომელიც კონკრეტულ დასახლებებში ხორციელდებოდა საუკუნეების განმავლობაში.

მოქალაქეთა მონაწილეობისკენ გზა გადის ინფორმაციის თავისუფლებაზე, ინფორმაციის თავისუფლების გარეშე რეალურად შეუძლებელია განხორციელდეს მონაწილეობის ნებისმიერი ფორმა, რომელიც მოცემულია კანონში. კოდექსს გააჩნია აღნიშნული სულისკვეთება. კოდექსით განსაზღვრულია გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის კონკრეტული ჩამონათვალი, გამოქვეყნების ფორმა და ვადები. თუმცა უნდა ითქვას რომ ეს ჩამონათვალი არ არის სრული და ამ ჩამონათვლის გაგრძელება შეუძლია მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობას პოლიტიკური ნების არსებობის შემთხვევაში.

რატომ უკავშირდება ინფორმაციის თავისუფლება მოქალაქეთა მონაწილეობას?

- მხოლოდ ინფორმირებული მოქალაქე არის მზად მონაწილეობა მიიღოს თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში;
- ინფორმირებულობა და გამჭვირვალობა ქმნის ნდობის ატმოსფეროს მოქალაქეს და მუნიციპალიტეტს შორის რაც მონაწილეობის საფუძველია;
- ინფორმაციის გამჭვირვალობა ქმნის საფუძველს, რომ მოქალაქეთა მონაწილეობამ მუნიციპალიტეტის საქმიანობა გახადოს ეფექტური და შედეგზე ორიენტირებული.

2. მოქალაქეთა მონაწილეობის საკანონმდებლო გარანტიები

კანონი ავალდებულებს მუნიციპალიტეტს, რომ საკრებულოს და მისი კომისიის საჯარო სხდომებზე დასწრების მსურველთათვის სხდომათა დარბაზში ადგილები იყოს გამოყოფილი, ხოლო თუ სხდომაზე დასწრების მსურველთა რაოდენობა აღემატება მათთვის დარბაზში გამოყოფილი ადგილების რაოდენობას, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს აპარატი ვალდებულია უზრუნველყოს მის ხელთ არსებული იმ ტექნიკური საშუალებების გამოყენება, რომლებიც სხდომაზე დასწრების მსურველებს სხდომის მსვლელობის მოსმენის საშუალებას მისცემს.

სხდომებზე დამსწრე პირებს უფლება აქვთ, წინასწარი ნებართვის გარეშე, მაგრამ მხოლოდ სხდომის თავმჯდომარის თანხმობით, რეგლამენტით დადგენილი წესის დაცვით, დაუსვან შეკითხვები მომხსენებელს და თანამომხსენებელს, გააკეთონ განმარტება და განცხადება, წარადგინონ ინფორმაცია.

წინა წლების კანონმდებლობის ანალოგიურად, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვითაც არსებობს საკრებულოს კომისიების მუშაობაში ექსპერტების და საზოგადოების სხვა წარმომადგენლების მონაწილეობის შესაძლებლობა, მაგრამ კომისიის წევრად ასეთი მოწვეული პირი ვერ იქნება მიჩნეული. ამის საშუალებას იძლეოდა 1997 წლის ორგანული კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ”, რომლის მე-20 მუხლის თანახმად, “კომისიის წევრი შეიძლება არ იყოს საკრებულოს წევრი”. შემდგომ, რომ “კომისიის წევრი შეიძლება იყოს მხოლოდ საკრებულოს წევრი”, დააწესა 2005 წლის ორგანულმა კანონმა “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ”, თუმცა, იქვე ნება დართო კომისიის თავმჯდომარეს, კომისიაში სამუშაოდ მოეწვია სხვა პირებიც, ანაზღაურებით ან ანაზღაურების გარეშე. მოქმედი კოდექსით (მუხლი 28), „კომისიის წევრი შეიძლება იყოს მხოლოდ საკრებულოს წევრი. საკრებულოს რეგლამენტით დადგენილი წესით კომისიაში სამუშაოდ, დროებით ან კომისიის უფლებამოსილების ვადით, შეიძლება სხვა პირთა მოწვევაც.“

2005 წლის კანონისგან განსხვავებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსმა (მუხლი 29.3) საკრებულოებს უფლება მისცა, სათათბირო ხმის უფლებით დროებით სამუშაო ჯგუფებშიც მოიწვიონ საზოგადოების წარმომადგენლები.

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

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

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

2011 წლიდან საქართველოში გაჩნდა მუნიციპალიტეტის ორგანოებთან სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების მუშაობის პრაქტიკა, რომლებიც თავისი საქმიანობისას საკრებულოს მიერ დამტკიცებული დებულებით ხელმძღვანელობდნენ. პირველი ასეთი საბჭო ოზურგეთში შეიქმნა. 2015 წლიდან, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში შეტანილი ცვლილებით, ასეთი საბჭოების შექმნა სავალდებულო გახდა ყველა გამგებლის/მერისათვის, მანამდე კოდექსი მათ მსგავსი სათათბირო ორგანოების შექმნის უფლებას აძლევდა, მაგრამ მოქალაქეთა მონაწილეობის ამ ფორმის გამოყენება მათთვის სავალდებულო არ იყო.

2.1. მუნიციპალიტეტის გამგებლის/მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო არის მუნიციპალიტეტის გამგებლის/მერის და თბილისის რაიონის გამგებლის სათათბირო ორგანო. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობაში შედიან მეწარმე იურიდიული პირების, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის წარმომადგენლები.

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოში, სულ ცოტა, 10 წევრი უნდა იყოს და მის შემადგენლობას და საქმიანობის განმსაზღვრელ დებულებას ამტკიცებს მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი, ასევე თბილისის რაიონის გამგებელი. კანონი აზუსტებს, რომ საბჭოს დაკომპლექტებისას გენდერული ნიშანი იყოს გათვალისწინებული: მასში ერთი სქესის წარმომადგენელთა რაოდენობა 1/3-ზე ნაკლები არ უნდა იყოს, - ამ მოთხოვნის დაცვის გარეშე საბჭო უფლებამოსილი არ არის.

მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი ვალდებულია სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს განსახილველად წარუდგინოს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტი, მუნიციპალიტეტის სივრცითი დაგეგმარების დოკუმენტები, მუნიციპალიტეტის გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების შესახებ წინადადებები, აგრეთვე სხვა მნიშვნელოვანი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების პროექტები, ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტები.

საბჭო იკრიბება არანაკლებ 3 თვეში ერთხელ და მისი გადაწყვეტილება ფორმდება სხდომის ოქმით. მუნიციპალიტეტის ორგანოები ვალდებული არიან, ის საჯაროდ გამოაქვეყნონ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს სხდომის გამართვიდან 10 დღის ვადაში.

მიუხედავად იმისა, რომ კანონი სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს დებულების დამტკიცებისას არადემოკრატიული, მხოლოდ სუბიექტური შეხედულებით მისი დაკომპლექტების წესის დადგენის საშუალებას აძლევს, გადაწყვეტილების მიღებისას მოქალაქეთა მონაწილეობის ეს ფორმა შეიძლება გახდეს საზოგადოებასთან, განსაკუთრებით, მის მცირე სოციალურ და სხვადასხვა ინტერესის ჯგუფებთან ურთიერთობის ქმედითი ინსტრუმენტი მუნიციპალიტეტში პირდაპირი წესით არჩეული გამგებლის/მერისათვის, ასევე თბილისის რაიონში დედაქალაქის მერის მიერ დანიშნული გამგებლისათვის, რომელსაც არ აქვს მისი რაიონის მოსახლეობის მიერ არჩეული რაიმე წარმომადგენლობითი ორგანო.

პირდაპირი დემოკრატიის ფორმები: პეტიცია, საერთო კრება, გამგებლის/მერის გადაყენება

წარმომადგენლობითი დემოკრატიისგან განსხვავებით, როცა ხალხის უფლება პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებაზე ხორციელდება არა უშუალოდ, არამედ არჩეული და მის წინაშე ანგარიშვალდებული წარმომადგენლების -საკრებულოს წევრის, გამგებლის/მერის მეშვეობით, პირდაპირი დემოკრატია მმართველობის ისეთი ფორმაა, სადაც პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების უფლების რეალიზება ხდება პირდაპირი წესით მოქალაქეთა მთელი ერთობლიობის მიერ, რომლებიც უმრავლესობის წესის პროცედურებს ექვემდებარებიან. მუნიციპალურ დონეზე პირდაპირი დემოკრატიის ინსტიტუტების მაგალითებია ადგილობრივი რეფერენდუმი, მოსახლეობის გამოკითხვა (პლენისციტი), პეტიცია (საკანონმდებლო ინიციატივა), მოსახლეობის საერთო კრება და ა.შ. რამდენიმე მათგანი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით არის დაკანონებული, ზოგიერთი ფორმის გამოყენება კი თავად საკრებულოების რეგლამენტებითაა განსაზღვრული.

2.2. დასახლების საერთო კრება

დასახლების საერთო კრებაზე გადაწყვეტილების მიღების პრაქტიკის შემოღება 2009 წელს „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ამოქმედებასთან არის დაკავშირებული. ამ პროგრამით სოფლისთვის გამოყოფილი თანხის „გამოყენების მიზნობრიობის განსაზღვრა ხდება შესაბამის სოფლის მოსახლეობასთან მხოლოდ წინასწარი კონსულტაციის შემდეგ. წინასწარი კონსულტაციის გამართვას უზრუნველყოფს შესაბამისი მუნიციპალიტეტის გამგეობის ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელი — გამგეობის რწმუნებული (შემდგომში — რწმუნებული), რომელიც საჭიროების შემთხვევაში ატარებს მოსახლეობის გამოკითხვას, ორგანიზებას უწევს სოფლის კრების მოწვევასა და გამართვას, აწყობს საჯარო განხილვებს და მოსახლეობასთან ათანხმებს პროგრამით სოფლისათვის გამოყოფილი თანხის გამოყენების მიზნობრიობას“.

მიუხედავად იმისა, რომ ამ პროგრამით სოფლებში საერთო კრებების ჩატარების პრაქტიკაში ბევრი ხარვეზი იყო და აღინიშნებოდა მოხელეთა მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე გავლენის მოხდენისა და მანიპულირების შემთხვევები, ადგილებზე სამოქალაქო საზოგადოების გააქტიურების კვალობაზე თავად ფორმა მისაღები აღმოჩნდა მოსახლეობის დიდი ნაწილისათვის და საკრებულოთა უმრავლესობის რეგლამენტებში აისახა.

2015 წლის ივლისიდან გადაწყვეტილების მიღებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ეს ფორმა, რომელიც ახლოს დგას პირდაპირი დემოკრატიის ტრადიციულ მექანიზმთან, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 852, 853, 854 და 855 მუხლებით დაკანონდა. ამ კანონით განისაზღვრა საერთო კრების უფლებამოსილებები, მისი მოწვევისა და საქმიანობის წესი იმ დასახლებებისთვის, სადაც რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა რაოდენობა 2000-ს არ აღემატება.

იმ დასახლებისთვის, რომელში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა რაოდენობა 500-ს აღემატება, რთულია მთელი მოსახლეობის საერთო კრების ორგანიზება, ამიტომ საკრებულომ შეიძლება დააწესოს საერთო კრების დასახლების ცალკეულ ნაწილებში კრების ეტაპობრივად მოწვევის პროცედურა.

დიდ დასახლებაში, სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 2000-ს აღემატება, მუნიციპალიტეტის საკრებულო დადგენილებით განსაზღვრავს საერთო კრების უფლებამოსილებებს, მისი მოწვევისა და საქმიანობის წესს, აგრეთვე შეუძლია, ამ დასახლებაში შექმნას რამდენიმე საერთო კრება.

საერთო კრება არის სოფლის/დაბის/ქალაქის მოსახლეობის თვითორგანიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმა, რომელიც უზრუნველყოფს ამ დასახლებისა და მუნიციპალიტეტისათვის მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვაში, მათ გადაწყვეტასა და მუნიციპალიტეტის ორგანოების წინაშე მათი ინიცირების პროცესებში მოქალაქეთა ქმედით ჩართულობას.

კანონის შესაბამისად, საერთო კრების წევრად მიჩნეულია დასახლებაში რეგისტრირებული ამომრჩეველი, თუმცა, სათათბირო ხმის უფლებით მონაწილეობის უფლება აქვთ აგრეთვე

დასახლების ტერიტორიაზე არსებული უძრავი ქონების მესაკუთრეებს და ამ დასახლებაში მცხოვრებ სხვა სრულწლოვან პირებსაც.

საერთო კრების საქმიანობის წარმართვისათვის მოსახლეობა, კრების წევრები, საკუთარი შემადგენლობიდან ირჩევენ რჩეულს, რომლის კანდიდატურის დასახელების უფლება აქვს წევრთა არანაკლებ 5%-ს. რჩეული უძღვება საერთო კრებას, უზრუნველყოფს გადაწყვეტილების წარდგენას მუნიციპალიტეტის შესაბამისი ორგანოებისთვის, აგრეთვე ასრულებს კრების ცალკეულ დავალებებს.

საინტერესოა, რომ რჩეულს უფლებამოსილება აქვს მომდევნო კრების ჩატარებამდე და ის ავტომატურად გრძელდება, თუ ახალი რჩეული არ აირჩიეს. რჩეულისათვის უფლებამოსილების ავტომატურად გაგრძელება შეიძლება ზედიზედ არაუმეტეს 5-ჯერ, შემდეგ კი აუცილებლად უნდა იქნას არჩეული ახალი პირი.

საერთო კრებაზე განიხილება დასახლების მნიშვნელოვანი სოციალური და ეკონომიკური საკითხები და მზადდება შესაბამისი წინადადებები მუნიციპალიტეტის ორგანოებისთვის წარსადგენად, ასევე, დასახლების ტერიტორიაზე განსახორციელებელი პროექტები ჯერ კიდევ მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში მათ ასახვამდე, რომ მოსახლეობას ჰქონდეს შესაძლებლობა მუნიციპალიტეტის ორგანოებს წარუდგინოს დასაბუთებული შენიშვნები და წინადადებები.

კრებაზე შეიძლება განხილულ იქნას მუნიციპალიტეტში მიმდინარე და განხორციელებული პროექტები და მუნიციპალიტეტის ორგანოებისთვის წარსადგენად მომზადეს შენიშვნები და წინადადებები მათ თაობაზე.

კრებაზე ხდება დასახლებისთვის მნიშვნელოვანი საკითხების გადაწყვეტის ორგანიზება, მაგალითად, ტერიტორიის დასუფთავებაში, საქველმოქმედო საქმიანობაში, ინფრასტრუქტურის შეკეთებასა და მოწესრიგებაში ადგილობრივი მოსახლეობის ჩართვა.

მუნიციპალური ორგანოების ინიციატივით კრებამ შეიძლება განიხილოს დასახლების ტერიტორიაზე არსებული მუნიციპალური ქონების საპრივატიზებო ობიექტების ნუსხაში შეტანის საკითხი და გამოთქვას საკუთარი შენიშვნები, აგრეთვე, დასახლების საზღვრების დადგენისა და შეცვლის საკითხები და ნებისმიერი სხვა საკითხი, რომელსაც გამგებელი/მერი გამოიტანს საერთო კრებაზე სამსჯელოდ.

კრებას ასევე შეუძლია საკუთარი სახელით პეტიცია წარუდგინოს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და ასეთ შემთხვევაში მასზე ხელმოწერების შეგროვება აღარ არის საჭირო.

კანონი მუნიციპალიტეტის ორგანოებს ავალდებულებს, განიხილონ საერთო კრების გადაწყვეტილებები და განიხილოს შედეგების შესახებ დასაბუთებული პასუხი კანონით განსაზღვრულ ვადებში აცნობონ საერთო კრების შესაბამის წევრებს ან საერთო კრების რჩეულს.

საერთო კრების მოწვევის უფლება აქვთ როგორც საერთო კრების რჩეულს, ასევე დასახლებაში

რეგისტრირებულ ამომრჩევლებს და მუნიციპალიტეტის გამგებელს/მერს — საკუთარი ინიციატივით ან მუნიციპალიტეტის საკრებულოს შუამდგომლობით.

თუ საერთო კრების მოწვევა სურთ დასახლების მცხოვრებლებს, მაშინ იქ რეგისტრირებული არანაკლებ სამი ამომრჩევლის შემადგენლობით იქმნება საინიციატივო ჯგუფი და გამგებელს/მერს წარუდგენს განცხადებას ასეთი ინიციატივის რეგისტრაციის თაობაზე, რომელსაც თან დაურთავს დღის წესრიგის კონკრეტულად ჩამოყალიბებულ საკითხებს. მუნიციპალიტეტის გამგეობა/მერია ამ ინიციატივას არეგისტრირებს და 3 სამუშაო დღის ვადაში საინიციატივო ჯგუფს მისცემს რეგისტრაციის ცნობას, ხოლო რეგისტრაციის თაობაზე ინფორმაციას და საერთო კრების დღის წესრიგს საჯაროდ გამოაქვეყნებს.

რეგისტრაციის ცნობის მიღების დღიდან საინიციატივო ჯგუფი იწყებს საერთო კრების მოწვევის ინიციატივის მხარდამჭერი ამომრჩევლების სიის შედგენას და მათი ხელმოწერების შეგროვებას. ერთი თვის ვადაში საინიციატივო ჯგუფმა გამგებელს/მერს უნდა წარუდგინოს განცხადება საერთო კრების მოწვევის შესახებ, სადაც აღნიშნული იქნება კრების ჩატარების თარიღი, დრო და ადგილი, და თანდართული ექნება დასახლებაში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 5%-ის ხელმოწერებიანი სია.

განცხადების წარდგენიდან ხუთი სამუშაო დღის ვადაში მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი ან მის მიერ უფლებამოსილი მოხელე გასცემს კრების მოწვევის შესახებ ინფორმაციის რეგისტრაციის ცნობას, რის შემდეგაც საერთო კრება უფლებამოსილია შეიკრიბოს. საერთო კრების მოწვევის თარიღად შეიძლება განისაზღვროს განცხადების წარდგენის დღიდან არაუადრეს მე-15 დღე. საერთო კრების დღის წესრიგის და მოწვევის თარიღის, დროისა და ადგილის შესახებ ინფორმაცია მუნიციპალიტეტმა საჯაროდ უნდა გამოაქვეყნოს ინფორმაციის რეგისტრაციიდან სამი დღის ვადაში.

როცა კრებას იწვევს რჩეული ან გამგებელი/მერი, ასეთ ინიციატივას მუნიციპალიტეტის გამგეობის/მერიის მიერ რეგისტრაცია და მხარდამჭერთა ხელმოწერების შეგროვება არ ესაჭიროება, მაგრამ კრების დღის წესრიგის, მოწვევის თარიღის, დროისა და ადგილის შესახებ ინფორმაცია რეგისტრირდება და საჯაროდ ქვეყნდება ანალოგიური წესით. მუნიციპალიტეტის გამგებელს/მერს უფლება არ აქვს, საერთო კრების დღის წესრიგში შეიტანოს საერთო კრების რჩეულის არჩევის საკითხი.

საერთო კრების მოწვევის ორგანიზებას და მისი მოწვევის შესახებ ინფორმაციის დასახლებაში გავრცელებას, უზრუნველყოფენ მუნიციპალიტეტის გამგეობა/მერია და საინიციატივო ჯგუფი, აგრეთვე, თუ მანამდე არჩეული იყო, საერთო კრების რჩეული.

იმ დასახლებაში, სადაც არჩეულია საერთო კრების რჩეული, მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი ვალდებულია, წელიწადში არანაკლებ ორჯერ უზრუნველყოს საკუთარი ინიციატივით საერთო კრების მოწვევა.

საერთო კრება უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება საერთო კრების წევრთა არანაკლებ 20%-ისა. დამსწრე წევრთა რეგისტრაციის ორგანიზებას უზრუნველყოფს/უზრუნველყოფენ საინიციატივო

ჯგუფი ან/და მუნიციპალიტეტის გამგეობის/მერიის უფლებამოსილი მოხელე, ან თავად საერთო კრების წევრები.

საინიციატივო ჯგუფის მიერ კრების მოწვევის შემთხვევაში საერთო კრების საქმიანობას წარმართავს ამ ჯგუფის ის წევრი, რომლის ხელმოწერაც შესაბამის განცხადებაში პირველია მითითებული, ხოლო მისი არყოფნისას — ჯგუფის სხვა წევრი ან, ჯგუფის თანხმობით, მუნიციპალიტეტის გამგეობის/მერიის უფლებამოსილი მოხელე, ხოლო კრების ოქმის შემდგენი მდივნის ფუნქციას ასრულებს საინიციატივო ჯგუფის რომელიმე წევრი. თუ საერთო კრება მოიწვია გამგებელმა/მერმა, მაშინ კრების საქმიანობას წარმართავს და ოქმს ადგენს მუნიციპალიტეტის გამგეობის/მერიის უფლებამოსილი მოხელე.

ამგვარად ხდება იმ შემთხვევებში, როცა კრება პირველად იკრიბება ან არ მომხდარა რჩეულის არჩევა. იმ დასახლებაში, სადაც არჩეულია საერთო კრების რჩეული, საერთო კრების საქმიანობას ის წარმართავს, საერთო კრების მდივნის ფუნქციასაც თავად, ან მის მიერ უფლებამოსილი პირი ასრულებს.

დასახლების საერთო კრება გადაწყვეტილებას იღებს საერთო კრებაზე დამსწრე საერთო კრების წევრთა ხმების უმრავლესობით. კენჭისყრა, როგორც წესი, ხელის აწევით იმართება, მაგრამ კრებას შეუძლია

დადგინოს კენჭისყრის სხვა ფორმაც. საერთო კრების ეტაპობრივად, დასახლების ცალკეულ ნაწილებში გამართვისას ჯამდება საერთო კრებაზე დამსწრე საერთო კრების წევრთა ყველა ხმა.

საერთო კრებაზე დგება ოქმი, სადაც უნდა იქნას შეტანილი მისი ნომერი, კრების გამართვის თარიღი და ადგილი, დამსწრე საერთო კრების წევრთა რაოდენობა, ყველა განხილული საკითხი და მიღებული გადაწყვეტილება, და, საჭიროების შემთხვევაში, სხვა ინფორმაცია. ოქმს ხელს აწერენ ის პირები, ვინც პასუხისმგებელია კრების წარმართვასა და მდივნის ფუნქციის შესრულებაზე. კრების წარმმართველი პირი ოქმის ასლს მისი გამართვიდან შვიდი დღის ვადაში წარადგენს მუნიციპალიტეტის გამგეობაში/მერიაში, რომელიც ვალდებულია ოქმის ან მისი ასლის მიღებიდან ათი დღის ვადაში ის საჯაროდ გამოაქვეყნოს.

კანონის შესაბამისად საერთო კრების მოწვევასთან დაკავშირებული დეტალური საკითხები, როგორიცაა დასახლების ნაწილებში მისი გამართვის, საკითხების ინიცირების, მათი განხილვისა და კენჭისყრის გამართვის პროცედურები, რჩეულისა და მდივნის უფლებები და მოვალეობები, რჩეულის არჩევის პროცედურა და მისი. რეგულირდება საერთო კრების ტიპური დებულებით, რომელსაც დადგენილებით ამტკიცებს მუნიციპალიტეტის საკრებულო.

2.3. პეტიცია

მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 1%-ს და დასახლების საერთო კრებას აქვთ საკრებულოში პეტიციის წარდგენის უფლება. დიდ ქალაქებსა

და მუნიციპალიტეტებში კანონით მოთხოვნილი ხელმოწერათა მინიმალური რაოდენობა შეიძლება იმდენად დიდი აღმოჩნდეს, რომ პრაქტიკულად რთული გახადოს პეტიციაზე ხელმოწერების შეგროვების ორგანიზება, მაგალითად, თბილისის (ამომრჩეველთა რაოდენობა 2014 წ. 918 667) საკრებულოსთვის პეტიციის წარსადგენად, სულ ცოტა, 9186 ხელმოწერაა საჭირო. ამიტომ საკრებულოს უფლება აქვს, პეტიციის წარდგენის უფლება მისი ან/და მისი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მოთხოვნების მიხედვით შეზღუდოს.

პეტიცია იწერება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარის სახელზე. 2010-15 წლებში მოქალაქეებს პეტიციის მეშვეობით მხოლოდ ნორმატიული აქტის პროექტის წარდგენა შეეძლოთ, რაც მონაწილეობის ამ მექანიზმის ნიველირების მიზნით იყო. 2015 წლის ივლისიდან, კოდექსის 86-ე მუხლში შეტანილი ცვლილების შესაბამისად, პეტიციის სახით შეიძლება წარდგენილ იქნეს პრაქტიკულად ნებისმიერი საკითხი, რომელიც აწუხებს მოსახლეობას:

- ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი;
- მოსამზადებელი ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტის ძირითადი პრინციპები ან კონკრეტული წინადადებები;
- მუნიციპალიტეტისთვის ან/და დასახლებისთვის საერთო მნიშვნელობის პრობლემებიდან გამომდინარე საკითხების მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომაზე შესწავლის, განხილვისა და გადაწყვეტის მოთხოვნა.

პეტიცია უნდა შეიცავდეს განცხადების ტექსტს, პეტიციის წარმდგენი სუბიექტის მომხსენებლის/მომხსენებლების (არაუმეტეს 3 პირისა) მონაცემებს (სახელს, გვარს, მისამართს, საკონტაქტო ტელეფონის ნომერს და პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტის ასლს), პეტიციის წარდგენის თარიღს და თან უნდა ერთვოდეს პეტიციის წარმდგენი რეგისტრირებული ამომრჩევლების ხელმოწერებიანი სია (გარდა იმ შემთხვევისა, როცა პეტიცია დასახლების საერთო კრებამ მიიღო და მას საკრებულოში რჩეული წარადგენს). განცხადებას ასევე უნდა ახლდეს ნორმატიული აქტის პროექტი, ან მისი ძირითადი პრინციპები (კონკრეტული წინადადებები), ან პრობლემის გადაწყვეტის თაობაზე კონკრეტულად ჩამოყალიბებული მოთხოვნა, შესაბამისი დასაბუთებით.

პეტიციის წარმდგენი ამომრჩევლების სია უნდა შეიცავდეს შემდეგ მონაცემებს: მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული ამომრჩევლის სახელს, გვარს, დაბადების თარიღს (დღე, თვე, წელი), საქართველოს მოქალაქის პირად ნომერს, რეგისტრაციის ადგილს და ხელმოწერას.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს აპარატი არეგისტრირებს პეტიციას და უზრუნველყოფს მის საჯაროდ გამოქვეყნებას მისი რეგისტრაციიდან 10 დღის ვადაში. მიმართვიდან სამი სამუშაო დღის ვადაში პეტიციის წარმდგენი სუბიექტის მომხსენებელს/მომხსენებლებს ეძლევათ მოწმობა მისი რეგისტრაციაში გატარების შესახებ. განმცხადებლებს შეიძლება რეგისტრაციაზე უარი ეთქვას იმ შემთხვევაში, თუ დარღვეულია ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მოთხოვნები ან/და პეტიციით გათვალისწინებული საკითხის გადაწყვეტა არ განეკუთვნება მუნიციპალიტეტის

უფლებამოსილებას. უარის შემთხვევაში მისი გასაჩივრება სასამართლოში შეიძლება.

პეტიციის მეშვეობით ინიცირებული ნორმატიული აქტის პროექტს მუნიციპალიტეტის საკრებულო განიხილავს დადგენილების მიღებისათვის რეგლამენტით დადგენილი წესით.

თუ პეტიციით წარდგენილია ნორმატიული აქტის გამოცემის წინადადება დამისი ძირითადი პრინციპები, ან დაყენებულია საკითხი კონკრეტული პრობლემის გადაწყვეტის თაობაზე, მისი რეგისტრაციიდან შვიდი დღის ვადაში საკრებულოს ბიურო შესასწავლად გადასცემს შესაბამის კომისიას ან შესთავაზებს საკრებულოს, რომ შეიქმნას სამუშაო ჯგუფი. ბიურომ ასევე შეიძლება განსახილველად გადაუგზავნოს პეტიცია მუნიციპალიტეტის გამგებელს/მერს, მისი უფლებამოსილების შესაბამისად. ბიურო ამ გადაწყვეტილებას პეტიციის წარმდგენ სუბიექტს აცნობებს მისი მიღებიდან 5 დღის ვადაში.

მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი ვალდებულია მიღებიდან ერთი თვის ვადაში განიხილოს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ბიუროს მიერ უფლებამოსილების შესაბამისად გადაგზავნილი პეტიცია და განიხილოს შედეგების შესახებ აცნობოს საკრებულოს და პეტიციის წარმდგენ სუბიექტს. ეს ვადა, საკრებულოს ბიუროს თანხმობით, შეიძლება ერთი თვით გაგრძელდეს. საკრებულომ შეიძლება გამგებელს/მერს მოსთხოვოს, რომ მან საკრებულოს სხდომაზე პირადად წარადგინოს პეტიციის განხილვის ანგარიშის ან მის შესახებ დამატებითი ინფორმაცია.

თუ ბიურომ საკრებულოს შესთავაზა პეტიციის შესასწავლად სამუშაო ჯგუფის შექმნა, ერთი თვის ვადაში საკრებულომ სხდომაზე უნდა იმსჯელოს ამის თაობაზე და ან შექმნას ასეთი ჯგუფი, ან დაავალოს საკითხის შესწავლა რომელიმე მუდმივმოქმედ კომისიას.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისია ან სამუშაო ჯგუფი, პეტიციის მიღებიდან 15 დღის ვადაში, განიხილავს მას და იღებს ერთ-ერთ შემდეგ გადაწყვეტილებას, რომელსაც აცნობებს მიღებიდან 5 დღის ვადაში პეტიციის წარმდგენ სუბიექტს:

1. პეტიციის შესაბამისად მომზადდეს საკრებულოს დადგენილების პროექტი; ასეთი გადაწყვეტილების მიღებიდან ერთი თვის ვადაში მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომას განსახილველად წარედგინება შესაბამისი ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი. მუნიციპალიტეტის საკრებულო მას განიხილავს და გადაწყვეტილებას იღებს დადგენილების მიღებისათვის რეგლამენტით დადგენილი წესით.

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

პეტიციის განხილვა საკრებულოს სხდომაზე მიჩნეულ იქნას მიზანშეუწონლად. ეს გადაწყვეტილება, მისი მიღებიდან 15 დღის ვადაში წარედგინება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს. რომელიც ამ

ინფორმაციას ცნობად იღებს. თუმცა, საკრებულო შეიძლება არ დაეთანხმოს კომისიის ან სამუშაო ჯგუფის ამგვარ გადაწყვეტილებას და პეტიციის თაობაზე მიიღოს სხვაგვარი გადაწყვეტილება.

მეორე და მესამე შემთხვევებში კანონით განსაზღვრული ვადები შეიძლება ერთი თვით გაგრძელდეს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს გადაწყვეტილებით.

საკრებულოს კომისიის ან სამუშაო ჯგუფის სხდომაზე, შემდეგ კი მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომაზე პეტიციას წარადგენენ და მუნიციპალიტეტის სხდომისას სათათბირო ხმის უფლებით სარგებლობენ წარმდგენი სუბიექტის მომხსენებელი/მომხსენებლები.

პეტიციის განხილვის შემდეგ მუნიციპალიტეტის საკრებულო თავის გადაწყვეტილებას, მისი მიღებიდან 10 დღის ვადაში აცნობებს პეტიციის წარმდგენ სუბიექტს, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა პეტიცია საერთო კრების მიერ არის წარდგენილი. ასეთ შემთხვევაში კანონი ავალდებულებს მუნიციპალიტეტის ორგანოების მოსამსახურეებს, პეტიციის განხილვის შედეგების შესახებ ინფორმაცია წარუდგინონ უშუალოდ საერთო კრებას— გადაწყვეტილების მიღებიდან 1 თვის ვადაში ან/და რჩეულს —გადაწყვეტილების მიღებიდან 10 დღის ვადაში.

საქართველოში ინტერნეტის განვითარებისა და მისი მომხმარებლების ზრდის კვალობაზე გაჩნდა პეტიციის ელექტრონული წესით შექმნის, მასზე ხელმოწერების შეგროვების და საკრებულოში წარდგენის ტექნიკური შესაძლებლობა, რაც მისი ორგანიზებისათვის ნაკლებ დროს და რესურსებს მოითხოვს, ასევე, ძალზე მოსახერხებელია ტერიტორიულად დანაწევრებული მუნიციპალიტეტების და ცუდი კლიმატური პირობების შემთხვევაში. კოდექსმა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიანიჭა უფლება, საკრებულოს დადგენილებით განსაზღვროს პეტიციის ელექტრონული ფორმით წარდგენის წესი.²

3. რა მაგალითებია სხვა სახელმწიფოებში?

მსოფლიოში მოქალაქეთა ჩართულობის არაერთი წარმატებული მაგალითი არსებობს, თუმცა შეუძლებელია ერთიანი ფორმულის შემუშავება, რომელიც ყველა სიტუაციას მოერგება და ყოველთვის ერთნაირად ეფექტიანი იქნება. ასევე ვერ გამოვყოფთ ერთ კონკრეტულ მიდგომას ან მექანიზმს, რომელიც ყველაზე ძლიერი აღმოჩნდება. მოქალაქეთა ჩართულობა ისეთი საკითხია, რომელიც მთლიანად დამოკიდებულია ამა თუ იმ საზოგადოების თავისებურებებზე. სახელმძღვანელოში მოცემული ინფორმაცია სწორედ იმაზეა გათვლილი, რომ გარკვეული ქმედებების გამოყენება და ნაბიჯების გადადგმა ამ თავისებურებების გათვალისწინებით უნდა მოხდეს.

საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით, შეგვიძლია რამდენიმე საშუალების გამოყოფა, რომელიც ეფექტიანი აღმოჩნდა მოქალაქეთა მონაწილეობის გასაზრდელად ამა თუ იმ სახელმწიფოში:

2 შეფასებისა და გამოცდების ეროვნული ცენტრი - ადგილობრივი თვითმმართველობა, საკითხავი მასალა, თბილისი, 2015 წ.

3.1. სამოქალაქო მრჩეველთა ჯგუფებს განეკუთვნება თემატური საბჭოები, რომლებშიც შედიან თვითმმართველობის მაცხოვრებლები და საკუთარ გამოცდილებას, ცოდნას, ექსპერტიზას უზიარებენ მუნიციპალურ ორგანოებს. ამ გზით საზოგადოებაც მეტად ჩართულია თვითმმართველობაში და ეს უკანასკნელიც საჭირო ცოდნას იღებს საგრძნობი რესურსების დაზოგვით.

3.2. სტრატეგიული დაგეგმარება ფართომასშტაბიანი კამპანია, რომელშიც გათვალისწინებულია მოსახლეობის მოთხოვნილებების შესწავლა-გამოკითხვების გზით; ფოკუსჯგუფებში მუშაობა კონკრეტული პრობლემების იდენტიფიცირებისათვის; პრიორიტეტების განსაზღვრა სამუშაო ჯგუფებში თუ შეხვედრებში; სხვადასხვა ვერსიის მოსმენა და განხილვა და ა.შ.

3.3. კოალიციის შექმნა ეს შეიძლება იყოს როგორც არასამთავრობო ორგანიზაციების კამპანია, ასევე თვითმმართველობის ცალკეული ტერიტორიული ერთეულების (სოფლების, უბნების და ა.შ.) გაერთიანება ერთი მიზნის მისაღწევად. გაერთიანების გზით მათ მიერ გავლენის მოხდენა მარტივდება და საქმიანობაც უფრო ეფექტური ხდება.

3.4. წარმომადგენლობითი კვლევა ეს არის შესაძლებლობა, მოსახლეობამ თავად შეაფასოს პრობლემები და მოთხოვნილებები საკუთარი გამოცდილებიდან გამომდინარე და გადაჭრის გზებიც თავად შეიმუშაოს. თვითმმართველი ორგანოები შედარებით პასიურ როლს კისრულობენ, მიმართულება მისცენ დისკუსიებს, მსჯელობებს და შეაგროვონ ინფორმაცია, რომლის საფუძველზეც მიიღებენ გადაწყვეტილებებს.

3.5 საჯარო მოსმენები საჯარო მოსმენები არ ნიშნავს მხოლოდ ინფორმაციის მიწოდებას საზოგადოებისთვის და მცირე დისკუსიის გამართვას. ეს არის ფორუმი მოსახლეობისთვის, მიაწოდოს ადგილობრივ ხელისუფლებას საკუთარი მოსაზრებები ამა თუ იმ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღებამდე ან კონკრეტული ნაბიჯის გადადგმამდე და გავლენა მოახდინოს თვითმმართველობის ქმედებებზე პროაქტიულად.

3.6. შეფასების ბარათები ეს არის გამოკითხვის ერთ-ერთი მეთოდი, როდესაც მოსახლეობის დამოკიდებულებები წერილობითი ფორმით გროვდება. ეს შეიძლება იყოს უბრალო ქულების დაწერა ამა თუ იმ ქმედებისთვის, ასევე უფრო მოცულობითი კითხვები ეფექტიანობის შესახებ, სადაც ალტერნატიული მოსაზრებებიც შეიძლება აისახოს.

3.7. სოციალური ზედამხედველობა საზოგადოების მხრიდან განხორციელებული მონიტორინგი, ცალკეული ქმედებების ერთობლიობა, რომლითაც მოსახლეობა თითოეულ ნაბიჯს აკვირდება და საკუთარ დამოკიდებულებას გამოხატავს - რამდენად ეფექტიანი იყო განხორციელებული ქმედება, რამდენად შეესაბამებოდა დასახულ მიზნებს, რა შეიძლება გამოსწორდეს და ა. შ.³

³ დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში (G3) პროგრამა - ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა ჩართულობის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2014

ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ძირითადი პრინციპები

1. თვითმმართველობის პრინციპები

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელება ემყარება როგორც შიდა კანონმდებლობით, ასევე საერთაშორისო სამართლით განსაზღვრულ პრინციპებს. ეს პრინციპებია:

- საქართველოს მოქალაქეთა უფლება, მონაწილეობა მიიღონ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებლობა კანონით განსაზღვრულ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხთა გადაწყვეტაში;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის საჯაროობა;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებელი პასუხისმგებლობა საკუთარი ფუნქციების განხორციელებაზე;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა და თანამდებობის პირთა ანგარიშვალდებულება მოსახლეობის წინაშე;
- სახელმწიფოსა და თვითმმართველ ერთეულს შორის, აგრეთვე თვითმმართველ ერთეულებს შორის ურთიერთობათა დაფუძნება დახმარებასა და თანამშრომლობაზე, საერთო პრობლემების ერთობლივად ნებაყოფლობით გადაჭრაზე;
- სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის გამიჯვნა;
- სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შორის დავის სასამართლო წესით გადაწყვეტა;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო-ეკონომიკური დამოუკიდებლობა
- სუბსიდიარობის პრინციპი;

აღნიშნული პრინციპები გამყარებულია საქართველოს კონსტიტუციით და თვითმმართველობის ევროპული ქარტიით და რეალიზებულია საქართველოს ორგანულ კანონში ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით, რომელიც მიღებულია 2014 წლის 5 თებერვალს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად განსაზღვრულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანიზების წესი და პრინციპები.

დასახლების კატეგორიები: სოფელი, დაბა, ქალაქი, ხოლო მუნიციპალიტეტის სტატუსი შეიძლება მიენიჭოს თვითმმართველ ქალაქს, დასახლებათა გაერთიანებას - თემს. ასევე შესაძლებელია მუნიციპალიტეტების შეერთებით ან გაყოფით შეიქმნას ახალი მუნიციპალიტეტები.

1.1. უფლებამოსილებათა გამიჯვნა სახელმწიფოსა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის

კოდექსის მიხედვით მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებები იყოფა შემდეგ სახეებად: საკუთარი, დელეგირებული და ნებაყოფლობითი. საკუთარი უფლებამოსილება მხოლოდ მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებაა და ექსკლუზიურად ის ახორციელებს მას საკუთარი პასუხისმგებლობით. დელეგირებული უფლებამოსილება არის ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილება და ახორციელებს მუნიციპალიტეტი. ხოლო თუ უფლებამოსილება არ მიეკუთვნება რომელიმე სხვა ორგანოს და არ არის აკრძალული მუნიციპალიტეტისთვის, ახორციელებს მუნიციპალტეტი ნებაყოფლობითი უფლებამოსილების ნაწილში. საქართველოს კანონმდებლობით მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებას წარმოადგენს:

ა) მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, განხილვა და დამტკიცება, დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილების შეტანა, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მოსმენა და შეფასება; საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად საბიუჯეტო სახსრების განკარგვა, სახაზინო ფინანსური ოპერაციებისა და საბანკო ტრანზაქციების წარმოება;

ბ) მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვა და განკარგვა ამ კანონითა და საქართველოს სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით დადგენილი წესით;

გ) ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების, მათ შორის, წყლისა და ტყის რესურსების და მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული მიწის რესურსების, მართვა კანონით დადგენილი წესით;

დ) ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება კანონით დადგენილი წესით, მათი განაკვეთების დადგენა კანონით გათვალისწინებული ზღვრული ოდენობების ფარგლებში; ადგილობრივი მოსაკრებლების ამოღება;

ე) მუნიციპალიტეტის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა და შესაბამის სფეროში ნორმებისა და წესების განსაზღვრა; ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტაციის, მათ შორის, მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის, განაშენიანების რეგულირების გეგმის, დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების, დამტკიცება;

ვ) მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის კეთილმოწყობა და შესაბამისი საინჟინრო ინფრასტრუქტურის განვითარება; მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ქუჩების, პარკების, სკვერებისა და სხვა საჯარო ადგილების დასუფთავება, ტერიტორიის გამწვანება, გარე განათების უზრუნველყოფა;

ბ) მუნიციპალური ნარჩენების მართვა;

თ) წყალმომარაგების (მათ შორის, ტექნიკური წყლით მომარაგების) და წყალარინების (კანალიზაციის) უზრუნველყოფა; ადგილობრივი მნიშვნელობის სამელიორაციო სისტემის განვითარება;

ი) მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებული სკოლამდელი და სკოლის გარეშე აღზრდის დაწესებულებების შექმნა და მათი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა;

კ) ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მართვა და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზებზე საგზაო მოძრაობის ორგანიზება; ავტოსატრანსპორტო საშუალებების პარკირების ადგილებით უზრუნველყოფა და დგომის/გაჩერების წესების რეგულირება;

ლ) მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვის გაცემა; მოსახლეობის მუნიციპალური ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება;

მ) გარე ვაჭრობის, გამოფენების, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირება;

ნ) მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მშენებლობის ნებართვის გაცემა, მშენებლობაზე ზედამხედველობის განხორციელება საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით დადგენილი წესითა და დადგენილ ფარგლებში;

ო) შეკრებებისა და მანიფესტაციების გამართვასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება კანონით დადგენილი წესით;

პ) მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში მდებარე გეოგრაფიული ობიექტების, კერძოდ, ისტორიულად ჩამოყალიბებული უბნის, თვითმმართველი ქალაქის ადმინისტრაციული ერთეულის, ამა თუ იმ ზონის, მიკრორაიონის, წყაროს, მოედნის, პროსპექტის (გამზირის), გზატკეცილის, ქუჩის, შესახვევის, ჩიხის, გასასვლელის, სანაპიროს, ესპლანადის, ბულვარის, ხეივნის, სკვერის, ბაღის, პარკის, ტყე-პარკის, ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის, სასაფლაოს, პანთეონის, შენობა-ნაგებობის, სატრანსპორტო სისტემის ობიექტის, სახელდება კანონით დადგენილი წესით;

ჟ) გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება;

რ) შინაური ცხოველების ყოლის წესების დადგენა და უპატრონო ცხოველებთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა;

ს) სასაფლაოების მოწყობა და მოვლა-პატრონობა;

ტ) ადგილობრივი თვითმყოფადობის, შემოქმედებითი საქმიანობისა და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა და განვითარება; ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლთა მოვლა-შენახვა, რეკონსტრუქცია და რეაბილიტაცია; მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებული ბიბლიოთეკების, საკლუბო დაწესებულებების, კინოთეატრების, მუზეუმების, თეატრების, საგამოფენო დარბაზებისა და

სპორტულ-გამაჯანსაღებელი ობიექტების ფუნქციონირების უზრუნველყოფა და ახალი ობიექტების მშენებლობა;

უ) ადგილობრივი მნიშვნელობის ობიექტებზე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის, ბავშვებისა და მოხუცებისათვის სათანადო ინფრასტრუქტურის განვითარება, მათ შორის, საჯარო თავშეყრის ადგილებისა და მუნიციპალური ტრანსპორტის სათანადოდ ადაპტირებისა და აღჭურვის უზრუნველყოფა;

ფ) უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა და რეგისტრაცია.

მუნიციპალიტეტის დელეგირებულ უფლებამოსილებას წარმოადგენს:

- სამხედრო გაწვევის ორგანიზება;
- საზოგადოებრივი ჯანდაცვა;
- იძულებით გადაადგილებულ პირთა მხარდაჭერა;
- გარდაცვლილ მეომართა უკვდავყოფის უზრუნველყოფა.

დელეგირება ხორციელდება კანონით ან ხელშეკრულებით.

მუნიციპალიტეტში ხელისუფლება დანაწილებულია წარმომადგენლობით ორგანოს – საკრებულოს და აღმასრულებელ ორგანოს – გამგებელ/მერს შორის. მუნიციპალურ ორგანოებს და თანამდებობის პირებს გააჩნიათ კანონით მინიჭებული უფლებამოსილება და კანონით გარანტირებულია მათი განხორციელების თავისუფლება. კოდექსი განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტის ორგანოთა სტრუქტურას და უფლებამოსილებებს, მათი საქმიანობის ფორმებს.

კოდექსი ცალკე გამოყოფს საქართველოს დედაქალაქს თბილისს. ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის, როგორც საქართველოს დედაქალაქის, სტატუსი გულისხმობს თბილისის განსაკუთრებულ სამართლებრივ მდგომარეობას, რომელიც სახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი ინტერესების დასაცავად უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით თბილისის მართვას. თბილისის, როგორც მუნიციპალიტეტის, სამართლებრივი და ეკონომიკური საფუძვლები, მუნიციპალიტეტისა და მისი ორგანოების/თანამდებობის პირების უფლებამოსილებები და საქმიანობის წესი, აგრეთვე მუნიციპალიტეტის ორგანოების სტრუქტურა და ორგანიზაციული მოწყობის წესი განისაზღვრება კოდექსის შესაბამისი თავებით მუნიციპალიტეტისთვის დადგენილი დებულებებით.

თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის პრინციპის რეალიზების მიზნით, კოდექსი არეგულირებს მოქალაქეთა მონაწილეობის პროცესს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში. განსაზღვრავს მონაწილეობის ფორმებს და მათი განხორციელების მექანიზმებს. თუმცა მუნიციპალიტეტები არ არიან შეზღუდული მოქალაქეთა მონაწილეობის კანონით

განსაზღვრული ფორმებით და აქვთ კანონით გათვალისწინებული შესაძლებლობა შეიმუშავონ მოქალაქეთა მონაწილეობის ახალი ფორმები.

კოდექსი ადგენს მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო და ეკონომიკურ თავისუფლებას კანონით დადგენილ ფარგლებში და ახდენს მუნიციპალური ბიუჯეტის და ქონებრივი საკითხების რეგლამენტაციას. მუნიციპალიტეტი დამოუკიდებლად, კანონით განსაზღვრული წესით ადგენს ბიუჯეტს, განკარგავს ქონებას, ახორციელებს შესყიდვებს.

კოდექსი ადგენს მუნიციპალიტეტებზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ფორმას და პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის განხორციელების შესაძლებლობას. საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი პრინციპით მოქალაქეები დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით, კანონით განსაზღვრულ ფარგლებში წყვეტენ ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს. თუმცა კანონი განსაზღვრავს მოქალაქეების ამოუვლები რეალიზებისა და მუნიციპალიტეტის საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის სახეებს და განსაკუთრებულ შემთხვევებში შესაძლებელია შემოიღოს პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობაც. სახელმწიფო ზედამხედველობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების მიერ განხორციელებული საქმიანობა, რომლის მიზანია მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის კანონიერების და დელეგირებული უფლებამოსილების ჯეროვანი განხორციელების უზრუნველყოფა. სახელმწიფო ზედამხედველობის სახეებია: სამართლებრივი ზედამხედველობა და დარგობრივი ზედამხედველობა.

მუნიციპალიტეტების ურთიერთთანამშრომლობის პრინციპის რეალიზების მიზნით კოდექსი განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტებს შორის თანამშრომლობის შესაძლებლობას ცალკეული საკითხების გადაწყვეტისას და ასევე სპეციალურ ფორმატს სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს სახით.

სამხარეო საკონსულტაციო საბჭო არის სახელმწიფო რწმუნებულთან — გუბერნატორთან არსებული მუნიციპალიტეტთა საკონსულტაციო ორგანო, რომელიც იქმნება და საქმიანობს კოდექსით დადგენილი წესით.

სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს მიზანია, უზრუნველყოს მუნიციპალიტეტის ინტერესების წარმოდგენა და გათვალისწინება სახელმწიფო რწმუნებულის — გუბერნატორის სამოქმედო ტერიტორიაზე სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროცესში.

სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს შემადგენლობაში თანამდებობრივად შედიან სახელმწიფო რწმუნებული — გუბერნატორი და ყველა შესაბამისი მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი, საკრებულოს თავმჯდომარე და საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე.

სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს უფლებამოსილებაა:

- ა) სახელმწიფო რწმუნებულის — გუბერნატორის წარდგინებით შესაბამის ტერიტორიაზე სახელმწიფოს მიერ განსახორციელებელი პროექტების, პროგრამებისა და მათი ხარჯთაღრიცხვების განხილვა;
- ბ) სახელმწიფო რწმუნებულის — გუბერნატორის უფლებამოსილების განხორციელების ტერიტორიის

სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის განხილვა;

გ) სახელმწიფო რწმუნებულისთვის — გუბერნატორისთვის რეკომენდაციების შემუშავება შესაბამისი ტერიტორიის განვითარების დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში.

1.2. სუბსიდიარობის პრინციპი

სუბსიდიარობის პრინციპის მიხედვით, სახელისუფლებო უფლებამოსილებები უნდა განხორციელდეს მოქალაქეებთან ყველაზე ახლოს მდგომი მმართველობის დონეზე, იმ ორგანოს მიერ, რომელიც ყველაზე ახლოსაა მოსახლეობასთან და რომელსაც შესაბამისი ეკონომიკური შესაძლებლობა გააჩნია. უფრო კონკრეტულად ეს გულისხმობს:

1. გადაწყვეტილება მიღებული უნდა იქნას რაც შეიძლება ქვედა დონეზე.
2. უფლებამოსილებანი უნდა განხორციელონ იმ უწყებებმა (ცენტრალური/ადგილობრივი), რომლებიც მათ უფრო ეფექტურად განხორციელებენ.
3. მიუღებელია იმ უფლებამოსილებთა განხორციელება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ, რომლებიც ადგილობრივ დონეზე უკეთ აღსრულდება. უფრო მაღალი დონის ხელისუფლება უნდა ჩაერიოს მაშინ, როდესაც საკითხის გადაწყვეტა უფრო დაბალ დონეზე შეუძლებელი ან ეკონომიკურად გაუმართლებელია.

სუბსიდიარობის პრინციპი არის იმის საფუძველი, რომ პოლიტიკა ყველა დონეზე წარმატებული იქნება და მის განხორციელებაშიც მოქალაქეთა ფართო თანამონაწილეობა იქნება გარანტირებული. კომპეტენციათა სუბსიდიარობა და, ზოგადად, ადგილობრივ დონეზე პოლიტიკის წარმატებით განხორციელება საჭიროებს: კვალიფიციურ მოხელეებს, არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოს არსებობას, საკმარის ფინანსურ რესურსებს და აუცილებელი ინფრასტრუქტურის არსებობას. თუკი ეს აუცილებელი ატრიბუტები არსებობს, ადგილობრივ დონეზე მაღალი ხარისხითაა შესაძლებელი სუბსიდიარობის პრინციპის განხორციელება.

მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები

მუნიციპალიტეტში ხელისუფლება გადანაწილებულია წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ შტოებს შორის.

ზოგადად ერთმანეთისგან უნდა გავმიჯნოთ წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ხელისუფლება. წარმომადგენლობითი ხელისუფლება უფლებამოსილია განსაზღვროს ზოგადი პოლიტიკა, ხოლო აღმასრულებელი ხელისუფლება უზრუნველყოფს განსაზღვრული პოლიტიკის ადმინისტრირებას, თუმცა თვითონაც მონაწილეობს პოლიტიკის განსაზღვრის პროცესში.

მუნიციპალიტეტში წარმომადგენლობით ხელისუფლებას ახორციელებს - საკრებულო, ხოლო აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებს - სათემო მუნიციპალიტეტში გამგებელი, თვითმმართველ ქალაქებში, მერი.

1. მუნიციპალიტეტის საკრებულო

საკრებულო არის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი, კოლექტიური ორგანო, რომელიც ირჩევა მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის მიერ. ამდენად, საკრებულო უპირველესად არის პოლიტიკური ორგანო, რომლის მუშაობის ძირითადი პრინციპია საკითხების კოლექტიური განხილვა და გადაწყვეტა. საკრებულოს ეს სტატუსი განსაზღვრავს მისი უფლებამოსილებების დადგენის ძირითად პრინციპებს:

1.1. მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის ინტერესების დაცვის პრინციპი. საკრებულოს უმთავრესი ფუნქციაა გამოხატოს და დაიცვას შესაბამის მუნიციპალიტეტში მცხოვრებ მოსახლეობის ინტერესები. საკრებულო იქმნება არჩევნების წესით. შესაბამისად, საკრებულოსთვის უმთავრესია, რომ ის გამოხატავდეს ამომრჩეველთა ნებას. შესაბამისად, საკრებულო პასუხისმგებელია მიღებული გადაწყვეტილებების და მუნიციპალიტეტში განხორციელებული პროგრამებისა და პროექტების რეპრეზენტატიულობაზე. საკრებულო ვალდებულია გადაწყვეტილებების მიღებისას ამოდიოდეს მოსახლეობის ინტერესებიდან. ანუ, გადაწყვეტილებების შესაძლო ალტერნატივების განხილვისას, საკრებულოსთვის უმთავრესი კრიტერიუმია მიღებული გადაწყვეტილების შესაბამისობა მოსახლეობის ინტერესებთან, განსხვავებით აღმასრულებელი სტრუქტურებისგან, რომლის ძირითადი ფუნქციაა გადაწყვეტილებების კანონიერების, ეფექტიანობის, რაციონალობის და ეკონომიურობის უზრუნველყოფა. ამდენად, საკრებულო პასუხისმგებელია მიღებული გადაწყვეტილებების პოპულარობაზე, ხოლო აღმასრულებელი რგოლი - მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერებასა და კომპეტენტურობაზე.

1.2. პოლიტიკის განსაზღვრის პრინციპი. საკრებულო არის პოლიტიკური ორგანო და იგი გამოხატავს შესაბამის მუნიციპალიტეტში პოლიტიკურ ძალთა თანაფარდობას. საკრებულოს წევრთა არჩევა

ხდება არა მათი პროფესიული უნარებისა და კომპეტენციის, არამედ პოლიტიკური შეხედულებების მიხედვით. შესაბამისად, საკრებულოს ერთ-ერთი უმთავრესი ფუნქციაა ადგილობრივი პოლიტიკის განსაზღვრა.

საკრებულო არის პოლიტიკის განმსაზღვრელი ორგანო. ამიტომ, უფლებამოსილების განსაზღვრისას აუცილებელია გათვალისწინებული იქნეს, რომ თვითმმართველობის განხორციელების ნებისმიერ სფეროში საკრებულოს აქვს ადგილობრივი პოლიტიკის განსაზღვრის პრეროგატივა. საკრებულო პასუხისმგებელია სწორედ პოლიტიკის განსაზღვრაზე, სწორი პოლიტიკური მიმართულების მიცემაზე, თუმცა ამ პოლიტიკის განსაზღვრას საფუძვლად ედება აღმასრულებელი სტრუქტურების მიერ მომზადებული წინადადებები და ალტერნატივები. აღმასრულებელი სტრუქტურები არიან პასუხისმგებელნი საკრებულოს მიერ დადგენილი პოლიტიკის აღსრულებაზე.

1.3. სავალდებულო წესების დადგენის პრინციპი. საკრებულო არის ერთადერთი ორგანო, რომელიც უფლებამოსილია მიიღოს ნორმატიული აქტი, ანუ აქტი, რომელიც შეიცავს მისი მუდმივი ან დროებითი და მრავალჯერადი გამოყენების ქცევის ზოგად წესებს. ეს უფლებამოსილება საკრებულოს აქცევს მუნიციპალიტეტის მთავარ ორგანოდ, რომელსაც შეუძლია შემოიღოს, გააუქმოს ან შეცვალოს მუნიციპალიტეტში თვითმმართველობის განხორციელებასთან დაკავშირებული ქცევის სავალდებულო წესები. ცხადია, ეს არის უაღრესად დიდი და საპასუხისმგებლო უფლებამოსილება. ამ უფლებამოსილების განხორციელებისას საკრებულო უნდა ხელმძღვანელობდეს მოსახლეობის ინტერესების დაცვისა და პოლიტიკის განსაზღვრის პრინციპებიდან, მაგრამ თავად ნორმატიული აქტის პროექტი ან შესაძლო ალტერნატივები მომზადებული უნდა იქნეს აღმასრულებელი სტრუქტურების მიერ, რომელთა ვალდებულებაცაა მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერების და ეფექტიანობის უზრუნველყოფა.

1.4. უფლებამოსილების გადანაწილების პრინციპი. საკრებულოს ერთ-ერთი უმთავრესი ფუნქციაა მოახდინოს კანონით დადგენილი უფლებამოსილებების გადანაწილება თვითმმართველობის ორგანოებსა და სტრუქტურებს შორის. უპირველესად ეს ვლინდება საკრებულოს მიერ გამგეობის/მერიის და გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ერთეულების დებულებების დამტკიცებით, რომლითაც ხდება სტრუქტურებს შორის ფუნქციათა გადანაწილება. მართალია, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით, განსხვავებით მანამდე მოქმედი ორგანული კანონისგან, ძირითადად გაწერილია როგორც საკრებულოს, ასევე აღმასრულებელი ორგანოს უფლებამოსილებები, მაგრამ თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა განსაზღვრის სპეციფიკიდან გამომდინარე (მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება ყველა იმ საკითხზე, რომელიც არ განეკუთვნება სახელმწიფო ორგანოთა უფლებამოსილებას და არ არის აკრძალული მუნიციპალიტეტისათვის), რჩება საკითხთა საკმაოდ ფართო წრე, რომელზეც კანონი არ მიუთითებს თუ რომელი ორგანოს უფლებამოსილებას უნდა განეკუთვნებოდეს მასზე გადაწყვეტილების მიღება. აქაც ჩანს საკრებულოს განსაკუთრებული როლი, რომელიც უფლებამოსილია განსაზღვროს ამ საკითხზე გადაწყვეტილების მიმღები თვითმმართველობის ორგანო.

1.5. კონტროლისა და ზედამხედველობის პრინციპი. საკრებულო, როგორც პოლიტიკის განმსაზღვრელი და ნორმების დამდგენი ორგანო, ვალდებულია განახორციელოს კონტროლი და ზედამხედველობა მის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა ჯეროვან შესრულებაზე. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად აღმასრულებელი ორგანო - გამგებელი/მერი ანგარიშვალდებულია საკრებულოს წინაშე (მიუხედავად იმისა, რომ ისიც უშუალოდ მოსახლეობის მიერაა არჩეული და მისი ლეგიტიმაციის ხარისხი ტოლია საკრებულოს ლეგიტიმურობისა).

1.6. საკრებულოს სტატუსი და უფლებამოსილებები

საკრებულო თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოა, რომელსაც თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში წამყვანი როლი ენიჭება. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ» ევროპული ქარტიის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „ადგილობრივითი თვითმმართველობის განხორციელება ხდება საბჭოების ან ასამბლეების მიერ, რომლებიც შედგებიან პირდაპირი, საყოველთაო და თანასწორი ხმის მიცემის საფუძველზე ფარული კენჭისყრით არჩეული წევრებისაგან და რომლებთანაც შეიძლება არსებობდეს მათ წინაშე პასუხისმგებელი აღმასრულებელი ორგანოები. « ამდენად, იერარქია და ურთიერთმიმართება თვითმმართველობის წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებს შორის ევროპული ქარტიის მიერ ცალსახადაა დადგენილი. ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების მართვა და რეგულირება წარმომადგენლობითი ორგანოს უფლებამოსილებაა, რომლის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა შემსრულებელია თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო, რომელიც თავისი საქმიანობით პასუხისმგებელია წარმომადგენლობითი ორგანოს წინაშე.

წარმომადგენლობითი ორგანოს სტატუსის განმსაზღვრელი ეს დასკვნა არის ამოსავალი საკრებულოს როლისა და უფლებამოსილების დასადგენად. საკრებულო არის თვითმმართველობის უმთავრესი ინსტიტუცია და პოლიტიკური ხასიათის ორგანო, რომლის არჩევით ადგილობრივი მოსახლეობა გამოხატავს საკუთარ დამოკიდებულებას თვითმმართველ ერთეულში არსებული პრობლემების გადაჭრისა თუ შესაძლებლობების რეალიზების გზებთან დაკავშირებით. ადამიანები ხმას აძლევენ პოლიტიკურ ძალებს, რომლებიც, მათი აზრით, ყველაზე უკეთ გამოხატავენ თვითმმართველ ერთეულში მცხოვრები სხვადასხვა ჯგუფების ინტერესებს. ამდენად, საკრებულოში, არჩევნების შედეგად, პროპორციულად არის წარმოდგენილი სხვადასხვა საზოგადოებრივი თუ სოციალური ჯგუფის ინტერესი. მოსახლეობის პოლიტიკურ ინტერესთა ამგვარი წარმომადგენლობა იძლევა საშუალებას საკრებულომ გამგებელთან/მერთან ერთად განსაზღვროს ადგილობრივი პოლიტიკა, ანუ მიიღოს პოლიტიკური ხასიათის გადაწყვეტილებები ისეთ საკითხებზე, როგორიცაა თვითმმართველი ერთეულის განვითარების პრიორიტეტები, სტრატეგია, ბიუჯეტი და სხვ. ადგილობრივი პოლიტიკის განსაზღვრა საკრებულოს უმთავრესი ამოცანაა. აქედან გამომდინარეობს როგორც თავად საკრებულოს, ისე თვითმმართველობის სხვა ორგანოების საქმიანობის პროფილი და მიმართულებები.

საკრებულოს ძირითადი უფლებამოსილებები მოცემულია ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 24-ე მუხლში. კოდექსის მიხედვით საკრებულოს უფლებამოსილებები დაყოფილია 5 ჯგუფად:

- **მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანიზებისა და მისი იდენტურობის განსაზღვრის სფეროში საკრებულოს უფლებამოსილებას განეკუთვნება:**

მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ერთეულების შექმნა და გაუქმება, მათი საზღვრების დადგენა; მუნიციპალიტეტის სიმბოლოების (გერბის, დროშისა და სხვა სიმბოლოების), საპატიო წოდებებისა და ჯილდოების შემოღებისა და მინიჭების წესების დადგენა; მუნიციპალიტეტში გეოგრაფიული ობიექტების სახელდება;

- **ორგანიზაციული საქმიანობის სფეროში საკრებულოს უფლებამოსილებაშია:**

საკრებულოს რეგლამენტის დამტკიცება; მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარისა და თავმჯდომარის მოადგილის (მოადგილეების) არჩევა და თანამდებობიდან გადაყენება; საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების ცნობისა და მისი უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილებების მიღება; საკრებულოს კომისიის შექმნა, კომისიის თავმჯდომარის არჩევა და თანამდებობიდან გადაყენება, კომისიის პერსონალური შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცება და მათში ცვლილების შეტანა; საკრებულოს დროებითი სამუშაო ჯგუფის შექმნა და გაუქმება, დროებითი სამუშაო ჯგუფის პერსონალური შემადგენლობის დამტკიცება და მასში ცვლილების შეტანა; საკრებულოს აპარატის დებულებისა და საშტატო ნუსხის დამტკიცება; კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსა და საერთო სასამართლოებში მუნიციპალიტეტის/საკრებულოს წარმომადგენლობის უფლებამოსილების მქონე პირის დანიშვნა;

- **მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობის რეგულირებისა და კონტროლის სფეროში საკრებულოს უფლებამოსილებას განეკუთვნება:**

აღმასრულებელი ორგანოებისა და ამ ორგანოების თანამდებობის პირების საქმიანობის კონტროლი, მათი ანგარიშების მოსმენა და შეფასება; გამგეობის/მერიის და მისი სტრუქტურული ერთეულების დებულებისა და საშტატო ნუსხების დამტკიცება; გამგებლისთვის/მერიისთვის უნდობლობის გამოცხადება;

- **საფინანსო-საბიუჯეტო სფეროში საკრებულოს უფლებამოსილებაშია:**

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის განხილვა და დამტკიცება, დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილების შეტანა, ბიუჯეტის შესრულების კონტროლი და ბიუჯეტის შესრულების შეფასება; ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება; მუნიციპალიტეტის სახელით დადებული ხელშეკრულების დამტკიცება, აგრეთვე ისეთი გარიგების დადებაზე თანხმობის მიცემა, რომლის ღირებულება აღემატება მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის გადასახდელების 5 პროცენტს; საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილი მაქსიმალური ოდენობის ფარგლებში მუნიციპალიტეტის გამგებლის/მერიის, საკრებულოს თანამდებობის პირებისა და თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა თანამდებობრივი სარგოების ოდენობების განსაზღვრა;

- **მუნიციპალიტეტის ქონების მართვისა და განკარგვის სფეროში საკრებულოს უფლებამოსილებას განეკუთვნება:**

გამგებლის/მერის წარდგინებით მუნიციპალიტეტის ქონების მართვისა და განკარგვის წესების, აგრეთვე 50 პროცენტზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოს ქონების განკარგვის წესის დადგენა; გამგებლის/მერის წარდგინებით მუნიციპალიტეტის შესყიდვების გეგმის დამტკიცება; საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული წესის შესაბამისად მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული არასასოფლოსამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის ნორმატიული ფასის, მუნიციპალიტეტის ქონების საწყისი საპრივატიზებო საფასურისა და ქირის საწყისი საფასურის დადგენა; გამგებლის/მერის წარდგინებით მუნიციპალიტეტის ქონების საპრივატიზაციო ობიექტების ნუსხისა და პრივატიზაციის გეგმის დამტკიცება; მუნიციპალიტეტის ქონების სახელმწიფოსთვის უსასყიდლოდ გადაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება; მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ტყისა და წყლის რესურსების მართვის წესის დადგენა.

ეს არის საკრებულოს უფლებამოსილებების ის ძირითადი ნუსხა, რაც მოცემულია ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში, თუმცა საკრებულოს უფლებამოსილებები მხოლოდ ამ ჩამონათვლით არ შემოიფარგლება. კოდექსის თანახმად საკრებულო ასევე უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება, კანონით გათვალისწინებული, მუნიციპალიტეტის სხვა უფლებამოსილებების განხორციელებასთან დაკავშირებით, აგრეთვე, განხორციელოს საკრებულოს რეგლამენტით დადგენილი უფლებამოსილებები. ამდენად, კოდექსმა საკრებულოს მიანიჭა საკმაოდ დიდი თავისუფლება, ადგილობრივი პირობებისა და სპეციფიკის გათვალისწინებით, მოახდინოს უფლებამოსილებათა გადანაწილება საკუთარ და აღმასრულებელ ორგანოს სტრუქტურებს შორის.¹

1.7. საკრებულოს სტრუქტურა

საკრებულო შედგება შემდეგი ორგანოებისა და თანამდებობის პირებისგან:

საკრებულოს ბიურო - მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ბიურო შედგება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარის, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილის (მოადგილეების), მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიებისა და ფრაქციების თავმჯდომარეებისაგან.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ბიუროს უფლებამოსილება:

- ა) ადგენს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომის დღის წესრიგის, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სამუშაო გეგმისა და სამუშაო პროგრამის პროექტებს;
- ბ) კოორდინაციას უწევს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიებისა და დროებითი სამუშაო ჯგუფების მუშაობას;

¹ USAID-ის დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში (G3) პროგრამა - ტრენინგის მასალები ადგილობრივი თვითმმართველობების ახლადარჩეული თანამდებობის პირებისთვის, თბილისი, 2014

- გ) განიხილავს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომაზე გასატან ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების პროექტებზე მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიებისა და დროებითი სამუშაო ჯგუფების დასკვნებსა და წინადადებებს;
- დ) ისმენს მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირთა ანგარიშებს;
- ე) ახორციელებს ამ კანონითა და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტით მისთვის მინიჭებულ სხვა უფლებამოსილებებს.

საკრებულოს კომისია - მუნიციპალიტეტის საკრებულოში საკითხების წინასწარი მომზადების, გადაწყვეტილებათა შესრულებისათვის ხელის შეწყობის, გამგეობის/მერიის, მისი სტრუქტურული ერთეულებისა და მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების კონტროლის მიზნით იქმნება კომისიები, რომელთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს 5-ს.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დროებითი სამუშაო ჯგუფი - მუნიციპალიტეტის საკრებულო უფლებამოსილია ცალკეულ საკითხთა შესასწავლად, საჭიროების შემთხვევაში შექმნას დროებითი სამუშაო ჯგუფები.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ფრაქცია - საკრებულოში ამა თუ იმ პარტიის დეპუტატთა ორგანიზებული ჯგუფი, რომელიც იქმნება პარტიის მიერ შემუშავებული ხაზის გასატარებლად. ფრაქციის შექმნა შესაძლებელია როგორც პარტიულ, ისე არაპარტიულ საფუძველზე. დაუშვებელია ფრაქციებად გაერთიანება ეროვნული, რელიგიური, პროფესიული, პირადი ან ტერიტორიული (საცხოვრებელი ადგილის) ნიშნით.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს აპარატი - მუნიციპალიტეტის საკრებულოს საქმიანობის ორგანიზაციულ უზრუნველყოფას ახორციელებს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს აპარატი.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირები არიან:

- ა) მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარე;
- ბ) მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე;
- გ) მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის თავმჯდომარე;
- დ) მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ფრაქციის თავმჯდომარე.²

2. მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ხელისუფლება – გამგებელი/მერი

გამგებელი/მერი არის ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო და მუნიციპალიტეტის უმაღლესი თანამდებობის პირი, რომელსაც ირჩევს მოსახლეობა პირდაპირი კენჭისყრით. ამ სტატუსიდან გამომდინარე, გამგებელი/მერი უპირველესად არის პოლიტიკური

² საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“

თანამდებობის პირი, რომელიც წარმოადგენს მუნიციპალიტეტს და მოქმედებს მუნიციპალიტეტის სახელით. გამგებელი/მერი არის მუნიციპალიტეტის უმაღლესი ფიგურა, რომელსაც აკისრია განსაკუთრებული პასუხისმგებლობა. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ კოდექსის 48-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, გამგებელი/მერი „უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების განხორციელებას.“ ცხადია, მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების განხორციელებაში უდიდესი როლი ენიჭება როგორც საკრებულოს, ასევე გამგეობის/მერიის სამსახურებს, მაგრამ მთავარი პასუხისმგებლობა, როგორც მუნიციპალიტეტის უმაღლეს თანამდებობის პირზე, სწორედ გამგებელზე/მერზე გადადის. ამიტომაც, გამგებელი/მერი უნდა იყოს არა მხოლოდ კარგი მენეჯერი, რომელიც მოახერხებს უხელმძღვანელოს და მართოს თვითმმართველობის მოხელეთა კორპუსი, არამედ უპირატესად უნდა იყოს კარგი პოლიტიკოსი, რომელიც შეძლებს პოლიტიკური პროცესების სწორად წარმართვას და როგორც მოსახლეობის, ასევე საკრებულოს წევრთა უმრავლესობის ნდობის შენარჩუნებას. გამგებლის/მერიის ამგვარი სტატუსი განაპირობებს მისი საქმიანობის მიმართულებების განსაზღვრის სპეციფიკას: ერთი მხრივ მისი საქმიანობა მიმართულია პოლიტიკური პროცესების მართვაზე, მოსახლეობისა და საკრებულოს უმრავლესობის ინტერესების გათვალისწინებასა და მიღებული ნდობის შენარჩუნებაზე („გამგებელი/მერი ანგარიშვალდებულია საკრებულოსა და მოსახლეობის წინაშე“), ხოლო მეორე მხრივ მმართველობითი ფუნქციების განხორციელებაზე („უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების განხორციელებას“).

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 50-ე მუხლის თანახმად „გამგეობა/მერია არის მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოს დაქვემდებარებაში არსებული დაწესებულება, რომელიც უზრუნველყოფს გამგებლის/მერიის უფლებამოსილების განხორციელებას“. ამდენად, გამგეობა/მერია წარმოადგენს არა ორგანოს, რომელსაც შეიძლება გააჩნდეს საკუთრივ კომპეტენციები, არამედ ორგანოს დაქვემდებარებაში არსებულ სტრუქტურულ ორგანიზაციას, რომლის ფუნქციაა უზრუნველყოს აღმასრულებელი ორგანოს – გამგებლის/მერიის უფლებამოსილებათა განხორციელება. შესაბამისად, ტერმინი „გამგეობა/მერია“ გამოხატავს გამგებლის/მერიის დაქვემდებარებაში არსებული სტრუქტურული ერთეულების ერთობას და არა ორგანოს. ამაზე მიუთითებს კოდექსის 50-ე მუხლის ჩანაწერიც, რომ „გამგეობა/მერია შედგება სტრუქტურული ერთეულებისგან“. თუმცა, კოდექსის 52-ე მუხლი უფრო აფართოებს ამ ტერმინს და სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელების გარდა გამგეობის/მერიის თანამდებობის პირებად მიიჩნევს გამგებელს/მერს და გამგებლის/მერიის პირველ მოადგილესა და მოადგილეს (მოადგილეებს). მიუხედავად ასეთი ჩანაწერისა, ეს მაინც არ ცვლის გამგეობის/მერიის სტატუსს და იგი წარმოადგენს გამგებლის/მერიის დაქვემდებარებაში არსებულ დაწესებულებას.

2.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოსა და სტრუქტურების საქმიანობის ძირითადი მიზნები და მიმართულებები

თვითმმართველი ერთეულის სტრატეგიული მიზნების განსაზღვრა და სწორი დაგეგმარება თვითმმართველობის ეფექტური განხორციელების უმაღლესი საწინდარია. ადგილობრივი

თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს საქმიანობის ძირითად მიმართულებას უნდა წარმოადგენდეს თვითმმართველი ერთეულის განვითარების გრძელვადიანი ხედვისა და მუნიციპალური პოლიტიკის სტრატეგიის პროექტის შემუშავება და მიღებული სტრატეგიის შესრულება. სტრატეგიული დაგეგმარების გარეშე აღმასრულებელი ორგანოს საქმიანობის შემოფარგვლა მხოლოდ ოპერატიული ღონისძიებებით ვერ იქნება რეალური შედეგის მომტანი და გამოიწვევს რესურსების ფუჭ ხარჯვას. ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სიახლე, რაც თვითმმართველობის შესახებ კოდექსით განხორციელდა არის გამგებლის/მერის ვალდებულება შეიმუშაოს, საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგინოს და უზრუნველყოს მუნიციპალიტეტის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიების, პროგრამებისა და გეგმების განხორციელება. მუნიციპალიტეტის განვითარების სტრატეგია უნდა იყოს გრძელვადიანი გეგმარებითი დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავს თვითმმართველი ერთეულის განვითარების ძირითად პრიორიტეტებს, დაადგენს თვითმმართველი ერთეულის განვითარების მიზნებს, ამოცანებსა და მათი რეალიზაციის გზებს. ეს არის, როგორც მუნიციპალური პოლიტიკის განსაზღვრის, ასევე აღმასრულებელი საქმიანობის ძირითადი მიმართულებების დამდგენი უმთავრესი დოკუმენტი. ცხადია, ეს დოკუმენტი უნდა ემსახუროდეს თვითმმართველობის მიზანს - ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტას. გამგებლის/მერის, როგორც პოლიტიკური ლიდერის ხედვები გადმოცემული უნდა იყოს ამ დოკუმენტებში, რომლებიც იმავდროულად ქმნიან ბაზისს თანმიმდევრული და რაციონალური აღმასრულებელი საქმიანობისათვის. თვითმმართველობის განხორციელების მიზანია მოსახლეობის ცხოვრების ღონის ამაღლება. ეს მიზანი შეიძლება დაიყოს ორ ძირითად მიმართულებად: 1) მოსახლეობის ცხოვრებისათვის სასიკეთო გარემოს შექმნა, რომელიც მოიცავს ტერიტორიის განვითარებას (სივრცითი დაგეგმვა, მშენებლობა, გარემოს დაცვა და ა.შ.), მუნიციპალური მომსახურების მიწოდებას (კომუნალური მეურნეობა, დასუფთავება, ადმინისტრაციული მომსახურების გაწევა და ა.შ.) და უსაფრთხოებას (საგზაო მოძრაობის დაგეგმარება, რისკების მართვა, ხანძარსაწინააღმდეგო ღონისძიებათა გატარება და ა.შ.) და 2) მოქალაქის შესაძლებლობების განვითარება (სოციალური პოლიტიკა), რომელიც მოიცავს ისეთ სფეროებს, როგორიცაა კულტურა, განათლება, დასაქმება, სოციალური უზრუნველყოფა, ჯანმრთელობის დაცვა, ახალგაზრდობის საკითხები, სპორტი, დასვენება და ა.შ. ეს მიმართულებები, რომლებიც ასახულია მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებებში წარმოადგენენ საქმიანობის ერთიან კომპლექსს, რომელთა ფრაგმენტულად, ურთიერთმოწყვეტით განხილვა, კონკრეტული საქმიანობის შესრულება თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებაში შემავალი სხვა საკითხებისა და სფეროების გაუთვალისწინებლად, რეალურ შედეგს ვერ მოიტანს. ამიტომ, თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს საქმიანობის მიმართულებების განსაზღვრისას უმთავრესი მნიშვნელობა ენიჭება სტრატეგიული დოკუმენტის (თვითმმართველი ერთეულის განვითარების სტრატეგია, თვითმმართველი ერთეულის პრიორიტეტების დოკუმენტი) შემუშავებასა და განხორციელებას. სწორედ ეს დოკუმენტი განსაზღვრავს ამ თუ იმ თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს, სფეროების მიხედვით გასატარებელ მუნიციპალურ პოლიტიკას და თავად აღმასრულებელი ორგანოს სტრუქტურასაც.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს წარმოადგენს:

- 1) თვითმმართველი ერთეულის განვითარების დაგეგმვა, საშუალოვადიანი პერიოდისათვის განვითარების პრობლემების, მათი დაძლევის გზების, მისაღწევი მიზნებისა და ამოცანების, საჭირო რესურსების ზოგადი განსაზღვრა (მუნიციპალური პოლიტიკა);
- 2) მუნიციპალური პოლიტიკიდან გამომდინარე, შესაბამისი დარგებისა და ადმინისტრაციული ერთეულების განვითარების პროგრამების შემუშავება და განხორციელება;
- 3) თვითმმართველი ერთეულის განვითარების პროგრამების უზრუნველყოფა შესაბამისი მატერიალური რესურსებით (მუნიციპალური ქონების გამოყენების დაგეგმვა, პროგრამული მიზნების შესაბამისად ამ ქონებით სარგებლობა, თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტირება — პროგრამული მიზნებიდან გამომდინარე, ფინანსური გეგმების შედგენა და გახორციელება);
- 4) თვითმმართველი ერთეულის განვითარების ორგანიზაციული უზრუნველყოფა;
- 5) შესრულების მიმდინარეობის კონტროლი, შეფასება, დაგეგმვისა და დაგეგმილი პროგრამების კორექტირება, ანგარიშგება და მიღწეული შედეგებიდან გამომდინარე, დაგეგმვის ახალი ციკლის დაწყება.

თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანო ახორციელებს თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებს. თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილებები განისაზღვრება ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ კოდექსით, ხოლო დელეგირებული უფლებამოსილებები კანონით და თვითმმართველ ერთეულთან დადებული ხელშეკრულებებით. საკუთარი უფლებამოსილებების ჩამონათვალი მოცემულია კოდექსის მე-16 მუხლში, რომელთა შესრულება თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოსათვის სავალდებულოა. კანონი საერთოა ყველა თვითმმართველი ერთეულისათვის, ხოლო უფლებამოსილების განხორციელების სპეციფიკას განაპირობებს თვითმმართველი ერთეულის განვითარების სტრატეგია, რომლიც განსაზღვრავს, თუ რა პრიორიტეტულობით, მოცულობითა და თანამიმდევრობით ახორციელებს თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანო თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ უფლებამოსილებებს სფეროების მიხედვით. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ კოდექსის მე-16 მუხლი იძლევა საკუთარი უფლებამოსილებების საერთო ჩამონათვალს. აღმასრულებელი ორგანოს საქმიანობის მიმართულებების განსაზღვრისათვის კი საჭიროა ამ უფლებამოსილებების კლასიფიკაცია. საკითხების დაჯგუფება კლასიფიკაციისას მხოლოდ სფეროების მიხედვით არ არის მართებული, რადგან აღმასრულებელი ორგანოს საქმიანობა მიმართულია გარკვეული მიზნის მისაღწევად და არა გარკვეული სამუშაოს მხოლოდ შესასრულებლად. ამ თვალსაზრისით, აღმასრულებელი ორგანოს საქმიანობაში გამოიყოფა მოქმედების ორი ძირითადი ჯგუფი: 1) მუნიციპალური მართვა და 2) მუნიციპალური მართვის უზრუნველყოფა.

მუნიციპალური მართვის ჯგუფში შესული საკითხები უშუალოდ არის მიმართული თვითმმართველობის

მთავარი მიზნის მისაღწევად – მოსახლეობის ცხოვრებისათვის სასიკეთო გარემოს შექმნა, რომლის მიზანია ცხოვრების დონის ამაღლების უზრუნველყოფა და მეორე — მოქალაქის შესაძლებლობების განვითარება (სოციალური პოლიტიკა). პირველი მიმართულების ობიექტია ტერიტორია, ხოლო მეორის — მოსახლეობა.

საქმიანობის მეორე ჯგუფი – მართვის უზრუნველყოფა გულისხმობს იმ მოქმედებათა ერთობლიობას, რომლის მიზანია მართვის განხორციელების მატერიალური და ორგანიზაციული უზრუნველყოფა. მართვის უზრუნველყოფის კლასიფიკაციის საფუძველია მმართველობითი საქმიანობის უზრუნველყოფის ფორმები:

- მატერიალური და ფინანსური რესურსებით მმართველობითი საქმიანობის უზრუნველყოფა;
- მმართველობითი საქმიანობის ოპერატიულობისა და კომპეტენტურობის ორგანიზაციული უზრუნველყოფა.

მმართველობითი საქმიანობის მატერიალური რესურსებით უზრუნველყოფა მოიცავს:

ა) ადგილობრივ ეკონომიკურ პოლიტიკას, რომლის მიზანია მმართველობითი საქმიანობის უზრუნველყოფა მისთვის საჭირო ქონებრივი რესურსებით (მიწა, ბუნებრივი რესურსები, მუნიციპალური ქონება);

ბ) ადგილობრივი საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკას, რომლის მიზანია მმართველობითი საქმიანობის უზრუნველყოფა საჭირო ფინანსური რესურსებით.³

მმართველობითი საქმიანობის ორგანიზაციული უზრუნველყოფა მოიცავს:

- 1) მართვის ოპტიმალური ორგანიზაციული სტრუქტურის შექმნას;
- 2) მართვის საკადრო უზრუნველყოფას;
- 3) მართვის ინფორმაციულ უზრუნველყოფას.

³ USAID-ის დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში (G3) პროგრამა - ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს მართვის სამართლებრივი ასპექტები, თბილისი, 2014

2.2. გამგებლის/მერის უფლებამოსილებები

ა) გამგეობის/მერიის ორგანიზაციული საქმიანობის სფეროში:

- საერთო ხელმძღვანელობასა და კოორდინაციას უწევს გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობას;
- საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს გამგეობის/მერიის დებულებასა და საშტატო ნუსხას, აგრეთვე გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ერთეულების დებულებებს;
- თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს გამგეობის/მერიის თანამდებობის პირებს;
- თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს გამგეობის/მერიის მოსამსახურეებს;
- უნაწილებს ფუნქციებს გამგეობის/მერიის მოსამსახურეებს, დავალებებს აძლევს გამგეობის/მერიის თანამდებობის პირებს და ისმენს მათ ანგარიშებს გაწეული მუშაობის შესახებ;
- გამგეობის/მერიის დებულებით დადგენილი წესით ახორციელებს გამგეობის/მერიის თანამდებობის პირებისთვის უფლებამოსილებების დელეგირებას.
- იღებს გადაწყვეტილებებს გამგეობის/მერიის მოსამსახურეთა წახალისებისა და მათთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების შესახებ;
- ამტკიცებს გამგეობის/მერიის შინაგანაწესს და თანამდებობრივ ინსტრუქციებს, აგრეთვე გამგეობის/მერიის მოხელეთა დამატებით საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს;

ბ) მუნიციპალიტეტის საკრებულოსთან ურთიერთობის სფეროში:

- საკრებულოს, წელიწადში ერთხელ მაინც, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტით დადგენილი წესით, წარუდგენს ანგარიშს გაწეული მუშაობის შესახებ, აგრეთვე საკრებულოს წევრთა არანაკლებ ერთი მეოთხედის მოთხოვნით საკრებულოს წარუდგენს რიგგარეშე ანგარიშს;
- შეიმუშავებს და საკრებულოს მისაღებად წარუდგენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების პროექტებს;
- საკრებულოს თავმჯდომარეს მიმართავს საკრებულოს რიგგარეშე სხდომის მოწვევის შესახებ წინადადებით, საკრებულოს მორიგ სხდომაზე შეაქვს დამატებით განსახილველი საკითხი,

უფლებამოსილია დაესწროს საკრებულოს და საკრებულოს კომისიების ღია და დახურულ სხდომებს;

- უზრუნველყოფს საკრებულოს მიერ მიღებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების აღსრულებას;

გ) საფინანსო-საბიუჯეტო სფეროში:

- შეიმუშავებს და საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტისა და ბიუჯეტში შესატანი ცვლილების პროექტებს; უზრუნველყოფს დამტკიცებული ბიუჯეტის შესრულებას თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში;
- საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს საანგარიშო წლის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს;
- საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის შესაბამისად, საკრებულოს მიერ დადგენილი წესით, მუნიციპალიტეტის დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილების შეუთანლად იღებს გადაწყვეტილებას მხარჯავი დაწესებულების საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებსა და კოდებს შორის თანხების გადანაწილების შესახებ;
- საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს კანონით განსაზღვრული ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღების, ცვლილებისა და გაუქმების შესახებ დადგენილებების პროექტებს;
- მუნიციპალიტეტის სახელითა და საკრებულოს თანხმობით იღებს სესხს ამ კანონითა და საქართველოს სხვა საკანონმდებლო აქტებით დადგენილი წესით;
- არაუგვიანეს თებერვლისა საკრებულოს უგზავნის შესყიდვების გეგმის შესაბამისად წინა წელს განხორციელებული შესყიდვების შესახებ ანგარიშს; ახორციელებს შესყიდვებს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით;
- მუნიციპალიტეტის ქონების მართვისა და განკარგვის სფეროში:
- იღებს გადაწყვეტილებას მუნიციპალიტეტის ქონების მართვისა და განკარგვის შესახებ;
- საკრებულოს თანხმობით იღებს გადაწყვეტილებებს: შესაბამისი კერძო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნების, რეორგანიზაციისა და ლიკვიდაციის შესახებ; ამ კანონის შესაბამისად, კერძო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნებაში მონაწილეობისა და მასში გაწევრების შესახებ; მეწარმე იურიდიული პირის წილის/აქციების შეძენის შესახებ;
- საკრებულოს თანხმობით იღებს გადაწყვეტილებას მუნიციპალიტეტის მოძრავი ქონების პირდაპირი განკარგვის წესით სასყიდლოთ ან უსასყიდლოდ სარგებლობის უფლებით, პირობით ან უპირობოდ გაცემის შესახებ;

- საკრებულოს თანხმობით წყვეტს უძრავი ქონების პირდაპირი განკარგვის წესით სასყიდლით ან უსასყიდლოდ სარგებლობის უფლებით, პირობით ან უპირობოდ გაცემის საკითხს;
- საკრებულოს თანხმობით უფლებამოსილია გადაწყვიტოს მუნიციპალიტეტის ქონების შემძენის/სარგებლობის უფლებით მიმღების/მართვის უფლებით მიმღების ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების დარღვევისთვის დაკისრებული/დასაკისრებელი პირგასამტეხლოსგან განთავისუფლების საკითხი;
- საკრებულოს თანხმობით უფლებამოსილია გადაწყვიტოს პრივატიზებული ან/და სარგებლობის უფლებით გაცემული ქონების მიმღების ამ ქონებასთან დაკავშირებული პირობის (პირობების) შესრულების ვალდებულებისგან განთავისუფლების საკითხი, გარდა ფინანსური და საინვესტიციო ვალდებულებების შესრულებასთან დაკავშირებული პირობებისა;
- საკრებულოს თანხმობით იღებს გადაწყვეტილებას მუნიციპალიტეტის ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების გასხვისების შესახებ;
- უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის ქონების მოვლა-პატრონობას, მშენებლობას, რეკონსტრუქციასა და აღდგენას;
- საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს მუნიციპალიტეტის ქონების საპრივატიზაციო ობიექტების ნუსხასა და პრივატიზაციის გეგმას;
- ახორციელებს მონიტორინგს ფიზიკური და იურიდიული პირების მიერ მათთვის სარგებლობის უფლებით გაცემული მუნიციპალიტეტის ქონების გამოყენებისა და ქონებით სარგებლობის წესების დაცვაზე;
- მუნიციპალიტეტის ქონების პირობებიანი აუქციონის ფორმით განკარგვის შემთხვევაში ახორციელებს მონიტორინგს ფიზიკური და იურიდიული პირების მიერ შესაბამისი პირობების შესრულებაზე;

ე) აღმასრულებელი საქმიანობის სხვა სფეროებში:

- ხელს აწერს მუნიციპალიტეტის სახელით დადებულ ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს;
- წარმოადგენს მუნიციპალიტეტს და მოქმედებს მისი სახელით ოფიციალური ურთიერთობებისას, მუნიციპალიტეტის სახელით ანიჭებს წარმომადგენლობით უფლებამოსილებებს, მათ შორის, რწმუნებებს (მინდობილობებს), გარდა ამ კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა;
- მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების ფარგლებში უზრუნველყოფს შესაბამისი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისა და სხვა პროგრამების, სტრატეგიებისა და გეგმების მომზადებას, საკრებულოსთვის დასამტკიცებლად წარუდგენას და განხორციელებას;

- შეიმუშავებს და საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს მუნიციპალიტეტის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის დოკუმენტებს;
- თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში გამოსცემს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს;
- მისი უფლებამოსილებისთვის მიკუთვნებული ცალკეული საკითხების შესასწავლად, შესაბამისი დასკვნებისა და რეკომენდაციების მოსამზადებლად ქმნის სათათბირო ორგანოებს — საბჭოებს და სამუშაო ჯგუფებს;
- ანიჭებს მუნიციპალიტეტის საპატიო წოდებებსა და ჯილდოებს;

გამგებლის/მერის მიერ პერსონალურ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღებისას საკრებულოს წევრის მიერ მის საქმიანობაში ჩარევა დაუშვებელია.

2.3. გამგეობის/მერიის თანამდებობის პირები

1. გამგეობის/მერიის თანამდებობის პირები არიან:

- ა) გამგებელი/მერი;
- ბ) გამგებლის/მერის პირველი მოადგილე;
- გ) გამგებლის/მერის მოადგილე;
- დ) გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი.

თვითმმართველობის განხორციელების გზები

მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებები ჩვენ განვიხილეთ თავში “ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ძირითადი პრინციპები” ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის კონტექსტში. თუმცა ამ თავში მოვახდენთ მათ კლასიფიკაციას.

როგორც აღნიშნულ თავში ვნახეთ, საქართველოს ორგანული კანონის შესაბამისად მუნიციპალიტეტი ექსკლუზიურად ახორციელებს შემდეგ უფლებამოსილებებს:

- ა) მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, განხილვა და დამტკიცება, დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილების შეტანა, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მოსმენა და შეფასება; საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად საბიუჯეტო სახსრების განკარგვა, სახაზინო ფინანსური ოპერაციებისა და საბანკო ტრანზაქციების წარმოება;
- ბ) მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვა და განკარგვა ამ კანონითა და საქართველოს სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით დადგენილი წესით;
- გ) ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების, მათ შორის, წყლისა და ტყის რესურსების და მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული მიწის რესურსების, მართვა კანონით დადგენილი წესით;
- დ) ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება კანონით დადგენილი წესით, მათი განაკვეთების დადგენა კანონით გათვალისწინებული ზღვრული ოდენობების ფარგლებში; ადგილობრივი მოსაკრებლების ამოღება;
- ე) მუნიციპალიტეტის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა და შესაბამის სფეროში ნორმებისა და წესების განსაზღვრა; ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტაციის, მათ შორის, მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის, განაშენიანების რეგულირების გეგმის, დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების, დამტკიცება;
- ვ) მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის კეთილმოწყობა და შესაბამისი საინჟინრო ინფრასტრუქტურის განვითარება; მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ქუჩების, პარკების, სკვერებისა და სხვა საჯარო ადგილების დასუფთავება, ტერიტორიის გამწვანება, გარე განათების უზრუნველყოფა;
- ზ) მუნიციპალური ნარჩენების მართვა;
- თ) წყალმომარაგების (მათ შორის, ტექნიკური წყლით მომარაგების) და წყალარინების უზრუნველყოფა; ადგილობრივი მნიშვნელობის სამედიცინო სისტემის განვითარება;
- ი) მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებული სკოლამდელი და სკოლისგარეშე აღზრდის

დაწესებულებების შექმნა და მათი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა;

- კ) ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მართვა და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზებზე საგზაო მოძრაობის ორგანიზება; ავტოსატრანსპორტო საშუალებების პარკირების ადგილებით უზრუნველყოფა და დგომის/გაჩერების წესების რეგულირება;
- ლ) მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვის გაცემა; მოსახლეობის მუნიციპალური ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება;
- მ) გარე ვაჭრობის, გამოფენების, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირება;
- ნ) მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მშენებლობის ნებართვის გაცემა, მშენებლობაზე ზედამხედველობის განხორციელება საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით დადგენილი წესითა და დადგენილ ფარგლებში;
- ო) შეკრებებისა და მანიფესტაციების გამართვასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება კანონით დადგენილი წესით;
- პ) მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში მდებარე გეოგრაფიული ობიექტების, კერძოდ, ისტორიულად ჩამოყალიბებული უბნის, თვითმმართველი ქალაქის ადმინისტრაციული ერთეულის, ამა თუ იმ ზონის, მიკრორაიონის, წყაროს, მოედნის, პროსპექტის (გამზირის), გზატკეცილის, ქუჩის, შესახვევის, ჩიხის, გასასვლელის, სანაპიროს, ესპლანადის, ბულვარის, ხეივანის, სკვერის, ბაღის, პარკის, ტყე-პარკის, ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის, სასაფლაოს, პანთეონის, შენობა-ნაგებობის, სატრანსპორტო სისტემის ობიექტის, სახელდება კანონით დადგენილი წესით;
- ჟ) გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება;
- რ) შინაური ცხოველების ყოლის წესების დადგენა და უპატრონო ცხოველებთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა;
- ს) სასაფლაოების მოწყობა და მოვლა-პატრონობა;
- ტ) ადგილობრივი თვითმყოფადობის, შემოქმედებითი საქმიანობისა და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა და განვითარება; ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლთა მოვლა-შენახვა, რეკონსტრუქცია და რეაბილიტაცია; მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებული ბიბლიოთეკების, საკლუბო დაწესებულებების, კინოთეატრების, მუზეუმების, თეატრების, საგამოფენო დარბაზებისა და სპორტულ-გამაჯანსაღებელი ობიექტების ფუნქციონირების უზრუნველყოფა და ახალი ობიექტების მშენებლობა;
- უ) ადგილობრივი მნიშვნელობის ობიექტებზე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის, ბავშვებისა და მოხუცებისათვის სათანადო ინფრასტრუქტურის განვითარება, მათ შორის,

საჯარო თავშეყრის ადგილებისა და მუნიციპალური ტრანსპორტის სათანადოდ ადაპტირებისა და აღჭურვის უზრუნველყოფა;

ფ) უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა და რეგისტრაცია.

აღნიშნული უფლებამოსილებების კლასიფიცირება შესაძლებელია მოვახდინოთ შემდეგნაირად:

1. კომპეტენციების კლასიფიკაცია

ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციების ჩამონათვალში, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად და საერთაშორისო პრაქტიკიდან გამომდინარე, შესაძლებელია გამოიყოს რამდენიმე ფუნქცია, რომელიც ტრადიციულად თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიური კომპეტენციების სფეროს განეკუთვნება. ეს სფეროები, თავის მხრივ, იყოფიან მიმართულებებად, სადაც თვითმმართველობებს **ადმინისტრირების, მომსახურების, დაფინანსების, მარეგულირებელი და საინვესტიციო** (ყველა ერთად, ან მათი ნაწილი) უფლებამოსილება გააჩნიათ. ესენია:

განათლების სფერო: მოსამზადებელი, დაწყებითი, ასევე კვალიფიკაციის ამაღლებისა და გადამზადების სისტემა;

სოციალური დაცვა: ბავშვ-ბავშვები, საბავშვო ბავშვები, მოხუცებულთა დახმარება, სპეციალური დახმარება უსახლკაროთათვის და სოციალურად დაუცველი მოსახლეობისათვის, უმუშევართა დახმარების ადგილობრივი პროგრამები, სოციალური ბენეფიტები თვითმმართველობის ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობისათვის;

ჯანმრთელობის დაცვა: პირველადი/სასწრაფო სამედიცინო დახმარება. (მხოლოდ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტში) საზოგადოებრივი ჯანდაცვა (დელეგირებული)

კულტურის, სპორტისა და გართობის სფერო: ადგილობრივი (მუნიციპალური) მნიშვნელობის თეატრები, მუზეუმები, ბიბლიოთეკები, პარკები, სპორტული მოედნები და საზოგადოებრივი გართობის ცენტრები, სხვადასხვა კულტურული ღონისძიებებისათვის გამიზნული ობიექტები;

საზოგადოებრივი (ეკონომიკური) სერვისების მიწოდება: სასმელი წყლით მომარაგება, საირიგაციო სისტემები;

გარემოს დაცვა, ჰიგიენა და მასთან დაკავშირებული საქმიანობა: ნაგვის გატანა და უტილიზაცია-გადამუშავება, ქუჩების დასუფთავება-ჩარეცხვა, ბუნების დაცვის ადგილობრივი ღონისძიებები, სასაფლაოების მოვლა-პატრონობა;

გზები და ტრანსპორტი: ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების მშენებლობა, შეკეთება და მოძრაობის

რეგულირება, გარე განათება, საზოგადოებრივი ტრანსპორტის ორგანიზება და რეგულირება;

ურბანული განვითარება: ქალაქდაგეგმარება, სივრცითი დაგეგმარება, ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება, ტურიზმის ხელშეწყობა;

ზოგადი ადმინისტრირება: ლიცენზირება და სხვადასხვა სახის უფლებების გაცემა, სახელმწიფო და ადგილობრივი მნიშვნელობის სტატისტიკური ინფორმაციის შეგროვება სოციალურად დაუცველთა რეგისტრაცია, მოქალაქეთათვის ადმინისტრაციული დოკუმენტაციის მიწოდების უზრუნველყოფა.¹

მუნიციპალიტეტების თვითმმართველობას ახორციელებენ კანონით დადგენილი ფორმების გამოყენებით.

კანონმდებლობა განსაზღვრავს ფორმებს, რომლებსაც მუნიციპალიტეტი იყენებს საკუთარ უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად. მუნიციპალიტეტის ორგანოები მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებათა განხორციელებისას საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად:

- იღებენ/გამოსცემენ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს;
- შეიმუშავენ, ამტკიცებენ და ახორციელებენ შესაბამის პროგრამებს, სტრატეგიებს, სამოქმედო გეგმებსა და პროექტებს;
- ახორციელებენ შესყიდვებს;
- დებენ ხელშეკრულებებს;
- იძენენ და ქმნიან მუნიციპალიტეტის საკუთრებას;
- ფლობენ და განკარგავენ მათ საკუთრებაში არსებულ ქონებას, სარგებლობენ ამ ქონებით, აგრეთვე სახელმწიფო/ავტონომიური რესპუბლიკის და სხვა პირების ქონებით;
- აფუძნებენ და მართავენ კერძო სამართლის იურიდიულ პირებს;
- იღებენ სესხს;
- ახორციელებენ შესაბამისი ინფრასტრუქტურის მშენებლობას, მოვლა-პატრონობას, რეაბილიტაციას, რეკონსტრუქციასა და განვითარებას;
- მომსახურების ხარისხისა და მართვის ეფექტიანობის გასაზრდელად უზრუნველყოფენ

¹ კავკასიის ეკონომიკური და სოციალური კვლევითი ინსტიტუტი - ადგილობრივი თვითმმართველობის სერვისების მიწოდების სტანდარტები, თბილისი, 2010.

ინოვაციური ტექნოლოგიებისა და ელექტრონული მართვის სისტემების დანერგვასა და განვითარებას;

- ახორციელებენ სხვა ღონისძიებებს.

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ცალკე განსაზღვრავს საკრებულოს წევრის, როგორც მოსახლეობის წარმომადგენლის საქმიანობის ფორმებს. ეს ფორმებია:

- მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომებში მონაწილეობა;
- მუნიციპალიტეტის საკრებულოს გადაწყვეტილებათა პროექტების მომზადება და ინიცირება;
- მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიების, ფრაქციებისა და დროებითი სამუშაო ჯგუფების მუშაობაში მონაწილეობა;
- მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოსადმი/თანამდებობის პირისადმი კითხვით მიმართვა;
- ამომრჩეველთა მიღება, მათი წერილების, წინადადებებისა და საჩივრების განხილვა;
- საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი სხვა ფორმები.

2. მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო დაგეგმვა

მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებათა განხორციელების პროცესში ყველა ფორმა მნიშვნელოვანია მაგრამ მათ შორის უმთავრესია საბიუჯეტო დაგეგმვა. კანონის მიხედვით ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს გააჩნიათ შესაბამისი ფუნქციები და უფლებამოსილებები. მათი განხორციელების ძირითადი ინსტრუმენტი არის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი. მისი მეშვეობით ხდება, როგორც, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საბიუჯეტო პრიორიტეტებისა და ადგილობრივი მოსახლეობის საჭიროებების დაკმაყოფილება, რაც გამოიხატება ხარისხიანი მუნიციპალური მომსახურების დანერგვასა და მიწოდებაში, ასევე ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის გადაცემული უფლებამოსილებების აღსრულება. ადგილობრივი თვითმმართველობის საბიუჯეტო პროცესი კანონით განსაზღვრული ხელისუფლების ორგანოების საქმიანობაა, **რომელიც მოიცავს ადგილობრივი ბიუჯეტების მომზადებას, წარდგენას, განხილვას, დამტკიცებას, ბიუჯეტის შესრულებასა და კონტროლს.** იგი მოიცავს საბიუჯეტო საქმიანობის ერთმანეთით განპირობებულ

და მჭიდროდ ურთიერთდაკავშირებულ ოთხ სტადიას: ბიუჯეტის პროექტის შედგენა; ბიუჯეტის განხილვა და დამტკიცება; ბიუჯეტის შესრულება; ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშის შედგენა და მისი დამტკიცება. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი ყოველწლიურად უნდა შედგეს და დამტკიცდეს.

საბიუჯეტო პროცესი იწყება 1 მარტს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის პრიორიტეტების დოკუმენტის მომზადებით. ეს დოკუმენტი არის ადმინისტრაციული ერთეულების განვითარების ძირითადი გეგმა და მასში ასახულია ინფორმაცია საშუალოვადიანი განვითარების გეგმების შესახებ. ამ დოკუმენტს ადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო, შესაბამისი სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციასთან კონსულტაციით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის პრიორიტეტების დოკუმენტს წარუდგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს და ფინანსთა სამინისტროს, დასაგეგმი საბიუჯეტო წლის, არაუგვიანეს 15 ნოემბრისა.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, წარდგენა, დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებებისა და დამატებების პროექტების მომზადება და წარდგენა, ბიუჯეტის შესრულება და მისი ანგარიშგების პროექტის შედგენა ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს კომპეტენციაა.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის განხილვა, დამტკიცება, დამტკიცებულ ბიუჯეტში ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს მიერ წარდგენილ ცვლილებათა და დამატებათა შეტანა, ამ ბიუჯეტის შესრულების კონტროლი, შეფასება და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის დამტკიცება ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს კომპეტენციაა.

წარმოგიდგენთ საბიუჯეტო პროცესის მიმდინარეობის ეტაპებს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოების კომპეტენციების მიხედვით.

- ბიუჯეტის პროექტის დაგეგმვა-მომზადება - აღმასრულებელი ორგანო;
- ბიუჯეტის პროექტის წარდგენა - მუნიციპალიტეტის მერი/გამგებელი;
- ბიუჯეტის პროექტის განხილვა - წარმომადგენლობითი ორგანო;
- ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცება - წარმომადგენლობითი ორგანო;
- დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებებისა და დამატებების პროექტების მომზადება - აღმასრულებელი ორგანო;

- დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებებისა და დამატებების წარდგენა — მუნიციპალიტეტის მერი/ გამგებელი;
- წარმოდგენილი ცვლილებებისა და დამატებების პროექტების დამტკიცება - წარმომადგენლობითი ორგანო;
- დამტკიცებული ბიუჯეტის შესრულება და მისი ანგარიშგების პროექტის მომზადება - აღმასრულებელი ორგანო;
- ბიუჯეტის შესრულების კონტროლი - წარმომადგენლობითი ორგანო;
- შესრულებული ბიუჯეტის ანგარიშის დამტკიცება - წარმომადგენლობითი ორგანო.

ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ დადგენილი წესით, ფორმით და ვადებში, ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის შესახებ ინფორმაციას წარუდგენს ფინანსთა სამინისტროს. ფინანსთა სამინისტრო, თავის მხრივ, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე აცნობებს საგადასახადო შემოსავლების ყოველკვარტალურ გეგმებს.

რამდენიმე წელია რაც მუნიციპალიტეტები ბიუჯეტის დაგეგმვას ახორციელებენ პროგრამული ბიუჯეტის ინსტრუმენტის გამოყენებით რაც ნიშნავს შედეგზე ორიენტირებულ საბიუჯეტო დაგეგმვას.²

3. პროგრამული ბიუჯეტი

პროგრამული ბიუჯეტის მთავარი კომპონენტია პროგრამა, რომელიც თავის მხრივ შეიძლება ჩაიშალოს ქვეპროგრამებად და/ან ღონისძიებებად.

პროგრამა წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტით განსაზღვრული პრიორიტეტების მიზნების მისაღწევად განსახორციელებელი ღონისძიებების ერთობლიობას, რომლებიც დაჯგუფებულია მსგავსი შინაარსის მიხედვით და ხორციელდება გრძელვადიან პერიოდში, ერთი საბოლოო შედეგის მისაღწევად.

პროგრამა უნდა შეესაბამებოდეს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მიერ განსაზღვრულ რომელიმე პრიორიტეტს. თუმცა, ბიუჯეტში შესაძლებელია წარმოდგენილი იყოს რამდენიმე პროგრამა, რომელიც არ ემსახურება კონკრეტულ პრიორიტეტულ მიმართულებას, რისი მაგალითიცაა დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში განხორციელებული პროგრამები.

ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამისათვის აუცილებელია გამოყოფილი იყოს ასიგნებები და

² სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი - მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობის საბიუჯეტო პროცესში, თბილისი, 2016

ჰქონდეს შესაბამისი პროგრამული კოდი. თუ ძირითადი ფუნქციისა და ადმინისტრირების ხარჯების გამიჯვნა ან გამოყოფა თითოეული პროგრამის მიხედვით შეუძლებელია, ადმინისტრირების ხარჯებიც უნდა გაერთიანდეს რომელიმე ძირითად პროგრამასთან.

პროგრამები ხანგრძლივობის მიხედვით შეიძლება იყოს:

მიმდინარე (მუდმივი) - მოიცავს ისეთ საკითხებს, რაც თვითმმართველობის კანონმდებლობით განსაზღვრული ძირითადი ფუნქციაა და მუდმივად ხორციელდება

მრავალწლიანი - ემსახურება რომელიმე პრობლემის გადაწყვეტას, ახალი პოლიტიკის შემუშავებას, ახალი სისტემის ან მომსახურების დანერგვას.

ერთწლიანი (მოკლევადიანი) - იშვიათ, სპეციფიკურ შემთხვევაში, როდესაც პროგრამის საბოლოო მიზნის მიღწევა შესაძლებელია ერთი საანგარიშო წლის განმავლობაში. მოკლევადიანი პროგრამის დასრულების შედეგად შედეგი, რომელიც საბოლოოა და თავის მხრივ არ წარმოადგენს სხვა პროცესის შემადგენელ ნაწილს.

შინაარსობრივად პროგრამები შეიძლება იყოს:

მართვის და რეგულირების - რაც მოიცავს ისეთ ღონისძიებებს, რომლებიც ადმინისტრაციული ხასიათისაა და ხელს უწყობს სისტემის გამართულ ფუნქციონირებას, ან/და დაკავშირებულია შესაბამის სფეროში ზოგადი პოლიტიკის შემუშავებასთან. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების მართვისა და რეგულირების ტიპის პროგრამას წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება და აღნიშნული პროგრამის აღწერა სავალდებულო არ არის, ვინაიდან მასში უმეტეს შემთხვევებში ერთიანდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფუნქციონირების ხარჯები, სარემერვო ფონდი, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვა, ასევე მსგავსი შინაარსის სხვა ღონისძიებები. მიუხედავად ამისა, სასურველია დანართში წარმოდგენილი იყოს ინფორმაცია, ვის მიმართ არსებული ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვისთვისაა გათვალისწინებული თანხები, რა ღონისძიებების დასაფინანსებლად იქნა აღებული სესხი, რომლის ფარგლებშიც წარმოქმნილია ვალდებულებები და სხვა;

მომსახურების მიწოდების პროგრამები - ორიენტირებულია კონკრეტულ, გრძელვადიან შედეგებზე და ემსახურება მუდმივ მიზანს, მომსახურებას უწყევს ბენეფიციარს და არ ახდენს სუბსიდირებას. მისი ქვეპროგრამებისთვის მოკლევადიანი შედეგები განისაზღვრება კონკრეტული რაოდენობრივი და ხარისხობრივი მაჩვენებლებით. ასეთ შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის დაფინანსებით ხორციელდება ისეთი ღონისძიებები, რომელთა ბენეფიციარებიც პირდაპირ მოსახლეობა ან მათი მომსახურე არამომგებიანი დაწესებულებებია;

სუბსიდირების პროგრამები - მიზნად ისახავს სოციალური ფენის ან ობიექტების სუბსიდირებას ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მხრიდან დახმარების და თანამონაწილეობის სახით. სუბსიდირების პროგრამების ქვეპროგრამების შეფასების ინდიკატორები ასევე გამოისახება რაოდენობრივ მაჩვენებლებში, ხოლო პროგრამის საბოლოო შედეგი ხშირ შემთხვევაში იქნება მოსახლეობის გარკვეული ფენის მდგომარეობის ან გარკვეული სფეროს მდგომარეობის მნიშვნელოვანი გაუმჯობესების გამოხატულება, რომელიც ასევე შეფასდება სათანადო ინდიკატორებით;

ინფრასტრუქტურული პროგრამები - ძირითადად ემსახურება სხვადასხვა ინფრასტრუქტურის განვითარებას, მშენებლობას, რეაბილიტაციას ან აღჭურვას. პროგრამის შუალედური შედეგი უმეტეს შემთხვევაში იქნება მსხვილი ობიექტის და ობიექტთა ჯგუფის გამართული ინფრასტრუქტურა, ხოლო საბოლოო შედეგი ის ეფექტი, რასაც აღნიშნული ინფრასტრუქტურა ემსახურება. მსგავსი პროგრამების შეფასების ინდიკატორების უმეტესობის გამოსახვა შესაძლებელია რაოდენობრივ მაჩვენებლებში

3.1. ქვეპროგრამა

პროგრამები აუცილებელია დაიყოს ძირითად მიმართულებებად ანუ ქვეპროგრამებად, რომელიც იქნება კონკრეტული შედეგის მისაღებად აუცილებელი ღონისძიებების ერთობლიობა. ქვეპროგრამებიც შინაარსობრივად იყოფა იგივე ტიპებად, როგორც პროგრამები: მართვის და რეგულირების, მომსახურების მიწოდების, სუბსიდირების და ინფრასტრუქტურული.

ქვეპროგრამა დაკავშირებულია შუალედურ შედეგებთან, მისი განხორციელების შემდეგ უნდა მიიღწეს კონკრეტული მდგომარეობა, რაც თავის მხრივ ხელს უწყობს პროგრამის საბოლოო შედეგის მიღწევას. ქვეპროგრამა თავისი შინაარსით უნდა გაიწეროს დასაგეგმი წლის მასშტაბით. მისი შინაარსიდან და მოცულობიდან გამომდინარე უნდა ჰქონდეს კონკრეტული შედეგი, რისი მიღწევაც შესაძლებელია ერთი საანგარიშო წლის მანძილზე. ქვეპროგრამა შესაძლოა თავის მხრივ მოიცავდეს ღონისძიებებს.

3.2. ღონისძიება

ცალკეულ ან რამდენიმე საქმიანობათა ერთობლიობაა, რომლის განხორციელება დაკავშირებულია მოკლევადიანი შედეგის მიღწევასთან. მაგ: ტენდერის გამოცხადება, ინვენტარის შეძენა, კონფერენციის ორგანიზება და ა.შ. ღონისძიებები და მათი დაფინანსება უმეტეს შემთხვევაში ვერ მოხდება პროგრამული ბიუჯეტის კანონის ძირითად თავებში; მიუხედავად ამისა აუცილებელია თითოეული პროგრამის და ქვეპროგრამის ფარგლებში გასატარებელი ღონისძიებების ზუსტი ჩამონათვალის და აღწერის განსაზღვრა ვინაიდან წარმატებულად განხორციელებული თითოეული ღონისძიების მოკლევადიან შედეგზეა დამოკიდებული მთლიანი პროგრამის შესრულების ხარისხი.

3.3. პროგრამის მიზანი

დაკავშირებულია პრიორიტეტის საშუალოვადიან მიზანთან და ამასთან ასაბუთებს რატომ არის ეს პროგრამა ეფექტიანი პრიორიტეტის საშუალოვადიანი მიზნის მისაღწევად. (მაგ: თუ პრიორიტეტია ინფრასტრუქტურის განვითარება საშუალოვადიან პერიოდში, საგზაო პროგრამის მიზანია ადგილობრივ თვითმმართველობაში საგზაო ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია, რაც ინფრასტრუქტურის განვითარების (პრიორიტეტის მიზნის) განხორციელების ერთ-ერთი ეფექტიანი საშუალებაა).

3.4. პროგრამის აღწერა

გულისხმობს ქვეპროგრამებს, ღონისძიებებს, რომელთა განხორციელება იგეგმება პროგრამის განხორციელების ეტაპზე, აგრეთვე პირთა წრეს, რომელიც წარმოადგენს პროგრამის ბენეფიციარს.

3.5. ქვეპროგრამის მიზანი

დაკავშირებულია იმ პროგრამის წარმატებით განხორციელებასთან, რომლის ფარგლებშიც ხორციელდება ქვეპროგრამა, შესაბამისად პროგრამის ერთ-ერთი საბოლოო შედეგის დადგომასთან. (მაგ: საგზაო პროგრამის ფარგლებში შეიძლება განხორციელდეს გზების ორმული შეკეთების ქვეპროგრამა. გზების ორმული შეკეთება (რომელიც წარმოადგენს ქვეპროგრამის მიზანს) თავის მხრივ ხელს უწყობს საგზაო პროგრამის ერთ-ერთი შედეგის მიღებას).

3.6. ქვეპროგრამის აღწერა:

ღონისძიებები, რომელთა განხორციელება იგეგმება ქვეპროგრამის განხორციელების ეტაპზე, აგრეთვე პირთა წრე, რომელიც წარმოადგენს ქვეპროგრამის ბენეფიციარს.

პროგრამული ბიუჯეტის, როგორც შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტის ძირითადი მიზანი არის ის, თუ რამდენად კარგად არის წარმოდგენილი ის შედეგი, რისთვისაც ესა თუ ის პროგრამა ხორციელდება. პროგრამულ ბიუჯეტში გამოიყენება შუალედური და საბოლოო შედეგები.

3.7. პროგრამის საბოლოო შედეგი

მდგომარეობა, რომელიც დაგეგმილი პროგრამის განხორციელების შედეგად უნდა დადგეს, საბოლოო შედეგი გულისხმობს პრობლემის სრულად აღმოფხვრას, ახალი წესის დანერგვას, მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას შესაბამის სფეროში. საბოლოო შედეგის მიღწევა უმეტეს შემთხვევაში

მხოლოდ მრავალწლიანი მცდელობის შემდეგ მიიღწევა და მისი დადგომა ხშირ შემთხვევაში გულისხმობს პროგრამის მთლიანად ან არსებული ფორმით შეწყვეტას. საბოლოო შედეგი შინაარსით გლობალურია და ძირითადად პროგრამების შედეგს წარმოადგენს. ეს არის მდგომარეობა, რომელიც წინასწარ დაგეგმილი და გაანალიზებული პოლიტიკის განხორციელების შედეგად უნდა დადგეს. საბოლოო შედეგი გულისხმობს გარკვეული პრობლემის სრულად აღმოფხვრას, არსებითად ახალი მდგომარეობის დამყარებას, ახალი წესის დანერგვას, მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას შესაბამის სფეროში, რომელიც გავლენას ახდენს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის სოციალურ და ეკონომიკურ მდგომარეობაზე. საბოლოო შედეგის მიღწევა უმეტეს შემთხვევაში მხოლოდ მრავალწლიანი მცდელობის შემდეგ მიიღწევა და მისი დადგომა ხშირ შემთხვევაში გულისხმობს, პროგრამის მთლიანად ან არსებული ფორმით არსებობის შეწყვეტას. თუმცა ისეთი პროგრამებისთვის, რომლებიც თავისი შინაარსით მუდმივია და ემსახურება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მიერ განსახორციელებელ ძირითად საქმიანობას, საბოლოო შედეგიც ზოგადი ხასიათისაა, მდგომარეობის სტაბილურად შენარჩუნებაზე ან გაუმჯობესებაზე მიმართული და დასახული შედეგის მიღწევა ამ შემთხვევაში ვერ იქნება პროგრამის დასრულების ნიშანი.

3.8. ქვეპროგრამის შუალედური შედეგი

შუალედური შედეგი, საბოლოო შედეგისგან განსხვავებით თავისი შინაარსით წარმოადგენს პროგრამის ფარგლებში კონკრეტული ქვეპროგრამების/ღონისძიებების გატარების შედეგად მიღებულ პროდუქტს. ის ბევრად უფრო კონკრეტულია, ვიდრე საბოლოო შედეგი, უმეტეს შემთხვევაში გამოისახება კონკრეტული ციფრებით ან სხვა რაოდენობრივ გამოხატულებაში და წარმოადგენს არა პროგრამის დასრულების ნიშანს, არამედ მისი საბოლოო მიზნის მიღწევისკენ გადადგმულ ნაბიჯებს და თავის მხრივ, ზომავს ამ გზაზე მიღწეულ პროგრესს.

შესაბამისად, საბოლოო შედეგები უმეტესად განისაზღვრება პროგრამისთვის, ხოლო შუალედური შედეგები — მისი ქვეპროგრამებისთვის (ღონისძიებებისათვის). განსხვავებულია მათი შესრულების შეფასების ინდიკატორებიც. ქვეპროგრამების და ღონისძიებების შუალედური და მოკლევადიანი შედეგების მიღწევაზე პასუხისმგებელია საბიუჯეტო ორგანიზაციის მისი სტრუქტურული ქვედანაყოფი. საბოლოო შედეგის მიღწევის ვადად განისაზღვრება პროგრამის მიმდინარეობის პერიოდი, ხოლო შუალედური შედეგის დადგომის ვადა, უმეტეს შემთხვევაში, ერთწლიანია (საბიუჯეტო წელზე მიბმული). შუალედური შედეგები, თავის მხრივ, შესაძლებელია საბოლოო შედეგის მიღწევისკენ პროგრესის მაჩვენებლად იქნეს გამოყენებული. თავად ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის წლიურ ბიუჯეტში გაწერილი უნდა იყოს დაგეგმილი პროგრამების და ქვეპროგრამების აღწერა და მათი მიზნები, ხოლო შუალედური და საბოლოო შედეგების აღწერა იქნება პრიორიტეტების დოკუმენტში. პროგრამული ბიუჯეტის შედგენისას თვითმმართველობის მხრიდან დიდი ყურადღება უნდა დაეთმოს საბოლოო და შუალედური შედეგების სწორად ჩამოყალიბებას. შედეგი უნდა ასახავდეს იმ სამომავლო მდგომარეობას, რისთვისაც ხორციელდება პროგრამა და მისი ქვეპროგრამა. შედეგები

ჩამოყალიბებული უნდა იყოს ნათლად და კონკრეტულად, ხოლო მისი მიღწევის გზები წარმოდგენილი უნდა იყოს პროგრამის (ქვეპროგრამის/ღონისძიების) აღწერაში.

3.9. შესრულების შეფასების ინდიკატორები

პროგრამების, ქვეპროგრამების და მათ ფარგლებში განსახორციელებელი ღონისძიებების აღწერა წარმოადგენს შესრულების შეფასების ინდიკატორების შემუშავების ბაზას.

შესრულების ინდიკატორი წარმოადგენს მიღწეული შედეგების შეფასების საშუალებას, თუ რამდენად აღწევს პროგრამა დასახულ მიზნებს. შეფასების ინდიკატორების განსაზღვრისას აუცილებელია კარგად მოხდეს გააზრება, თუ რა განსხვავებაა პროგრამის საბოლოო შედეგსა და შუალედურ შედეგებს შორის.

საბოლოო შედეგების შეფასების ინდიკატორები არ შეიძლება იყოს ერთჯერადი და მოკლევადიანი, შესრულების შეფასების პროცესი განგრძობითია და უნდა მიისწრაფოდეს ხარისხის მუდმივი კონტროლისაკენ.

შესრულების შეფასების ინდიკატორების ჭარბად გამოყენება ასევე არაეფექტურ შედეგს იძლევა, შესაბამისად, თითოეულ მოსალოდნელ შედეგზე წარმოდგენილი უნდა იყოს არა უმეტეს 5 ინდიკატორი.

გასათვალისწინებელია, რომ მართვის და რეგულირების ტიპის პროგრამებსა და ქვეპროგრამებზე, რომლებიც წმინდა ადმინისტრაციული ხასიათისაა, შესრულების შეფასების ინდიკატორების წარმოდგენა აუცილებელი არ არის.

შედეგების შესრულების ინდიკატორი უნდა ზომავდეს მიზანს, რომელიც არის რეალისტური და მიღწევადი. შეფასების ინდიკატორების შემუშავებისას მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული, რომ ისინი უნდა იყოს:

- სასარგებლო — პოლიტიკის განმახორციელებლებს უნდა აწვდიდეს შინაარსობრივ და ღირებულ ინფორმაციას;
- შედეგზე ორიენტირებული — უნდა გამოხატავდეს დასახულ შედეგთან მიმართებას;
- ნათელი და გაზომვადი — იოლად აღქმადი და გასაგები ენით აღწერილი, რათა ყველა დაინტერესებულმა მხარემ შეძლოს მისი გაგება, გამოყენება და მათი მეშვეობით მიღწეული შედეგების შეფასება;
- შესაბამისი და მიღწევადი — ინდიკატორი უნდა იქნეს შერჩეული მოსალოდნელი შედეგის შესაბამისად, ადეკვატურად უნდა ზომავდეს მას და უნდა იყოს რეალისტური, რათა არ მოხდეს მოსალოდნელი შედეგის ზედმეტად ოპტიმისტური ან პირიქით ზედმეტად პესიმისტური

შეფასება;

- შედარებითი — უნდა იძლეოდეს შესაძლებლობას, მოხდეს მიღწეული შედეგების შეფასება დროის სხვადასხვა პერიოდში.³

³ შეფასებისა და გამოცდების ეროვნული ცენტრი - ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსები და ქონება, თბილისი, 2016

