

სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი

ადგილობრივი პოლიტიკა და პარტიები

დამხმარე სახელმძღვანელო  
პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლებისათვის

თბილისი  
2015

წინამდებარე სახელმძღვანელოს გამოცემა, რომელიც განკუთვნილია პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლებისათვის, საკრებულოს წევრებისათვის და ასევე ნებისმიერი დაინტერესებული პირისათვის, შესაძლებელი გახდა საარჩევნო სისტემების განვითარების, რეფორმებისა და სწავლების ცენტრის მიერ ორგანიზებულ საგრანტო კონკურსის შედეგად დაფინანსებული პროექტის „პოლიტიკური პარტიების ადგილობრივი ორგანიზაციების წარმომადგენლების ცოდნისა და უნარ-ჩვევების გაძლიერება“ ფარგლებში.

პროექტის ფარგლებში, სახელმძღვანელოში განხილულ საკითხებზე, აგრეთვე მომზადდა ვიდეო ლექციების კურსი, რომელიც თქვენ შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: <http://www.ivote.ge>

სახელმძღვანელოში გამოთქმული შეხედულებები ეკუთვნის ავტორებს და არ გამოხატავს საარჩევნო სისტემების განვითარების, რეფორმებისა და სწავლების ცენტრის შეხედულებებს.

გამოცემა მოამზადეს:

**მამუკა აბულაძემ**  
**კონსტანტინე კანდელაკმა**  
**ვლადიმერ ბოჟაძემ**

© სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, 2015

სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი  
თბილისი, ბაქოს ქ.20ა  
ტელ: 294 02 96 ელ.ფოსტა: [office@iccc.org.ge](mailto:office@iccc.org.ge)  
[www.lsg.ge](http://www.lsg.ge) [www.ivote.ge](http://www.ivote.ge)

საარჩევნო სისტემების განვითარების,  
რეფორმებისა და სწავლების

**ცენტრი**



## სარჩევი

საჯარო ხელისუფლების ჰორიზონტალური და ვერტიკალური დანაწილება.....	4
ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციები .....	6
ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციები .....	7
მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანო – საკრებულო.....	7
მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო – გამგებელი/მერი.....	11
პოლიტიკა და თვითმმართველობა .....	13
ადგილობრივ პოლიტიკაში მონაწილე აქტორები .....	15
ადგილობრივი პოლიტიკური პარტიების ამოცანები .....	18
შიდაპარტიული დემოკრატია.....	23
პარტიის ფრაქცია საკრებულოში .....	29
პარტიისა და ფრაქციის საზოგადოებასთან ურთიერთობა.....	34
პარტიის წევრი საკრებულოში.....	37
მოქალაქეების მონაწილეობა ადგილობრივ თვითმმართველობაში.....	42

## 1. საჯარო ხელისუფლების პორიზონტალური და ვერტიკალური დანაწილება

სახელმწიფოს, მისთვის განკუთვნილი ფუნქციების ჯეროვნად განხორციელებისათვის, ესაჭიროება ხელისუფლების ორგანოთა ოპტიმალური სისტემის ჩამოყალიბება. ცხადია, არსებობს არაერთი მოდელი, რომელიც ხელისუფლების მოწყობისა და ფუნქციების გამიჯვნას განსაზღვრავს. მაგრამ ისიც აშკარაა, რომ ყველა მოდელი ერთნაირად არ მოერგება კონკრეტულ სახელმწიფოს იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ ყველა ქვეყანა უნიკალურია თავისი ისტორიული გამოცდილებით, გავლილი გზით, ტრადიციებითა და ქვეყანაში ისტორიულად ჩამოყალიბებული ურთიერთობებით.

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. ხელისუფლების დანაწილებისას ასევე უმნიშვნელოვანესი მომენტია მისი პერსონალური დანაწილების საკითხი: ხელისუფლების ერთი შტოს წარმომადგენელი არ შეიძლება ფლობდეს ხელისუფლების მეორე შტოს თანამდებობას.

### ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი

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

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.

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი მოიცავს:

**ა) სახელმწიფო ხელისუფლების პორიზონტალურ 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;

**ბ) კონტროლისა (ურთიერთშეკავების) და განონანსორების წესებს**, რომელთა მეშვეობითაც სხვადასხვა განშტოებას შეუძლია დანარჩენი განშტო-

ებანი გააკონტროლოს და წინ აღუდგეს მათ მიერ ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებას ან/და თავისი უფლებამოსილების ფარგლებიდან გასვლას;

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

არსებობს ხელისუფლების ორგანოებს შორის უფლებამოსილებების განაწილების ორი შესაძლებლობა: დეცენტრალიზაცია და დეკონცენტრაცია.

### **დეცენტრალიზაცია და დეკონცენტრაცია**

**დეცენტრალიზაცია** ნიშნავს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადანყვეტას ადგილზე არჩეული ხელისუფლების ორგანოების მიერ, მათთვის კანონით მინიჭებულ უფლებამოსილებათა ფარგლებში.

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

დეკონცენტრაციისას ადგილებზე იქმნება ცენტრალური ადმინისტრაციული ორგანოს სტრუქტურული ქვედანაყოფი, იქვე წარმოქმნილი საკითხების გადანყვეტის მიზნით. იმის გამო, რომ იგი არ არის დამოუკიდებელი ორგანო, უფლებამოსილების განხორციელება ცენტრალური ადმინისტრაციული ორგანოს სახელითა და პასუხისმგებლობით ხორციელდება. დეკონცენტრაციის მეთოდს იყენებს თითქმის ყველა მსხვილი ცენტრალური სახელმწიფო სტრუქტურა. მაგ., შინაგან საქმეთა, განათლების, ჯანდაცვის სამინისტროები, 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 აქტითაც.

**მმართველობის დეცენტრალიზაცია** სამ ძირითად კომპონენტს მოიცავს – პოლიტიკურ, ადმინისტრაციულ და ფისკალურ დეცენტრალიზაციას:

- **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. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციები**

ხელისუფლების რეალურად დანაწილებისათვის უმნიშვნელოვანესია საჯარო ფუნქციების, კომპეტენციებისა და უფლებამოსილებების გამიჯვნა მის დონეებს შორის. ვერც ერთი სტრუქტურა, თუნდაც იდეალური, ვერ იმუშავებს უფლება-მოვალეობათა ზუსტი გამიჯვნის გარეშე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მიზანია ადგილობრივი ტერიტორიული ერთეულის ფარგლებში საზოგადოების ინტერესებზე დაფუძნებული მართვის პროცესის განხორციელება, რაც მოიცავს შემდეგ ფუნქციებს: ადგილობრივი პოლიტიკის ფორმირება, დაგეგმილი საქმიანობებისათვის რესურსების განსაზღვრა და მისი მართვა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების მართვა, ადგილობრივი ბიუჯეტების შედგენა, განხილვა, დამტკიცება, აღსრულება და კონტროლი, ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, კომუნალური მომსახურების ორგანიზება, ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება, კულტურისა და სპორტის ადგილობრივი დაწესებულებებისა და ბაგა-ბაღების სისტემა, ადგილობრივი სატრანსპორტო სისტემისა და კომუნალური სამსახურების მართვა, ტერიტორიის დიზაინი და ა.შ. და ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დელეგირებული ფუნქციების განხორციელება.

დელეგირებული კომპეტენციები, რომლებიც გადაცემული აქვს ადგილობრივ ხელისუფლებას, მოიცავს: სამხედრო განვების ორგანიზებას, საზოგადოებრივ ჯანდაცვას, იძულებით გადაადგილებულ პირთა დახმარებას და სხვ.;

### **3. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტები**

ძალაუფლების დაყოფის პრინციპის გათვალისწინება ხდება არა მარტო ცენტრალური, არამედ ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუტური ჩამოყალიბების დროსაც, კლასიკური ფორმით გამოყოფენ ორ ძირითად – წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ინსტიტუტს. თუმცა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზებისას ამგვარი დაყოფის სრულად გაიგივება სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილებასთან არ არის მართებული: აქ უფრო მეტად ხდება არა იმდენად ხელისუფლებათა დაყოფა, რამდენადაც თვითმმართველობის ორგანოთა შორის ფუნქციათა გამიჯვნა და უფლებამოსილებათა გადანაწილება. სახელმწიფო ხელისუფლების შტოებად დაყოფასთან შედარებით, სადაც ეს ხდება მათი ურთიერთდაბალანსების მიზნით და დამბალანსებლის როლს სასამართლო ხელისუფლება ასრულებს. თვითმმართველობა ერთიან ორგანიზმად უფრო მოიაზრება და, ამიტომაც, მის ზოგიერთ მოდელში მკაცრად არ არის გამიჯნული წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ფუნქციები, ან, ზოგჯერ, აღმასრულებელი ფუნქცია თავად წარმომადგენლობითი ორგანოს რომელიმე რგოლმაც შეიძლება იკისროს. ამიტომ არის, რომ «ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ» თვითმმართველობის განხორციელების აუცილებელ ინსტიტუტებად პირდაპირი, თანაბარი და თანასწორი ხმის მიცემის საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით არჩეულ წარმომადგენლობით ორგანოს მიიჩნევს (მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი), ხოლო აღმასრულებელი ინსტიტუტის არჩევითობას სავალდებულოდ არ თვლის, თუმცა, ასეთის არსებობის შემთხვევაში, წარმომადგენლობითი ორგანოს წინაშე მის ანგარიშვალდებულებას უსვამს ხაზს.

### **4. მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანო – საკრებულო**

საქართველოში თვითმმართველი ერთეულის – მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოა საკრებულო. ის კოლექტიური ადმინისტრაციული ორგანოა და მის წევრებს 4 წლის ვადით, პირდაპირი არჩევნებით, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით ირჩევენ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები. საკრებულოს წევრების რაოდენობას და არჩევის წესს განსაზღვრავს ორგანული კანონი «საქართველოს საარჩევნო კოდექსი».

საკრებულო ის ორგანოა, რომელიც უფლებამოსილია გამგებელთან/მერთან ერთად განსაზღვროს ადგილობრივი პოლიტიკა, ანუ მიიღოს პოლიტიკური ხასიათის გადაწყვეტილებები ისეთ საკითხებზე, როგორცაა

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.

წარმომადგენლობითი ორგანოს **მუშაობის ძირითადი ფორმა**, რომელზეც გადაწყვეტილებების მიღება ხდება, არის **სხდომა**. საკრებულოს მორიგ სხდომებს თვეში ერთხელ მაინც იწვევს და უძღვება მისი თავმჯდომარე. ის ასევე, თავისი ინიციატივით, გამგებლის/მერის ან საკრებულოს ფრაქციის წინადადებით, საკრებულოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედის წერილობითი მოთხოვნით ან მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ 1%-ის მოთხოვნით იწვევს რიგგარეშე სხდომას. სხდომა უფლებამოსილია, ანუ შეუძლია მიიღოს გადაწყვეტილება, თუ მას საკრებულოს სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი ესწრება.

**კვორუმი** (ლათ. quorum — "რომელთაგანაც", quorum praesentia sufficit "დასწრება საკმარისია") — დამსწრეთა მინიმალური რაოდენობა, რომელიც აუცილებელია, რათა ამა თუ იმ კოლექტიურ ორგანოს (პარლამენტის, მთავრობის, კომიტეტის, საკრებულოს და ა.შ.) სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილება სამართლიანად იქნას მიჩნეული.

საკრებულოს სხდომაზე გადაწყვეტილებების მიღება ხდება ღია კენჭისყრით. ფარული კენჭისყრა იმართება მხოლოდ პირის თანამდებობაზე არჩევის, თანამდებობიდან გადაყენების და უნდობლობის გამოცხადების საკითხების გადაწყვეტისას. საკრებულოს სხდომები, როგორც წესი, საჯაროა და მასზე დასწრების უფლება აქვს ნებისმიერ მსურველს.

საკრებულოს სტრუქტურა მისი წევრებისგან შემდგარი **მუდმივი კომისიებისა და დროებითი სამუშაო ჯგუფების** არსებობას ითვალისწინებს, რომელთა საქმიანობა ამ წარმომადგენლობითი ორგანოს მუშაობის ერთ-ერთი ფორმაა.

**კომისია** (ლათ. commissio – დავალება) – რაიმე ამოცანის შესრულებით-სათვის სპეციალურად უფლებამოსილ პირთა ჯგუფი

მუდმივი კომისიები იქმნება დარგობრივი (ფუნქციონალური) ნიშნით და მათი რაოდენობა 5-ზე მეტი არ უნდა იყოს, ხოლო დროებითი სამუშაო ჯგუფები – საჭიროების შემთხვევაში, ცალკეული, სპეციალური საკითხების შესწავლის მიზნით. საკრებულოს კომისიაში ან დროებით

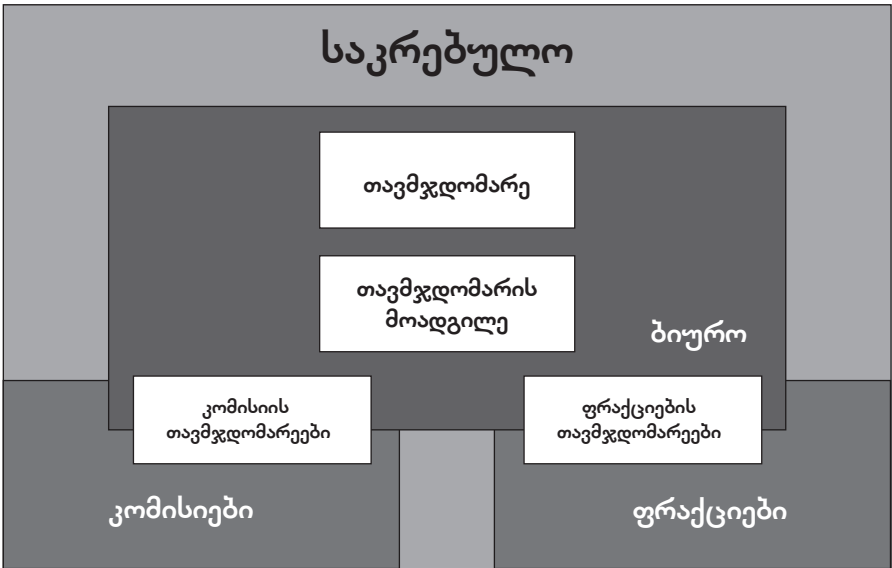


ჯგუფში სამუშაოდ, წინასწარ განსაზღვრული, ან კომისიის უფლებამოსილების ვადით შეიძლება სხვა პირთა მოწვევაც. საკრებულოში კომისიების შექმნის მიზანია როგორც სხდომაზე განსახილველი საკითხების წინასწარი მომზადება და მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულებისათვის ხელის შეწყობა, ასევე გამგეობის/მერიის, მისი სტრუქტურული ერთეულებისა და მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების კონტროლი. კომისიის მიერ კონტროლის განხორციელება იფარგლება აღმასრულებელი სტრუქტურებიდან ინფორმაციის მიღებით და ანგარიშების მოსმენით.

მისი ფორმირების წესიდან გამომდინარე, **საკრებულო პოლიტიკური ორგანო** და მისი მუშაობის კიდევ ერთი ფორმა **ფრაქციების** საქმიანობაა.

ფრაქცია (ფრანგ. Fraction – ნატეხი ) – 1. ერთი რომელიმე პარტიის წევრ დეპუტატთა დაჯგუფება პარლამენტში ან სხვა წარმომადგენლობით დაწესებულებაში თავისი პარტიის პოლიტიკის ორგანიზებულად წარმოების მიზნით.

2. დაჯგუფება პოლიტიკური პარტიის შიგნით, რომელიც პარტიის ძირითად ხაზს არ იზიარებს.



ფრაქციად გაერთიანების მსურველი, სულ ცოტა, საკრებულოს 3 წევრი შეიმუშავენ **ფრაქციის პოლიტიკურ პლატფორმასა და წესდებას**. ფრაქცია შეიძლება შექმნან ერთი და იმავე პოლიტიკური პარტიის წევრებმა, ან ორი

და მეტი პარტიის წევრებმაც, მაგრამ ერთი და იგივე პოლიტიკური პარტიის წევრები აუცილებლად ერთ ფრაქციაში უნდა გაერთიანდნენ და არ შეუძლიათ სხვადასხვა ფრაქციების შექმნა.

არჩევნებისას პარტიამ ან საარჩევნო ბლოკმა სიით, ან მაჟორიტარად შეუძლია წარადგინოს უპარტიო კანდიდატი. ასეთ უპარტიო საკრებულოს წევრს უფლება აქვს, გაერთიანდეს მხოლოდ იმ პარტიის ან საარჩევნო ბლოკში გაერთიანებული პარტიების მიერ შექმნილ ერთ-ერთ ფრაქციაში, რომლებმაც ის წარადგინეს. მოქალაქეთა საინიციატივო ჯგუფების მიერ წარდგენით არჩეულ, ე.წ. «დამოუკიდებელ» საკრებულოს წევრებს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი ფრაქციებში გაერთიანებაზე რაიმე შეზღუდვას არ უწესებს.<sup>1</sup>

ფრაქციის შექმნა შესაძლებელია როგორც პარტიულ, ისე არაპარტიულ საფუძველზე, მაგრამ დაუშვებელია ფრაქციებად გაერთიანება ეროვნული, რელიგიური, პროფესიული ან ტერიტორიული (საცხოვრებელი ადგილის) ნიშნით.

საკრებულოს თავმჯდომარე, მისი მოადგილე, კომისიებისა და ფრაქციების თავმჯდომარეები **საკრებულოს თანამდებობის პირები** არიან და ერთად იკრიბებიან **საკრებულოს ბიუროს** სხდომაზე, რომელიც საკრებულოს სტრუქტურაში მუშაობის უკეთესი ორგანიზებისათვის არის გათვალისწინებული. ბიუროს სხდომაზე ხდება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომის დღის წესრიგის განსაზღვრა, საკრებულოს სამუშაო გეგმისა და სამუშაო პროგრამის პროექტებს შედგენა, სხდომაზე გასატანი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების პროექტებზე მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიებისა და დროებითი სამუშაო ჯგუფების დასკვნებისა და წინადადებების განხილვა. ბიურო კოორდინაციას უწევს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიებისა და დროებითი სამუშაო ჯგუფების მუშაობას და ისმენს მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირთა ანგარიშებს.

საკრებულოს ბიუროს მუშაობის, სხდომის მოწვევისა და ჩატარების, კომისიის, დროებითი სამუშაო ჯგუფების, ფრაქციის შექმნისა და საქმიანობის წესებსა და სხვა საორგანიზაციო საკითხებს არეგულირებს **საკრებულოს რეგლამენტი**, რომელსაც საკრებულოს წევრები თავად შეიმუშავენ და თავისივე გადაწყვეტილებით ამტკიცებენ.

**საკრებულოს თავმჯდომარეს** ირჩევს მუნიციპალიტეტის საკრებულო თავისი უფლებამოსილების ვადით და თავისივე შემადგენლობიდან, ფარული კენჭისყრით, სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტით. თავმჯდომარის კანდიდატურის დასახელების უფლება აქვს საკრებულოს არანაკლებ 3 წევრს. საკრებულოს, ნებისმიერ დროს, უფლება აქვს თანამდებობიდან გადააყენოს საკრებულოს თავმჯდომარე. ასეთი საკითხი საკრებულოს წინაშე შეიძლება წერილობით დასვას საკრებულოს სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთმა მესამედმა, ხოლო გადაწყვეტილება მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს საკრებულოს სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი.

---

<sup>1</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 30

საკრებულოს თავმჯდომარე არ წარმოადგენს თვითმმართველი ერთეულის მთავარ თანამდებობის პირს და მისი ფუნქციები შემოიფარგლება საკრებულოს მუშაობის ორგანიზაციული ხელმძღვანელობითა და სხდომების წარმართვით. ორგანიზაციული ხელმძღვანელობა მოიცავს საკრებულოს თავმჯდომარის მიერ საკრებულოს წევრების, კომისიების, საკრებულოს ბიუროს, აპარატის საქმიანობის კოორდინაციას. საკრებულოს თავმჯდომარის, როგორც წარმომადგენლობითი ორგანოს სხდომის თავმჯდომარის უფლებამოსილებების განხორციელება გულისხმობს საკრებულოს და მისი ბიუროს სხდომების წარმართვას. ეს უფლებამოსილება თავმჯდომარემ შეიძლება გადასცეს მოადგილეს, ხოლო მოადგილის არყოფნის შემთხვევაში, სხდომაზე დამსწრე უხუცეს (ასაკით უფროს) წევრს.

**საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილეს**, საკრებულოს თავმჯდომარის წარდგინებით, თავისი შემადგენლობიდან, და თავისი უფლებამოსილების ვადით, სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტით ირჩევს მუნიციპალიტეტის საკრებულო. თუ მუნიციპალიტეტში 100.000-ზე მეტი ამომრჩეველია, თავმჯდომარეს შეიძლება 2 მოადგილე ჰყავდეს. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილეს აკისრებს ერთადერთ სპეციალურ უფლებამოსილებას – შეასრულოს საკრებულოს თავმჯდომარის მოვალეობები მისი არყოფნის, უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის, თანამდებობიდან გადადგომის, ან გადაყენების შემთხვევაში.

**საკრებულოს კომისიის თავმჯდომარეს** თავისი შემადგენლობიდან და თავისი უფლებამოსილების ვადით, სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტით ირჩევს მუნიციპალიტეტის საკრებულო. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის თავმჯდომარის კანდიდატურის დასახელების უფლება აქვთ საკრებულოს სიითი შემადგენლობის ერთ მეხუთედსა და ფრაქციას. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად, საკრებულოს კომისიის თავმჯდომარე იწვევს, ხსნის, თავმჯდომარეობს და წარმართავს კომისიის სხდომებს; უზრუნველყოფს საქართველოს კანონმდებლობით, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტითა და მუნიციპალიტეტის კომისიის დებულებით დადგენილი პროცედურების დაცვას; ადგენს კომისიის სხდომის დღის წესრიგის პროექტს, განსახილველ საკითხზე გამოსვლის მსურველთა სიას, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტითა და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის დებულებით დადგენილი წესით განსაზღვრავს გამომსვლელთა რიგითობას და აძლევს მათ სიტყვას; სვამს საკითხს კენჭისყრაზე და აცხადებს კენჭისყრის შედეგებს და ხელს აწერს კომისიის სხდომების ოქმებს. კომისიის თავმჯდომარე მოქმედებს კომისიის სახელით და ანგარიშვალდებულია საკრებულოს წინაშე.

## **5. მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო – გამგებელი/მერი**

მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო და **მუნიციპალიტეტის უმაღლესი თანამდებობის პირი** არის **გამგებელი** თვითმმართველ თემში და

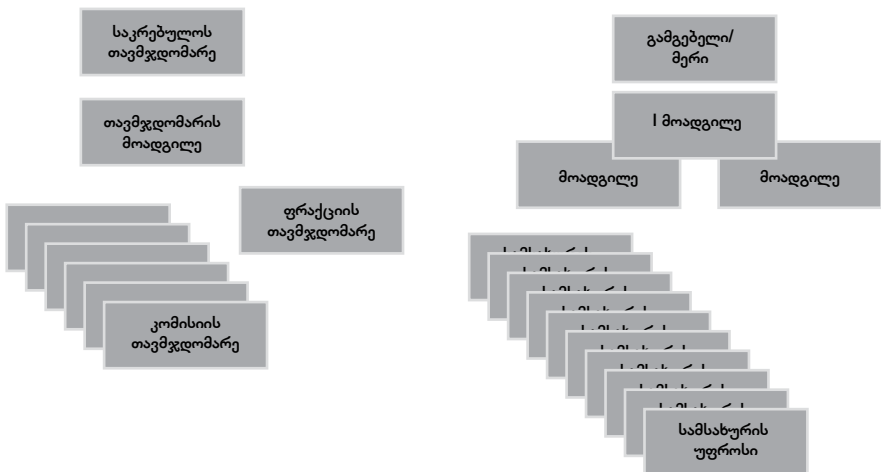
**მერი** თვითმმართველ ქალაქში. ის წარმოადგენს მუნიციპალიტეტს და უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებების განხორციელებას, ანგარიშვალდებულია მხოლოდ მუნიციპალიტეტის საკრებულოსა და მოსახლეობის წინაშე.

გამგებლად/მერად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 25 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 5 წელს მაინც. მისი არჩევა ხდება 4 წლის ვადით, პირდაპირი არჩევნებით, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით, „საქართველოს საარჩევნო კოდექსით“ დადგენილი წესით.

გამგებელი/მერი ხელმძღვანელობს **გამგეობას/მერიას**, რომელიც არის მის დაქვემდებარებაში არსებული **დანესებულება** და მისი უფლებამოსილების განხორციელებას უზრუნველყოფს. გამგეობა/მერია შედგება სტრუქტურული ერთეულებისგან, რომლებიც შესაბამისი სფეროების მიხედვით უზრუნველყოფენ მუნიციპალიტეტის საკრებულოსა და გამგებლის/მერის დავალებების შესრულებას. **გამგეობის/მერიის თანამდებობის პირების** რაოდენობა (გამგებლის/მერის ჩათვლით) არ უნდა აღემატებოდეს 13-ს. ესენი არიან:

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

გამგებელი/მერი ერთპიროვნულად წყვეტს თავისი მოადგილეებისა და სამსახურის უფროსების დანიშვნისა და განთავისუფლების საკითხს (გარდა თბილისის მთავრობისა, რომლის შემადგენლობასაც საკრებულოსთან შეთანხმება სჭირდება) და ისინი გამგებლის/მერის უფლებამოსილების ვადით ინიშნებიან.



ამ თანამდებობის პირებისგან განსხვავებით, რომლებიც აირჩევიან ან ინიშნებიან არჩევნების შედეგად, საკრებულოს აპარატის თანამშრომლები (აპარატის უფროსის ჩათვლით) და გამგეობის/მერის სამსახურების **საჯარო მოხელეები** შეირჩევიან კონკურსის წესით, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის თანახმად და თანამდებობას არ ტოვებენ საკრებულოს ან გამგეობის/მერის უფლებამოსილების შეწყვეტისას.

ამდენად, მუნიციპალიტეტში არის სულ 21 პოლიტიკური თანამდებობა, რომელთა დაკავებასაც ესწრაფვიან ადგილობრივი პარტიები, მუნიციპალურ არჩევნებში გამარჯვების გზით, მ.შ. 13 – გამგეობაში (მერიაში) და 8 – საკრებულოში.

## **ნ. პოლიტიკა და თვითმმართველობა**

მოსახლეობის უმრავლესობის აღქმაში პოლიტიკა ბუნდოვანი, ხშირად კი გაუგებარი საქმიანობაა, რომელიც დედაქალაქში, მთავრობასა და პარლამენტში მოღვაწე პოლიტიკოსების მიერ იქმნება და ამდენად, რიგითი მოქალაქისათვის არც თუ საინტერესოა. შესაბამისად, „რიგითი მოქალაქე“ პოლიტიკისა და პოლიტიკოსების მიმართ აქტიურ ინტერესს მხოლოდ გადასახადების, მოსაკრებლის, პროდუქტების, სანავის ფასების და ა.შ. ზრდისას იცვლება, რაც თითოეული მოქალაქის ხარჯებზე პირდაპირ აისახება; ან მაშინ, როდესაც მოქალაქეებს ეკვეცებათ ან მთლიანად უუქმდებათ უფლებები, შეღავათები და მომსახურება. რაც შეეხება გამგეობებსა და მერიებში საქმიანობას – იქ, სადაც მხოლოდ ყოველდღიური ცხოვრების პრაქტიკული, კონკრეტული პრობლემები წყდება, პოლიტიკას თითქოს სრულიად არაფერი ესაქმება. მოსახლეობა, გარდა ცალკეული აქტივისტებისა, დიდ ინტერესს არც საკრებულოებში საკითხების განხილვის პროცესის მიმართ ავლენს და შემოიფარგლება მხოლოდ მათი არჩევნებისას პოლიტიკურ პარტიების რეკლამის თვალყურითა და კენჭისყრის დღეს საარჩევნო ყუთში ბიულეტენის ჩაგდებათ. არჩევნებს შორის პერიოდში მოქალაქეთა უდიდესი უმრავლესობა პასიური დამკვირვებლის როლს ირგებს და დიდად აღარ ინტერესდება, თუ რას საქმიანობენ მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით ორგანოებში არჩეული პირები, ამდენად, ადგილობრივ თვითმმართველობაში მიმდინარე პროცესებს ხშირად მას-მედია არ აშუქებს და ისინი მოსახლეობის ყურადღების მიღმა რჩება.

ყველა ჩვენგანი ფიქრობს, რომ იცის, თუ რა არის, ან როგორი უნდა იყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკა. ზოგისთვის ესაა ცენტრალური ხელისუფლების მიერ გატარებული ადგილობრივი პოლიტიკა, ანუ სახელმწიფო პოლიტიკის მხოლოდ ნაწილი და ამაში თვითმმართველი ერთეულის ფარგლებში პოლიტიკურ აქტივობას არ გულისხმობენ. ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკის ასეთი ინტერპრეტაცია არ ითვალისწინებს იმ რთულ კავშირებსა და ურთიერთდამოკიდებულებას, რაც არსებობს ად-

გილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკასა და სახელმწიფო პოლიტიკას შორის. ბევრისათვის თითქოსდა პოლიტიკურად ნეიტრალური ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ფარგლებში მხოლოდ პრაქტიკული მნიშვნელობის გადანყვეტილებების მიღება უნდა ხდებოდეს, გამგებელი/მერი უნდა იყოს „მეურნე“ და არა პოლიტიკოსი, აქედან გამომდინარე, ჩნდება ილუზია, რომ დასახლებების პრობლემების საუკეთესოდ გადანყვეტა ადვილად მოხერხდება ყოველგვარი ადგილობრივი პოლიტიკური პროცესების გარეშე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკის საკმაოდ გავრცელებული ასეთი ინტერპრეტაცია არა მარტო მცდარია, არამედ დემოკრატიისთვის საზიანოც, რადგან ამ შემთხვევაში თვითმმართველობის დონეზე გადანყვეტილების მიმღები იმ რეალურ მასშტაბებსა და მიზნებს, რითაც ის ხელმძღვანელობს, საჯაროდ არ გააცხადებდა, რაც შეუძლებელს გახდიდა როგორც საჯარო დისკუსიას საკითხის ირგვლივ, ასევე, საზოგადოებრივი კონსენსუსის აუცილებლობას. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, გაბატონდებოდა არადემოკრატიული წესრიგი, რაც გარდაუვალად მიგვიყვანდა კორუფციასა და ნეპოტიზმამდე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის არაპოლიტიკურ ორგანიზაციად აღქმის მიზეზი ის მცირე სოციალური დისტანციაა, რომელიც მუნიციპალურ ორგანოებსა და მის მოსახლეობას შორისაა. ასეთ სიტუაციაში, განსაკუთრებით, მცირე თემებში, ჩნდება კონფლიქტებისთვის თავის არიდების სურვილი და, აგრეთვე ეს წარმოშობს „კოლექტივის“ უშუალო განცდას, რასაც, თავის მხრივ, მიყვავართ მოქალაქეებს შორის ჰარმონიული თანაარსებობის მოთხოვნილებამდე. ეს უკანასკნელი კი სულ ადვილად შეიძლება გახდეს განსხვავებული აზრისა ან ოპოზიციური ქმედების მსხვერპლი და თითქოს ამიტომაც ერთმანეთთან მრავალგვარი სოციალური კავშირებით (მეზობლობა, მეგობრობა, თანასკოლელობა, ნათელ-მირონობა, ნათესაობა) მჭიდროდ დაკავშირებული საზოგადოების წევრებს შორის პოლიტიკური დაპირისპირებები მიუღებლად მიაჩნიათ. ამის გამო მცირე ზომის მუნიციპალიტეტებში ხშირად კონსენსუსს, ერთსულოვან გადანყვეტილებას ანიჭებენ უპირატესობას.

როდესაც მუნიციპალიტეტს არ გააჩნია ბიუჯეტის შესავსებად საკმარისი საკუთარი საგადასახადო და სხვა შემოსავლები და ის დიდწილად ცენტრალური ბიუჯეტიდან სუბსიდიებზეა დამოკიდებული, ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკა დაიყვანება გარკვეულ პროექტებთან დაკავშირებულ და ერთეულ შემთხვევებზე გათვლილი გადანყვეტილებების მიღებამდე, რომლებიც სახელმწიფო გადანყვეტილებების ფარგლებს არ სცილდება. მაგრამ როდესაც თვითმმართველი ერთეულს გააჩნია დამოუკიდებელი და „თვითკმარი“ ბიუჯეტი, რომელიც, ცხადია, არასოდეს იქნება მოსახლეობის ყველა პრობლემის გადანყვეტისათვის საკმარისი, საკრებულოში არჩეული მათი წარმომადგენლები, ასევე პირდაპირი წესით არჩეული გამგებელი/მერი იძულებული არიან იფიქრონ და იდავონ იმაზე, თუ რა თანამიმდევრობით უნდა განხორციელდეს ამოცანები, რა ტიპის მომსახურებაზე და რომელი პრობლემების გადანყვეტაზე უნდა თქვან დროებით უარი. მაგალითად იმის თაობაზე, პირველ რიგში გზები უნდა გარემონტდეს, თუ ახალგაზრდულ

სპორტულ ორგანიზაციებს და სახელოვნებო სკოლებს უნდა შეეწყოს ხელი, პარკები და სკვერები უნდა კეთილმოეწყოს თუ მეტი სოციალური დახმარება გაიცეს გაჭირვებულებზე და ა.შ. აქ საქმე **პრიორიტეტების არჩევასთან** გვაქვს, რომელსაც მუნიციპალიტეტის ორგანოებში მოქმედ აქტორთა პოლიტიკური ხედვები განსაზღვრავს. ამდენად, თავისი არსით, **მუნიციპალიტეტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება არის პოლიტიკური.**

პოლიტიკა სხვადასხვა შესაძლებლობებს შორის ოპტიმალური არჩევანის გაკეთებას გულისხმობს. ეს აქტუალურია ადგილობრივი თვითმმართველობის შემთხვევაშიც, რომელშიც თვითმმართველობის პოლიტიკის გამტარებელი სუბიექტი მოქალაქეებთან ერთად ადგილობრივი საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესებას ცდილობს, რათა ეს პირობები უფრო ადამიანური, სამართლიანი და სოციალური გახადოს. პოლიტიკა მრავალი ფაქტორის გათვალისწინებით გაკეთებული არჩევანია. **ადგილობრივი თვითმმართველობის დემოკრატიასა და პარლამენტარიზმს შორის არ არსებობს პრინციპული განსხვავება**, სხვაობა მხოლოდ მათ ამოცანებში, მათი განხორციელების არეალსა და დაკისრებულ ვალდებულებებშია.

სხვადასხვა გარემოების საფუძველზე არჩევანის გაკეთების წინაპირობას ის ღირებულებები ქმნიან, რომლებსაც ეფუძნება პარტიების, მოქალაქეების და საკრებულოში მათი წარმომადგენლების საქმიანობა და მათი ვალდებულებების მთელი სისტემა.

**პოლიტიკურ საქმიანობას განსაზღვრავს:**

**ღირებულებები:** თავისუფლება, თანასწორობა, სოლიდარობა

მათგან გამომდინარე **მიზნები:** არჩევანის თავისუფლება, პიროვნების თვითგამოვლენის სუვერენულობა, ადამიანის ღირსება, მშვიდობა, საზოგადო კეთილდღეობა

მათ საფუძველზე ჩამოყალიბებული **პრინციპები:** სუბსიდიარობის პრინციპი, ტოლერანტულობა, დემოკრატია, სოციალური და ეკოლოგიური საბაზრო ეკონომიკა, კერძო საკუთრება, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპები.

ღირებულებების გარეშე შეუძლებელია პოლიტიკის იმ მიმართებების ჩამოყალიბება რომლებიც:

- განსაზღვრავს საზოგადოებრივი პრობლემების იდენტიფიკაციას;
- გვეხმარება პრობლემების გადაწყვეტასა და შესაძლო ალტერნატივების პოვნაში;
- გვეხმარება პრიორიტეტების განსაზღვრასა და გადაწყვეტილებების მიღებაში;
- მოქალაქეს უადვილებს საზოგადოებრივი ამოცანების გაგებას.

## **7. ადგილობრივ პოლიტიკაში მონაწილე აქტორები**

ცალკეული მოქალაქე ვერ ახდენს არსებით გავლენას მუნიციპალიტეტში მიმდინარე პროცესებზე. მხოლოდ მსგავსი ინტერესებით, მიზნებითა და ლი-

რეზულტებებით გაერთიანებულ მოქალაქეებს უჩნდებათ შანსი, რომ საჯარო ერთეულის პოლიტიკის ჩამოყალიბებაზე მოახდინონ გავლენა. ინტერესების, მიზნების თანხვედრისა და პროგრამების განვითარების პროცესში ცენტრალურ როლს თამაშობენ პოლიტიკური პარტიები.

პარტიების გარეშე ძნელად წარმოსადგენია რეპრეზენტატიული (წარმომადგენლობითი) დემოკრატია. პარტია, მისი იდეოლოგიური ორიენტაციის ფარგლებში, ერთიან პოლიტიკურ პროგრამაში ახდენს ცალკეულ მოქალაქეთა ინტერესებისა და მიზნების გაერთიანებას. თითოეული პარტია საზოგადოების სხვადასხვა ფენაში მყოფი საკუთარი წევრების და პოლიტიკოსების მეშვეობით ცდილობს, მიაღწიოს ამომრჩევლების მიერ მისი პოლიტიკური პროგრამის გაზიარებას და მიიღოს მათი მხარდაჭერა არჩევნებზე. წარმომადგენლობით ორგანოებში (პარლამენტში, საკრებულოში) სხვადასხვა პარტიები დაპირისპირებული ინტერესების, წინააღმდეგობრივი სურვილებისა და მოლოდინების სიმრავლეს ასახავენ. ამიტომ, ქვეყანაში მხოლოდ პარტიებს შეუძლიათ მოქალაქეების პოლიტიკურად აქტიურ ჯგუფებად გაერთიანება, მობილიზება და მათთვის სასურველი რეფორმების გატარება.

**პარტია სამოქალაქო საზოგადოების უმნიშვნელოვანესი ინსტიტუტია, რომელიც ახორციელებს მის კავშირს სახელმწიფოსთან.**

პოლიტიკურ პარტიაზე საუბარი მხოლოდ გარკვეული პროგრამის ირგვლივ ხანგრძლივი დროით ორგანიზებულ მოქალაქეთა ჯგუფების შემთხვევაში შეიძლება, რომლის მიზნები სცდება ადგილობრივ პრობლემებს და რომელიც მონაწილეობას საპარლამენტო არჩევნებშიც აპირებს.

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, პარტიის ამოცანა მოსახლეობის ნების ფორმირებაში აქტიურ მონაწილეობას გულისხმობს. ორგანული კანონი „პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ აზუსტებს ამოცანებს, საკონსტიტუციო-სამართლებრივ მდგომარეობას, ამ ორგანიზაციების ზოგად დანიშნულებას, კანდიდატების შერჩევისა და წარდგენის წესს და პარტიების დაფინანსების საკითხებს. მაგრამ კანონმდებელმა პარტიების საქმიანობა არ შემოფარგლა მხოლოდ სახელმწიფო დონით, არამედ პარტიებისგან მოეღის, რომ მათი კანდიდატები მონაწილეობას მიიღებენ მუნიციპალურ არჩევნებშიც. მართალია, საქართველოს კონსტიტუცია „პარტიულ დემოკრატიას“ ამკვიდრებს, მაგრამ პარტიებს, რათქმაუნდა, არა აქვთ პოლიტიკური ნების ფორმირების მონოპოლიური უფლება. ამ პროცესში მონაწილეობენ არასამთავრობო ორგანიზაციები, პროფესიული კავშირები, მასმედიის საშუალებები და მუნიციპალიტეტებში არსებული მრავალფეროვანი საინიციატივო ჯგუფები.

ახალგაზრდა ქართულ დემოკრატიაში პარტიების მნიშვნელობა მუნიციპალურ დონეზე განსაკუთრებულია, რამდენადაც პარტიების ადგილობრივ ორგანიზაციებს არა მხოლოდ მოსახლეობის პოლიტიკური შეხედულებების და პოლიტიკური ნების ჩამოყალიბების პროცესის მთავარი „მამოძრავებლის“ ფუნქცია აქვთ, არამედ მათგან უნდა ხდებოდეს მომავალი პოლიტიკური ლიდერების გამოკვეთა და ადგილობრივ თვითმმართველობაში თუ ცენტრალურ ხელისუფლებაში რეკრუტირებაც. სხვა საზოგადოებრივი ჯგუფები, მაგ. საინიცია-



ატივო ჯგუფები, არასამთავრობო ორგანიზაციები, კავშირები, გაერთიანებები ან სამოქალაქო ინიციატივები ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკური შეხედულებებისა და ნების ჩამოყალიბებაზე პირდაპირი თუ არაპირდაპირი ზეგავლენით იფარგლებიან. ასეთი ვითარება განპირობებულია იმით, რომ ეს ჯგუფები არ მიისწრაფვიან ხელისუფლებაში მოსვლისაკენ, პოლიტიკური თანამდებობების დაკავებით გადაწყვეტილების მიღებაზე პასუხისმგებლობის აღებისაკენ, ხოლო პარტია, არჩევნების მექანიზმის გამოყენებით, სწორედ ხელისუფლებაში მოსვლით ჰპირდება ამომრჩეველს საკუთარი პოლიტიკური პროგრამაში ასახული მათი სურვილების შესრულებას და ინტერესების დაცვას.

მოქალაქეების სურვილს, გაანალიზონ მათთვის განსაკუთრებით აქტიუ-ალური პრობლემები, განიხილონ და ერთობლივად გამოიმუშაონ მათი გადაწყვეტის ადეკვატური მეთოდები, დღევანდელი (ადგილობრივი) პარტიები ვერ პასუხობენ. და პირიქით, არასამთავრობო ორგანიზაციები და სხვა საინი-ციატივო ჯგუფები უფრო ადვილად ახერხებენ იმ ჩვევების გამომუშავებას, რაც ეხმარებათ იმ პრობლემების გაცნობიერებასა და მათ გადაწყვეტაზე მუშაობაში, რომლებსაც პოლიტიკოსები ან დროულად ვერ ამჩნევენ ან თავს არიდებენ მათ საჯარო განხილვას. ცხადია, რომ რეალურ პრობლემების ან შეცდომების წინ წამოწევით ეს ორგანიზაციები „ადრეული გაფრთხილების ფუნქციას“ ასრულებენ, ისინი იგნორირებული ინტერესების მქონე ცალკე-ული პირებისა და მცირე ჯგუფების პოლიტიკური ნების ჩამოყალიბებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მათ ჩართვაზე ზრუნავენ. შესაბამისად, ეს ორგანიზაციები მოქალაქეების მზარდი თანამონაწილეობისა და სა-მოქალაქო შეგნების გააქტიურების გზაზე „მენინავეებს“ წარმოადგენენ, და ამავე დროს ერთგვარ გამონწვევასაც წარმოადგენენ პარტიებისათვის.

არასამთავრობო ორგანიზაციების, საინიციატივო ჯგუფების ფუნქცი-ონირების ხელშემწყობი „ჰავა“ იქაა, სადაც არ არიან პარტიები. ეს გან-საკუთრებით ეხება პატარა მუნიციპალიტეტებს ან მცირე ტერიტორიულ ერთეულებს, სადაც ხშირად ვხვდებით მოქალაქეთა შორის ჰარმონიის მოთხოვნილებას, რასაც, თავის მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველო-ბის ფუნქციის არაპოლიტიკურ გაგებამდე და პარტიულ კონკურენციაზე უარის თქმამდე მივყავართ. ისინი პარტიების კონკურენტებადაც გვევლი-ნებიან: მუნიციპალიტეტში ცნობილი და პატივცემული მოქალაქეები არ-ჩევნებში თავისი კანდიდატურის წამოსაყენებლად, ხშირად, „დამოუკიდე-ბელ, არაპარტიულ იმიჯს“ ირგებენ და საინიციატივო ჯგუფების მხრიდან დასახელებას, მათ მხარდაჭერას არჩევენ. ამ კანდიდატების „კონკურენ-ტულობა“, ხანდახან, ადგილობრივ პარტიებს მეტოქეობაზე უარის თქმა-საც აიძულებს, როდესაც ფიქრობენ, რომ მათ სათანადო „საპირწონე კანდიდატურის“ შეთავაზება არ შეუძლიათ. მიუხედავად ერთგვარი კონ-კურენციისა, ხშირად პარტიები თავიანთ საარჩევნო სიებში ასეთ უპარ-ტიო მოქალაქეებს იწვევენ და მათთან ერთად შედიან წარმომადგენლო-ბით ორგანოში, ან საინიციატივო ჯგუფის სახელით ინიღბებიან, რადგან ეს მათ უკეთეს შედეგებს უქადის.

მოქმედი საარჩევნო კანონმდებლობით საინიციატივო ჯგუფებს შეზღუდული აქვთ მუნიციპალიტეტის გამგებლად/მერად კანდიდატის წამოყენების უფლება, მაგრამ ასეთი უფლება გააჩნიათ საკრებულოს წევრის კანდიდატის მაჟორიტარულ ოლქში დასახელებისას. წინასაარჩევნო პოლიტიკური საინიციატივო ჯგუფები არსებითად განსხვავდებიან პარტიებისგან: განსაკუთრებით იმით, რომ ისინი მიზნად მცირერიცხოვანი კონკრეტული პრობლემების გადაწყვეტას და, ამავე დროს, მხოლოდ ადგილობრივი მოსახლეობის, ან მისი გარკვეული ჯგუფების ინტერესებს ისახავენ. საინიციატივო ჯგუფის შექმნის მიზეზი შეიძლება იყოს შიდაპარტიული, ადგილობრივი პიროვნებებისა თუ ჯგუფების აზრთა სხვადასხვაობა ან ზოგადი უკმაყოფილება დაკავშირებული მათი ინტერესების უგულვებლყოფასთან, როგორც საკრებულოში, ასევე გამგეობაში. ძირითადი მიზეზი კი პარტიების ადგილობრივი ორგანიზაციების ინსტიტუციური სისუსტე, ჩამოუყალიბებლობა და არამდგრადობაა.

### **8. ადგილობრივი პოლიტიკური პარტიების ამოცანები**

პარტიის რიგითი, აქტიური წევრები თითქმის ერთხმად აცხადებენ: „უნდა მოვიგოთ არჩევნები“. მაგრამ კითხვას „როგორ“, მოჰყვება, როგორც წესი, სრულიად განსხვავებული პასუხები. მაგრამ პასუხების უმეტესობა შეიძლება ასე გავაერთმინოთ: ჩავატაროთ კარგი საარჩევნო კამპანია, რაშიც, თითქმის ყოველთვის, იგულისხმება ორკვირიანი „ცხელი“ საარჩევნო პერიოდი. საქართველოში არც ერთი პარტია არ მოქმედებს წარმატების შემდეგი რეცეპტით: **„უახლოესი საარჩევნო ბრძოლა უშუალოდ არჩევნების დამთავრების შემდეგ იწყება“**. ეს, რა თქმა უნდა, არ ნიშნავს ერთი, ან ორკვირიანი „ცხელი“ პერიოდის მთელი ამ დროის მონაკვეთზე გადმოტანას. აქ უფრო პარტიის ამომრჩევლის მიმხრობის მუდმივი ცდა და აგიტაცია იგულისხმება, ანუ ის, რომ მას უნდა ჰქონდეს მუდმივი დიალოგი ყველა სოციალური ჯგუფის ამომრჩევლთან. მხოლოდ მათთან მუდმივი დიალოგი, და არა მარტო წინასაარჩევნო პერიოდში, მისცემს მას საშუალებას გაერკვეს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ფაქტობრივ ინტერესებსა და საჭირობოტო პრობლემებში.

პარტიის ამგვარი აქტივობა, რომელიც თანამშრომლობიკენ მოუწოდებს ამომრჩეველს, შთაბეჭდავია და ზრდის მისდამი ნდობას; ამდენად, ეს საუკეთესო პროპაგანდაცაა. იმავდროულად ის განაპირობებს „საარჩევნო კამპანიის“ შედეგსაც, რადგან ბრძოლა ამომრჩევლისთვის არ ხდება მხოლოდ „ცხელ“ საარჩევნო პერიოდში.

ადგილობრივ პარტიას მხოლოდ მაშინ შეუძლია მოქალაქეთა დარწმუნება, როდესაც მისი პარტია შინაგანად ცოცხალი და ქმედითია. ასეთი **წარმატებული აქტივობა (ბაზისურ სამუშაოდ ნოდებული) მხოლოდ იმ პარტიას ხელენიჭება, რომელიც:**

- უპირატესად ღირებულებებისა და მიზნების პრიორიტეტებზეა ორიენტირებული და არა პიროვნებებსა და თანამდებობებზე;
- თავის წევრებს მოუწოდებს მოქალაქეებთან დიალოგისკენ, შესაბამისი კომპეტენციით აღჭურავს მათ და ამაში ყოველმხრივ ეხმარება (მაგ. პროგრამებით, არგუმენტაციის რესურსების გაფართოებით, მჭევრმეტყველების კურსებით, და ა.შ.);

ეს შეუძლია მხოლოდ იმ პარტიას, რომლისთვისაც უცხო არაა ცნებები კომუნიკაცია, მონაწილეობა და ინტეგრაცია.

საუბრისა და თანამშრომლობისათვის მუდმივი მზადყოფნა გულისხმობს კრიტიკის მოსმენისთვის და, საჭიროების შემთხვევაში, საკუთარი შეცდომების აღიარებისთვის, მზადყოფნას. თავისი პოზიციების პროპაგანდისას, მოქალაქესთან დიალოგი, პარტიამ სიფრთხილით უნდა გამოიყენოს. ის, ვისაც წინდაუხედავად და მოუფიქრებლად ყოველგვარ კრიტიკასა და პრობლემაზე აქვს მზა პასუხი, არ არის დამაჯერებელი.

პარტიის წარმატების საწინდარი მისი „გარეთ ორიენტირებული“ პარტიული მუშაობაა. რამდენადაც ეფექტურად ჟღერს ეს „წარმატების რეცეპტი“, იმდენად შრომატევადია პოლიტიკურ ცხოვრების ყოველდღიურობაში მისი ხორცშესხმა. პოლიტიკოსისგან ის მოითხოვს მაღალ კომუნიკაბელურობას. ადგილობრივ პრობლემების გადაწყვეტაში ჩართული პოლიტიკოსი მხოლოდ მოქალაქეებთან პირდაპირ და სისტემატურ საუბრებში მოიპოვებს მყარ ნდობას; ყოველ შემთხვევაში, მაშინ, როდესაც ის აცნობიერებს, რომ თავისი საქმიანობით ის მოქალაქეების კეთილდღეობას უნდა ემსახუროს და არა -ნებისმიერ ფასად ძალაუფლების მოპოვებას თუ შენარჩუნებას.

გარდა ამისა, პოლიტიკოსმა საკუთარ საცხოვრებელ ადგილზე უნდა იქონიოს კონტაქტი ადგილობრივ არასამთავრობო ორგანიზაციებთან, კავშირებთან, სამოქალაქო საინიციატივო ჯგუფებთან, ნებაყოფლობით გაერთიანებებთან, რათა შეძლოს მათ პრობლემებსა და სურვილებს მიანიჭოს საჯარო ინტერესების აქტუალობა და ჩართოს ისინი პარტიისა და საკრებულოს სამუშაო პროცესში. **მხოლოდ ის, ვინც იმას აკეთებს, რასაც ქადაგებს, და პირდება სხვებს იმას, რის გაკეთებასაც ნამდვილად აპირებს, მოიპოვებს ნდობას და ინარჩუნებს უმრავლესობის მხარდაჭერას.**

ყველა ამ აქტივობის პროცესში არ უნდა დაგვავინცდეს: ამომრჩეველი არც ყოველმხრივ პოლიტიკურად გაცნობიერებული ან ამ სფეროში მოღვაწე ადამიანია და არც სრულიად აპოლიტიკური არსება, არამედ, უბრალოდ ადამიანი, რომლისთვისაც პოლიტიკა რთული სოციალური კავშირების სისტემაში ცხოვრების ერთ-ერთი სფეროა, სხვა სფეროების პარალელურად (როგორიცაა პროფესია, ოჯახი, თავისუფალი დრო) და არავითარ შემთხვევაში – ყველაზე მნიშვნელოვანი. შესაბამისად, ის პოლიტიკის სფეროში „აღქმისა და ინფორმაციის გადამუშავების“ თავისი უნარის მხოლოდ ნაწილს აბანდებს, რათა შეასრულოს ამომრჩეველის როლი.

**პარტიის ადგილობრივი ორგანიზაცია, რომელიც კონტაქტს ამყარებს მოქალაქეებთან, ასრულებს მოქალაქესა და მუნიციპალიტეტს შორის**

**შუამავლის როლს.** ადგილობრივი პრობლემებისთვის საჯარო ხასიათის მინიჭებით და მოქალაქეებთან ერთად ალტერნატივების ძიებით ის ხელს უწყობს პრობლემის რაციონალურ გააზრებას და მის გადაწყვეტას. ამგვარი ქცევით პოლიტიკური პარტია ორმაგ მიზანს აღწევს: ერთი მხრივ ის იყენებს კომპეტენტური ადამიანების ცოდნას. მეორე მხრივ ის მათ მონაწილეობის საშუალებას აძლევს პოლიტიკური ნების ჩამოყალიბების პროცესში და ამგვარად, მოქალაქეებთან სიახლოვეს იმკვიდრებს. და პირიქით, თუკი პარტია ადეკვატურ წინადადებებს მხოლოდ იმიტომ იწუნებს, რომ ისინი პოლიტიკურ მონინააღმდეგეს ეკუთვნის, ამით ის საკუთარ რეპუტაციას უთხრის ძირს.

მუნიციპალური ნების ჩამოყალიბების და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ადგილობრივი პარტია განიმტკიცებს აქტიური მონაწილეობის ჩვევებს და არ იფარგლება მხოლოდ სხვა მონაწილეთა ინიციატივებსა და ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე რეაგირებით. თემატურად და დროით შეზღუდული ამოცანების განხილვისას მისაღებია **სემინარის ფორმა**. სწორედ აქ იგრძნობენ პარტიის ის წევრები და მომხრეები თავს პროცესებში ჩართულად, ვისაც აინტერესს პრობლემა და წვლილის შეტანაც შეუძლია მის გადაწყვეტაში, მაგრამ, არა ხანგრძლივი, არამედ მხოლოდ დროებითი თანამშრომლობა სურთ.

ზოგიერთი კომპეტენტური სპეციალისტი, მაგ. ენერგეტიკის, გარემოს დაცვის ან მუნიციპალური ფინანსების სფეროში, დროის ნაკლებობის ან უბრალოდ იმის გამო, რომ მისთვის (ჯერ კიდევ) არავის მიუმართავს, აქამდე არ არის ჩართული მუნიციპალურ პოლიტიკაში. ადგილობრივ პარტიას შეუძლია მუნიციპალიტეტთან დაკავშირებული შესაბამისი ღონისძიებებით ამ ცოდნის „მობილიზება“ (მაგ. სემინარები გარემოს დაცვის, ქალაქის განვითარების, ეთნიკური უმცირესობების სფეროში და ა.შ.). ამგვარი საქმიანობა მით უფრო წარმატებული იქნება, რაც უფრო დიდი იქნება მასში მონაწილეთა რწმენა, რომ მათი იდეები და ინიციატივები რეალურადაა გაზიარებული და საკრებულოში ფრაქციის მეშვეობით იქნება მუნიციპალური პოლიტიკის საქმიანობაში გათვალისწინებული.

სემინარებსა და სხვა სამუშაო ჯგუფებში შესრულებელი სამუშაო განსაკუთრებით მიზანშეწონილია:

- აქტიური წევრების მოტივაციისთვის, რათა მათ გააგრძელონ პოლიტიკური საქმიანობა,
- რათა მომხრეები იქცნენ წევრებად და
- რათა გამოაცოცხლოს შიდაპარტიული დისკუსია, ნაყოფიერი გახადოს ის და მთლიანობაში ხელი შეუწყოს პარტიის ერთიანობის განმტკიცებას.

ასე აცნობიერებს პარტია პროცესებში თანამონაწილეობის ამოცანას, იძენს პრობლემათა გადაწყვეტის კომპეტენციას და ამით იმკვიდრებს თვითმმართველ ერთეულში წამყვანი პოლიტიკური ძალის პოზიციას. ამასთან ერთად, ის ღიაა იმ საზოგადოებისათვის, რომელსაც სურს პრობლემებში უფრო ღრმად გარკვევა და ამისათვის ატარებს სემინარებს, აყალიბებს სხვადასხვა

სამუშაო ჯგუფებს. თანამშრომლობის ასეთი ფორმები დიდ გამოხმაურებას პოულობს, რადგან ასე მომუშავე პარტია იყენებს გაცილებით უფრო წარმატებულ მეთოდებს, ვიდრე ვინაო გაგებით ფრაქციული და პარტიულ კრებებში, რომელთა მუშაობას უპირატესად (პარტიული)პოლიტიკური მოსახურებები განსაზღვრავს.

მყარი საარჩევნო წარმატებისთვის აუცილებელია, რომ ადგილობრივმა პარტიამ საკუთარი მუშაობა კრიტიკულად შეაფასოს. ის, რისი კეთებაც გუშინ მართებულად და მნიშვნელოვნად ითვლებოდა, დღეს, შესაძლოა, უკვე მოძველებული იყოს. ამიტომ პოლიტიკური სამუშაოს სარგებლობის განსაზღვრისათვის ერთგვარი კომპასია კითხვა: „რა არის დღეს და რა იქნება ახლო მომავალში მნიშვნელოვანი და არსებითი?“ მცდარი პასუხის თავიდან აცილების მიზნით, პარტია მუდმივ დიალოგს უნდა აწარმოებდეს მოქალაქეებთან და პოზიტიურ თანამშრომლობას ენეოდეს თავის ფრაქციასთან საკრებულოში.

ამგვარად ორგანიზებული პარტიული საქმიანობა მხოლოდ მაშინ მოიგანს შედეგს, როდესაც ის არ შემოიფარლება „ერთდღიანი პეპლის“ როლით. ხანდახან გასათვალისწინებელია პიროვნული ფაქტორიც. ადგილობრივმა პარტიამ, რომელსაც მოქალაქესთან არგუმენტირებულ დიალოგში სურს ჩართვა, არჩევნების „ცხელ“ პერიოდში მიღებული ყოვლისმცოდნის როლი აუცილებლად უნდა დაივიწყოს. ნდობას უფრო ის ინვესტ, ვინც ეძიებს და კითხვებს სვამს და უკვე მზა პასუხებს არ სთავაზობს ყველას. დასაბუთებული კამათი და მოქალაქეებთან ნდობის დამყარების ხელშემწყობი დიალოგის გამართვა მხოლოდ კომპეტენტურ ადამიანს შეუძლია.

**კანდიდატების შერჩევისას** გასათვალისწინებელია, რომ წამოყენებულ იქნენ საარჩევნო ოლქის მოსახლეობის სხვადასხვა სოციალური ჯგუფის წარმომადგენლები; ამავე დროს სასურველია მუნიციპალიტეტში წარმომადგენლობა დიდი სოციალური ჯგუფების წარმომადგენლებს შევთავაზოთ, რომლებიც, ამავე დროს, მათვე ეკუთვნიან თავისი წარმომავლობით. ეს თვალსაზრისი მნიშვნელოვანია იმდენად, **რამდენადაც ადამიანი მეტად ენდობა იმ პოლიტიკოსს, რომელიც მისსავე სოციალურ ჯგუფს წარმოადგენს.** ის ენდობა მას იმიტომ, რომ იგი სწორედ იმ პრობლემებთანაა გაშინაურებული, ხშირად უფიქრია მათი გადანყვეტის გზებზეც, რომლებიც მასაც აწუხებს.

სხვადასხვა დარგის სპეციალისტები პარტიას არა მარტო პარტიული ელიტისთვის და პარლამენტში სჭირდება, არამედ ქვედა დონეზეც. ამიტომ ადგილობრივმა პარტიამ თავისი ხელმძღვანელი პირები ფრთხილად უნდა შეარჩიოს და განსაკუთრებული ყურადღება მათ კვალიფიკაციას მიაქციოს. წარმოდგენა, რომ პოლიტიკოსები ერთადერთნი არიან, ვისაც არ სჭირდება ცოდნის სრულყოფა და გაღრმავება არა მარტო მცდარია, არამედ სახიფათოც.

ისეთი კრიზისებისა და გარდატეხის ეპოქაში, როგორშიც ჩვენ გვინვეს ცხოვრება, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმის ცოდნა, რომ ადამიანები ყველაზე მეტად საჭიროებენ ახალ მიდგომებსა და სიმტკიცეს. თუ გვინდა თავი დავიზღვიოთ მცდარი მიმართულებით სვლისგან ან თვით ქაოსისგანაც, **მომავლის საზოგადოება და მუნიციპალიტეტის მომავალი „სახე“ ნი-**

**ნასწარ უნდა მოვიფიქროთ და დავგეგმოთ**, ამით ჩვენი პოლიტიკური ნების ფორმირებას ექნება მყარი საფუძველი. ამიტომ საჭიროებს პარტია, თუნდაც საკუთარი ინტერესებიდან გამომდინარე, მომავლის პროგრამულ დაგეგმვას (ხანგრძლივი პერიოდის დაგეგმვა):

- პროგრამა პარტიას ხდის ცნობადს და განასხვავებს სხვა პარტიებისგან;
- ის ქმნის საორიენტაციო ჩარჩოებს პარტიის და მისი ნევრების პოლიტიკური საქმიანობისთვის და, ამავე დროს, აყალიბებს მის შინაარსობრივ, შინაგან ვალდებულებებს;
- ის მუდმივ ამომრჩეველს „ფონს“ უქმნის თავის პარტიასთან იდენტიფიკაციისთვის და
- ქმნის ბაზისს საარჩევნო ბრძოლის პროგრამისთვის.

მხოლოდ ადეკვატური პროგრამა აძლევს პარტიას ჭეშმარიტ გარანტიას, ამიტომ პარტიამ თავისი მოქმედების საფუძვლად უნდა აღიაროს და გაითვალისწინოს ისეთი ღირებულებები, როგორცაა:

- თავისუფლება, თანასწორობა, სოლიდარობა და მათზე ორიენტირებული ღირებულებითი მიზნები (მაგ. თვითგანსაზღვრა, თვითგანვრცობა და განვითარება, ადამიანური ღირსება, მშვიდობა, საერთო კეთილდღეობა) და აქედან გამომდინარე
- პრინციპები (მაგ. სუბსიდიარობის პრინციპი, ტოლერანტობა, დემოკრატია, სოციალური საბაზრო ეკონომიკა, კერძო საკუთრება).

თუკი ვეცდებით ადგილობრივ თვითმმართველობაში პარტიების ამოცანების სპექტრის სისტემატიზაციას, მაშინ, პარტიების შესახებ კანონზე დაყრდნობით, შეიძლება დავასახელოთ **შვიდი მთავარი ამოცანა**:

### **1) ზეგავლენა საზოგადოებრივი აზრის ჩამოყალიბებაზე:**

მუდმივი დიალოგი მოქალაქეებთან, არასამთავრობო ორგანიზაციებთან, კავშირებთან, სამოქალაქო ინიციატივებთან, პროფესიულ კავშირებთან იმ მიზნით, რომ ისინი დაარწმუნონ ადგილობრივი პარტიების პოლიტიკური წარმოდგენების აქტუალობაში;

მუნიციპალური პოლიტიკური პროგრამების ჩამოყალიბება და მათი შესაბამისი პროპაგანდა ადგილობრივ მედია საშუალებებში;

მონაწილეობა პირად საუბრებში, სხვა ღონისძიებებში, და ა.შ.

ინფორმირება მუნიციპალიტეტში მიღებული გადაწყვეტილებების შესახებ; პოლიტიკურ პროცესებში მონაწილეობისა და მათზე გავლენის მოხდენის შესაძლებლობების გაცნობა მოქალაქეებისთვის;

მოქალაქეების აქტუალური პრობლემების განხილვაში ჩართვა;

### **2) პოლიტიკურ ცხოვრებაში მოქალაქეების აქტიური ჩართვისთვის ხელშეწყობა** შემდეგი ღონისძიებებით:

სხვადასხვა ღონისძიებები, მოქალაქეებთან საუბრების საათები, მოქალაქეთა ინიციატივები, მოქალაქეთა გამოკითხვა, მოქალაქეთა გადაწყვეტილებები;

კომპეტენტური ადამიანების ჩართვა პარტიულ მუშაობაში;

ამ მოქალაქეების ჩართვა საკრებულოს მუშაობაში.

**3) პოლიტიკურ თანამდებობებზე მუშაობისთვის ადამიანების მომზადება** მათ შორის:

შესაფერისი ადამიანების ჩართვა პოლიტიკურ საქმიანობაში – ნაბიჯი პოლიტიკური თანამდებობის დაკავების გზაზე;

აქტიუალური პრობლემებისადმი მიძღვნილი სემინარები;

პარტიის წევრების ჩართვა მუნიციპალიტეტის ცალკეული საგნობრივი საკითხის მომზადებაში;

საკრებულოს წევრების განათლება და კვალიფიკაციის ამაღლება.

**4) საარჩევნოდ კანდიდატების წარდგენა:**

კანდიდატების შერჩევითვის შესაფერისი დირექტივების დადგენა;

კანდიდატების შერჩევითვის ფართო პროფესიული და გეოგრაფიული სპექტრის უზრუნველყოფა;

შესაფერისი კანდიდატების შერჩევა, პირველადი სარეიტინგო არჩევნები პარტიის შიგნით და კანდიდატების დასახლება საკრებულოსა და პარლამენტში;

იმ კანდიდატების შერჩევა, რომლებიც პარტიული პროგრამით დაკავდებიან ფრაქციულ-საკრებულოს მუშაობაში;

არჩევნებში დასახლებული კანდიდატების მხარდაჭერა და საამისოდ საკუთარი მომხრეების მობილიზება;

**5) ადგილობრივი პოლიტიკური მიზნების ჩართვა სახელმწიფო ნების ფორმირების პროცესში,** მათ შორის:

მუნიციპალური და, ამავე დროს, რეგიონალური პრობლემების მიმართ ადგილობრივი პარტიული ორგანიზაციის პოზიციის გამოკვეთა, მაგ. ენერგოუსაფრთხოება, სასმელი წყლით მომარაგება;

პარლამენტის დეპუტატებისგან ინფორმაციის მიღება და მათთან დისკუსია;

პარტიული პროგრამის შემუშავებაში მონაწილეობა;

**6) მოსახლეობასა და მუნიციპალურ მმართველობას შორის კავშირის უზრუნველყოფა** მათ შორის:

პარტიის და საკრებულოს წევრების შუამავლობა მუნიციპალურ ორგანოებსა და მოსახლეობას შორის;

მოქალაქეებთან კონტაქტების ინტენსიფიკაცია, სასუბრო საათებისა და სახლში ვიზიტების ფორმით.

საკრებულოსა და გამგეობაში თავისი წარმომადგენლების მეშვეობით ადგილობრივი მუნიციპალურ-პოლიტიკური პროგრამის ამოცანების ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკაში გატარება.

## **9. შიდაპარტიული დემოკრატია**

შესაძლოა, პარტიის ადგილობრივ ორგანიზაციას ჰქონდეს კარგი წინასაარჩევნო პროგრამა და კარგი კანდიდატები ყავდეს, მაგრამ მისი წარმატებისათვის მხოლოდ ეს არ არის საკმარისი. აუცილებელია პარტიას ჰქონდეს ისეთი ორგანიზაციული სტრუქტურა, რომელიც საყრდენი გახდება წარმატებული სტარტისათვის. საინფორმაციო ტექნოლოგიების, სოციალური ქსელების გან-

ვითარებამ პარტიების შიდაორგანიზაციულ მოწყობაზეც იქონია გავლენა და თანამედროვე ვითარების შესაბამისად მის სტრუქტურირებას ითხოვს. თანდათან წარსულს ბარდება მასობრივი ტიპის პარტიები, რომელთა წარმატება ნევრთა რაოდენობასა და მათ იდეოლოგიურ მომზადებაზე იყო დამოკიდებული, ჩნდება ახალი ტიპის პარტიები, მაგ., ელექტორალურ-პროფესიონალური, რომლებიც მცირერიცხოვანია, მაგრამ აქვთ ამომრჩევლებთან კომუნიკაციის თანამედროვე ტექნოლოგიების ფლობისა და პოლიტიკურ თანამდებობებზე მუშაობისათვის საჭირო პროფესიონალური უნარები.

პარტიის პროგრამაზე მეტად, ახლა უკვე მნიშვნელოვანია **ლიდერის იმიჯი**, როგორც ამომრჩევლებთან წარმატებული კომუნიკაციის საწინდარი. მუნიციპალიტეტის დონეზე მოღვაწე პოლიტიკური ჯგუფისათვის, როგორსაც წარმოადგენს პარტიის ადგილობრივი ორგანიზაცია, მისი ლიდერის/ლიდერების იმიჯს გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს, რადგანაც მთლიან ქვეყანასთან შედარებით გაცილებით მცირე არეალში ცალკეული პიროვნებების ცნობადობას, მათ ცხოვრებისეულ ნაღვანს ადგილობრივი საზოგადოების თვალში პარტიის იდეოლოგიურ პლატფორმასთან შედარებით განუზომლად დიდი მნიშვნელობა აქვს. ამასთან, ადგილობრივი საზოგადოების მანიპულირება მედიის მეშვეობით გაცილებით რთულია, რამდენადაც როგორც პოზიტიური, ისე – კონკურენტის მიმართ ნეგატიური კამპანიის აგორება აქ სერიოზულ სირთულეებს აწყდება, განსაკუთრებით მცირე მუნიციპალიტეტებში ჩამოყალიბებულ ტრადიციულ საზოგადოებებში, სადაც კანდიდატებს მოსახლეობის დიდი ნაწილი პირადად იცნობს და მათი იმიჯის ცვლილება მოკლე დროში ძალზე ძნელია. ამდენად, პარტიის ადგილობრივი ორგანიზაციის წარმატებისათვის ერთ-ერთი წინაპირობა მისი ლიდერის/ლიდერების იმიჯია, რომელიც ადგილობრივ საზოგადოებაში იქმნება პირადი ურთიერთობის მიხედვით შექმნილი შეხედულებების შედეგად, და ნაკლებად ემორჩილება მედია-კამპანიებით მანიპულირებას.

პარტიის ლიდერებსა და ნევრებს შორის ურთიერთობის სტილის მიხედვით პარტიები 2 ტიპად იყოფა: დემოკრატიულებად და არადემოკრატიულებად. როგორც გამგებლობის/მერობის, ასევე პარტიული სიის კანდიდატთა შერჩევის თვალსაზრისით ქართული პარტიების ცხოვრებაზე დაკვირვება გვიჩვენებს, მათი უდიდესი ნაწილი სწორედ არადემოკრატიული შიდა მოწყობის მოდელს ამჯობინებს. როცა თავად პარტიული ცხოვრება არადემოკრატიული და ცენტრიდან მართულ ტოტალიტარული მართვის მეთოდზეა აგებული, ძნელი წარმოსადგენია, ასეთმა პარტიებმა შეძლონ მთლიანად ქვეყნის, საზოგადოების წარმატებული ტრანსფორმაცია სრულყოფილ დემოკრატიად, ამდენად ჩვენს ქვეყანაში არსებული „ნახევარ-დემოკრატიის“ თუ „ჰიბრიდული დემოკრატიის“ მახინჯი ფორმების ერთ-ერთი საწყისი სწორედ პარტიული ცხოვრების არადემოკრატიულობაშია საძებნელი.

პარტიების უმრავლესობის წესდებებში შიდა დემოკრატიის პრინციპი აღიარებულია და, მათ თანახმად, ადგილობრივი ორგანიზაციის საერთო

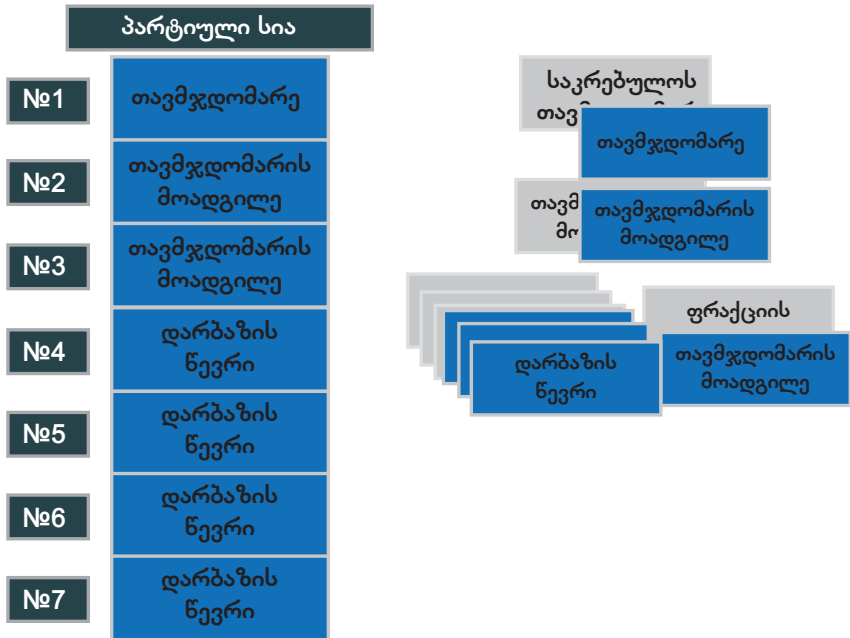


კრება/კონფერენცია მისი უმაღლესი ორგანოა, რომელმაც უნდა აირჩიოს თავმჯდომარე, მაგრამ ეს პრინციპი მხოლოდ ერთეულ შემთხვევებშია პრაქტიკულად რეალიზებული და ტრადიციად ქცეული. ამ პრინციპის უგულვებლყოფა წარმოადგენს ერთ-ერთ მიზეზს, რომ ხშირია უკმაყოფილება საკადრო პოლიტიკით როგორც პარტიის შიგნით, ასევე საზოგადოებაში, ხდება წევრთა გადადინება-„პორტირება“ ერთი პარტიიდან მეორეში და ა.შ. გამოსავალი აქ ერთია: თავად პარტიის წევრებმა უნდა გამოიჩინონ ის შეგნება და სიმტკიცე, რომ წინ აღუდგნენ პარტიის ცენტრალურ ორგანოების მხრიდან რომელიმე პირის ლობირებას და თავად აირჩიონ თავისი ლიდერები.

ადგილობრივი ორგანიზაციისათვის ლიდერის შერჩევა საქართველოში დღეს მოქმედი პოლიტიკური პარტიებისათვის „აქილევსის ქუსლია“, რამდენადაც მათ ადგილობრივ ორგანიზაციებს მცირერიცხოვანი ერთგვაროვანი ჯგუფები წარმოადგენენ, რომელთა შიგნით კონკურენცია და ახალი ლიდერების ზრდა ან გამოვლენა არსებულ პირობებში თითქმის წარმოუდგენელია. ამის განმაპირობებელი დიდწილად თავად პარტიების ცენტრალური ორგანოების დამოკიდებულება ადგილობრივი ორგანიზაციების მიმართ, რამდენადაც პრაქტიკულად ცენტრალურ ოფისში შერჩეული პირი ინიშნება ადგილობრივი ორგანიზაციის თავმჯდომარედ, რაც ორგანიზაციაში ფორმალურად ჩატარებული არჩევნებით ფორმდება. მუნიციპალურ დონეზე ადგილობრივი პოლიტიკური თანამდებობების კანდიდატების შერჩევას არ უნდა განსაზღვრავდეს თბილისური პარტიული ელიტა, როგორც ეს იყო აქამდე,

## შიდაპარტიული დემოკრატია





რადგან შიდაპარტიული დემოკრატია გულისხმობს კონკურენციას ადგილობრივი ორგანიზაციის შიგნით – ნამყვანი პოზიციებისთვის ღია ბრძოლას.

**პარტიის ადგილობრივი ორგანიზაციის საერთო კრებაზე/კონფერენციაზე უნდა მოხდეს თავმჯდომარის და მისი ერთი ან ორი მოადგილის არჩევა.**

შიდა დემოკრატის სრულყოფისათვის, პარტიის ადგილობრივი ორგანიზაციის საერთო კრებამ/კონფერენციამ ასევე უნდა აირჩიოს კრებებს/კონფერენციებს შორის მუდმივმოქმედი კოლეგიალური ორგანო – დარბაზი (გამგეობა), რომელთანაც მოხდება პოლიტიკური თუ საკადრო საკითხების შეთანხმება თავმჯდომარის მიერ და რომელიც იქნება ის ბირთვი, სადაც შემუშავდება სამოქმედო პროგრამა, მიიღება მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები. დარბაზის (გამგეობის) მუშაობა არ უნდა იყოს დახურული საზოგადოებისათვის, ეს ფორმა იძლევა მის მუშაობაში არაპარტიული, მაგრამ პარტიის მხარდამჭერი ექსპერტების, სპეციალისტების, ავტორიტეტული პირების ჩართვის შესაძლებლობას, რომელთა ცოდნა და გამოცდილება წაადგება პარტიას როგორც პროგრამისა და კონცეფციების შემუშავებისას, ასევე საზოგადოებასთან ურთიერთობისას და წინასაარჩევნო აგიტაციისას. ასეთი პირების ჩართვა შესაძლებელია როგორც პარტიულ სიებში, ასევე მაჟორიტარულ კანდიდატებზე წამოყვებისას, რაც არჩევნების შემდეგ საკრებულოში პარტიის ფრაქციის მუშაობის წარმატების საწინდარი გახდება.

ადგილობრივი პარტიული ორგანიზაციის სტრუქტურაში თავმჯდომარის, მისი მოადგილისა და დარბაზის წევრების პოზიციები უნდა ეკავოთ იმ

ადამიანებს, რომელთა როლები არჩევნებში გამარჯვების შემთხვევაში ორგანიზაციას წინასწარ ექნება განსაზღვრული და გაცხადებული როგორც პარტიის შიგნით, ასევე საზოგადოებისათვის. მაგალითად: პარტიის თავმჯდომარე არჩევნებს შორის პერიოდში ემზადება, რომ დაიკავოს საკრებულოს თავმჯდომარის პოსტი, მისი ერთი მოადგილე – საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილეობისათვის, ხოლო მეორე მოადგილე – ფრაქციის თავმჯდომარეობისათვის. დარბაზის წევრებში წინასწარ უნდა გამოიკვეთოს შესაბამისი დარგობრივი კომისიების კანდიდატურებიც. წინასწარ განსაზღვრული როლებისა და წინასაარჩევნო სიტუაციის, კონკურენტი პარტიებისა და კანდიდატების შესაძლებლობების გათვალისწინებით უნდა მოხდეს საკრებულოს კანდიდატთა პარტიული სიის დაკომპლექტება.

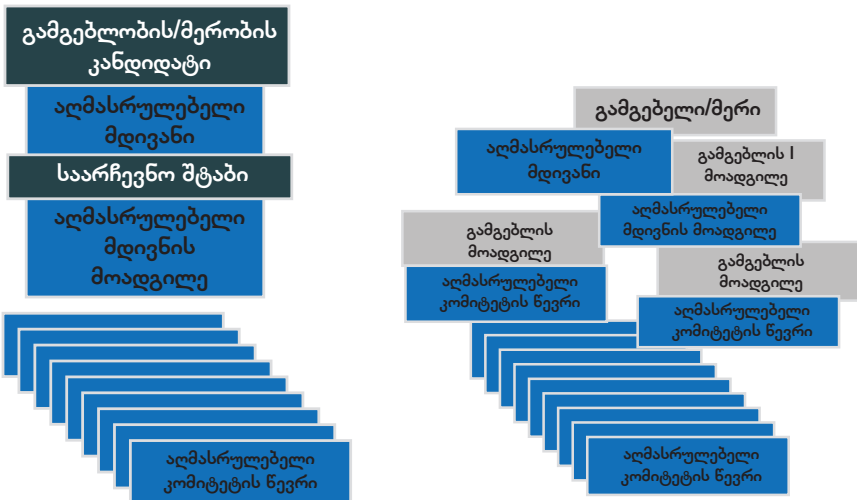
თუ პარტიამ ვერ შეძლო უმრავლესობის მოპოვება და მას, ვთქვათ, 2 კომისიის თავმჯდომარის პოსტი ერგო საკრებულოს შიგნით განვითარებული პოლიტიკური პროცესის შედეგად, მაშინ პარტიის თავმჯდომარე ფრაქციას ჩაუდგება სათავეში და უხელმძღვანელებს მის საქმიანობას, ხოლო საკრებულოს წევრებად გასული მისი მოადგილეებიდან და დარბაზის წევრებიდან მოხდება კომისიის თავმჯდომარეების კანდიდატების შერჩევა:



ამდენად, პარტიის ადგილობრივ ორგანიზაციის ამ სტრუქტურული სქემით აწყობის შემთხვევაში, მის დარბაზში აირჩევიან პარტიის ის წევრები და მასში (დარბაზში, აღმასრულებელ კომიტეტში) სამუშაოდ მოიწვევიან ის უპარტიო პირები, რომლებიც საკრებულოს მორიგ არჩევნებში შევლენ პარტიულ სიაში და წამოყენებული იქნებიან მაჟორიტარულ ოლქებში კანდიდატებად. ამასთან, ის პირები, ვინც მზადაა საკუთარ პროფესიულ საქმიანობას დროებით თავი დაანებოს და დაიკავოს საკრებულოს თავმჯდომარის, მისი

მოადგილის, ფრაქციის თავმჯდომარისა და კომისიების თავმჯდომარეების თანამდებობები, წინასწარ, ორგანიზაციის დარბაზის სხდომებსა და საერთო კრებებზე უნდა შეირჩეს, ისინი კი შესაბამისი მიმართულებებით მუშაობისთვის მზადებას დაიწყებენ არჩევნებამდე საკმარისი დროითი პერიოდით ადრე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის დღევანდელი ინსტიტუციური მოწყობიდან გამომდინარე, საკუთარი პროგრამის რეალიზაციისათვის პარტიისათვის გადამწყვეტია მუნიციპალიტეტის გამგებლის/მერის არჩევნების მოგება და მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი რგოლის დაკომპლექტება. საამისოდ, ცხადია, ადგილობრივმა ორგანიზაციამ არჩევნებს შორის პერიოდში უნდა დაიჭიროს თადარიგი, საკუთარი რიგებიდან შეარჩიოს გამგებლობის/მერობის კანდიდატი ან მოინვიოს შესაფერისი კანდიდატურა თავისი მხარდამჭერებიდან. **გამგებლობის/მერობის კანდიდატი უნდა მოიწონოს ორგანიზაციის დარბაზმა (გამგებობამ) ან გამოავლინოს საერთო კრებამ/კონფერენციამ პრაიმერის მეშვეობით.** პარტიის ადგილობრივი ორგანიზაციის მუშაობის ეფექტურობისთვის უმჯობესი იქნება, თუ ასეთი ლიდერი არა უშუალოდ არჩევნების წინ იქნა შერჩეული, არამედ ის შეასრულებს პარტიის ადგილობრივი ორგანიზაციის აღმასრულებელი მდივნის ფუნქციებს არჩევნებს შორის პერიოდში, რაც მას საშუალებას მისცემს შეარჩიოს პარტიის წევრთაგან და მხარდამჭერთაგან შესაბამისი გუნდი, რომლებთანაც ის იმუშავეს, როგორც აღმასრულებელი კომიტეტის წევრებთან, იბრძოლებს მათთან ერთად არჩევნებზე გამარჯვებისათვის, ხოლო გამარჯვების შემთხვევაში – დანიშნავს მათ მოადგილეებად და სამსახურის უფროსებად. მხოლოდ გამგებლობის/მერობის კანდიდატის კარგი იმიჯი არ უნდა განაპირობებდეს მის გამარჯვებას, მან საზოგადოებას უნდა წარუდგინოს ის გუნდიც, რომელთან ერთადაც აპირებს მუნიციპალიტეტის მართვას.



## 10. პარტიის ფრაქცია საკრებულოში

პარტიის წარმატებული მუშაობა მხოლოდ მაშინაა შესაძლებელი, როდესაც ის თავის ფრაქციას პარტიის ნაწილად განიხილავს საკრებულოში და როდესაც მათ შორის მყარდება ნდობისა და საქმიანი ატმოსფერო, რომელიც სულ უფრო ღრმავდება.

ფრაქცია საკრებულოს სტრუქტურის შემადგენელი ნაწილია. ფრაქცია არის საკრებულოს საერთო პოლიტიკური შეხედულებების მქონე წევრთა ნებაყოფლობითი გაერთიანება. ის მათ პოლიტიკური საქმიანობის ორგანიზებასა და გაერთიანებაში ეხმარება და მონაწილეობს საკრებულოს ნების ჩამოყალიბებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

ფრაქციის შესაქმნელად საკრებულოს არანაკლებ სამი წევრის ფრაქციის პოლიტიკურ პლატფორმასა და წესდებას და შეიტანს განაცხადს რეგისტრაციაზე, საკრებულოს რეგლამენტის შესაბამისად. საკრებულოს წევრთა გაერთიანება ფრაქციის სტატუსს იძენს რეგისტრაციის მომენტიდან. ფრაქციის შექმნისა და საქმიანობის წესი, მისი უფლებამოსილება განისაზღვრება საკრებულოს რეგლამენტით.

ფრაქციის წევრების უფლებების დაცვისა და ფრაქციის მუშაობის სამართლებრივი მონესრიგებისთვის იქმნება **წესდება**. ის შეიცავს ნორმებს ფრაქციის წევრების (მათი უფლებების, მოვალეობების, მიღების, გარიცხვის, უფლებამოსილებების შეჩერების), ფრაქციის გამგეობის შექმნის, მისი კომპეტენციის, სხდომის მოწვევის, სხდომის მსვლელობის, და ოქმის შედგენის, გადაწყვეტილების მიღების კომპეტენციის და ხმის მიცემის წესების, კომისიების, ფრაქციის სტუმრების და პერსონალის შესახებ, რომლებიც ასევე არეგულირებს ფრაქციის მუშაობის დაფინანსებას.

**ფრაქციის თავმჯდომარე** ფრაქციის სხდომებზე კოორდინაციას უწევს ფრაქციის მუშაობას. იგი აკონტროლებს ფრაქციის წევრების დასწრებას საკრებულოს და კომისიის სხდომებზე, ასევე ადგილობრივ საჯარო შეხვედრებზე. იგი ინარჩუნებს კონტაქტს გამგებელთან/მერთან, სხვა ფრაქციებთან – მათი არსებობის შემთხვევაში – და ადგილობრივ პრესასთან. მუშაობისას ფრაქციის თავმჯდომარე დახმარებას ფრაქციის წევრებისგან და პარტიისგანაც იღებს, რომელიც შრომის დანაწილების პრინციპიდან გამომდინარე, თავის თავზე იღებს ფრაქციის ამოცანებს (პრესასთან ურთიერთობა, ოქმების შედგენა და ა.შ.).

ფრაქციის ამოცანაა, მუნიციპალიტეტში, რომელშიც ის საქმიანობს, გარკვეულად მართოს და გაამარტივოს შეხედულებების ჩამოყალიბების პროცესის ტექნიკური მხარე. ამას ის იმით აღწევს, რომ შიდაფრაქციულ აზრთა სხვადასხვაობას უმრავლესობის ერთიან პოზიციად აქცევს. მუნიციპალურ პრაქტიკაში ფრაქციები, კომისიებთან ერთად, წარმოადგენენ გადაწყვეტილებების მოსამზადებელ ინსტანციებს.

საკრებულოს მუშაობაში ფრაქციები მთავარ როლს თამაშობენ. მათი მეშვეობით ახერხებენ პარტიები საკუთარი დეპუტატების განსხვავებული, საპირისპი-

რო ინტერესების შეთანხმებას და პოლიტიკური ნების პროცესის დამამაქუცმაცებელი ტენდენციებისთვის წინ აღდგომას. ამგვარად ფრაქციები წარმართავენ და აადვილებენ საპარლამენტო მუშაობას მუნიციპალურ სფეროშიც.

მუნიციპალიტეტში პოლიტიკური დირექტივების განსაზღვრა ცალსახად ფრაქციებიდან უნდა მომდინარეობდეს და არა გამგეობისგან. ამისთვის არაა საკმარისი მხოლოდ გამგეობის მიერ მომზადებული პროექტების გათვალისწინება ან უამრავი ცალკეული გადაწყვეტილების დამოუკიდებლად განხილვა. ეს შესაძლებელია ერთიანი პროგრამის შემუშავებით – „როგორ უნდა განვითარდეს ჩვენი მუნიციპალიტეტი“?

ამგვარი პროგრამა მოიცავს:

- ა) მუნიციპალიტეტის ძლიერი და სუსტი მხარეების ანალიზსა და სპეციალისტებთან და მოქალაქეებთან მუნიციპალიტეტის განვითარების პოტენციალის და სტრატეგიის თაობაზე დისკუსიას.
- ბ) კონცეფციების, ინვესტიციების და გადაწყვეტილებების პრიორიტეტების განსაზღვრას.

აქედან იქმნება ადგილობრივი პოლიტიკის გადაწყვეტილებების ძირითადი მიმართულებების სამოქმედო პროგრამა. როცა პარტია ხელისუფლებაშია, ანუ მოგებული აქვს გამგებლის/მერის არჩევნები და საკრებულოშიც არის წარმოდგენილი, გამგეობის მნიშვნელოვანი პროექტები და წინადადებები, ვიდრე მათი კომისიებში და საკრებულოში გატანა მოხდება, ჯერ ფრაქციაში განიხილება. აქ ხდება დეტალური ინფორმაციის შეგროვება, საკრებულოს წევრების პარტიის მითითებების და წინადადებების თაობაზე ინფორმირება. აღნიშნული ცოდნა ემსახურება გამგეობის მიერ მომზადებულ წინადადებების მიმართ ფრაქციის ერთიანი პოზიციის ჩამოყალიბებასაც. ფაქტობრივად ეს ინვესს საკრებულოს უპირველესი ამოცანის – განხილვა და გადაწყვეტილების მიღება – ფრაქციისთვის დელეგირებას.



ფრაქციებში განხილვისას აუცილებელია პოლიტიკურად მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებზე კონცენტრირება და სამისოდ მოქმედების საერთო სტრატეგიაზე შეთანხმება. კონფლიქტურ შემთხვევებში ნათლად უნდა ჩამოყალიბდეს მხარდამჭერი და საწინააღმდეგო არგუმენტები და მომზადდეს გადაწყვეტილების პროექტი.

ამასთან მნიშვნელოვანია იმის აღნიშვნა, რომ ფრაქცია თავისი საქმიანობის საჯაროობით პასუხობს შეკითხვას: როგორ იგებს მოსახლეობა პარტიის პოზიციას? როგორ შეიძლება მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესებში? საკრებულოს გადაწყვეტილებების დასაბუთება ადმინისტრაციული თუ მეტიც, პოლიტიკური საჭიროებებიდან გამომდინარე ხდება? ნათლად უხსნიან თუ არა მოსახლეობას, რომ არსებობს პოლიტიკური უთანხმოებები ადგილობრივი პოლიტიკის საკითხებთან დაკავშირებით; თუ რაში მდგომარეობს ეს უთანხმოებები და რა პოზიციები უკავიათ პარტიებს მათთან მიმართებაში?

მუნიციპალური პოლიტიკის წარმმართველ ძალად ფრაქცია მხოლოდ მისი ერთიანობის შემთხვევაში იქცევა. ადგილობრივი პარტიის ცდა მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილების მიღებისას გარანტირებული ჰქონდეს ფრაქციის სრული მხარდაჭერა ამომრჩეველთა ნების რეალიზაციის ძირითადი ინსტრუმენტია, – ნუ დაგვაზინყდება, რომ ფრაქციის წევრმა ხომ სწორედ საკუთარი პარტიის მეშვეობით მიაღწია ამ საჯარო თანამდებობას. ფრაქცია არაა ვალდებული გამოაქვეყნოს თავისი დისკუსიების და გადაწყვეტილებების ოქმები, და არც ღია სხდომების ჩატარებაა აუცილებელი. ფრაქციის მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში შესაძლებელია სამი სახის პროექტი/ინიციატივა:

- 1) ერთხმად მიღებული გამგეობის პროექტები, რომლებიც შეიძლება დამტკიცდეს მოკლე, თანხმობის სულისკვეთების დებატებში.
- 2) პროექტები, რომელთა შინაარსიც განსხვავებული აზრებისა და ინტერესების წინააღმდეგობას აწყდება და რომლებთან დაკავშირებითაც, მისი პოლიტიკური მნიშვნელობის გამო, პარტიის ხელმძღვანელობას პოზიცია ჩამოყალიბებული ან ჯერ კიდევ ჩამოსაყალიბებელი აქვს. ასეთ შემთხვევებში ფრაქციის წევრები ინფორმაციის ინტენსიური გაცვლისა და მძაფრი დისკუსიის შემდეგ პარტიის ხელმძღვანელობის ხაზის ერთგული რჩებიან ან ცდილობენ გაიზიარონ ფრაქციის მაქსიმალურად ერთიანი ხაზი.
- 3) პროექტები, რომლებიც ფრაქციაში კამათს იწვევს და რომელშიც არ ერთვება ფრაქციის ხელმძღვანელობა. ხშირად ესაა გადაწყვეტილებები პერსონალის მიმართ ან პოლიტიკურად ნაკლებ მნიშვნელოვანი საგნობრივი გადაწყვეტილებები.

პარტიასა და ფრაქციას შორის შრომის დანაწილების ფორმით თანამშრომლობის სასარგებლოდ მეტყველებს ის, რომ მუნიციპალური სფეროს მრავალმხრივი ამოცანების დაძლევის აადვილებს პარტიისა და ფრაქციის თანამშრომლობა, კერძოდ:

- ადგილობრივი პარტია აყალიბებს პოლიტიკური საქმიანობის მიზნებს და მთავარ აქცენტებს (მიზნის ფორმულირება).
- საკრებულოს ფრაქცია შეიმუშავებს შესაბამის სამოქმედო პროგრამას და ლონისძიებებს, რომელთა მეშვეობითაც შესაძლებელია პარტიის მიერ დასახული ამოცანების შესრულება (პროგრამის დაგეგმვა: რა ღონისძიებები უნდა გატარდეს სადეპუტატო მანდატის პერიოდში და საბიუჯეტო წლის განმავლობაში?). პოლიტიკური მიზნების მიღწევისთვის საჭიროა რიგი სტრატეგიული და ტაქტიკური ნაბიჯების განხორციელება და მათი დაბალანსება. ეს მით უფრო ადვილად მიიღწევა, რაც უფრო მჭიდრო, ჰარმონიული და გადანაწილებულია პარტიასა და ფრაქციას შორის კოოპერაცია:
- ადგილობრივი პარტია ახორციელებს ისეთ აქტივობებს, რომლებიც განაპირობებენ ცალკეულ გარემოებას და მათ სიმრავლეს, რომლებიც სასარგებლოა მისი მიზნებისთვის (სტრატეგია), მაშინ, როცა
- ფრაქცია გამიზნული ქმედებებით ყველაფერ ამას, გარემოებათა თანხვედრას და გარემოებებს, იმისთვის იყენებს, რომ დასახულ მიზანს მიუახლოვდეს (ტაქტიკა).

მაგალითი: მას შემდეგ, რაც პარტია პრივატიზაციისადმი საზოგადოების ყურადღების მიპყრობის მიზნით გასწევს პროპაგანდას, სხვა მუნიციპალიტეტების პრაქტიკიდან მოიყვანს ამის წარმატებულ მაგალითებს და საკუთარ მუნიციპალიტეტში მოიპოვებს „მომხრებს“ (მაგ. დაინტერესებული პირი/მოსარგებლე, არასამთავრობო ორგანიზაციები, გავლენიანი პირები), მაშინ ფრაქცია განსაზღვრავს საკუთარი მუნიციპალიტეტის იმ ამოცანებს, რომელთა გადანყვეტა პრივატიზებით უკეთაა შესაძლებელი (მაგ, ნავის გატანა, წყლით მომარაგება) და ბიუჯეტის განხილვის პროცესში შეაქვს შესაბამისი პროექტი საკრებულოში.

თუ პარტიას სურს იყოს შუამავალი მოქალაქეებსა და საკრებულოს შორის, მაშინ მას უნდა ჰქონდეს მოქალაქის ყოველდღიური ინტერესების გამახვილებული აღქმა. საუბრებში მას შეუძლია მოქალაქეს გააცნოს მუნიციპალიტეტში მიმდინარე პოლიტიკური პროცესები, ხელი შეუწყოს მათ მიმართ საკუთარი პოზიციის ჩამოყალიბებაში, შეაგროვოს წინადადებები მუნიციპალიტეტის პოლიტიკური საქმიანობის გაუმჯობესების კუთხით და მოქალაქე დაარწმუნოს პრობლემების გადანყვეტასთან დაკავშირებული საკუთარი მოსაზრებების სისწორეში (დიალოგი მოქალაქესთან). ფრაქციის ამოცანა კი მომზადებული წინადადებების პროექტებად ხორცშესხმაა და მათი გაყვლიერება (განხორციელება).

თუკი პარტია აქცენტს პოლიტიკურ ამოცანებზე აკეთებს (პრიორიტეტების განსაზღვრა), ფრაქცია გამგეობის მუშაობას წარმართავს და აკონტროლებს (მართვა, კონტროლი). ყოველდღიურ პოლიტიკურ ცხოვრებაში, ხშირად, მხოლოდ ფრაქცია აყალიბებს მუნიციპალურ პოლიტიკას. ამიტომ მოქალაქის წარმოდგენა პარტიის კომპეტენციაზე მუნიციპალური პოლიტიკის ფარგლებში პრობლემებთან „გამკლავების“ საქმეში, თითქმის მთლიანადაა დამოკიდებული საკრებულოში მისი ფრაქციის მუშაობის ხარისხზე.

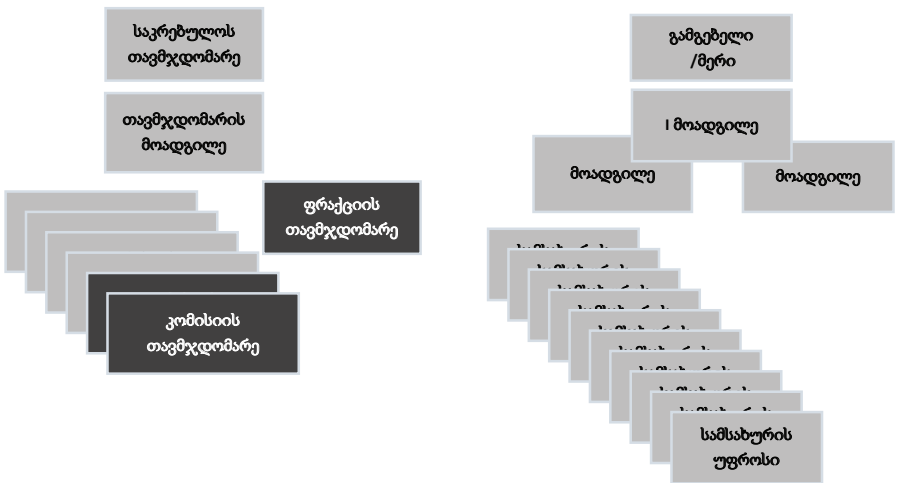
პარტია და ფრაქცია პრაქტიკაში მეტ-ნაკლებად დამოუკიდებლად არსებობენ. მაგრამ ეს პარალელური თანაარსებობა, ნაწილობრივ ურთიერთდა-



პირისპირებად გადაგვარდება ხოლმე და მიყვავართ მონაწილეების შეუთანხმებელ, საპირისპირო მიმართულებით მოძრაობასა, არაკოორდინირებულ მოქმედებასა და უთანხმოებასთან, რაც გარდაუვალად ვნებს პარტიისა და ფრაქციის წარმატებულ მუშაობას და მათ რეპუტაციასაც მოქალაქის თვალში. ამასთან ერთად, ხშირად პარტიისა და ფრაქციის საქმიანობა შემოფარგლულია საკრებულოს, ფრაქციისა და პარტიის შიდა სივრცით. სხვა ტიპის საქმიანობა (მაგ. დიალოგი მოქალაქეებთან, კონტაქტები არასამთავრობოებთან, კავშირი სკოლასთან და საინიციატივო ჯგუფებთან) იშვიათია.

**პარტიული მუშაობა მხოლოდ მაშინ იქნება წარმატებული, როდესაც პარტია და ფრაქცია შეთანხმებულად იმუშავენ.** ამიტომ, ფრაქციის საქმიანობა აუცილებლად უნდა განვიხილოთ პარტიული საქმიანობის ფარგლებში.

განსაკუთრებით რთულია საკუთარი ამოცანების შესრულება საკრებულოს **ოპოზიციური ფრაქციის** წევრებისთვის, რომლებსაც პოლარიზებულ გარემოში უწევთ მუშაობა. ერთი მხრივ ისინი იჩაგრებიან გადაწყვეტილების მომზადებისას, რადგან ისინი გამგეობის მიერ ინფორმაციის მიწოდების ვალდებულების მიუხედავად ხშირად დროულად და საკმარისად არ არიან ინფორმირებულები. მათთვის კიდევ უფრო რთულია გამგეობის საქმიანობის კონტროლი. მით უმეტეს, რომ საკრებულოს უმრავლესობა ხშირად თავის გამგეობასთან სოლიდარობას ესწრაფვის რათა იგი ოპოზიციის თავდასხმებისაგან დაიცვას; საჯარო კონტროლს, როგორც წესი, საკრებულოს ოპოზიციური წევრები ახორციელებენ. გადაწყვეტილების მიღებაზე კონტროლისთვის ოპოზიციას ხშირად არ გააჩნია საკმარისი დრო და ცოდნა. საკრებულოს მიერ ზოგიერთი გადაწყვეტილების მიღებასა და განხორციელებას შორის, როგორც წესი, იმდენი დრო გადის, რომ შეუძლებელია მისი კონტროლის ვალდებულების დამახსოვრება.



შესაბამისად, „უფერულია“ ამ ადგილობრივი პარტიის იმიჯიც. ამიტომ უმცირესობის პარტია იზვიათად გეგმავს თავის საქმიანობას ხანგრძლივი პერიოდით ან მიმართავს ისეთ პოლიტიკურ აქციებს, რომლებსაც შეუძლიათ მოსახლეობის ყურადღების მიქცევა. უმცირესობის ფრაქციას თავისი რეპუტაციის გაუმჯობესება იმით შეუძლია, რომ თანამშრომლობა კომპეტენტურ პარტიის წევრებსა და მოქალაქეებს შესთავაზოს. ზოგადად პარტიისგან მან ის დახმარება უნდა მიიღოს, რასაც ვერ ღებულობს გამგეობისგან. ეს კი მოითხოვს ფრაქციის მიერ პარტიის მიმართ უნდობლობის და ასევე მფარველობის მიმართ შიშის დაძლევას.

არ არსებობს ერთსულოვნება იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორი სტარტეგიაა ოპოზიციისთვის წარმატების მომტანი. ერთნი ემხრობიან უმრავლესობასთან თანხმობით თანამშრომლობას, ძალასა და წარმომადგენლობასთან ზიარებას. ამგვარი, „მუნიციპალური თანამშრომლობის“ სტარტეგიის მომხრეებს ის მოგება აინტერესებთ, რაც ძალაუფლების ნაწილობრივ ფლობას მოჰყვება. სახიფათო ისაა, რომ შედეგად ეს ართულებს კონკურენტების ნაცვლად ძალაუფლებაში მოსვლას, ასუსტებს ამ მიზნისთვის ბრძოლას. თანამინდევრული ოპოზიციური პოლიტიკის მიმდევრებისთვის ძალაუფლებაში მოსვლა წინა პლანზე დგას. საამისოდ განწყობილი ფრაქცია გეგმაზომიერად მიჰყვება ხანგრძლივი დროის მონაკვეთზე გათვლილ კონცეფციას. ამიტომ მისი ამოცანა არ იზღუდება საკრებულოს გადანყვეტილებების ცხოვრებაში ეფექტური გატარების შესახებ კამათით ან უმრავლესობის ფრაქციის მიერ მათი არ აღიარების კრიტიკით.

## **11. პარტიისა და ფრაქციის საზოგადოებასთან ურთიერთობა**

ამომრჩევლის მიმხრობისთვის საჭიროა მუდმივი შრომა. ახალგაზრდა ქართულ დემოკრატიაში ეს საჯაროდ და, ძირითადად, მედიის მეშვეობით ხდება. პარტია ან პოლიტიკოსი მხოლოდ სიტყვით გამოსვლის, მიმართვის მეშვეობით ახერხებს ყურადღების მიქცევას და ამდენად შეუძლია იყოს ქმედითი მედიის დომინირებით გაჯერებულ სივრცეში. **დამაჯერებელია ის პოლიტიკოსი, რომლის სიტყვებს საქმე მოჰყვება, რომელიც წინასწარ ამბობს თუ რის გაკეთებას აპირებს და იმავდროულად თავს იკავებს არარეალისტური დაპირებებისგან ან ყველა შემთხვევაზე მორგებული საექვო რეცეპტებისგან.** შესაბამისად, „სიმუნჯე“ პოლიტიკურ აქტორებს ამომრჩევლისთვის „შეუმჩნეველს“ ხდის და ამდენად, არჩევნებისთვის გამოუსადეგარს. ამიტომ ამომრჩევლებთან მუშაობა მუნიციპალურ დონეზეც არ უნდა წყდებოდეს. როდესაც ის მოსაწყენ, მეორეხარისხოვან საქმედ იქცევა, საქმეს ვეღარ უშველის კარგად მოფიქრებული და კარგად წარმოებული საარჩევნო კამპანია.

ამიტომ არაა საკმარისი, როდესაც ადგილობრივი პარტია აწყობს ღონისძიებას ან დროდადრო განცხადებას აკეთებს პრესისთვის და თავის თავს აჯე-

რებს, რომ პარტიის წევრებმა მოქალაქეს საკუთარ პარტიაზე დამაჯერებელი და მიმზიდველი წარმოდგენა შეუქმნეს. საზოგადოებასთან მუშაობა გონება-მახვილური და საინტერესო უნდა იყოს, მაგრამ ამას გარდა უნდა იყოს დეტალურად დაგეგმილი, ორგანიზებული და პირველ რიგში, სისტემატიური.

მუნიციპალური პოლიტიკის აქტორები მხოლოდ მაშინ მიიპყრობენ ყურადღებას, როდესაც შეძლებენ გაითვალსწინონ **საზოგადოებასთან მუშაობის სამი მაქსიმა: „იყავი აქტუალური“, „იყავი გასაგები“ და „იყავი დამაჯერებელი“.**

მოთხოვნა, მუდამ ხალხში „ტრიალებდე“, განსაკუთრებით მედიის ბატონობის დღევანდელ ეპოქაში, პოლიტიკური აქტორისა და მისი მისიისთვის „თვითგადარჩენის“ წინაპირობაა. **პოლიტიკოსს მხოლოდ მაშინ შეიძლება ჰქონდეს წარმატების იმედი, რომ მას მოუსმენენ და შეამჩნევენ, როდესაც თავის გამოსვლებაში იმაზე ლაპარაკობს, რაც მოქალაქისთვისაა მნიშვნელოვანი.**

ამ თემებს, როგორც წესი, არ მიეკუთვნება (როგორც ამას ხშირად ვხვდებით ბევრი პოლიტიკოსისა და ჟურნალისტის პრაქტიკაში) პიროვნებებთან დაპირისპირება პარტიის შიგნით ან პარტიებს შორის, ან ხელისუფლებაში წამყვანი პოზიციების განაწილება და ამასთან დაკავშირებული არაფრის მთქმელი კითხვები: „ვინ მოიგებს?“, „ვინ წააგებს?“ და მისთ. **მოქალაქეს უფრო აინტერესებს კონკრეტული პრობლემების გადაწყვეტა, განსაკუთრებით ისეთის, რომლებიც მას უშუალოდ აწუხებს.** რაც უფრო დიდი ხნით გადაიდება მისთვის აქტუალური პრობლემების გადაწყვეტა და გადაიფარება ეს საკითხები პიროვნებების შესახებ კამათით, მით უფრო იბრუნებენ მათგან პირს ამომრჩევლები და უარს იტყვიან არჩევნებში მონაწილეობაზე .

რათა გზავნილმა მოქალაქემდე „მიალნიოს“, მან ის ჯერ უნდა გაიგოს. პოლიტიკური კომუნიკაციის სწორედ ამ პუნქტში სწადიან ყველაზე მეტ „ცოდვას“. სცოდავენ არა მარტო პოლიტიკოსები, არამედ მედია საშუალებებიც, განსაკუთრებით კი ტელევიზია, და არჩევნებისადმი მოქალაქეთა სულ უფრო მზარდი განდგომის ძირითადი მიზეზი ხდება.

მრავალი პოლიტიკოსის საქმიანობა დამძიმებულია იმით, რომ ისინი თავს ექსპერტებად თვლიან და მხოლოდ საკუთარი დარგისთვის შესაფერ ენაზე მეტყველებენ. პოლიტიკა, რომელიც მოქალაქისთვის გაუგებარი რჩება, საბოლოო ჯამში არადემოკრატიულია.

მედია საშუალებების, განსაკუთრებით ტელევიზიის შემთხვევაში პრობლემა ერთი მხრივ ახალი ამბების უწყვეტ ნაკადშია და მეორე მხრივ პოლიტიკურ პრობლემაში გარკვევისთვის და მისი გადაწყვეტის ირგვლივ არსებული მოსაზრებების „მომხრეთა და მოწინააღმდეგეთათვის“ აზრის გამოსათქმელად საჭირო დროის ნაკლებობაში.

საზოგადოებრივი აზრის ჩამოყალიბებაში მუნიციპალურ აქტორებთან ერთად (პარტიები/ფრაქციები, საინიციატივო ჯგუფები, გამგეობები) არასამთავრობო ორგანიზაციები და ადგილობრივი მედია საშუალებები არიან ჩართულნი. შესაბამისად, საზოგადოებასთან ურთიერთობისთვის მუნიციპალურ დონეზე ადგილობრივ პრესასა და ადგილობრივ რადიოსთან, შესაბამისად ტელევიზიასთან ერთად მნიშვნელოვანია ინფორმაციის სხვა

მატარებლები, როგორცაა მაგ. გამგეობის ბიულეტენები, ადგილობრივი პარტია, არასამთავრობო ორგანიზაციები და სამოქალაქო ინიციატივები. ასევე, სისტემატური მიღების საათები, გარკვეული მიზნობრივი ჯგუფებისთვის სპეციალურ საკითხებზე დისკუსიების გამართვა და ვიზიტები სახლში. პიროვნებებთან უშუალო ურთიერთობით მიღწეული საჯაროობა საუკეთესო და ყველაზე სასურველია. ის ყველაზე მყარ და ხანგრძლივ შთაბეჭდილებას ტოვებს მოქალაქეზე და ყველაზე სანდოცაა. საკრებულოს ფრაქციის საზოგადოებასთან ურთიერთობის წინა პლანზე გამოტანა შეიძლება ფრაქციის საჯარო სხდომის ფორმით, რაც საშუალებას იძლევა მოქალაქესთან პირდაპირი კონტაქტი დავამყაროთ და, ასევე, პარტიის წევრების სისტემატური ინფორმირება მოვახდინოთ.

**მედია (პრესა, ტელევიზია, რადიო) – ადგილობრივ საზოგადოებასთან ურთიერთობის წამყვანი ძალაა.** იმისთვის, რომ მედიასთან მუშაობა წარმატებული იყოს, პარტია და ფრაქცია „ერთ ენაზე“ უნდა ლაპარაკობდნენ, ანუ, როგორც წესი, ჰყავდეთ პრესასთან ურთიერთობის ერთი და იგივე რეფერენტი. რეფერენტების მუშაობის ეფექტურობას პრესასთან ურთიერთობაში განსაზღვრავს:

- ✓ მისი საქმიანობის მიზანი პარტიისა და ფრაქციის პრაქტიკული და პროგრამული მუშაობის შესახებ ადგილობრივი საზოგადოების იმგვარი ინფორმირება უნდა იყოს, რომ მოქალაქეს ამის შესახებ პოზიტიური შთაბეჭდილება შეექმნას. ეს არ ნიშნავს, რომ, შიდაპარტიული უთანხმოება ყველა შემთხვევაში „ნოხის ქვეშ უნდა მიფრქვამოთ“; პირიქით, შიდაპარტიული დისკუსიები, რომლებიც კონსენსუსის მიღწევას ემსახურება, იმაზე მეტყველებს, რომ პარტია იმართება არა „ზევიდან ქვევით“, არამედ დემოკრატიული სტრუქტურა გააჩნია.
- ✓ მუდმივად დროის დეფიციტში მომუშავე ჟურნალისტს საქმიანობა რეფერენტმა უნდა გაუადვილოს იმით, რომ აქტუალურ ან გამორჩეულ საკითხებზე ინფორმაცია სწრაფად და ცალსახად, სანდოდ და გახსნილად მიანდოს.
- ✓ ის პრესისთვის და არა პარტიისთვის დამახასიათებელი მანერით უნდა წერდეს, ანუ უნდა იყოს მიუკერძოებელი და არ უნდა ელოდეს, რომ ჟურნალისტი თავის გაზეთს მისი პარტიის სააგიტაციო ინსტრუმენტად აქცევს. პრეს-რელიზის უკვე პირველსავე წინადადებებში უნდა იყოს მოცემული ის, რაც მკითხველისთვისაა საინტერესო და მნიშვნელოვანი: კომენტარების ნაცვლად უმჯობესია რეპორტაჟები საინტერესო შემთხვევებზე; საკუთარი თავის ქებას სჯობს პარტიის საქმიანობის შესახებ ფაქტები მეტყველებდეს; ხანგრძლივი მსჯელობის ნაცვლად უმჯობესია მოკლე, მაგრამ საინტერესო შემთხვევების აღწერა ადგილობრივი ცხოვრებიდან.

ის პარტიები და ფრაქციები, რომლებიც საზოგადოებასთან ზემოთ მოყვანილი წესებით მუშაობენ, მოქალაქეს პოლიტიკურ ცხოვრებაში კარგად არკვევენ და ამით მოიპოვებენ მის ნდობას.

## **12. პარტიის წევრი საკრებულოში**

პარტიის წევრი ან მის მიერ წარდგენილი პირი, საკრებულოს წევრად არჩევისას, თავის თავზე იღებს მთელ რიგ ვალდებულებებს და იძენს გარკვეულ უფლებებს, რომელთაგან უმთავრესი ჩამოყალიბებულია „საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში“ და გათვალისწინებულია საკრებულოს რეგლამენტში.

საკრებულოს წევრი ყველაზე ინფორმირებული და პოლიტიკურად აქტიური მოქალაქე უნდა იყოს. ის, ვინც პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღებას აპირებს, ჯერ უნდა გაერკვეს ადგილობრივ გარემოებებში, ამა თუ იმ დარგის პრობლემებში და შესაბამის კანონებში. ამ დროს ყურადღება არ უნდა მივაქციოთ, თუ როგორ ჯდება ესა თუ ის პრობლემა თუ მისი შესაძლო გადაწყვეტა პოლიტიკური ძალების ბალანსის კონტექსტში, თუ რამდენადაა ის დამოკიდებული პოლიტიკის სხვა სფეროებზე და რა შედეგები შეიძლება მოჰყვეს შესაძლო გადაწყვეტილებას. გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ საკრებულოს წევრებმა უნდა იცოდნენ განხორციელდა თუ არა საკრებულოს გადაწყვეტილება და მიღწეულია თუ არა დასახული მიზნები.

საკრებულოს გადაწყვეტილებები კომისიებში და ფრაქციებში მზადდება, აქ იყრის თავს ძირითადი ინფორმაცია და ხდება არგუმენტაციის შემუშავება და დახვეწა. ამიტომ მნიშვნელოვანია საკრებულოს წევრის აქტიური მონაწილეობა ამ ორგანოების მუშაობაში. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრი ვალდებულია იყოს საკრებულოს ერთი კომისიის შემადგენლობაში მაცნე. საკრებულოს წევრი შეიძლება იმავდროულად იყოს სხვა კომისიის შემადგენლობაში, მაგრამ ჯამში არა უმეტეს ორისა.<sup>2</sup>

საკრებულოს წევრს დამოუკიდებლად შეუძლია გადაწყვიტოს, შეუერთდეს თუ არა ფრაქციას და ითანამშრომლოს თუ არა პარტიასთან. თუმცა, ფრაქციაში ინტეგრირებულ საკრებულოს წევრს მეტის გაკეთება შეუძლია, სხვაგვარად, ის პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში დარჩება „აუტსაიდერად“. ამიტომ გამართლებულია ერთი პოლიტიკური ხედვით გამორჩეული ცალკეული წევრების ფრაქციაში გაერთიანება, რათა ფუნქციების განაწილებით მეტის მიღწევა გახდეს შესაძლებელი. ამ გარემოებას ქართველმა კანონმდებელმა გაუწია ანგარიში და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში შეიტანა შესაბამისი ნორმები ფრაქციების შესახებ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად, „მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრი სარგებლობს თავისუფალი მანდატით და მისი განწევვა დაუშვებელია. თავისი მოვალეობების შესრულებისას საკრებულოს წევრი შეზღუდული არ არის ამომრჩევლებისა და მისი წარმდგენი პოლიტიკური გაერთიანების განაწესებითა და დავალებებით“<sup>3</sup>. ის თავისუფალია როგორც გამგეობის დირექტივებისგან, ასევე ამომრჩევლების ან პარტიის უშუალო დავალებებისგან. საკრებულოს წევრი არაა მუნიციპალიტეტის მოხელე, არამედ თავისუფლად და დამოუკიდებლად ასრულებს პირდაპირი არჩევნებით მოპოვებული მანდა-

2 ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 40.8

3 ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 40.3

ტით დაკისრებულ მოვალეობებს. საკრებულოს წევრი, როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის განმახორციელებელი, ვალდებულია იცნობდეს და თავის საქმიანობაში ხელმძღვანელობდეს ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებით. მისი საქმიანობის ერთადერთი კრიტერიუმია საკუთარი სინდისის კარნახით საყოველთაო კეთილდღეობაზე ორიენტირებული მუშაობა. საკრებულოს წევრის უფლებები პარლამენტის დეპუტატის უფლებებისგან განსხვავდება ერთი მხრივ იმით, რომ მას არა აქვს იმუნიტეტი და მეორე მხრივ იმით, რომ მისი საქმიანობა საზოგადოებრივ საწყისებზე ხორციელდება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი კრძალავს „იმპერატიულ მანდატს“ ანუ საკრებულოს წევრის ვალდებულებას შეასრულოს ის, რასაც გადაწყვეტს ფრაქცია ან პარტიის კრება. საკრებულოს წევრის დამოუკიდებლობის გარეშე არ არსებობს დემოკრატიული პოლიტიკა და ამ უკანასკნელის გარეშე კი – მოქალაქეების თავისუფლება. საკრებულოს წევრის თავისუფლება დაცულია მისი უფლებამოსილებების თავისუფალი განხორციელების უფლებით და კრძალავს იმ დაქირავებულის დათხოვნას, რომელიც მონაწილეობს არჩევნებში ან არის საკრებულოს წევრი. „საკრებულოს წევრის დამსაქმებელს უფლება არა აქვს, შეზღუდოს საკრებულოს წევრის უფლება, მონაწილეობა მიიღოს საკრებულოს, მისი კომისიის, სამუშაო ჯგუფისა და ფრაქციის მუშაობაში. შრომის ხელშეკრულება, რომელიც შეიცავს შეთანხმებას აღნიშნული საფუძვლით დასაქმებულის უფლებების შეზღუდვის შესახებ, არის ბათილი. დაუშვებელია აღნიშნული საფუძვლით პირის სამსახურიდან გათავისუფლება, დაბალხელფასიან სამუშაოზე გადაყვანა ან სხვაგვარი დისკრიმინაცია“.<sup>4</sup>

საკრებულოს წევრმა, მისი პასუხისმგებლობის შესაბამისად, უნდა მოითხოვოს გამგებლის/მერის და მის დაქვემდებარებაში მყოფი სამსახურებისგან, რომ იყოს ინფორმირებული ყველა მნიშვნელოვან საკითხთან, პროცესებთან და გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებით. გამგებლის/მერიის თანამდებობის პირებმა საქმის კურსში უნდა ჩააყენონ საკრებულო და ითანამშრომლონ მასთან შემდეგი გზებით:

- რეგულარულად მიაწოდონ ინფორმაცია საკრებულოს გამგებლის მნიშვნელოვან საქმეებზე (მაგ. გეგმებზე, ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილში არსებითი განსხვავების შესახებ);
- მოამზადონ საკრებულოს გადაწყვეტილებები (მაგ. საკრებულოს ინიციატივებს მისცენ სრულყოფილი ფორმა გადაწყვეტილებების მისაღებად, გამოიშუშავონ გადაწყვეტილებების ალტერნატიული ვარიანტები);
- უპასუხონ ფრაქციის ან საკრებულოს ცალკეული წევრების შეკითხვებს და უზრუნველყონ მიღებული გადაწყვეტილებების გაცნობა, როდესაც ამას მოითხოვს საკრებულო.

რადგანაც კონსტიტუციის თანახმად მუნიციპალიტეტები დემოკრატიული თვითმმართველი ერთეულებია, საკრებულოს წევრებს მის საქმიანობა-

---

4 ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 40.9

ში მონაწილეობის თანაბარი უფლებები აქვთ: მათ შეუძლიათ წინადადებების შეტანა, შეკითხვების დასმა და სიტყვით გამოსვლა. ეს უფლება რეგლამენტით არ შეიძლება იმგვარად შეიკვეცოს, რომ შეიზღუდოს საკრებულოს წევრების (მაგ. ფრაქციის გარეშე) თანასწორუფლებიანობა. როგორც „მარტო მებრძოლს“, უფრაქციო წევრს შეუძლია მონაწილეობა მიიღოს საკრებულოს რთულ, წარმატებულ მუშაობაში და კვლავ არჩევის იმედიც იქონიოს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად, საკრებულოს წევრი თავის საქმიანობას ახორციელებს სამსახურეობრივი საქმიანობისგან მოუწყვეტლივ და უსასყიდლოდ. ანაზღაურებადია მხოლოდ საკრებულოს თანამდებობის პირების: საკრებულოს თავმჯდომარის, თავმჯდომარის მოადგილის, საკრებულოს კომისიებისა და საკრებულოს ფრაქციათა თავმჯდომარეების საქმიანობა. კანონში მოცემული მითითება, რომ საკრებულოს წევრი უფლებამოსილებას ახორციელებს უსასყიდლოდ, არ ნიშნავს იმას, რომ საკრებულოს წევრმა ეს უფლებამოსილება საკუთარი ხარჯით უნდა განახორციელოს. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის მე-7 მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტებით დადგენილია: „ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებში არჩეული წარმომადგენლების სამსახურის პირობებით უზრუნველყოფილი იქნება მათი ფუნქციების თავისუფალი განხორციელება. ამ პირობებით უზრუნველყოფილი იქნება სასახურეობრივი მოვალეობების განხორციელების დროს განეული ხარჯების შესაბამისი ფინანსური კომპენსაცია, ისევე როგორც, სათანადო შემთხვევებში, კომპენსაცია სახსრების დაკარგვის შემთხვევაში ან შესრულებული სამუშაოს ანაზღაურება და შესაბამისი სოციალური დაცვა.“

საკრებულოს წევრს, საკრებულოს მიერ განსაზღვრული ლიმიტის ფარგლებში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტიდან შეიძლება აუნაზღაურდეს საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით განეული ხარჯები ტრანსპორტით მგზავრობისათვის, საკომუნიკაციო საშუალებებით სარგებლობისათვის, საკრებულოში მუშაობის პერიოდისათვის მისი ძირითადი სამუშაოს განაცდურისათვის და სამივლინებო ხარჯები.

საკრებულოს წევრის მოქალაქეებთან შეხვედრების (შეხვედრების ორგანიზების, შეხვედრისათვის საჭირო მასალების გამრავლების, სატრანსპორტო და სხვ.), საკრებულოს წევრის მიერ თავის უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული მასალების მოძიების, ინტერნეტით სარგებლობის, აგრეთვე, კონსულტაციებისა და ექსპერტიზისათვის აუცილებელი ხარჯები გაღებულ უნდა იქნეს საკრებულოს აპარატის მიერ.

ამასთან, ხარჯების ანაზღაურების წესის დადგენისას აუცილებლად გასათვალისწინებელია, რომ როგორც ქარტია, ასევე კანონი საკრებულოს წევრისათვის ითვალისწინებს უფლებამოსილებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურებას და არა საზღაურს უფლებამოსილების შესრულებისათვის. საკრებულოს წევრი თავის უფლებამოსილებებს

ახორციელებს უსასყიდლოდ. ხარჯების ანაზღაურებამ არ შეიძლება მიიღოს ხელფასის სახე და იგი არ შეიძლება უკავშირდებოდეს საკრებულოს წევრის მიერ მისი მოვალეობების კარგად ან ცუდად შესრულებას. სწორედ ამაზე მიუთითებს კოდექსი, როცა ადგენს, რომ „დაუშვებელია მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრისთვის ხარჯების ანაზღაურება პრემიებისა და დანამატების სახით.“<sup>5</sup>

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი ადგენს, რომ "მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრს უფლება არა აქვს, კანონით დადგენილი უფლებამოსილებანი ან მათთან დაკავშირებული შესაძლებლობები გამოიყენოს პირადი ინტერესების დასაკმაყოფილებლად. საკრებულოს წევრი ვალდებულია უარი განაცხადოს საკრებულოს სხდომაზე იმ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღებაში მონაწილეობასა და კენჭისყრაზე, რომლის მიმართაც მას აქვს პირადი ინტერესი, ან არსებობს სხვა გარემოება, რომელიც ზეგავლენას მოახდენს საქმის გადაწყვეტაზე“.<sup>6</sup>

იმ შემთხვევაში, თუ საკრებულოს ან ფრაქციის გადაწყვეტილებები საკრებულოს წევრისთვის შეიძლება მომგებიანი ან წამგებიანი იყოს, მას არ შეუძლია მონაწილეობა მიიღოს არც საკითხის განხილვაში და არც გადაწყვეტილების მიღებაში. მეტიც, **საკრებულოს წევრმა უნდა განაცხადოს თავისი დაინტერესებულობის შესახებ**, დახურული სხდომა კი უნდა დატოვოს; თუკი ის საკითხი, რომლითაც ის დაინტერესებულია, საჯაროდ განიხილება, ის მსმენელებისთვის განკუთვნილ ადგილზე უნდა დაჯდეს (თანამშრომლობის აკრძალვა). საკამათო შემთხვევებში საკრებულომ უნდა გადაწყვიტოს, არსებობს თუ არა სხდომაზე მისი არდაშვების საფუძველი.

თუკი საკრებულოს წევრი დაარღვევს ამ მოთხოვნებს, მაშინ საკრებულოს შესაბამისი გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს გარკვეულ ვადებში. ცნებები მომგებიანი – წამგებიანი ზუსტად უნდა განიმარტოს, რათა თავიდანვე გამოირიცხოს უსამართლო ეჭვი დაუშვებელ ზეგავლენაზე და, შესაბამისად, კორუმპირებულობაზე.

მაგალითი დაგვეხმარება აღნიშნულის ნათელყოფაში: საკითხის განხილვისას – უნდა მოხდეს თუ არა სპორტული მოედნის საკრებულოს წევრის ნათესავის ხარჯზე გადიდება, – საკრებულოს აღნიშნულ წევრს არ აქვს ამ საკითხის განხილვაში მონაწილეობის უფლება. მეორე მხრივ, არ ხდება მონაწილეობის აკრძალვა, თუკი საკრებულოს წევრი პროფესიულ ან მოქალაქეთა იმ ჯგუფს ეკუთვნის, რომელთა ინტერესებსაც ეხება საკრებულოს გადაწყვეტილება.

ამოცანები, მოთხოვნები და ვალდებულებები, რომლებთანაც შეხება აქვს საკრებულოს წევრს, მისგან სერიოზულ მუშაობას მოითხოვს. მოქალაქეთა ინტერესების დაცვა მას მხოლოდ მაშინ შეუძლია, როცა:

- მას სურს და შეუძლია გაეცნოს გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებულ გარემოებებს;

---

5 ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 41.4

6 ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 45.5



- როცა ის იცნობს მუნიციპალიტეტის ორგანოებს და მათ შორის ამოცანების გადანაწილებას და ადგილობრივი თვითმმართველობა მისთვის „უცხო ხილს“ არ წარმოადგენს;
- როცა გრძნობს, თუ რა არის ფინანსურად შესაძლებელი და ეკონომიკურად მიზანშეწონილი, ასევე იცნობს საკუთარ უფლებებსა და მოვალეობებს და მათ შესაბამისად მოქმედებს.

საკრებულოს წევრის ამოცანა ადგილობრივი აზრის ჩამოყალიბების პროცესში მონაწილეობის მიღება და ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების ხელშეწყობაა. საკრებულოს წევრებმა უნდა წარმოადგინონ საკუთარი საარჩევნო ოლქის/ადმინისტრაციული ერთეულის მოსახლეობა. შესაბამისად, საკუთარ საარჩევნო ოლქთან დაკავშირებულ პროექტებს საკრებულოს წევრი აწვდის ან უშუალოდ გამგეობას, ან ირიბად, საკუთარი ფრაქციის მეშვეობით, საკრებულოს და მის კომისიებს. ისინი ინარჩუნებენ კონტაქტს არასამთავრობო ორგანიზაციებთან და ადგილობრივ ლიდერებთან და ცალკეულ შემთხვევაში მათ დახმარებას უწევენ. არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლების ვიზიტის ან სხვა ღონისძიებების შემთხვევაში, ისინი აკეთებენ მოხსენებას ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის შესახებ. ინტერესთა წარმომადგენლების და საზოგადოებასთან ურთიერთობის მეშვეობით მოსახლეობასთან კონტაქტი ხელს უწყობს ადგილობრივი გადაწყვეტილებების აღიარებას.

საკრებულოს წევრის ამოცანაა – გამგეობას განუსაზღვროს პოლიტიკური მიზნები და პროგრამები, რომელთა საფუძველზეც ხდება გეგმების შემუშავება და გადაწყვეტილებების პროექტების (შეძლებისდაგვარად ბევრი ალტერნატივის) მომზადება (მართვის ამოცანა). საკრებულოს გადაწყვეტილებიდან გარკვეული დროის შემდეგ უნდა შემოწმდეს, შესრულდა თუ არა დადგენილება, რა შედეგები გამოიწვია და მიღწეულია თუ არა მისი მეშვეობით მიზანი (კონტროლის ამოცანა). საკრებულოს წევრები და ფრაქციები, რომლებიც დროის სიმცირის ან რაიმე დისკომფორტის გამო, არ ასრულებენ საკუთარ მიზანს და პროგრამას, ქმნიან ვაკუუმს, რომელიც იძულებით უნდა შეავსოს აღმასრულებელმა ორგანომ.

ამასთან, **თუკი საკრებულოს სხდომისათვის პროექტები მხოლოდ გამგებელმა/მერმა მოამზადა, წარმომადგენლობითი ორგანო ადვილად დაკარგავს პოლიტიკურ ინიციატივას.** რამდენადაც საკრებულო გამგეობას მისი პოლიტიკური ფუნქციის თავის თავზე აღების ნებას მისცემს, იმდენად გაიზრდება მისი ზეგავლენა ადგილობრივ პოლიტიკაზე. ამ შემთხვევაში მნიშვნელოვან და შორს მიმავალ გადაწყვეტილებებს გამგებელი/მერი მოამზადებს, საკრებულოს მუშაობა უსაგნო და უშინაარსო გახდება და, ამდენად, საკრებულო მხოლოდ „სარატიფიკაციო ორგანოდ“ იქცევა. შედეგად – განსაკუთრებით ქართული ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის შემთხვევაში – ერთმანეთის პირისპირ უკვე არა საკრებულო და გამგეობა, არამედ, ერთის მხრივ, გამგებელი/მერი და, მეორეს მხრივ, მოსახლეობა დარჩება.

ამას გამგებლის/მერისა და მის დაქვემდებარებაში მყოფი სამსახურების ზედმეტი პოლიტიზაციისაკენ მივყავართ, რადგან ასეთ შემთხვევაში საკრებუ-

ლოს უმრავლესობა საკუთარ ფუნქციას მხოლოდ მუნიციპალიტეტის საკადრო პოლიტიკაზე ზეგავლენაში ხედავს, რაც მის ფუნქციებში არ შედის. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი ამას კრძალავს: „პერსონალურ საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღებისას საკრებულოს წევრის მიერ გამგებლის/მერის საქმიანობაში ჩარევა დაუშვებელია“.<sup>7</sup> ხოლო ისეთ შემთხვევაში, როცა საკრებულოს უმრავლესობა და გამგეობის ხელმძღვანელობა საკრებულოს გადაწყვეტილების თაობაზე წინასწარ თანხმდებიან, უმეტეს შემთხვევაში ეს საკრებულოს უმცირესობის პოლიტიკური პროცესიდან ამოვარდნას იწვევს.

### **13. მოქალაქეების მონაწილეობა ადგილობრივ თვითმმართველობაში**

თვითმმართველობაზე მუნიციპალიტეტის პრეტენზიების ლეგიტიმურობა დამოკიდებულია ადგილობრივ დემოკრატიაში მოქალაქის მონაწილეობის ხარისხსა და, შესაბამისად, ამ გარემოებით გაჩენილ შესაძლებლობებსა და ფორმებზე. ცალკეული ადამიანების ან ჯგუფების (არასამთავრობო ორგანიზაციები, საინიციატივო ჯგუფები, სამოქალაქო ინიციატივები) სამოქალაქო აქტივობის ინტენსივობა საკრებულოსა და გამგეობისგან მოითხოვს არა მარტო მათი მოქმედების უფრო ზუსტ დასაბუთებას, არამედ აძლიერებს საინოვაციო ზენოლას და საამისოდ ადგილობრივ თვითმმართველობას იყენებს.

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 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 ვერც ის ახერხებს, საკრებულოებში არჩეული მაჟორიტარების წილი ძალზე დიდია, განსაკუთრებით სათემო მუნიციპალიტეტებში.

რამდენადაც სახელმწიფოში ადგილობრივი თვითმმართველობის დამკვიდრების ერთ-ერთი ძირითადი ამოცანა არის სახელისუფლებო უფლებამო-

7 ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 54.3

სიღებების 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.

„მოქალაქეთა მონაწილეობა/თანამონაწილეობა“, „პარტიციპაცია“ ან „საზოგადოების ჩართულობა“, ამ ტერმინების ფართო გაგებით, მოიცავს ადგილობრივ თვითმმართველობაში, ანუ მუნიციპალური დაგეგმვისა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ცალკეული პიროვნებების ან ჯგუფების მონაწილეობის ყველა იმ შესაძლებელ ფორმას, რომელიც მიზნად ისახავს მოქალაქის მიერ საკუთარი ნების დაფიქსირებას და ზემოქმედების მოხდენას ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ გადაწყვეტილებების მიღების და მათი განხორციელების პროცესზე. ეს ცნებები ერთმანეთისაგან შინაარსობრივად დიდად არ განსხვავდება და პრაქტიკაში თითქმის ყოველთვის სინონიმური, ერთმანეთის ტოლფასი მნიშვნელობით იხმარება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთ-ერთი ძირითადი ფუნქცია არის მის მუშაობაში მოსახლეობის და მისი ცალკეული ჯგუფების 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.

საკრებულოს მუშაობაში გამოცდილების მქონე მოქალაქეების ჩართვის შესაძლებლობას შემდეგი უპირატესობები გააჩნია:

- ✓ საკრებულოს მუშაობაში გამოცდილების მქონე მოქალაქეების მონაწილეობით უმჯობესდება საკრებულოს მიერ რთული და მრავალმხრივი ამოცანებისთვის წარმატებით თავის გართმევის შესაძლებლობა.
- ✓ გამოცდილების მქონე მოქალაქეების კომისიებში ჩართვა აფართოებს საკრებულოს წევრების საინფორმაციო ბაზას და ამით აძლიერებს გადაწყვეტილების მიღების საფუძველს.
- ✓ მოქალაქეების ჩართვა საკრებულოს სხდომებში ხელს უწყობს დისკუსიის მნიშვნელოვან საკითხებზე კონცენტრირებას და პოლიტიკური დაძაბულობის შემცირებას. განსაკუთრებით იმ შემთხვევებში, როდესაც საკრებულოს მუშაობაში ჩაერთვებიან ეთნიკური უმცირესობები.

გამოცდილების მქონე მოქალაქეები ადგილობრივი პარტიებისთვის საკადრო რესურსების შესაძლო წყაროს წარმოადგენენ, რადგან მოსალოდნე-

ლია, მომავალი საკრებულოს წევრები გახდნენ. ამით მათ საკუთარი პრობლემების გადაწყვეტის პოტენციალის გაზრდაც შეუძლიათ.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონს 2009 წლის 28 დეკემბერს დაემატა XI თავი „მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობის განხორციელებაში“, რომლის 581 მუხლით დაწესდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გადაწყვეტილებათა საჯაროობისა და გამჭვირვალობის გარკვეული რეგულაციები, 582 მუხლით მოსახლეობას მიეცა პეტიციის წესით საკრებულოში დადგენილების პროექტის ინიცირების შესაძლებლობა, 583 მუხლით უზრუნველყოფილ იქნა საკრებულოსა და ამ წარმომადგენლობითი ორგანოს კომისიების სხდომებზე დასწრების უფლება, 584 მუხლით ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირები და საკრებულოს წევრები დაავალდებულა, საჯარო შეხვედრების გზით ანგარიში ჩაებარებინათ ამომრჩევლებისათვის.

2010 წლის ადგილობრივი არჩევნების შემდეგ ძალაში შესული ეს ცვლილებები, თავისთავად, მნიშვნელოვანი იყო მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით, მაგრამ მთავარი მაინც ამ ცვლილებების იმპლემენტაციაა, რისთვისაც უპირველეს ყოვლისა, აუცილებელი იყო მოსახლეობის ინფორმირება მათი უფლებების შესახებ. როგორც შემდგომმა კვლევებმა აჩვენა, რეალურად მოქალაქეთა ინფორმირებულობის დონე იყო ძალზე დაბალი, შესაბამისად, ძალზე იშვიათი იყო მათ მიერ ამ უფლებების გამოყენების მაგალითები.

ადგილობრივი თვითმმართველობების განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფის მიზნით 2009-2010 წლებში განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებები თითქმის სიტყვა-სიტყვით გადმოტანილ იქნა „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში“ (2014), მისი XI თავის „მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში“ 85-ე, 86-ე, 87-ე და 88-ე მუხლების სახით. აღნიშნული ნორმების კოდექსში არსებობა მიზნად ისახავს მოქალაქეთათვის უფლების მინიჭებას – მოახდინონ თვითმმართველობის ნორმატიული აქტის ინიცირება და აქტიური მონაწილეობა მიიღონ საკრებულოსა და საკრებულოს კომისიების სხდომებში. იგი ავალდებულებს თვითმმართველობის ორგანოებს, გამოაქვეყნონ ინიცირებულ გადაწყვეტილებათა პროექტები, დაადგინონ მათი განხილვის პროცედურები და ვადები; გამჭირვალე გახადონ საკრებულოს და საკრებულოს კომისიების დღის წესრიგი, მათი ჩატარების ვადები და ადგილი; შექმნან გადაწყვეტილებათა აღსრულების კონტროლის სისტემა და უზრუნველყონ მათი ხელმისაწვდომობა.

**ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. მუხლი 85.**

ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად მუნიციპალიტეტის ორგანოები, მათი სამსახურები და თანამდებობის პირები ვალდებული არიან, შექმნან ორგანიზაციული და მატერიალურ-ტექნიკური პირობები მოქალაქეთა მიღების, მუნიციპალიტეტის ორგანოების სხდომებში მოქალაქეთა მონაწილეობისა და გადანყვეტილებათა მიღების პროცესის გამჭვირვალობისათვის. აქედან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტის ორგანოები კანონით დადგენილი წესით:

- ა) ადგილობრივი მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებით ან საკრებულოს რეგლამენტით დადგენილი წესით აქვეყნებენ:
  - ა.ა) ინიცირებულ გადანყვეტილებათა პროექტებს;
  - ა.ბ) ინიცირებულ გადანყვეტილებათა პროექტების განხილვის პროცედურებსა და ვადებს;
  - ა.გ) საკრებულოს, აგრეთვე საკრებულოს კომისიის სხდომების დღის წესრიგს, ჩატარების ადგილსა და თარიღს;
  - ა.დ) მიღებულ ნორმატიულ, აგრეთვე სხვა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს, მათი გასაჩივრების ვადებს და პროცედურებს;
  - ა.ე) გადანყვეტილებათა შესრულების კონტროლში მოქალაქეთა მონაწილეობის ვადებს და პროცედურებს;
- ბ) უზრუნველყოფენ მიღებული ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ ხელმისაწვდომობას.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ თანახმად, თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ ამომრჩეველს აქვს უფლება დაესწროს საკრებულოს, თბილისის მთავრობისა და საკრებულოს კომისიების სხდომებს, რომლებიც საჯაროა. ასევე მონაწილეობა მიიღოს ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირებისა და საკრებულოს წევრის ანგარიშების საჯარო მოსმენებში.

**ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. მუხლი 87.**

საკრებულოს, საკრებულოს კომისიებისა და თბილისის მთავრობის სხდომები საჯაროა, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი შემთხვევებისა.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 88-ე მუხლის შესახებ ევროსაბჭოს ექსპერტებმა აღნიშნეს,<sup>8</sup> რომ ეს არის „პოზიტიური მუხლი“, რომელიც წარმოგვიდგენს ამომრჩეველთა შესაძლებლობას, დაესწროს საჯარო მოსმენებს და მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებისა და საკრებულოს წევრების საანგარიშო მოხსენებებს; ასევე ავალდებულებს გამ-

8 „საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ პროექტის შეფასება ევროსაბჭოს ექსპერტების მიერ CELGR/PAD 3/2013

გებელსა და საკრებულოს წევრებს, წელიწადში ერთხელ მაინც, მოაწყონ საჯარო შეხვედრა ამომრჩეველებთან და ჩააბარონ მათ ანგარიში განეული საქმიანობის შესახებ, უპასუხონ ანგარიშის განხილვისას ამომრჩეველთა მიერ დასმულ შეკითხვებს.

**ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. მუხლი 88.**

1. მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებულ ამომრჩეველს უფლება აქვს, შეუზღუდავად დაესწროს მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირისა და საკრებულოს წევრის საჯარო ანგარიშების განხილვას.

2. გამგებელი/მერი და საკრებულოს წევრი ვალდებული არიან, არანაკლებ წელიწადში ერთხელ მოაწყონ საჯარო შეხვედრა ამომრჩეველებთან და მათ წინაშე წარდგინონ განეული საქმიანობის შესახებ ანგარიშით, უპასუხონ ანგარიშის განხილვისას ამომრჩეველთა მიერ დასმულ შეკითხვებს.

განსაკუთრებული აღნიშვნის ღირსია პეტიციის გზით საკრებულოს დადგენილების პროექტის ინიცირების უფლება (კოდექსის 86-ე მუხლი): თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 1%-ს უფლება აქვს პეტიციის წესით მოამზადოს და შეიტანოს საკრებულოს დადგენილების პროექტი, ან წარადგინოს წინადადება საკრებულოს ნორმატიული აქტის გაუქმების, ნორმატიულ აქტში ცვლილებების ან დამატებების შეტანის შესახებ. საკრებულომ პეტიციით წარდგენილი ნორმატიული აქტის პროექტი უნდა განიხილოს შეტანიდან 1 თვის ვადაში. თუმცა, მოქალაქეებს არ აქვთ საშუალება, პეტიციის წესით დასვან საკითხი საკრებულოს წინაშე, რომელიც არ ითხოვს ნორმატიული აქტის გამოცემას, ასეთი საკითხის დღის წესრიგში შეტანა და მასზე მსჯელობა საკრებულოს ნება-სურვილზეა დამოკიდებული, რაც რეალობაში მოსახლეობის წინაშე მდგომი პრობლემების დასმაში ამ მუხლის ეფექტურობას მნიშვნელოვნად აქვეითებს. გარდა ამისა, ნორმატიული აქტისა და მისი განმარტებითი ბარათის მომზადებას კვალიფიციური იურიდიული მომზადება სჭირდება, რისი საშუალებაც არ აქვთ ცალკეულ სოციალურ ჯგუფებს, განსაკუთრებით, სოფლად.

**ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. მუხლი 86.**

1. მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 1%-ს უფლება აქვს, მოამზადოს და წარუდგინოს საკრებულოს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი.
2. პეტიციის წესით საკითხი შეტანილ უნდა იქნეს წერილობით, საკრებულოს დადგენილების პროექტის სახით, რომელსაც ხელს უნდა აწერდეს თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 1%.
3. პეტიციის წესით შეტანილ პროექტს თან უნდა ერთოდეს ამ გადაწყვეტილების მიღების საჭიროების დასაბუთება, პროექტის ავტორის (ავტორების) და საკრებულოს სხდომაზე დანიშნული მომხსენებლის ვინაობა და მისამართი.
4. კანონით დადგენილი წესით შეტანილ პეტიციას რეგისტრაციამში ატარებს საკრებულოს აპარატი.
5. საკრებულო ვალდებულია პეტიციის წესით შემოტანილი პროექტი რეგისტრაციიდან ერთი თვის ვადაში განიხილოს საკრებულოს სხდომაზე.
6. საკრებულოს სხდომაზე პეტიციის წესით შემოტანილი პროექტის განხილვაში მომხსენებლის სტატუსით, სათათბირო ხმის უფლებით მონაწილეობს პროექტის ინიციატორთა მიერ დანიშნული მომხსენებელი.

„საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ პროექტის შეფასებისას ევროსაბჭოს ექსპერტები აღნიშნავენ, რომ ეს არის კოდექსის „დადებითი მუხლი. ის წარმოგვიდგენს სახალხო ინიციატივის შესაძლებლობას, განსაზღვრავს რა საკრებულოს სხდომაზე მომხსენებლის ვინაობას, მას უზრუნველყოფს უფლებით, გააჟღეროს ის ინიციატივები, რომლებსაც საკრებულოს წევრები მხარს არ უჭერენ. მომხსენებელს, რომელიც მონაწილეობას იღებს საკრებულოს სხდომაში, შეუძლია იმოქმედოს, როგორც სახალხო ინიციატივის ჭეშმარიტ გამომხატველს.“<sup>9</sup>

მიუხედავად ზემოთქმულისა, 2014 წელს მიღებული „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“, ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა ზემოქმედების მექანიზმები მართალია, შეზღუდულად, მაგრამ მაინც გაფართოვდა, მაგალითად, თვითმმართველი ერთეულის პირდაპირი წესით არჩეულ ხელმძღვანელზე ზემოქმედების შესაძლებლობის თვალსაზრისით: მოსახლეობას მიეცა გამგებლისთვის/მერისთვის უნდობლობის გამოცხადების პროცედურის ინიცირების შესაძლებლობა, მუნიციპალიტეტის რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 20%-ის წერილობითი შუამდგომლობის მეშვეობით, რისი პროცედურებიც დეტალურად გაიწერა „კოდექსის“ 51-ე მუხლში.

<sup>9</sup> „საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ პროექტის შეფასება ევროსაბჭოს ექსპერტების მიერ CELGR/PAD 3/2013

წინა წლების კანონმდებლობის ანალოგიურად, «ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსიც» იძლევა შესაძლებლობას, საკრებულოს კომისიების მუშაობაში ჩაერთონ ექსპერტები და საზოგადოების სხვა წარმომადგენლები, 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». შეზღუდვა, რომ «კომისიის წევრი შეიძლება იყოს მხოლოდ საკრებულოს წევრი», დაანესა 2005 წლის ორგანულმა კანონმა «ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ» (მუხლი 28), თუმცა, იქვე ნება დართო კომისიის თავმჯდომარეს, კომისიაში სამუშაოდ მოენვია სხვა პირებიც, «ანაზღაურებით ან ანაზღაურების გარეშე».

### **ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. მუხლი 28.**

1. მუნიციპალიტეტის საკრებულოში საკითხების წინასწარი მომზადების, გადაწყვეტილებათა შესრულებისათვის ხელის შეწყობის, გამგეობის (მერიის) და მისი სტრუქტურული ერთეულების, აგრეთვე მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების კონტროლის მიზნით იქმნება კომისიები, რომელთა ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს ხუთს.

2. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის თავმჯდომარე აირჩევა საკრებულოს წევრთაგან. კომისიის წევრებს შესაბამისი კომისიის თავმჯდომარის წარდგენით, ფრაქციათა წარმომადგენლობისა და იმ საკრებულოს წევრთა რაოდენობის პროპორციულად, რომლებიც არ არიან გაერთიანებული არც ერთ ფრაქციაში, ამტკიცებს საკრებულო. კომისიის წევრი შეიძლება იყოს მხოლოდ საკრებულოს წევრი. **საკრებულოს რეგლამენტით დადგენილი წესით კომისიაში სამუშაოდ, დროებით ან კომისიის უფლებამოსილების ვადით, შეიძლება სხვა პირთა მოწვევაც.**

3. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიების შექმნის და საქმიანობის წესი განისაზღვრება საკრებულოს რეგლამენტით, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად.

2005 წლის კანონისგან განსხვავებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსმა საკრებულოებს უფლება მისცა, სათათბირო ხმის უფლებით სამუშაო ჯგუფებში მოიწვიონ საზოგადოების წარმომადგენლები.



**ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. მუხლი 29.**

1. ცალკეულ საკითხთა შესწავლის მიზნით მუნიციპალიტეტის საკრებულო უფლებამოსილია, საჭიროების შემთხვევაში, შექმნას დროებითი სამუშაო ჯგუფები.

2. დროებითი სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელს და წევრებს სამუშაო ჯგუფის უფლებამოსილების ვადით, რომელიც არ უნდა აღემატებოდეს 3 თვეს, თავისი შემადგენლობიდან ირჩევს საკრებულო. დროებითი სამუშაო ჯგუფის უფლებამოსილების ვადა შეიძლება გაგრძელდეს თითო თვით. დროებით სამუშაო ჯგუფის უფლებამოსილების საერთო ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 6 თვეს.

3. დროებით სამუშაო ჯგუფში საკრებულოს წევრები შეყვანილ უნდა იქნენ ფრაქციათა და იმ საკრებულოს წევრთა რაოდენობის პროპორციულობის დაცვით, რომლებიც არ არიან გაერთიანებული არც ერთ ფრაქციაში. **საკრებულოს რეგლამენტით დადგენილი წესით დროებითი სამუშაო ჯგუფის წევრად სამუშაო ჯგუფის უფლებამოსილების ვადით, სათათბირო ხმის უფლებით შეიძლება სხვა პირთა მონაწილეობა.**

4. დროებითი სამუშაო ჯგუფის საქმიანობის წესი განისაზღვრება საკრებულოს რეგლამენტით.

მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელ ხელისუფლებას, კერძოდ, გამგებელს/მერს კანონმა ასევე მისცა საზოგადოებასთან თანამშრომლობის ფორმალიზების საშუალება: მას შეუძლია შექმნას სათათბირო ორგანოები – საბჭოები და სამუშაო ჯგუფები, მიიღოს მათგან დასკვნები და რეკომენდაციები ცალკეულ საკითხებზე.

**ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. მუხლი 54.**

1. გამგებელი/მერი:....

ე.ვ) მის უფლებამოსილებას მიკუთვნებული ცალკეული საკითხების შესასწავლად, შესაბამისი დასკვნებისა და რეკომენდაციების მოსამზადებლად ქმნის სათათბირო ორგანოებს საბჭოებსა და სამუშაო ჯგუფებს.

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 რიგგარეშე საკრებულოს სხდომის მოწვევის მოთხოვნის უფლება ამომრჩეველთა 1%-ს მისცა, თუმცა, როგორც პეტიციის შემთხვევაში, კანონით არ არის განსაზღვრული მოთხოვნაზე ამომრჩეველთა ხელმოწერების გადამოწმების წესი.

**ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. მუხლი 26.**

2. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგარეშე სხდომა მოინვევა: ....

ე) მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ 1%-ის მოთხოვნით.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ დადგენილი შესაძლებლობების გარდა მუნიციპალიტეტს შეუძლია თავის მოქალაქეებს შესთავაზოს თანამონაწილეობის სხვა ფორმები და ინფორმაციის უფრო თავისუფალი მიღებისა და უკეთესი კომუნიკაციის პირობები. ამით შესაძლებელი ხდება, ერთი მხრივ, მოქალაქეების მუნიციპალური პოლიტიკის ნების ჩამოყალიბების პროცესში ჩართვა, მეორე მხრივ კი შესაძლებელია მეტი კომუნიკაცია მოსმენების, ფორუმების, გამოკითხვების და ა.შ. მეშვეობით. პროცედურულად ეს უფლებები და შესაძლებლობები მუნიციპალიტეტების საკრებულოების რეგლამენტებშია განვიწყობილი.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 51-ე მუხლით გათვალისწინებულია **საკრებულოს მიერ გამგებლის/მერისთვის უნდობლობის გამოცხადების შესაძლებლობა**, თუმცა, ექსპერტთა ნაწილი თვლის, რომ კოდექსის „მუნიციპალიტეტის რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 20%-ის წერილობითი შუამდგომლობის“ მეშვეობით გამგებლის/მერის გადაყენების უფლება მუნიციპალიტეტის მოსახლეობას მხოლოდ ფორმალურად ენიჭება, რამდენადაც საკრებულოს აქვს საშუალება, ბლოკირება გაუკეთოს ამომრჩეველთა 1/5-ის მოთხოვნას და გადაყენების პროცედურა არ განახორციელოს, თუ მის წევრთა 1/3 მიემხრო ან, გარკვეული დაპირებების საფუძველზე, ფარულად გაურიგდა გამგებელს (მერს). გარდა ამისა, გადაყენების პროცედურის დასაწყებად „კოდექსი“ არ ითხოვს რაიმე დასაბუთებას ან კანონმდებლობით განსაზღვრულ რაიმე დადასტურებულ საფუძველებს“.

ექსპერტები თვლიან, რომ არასამართლიანია საკრებულოსთვის გამგებლის (მერის) გადაყენების უფლებამოსილების მინიჭება, რაც მუნიციპალიტეტის პირველ პირს დამოკიდებულს ხდის საკრებულოს პოლიტიკურ და სხვაგვარ კონიუნქტურაზე, იმის ნაცვლად, რომ ის დამოკიდებული იყოს მთლიანად მოსახლეობაზე, რაც არის პირდაპირი წესით მისი არჩევის იდეის არსი, რომლის ნიველირებაც ხდება „გადაყენების წესის“ მეშვეობით: უნდობლობის პროცედურა მარტივად განსახორციელებელია და დამოკიდებულია მხოლოდ 10-30 ადამიანის (საკრებულოს წევრის) სუბიექტურ ნებაზე, მაშინ, როცა გამგებლის/მერის არჩევაზე ნება გამოხატა მუნიციპალიტეტის ათასობით ამომრჩეველმა.

2013 წლის დეკემბერში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ საპარლამენტო განხილვებისას არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებმა კანონმდებლებს შესთავაზეს, გადაყენების პროცედურა შეცვლილიყო მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში აპრობირებული, გადარჩევის (recall) პროცედურით,<sup>10</sup> საარჩევნო ადმინისტრაციისადმი ამომრჩეველთა

10 სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრის ბიულეტენი „თვითმმართველობის დროა“ #6

25%-ის პეტიციის საფუძველზე, რომელიც უშუალო დემოკრატიის ერთ-ერთი ფორმაა და გამოიყენება მოსახლეობის მიერ პირდაპირ არჩეული ხესტიელმძღვანელების (მერების, გუბერნატორების) მიმართ საზოგადოებაში გაჩენილი უკმაყოფილების განსამუხტად. ეს მოსაზრება პარლამენტის მიერ არ იქნა გაზიარებული.

\* \* \*

ზოგადად, უნდა გვახსოვდეს, რომ ქართული დემოკრატია არსებობს იმათ ხარჯზე, ვინც ნებისმიერი ფორმით, საჯაროდ მონაწილეობს უკეთესი გადაწყვეტილებების ძიების პროცესში და ამ დროს ღირებულებების ერთ-გული რჩება. დემოკრატია მაშინ კვდება, როდესაც სამოქალაქო სიმამაცის საჭიროება ჩნდება და ყველა მხოლოდ გარემოებებს უჩივის, პარტიებისა და ხელისუფლების შეცდომებსა და ხარვეზებს აკრიტიკებს.

