



დემოკრატია და ადამიანის უფლებები

# სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს, რომორც მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმის, პრობლემური ანალიზი

არსებული პრაქტიკა, გამოწვევები,  
შესაძლებლობები

ირაკლი ჰაპავა  
ლევან ხინთიბიძე, გიორგი ბოკერია

თბილისი 2021

დემოკრატია და ადამიანის უფლებები

# სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს, როგორც მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმის, პრობლემური ანალიზი

არსებული პრაქტიკა, გამოწვევები,  
შესაძლებლობები



კვლევა მომზადებულია პროექტის: - „ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფის ხელშეწყობა“ ფარგლებში, რომელიც ხორციელდება „საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრის“ მიერ „საქართველოს დემოკრატიული განვითარების კავშირსა“ (ოზურგეთი) და „საქართველოს სამოქალაქო განვითარების ასოციაციას“- თან (ლაგოდეხი) პარტნიორობით. პროექტის მხარდამჭერია ფრიდრიხ ებერტის ფონდის წარმომადგენლობა საქართველოში.

# სარჩევი

1.	<b>შესავალი</b>	2
2.	<b>ადგილობრივი თვითმმართველობა და მოქალაქეთა ჩართულობა</b>	4
2.1	ზოგადი კონტექსტი და სამართლებრივი ჩარჩო .....	4
2.2	არსებული პრაქტიკა .....	5
3.	<b>მუნიციპალიტეტის მერის სამოქალაქო მრჩველთა საბჭო</b>	7
3.1	სამართლებრივი ფარგლები .....	7
3.2	არსებული გამოწვევები .....	9
4.	<b>კვლევის ძირითადი მიზნები / დასკვნები</b>	14
5.	<b>რეკომენდაციები</b>	16



# 1 შესავალი

ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოსახლეობის ჩართულობა და მოქალაქის უფლება, მონაწილეობა მიიღოს საზოგადოებრივი საკითხების მართვაში, – დემოკრატიული მმართველობის ძირითადი პრინციპია; იგი საშუალებას აძლევს საზოგადოებას, უშუალოდ ჩაერთოს თვითმმართველი ერთეულის დონეზე იმ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, რომელიც მის ყოველდღიურ ცხოვრებას და გარემო-პირობებს ეხება. ამავე დროს, ის ხელს უწყობს და ზრდის მმართველობის პროცესში მიღებული გადაწყვეტილებების ლეგიტიმურობასა და გამჭვირვალობას.

2015 წლიდან საქართველოში ადგილობრივი ხელისუფლების რეფორმისა და დეცენტრალიზაციის მიმართულებით რამდენიმე მნიშვნელოვანი ნაბიჯი გადაიდგა. მოქალაქეებსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის მჭიდრო თანამშრომლობის ხელშეწყობის მიზნით, საქართველოს ორგანული კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ განისაზღვრა მოქალაქეთა მონაწილეობის ინსტიტუციური მექანიზმები, რომლებიც მანამდე არ არსებობდა. მათმა დანერგვამ შესაძლებელი გახადა მონაწილეობით პრაქტიკაზე დაკვირვება და მნიშვნელოვანი ხარვეზების / ნაკლოვანებების გამოკვეთა.

სამოქალაქო მონაწილეობის პრაქტიკის დანერგვისას, ნორმატიულ-სამართლებრივი ბაზისის ფორმირება საწყისი ეტაპის ერთ-ერთი საკვანძო ელემენტია. თუმცა, ინსტიტუციური მხარდაჭერისა და ქმედითი ინსტრუმენტების შემუშავების გარეშე, მოქალაქეთა რეალური ჩართულობის უზრუნველყოფა პრაქტიკულად შეუძლებელია. სწორედ ამიტომაც სამოქალაქო ჩართულობის წახალისება ადგილობრივ დონეზე განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რათა, სასურველი შედეგების მისაღწევად, საზოგადოება უფრო აქტიური და მომთხოვნი გახდეს და გაცნობიერებულად ჩაერთოს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში. საზოგადოებრივი ჩართულობის მნიშვნელობა ასევე ხაზგასმულია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპულ ქარტიამში“, რომლის რატიფიკაციაც საქართველომ 2004 წლის დეკემბერში მოახდინა. კერძოდ, ქარტიის პრეამბულაში პირდაპირაა გაცხადებული, რომ „მოქალაქეთა უფლება, მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფო საქმეების წარმართვაში, წარმოადგენს ერთ-ერთ დემოკრატიულ პრინციპს, რომელიც საერთოა ევროპის საბჭოს ყველა

წევრი სახელმწიფოსთვის“.<sup>1</sup> თუმცა ეს დოკუმენტი არ აწესებს რაიმე სტანდარტებს მოქალაქეთა თანამონაწილეობის საკითხში; იგი მხოლოდ იმ გარემოებაზე მითითებით შემოიფარგლება, რომ ამ (მოქალაქეთა თანამონაწილეობის) უფლების პირდაპირი რეალიზაცია ყველაზე ეფექტურად სწორედ ადგილობრივ დონეზეა შესაძლებელი (იხ. ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, პრეამბულა, მე-6 აბზაცი).

საგულისხმოა, რომ, აღნიშნული საკითხის დასარეგულირებლად, 2009 წლის ნოემბერში ქარტიას დამატება დამატებითი ოქმი „ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე“,<sup>2</sup> რომელიც ავალდებულებს ხელმომწერ სახელმწიფოებს, უზრუნველყონ მათ იურისდიქციაში შემავალი ყველა პირის უფლება და შესაძლებლობა, მონაწილეობა მიიღოს ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში. ქარტიის დამატებითი ოქმი განსაზღვრავს ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის განხორციელებაში მოსახლეობის მონაწილეობის მიღების უფლებასა და იმ ინსტრუმენტებს (მუხლი 1), რომელთა საშუალებითაც კანონმა ხელი უნდა შეუწყოს და უზრუნველყოს ყველა ინდივიდის უფლება, ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე, ქმედითი ზემოქმედება მოახდინოს ადგილობრივი ხელისუფლების ძალაუფლებისა და ვალდებულებების გამოყენებაზე.

წინამდებარე კვლევა მიზნად ისახავს გურიისა და კახეთის რეგიონების მუნიციპალიტეტების (ადგილობრივ) დონეზე მმართველობით პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის კანონით განსაზღვრული მექანიზმების, განსაკუთრებით მუნიციპალიტეტის მერის სათათბირო ორგანოს – სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს გამოყენების შეფასებას. კერძოდ, მისი პირველი ნაწილი ეთმობა საქართველოს ორგანული კანონით „ადგილობრივი თვით-

1 იხ. ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, სტრასბურგი, 15.X.1985. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802ec948> (წვდომის თარიღი: 23/08/2021)  
2 იხ. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე, უტრეხტი, 16.XI.2009. <https://matsne.gov.ge/document/view/4843521> (წვდომის თარიღი: 05/05/2021). აღნიშნული ოქმის რატიფიკაცია საქართველოს პარლამენტმა 2019 წლის 29 მაისს მოახდინა და იგი საქართველოსთვის ძალაში 2020 წლის 1 მარტიდან შევიდა.

მმართველობის კოდექსი“ განსაზღვრული მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების აღწერას, – მიმოხილულია საკანონმდებლო სივრცე და მათი გამოყენების ზოგადი პრაქტიკა; მეორე ნაწილი კი მთლიანად ეძღვნება ჩართულობის მექანიზმებიდან ერთ-ერთს – სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს. საგულისხმოა, რომ ამ ნაწილში, მრჩეველთა საბჭოს ფუნქციონირების დამკვიდრებული პრაქტიკის აღწერის პარალელურად, წარმოდგენილია ასევე ის პოტენციური, რისკები და გამოწვევები, რომლებიც სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს ინსტიტუტის საქმიანობის ეფექტიანობასთან და მდგრადობასთან არის დაკავშირებული და, ამავე დროს, შემოთავაზებულია კონკრეტული რეკომენდაციები, არსებული სიტუაციის გაუმჯობესების მიზნით. გურიისა და კახეთის რეგიონების მუნიციპალიტეტთა მაგალითები სწორედ ამ კონტექსტშია აღწერილი და განზოგადებული. ამასთან, წინამდებარე კვლევა დაფუძნებულია აღნიშნული მუნიციპალიტეტებიდან ოფიციალურად გამოთხოვილი საჯარო ინფორმაციის, ასევე საჯაროდ ცნობილი და ხელმისაწვდომი, უშუალოდ კვლევის მიზნებისთვის რელევანტური სხვა სახის ფაქტობრივი მონაცემების / ინფორმაციის შესწავლასა და ანალიზზე.

კვლევა მომზადებულ იქნა პროექტის – „ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფის ხელშეწყობა“ - ფარგლებში, რომელსაც საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი ფრიდრიხ ებერის ფონდის წარმომადგენლობა საქართველოში ფინანსური მხარდაჭერით ახორციელებს. წინამდებარე კვლევაში გამოკვეთილი დასკვნები და გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნის ავტორს და ისინი შეიძლება არ ემთხვეოდეს განმასხორციელებელი ან/და დონორი ორგანიზაცი(ებ)ის ხედვებსა და შეხედულებებს.

2

# ადგილობრივი თვითმმართველობა და მოქალაქეთა ჩართულობა

## 2.1 ზოგადი კონტექსტი და სამართლებრივი ჩარჩო

როგორც წესი, ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში მოსახლეობის ჩართულობა უმნიშვნელოვანესია მმართველობის დემოკრატიული პროცესის უზრუნველყოფისთვის. იგი შესაძლებლობას აძლევს მოქალაქეებს, მონაწილეობა მიიღონ პროცესებში, რომლებიც პირდაპირ გავლენას ახდენს მათ ყოველდღიურ ცხოვრებაზე, კერძოდ, უშუალოდ ჩაერთონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების განხილვაში, წინა პლანზე წამოწიონ საკუთარი საჭიროებები და მონაწილეობა მიიღონ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. მეტიც, მოსახლეობის მონაწილეობა საჯარო პოლიტიკის სფეროში და მისი ჩართულობა ადგილობრივი პრობლემების გამოკვეთასა და მათი გადაწყვეტის გზების ძიებაში – ქმნის ანგარიშვალდებულებების, გამჭვირვალობისა და ეფექტიანი მართვის გარანტიებს; ის ზრდის მოსახლეობაში საჯარო სფეროს მიმართ ნდობას და აძლიერებს მოქალაქეობრივი პასუხისმგებლობის გრძნობას. საქართველოში ამ ხედვაზე თანხმდებიან ექსპერტები, პოლიტიკური პარტიები, სახელმწიფო და არასახელმწიფო ინსტიტუტების წარმომადგენლები, თუმცა, სრული კონსენსუსის არსებობის მიუხედავად, ამ კუთხით სასურველი შედეგების მიღწევა ჯერ კიდევ მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება.

ჩვენი ქვეყნის კონსტიტუცია და საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ადგილობრივ თვითმმართველობას განმარტავს როგორც საქართველოს მოქალაქეთა უფლებას, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით გადაწყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები (იხ., შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 74.1 და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 2.1). ამასთან, ადგილობრივი თვითმმართველობა, უპირველეს ყოვლისა, მოქალაქეთა თვითორგანიზების ფორმას გულისხმობს; შესაბამისად, მოქალაქეთა მონაწილეობის გარეშე იგი ვერ განხორციელდება. აქვე საგულისხმოა, რომ თავად ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის უნარი და შესაძლებლობა, უზრუნველყოს მოსახლეობისთვის საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდება და ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტა, – ზრდის მოსახლეობის ინტერესს და სურვილს, ჩაერთოს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში.

როგორც წესი, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში საზოგადოების მონაწილეობას განაპირობებს:

- 1. ფორმალური მექანიზმები**, ანუ თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში საზოგადოების ჩართულობის უზრუნველყოფის საკანონმდებლო გარანტიები (ისინი უზრუნველყოფენ მოქალაქეთა შესაძლებლობას, მიიღონ სრული ინფორმაცია, გააჩნდეთ ეფექტური ბერკეტები, გავლენა მოახდინონ ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილებების მიღების პროცესზე და გააკონტროლონ მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულების / აღსრულების საკითხი);
- 2. არაფორმალური მექანიზმები**, ე.ი., კანონის სავალდებულო მოთხოვნების მიღმა, თავად მუნიციპალიტეტის მიერ ნებაყოფლობით დადგენილი სამოქალაქო მონაწილეობის დამატებითი ფორმები და მექანიზმები (ეს უკანასკნელნი განაპირობებენ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მზაობასა და პოლიტიკურ ნებას, შექმნან დამატებითი ეფექტური საკომუნიკაციო არხები და ორგანიზაციული პირობები მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველსაყოფად).

პრინციპში, ზემოაღნიშნული ორივე ტიპის მექანიზმების არსებობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში საზოგადოების ჩართულობის / სამოქალაქო მონაწილეობის მნიშვნელოვან წინაპირობას წარმოადგენს.

აღსანიშნავია, რომ, სამართლებრივი თვალსაზრისით, მოსახლეობის ჩართულობის გარანტიების შექმნისკენ მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯი იყო 2014 წელს საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მიღება, რაც, თავისთავად, საჯარო მმართველობის სისტემის ბოლო დროის ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან რეფორმას წარმოადგენდა. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში მოქალაქეთა ჩართულობას ცალკე (მე-11) თავი ეთმობა, რომელიც არა მარტო ავალდებულებს მუნიციპალურ საჯარო დაწესებულებებს, უზრუნველყონ მოქალაქეთა ჩართულობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში, არამედ ასევე სთავაზობს სამოქალაქო მონაწილეობის / ჩართულობის კონკრეტულ ფორმებსა და საშუალებებს. კერძოდ, კოდექსის 85-ე მუხ-

ლის მე-4 პუნქტის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმებია:

- ა) **დასახლების საერთო კრება** – სოფლის/დაბის/ქალაქის მოსახლეობის თვითორგანიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმა, რომელიც უზრუნველყოფს შესაბამის დასახლებაში რეგისტრირებული ამომრჩევლის ამ დასახლებისა და მუნიციპალიტეტისათვის მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვის, გადაწყვეტისა და აღნიშნული მუნიციპალიტეტის ორგანოების წინაშე ინიცირების პროცესებში ქმედით ჩართულობას;<sup>3</sup>
- ბ) **პეტიცია** – მონაწილეობის ფორმა, რომლის მიხედვითაც, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 1%-ს ან დასახლების საერთო კრებას შეუძლია შეიტანოს ერთობლივი განცხადება საკრებულოში;<sup>4</sup>
- გ) **სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო** – მუნიციპალიტეტის მერის სათათბირო ორგანო, რომლის შემადგენლობაში შედიან მეწარმე იურიდიული პირების, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის წარმომადგენლები. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობას ამტკიცებს მუნიციპალიტეტის მერი და მისი შემადგენლობა განისაზღვრება არანაკლებ 10 წევრით;<sup>5</sup>
- დ) **მუნიციპალიტეტის საკრებულოსა და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის სხდომებში მონაწილეობა** – როგორც წესი, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს / საკრებულოს კომისიების სხდომები საჯაროა, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. ნებისმიერ პირს აქვს უფლება, წინასწარი შეტყობინების ან/და წინასწარი ნებართვის გარეშე დაესწროს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მისი კომისიების საჯარო სხდომებს. საჯარო სხდომებზე დამსწრე პირებს უფლება აქვთ, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტით დადგენილი წესით, დაუსვან შეკითხვები თავმჯდომარეს, მომხსენებელს და თანამომხსენებელს;<sup>6</sup>
- ე) **მუნიციპალიტეტის მერის და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის მიერ გაწეული მუშაობის შესახებ ანგარიშების მოსმენა** – მუნიციპალიტეტის მერი დამუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრი ვალდებული არიან, წელიწადში ერთხელ მაინც, არაუგვიანეს 1 ნოემბრისა, მოაწყონ საჯარო შეხვედრები მუნიციპალიტეტის ამომრჩევლებთან და წარუდგინონ მათ ანგარიში გაწეული მუშაობის შესახებ, ანგარიშის განხილვისას უპასუხონ მუნიციპალიტეტის ამო-

მრჩეველთა მიერ დასმულ შეკითხვებს.<sup>7</sup>

გარდა ამისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 85<sup>2</sup>-ე მუხლი განსაზღვრავს ასევე **საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლებას** და **მუნიციპალიტეტების ვალდებულებას, მიაწოდონ ინფორმაცია საზოგადოებას**. საჯარო ინფორმაციის გაცემის წესი და პროცედურები განსაზღვრულია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-3 თავში.<sup>8</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის იმავე 85<sup>1</sup>-ე მუხლის მე-3 – მე-4 პუნქტები კი ადგენს საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების მინიმალურ სტანდარტს საქართველოს ყველა მუნიციპალიტეტისთვის.

აქვე ხაზი უნდა გაესვას იმ გარემოებასაც, რომ აღნიშნული ჩამონათვალი არ ზღუდავს მუნიციპალიტეტს და მას გააჩნია უფლებამოსილება, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში კოდექსით განსაზღვრული მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების გარდა, შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით განსაზღვროს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის სხვა ფორმები, რომლებიც არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კანონმდებლობას (იხ. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხ. 85, პუნ. 5).

პრაქტიკულად, შეიძლება ითქვას, რომ, ხელისუფლების სხვა შტოებთან შედარებით, ადგილობრივ ხელისუფლებას სამოქალაქო ჩართულობის უკეთ განსაზღვრული სამართლებრივი ბაზა აქვს. პრინციპში, ის ფაქტი, რომ ცენტრალურ საჯარო დაწესებულებებს მოქალაქეთა ჩართულობის შესახებ ერთიანი რეგულაცია არ გააჩნიათ, უკვე თავისთავად გულისხმობს, რომ, ცენტრალურ დონესთან შედარებით, მუნიციპალურ დონეზე სამოქალაქო ჩართულობის შესახებ არსებული კანონმდებლობა უფრო სრული და მოწესრიგებულია.

## 2.2 არსებული პრაქტიკა

საკანონმდებლო დონეზე შექმნილი შესაძლებლობების მიუხედავად, მოსახლეობის ჩართულობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში კვლავ მინიმალურია. მოსახლეობა არ აქტიურობს და საკმაოდ თავშეკავებულია იმ საკითხების განხილვასა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართვაზე, რომელიც მის ყოველდღიურ ცხოვრებას ეხება. ამაზე მიუთითებს ბოლო პერიოდში არაერთი ორგანიზაციის მიერ რეგონული და ქვეყნის მასშტაბით ჩატარებული კვლევების ანალიზი.<sup>9</sup>

7 დაწვრილებით იხ. იქვე, მუხ. 88  
 8 საქართველოს კანონის „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის“ ოფიციალური სრული (კონსოლიდირებული) ტექსტი იხ. <https://matsne.gov.ge/document/view/16270> (წვდომის თარიღი: 24/08/2021).  
 9 თვალსაჩინოებისთვის იხ., მაგალითად: სანიკიძე, ლ., 2019. მოქალაქეთა ჩართულობა თვითმმართველობაში. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო: შესაძლებლობები და პრაქტიკა. მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი, თბილისი. <http://www.cipdd.org/upload/files/moqalaeTa-charTuloBa->

3 დაწვრილებით იხ. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხ. 85<sup>2</sup> – 85<sup>5</sup>. <https://matsne.gov.ge/document/view/2244429> (წვდომის თარიღი: 24/08/2021).  
 4 დაწვრილებით იხ. იქვე, მუხ. 86.  
 5 დაწვრილებით იხ. იქვე, მუხ. 86<sup>1</sup>.  
 6 დაწვრილებით იხ. იქვე, მუხ. 87.

საგანგებოდაა აღსანიშნავი ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი, რომელიც, 2017 წლიდან მოყოლებული, ყოველ ორ წელიწადში ერთხელ საქართველოს მუნიციპალიტეტების გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებას აფასებს სპეციალური ონლაინ პლატფორმის – [WWW.LSGINDEX.ORG](http://WWW.LSGINDEX.ORG) – გამოყენებით. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი მათ შორის ქვეყნის მასშტაბით მოსახლეობის ადგილობრივ დონეზე ჩართულობის შეფასების მექანიზმია, რომელიც არსებულ მდგომარეობას მუნიციპალიტეტების დონეზე ასახავს. იგი საქართველოს 64 მუნიციპალიტეტის საქმიანობას 101 კრიტერიუმის მიხედვით აფასებს, რომლებიც, თავის მხრივ, სამ მთავარ თემატურ ბლოკში ერთიანდება, – ესენია: (1) საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნება; (2) ელექტრონული მმართველობა და (3) მოქალაქეთა მონაწილეობა და ანგარიშვალდებულება.<sup>10</sup>

მესამე თემატური ბლოკი ორ ქვებლოკს – მოქალაქეთა მონაწილეობას და ანგარიშვალდებულებას მოიცავს და, 21 კრიტერიუმზე დაყრდნობით, აფასებს მოქალაქეთა ჩართულობის კანონმდებლობით გათვალისწინებული მექანიზმების პრაქტიკაში გამოყენების ხარისხს.<sup>11</sup> აღსანიშნავია, რომ, საქართველოს მუნიციპალიტეტების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების 2019 წლის ეროვნული შეფასების შედეგების მიხედვით, შეფასების 100%-იან სკალაზე მუნიციპალიტეტების საშუალო შედეგი მხოლოდ 28%-ია, რაც 7%-ით აღემატება 2017 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს (21%).<sup>12</sup> ანუ, 2017 წლის შეფასების შედეგებთან შედარებით მიღწეული გაუმჯობესების მიუხედავად, საქართველოს მუნიციპალიტეტებში გამჭვირვალობის და ანგარიშვალდებულების მიმართულებით არსებული საერთო სურათი მაინც არადაამყამაყოფილებელი რჩება. ამასთან, იმავე 2019 წლის მონაცემების მიხედვით, თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობისა და ანგარიშვალდებულების საერთო მაჩვენებელი 29%-ს შეადგენს,<sup>13</sup> ხოლო უშუალოდ მოქალაქეთა მონაწილეობის მიმართულებით მუნიციპალიტეტების საშუალო შედეგი კი შეფასების 100%-იან სკა-

ლაზე მხოლოდ 25%-ია (2017 წლის მონაცემებით – 19%);<sup>14</sup> საბიუჯეტო დაგეგმვის პროცესში მუნიციპალიტეტების აბსოლუტური უმრავლესობა არ ითვალისწინებს მოქალაქეთა მონაწილეობის მხარდაჭერ პროგრამებს (ამ მხრივ, ბათუმის მუნიციპალიტეტი ერთადერთია, სადაც ასეთი საბიუჯეტო პროგრამა არსებობს); მუნიციპალიტეტების დიდ ნაწილში არასრულფასოვნად ფუნქციონირებს სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოები; გამოწვევად რჩება დასახლების საერთო კრების დაფუძნებისა და საქმიანობის საკითხი, – წინა შეფასების შედეგებთან შედარებით, ეს მაჩვენებელი 10%-დან 9%-მდე შემცირებული, რაც, სავარაუდოდ, ამ მიმართულებით, ცალკეული საზოგადოებრივი ორგანიზაციების საპროექტო აქტივობების შემცირებას უკავშირდება; ასევე საგრძნობლად გაუარესებულია როგორც მუნიციპალიტეტების მერების, ისე საკრებულოს წევრების ანგარიშების საჯარო მოსმენების პრაქტიკა, – კერძოდ, მერების შემთხვევაში აღნიშნული მაჩვენებელი 24%-დან 17%-მდე შემცირებული, ხოლო საკრებულოს წევრების შემთხვევაში კი – 27%-დან 15%-მდე. როგორც წესი, არსებობს წერილობითი ანგარიშები, თუმცა მუნიციპალიტეტების უმრავლესობაში კანონით დადგენილი მოსმენები არ ტარდება; ხოლო იქ, სადაც ხდება ანგარიშის მოსმენა, თითქმის ვერ აკმაყოფილებს კარგი პრაქტიკით დამკვიდრებულ სტანდარტებს.<sup>15</sup>

და მაინც, განსაკუთრებით საგულისხმო და ყურადსაღები ის გარემოებაა, რომ, 2019 წლის მონაცემების მიხედვით, საქართველოს 64 თვითმმართველი ერთეულიდან მხოლოდ 4 მუნიციპალიტეტში იყენებს მოსახლეობა ჩართულობის მექანიზმების 50%-ს ან მეტს, – ესენია: ქალაქ ბათუმის, ქალაქ რუსთავის, ქალაქ ქუთაისისა და ზუგდიდის მუნიციპალიტეტები, ხოლო დანარჩენ მუნიციპალიტეტებში მოქალაქეთა მონაწილეობის ქვებლოკის აგრეგირებული მაჩვენებელი 6%-დან – 48%-ს შორის მერყეობს და საშუალოდ 27%-ს შეადგენს.<sup>16</sup> ეს კი, ფაქტობრივად, იმას ნიშნავს, რომ, ქვეყნის მასშტაბით, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში მოსახლეობის ჩართულობის შესაძლო მექანიზმების მესამედის გამოყენებაც კი არ ხდება. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტების აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ მოქალაქეთა მონაწილეობის მიმართულებით მაღალ სტანდარტებთან მიახლოება მათი მხრიდან რადიკალური ნაბიჯების გადადგმას მოითხოვს.

[TviTmmarTvelobaSi.pdf](#) (წვდომის თარიღი: 24/08/2021); ბუაძე, ს., 2017. მოქალაქეთა ჩართულობის პრაქტიკის შეფასება ქალაქ ბათუმის, ქალაქ ქუთაისისა და ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტებში. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, თბილისი.  
[https://idfi.ge/public/upload/IDFI\\_Photos\\_2017/idfi\\_general/Engagement\\_Practice\\_Assessment\\_in\\_Municipalities\\_of\\_Georgia\\_Final\\_geo.pdf](https://idfi.ge/public/upload/IDFI_Photos_2017/idfi_general/Engagement_Practice_Assessment_in_Municipalities_of_Georgia_Final_geo.pdf) (წვდომის თარიღი: 24/08/2021); ჟღენტი, მ., 2016. დეცენტრალიზაცია და ადგილობრივი მმართველობა საქართველოში: საჭიროებათა ანალიზი. პარტნიორობა კარგი მმართველობისთვის.  
<https://rm.coe.int/news-analysis-on-decentralisation-and-local-government-in-georgia-pre/168078af7c> (წვდომის თარიღი: 24/08/2021) და სხვ.

10 იხ. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი: მეთოდოლოგია, გვ. 7. <https://drive.google.com/file/d/13hHwo44VBdSGDfEoEW8Q10toaaNIH13-9/view> (წვდომის თარიღი: 24/08/2021).  
 11 იხ. იქვე.  
 12 როგორც წესი, შეფასების მაჩვენებელი ვარირებს 0-დან 100%-მდე; 100% - მიუთითებს შესაძლებლობების სრულ გამოყენებას (წყარო: <http://www.lsgindex.org/ge>).  
 13 იხ. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი. საქართველოს მუნიციპალიტეტების ერთიანი ეროვნული შეფასება (2019), გვ. 26-27. [http://www.lsgindex.org/uploadimages/adm\\_folder/LSGINDEX\\_Report\\_GEO\\_WEB\\_final.pdf](http://www.lsgindex.org/uploadimages/adm_folder/LSGINDEX_Report_GEO_WEB_final.pdf) (წვდომის თარიღი: 24/08/2021)

14 იხ. იქვე, გვ. 30.  
 15 იხ. 2019 წლის ანგარიში / მუნიციპალიტეტების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების 2019 წლის შეფასება - ძირითადი მიგნებები. <http://www.lsgindex.org/ge/outcome/view/2/> (წვდომის თარიღი: 24/08/2021).  
 16 წყარო: <http://www.lsgindex.org/ge>.



## 3 მუნიციპალიტეტის მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო

### 3.1 სამართლებრივი ფარგლები

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო – ერთ-ერთია ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობის იმ 5 მექანიზმიდან, რომლებიც გაწერილია საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“. საგულისხმოა, რომ კოდექსის მე-11 თავი, რომელიც ამ მექანიზმების ფუნქციონირებას განსაზღვრავს, 2015 წლის 22 ივლისის შესწორების შედეგად შევიდა აღნიშნულ საკანონმდებლო აქტში. თავად სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს მუშაობას / ფუნქციონირების სპეციფიკას ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 86<sup>-ე</sup> მუხლი ეთმობა; ამ მუხლის განმარტებით, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო მუნიციპალიტეტის მერთან არსებული სათათბირო ორგანოა და მისი შექმნა საქართველოს ყველა მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოს (მუნიციპალიტეტის მერის) პირდაპირი ვალდებულებაა. ამით, ფაქტობრივად, სამართლებრივი საფუძველი ეყრება მუნიციპალიტეტის მერსა და ადგილობრივ მოსახლეობას შორის დამატებითი, ინსტიტუციონალიზებული საკომუნიკაციო არხის ჩამოყალიბებას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 86<sup>-ე</sup> მუხლი ასევე განსაზღვრავს საბჭოს ფუნქციონირების ისეთ საკითხებს, როგორცაა მისი: (1) სხდომების პერიოდულობა (არანაკლებ სამ თვეში ერთხელ); (2) წევრების რაოდენობა (არანაკლებ 10 წევრი, რომელთა შერჩევას ახდენს მუნიციპალიტეტის მერი, მათი პატიოსნების, გამოცდილების, პროფესიონალიზმის, პატივისცემისა და სხვა კრიტერიუმების გათვალისწინებით) და (3) შემადგენლობა: საბჭოს წევრობის უფლება აქვთ მუნიციპალიტეტში მცხოვრებ მოქალაქეებს, ასევე მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ოპერირებადი (მოქმედი) მეწარმე იურიდიული პირებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებს; (4) გათვალისწინებულია ასევე გენდერული ასპექტიც: საბჭო არ არის უფლებამოსილი, თუ მასში ერთი სქესის წარმომადგენელთა რაოდენობა მისი სრული შემადგენლობის 1/3-ზე ნაკლებია.

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო უფლებამოსილია განიხილოს, ხოლო, თავის მხრივ, მუნიციპალიტეტის მერი ვალდებულია საბჭოს განსახილველად წარუდგინოს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტი, მუნიციპალიტეტის სივრცითი დაგეგმარების დოკუმენტები, გეოგრაფი-

ული ობიექტების სახელდების შესახებ წინადადებები, აგრეთვე სხვა მნიშვნელოვანი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების პროექტები, ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტები. ამასთან, კანონი (ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი) არ ზღუდავს საბჭოს უფლებამოსილებას მხოლოდ აქ ჩამოთვლილი ვალდებულებებით და უფლებას უტოვებს მუნიციპალიტეტის მერს, თავად განსაზღვროს სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს დამატებითი კომპეტენციები. როგორც წესი, საბჭოს უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი დეტალურად განისაზღვრება სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს დებულებით, რომელიც მისი მუშაობის განმსაზღვრელი მთავარი დოკუმენტია და მუნიციპალიტეტის მერის მიერ მტკიცდება.

გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტის მერი ვალდებულია განხორციელოს მის მიერ შექმნილი სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს მატერიალურ-ტექნიკური დახმარება, რაც გამოიხატება საბჭოსთვის სამუშაო სივრცის გამოყოფაში, საბჭოს სხდომების შესახებ წევრთა წინასწარ ინფორმირებასა და დღის წესრიგით გათვალისწინებული საკითხების მიწოდებაში, ასევე საბჭოს სხდომების საკანცელარიო ნივთებით მომარაგებაში.

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილებები ფორმდება საბჭოს სხდომის ოქმით. როგორც წესი, მუნიციპალიტეტის მერია ვალდებულია საბჭოს სხდომების ოქმები გამოაქვეყნოს სხდომის გამართვიდან 10 დღის ვადაში (იხ. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 85<sup>1</sup>, პუნქტი 3).

იმის გათვალისწინებით, რომ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო მუნიციპალიტეტის მერის სათათბირო ორგანოა, მისი გადაწყვეტილება მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათს ატარებს და თავიდან ბოლომდე მუნიციპალიტეტის მერის დისკრეციასა და დამოკიდებულებას, გაითვალისწინებს თუ არა საბჭოს გადაწყვეტილებას (რეკომენდაციას). სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, საბჭოს რაიმე ფორმალური ძალაუფლება არ გააჩნია. თუმცა, ამის მიუხედავად, მისი მოსაზრებები ძალიან ფასეულია, რადგან საბჭოს წევრები წარმოადგენენ ადგილობრივ საზოგადოებას და შეუძლიათ კონკრეტული საკითხების შესახებ საზოგადოების კომპეტენტური ნაწილის აზრისა და შეფასების გამოსატყა. იგი, როგორც მუნიციპალიტეტის უმაღლესი

არჩევითი თანამდებობის პირის სათათბირო ორგანო, მოწოდებულია ხელი შეუწყოს მას პოლიტიკური ფუნქციის წარმატებით შესრულებაში. საბჭოს ფარგლებში შესაძლებელია, რომ მერმა მოქალაქეებთან უშუალო კომუნიკაციითა და დისკუსიით მიიღოს ინფორმაცია, საკუთრივ, მუნიციპალიტეტისთვის მნიშვნელოვანი საკითხების (პროექტების), ასევე მოქალაქეთა სხვადასხვა ფუნქციის წინაშე მდგარი პრობლემებისა და მათი დაძლევის შესაძლო გზების შესახებ.

ამრიგად, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოში, ინსტიტუციური თვალსაზრისით, აკუმულირებულია მნიშვნელოვანი პოტენციალი იმისა, რომ უზრუნველყოფილ იქნეს მუნიციპალიტეტში მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ადგილობრივი საზოგადოების ჩართვისა და საკუთარი პოზიციის დაფიქსირების შესაძლებლობა, რაც, საერთო ჯამში, ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის მერის მიერ გადაწყვეტილების მიღების დროს ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების უკეთ გათვალისწინებას.

მოქალაქეთა ჩართულობის აღნიშნული ინსტრუმენტის დადებით მხარედ უთუოდ მისი საკანონმდებლო ინსტიტუციონალიზაცია, აგრეთვე მუნიციპალიტეტის მერთან უშუალო, მოკლე დისტანციაზე კომუნიკაციისა და საზოგადოებისათვის საჭირობოროტო ფართო თემატიკაზე კონსულტაციის შესაძლებლობა უნდა ჩაითვალოს, ხოლო მის სუსტ მხარედ ფორმალური, მხოლოდ კანონის მოთხოვნის შესრულების ვალდებულებიდან გამომდინარე მიდგომები, ასევე სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს ფორმირების წესი შეიძლება იქნეს მიჩნეული, რომელიც მთლიანად მუნიციპალიტეტის მერის კეთილგონიერებასა და კეთილსინდისიერებაზე დამოკიდებული;

ამასთან, საბჭოს სტატუსიდან გამომდინარე (იგი მხოლოდ სათათბირო ორგანოა), მისი გადაწყვეტილებები არ არის სავალდებულო აღსასრულებლად.

ყოველივე ზემოთქმულის გათვალისწინებით და მისგან გამომდინარე, თუკი სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს ინსტიტიტუტს, როგორც მოქმედი კანონმდებლობით გათვალისწინებულ სამოქალაქო მონაწილეობის ერთ-ერთ მექანიზმს, შერი რ. არნშტეინის ცნობილი „მოქალაქეთა მონაწილეობის კიბის“ მიხედვით შევაფასებთ, შეიძლება ითქვას, რომ იგი უფრო „კონსულტირების“ დონეს შეესაბამება, რომლის დროსაც გადაწყვეტილების მიღების პროცესში დასაშვებია მოქალაქეებსა და ხელისუფლებას შორის დიალოგი, მაგრამ ჯერ კიდევ არ არსებობს გარანტია იმისა, რომ მოსახლეობის აზრი გათვალისწინებულ იქნება, აგრეთვე შეუძლებელია იმის შემოწმება, თუ როგორ სრულდება დაპირებები, რადგან არ არსებობს შემოწმების არავითარი მექანიზმი.<sup>17</sup>

17 იხ. Sherry R. Arnstein (1969). A Ladder Of Citizen Participation. Journal of the American Institute of Planners, Vol. 35, No. 4, July 1969, p. 217. აღსანიშნავია, რომ შერი რ. არნშტეინმა 1969 წელს გამოცემულ სტატიაში - „მოქალაქეთა მონაწილეობის კიბე“ - წარმოადგინა მოქალაქეთა მონაწილეობის პროცესის ტიპოლოგია, რომელიც შედგება 3 მეტა და რვა დონისაგან და აღწერს საზოგადოებასა და ხელისუფლებას შორის ურთიერთდამოკიდებულებებს. თვალსაჩინოებისთვის არნშტეინმა ეს დონეები კიბის სახით წარმოადგინა და თითოეული საფეხური შეესაბამა საბოლოო შედეგის განსაზღვრაში მოქალაქეთა მონაწილეობის გარკვეულ დონეს. შერი რ. არნშტეინის მიერ შემუშავებული მოქალაქეობის მონაწილეობის ცნობილი კიბე შემდეგნაირად გამოიყურება:

მონაწილეობის მეტა დონეები	დონეები / საფეხურები	მახასიათებლები	
III. მოქალაქეთა ძალაუფლების დონე	8	სამოქალაქო კონტროლი	მმართველობით გადაწყვეტილებაზე სრული კონტროლი
	7	უფლებამოსილების დელეგირება	შესაძლებელია მოქალაქეთა მიერ კოლექტიური გადაწყვეტილებების მიღება
	6	პარტნიორობა	გადაწყვეტილების მიღებისას წარმოებს მოქალაქეთა და ხელისუფლების დიალოგი და შესაძლებელია კომპრომისების მიღწევა
II. სიმბოლური მონაწილეობის დონე	5	გულის მოგება	გადაწყვეტილების მიღების პროცესში გათვალისწინებულია მოქალაქეთათვის სათათბირო ხმის უფლება, თუმცა გადაწყვეტილების მიღება კვლავ მხოლოდ ხელისუფლების პრეროგატივაა
	4	კონსულტირება	გადაწყვეტილების მიღებისას პროცესში დასაშვებია მოქალაქეებსა და ხელისუფლებას შორის დიალოგი, მაგრამ ჯერ კიდევ არ არის იმის გარანტია, რომ მოსახლეობის აზრი გათვალისწინებულ იქნება. აგრეთვე შეუძლებელია იმის შემოწმება, თუ როგორ სრულდება დაპირებები, რადგან არ არსებობს შემოწმების არავითარი მექანიზმი
	3	ინფორმირება	გადაწყვეტილების მიღებისას პროცესში ეპიზოდურად და არასისტემურად ხდება ხელისუფლებას მხრიდან მოქალაქეებთან დიალოგი
I. არამონაწილეობის დონე	2	თერაპია	მოქალაქეები არ დაიშვებიან [პროგრამების] დაგეგმვასა და განხორციელების პროცესში
	1	მანიპულირება	

### 3.2 არსებული გამოწვევები

ჩართულობის სხვა მექანიზმების მსგავსად, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო საკმაოდ ახალი ინსტიტუტია. საგულისხმოა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-11 თავი, რომელიც სამოქალაქო მონაწილეობის / მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების ფუნქციონირებას განსაზღვრავს, 2015 წლის 22 ივლისის შესწორების შედეგად შევიდა აღნიშნულ საკანონმდებლო აქტში. შესაბამისად, ორგანულ კანონში შეტანილი აღნიშნული ცვლილებიდან ექვსი წლის თავზე კვლავ მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება პრაქტიკაში სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების სრულფასოვანი დანერგვა და გამართული ფუნქციონირება. მცირედენი გამონაკლისის გარდა, მათი საქმიანობა, სამწუხაროდ, დებულების მიღებას არ გასცდენია და ფორმალურ არსებობას განაგრძობს.

როგორც კვლევის შედეგად ირკვევა, გურიის სამივე (ლანჩხუთი, ოზურგეთი, ჩოხატაური) და კახეთის ხუთ (რვიდან) მუნიციპალიტეტში (გურჯაანი, დედოფლისწყარო, თელავი, სიღნაღი, ყვარელი) ოფიციალურად შექმნილია სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოები; შესაბამისად, ყველა ამ მუნიციპალიტეტში მიღებული და დამტკიცებულია მრჩეველთა საბჭოს დებულებები (რა თქმა უნდა, მეტნაკლებად განსხვავებული ფორმულირებებით). დებულებათა ტექსტები საშუალოდ 5-დან (მაგალითად, სიღნაღი, ყვარელი) 18 მუხლის (ოზურგეთი) ფარგლებში მერყეობს და ისინი განსხვავებული დეტალიზაციით განმარტავს სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს ფუნქციებს, დაკომპლექტების წესს, წევრთა უფლებებსა და ვალდებულებებს, ასევე განსახილველი საკითხების ჩამონათვალს, გადაწყვეტილების მიღების პროცედურებს და საზოგადოებასთან ანგარიშვალდებულების წესებს. ყველა მათგანში მეტნაკლები სისრულით ასახულია ორგანული კანონის მოთხოვნები. ყველაზე დეტალური დოკუმენტი ოზურგეთისა და ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის მერებთან არსებულ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოებს აქვთ, რომლებიც, შესაბამისად, 2019 წლის 05 ივლისსა და 2018 წლის 12 სექტემბერსაა დამტკიცებული. მათში მრჩეველთა საბჭოს წარმომადგენლობითობისა და მოსახლეობის ინტერესების უზრუნველყოფისთვის დამატებითი გარანტიებია შექმნილი. მაგალითად, საბჭოს ძირითად მიზნებად განსაზღვრულია მერის საქმიანობაში საზოგადოებრივი ჩართულობის გაზრდა, მოსახლეობასა და მერს შორის მჭიდრო ურთიერთკავშირის უზრუნველყოფა, მოქალაქეთა ინტერესების წარმოდგენა და დაცვა მერის საქმიანობაში.<sup>18</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შექმნა მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელ ორგანოს

ნოებისთვის სავალდებულოა, საქართველოს მუნიციპალიტეტების მერიებში თანამონაწილეობის ეს პლატფორმა, მეტწილად, ფორმალურ ხასიათს ატარებს და ვერ უზრუნველყოფს მოქალაქეთა ეფექტიან ჩართულობას ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. სამოქალაქო თანამონაწილეობის აღნიშნული პლატფორმის ფორმალური ხასიათი და მისდამი არასერიოზული დამოკიდებულება კარგად ჩანს თუნდაც მუნიციპალიტეტის მერების მიერ მათი შექმნის ოფიციალურ თარიღებში. ასე, მაგალითად, 2017 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების შედეგად გურიის მუნიციპალიტეტებში არჩეული მერებიდან (რომლებიც, ისევე, როგორც საქართველოს ყველა სხვა მუნიციპალიტეტის მერები, თავიანთი უფლებამოსილების შესრულებას 2017 წლის ნოემბრის ბოლოდან შეუდგნენ) ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის მერმა სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო 05/07/2019-ის N3648 ბრძანების საფუძველზე შექმნა, ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის მერმა – 12/09/2018-ის N489 ბრძანებით, ხოლო ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის მერმა კი – 06/12/2018-ის N1938 ბრძანების საფუძველზე; რაც შეეხება კახეთის მუნიციპალიტეტებს, თელავის მუნიციპალიტეტის მერმა თავისი საკონსულტაციო ორგანოს – სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს პერსონალური შემადგენლობა 29/03/2019-ის N425 ბრძანების საფუძველზე დაამტკიცა, გურჯაანის მუნიციპალიტეტის მერმა – 05/02/2019-ის N237 ბრძანებით, დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის უმაღლესი თანამდებობის პირი (მერი) კი – სულაც დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის გამგებლის (?) 30/09/2015-ის N488 ბრძანების საფუძველზე შექმნილ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოსა და მის შემადგენლობას ეყრდნობა; მართალია, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოები ფორმალურად სიღნაღშიც (მერის 20/12/2017-ის N851 ბრძანებით) და ყვარელშიც (მერის 14/02/2020-ის N102 ბრძანებით) არის შექმნილი, მაგრამ მათ შექმნის დღიდან მოყოლებული დღემდე ერთი სხდომაც კი არ ჩატარებიათ. გარდა ამისა, საგულისხმოა ის გარემოებაც, რომ, 15/05/2021-ის ფაქტობრივი მდგომარეობით, კახეთის სამ მუნიციპალიტეტში – ახმეტაში, ლაგოდეხსა და საგარეუკოში მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოები, მიუხედავად საკანონმდებლო ვალდებულებისა, საერთოდ, არაა შექმნილი. შესაბამისად, ამ მუნიციპალიტეტებში მცხოვრები მოსახლეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს დონეზე გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ჩართვის შესაძლებლობას, პრაქტიკულად, მოკლებულია.

ასეა თუ ისე, ერთი რამ უნდა აღინიშნოს: გურიის სამივე მუნიციპალიტეტში (ლანჩხუთი, ოზურგეთი, ჩოხატაური) და კახეთის იმ მუნიციპალიტეტებში, სადაც შექმნილია სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოები (გურჯაანი, დედოფლისწყარო, თელავი, სიღნაღი, ყვარელი), პრინციპში, ყველგან დაცულია გენდერული ბალანსი; თუმცა მრჩეველთა საბჭოების შექმნის შესახებ მუნიციპალიტეტის მერის ბრძანებებიდან ყოველთვის ვერ დგინდება სხვადასხვა სექტორის წარმომადგენლობის ბალანსის დაცვის საკითხი. ასე, მაგალითად, სიღნაღისა და ყვარელის მუნიციპალიტეტებში სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შექმნის შესახებ მერის ბრძანებებიდან ვერ ხერხდება იმის იდენტიფიცირება, დაცულია თუ არა სხვადასხვა სექტორის სავალდებულო წარმომადგენლობის ბალან-

<sup>18</sup> იხ., შესაბამისად, ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის მერის 05/07/2019-ის N3648 ბრძანებით დამტკიცებული „ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის მერის სათათბირო ორგანოს - სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს დებულება“, მუხ. 3, პუნ. 2, „ა“, „ბ“ და „დ“ ქვეპუნქტები და ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის მერის 12/09/2018-ის N489 ბრძანებით დამტკიცებული „ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის მერის სათათბირო ორგანოს - სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს დებულება“, მუხ. 3, პუნ. 2, „ა“, „ბ“ და „დ“ ქვეპუნქტები.

სი. შესაბამისად, აქ ეს საკითხი აუცილებლად გამოსასწორებელია.

ქვემოთ მოცემულ ცხრილში წარმოდგენილია გურიისა და კახეთის რეგიონების მუნიციპალიტეტებში სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული ძირითადი (მათ შორის სტატისტიკური ხასიათის) ფაქტობრივი მონაცემები, – ისეთები, როგორცაა: სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების შექმნის ოფიციალური თარიღები, მათი შეკრების პერიოდულობა, შექმნის დღიდან საბჭოების მიერ ჩატარებული

სხდომების რაოდენობა, აგრეთვე უშუალოდ მრჩეველთა საბჭოს ინიციატივით მუნიციპალიტეტის მერისთვის წარდგენილი რეკომენდაციებისა (ინიციატივებისა) და, საკუთრივ, მუნიციპალიტეტის მერის მიერ საბჭოსთვის წარდგენილი სავალდებულო საკითხების რაოდენობა; პრინციპში, შეიძლება ცალსახად ითქვას, რომ ამ მონაცემების განზოგადება ნათელ წარმოდგენას იძლევა, მთელი ქვეყნის მასშტაბით, საქართველოს მუნიციპალიტეტებში სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს ფუნქციონირების კუთხით არსებული რეალური სიტუაციის შესახებ.

ცხრილი 1.

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული ძირითადი ფაქტობრივი მონაცემები გურიისა და კახეთის მუნიციპალიტეტებში

N	რეგიონის / მუნიციპალიტეტის დასახელება	სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს (სმს) შექმნის თარიღი (რიცხვი, თვე, წელი)	სმს-ს შეკრების პერიოდულობა (სმს-ს დებულების მიხედვით)	სმს-ს სხდომების რაოდენობა (2018 წლის იანვარი – 2021 წლის აპრილი)	სმს-ს ინიციატივით მუნიციპალიტეტის მერისთვის წარდგენილი რეკომენდაციების / ინიციატივების რაოდენობა	მუნიციპალიტეტის მერის მიერ წარდგენილი სავალდებულო საკითხების რაოდენობა (2018 წლის იანვარი – 2021 წლის აპრილი)
<b>გურია</b>						
1	ლანჩხუთი	12/09/2018	სამ თვეში ერთხელ მაინც	3	9	–
2	ოზურგეთი	05/07/2019	ორ თვეში ერთხელ	6	15	2
3	ჩოხატაური	06/12/2018	სამ თვეში ერთხელ	3	–	5
<b>კახეთი</b>						
4	ანმეტა	არ არის შექმნილი	–	–	–	–
5	გურჯაანი	05/02/2019	ყოველი თვის პირველ ოთხშაბათს, მაგრამ არანაკლებ სამ თვეში ერთხელ	12	10	6
6	დედოფლისწყარო	30/09/2015	არანაკლებ სამ თვეში ერთხელ	5	–	3
7	თელავი	29/03/2019	არანაკლებ სამ თვეში ერთხელ	7	1	3
8	ლაგოდეზი	არ არის შექმნილი	–	–	–	–
9	საგარეჯო	არ არის შექმნილი	–	–	–	–
10	სიღნაღი	20/12/2017	არანაკლებ სამ თვეში ერთხელ	–	–	–
11	ყვარელი	14/02/2020	ყოველთვიურად, მაგრამ არანაკლებ სამ თვეში ერთხელ	–	–	–

როგორც ზემოთ წარმოდგენილი ცხრილიდან ჩანს, გურიისა და კახეთის რეგიონების მუნიციპალიტეტებში სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების ფუნქციონირებასთან დაკავშირებულ ერთ-ერთ გამოწვევას ის გარემოება წარმოადგენს, რომ არცერთი მათგანის დებულებაში **დაზუსტებული არ არის საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მოთხოვნა საბჭოს შეკრებათა პერიოდულობის თაობაზე**, რომლის თანახმადაც, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო უნდა შეიკრიბოს არანაკლებ სამ თვეში ერთხელ.<sup>19</sup> უნდა აღინიშნოს, რომ მრჩეველთა საბჭოს შეკრებათა პერიოდულობის საკანონმდებლო დანაწესის დაზუსტების შედარებით უფრო შედეგიან მცდელობას გურჯაანის მუნიციპალიტეტის მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს დებულებაში ვაწყდებით, რომლის თანახმადაც, „მრჩეველთა საბჭო, როგორც წესი, იკრიბება ყოველი თვის პირველ ოთხშაბათს, მაგრამ არანაკლებ 3 თვეში ერთხელ“.<sup>20</sup> პრინციპში, ეს დებულებისმიერი დაზუსტება („ყოველი თვის პირველი ოთხშაბათი“), უდაოდ, წარმატებული იქნებოდა, რომ არა მისი თანმდევი დათქმა: „მაგრამ არანაკლებ 3 თვეში ერთხელ“. რაც შეეხება სხვა მუნიციპალიტეტებს, აქ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შეკრებათა პერიოდულობა სხვადასხვა ფორმულირებითაა წარმოდგენილი, მათ შორის: „ყოველთვიურად, მაგრამ არანაკლებ სამ თვეში ერთხელ“ (ყვარლის მუნიციპალიტეტი),<sup>21</sup> „ორ თვეში ერთხელ“ (ოზურგეთის მუნიციპალიტეტი),<sup>22</sup> „სამ თვეში ერთხელ მაინც“ (ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტი),<sup>23</sup> „სამ თვეში ერთხელ“ (ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტი),<sup>24</sup> „არანაკლებ სამ თვეში ერთხელ“ (დედოფლისწყაროს, თელავისა და სიდნადის მუნიციპალიტეტები),<sup>25</sup> რაც ვერანაირად ვერ ჩაითვლება მრჩეველთა საბჭოს შეკრებათა პერიოდულობის საკა-

ნონმდებლო დანაწესის დებულებისმიერი დაზუსტების წარმატებულ მცდელობად.

გარდა ამისა, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების ფუნქციონირებასთან მიმართებით დღემდე ერთ-ერთ მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება ის ფაქტი, რომ **სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს სხდომები კანონმდებლობით გათვალისწინებულზე ნაკლები სიხშირით იმართება** (ანუ არ ხდება ორგანული კანონითა და მრჩეველთა საბჭოების დებულებით განსაზღვრული უფლება-მოვალეობების შესრულება). ამ მხრივ, საკმარისია აღინიშნოს თუნდაც ის ნიშანდობლივი გარემოება, რომ 2020-2021 წლებში გურიისა და კახეთის რეგიონების 11 (თერთმეტი) მუნიციპალიტეტიდან მხოლოდ ოზურგეთი და დედოფლისწყარო იყო ის მუნიციპალიტეტები, სადაც მერის მრჩეველთა საბჭომმა დროის ამ პერიოდში, საერთოდ, სხდომის (ჯამში, სამ-სამის) გამართვა მოახერხეს: ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭომ – 2020 წლის 7 იანვარს, 31 ივლისსა და 27 ოქტომბერს,<sup>26</sup> ხოლო დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის მერის მრჩეველთა საბჭომ კი – 2020 წლის 14 მარტს, 26 მარტსა და 29 აპრილს. ეს იყო და ეს სულ. აქვე კიდევ ერთხელ საგანგებოდ უნდა აღინიშნოს, რომ, ფორმალურად, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების არსებობის (ოფიციალურად შექმნის) მიუხედავად, სიდნადისა და ყვარლის მუნიციპალიტეტებში მრჩეველთა საბჭოს არცერთი სხდომა არ გამართულა (მათი შექმნის მომენტიდან დღემდე), ხოლო ლანჩხუთსა და ჩოხატაურში 2018 წლის მეორე ნახევრიდან მოყოლებული საბჭო მხოლოდ სამ-სამჯერ შეიკრიბა.

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების საქმიანობაში ორგანული კანონის მოთხოვნების დარღვევა არა მარტო შეხვედრების არასაკმარისი სიხშირით ორგანიზებაში ვლინდება. რამდენიმე მუნიციპალიტეტში **ფიქსირდება გადაცდომები საბჭოს წევრთა დაკომპლექტების წესში**. მაგალითად, გურჯაანის მუნიციპალიტეტის მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოში 21 წევრიდან 4 მუნიციპალიტეტის მერიის თანამშრომელია (მათ შორის: მერიის ადმინისტრაციული სამსახურის უფროსი - საბჭოს მდივანი, მერიის საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურის უფროსი, ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალური მომსახურების სამსახურის უფროსი, მერიის ეკონომიკის სამსახურის უფროსი, გურჯაანის მუნიციპალიტეტის მერის მრჩეველი ინფრასტრუქტურის საკითხებში), 1 კი – საქართველოს პარლამენტის აპარატის (გურჯაანის მაჟორიტარი დეპუტატის ბიუროს) წარმომადგენელი, მეტიც, საბჭოს თავმჯდომარე – მუნიციპალიტეტის მერია; თელავის მუნიციპალიტეტის მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს წევრები არიან ასევე მერიის ადმინისტრაციული სამსახურის უფროსი, იურიდიული სამსახურის სამართლებრივი უზრუნველყოფის განყოფილების უფროსი სპეციალისტი (თუმცა ბოლო, 20/11/2019-ის ცვლილებით, მხოლოდ ეს უკანასკნელია წევრი), საბჭოს თავმჯდომარე აქაც მუნიციპალიტეტის მერია; ანალოგი-

19 იხ. საქართველო ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხ. 86<sup>1</sup>, პუნ. 5. <https://matsne.gov.ge/document/view/2244429> (წვდომის თარიღი: 24/08/2021).

20 იხ. გურჯაანის მუნიციპალიტეტის მერის 05/02/2019-ის N237 ბრძანებით დამტკიცებული „გურჯაანის მუნიციპალიტეტის მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს დებულება“, მუხ. 5, პუნ. 1.

21 იხ. ყვარლის მუნიციპალიტეტის მერის 16/04/2019-ის N208 ბრძანებით დამტკიცებული „ყვარლის მუნიციპალიტეტის მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს დებულება“, მუხ. 5, პუნ. 1.

22 იხ. ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის მერის 05/07/2019-ის N3648 ბრძანებით დამტკიცებული „ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის მერის სათათბირო ორგანოს – სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს დებულება“, მუხ. 16, პუნ. 1.

23 იხ. ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის მერის 12/09/2018-ის N489 ბრძანებით დამტკიცებული „ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტის მერის სათათბირო ორგანოს – სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს დებულება“, მუხ. 14, პუნ. 1.

24 იხ. ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის მერის 06/12/2018-ის N1938 ბრძანებით დამტკიცებული „ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის მერის სათათბირო ორგანოს – სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს დებულება“, მუხ. 8, პუნ. 1.

25 იხ., შესაბამისად: დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის გამგებლის 17/09/2015-ის N466 ბრძანებით დამტკიცებული „დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის გამგებლის სათათბირო ორგანოს – სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს დებულება“, მუხ.4, პუნ. 1; თელავის მუნიციპალიტეტის მერის 29/03/2019-ის N425 ბრძანებით დამტკიცებული „სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს დებულება“, მუხ. 6, პუნ. 1 და სიდნადის მუნიციპალიტეტის მერის 22/01/2018-ის N84 ბრძანებით დამტკიცებული „სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს დებულება“, მუხ.5, პუნ. 4.

26 ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის მერის სათათბირო ორგანოს - სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს ამ სხდომების ოფიციალური ოქმები იხ.: <http://ozurgeti.mun.gov.ge/?p=2036>, <http://ozurgeti.mun.gov.ge/?p=4572> და <http://ozurgeti.mun.gov.ge/?p=4575> (წვდომის თარიღი: 24/08/2021).

ური მდგომარეობა ჩონატურის მუნიციპალიტეტშიც: საბჭოს წევრთა შორისაა მერიის მუნიციპალური შესყიდვების სამსახურის უფროსი სპეციალისტი სახელმწიფო შესყიდვების საკითხებში, რომელიც მდივნის ფუნქციებს ითავსებს, ხოლო საბჭოს მუნიციპალიტეტის მერი თავმჯდომარეობს. **მსგავსი პრაქტიკა ზღუდავს სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის არეალს და საფრთხეს უქმნის მისი შექმნის მთავარი მიზნის განხორციელებას.**

საგულისხმოა, რომ ასეთ პირობებში არცთუ იშვიათად პრობლემატიკა ხდება თავად ურთიერთობა მუნიციპალიტეტის მერს / მერიას და სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შორის. საქმე ისაა, რომ ხშირ შემთხვევაში საბჭოს შეხვედრები მუნიციპალიტეტის მერთან არ წარმოადგენს სათათბირო ფორმატის შეხვედრას და მას მხოლოდ საინფორმაციო ხასიათი აქვს; ყოველ შემთხვევაში, მრჩეველთა საბჭოს სხდომათა ოქმების გაცნობის შედეგად, ისეთი ტენდენცია იკვეთება, რომ მათი დიდი ნაწილი არანაირ ინფორმაციას არ გვაწვდის უშუალოდ საბჭოს სხდომებზე დისკუსიის მიმდინარეობისა და გამოთქმული მოსაზრებების შესახებ და ისინი, როგორც წესი, უმთავრესად მუნიციპალიტეტის მერის / მერიის საჯარო მოხელეების საბჭოს შეხვედრებზე დასწრებისა და ადგილობრივი ბიუჯეტის, სხვადასხვა სამართლებრივი აქტისა თუ სამომავლოდ დაგეგმილი ან უკვე განხორციელებული / მიმდინარე ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტების შესახებ ინფორმაციის გაცნობის ფაქტებს ასახაზავენ მხოლოდ და მხოლოდ. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, საბჭოს სხდომები, ძირითადად, მუნიციპალიტეტის მერის / მერიის მიერ გაწეული სამუშაოების თაობაზე ანგარიშების გაცნობას (მერის ან მერიის წარმომადგენლების პრეზენტაციების მოსმენას) ემსახურება (დისკუსიის ფორმატის გარეშე) და შეხვედრებზე ნაკლებად არის წახალისებული საბჭოს წევრების მხრიდან საკუთარი ინიციატივების წარდგენა და განხილვა. ეს განსაკუთრებით იმ მუნიციპალიტეტების მერებთან არსებულ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოებთან მიმართებაში ითქმის, სადაც საბჭოს, საკუთრივ, მუნიციპალიტეტის მერები თავმჯდომარეობენ (როგორც ეს, მაგალითად, ჩონატურის, დედოფლისწყაროს ან თელავის მუნიციპალიტეტებშია,<sup>27</sup> სადაც, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების ინიციატივით, მუნიციპალიტეტის მერისთვის რეკომენდაციების / ინიციატივების წარდგენის ფაქტები ან, საერთოდ, არ ფიქსირდება, ან კიდევ მათი რიცხვი ძალზე მიზერულია, რაც კარგად ჩანს ზემოაღნიშნულ ცხრილში ამ მუნიციპალიტეტების მერების სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების ფუნქციონირებასთან მიმართებით წარმოდგენილ ისეთ ფაქტობრივ მონაცემებში, როგორცაა, საკუთრივ, მრჩეველთა საბჭოების ინიციატივით, მუნიციპალიტეტის მერისთვის წარდგენილი რეკომენდაციების / ინიციატივების რაოდენობა).

<sup>27</sup> მართალია, ასეთ მოდელს ის უპირატესობა აქვს, რომ საბჭოს წევრებისა და საზოგადოების მერთან უშუალო და არაფორმალური კომუნიკაციის ფუნქცია უკეთ სრულდება, რამეთუ მუნიციპალიტეტის პირველი პირი მიმდინარე მუშაობისა და სამომავლო გეგმების შესახებ პიდაპირ ესაუბრება „საკუთარ“ მრჩეველებს და მათ აზრს ისმენს, მაგრამ იგი ასევე საფრთხეს უქმნის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შექმნის მთავარი მიზნის განხორციელებას, ამ უკანასკნელის მიერ ინიციატივიანობის გამოჩენასა და აქტიურობას.

დენობა). ის, რომ არ / ნაკლებად არის წახალისებული სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების მიერ საკუთარი ინიციატივების წარდგენა-განხილვა და რეგულარულად არ ხდება საბჭოსთვის მუნიციპალიტეტის მერის მიერ კანონით გათვალისწინებული აუცილებელი პროექტების განსახილველად წარდგენა, – ეს არა მარტო გურიისა და კახეთის რეგიონების, არამედ საქართველოს მუნიციპალიტეტების ზოგადი პრობლემაა. ამის დასტურია თუნდაც იგივე ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის 2019 წლის ფაქტობრივი მონაცემები, რომელთა მიხედვითაც, საქართველოს მასშტაბით, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების მიერ მუნიციპალიტეტების მერებისთვის საკუთარი ინიციატივით წარდგენილი რეკომენდაციების / ინიციატივების რაოდენობა მხოლოდ 9,7%-ია, ხოლო მრჩეველთა საბჭოსთვის მერის მიერ განსახილველად სავალდებულო საკითხების / დოკუმენტების წარდგენის პროცენტული მაჩვენებელი კი – 19,4%-ს შეადგენს,<sup>28</sup> რაც ასევე ძალზე დაბალია.

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს ფუნქციონირებასთან მიმართებით ერთ-ერთი უმთავრესი პრობლემაა საბჭოს რეკომენდაციების / გადაწყვეტილებების აღსრულებასთან დაკავშირებული გამოწვევები. საერთოდ, აღსრულების ნაწილი ამ პროცესის ყველაზე პრობლემატური რგოლია. ჩვეულებრივ, სამოქალაქო მონაწილეობის მექანიზმების შემუშავებისას, ძალზე მნიშვნელოვანია, რომ ნათლად იყოს განსაზღვრული ასეთი მექანიზმის ბერკეტები. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს კი, რეკომენდაციების აღსრულების ნაწილში, რაიმე რეალური ბერკეტ(ებ)ი არ გააჩნია. გურიისა და კახეთის მუნიციპალიტეტების აღმასრულებელ ორგანოებთან (მუნიციპალიტეტის მერთან) შექმნილი სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების დებულებებში ასევე არ არის განსაზღვრული, მაგალითად, როგორ მიმდინარეობს აღსრულების პროცესი, რა ტიპის გადაწყვეტილებების განხილვა ხდება მუნიციპალიტეტის მერის მიერ, ან იმ შემთხვევაში, თუ ვერ მოგვარდა რომელიმე პრობლემატიკური საკითხი, განემარტებათ თუ არა სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს წევრებს (მოქალაქეებს) ამის მიზეზები. ფაქტობრივად, მუნიციპალიტეტების აღმასრულებელი რგოლის (მერი / მერია) მიერ არასათანადოდაა გამოყენებული სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს რესურსი, ვინაიდან ძალიან მცირეა დიაპაზონი იმ პრობლემატიკური საკითხებისა, რომლებზე რეალური გავლენის შესაძლებლობაც სამოქალაქო მონაწილეობის ამ მნიშვნელოვან ინსტიტუტს აქვს.

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების ფუნქციონირების პროცესში გამოწვევად რჩება ის გარემოებაც, რომ უგულვებლყოფილია მონიტორინგის შესაძლებლობაც. დღეის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტების მერიებში არცერთი სტრუქტურული ერთეული არ არის პასუხისმგებელი მრჩეველთა საბჭოების ფორმირებასა და მათ გამართულ ფუნქციონირებაზე; მერიებში არ ხდება სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების ფუნქციონირების ეფექტიანობის შეფასება და მონიტორინგი (კანონით,

<sup>28</sup> წყარო: ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი, 2019. <http://www.lsgindex.org/ge/analysis/> (წვდომის თარიღი: 24/08/2021).

მერიას არ აქვს საბჭოს ფუნქციონირების ეფექტიანობის შეფასების ვალდებულება). მონიტორინგის არარსებობა, თავის მხრივ, გადაჯაჭვულია აღსრულების პრობლემატიკასთან. ამდენად, სასურველია, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების ეფექტიანობისა და, ამასთანავე, მუნიციპალიტეტების მერიების მხრიდან ანგარიშვალდებულების შესრულების მონიტორინგი განხორციელდეს სპეციალურად საამისოდ გამოყოფილი ცალკე სტრუქტურის მიერ.

ორიოდე სიტყვით უნდა ითქვას ასევე სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოებისა და მათი საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის პროაქტიული ხელმისაწვდომობის კუთხით არსებულ გამოწვევებსა და, ამ მხრივ, მუნიციპალიტეტებში დამკვიდრებულ პრაქტიკებს შორის განსხვავებებზეც. აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტების მხოლოდ ნაწილი აქვეყნებს მრჩეველთა საბჭოს მუშაობის შესახებ ინფორმაციას საკუთარ ოფიციალურ ვებგვერდზე. ასე, მაგალითად, თელავის მუნიციპალიტეტის ოფიციალურ ვებგვერდზე ხელმისაწვდომია საბჭოს წევრთა სრული სია (შემადგენლობა), საბჭოს დებულების ოფიციალური სრული ტექსტი და საბჭოს სხდომათა ოქმები,<sup>29</sup> ლანჩხუთისა და ოზურგეთის მუნიციპალიტეტების ვებგვერდებზე გამოქვეყნებულია მხოლოდ მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობა და სხდომათა ოქმები,<sup>30</sup> დედოფლისწყაროსა და სიღნაღის მუნიციპალიტეტების ვებგვერდებზე შესაბამის მენიუში არსებული ინფორმაციის ველი, საერთოდ, ცარიელია,<sup>31</sup> ხოლო ჩოხატაურის, გურჯაანისა და ყვარლის მუნიციპალიტეტების ოფიციალურ ვებგვერდებზე<sup>32</sup> კი სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოებისა და მათი საქმიანობის შესახებ, სულაც, არანაირი ინფორმაცია არაა პროაქტიულად ხელმისაწვდომი; რაც შეეხება კახეთის რეგიონის დარჩენილ სამ მუნიციპალიტეტს - ახმეტას, ლაგოდეხსა და საგარეჯოს, აქ, 15/05/2021-ის ფაქტობრივი მდგომარეობით, მრჩეველთა საბჭოები შექმნილი არაა და, შესაბამისად, გამოსაქვეყნებელიც არაფერია.

დაბოლოს, საგანგებოდ უნდა აღინიშნოს, რომ, ჩართულობის სხვა მექანიზმების მსგავსად, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო საკმაოდ ახალი ინსტიტუტია. ორგანულ კანონში შესაბამისი ცვლილების შეტანიდან მხოლოდ ექვსი წლის შემდეგ, პრინციპში, გასაკვირი არც უნდა იყოს პრაქტიკაში მისი გამოყენების სიმწირე, მით უმეტეს, თუ გავითვალისწინებთ, რომ საკანონმდებლო ცვლილებას წინ არ უსწრებდა შესაბამისი მოსამზადებელი სამუშაოები, მათ შორის არც საინფორმაციო კამპანია და არც შესაბამისი უნარების ასამაღლებელი აქტივობები ადგილობრივ მოსახლეობაში. დღემდე ცალკეული მუ-

ნიციპალიტეტების დონეზე სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების ერთეულ, მეტნაკლებად წარმატებულ ფუნქციონირებას, ძირითადად, ამ მუნიციპალიტეტებში სამი მთავარი ფაქტორის არსებობა განაპირობებს: (1) პოლიტიკური ნება; (2) კარგად განვითარებული სამოქალაქო სექტორი და (3) დონორი ორგანიზაციების ჩართულობა. ბუნებრივია, მუნიციპალიტეტის მერის ღიაობა და მზაობა, ხელი შეუწყოს სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს საქმიანობას, მნიშვნელოვანია ამ ინსტიტუტის ეფექტიანი მუშაობისთვის. საბჭო სათათბირო ორგანოა და ადგილობრივი ხელისუფლებისგან მისი შენიშვნებისა და რეკომენდაციების მიმართ ღიაობა და მიმღებლობა უმნიშვნელოვანესია მრჩეველთა საბჭოს მთავარი ფუნქციის აღსრულებისთვის. თუმცა მხოლოდ პოლიტიკური ნების არსებობა საკმარისი არ არის საბჭოს ეფექტიანი ფუნქციონირებისთვის; აუცილებელია მისი ისეთი წევრებით დაკომპლექტება, რომლებსაც აქვთ თვითმმართველობის მუშაობის სპეციფიკის ცოდნა, ასევე მოსახლეობის ინტერესების გატარებისა და საჯარო დისკუსიაში მონაწილეობის უნარები. მსგავსი შესაძლებლობები კი რეგიონებში, ძირითადად, არასამთავრობო ორგანიზაციებშია აკუმულირებული, შესაბამისად, მათი არსებობა და საბჭოს საქმიანობაში ჩართვა მისი წარმატებული ფუნქციონირების ერთ-ერთი გარანტიაა. ამ პროცესში დადებითი გავლენის მოხდენა შეუძლიათ ასევე განვითარების პროგრამებზე, კერძოდ, მოქალაქეთა ჩართულობის ინსტიტუტების ხელშეწყობაზე მომუშავე დონორ ორგანიზაციებს. მათ აქვთ შესაბამისი რესურსი, ხელი შეუწყონ ადგილობრივ მოსახლეობაში აუცილებელი ცოდნის დაგროვებასა და სათანადო უნარ-ჩვევების გამომუშავებას; მეტიც, მათ შეუძლიათ საბჭოს საქმიანობის ფასილიტირება და ადგილობრივ ხელისუფლებასთან მიმართებაში მისი ავტორიტეტის გაძლიერება. მოკლედ, ერთი რამ ცხადი და უალტერნატივოა: პრინციპულად მნიშვნელოვანია ადგილობრივ მოსახლეობაში სათანადო ცოდნისა და უნარების განვითარება, რათა მათ შეძლონ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს საქმიანობაში აქტიური ჩართვა და ამ მიმართულებით ყველა ხელშეწყობი აქტიური თუ გარემო-ფაქტორი მაქსიმალურად უნდა იქნას გამოყენებული.

29 იხ. <http://telavi.gov.ge/ge/samokalako-mrchevelta-sabcho-1>, ასევე [http://telavi.gov.ge/ge/documents?title=&desc=&receiver=All&type=90&number=&from%5Bvalue%5D%5Bdate%5D=&to%5Bvalue%5D%5Bdate%5D=&sort\\_by=field\\_document\\_number\\_value&sort\\_order=ASC](http://telavi.gov.ge/ge/documents?title=&desc=&receiver=All&type=90&number=&from%5Bvalue%5D%5Bdate%5D=&to%5Bvalue%5D%5Bdate%5D=&sort_by=field_document_number_value&sort_order=ASC) (წვდომის თარიღი: 24/08/2021).

30 იხ., შესაბამისად, [http://lanchkhuti.gov.ge/?page\\_id=3565](http://lanchkhuti.gov.ge/?page_id=3565) და [http://ozurgeti.mun.gov.ge/?page\\_id=1677](http://ozurgeti.mun.gov.ge/?page_id=1677), ასევე <http://lanchkhuti.gov.ge/?cat=174> და <http://ozurgeti.mun.gov.ge/?cat=122> (წვდომის თარიღი: 24/08/2021).

31 იხ., შესაბამისად, <http://dedoplistskaro.gov.ge/ge/samokalako-sabcho> და <http://signagi.gov.ge/ge/samokalako-sabcho> (წვდომის თარიღი: 24/08/2021).

32 იხ., შესაბამისად, <http://chokhatauri.gov.ge/>, <http://gurjaani.gov.ge/> და <http://kvareli.gov.ge/> (წვდომის თარიღი: 24/08/2021).

## 4 კვლევის ძირითადი მიზნები / დასკვნები

- ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში 2015 წლის ივლისში შესულმა ცვლილებებმა მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა ადგილობრივ დონეზე საზოგადოებრივი ჩართულობის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ჩარჩო. დღესდღეობით, მოქალაქეთა მონაწილეობის ადგილობრივი საკანონმდებლო ჩარჩო უკეთესია, ვიდრე ცენტრალურ დონეზე არსებული სტანდარტი;
- მიუხედავად იმისა, რომ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს საქმიანობის შესახებ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში შესაბამისი ცვლილებები ძალაში 2015 წლის ივლისში შევიდა, დღემდე მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება პრაქტიკაში მათი სრულფასოვანი დანერგვა და გამართული ფუნქციონირება. მცირეოდენი გამონაკლისის გარდა, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების საქმიანობა, სამწუხაროდ, დებულების მიღებას არ გასცდენია და ფორმალურ არსებობას განაგრძობს;
- საქართველოს ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში მოქალაქეები, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს პლატფორმის მეშვეობით, ადგილობრივი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ჩართვის შესაძლებლობას, საერთოდ, მოკლებულია, რადგან ამ მუნიციპალიტეტებში, მიუხედავად მრჩეველთა საბჭოების შექმნის საკანონმდებლო ვალდებულებისა, ისინი დღემდე არ შექმნილა;
- ხშირ შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტებში არსებული საბჭოები ფიქტიური და უფუნქციოა, მას მუნიციპალიტეტის მერი საკუთარი შეხედულებისამებრ აკომპლექტებს, ხოლო, საბჭოს სტატუსიდან გამომდინარე (მერის სათათბირო ორგანო), მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები (რეკომენდაციები) სუსტი ლეგიტიმაციით ხასიათდება და მათი გათვალისწინება თუ რეალიზაცია თავიდან ბოლომდე მუნიციპალიტეტის მერის დისკრეციასა და დამოკიდებული. შესაბამისად, ძალიან მცირეა დიაპაზონი იმ პრობლემური საკითხებისა, რომლებზე გავლენის შესაძლებლობაც სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს ინსტიტუციურად აქვს;
- სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს სხდომები კანონმდებლობით გათვალისწინებულზე ნაკლები სიხშირით, არარეგულარულად და ფორმალურად იმართება; ამასთან, მრჩეველთა საბჭოების დებულებებში თითქმის არსად არაა დაზუსტებული საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მოთხოვნა საბჭოს შეკრებათა პერიოდულობის თაობაზე, – ის, თუ, „არანაკლებ სამ თვეში ერთხელ შეკრების“ ზოგადი კანონისმიერი ვალდებულების ფარგლებში, კონკრეტულად როდის და რა პერიოდულობით მართავს საბჭო თავის სხდომებს;
- არცთუ იშვიათად (განსაკუთრებით იმ მუნიციპალიტეტებში, სადაც სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს მუნიციპალიტეტის მერი თავმჯდომარეობს) პრობლემურია მუნიციპალიტეტის მერს და საბჭოს შორის ურთიერთობა, რადგანაც ხშირ შემთხვევებში მრჩეველთა საბჭოს შეხვედრები მუნიციპალიტეტის მერთან არ წარმოადგენს სათათბირო ფორმატის შეხვედრას და მხოლოდ საინფორმაციო ხასიათი აქვს, სადაც, ძირითადად, საბჭოს წევრების მიერ მერის ან მერიის წარმომადგენლების პრეზენტაციები) ის მოსმენა ხდება (დისკუსიის ფორმატის გარეშე), – ისე, რომ ნაკლებად არის წახალისებული საბჭოს წევრების მხრიდან საკუთარი ინიციატივების გაცნობა (წარდგენა) და განხილვა;
- ბუნდოვანია სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს მიერ წარდგენილი რეკომენდაციებისა და ინიციატივების აღსრულების საკითხი. როგორც წესი, მრჩეველთა საბჭოების დებულებებში არ არის განსაზღვრული, თუ როგორ მიმდინარეობს საბჭოს რეკომენდაციების / ინიციატივების აღსრულების პროცესი, რა ტიპის გადაწყვეტილებებს ან / და რეკომენდაციებს განიხილავს ან ითვალისწინებს მუნიციპალიტეტის მერი, ან კიდევ იმ შემთხვევაში, თუ ვერ მოგვარდა რომელიმე პრობლემური საკითხი, განემარტებათ თუ არა სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს წევრებს ამის მიზეზები;
- შესაბამისად, მუნიციპალიტეტების მერიები არ ახდენენ ასევე აღსრულებული პროექტების სისტემატიზაციასა და სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების საქმიანობასთან მათ დაკავშირებას;



- მუნიციპალიტეტების მერების მხრიდან რეგულარულად არ / ნაკლებად ხდება სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოსთვის ორგანული კანონით გათვალისწინებული აუცილებელი პროექტების (ადგილობრივი ბიუჯეტის, მუნიციპალიტეტის სივრცითი დაგეგმარების დოკუმენტების, გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების შესახებ წინადადებების, აგრეთვე სხვა მნიშვნელოვანი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების, ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტების) განსახილველად წარდგენა;
- დღეის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტების მერიებში არცერთი სტრუქტურული ერთეული არ არის პასუხისმგებელი სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების ფორმირებასა და მათ გამართულ ფუნქციონირებაზე. მერიებში არ ხდება მრჩეველთა საბჭოების ფუნქციონირების ეფექტიანობის შეფასება და მონიტორინგი (კანონით, მერიას არ აქვს საბჭოს ფუნქციონირების ეფექტიანობის შეფასების ვალდებულება);
- ხარვეზულია მრჩეველთა საბჭოს ოქმების პროაქტიული გამოქვეყნების პრაქტიკა: საბჭოები ნაკლებადაა უზრუნველყოფილი საინფორმაციო მხარდაჭერით, რაც მათ შესახებ მოსახლეობის ნაკლებ ინფორმირებულობაში გამოიხატება. როგორც წესი, ამ მიმართულებით არ ხდება მუნიციპალიტეტების ოფიციალური ვებგვერდების სისტემატური განახლება ან კიდევ ისინი არ / ან არასრულად ასახავენ ინფორმაციას სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოებისა და მათი ფუნქციონირების შესახებ...

## 5 რეკომენდაციები

- მიზანშეწონილია, რომ თითოეულ მუნიციპალიტეტში (როგორც მერიამი, ისე საკრებულოში) გამოიყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფაზე პასუხისმგებელი პირი / სტრუქტურული ერთეული, რომლის ვალდებულებებაც განსაზღვრული იქნება:
  - a. მუნიციპალიტეტის შიდა ნორმატიული აქტების რევიზიისა და მათში მოქალაქეთა მონაწილეობის პრინციპის ასახვის უზრუნველყოფა, შესაბამისი აქტების პროექტების მომზადება / არსებულ აქტებში ცვლილებებისა და დამატებებების განხორციელება, რომლებიც ადგენს, მოქალაქეთა ჩართულობის მიზნით, მუნიციპალიტეტის ვალდებულებებს და ჩართულობასთან დაკავშირებულ სხვა დებულებებს;
  - b. მუნიციპალიტეტის მერისთვის / საკრებულოსთვის წელიწადში ერთხელ ანგარიშის წარდგენა მუნიციპალიტეტის მერიის / საკრებულოს მიერ მოქალაქეთა მონაწილეობის კუთხით განხორციელებული აქტივობების, მიღწეული (როგორც რაოდენობრივი, ისე ხარისხობრივი) შედეგებისა და დაგეგმილი ღონისძიებების შესახებ; აღნიშნული ანგარიში უნდა იყოს საჯარო და ექვემდებოდეს პროაქტიულად სავალდებულო გამოქვეყნებას; იგი ასევე უნდა მოიცავდეს მოქალაქეთა ჩართულობის არსებული მექანიზმ(ებ)ის (მათ შორის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს) ეფექტიანობის შეფასებას და მისი გაუმჯობესებისათვის რეკომენდაციების წარდგენას;
- ძალზე მნიშვნელოვანია, რომ ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში სტაბილურად ხდებოდეს სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს სხდომების პერიოდულობის დაცვა, რასაც რეალურად შეუძლია პირდაპირი და უშუალო ზეგავლენა მოახდინოს საბჭოების ფუნქციონირების ეფექტიანობის ზრდაზე. უდაოა, რომ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების დონეზე მუნიციპალიტეტის პრობლემებთან დაკავშირებით მოქალაქეთა ჯგუფების ერთობლივი მუშაობის ციკლური ხასიათი, საბოლოო ჯამში, ხელს შეუწყობს / განაპირობებს, რომ მათთვის შეთვისებადი გახდეს ამ ტიპის „ქცევა“ და, ინსტიტუციონალური მექანიზმების განვითარებასთან ერთად, მოქალაქეების მონაწილეობის ხარისხი და ეფექტიანობაც გაუმჯობესდეს;
- სასურველი და მიზანშეწონილია, რომ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების დებულებებში დაზუსტდეს საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ ზოგადი მოთხოვნა საბჭოს შეკრებათა პერიოდულობის თაობაზე, – ის, თუ, „არანაკლებ სამ თვეში ერთხელ შეკრების“ ზოგადი კანონისმიერი ვალდებულების ფარგლებში, კონკრეტულად როდის და რა პერიოდულობით მართავს საბჭო თავის სხდომებს (მაგალითად, დადგინდეს, რომ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს სხდომა იმართება „ყოველი მეორე თვის პირველ ოთხშაბათს“, ან „ყოველი თვის ბოლო პარასკევს“ ან სხვა ამის მსგავსი);
- გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია აგრეთვე, მინიმუმ, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების დებულებებში გაიწეროს და განისაზღვროს საბჭოს მიერ წარდგენილი რეკომენდაციებისა და ინიციატივების აღსრულების პროცესი, მათზე რეაგირების პროცედურა, თუ რა ტიპის რეკომენდაციებსა და გადაწყვეტილებებს განიხილავს ან ითვალისწინებს მუნიციპალიტეტის მერი, ან კიდევ იმ შემთხვევაში, თუ ვერ ხერხდება რომელიმე პრობლემატური საკითხის მოგვარება, ამის მიზეზები აუცილებლად ეცნობოთ და განემართოს საბჭოს წევრებს. ამ მიზნით, სასურველია, თუკი სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების საქმიანობის ეფექტიანობაზე, მათ შორის საბჭოს მიერ წარდგენილი რეკომენდაციებისა და გადაწყვეტილებების აღსრულებაზე ზედამხედველობას განახორციელებს მუნიციპალიტეტების მერიებში სპეციალურად განსაზღვრული ცალკე სტრუქტურა, რომელიც, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით გათვალისწინებული მონაწილეობითი დაგეგმვის მექანიზმების გამოყენებით, უშუალოდ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოსთან ერთად, შეეცდება თანამონაწილეობითი დაგეგმვის პრაქტიკის სრულყოფას. ამ სტრუქტურის მოვალეობა უნდა იყოს მრჩეველთა საბჭოების ფუნქციური გამართულობის, მოქალაქეთა განწყობის, მათი ჩართულობის ხარისხისა და ეფექტიანობის მუდმივი შესწავლა, საკუთრივ, ამ მექანიზმის დახვეწის რეკომენდაციების შემუშავება, ასევე (რაც განსაკუთრებით ყურადსაღები და საშური საქმეა) აღსრუ-

ლებული პროექტების სისტემატიზაცია და სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების საქმიანობასთან მათი დაკავშირება, შესაბამისი ინფორმაციის რეგულარული გავრცელება ყველა შესაძლო საკომუნიკაციო არხის მეშვეობით. ამ ტიპის ინფორმაციის საჯარო გავრცელება მოსახლეობას საბჭოებში ჩართვის მეტ მოტივაციას და ინტერესს გაუჩენდა, გაზრდიდა ნდობას ამ მექანიზმისა და, ზოგადად, თანამონაწილეობითი პრაქტიკის მიმართ;

- აუცილებელია, რომ რეგულარული ხასიათი მიეცეს მუნიციპალიტეტების მერების მხრიდან სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოსთვის ორგანული კანონით გათვალისწინებული აუცილებელი პროექტების განსახილველად წარდგენის პრაქტიკას;
- კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, რომ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების სხდომებზე ყოველმხრივ შეეწყოს ხელი და წახალისებულ იქნეს საბჭოს წევრების მხრიდან საკუთარი ინიციატივების გაცნობა და განხილვა, ვინაიდან, იდეაში, სწორედ ამაში მდგომარეობს მათი შექმნის რეალური მიზნის გამართლება;
- მნიშვნელოვანია, რომ სტაბილური ხასიათი მიეცეს სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების სხდომათა ოქმების პროაქტიული გამოქვეყნებისა და, ზოგადად, საბჭოების საინფორმაციო მხარდაჭერით უზრუნველყოფის (მათი საქმიანობის შესახებ მოსახლეობის ინფორმირების გაზრდის) პრაქტიკას, რათა მუნიციპალიტეტების ოფიციალური ვებგვერდები სისტემატურად ახლდებოდეს ამ მიმართულებით და სრულყოფილად ასახავდეს / მოიცავდეს ინფორმაციას საბჭოსა და მისი ფუნქციონირების შესახებ...

\* \* \*

და ბოლოს, კიდევ ერთხელ საგანგებოდ უნდა გაეკვას ხაზი იმ გარემოებას, რომ „დღესდღეობით, მოქალაქეთა ჩართულობა წარმოადგენს არა არჩევანს, არამედ აუცილებელ საჭიროებას... მიუხედავად მოქალაქეთა ჩართულობასთან დაკავშირებით არსებული სირთულეებისა, არსებობს აუცილებელი მოთხოვნა, დაძლეულ იქნეს აღნიშნული სირთულეები და მოიძებნოს გზები მოქალაქეებთან უფრო დასაახლოებლად, რათა მათთვის მიმდინარე პროცესები უფრო გასაგები გახდეს. უფრო მეტიც, მოქალაქეთა ჩართულობა გააუმჯობესებს მმართველობის ხარისხს, იქიდან გამომდინარე, რომ პროგრამები და გადაწყვეტილებები იქნება უფრო მეტად შესაბამისობაში მოქალაქეთა საჭიროებებთან, შესაძლებლობებსა და მოთხოვნებთან“.<sup>33</sup> ამასთან, ისიც გასათვალისწინებელია, რომ „მნიშვნელოვანია... [მოქალაქეთა მონაწილეობა]

ბის] ინსტრუმენტები არ იყოს მხოლოდ ცარიელი ჩარჩო, არამედ აქტიურად იქნეს გამოყენებული: რაგინდ კარგიც არ უნდა იყოს მექანიზმი, მისი არასათანადო იმპლემენტაცია უფრო მეტად საფრთხის ქვეშ აყენებს დემოკრატიული პროცესებისადმი ნდობას, ვიდრე ახალისებს მას“.<sup>34</sup>

შესაბამისად, მიზანშეწონილია, რომ, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს (რომელიც მუნიციპალიტეტის მერის სათაბირო ორგანოა) გადაწყვეტილებებისა თუ რეკომენდაციების სუსტი საკანონმდებლო ლეგიტიმაციის პირობებშიც კი, მაქსიმალურად მოხდეს მის ფარგლებში შემუშავებული ინიციატივების წახალისება, რამაც გადაწყვეტი როლი ამ ინიციატივების მიმართ მუნიციპალიტეტის მერის / მერიის მხრიდან ღიაობასა და მიმდებლობას ენიჭება. სხვა თუ არაფერი, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს, როგორც მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმს, ფორმალური ძალაუფლების არქონის მიუხედავად, მაინც ფართო შესაძლებლობები გააჩნია: მის შეხვედრებზე (სხდომებზე) წარმოდგენილი მოსაზრებები მუნიციპალიტეტის მერისთვის / მერიისთვის ძალიან ფასეულია, რადგანაც საბჭოს წევრებს აქვთ ის „ცოდნა“ და „გამოცდილება“, რაც შეიძლება არ ჰქონდეთ ექსპერტებს, საჯარო მოხელეებს. საბჭოს არსებობა საზოგადოების განწყობებზე მუდმივი დაკვირვების შესაძლებლობას ქმნის; მერიისთვის იგი დღის წესრიგში მდგარი საჭიროებებისა და მოქალაქეთა თვალთვალის დანახული პრობლემების მოგვარების საშუალებათა გაცნობის დამატებითი შესაძლებლობაა, რაც, თავის მხრივ, კონკრეტულ საჭიროებაზე საზოგადოებასთან მუშაობის პროცესისა და სამომავლო ურთიერთობების გაადვილების, ასევე მოსახლეობის ნდობის გაზრდის რეალურ პერსპექტივას შეიცავს. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოები საშუალებას იძლევა, შედგეს პირდაპირი კომუნიკაცია მუნიციპალიტეტის მერთან და საბჭოს ფარგლებში განხილულ იქნეს სხვადასხვა მნიშვნელოვანი მუნიციპალური პროექტები. შესაბამისად, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს ინსტიტუტს, სწორად და ეფექტიანად გამოყენების შემთხვევაში, რეალურად ძალუძს სამოქალაქო სექტორისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის პარტნიორობისა და თანამშრომლობის, ასევე სამოქალაქო ჩართულობის მნიშვნელოვან ფორმად იქცეს.

33 ეს არის ამონარიდი „ადგილობრივი დემოკრატიის სააგენტოების ასოციაციის“ სპეციალური პუბლიკაციიდან. ციტირებულია: ევროპის საბჭო, 2017. საქართველო. ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობის არსებული მექანიზმების შეფასება საქართველოში. დემოკრატიისა და ადგილობრივი მმართველობის გაძლიერება აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში, გვ. 9. <https://rm.coe.int/1680784818> (წვდომის თარიღი: 24/08/2021).

34 იხ. The Congress of Local and Regional Authorities. Recommendation 307 (2011). Citizen participation at local and regional level in Europe, § 3. <https://rm.coe.int/1680719801> (წვდომის თარიღი: 24/08/2021).



**ავტორების შესახებ**

**ირაკლი პაპავა**, არის „საქართველოს დემოკრატიული განვითარების კავშირის“ იურისტი. იგი საერთაშორისო საჯარო სამართლის სპეციალისტია, დაინტერესებულია მუნიციპალური სამართლის საკითხებით. მისი კვლევითი ინტერესები ეხება ევროპის კავშირის სამართალსა და ადგილობრივი დემოკრატიული ინსტიტუტების ფუნქციონირების პროცესში არსებულ გამოწვევებს. ის არის ევროკავშირის სამართლის თემატიკაზე შექმნილი წიგნისა და ათამდე სამეცნიერო სტატიის, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში სხვადასხვა აქტუალურ საკითხზე მომზადებული არაერთი კვლევის ავტორი.

**ლევან ხინთიბიძე** არის „საქართველოს დემოკრატიული განვითარების კავშირის“ აღმასრულებელი დირექტორი, სპეციალისტი ეკონომიკურ და საბიუჯეტო საკითხთა მიმართულებით. ასევე ფლობს საზოგადოებასთან / თემთან მუშაობის პრაქტიკულ უნარებს. დაინტერესებულია სახელისუფლები გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების ჩართულობის ინოვაციური მექანიზმების დანერგვით, მათი ეფექტურად გამოყენების ფორმებით და მონაწილეობა აქვს მიღებული არაერთი პროექტის განხორციელებაში, ადგილობრივი თუ ქვეყნის მასშტაბით. ის არის მუნიციპალური დონის სტრატეგიული სახის დოკუმენტების ავტორი, რომლებიც ეხება ადგილობრივი ხელისუფლების კეთილსინდისიერებისა და გამჭვირვალობის ამადლების საკითხებს. გარდა ამისა ის არის ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში სხვადასხვა აქტუალურ საკითხზე მომზადებული არაერთი კვლევის ავტორი.

**გიორგი ბოკერია** არის „საქართველოს სამოქალაქო განვითარების ასოციაციის (საგა)“ იურისტი. სხვადასხვა დროს მუშაობდა საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციაში, კახეთის რეგიონის სამოქალაქო სექტორის ორგანიზაციის - საქართველოს სამოქალაქო განვითარების ასოციაციის გამგეობის თავმჯდომარედ, ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტის გამგებლის პირველ მოადგილედ. ამჟამად არის ევროკავშირის „ემპარდის“ პროგრამის ფარგლებში შექმნილი „ლაგოდეხის განვითარების ჯგუფის (LAG)“, პრეზიდენტი და საგა-ს ექსპერტი ადგილობრივი თვითმმართველობათა განვითარების ხელშეწყობის მიმართულებით.

**კვლევის შესახებ**

კვლევა მომზადებულია პროექტის: „ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფის ხელშეწყობა“ ფარგლებში, რომლის მხარდამჭერია ფრიდრიხ ებერტის ფონდის წარმომადგენლობა საქართველოში. კვლევის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია პროექტის გან-

**ივრეისარეში**

ფრიდრიხ ებერტის ფონდი | თბილისის ოფისი  
 ნინო რამიშვილის ქ., 1 ჩიხი, სახლი 1  
 0179 თბილისი | საქართველო

პასუხისმგებელი პირი:  
 ფელიქს ჰეტი | სამხრეთ კავკასიის  
 რეგიონული ოფისის დირექტორი  
 ტელ.: +995 32 225 07 28  
<http://southcaucasus.fes.de/>

პუბლიკაციის შესაკვეთად დაგვიკავშირდით:  
[stiftung@fesgeo.ge](mailto:stiftung@fesgeo.ge)

დაუშვებელია ფონდის მიერ გამოცემული მასალების ფონდის წერილობითი თანხმობის გარეშე კომერციული მიზნით გამოყენება.

მანორციელებელი მონაწილე ორგანიზაციები. პროექტი ხორციელდება: „საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრის“, „საქართველოს დემოკრატიული განვითარების კავშირისა“ (ოზურგეთი) და „საქართველოს სამოქალაქო განვითარების ასოციაციის“ (ლაგოდეხი) მიერ.

პუბლიკაციაში გამოთქმული მოსაზრებები შესაძლოა არ ემთხვეოდეს ფრიდრიხ ებერტის ფონდის პოზიციას.

# სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს, როგორც მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმის, პრობლემური ანალიზი არსებული პრაქტიკა, გამოწვევები, შესაძლებლობები



ძალზე მნიშვნელოვანია, რომ სტაბილურად ხდებოდეს სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს სხდომების აუცილებელი პერიოდულობის დაცვა, რასაც რეალურად შეუძლია პირდაპირი და უშუალო ზეგავლენა მოახდინოს საბჭოების ფუნქციონირების ეფექტიანობის ზრდაზე.

გასათვალისწინებელია, რომ რეგულარული ხასიათი მიეცეს მუნიციპალიტეტების მერების მხრიდან სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოსთვის ორგანული კანონით გათვალისწინებული აუცილებელი პროექტების განსახილველად წარდგენის პრაქტიკას.



კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, რომ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების სხდომებზე ყოველმხრივ შეეწყოს ხელი და წახალისებულ იქნეს საბჭოს წევრების მხრიდან საკუთარი ინიციატივების გაცნობა და განხილვა, ვინაიდან, იდეაში, სწორედ ამაში მდგომარეობს მათი შექმნის რეალური მიზნის გამართლება;



უპირობოდ მხედველობაში მისაღებია, რომ სტაბილური ხასიათი მიეცეს სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების სხდომათა ოქმების პროაქტიული გამოქვეყნებისა და საბჭოების საინფორმაციო მხარდაჭერით უზრუნველყოფის პრაქტიკას, რათა მუნიციპალიტეტების ოფიციალური ვებგვერდები სრულყოფილად ასახავდეს ინფორმაციას საბჭოს საქმიანობის შესახებ

მეტი ინფორმაცია იხილეთ ბმულზე:  
[www.southcaucasus.fes.de](http://www.southcaucasus.fes.de)