

# პარტიები და თვითმმართველობა

პოლიტიკა ადგილობრივ დონეზე



თბილისი  
2007

**ეუთო-ს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანთა უფლებების ოფისი**  
ალეია უიაზდოვსკა 19  
00-577 ვარშავა, პოლონეთი  
ტელ: +48 22 520 06 00  
ფაქსი: +48 22 520 06 05  
ელ-ფოსტა: [office@odihr.pl](mailto:office@odihr.pl)  
ვებ-გვერდი: <http://www.osce.org/odihr/>

**ნიდერლანდების მრავალპარტიული დემოკრატიის ინსტიტუტი**  
პასაჟი 31  
2511 AB, ჰააგა, ნიდერლანდები  
ტელ: +31 70 311 5464  
ფაქსი: +31 70 311 5465  
ელ-ფოსტა: [info@nimd.org](mailto:info@nimd.org)  
ვებ-გვერდი: <http://www.nimd.org/>

**მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი**  
მერაბ ალექსიძის 1, მე-11 სართული  
თბილისი 0191, საქართველო  
ტელ: (99532) 334081  
ფაქსი: (99532) 334163  
ელ-ფოსტა: [cipdd@cipdd.org](mailto:cipdd@cipdd.org)  
ვებ-გვერდი: [www.cipdd.org](http://www.cipdd.org)

## ადგილობრივი თვითმმართველობა: სტრუქტურა და ფუნქციები

გზამკვლევის ამ ნაწილში ვისაუბრებთ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების როლზე თანამედროვე საზოგადოებებში და, კერძოდ, საქართველოში; გავეცნობით თვითმმართველობის ორგანოების სტრუქტურასა და მათ უფლებამოსილებებს ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ახლად მიღებული კანონის მიხედვით.

### *თვითმმართველობის როლი თანამედროვე საზოგადოებაში*

დავინწყოთ თვითმმართველობის განსაზღვრებით. საქართველოს კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ასეთია:

ადგილობრივი თვითმმართველობა – საქართველოს მოქალაქეთა უფლება და შესაძლებლობა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად მოაწესრიგონ და მართონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები საკუთარი პასუხისმგებლობით და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად.

*საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, მუხლი 1.*

მამ ასე; ადგილობრივი თვითმმართველობა არის მოქალაქეთა უფლება, თავად გადაწყვიტონ გარკვეული, ადგილობრივი მნიშვნელობის მქონე საკითხები. ეს უფლება გარანტირებულია კანონით.

ამასთან, თვითმმართველობის განხორციელების შესაძლებლობა გულისხმობს არამარტო კანონიერ უფლებას, მიიღონ მონაწილეობა ადგილობრივი მნიშვნელობის მქონე საკითხების გადაწყვეტაში, არამედ ამისთვის საჭირო შესაბამისი რესურსების ფლობასაც. ამ რესურსებს, ძირითადად, თვითმმართველობის ორგანოების განკარგულებაში არსებული ფინანსური სახსრები და ქონება წარმოადგენს.



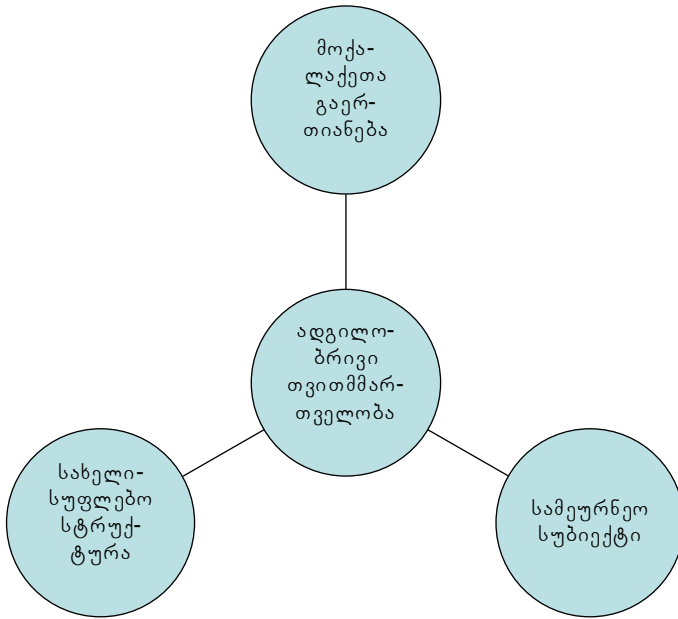
ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მისი ცალკეული ორგანოების უფლებამოსილების ფარგლებს ქვეყნის კანონმდებლობა ადგენს, პირველ რიგში – საქართველოს კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ.

ზემოთ მოყვანილი განმარტების თანახმად, თვითმმართველობის უფლების განხორციელება მოქალაქეთა სათანადო პასუხისმგებლობას გულისხმობს; სხვა სიტყვებით – ამა თუ იმ თვითმმართველი ერთეულის ფარგლებში მცხოვრები მოქალაქეები და მათ მიერ არჩეული თვითმმართველობის ორგანოების თანამდებობის პირები პასუხისმგებელნი არიან, მოსახლეობის ინტერესთა დასაცავად ხელთ არსებული რესურსები ეფექტურად განკარგონ.

ასეთი პასუხისმგებლობა მოქალაქეთა თვითშეგნების გარკვეულ დონეს გულისხმობს. ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების მოგვარება და ადგილობრივი თანამდებობის პირთა არჩევაში მონაწილეობა თვითშეგნების განვითარების საუკეთესო საშუალებაა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციები სამ ძირითად ფუნქციაზე შეიძლება დავიყვანოთ: სახელისუფლებო ფუნქცია, სამეურნეო ფუნქცია და ადგილობრივი საკითხების გადასაწყვეტად მოქალაქეთა გაერთიანების ფუნქცია. თვითმმართველობის როლი თანამედროვე საზოგადოებაში ამ ფუნქციათა მიხედვით შეგვიძლია განვსაზღვროთ.

## სქემა 1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციები



გავარკვიოთ, რას ნიშნავს თვითმმართველობის სახელისუფლებო ფუნქცია. თვითმმართველობის ორგანოები ადგილობრივ ხელისუფლებას წარმოადგენს. მათი არჩევით ხორციელდება ხელისუფლების დემოკრატიული პრინციპები.

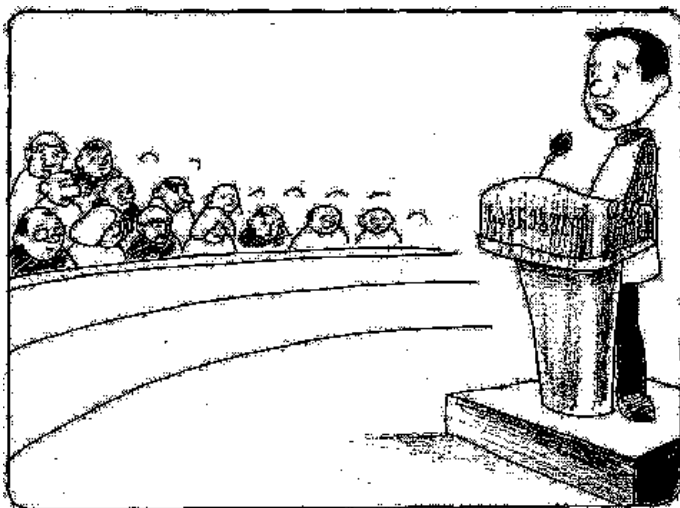
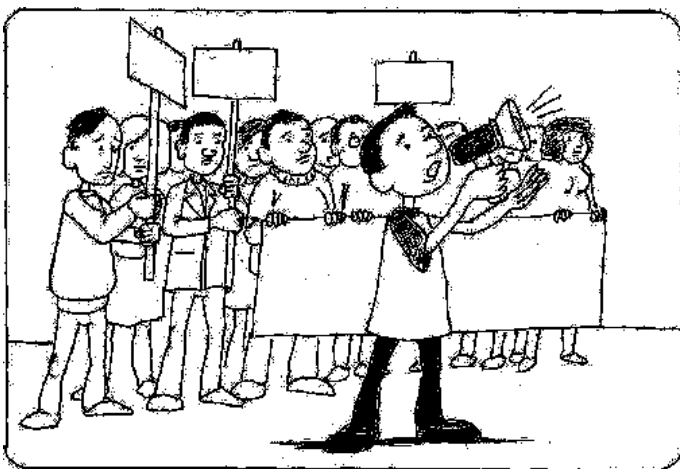
ნებისმიერი ხელისუფლების ერთი ძირეული ფუნქცია საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვაა. ეს ადგილობრივ თვითმმართველობასაც ეხება. იქ, სადაც განსაკუთრებულად საშიშ დამნაშავესთან ან კარგად ორგანიზებულ და დიდ დამნაშავეთა ჯგუფთან არ გვაქვს საქმე, ადგილობრივმა ხელისუფლებამ შეიძლება უფრო წარმატებულად გაართვას თავი დანაშაულის აღმოფხვრას. მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში პოლიციური ძალების ძირითადი ნაწილი, სწორედ, ადგილობრივი ხელისუფლების განკარგულებაში იმყოფება; ცენტრალური ხელისუფლება მხოლოდ ორგანიზებულ და/ან ძლიერ დანაშაულთან ბრძოლის ფუნქციას ასრულებს.

ხელისუფლების სხვა ორგანოების მსგავსად, ადგილობრივი თვითმმართველობა, გარკვეულწილად, ძალდატანებასაც გულისხმობს. ამით განსხვავდება ადგილობრივი თვითმმართველობა მოქალაქეთა სხვა ნებაყოფლობით, საკუთარი პრობლემების მოგვარების მიზნით შექმნილ გაერთიანებებისგან. მართლაც, თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულება ამ ორგანოების იურისდიქციაში მყოფ ტერიტორიაზე მცხოვრები ნებისმიერი მოქალაქისთვის არის აუცილებელი. ამ გადაწყვეტილებების შესრულებისგან თავის არიდება ხშირად ადმინისტრაციულ სასჯელს ითვალისწინებს. საზოგადოებრივი გაერთიანების იმ წევრს, რომელიც არ ეთანხმება მისი ორგანიზაციის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებას, შეუძლია, უბრალოდ, ორგანიზაცია დატოვოს.

ამის მიუხედავად, თვითმმართველობა მაინც საზოგადოებრივ გაერთიანებად შეგვიძლია ჩავთვალოთ, რომელიც ადგილობრივი დონის პრობლემების გადაწყვეტაზე ზრუნავს. ბევრ ქვეყანაში, განსაკუთრებით, იქ, სადაც ხელისუფლების სისუსტით ან არარსებობით გამოწვეულ ვაკუუმს მოქალაქეები თვითონ ავსებდნენ, ის სწორედ ნებაყოფლობითი გაერთიანების სახით წარმოიქმნა. დღესაც მსოფლიოს სხვადასხვა კუთხეში გვხვდება მცირე დასახლებული პუნქტები, რომლებშიც ამ დასახლებისთვის საჭირობოროტო ყველა საკითხი მოსახლეობის საერთო კრებებზე განიხილება.

სხვა ტიპის საზოგადოებრივი გაერთიანებების მსგავსად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციობას რამდენიმე პირობა განსაზღვრავს. პირველი პირობა ისაა, რომ მოქალაქეებს ამგვარი გაერთიანების შექმნის უფლება ჰქონდეთ.

ამავე დროს, მნიშვნელოვანია, რომ მოქალაქეებს მათთვის საჭირობოროტო პრობლემების გადაწყვეტის არა მარტო უფლება, არამედ შესაძლებლობაც ჰქონდეთ. ეს შესაძლებლობა, უპირველესად, შესაბამისი ფინანსური და მატერიალური რესურსების ქონას გულისხმობს. ადგილობრივი თვითმმართველობის შემთხვევაში ამ რესურსებს ადგილობრივი გადასახადები და მუნიციპალური ქონება წარმოადგენს.



დაბოლოს, როგორც უკვე ითქვა, თვითმმართველობა მოქალაქეთა პასუხისმგებლობის მაღალ დონეს გულისხმობს. პასუხისმგებლობისა და მოქალაქეობრივი თვითშეგნების მაღალი დონე არა მარტო თვითმმართველობის ორგანოების თანამდებობის პირებს, არამედ რიგით მოქალაქეებსაც უნდა ახასიათებდეთ.

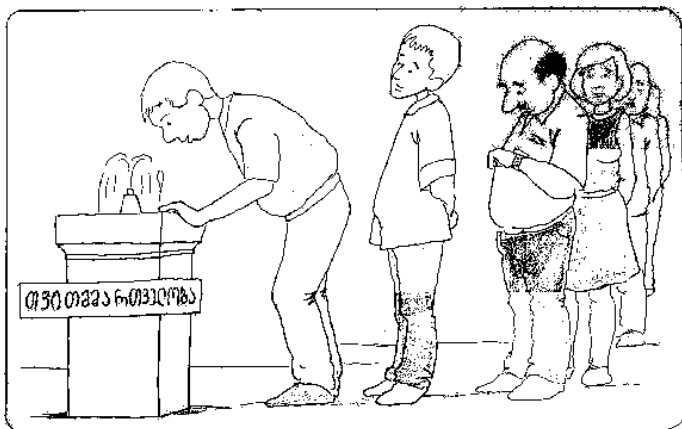
იმისათვის, რომ ადგილობრივი პრობლემები გადაჭრან, მოქალაქეებმა ორ გზას უნდა მიმართონ; პირველი: დაესწრონ თვით-

მმართველობის ორგანოს სხდომებს, შეხვდნენ თანამდებობის პირებს ან/და საკუთარი მოთხოვნების დასაფიქსირებლად მოაწიონ აქციები.

თვითმმართველი ერთეულის მართვაში მონაწილეობაცა და თანამდებობის დაკავებაც არჩევითობის პრინციპით ხდება, რაც თვითმმართველობის ერთ-ერთი მახასიათებელია. არჩევითობა მოქალაქეების მმართველობაში მონაწილეობის მეორე ფორმაა. აქ მოქალაქეები იმ თანამდებობის პირებს ირჩევენ, რომელთაც საერთო პრობლემების გადაწყვეტას ანდობენ. ამიტომაც მნიშვნელოვანია, რომ არჩევნებზე წარმოდგენილი კანდიდატები და პარტიები ადგილობრივ პრობლემებს და ამ პრობლემების გადაწყვეტის რეალურ ხერხებსაც ფლობდნენ.

ადგილობრივი თვითმმართველობა სამეურნეო ერთეულსაც წარმოადგენს. ის, სახელმწიფო ორგანოების მსგავსად, მოსახლეობისთვის მნიშვნელოვანი სერვისების, ანუ მომსახურეობის სხვადასხვა სახის მიწოდებით არის დაკავებული.

განსხვავებით მომსახურეობის იმ სახეებისგან, რომელთა მიწოდებით ბიზნესი არის დაკავებული, საზოგადოებრივი სერვისები ნებისმიერი მოქალაქისთვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს. საზოგადოებრივი სერვისებია, მაგალითად, სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული განათლება, ჯანდაცვა და ა.შ. ადგილობრივი





თვითმმართველობის მიერ მიწოდებული სერვისის მაგალითად კი შეიძლება კომუნალური მომსახურეობა დავასახელოთ.

### ***თვითმმართველობის ორგანოების სტრუქტურა საქართველოში***

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოა საკრებულო
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოა გამგეობა (მერია)

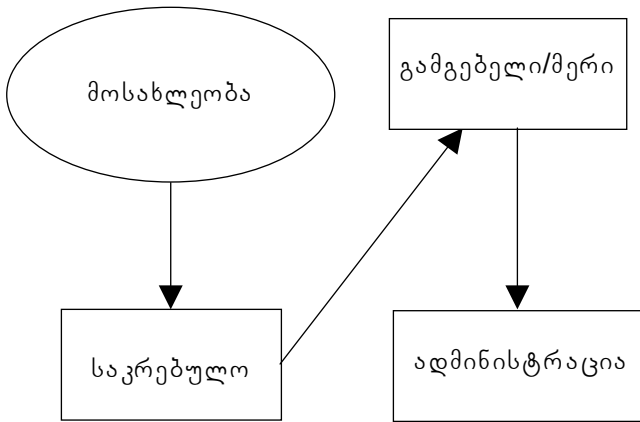
*საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ.“*

იქ, სადაც ამა თუ იმ მიზნის მისაღწევად ადამიანთა რაიმე ჯგუფი იკრიბება, რამდენიმე პრობლემა წარმოდგება. პირველ რიგში, ჯგუფის მონაწილეებმა უნდა გადაწყვიტონ, როგორ და ვის მიერ მიიღება ჯგუფისთვის მნიშვნელოვანი ესა თუ ის გადაწყვეტილება. ასეთ გადაწყვეტილებათა რიცხვს მიეკუთვნება გადაწყვეტილებები ჯგუფის წევრების თანაარსებობის წესების შესახებ. სახელმწიფოსთან მიმართებაში ასეთ წესებს კანონებს უწოდებენ. არანაკლებ მნიშვნელოვანია იმის განსაზღვრა, თუ საით იქნება მიმართული ჯგუფის წევრთა საერთო ძალისხმევა. ასევე მნიშვნელოვანია მიღებული გადაწყვეტილებების რეალური განხორციელება და მათ შესრულებაზე კონტროლი.

თანამედროვე სახელმწიფოებში მოქმედი ხელისუფლების დანაწილების სტრუქტურა სწორედ ამ ფუნქციებს შეესაბამება. საკანონმდებლო ხელისუფლება ამა თუ იმ ქვეყანაში მოქმედ კანონებს აწესებს. ის ქვეყნის განვითარებისთვის მნიშვნელოვან საკითხებსაც განსაზღვრავს. მას ამ უფლებას არჩევნების გზით საზოგადოება ანიჭებს. ხელისუფლების აღმასრულებელი შტოს კომპეტენციაში კი მიღებული კანონების ცხოვრებაში განხორციელება და მათ შესრულებაზე კონტროლი შედის.

სახელმწიფო ხელისუფლების მსგავსად, ადგილობრივ თვითმმართველობაშიც საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოებია წარმოდგენილი. საქართველოში ადგილობრივი თვითმმარ-

## სქემა 2. ადგილობრივი ხელისუფლების მოწყობა

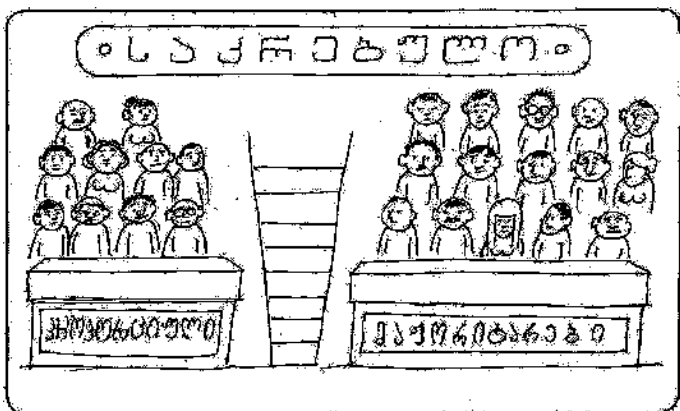


თველობის საკანონმდებლო ორგანოს საკრებულო ეწოდება. ადგილობრივი ხელისუფლების აღმასრულებელ ორგანოს გამგებანა ან, თვითმმართველი ქალაქის შემთხვევაში, მერია წარმოადგენს. თითოეული მათგანის სტრუქტურა და ფუნქციები ქვემოთ ცალ-ცალკე იქნება განხილული. მანამდე კი ორიოდე სიტყვით საქართველოში თვითმმართველობის ორგანიზების ტერიტორიულ პრინციპებს შევეხებით.

საქართველოში თვითმმართველობის უფლება ერთ დონეზე, თვითმმართველი ერთეულის, ანუ მუნიციპალიტეტის, დონეზე ხორციელდება. მუნიციპალიტეტის საზღვრები ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის ძირითადი ელემენტის, რაიონის, საზღვრებს ემთხვევა. ზოგიერთი სხვა ქვეყნისგან განსხვავებით, თვითმმართველობის ორგანოები არ მოქმედებენ მცირე და საშუალო დასახლებული პუნქტების (სოფლების, დაბების, ქალაქების) დონეზე.

### საკრებულო

მოდიტ, თვითმმართველობის სტრუქტურის აღწერა ადგილობრივი ხელისუფლების საკანონმდებლო შტოთი დავიწყოთ. საქართველოში ადგილობრივი ხელისუფლების საკანონმდებლო ორგა-



ნოს საკრებულო წარმოადგენს. რაიონის საკრებულო პროპორციული წესით არჩეული ათი დეპუტატისგან და ყოველი თემისგან მაჟორიტარული პრინციპით არჩეული თითო დეპუტატისგან შედგება. თვითმმართველი ქალაქების (თბილისის გარდა) საკრებულოებში პროპორციული სისტემის საფუძველზე ათი, ხოლო მაჟორიტარული სისტემის საფუძველზე ხუთი წევრი ირჩევა.

ზოგიერთი ქვეყნის მსგავსად, საქართველოში საკრებულოს წევრების უმრავლესობა საკუთარი მუშაობისთვის გასამრჯელოს არ იღებს. შესაბამისად, ის თავის ყოველდღიურ საქმიანობას და გარემოს არ სწყდება და საკრებულოს წევრად ყოფნის პერიოდში სახელმწიფო მოხელედ არ იქცევა. კანონის უარყოფითი მხარე ისაა, რომ შესაბამისი ანაზღაურების გარეშე საკრებულოს წევრმა შესაძლოა მასზე დაკისრებულ მოვალეობებს საკმარისი დრო ვერ დაუთმოს. ამ ნაკლის ნაწილობრივ შესავსებად კანონი საკრებულოს რამდენიმე წევრისთვის, კერძოდ, საკრებულოს თავმჯდომარისთვის, კომისიების და ფრაქციების თავმჯდომარეებისთვის მათი საქმიანობის რეგულარულ ანაზღაურებას ითვალისწინებს. გარდა ამისა, კანონი საკრებულოს დეპუტატებს ისეთ საქმიანობას უკრძალავს, რომელიც მათი მოვალეობების სათანადო შესრულებასთან წინააღმდეგობაში მოდის. ასეთია, მაგალითად, თვითმმართველობის ერთეულის საკუთრებაში მყოფი საწარმოოს მართვაში მონაწილეობა ან აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებში მუშაობა.

საკრებულო თვეში ერთხელ მაინც მორიგ სხდომაზე იკრიბება. გარდა ამისა, საკრებულოს წევრებს რიგგარეშე სხდომის მოწვევის უფლება აქვთ.

საერთო სხდომებს შორის საკრებულოს წევრები მუშაობას ფრაქციებისა და კომიტეტების მიხედვით განაგრძობენ. ფრაქციებში საკრებულოში არჩეული ერთი პარტიის წევრები არიან გაერთიანებულნი. ფრაქციის შექმნა საკრებულოს, სულ მცირე, სამ წევრს შეუძლია.

კომიტეტები (განათლების, საბიუჯეტო საკითხების და ა.შ.) საკრებულოს მუშაობის ეფექტურობის გაზრდის მიზნით იქმნება. კომიტეტებში დამუშავებული ესა თუ ის საკითხი საკრებულოს სხდომაზე გადის. ერთი და იგივე საკითხი რამდენიმე კომიტეტის განხილვის საგნად შეიძლება იქცეს. კომიტეტები აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამისი ორგანოების საქმიანობის კონტროლსაც ახორციელებენ.

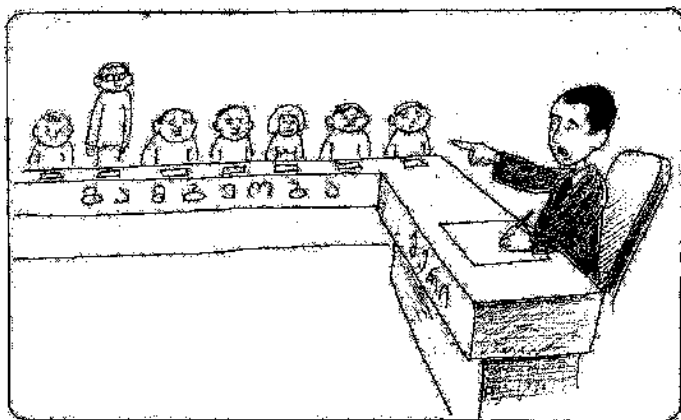
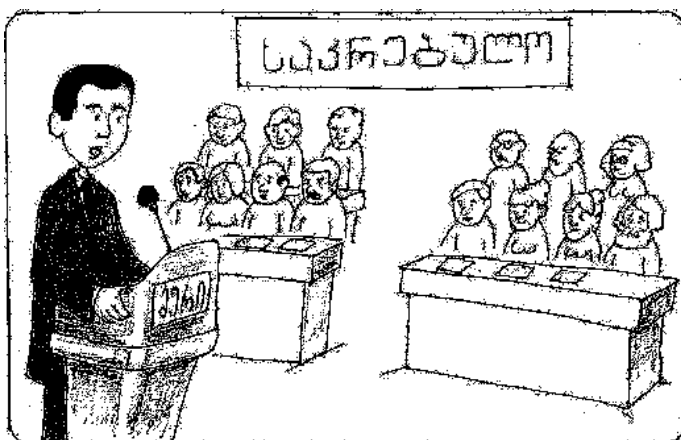
მუდმივმოქმედი კომიტეტების გარდა, საკრებულოს წევრებს ამა თუ იმ საკითხში გასარკვევად დროებითი კომისიის შექმნა შეუძლიათ.

ადგილობრივ თვითმმართველობაში ხელისუფლების აღმასრულებელ შტოს გამგეობა (მერია) და მისი ხელმძღვანელი გამგებელი (მერი) წარმოადგენს. გამგებელს (მერს) საკრებულო ირჩევს, მისი უფლებამოსილების ვადა საკრებულოს უფლებამოსილების ვადას ემთხვევა. გამგებლის (მერის) არჩევას წინ უძღვის კონკურსი, რომლის შედეგადაც საკრებულოს წინაშე რამდენიმე კანდიდატი იქნება წარმოდგენილი.

## **გამგეობა**

ადგილობრივი ადმინისტრაციის სტრუქტურაში ორი ტიპის ერთეულები შეიძლება გამოვყოთ. ესენია გამგეობის (მერიის) *სტრუქტურული* ერთეულები და მისი *ტერიტორიული* ორგანოები.

ტერიტორიული სტრუქტურები მოსახლეობისთვის სერვისების მიწოდების ეფექტურობის გაზრდის და მართვის პროცესის ოპ-



ტიმიზაციის მიზნით იქმნება. თვითმმართველობის ტერიტორიული სტრუქტურის მაგალითი თვითმმართველ ქალაქში რაიონის გამგეობაა.

სტრუქტურული ერთეულები ამა თუ იმ სფეროში გამგეობის გადანყვეტილების აღსრულებით არიან დაკავებულნი. ასეთ სტრუქტურულ ერთეულებს ქალაქებში რაიონების გამგეობები წარმოადგენენ.

ორივე ამ ერთეულის ხელმძღვანელებს, ისე როგორც ადგილობრივი ადმინისტრაციის სხვა თანამშრომლებს, თანამდებობებზე

ნიშნავს და ათავისუფლებს გამგებელი (მერი). გამგებელი (მერი) ადმინისტრაციის მთელი საქმიანობის კოორდინირებას ახდენს, ხელმძღვანელობს მას და ადმინისტრაციის საქმიანობაზე პასუხს აგებს საკრებულოს წინაშე.

თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების სტრუქტურაში რამდენიმე ტიპის ორგანო გვხვდება. დარგობრივი სტრუქტურები (კეთილმოწყობის, სატრანსპორტო სამსახური და სხვა) ამა თუ იმ სფეროში მოსახლეობისთვის მომსახურების გაწევით არიან დაკავებულნი. ფუნქციურ სამსახურებს (ფინანსური, ეკონომიკური, იურიდიული განყოფილებები) ყველასთვის მნიშვნელოვანი საერთო ამოცანების გადაწყვეტა ევალებათ. განყოფილებების სხვა ნაწილი (საკადრო, საზოგადოებასთან ურთიერთობების და ა.შ.) გამგეობის მუშაობის უზრუნველყოფით არის დაკავებული.

ადგილობრივი ხელისუფლების დღევანდელ სტრუქტურაში ე.წ. ორმაგი დაქვემდებარების ორგანოები გვხვდება. ისინი შესაბამისი ცენტრალური/რეგიონული სტრუქტურების ადგილობრივი წარმომადგენლობის ფუნქციას ასრულებენ და ამავე დროს მათი ხელმძღვანელები გამგეობის მუშაობაშიც იღებენ მონაწილეობას. მათი დანიშვნა გამგებლის თანხმობით ხდება.

### ***თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებები***

ჩვენი გზამკვლევის ამ ნაწილში იმ სფეროებზე ვისაუბრებთ, რომლებზეც ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენცია ვრცელდება. პირველ რიგში, საუბარი იქნება ცენტრალურსა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის უფლებამოსილებათა განაწილებაზე. ამასთან, ვისაუბრებთ იმაზეც, თუ როგორ არის გამიჯნული უფლებამოსილებები ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს შორის.

ადგილობრივ თვითმმართველობასა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნას განსაზღვრავს სუბსიდიარობის პრინციპი. ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროს ერთ-ერთი ექსპერტი ამ პრინციპს შემდეგნაირად განსაზღვრავს:

*გაუმართლებელი იქნება, თუ უფრო მაღალ საფეხურზე მდგომ ხელისუფლებას დაეკისრება იმის გაკეთება, რისი გაკეთებაც შეუძლია უფრო დაბალ საფეხურზე მდგომ სახელისუფლებო ორგანოს.*

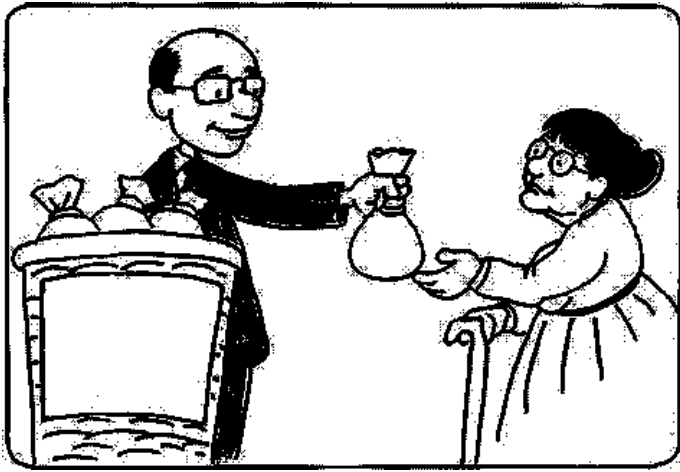
ამ პრინციპს საფუძვლად პრაგმატული მოსაზრებები უდევს. ის, ერთი მხრივ, ათავისუფლებს სახელმწიფოს იმ ზედმეტ ვალდებულებათაგან, რომელთაც ადგილობრივი ხელისუფლებაც ეფექტურად შეასრულებს. მეორე მხრივ, მისი განხორციელება საზოგადოებრივი სერვისების უფრო მიზანმიმართულად და ნაკლები დანახარჯებით გაწევის შესაძლებლობას იძლევა.

ზემოთ მოყვანილი განსაზღვრებიდანაც ჩანს, რომ გარკვეული საკითხების მოგვარება მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციაში შედის. ასეთ უფლებამოსილებებს ექსკლუზიური უფლებამოსილებები ეწოდება. კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ შეიცავს ექსკლუზიური უფლებამოსილებების ჩამონათვალს. მათ რიცხვში შედის:

- ა) თვითმმართველობის ერთეულის საკუთრებაში არსებული ქონების და ბუნებრივი რესურსების (მიწის რესურსები, ტყე) განკარგვა;
- ბ) ადგილობრივი გადასახადების და მოსაკრებლების დაწესება;
- გ) ადგილობრივი ბიუჯეტის შედგენა;
- დ) საგანმანათლებლო და კულტურული ობიექტების საქმიანობისთვის ხელშეწყობა;
- ე) ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების მშენებლობა და მოვლა;
- ვ) მიწათსარგებლობის დაგეგმვა; თვითმმართველი ერთეულის განვითარების გეგმის შექმნა და განხორციელება.

ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები მათ განკარგულებაში არსებული სახსრებით და საკუთარი პასუხისმგებლობით ახორციელებენ.

არსებობს მთელი რიგი პრობლემებისა, რომელთა მოგვარებაც სახელმწიფოს კომპეტენციაში შედის, თუმცა ადგილობრივი თვითმმართველობის დახმარებით ამ პრობლემების გადაწყვეტა გაცილებით უფრო ადვილი იქნებოდა. ცხადია, ადგილობრივი ხელისუფლება უფრო ახლოს დგას მოსახლეობასთან, მეტ



ინფორმაციას ფლობს ამა თუ იმ საკითხზე და, შესაბამისად, უფრო ეფექტურად შეუძლია პრობლემის მოგვარება. ამის გამო ხელისუფლების ზედა ეშელონები ზოგიერთ შემთხვევაში საკუთარ უფლებამოსილებათა ნაწილს ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანოებს გადასცემენ. ასეთ უფლებამოსილებებს *დელეგირებული უფლებამოსილებები* ეწოდება.

გასაგებია, რომ ამ უფლებამოსილებათა განხორციელება პარტნიორულ ურთიერთობებზე დამყარებულ თანამშრომლობას მოითხოვს ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის. ამას უკავშირდება თვითმმართველობის მოწყობის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი პრინციპი: ნებისმიერი უფლებამოსილების გადაცემას სახელმწიფოს მხრიდან ამ უფლებამოსილების განხორციელებისთვის საჭირო რესურსები უნდა მოჰყვებოდეს (ფინანსური სახსრები, ქონება და ა.შ.).

ადგილობრივი ხელისუფლება, ასევე, ნებაყოფლობით უფლებამოსილებებს ახორციელებს. ეს ისეთი უფლებამოსილებებია, რომლებიც ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა ჩამონათვალში არ შედის, მაგრამ რომელთა შესრულება არც ერთ კანონს არ ეწინააღმდეგება. ასეთ უფლებამოსილებებს ადგილობრივი



თვითმმართველობის ერთეულები ხშირად კულტურული და საგანმანათლებლო ინფრასტრუქტურის განვითარების სფეროში ახორციელებენ.

მივუბრუნდეთ ადგილობრივი ხელისუფლების შტოებს შორის უფლებამოსილებათა განაწილების საკითხს. ხელისუფლების სხვა ორგანოების მსგავსად, ადგილობრივ ხელისუფლებასაც აქვს უფლება სამართლებრივი აქტების გამოცემისა. ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტები შეიძლება ორ კატეგორიად დაიყოს: *ნორმატიულ* და *არანორმატიულ* აქტებად.

ნორმატიული აქტებია ის გადაწყვეტილებები, რომელთაც აუცილებლობის ძალა აქვს თვითმმართველობის ერთეულის მთელი მოსახლეობისთვის ან მის ტერიტორიაზე განლაგებული ორგანიზაციებისთვის. ეს გადაწყვეტილებები თვითმმართველობის ერთეულის ტერიტორიაზე მუდმივად მოქმედებს. არანორმატიული აქტების რიცხვს ის დადგენილებები ეკუთვნის, რომელთაც ერთჯერადი ან ინდივიდუალური ძალა გააჩნიათ.

ნორმატიულ სამართლებრივ აქტებს, ძირითადად, თვითმმართველობის საკანონმდებლო ორგანო (საკრებულო), ხოლო არანორმატიულს აღმასრულებელი ორგანო (გამგეობა, მერია) იღებს. თუმცა აქაცაა გამონაკლისები. მაგალითად, თვითმმართველობის ბიუჯეტს, რომლის მიღებაც ერთჯერად გადაწყვეტილებას წარმოადგენს, საკრებულო იღებს. იგივე შეიძლება ითქვას თვითმმართველობის ერთეულის განვითარების გეგმაზე.

კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ განსაზღვრავს საკრებულოს განსაკუთრებულ უფლებამოსილებებს. ამ უფლებამოსილებათა ზოგიერთი ჩამონათვალი ასეთია:

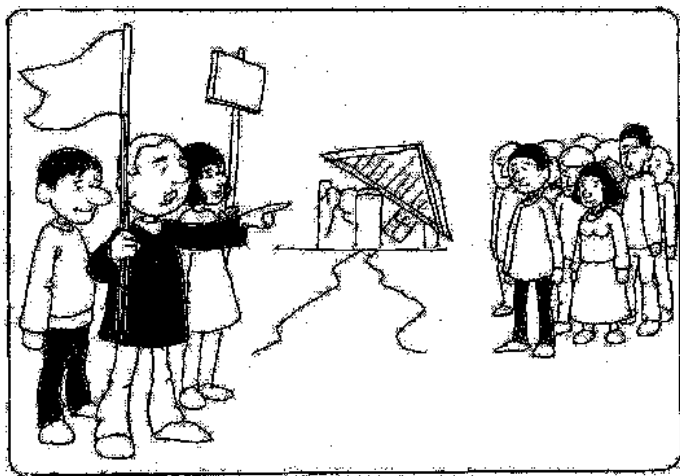
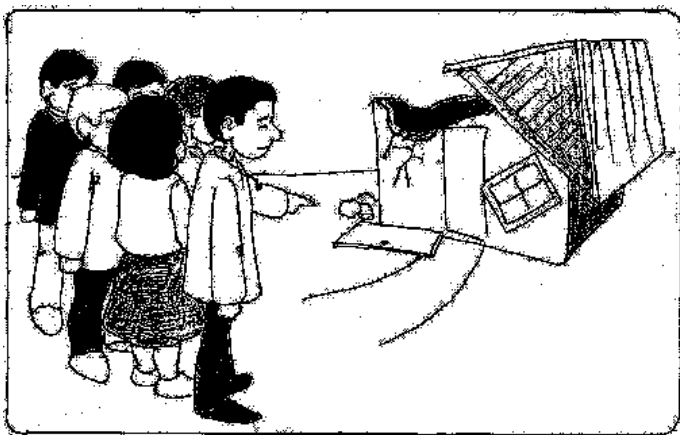
- ა) საკრებულოს თანამდებობის პირთა (თავმჯდომარე, მისი მოადგილე, კომისიების თავმჯდომარეები), აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელის (გამგებლის, მერიის) არჩევა;
- ბ) კომიტეტებისა და დროებითი კომისიების შექმნა, აღმასრულებელი ხელისუფლების გამგეობის (მერიის) სტრუქტურის დამტკიცება;

- გ) აღმასრულებელი ორგანოებისა და თანამდებობების პირების საქმიანობის კონტროლი, მათი ანგარიშის მოსმენა და შეფასება;
- დ) ადგილობრივი გადასახადების და მოსაკრებლების შემოღება;
- ე) თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის განხილვა, მასში ცვლილებების და დამატებების შეტანა, პროექტის მიღება, მიღებულ ბიუჯეტში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა;
- ვ) თვითმმართველი ერთეულის განვითარების გეგმების მიღება და მის შესრულებაზე კონტროლი;
- ზ) მიწათსარგებლობის დაგეგმვა თვითმმართველობის ერთეულის საკუთრებაში მყოფი ქონების და ბუნებრივი რესურსების სარგებლობის ნესის განსაზღვრა.

## **პარტიები და ადგილობრივი თვითმმართველობა**

გზამკვლევის ამ ნაწილში საუბარი იქნება იმ საქმიანობაზე, რომელიც პარტიის ადგილობრივ (რაიონულ) ორგანიზაციას შეუძლია წარმართოს ადგილობრივ დონეზე. ჩვენი ამოსავალია შეხედულება, რომლის თანახმადაც, ნებისმიერი პარტია ძლიერია როგორც საერთო ეროვნულ, ისე ადგილობრივ დონეზე, თუ საზოგადოების სხვადასხვა ნაწილთან მას მჭიდრო კავშირი აქვს. სამწუხაროდ, ქართული პარტიებისთვის დამახასიათებელია სუსტი კავშირი საზოგადოებასთან; გააქტიურება მხოლოდ საარჩევნო პერიოდში ხდება.

პარტიის როგორც ადგილობრივი, ისე საერთო ეროვნული ორგანიზაციის მიზნებიდან შეიძლება ორი დავასახელოთ. პირველია ხელისუფლებაში მოსვლა და ხელისუფლებაში ყოფნისას საკუთარი მიზნების და იდეების ცხოვრებაში განხორციელება. პარტიის ადგილობრივი ორგანიზაციის საქმიანობა მიმართულია იმაზე, რომ ხელი შეუწყოს პარტიას, ხელისუფლებაში მოვიდეს როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე. მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების კომპეტენციები ცენ-

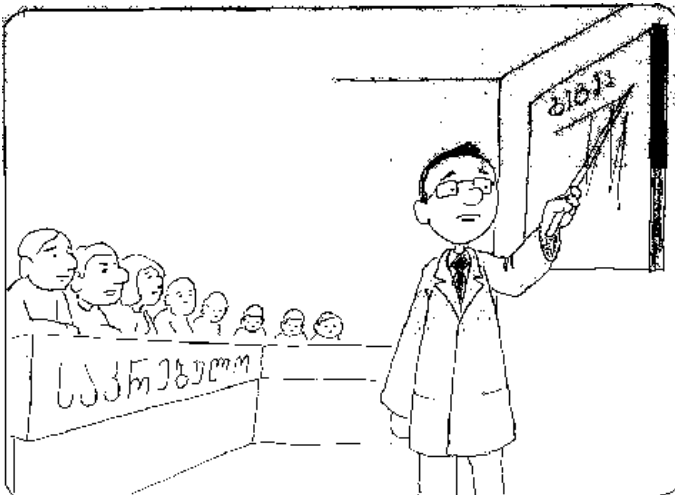
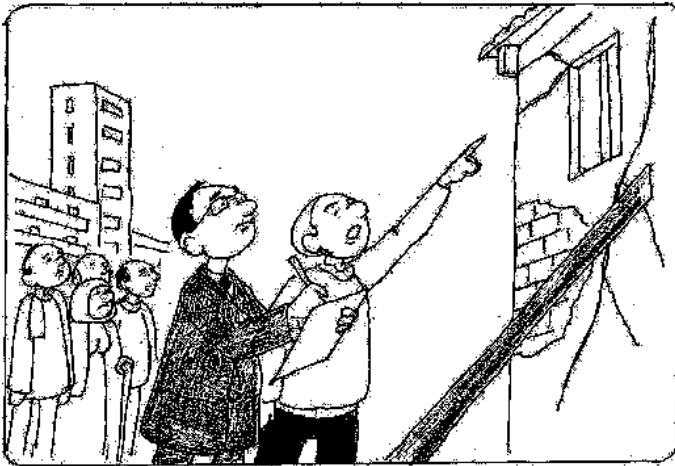


ტრალურ ხელისუფლებასთან შედარებით საკმაოდ შეზღუდულია, პარტიას, თუ ის ადგილობრივი თვითმმართველობის სადავეებს დაეუფლა, შეუძლია მნიშვნელოვანი ცვლილებები გაატაროს და ამით პოპულარობაც მოიხვეჭოს.

აუცილებელია იმის გათვალისწინებაც, რომ ვერც ერთი პარტია მოსახლეობისგან სტაბილურ მხარდაჭერას ვერ მიიღებს, თუ საზოგადოებასთან, იმავე ამომრჩევლებთან მუდმივ მუშაობაში არ იქნება ჩართული. ამ მუშაობის მიზანი რაც შეიძლება მეტი მხარდამჭერის პოვნა უნდა იყოს. აქ საუბარია, რა თქმა

უნდა, არა მარტო პარტიის მომავალ წევრებზე, არამედ ჩვეულებრივ მოქალაქეებზე, რომლებიც საკუთარ თავს ამა თუ იმ პარტიის მხარდამჭერებად მოიაზრებენ და არჩევნებიდან არჩევნებამდე ამ პარტიას აძლევენ ხმას.

ეს ორი მიზანი მჭიდროდ არის დაკავშირებული ერთმანეთთან. ვერც ერთი პარტია იმით, რომ წარსულში და ზოგჯერ ახლაც ამომრჩეველთა მხარდაჭერის მოპოვებას მცირე საქმეებით ანდა სულაც მოსყიდვით ცდილობდნენ, სტაბილურ მხარდაჭერას



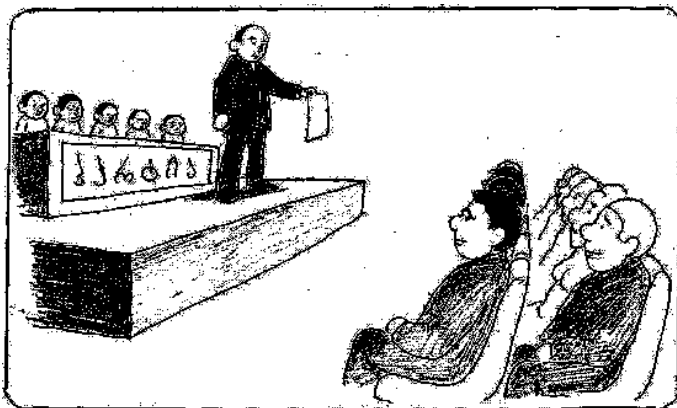
ვერ მოიხვეჭს. ნამდვილ მხრადაჭერას პარტიასთან დაკავშირებული საქმეები განაპირობებს.

გასაგებია, რომ ამ შემთხვევაში მმართველ პარტიას ადგილობრივ თუ ცენტრალურ დონეზე მეტი პროექტის განხორციელების საშუალება აქვს, რის გამოც ამომრჩევლების მხარდაჭერის მოპოვება მისთვის უფრო იოლი უნდა იყოს. მაგრამ ეს არ ნიშნავს, თითქოს ოპოზიციურ პარტიებს მათ მიერ გამოკვეთილი მიზნების განხორციელება არ შეეძლოთ. ოპოზიციურ პარტიებს, მაშინაც, როცა წარმოდგენილნი არიან ადგილობრივ და ცენტრალურ საკანონმდებლო ხელისუფლებაში და მაშინაც, როდესაც წარმომადგენლობითი ორგანოს გარეთ იმყოფებიან, საშუალება აქვთ, ესა თუ ის საკითხი ან მოთხოვნა წამოჭრან. ამ საკითხის ირგვლივ საზოგადოების მხარდაჭერის უზრუნველყოფა და მისი მეშვეობით საკუთარი მიზნების განხორციელება არანაკლებ წარმატებად შეიძლება განვიხილოთ, ვიდრე მმართველი პარტიის ესა თუ ის წარმატებული პროექტი. დემოკრატიული სახელმწიფოს ხელისუფლებაში მყოფი პარტიის საქმიანობაც ისევე უნდა იყოს მიმართული მხარდამჭერთა სტაბილური წრის შექმნაზე, როგორც ოპოზიციური პარტიისა, ვინაიდან ასეთი ტიპის სახელმწიფოებში ხელისუფლებაში ამა თუ იმ პარტიის ყოფნა თუ არყოფნა საბოლოოდ ამომრჩევლებზე არის დამოკიდებული.

### ***სახელისუფლებო ორგანოებში წარმოდგენილი პარტიების გავლენა პოლიტიკის შექმნაზე***

პოლიტიკურ პარტიებს მნიშვნელოვანი როლი შეუძლიათ ითამაშონ ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. აქ იგულისხმება როგორც თვითმმართველობის საკანონმდებლო ორგანოში (საკრებულოს) წარმოდგენილი უმრავლესობის მქონე პარტიები, ისე უმცირესობის ფრაქციების წარმომადგენლობა.

პარტიას შეუძლია ამომრჩეველს არჩევანის გაკეთება გაუადვილოს. ვინაიდან პარტიები გარკვეული პროგრამებით და დაპირებებით გამოდიან, ამომრჩევლისთვის მეტ-ნაკლებად ცნობილია, რას გააკეთებს პარტია გამარჯვების შემთხვევაში.



ოღონდ ამისთვის პარტია ამომრჩეველთა წინაშე ნათელი და გამოკვეთილი მიმართვით უნდა წარდგეს. ბოლო წლებში ცხადი გახდა საქართველოში სწორედ იმ პარტიების და კანდიდატების წარმატება, რომლებიც კონკრეტული მესიჯებით მიმართავდნენ ამომრჩევლებს, მიუხედავად იმისა, თუ რამდენად ჭარბობდა ამ მესიჯებში პოპულიზმი და პიროვნებებზე ორიენტაცია.

მოსახლეობის მიერ გაკეთებული არჩევანი იმის მაჩვენებელი იქნება, თუ როგორ პოლიტიკას ირჩევს ქვეყნის ან რეგიონის მოსახლეობის უმრავლესობა. შესაბამისად, პარტიების მეშვეობით მოსახლეობის ნება აისახება ხელისუფლების მიერ განხორციელებულ პოლიტიკაზე. ამომრჩევლების მხრადაჭერა ამა თუ იმ პარტიის მიმართ ამ პარტიის მიერ დეკლარირებულ ღირებულებათა პოპულარობაზე მიუთითებს.

ამომრჩეველთა მიერ გაკეთებული არჩევანი განსაზღვრავს იმას, თუ რა პოლიტიკას აირჩევს ადგილობრივი ხელისუფლება. ის პარტია, რომელიც შეძლებს საკუთარ პროგრამაში მოსახლეობისთვის მნიშვნელოვან და აქტუალურ პრობლემათა თავმოყრას, მეტ ხმას დააგროვებს. ამასთან, პროგრამაში გარკვეული დაპირებების ჩართვა პარტიას ზოგიერთი ამ დაპირებების შესრულებასაც აიძულებს და, შესაბამისად, ხელისუფლების მიერ განხორციელებული პოლიტიკის შინაარსსაც განსაზღვრავს.

პარტიები ხელმძღვანელ პირთა შერჩევის პროცესშიც გადამწყვეტ როლს თამაშობენ. სწორედ უმრავლესობის მექონე პარტია/პარტიები იღებენ გადაწყვეტილებას იმის შესახებ, თუ ვინ დაიკავებს მნიშვნელოვან თანამდებობებს ადგილობრივი ხელისუფლების აღმასრულებელ და საკანონმდებლო შტოებში. ზოგ შემთხვევაში, კერძოდ, როცა საქმე წარმომადგენლობითი ორგანოს (საკრებულოს) თანამდებობის პირის არჩევას ეხება, ის შეიძლება უმცირესობის წარმომადგენელიც იყოს. ამგვარად, შესაძლებელი იქნება საკრებულოში თანამდებობების განაწილება მასში წარმოდგენილი პარტიების მიხედვით, ისე, რომ რომელიმე პარტიის მიერ მიღებული თანამდებობების (აქ, ძირითადად, კომიტეტების თავმჯდომარეებზე არის საუბარი) რაოდენობა მის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობას შეესაბამებოდეს.

დაბოლოს, საკრებულოში წარმოდგენილ პარტიას საკუთარი თავის წარმოჩენის და თავისი მიზნების პოპულარიზაციის კარგი შესაძლებლობა ეძლევა. საკრებულოში დაყენებული ინიციატივები და პრობლემები ხშირად საზოგადოების და მას-მედიის ყურადღებას იზიდავენ და პარტიის მიმართ გარკვეული სოციალური ჯგუფების მხრდაჭერასაც უზრუნველყოფენ.

ზემოთქმულიდან ერთი მნიშვნელოვანი დასკვნა შეიძლება გამოვიტანოთ. იმისთვის, რომ პარტიას საზოგადოებაში მუდმივი მხრდაჭერა ჰქონდეს, მან საზოგადოებისთვის მნიშვნელოვანი პრობლემების წარმოჭრა და მათი გადაწყვეტის გზების შემოთავაზება უნდა შეძლოს. ეს კი, თავის მხრივ, პარტიის საზოგადოებასთან მუდმივ კონტაქტს, მისი პრობლემების შესწავლას და ამ პრობლემების გადასაჭრელად საჭირო ექსპერტიზის აკუმულირებას მოითხოვს. ნებისმიერ პარტიას, სახელისუფლებო-საც და ოპოზიციურსაც, დიდად წაადგებოდა თავის რიგებში ამა თუ იმ სფეროს პროფესიონალების ყოლა, მაგრამ მნიშვნელოვანია პოლიტიკის გარეთ მდგარ ასეთ პროფესიონალებთანაც კონტაქტი და მათი მოსაზრებების გათვალისწინება.

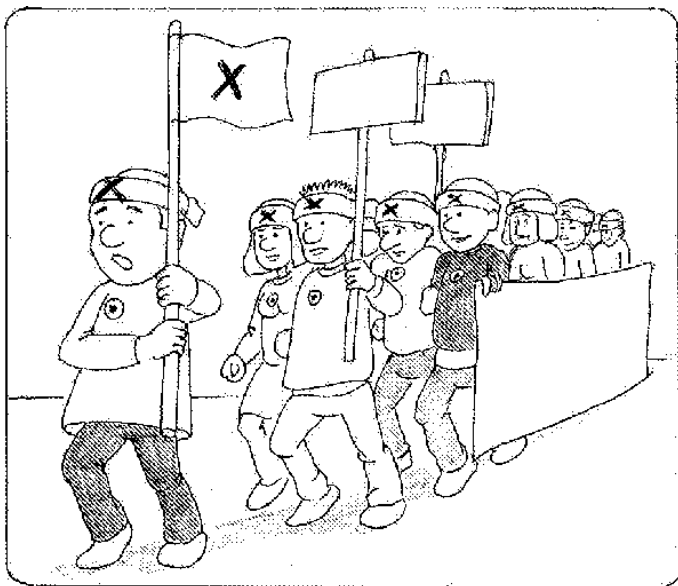
პარტიებმა ორიენტაცია არამარტო ქვეყნის მასშტაბით არსებულ პრობლემებზე უნდა აიღონ, არამედ ამა თუ იმ რაიონის საჭირობოროტო საკითხებსაც უნდა დაუთმონ ყურადღება. ეს

მათ დამატებით მიმზიდველობას მიანიჭებს ამომრჩეველთა თვალში, ხოლო ადგილობრივ ხელისუფლებაში თანამდებობების დაკავებისას მართვის პროცესში ჩართვისთვის საჭირო ცოდნა-საც შესძენს.

### **საზოგადოებასთან პარტიების მუშაობა**

როგორც ზემოთ უკვე ითქვა, საქართველოში პოლიტიკური პარტიების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი გამოწვევა პარტიების გარშემო შეკრებილ მხრადამჭერთა სტაბილური ჯგუფების არარსებობაა. აქ არა მარტო პარტიების წევრებზე ან აქტივისტებზე, არამედ, რაც უფრო მნიშვნელოვანია, საზოგადოებაში ამა თუ იმ პარტიაზე ორიენტირებული მნიშვნელოვანი ჯგუფების არარსებობაზეა საუბარი. განსაკუთრებით მწვავედ დგას ეს პრობლემა ქვეყნის რეგიონებში, სადაც ნათლად ჩანს პარტიების უმრავლესობის უმოქმედოება არჩევნებს შორის პერიოდში და რაიონის მოსახლეობაში მათი სუსტი ცნობადობა.

საზოგადოებასთან პარტიის მუშაობის მიზანი მოცემულ პარტიასთან მოსახლეობის მყარი იდენტიფიკაციის შექმნა უნდა





იყოს. ლაპარაკია აქ მოქალაქეებს შორის გარკვეული ტიპის იდენტობის ჩამოყალიბებაზე.

იდენტობა შეიძლება განვსაზღვროთ როგორც ცალკეული ადამიანების მიერ ამა თუ იმ კატეგორიასთან საკუთარი თავის გაიგივება. ეს კატეგორიები შეიძლება პირადულ ხასიათს ატარებდეს და ადამიანები საკუთარ თავს ფიზიკური მახასიათებლების ან პიროვნული თვისებების მეშვეობით განსაზღვრავდნენ. ასე, მაგალითად, ადამიანმა საკუთარი თავი შეიძლება დაახასიათოს ისეთი თვისებებით, როგორიცაა სიკეთე, სიჯიუტე, სიმაღლე, ჭკუა, თმის ფერი (ქერა, შავგრემანი) და ა.შ. საკუთარი იდენტობის განსაზღვრისას, ჩვეულებრივ, ამა თუ იმ ჯგუფის (ეთნიკური, გეოგრაფიული, პროფესიული) მიმართ მიკუთვნებულობასაც ახსენებენ ხოლმე. იდენტობის ასეთ ტიპს ჯგუფური იდენტობა ეწოდება.

ჯგუფური იდენტობის ერთ-ერთ ტიპს პოლიტიკური იდენტობა წარმოადგენს. ადამიანები ზოგჯერ საკუთარ თავს ამა თუ პოლიტიკურ ჯგუფთან თუ პოლიტიკურ ლიდერთან აკავშირებენ. სხვა სიტყვებით, მათთვის ესა თუ ის პარტია თუ ლიდერი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი, ხოლო ამ ჯგუფის/პიროვნების საქმიანობა გარკვეული ცხოვრებისეული ორიენტირის როლს ასრულებს.

პოლიტიკური იდენტობა სამ კომპონენტს შეიცავს. ეს კომპონენტებია: ცოდნა რაიმე ჯგუფისადმი მიკუთვნებულობის შესახებ, ემოციური მიჯაჭვულობა, რაც ამ მიკუთვნებულობის დემონსტრირებისას დადებითი ემოციების გამოღვიძებასთან არის დაკავშირებული, და ქცევითი კომპონენტი, ანუ ჯგუფთან ერთად მოქმედებაში ჩართვის მზადყოფნა.

შესაძლებელია პოლიტიკური იდენტობის სამი ტიპის გამოყოფა. იდენტობის პირველი ტიპი, ჯგუფური იდენტობა, უფრო იშვიათია და პარტიულ აქტივისტთა შედარებით ვიწრო წრეში გვხვდება. მათ პარტიის პროგრამის და მიზნების, მისი საქმიანობის და სხვა წევრების მიმართ განსაკუთრებული ინტერესი ახასიათებს, ასევე მუდმივი მზადყოფნა პარტიის ღონისძიებებ-

ში მონაწილეობისა. პოლიტიკური იდენტობის უფრო გავრცელებულ ფორმას რეფერენტული იდენტობა წარმოადგენს. ამ იდენტობის მატარებელი ადამიანები, მიუხედავად იმისა, რომ მათ ცხოვრებაში პოლიტიკური საქმიანობა შეიძლება დიდ ადგილს არ იკავებს, მყარად არიან დარწმუნებულნი ამა თუ იმ პარტიის და მისი იდეოლოგიის სისწორეში. დასავლეთის ქვეყნებში ასეთი იდენტობის მატარებელია მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილი. პოლიტიკურმა იდენტობამ შეიძლება პერსონიფიცირებული იდენტობის სახეც მიიღოს. ასეთ შემთხვევაში ადამიანები არა რომელიმე პარტიის, არამედ კონკრეტული ლიდერის მიმართ გრძნობენ ემოციურ მიჯაჭვულობას.

მიუხედავად იმისა, რომ პარტიის აქტივისტებს შორის მჭიდრო ურთიერთობები ძალიან მნიშვნელოვანი შეიძლება იყოს პარტიის საქმიანობისთვის, პარტიების საქმიანობის მთავარი მიზანი მაინც ფართო მასებთან მუშაობა და, შესაბამისად, რეფერენტული და პერსონიფიცირებული იდენტობის შექმნაა. ამ მიზნის მისაღწევად პარტიები ცდილობენ, რომ მოქალაქეები საკუთარ საქმიანობაში ჩართონ.

მოქალაქეების ჩართვა პარტიების რაიმე საქმიანობაში ადვილი ამოცანა სულაც არ არის. მოქალაქეების უმრავლესობას პოლიტიკა საკუთარი პრობლემებისგან განყენებულ საქმიანობად წარმოუდგენია, რომლის მიზანი მხოლოდ ადამიანთა რომელიმე ჯგუფისთვის ძალაუფლების მოპოვებაა. მოქალაქეების ინერტულობის გადასალახავად საჭიროა პირველ რიგში გარკვეული ბიძგი, რომ პარტიასთან კონტაქტზე წამოვიდნენ. კონტაქტის დამყარების შემდეგ უკვე შესაძლებელია ამა თუ იმ პრობლემის გადანყევტაზე მიმართული საქმიანობის სფეროს გაფართოებაზე ფიქრი.

აქ პარტიული აქტივისტები ხშირად ფსიქოლოგებისთვის კარგად ნაცნობ ხერხს იყენებენ. ადამიანებს მიაჩნიათ, რომ ისინი საზოგადოების სხვა წევრებთან ურთიერთვალდებულებებით არიან დაკავშირებულნი. ისინი საკუთარ ქმედებებში თანმიმდევრულობას ესწრაფვიან. პარტიულ აქტივისტებთან ერთხელ, თუნდაც უმნიშვნელო კონტაქტში შესვლა, მათ უბიძგებს, საკუთარ

თვალში გაამართლონ ეს ქმედება და მომავალშიც თანმიმდევრულები იყვნენ ამ პარტიასთან მიმართებაში. მაგალითად, ამა თუ იმ პარტიის ან კანდიდატის მხარდასაჭერად ხელმოწერა ამ კანდიდატისთვის ან პარტიისთვის ხმის მიცემის შანსებს მნიშვნელოვნად ზრდის. ასევე ხშირია პარტიების მიერ მოქალაქეებისთვის რაიმე, თუნდაც უმნიშვნელო დახმარების გაწევა ან საჩუქარის გაკეთება, რის შედეგადაც ადამიანი პარტიის მიმართ გარკვეულ ვალდებულებას გრძნობს. სწორედ ამას ემსახურება მოქალაქეებისთვის იურიდიული კონსულტაციის გაწევა, მათთვის ისეთი საჩუქრების დარიგება, როგორიცაა პარტიული ემბლემის მატარებელი მაისური ან სხვა რამ ნივთი.

## **რეგიონული მმართველობა და პოლიტიკური პარტიები: ნიდერლანდების მაგალითი**

ნიდერლანდები შეიძლება კარგ მაგალითად გამოდგეს იმისა, თუ რა ადგილი უკავიათ პოლიტიკურ პარტიებს ადგილობრივი მმართველობის პროცესში. ეს, გარკვეულწილად, დაკავშირებულია ამ სახელმწიფოს დეცენტრალიზაციის შედეგებით მაღალ დონესთან, რაც პარტიებს საშუალებას აძლევს, მნიშვნელოვანი როლი ითამაშონ რეგიონებში.

ნიდერლანდებში, განსხვავებით საქართველოსგან, ტერიტორიალური მოწყობის სამდონიანი სისტემა მოქმედებს. უშუალოდ სახელმწიფო მმართველობა ამ სისტემის პირველ რგოლს წარმოადგენს, მეორე რგოლს – რეგიონული მმართველობა, ხოლო მესამე რგოლის სახით მუნიციპალური ხელისუფლება მოქმედებს.

ისე როგორც საქართველოში, ადგილობრივი (რეგიონული და მუნიციპალური) ხელისუფლების მოწყობის პრინციპი ცენტრალური ხელისუფლების მოწყობის პრინციპს იმეორებს. აქაც ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოები მოქმედებენ. შესაბამისად, ადგილობრივი ხელისუფლების სტრუქტურებში მუშაობის გამოცდილება პარტიის აქტივისტებს მნიშ-

ენელოგნად შეიძლება დაეხმაროს ცენტრალურ ხელისუფლებაში მუშაობის დროს.

ადგილობრივი ხელისუფლების საკანონმდებლო ორგანოების არჩევნები, ქვეყნის პარლამენტის არჩევნების მსგავსად, ოთხ წელიწადში ერთხელ ტარდება. ადგილობრივი არჩევნები მნიშვნელოვან მოვლენად აღიქმება.

ადგილობრივ არჩევნებზე მოსახლეობა ორი დონის, პროვინციის და მუნიციპალიტეტის საკანონმდებლო ორგანოების წევრებს ირჩევს. არჩევნები პროპორციული პრინციპით ტარდება. პროვინციების საკანონმდებლო ორგანოების, პროვინციების საბჭოების წევრთა რაოდენობა პროვინციის მოსახლეობის პროპორციულია. ერთ-ერთი ყველაზე დიდი პროვინციის, სამხრეთ ჰოლანდიის პროვინციის საბჭო 83 წევრისგან შედგება.

ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი გადანყვეტილება, რომელიც ადგილობრივმა საკანონმდებლო ორგანომ უნდა მიიღოს, არის ადგილობრივი ბიუჯეტის დამტკიცება. წელიწადში ერთხელ ადგილობრივი საბჭოები მსჯელობენ და იღებენ გადანყვეტილებას იმის შესახებ, თუ რა ხარჯები უნდა გაიღოს ადგილობრივმა ხელისუფლებამ და რა რაოდენობით იქნება მოზიდული სახსრები ამ ხარჯების დასაფარად. კანონით დაწესებული მოთხოვნის თანახმად, ბიუჯეტი დაბალანსებული უნდა იყოს და მასში ჩადებული ხარჯები მოსალოდნელი შემოსავლების რაოდენობას არ უნდა აღემატებოდეს.

ბიუჯეტის პროექტს საკანონმდებლო ორგანოს აღმასრულებელი ხელისუფლება წარუდგენს. პროექტი წარდგენის დღიდან ხელმისაწვდომი ხდება ყველა მოქალაქისთვის და საჯარო განხილვის საგნად იქცევა. საკანონმდებლო ორგანოში ბიუჯეტის განხილვა და მისი მიღება, კანონის თანახმად, აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მისი წარდგენიდან მხოლოდ ორ კვირაში არის შესაძლებელი.

არჩევნების შედეგად ადგილზე აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირება ხდება. ვინაიდან არც ერთი პარტია ქვეყნის, რე-

გიონის ან ადგილობრივ დონეზე ცალ-ცალკე არ ფლობს უმრავლესობას, მთავრობის ფორმირება პარტიებს შორის მოლაპარაკების და კოალიციის შექმნის საფუძველზე წარმოებს. არ არის აუცილებელი, რომ ასეთ კოალიციაში ქვეყნის მთავრობაში წარმოდგენილი პარტიები იყვნენ; შეთანხმება ადგილობრივი მთავრობის ფორმირების შესახებ ქვეყნის მასშტაბით დაპირისპირებულ პარტიებს შორისაც შეიძლება მოხდეს. ასევე, პარტიები განსხვავდებიან იმის მიხედვით, თუ რამდენად დიდია მათი მხრადაჭერა ამა თუ იმ რეგიონში.

ის ფაქტი, რომ არც ერთი პარტია ან კოალიცია არ ფლობს უმრავლესობას ადგილობრივ და ცენტრალურ დონეზე, ასევე ის მნიშვნელოვანი როლი, რომელსაც ადგილობრივი ხელისუფლება თამაშობს ქვეყნის მართვის პროცესში, ქვეყანაში დემოკრატიისა და პლურალიზმის ერთ-ერთ გარანტს წარმოადგენს.

პოლიტიკური პლურალიზმი პოლიტიკურ პარტიებს შორის ურთიერთობებზე მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენს. ყველასთვის ცხადია, რომ ერთ დღეს ხელისუფლებაში მყოფი პარტია ხვალ ოპოზიციაში აღმოჩნდება, ხოლო დღევანდელი ოპოზიცია ხვალ ხელისუფლების სადავეებს დაეუფლება. ამიტომაც ურთიერთობა პარტიებს შორის დიალოგზე და კონსენსუსის გამონახვის მცდელობაზეა დამყარებული. ურთიერთობა ოპოზიციურ და სახელისუფლებო პარტიებს შორის საკმაოდ მეგობრულია, უმცირესობაში მყოფი პარტიები კი საკმაოდ გავლენიანები არიან და საკუთარი სიტყვა ეთქმით გადანყვეტილებების მიღების პროცესში. ამას ისიც ემატება, რომ უმრავლესობის ბლოკში წარმოდგენილი ცალკეული პარტიები ყოველთვის ერთიანად არ გამოდიან და ამა თუ იმ საკითხის გარშემო ოპოზიციური პარტიების მხრადაჭერის მოპოვებასაც ცდილობენ.

როგორც აღვნიშნეთ, პარტიებისთვის ადგილობრივი არჩევნების და ადგილობრივი ხელისუფლების მნიშვნელობა განპირობებულია იმ საკმაოდ დიდი უფლებამოსილებებით, რომლებსაც ადგილობრივი დონის ხელისუფლება ფლობს. ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებამოსილებებიდან შეგვიძლია დავასახელოთ:

ადგილობრივი და რეგიონული გადასახადების დამტკიცება (რომლებიც მთლიანად ქვეყანაში აკრეფილ გადასახადების არც თუ ისე მცირე წილს შეადგენს), აღმასრულებელი ორგანოების არჩევა და კონტროლი, მათი გადაწყვეტილებების დამტკიცება, ბიუჯეტის დამტკიცება.

ადგილობრივი ხელისუფლების საკანონმდებლო შტო, რომელშიც პარტიები გადამწყვეტ როლს თამაშობენ, საკუთარი ძალაუფლების განხორციელების და აღმასრულებელ ხელისუფლებათაზე კონტროლის მთელ რიგ მექანიზმს ფლობს. დეპუტატები პლენარულ სესიებზე და საკომიტეტო სხდომებზე იკრიბებიან, სადაც სხვადასხვა საკითხის გარშემო მსჯელობენ და გადაწყვეტილებებს იღებენ. მათ აღმასრულებელი ხელისუფლების ამა თუ იმ ორგანოს ან მისი ხელმძღვანელის მიმართ წერილობითი და ზეპირი შეკითხვის დასმის უფლება აქვთ. ზეპირი შეკითხვების დასასმელად აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებს საკანონმდებლო ორგანოების სხდომებზე იწვევენ. დეპუტატები ამა თუ იმ საკითხის გარშემო რეზოლუციას იღებენ. ზოგ შემთხვევაში გამოიყენება საპარლამენტო გამოძიების პროცედურაც. აღმასრულებელი ხელისუფლების გადაწყვეტილების დამტკიცების პროცესში საკანონმდებლო ხელისუფლებამ შეიძლება რაიმე შესწორებაც შეიტანოს.

ამომრჩეველთა წინაშე ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების პრინციპი არჩეულ წარმომადგენლებსა და მოსახლეობას შორის მუდმივი კონტაქტის არსებობას გულისხმობს. სხვადასხვა სოციალური ჯგუფის პრობლემების და მოთხოვნების შესახებ ცოდნა ეფექტური გადაწყვეტილებების მიღების აუცილებელ პირობას წარმოადგენს. მოსახლეობასთან კავშირის დასამყარებლად და შესანარჩუნებლად ადგილობრივი საკანონმდებლო ორგანოების წევრები რამდენიმე ხერხს მიმართავენ. ხშირია მათი სამუშაო ვიზიტები, რომელთა მიზანია ადგილზე არსებული პრობლემების გარკვევა. ინფორმაციის მნიშვნელოვან წყაროს თავისუფალი მედია წარმოადგენს, რომელიც მიუკერძოებლად აშუქებს პრობლემებს. ხშირ შემთხვევაში ინიციატივა თვითონ მოსახლეობისგან მოდის. ზოგიერთ რეგიონში და მუნიციპალურ ოლქში შემოღებულია ე.წ. „მოქალაქეთა

ინიციატივის“ ინსტიტუტი. კერძოდ, დაახლოებით 2000 ხელმოწერით შესაძლებელია პარლამენტის წინაშე კონკრეტული საკითხის დაყენება.

საინტერესოა, რომ ხელისუფლებასა და მოსახლეობას შორის ურთიერთობებში არსებული ზოგიერთი პრობლემა ნიდერლანდებისთვისაც უცხო არ არის. იქაც, განსაკუთრებით, მცირე დასახლებულ პუნქტებში და რეგიონებში, თავი იჩინა კლიენტელის და ფავორიტიზმის პრობლემამ. ასეთი პრობლემა წარმოდგება მაშინ, როდესაც ხელისუფლების წარმომადგენლები მხრადმხერად მოსაპოვებლად ადამიანთა ვიწრო წრეს კარიერულ წინსვლაში ან ეკონომიკურ საქმიანობაში განსაკუთრებულად კარგ პირობებს უქმნიან.

ადგილზე ძლიერი პარტიული ორგანიზაციების არსებობა საკანონმდებლო ორგანოში წარმოდგენილი პარტიის წევრების მუშაობას მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს. პარტიული ორგანიზაციები საზოგადოებიდან წამოსულ სიგნალს გადასცემენ დეპუტატებს. პარტიები და მათი წევრები არჩეული წარმომადგენლების თვალი და ყურია. პარტიულ შეხვედრებზე წევრები რეგულარულად განიხილავენ საკანონმდებლო ორგანოში წარმოდგენილი მათი თანამპარტიელების საქმიანობას. დეპუტატები ორ თვეში ერთხელ ანგარიშით წარდგებიან საკუთარი პარტიული ორგანიზაციის წინაშე. პარტიული ორგანიზაციები წინასაარჩევნო კამპანიის ორგანიზებაში მთავარ როლს ასრულებენ.

გარეკანზე გამოყენებულია ფრაგმენტი პაულ კლეს ნამუშევრიდან