



**USAID**  
ამერიკელი ხალხისგან



სამოქალაქო  
საზოგადოების  
ინსტიტუტი

---

გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობა  
გამოცდილება და ქართული კონტექსტი

---

საერთაშორისო

დავით ლოსაბერიძე  
ნინო მღვდელაძე  
ნათია აფხაზავა

„USAID-ის ადგილობრივი თვითმმართველობის პროგრამა“  
USAID-Local Governance Program

© სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი

ივლისი, 2023 წელი

## Contents

წინასიტყვაობა.....	2
<b>1. მონაწილეობის არსი.....</b>	<b>3</b>
1.1. გლობალური გამოწვევები.....	3
1.2. მონაწილეობის სტანდარტები და მექანიზმები.....	6
1.2.1. საერთაშორისო სტანდარტები.....	6
1.2.2. მონაწილეობის მიდგომები და ფორმები.....	9
<b>2. მონაწილეობის რეგულირება საერთაშორისო დონეზე.....</b>	<b>13</b>
2.1. მარეგულირებელი ნორმები.....	13
2.2. მოქალაქეთა მონაწილეობის პრაქტიკა.....	18
2.2.1. მოქალაქეთა მონაწილეობის კონკრეტული მექანიზმები.....	18
2.2.2. მონაწილეობის პრაქტიკის მაგალითი.....	22
<b>3. მოქალაქეთა მონაწილეობა საქართველოში.....</b>	<b>27</b>
3.1. რეგულირება.....	27
3.1.1. საერთაშორისო ვალდებულებები.....	27
3.1.2. საქართველოს საკანონმდებლო ბაზა.....	29
3.1.3. ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ მიღებული დოკუმენტები.....	33
3.2. მონაწილეობის პრაქტიკა.....	35
3.2.1. კანონმდებლობით განსაზღვრული მექანიზმები.....	35
3.2.2. მუნიციპალიტეტების მიერ გამოყენებული დამატებითი მექანიზმები.....	40
3.2.3. მუნიციპალიტეტებში განხორციელებული კონკრეტული პროგრამები და პროექტები.....	43
<b>დასკვნა.....</b>	<b>47</b>
<b>ბიბლიოგრაფია.....</b>	<b>49</b>

## წინასიტყვაობა

გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის საერთაშორისო გამოცდილების და ქართული კონტექსტის შესწავლა განხორციელდა სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტის მიერ, ამერიკელი ხალხის მხარდაჭერით, აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) ადგილობრივი თვითმმართველობის პროგრამის ფარგლებში.

წარმოდგენილი მასალა არის საერთაშორისო და ეროვნულ დონეზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების მიმოხილვა.

მაქსიმალურად შემჭიდროებულ ფორმატში წარმოდგენილია:

- საზოგადოების ჩართულობის საკითხის მდგომარეობა დღევანდელ მსოფლიოში და განვითარების პერსპექტივები;
- ჩართულობასთან დაკავშირებით არსებული ხედვები და გაზიარებული სტანდარტები და მექანიზმები;
- საერთაშორისო დონეზე მიღებული უმთავრესი ნორმატიული და სხვა სახის დოკუმენტები;
- მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხის მარეგულირებელი აქტები საქართველოში;
- სამოქალაქო მონაწილეობის პრაქტიკა საქართველოს მუნიციპალიტეტებში (წარმატებული მაგალითები და გამოწვევები).

კვლევის ფორმატიდან გამომდინარე, დოკუმენტი არ წარმოადგენს საკითხის შესახებ სრული სურათის ასახვის მცდელობას. დოკუმენტის მიზანია მოქალაქეთა მონაწილეობის კუთხით არსებული ტენდენციების გამოკვეთა და ზოგადი სურათის დანახვა, რაც არ გულისხმობს ყველა არსებული პრაქტიკის მიმოხილვასა და სიდრმისეულ ანალიზს.

# 1. მონაწილეობის არსი

## 1.1. გლობალური გამოწვევები

საზოგადოებრივი ურთიერთობების უნიფიცირებამ, რაც გლობალიზაციას მოჰყვა, შეასუსტა საზოგადოებრივ პროცესებში ცალკე ინდივიდის როლი, ვინაიდან ასეთ პირობებში ნაკლებად ხდება ადგილობრივი, სპეციფიკური ინტერესების გათვალისწინება.

დღეს მსოფლიოში საჯარო მმართველობის სერიოზულ გამოწვევას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების ჩართულობა წარმოადგენს. საზოგადოების (განსხვავებული ინტერესთა ჯგუფების) ჩართულობის გარეშე შეუძლებელია მდგრადი, სტაბილური გარემოს ფუნქციონირება.

ბოლო ათწლეულების განმავლობაში აღინიშნა მმართველობის ყველაზე გავრცელებული ფორმის - წარმომადგენლობითი დემოკრატიის გარკვეული კრიზისით, რასაც განაპირობებს:

- ეკონომიკური და სოციალური ასპექტი - გლობალიზაციამ გამოიწვია სხვადასხვა რეგიონის არათანაბარი განვითარება. რესურსების დიდი ნაწილი თავმოყრილია შედარებით მცირე არეალში (განვითარებული ქვეყნები, სადაც პლანეტის მოსახლეობის 8 მილიარდიდან 1 მილიარდი ადამიანი ცხოვრობს; ასევე დიდი ურბანული აგლომერაციები). დანარჩენი ტერიტორიები თანდათან იქცნენ პერიფერიებად, ასეთ ზონებში ცხოვრების დაბალი დონე და განვითარების პერსპექტივის არარსებობა იწვევს მიგრაციას განვითარებული ზონებში, რაც პრობლემებს ქმნის ამ უკანასკნელშიც (კრიმინოგენური და ეკოლოგიური სიტუაციის გაუარესება და ა.შ.).
- პოლიტიკური ასპექტი - ადამიანთა დიდი ნაწილი გარიყული აღმოჩნდა განვითარების პროცესისაგან. ეს იწვევს საზოგადოების ფრუსტრაციას და განწყობების რადიკალიზაციას. (ტერორისტული მეთოდებით ადგილებზე არსებული პრობლემების გადაწყვეტის მცდელობა; მოსახლეობის დიდი ნაწილის უნდობლობა ნებისმიერი ხელისუფლებისადმი).
- საზოგადოებისა და სახელმწიფოს დამოკიდებულება - მწვავედ დგას ხელისუფლების ლეგიტიმაციის პრობლემა. საზოგადოების მნიშვნელოვანი ნაწილი, დიად თუ ფარულად, არ აღიარებს სახელმწიფოს, როგორც მათი პრობლემების მომგვარებელ ინსტრუმენტს. თავის მხრივ ეს სახელმწიფოებს უქმნის პრობლემებს - თუ ადამიანებს შეუძლიათ სახელმწიფოს გარეშე არსებობა, სახელმწიფო თეორიულადაც კი ვერ იარსებებს ადამიანთა გარეშე. (მაგალითისათვის საბჭოთა კავშირის გაქრობა გამოიწვია არა გლობალურმა ომმა ან გარე კატასტროფამ, არამედ იმან, რომ მოსახლეობის აბსოლუტურმა უმრავლესობამ გარკვეულ ეტაპზე მიიჩნია, რომ ეს მათი სახელმწიფო არ იყო.).

ხელისუფლების ლეგიტიმაციის შესუსტება განსაკუთრებით პრობლემური ხდება კრიზისების დროს (მაგალითად, I მსოფლიო ომი და "ესპანური გრიპის" პანდემია, 1929 წლის ეკონომიკური კრიზისი, 2008 წლის ეკონომიკური კრიზისი და Covid 19-ის პანდემია). შედეგად ძლიერდება ერთი მხრივ, ხელისუფლებათა ავტორიტარული მისწრაფებები, ხოლო მეორე მხრივ, რადიკალური და პოპულისტური განწყობების ზრდა საზოგადოების მნიშვნელოვან ნაწილში.

ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის (PACE) პოლიტიკურ საკითხთა კომიტეტის მოხსენების *დემოკრატია ევროპაში - კრიზისი და პერსპექტივები* თანახმად (24-ე სესიის დებატები. 2010 წლის 23 ივნისი, Doc. 12279 და თანმხლები დოკუმენტები: რეზოლუცია 1746(2010)Final და რეკომენდაცია 1928(2010)) მსოფლიო ეკონომიკურმა კრიზისმა გაამძაფრა დემოკრატიის

კრიზისი. ევროპის ქვეყნების უმეტეს ნაწილში ამომრჩეველთა აქტივობამ იკლო (ევროპარლამენტის 2009 წლის არჩევნებში მონაწილეთა ოდენობა ამომრჩეველთა 20%-მდე შემცირდა).

ევროპის ეკონომიკური და სოციალური კომიტეტის მიერ მომზადებულ დოკუმენტში (SOC/605 – EESC-2018-04661-00-00-AC-TRA (EN) 1/12) აღნიშნულია, რომ პოლიტიკური სისტემა ხშირად ადეკვატურად ვერ პასუხობს საზოგადოების მოთხოვნებს, ვინაიდან:

- საზოგადოების ნაწილი, იმედგაცრუების გამო, ორიენტაციას პოპულისტიკაზე იღებს. შედეგად ზოგი პოლიტიკური ძალა (მ.შ. მემარჯვენე ექსტრემისტული მოძრაობები), რომელთა ნაწილი უკვე მთავრობებშია წარმოდგენილი, ძირს უთხრის ლიბერალურ დემოკრატიას და ევროკავშირის ძირეულ პრინციპებს;
- ავტორიტარული ელემენტები, მათ შორის მესამე ქვეყნებიდან, მხარს უჭერენ "არალიბერალური დემოკრატიისკენ" სვლის ამ ტენდენციას, რაც ევროპაში აძლიერებს კორუფციის დონეს.

ამ გამოწვევაზე ღირსეული პასუხის გაცემა შეუძლია მხოლოდ პლურალისტურ სამოქალაქო საზოგადოებას, როგორც ლიბერალური დემოკრატიის ერთ-ერთი საყრდენს.

ასეთ პირობებში განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმების სწორი შერჩევა და მათი სწორი ურთიერთქმედება. სწორედ ამიტომ XX საუკუნის მეორე ნახევრიდან მოქალაქეთა მონაწილეობის ახალი ფორმების ჩამოყალიბებით აღინიშნა.

ზოგადად, საჯარო ხელისუფლების მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სამოქალაქო მონაწილეობის ხარისხის ზრდა:

- საზოგადოებაში აჩენს "საკუთრების" განცდას პროცესისა და შედეგებისადმი და ამცირებს ნიჰილიზმის ხარისხს;
- უმარტივებს საქმიანობას ხელისუფლებას და ამაღლებს მის რეიტინგს მოქალაქეთა თვალში;
- საზოგადოებისა და ხელისუფლების თანამშრომლობის გაღრმავება ხელს უწყობს სამოქალაქო სტაბილობას.

თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ მმართველი ელიტები ცდილობენ მონაწილეობის გარკვეული მექანიზმების გამოყენებით გააძლიერონ საზოგადოების მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, შედეგები არ არის სახარბიელო. ეს, სხვადასხვა ხარისხით, შეეხება როგორც განვითარებად ქვეყნებს (ავტორიტარული და ჰიბრიდული რეჟიმები და სხვა), ისე განვითარებულ ქვეყნებს, კონსოლიდირებულ დემოკრატიებს.

ბოლო ხანებში ძლიერდება მმართველობის ისეთი ფორმების მხარდაჭერა, რაზეც წინა პერიოდში ნაკლებად საუბრობდნენ - წარმომადგენლობითი (საარჩევნო) დემოკრატია უკვე აღარ ითვლება მართვის ერთადერთ საშუალებად. პირდაპირი დემოკრატიის მექანიზმები (კამპანიები, სამოქალაქო ინიციატივები, საინფორმაციო პლატფორმები) სულ უფრო და უფრო ხშირად მოიაზრება მმართველობის ერთ-ერთ უმთავრეს ელემენტად.

დღეისათვის პირდაპირი დემოკრატიის მომხრეები და მოწინააღმდეგენი საუბრობენ მის დადებითი და უარყოფითი მხარეებზე.

დადებით მხარეებად ითვლება:

- მთავრობის სრული გამჭვირვალობა, როცა საზოგადოება მონაწილეობს პროცესში და სწორედ ის არის პასუხისმგებელი წარმატებაზე თუ წარუმატებლობაზე;
- მთავრობის ანგარიშვალდებულება - სრული საზოგადოებრივი მონაწილეობა ცალკეული პოლიტიკური ჯგუფების შიდა ინტერესების ნიველირების მიზნით;
- თანამშრომლობა - ადამიანები უფრო მეტად არიან მიდრეკილი შეასრულონ კანონები, თუ მათ შექმნაში თავად მონაწილეობდნენ.

უარყოფითი მხარეები:

- პროცესის დაუსრულებლობა - ყველა საკითხში ყველას მონაწილეობა პროცედურულად და ტექნიკურად შეუძლებელია;
- პროცედურების ხანგრძლივობა გამოიწვევს ინტერესის შემცირებას და საბოლოოდ მხოლოდ ორგანიზებულ მცირე ჯგუფებს დარჩებათ მეტი საშუალება, მოახდინონ საკუთარი გადაწყვეტილებების ადვოკატირება/ლობირება;
- ერთი დაძაბული სიტუაციის შეცვლა მეორით - ყველა მაინც ვერ შეთანხმდება ყველაფერზე და უკმაყოფილონი მაინც დარჩებიან.

ჩართულობის მექანიზმებთან დაკავშირებული ხედვების ანალიზი უკვე გასცდა სამეცნიერო დისკუსიების სფეროს და თანდათან პოლიტიკის ინსტრუმენტი ხდება. პირველ რიგში, განვითარებულ ქვეყნებში (გერმანია, იტალია, პოლონეთი, გაერთიანებული სამეფო ...). განსაკუთრებით ძლიერდება პირდაპირი დემოკრატიის გამოყენების ტენდენცია ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე (ფინეთი 2012-2015, დანია-2018, ჩეხეთი, ავსტრია-2018, რუმინეთი, ლატვია, ბულგარეთი, ესპანეთი ...).

პირდაპირი დემოკრატიის მექანიზმებზე აქცენტი არ ნიშნავს, რომ დემოკრატიული ქვეყნები უარს ამბობენ წარმომადგენლობით დემოკრატიაზე. ახალი ინიციატივები პირდაპირი და წარმომადგენლობითი დემოკრატიის მექანიზმების სინერგიას წარმოადგენს.

**ვალენსიის დეკლარაცია**, რომელიც ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ 2008 წლის 27-28 თებერვალს მინისტრების მოადგილეების 1019-ე შეხვედრაზე იქნა მიღებული (CM(2008)14-ad), წარმოადგენს მცდელობას, გადაწყვიტოს წარმომადგენლობითი და პირდაპირი დემოკრატიის ურთიერთმიმართების პრობლემა: "წარმომადგენლობითი და მონაწილეობითი დემოკრატია წარმოადგენს არა ერთმანეთის ალტერნატივას, არამედ ავსებენ ერთმანეთს. მონაწილეობითი მექანიზმების არსებობა უზრუნველყოფს მოქალაქეთა მიერ არჩეულ ადგილობრივ წარმომადგენლების უკეთესად მუშაობას. ამავე დროს, მყარი სოციალური სტრუქტურა და მონაწილეობითი და კარგად სტრუქტურირებული საზოგადოება ქმნის საუკეთესო გარემოს დემოკრატიის განმტკიცებისა და ადგილობრივი წარმომადგენლების შერჩევის საფუძვლის გასაუმჯობესებლად. ამიტომ, ჩვენ ვიღებთ ვალდებულებას, ხელი შევუწყოთ მოქალაქეთა მონაწილეობას ადგილობრივ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში".

ეს ტენდენცია გასული ათწლეულის განმავლობაში სულ უფრო და უფრო იკვეთება. ევროპის საბჭოს **დემოკრატიისა და მმართველობის ევროპული კომიტეტის** (CDDG) 2020 წლის 28-29 ოქტომბრის შეხვედრაზე (GT-RE(2020)6) ფიქსირდება, რომ "პოლიტიკურ ინსტიტუტთა მიმართ ნდობის შემცირება, აგრეთვე ახალი მმართველობითი ინსტიტუტების გაჩენა მკაფიოს ხდის პოლიტიკის შემქმნელთა ანგარიშვალდებულების მექანიზმების უზრუნველყოფისა და გადახედვის აუცილებლობას. საჯარო ადმინისტრირების რეფორმები იწვევს ახალ მოთამაშეთა (მუნიციპალური ასოციაციები, კვანგოები/კვაზი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები და

ა.შ.) ჩართვას მართვის პროცესში. ადგილობრივი საკითხების ასეთი მრავალფეროვნება ითხოვს ანგარიშვალდებულების დიფერენცირებული მექანიზმების გამოყენებას."

მმართველობის სისტემების რეფორმირების პროცესში განსაკუთრებული ადგილი ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე მოქალაქეთა ჩართულობას უკავია. ეს გასაგებია, ვინაიდან მოქალაქეთა საჯარო სტრუქტურებთან უშუალო შეხების 80% სწორედ ადგილობრივ ინსტიტუტებზე მოდის.

სწორედ ამიტომ ევროპული სტრუქტურების მიერ შემუშავებულია რიგი დოკუმენტებისა (კონკრეტული რეკომენდაციები ან არსებული სიტუაციის შეფასება). ეს დოკუმენტები არ წარმოადგენს სავალდებულოდ გასათვალისწინებელ ნორმებს. ისინი სავალდებულო ხდება მხოლოდ ევროპული თანამეგობრობის წევრი სახელმწიფოების მიერ შესაბამისი ვალდებულებების აღების შემდეგ.

მაგალითისათვის, დემოკრატიისა და მმართველობის ევროპული კომიტეტის 2020 წლის 19 თებერვლის შეხვედრაზე განხილულ ანგარიშში *მუნიციპალური საბჭოს წევრის სამომავლო როლი* (CG / GOV13 (2020) 05) ნათქვამია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა მთელ ევროპაში განიცდის მნიშვნელოვან სტრუქტურულ ცვლილებებს, სადაც მომსახურების მიწოდების მოდელების ტრადიციულ იერარქიულ ფორმებს ანაცვლებს უფრო რთული ქსელური შეთანხმებები, რომელშიც მრავალი დაინტერესებული მხარე მონაწილეობს. ადგილობრივი ორგანოების ფუნქციაა ხელი შეუწყოს საზოგადოების სხვადასხვა ჯგუფების ექსკლუზიურ ჩართულობას.

რიგი კვლევები, რომლებიც საერთოევროპული ინსტიტუტების მიერ ტარდება, ყურადღებას ამახვილებენ სუბსიდიარობის, როგორც კარგი მმართველობის ძირითადი პრინციპის, გამოყენების აუცილებლობაზე. ამასთან ეს შედეგები ასევე აისახება ოფიციალურად დამტკიცებულ რეკომენდაციებში, რეზოლუციებსა თუ სამოქმედო გეგმებში.

## 1.2. მონაწილეობის სტანდარტები და მექანიზმები

### 1.2.1. საერთაშორისო სტანდარტები

არსებული თეორიები მმართველობის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობასთან დაკავშირებით განასხვავებს მონაწილეობის რამდენიმე დონეს. მრავალ თეორიული სქემათა შორის ყველაზე უფრო აღიარებული, შერი პ.არნშტეინის სამოქალაქო მონაწილეობის კიბე 7 დონეს გამოყოფს, რომელიც 3 ნაწილადაა დაჯგუფებული:

#### 1. არამონაწილეობა

ამ ჯგუფში მოიაზრება საზოგადოებრივი აზრით მანიპულირება და პროპაგანდა, რომლის მიზანია საზოგადოებას ცალმხრივი (პოზიტიური) ინფორმაცია მიეწოდოს ხელისუფლების მიერ განხორციელებული საქმიანობის შესახებ.

#### 2. სიმბოლური მონაწილეობა

ამ შემთხვევაში მოიაზრება ჩართულობის ისეთი მექანიზმები, როგორცაა:

- ინფორმირებულობა - ცალმხრივი კავშირი ხელისუფლების მხრიდან, საზოგადოებისათვის ინფორმაციის მიწოდება, რათა ეს უკანასკნელი უკეთ გაერკვეს ხელისუფლების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებში;
- კონსულტირება - ხელისუფლებისა და საზოგადოების ორმხრივი კავშირი, რომლის მიზანია, ხელისუფლების მიერ წინასწარ შემუშავებულ კრიტერიუმების გამოყენებით, განხილულ იყოს პრობლემების გადაჭრის ალტერნატიული გზები.

### 3. მოქალაქეთა ძალაუფლება

საზოგადოების ჩართულობის უმაღლესი ფორმა, როცა გადაწყვეტილებები მოქალაქეთა და ხელისუფლების პარტნიორობის საფუძველზე მიიღება:

- თანამშრომლობა/პარტნიორობა - ხელისუფლებისა და საზოგადოებას შორის არსებობს ორმხრივი კავშირი, ამასთან საზოგადოება ჩართულია როგორც ალტერნატივების განხილვის, ისე ამ ალტერნატივათა შეფასების კრიტერიუმების შემუშავების პროცესში;
- გაფართოებული უფლებამოსილება - საზოგადოებას მონაწილეობს არა მხოლოდ კრიტერიუმებისა და მის საფუძველზე ალტერნატივების განსაზღვრის პროცესში, არამედ გააჩნია გარკვეული დისკრეციაც ხელისუფლების მიერ სავალდებულოდ განსახორციელებელი აქტივობების დაგეგმვის, იმპლემენტაციის და შეფასების ეტაპებზე.

საზოგადოების მონაწილეობის ყველა შესაძლებელი მეთოდის განხორციელებისას საბოლოო გადაწყვეტილებას საჯარო ხელისუფლება იღებს, თუმცა საზოგადოების როლი მნიშვნელოვნად იზრდება უფრო მაღალი დონის თანამშრომლობის პირობებში.

ამავე დროს, აკადემიური თეორიებიდან ჩართულობის შეფასება თანდათან საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ შემუშავებული დოკუმენტების ფორმას იძენს.

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) მიერ შემუშავებული მოდელი გამოყოფს საზოგადოებრივი მონაწილეობის სამ დონეს:

1. ინფორმირება ანუ ცალმხრივი კავშირი - ურთიერთობა, როცა ხელისუფლება საკუთარი ინიციატივით (პროაქტიულად) ან მოქალაქეთა მოთხოვნის საფუძველზე, ავრცელებს ინფორმაციას (საჯარო ჩანაწერები/რეესტრი, სამთავრობო ინტერნეტ რესურსები და სხვა);
2. კონსულტირება ანუ შეზღუდული ორმხრივი კავშირი - პოლიტიკის შემუშავების პროცესში ხელისუფლება ითხოვს და მოქალაქეთა მხრიდან იღებს უკუკავშირის კონსულტირების (შეზღუდული ორმხრივი კომუნიკაციის) შედეგად (კომენტარები საკანონმდებლო პროექტებზე, ბიუჯეტის პროექტის განხილვა, საზოგადოებრივი აზრის კვლევები და ა.შ.);
3. აქტიური მონაწილეობა ანუ განვითარებული ორმხრივი ურთიერთობა - მოქალაქეები მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ გადაწყვეტილებების შესაძლო ვარიანტებთან დაკავშირებული დიალოგის პროცესში: მოქალაქეები ხელისუფლებას აწვდიან მოსაზრებებს (სამუშაო ჯგუფები, საკონსულტაციო საბჭოები და სხვა); საზოგადოება ჩართულია როგორც ალტერნატივების განხილვის, ისე ამ ალტერნატივათა შეფასების კრიტერიუმების შემუშავების პროცესში და უფრო მეტიც, გააჩნია გარკვეული უფლებამოსილებაც ხელისუფლების მიერ განსახორციელებელი პროექტების ყველა ეტაპზე (დაგეგმვა, განხორციელება და შეფასება).



მაგალითად, ზემოაღნიშნული ტიპოლოგიის მიხედვით, საქართველოში არსებული ჩართულობის მექანიზმები პირველ (ინფორმირება ანუ ცალმხრივი კავშირი) და მეორე (კონსულტირება ანუ შეზღუდული ორმხრივი კავშირი) დონეს განეკუთვნება:

- პირველ ჯგუფში ექცევა საკრებულოს სხდომებზე დასწრება, მერის და საკრებულოს წევრთა მიერ წარდგენილი ანგარიშების, საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის მექანიზმები, ინფორმაციის გავრცელების საშუალებები (მ.შ. სოციალური ქსელები);
- მეორე ჯგუფში შეიძლება გავაერთიანოთ ისეთი ფორმები, როგორცაა დასახლების საერთო კრება და პეტიციით მიმართვის უფლება, ნაწილობრივ, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს და სხვადასხვა საკონსულტაციო საბჭოების საქმიანობა.

არც ერთი არსებული ფორმა არ გულისხმობს საზოგადოების დისკრეციის უფლებას, თავად მიიღოს მონაწილეობა არა განხილვაში, არამედ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. მესამე (აქტიური მონაწილეობის) დონე კანონმდებლობით არ არის დარეგულირებული, თუმცა პრაქტიკაში, მონაწილეობითი ბიუჯეტების პროცესში, შეიძლება მის ზოგ ნიშანზე ვისაუბროთ.

არსებულ მოდელებზე საუბრისას უნდა გავითვალისწინოთ, რომ დღეისათვის არსებული ჩართულობის მრავალი ინსტრუმენტიდან თითოეული მათგანი კონკრეტულ მიზანს ემსახურება და ერთიანი, უნივერსალური, "საუკეთესო" მოდელი მსოფლიოში არ არსებობს. ყველა ეს აქტივობა დამოკიდებულია ადგილობრივი ხელისუფლების ინიციატივაზე და ინოვაციურ მიდგომაზე.

შესაბამისად ასევე არ არსებობს საერთაშორისო ხელშეკრულებების (კონვენციების, ქარტიების და ა.შ.) სახით გაწერილი იურიდიული რეგულირება - საერთაშორისო სამართალი სახელმწიფო მოწყობის სისტემების შერჩევის დისკრეციას ცალკეულ სახელმწიფოთა სუვერენულ უფლებად აღიარებს. შესაბამისად, არ არსებობს გაწერილი გზამკვლევი ან რეკომენდაციების პაკეტი.

მონაწილეობის მექანიზმებს მრავალფეროვნება განსაკუთრებით განვითარებულ ქვეყნებში აღინიშნება. ასეთი მექანიზმებს განეკუთვნება რეფერენდუმები, საჯარო კონსულტაციები, მოქალაქეთა პანელები, ქვეყანაში მცხოვრებ უცხოელთა (არარეზიდენტ) საბჭოები, მოქალაქეთა ინიციატივები, სამეზობლო და ახალგაზრდული საბჭოები.

მეთოდების მრავალფეროვნებიდან გამომდინარე, არსებული მასალა არ იძლევა ფართო შედარების საშუალებას. განსხვავებული მიდგომები შეინიშნება არ მხოლოდ ცალკეულ ქვეყნებს, არამედ ერთი ქვეყნის ცალკეულ რეგიონებს შორის. მაგალითისათვის ავსტრიაში და გერმანიაში საკითხი ლანდების (ფედერალურ ერთეულთა) დონეზე რეგულირდება, გაერთიანებულ სამეფოში კი არსებობს ადმინისტრირების ხუთი ერთმანეთისაგან განსხვავებული სისტემა.

აღნიშნული ფუნდამენტური ვარიაციები თითოეულ ქვეყანაში საჯარო სამართლის ტრადიციებს ეფუძნება. ძირითადად ეს მიდგომები ორ ნაწილად შეიძლება დაჯგუფდეს.

- ანგლოსაქსური სამართლის მქონე ქვეყნებში (გაერთიანებულ სამეფო, ირლანდია) მოქალაქეთა აზრისა და პრეფერენციების გათვალისწინების დონისძიებები ძირითადად არაფორმალურია და არა კანონმდებლობით რეგულირებული, შესაბამისი ინსტიტუტების მეშვეობით.
- კონტინენტური სამართლის ქვეყნები უფრო ზოგადი მარეგულირებელი ჩარჩოს შექმნით გამოირჩევიან, თუმცა კონკრეტული მეთოდების განსაზღვრა ადგილობრივი ხელისუფლების დისკრეციას წარმოადგენს.

ევროპის ქვეყნების უმრავლესობაში ეროვნული კონსტიტუციები აღიარებენ მოქალაქეთა უფლებას, თავისუფლად გამოხატონ თავიანთი ხედვები საზოგადოებრივი საქმეების განხორციელების პროცესში.

ზოგ კონსტიტუციაში მითითებულია პირდაპირი დემოკრატიის ყველაზე მნიშვნელოვანი პროცედურები (ყველაზე ხშირად - რეფერენდუმი). თუმცა იმ შემთხვევაშიც კი, როცა კონსტიტუცია განსაზღვრავს მოქალაქეთა მონაწილეობის ძირითად ფორმებს, იგი არ წარმოადგენს "დახურული სიას" - ჩვეულებრივმა კანონებმა შეიძლება შექმნას სხვა ინსტრუმენტებიც. მაგალითად, პორტუგალიაში ჩვეულებრივი კანონები აწესებენ დამატებით მექანიზმებს სამრევლოების (parishes/თემების) დონეზე. ანალოგიური მექანიზმები არსებობს ავსტრიაში, აზერბაიჯანში, ლატვიაში, ლუქსემბურგში, რუმინეთში, სერბეთში, საფრანგეთში, სომხეთში, უკრაინაში, უნგრეთში, ფინეთში, ჩრდილოეთ მაკედონიაში და ხორვატიაში.

ევროპულ სახელმწიფოთა ნაწილში მუნიციპალური კოდექსების სახით არსებობს ცალკე კანონები ადგილობრივი მმართველობის შესახებ, სადაც განსაზღვრულია მოქალაქეთა უშუალო მონაწილეობის პროცედურები და ინსტრუმენტები.

ზოგ ქვეყანაში მოქმედებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეების ჩართვის გარკვეული სპეციალური ინსტიტუტები. მაგალითად პორტუგალიაში წლიური ადგილობრივი ბიუჯეტის მომზადების პერიოდში ამომრჩევლებს უტარდებათ კონსულტაცია იმის გასარკვევად, თუ რომელ კაპიტალური ხარჯვის გეგმებს თვლიან ისინი ყველაზე მნიშვნელოვნად.

ასევე მრავალფეროვანია მიდგომები მონაწილეობის ცალკეული მექანიზმების განხორციელების პროცესში.

### ***1.2.2. მონაწილეობის მიდგომები და ფორმები***

#### ***რეფერენდუმები (და პლემბისციტები)***

წარმოადგენს მოქალაქეთა მონაწილეობის ცნობილი და ხშირად გამოყენებად ფორმას, რომელიც მოქალაქეებს სთავაზობს საჯარო ინტერესის წინადადებას მისცეს ან არ მისცეს ხმა. კითხვა უნდა დაისვას ისე, რომ მკაფიოდ გამოიხატოს უმრავლესობის ნება. მაგალითად საბერძნეთში შესაბამისი მარეგულირებელი დებულების მიხედვით, რეფერენდუმის საკითხი უნდა იყოს "მოკლე და მკაფიო". ამავე დროს, ბევრ ქვეყანაში პროცესი დამოკიდებულია პრაქტიკაზე.

შედეგების მიხედვით არსებობს სავალდებულო და არასავალდებულო რეფერენდუმები. მაგალითად პლემბისციტი ითვლება არასავალდებულოდ, როდესაც მას აქვს წმინდა საკონსულტაციო ხასიათი. ზოგ ქვეყანაში კი ადგილობრივი რეფერენდუმის გადაწყვეტილებები შესასრულებლად სავალდებულოა ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის (აზერბაიჯანი, საბერძნეთი, ხორვატია). რიგ შემთხვევაში რეფერენდუმის შედეგი შესასრულებლად სავალდებულო ხდება, თუ მას მხარს ამომრჩეველთა გარკვეული პროცენტი დაუჭერს მხარს. მაგალითად, ესპანეთში კანონმდებლობა ითხოვს, 20%-იან მხარდაჭერას, თუ თვითმმართველობაში 5 000-ზე ნაკლები მცხოვრებია, 15%-ს, თუ მოსახლეობა 5000-დან 20 000-მდეა და 10%-ს, თუ მუნიციპალიტეტს ჰყავს 20000-ზე მეტი მცხოვრები.

ადგილობრივი რეფერენდუმებით გასარკვევი საკითხებიდან გამოირიცხება სხვა (ცენტრალური ან რეგიონული დონის) საჯარო ხელისუფლების ექსკლუზიურ კომპეტენციაში შემავალი საკითხები. ამას გარდა არსებობს ე.წ. "აკრძალული თემები", მაგალითად, საგანგებო სიტუაციების შესახებ კანონების დებულებები, საერთო-ეროვნული კულტურული მემკვიდრეობის საკითხები, ადგილობრივი ხელისუფლების იურიდიული სტატუსის შეცვლა, პერსონალური საკითხები.

### სახალხო (საზოგადოებრივი) ინიციატივები

ზოგ ქვეყანაში მოქალაქეებს გააჩნიათ უფლება, რეფერენდუმისაგან განსხვავებით, არა თვითონ გადაწყვიტონ, არამედ მოსთხოვონ ხმის მიცემა წარმომადგენლობით ორგანოს კონკრეტულ საკითხთან დაკავშირებით (ავსტრია, აზერბაიჯანი, ბულგარეთი, გერმანია, ესპანეთი, ესტონეთი, თურქეთი, იტალია, ნორვეგია, პორტუგალია, რუმინეთი, სერბეთი, სლოვაკეთი, სლოვენია, უნგრეთი, ფინეთი, შვედეთი, ჩრდილოეთი მაკედონია, ხორვატია). ნიდერლანდებში ეს საკითხი რეგულირდება მუნიციპალურ და პროვინციის (და არა ცენტრალურ) დონეზე.

### შერეობი/განხილვები

ეს ფორმა ევროპაში საკმაოდ იშვიათად გვხვდება. მუნიციპალურ დონეზე ასეთი მექანიზმი (მაგალითად, დასახლების კრება) მხოლოდ რამდენიმე ქვეყანაში არსებობს. მაგალითად, პორტუგალიაში თემებში, სადაც 150-ზე ნაკლები ამომრჩეველია, წარმომადგენლობით ორგანოს თავად სახალხო კრება წარმოადგენს.

განსახილველად შესაძლო საკითხებთან დაკავშირებით აქაც იგივე შეზღუდვაა, რაც რეფერენდუმების შემთხვევაში - თემა უნდა იყოს ადგილობრივი ხელისუფლების კომპეტენცია. ზოგ ქვეყანაში მუნიციპალური ხელისუფლებისთვის სავალდებულოა საჯარო მოსმენების გამართვა ისეთ საკითხებზე, როგორცაა მუნიციპალური დაგეგმვის და საინვესტიციო პროცესები (ლატვია, ლიტვა).

ირლანდიასა და გაერთიანებულ სამეფოში, მიუხედავად იმისა, რომ არ არსებობს შესაბამისი, ზოგადი საკანონმდებლო ბაზა, საკონსულტაციო მექანიზმები შენარჩუნებულია ზოგიერთ საგნობრივ სფეროებში, როდესაც ამას მოითხოვს კონკრეტული კანონმდებლობა (მაგალითად, მიწათსარგებლობის დაგეგმვა, საზოგადოებრივი ტრანსპორტი). იტალიაში მოქალაქეებს შეუძლიათ შექმნან "სამოქალაქო მონიტორინგის საბჭოები", თვითმმართველობის "სტრატეგიული გეგმების" განხორციელების პროცესში. კვიპროსში, ლიტვაში და ზოგ სხვა ქვეყანაში საჯარო განხილვები იმართება ადმინისტრაციული პროცედურის ფარგლებში (მაგალითად, დაგეგმვის ნებართვის მისაღებად, გარემოს დაცვის საკითხებთან დაკავშირებით და სხვა).

გარდა აღნიშნული მექანიზმებისა. მრავალ ქვეყანაში, განსაკუთრებით ურბანულ ზონებში, გამოიყენება "სამეზობლო საბჭოების" ინსტრუმენტი (მაგალითად, ნიდერლანდებში და ა.შ.) და სხვა.

თითოეულ ქვეყანაში მონაწილეობის მექანიზმების ფორმატი დამოკიდებულია როგორც ისტორიულ ტრადიციაზე, ისე პოლიტიკურ კლიმატზე:

- ძველი ევროპის ქვეყნებში (გაერთიანებული სამეფო, ირლანდია, საფრანგეთი) პირდაპირი დემოკრატიის პროცედურები არც ისე ხშირად გამოიყენება, ვინაიდან თავად თვითმმართველობები წარმოადგენენ საზოგადოებრივი ინტერესების დამცველს. ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ზოგ ქვეყანაში კი პირიქით, არსებობს მოთხოვნა, მაგრამ სამოქალაქო საზოგადოების სისუსტე განაპირობებს ამ პროცედურების გამოყენების დაბალ ხარისხს.
- არსებობს სპეციფიკური გამონაკლისებიც. მაგალითისათვის, 1975-2007 წლებში გერმანიაში ჩატარებულ ადგილობრივ რეფერენდუმთა ნახევარი (968) მხოლოდ ბავარიაზე მოდის.
- ფინეთში, სადაც დიდი მუნიციპალიტეტებია, ყოველწლიურად საშუალოდ ერთი-სამი რეფერენდუმი ტარდება, უნგრეთში კი სადაც 3 ათასზე მეტი მცირე თვითმმართველი ერთეულია, რეფერენდუმების ოდენობა ათეულობით განისაზღვრება.

ზოგადად, ცალკეული ქვეყნების გამოცდილება აჩვენებს, რომ მოქალაქეთა მონაწილეობის მარეგულირებელი რთული სამართლებრივი გარემო ამცირებს საზოგადოების, თუნდაც აქტიური ჯგუფების მოტივაციას. ამასთან მხოლოდ წესების გამარტივება, მოქალაქეთა მოტივაციის ზრდის გარეშე, ასევე ნაკლებად შედეგიანია.

ამავე დროს, ევროპის ქვეყნების საკანონმდებლო ბაზის ზოგადი ანალიზი ცხადყოფს, რომ არსებობს მონაწილეობის ზოგადი ჩარჩო, რომლებიც შეიძლება გამოყენებულ იქნას, როგორც უნივერსალური რეკომენდაცია სხვა ქვეყნებისთვის:

1. გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ყველა მხარე ინფორმირებული უნდა იყოს (უმცირესობები, შშმ პირები, ქალები, ხანდაზმულები და ა.შ.). შერჩეული უნდა იყოს შესაბამისი მეთოდები, რომლებიც ხელს შეუწყობს ამ ჯგუფების ჩართვას;
2. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს გადამწყვეტი როლი ეკისრებათ ამ პროცესში;
3. ყველას უნდა ჰქონდეს წვდომა დოკუმენტებზე და პროექტებზე მათი მომზადების ეტაპზე და მომდევნო პერიოდშიც;
4. უნდა განისაზღვროს მონაწილეობისთვის გამოყოფილი დრო (სხვადასხვა ქვეყნის მიდგომა ითვალისწინებს მინიმუმ 10 დღიან პერიოდს);
5. მონაწილეთა მხრიდან უკუკავშირი ზრდის ნდობას და აძლიერებს ჩართულობას;
6. ზოგ ქვეყანაში, სამომავლო პროცესების გაუმჯობესების მიზნით, გამოიყენება მონაწილეობის პროცესის შეფასების მექანიზმი;
7. მონაწილეობის ხელშესაწყობად პოლიტიკის პროცესის სხვადასხვა ეტაპზე შეიძლება გამოყენებულ იქნას სხვადასხვა ინსტრუმენტები და მექანიზმები. შესაბამისი გადაწყვეტილება მიღებულ უნდა იყოს პროცესის დასაწყისში;
8. შესაძლებელია პროცესის მომზადების ეტაპზე რიგი ღონისძიების გატარება - ზოგ ქვეყანაში წინასწარ შეირჩევიან კოორდინატორები, რომლებიც ხელს უწყობენ პროცესის მომზადებას და წარმართვას. საქმიანობა მოიცავს აგრეთვე გარკვეულ ფინანსურ წახალისებასაც საზოგადოების ჩართულობის გაზრდის მიზნით;
9. მონაწილეობის პროცესის შესახებ საზოგადოების ინფორმირებულობის გამოიყენება სხვადასხვა ინსტრუმენტები (მაგ., კამპანიები, ვებ-გვერდები და ა.შ.);
10. ზოგ ქვეყანაში ხელისუფლება, საქმიანობის გასაადვილებლად, იყენებს ელექტრონულ მონაწილეობის ინსტრუმენტებს - შექმნილია მომხმარებლისთვის შესაფერისი პლატფორმები, ელექტრონული კონსულტაციის ვარიანტები და სხვ.;
11. რიგ ქვეყნებში შემუშავდა დეტალური სახელმძღვანელო მითითებები და იმართება ტრენინგები მოქალაქეებისთვის ან/და თანამდებობის პირებისთვის;

12. ზოგი ქვეყანა სპეციფიკურ დაწესებულებას (სტრუქტურებს) აკისრებს მონაწილეობის მექანიზმების (მაგალითად, საზოგადოების კონსულტაცია) დანერგვას და მონიტორინგს;
13. ამავე დროს იქმნება იურიდიული გარანტიები (მ.შ. რეგულაციები დარღვევის შემთხვევაში უკუკავშირისა და საჩივრების მექანიზმის შესახებ).

## 2. მონაწილეობის რეგულირება საერთაშორისო დონეზე

### 2.1. მარეგულირებელი ნორმები

მოქალაქეთა ჩართულობასთან დაკავშირებული, საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ მიღებული დოკუმენტების ჩამონათვალი საკმაოდ ვრცელია. ქვემოთ მოცემულია მხოლოდ მათი ნაწილი, რომელიც მეტ-ნაკლებად შეიძლება საქართველოსთან, როგორც ევროპული თანამეგობრობის წევრთან, შეიძლება იყოს დაკავშირებული.

#### *I. ევროპის საბჭო*

- ევროპის საბჭოს 9 კონვენცია (მ.შ. ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია (ETS No. 122) და ქარტიის დამატებითი ოქმი (უტრეხტის ოქმი, CETS No.207, 2009);
- საპარლამენტო ასამბლეის 9 რეზოლუცია და 4 რეკომენდაცია;
- ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების კონგრესის 11 ქარტია და დისკუსია, 16 რეზოლუცია, 16 რეკომენდაცია;
- ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 9 დეკლარაცია, 6 რეზოლუცია, 26 რეკომენდაცია და სახელმძღვანელო მითითება;
- სსო კონფერენციის 3 დისკუსია;
- ევროსაბჭოს გენერალური მდივნის 5 ანგარიში;
- სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად ევროპული კომისიის (ვენეციის კომისია) 3 გზამკვლევი;
- დემოკრატიისა და მმართველობის ევროპული კომიტეტის (CDDG) 1 ანგარიში -"სამოქალაქო მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში", ECNL-COE (2016).

#### *II. ევროკავშირი*

- 8 დოკუმენტი, დირექტივა და ანგარიში (მ.შ. ევროპული საზოგადოებების კომისიის თეთრი წიგნი ევროპული მმართველობის შესახებ (COM / 2001/428) )

#### *III. გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია*

- გენერალური ასამბლეის 5 კონვენცია და სტრატეგია (მ.შ. სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტი (CCPR 16/12/1966);
- ადამიანის უფლებათა საბჭოს 11 ანგარიში და 5 რეზოლუცია და რეკომენდაცია;
- ადამიანის უფლებათა კომიტეტის კომენტარები.

აღნიშნული დოკუმენტები მეტყველებს იმ ყურადღებაზე, რასაც საერთაშორისო თანამეგობრობა საზოგადოებრივი ჩართულობის საკითხს უთმობს. ამავე დროს, ადგილობრივ, რეგიონულ თუ ეროვნულ დონეზე ხელისუფლების მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების ერთიანი, ყოვლისმომცველი სტრუქტურა არ არსებობს. თითოეული ქვეყანა უფლებამოსილია თავად შეიმუშაოს ასეთი ფორმები (გადმოიღოს სხვა ქვეყანაში არსებული სქემა ან შექმნას ახალი). შესაბამისად დღეისათვის, საჯარო ხელისუფლების განხორციელების ყველა დონეზე, არსებობს ჩართულობის მრავალი ფორმა და მათ

ეფექტურობას, ხშირ შემთხვევაში, განაპირობებს, თუ რამდენად კარგად არის მორგებული კონკრეტული ინსტრუმენტი ადგილობრივ სპეციფიკას და მოთხოვნებს.

ზემოხსენებული მასალის სრულად განხილვა წარმოდგენილი დოკუმენტის ფარგლებში შეუძლებელია, ამიტომ ქვემოთ მოცემულია მხოლოდ ზოგი მათგანი, რაც ნათლად ავლენს საერთაშორისო სტრუქტურების სულისკვეთებას.

## **ევროპის საბჭო**

### **კონვენციები**

*ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია* (3 სექტემბერი, 1953). კონვენციის მე-10 მუხლი აღიარებს გამოხატვის, ნოლო მე-11 მუხლი - შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლებას.

*ოფიციალურ დოკუმენტების წვდომის შესახებ კონვენცია* (2009) იძლევა იმ ოფიციალურ დოკუმენტებზე ხელმისაწვდომობის საშუალებას, რომელსაც სახელმწიფო ორგანოები ფლობენ. კონვენცია ადგენს მინიმალურ სტანდარტებს, რომლებიც უნდა იქნას გამოყენებული დოკუმენტების მოთხოვნების დამუშავებისას.

### **ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების კონგრესი**

21-ე სესიაზე (2011 წლის 27 სექტემბერი) განხილული ანგარიში CG(21)3\_EN\_Citizen participation - *მოქალაქეთა მონაწილეობა ევროპის ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე* და მიღებული დოკუმენტები: რეზოლუციისა და რეკომენდაციის პროექტები. კონგრესი მოუწოდებს, რომ ევროსაბჭოს წევრი სახელმწიფოების მთავრობებმა, კერძოდ ადგილობრივმა და რეგიონულ ხელისუფლებებმა:

- უფრო მეტად გამოიყენონ მონაწილეობის "არაფორმალური" და "ალტერნატიული" ფორმები, როგორცაა მოქალაქეთა პანელები და სხვა.;
- უნდა წაახალისონ ადგილობრივი მოსახლეობა, რათა ინსტიტუციური ღონისძიებების მეშვეობით დაიცვან თავიანთი თემის კონკრეტული საჭიროებები;
- მოახდინონ კონკრეტული პროექტების იდენტიფიცირება (სათემო ცენტრების და სხვა სათემო ობიექტების განვითარება);
- ჩამოაყალიბონ ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეთა მონაწილეობის ხელშეწყობისა და შეფასების მექანიზმები;
- წაახალისონ მონაწილეობითი ბიუჯეტირება, რათა გაიზარდონ საზოგადოების ნდობა დემოკრატიული პროცესის მიმართ და გააძლიერონ სოციალური ერთიანობა ადგილობრივ თემებში.

35-ე სესიაზე (2018 წლის 7 ნოემბერი) განხილული ანგარიში CG35(2018)14final - *გამჭვირვალობა და ღია მმართველობა* და მიღებული დოკუმენტები: რეზოლუცია 435(2018), რეკომენდაცია 424(2018). კონგრესი მოუწოდებს ევროსაბჭოს წევრი სახელმწიფოების მთავრობებს:

- მიიღონ ღია მმართველობის სტანდარტები (მ.შ. ღია კონტრაქტის გლობალური პრინციპები);

- ხელი შეუწყო ტერიტორიულ ორგანოებს, გამოაქვეყნონ ძირითადი დოკუმენტები საზოგადოებისათვის გასაგები ფორმით;
- მხარი დაუჭირონ გამჭვირვალობის ზომების ეფექტურ მონიტორინგს;
- განახორციელონ ყველა დაინტერესებული მხარის ჩართვა გამჭვირვალობისა და ღია მმართველობის ხელშეწყობის პროცესში.

საწესდებო ფორუმზე (2021 წლის 12 თებერვალი) განხილული ანგარიში **ახალგაზრდობასთან მუშაობა: ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების როლი** (CG-FORUM(2021)01-02-final) და მიღებული დოკუმენტები: რეზოლუცია 463 (2021) და რეკომენდაცია 450 (2021).

42-ე სესიაზე (2022 წლის 23 მარტი) მიღებული დოკუმენტები: რეზოლუცია 480(2022), რეკომენდაცია 472(2022) - **არჩევნების მიღმა: სათათბირო მეთოდების გამოყენება ევროპის მუნიციპალიტეტებსა და რეგიონებში**. კონგრესი კიდევ ერთხელ აღნიშნავს, რომ სათათბირო მეთოდების გამოყენება არ ნიშნავს წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ჩანაცვლებას. ეს ინსტრუმენტი საშუალებას აძლევს ადგილობრივ ხელისუფლებას, უფრო ეფექტურად შეასრულოს თავისი მოვალეობები. კონგრესი მოუწოდებს მოუწოდებს ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოებს ხელი შეუწყო სათათბირო პროცესის გაძლიერებას მისი ინსტიტუციონალიზების გზით და უზრუნველყოს ამ მექანიზმების ლოგისტიკური, ადმინისტრაციული და ექსპერტული დახმარება.

### მინისტრთა კომიტეტი

2001 წლის 6 დეკემბერს მინისტრების მოადგილეების 776-ე შეხვედრაზე მიღებული რეკომენდაცია CM/Rec(2001)19 - **ადგილობრივ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის შესახებ**. რეკომენდაციამ ჩაანაცვლა არსებული No.R(81)18 რეკომენდაცია, რომელიც ადგილობრივ დონეზე საზოგადოებრივი ჯგუფების (განსაკუთრებით ქალების და ახალგაზრდების) მონაწილეობას ეხებოდა.

2009 წლის 18 თებერვალს მინისტრების მოადგილეების 1049-ე შეხვედრაზე მიღებული რეკომენდაცია CM/Rec(2009)1 - **ელექტრონული დემოკრატიის შესახებ** და მიღებული დოკუმენტი - რეკომენდაცია CM/Rec(2009)1-ის დანართი - **ელექტრონული დემოკრატიის პრინციპები**. მინისტრთა კომიტეტი რეკომენდაციას აძლევს წევრ სახელმწიფოებს, დაწერონ ელექტრონული დემოკრატიის ფორმები, როგორც საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების (ICT) მეშვეობით დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და პროცესების მხარდაჭერის საშუალება, რაც უკავშირდება დემოკრატიულ პროცესებში მოქალაქეთა ჩართვას ან/და ხელახალ ჩართვას.

1295-ე შეხვედრაზე (27 სექტემბერი, 2017) მიღებული **პოლიტიკურ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში სამოქალაქო მონაწილეობის სახელმძღვანელო** (CM(2017)83-final). დოკუმენტში განსაზღვრულია სამოქალაქო მონაწილეობის საფუძვლები (თავი IV) კერძოდ:

- იგი გარანტირებული უნდა იყოს სტრუქტურირებული (მ.შ. იურიდიული) მექანიზმებით;
- გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ყველა ეტაპი უნდა იყოს მონაწილეობისთვის ღია;
- ინფორმაცია უნდა იყოს საზოგადოებისთვის ადვილად ხელმისაწვდომი და დროული;
- მკაფიოდ უნდა იყოს განსაზღვრული ინსტრუმენტის მიზნები და პროცედურა;
- ხელისუფლებამ უნდა განახორციელოს პროცესის ფასილიტაცია და უნდა საზოგადოებრივი ჯგუფის მაქსიმალური ჩართულობა;
- საბოლოო გადაწყვეტილება არ უნდა იყოს მონაწილეობის პროცესის დასრულებამდე.



მინისტრების მოადგილეების 1311-ე შეხვედრაზე (2018 წლის 21 მარტი) მიღებული რეკომენდაცია CM/Rec(2018)4 - *საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის შესახებ*. რეკომენდაცია მოიცავს ძირითად პრინციპებს და კონკრეტულ ნაბიჯებს სხვადასხვა მიმართულებით. კერძოდ:

- წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა:
  - მოძებნონ ახალი გზები სამოქალაქო შეგნების ასამაღლებლად და თემებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ დემოკრატიული მონაწილეობის კულტურის პოპულარიზაციისთვის;
  - აღიარონ მოქალაქეთა ჯგუფების, როგორც მონაწილეობის კულტურის განვითარებაში ძირითადი პარტნიორების, როლი.
- ადგილობრივმა ხელისუფლებებმა:
  - სამეზობლო დონეზე უნდა დანერგონ მონაწილეობითი მექანიზმები;
  - უზრუნველყონ მაქსიმალური გამჭვირვალობა ხელისუფლების საქმიანობაში (გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის დიაოზა, მოქალაქეთა წვდომა ინფორმაციაზე და ა.შ.);
  - განახორციელონ სრულფასოვანი საკომუნიკაციო პოლიტიკა, რათა მოქალაქეებმა შეძლონ გააცნობიერონ ხელისუფლების გადაწყვეტილებების შედეგები.
- მოქალაქეთა მონაწილეობის წახალისების მიზნით საჭიროა:
  - მოქალაქეებს მიეცით მეტი შესაძლებლობა, გავლენა მოახდინონ სტრატეგიულ და გრძელვადიან გადაწყვეტილებებზე (მონაწილეობა პროგრამების განხორციელების ყველა ეტაპზე, საზოგადოებისთვის იოლად აღსაქმელი მასალის საშუალებით);
  - შეიქმნას უკუკავშირის სისტემური მექანიზმები (გამოკითხვები, მომხმარებლის პანელები და ა.შ.);
  - შეიქმნას მონაწილეობითი სტრუქტურები სამეზობლოებში, რაც მოქალაქეებს საშუალებას მისცემს გავლენა მოახდინონ მომსახურების მიწოდების პროცესზე, აიღონ პასუხისმგებლობა ადგილობრივი ფართების, ობიექტების მენეჯმენტზე და ა.შ.

### INGOs კონფერენცია

INGOs კონფერენციის მიერ შემუშავებული - *გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სამოქალაქო მონაწილეობის კარგი პრაქტიკის კოდექსი* (2009). კოდექსით განისაზღვრა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების აქტიური მონაწილეობის ზოგადი პრინციპები, ინსტრუმენტები და მექანიზმები. კოდექსთან დაკავშირებით მინისტრთა კომიტეტმა, 2009 წლის 21 ოქტომბერს, მინისტრების მოადგილეების 1068-ე შეხვედრაზე მიიღო დეკლარაცია, რომელიც მოუწოდებდა ეროვნულ ხელისუფლებას, გაეთვალისწინებინათ კოდექსი, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მონაწილეობის ფორმების განსაზღვრისას.

INGO კონფერენციის მიერ მიღებული *გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სამოქალაქო მონაწილეობის კარგი პრაქტიკის შესწორებული კოდექსი* (მიღებული კონფერენციის მუდმივმოქმედი კომიტეტის მიერ 2019 წლის 24 ივნისის).

## ევროკავშირი

კომუნიკაცია ევროპული საზოგადოების კომისიიდან COM(2002) 704 final, 2002 წლის 11 დეკემბერი - *კონსულტაციისა და დიალოგის განმტკიცებელი კულტურისკენ - ზოგადი პრინციპები და კომისიის მიერ დაინტერესებული მხარეების კონსულტაციის მინიმალური სტანდარტები*. კომუნიკაცია ეფუძნება ევროპული მმართველობის თეთრ წიგნში მოცემულ პოსტულატებს, რომ "სამოქალაქო საზოგადოება მნიშვნელოვან როლს ასრულებს მოქალაქეთა პრობლემების გაჭურვებისა და ხალხის საჭიროებების შესაბამისად მომსახურების გაწევაში ... იგი სულ უფრო და უფრო ხედავს ევროპას, როგორც კარგ პლატფორმას, პოლიტიკის ორიენტაციისა და საზოგადოების შეცვლისთვის ... ეს რეალური შანსია, რომ მოქალაქეები უფრო აქტიურად ჩაერთონ კავშირის მიზნების მისაღწევად და შესთავაზონ მათ სტრუქტურირებული არხი უკუკავშირის, კრიტიკისა და პროტესტის ნიშნად."

## გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია

გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტის *სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებების საერთაშორისო კოვენანტის* (1996 წლის 27 აგვისტო) 25-ე მუხლის თანახმად "... ყველა მოქალაქეს აქვს უფლება და შესაძლებლობა მონაწილეობა მიიღოს საზოგადოებრივ საქმეთა წარმართვაში." მონაწილეობითი მიდგომა მხარდაჭერილია გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭოს მიერ, რომელმაც გასულ წლებში, რომელმაც პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ საქმეებში თანასწორი მონაწილეობის საკითხთან დაკავშირებით სამი რეზოლუცია მიიღო (2013, 2014, 2015).

1999 წლის 8 მარტის დეკლარაციის - *ინდივიდების, ჯგუფებისა და საზოგადოებრივი ორგანოების უფლებებისა და პასუხისმგებლობა საყოველთაოდ აღიარებული ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა ხელშეწყობისა და დაცვაში* მე-8 მუხლის თანახმად "ყველას აქვს უფლება, ინდივიდუალურად და სხვებთან ერთად, არადისკრიმინაციულ საფუძველზე, ჰქონდეს ეფექტური წვდომა და მონაწილეობდეს თავისი ქვეყნის საჯარო სამსახურში და საზოგადოებრივ საქმეთა წარმართვაში".

გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭოს მიერ:

- 2014 წლის 3 ოქტომბერს, 27-ე სესიაზე (27/31 სამოქალაქო საზოგადოების სივრცე) მიღებული რეზოლუცია A/HRC/RES/27/31 - *ყველა ადამიანის, სამოქალაქო, პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული ყველა უფლების, მათ შორის განვითარების უფლების, ხელშეწყობა და დაცვა*
- 2015 წლის 12 ოქტომბერს, 30-ე სესიაზე მიღებული რეზოლუცია A/HRC/RES/30/9 - *პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ საქმეებში თანაბარი მონაწილეობის შესახებ*.

გარდა ამისა, მოქალაქეთა მონაწილეობასთან დაკავშირებული საკითხები აქცენტირებულია რიგ, საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ მომზადებულ/დამტკიცებულ ისეთ აქტებში, რომელიც შეეხება:

- საზოგადოების ცალკეულ ჯგუფებსა და სეგმენტებს,
  - ახალგაზრდები,

- ქალები,
  - უმცირესობები,
  - უცხოელები,
  - შშმ პირები.
- სხვადასხვა აქტივობებსა და მექანიზმებს.
    - ელექტრონული დემოკრატია
    - მედია / სათემო მედია (კერძოდ, ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ 2009 წლის 11 თებერვალს მინისტრების მოადგილეების 1048-ე შეხვედრაზე მიღებული დეკლარაცია - *სათემო მედიის როლზე სოციალური ერთობისა და კულტურათმორისი დიალოგის განვითარებაში*).
    - მონაწილეობის შეფასება და მონიტორინგი (კერძოდ ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ 2009 წლის 11 მარტს მინისტრების მოადგილეების 1050-ე შეხვედრაზე მიღებული რეკომენდაცია CM/Rec(2009)2 - *ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე მონაწილეობისა და მონაწილეობის პოლიტიკის შეფასების, აუდიტისა და მონიტორინგის შესახებ და რეკომენდაცია*. დანართი: ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეთა მონაწილეობის თვითშეფასების მექანიზმი).

## 2.2. მოქალაქეთა მონაწილეობის პრაქტიკა

### 2.2.1. მოქალაქეთა მონაწილეობის კონკრეტული მექანიზმები

გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმების რეგულირებასთან შედარებით, კიდევ უფრო მრავალფეროვანია ამ ფორმების გამოყენების მაგალითები. თუმცა, მარეგულირებელი ნორმებისგან განსხვავებით, წარმატებული კეისების შესახებ ერთიანი მონაცემთა ბაზა საერთაშორისო ორგანიზაციებს არ გააჩნიათ, ვინაიდან საკითხი ცალკეული (ეროვნული ან სუბნაციონალური) დონის უფლებამოსილებას განეკუთვნება. დაინტერესების შემთხვევაში, ამა თუ იმ მექანიზმის გამოყენების თითოეული მაგალითის შესახებ ინფორმაცია ინდივიდუალურად უნდა იყოს მოძიებული უშუალოდ მუნიციპალიტეტიდან, რომელთა დიდი ოდენობა არ იძლევა ყოვლისმომცველი ინფორმაციის შეკრების საშუალებას. მაგალითისათვის მხოლოდ ევროკავშირის წევრ და ევროკავშირთან ასოცირებულ ქვეყნებში 149 ათასი თვითმმართველი სუბიექტი არსებობს.

თითოეული თვითმმართველი ერთეული თავად განსაზღვრავს მოქალაქეთა მონაწილეობის იმ მექანიზმს ან მექანიზმებს, რომელიც მისთვის უფრო მისაღებია. ჩართულობის შესახებ არსებული თეორიების კლასიფიკაციის მიხედვით ეს მექანიზმები შეიძლება რამდენიმე ჯგუფად დავყოთ:

ინფორმირების (სიმბოლური მონაწილეობის, პასიური) დონე

- სხვადასხვა სახის (მ.შ. მედია) საინფორმაციო კამპანიები - უზრუნველყოფს საზოგადოების ფართო ინფორმირებულობას კონკრეტულ საკითხთან დაკავშირებით.

კონსულტირების (მონაწილეობის) დონე:

- წერილობითი კონსულტაციები - ამ ტრადიციული მეთოდის (თუნდაც თანამედროვე ონლაინ-გამოკითხვები) გამოყენებით ირკვევა მოქალაქეთა დამოკიდებულება რომელიმე საკითხთან დაკავშირებით არსებული გადაჭრის გზებთან დაკავშირებით;
- საკონსულტაციო ჯგუფები - ექსპერტებისა და დაინტერესებული მხარეების წარმომადგენელთა მონაწილეობით იგივე მიზანს ემსახურება, რასაც წერილობითი კონსულტაციები.

ჩართულობის (მონაწილეობის, მოქალაქეთა ძალაუფლების) დონე:

- თვითმმართველობებში საჯარო შეხვედრები - პირისპირ (ან ონლაინ ფორმატში) უშუალოდ პრობლემის არსთან დაკავშირებით ხედვების შესამუშავებლად
- ფოკუს ჯგუფები - პრობლემის იდენტიფიცირებაზე და გადაწყვეტის გზების შერჩევაზე ორიენტირებული თვისებრივი დისკუსიები;
- ფართო ჯგუფური დისკუსიები (Crowd-sourcing) - გამართული საზოგადოებიდან წამოსული იდეების შეგროვებისა და შეფასების მიზნით.

თანამშრომლობის (მონაწილეობის, მოქალაქეთა ძალაუფლების) დონე:

- მოქალაქეთა ჟიური (ან პანელი) - კონკრეტულ გამოწვევაზე რეაგირების გზებთან დაკავშირებით მტკიცებულებების მოსასმენად და რეკომენდაციების გასაცემად;
- მოქალაქეთა კრებები - მონაწილეობის უფრო ფართო ფორმაა, ვიდრე მოქალაქეთა პანელი და ასახავს საზოგადოების მრავალი წარმომადგენლის ხედვებს და რეკომენდაციებს;
- სამეზობლო ფორუმები - კონკრეტულ ტერიტორიაზე, არეალში არსებული საკითხების მოგვარების მიზნით გამართული მცირე ჯგუფების შეხვედრები.

გაფართოებული უფლებამოსილების (მონაწილეობის, მოქალაქეთა ძალაუფლების) დონე:

- მონაწილეობითი ბიუჯეტირება - მთლიანად საზოგადოების მიერ გარკვეული საკითხის მოგვარების მიზნით განსახორციელებელ ქმედებებთან დაკავშირებით კონკრეტული (მაგალითად, საბიუჯეტო) გადაწყვეტილების მიღება;
- ერთობლივი შემოქმედებითი შეკრებები (Hackdays, hackathons, hackfest) - რომელზეც ადამიანთა მრავალრიცხოვანი, სხვადასხვა ინტერესების წარმომადგენელი ჯგუფები აქტიურად ქმნიან გადაწყვეტილებების პროტოტიპს (პირველად გამოიყენეს 1990-იანი წლების ბოლოს ღია კოდის პროგრამული უზრუნველყოფის შემქმნელებს შორის);
- სიდრმისეული დემოკრატია - ჩადრმავებული სათათბირო შეკრებები, სადაც საპირისპირო (თუნდაც მტრული) შეხედულებების მქონე აქტორები განიხილავენ პრობლემას მისი მოგვარების მიზნით (მოდელი წარმოიშვა სამხრეთ აფრიკაში აპართეიდის ეპოქის დასასრულს, შემდეგ გამოიყენებოდა სხვადასხვა კონფლიქტების ზონებში - ჩრდილოეთ ირლანდია, შვედეთის მუნიციპალიტეტებში ბოშებსა და შვედებს შორის არსებული სადავო საკითხების დაძლევა).

მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმებიდან, რომლებიც მოიცავს ჩართულობის სხვადასხვა დონეს (ინფორმირებიდან თანამშრომლობამდე) უნდა აღინიშნოს:

**"გზა პროგრესისკენ" (Road to Progress)** - გამოიყენება საჭიროებების კვლევის ეტაპზე იმ შემთხვევაში, თუ საჭიროა კონკრეტულ საკითხთან დაკავშირებით თემში, საზოგადოებაში არსებული დადებითი და უარყოფითი ფაქტორების გამოვლენა. მექანიზმის თამაშის ფორმით

ხორციელდება და არ საჭიროებს დიდ რესურსს. აღნიშნული მექანიზმის გამოიყენება შესაძლებელია სხვადასხვა ზომისა და მანასიათებლების მექანე ჯგუფებთან, რადგან არ მოითხოვს მონაწილეების მხრიდან სპეციფიკურ უნარ-ჩვევებს. მთავარი ფაქტორია, ესწრებოდნენ იმ თემის მაცხოვრებელნი, რომელთა საჭიროებების გამოკვეთაც მნიშვნელოვანია. მექანიზმის „გზა პროგრესისკენ“ გამოყენებისას, მონაწილეები იყოფიან ჰომოგენურ ჯგუფებად, მსჯელობენ მთავარი განსახილველი საკითხის ირგვლივ დადებით და უარყოფით ფაქტორებზე, შემდეგ კი ფართო ჯგუფში აზიარებენ საკუთარ მოსაზრებებს. ბოლო ეტაპია უარყოფითი ფაქტორების პრიორიტეტიზაცია ხმის მიცემის საშუალებით. აღნიშნული მექანიზმის გამოყენების შემდეგ ვლინდება და ერთგვარი კონსენსუსი მიიღწევა იმ პრიორიტეტული საკითხების შესახებ, რომელთა მოგვარებაც მნიშვნელოვანია თემისთვის. შედეგად, შესაძლებელია, ამ გამოწვევების უფრო სიღრმისეული ანალიზი ან მათი პოლიტიკის დღის წესრიგში გადატანა და სხვა მონაწილეობითი მექანიზმის გამოყენებით მსჯელობა მათი გადაჭრის გზებზე.

**დაგეგმვა სამგანზომილებიანი მოდელით (Planning for Real)** - აღნიშნული მექანიზმის გამოყენება განსაკუთრებით სასარგებლოა ისეთი საკითხების განხილვისთვის როგორცაა ურბანული დაგეგმვა და საცხოვრებელი გარემოს გაუმჯობესება. მექანიზმი გულისხმობს, რომ მოსახლეობა აფიქსირებს მათ საცხოვრებელ გარემოში არსებულ საჭიროებებსა და მდგომარეობის გაუმჯობესების შესაძლებლობებს, კონკრეტული ტერიტორიის სამგანზომილებიან მაკეტზე იდეების განთავსებით. შემდგომი ნაბიჯია შემოთავაზებული საკითხების პრიორიტეტიზაცია, რომლის საფუძველზეც შესაძლებელია სამოქმედო გეგმას შემუშავება გადაწყვეტილების მიმღებ პირებთან თანამშრომლობით.

**დემოქსი (DEMOCS)** - სამაგიდო თამაშის საშუალებით, წინასწარ მომზადებულ დაბალანსებულ და მკაფიო ინფორმაციაზე დაყრდნობით, მონაწილეები განიხილავენ საჯარო პოლიტიკასთან დაკავშირებული სხვადასხვა საკითხს. უშუალოდ თამაშის პროცესში არ მონაწილეობენ ექსპერტები, თუმცა მასალები მომზადებაში ისინი აქტიურად არიან ჩართულნი. თამაშის მიზანია მონაწილეებს მიეცეთ საშუალება ჩამოაყალიბონ და გააზიარონ თავიანთი იდეები და დადგინდეს, რამდენად არის საკითხთან დაკავშირებული გადაწყვეტილება ყველასათვის მისაღები. აღნიშნული მექანიზმის გამოყენებისას მოქალაქეები ერთი მხრივ ხდებიან უფრო ინფორმირებულები კონკრეტულ საკითხების შესახებ, ხოლო მეორე მხრივ მათ თავად შეაქვთ წვლილი მის გადაჭრაში.

**თავისუფალი (ღია) სივრცე მონაწილეობისთვის (Open Space)** - ეს მექანიზმი თავისუფლებას იძლევა როგორც მონაწილეთა მოწვევის, ასევე მსჯელობის ფორმატის კუთხით. იგი საშუალებას იძლევა თავად მოქალაქეებმა წამოწიონ საინტერესო კონკრეტული საკითხები (წინასწარ განსაზღვრული თემის შესახებ), დღის წესრიგი და ფორმატი განისაზღვრება მონაწილეთა მიერ. მეთოდი გამოიყენება მაშინ, როდესაც საჭიროა ახალი, ინოვაციური იდეების მოძიება და გაზიარებული ხედვების შექმნა. იგი მოიცავს ჯგუფურ და პლენარულ სესიებს და უმეტესად მონაწილეების მიერ მართული მიდგომაა, რადგან მათ შეუძლიათ იმუშაონ იმ საკითხზე რაც მათთვის არის საინტერესო და გადაინაცვლონ სხვა ჯგუფში განსხვავებულ საკითხზე სამსჯელოდ მაშინ, როცა თავად ჩათვლიან საჭიროდ. აღნიშნულ პროცესში განსაკუთრებით წახალისებულია შემოქმედებითი აზროვნება არაფორმალური გარემოს შექმნით.

**მომავლის ძიება/მომავლის ძიების კონფერენცია (Future Search/ Future Search Conference)** - დაინტერესებული მხარეები (ყველა აქტორი ვისაც გააჩნია შესაბამისი ადამიანური თუ სხვა სახის რესურსი) აანალიზებენ წარსულს, არსებულ მდგომარეობასა და სასურველ მომავალს, ქმნიან

საერთო ხედვას კონკრეტული საკითხის (რომელიმე სფერო ან სერვისი) პერსპექტივებთან დაკავშირებით, შემდეგ კი ცდილობენ შეიმუშაონ სამოქმედო გეგმები საერთო ხედვის განსახორციელებლად. ამ მექანიზმის გამოყენება სხვადასხვა მიმართულებით შეიძლება და მისი მიზანია შეიქმნას მომავლის გაზიარებული ხედვა და მისი განხორციელების მზაობა.

**მოქალაქეთა ასამბლეა (Citizens' Assembly)** - მოქალაქეთა ასამბლეის ჯგუფი იქმნება შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით და ისეთი დემოგრაფიული კრიტერიუმების გათვალისწინებით, როგორცაა სქესი, ასაკი და სხვა. ჯგუფი ძირეულად ანალიზებს პრობლემატურ საკითხს, მართავს დისკუსიას მოგვარების გზებზე, შეისწავლის მათ დადებით და უარყოფით მხარეებს და, ხმის მიცემის საშუალებით, რეკომენდაციებს აწვდის გადაწყვეტილების მიმღებ სტრუქტურებს. ასამბლეის საშუალებით ხდება ისეთი საკითხის განხილვა, რომლებიც მიეკუთვნება ადგილობრივი ხელისუფლების კომპეტენციას და საზოგადოებაში არაერთგვაროვან დამოკიდებულებას იწვევს. მექანიზმის გამოყენების პროცესი (დაგეგმვა-მომზადება-განხორციელების ფაზა) საკმაოდ ხანგრძლივია და, საკითხის სირთულიდან გამომდინარე, მოიცავს 3 თვიდან 1 წლამდე პერიოდს.

**მოქალაქეთა პანელი (Citizens' Panel)** - წარმომადგენლობითი საკონსულტაციო მექანიზმი, რომლის გამოყენებაც განსაკუთრებით ეფექტურია ადგილობრივი პრიორიტეტების დასადგენად და დაინტერესებულ საზოგადოებასთან კონკრეტულ საკითხებთან დაკავშირებით კონსულტაციების გასამართად. მექანიზმი არ არის შექმნილი ერთჯერადი გამოყენებისათვის, თუმცა შესაძლოა პერიოდულად იცვლებოდეს მონაწილეთა ნაწილი. მოქალაქეთა პანელი აერთიანებს მოსახლეობის გარკვეულ რაოდენობას და ქმნის ერთგვარ ბაზას, რომლის გამოყენებაც რეგულარულად არის შესაძლებელი სხვადასხვა საკითხზე პანელის წევრების შეხედულებების გასაგებად. პანელის მიზანია მიიღწეს გარკვეული კონსენსუსი და გაუმჯობესდეს ურთიერთობები პროცესის აქტორებს შორის რომელიმე კონკრეტულ, საკვანძო საკითხთან დაკავშირებით..

**მოქალაქეთა ჟიური (Citizens' Jury)** - გულისხმობს საზოგადოებისთვის მნიშვნელოვანი პრობლემის შესახებ, ექსპერტების დახმარებით, რეპრეზენტატიული მოქალაქეთა ჯგუფის ინფორმირებას, შესაძლო გადაწყვეტილებების ერთობლივ განხილვას და რეკომენდაციების შემუშავებას. მექანიზმი განსაკუთრებით სასარგებლოა კომპლექსური საკითხების გადასაჭრელად, როდესაც არსებობს წინააღმდეგობრივი პოზიციები, და საკითხის გადაწყვეტის რამდენიმე შესაძლებლობა. პროცესი შესაძლოა ინიცირებული იყოს როგორც ხელისუფლების, ისე აკადემიური სფეროს ან სამოქალაქო სექტორის მიერ. ძირითადად, ჟიური მცირე ზომისაა და შედგება 12-25 ადამიანისგან, რათა უზრუნველყოფილი იყოს სიღრმისეული და ხარისხიანი მსჯელობა. თუმცა იგი ისეა სტრუქტურირებული, რომ საზოგადოების ყველა ჯგუფის ინტერესებს ასახავს. რამდენიმე ფაზიანი პროცესის ბოლოს, ჟიური იღებს გადაწყვეტილებას კონსენსუსის გზით და შეიმუშავებს რეკომენდაციებს.

**მოქალაქეთა ქარტია (Citizens' Charter)** - წარმოადგენს ურთიერთგაგების დოკუმენტი მოქალაქეებს, საჯარო მოხელეებსა და სერვისის მიმწოდებელს შორის, რომელიც უზრუნველყოფს ინფორმაციის გაზიარებას მიღებული სერვისის ხარისხზე. დოკუმენტზე ხელმოწერით სერვისის მიმწოდებელი იღებს პასუხისმგებლობას გარკვეული სტანდარტების დაცვით მიაწოდოს მოქალაქეებს საჭირო სერვისი/სერვისები. მოქალაქეთა ქარტიის ძირითადი მიზანი არის მონიტორინგი. ეს მექანიზმი

საშუალებას აძლევს ხელისუფლებას მოქალაქეებისთვის სერვისების მიწოდების პროცესი გახდეს უფრო გამჭვირვალე და ხარისხიანი, საერთო სტანდარტებზე წინასწარ შეთანხმების გზით.

**სათემო შეფასების ბარათები (Community Score Cards)** - არის კონკრეტული სერვისის მომხმარებელთა შეფასებაზე დაფუძნებული მონიტორინგის მექანიზმი. გამოიყენება სერვისის მიწოდების ხარისხის გაუმჯობესების პროცესში. გარდა ამისა ხელს უწყობს ნდობაზე დაფუძნებული ურთიერთობის ჩამოყალიბებას სერვისის მიმწოდებელსა და მის მომხმარებელს შორის. შეფასების ბარათების გამოყენებით, ერთი მხრივ, საზოგადოების წევრები აფასებენ კონკრეტული სერვისის მიწოდების ხარისხს, ხოლო მეორე მხრივ, თავად მომსახურების მიმწოდებლები აწარმოებენ ერთგვარ თვითშეფასებას. ამის შემდგომ ორივე მხარე ერთად მსჯელობს და აღწევს შეთანხმებას იმაზე, თუ რა გზებით შეიძლება სერვისის მიწოდების ხარისხის გაუმჯობესება.

**სამოქალაქო ლაბორატორია (Civic Lab)** - წარმოადგენს ევროპის საბჭოს მიერ შემუშავებულ ინოვაციურ მექანიზმს. მიზნად ისახავს პრობლემების გადაჭრისთვის წინადადების შემუშავებას, ანალიზსა და შედეგების პროგნოზირებას ელექტრონული კომპონენტის გამოყენებით - მოსაზრებები და მიგნებები პროცესის პარალელურად ისახება წინასწარ გამოზადებულ ელექტრონულ მატრიცაში და ეკრანზე ხდება მონაცემების ანალიზი და შედეგების ვიზუალიზაცია. მექანიზმი იყენებს მონაწილეთა მიზნობრივ შერჩევას საკითხიდან და მიზნიდან გამომდინარე წინასწარ შემუშავებული კრიტერიუმების საფუძველზე.

**ღია თვითმმართველობა (Open House)** - არის ღონისძიებების ერთობლიობა (შესაბამისი მასალის, დოკუმენტაციის გამოყენა) მოქალაქეთა ინფორმირების მიზნით, სადაც პროცესის აქტორებს შეუძლიათ ერთმანეთთან კომუნიკაცია და კომენტარების დაფიქსირების შესაძლებლობა (მაგალითად, პოსტერზე, უკუკავშირის კითხვარში ან აუდიო ან ვიდეო ჩანაწერის მეშვეობით). აღნიშნული მექანიზმის გამოყენებით, ინიციატორს აქვს შესაძლებლობა მოქალაქეების ფართო სპექტრს გაუზიაროს ინფორმაცია სხვადასხვა საკითხის შესახებ საინტერესო და სახალისო ფორმატით და მიიღოს მათგან უკუკავშირი.

**შარეტი (Charrette)** - მონაწილეობითი მექანიზმი, რომელიც შედგება მოსამზადებელი ეტაპის, ღონისძიებისა და შემდგომი ეტაპებისაგან. ძირითადად გამოიყენება საერთო ხედვის ჩამოყალიბებისა და საქმიანობის დაგეგმვის მიზნით ისეთ საკითხებთან დაკავშირებით, როგორცაა ტერიტორიული განვითარება, საცხოვრისის განვითარების გეგმები და ა.შ. და ხელს უწყობს კონსენსუსზე დაფუძნებულ გადაწყვეტილების მიღებას. აღნიშნული მექანიზმი კრებს ექსპერტებს, დაინტერესებულ მხარეებსა და საზოგადოების რიგით წევრებს, რათა ერთობლივი მუშაობით ეფექტური, ინოვაციური და მიღწევადი გადაწყვეტილებები იქნას მიღებული. იგი მოიცავს პლენარულ სესიებსა და მცირე ჯგუფებში მუშაობას პრიორიტეტული საკითხების გამოყოფისა და გადაჭრის გზების შემუშავებისთვის. მნიშვნელოვანია ექსპერტებისა და დაინტერესებული მხარეების ჩართულობა, რათა მათ მონაწილეებს მიაწოდონ სათანადო ინფორმაცია საკითხის შესახებ.

### *2.2.2. მონაწილეობის პრაქტიკის მაგალითი*

ჩამოთვლილი მექანიზმებიდან, როგორც მაგალითი, შედარებით ვრცლად განხილვისათვის შეიძლება "მონაწილეობითი ბიუჯეტირების" იმპლემენტაციის საკითხი ავიღოთ, რომლის მიმართ ინტერესი, როგორც საქართველოში, ისე მთელ მსოფლიოში სულ უფრო და უფრო იზრდება, რადგან ეს მოდელი რეალური ჩართულობის შესაძლებლობას იძლევა და მონაწილეობის დონეების მიხედვით მოქალაქეთა მაღალი ხარისხის ჩართულობას უწყობს ხელს

მონაწილეობითი ბიუჯეტირება (PB - Participatory Budgeting) არის მონაწილეობის პროცესი, რომელიც საშუალებას აძლევს მოქალაქეებს მიიღონ გადაწყვეტილებები ადგილობრივი ბიუჯეტის ასიგნებების შესახებ. ამ "დემოკრატიული ინოვაციის" სამშობლოა ბრაზილიის სამხრეთში მდებარე ქალაქი პორტო-ალეგრე, სადაც იგი 1980-იანი წლების ბოლოს დაინერგა. პორტო-ალეგრეს მოდელი თანდათან გავრცელდა ჯერ ბრაზილიის სხვა ქალაქებში, შემდეგ სამხრეთ ამერიკის სხვა ქვეყნებში და ბოლოს მთელ მსოფლიოში. 2010 წლისათვის ამ მექანიზმს მსოფლიოში 1400-ზე მეტი (მ.შ. ევროპაში - 300-ზე მეტი) მუნიციპალიტეტი იყენებდა.

მონაწილეობითი ბიუჯეტირება, სწორი გამოყენების შემთხვევაში, ხელს უწყობს საზოგადოებაში არსებული პოლიტიკური აპათიის და ხელისუფლებისადმი უნდობლობის შემცირებას. მისი ფილოსოფია კარგად იხსნება ICEGOV საერთაშორისო ფორუმის ერთ-ერთი მონაწილე მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელის ფრაზით: "მე არასოდეს ვკითხავ მოქალაქეებს, როგორ ავაშენო ხიდი, მაგრამ უნდა ვკითხო მათ, სად უნდა აშენდეს იგი".

მონაწილეობითი ბიუჯეტირების არსია საჯარო ფინანსების ნაწილის განკარგვა უშუალოდ მოქალაქეთა მიერ: მოქალაქეები ახდენენ კონკრეტული პრობლემების იდენტიფიცირებას და შეიმუშავენ მისი გადაჭრის გზებს, ხოლო მუნიციპალიტეტი პასუხისმგებელია შესაბამისი პროგრამის ფარგლებში ამ პროექტების განხორციელებაზე.

ნებისმიერ შემთხვევაში პასუხი უნდა გაეცეს კითხვებს:

- როგორ ხდება მონაწილეების შერჩევა?
- შერჩევის რა მექანიზმები გამოიყენება (საჯარო შეხვედრები, ფოკუს ჯგუფები, სიმულაციები, საკონსულტაციო კომიტეტები, გამოკითხვები და ა.შ.)?
- როგორ მონაწილეობენ მოქალაქეები ამ პროცესში (პირდაპირი და არაპირდაპირი მონაწილეობა)?
- როგორ ტარდება შეხვედრები (ტერიტორიული თუ თემატური პრინციპი)?
- რა განიხილება (ინვესტიციები, მომსახურების მიწოდება და ა.შ.)?
- რა როლს ასრულებს სამოქალაქო საზოგადოება?
- რამდენად სავალდებულოა მონაწილეთა გადაწყვეტილებები ხელისუფლებისთვის?
- ვინ აკონტროლებს პროექტის განხორციელებას?

განასხვავებენ ევროპული მონაწილეობითი ბიუჯეტირების რამდენიმე მოდელს:

- ევროპისთვის ადაპტირებული პორტო-ალეგრეს მოდელი  
მონაწილეობა ეფუძნება ცალკეული მოქალაქეების მონაწილეობას სამეზობლო დონეზე (დია შეხვედრებში თვითშერჩევა): მოქალაქეები ირჩევენ დელეგატებს სპეციალურ საბჭოში, რომელიც შეიმუშავებს "თამამის წესებს" საბიუჯეტო წლისთვის. რაიონულ ან/და ქალაქის დონეზე შეხვედრებისას დელეგატები (სხვადასხვა სოციალური ჯგუფების წარმომადგენლები) განიხილავენ საინვესტიციო პროექტებს, რიგი კრიტერიუმების (მაგ. სოციალური სამართლიანობის კრიტერიუმების) გამოყენებით ხდება მათი რანჟირება და სიას კენჭი ეყრება დია კრებაზე. საბოლოო წინადადებები წარედგინება მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით ორგანოს და აისახება ბიუჯეტში. ბოლოს დელეგატები ქმნიან მონიტორინგის ორგანოს.
- კონსულტაციაზე დაფუძნებული მონაწილეობა: დაახლოებული მონაწილეობა (Proximity Participation) და კონსულტაციები



ეს მოდელები უფრო საკონსულტაციო ფორმისაა და წარმოადგენს "შერჩევითი მოსმენის" პროცესს - ადგილობრივი ხელისუფლება ახორციელებს მხოლოდ იმ წინადადებებს ახორციელებენ, რომელთაც რეალისტურად მიიჩნევს. მოქალაქეთა შეხვედრებისას (მედიის საშუალებით, ფოსტით ან პირადი მოწვევით) განიხილება ზოგადი სტრატეგიული მიზნები. წინადადებები არ არის რანგირებული და გადაწყვეტილებები მიიღება კონსენსუსით. მუნიციპალიტეტი ახდენს დისკუსიების მოდერაციას. ეს ფორმები უფრო "სიმბოლურ მონაწილეობად" არის მიჩნეული.

▪ სათემო მონაწილეობითი ბიუჯეტირება (Community-Participatory Budgeting) და დაინტერესებული მხარეების მონაწილეობა (Multi-Stakeholder Participation)

ამ მოდელების მიხედვით ხდება სახსრების მართვა ინვესტიციებისთვის სოციალურ, კულტურულ და გარემოსდაცვით სექტორებში. მონაწილეები ქმნიან ორგანიზებულ ჯგუფებს პროექტების შეთავაზების მიზნით. საჭირო თანხის ნაწილს გამოყოფს მუნიციპალიტეტი, ნაწილს კი საერთაშორისო ორგანიზაციები, კერძო კომპანიები ან ეროვნული მთავრობა. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტი ვერ იღებს ერთპიროვნულ გადაწყვეტილებას. ეს ფორმა უფრო კერძო-საჯარო პარტნიორობის ფორმას წარმოადგენს.

თითოეული მოდელის განხორციელება დამოკიდებულია არსებულ კონკრეტულ გარემოზე და ისეთ მახასიათებლებზე, როგორცაა: თვითმმართველობის ფინანსური ავტონომიის ხარისხი, საზოგადოების პოლიტიკურ კულტურა და მუნიციპალიტეტის მახასიათებლები (ზომა, მრავალფეროვნება და კეთილდღეობის დონე).

ფინანსური ავტონომია. მუნიციპალიტეტს, რომელსაც სურს განახორციელოს მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროგრამა, უნდა ჰქონდეს მინიმუმ ფინანსური ავტონომია - უფლება განკარგოს თავიანთი ფინანსები ცენტრალური ხელისუფლებისგან დამოუკიდებლად. მას ასევე უნდა გააჩნდეს დამოუკიდებელი შემოსავლების წყაროები.

პოლიტიკური კულტურა. მოქალაქეები მზად უნდა იყვნენ და ჰქონდეთ მონაწილეობის სურვილი, ხოლო მუნიციპალიტეტს უნდა ჰქონდეს საზოგადოების ჩართვის პოლიტიკური ნება. კერძოდ: მაღალი ემპათიის მქონე საზოგადოებაში მონაწილეობის ხარისხი მაღალია, ტრადიციულ საზოგადოებებში - საშუალო, ინდივიდუალისტურ საზოგადოებებში - დაბალი.

თვითმმართველობების მახასიათებლები:

- თვითმმართველობის ზომა. დიდ ქალაქებს შეუძლიათ აირჩიონ მრავალდონიანი ფორმა (მოქალაქეების დელეგატების არჩევა, ორგანიზებული მოქალაქეების წარმომადგენლების მიზნობრივი შერჩევა), ხოლო მცირე დასახლებებში უმჯობესია მოქალაქეთა ღია შეხვედრები, სადაც კონსენსუსზე დაფუძნებული და არაფორმალური პროცესები შეიძლება უფრო ეფექტური აღმოჩნდეს.
- ჰეტეროგენულობა. მრავალი განსხვავებული (ეთნიკური, სოციალური და ა.შ.) საზოგადოებრივი ჯგუფების არსებობის პირობებში ჰეტეროგენულ ქალაქებში პოლიტიკური კონფლიქტი შეიძლება წარმოიშვას სხვადასხვა ჯგუფების ინტერესებს შორის. საჭირო ხდება მონაწილეობის პროცესის ფორმალიზაცია, მაგალითად მონაწილეთა შერჩევა ჯგუფების პროპორციული წარმომადგენლობის მიხედვით.
- კეთილდღეობის დონე (მაგალითად, ერთ სულ მოსახლეზე შემოსავლის ოდენობა) გავლენას ახდენს ამა თუ იმ მოდელის მიზანშეწონილობაზე. პროგრამა შეიძლება განხორციელდეს საკმაოდ შეზღუდული თანხითაც კი (მაგალითად მუნიციპალური ბიუჯეტის 1%-დან 10%-მდე), ამასთან იგი შეიძლება გაძლიერდეს კერძო და სხვა წყაროებით.

მონაწილეობითი ბიუჯეტირების ოპტიმალური მოდელის შერჩევა უნდა მოხდეს ზემოაღნიშნული მახასიათებლების გათვალისწინებით:

1. ევროპისთვის ადაპტირებული პორტო-ალეგრეს მოდელი მოითხოვს პოლიტიკური კულტურისა და ფინანსური ავტონომიის მაღალ ხარისხს, როცა გადაწყვეტილების მიმღები და მონიტორინგის ორგანოები მოქალაქეთა წარმომადგენლებისგან შედგება.
2. დაახლოებული მონაწილეობის მოდელი იმუშავებს მორალისტურ, მაღალი ემპათიის მქონე საზოგადოებაში და ტრადიციონალისტურ კულტურებში, სადაც მოქალაქეები აქტიური არიან (ინდივიდუალისტურ პოლიტიკურ კულტურაში პოლიტიკური ელიტისთვის მონაწილეობას შეიძლება ჰქონდეს მხოლოდ სიმბოლური მნიშვნელობა, რათა უზრუნველყოს ხელისუფლებაში დაჩენა).
3. კონსულტაციების მოდელი გულისხმობს მონაწილეობას, როგორც გამჭვირვალობის გაზრდის მიზნის მიღწევის საშუალებას, როცა ღია შეხვედრების მიზანს საჯარო სერვისების შესახებ უკუკავშირის მიღება ან ფინანსური პრობლემების გადაჭრის გზების მოძიება წარმოადგენს. ეს მოდელი შეიძლება გამოყენებული იყოს ქალაქებში, სადაც პრობლემა სამართლიანი წარმომადგენლობითობის ჩამოყალიბებაა.
4. თემის მონაწილეობითი ბიუჯეტირების მოდელი ძირითადად ეფუძნება არამუნიციპალურ სახსრებს და პროცედურა კონტროლდება დამფინანსებლების მიერ. მისი წარმატება დამოკიდებულია იმაზე, თუ როგორ განსაზღვრავენ დონორები პრიორიტეტებს.
5. მრავალი დაინტერესებული მხარის მონაწილეობის მოდელი თვითმმართველობას საშუალებას აძლევს განახორციელოს პროექტები, რომელთა განხორციელებაც მას დამოუკიდებლად არ შეეძლო და ამასთან, ხელი შეუწყოს კოოპერატიულ, ნაკლებად ავტორიტარულ, "ჰორიზონტალურ" ურთიერთობებს. შესაბამისად, მოდელი შედარებით უფრო მისაღებია დაბალი შემოსავლების მქონე მუნიციპალიტეტებისათვის.

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში (განსაკუთრებით პოლონეთში) მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროგრამების განხორციელების პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ პოლონეთში, ბულგარეთში, ლატვიასა და ლიტვაში, სადაც არსებობს საკმაოდ დიდი მუნიციპალიტეტები და გაბატონებულია ინდივიდუალისტური კულტურა, უფრო მრავალმხრივი მონაწილეობის მოდელი გამოიყენება. ეს განსაკუთრებით შეეხება ბულგარეთსა და ლიტვას, სადაც თვითმმართველობათა ფინანსური ავტონომია დაბალია. ჩეხეთის რესპუბლიკა და უნგრეთი, სადაც ძალიან მცირე ზომის თვითმმართველობებია, უფრო დაახლოებული მონაწილეობის მოდელს ირჩევენ. ასევე იქცვიან ესტონეთი და რუმინეთი.

პორტო-ალეგრეს მოდელის პირდაპირი დანერგვა პოსტ-ტოტალიტარულ ქვეყნებში განსაკუთრებით რთულია, რადგან ეს მოდელი გულისხმობს პოლიტიკურად აქტიურ მოქალაქეებსა და ისეთი პოლიტიკოსების არსებობას, რომლებიც თმობენ მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებას.

აღმოსავლეთ ევროპაში, ნაკლებად გათვითცნობიერებული მოქალაქეებს არსებობის შემთხვევაში, როგორც წესი, მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროგრამები მთავრობის უკვე მიღებულ გადაწყვეტილებებზე შტამპად იქცა, როცა თანამდებობის პირები ამ მექანიზმს მერკანტილური პოლიტიკის გასატარებლად და საკუთარი "კლიენტელის" დასაჯილდოებლად იყენებს.

ამავე დროს, ევროპული გამოცდილებიდან გამომდინარე, აღნიშნული მექანიზმი წარმატებით შეიძლება იქნეს გამოყენებული მონაწილეობითი კულტურის განვითარების წახალისებისა და რეალური დეცენტრალიზაციის პროცესში.

### 3. მოქალაქეთა მონაწილეობა საქართველოში

#### 3.1. რეგულირება

ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხის მარეგულირებელი ნორმები საქართველოში ასახულია ისეთ სამართლებრივ აქტებში, როგორცაა:

1. საერთაშორისო ხელშეკრულებები, რომლებსაც საქართველო შეუერთდა,
2. საქართველოს კანონმდებლობა,
3. საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული სტრატეგიული დოკუმენტები,
4. ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ შემუშავებული ნორმები.

##### 3.1.1. საერთაშორისო ვალდებულებები

###### ასოცირების შესახებ შეთანხმება ევროკავშირსა და საქართველოს შორის

ასოცირების შესახებ შეთანხმება ევროკავშირსა და საქართველოს შორის მნიშვნელოვან ყურადღებას უთმობს სამოქალაქო საზოგადოების გაძლიერებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის საკითხს:

- მდგრადი განვითარების პროცესში საკონსულტაციო ჯგუფისა და დიალოგის ფორუმის ფუნქციონირება (კარი IV, თავი 13, მუხლები 240, 241, 243);
- სამოქალაქო საზოგადოების სფეროში თანამშრომლობა (კარი VI, თავი 20, მუხლები 369-371);
- სამოქალაქო საზოგადოების პლატფორმის ფუნქციონირება (კარი VIII, თავი 1, მუხლები 412-413).

საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგში წარმოდგენილია სამოქალაქო მონაწილეობის პრინციპები: "1. პრინციპები, ინსტრუმენტები და რესურსები ასოცირების დღის წესრიგის იმპლემენტაციისთვის - ასოცირების დღის წესრიგი უნდა შესრულდეს გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულებისა და ჩართულობის პრინციპების სრული დაცვით".

###### ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ

ადგილობრივი თვითმმართველობის ქარტია, რომელიც მიღებულ იქნა სტრასბურგში, 1985 წლის 15 ოქტომბერს, განსაზღვრავს თვითმმართველობის საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს (საქართველომ ქარტიის რატიფიცირება მოახდინა საქართველოს პარლამენტის 2004 წლის 26 ოქტომბრის # 515-III დადგენილებით). გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოებრივ მონაწილეობის საკითხებს არეგულირებს მეორე მუხლის პუნქტი 2: "ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპი აღიარებული იქნება შიდა კანონმდებლობით და შესაძლებლობის შემთხვევაში, კონსტიტუციით ... ამ უფლების განხორციელება ხდება საბჭოების ან ასამბლეების მიერ, რომლებიც შედგებიან პირდაპირი, თანაბარი და თანასწორი ხმის მიცემის საფუძველზე ფარული კენჭისყრით არჩეული წევრებისაგან და რომლებთანაც შეიძლება არსებობდნენ მათ წინაშე პასუხისმგებელი აღმასრულებელი ორგანოები. ეს დებულება არანაირ

ზეგავლენას არ მოახდენს მოქალაქეთა მონაწილეობაზე ასამბლეებში, რეფერენდუმებში და ნებისმიერი სახის პირდაპირ მონაწილეობაზე იქ, სადაც ეს კანონით ნებადართულია."

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი

"ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის უფლების თაობაზე" ("უტრეხტის ოქმი", რომელიც 2009 წლის 16 ნოემბერს მიიღეს და რომელსაც საქართველო შეუერთდა 2019 წლის 29 მაისს) 7 მუხლს შეიცავს და შეეხება ევროპის საბჭოს წევრ ქვეყნებში გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხს. ქარტიის პრეამბულაში ხაზგასმულია, რომ "ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის უფლება წარმოადგენს ევროპული თანამეგობრობის საერთო და უპირატესი მნიშვნელობის მქონე პრინციპს".

ხელმომწერი ქვეყნების ვალდებულებების ჩამონათვალი მოცემულია 1-3 მუხლებში:

- ადგილობრივ თვითმმართველობებს კანონმდებლობით უნდა მიენიჭოთ უფლებები, რაც უზრუნველყოფს ყველა პირის ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღებას;
- აღიარებულია მოქალაქეთა უფლება, მონაწილეობა მიიღოს ადგილობრივი ხელისუფლების არჩევნებში. ნებისმიერი პირობა და შეზღუდვა (თუ ასეთი არსებობს) საერთაშორისო სამართლებრივ ნორმებს უნდა შეესაბამებოდეს;
- თვითმმართველობებისათვის შესაბამისი უფლებამოსილების გადაცემის გზით, პრაქტიკაში უნდა ამოქმედდეს ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლება;
- შესაბამისი პროცედურებით უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ყველა კატეგორიის მოქალაქის საკონსულტაციო პროცესებში ჩართვა (მოქალაქეებთან ყველაზე ახლო დონეზე), ოფიციალურ დოკუმენტებთან წვდომა, წინადადებებზე რეაგირება და საინფორმაციო ტექნოლოგიების გამოყენება.

მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხებს ასევე ითვალისწინებს სხვა საერთაშორისო, სხვადასხვა სფეროებთან დაკავშირებული, შეთანხმებები. მაგალითად ორჰუსის კონვენცია "გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ" (ორჰუსი, დანია, 25 ივნისი, 1998), რომელსაც ხელს აწერს 46 ქვეყანა და ევროკავშირი და რომელსაც საქართველო 2001 წლის 30 ოქტომბერს შეუერთდა.

და ბოლოს, ადგილობრივი დემოკრატიის შეფასებისას უნდა ვახსენოთ ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების კონგრესის ანგარიშები საქართველოსთან დაკავშირებით, კერძოდ:

- ანგარიში CG35(2018)18final - ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატია საქართველოში;
- რეკომენდაცია 426(2018)

ანგარიშებში აღნიშნულია, რომ საქართველოში ამ სფეროში არსებული მექანიზმები ძირითადად საკონსულტაციო ინსტრუმენტებია, რომელსაც სუსტი ზეგავლენა გააჩნია საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე. შესაბამისად, ჩნდება საფრთხე, რომ ამან შეიძლება მოსახლეობის იმედგაცრუება გამოიწვიოს.

### 3.1.2. საქართველოს საკანონმდებლო ბაზა

#### კანონმდებლობა

უმთავრესი საკანონმდებლო აქტი რომელიც განსაზღვრავს საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმებს, არის საქართველოს ორგანული კანონი - **ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი**. კერძოდ კოდექსის XI თავი, რომელიც კანონში 2015 წელს შესული ცვლილების შედეგად გაჩნდა. კანონით განსაზღვრული ჩართულობის მექანიზმებია:

#### დასახლების საერთო კრება (მუხლი 85)

- ... უზრუნველყოფს შესაბამის დასახლებაში რეგისტრირებული ამომრჩევლის ამ დასახლებისა და მუნიციპალიტეტისათვის მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვის, გადაწყვეტისა და აღნიშნული მუნიციპალიტეტის ორგანოების წინაშე ინიცირების პროცესებში ქმედით ჩართულობას;
- ... უფლებამოსილია ... აირჩიოს საერთო კრების რჩეული;
- შეუძლია განიხილოს და მუნიციპალიტეტის ორგანოებს წარუდგინოს: დასახლებისთვის მნიშვნელოვანი სოციალური და ეკონომიკური საკითხები; დასახლებაში და მუნიციპალიტეტში განსახორციელებელი პროექტები;
- კრების მოწვევის ინიცირების უფლება აქვთ: დასახლებაში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 5%-ს და მუნიციპალიტეტის მერს (საკუთარი ან საკრებულოს ინიციატივით).
- უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება საერთო კრების წევრთა არანაკლებ 20%-ისა.

იმ დასახლებაში, სადაც ამომრჩეველთა ოდენობა 500-ს აღემატება, საკრებულომ შეიძლება დააწესოს დასახლების ცალკეულ ნაწილებში კრების ეტაპობრივად მოწვევის პროცედურა. დიდ დასახლებაში, სადაც 2000-ზე მეტი ამომრჩეველია საკრებულო დადგენილებით განსაზღვრავს საერთო კრების უფლებამოსილებებს, მისი მოწვევისა და საქმიანობის წესს, აგრეთვე შეუძლია, ამ დასახლებაში შექმნას რამდენიმე საერთო კრება.

აღსანიშნავია, რომ კრებაში სათათბირო ხმის უფლებით მონაწილეობის უფლება აქვთ აგრეთვე დასახლების ტერიტორიაზე არსებული უძრავი ქონების მესაკუთრეებს და ამ დასახლებაში მცხოვრებ სხვა (არარეგისტრირებულ) სრულწლოვან პირებსაც.

#### პეტიცია (მუხლი 86)

- წარდგენის უფლება აქვთ: ამომრჩეველთა არანაკლებ 1%-ს ან დასახლების საერთო კრებას;
- რეგისტრაციაში უარი დასაშვებია, თუ დარღვეულია ამ კანონის მოთხოვნები ან/და წარმოდგენილი საკითხის გადაწყვეტა არ არის მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილება;
- საკრებულო უფლებამოსილია დადგენილებით განსაზღვროს პეტიციის ელექტრონული ფორმით წარდგენის წესი".

პეტიციის სახით შეიძლება წარდგენილ იქნეს პრაქტიკულად ნებისმიერი საკითხი:

- ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი;

- ნორმატიული აქტის პროექტის ძირითადი პრინციპები ან კონკრეტული წინადადებები;
- საერთო მნიშვნელობის საკითხების საკრებულოს სხდომაზე განხილვისა და გადაწყვეტის მოთხოვნა.

კოდექსში გაიწერა ვადები, რომელთა დაცვით უნდა მოახდინონ მუნიციპალურმა ორგანოებმა რეაგირება პეტიციაზე, ასევე, პეტიციის წარდგენისა და განხილვის ცალკეული პროცედურული საკითხები.

#### სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო (მუხლი 86<sup>1</sup>)

- არის მუნიციპალიტეტის მერის/რაიონის გამგებლის სათათბირო ორგანო ... მისი შემადგენლობა განისაზღვრება არანაკლებ 10 წევრით;
- ერთი სქესის წარმომადგენელთა რაოდენობა 1/3-ზე ნაკლები არ უნდა იყოს...;
- საბჭოს სხვა უფლებამოსილებები და მისი საქმიანობის წესი განისაზღვრება დებულებით, რომელსაც ამტკიცებს მერი;
- იკრიბება არანაკლებ 3 თვეში ერთხელ.

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობაში შედიან მეწარმე იურიდიული პირების, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისა და მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის წარმომადგენლები.

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

#### კოლეგიური ორგანოების საჯაროობა (მუხლი 87)

მუნიციპალიტეტის **საკრებულოს და საკრებულოს კომისიის, აგრეთვე თბილისის მთავრობის სხდომები საჯაროა.** ნებისმიერ პირს აქვს უფლება, წინასწარი შეტყობინების გარეშე დაესწროს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის საჯარო სხდომებს. სხდომებზე დამსწრე პირებს უფლება აქვთ, წინასწარი ნებართვის გარეშე, სხდომის თავმჯდომარის თანხმობით, დაუსვან შეკითხვები მომხსენებელს, გააკეთონ განმარტება და განცხადება.

კანონი უშვებს საკრებულოს კომისიების მუშაობაში ექსპერტების და საზოგადოების სხვა წარმომადგენლების მონაწილეობის შესაძლებლობას.

#### მერის და საკრებულოს წევრის მიერ წარდგენილი ანგარიში (მუხლი 88)

- მერი და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრი ვალდებული არიან, წელიწადში ერთხელ მაინც ... მოაწყონ საჯარო შეხვედრები მუნიციპალიტეტის ამომრჩეველებთან და წარუდგინონ მათ ანგარიში გაწეული მუშაობის შესახებ ...;
- მუნიციპალიტეტის შესაბამისი ორგანოები ვალდებული არიან, უზრუნველყონ ამ ანგარიშების გამოქვეყნება.

ამას გარდა, მუნიციპალიტეტები ვალდებულნი არიან "გამოაქვეყნონ მიღებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები, მათი პროექტები და სხვა საჯარო ინფორმაცია." (მუხლი 85<sup>1</sup>, პუნქტი 3).

მუნიციპალიტეტებს უფლება აქვთ "მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფის მიზნით მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში გაითვალისწინოს შესაბამისი პროგრამები" (მუხლი 85, პუნქტი 3).

და ბოლოს, გარდა ზემოჩამოთვლილისა, 85<sup>1</sup> მუხლის მე-5 პუნქტით განსაზღვრული უფლებამოსილება "ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ამ კანონით განსაზღვრული ფორმების გარდა, შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით განსაზღვროს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის სხვა ფორმები."

დამატებით, კოდექსის მუხლი 12 განსაზღვრავს მოსახლეობასთან წინასწარი კონსულტაციების პროცედურებს მუნიციპალიტეტის შექმნის/გაუქმების ან საზღვრების შეცვლის შესახებ წინადადებების განხილვისას.

სხვა საკანონმდებლო აქტებიდან, რომელიც მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლებას შეეხება, აღსანიშნავია:

- საქართველოს კანონი გარემოს დაცვის შესახებ (მუხლები 5, 6, 15);
- ნარჩენების მართვის კოდექსი; (მუხლები 12 და 13);
- გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი (მუხლები 30-36);
- კანონი ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ (მუხლი 6);
- საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი.

### საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული დოკუმენტები

#### დეცენტრალიზაციის 2020–2025 წლების სტრატეგია

2019 წლის 31 დეკემბერს დამტკიცებულ იქნა "დეცენტრალიზაციის 2020–2025 წლების სტრატეგია", რომლის თანახმად საქართველოს მთავრობამ 2025 წლისთვის უნდა: "...უზრუნველყოს საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებული პრინციპების რეალიზება და ადგილობრივი თვითმმართველობის თანმიმდევრული განვითარება, აქციოს დეცენტრალიზაცია უწყვეტ, მიზანმიმართულ პროცესად, უზრუნველყოს საჯარო საკითხების გადაწყვეტაში თვითმმართველი ერთეულის როლისა და მნიშვნელობის გაზრდა, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობა და გამჭვირვალე, ანგარიშვალდებული და კარგი მმართველობის პრინციპებზე დაფუძნებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბება."

2019-2025 წლებში სტრატეგიის ძირითად მიმართულებებია:

1. თვითმმართველობის უფლებამოსილებების გაზრდა;
2. თვითმმართველობის მატერიალური და ფინანსური გაძლიერება;
3. სანდო, ანგარიშვალდებული, გამჭვირვალე და შედეგზე ორიენტირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბება.



მესამე სტრატეგიული მიზნის 3.3. ამოცანას წარმოადგენს "ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ გადაწყვეტილებების მიღებისა და განხორციელების პროცესში მაღალი ხარისხის ჩართულობის ხელშეწყობა", რომლის მიხედვითაც იგეგმება:

- კანონმდებლობის გადასინჯვა და თვითმმართველობის დონეზე მონაწილეობითი რგოლის შექმნა, რამაც უნდა უზრუნველყოფს მოქალაქეთა ინსტიტუციური მონაწილეობა ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილებების მიღებაში;
- ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილებების მიღებისა და განხორციელების პროცესში დაინტერესებულ მხარეთა ჩართულობის უზრუნველყოფის სხვა ქვეყნების შესაბამისი გამოცდილების შესწავლა და გაზიარება (მ.შ. სამოქალაქო ბიუჯეტი);
- რეფორმების განხორციელებაში საზოგადოების მხარდაჭერის მოსაპოვებლად საკომუნიკაციო სტრატეგიის შემუშავება და განხორციელება.

#### ღია მმართველობის პარტნიორობა (OGP) და საქართველოს OGP სამოქმედო გეგმები

სამოქმედო გეგმებში მუნიციპალიტეტების ჩართულობა მნიშვნელოვნად გაიზარდა. საწყის ეტაპზე (2016-2017) გეგმაში ჩაერთო 5 მუნიციპალიტეტი, შემდეგ ეტაპზე (2018-2019) მათი ოდენობა 11-მდე გაიზარდა. მუნიციპალიტეტები აქცენტს მონაწილეობითი ბიუჯეტის პროგრამის დანერგვასა და IT ტექნოლოგიების განვითარებაზე აკეთებენ.

გეგმები ითვალისწინებდა:

- გამჭვირვალობისა და კეთილსინდისიერების სტრატეგიის შემუშავებას რამდენიმე მუნიციპალიტეტში (პირველ ეტაპზე 8 ერთეული: ახალციხე, ბოლნისი, დედოფლისწყარო, დუშეთი, ოზურგეთი, რუსთავი, წყალტუბო, ხონი);
- 5 ელექტრონული სერვისის (მონაწილეობითი ბიუჯეტირების, ელექტრონული პეტიციების, სივრცითი მოწყობისა და არქიტექტურის, ქონების მართვის სერვისების, ჯანმრთელობის დაცვის და სოციალური უზრუნველყოფის სერვისების მოდულები) დანერგვას და განვითარებას (ბათუმი, რუსთავი);
- I.Gov.Zugdidi მობილური აპლიკაციის და ონლაინ პორტალის - "შენი იდეა ზუგდიდის მერს" შექმნას (ზუგდიდი);
- ონლაინ პლატფორმის - "შენი იდეა ქალაქის მერს" შექმნას თბილისში (idea.tbilisi.gov.ge - შექმნილია თბილისის მერის 2018 წლის N04.26.129 ბრძანებით, შექმნილია), სადაც მოქალაქეებს შეუძლიათ წარადგინონ წინადადებები სხვადასხვა სფეროში პროექტების განხორციელების მიზნით (განიხილება იმ შემთხვევაში თუ მას მხარს დაუჭერს თბილისში რეგისტრირებული 2500-მა ფიზიკური პირი);
- მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროცესის დანერგვას ბათუმში ესტონეთში დანერგილი ელექტრონული მონაწილეობითი ბიუჯეტის მოდელის გამოყენებით (ელექტრონული პლატფორმა [www.idea.batumi.ge](http://www.idea.batumi.ge));
- სერვისების შეფასებისა და მოქალაქეთა კმაყოფილების დონის გაზომვის სისტემის დანერგვას ოზურგეთში (2015-2020 წლებში ხორციელდებოდა პროგრამები: "თვითმმართველობა განათლებისთვის", "მართე სახლიდან", "საზოგადოებრივი ჩართულობის ცენტრი"; ასევე საკრებულოს სხდომების პირდაპირი ტრანსლირება მუნიციპალურ ვებ-გვერდზე).
- ღია მონაცემების შეგროვებისა და გამოქვეყნების პროცესის გაუმჯობესებას და მუნიციპალური შენობების ადაპტირებას შშმ პირთა მოთხოვნების შესაბამისად (ახალციხე, ქუთაისი).

### 3.1.3. ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ მიღებული დოკუმენტები

რიგი მუნიციპალიტეტების მიერ მიღებული ნორმატიული აქტებიდან უმთავრესია მუნიციპალიტეტების საკრებულოების რეგლამენტები, სადაც, საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული მექანიზმების გარდა, გვხვდება არსებული მონაწილეობის ისეთი ფორმებიც, როგორცაა:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს და/ან თანამდებობის პირისადმი მიმართვა;
- მოქალაქეთა მიერ საჯარო განცხადებით მიმართვის წესი;
- საკრებულოების და მისი კომისიების გასვლითი სხდომები;
- შშმპ საკითხებზე მომუშავე საბჭო;
- გენდერული თანასწორობის საბჭო;
- ახალგაზრდული საბჭო;
- საკრებულოს კომისიებთან არსებული საზოგადოებრივი კომისიები - საკონსულტაციო საბჭოები;
- "საზოგადოებრივი დარბაზი";
- საკრებულოს მიერ ამომრჩეველთა მოსმენის წესი (საკრებულოს "ღია კარის სხდომა");
- მოსახლეობის გამოკითხვა;
- საზოგადოებრივი აზრის შესწავლა ან/და შესწავლის ვალდებულება;
- მოქალაქეთა მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე საზოგადოებრივი კონტროლის განხორციელება;
- ლობისტური საქმიანობა.

საკრებულოების რეგლამენტებით განსაზღვრული მექანიზმებიდან უნდა გამოიყოს:

- **"საზოგადოებრივი დარბაზი"**, რომლის წევრთა ოდენობა არ არის შეზღუდული. სხდომა: მოიწვევა თვეში ერთხელ მაინც და მას უნდა ესწრებოდეს საკრებულოს თავმჯდომარე და მერი. "საზოგადოებრივი დარბაზი" ფაქტობრივად იგივე ფუნქციებს ასრულებს, რასაც სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოები იმ განსხვავებით, რომ ისინი წარმოადგენენ არა მერის, არამედ საკრებულოს საკონსულტაციო ორგანოს.
- **საკრებულოს მიერ ამომრჩეველთა მოსმენის წესი (საკრებულოს "ღია კარის სხდომა")**. სამ თვეში ერთხელ მაინც საკრებულო ვალდებულია ჩაატაროს "ღია კარის სხდომა".
- **მოქალაქეთა მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე საზოგადოებრივი კონტროლის განხორციელება**. თვითმმართველობის უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ უმნიშვნელოვანეს საკითხებზე (პრიორიტეტების დოკუმენტი; ბიუჯეტი და მისი შესრულების ანგარიში; მუნიციპალური პროგრამები, ადმინისტრაციული ერთეულების საზღვრების ცვლილება; თვითმმართველი ერთეულის სიმბოლიკა; სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა; შესყიდვები, რომლის ღირებულებაც ბიუჯეტის ხარჯების 5% და ა.შ.) გადაწყვეტილების მიღებამდე დადგენილია საზოგადოებრივი აზრის შესწავლის ვალდებულება და ფორმები (საერთო კრება; მოსახლეობის გამოკითხვა; ინტერაქტიური განხილვა მედიაში და სხვა).

#### მუნიციპალიტეტების საშუალოვადიანი განვითარებისა და პრიორიტეტების დოკუმენტები

2014 წლიდან, საქართველოსა და ევროკავშირს შორის გაფორმებული *ასოცირების ხელშეკრულების* 21-ე თავის (რეგიონული განვითარება) 372-375 მუხლების და *ასოცირების დღის წესრიგის* თანახმად, საქართველოს მუნიციპალიტეტებს უნდა მიეღოთ "განვითარების

საშუალოვადიანი დოკუმენტები". შედეგად შეიქმნა მუნიციპალიტეტის ხედვისა და საშუალოვადიანი პრიორიტეტების დოკუმენტები.

2022 წლის 15 თებერვლის საქართველოს მთავრობის #264 განკარგულებით დამტკიცდა "მუნიციპალიტეტის განვითარების დაგეგმვის სახელმძღვანელო", რომლის თანახმადაც მუნიციპალიტეტებს ეთხოვათ უზრუნველყონ:

- ყოველ 4 წელიწადში მუნიციპალიტეტის პოლიტიკის - საშუალოვადიანი განვითარების დოკუმენტის მიღება;
- დაინტერესებულ მხარეთა ჩართულობა დოკუმენტის მომზადების პროცესში (ფართომასშტაბიანი საჯარო განხილვების, სხვადასხვა საზოგადოებრივ საბჭოებთან ცალკე შეხვედრების გზით);
- საზოგადოების მიერ წარმოდგენილი რეკომენდაციების გაანალიზება და პოლიტიკის დოკუმენტში შესაბამისი ცვლილებების ასახვა მუნიციპალიტეტში მოქმედი სამუშაო ჯგუფის მიერ;
- დოკუმენტის განხილვა და დამტკიცება საკრებულოს მიერ.

ეს აქტები ფაქტობრივად ერთმანეთის მსგავსია და კონკრეტული მუნიციპალიტეტების სპეციფიკა მათში ნაკლებადაა ასახული. დოკუმენტების შემუშავების პროცესი საზოგადოების ჩართულობის გარეშე წარიმართა. ეს დოკუმენტაცია მერების მრჩეველთა საბჭოების მიერ ფორმალურადაც კი არ ყოფილა განხილული. უფრო მეტიც, ეს დოკუმენტები, როგორც წესი, გამოქვეყნებულიც არ არის და საზოგადოებისათვის მიუწვდომელია.

მუნიციპალიტეტების მიერ მიღებულ სამართლებრივ აქტებს შორის მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმების მარეგულირებელ კანონქვემდებარე დოკუმენტებს.

**მუნიციპალიტეტების მიერ მიღებული საერთო კრების დებულებები** ფაქტობრივად იმეორებს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის დებულებებს. თუმცა ცალკეული მუნიციპალიტეტების დებულებებში არის მუხლები, რომლებიც აკონკრეტებს და აფართოებს კანონმდებლობით განსაზღვრულ საკითხებს:

- ზოგ მუნიციპალურ დებულებაში განსაზღვრულია კრებების მოწვევის პროცედურები დასახლებებისათვის, სადაც 2000-ზე მეტი ამომრჩეველია (გორი, ახალციხე);
- მუნიციპალიტეტების მნიშვნელოვან ნაწილში გაზრდილია იმ საკითხების ჩამონათვალი, რომლის განხილვის უფლებამოსილებაც საერთო კრებებს გააჩნია (მაგალითად, დასახლებაში განსახორციელებელი სახელმწიფო პროგრამები, მუნიციპალური ტრანსპორტი, სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებები, სოციალური და სხვა მუნიციპალური პროგრამები და ა.შ.);

**პეტიციების რეგულირება.** რიგ მუნიციპალიტეტებში საკრებულოს მიერ ნორმატიული აქტებითაა დამტკიცებული, სადაც განსაზღვრულია შემდეგი დამატებითი სფეროები:

- პეტიციების ელექტრონული ფორმით წარდგენის პროცედურები (მაგალითად: გორი, ბათუმი, ოზურგეთი, ლაგოდეხი და ა.შ.);
- ზოგმა მუნიციპალიტეტმა ამომრჩეველთა საერთო ოდენობის 1%-დან 0.5%-მდე დაწია პეტიციის წარდგენისათვის საჭირო ამომრჩეველების ხელმოწერების მინიმალური

რაოდენობა (მაგალითად: ბათუმი, ზუგდიდი, ოზურგეთი), ხოლო ლაგოდეხში კი პეტიციის წარდგენა შეუძლია 10 ამომრჩეველს.

**სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების დებულებები.** დებულებას იღებს მერი, ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტის (ბრძანების) საფუძველზე. ზოგ დებულებებში არსებობს საბჭოსთვის დამატებითი უფლებამოსილებების მინიჭების პრეცედენტებიც (მერის ანგარიშის განხილვა, მუნიციპალიტეტის სტრუქტურული ქვედანაყოფების, სსიპ-ების და შპს-ების ხელმძღვანელების სხდომებზე მოწვევა და სხვა. მაგალითისათვის ბათუმის მრჩეველთა საბჭოს დებულება განსაზღვრავს საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის საჯაროობას).

**საკრებულოს (კოლეგიალურ ორგანოთა) სხდომებზე დასწრების უფლება** განსაზღვრულია მუნიციპალიტეტების საკრებულოების რეგლამენტებით. გარდა აღნიშნულისა, მუნიციპალიტეტთა დიდ ნაწილში რეგლამენტი წელიწადში არანაკლებ ერთი გასვლითი სხდომის ჩატარებას ითვალისწინებს.

## 3.2. მონაწილეობის პრაქტიკა

### 3.2.1. კანონმდებლობით განსაზღვრული მექანიზმები

#### დასახლების საერთო კრება

2016 წლიდან მოყოლებული იზრდება ჩატარებული კრებების ოდენობა. მუნიციპალიტეტების მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, ჩატარდა 5 ათასზე მეტი დასახლების კრება (საშუალოდ წელიწადში - 700-ზე მეტი კრება). თუ გავითვალისწინებთ, რომ ქვეყანაში 3.5 ათასზე მეტი სასოფლო დასახლებაა, კრებების პროცენტული მაჩვენებელი არც ისე დიდია. 2020 წლისათვის მაჩვენებელმა 1700-ს მიაღწია (შეადგინა დასახლებათა საერთო ოდენობის ნახევარი).

ამავე დროს ეს მონაცემები არასრული და ხშირად ურთიერთწინააღმდეგობრივია. კერძოდ:

- რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მონაცემებით 2017 წლის დასაწყისისათვის ჩატარებული იყო 415 კრება, მუნიციპალიტეტების არასრული მონაცემები კი ამ პერიოდში ასახელებენ 1600 კრებას. გვხვდება საპირისპირო მონაცემებიც - მუნიციპალიტეტები ადასტურებენ კრებების ჩატარებას, როცა ცენტრალურ ხელისუფლებას ამასთან დაკავშირებით ინფორმაცია არ გააჩნია;
- რიგ მუნიციპალიტეტებში დასახლების საერთო კრებების რიცხვში შეჰყავთ სოფლის მხარდაჭერის სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში დასახლებებში გამართული საკონსულტაციო შეხვედრებიც, რაც არ ხდება სხვა მუნიციპალიტეტებში;
- ზოგ მუნიციპალიტეტში ანგარიშისას მოიაზრებენ, როგორც დასახლების საერთო კრებას, ისე დიდი სოფლების ცალკეულ უბნებში გამართულ კრებებსაც;

მიუხედავად ამისა შესაძლებელია რიგი ტენდენციების გამოვლენა:

- საწყის ეტაპზე (2015-2016) ჩატარებული კრებების ოდენობა მართალია მცირეა, მაგრამ თანდათან იზრდება (2015 - დასახლებების 15%, 2016 - 20%);
- მომდევნო ეტაპზე (2017-2018) კრებების ოდენობა მცირდება (დასახლებების 9%);
- ბოლო პერიოდში კრებების ოდენობა მნიშვნელოვნად იზრდება (მაგალითად, 2019 - 44%, 2020 - 46% და ა.შ.).

კრებების უმეტესობა ინიცირებული იყო მერების (გამგებლების) მიერ. მოსახლეობის ინიციატივით მოწვეული კრებების ოდენობა მცირეა (ჩატარებული კრებების დაახლ. 3%). რეალურად ეს მაჩვენებელი კიდევ უფრო დაბალია. სავარაუდოდ ასეთი კრებების მოწვევა მუნიციპალიტეტში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციათა მიერ განხორციელებული პროექტების ფარგლებში ხდება.

რჩეულის არჩევა ჩატარებული კრებების მცირე ნაწილზე მოხდა (2015-2016 წლებში - კრებების მხოლოდ 3%-ზე - 10 კრება, 2015-2020 წლებში - 0.4%-ზე - 21 კრება). თავიდანვე ცოტა შემთხვევა შემდეგ წლებში უფრო შემცირდა. ერთ-ერთ მიზეზად მოსახლეობის ინიციატივით ჩატარებული კრებების ოდენობის შემცირება უნდა დასახელდეს, ვინაიდან გამგებების (შემდეგ მერიების) მიერ ჩატარებულ კრებაზე რჩეულის არჩევა კანონმდებლობითაა აკრძალული.

ჩატარებული კრებების მხოლოდ 2/3-ში შედგა 20%-იანი კვორუმი (კანონით განსაზღვრული დასწრების მინიმუმი). რეალურად ეს მონაცემები კიდევ უფრო დაბალია, რაც დაკავშირებულია დიდ შიდა მიგრაციასთან, რის გამოც დასახლებაში ფაქტობრივად მცხოვრებთა რაოდენობა მცირეა რეგისტრირებულ მცხოვრებთა რიცხვთან შედარებით.

LSG Index-ის 2021 წლის ანგარიშის მომზადების პროცესში, მუნიციპალიტეტების მიერ მოწოდებული მონაცემების საფუძველზე გამოიკვეთა ახალი ტენდენცია. როგორც წესი დასახლებებში ჩატარებული ყველა საჯარო შეხვედრა სოფლის დახმარების სახელმწიფო პროგრამას უკავშირდება. მერის და, მით უმეტეს, საზოგადოების ინიციატივით მოწვეული კრებების ოდენობა აღარ ფიქსირდება.

ზოგადად იკვეთება, რომ:

- ჩართულობის ახალი მექანიზმების კანონმდებლობაში ასახვის შემდეგ, წლებში შეიმჩნევა მოქალაქეთა აქტივობის თანდათანობითი ზრდა. შემდეგ ეტაპზე (2017-2018 წლები) პროცესი შენედა, 2019-თვის მაჩვენებელი ისევ იზრდება, რაც, სავარაუდოდ, "სოფლის დახმარების სახელმწიფო პროგრამის" აღდგენის და დასახლების კრებასთან მიბმას უკავშირდება. მომდევნო პერიოდში აქტივობა კვლავ მცირდება, რასაც ხელისუფლების წარმომადგენლები COVID 19-ის პანდემიის გავლენას უკავშირებენ.
- პროცესის მონაწილე აქტორთა შეფასებით პრობლემადაა მიჩნეული დასახლების საერთო კრების ორგანიზების გართულებული პროცედურების არსებობა.
- მუნიციპალიტეტთა ნაწილმა, საერთო კრების დებულებით, გაზარდა უფლებამოსილებების ჩამონათვალი (მაგალითად, დასახლების ტერიტორიაზე განსახორციელებელი სახელმწიფო პროექტების განხილვა; მუნიციპალური პროგრამების განხორციელებაზე წინადადებების შემუშავება და სხვა).
- მცირე გამოჩაქვების გარდა მუნიციპალიტეტებს არ შეუმუშავებიათ საერთო კრებების შექმნის წესი დასახლებებში, სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 2000-ს აღემატება.

არსებული მდგომარეობით, არც ერთ ქალაქში (მ.შ. არც თბილისში) არ არსებობს დასახლების საერთო კრება/კრებები.

## პეტიცია

საქართველოში ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის პეტიციით მიმართვის პირველი შემთხვევა პეტიციის უფლების კანონმდებლობაში ასახვამდე, 1999 წლის ივლისში, თეთრიწყაროში დაფიქსირდა. 2009 წლამდე რიგ მუნიციპალიტეტებში მოქალაქეები იყენებდნენ საკრებულოსათვის მიმართვის ამ ფორმას.

კანონმდებლობით აღნიშნული უფლების დაკონკრეტების შემდეგ იზრდება პეტიციათა საერთო რაოდენობა. 2015 წელს შემდეგ შეინიშნება საზოგადოების გააქტიურება. მაგალითად, 2016 წელს პეტიციების ოდენობამ 52 შეადგინა, რაც მანამდე ათი წლის მანძილზე წარმოდგენილ პეტიციათა ჯამს აღემატება. აღნიშნული მექანიზმის შედარებით ხშირი გამოყენება აქტიური სამოქალაქო საზოგადოების ჯგუფების არსებობით უნდა აიხსნას. ბოლო პერიოდამდე მზარდი იყო წარდგენილი ონლაინ პეტიციების ოდენობა.

წარმოდგენილი პეტიციები ძირითადად ინფრასტრუქტურულ პროექტებს უკავშირდება, თუმცა არის ეკოლოგიური და შშმ პირებთან დაკავშირებული და სხვა პრობლემების განხილვის მოთხოვნებიც.

პეტიციების აბსოლუტური უმრავლესობა (90%-ზე მეტი) აქტიურ მოქალაქეთა ჯგუფების (ან სსო-ების) მიერაა ინიცირებული. საერთო კრების მიერ ინიცირებული პეტიციის ოდენობა მცირეა - ფიქსირდება მხოლოდ 2017 წელს და 2018 წლის დასაწყისში, როცა პირველ ეტაპზე დასახლების საერთო კრებების ჩატარების ოდენობა პიკს აღწევს.

საკრებულოს მიერ უარყოფილი პეტიციების ოდენობა წარდგენილი მოთხოვნების მცირე ნაწილია და დაახლ. 1/5-ს შეადგენს. უარის შემთხვევები შედარებით მეტი იყო ადრეულ ეტაპზე. თვითმიმართველობის წარმომადგენელთა განცხადებით ამის მიზეზი პეტიციების თემატიკის არასწორ განსაზღვრაში (მაგალითად, საკითხი არ შედიოდა თვითმიმართველობის უფლებამოსილებებში) ან საწყის ეტაპზე მოქალაქეთა უფრო მაღალ აქტივობაში (ნაკლები გამოცდილების პირობებში) უნდა ვეძიოთ.

ამრიგად:

- პეტიციის წესით მიმართვის ფორმას მუნიციპალიტეტების მცხოვრებთა მხოლოდ ნაწილში იყენებს. მექანიზმის დანერგვამ საწყის ეტაპზე საზოგადოებრივი ჯგუფების გააქტიურება გამოიწვია, თუმცა ეს პროცესი მომდევნო ეტაპზე შენედა, რაც ნაწილობრივ წარდგენილი პეტიციების დაუკმაყოფილებლობის გამო მოქალაქეთა ნაწილში ნიჰილიზმის ზრდით არის გამოწვეული.
- მუნიციპალიტეტები განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან - ზოგან პეტიციების ოდენობა დიდია, ხოლო მუნიციპალიტეტების თითქმის ნახევარში გასულ წლებში არც ერთი პეტიცია არ მომზადებულა (მაგალითად თბილისში, სადაც ხელმომწერთა 1%-ის - დაახლ. 10 ათ მოქალაქე - შეგროვება არარეალურია).
- მოსახლეობის უმრავლესობისთვის პეტიციით მიმართვის წესი და პირობები არ არის ცნობილი.

## სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო

საქართველოში მუნიციპალიტეტის ორგანოებთან სხვადასხვა ფორმით სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების მუშაობის პრაქტიკა 2011 წლიდან იწყება ("საზოგადოებრივი დარბაზი",

ოზურგეთი). 2015 წლიდან მოყოლებული, იზრდება იმ მუნიციპალიტეტების რიცხვი, სადაც საბჭოები ფუნქციონირებენ.

მრჩველთა საბჭოების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ:

- მრჩველთა საბჭოს დაკომპლექტება მუნიციპალიტეტის მერის დისკრეციას წარმოადგენს, თუმცა რიგ მუნიციპალიტეტში საბჭოს დებულებით განსაზღვრულია წევრების დაკომპლექტების უფრო ღია წესი: წევრების კანდიდატურების წარდგენის უფლება აქვთ სსო-ებს/ასოციაციებს ან/და მოქალაქეთა საინიციატივო ჯგუფებს (მაგალითად, ბათუმი).
- ჯამურად, მრჩველთა საბჭოების 40%-ზე მეტს ქალები შეადგენენ.
- 2015-2019 წლებში იზრდებოდა ჩატარებული საბჭოს სხდომების ოდენობა, თუმცა შემდეგ ეს ტენდენცია შენედა. დღეისათვის მუნიციპალიტეტთა უმრავლესობაში არ ხდება საბჭოების შეხვედრის მინიმუმ 3 თვეში ერთხელ, რაც კანონის მოთხოვნაა.
- საბჭოების სხდომების დიდი ნაწილი ეთმობოდა მუნიციპალიტეტში მომზადებული დოკუმენტაციის ფორმალურ განხილვას - როგორც წესი, ასეთ დროს სამოქალაქო მრჩველთა საბჭოები ცნობად იღებენ ინფორმაციას მერის საქმიანობასთან დაკავშირებით და იწონებენ მას. ძალზე მცირეა საბჭოების მიერ მერისათვის რეკომენდაციების მიწოდების მაგალითები.
- 11 მუნიციპალიტეტში, მ.შ. თბილისში, მრჩველთა საბჭო არასდროს შექმნილა (თბილისში ასეთი სტრუქტურა მოქმედებს ცალკეული რაიონების გამგებლებთან, მაგრამ არა მერთან).

მრჩველთა საბჭოებთან დაკავშირებით ზოგადად უნდა ითქვას:

1. ზოგ მუნიციპალიტეტში საბჭო განიხილებოდა კანონის მხრიდან თავსმოხვეულ ნორმად და ფიქტიურად შესაქმნელ ორგანოდ. მსგავსმა დამოკიდებულებამ ინსტიტუციის განვითარება შეაფერხა და დააქვეითა თავად საბჭოს წევრთა მოტივაცია.
2. საბჭოები უფრო აქტიურად მოქმედებენ მუნიციპალიტეტებში, სადაც ძლიერია სამოქალაქო საზოგადოება.
3. უმნიშვნელოვანეს ფაქტორს წარმოადგენს მერის დამოკიდებულება აღნიშნული მექანიზმისადმი. მერის ცვლა, ხშირ შემთხვევაში, იწვევს საბჭოების წარმატებული პრაქტიკის შეჩერებას ან შეწყვეტას.

### საკრებულოს სხდომებზე დასწრება და მონაწილეობა

განსხვავებით მონაწილეობის "ახალი" მექანიზმებისაგან, საკრებულოს სხდომებში მონაწილეობის უფლება საქართველოს კანონმდებლობით დიდი ხანია განსაზღვრულია (1997 წლიდან), თუმცა მისი გამოყენება შედარებით იშვიათად ხდება.

ამ მიმართულებით არსებობს რიგი გამოწვევები:

- ზოგი მუნიციპალიტეტის კოლეგიური ორგანოების სხდომებზე დასწრებისას მოქალაქეებს შეფერხებები ექმნებათ - ყოველთვის არ ხდება სხდომის გამართვის დროისა და დღის წესრიგის თაობაზე ინფორმაციის გავრცელება. ასევე, რამდენიმე მუნიციპალიტეტში მოქალაქეებს სთხოვენ გაიარონ წინასწარი შეტყობინებისა და საშვის აღების პროცედურა.
- ზოგჯერ საზოგადოების (და მედიის) წარმომადგენელთა დასწრება ტექნიკურ პრობლემებთანაა დაკავშირებული (მაგალითად, შეხვედრები იმართება მცირე სივრცეში, სადაც გარეშე პირების ადგილი არ არის).
- დამსწრეთა მიერ დასმული საკითხები არ აისახება (ან არასწორად აისახება) ოქმებში და შესაბამისად, არ ხდება მათზე შემდგომი რეაგირება.

- ზოგად გამოწვევებს შორის უნდა აღინიშნოს თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტში მშპ პირებისათვის ადაპტირებული გარემოს არარსებობა.

ამავე დროს სახეზეა წარმატებული მაგალითებიც:

- ზოგ მუნიციპალიტეტში ხდება საკრებულოს სხდომების ტრანსლირება. მოქალაქეებს აქვთ საშუალება აქვთ ონლაინ რეჟიმში დაუსვან კითხვები სხდომის თავმჯდომარეს.
- რიგი მუნიციპალიტეტების საკრებულოში იქმნება სამუშაო ჯგუფები, რომლებიც კონკრეტულ საკითხებთან დაკავშირებით მოსახლეობასთან მართავს შეხვედრებს და რეკომენდაციებს აწვდის საკრებულოსა და მერიას.

### მერის და საკრებულოს წევრის მიერ წარდგენილი ანგარიში

მერის მიერ ამომრჩეველთათვის წარდგენილი ანგარიშების ოდენობა 2015-2019 წლებში იზრდებოდა (40-დან 51-მდე მუნიციპალიტეტი). თუმცა ეს ტენდენცია 2020 წლიდან შენედა.

მერის ანგარიშის მოსმენა ყველა საკვლევ მუნიციპალიტეტში იმართება, თუმცა ხშირად ანგარიშის წარდგენას ესწრებიან ადგილობრივი მოხელეები და მუნიციპალური ააიპ-ების/შპს-ების თანამშრომლები, რომელთა მხრიდან კრიტიკული კომენტარი და ზოგადად შეკითხვები ნაკლებად არის მოსალოდნელი. ანგარიშების წარდგენის პროცედურა ფორმალურია, ხშირად მერის მოხსენებით გამოსვლა ითვლება თანამდებობის პიროს ანგარიშად.

საკრებულოს წევრების მიერ ამომრჩეველთათვის წარდგენილი ანგარიშები. ამ მიმართულებითაც 2020 წლამდე ასევე პოზიტიური დინამიკა აღინიშნებოდა (2015 წელი - საკრებულოს წევრების 33%, 2019 წელი - 53%). შემდეგ იწყება ამ მაჩვენებლის შემცირება (მაგალითად, 2020 წლიდან - 42%). ამასთან, იგივე მერის ანგარიშებთან შედარებით, საზოგადოება კიდევ უფრო ნაკლებადაა ინფორმირებული. აღსანიშნავია, რომ წარმოდგენილი ანგარიშების უმეტესობა მხოლოდ მშრალ, ზოგად სტატისტიკურ ანგარიშს მოიცავს (მაგალითად, რამდენჯერ შეხვდა საკრებულოს წევრი ამომრჩეველს) და ზოგადი ანალიზი ან დასკვნები არ ჩანს.

### საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა

საქართველოს კანონმდებლობით ნათლადაა განსაზღვრული მუნიციპალიტეტების მიერ სავალდებულოდ გამოსაქვეყნებელი დოკუმენტების ნუსხა. თვითმმართველობის ორგანოები, როგორც წესი, ასრულებენ საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ მოთხოვნას საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულ გამოქვეყნებასთან დაკავშირებით. ზოგმა მუნიციპალიტეტმა საკუთარი ინიციატივით გაზარდა გამოსაქვეყნებელი დოკუმენტაციის ნუსხა. ამავე დროს, ზოგი მუნიციპალიტეტების ვებგვერდზე განთავსებული ანგარიშები, რიგ შემთხვევაში, არ მოიცავს ყველა სავალდებულო ინფორმაციას.

კიდევ ერთი მიმართულება საჯარო ინფორმაციის ღიაობის გაზრდის მიმართულებით არის ელექტრონული ხელმისაწვდომობის ზრდა. მართალია, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი არ არეგულირებს ამ საკითხს, მაგრამ მისი პრინციპები ასახულია ღია მმართველობის პარტნიორობისა (OGP) და საჯარო მმართველობის რეფორმის (PAR) სამოქმედო გეგმებში



(ონლაინ პორტალების შექმნა, IT ტექნოლოგიების განვითარება, ელექტრონული სერვისების ხარისხის გაუმჯობესება). იზრდება იმ მუნიციპალიტეტების ოდენობა, სადაც თვითმმართველობები მოქალაქეებს ვებგვერდის და სოციალური ქსელების მეშვეობით უკავშირდებიან (არსებული მონაცემების თანახმად - მუნიციპალიტეტების 3/4).

ზოგიერთი მუნიციპალიტეტი, საკუთარი საქმიანობის დაგეგმვისა და შეფასების პროცესში უკვე იწყებს საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვას, მ.შ. ონლაინ გამოკითხვებს (მაგალითად, 2015 წელი - 2 მუნიციპალიტეტი, 2020 წელი - 8 მუნიციპალიტეტი).

### ***3.2.2. მუნიციპალიტეტების მიერ გამოყენებული დამატებითი მექანიზმები***

#### მუნიციპალიტეტებში მოქმედი ჩართულობის მექანიზმები

კანონმდებლობით გათვალისწინებული მექანიზმების გარდა, მუნიციპალიტეტთა უმრავლესობა ახორციელებს პროგრამებს, რომლებიც თვითმმართველობის მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტებით რეგულირდება. აქტებს შორის, უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს საკრებულოების რეგლამენტები, რომლებიც ზოგადად ან დაწვრილებით არეგულირებს მონაწილეობის ისეთ ფორმებს, როგორცაა:

- თვითმმართველობის საქმიანობაზე საზოგადოებრივი კონტროლი; პეტიციის წარდგენის წესი; საკრებულოს და საკრებულოს კომისიის გასვლითი სხდომა (მინიმუმ წელიწადში ერთხელ) - ასახულია თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტში.
- საზოგადოებრივი კომისია (საკონსულტაციო საბჭო); ხელისუფლების ორგანოს და/ან წარმომადგენლისადმი მიმართვის უფლება; მოსახლეობის გამოკითხვა და საზოგადოებრივი აზრის შესწავლის ვალდებულება - ასახულია მუნიციპალიტეტის უმრავლესობის რეგლამენტებში.
- საჯარო განცხადებით მიმართვის წესი; დასახლების საერთო კრება; "ღია კარის სხდომა"; "საზოგადოებრივი დარბაზი" - რეგულირდება მუნიციპალიტეტების 80%-ის საკრებულოების რეგლამენტებით.

რეგლამენტებით განსაზღვრული მონაწილეობის სხვა ფორმებიდან აღსანიშნავია:

- გენდერული თანასწორობის საბჭოები (მუნიციპალიტეტთა 60%-ზე მეტი), რომელთა შექმნაც "გენდერული თანასწორობის შესახებ საქართველოს კანონის" მოთხოვნაა. საბჭოებში შედიან მერიისა და საკრებულოს წარმომადგენლები, ზოგ მუნიციპალიტეტში საზოგადოების წარმომადგენლებიც;
- მერის სათათბირო ორგანო - შშმ პირების საბჭოები;
- მერის საკონსულტაციო ორგანო - სოციალური საბჭოები.
- ელექტრონული პეტიციის წარდგენის შესაძლებლობა (თვითმმართველობათა 10%).

მხოლოდ მუნიციპალიტეტთა ნაწილი (2015 წელს - 5; 2020 წელს - 13) ადასტურებს ოფიციალურად, რომ გააჩნია აღნიშნული ფორმების მხარდაჭერი პროგრამები. როგორც წესი, ეს პროგრამები ახდენენ ეკოლოგიის (მაგალითად, ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის პროგრამა "მწვანე ბიუჯეტი"), სოციალური სფეროს, ახალგაზრდული პოლიტიკის, სპორტისა და გენდერული თანასწორობის მიმართულებით განხორციელებული პროექტების მხარდაჭერას. არსებობს

კონკრეტულად მოქალაქეთა მონაწილეობის მხარდამჭერის პროგრამებიც (მაგალითად, წყალტუბოს მუნიციპალური პროგრამა "მოქალაქეთა ჩართულობა").

მონაწილეობის აღნიშნულ მექანიზმებს მოქალაქეები სხვადასხვაგვარად აფასებენ. მაგალითად საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წარმომადგენელთა ნაწილი ზოგ ფორმას (მაგალითად: საზოგადოებრივი დარბაზი, ზოგი სხვა სათათბირო ორგანო) სკეპტიკურად უყურებს და მიიჩნევს, რომ ისინი ძირითადად ხელისუფლების მხრიდან მიღებული გადაწყვეტილებების ლეგიტიმაციისათვის გამოიყენება.

საქართველოს მუნიციპალიტეტებში, მეტ-ნაკლები წარმატებით, გამოიყენება მოქალაქეთა ჩართულობის სხვადასხვა მექანიზმი. სხვადასხვა თვითმმართველობებში, სხვადასხვა პერიოდში ხორციელდებოდა რიგი პროგრამები და აქტივობები. მაგალითისათვის შეიძლება მოვიტანოთ:

- ბათუმი - საკრებულოს "ღია კარის სხდომა", რომელშიც მონაწილეობის უფლება აქვს ნებისმიერ ამომრჩეველს;
- ბაღდათი - საკრებულოს კომისიების გასვლითი სხდომები;
- გორი - ფეისბუქი, "ლაივსტრიმი"- მერი პასუხობს კითხვებს, საკრებულოში მოქმედი "ახალგაზრდობის დღე";
- თეთრიწყარო - თანამონაწილეობითი ურბანული დაგეგმვა (2016 წელს შემუშავდა ქალაქის ცენტრალურ უბანში რეკრეაციული ზონის მოწყობის საპროექტო წინადადება);
- მარნეული - საკრებულოს მოქალაქეებთან შეხვედრები თემებში არსებული პრობლემების იდენტიფიცირების მიზნით;
- ოზურგეთი - "საზოგადოებრივი დარბაზი"; საინფორმაციო "კიბერსივრცე"; საკრებულოს სხდომების პირდაპირი ტრანსლირება მუნიციპალურ ვებგვერდზე; პროგრამები "თვითმმართველობა განათლებისთვის", "მართე სახლიდან", "საზოგადოებრივი ჩართულობის ცენტრი";
- ტყიბული - კონსულტაციები დასახლების საზღვრის შეცვლასთან დაკავშირებით;
- ფოთი - ონლაინ საკრებულო; "ახალგაზრდული იდეა ფოთს";
- ქარელი - საკონსულტაციო შეხვედრები;
- ხობი - პლატფორმა "იდეა ქალაქის მერს" - ონლაინ პროექტები;

თბილისის მუნიციპალიტეტში, გარდა მოქალაქეებთან შეხვედრებისა, ხორციელდება ისეთი პროგრამები, როგორცაა:

- ბინების/სახლების შესაკუთრეთა ამხანაგობები, თვითმმართველობასთან თანამშრომლობით ყოველწლიურად ხორციელდება 1000 პროექტზე მეტი (ანალოგიური პროგრამა არსებობს ზოგიერთ სხვა დიდი ქალაქშიც, მათ შორის განსაკუთრებით აღსანიშნავია ბათუმის მუნიციპალიტეტში არსებული პლატფორმა <https://bma.batumi.gov.ge/>).
- სოციალური ქსელები. - მერიის Facebook გვერდი; ონლაინ პლატფორმა "შენი იდეა ქალაქის მერს".
- სამოქალაქო მონაწილეობის პლატფორმა - თბილისის მერის გადაწყვეტილებით იქმნება ცალკეული პროექტების განხორციელების პროცესში.

სამოქალაქო (მონაწილეობითი) ბიუჯეტი

არსებული პროგრამების განხილვისას, მაგალითად შეიძლება მოვიტანოთ საქართველოში ბოლო წლებში განსაკუთრებით პოპულარული სამოქალაქო ბიუჯეტების პროგრამები.

საქართველოში ეს მექანიზმი პირველად მარნეულის მუნიციპალიტეტში განხორციელდა 2015 წელს და იგი განხორციელეს პოლონურმა და ქართულმა სსო-ებმა. შედეგად დაფინანსდა მოქალაქეთა მიერ წარმოდგენილი: 34 (2016) და 50 (2017) პროექტი. თუმცა მორიგი მუნიციპალური არჩევნების (შედეგად მერის შეცვლის შემდეგ 2017), მუნიციპალიტეტში აღნიშნული პროექტი შეჩერდა.

მარნეულის მუნიციპალიტეტის შემდეგ ანალოგიური პროგრამები ამოქმედდა გორის, ბორჯომის, სიღნაღის, ზუგდიდის, საჩხერის, წყალტუბოს, მესტიის მუნიციპალიტეტებში, სადაც დღემდე, სამოქალაქო ბიუჯეტის პრინციპები და მეთოდოლოგია გამოიყენება საბიუჯეტო დაგეგმვის პროცესში. ამ პროცესს თან მოჰყვა სხვადასხვა დონორი ორგანიზაციის დაინტერესება. საერთაშორისო დონორების დახმარების შედეგად (USAID-GGI, GIZ, NDI, BftW) მომდევნო წლებში პროცესს შეუერთდნენ ბათუმის, ქუთაისის, ოზურგეთის, ლანჩხუთის, ჩოხატაურის, ამბროლაურის, ქედის და ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტები.

აღნიშნული პროგრამა განსხვავებულად მიმდინარეობს სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში, რადგან განსხვავდება პროგრამის რეგულირება, მართვა, პროექტების შერჩევის წესი, განხორციელების მონიტორინგი.

აქვე უნდა ითქვას, რომ ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში (მაგალითად, ქედა) მონაწილეობითი ბიუჯეტის შექმნის პროცესში მნიშვნელოვანი ინოვაციების დანერგვა მოხდა. კერძოდ:

- მუნიციპალიტეტის ხელისუფლების მიერ არ იყო შეზღუდული პოტენციური საქმიანობის სფეროები;
- მოქალაქეების მიერ მხარდაჭერილ პროექტებს შორის იყო ისეთი აქტივობებიც, რაც მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობის მიერ თავიდან არ ყოფილა გათვალისწინებული. მიუხედავად ამისა, მოქალაქეთა ინიციატივებს თვითმმართველობამ მხარი დაუჭირა;
- შეიქმნა, არა მხოლოდ საპროექტო იდეების წარმოდგენის, არამედ უკვე მოწონებული პროექტების განხორციელების მონიტორინგის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმები.

2020 წლისათვის ასეთ პროგრამას 8 მუნიციპალიტეტი ახორციელებდა, თუმცა ზოგი პროექტი დონორების პროექტების დასრულების ან მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობის ცვლის შედეგად შეჩერდა (მაგალითად: მარნეული, ბორჯომი, საჩხერე ...). მუნიციპალიტეტების ნაწილი (ამბროლაური, ახალციხე, ბათუმი, გორი, ზუგდიდი, ოზურგეთი, სიღნაღი, ქედა ...) კვლავ აგრძელებს აღნიშნულ საქმიანობას, და როგორც წესი, საკუთარი ფინანსური რესურსით.

მონაწილეობითი ბიუჯეტი ის მექანიზმია, რომელსაც დღეისათვის მოქალაქეთა მნიშვნელოვანი ნაწილი პოზიტიურად აფასებს. ამავე დროს, მის სუსტ მხარედ რჩება გადაწყვეტილებების რეალიზაციის პროცესი: ფაქტობრივად არ ხორციელდება საზოგადოებრივი მონიტორინგი, არ არსებობს პროექტების საზოგადოების მიერ შეფასების პრაქტიკა. ზოგჯერ საზოგადოების მიერ უკვე მოწონებული და კონკურსში გამარჯვებული პროექტები არ აისახება მუნიციპალურ ბიუჯეტში ან ვერ ხერხდება მისი განხორციელება, რის მიზეზად ხშირს პროექტის დაუმუშავებლობას ასახელებენ.

მუნიციპალიტეტებიდან მოწოდებული ინფორმაცია საშუალებას გვაძლევს გამოვკვეთოთ, თუ ძირითადად რაზე კეთდება აქცენტი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროგრამებს

ფორმირებისას (როგორც წესი, მუნიციპალიტეტების მიერ მიღებულია შერჩევის კრიტერიუმები და გადაწყვეტილების მიღების პროცედურები, რომელთა მიხედვით ხდება გამარჯვებული პროექტების გამოვლენა):

- ამბროლაური - საპროექტო წინადადებები შედის მერიის ოფიციალურ ვებ-გვერდზე, ლინკით "დაგეგმე შენი ბიუჯეტი", შემდეგ ონლაინ კენჭისყრით ვლინდება გამარჯვებული;
- ახალციხე - ყოველწლიურად ხდება ერთი ან მეტი, მოსახლეობის მიერ წარმოდგენილი პროექტების მხარდაჭერა;
- ბათუმი - შესაბამისი წესი, პროცედურები და ვადები მტკიცდება მუნიციპალიტეტის მიერ, პროექტების შეფასებას ახორციელებს მონაწილეობითი ბიუჯეტირების საბჭო, ხოლო საუკეთესო პროექტები ვლინდება ელექტრონული პლატფორმის გამოყენებით;
- გორი და ზუგდიდი - წარმოდგენილი პროექტების დაფინანსების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს სამოქალაქო ბიუჯეტის საბჭო;
- ოზურგეთი - მხარდაჭერილია ინფრასტრუქტურული პროექტები. გადაწყვეტილება მიიღება ელექტრონული პლატფორმის ფორმულის შესაბამისად - "ონლაინ-ვაუჩერების" საშუალებით. დღეისათვის მოქალაქეთა ჩართულობის მაჩვენებელი 40%-მდეა.

### *3.2.3. მუნიციპალიტეტებში განხორციელებული კონკრეტული პროგრამები და პროექტები*

#### მუნიციპალიტეტების მიერ განხორციელებული პროგრამები

მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების გამოყენებით საქართველოს რიგ თვითმმართველობებში განხორციელებულ კონკრეტულ მუნიციპალური პროგრამებთან დაკავშირებით სრული ინფორმაცია არ არსებობს, თუმცა რიგი მაგალითები წარმოდგენას გვაძლევს მათ მრავალფეროვნებაზე:

#### ამბროლაური

- მუნიციპალური ქონების განკარგვის პროცესში ხდება მოსახლეობასთან შეხვედრები;
- მუნიციპალიტეტის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიების (საშუალოვადიანი განვითარების დოკუმენტი, ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების გეგმა და ა. შ.) შედგენისას ფოკუს ჯგუფების ფორმატში მოსახლეობასთან ტარდება შეხვედრები და საზოგადოებრივი აზრის კვლევა.

#### გორი

- მუნიციპალურ ბიუჯეტში ასევე არსებობს თანადაფინანსების პროგრამები (მოიაზრებს სსო-ების პროექტების ხარჯის მაქსიმუმ 90%-ის დაფინანსებას): ამხანაგობის, ინფრასტრუქტურული, სოციალური, ახალგაზრდული, სპორტული, საგანმანათლებლო და კულტურული. თითოეულ პროგრამას გააჩნია თავისი დებულება და რეგულაციები.
- ექსპერიმენტის სახით წარმატებით იქნა ამოქმედებული გორის ციხის განვითარების ხელშეწყობის საბჭო,

#### თბილისი

- ექსპერიმენტის სახით განხორციელდა საბურთალოს გამგებლის მრჩეველთა საბჭოს ფორმირება ახალი წესით - წევრთა ნაწილი (6 პირი) აირჩიეს უბნების მიხედვით (14 კანდიდატი 10 დღის ახდენდა თავისი პროგრამის პრეზენტაციას), დანარჩენი წევრები გამგებლის მიერ იყვნენ წარდგენილნი. პროცესში მონაწილეობდნენ ალტერნატიული ხედვების მქონე ჯგუფები და ორგანიზაციებიც;
- საბჭოებზე ხდება სფეროების სპეციალისტებს და მუნიციპალური სამსახურების ხელმძღვანელთა (ურბანული დაგეგმვა, ბაღების სამმართველო) მოწვევა და კონკრეტული საკითხების განხილვა და მიმდინარეობს კონკრეტული პროექტების განხორციელება (მაგალითად, "წიგნის ბაღი" საბურთალოზე);
- მუნიციპალური პროგრამის "მართე შენი ქალაქი" ფარგლებში დიდი დიდმის ამხანაგობამ მოაწყო სპორტდარბაზი, რომელიც 15 წლის ვადით გააქირავა საფეხბურთო კლუბზე და ამით სტაბილური შემოსავლის წყარო (15 ათ. ლარის ოდენობით) შეიქმნა.
- გუდიაშვილის მოედნის რეკონსტრუქციის პროცესში საზოგადოებრივ ორგანიზაცია "თბილისის ჰამქარსა" და მერს შორის გაფორმებული მემორანდუმის შედეგად მოედნის ტრადიციული ფორმა შენარჩუნებულ იქნა.

#### თეთრიწყარო

- ხდება იმ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციათა თანადაფინანსება ადგილობრივი ბიუჯეტიდან, რომლებმაც მოიპოვეს დაფინანსება სხვა წყაროებიდან;

#### თელავი

- მოხდა ახალგაზრდულ საბიუჯეტო პროგრამებში ცალკეული ჯგუფების ინიციატივების მხარდაჭერა;
- საზოგადოებრივი საბჭოებმა (მშმ, გენდერული) წამოაყენეს რამდენიმე ინიციატივა საბიუჯეტო პროგრამებში ცვლილებებთან დაკავშირებით;
- არსებობს თვითმმართველობის უფლებამოსილებებთან დაკავშირებით სამოქალაქო განათლების პროგრამები (ქართულ და აზერბაიჯანულ ენებზე).

რიგ მუნიციპალიტეტებში მოქმედებს ახალგაზრდული ინიციატივების თანადაფინანსების პროგრამები (ბათუმი, ზუგდიდი, რუსთავი, ფოთი და ა.შ.).

აღნიშნული პროგრამების მნიშვნელოვანი ნაწილის სუსტ მხარედ უნდა იქნეს მიჩნეული მოქალაქეების დიდი ნაწილის ნაკლებად ინფორმირებულობა და ინდიფერენტულობა.

#### მუნიციპალიტეტებში სხვადასხვა აქტორთა მიერ განხორციელებული პროგრამები

სამოქალაქო ჩართულობის მექანიზმებს შორის ასევე უნდა მოვიხსენიოთ რიგი პროგრამები, რომლებიც იურიდიულად არ ასოცირდებიან მუნიციპალიტეტს ორგანოებთან, მაგრამ მათ განხორციელებაში მუნიციპალიტეტები არიან ჩართულნი:

- *URBAN FORESIGHT* - მუშაობა ქალაქ რუსთავის ურბანულ გეგმაზე, UNDP-ის მხარდაჭერით.
- *აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის აქტიურ მოქალაქეთა ადგილობრივი გაერთიანებები (ამაგ-ი)* - ახორციელებდა აჭარის სოფლის მეურნეობის სამინისტრო და ევროპული Local Action Group (LAG) ქართული ანალოგი - მოხალისეობრივ საწყისებზე შექმნილი 46 გაერთიანება. მიზანი იყო სტრატეგიული განვითარების და პრიორიტეტების შემუშავება.

- *LEADER-მიდგომა* - ხორციელდება ევროკავშირის სოფლის და სოფლის მეურნეობის განვითარების ევროპის სამეზობლო პროგრამის (ENPARD) და მისი პარტნიორი ორგანიზაციების მხარდაჭერით საქართველოს 12 მუნიციპალიტეტში.

მუნიციპალიტეტის მიერ შემუშავებული ხედვების პოზიტიურ მაგალითად შეიძლება მოვიტანოთ თბილისში პარკების დაგეგმვის პროცესში მოსახლეობის ჩართულობის გასაძლიერებლად მიმართული აქტივობები მოქალაქეთა პანელის მექანიზმის გამოყენებით.

2020 წელს ევროპის საბჭომ, თბილისის მუნიციპალიტეტთან ერთად განახორციელა "Strengthening Participatory Democracy in Tbilisi City Hall". მისი მიზანი იყო Civil Participation Platform შექმნა, თბილისის მუნიციპალიტეტის მიერ საქალაქო პარკებისა და სკვერების რეაბილიტაციის ინიციატივების განხილვის მიზნით. შედეგად შეიქმნა შესაბამისი კონცეფცია და გზამკვლევი, ხოლო პროცედურები დარეგულირდა თბილისის მუნიციპალიტეტის მთავრობის 2021 წლის 20 იანვრის N 21.8.12 განკარგულებით "ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტში პარკების დაგეგმვის პროცესში საზოგადოებასთან კონსულტაციების გამართვის მიზნით საკონსულტაციო ჯგუფის შექმნის და მისი საქმიანობის წესის დამტკიცების შესახებ".

პლატფორმა არ არის მუდმივმოქმედი ორგანო და ის თბილისის მერის შეხედულების შესაბამისად იქმნება ცალკეული პროექტების განხორციელების პროცესში. პლატფორმის პილოტირება ქალაქ თბილისში ვერის პარკის რეაბილიტაციის პროცესში მოხდა.

ბოლო წლებში, საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების და საქართველოს რიგი მუნიციპალიტეტის ერთობლივ ინიციატივას წარმოადგენს მოქალაქეთა მონაწილეობის ინოვაციური მექანიზმების დანერგვა:

- შარეტის მექანიზმის (Charrette) გამოყენებით გურიის რეგიონში, ევროკავშირის მხარდაჭერით, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტისა და პროგრესის სახლის ხელშეწყობით, 2016-2019 წლებში განხორციელდა პროექტი "მონაწილეობითი პრინციპები გურიის ტურიზმის განვითარების სტრატეგიისთვის", რომელიც მიზნად ისახავდა ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების, დაინტერესებული აქტორებისა და გურიის მოსახლეობის ფართო მონაწილეობით რეგიონის ტურიზმის განვითარების სტრატეგიის შემუშავებას. განხორციელდა: ტურისტულად საინტერესო ობიექტების კვლევა და რუკაზე დატანა (36 სოფლის მოსახლეობასთან და დაინტერესებულ აქტორებთან შეხვედრების შედეგად), მობილური აპლიკაციისა და ვებგვერდის GuriaTourism.ge შექმნა; საკითხის პოპულარიზაცია (ტურიზმის ფესტივალი ლანჩხუთში, ჩოხატაურსა და ოზურგეთში); განვითარების პოტენციური მიმართულებების იდენტიფიცირება, შესაბამისი სამუშაო ჯგუფების მიერ სტრატეგიის საბოლოო დოკუმენტის შემუშავება.
- დემოქსი (DEMOCS) მეთოდის გამოყენებით, გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP) მხარდაჭერით შემუშავდა სამაგიდო თამაში "რუსთავი", რაც დიდი საპილოტე პროექტის ნაწილია. პროგრამა შეიქმნა რუსთავის ინოვაციების ჰაბის მიერ და მისი მიზანია ქალაქში არსებული მოკლევადიანი გამოწვევების იდენტიფიცირება და მისი გადაჭრის გზების ძიება.
- 2021 წლიდან ევროპის საბჭოს ინიციატივით დაიწყო სამოქალაქო ლაბორატორიის (Civic Lab) პროგრამა. აღნიშნული მექანიზმის გამოყენებით, 2022 წელს ქალაქ ოზურგეთში განისაზღვრა OGP ლოკალის სამოქმედო გეგმის პრიორიტეტები. ეს მეთოდოლოგია ასევე გამოიყენა შემდეგ თელავმა და ახმეტამ მუნიციპალური სოციალ -ეკონომიკური გეგმის შესამუშავებლად.

- 2023 წელს რუსთავისა და ოზურგეთის მუნიციპალიტეტებში, ევროპის საბჭოს მხარდაჭერით, პირველად საქართველოში, დაიწყო მოქალაქეთა ასამბლეთის ინსტრუმენტის პილოტირება:
  - რუსთავში დარგის ექსპერტებმა და მოქალაქეთა ასამბლეთის წევრებმა, მუნიციპალიტეტისათვის წარსადგენად შეიმუშავეს ჭალის ტყის განვითარების რეკომენდაციები;
  - ოზურგეთში დაიწყო მუშაობა პარკირების სისტემის გაუმჯობესების მიმართულებით. ჩამოყალიბდა 36 წევრიანი რეპრეზენტატიული ასამბლეა, რომელმაც შეიმუშავა შესაბამისი რეკომენდაციები;
- თვითმმართველობისა და სამოქალაქო საზოგადოების თანამშრომლობის კიდევ ერთ პოზიტიურ მაგალითს წარმოადგენს პროექტი "ანგარიშვალდებული საკრებულოს წევრი ძლიერი დემოკრატიისათვის" რომელიც საქართველოს 10 მუნიციპალიტეტში (საგარეჯო, რუსთავი, ლაგოდეხი, ბოლნისი, ხაშური, ყაზბეგი, ქედა, შუახევი, ონი, ხარაგაული) ხორციელდება მმართველობითი სისტემების განვითარების ცენტრის (MSDC), კარგი მმართველობის ინსტიტუტის (GGI) და სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრის (ICCC) კონსორციუმის მიერ, GIZ-ის მხარდაჭერით. პროექტის ფარგლებში შექმნილი პორტალი [www.chemisakrebulo.ge](http://www.chemisakrebulo.ge) მიზნად ისახავს საკრებულოს საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის თავმოყრას; საკრებულოს წევრის საქმიანობის დაგეგმვის, ანგარიშვალდებულებისა და მოქალაქეთა უკუკავშირის მექანიზმის ამოქმედებას
- სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტმა გერმანული ფონდის „პური მსოფლიოსთვის“ (BftW) და USAID-ის ადგილობრივი თვითმმართველობის პროგრამის მხარდაჭერით საქართველოს 7 მუნიციპალიტეტში დაიწყო მოქალაქეთა მონაწილეობის ხარისხის თვითშეფასების პრაქტიკა ბენჩმარკინგს მეთოდოლოგიის საშუალებით. აღნიშნული ინსტრუმენტი 2020 წელს ბათუმის, ხელვაჩაურის, ოზურგეთის, ჩოხატაურისა და გორის მუნიციპალიტეტმა დანერგა, რომელთაც 2023 წლიდან შეუერთდნენ დმანისისა და მარნეულის მუნიციპალიტეტები. თვითშეფასება 3 წელში ერთხელ ხორციელდება, რომლის ფარგლებში ადგილობრივი ხელისუფლება ელექტრონული კითხვარისა (<https://ppmeter.ge/>) და დაინტერესებულ მხარეებთან ფოკუს ჯგუფების საშუალებით აფასებს მოქალაქეთა ჩართულობის ხარისხს, გამოვლენილი ხარვეზების საფუძველზე კი ქმნის სამოქმედო გეგმას მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად.

ჩამოთვლილი მაგალიტები არ არის ამომწურავი და აჩვენებს მუნიციპალიტეტებში მოქალაქეთა მონაწილეობის დამატებითი მექანიზმების გამოყენების მაგალიტებს.

## დასკვნა

ბოლო ათწლეულების განმავლობაში აღინიშნა მმართველობის ყველაზე გავრცელებული ფორმის - წარმომადგენლობითი დემოკრატიის გარკვეული კრიზისით. ამ გამოწვევაზე ადეკვატური რეაგირება შესაძლებელია მხოლოდ მოქალაქეთა მონაწილეობის სწორი მექანიზმების ამოქმედებით, ამიტომ XX საუკუნის მეორე ნახევრიდან მოქალაქეთა მონაწილეობის ახალი ფორმების ჩამოყალიბება იწყება.

პირდაპირი დემოკრატია (ჩართულობის მექანიზმების გამოყენებით) უფრო და უფრო მოიაზრება მმართველობის ერთ-ერთ უმთავრეს ელემენტად. მონაწილეობის მექანიზმებს მრავალფეროვნება განსაკუთრებით განვითარებულ ქვეყნებში აღინიშნება.

საერთაშორისო, სახელმწიფოთაშორისმა სტრუქტურებმა (ევროპის საბჭო, ევროკავშირი, გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია) მოქალაქეთა ჩართულობის რეგულირების მიზნით შეიმუშავეს და აგრძელებდნენ მუშაობას ათობით ნორმატიული თუ სარეკომენდაციო ხასიათის დოკუმენტებზე.

კიდევ უფრო მრავალფეროვანია ამ ფორმების გამოყენების მაგალითები. თუმცა, მარეგულირებელი ნორმებისგან განსხვავებით, ამ შემთხვევაში კონსოლიდირებული მონაცემები არ არსებობს, ვინაიდან საკითხი სუბნაციონალური დონის უფლებამოსილებას წარმოადგენს.

ჩართულობის თითოეული მექანიზმების იმპლემენტაციის მეთოდოლოგია ასევე მრავალფეროვნებით გამოირჩევა (მაგალითად, მონაწილეობითი ბიუჯეტირება ხუთ ძირითადი მოდელის შესაბამისად შეიძლება განხორციელდეს).

საქართველოში, ჩართულობის სფეროს მარეგულირებელი ბაზა ასევე საკმაოდ ვრცელია. ამასთან, განხორციელების პროცესში სფეროში არსებობს როგორც მიღწევები, ისე გამოწვევები.

ბოლო წლებში მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმების დანერგვის შედეგად მნიშვნელოვნად გაიზარდა მუნიციპალიტეტთა უნარები, მოხელეთა კვალიფიკაცია და გაჩნდა ახალი ინოვაციური პროექტების დაწყების შესაძლებლობა,

გამოწვევებს შორის უნდა დასახელდეს:

- ხშირად, კანონის უგულებელყოფით, ხელისუფლების სტრუქტურები იღებენ გადაწყვეტილებებს სამოქალაქო ჩართულობის გარეშე და ძირითადად მხოლოდ კანონმდებლობით ნაკისრი ვალდებულებების ფორმალური აღსრულება ხდება;
- მუნიციპალიტეტის დიდი ზომა და დისტანციური სერვისების სიმცირე ამცირებს მონაწილეობის ხარისხს. დასახლებათა 98%-ზე მეტში არ არსებობს ადგილობრივი სტრუქტურა, რომელსაც ექნება გადაწყვეტილების მიღების უფლება და რესურსი;
- ჩართულობის ფორმების ცნობადობა საზოგადოებაში (აქტიურ მოქალაქეთა ჯგუფებს შორისაც კი) დაბალია, ხოლო სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს უჭირთ პერმანენტული საქმიანობა სტაბილური დაფინანსების არქონის და შესაბამისი კვალიფიკაციის სიმცირის გამო.

არსებობს განსხვავება მოქალაქეთა მონაწილეობის სხვადასხვა დონეს არ მხოლოდ მუნიციპალიტეტების, არამედ პერიოდების მიხედვითაც. როდესაც ხელისუფლება, მიმდინარე რეფორმების პროცესში, აყალიბებს ახალ მექანიზმებს და რეალურად ახდენს მათ რეალიზებას, შეინიშნება საზოგადოების გააქტიურება და პირიქით - მხოლოდ ფორმალური მიდგომის



პირობებში, როცა ამა თუ იმ საკითხთან დაკავშირებით უშუალოდ მოქალაქეთა მიერ რეალური, საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება არ ხდება, საზოგადოების აქტივობა მკვეთრად მცირდება.

არსებობს სამოქალაქო აქტივობის პირდაპირი კორელაცია დისკრეციის უფლებასთან - მოქალაქეები აქტიურად იყენებენ კანონმდებლობით განსაზღვრულ მონაწილეობის მექანიზმებს მაშინ, როცა ხელავენ ამ მონაწილეობის ხელშეწყობას შედეგს.

ზოგადად საქართველოში:

1. არსებული ჩართულობის მექანიზმების ნაწილი, საერთაშორისო კლასიფიკაციით, განეკუთვნება დაბალ (ინფორმირების) დონეს, როცა მოქალაქეებს მიეწოდება ინფორმაცია ხელისუფლების გეგმებზე. საუკეთესო შემთხვევაში, განსაზღვრულია მოქალაქეთა წინადადებების განხილვის პირობა, აღსრულების ვალდებულების გარეშე (საკრებულოს სხდომებზე დასწრება, წლიური ანგარიშები, საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა, ხელისუფლების ორგანოებისათვის მიმართვის უფლება, სოციალური ქსელები).
2. მონაწილეობის ინსტრუმენტების მეორე ნაწილი, საუკეთესო შემთხვევაში, საშუალო (კონსულტირების) მონაწილეობის დონედ უნდა მივიჩნიოთ, თუმცა ზოგი მათგანი მხოლოდ მოქალაქეთა ინფორმირების ფორმას ატარებს და ნაცვლად მესამე დონისა (აქტიური მონაწილეობა) უფრო პირველ (ცალმხრივი კავშირის) კატეგორიაში გადადის - დასახლების საერთო კრებები, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოები, პეტიციები, საზოგადოებრივი აზრის შესწავლა, საკონსულტაციო კომისიები (საკონსულტაციო საბჭოები, "საზოგადოებრივი დარბაზი", გენდერული თანასწორობის საბჭოები; შშმ პირების საბჭოები; სოციალური საბჭოები), ბინების/სახლების მესაკუთრეთა ამხანაგობები, სამოქალაქო მონაწილეობის პლატფორმა).
3. სამწუხაროდ ჩართულობის მაღალი დონის (განვითარებული ორმხრივი ურთიერთობა) ფორმები საკანონმდებლო დონეზე არ რეგულირდება. ამასთან აუცილებელია აღინიშნოს პოზიტიური მაგალითების არსებობა ზოგ მუნიციპალიტეტში სამოქალაქო (მონაწილეობითი) ბიუჯეტების განხორციელების პროცესში, როცა ხელისუფლება მოქალაქეთა მოთხოვნის საფუძველზე ცვლის თავის თავდაპირველ მიზნებს. დამატებით, მოქალაქეებს ეძლევათ პროექტების განხორციელების მონიტორინგის პროცესში ჩართვის შესაძლებლობა.

## ბიბლიოგრაფია

### საქართველოს კანონმდებლობა და მთავრობის მიერ მიღებული დოკუმენტები

1. საქართველოს კონსტიტუცია, 24 აგვისტო, 1995
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 1958-III, 5 თებერვალი, 2014
3. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 2181, 25 ივნისი, 1999
4. დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2019-2025, საქართველოს მთავრობა, 31 დეკემბერი, 2019
5. დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელების 2020-2021 სამოქმედო გეგმა, საქართველოს მთავრობა, 31 დეკემბერი, 2019
6. ღია მმართველობა საქართველო, 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმა, საქართველოს მთავრობა, 9 დეკემბერი, 2016
7. ღია მმართველობა საქართველო, 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმა, შემუშავებული იუსტიციის სამინისტროს ანალიტიკურ დეპარტამენტში, 4 დეკემბერი, 2018
8. ღია მმართველობა საქართველო, დამოუკიდებელი ანგარიშგების მექანიზმი (IRM): 2018-2019 შუალედური შედეგების ანგარიში,

### საერთაშორისო ხელშეკრულებები და დოკუმენტები

9. ასოცირების შესახებ შეთანხმება ევროკავშირსა და საქართველოს შორის, 2014
10. ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია (ETS No. 122)
11. ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი (უტრეხტის ოქმი, CETS No.207, 2009)
12. ორჰუსის კონვენცია ("Aarhus Convention"), 1998
13. Recommendation 426(2018) On Local and Regional Democracy in Georgia, Congress of Local and Regional Authorities
14. Report on Local and Regional Democracy in Georgia, CG35(2018)18final, Congress of Local and Regional Authorities
15. Council of Europe Action Plan for Georgia 2020-2023, CM(2019)158, 22 October 2019
16. Action Plan for Georgia 2020-2023 (CM/Del/Dec(2019)1359/2.1bisa), approved on 5 November 2019

### საერთაშორისო ორგანიზაციების დოკუმენტაცია

## ევროპის საბჭო

### *Council of Europe Conventions*

17. European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS 5) and its additional protocols, ECHR 1950

18. Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (ETS No. 108), 1981
19. European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations, ETS No. 124
20. Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, ETS No. 144
21. European Charter for Regional or Minority Languages, ETS No. 148
22. Framework Convention for the Protection of National Minorities, ETS No. 157
23. European Social Charter (revised), ETS No. 163
24. Convention on Access to Official Documents (CETS No. 205), adopted by the Committee of Ministers, 27 November 2008

#### *Parliamentary Assembly (PACE) - Resolutions*

25. Resolution 1353 (2003) on the future of democracy: strengthening democratic institutions
26. Resolution 1589 (2007) on co-operation between the Assembly and the Conference of INGOs
27. Resolution 1746 (2010) on “Democracy in Europe: crisis and perspectives” (and Doc.12279 - report of the Political Affairs Committee: Assembly debate on 23 June 2010 (24th Sitting))
28. Resolution 346(2012) to include young people in their national delegations to the Congress
29. Resolution 386(2015) to include young people in their national delegations to the Congress
30. Resolution 2095(2016) on “Strengthening the protection and role of human rights defenders in Council of Europe member States”
31. Resolution (2096) on How can inappropriate restrictions on NGO activities in Europe be prevented?”

#### *Parliamentary Assembly (PACE) - Recommendations*

32. Recommendation 1864 (2009) on promoting the participation by children in decisions affecting them
33. Recommendation 1928 (2010) on Democracy in Europe: crisis and perspectives (Final version)
34. Recommendation 2085 (2016) on strengthening the protection and role of human rights defenders in Council of Europe member States
35. Recommendation 2086 (2016) “How can inappropriate restrictions on NGO activities in Europe be prevented?”

#### **Congress of Local and Regional Authorities**

36. European Urban Charter, 18 March 1992
37. European Urban Charter II - Manifesto for a new urbanity - Adopted on the 15th Plenary Session, 29 May 2008
38. Report on Transparency and open government, CG35(2018)14final (discussed at the 35th session), 7 November 2018
39. The thematic debate at the 36th Session of the on Addressing the Urban/Rural Divide: Solutions for Territorial Renewal, April 2019;
40. The terms of Reference of the Governance Committee on Developing Urban-Rural Interplay, 21 May 2019;
41. The use of languages by local and regional authorities, CG37(2019)17final, 31 October 2019
42. Developing urban-rural interplay, CG-FORUM(2020)02-03final, 7 December 2020
43. Priorities of the Congress 2017-2020
44. Congress Bureau decision on the adoption of the Monitoring Committee work plan for 2021-2022, 12 February 2021

45. Youth work: the role of local and regional authorities, CG-FORUM(2021)01-02final 12 February 2021
46. 2021-2026 Priorities of the Congress of Local and Regional Authorities, CG (2021)40-05, 23 March 2021
47. Ensuring the respect of the European Charter of Local Self-Government in major crisis situations, CG(2021)40-07final, 24 March 2021

#### *Congress of Local and Regional Authorities - Resolutions*

48. Resolution 128 (2002) on The problems of Europe's countryside, 21 March, 2002
49. Resolution 165 (2003) on NGOs and local and regional democracy
50. Resolution 252(2008) on Services of general interest in rural areas, a key factor in territorial cohesion, 14 March 2008
51. Resolution 301 (2010) on Minority languages: an asset for regional development
52. Resolution 385(2015) on Fostering active citizenship by building partnerships with civil society
53. Resolution 417 (2017) on Open data for better public services
54. Resolution 421 (2017) on Making public procurement transparent at local and regional levels
55. Resolution 422(2017) on A better future for Europe's rural areas adopted on 19 October 2017
56. Resolution 424 (2017) on Regional and minority languages in Europe today
57. Resolution 435 (2018) on Transparency and open government
58. Resolution 452 (2019) on Revised Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-making Process
59. Resolution 453 (2019) on The use of languages by local and regional authorities
60. Statutory Resolution CM/Res(2020)1
61. Resolution 455 (2020) on Local and regional elections in major crisis situations
62. Resolution 458 (2020) on Developing urban-rural interplay
63. Resolution 467 (2021) on Recurring issues based on assessments resulting from Congress monitoring and election observation missions (reference period 2017-2020)
64. Resolution 480 (2022) on Beyond elections: the use of deliberative methods in European municipalities and regions, 23 March, 2022

#### *Congress of Local and Regional Authorities - Recommendations*

65. Recommendation 107 (2002) on "The problems of Europe's countryside";
66. Recommendation 128 (2003) on The revised European Charter on the participation of young people in local and regional life (21 May 2003)
67. Recommendation 139 (2003) on NGOs and local and regional democracy
68. Recommendation 235 (2008) on "Services of general interest in rural areas, a key factor in territorial cohesion policies"
69. Recommendation 286 (2010) on Minority languages: an asset for regional development
70. Recommendation 398 (2017) on Open data for better public services
71. Recommendation 405 (2017) on Making public procurement transparent at local and regional levels
72. Recommendation 406(2017) on better future for Europe's rural areas, 19 October 2017
73. Recommendation 410 (2017) on Regional and minority languages in Europe today
74. Recommendation 424 (2018) on "Transparency and open government"
75. Recommendation 441 (2019) on The use of languages by local and regional authorities
76. Recommendation 444 (2020) on "Local and regional elections in major crisis situations";
77. Recommendation 448 (2020) on Developing urban-rural interplay
78. Recommendation 450 (2021) on Youth work: the role of local and regional authorities

79. Recommendation 453 (2021) on Ensuring the respect of the European Charter of Local Self-Government in major crisis situations
80. Recommendation 455 (2021) on “Recurring issues based on assessments resulting from Congress monitoring and election observation missions (reference period 2017-2020)”
81. Recommendation 472 (2022) on Beyond elections: the use of deliberative methods in European municipalities and regions, 23 March, 2022

### **Conference of INGOs**

82. Conference of INGOs of the Council of Europe, Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision Making Process, CONF/PLE(2009)CODE1, 1 October 2009
83. Conference of INGOs of the Council of Europe, Non-Governmental Organisations: Review of Developments in Standards, Mechanisms and Case Law 2013-2015, OING Conf/Exp (2015)
84. Conference of INGOs of the Council of Europe, Expert Council on NGO Law, Regulating Political Activities of Non-governmental Organisations, 2015

### **Secretary General**

85. Secretariat General, Code of good practice on civil participation. Background paper prepared by the Secretariat for the meeting of the Civil Society and Democracy grouping, 2008
86. Secretary General’s Annual Report on the State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law in Europe – Report by the Secretary General of the Council of Europe, SG(2014)1
87. Secretary General’s Annual Report on the State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law in Europe – A shared responsibility for democratic security in Europe, SG(2015)1
88. Secretary General’s Annual Report on the State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law in Europe – A security imperative for Europe, SG(2016)1
89. Secretary General’s Annual Report on the State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law in Europe – Populism – How strong are Europe’s checks and balances?, SG(2017)1

### **Committee of Ministers**

90. Valencia Declaration: Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level, Conference of European Ministers responsible for local and regional government, CM(2008)14-add, 15-16 October 2007
91. Declaration on Council of Europe action to improve the protection of human rights defenders and promote their activities, Decl(06/02/2008)
92. Declaration on the role of community media in promoting social cohesion and intercultural dialogue, Decl, 11, Adopted by the Committee of Ministers at the 1048th meeting of the Ministers’ Deputies, 11 February 2009
93. Declaration: Making gender equality a reality, CM(2009)68-final
94. Declaration on the Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process, the 1068th meeting of the Ministers’ Deputies, 21 October 2009
95. Nafplion Declaration: Promoting Territorial Democracy in Spatial Planning, session of the Council of Europe Conference of Ministers responsible for Spatial Planning (CEMAT), CM(2014)91, 17 June 2014
96. The 2016 Cork 2.0 Declaration, “A better life in rural areas”;
97. Guidelines for civil participation in political decision making, CM(2017)83-final, Adopted by the Committee of Ministers on 27 September 2017 at the 1295th meeting of the Ministers’ Deputies, 27 September 2017

### *Committee of Ministers - Resolutions*

98. Resolution Res(2003)7 on youth policy at the Council of Europe
99. Resolution Res(2003)8 on Participatory status for international non-governmental organisations with the Council of Europe
100. Resolution CM/Res(2016)3 on participatory status for international non-governmental organisations with the Council of Europe
101. Resolution 463 (2021) on Youth work: the role of local and regional authorities
102. Resolution 465 (2021) on 2021-2026 Priorities of the Congress of Local and Regional Authorities
103. Resolution 466 (2021) on Ensuring the respect of the European Charter of Local Self-Government in major crisis situations

### *Committee of Ministers - Recommendations*

104. Recommendation CM/Rec (97)3 on youth participation and the future of civil society
105. Recommendation No. R (98) 14 on gender mainstreaming
106. Recommendation No. R (99) 5 on the protection of privacy on the Internet
107. Recommendation Rec(2001)19 on the Participation of Citizens in Local Public Life, Adopted by the Committee of Ministers at the 776th meeting of the Ministers' Deputies, 6 December 2001
108. Recommendation Rec(2002)2 on access to official documents
109. Recommendation Rec(2003)3 on balanced participation of women and men in political and public decision-making
110. Recommendation CM/Rec (2004)13 on the participation of young people in local and regional life
111. Recommendation Rec(2004)15 on electronic governance ("e-governance")
112. Recommendation Rec(2006)1 on the role of national youth councils in youth policy development
113. Recommendation Rec(2006)14 on citizenship and participation of young people in public life, Adopted by the Committee of Ministers at the 978th meeting of the Ministers' Deputies, 25 October 2006
114. Recommendation CM/Rec(2007)2 on media pluralism and diversity of media content
115. Recommendation CM/Rec(2007)4 on local and regional public services
116. Recommendation CM/Rec(2007)14 on the legal status of non-governmental organisations in Europe
117. Recommendation CM/Rec(2009)1 on electronic democracy (e-democracy), Adopted by the Committee of Ministers at the 1049th meeting of the Ministers' Deputies, 18 February 2009
118. Recommendation CM/Rec(2009)2 on the evaluation, auditing and monitoring of participation and participation policies at local and regional level, Adopted by the Committee of Ministers at the 1050th meeting of the Ministers' Deputies, 11 March 2009
119. Recommendation CM/Rec(2010)5 on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity, 31 March 2010
120. Recommendation CM/Rec(2010)7 on the Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education
121. Recommendation CM/Rec (2010)8 on youth information
122. Recommendation CM/Rec(2011)14 on the participation of persons with disabilities in political and public life, Adopted by the Committee of Ministers at the 1126th meeting of the Ministers' Deputies, 16 November 2011
123. Recommendation CM/Rec(2012)2 on the participation of children and young people under the age of 18
124. Recommendation CM/Rec(2014)6 on a Guide to human rights for Internet users

125. Recommendation CM/Rec(2015)3 on the access of young people from disadvantaged neighbourhoods to social rights
126. Guidelines of the Committee of Ministers to member States on the protection and promotion of human rights in culturally diverse societies, CM/Del/Dec(2016)1249/4.6-app8
127. Recommendation CM/Rec(2017)4 on youth work
128. Recommendation CM/Rec(2018)4 on the participation of citizens in local public life, Adopted by the Committee of Ministers at the 1311th meeting of the Ministers' Deputies, 21 March 2018
129. Recommendation CM/Rec(2018)11 on the need to strengthen the protection and promotion of the civil society space in Europe, 28 November 2018

### **European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)**

#### **Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE)**

130. OSCE-ODIHR – Venice Commission, Guidelines on Freedom of Association, GDL-FOASS/263/2014, 12-13 December 2014
131. OSCE-ODIHR Recommendations on Enhancing the Participation of Associations in Public Decision-Making Processes from the Participants to the Civil Society Forum Organised on the Margins of the 2015 Supplementary Human Dimension Meeting on Freedoms of Peaceful Assembly and Association, HDIM.NGO/0033/15, April 2015
132. The Venice Commission report on Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law during States of Emergency (2020)

#### **ევროკავშირი**

133. White Paper on European Governance, Commission of the European Communities COM(2001) 428, 2001
134. European Commission Communication - Simplifying and improving the regulatory environment, COM(2002) 278, 5 June 2002
135. Communication from the European Commission - Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission; COM/2002/0704
136. European Union, Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community, 2007/C 306/01, 13 December 2007
137. European Parliament, “Report on the Perspectives for Developing Civil Dialogue under the Treaty of Lisbon”, (2008/2067(INI)), 4 December 2008
138. Directive 2013/37/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 amending Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information, 26 June 2013
139. Guidelines for EU support to NGOs in enlargement countries (2014-2020), DG Enlargement
140. EU eGovernment Report 2015 Online public services in Europe are smart but could be smarter, European Commission, 23 June 2015

#### **გაერთიანებული ერები (UN)**

*UN - General Assembly*

141. International Covenant on Civil and Political Rights, CCPR 16/12/1966, 16 December 1966
142. Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms: resolution, A/RES/53/144, 8 March 1999
143. Convention on the Rights of Persons with Disabilities: resolution / adopted by the General Assembly, A/RES/61/106, 24 January 2007
144. Rights to freedom of peaceful assembly and of association, A/69/365, 16 October 2014
145. Sustainable Development Goals (SDG) of the United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development

#### *UN Human Rights Council*

146. Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association, A/HRC/20/27, 21 May 2012
147. Resolution on Equal political participation, A/HRC/RES/24/8, 8 October 2013,
148. Resolution on Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, A/HRC/RES/24/21, 9 October 2013
149. Resolution on Protecting human rights defenders, A/HRC/RES/22/6, 12 April 2013
150. Resolution on Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, A/HRC/RES/27/31, 3 October 2014
151. Resolution on Creating and Maintaining, in Law and in Practice, a Safe and Enabling Environment, A/HRC/RES/24/21, 9 October 2013
152. Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, A/HRC/27/29, 30 June 2014
153. Resolution on Civil society space, A/HRC/RES/27/31, 3 October 2014
154. Study on best practices, experiences and challenges and ways to overcome them with regard to the promotion, protection and implementation of the right to participate in public affairs in the context of the existing human rights law, A/HRC/30/26, 23 July 2015
155. Resolution on Equal participation in political and public affairs, A/HRC/RES/30/9, 12 October 2015
156. Practical recommendations for the creation and maintenance of a safe and enabling environment for civil society, based on good practices and lessons learned, A/HRC/32/20, 11 April 2016

#### *UN Human Rights Committee*

157. General Comment No. 25: The Rights to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25), CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 27 August 1996

#### **OECD**

158. OECD Recommendation of the Council on Open Government (2017)

#### **გამოყენებული ლიტერატურა**

159. Analyses of the impact of Europe for Citizens at the local level, project ALDA Work Program 2022 Local Democracy: shaping the future together, Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV), 2022



160. Citizen Participation in the Implementation of Local Self-Governance - Brief Report GIZ, CTC, 2020
161. Civil Participation in Decision-Making Processes - An Overview of Standards and Practices in Council of Europe Member States, Prepared by the European Center for Not-for-profit Law (ECNL) for the Joint Working Group of the European Committee on Democracy and Governance (CDDG) and the Conference of INGOs, May 2016
162. Co-operation activities of the Congress in member States and neighbouring regions, The Bureau of the Congress of Local and Regional Authorities, CG-BUR(2023)51-221, 9 March 2023
163. Declaration and the Action Plan adopted at the 3rd Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe, 16-17 May 2005
164. Declaration on equality between women and men as a fundamental criterion of democracy MEG-4(1997)018.
165. Haak-Griffioen M., Citizen participation at local and regional level in Europe, Explanatory memorandum, Congress of Local and Regional Authorities, 21st Session, CG(21)3, 27 September 2011
166. Handbook on Public Ethics at Local Level (2004)
167. Krenjova J., Raudla R., Participatory Budgeting at the Local Level: Challenges and Opportunities for New Democracies, Tallinn University of Technology, Estonia, 2013
168. Losaberidze D., Kandelaki K., Existing legal frameworks and practices of citizen participation in Georgia, Needs Assessment for the project Strengthening participatory democracy and human rights at local level in Georgia (Council of Europe). 2021
169. Participatory Democracy, A success story written by the EESC
170. The Information Document of the Council of Europe Secretary General "Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis: A toolkit for member States" (2020)
171. UN HRI Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I) from 27 May 2008
172. Williamson A., Barrat J., Mapping Deliberative Democracy in Council of Europe Member States, Study Prepared for the Division of Elections and Participatory Democracy, Department of Democracy and Governance, Council of Europe, April 2022
173. World Bank., A Call for Participatory Decision-Making: Discussion Paper on World Bank-Civil Society Engagement, 2005
174. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი, 2017
175. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი, 2019
176. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი, 2021
177. ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობა, შეფასება, კონსულტაციისა და ტრენინგის ცენტრი, 2020
178. თბილისში პარკების დაგეგმვის პროცესში მოსახლეობის ჩართულობის გზამკვლევი, CSI, CoE პროექტი Strengthening Participatory Democracy in Tbilisi City Hall in Georgia", 27 იანვარი, 2021
179. თემატური მოკვლევა - სახელმწიფო უწყებებში არსებული სამოქალაქო ჩართულობის ინსტრუმენტები და პრაქტიკები - მიღებული მოსაზრებები, ღია მმართველობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭო, 2019
180. კანდელაკი კონსტანტინე, კარგი მმართველობის პრინციპების დანერგვა და მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფა, პოლისი ბრიფი, 19 დეკემბერი, 2016
181. კიდურაძე კოკა, მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმები საქართველოში (სამუშაო დოკუმენტი), - გაეროს განვითარების პროგრამის პროექტი "სოფლის განვითარების გაუმჯობესება საქართველოში", 2020

182. ლოსაბერიძე დავით, კანიძე ირაკლი, ქათამიძე ანა, საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში (2016-2017 წლები), ფონდი დია საზოგადოება - საქართველო, 2018
183. ლოსაბერიძე დავით, მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრების საქმიანობის დაგეგმვის პროცესში და ანგარიშგება - ევროპული სტანდარტები, პროექტი "ანგარიშვალდებული საკრებულოს წევრი ძლიერი დემოკრატიისთვის", 14 სექტემბერი, 2021
184. ლოსაბერიძე დავით, მუნიციპალიტეტების სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების ინსტიტუციური ჩარჩოსა და პრაქტიკის შეფასება (გურიის, სამეგრელო-ზემო სვანეთისა და ქვემო ქართლის რეგიონები), პროექტი UNDP) "რეგიონული და ადგილობრივი განვითარების ხელშეწყობა საქართველოში, ფაზა 2", UNDP, 2021
185. ლოსაბერიძე დავით, საქართველოში დანერგილი მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმები, პროექტი სასოფლო თემების ჩართულობა და მდგრადი განვითარება, მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი, Bread for the World, 2022
186. ლოსაბერიძე დავით, ქვემო ქართლში მუნიციპალიტეტების საშუალოვადიანი განვითარებისა და პრიორიტეტების დოკუმენტების ხარისხის მონიტორინგის ანგარიში, 21 აგვისტო, 2018
187. მოქალაქეთა ასამბლეა, საინფორმაციო ბროშურა Council of Europe, 2023
188. მოქალაქეთა მონაწილეობის სახელმძღვანელო ადგილობრივი ხელისუფლების საჯარო მოხელეებისთვის, CSI, თბილისი 2022
189. მოქალაქეთა ჩართულობის პრაქტიკის შეფასება ბათუმში, ქუთაისსა და ახალციხეში მუნიციპალიტეტებში, IDFI, 2017
190. მუნიციპალიტეტის საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის მდგომარეობის შესახებ. თემატური მოკვლევის ანგარიში საქართველოს პარლამენტის რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის კომიტეტისათვის, კონსულტაციის და ტრენინგის ცენტრი (CTC), GIZ, 2021
191. პროექტის ანგარიში, ქედის მუნიციპალიტეტში მონაწილეობითი ბიუჯეტირების ინსტიტუციურ დონეზე დანერგვის ხელშეწყობა მდგრადი განვითარების მიზნების (SDGs goal 16) შესაბამისად“, 01.04.21 –15.09.2021
192. საზოგადოებრივი მომსახურებებით საქართველოს მოსახლეობის კმაყოფილების დონის კვლევა, ACT, UNDP, 2020
193. სახელმწიფო უწყებებში არსებული სამოქალაქო ჩართულობის ინსტრუმენტები და პრაქტიკები, თემატური მოკვლევის ანგარიში საქართველოს პარლამენტის დია მმართველობის მუდმივმოქმედი საბჭოსა და რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის კომიტეტისათვის, დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივა (GGI), USAID, 2021
194. ყიფიანი დავით, მონაწილეობითი ბიუჯეტირება საერთაშორისო გამოცდილება და საქართველოში დანერგვის პრაქტიკის კვლევა, Brot für die Welt, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, 2018