

საქართველოს განვითარების კვლევითი ინსტიტუტი

---

საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის  
სისტემის გაფართოებული კონცეფცია

კონსტანტინე კანდელაკი, დავით ლოსაბერიძე,  
ირაკლი მელაშვილი, თენგიზ შერგელაშვილი

თბილისი, 2012 წლის 26 თებერვალი

## ავტორები:

კონსტანტინე კანდელაკი - ...

დავით ლოსაბერიძე - ...

**ირაკლი მელაშვილი** - ისტორიკოსი, სამართალმცოდნე. ექსპერტი პოლიტიკურ და საარჩევნო საკითხებში. 1992-1995 წლებში იყო საქართველოს პარლამენტის წევრი, 1992 წელს - საქართველოს სახელმწიფო საბჭოს წევრი, 1990-1992 წლებში - საქართველოს უზენაესი საბჭოს წევრი. 2006-2010 წლებში იყო პ/გ "ეროვნული ფორუმის" პოლიტიკური მდივანი, 1999-2000 წლებში - საქართველოს პარლამენტის აპარატის მოწვეული სპეციალისტი, 1998 წელს - პარლამენტის მრჩეველთა საბჭოს აღმასრულებელი მდივანი, 1995-1997 წლებში - საქართველოს ატლანტიკური თანამშრომლობის ასოციაციის პრეზიდენტი.

**თენგიზ შერგელაშვილი** - ეკონომისტი. 2000-2006 წლებში იყო საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაციის თავმჯდომარე; 2000-2002 წლებში - USAID -ურბანული ინსტიტუტის საკანონმდებლო ბაზაზე მომუშავე საქსპერტო ჯგუფის ხელმძღვანელი; 2005-2006 წლებში - პროექტის "საქართველოს დეცენტრალიზაციის სტრატეგია" დირექტორი; 2005 წელს - ეფექტიანი მმართველობითი სისტემისა და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის სახელმწიფო კომისიის წევრი, რომელიც დატოვა პროტესტის ნიშნად. ხელმძღვანელობდა ჯგუფებს, რომლებმაც მოამზადეს მთავარი ალტერნატიული საკანონმდებლო პაკეტი თვითმმართველობაზე. 2002 წლიდან არის საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტის ლექტორი საგნებში "ეკონომიკა", "საჯარო ფინანსები", "ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება", 2010 წლიდან - "ევროპული ინიციატივა-ლიბერალური აკადემია-თბილისის" ანალიტიკოსი. მონაწილეობდა კონკრეტული სფეროების (დასაქმება, საგადასახადო და საბაჟო სფერო, ეკონომიკური ზრდა და სიღარიბის დაძლევა, მაკროეკონომიკური პოლიტიკა, რეგიონული განვითარება) რეფორმების ჯგუფებში. აქვს კვლევები და პუბლიკაციები ეკონომიკისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე.

# შინაარსი

შესავალი.....	5
<b>არსებული სიტუაციის ანალიზი</b>	
.....	<b>6</b>
<b>ნაწილი I. ხელისუფლების დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი .....</b>	<b>7</b>
I.1. ძირითადი პრინციპები .....	7
I.2. დეცენტრალიზაციის ფუნქციები და სფეროები .....	8
<b>ნაწილი II. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმები და თვითმმართველობის სფეროში არსებული მდგომარეობა.....</b>	<b>11</b>
II.1. თვითმმართველობა საქართველოში .....	11
II.2. დამოუკიდებლობის პერიოდი.....	12
II.3. არსებული ვითარების ანალიზი.....	14
II.4. თვითმმართველობის სფეროში საქართველოს საერთაშორისო ვალდებულებები.....	16
<b>ნაწილი III. სიტუაცია ცალკეული სფეროების მიხედვით .....</b>	<b>18</b>
III.1. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა.....	18
III.2. თვითმმართველობის სტრუქტურა, არჩევნები და საქმიანობის წესი .....	21
III.3. თვითმმართველობის უფლებამოსილება.....	23
III.4. თვითმმართველობის ეკონომიკური საფუძვლები.....	26
III.5. ქონება .....	30
III.6. სახელმწიფო ზედამხედველობა.....	31
<b>მმართველობის სისტემის რეფორმის კონცეფცია .....</b>	<b>32</b>
<b>თავი 1. ზოგადი ნაწილი .....</b>	<b>35</b>
1.1. შემოთავაზებული მოდელის არსი.....	35
1.2. უფლებამოსილება და მისი განხორციელების ძირითადი პრინციპები .....	36
1.3. თვითმმართველობის/მხარის ქონება .....	37
1.4. ხელისუფლების სხვადასხვა დონის საქმიანობის ფინანსური საფუძვლები.....	38
1.5. თვითმმართველი ერთეულის/მხარის ბიუჯეტი .....	43
<b>თავი 2. თვითმმართველობის პირველი დონე - მუნიციპალიტეტი.....</b>	<b>44</b>
2.1. საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული.....	44
2.2. თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანო – საკრებულო.....	46
2.3. თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოები – გამგეობა/მერია.....	48
2.4. თვითმმართველობის ორგანოებში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის ინსტიტუტები .....	52
2.5. ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილება.....	54
2.6. კონცეფციით განსაზღვრული თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსულობები .....	55
<b>თავი 3. საქართველოს მხარეები (რეგიონები).....</b>	<b>58</b>
3.1. სამხარეო მოწყობის პრინციპები .....	58
3.2. მხარის წარმომადგენლობითი ორგანო – მხარის საბჭო.....	60
3.3. მხარის აღმასრულებელი ორგანო – ადმინისტრაცია .....	62

3.4. მხარის ხელისუფლების ორგანოთა უფლებამოსილება .....	65
3.5. მხარის ბიუჯეტის შემოსულობები .....	66
<b>თავი 4. თვითმმართველობა თბილისში .....</b>	<b>67</b>
4.1. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობისა და მართვის პრინციპები .....	67
4.2. თბილისის ხელისუფლების ორგანოები.....	68
4.3. უფლებამოსილებები.....	73
4.4. ფინანსები.....	74
<b>თავი 5. სახელმწიფო ზედამხედველობა თვითმმართველი ერთეულის/მხარის ხელისუფლების ორგანოების საქმიანობაზე.....</b>	<b>75</b>
5.1. სახელმწიფო ზედამხედველობის ძირითადი პრინციპები .....	75
5.2. სამართლებრივი ზედამხედველობა.....	76
5.3. სახელმწიფო ორგანოების უფლებამოსილება დარგობრივ ზედამხედველობაზე ...	77
5.4. პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა .....	78
<b>თავი 6. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის შემოთავაზებული მოდელის ძლიერი და სუსტი მხარეები .....</b>	<b>80</b>
6.1. ძლიერი მხარეები .....	80
6.2. სუსტი მხარეები .....	81
<b>დანართი 1. სუბნაციონალური დონეების რაოდენობის განსაზღვრის პრინციპები .....</b>	<b>82</b>
<b>დანართი 2. ევროსაბჭოს წევრი ქვეყნების, აშშ-სა და ისრაელის მუნიციპალური ერთეულების მოსახლეობის საშუალო ოდენობა .....</b>	<b>83</b>
<b>დანართი 3. ევროსაბჭოს წევრი ქვეყნების, აშშ-სა და ისრაელის მუნიციპალური ერთეულების ტერიტორიათა საშუალო ზომები (კვ.კმ.) .....</b>	<b>84</b>
<b>დანართი 4. ევროპის ქვეყნების დედაქალაქების უბნების მოსახლეობის საშუალო რაოდენობა, ქალაქის საბჭოების შემადგენლობა და ფორმირების წესი .....</b>	<b>85</b>

## შესავალი

წარმოდგენილი ნაშრომის მიზანია საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა სისტემის, ცენტრალური ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციათა და უფლებამოსილებათა გამიჯვნის და ამ უკანასკნელთათვის შესაბამისი ფინანსური და ქონებრივი ბაზის გადაცემის მოდელის ჩამოყალიბება.

ჩვენ მიზნად ვისახავთ საქართველოსა და მისი დედაქალაქის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობისა და მართვის ისეთი სისტემის მოდელის ჩამოყალიბებას, რომელიც დაფუძნებული იქნება როგორც საერთაშორისო გამოცდილებაზე, ისე ადგილობრივ ტრადიციებზე.

ნაშრომი შეასრულა ავტორთა ჯგუფმა ირაკლი მელაშვილის, თენგიზ შერგელაშვილის, დავით ლოსაბერიძის და კონსტანტინე კანდელაკის შემადგენლობით. საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის სხვადასხვა მოდელზე მუშაობა ჯერ კიდევ გასული საუკუნის 90-იან წლებში დაიწყო, როდესაც საქართველოში დაიწყო ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის ფორმირება. 2004-2005 წლებში ზემოაღნიშნული ჯგუფის მონაწილეობით, საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების მხარდაჭერით, მომზადდა ქვეყნის ახალი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის კონცეფცია და რეფორმის უზრუნველყოფისათვის აუცილებელ კანონპროექტთა პაკეტი. საქართველოს პარლამენტში მოხდა ამ კანონპროექტების ინიცირება, სადაც გაიარა საკომიტეტო მოსმენები და პარლამენტის სესიაზე კენჭი ეყარა ალტერნატიული წინადადებების სახით, მაგრამ უარყოფილ იქნა. წინამდებარე ნაშრომი წარმოადგენს 2004-2005 წლებში პარლამენტში წარდგენილი კონცეფციის გადამუშავებულ და შევსებულ ვერსიას, რომელიც შეიქმნა "საქართველოს განვითარების კვლევითი ინსტიტუტის" დაკვეთით.

კონცეფციის გადამუშავებულ ვარიანტში გათვალისწინებულია ის ახალი რეალობები, რომელიც ჩამოყალიბდა საქართველოში 2005 წლის შემდეგ, მათ შორის, იმ რეფორმების შედეგები, რომლებიც უკვე გატარდა ქვეყანაში (მაგ., იუსტიციის სისტემაში). ამასთან, წარმოდგენილ დოკუმენტში მოცემული არ არის ძალოვანი სტრუქტურების, ჯანდაცვისა და სოციალური სისტემის დეცენტრალიზაციის, ამ საკითხებში ხელისუფლების დონეთა შორის უფლებამოსილების გამიჯვნის მოდელი. ეს ნაწილები შეივსება მას შემდეგ, რაც ჩამოყალიბდება აღნიშნული სფეროების განვითარების კონცეფციები, გაირკვევა მათი რეფორმირების ძირითადი მიმართულებები.

## არსებული სიტუაციის ანალიზი

# ნაწილი I. ხელისუფლების დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი

## I.1. ძირითადი პრინციპები

სახელმწიფოს ეფექტური მმართველობითი სისტემის შესაქმნელად აუცილებელ, მაგრამ არასაკმარის პირობას ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე ძალაუფლების დანაწილების პრინციპი წარმოადგენს (იგულისხმება კლასიკური დანაწილება საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების განშტოებებად). განვითარებული ქვეყნების საზოგადოებები და პოლიტიკური ელიტები კარგა ხანია შეთანხმდნენ იმაზე, რომ ვერც ერთი ხელისუფლება, რაოდენ "გონიერი" და "ინფორმირებულიც" არ უნდა იყოს იგი, ვერ შეძლებს, ერთი ცენტრიდან გადაწყვიტოს თითოეული ქალაქისა თუ სოფლის მოსახლეობის წინაშე მდგარი კონკრეტული და სპეციფიკური პრობლემები. სახელმწიფოს მთელ ტერიტორიაზე, ქვეყნის ყველა მოქალაქისთვის თანაბარი და ეფექტიანი საარსებო გარემოს შექმნა მხოლოდ დეცენტრალიზაციის საშუალებით არის შესაძლებელი.

დეცენტრალიზაციის დადებითი მომენტებიდან უნდა აღინიშნოს შემდეგი:

- ცენტრალური ხელისუფლებისგან განსხვავებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები უფრო მოქნილნი და უფრო განახლებადნი არიან, უკეთ იცნობენ ადგილობრივ სპეციფიკას და საქმიანობას უფრო ნაკლები დანახარჯებითა და მეტი ეფექტურობით ახორციელებენ;
- თავად მოსახლეობა, მის მიერ არჩეული წარმომადგენლების მეშვეობით, მონაწილეობს თავისი უშუალო საცხოვრებელი გარემოს ფორმირებაში. ამ გზით თვითონ იღებს პასუხისმგებლობას საკუთარი კომუნალური თუ სხვა სახის პრობლემების მნიშვნელოვანი ნაწილის მოგვარებაზე და მათ გადაუწყვეტლობას აღარ აბრალებს ცენტრალურ ხელისუფლებას;
- საზოგადოების (მოქალაქეთა ჯგუფი, უბანი, სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი, კუთხე, რეგიონი) ინტერესების დაკმაყოფილება თვით მოსახლეობის მხრიდან კონტროლის პირობებში ხორციელდება.

შესაბამისად, განვითარებულ ქვეყნებში არსებობს საყოველთაო პოლიტიკური თანხმობა მმართველობის სისტემის ძირითად პრინციპზე - სახელმწიფოს ეფექტური მმართველობის სისტემის ჩამოყალიბების საფუძვლად მიიჩნევა სუბსიდიარობის პრინციპი, ანუ ძალაუფლება უნდა განხორციელდეს მმართველობის იმ დონეზე, რომელიც ყველაზე უფრო ახლოს არის ხალხთან.

წამგებინა იმ უფლებამოსილებათა კონცენტრაცია ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე, რომელთა აღსრულებაც უკეთაა შესაძლებელი ადგილობრივ დონეზე. მეორე მხრივ, თუ გარკვეული უფლებამოსილებანი ცენტრალურ დონეზე უფრო ეფექტურად ხორციელდება, მაშინ მათი განხორციელება ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებმა უნდა აიღონ თავის თავზე.

სუბსიდიარობის პრინციპი არის გარანტია, რომ საჯარო პოლიტიკა ხელისუფლების ყველა დონეზე იქნება წარმატებული და მის განხორციელებაში მოსახლეობის ფართო ფენები მიიღებენ მონაწილეობას. შესაბამისად, ხელისუფლების სხვადასხვა დონეთა შორის უფლებამოსილების განაწილება ეფუძნება რამდენიმე პრინციპს:

- ხელისუფლების უფლებამოსილება არის მხოლოდ საშუალება მისთვის მოქალაქეთა მიერ დაკისრებული ფუნქციური ვალდებულებების აღსასრულებლად;
- ყველა საკითხის გადაწყვეტა, რომელთა მოგვარებაც შეუძლია თავად მოქალაქეს, უნდა დარჩეს მის უფლებამოსილებაში და მასზე პასუხისმგებლობა არ უნდა გადაეცეს სახელმწიფოს. ხელისუფლებას ეკისრება მხოლოდ იმ საკითხების გადაწყვეტა, რომელთა მოგვარებაც მოქალაქეს არ შეუძლია;
- უფრო მაღალ საფეხურზე მდგომ ხელისუფლებას ინსტიტუციურად ენიჭება მხოლოდ ის უფლებამოსილებები, რომელთა განხორციელების შესაძლებლობაც არა აქვს უფრო დაბალ საფეხურზე მდგომ სახელისუფლებო ორგანოს;
- ნებისმიერი საკითხის გადაწყვეტაში ზედა დონის ხელისუფლება ერევა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ქვედა დონის ხელისუფლებას საკუთარი ძალებით არ შეუძლია პრობლემის მოგვარება. ამიტომ უფლებამოსილებათა გამიჯვნის დროს პრიორიტეტი უნდა მიენიჭოს თვითმმართველობას (ქალაქი, სოფელი/თემი) რეგიონთან (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) შედარებით, ხოლო ცენტრალური ხელისუფლება აგვარებს მხოლოდ იმ პრობლემას, რისი მოწესრიგებაც არ შეუძლია არც თვითმმართველობას და არც რეგიონს.

დეცენტრალიზაციის პროცესი სამ ძირითად კომპონენტს - პოლიტიკურ, ადმინისტრაციულ და ფისკალურ დეცენტრალიზაციას მოიცავს.

- პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია ნიშნავს ადგილობრივ დონეზე წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევას. მათთვის საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა მიღების უფლების მინიჭებას;
- ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია ნიშნავს თვითმმართველობის ორგანოებისთვის ფართო უფლებამოსილებათა გადაცემას, მათ შორის, სახელმწიფო საქმეების მართვისა და საჯარო მომსახურების სფეროში;
- ფისკალური დეცენტრალიზაცია უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად თვითმმართველობისთვის აუცილებელი ფინანსების გადაცემას გულისხმობს.

## I.2 დეცენტრალიზაციის ფუნქციები და სფეროები

დემოკრატიულ სახელმწიფოებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ორი ფუნქცია ენიჭება:

1. **მომსახურების გაწევა** - ყოველდღიური საჭიროების (ადგილობრივ დონეზე ადმინისტრირება, კომუნალური მომსახურება, საყოფაცხოვრებო პრობლემების მოგვარება, მინიმალური სოციალური გარანტიების უზრუნველყოფა) დაკმაყოფილება ბევრად უფრო ეფექტიანად ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ. საერთაშორისო პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ სწორედ ამ გზით მიიღწევა მომსახურების



გაწვევის როგორც ეფექტურობის, ისე ეფექტიანობის (სწორი საქმის კეთება და საქმის სწორად კეთება) მაღალი ხარისხი.

2. **მოსახლეობასთან სიახლოვე** - ცენტრალური ხელისუფლებისგან განსხვავებით, ადგილობრივი თვითმმართველობა ყოველდღიურ ურთიერთობაშია მოქალაქეებთან და გამოხატავს უშუალოდ მათ ინტერესებს. ეს განსაკუთრებით ნათლად ჩანს მცირე ზომის დასახლებებში, სადაც მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილი ერთმანეთს პირადად იცნობს და ამიტომ ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედება ბევრად გამჭვირვალეა. თუ ცენტრალური ხელისუფლების ხელმძღვანელებთან ყოველდღიური შეხვედრა რიგითი მოქალაქისთვის შეუძლებელია, მას შეუძლია მუდმივი კონტაქტი იქონიოს მის მიერვე არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლებთან, კანონის ფარგლებში განახორციელოს მათზე ზედამხედველობა, აკონტროლოს ამ უკანასკნელთა საქმიანობა და უშუალოდ ჩაერთოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

ამ ორი უმთავრესი ფუნქციის გარდა, ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის გაძლიერების პროცესი კიდევ ორ დამატებით მიზანს ისახავს:

1. **ადგილობრივი პოლიტიკური ელიტის შექმნა** - ადგილობრივი ეკონომიკური თუ პოლიტიკური კლანების არსებობა ტოტალიტარული სისტემის მემკვიდრეობაა. სწორედ ამ კლანების ტრანსფორმაცია და მათ ნაცვლად პოლიტიკური ელიტის (ამ სიტყვის ყველაზე პოზიტიური გაგებით) წარმოშობა აუცილებელია, როგორც პოლიტიკური პარტიების ადგილობრივი კადრების ზრდის (და ამ გზით პოლიტიკური პლურალიზმის გაძლიერების), ისე საჯარო მოხელეთა კვალიფიციური კორპუსის ჩამოყალიბებისთვის. როგორც წესი, ქვეყნის პოლიტიკური ელიტა თუ მმართველი ბიუროკრატია თავის აღმასვლას სწორედ ადგილობრივი დონიდან იწყებს.
2. **დეცენტრალიზაციის პროცესი დეზინტეგრაციის წინააღმდეგ** - გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ მუნიციპალიტეტებისათვის ძალაუფლების გადაცემა ეთნიკური, რელიგიური თუ სხვა სახის უმცირესობათა კანონიერი უფლებების ადგილებზე დაკმაყოფილების საშუალებად იქცა. ამან საერთო ეროვნულ ინტერესებს არათუ ავნო, არამედ ქვეყნების შიგნით ინტეგრაციული პროცესების გაძლიერებას შეუწყო ხელი.

დეცენტრალიზაციის პროცესი თავისთავად უზარმაზარი თემაა და მთელ რიგ საკითხებს მოიცავს:

- **ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა** - თუ კონკრეტულად *სად*, რა დონეებზე და რა გეოგრაფიულ გარემოში ხორციელდება თვითმმართველობა;
- **თვითმმართველობის ორგანოთა ფორმირების (არჩევნები) და საქმიანობის (სტრუქტურა და რეგულაციები) წესი** - თუ *როგორ* ხორციელდება თვითმმართველობაზე დაკისრებული მოვალეობები;
- **უფლებამოსილებათა გამიჯვნა** - უშუალოდ *რა ფუნქციების* განხორციელება ეკისრება თვითმმართველობის სტრუქტურებს;
- **ფინანსური და ქონებრივი საკითხები** - თუ *რა საშუალებით* ახორციელებს ადგილობრივი ხელისუფლება თავის უფლებამოსილებას;
- **სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ზედამხედველობის ფორმები** - თუ *ვინ აკონტროლებს* თვითმმართველობათა საქმიანობას;

- გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა - თუ რამდენად ადეკვატურად პასუხობს თვითმმართველობა საზოგადოებრივ საჭიროებებს.

# ნაწილი II. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმები და თვითმმართველობის სფეროში არსებული მდგომარეობა

## II.1. თვითმმართველობა საქართველოში

ისტორიულად (წინაისტორიულ, ანტიკურ თუ შუა საუკუნეების პერიოდებში) საქართველოში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის ორი დონის გამოყოფა არის შესაძლებელი. ესენია: ადგილობრივი (ე.წ. პირველი ანუ ქვედა - ქალაქი, დაბა, თემი, სოფელი) და შუალედური (ანუ რეგიონული - მხარე, კუთხე, პროვინცია) დონეები. მათ აერთიანებდა ერთი საერთო პრინციპი - ისინი იქმნებოდა გარკვეული ერთიანი ეკონომიკური თუ გეოგრაფიული პირობების მქონე ტერიტორიებზე. უცხოელთა ბატონობის პერიოდშიც ცალკეულ პროვინციათა საზღვრები თითქმის უცვლელი რჩებოდა. ბუნებრივია, ცალკეულ ადმინისტრაციულ ერთეულთა საზღვრების უცვლელობა განპირობებული იყო არა ჩამოყალიბებული ტრადიციის ურღვევობის სურვილით, არამედ ეკონომიკურ-გეოგრაფიული ფაქტორების ზეგავლენით.

დასახლებულ პუნქტებსა თუ ტერიტორიულ ერთეულებს გააჩნდათ თავიანთი მმართველობის სისტემა. თემებში და ცალკეულ სოფლებში ეს იყო უზუცესთა და მამასახლისთა ინსტიტუტი, რომელმაც (გარკვეული სახეცვლილებებით) XX საუკუნის დასაწყისამდე იარსება. ქალაქისთვის უფრო რთული და სისტემატიზებული მმართველობის ფორმები იყო დამახასიათებელი. შუა საუკუნეების საქართველოს ქალაქთა უმრავლესობაში მოქმედებდა კარგად ორგანიზებული და სისტემატიზებული ბიუროკრატიული აპარატი (ბიზანტიისა თუ მახლობელი აღმოსავლეთის ქვეყნების მსგავსად), ძლიერდებოდა მესამე წოდებაც, თუმცა საქართველოში, მცირე გამონაკლისის გარდა (თბილისი, XI-XII სს მიჯნა), არ ჩამოყალიბებულა სრული თვითმმართველობა დასავლეთ ევროპის კომუნების მსგავსად.

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ზედა დონის (მხარეების) ცვლილების პროცესი კიდევ უფრო მეტი კონსერვატიზმით ხასიათდება. თანამედროვე ისტორიული კუთხეების უმრავლესობის საზღვრები, ძირითადად, ძვ.წთ. II ათასწლეულში ჩამოყალიბდა. ეს ტერიტორიები საქართველოს სახელმწიფოებრიობის არსებობის მთელ მანძილზე ხან დამოუკიდებელ პოლიტიკურ გაერთიანებებს წარმოადგენდნენ, ხანაც ერთიანი ქართული სახელმწიფოს შემადგენელ ნაწილებს.

რუსეთის იმპერიის მიერ საქართველოს ანექსიის შემდეგ, 1801 წლიდან მოყოლებული, მნიშვნელოვანი ცვლილებები მოხდა ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობაში. XIX საუკუნეში განხორციელებული რეფორმების შედეგად, ათამდე ისტორიული მხარის ნაცვლად, შეიქმნა 20 მაზრა. მაზრების საზღვრები ძირითადად ემთხვეოდა ისტორიული ოლქების საზღვრებს. დასახლებული პუნქტების დონეზე მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ მომხდარა, თუ არ ჩავთვლით XIX საუკუნის 40-60-იან წლებში შედარებით მსხვილ ქალაქებში შეზღუდული თვითმმართველობის შემოღების ფაქტს (თბილისში 1840 წლის 10 აგვისტოდან, სხვა მსხვილ ქალაქებში - 1874-დან).

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის არსებობის პერიოდში (1918-1921), 1919 წელს ქვეყანაში პირველი დემოკრატიული მუნიციპალური არჩევნები სწორედ მაზრების ბაზაზე ჩატარდა პროპორციული სისტემით. ხოლო არჩეული ორგანოები ასრულებდნენ

როგორც თვითმმართველობის, ისე ადგილობრივი სახელმწიფო მმართველობის ფუნქციებს. ცენტრალურ ხელისუფლებას ადგილებზე არავითარი სტრუქტურა არ გააჩნდა და თვითმმართველობის სისტემას ეყრდნობოდა.

საბჭოთა პერიოდში (1920-1930-იანი წლები) მაზრების სისტემა გაუქმდა და საქართველო დაიყო რაიონებად. რაიონები ზომით ბევრად ჩამოუვარდებოდა როგორც ისტორიულ მხარეებს, ისე მაზრებს. რაიონთა რაოდენობა ხშირად იცვლებოდა.

საბჭოთა პერიოდის კანონმდებლობა არ ცნობდა უფლებამოსილებათა მკაფიოდ გამიჯვნის პრინციპს. ყველა დონის წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ხელისუფლებას იურიდიულად ერთნაირი უფლებები გააჩნდა. ამ გარემოებამ, ტოტალიტარული და ერთპარტიული სისტემის კოლაფსის პერიოდში, ე.წ. "კანონთა ომის" სახე მიიღო და ცენტრალურ, რეგიონულ თუ ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის წინააღმდეგობის გაძლიერებას შეუწყო ხელი.

## II.2. დამოუკიდებლობის პერიოდი

საბჭოთა კავშირის დაშლის მომენტისთვის საქართველოში იყო ორი ავტონომიური რესპუბლიკა, 65 რაიონი და 4 საქალაქო ზონა, 13 რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქი და 942 სასოფლო საბჭო (სულ 4603 დასახლებული პუნქტი, მათ შორის, 51 ქალაქი და 61 დაბა).

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ საქართველოში საზოგადოებრივი ცხოვრების მთელ რიგ სფეროებში განხორციელებული ძირეული ძვრების მიუხედავად, ქვეყნის თვითმმართველობის სისტემაში მნიშვნელოვანი ცვლილება არ მომხდარა, თუმცა, 1991 წელს პირველი ადგილობრივი არჩევნები ჩატარდა.

1993 წლის ოქტომბრიდან ქვეყანაში დაიწყო სახელმწიფოს მეთაურის რწმუნებულისა და სამხარეო ადმინისტრაციების ინსტიტუტების შემოღება. 1993-95 წლებში ქვეყანა, ავტონომიური რესპუბლიკების გარდა, დაიყო ცხრა *de facto* მხარედ, სადაც დაინიშნა სახელმწიფოს მეთაურის/პრეზიდენტის რწმუნებული. ამავე პერიოდს განეკუთვნება ახალი ტიპის ადმინისტრაციული ერთეულის, ე.წ. სპეციალური თემების, შექმნა კონფლიქტის ზონებში (ერედვის, ქურთის და თიღვის თემები ყოფილი სამხრეთ ოსეთის, ხოლო აჟარის თემი - აფხაზეთის ტერიტორიაზე), რომლებიც თავისი სტატუსით გარკვეულწილად გაუთანაბრეს რაიონებს.

1995 წელს მიღებულ იქნა საქართველოს კონსტიტუცია, სადაც ღიად დარჩა ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის საკითხი. კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტში აღინიშნა, რომ საქართველოს სახელმწიფოებრივი ტერიტორიული მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით, უფლებამოსილებათა ურთიერთგამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ.

1998 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები ჩატარდა საქართველოს 1031 ადმინისტრაციულ ერთეულში (971 თვითმმართველ (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) და ადგილობრივ მმართველობით (6 ქალაქი, რომელიც არ შედიოდა რაიონის შემადგენლობაში

და რაიონები) ერთეულში. გატარებული ცვლილებით გაუქმდა ე.წ. ქალაქის ზონები (სტატუსით გაუთანაბრდნენ რაიონებს). ასევე, გაუქმდა ქალაქების დაყოფა რესპუბლიკური, ავტონომიური რესპუბლიკური და ადგილობრივი მნიშვნელობის ქალაქებად.

1999-2002 წლებში განხორციელდა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ცვლილებები. ძირითადად, მოხდა სოფლების გამოყოფა თემებიდან და შეიქმნა 27 ახალი ადმინისტრაციული ერთეული. შესაბამისად, 2002 წლის 2 ივნისს არჩევნები ჩატარდა 998 თვითმმართველ ერთეულში.

2001 წელს საქართველოს კანონში "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" შესწორებების შედეგად, შედარებით გაიმიჯნა ფუნქციები ხელისუფლების დონეებსა და განშტოებებს (წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი) შორის, მაგრამ ხელისუფლებაში პოლიტიკური ნების დეფიციტის გამო, საკანონმდებლო ხარვეზების სრული გამოსწორება ვერ მოხერხდა.

2005 წლისთვის საქართველოს ტერიტორიულ მოწყობაში *de facto* არსებობდა სამი დონე:

ა) **ზედა (ე.წ. რეგიონალური) დონე** - 9 რეგიონი, რომლებიც *de facto* არსებობდა, თუმცა, მათი არსებობა არ იყო დაკანონებული; მათთან ერთად, შესაძლოა, პირობითად მოვიხსენიოთ დედაქალაქი - თბილისი (რომლის სტატუსიც რეგულირდებოდა ცალკე კანონით), ასევე, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკები;

ბ) **საშუალო დონე** - 60 რაიონი და ექვსი ქალაქი (სოხუმისა და ცხინვალის ჩათვლით), რომლებიც არ შედიოდა რაიონის დაქვემდებარებაში. რაიონული დონე, კანონმდებლობის თანახმად, წარმოადგენდა სახელმწიფო მმართველობის სტრუქტურას;

გ) **ქვედა დონე** - 1004 ერთეული (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი). ეს იყო ერთადერთი, იურიდიულად დაკანონებული თვითმმართველობის დონე.

2006 წელს განხორციელდა არსებითი ცვლილება თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლების განსაზღვრის პროცესში: ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგების ოფიციალურად გამოცხადების დღიდან საერთოდ გაუქმდა ქვედა დონე (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) და ერთადერთ, მუნიციპალურ, თვითმმართველ-ტერიტორიულ ერთეულად ყოფილი რაიონების ფარგლებში ფორმირებული მუნიციპალიტეტი გამოცხადდა. 2004-2006 წლებში მთელი რიგი საკანონმდებლო აქტების მიღების შემდეგ, 2006 წლის 5 ოქტომბერს ჩატარდა საქართველოს ისტორიაში რიგით მეხუთე (1919, 1991, 1998, 2002 არჩევნების შემდეგ) ადგილობრივი არჩევნები. შედეგად, საქართველოში მივიღეთ 69 მუნიციპალიტეტი (თბილისის ჩათვლით), ხოლო 2008 წლის მოვლენების შემდეგ ოკუპირებულ ტერიტორიებზე აღმოჩნდა 5 მუნიციპალიტეტი - ერედვი, ქურთა, თიღვი, აჟარა და ახალგორი. ამჟამად საქართველოში 64 მუნიციპალიტეტი ფუნქციონირებს.

### II.3. არსებული ვითარების ანალიზი

საქართველო დღეს სახელმწიფოს ჩამოყალიბების პროცესში იმყოფება. ამ პროცესში გამოიკვეთა მრავალი პრობლემა, რომელთა მოუგვარებლობამ ქვეყნის განვითარების მნიშვნელოვანი მიმართულებები, ფაქტობრივად, ჩიხში შეიყვანა. გარდამავალ პერიოდში ქვეყანაში მიმდინარე ცვლილებების ერთ-ერთ ძირითად მიმართულებას დეცენტრალიზებული და რეალურ თვითმმართველობაზე დამყარებული ინსტიტუტების ჩამოყალიბება წარმოადგენს.

თუ ერთგვარად შევაჯამებთ უკანასკნელი 20 წლის განმავლობაში დეცენტრალიზაციის სფეროში მიმდინარე პროცესებს, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ:

- ვერ შეიქმნა დემოკრატიული მართვის ფორმები ადგილობრივ დონეზე;
- არსებული მართვის პრინციპები ადგილობრივ დონეზე ვერ უზრუნველყოფს სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებას, განსაკუთრებით, გადაჭარბებული ცენტრალიზაციის ფონზე;
- ქვეყანას არ გააჩნია თვითმმართველობის რეფორმის გრძელვადიანი ხედვა.

ქვეყანაში სხვადასხვა პერიოდში, სხვადასხვა ინტენსივობით მიმდინარე რეფორმები ურთიერთწინააღმდეგობით ხასიათდება - ხშირად ხდება ერთხელ აღებული კურსის ცვლა ცენტრალიზაციისა თუ დეცენტრალიზაციის მიმართულებით: თუ შევადარებთ 1991, 1998, 2002 და 2006 წლების მოდელებს, დავინახავთ, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებები ხან იზრდებოდა, ხან მცირდებოდა. მაგალითისთვის: თუ 1998 წელს რაიონულ დონეს მართვის რეალური ბერკეტები გააჩნდა, 2002 წლიდან მისი საქმიანობა მხოლოდ ფორმალური იყო (ე.წ. ასოცირებული საკრებულოების მოდელი), ხოლო 2006 წელს რაიონული დონე თვითმმართველობის ერთადერთ დონედ გამოცხადდა. შენიშვნის სახით: საქართველოს ზომის ევროპულ ქვეყნებში, როგორც წესი, 2 სუბნაციონალური დონე (რეგიონული და მუნიციპალური) არსებობს (იხ. დანართი 1).

სიტუაციას ართულებს ის გარემოებაც, რომ ქართულ საზოგადოებას ჯერ კიდევ მკაფიოდ არა აქვს წარმოდგენილი ადგილობრივი თვითმმართველობის როლი და ფუნქციები.

"ვარდების რევოლუციის" შემდეგ ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში თავი იჩინა არა დეცენტრალიზაციის, არამედ ცენტრალიზაციის ტენდენციამ. 2005 წელს განხორციელებულმა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულმა რეფორმამ თვითმმართველობის ქვედა დონის (ქალაქების, დაბების, თემებისა და სოფლების დონეზე არსებული) გაუქმებამ მოსახლეობა მნიშვნელოვნად დააშორა მმართველობის ორგანოებს. ამავე დროს, რეფორმის შედეგად, მკვეთრად შეიზღუდა თვითმმართველობათა უფლებამოსილება და საკუთარი ფინანსური ბაზა, რამაც ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც პოლიტიკური, ისე ადმინისტრაციული და ფინანსური კუთხით, ცენტრალურ ხელისუფლებაზე სრულად დამოკიდებული გახადა. ამასთან, თუ საწყის ეტაპზე (2005-2007 წლები), აღნიშნული პროცესი არაფორმალურ დონეზე მიმდინარეობდა, 2007 წლიდან უკვე საკანონმდებლო ნორმებშიც იწყებს ასახვას.

ხელისუფლების ცენტრალიზაცია კიდევ უფრო გამძლიერდა 2009-2010 წლებში. ამ პერიოდიდან მოყოლებული, ადგილობრივი თვითმმართველობის შეზღუდვასთან ერთად,

იწყება არა მხოლოდ დეცენტრალიზაციის, არამედ დეკონცენტრაციის საპირისპირო პროცესიც. მოხდა მთელი რიგი სახელმწიფო ინსტიტუტების (იუსტიციის სამინისტრო, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო) ტერიტორიული ორგანოების გაუქმება ან/და მათი უფლებამოსილების შეკვეცა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის როლის დაკნინება ჩანს ყველა იმ მიმართულებით, რომელიც აჩვენებს ქვეყანაში დეცენტრალიზაციის განვითარების დონეს:

- **საკანონმდებლო ბაზა** - კონსტიტუციის ახალი რედაქციით ფორმალურად განმტკიცდა თვითმმართველობის საქმიანობის თავისუფლების გარანტიები, მაგრამ კანონმდებლობის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ კანონები სულ უფრო და უფრო ხშირად ეწინააღმდეგება კონსტიტუციით დეკლარირებულ პრინციპებს და ერთმანეთსაც. ამავე დროს, პრაქტიკაში ხელისუფლება ხელმძღვანელობს ჩვეულებრივი კანონებისა და სხვა საკანონმდებლო აქტების, და არა კონსტიტუციური დებულებების, მოთხოვნებით. ჩამოუყალიბებელი და შინაგანად წინააღმდეგობრივი საკანონმდებლო ბაზის პირობებში, ადგილობრივი მმართველობის პრაქტიკა დაშორებულია კანონმდებლობის მოთხოვნებს და კანონით განსაზღვრული მმართველობითი ურთიერთობების ადგილს არაფორმალური ურთიერთობები და პატრონ-კლიენტელისტური ქსელები იკავებს;
- **თვითმმართველობის სტრუქტურა** - ადგილობრივი ხელისუფლება სრულად კონტროლდება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ. მიუხედავად იმისა, რომ ადგილებზე მოქმედებს ფაქტობრივად მონოპარტიული ("ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა") წარმომადგენლობითი სტრუქტურები, ცენტრი სულ უფრო და უფრო აძლიერებს ფორმალურ და არაფორმალურ კონტროლს როგორც სახელმწიფო ზედამხედველობის, ისე ქონების მართვის, ბიუჯეტების დამტკიცების და სხვა მიმართულებებით, რითაც არღვევს საერთაშორისო ვალდებულებებით ("ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპული ქარტია) ნაკისრ სუბსიდიარობის პრინციპს;
- **უფლებამოსილების განხორციელება** - საერთაშორისო სამართლებრივი აქტებითა და პრაქტიკით თვითმმართველობათათვის გადაცემული უფლებების განხორციელება სრულადაა დამოკიდებული ცენტრალური ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე, როგორც მართვის, ისე საჭირო რესურსებით უზრუნველყოფის მხრივ. მიუხედავად იმისა, რომ წლიდან წლამდე იზრდება ადგილებზე განსახორციელებელი საქმიანობის დაფინანსება, მცირდება თვითმმართველობათა მიერ დამოუკიდებელი გადაწყვეტილებების მიღების ხარისხი. ცალკეული პროგრამების დაგეგმვისა და მათი საბიუჯეტო უზრუნველყოფის შესახებ გადაწყვეტილება ცენტრალურ ხელისუფლებაში მიიღება. მცირდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა ისედაც მცირე ჩამონათვალი და ხდება მათი მითვისება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ;
- **ეკონომიკური საფუძვლები** - ქვეყანაში არ განხორციელებულა ფისკალური დეცენტრალიზაცია. უფრო მეტიც, ხდება შემოსავლის სულ უფრო და უფრო მეტი წყაროს კონცენტრირება ცენტრალური ხელისუფლების ხელში. მცირდება ადგილობრივ თვითმმართველობათა საკუთარი შემოსავლების ოდენობა. ჭიანურდება და უფრო რთულდება (არა მარტო პრაქტიკაში, არამედ უკვე საკანონმდებლო დონეზეც) ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის ქონების გადაცემის პროცესი;

- **საზოგადოებრივი მომსახურება** - სახელმწიფო, ქვეყნის მასშტაბით, ახორციელებს მთელ რიგ მსხვილ, ძვირადღირებულ ინფრასტრუქტურულ პროგრამებს, რომელთა ნაწილის შესრულებაც თვითმმართველობების უფლებამოსილების სფეროს განეკუთვნება. თვითმმართველობები ან საერთოდ არ არიან ჩართულნი ამ პროცესში, ან, ფაქტობრივად, ამ მომსახურების ადგილობრივ გამტარებს წარმოადგენენ. დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში, როგორც წესი, არ ხდება ადგილობრივ თავისებურებათა გათვალისწინება, რაც ნეგატიურად აისახება შედეგების ხარისხზე და, ამავე დროს, მნიშვნელოვნად აძვირებს პროდუქტის/მომსახურების ღირებულებას. კვლავ დაბალია საზოგადოებრივი მომსახურების გაწევის ხარისხი. საზოგადოებრივი მომსახურების სფეროს უკონტროლო, ხშირად კი მონოპოლიზებული, კომერციალიზაცია იწვევს ფასების პერმანენტულ ზრდას. სახელმწიფოს მიერ ინფრასტრუქტურაში ინვესტირებული ხარჯები ვერ იძლევა სათანადო ეფექტს;
- **საზოგადოების ჩართულობა** - მიმდინარე ცვლილებებმა გაართულა თვითმმართველობის განხორციელებისას საზოგადოების ჩართვის ისედაც სუსტი პროცესი. თვითმმართველობის რაიონულ დონეზე ატანამ მუნიციპალური ორგანოები კიდევ უფრო დააშორა საზოგადოებას. შედეგად იზრდება საზოგადოების გაუცხოება ადგილობრივი თვითმმართველობებისგან.

ცენტრალიზაციის პროცესის გაძლიერებას საქართველოში თავისი მიზეზები გააჩნია. პირველ ყოვლისა, გასათვალისწინებელია ის, რომ, ტრადიციულად, არც ერთი ცენტრალური ხელისუფლება, განსაკუთრებით, რევოლუციის გზით მოსული, არ არის დეცენტრალიზაციის მომხრე და მიისწრაფის საკუთარ ხელში ძალაუფლების მაქსიმალური კონცენტრაციისკენ.

ბოლო წლებში ქვეყანაში თანდათანობით დამძიმებული პოლიტიკური, სოციალური თუ ეკონომიკური სიტუაციის ფონზე (2007 წლის პოლიტიკური კრიზისი, 2008 წლის აგვისტოს ომი რუსეთთან, მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისის ზეგავლენა და სხვ.), ცენტრალური ხელისუფლება თანდათან ზღუდავს ადგილებზე თვით საკუთარი, მმართველი პარტიის წევრი მოხელეების უფლებამოსილებებს. ამჟამად ძნელი სათქმელია, ეს ადგილობრივი (თუნდაც სახელისუფლებო) ელიტის მიმართ უნდობლობის მაჩვენებელია, თუ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ძალაუფლების მაქსიმალური კონცენტრაციის სურვილს წარმოადგენს.

ფორმალურად, დეცენტრალიზაციის პროცესის შეფერხება კვლავ მის ნაკლებ პრიორიტეტულობას უკავშირდება. აპელირება ხდება ქვეყნისთვის სხვა, უფრო მნიშვნელოვანი საკითხების გადაჭრის საჭიროებაზე.

## II.4. თვითმმართველობის სფეროში საქართველოს საერთაშორისო ვალდებულებები

2002 წლის 23 მაისს საქართველო შეუერთდა "ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიას" და 2004 წლის 26 ოქტომბერს მოახდინა მისი რატიფიკაცია (ძალაში შევიდა 2005 წლის 1 აპრილს). პარლამენტის მიერ მიღებული რეზოლუციით, საქართველო ქარტიას შეუერთდა დათქმებით, ამასთან, იგი არ შეერთებია ყველა მუხლს/პუნქტს. კერძოდ,



საქართველო არ შეერთებია ქარტიის მე-4 მუხლის მე-6 პუნქტს, მე-5 მუხლს, მე-6 მუხლის მე-2 და მე-9 პუნქტებს, მე-10 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტებს: ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლებას გაერთიანებაზე (საერთაშორისო ასოციაციების ჩათვლით) საერთო ინტერესების ხელშეწყობისთვის და მსგავს საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან თანამშრომლობისთვის.

ქარტიას, როგორც საერთაშორისო აქტს, უპირატესი იურიდიული ძალა აქვს ქვეყნის შიდა კანონმდებლობის მიმართ და კონსტიტუციის შემდგომ უპირატესი უფლებით სარგებლობს. საქართველოს ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ეყრდნობა საქართველოს კონსტიტუციასა და ევროპული თვითმმართველობის ქარტიას, როგორც საბაზისო საფუძვლებს.

კანონმდებლობის მიხედვით (იხ. კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" და სხვ.), ყველა ახალი საკანონმდებლო ინიციატივის ერთ-ერთი უმთავრესი მიზანი ქართული კანონმდებლობის ქარტიასთან შესაბამისობაში მოყვანაა.

ამავე დროს, არსებობს შეუსაბამობები საქართველოს კანონმდებლობასა და ქარტიას შორის. საქართველოს ნორმატიული აქტებით დადგენილი მთელი რიგი ნორმები ეწინააღმდეგება ან ქარტიის ცალკეულ მუხლებს, ან ქარტიის სულისკვეთებას.

ვითარებას კიდევ უფრო ამძიმებს ის გარემოება, რომ ქვეყნის მართვის პრაქტიკაში დამკვიდრდა საკანონმდებლო რეგულაციებისგან განსხვავებული მიდგომები. **ამდენად, ერთია ქარტიის და საქართველოს ეროვნული კანონმდებლობის შესაბამისობა, ხოლო მეორე - თუ რამდენად სრულდება პრაქტიკაში ქარტიის ის ძირითადი მოთხოვნები, რისი შესრულების ვალდებულებაც საქართველოს აქვს აღებული.** პრაქტიკაში "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპული ქარტიის უმეტესი პუნქტები ირღვევა და საერთოდ დაბალია ადგილობრივ თვითმმართველობებში ქარტიის გაცნობიერების დონე. ამას ისიც ერთვის, რომ, როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე საერთაშორისო თანამეგობრობის მხრიდან არ შეინიშნება დეცენტრალიზაციის აუცილებლობის მაინცდამაინც დაჟინებული მოთხოვნა. შესაბამისად, ხელისუფლების მიერ განხორციელებული საკანონმდებლო თუ სტრუქტურული ცვლილებები მოქმედ სისტემაში არსებული ცალკეული (ხშირად მეორეხარისხოვანი) ხარვეზების აღმოფხვრას ისახავდა მიზნად და არა პრობლემათა წარმომშობი მიზეზების საფუძვლების ნიველირებას ძირეული ცვლილებების გზით.

ზემოთქმული არ ნიშნავს, რომ საქართველოს ევროპელი პარტნიორები საერთოდ არ აქცევენ ყურადღებას ჩვენს ქვეყანაში თვითმმართველობის სფეროში არსებულ სიტუაციას. ამ მხრივ აღსანიშნავია ევროპის საბჭოს რიგი რეკომენდაციებისა (# 1415 (2005) და # 1477 (2006), რეზოლუციები და დოკუმენტი # 10779 (2006), რომლებიც ასახავენ საქართველოში მიმდინარე რეფორმების (მათ შორის, დეცენტრალიზაციის სფეროში) სურათს და იძლევიან შესაბამის რეკომენდაციებს. ამ რეკომენდაციების შესრულების აუცილებლობა აღიარებულია "ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის" სამოქმედო გეგმის მიერაც.

## ნაწილი III. სიტუაცია ცალკეული სფეროების მიხედვით

### III.1. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა

2006 წელს განხორციელებული გამსხვილების შედეგებს თვალსაჩინოდ ასახავს მუნიციპალიტეტთა მოსახლეობის ოდენობა. თუ ადრე არსებული პირველი დონის თვითმმართველობებში საშუალოდ 4354 მცხოვრები იყო, რაიონის (დღევანდელი მუნიციპალიტეტის) მოსახლეობის საშუალო მაჩვენებელი თბილისის ჩათვლით 66235 ადამიანს შეადგენს, თბილისის გარეშე - 48380-ს. ეს მაშინ, როცა, როგორც ევროპის ქვეყნების აბსოლუტურ უმრავლესობაში, ისე რიგი განვითარებული ქვეყნის (აშშ, იაპონია და ა.შ.) მუნიციპალიტეტებში საშუალოდ 5-დან 25 ათასამდე მცხოვრებია, ხოლო ევროპის ქვეყნების გასაშუალოებული მაჩვენებელი 6-7 ათას მცხოვრებს შეადგენს. არანაკლებ არაადეკვატურად გამოიყურება დღეისათვის არსებული მუნიციპალიტეტების ტერიტორიული სიდიდე. ამ მაჩვენებლით საქართველო ზოგი ჩრდილოევროპული ქვეყნის (სკანდინავია, რუსეთის ფედერაცია) გვერდით დგას, მიუხედავად იმისა, რომ ქვეყანაში ჩრდილოეთისათვის დამახასიათებელი არც არქტიკული და არც დაჭაობებული დიდი დაუსახლებელი სივრცეები არ არსებობს (იხ. დანართები 2 და 3).

თვითმმართველობის ტერიტორიულ საფუძვლად რაიონის არჩევის ის არგუმენტი, რომ თვითმმართველობის 1998 წლის მოდელმა ვერ გაამართლა, არასერიოზულად გამოიყურება. *თვითმმართველობამ ვერ იმუშავა ვერც 50-კაციან სოფელში და ვერც ისეთ დიდ ქალაქებში, როგორებიცაა ფოთი, ქუთაისი და თბილისი. თვითმმართველობებმა ვერ გაამართლა არა მათი ტერიტორიული სიმცირის, არამედ ქვეყანაში რეალური თვითმმართველობის არარსებობის გამო.*

რეფორმის განხორციელებისას ძირითადი აქცენტი მოსახლეობასთან სიახლოვეზე უნდა ყოფილიყო გაკეთებული. გასათვალისწინებელი იყო ისიც, რომ არ არსებობს მართვის პროცესში მოსახლეობის თანამონაწილეობისა და, შესაბამისად, პასუხისმგებლობის განაწილების ტრადიცია, რაც ბოლო 20 წლის პოლიტიკური არასტაბილურობის ერთ-ერთი მთავარი მიზეზია.

თვითმმართველობის ტერიტორიული გამსხვილება უნდა მომხდარიყო იქ, სადაც რესურსების სიმცირის გამო თვითმმართველობის განხორციელება შეუძლებელი იქნებოდა. ამასთან, თითოეულ დასახლებაში არჩევითი ორგანოების ჩამოყალიბება უნდა ყოფილიყო უზრუნველყოფილი.

თვითმმართველობის ქვედა დონის (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) გაუქმებისა და თვითმმართველობის ერთადერთ დონედ რაიონის გამოცხადების შედეგად მივიღეთ:

- **ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე სახელმწიფო ზეგავლენის გაძლიერება** - ჯერ არაფორმალურად, ხოლო შემდეგ საკანონმდებლო დონეზეც ადგილობრივ თვითმმართველობებს შეეზღუდათ მთელი რიგი უფლებამოსილებანი და დღეისათვის ისინი, ფაქტობრივად, ცენტრალური ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანოების ფუნქციებს ასრულებენ;
- **მოქალაქეთა უმრავლესობის უფრო მეტი დაშორება ადგილობრივი თვითმმართველობის განმახორციელებელი ორგანოებიდან** (განსაკუთრებით, იმ მუნიციპალიტეტებში,

რომლებიც მუნიციპალური ცენტრისგან დაშორებული ბევრი მცირე დასახლებისგან შედგება) - თემებისა და ცალკეული დასახლებული პუნქტების დონეზე თვითმმართველობის გაუქმებამ მოქალაქეები იძულებულნი გახადა, საკუთარი ყოველდღიური პრობლემების გადასაჭრელად გამსხვილებული მუნიციპალიტეტების ცენტრს მიმართონ, რაც რეგიონებში არსებული მოუწესრიგებელი ინფრასტრუქტურის, გეოგრაფიული თავისებურებებისა და გაუმართავი ადმინისტრაციული მექანიზმების (თვითმმართველობათა უფლებების შეკვეცა) არსებობის პირობებში, მთელ რიგ დამატებით პრობლემებს უქმნის მოქალაქეებს;

- **საქალაქო და სასოფლო ტიპის დასახლებებისაგან შემდგარ მუნიციპალიტეტებში მოსახლეობის განსხვავებული საზოგადოებრივი ინტერესების არსებობა.** მუნიციპალიტეტების უმრავლესობა წარმოადგენს ქალაქების (ყოფილი რაიონული ცენტრები) და სოფლების ერთობლიობას. რამდენიმე მუნიციპალიტეტში ერთზე მეტი ქალაქის ტიპის დასახლებაა. სოფლისა და ქალაქის ტიპის დასახლებებში მოსახლეობის საჭიროებები, ინტერესები და პრიორიტეტები ერთმანეთისგან განსხვავდება. ასევე განსხვავდება ეს ინტერესები თავად სასოფლო დასახლებასა და სხვადასხვა სოფლების ერთობლიობებს შორის, ვინაიდან არსებულ მუნიციპალიტეტებში ბუნებრივად ჩამოყალიბებულია სხვადასხვა გეოგრაფიული თუ ინფრასტრუქტურის ზონები;
- **ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა მიერ განხორციელებული ცალკეული სახის მომსახურების არათანაბარი ხელმისაწვდომობა თვითმმართველ ერთეულში გაერთიანებული სხვადასხვა დასახლების მოსახლეობისთვის -** შეზღუდული რესურსების არსებობისა და საკუთარი, დამოუკიდებელი შემოსავლების არარსებობის პირობებში რეგიონებში ხშირად ხორციელდება ისეთი სახის ცენტრალიზებული პროექტები, რომელთაც არავითარი კავშირი არა აქვთ რეალურად არსებულ ადგილობრივ საჭიროებებთან;
- **ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიზაციის ხარისხის გადაჭარბებული ამაღლება** - თვითმმართველობათა წინაშე ცენტრი, ფაქტობრივად, აყენებს ერთადერთ მოთხოვნას - არჩევნების პერიოდში ნებისმიერი ხერხებით (ამომრჩეველთა მოსყიდვა და დაშინება, არჩევნების შედეგების ფალსიფიკაცია) უზრუნველყონ მმართველი პარტიისთვის ხმების აბსოლუტური უმრავლესობის მოპოვება;
- **მატერიალურ-საფინანსო რესურსების მოცულობისა და რეალური ეკონომიკური პოტენციალის არაადეკვატურობა გამსხვილებული თვითმმართველი ერთეულის გაზრდილ ამბიციებთან და მოთხოვნილებებთან** - ის ფინანსური რესურსები, რომელიც მუნიციპალიტეტებისთვის ცენტრიდან გამოიყოფა, საკმარისი არ არის გამსხვილებულ მუნიციპალიტეტთა ადგილობრივი საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად;
- **ზეცენტრალიზაციის პირობებში მოსახლეობა ნებისმიერი პრობლემის მოუგვარებლობას ცენტრალურ ხელისუფლებას აბრალებს** - ეს ქმნის ადგილობრივი სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემების გადაუწყვეტელობის ზედმეტად პოლიტიზირების საშიშროებას, რითაც უმცირესობებით დასახლებულ რეგიონებში, შესაძლოა, ხელი შეეწყოს სეპარატისტული ტენდენციების გაზრდას.

ადმინისტრაციული ერთეულების გამსხვილების ტენდენცია შეეხო საქართველოს დედაქალაქსაც. 2000 წლის ნოემბერში თბილისში არსებული 10 რაიონი მექანიკურად დაწყვილდა 5 რაიონად (ისანი-სამგორის, მთაწმინდა-კრწანისის, ვაკე-საბურთალოს,

დიდუბე-ჩუღურეთისა და გლდანი-ნაძალადევის რაიონები), რომელთაც თბილისის ტერიტორიის გაფართოების შემდეგ დაემატა კიდევ ორი რაიონი. თითოეული მათგანი, მოსახლეობის რაოდენობით, საქართველოს სიდიდით მეორე ქალაქს - ქუთაისს გაუტოლდა და მოსახლეობის რაოდენობით ბევრად აღემატება საქართველოს ნებისმიერ მუნიციპალიტეტს (საშუალოდ 220 ათ. მცხოვრები), მაშინ, როცა ევროპის მცირე ქვეყნების დედაქალაქთა უმეტესობაში ადმინისტრაციული ერთეულის მოსახლეობა მერყეობს 30 - 60 ათასი მცხოვრების ფარგლებში (იხ. დანართი 4).

არსებული ცვლილების ნეგატიური ეფექტი უკვე აშკარაა. 2008 წელს თვით ხელისუფლებისთვისაც კი ცხადი გახდა ახალი ტერიტორიული მოწყობის ირაციონალური (არაეფექტური) ხასიათი. აღნიშნულის მაგალითად გამოდგება "სოფლის დახმარების პროგრამის" ამოქმედება - ცენტრალურ ხელისუფლებას უწევს ხარჯის გაწევა იმ პროგრამების დასაფინანსებლად, რომელთა განხორციელება, წესით, ადგილობრივი თვითმმართველობების ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას უნდა წარმოადგენდეს. შედეგად, უმრავლეს შემთხვევაში მივიღეთ საბიუჯეტო თანხების არაეფექტიანად ხარჯვა, რაც იწყება იმით, რომ ადგილობრივი ორგანოს ნაცვლად ცენტრი იღებს გადაწყვეტილებას, რა სახის პროგრამების განხორციელება ესაჭიროება ამა თუ იმ მუნიციპალიტეტს. მაგალითად, ცენტრალური ხელისუფლების გადაწყვეტილებით, მუნიციპალიტეტებში დიდ თანხები იხარჯებოდა შენობების ფასადების შეღებვასა და სხვა პროექტებზე, მაშინ, როცა გადაწყვეტილი არ იყო ამ დასახლებებში წყალმომარაგებისა და სხვა ელემენტარული პრობლემები.

2005-2006 წლებში განხორციელებული ქვეყნის ახალი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის რეფორმა მიზნად ისახავდა ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის რეალური რესურსების გადაცემას. სინამდვილეში კი:

ა) თვითმმართველობებს რეალურად არ მიუღიათ საკუთარი რესურსები და კიდევ უფრო დამოკიდებულნი გახდნენ ცენტრალურ ხელისუფლებაზე;

ბ) ისინი გამსხვილების შედეგად კიდევ უფრო დაშორდნენ მოსახლეობას. ამ პრობლემის აღმოსაფხვრელად კანონმდებელმა ტერიტორიული ორგანოების რწმუნებულთა შტატი შემოიღო. ეს ვერ ჩაითვლება არსებული სისტემის ნაკლოვანი მხარის (თვითმმართველობის საქმიანობაში მოსახლეობის ჩართულობის იგნორირება) გამოსწორებად. რწმუნებულებს ირჩევს არა მოსახლეობა, არამედ ნიშნავს მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაცია. ამიტომ ისინი, შესაბამისი უფლებამოსილებისა და რესურსების გადაცემის შემთხვევაშიც კი, ვერ იქნებიან ადგილობრივი თემების მოსახლეობის ნების გამომხატველნი;

გ) მომავალში ქვეყანაში რეგიონული დონის შემოღებამ რეგიონებსა და მათ შემადგენლობაში შემავალ რამდენიმე მსხვილ მუნიციპალიტეტს შორის შეიძლება გარკვეული დაპირისპირების საფუძველი შექმნას, ვინაიდან ზოგიერთი მუნიციპალიტეტი (გორი, გარდაბანი, მარნეული...) ადამიანური და სხვა რესურსებით ზოგ სუსტ რეგიონს (მცხეთა-მთიანეთი, გურია, რაჭა-ლეჩხუმი-ქვემო სვანეთი) აღემატება;

დ) არსებულმა სისტემამ კიდევ უფრო გაზარდა მოქალაქისა და საზოგადოების ხელისუფლებასთან გაუცხოება. თუკი მოქალაქეს არ ეკითხებიან, რა უნდა გაკეთდეს მის სოფელსა თუ ქალაქში და ეს წყდება მისგან შორს - ცენტრალურ ხელისუფლებაში,

მოქალაქეს, ფაქტობრივად, ეკარგება მოტივაცია, აქტიური მონაწილეობა მიიღოს ქალაქის, სოფლის და, საბოლოო ჯამში, ქვეყნის საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში, რის გარეშეც შეუძლებელია საზოგადოებრივად აქტიური მოქალაქისა და, ზოგადად, სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბება.

### III.2. თვითმმართველობის სტრუქტურა, არჩევნები და საქმიანობის წესი

2010 წელს, წინა წლების თვითმმართველობის არჩევნებისგან განსხვავებით, სადაც ხელისუფლება მანდატების გარკვეულ რაოდენობას ოპოზიციის სასარგებლოდ "თმობდა", ყველა საკრებულოში დიდი უმრავლესობა მმართველმა პარტიამ - "ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ" მოიპოვა (პროპორციული მანდატების 85% და მაჟორიტარული მანდატების 92%). დღევანდელი თვითმმართველობა საქართველოს ისტორიაში არსებული ყველა წინა ადგილობრივი არჩევნების (1919 წლიდან მოყოლებული) შედეგად შექმნილ თვითმმართველობებთან შედარებით ყველაზე უფრო ერთპარტიულია, თუ არ ჩავთვლით საბჭოთა პერიოდში მოქმედ სახალხო დეპუტატთა საბჭოებს.

აღნიშნული კიდევ ერთხელ მეტყველებს მმართველი პარტიის მიერ ადგილობრივი ხელისუფლების სრულ მონოპოლიზაციაზე. ისეთ პირობებშიც კი, როცა ადგილობრივი თვითმმართველობები არავითარ ძალას არ წარმოადგენს, ცენტრალური ხელისუფლება ცდილობს, სრული კონტროლი დააწესოს მათ სტრუქტურებზე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოა 4 წლის ვადით არჩეული საკრებულო, ხოლო აღმასრულებელი ორგანო - გამგეობა (მერია), რომლის ხელმძღვანელს (გამგებელს/მერს), საკრებულოს ბიუროს მიერ ჩატარებული კონკურსის შედეგების მიხედვით ამტკიცებს საკრებულო.

#### საკრებულო

ტრადიციულად, საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი რგოლი აღმასრულებელ შტოსთან შედარებით სუსტი იყო. იმ შეზღუდულ უფლებამოსილებასაც კი, რაც თვითმმართველობას ფორმალურად თუ რეალურად გააჩნდა, პრაქტიკაში აღმასრულებელი შტო ახორციელებდა. აღნიშნული ტენდენცია დღესაც, ახალი სისტემის ფორმირების შემდეგაც, განაგრძობს არსებობას, რასაც მთელი რიგი მიზეზები განაპირობებს:

- **რეალური ფუნქციების არარსებობა** - 1998-2002 წლებში რაიონულ დონეზე მოქმედ საკრებულოებში ბევრად მეტი ინტერესი იყო წარმოდგენილი (პოლიტიკური სპექტრი, მცირე, მაგრამ რეალურად არსებული უფლებები და შესაბამისი საკუთარი ფინანსური რესურსები), რასაც დღევანდელ საკრებულოზე ვეღარ ვიტყვი. აქტივობის ხარისხით დღეისათვის მოქმედი საკრებულო ადრე არსებულ I დონის (ქალაქი, დაბა, თემი, სოფელი) საკრებულოს წააგავს, რომელსაც არც რეალური ფუნქციები გააჩნდა და არც მისი განხორციელებისთვის საჭირო ბერკეტები;
- **არაფორმალური (და ხშირად ფორმალური) წნეხი** - ეს წნეხი, ერთი მხრივ, აღმასრულებელი შტოს - მერიის/გამგეობის, მეორე მხრივ, ცენტრალური ხელისუფლების

სხვადასხვა ინსტიტუტის მხრიდან აუარესებს საკრებულოს დამოუკიდებლობას და ეფექტური მუშაობის ხარისხს;

- **ერთპარტიული სისტემა** - მუნიციპალიტეტთა ნაწილში მხოლოდ მმართველი პარტიაა წარმოდგენილი, რაც აძლიერებს კიდევ ერთი, დამატებითი, შიდაპარტიული ზეწოლის გაჩენის ალბათობას. მთელ რიგ მუნიციპალიტეტებში არ არსებობს ოპოზიციური ფრაქცია, ხოლო მმართველი პარტიის ფრაქციათა გარდა, რამდენიმე მუნიციპალიტეტში შექმნილია მაჟორიტართა ფრაქცია, რომელთა წევრებიც იმავე მმართველი პარტიის სახელით გამოდიოდნენ არჩევნებზე.

## **გამგეობა/მერია**

თვითმმართველობის აღმასრულებელი შტოს საქმიანობისთვის დამახასიათებელია სტრუქტურის ხელმძღვანელის (გამგებლის/მერის) დომინანტური პოზიცია, რომელიც გამყარებულია როგორც ტრადიციით, ისე კანონმდებლობითა და ყოველდღიური პრაქტიკით. გამგეობა წარმოადგენს არა კოლეგიალურ ორგანოს, არამედ სხვადასხვა სტრუქტურისა თუ განყოფილების მენეჯერთა თათბირს, სადაც გადამწყვეტი როლი გამგებელს/მერს ენიჭება. მაგალითისთვის: გამგებელს უფლება აქვს, საბიუჯეტო სახსრების გარკვეული ნაწილი საკრებულოს დაუკითხავად განკარგოს, რაც ზრდის საკრებულოს მხრიდან ყოველგვარი კონტროლის გარეშე თვითმმართველობის აღმასრულებელი შტოს მოქმედების თავისუფლებას.

ასეთი მიდგომა საკმაოდ ძაბავს ურთიერთობას საკრებულოსა და გამგეობას, ასევე, საკრებულოსა და რეგიონში სახელმწიფოს რწმუნებულს/გუბერნატორს შორის. ეს უკანასკნელი, როგორც წესი, ურთიერთობაში უპირატესობას ანიჭებს გამგეობას, როგორც სახელისუფლებო ვერტიკალის ბუნებრივ გაგრძელებას.

ფორმალურად, 2010 წელს საკრებულოს გაეზარდა უფლებამოსილება - საკრებულოს თავმჯდომარე უკვე თვითმმართველი ერთეულის უმაღლესი პოლიტიკური პირია და გამგებელი მის წინაშე ანგარიშვალდებული, თუმცა, ეს წესი პრაქტიკაში ხშირად მხოლოდ ფორმალური ხასიათის მატარებელია.

საპირისპირო სურათს ვხედავთ ქ. თბილისში - აქ ხდება ქალაქის მერის უფლებებისა და ლეგიტიმურობის ხარისხის ზრდა (პირდაპირი არჩევნები) და დედაქალაქის საკრებულოს როლის შემდგომი დაკნინება.

## **ტერიტორიული ორგანოები**

მუნიციპალიტეტთა გამსხვილების შემდეგ, საზოგადოებისაგან თვითმმართველობის ორგანოთა დაშორების საკომპენსაციოდ, კანონმდებლობით შეიქმნა გამგეობის ტერიტორიული ორგანოები. გამგეობის/მერიის ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელი გამგეობის/მერიის რწმუნებულია. რწმუნებულები დაინიშნენ ყველა ყოფილ პირველი დონის საკრებულოში (დაახლოებით 1000 ერთეული). ამ ინსტიტუციამ უნდა მოაგვაროს მუნიციპალიტეტთან (საკრებულო/გამგეობა) ცენტრიდან დაშორებით მცხოვრები მოსახლეობის ურთიერთობა.

თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციის ტერიტორიული ერთეულის ხელმძღვანელი, რომელმაც ხელისუფლებასთან ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების დაცვას უნდა შეუწყოს ხელი, გამგეობის მიერ არის დანიშნული და საჯარო მოსამსახურეა. ბუნებრივია, რომ ბიუროკრატიულ იერარქიას დაქვემდებარებული მოხელეები მოსახლეობის კი არა, სწორედ ადგილობრივი ხელისუფლების აღმასრულებელი შტოს ინტერესებს იცავენ. ამასთან, ტერიტორიული ერთეულის ხელმძღვანელები ინიშნებიან მხოლოდ ყოფილი თემების ტერიტორიებზე და არა ყველა დასახლებაში და დაშორებულნი არიან თემში არსებული დასახლებების უმრავლესობას.

რეალურად, რწმუნებულებს არ გააჩნიათ არც უფლებები და არც ფინანსები აღნიშნული ფუნქციის შესასრულებლად. მათი კავშირიც მუნიციპალიტეტების ცენტრებთან ხშირად ძალზე სუსტია. საუკეთესო შემთხვევაში კი, რწმუნებულები გამგეობის გადაწყვეტილებების ადგილობრივ მცხოვრებთათვის გაცნობას ახდენენ და არა ადგილობრივი ინტერესების ლობირებას თვითმმართველობაში ან, მით უმეტეს, გარკვეული მომსახურების გაწევას მოსახლეობისათვის.

### III.3. თვითმმართველობის უფლებამოსილება

თვითმმართველობების უფლებამოსილების განხორციელების სფეროში თვალშისაცემია ცენტრალური ხელისუფლების სასარგებლოდ სუბსიდიარობის პრინციპის იგნორირება. მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, თვითმმართველობებს გააჩნიათ საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებები, თუმცა, პრაქტიკაში საკმაოდ ხშირია მათი აღრევა. თუ რეფორმამდე თვითმმართველობებს ფორმალურად მაინც გააჩნდათ გარკვეული უფლებამოსილებები, მაგრამ არ ჰქონდათ მათი აღსრულებისთვის საჭირო რესურსები, 2006 წლის თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ დაიწყო ამ უფლებამოსილებათა ცენტრალური ხელისუფლებისთვის გადაცემის პროცესი, რაც საზოგადოებრივი მომსახურების გაწევის გაუმჯობესებისა და რესურსების მობილიზების მოტივით ხორციელდება.

ადგილობრივი თვითმმართველობების ფორმალურად თუ არაფორმალურად მინიჭებულ უფლებამოსილებათა ჩამონათვალში შესაძლებელია 3 ჯგუფის გამოყოფა:

1. უფლებამოსილებები, რომლებიც, არც თავისი ბუნებით და არც კანონმდებლობის თანახმად, არ წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროს, მაგრამ რეალურად, სახელმწიფოს პოლიტიკიდან გამომდინარე, მათი განხორციელება სწორედ თვითმმართველობის ორგანოებს ევალებათ.
2. უფლებამოსილებები, რომლებიც, როგორც თავისი არსით, ისე კანონმდებლობის თანახმად, განეკუთვნება ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებამოსილებას, მაგრამ პრაქტიკაში, მოკლე თუ გრძელვადიანი პოლიტიკური ინტერესებიდან გამომდინარე, ნაწილობრივ ან სრულად აქვს მითვისებული ცენტრალურ ხელისუფლებას.
3. უფლებამოსილებები, რომლებიც, თავისი არსით, ადგილობრივი თვითმმართველობის რეგულირების სფეროს წარმოადგენს, მაგრამ პრივატიზაციის პროცესში მოხდა მათი კომერციალიზაცია (წყლით, ბუნებრივი აირით და ელექტროენერჯით მოსახლეობის მომარაგება). ადგილობრივი თვითმმართველობები, ბუნებრივია, ვერ ერევან კომერციული სტრუქტურების საქმიანობაში, რომლებსაც სახელმწიფოსთან აქვთ

დადებული ხელშეკრულება. მათ არც ტარიფების რეგულირებაზე შეუძლიათ ზეგავლენის მოხდენა, თუმცა, საზოგადოების თვალში, სწორედ მუნიციპალიტეტები აღიქმებიან მაღალ ტარიფზე ან ცუდ სერვისზე პასუხისმგებლად.

## საკუთარი უფლებამოსილება

ცენტრალური ხელისუფლება თავის კონტროლს უქვემდებარებს ისეთ სფეროებს, რომლებიც ყველა დროში და ყველა განვითარებულ ქვეყანაში (თვით საბჭოთა პერიოდშიც კი) ადგილობრივი ხელისუფლების პრეროგატივას წარმოადგენდა:

- ადგილობრივ თვითმმართველობებს ჩამოერთვათ წყალმომარაგების სისტემები და მათზე კონტროლი, ამავე დროს, ღიად დარჩა მოქმედი სისტემების საკუთრების საკითხი. იგეგმებოდა აღნიშნულ ობიექტთა ჩართვა პრივატიზაციის ნუსხაში, მაგრამ მძიმე ფინანსურ ვალდებულებათა (დავალიანებები), ამორტიზებული მატერიალურ-ტექნიკური ბაზისა და მეტად მცირე მასშტაბის გამო მსხვილ ინვესტორთა მოზიდვა ვერ მოხერხდა. ამან 2008 წლის განმავლობაში საქართველოს ბევრ მუნიციპალიტეტში წყალმომარაგების სფეროში კატასტროფული სიტუაცია შექმნა. ხელისუფლება იძულებული გახდა, კვლავ თვითმმართველობებისთვის "დაევალებინა" აღნიშნული სტრუქტურის დაფინანსება, მიუხედავად იმისა, რომ ამ უკანასკნელთ აღარ გააჩნდათ შესაბამისი უფლებამოსილება;
- 2010 წლიდან თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ უფლებამოსილებათა ნუსხიდან ამოღებულ იქნა სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტების დამტკიცების უფლებამოსილება. "საბიუჯეტო კოდექსის" თანახმად, ამ ფუნქციას, სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციასთან კონსულტაციით, ახორციელებს თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო. საკრებულოს როლი დოკუმენტის შედგენის პროცესში ფორმალურია;
- ისეთი უფლებამოსილებები, როგორცაა ნარჩენების მართვა (მათ შორის, ნარჩენების უტილიზაცია) და სხვა, გასულია თვითმმართველობათა კონტროლის სფეროდან;
- თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილების შეზღუდვის პირობების ჩამონათვალში გაჩნდა დამატება, რომლის თანახმადაც, აიკრძალა "თვითმმართველი ერთეულის მიერ საკუთარი უფლებამოსილებების იმგვარი გამოყენება, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს სახელმწიფო ორგანოების, აგრეთვე, ორგანიზაციებისა და დაწესებულებების გამართული ფუნქციონირების შეფერხება". ეს შეზღუდვა, ასეთი სახის ბუნდოვანი დეფინიციისას და ნორმატიული განმარტების გარეშე, ქმნის ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე დამატებითი, შესაძლოა, პოლიტიკური, ზემოქმედების ბერკეტს.

ამ მხრივ საქართველო კიდევ უფრო დაშორდა არა მარტო ძველი დემოკრატიის ქვეყნებს (დასავლეთ ევროპა, აშშ და სხვა), არამედ ჩამორჩა დსთ-ს ქვეყნებსაც, მათ შორის, თავის კავკასიელ მეზობლებს.

არსებულ სისტემაში თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილების ნაწილის აღსრულებაც კი შეუძლებელია, რის მაგალითადაც კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში არსებული სურათის დაპირისპირება გამოდგება. კერძოდ:



1. მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებას, უზრუნველყოს სახანძრო უსაფრთხოება, დაემატა "სამაშველო ღონისძიებების უზრუნველყოფა", მაგრამ თვითმმართველი ერთეულებისთვის სახანძრო უსაფრთხოების ინფრასტრუქტურის გადაცემა დღემდე არ მომხდარა.
2. ადგილობრივი სამგზავრო გადაზიდვების უფლებამოსილება "რეგულირდება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით", ხოლო "საავტომობილო ტრანსპორტის შესახებ" და "ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ" კანონების თანახმად, რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვა მხოლოდ საქართველოს თვითმმართველი ქალაქებისთვის დგინდება.
3. საკუთარ უფლებამოსილებას წარმოადგენს, აგრეთვე, დასაქმების ხელშეწყობის მუნიციპალური პროგრამების დამტკიცება, მაგრამ, ქ. თბილისის გარდა (პროგრამები: "დაიწყე ბიზნესი ქ. თბილისის მერიის დახმარებით", "ინგლისურის და კომპიუტერის უფასო კურსები", "სოციალურად დაუცველი მრავალშვილიანი ოჯახების დასაქმების პროგრამა"), ეს უფლებამოსილება ვერსად ხორციელდება (თავად ამ პროგრამების ეფექტურობა ცალკე განხილვის თემა).
4. მუნიციპალური არქივის შექმნა და მომსახურების ტარიფების დადგენა კიდევ ერთი საკუთარი დამატებითი უფლებამოსილებაა, თუმცა, "ეროვნული საარქივო ფონდისა და ეროვნული არქივის შესახებ" კანონის თანახმად, საარქივო ფონდზე პასუხისმგებელი კვლავ მხოლოდ იუსტიციის სამინისტროა. საკუთარი არქივის დროებით შენახვისთვის თვითმმართველობები საქართველოს ეროვნულ არქივს 2010 წლიდან მომსახურების სოლიდურ საფასურს უხდიან.

ამასთან, ხშირია თვითმმართველობის ხელში დარჩენილ უფლებამოსილებათა განხორციელებაში (კეთილმოწყობა, ადგილობრივი გზები) სახელმწიფოს ჩარევა და "სახელმწიფოს სახელით" თვითმმართველობების შეზღუდული ფინანსების ხარჯზე ცალკეული პროგრამების დაფინანსება.

### **დელეგირებული უფლებამოსილება**

უკეთესი მდგომარეობა არც დელეგირებულ უფლებამოსილებათა განხორციელების პროცესშია. პრობლემას აქ დარგობრივი კანონმდებლობის (დაახლოებით 50-მდე საკანონმდებლო აქტი) დაუხვეწაობა წარმოადგენს. როგორც წესი, ეს კანონები წინააღმდეგობაში მოდის ორგანული კანონის დებულებებთან. სერიოზული წინააღმდეგობებია, ერთი მხრივ, "აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ" კონსტიტუციურ კანონს (თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გამიჯვნა აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში), "საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ" კანონსა და, მეორე მხრივ, საქართველოს კონსტიტუციასა და "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანულ კანონს შორის.

მაშინ, როცა ცენტრალური ხელისუფლება, განსაკუთრებით, წინასაარჩევნო პერიოდში, სულ უფრო და უფრო აქტიურად ერევა თვითმმართველობათა საკუთარ უფლებამოსილებაში (ადგილობრივი გზების დაგება, ფასადების შეღებვა, ხიდების აღდგენა და სხვ.), ყოველდღიურ პრაქტიკაში ხშირია მუნიციპალიტეტების მიერ ცენტრალური ხელისუფლების ამა თუ იმ უფლებამოსილების განხორციელების პრეცედენტი.

2009 წლის მარტში თვითმმართველ ერთეულებს "მიენიჭათ" დროებითი უფლებამოსილება, დააფინანსონ ცენტრალური ხელისუფლების ის უფლებამოსილებანი, რომლებიც არ განეკუთვნება არც საკუთარ და არც დელეგირებულ უფლებამოსილებებს (აღნიშნული უფლებამოსილების ვადა 2013 წლამდე გაგრძელდა). შედეგად, მუნიციპალიტეტებში ხდება საბიუჯეტო სახსრების არამიზნობრივი ხარჯვა. ამასთან, ასეთი ხარჯების გაწევა თითქმის უცვლელად, ერთდროულად და პარალელურად ხდება თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტში (პოლიციის განყოფილებების, საქართველოს პარლამენტში არჩეული მაჟორიტარი დეპუტატის ბიუროების, ჯანდაცვის, ზოგადი განათლების და ა.შ. ხარჯების დაფინანსება), რაც იმაზე მეტყველებს, რომ აღნიშნული აქტივობები "ზემოდან" არის ნაკარნახევი და სანქცირებული.

ეს ხდება მაშინ, როცა ადგილობრივ თვითმმართველობებს დაუფინანსებელი რჩებათ საკუთარი ექსკლუზიური უფლებამოსილებები. ხარჯების უდიდესი ნაწილი თვითმმართველობის აპარატისა და სხვა, ეროვნული დონის პროგრამების ხელშემწყობი ხარჯების დაფინანსებას ხმარდება. ამდენად, ადგილობრივ თვითმმართველობათა მიერ რეალურ განვითარებაზე ორიენტირებული პროგრამების დაფინანსება არ ხორციელდება. ადგილობრივ თვითმმართველობათა უმეტესობაში მოუწესრიგებელია ინფრასტრუქტურა, მწირი თანხები იხარჯება საზოგადოებრივ ღონისძიებებზე.

მძიმე სურათია საზოგადოებისთვის მომსახურების გაწევის სფეროშიც. მომსახურების სფეროს კომერციალიზაცია ამ შემთხვევაში საუკეთესო გამოსავალია. თუმცა, მონოპოლისტი პროვაიდერების გაძლიერება და კვალიფიციური კადრების დენადობა, ფასების განუხრელი ზრდის ფონზე, მომსახურების დაბალი კულტურის შენარჩუნებას უწყობს ხელს.

ასეთ პირობებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქცია ადგილობრივი მოსახლეობის ყოველდღიური ინტერესების დაცვა უნდა იყოს, მაგრამ ამჟამად ეს გადაულახავ ამოცანას წარმოადგენს. ადგილობრივ ხელისუფლებას კერძო კომპანიებზე ზემოქმედების არავითარი ბერკეტი არ გააჩნია. მუნიციპალიტეტებს მომსახურებაზე (წყალმომარაგება და კანალიზაცია,) ტარიფის კონტროლის უფლებაც კი ჩამოერთვათ.

### III.4. თვითმმართველობის ეკონომიკური საფუძვლები

ვინაიდან ქვეყანაში არ არის ჩამოყალიბებული ეკონომიკის განვითარების მწყობრი სტრატეგია, მიზერულია როგორც თვითმმართველობაში ჩადებული რეალური ინვესტიციები, ისე თვითმმართველობათა საკუთარი შემოსავლები. შეზღუდული ფინანსური და ადმინისტრაციული რესურსების პირობებში თვითმმართველობები სურვილის შემთხვევაშიც კი ვერ მოახერხებენ მუნიციპალიტეტების ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებაზე რეალური გავლენის მოხდენას.

ადგილობრივი თვითმმართველობების შემოსავლების ზრდა საქართველოში ბოლოს გატარებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის უმთავრეს მიზანს წარმოადგენდა. რეფორმის ავტორები თანახმანი იყვნენ, შეემცირებინათ ადგილობრივი დემოკრატიისა და მოსახლეობასთან სიახლოვის ხარისხი, თუ გამსხვილებული

თვითმმართველობები მიაღწევდნენ რეალურ ფინანსურ მდგრადობას და შეძლებდნენ ეფექტური საზოგადოებრივი მომსახურების გაწევას.

ქვედა დონის, "სუსტი" მუნიციპალიტეტების გაუქმებისა და თვითმმართველობათა ყოფილ რაიონულ დონეზე ატანის შემდეგ ნათელი გახდა, რომ ცენტრი უკვე ახალ, გამსხვილებულ თვითმმართველობათა უფლებამოსილებისა და რესურსების შემცირებასაც იწყებს.

**ცხრილი 1. ადგილობრივი ბიუჯეტების საკუთარი საგადასახადო შემოსავლების წილი მთლიან შიდა პროდუქტთან და კონსოლიდირებულ ბიუჯეტთან მიმართებაში (%)**

წლები	მშპ-თან მიმართებაში (%)	კონსოლიდირებულ ბიუჯეტთან მიმართებაში (%)
2003	12,0	30,0
2004	6,1	23,3
2005	5,9	20,1
2006	4,9	14,7
2007	5,1	14,1
2008	2,5	6,0
2009	2,3	6,3
2010	0,8	2,3

მთლიანი შიდა პროდუქტისა და, განსაკუთრებით, სახელმწიფო ბიუჯეტის ზრდის მიუხედავად (აღნიშნულ წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტი 11-ჯერ და მეტად გაიზარდა), მცირდება ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი საგადასახადო შემოსავლები აბსოლუტურ მაჩვენებელშიც: 2004 წელს - 596,9 მლნ ლარი, ხოლო 2010 წელს - 155,3 მლნ ლარი.

ამასთან, საკუთარი საგადასახადო შემოსავლების 66,7% ხუთ თვითმმართველ ქალაქზე მოდის და ეს მაჩვენებელი ზრდის ტენდენციით ხასიათდება.

შემოსულობებს შორის უმთავრესია შემოსავლები (1,412 მლნ. ლარი - 2010 წ.), სადაც იკვეთება საგადასახადო და სხვა შემოსავლების წილის შემცირების უარყოფითი ტენდენცია (24,7% - 2009 წელს, 23,4% - 2010 წელს). თვითმმართველობების შემოსულობებში უმთავრეს პუნქტს (88,5%) ცენტრიდან მიღებული თანხები შეადგენს.

ადგილობრივი ბიუჯეტები ცენტრის დოტაციებზე ხდება დამოკიდებული. ამ მხრივ საქართველო სერიოზულად ჩამორჩება როგორც ევროპულ დემოკრატიებში, ისე კავკასიის ქვეყნებში არსებულ მაჩვენებლებს.

### შემოსულობები

ადგილობრივი თვითმმართველობების ფინანსური დამოუკიდებლობის საილუსტრაციოდ გამოდგება რეფორმამდელი და რეფორმისშემდგომი სიტუაციების ურთიერთშედარება.

2002-2003 წლებში თვითმმართველობები მთლიანად ან ნაწილობრივ იღებდნენ 12 სახის ადგილობრივ და ზიარ გადასახადს. 2004-2005 წლებში, გადასახადების სახეების

შემცირებისა და ზიარი გადასახადების გაუქმების შემდეგ, მათ 4 სახის გადასახადი დარჩათ; მოგვიანებით, დარჩენილი გადასახადებიდან ყველაზე მნიშვნელოვანი - საშემოსავლო და მოგების გადასახადები - ცენტრში "წავიდა". ადგილებზე, ფაქტობრივად, მხოლოდ ქონების გადასახადი დარჩა. არასაკუთარი შემოსავლის (მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერები და სხვა მოზიდული სახსრები) მიღება და მისი ოდენობა კი მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე.

ამასთან, ზოგჯერ ცენტრალური ხელისუფლება თვითმმართველობის ხარჯზე გაუმართლებელ შეღავათებს აწესებს. ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის განსაკუთრებით მძიმე იყო ქონების გადასახადზე დიდი შეღავათების დაწესება, თუმცა, საწყის ეტაპზე ამ პოლიტიკას მძიმე შედეგი არ მოჰყოლია, ვინაიდან ადგილობრივი ბიუჯეტები, ძირითადად, ზიარი გადასახადების (მოგების, საშემოსავლო) ხარჯზე ივსებოდა. მას მერე, რაც ეს გადასახადებიც ცენტრალურმა ხელისუფლებამ "წაიღო", ადგილობრივ თვითმმართველობებს შემოსავლის ძირითად წყაროდ ქონების შემცირებული გადასახადი და დარჩათ, რაც ადგილობრივი ბიუჯეტების საშემოსავლო ნაწილის მხოლოდ 9%-ს შეადგენს; ამასთან, მისი უდიდესი წილი თბილისზე მოდის.

რაც შეეხება ადგილობრივ მოსაკრებლებს, მათი როლი მუნიციპალიტეტთა უმეტესობისთვის ნულოვანია (მაგალითად, მოსაკრებელი სათამაშო ბიზნესიდან).

კიდევ ერთი პრობლემა, რაც ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების სიმწირეს განაპირობებს, არის მათ ტერიტორიაზე არსებული მსხვილი (კომერციული თუ სახელმწიფო) ობიექტების უკონტროლო ფუნქციონირება. მათი ნაწილი (პორტები, რკინიგზის კვანძები და სხვ.) არათუ არ იხდიან ადგილობრივ ბიუჯეტში ქონების გადასახადს, არამედ ადგილობრივ ხელისუფალთ თავიანთი ფუნქციონირების შესახებ არავითარ ინფორმაციას არ აწვდიან.

## გათანაბრება

აღნიშნული პოლიტიკის შედეგად მუნიციპალიტეტები მეტწილად ცენტრის ტრანსფერებზე არიან დამოკიდებულნი, რაც ზოგიერთი მუნიციპალიტეტის შემოსავლის უდიდეს ნაწილს - 2/3-ზე მეტს შეადგენს. ეს, თავის მხრივ, ზრდის ცენტრის მხრიდან მათზე ზემოქმედების ბერკეტებს.

ცენტრიდან მიღებული თანხის ლომის წილი (77,8%) სახელმწიფო ტრანსფერებია. გარკვეულწილად, დადებით გარემოებად უნდა შეფასდეს ტრანსფერების მოცულობის ზრდა (2010 წელს 222,6 მლნ ლარით - 26%-ით მეტი 2009 წელთან შედარებით).

2009 წელს გრანტების 59%-ს შეადგენდა სპეციალური, 32%-ს - გათანაბრებითი, 7%-ს - სხვა არაკლასიფიცირებული, ხოლო 2%-ს - მიზნობრივი გრანტი. 2010 წელს ეს მაჩვენებლები, შესაბამისად, 41, 48, 10 და 1%-ით განისაზღვრა. გათანაბრებითი გრანტის წილის ზრდა და სპეციალური და მიზნობრივი ტრანსფერების წილის შემცირება მისასაღებელია და, თუ ამ მოვლენამ ტენდენციის სახე მიიღო, იგი დადებითად შეიძლება აისახოს თვითმმართველობათა ბიუჯეტებზე.

გათანაბრებითი გრანტის (2010 წლამდე ეწოდებოდა "გამოთანაბრებითი ტრანსფერი") სისუსტეს წარმოადგენს შეზღუდული საკანონმდებლო რეგლამენტაცია იმ დროს, როცა ფინანსთა სამინისტროს, ფაქტობრივად, შეუზღუდავი უფლებამოსილება გააჩნია.

ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობები მთლიანად ფინანსთა სამინისტროს ნებაზეა დამოკიდებული (შემოსულობათა ძირითადი პარამეტრების განსაზღვრა, შემოსავლების ყოველკვარტალური გეგმების შემუშავება, ადგილობრივი გადასახადების ადმინისტრირება, სხვადასხვა ხარჯების სუბსიდირება). შედეგად, მაღალია თვითმმართველობათა ბიუჯეტებში შესწორებათა შეტანის სიხშირე: წლის განმავლობაში ბიუჯეტებში ცვლილებები 8-10-ჯერ ხორციელდება და ხშირად ბიუჯეტი საბიუჯეტო წლის განმავლობაში ორმაგდება. ყოველივე ეს ცენტრალურ ხელისუფლებას საშუალებას აძლევს, სურვილის შემთხვევაში, შეუზღუდავად ჩაერიოს თვითმმართველობათა საქმიანობაში.

## გადასახდელები

ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯვითი პოლიტიკისთვის დამახასიათებელია ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ამ პროცესში ჩართულობის და პოლიტიზაციის მაღალი ხარისხი (განსაკუთრებით, საარჩევნო პერიოდებში).

უფლებამოსილებათა სრული (როგორც ფორმალური, ისე არაფორმალური) გამიჯვნის არარსებობის პირობებში ადგილობრივი ბიუჯეტები არამიზნობრივად იხარჯება. გარდა ამისა, პრიორიტეტების დაგეგმვისას, როგორც წესი, ადგილობრივი ინტერესების გათვალისწინება არ ხდება. ეს შესაძლებელია ან ძლიერი ლობისტის (როგორც წესი, გავლენიანი მაჟორიტარის), ან ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან კონიუნქტურული (როგორც წესი, პოპულისტური) მიდგომების პირობებში (მაგალითად, კონფლიქტური რეგიონების მომიჯნავე ტერიტორიაზე პომპეზური მშენებლობების ჩატარება და ა.შ.).

სამწუხაროდ, ეს არ არის ადგილობრივი ბიუჯეტების არამიზნობრივი ხარჯვის ერთადერთი შემთხვევა - მნიშვნელოვანი სახსრებია გამოყოფილი თვითმმართველობის არასაკუთარი უფლებამოსილების (პოლიციის განყოფილებების, ზოგადი განათლების, ჯანდაცვის ხარჯები და ა.შ.) დასაფინანსებლად. ის ფაქტი, რომ დაფინანსება ყველგან ერთდროულად და მსგავსი საქმიანობებისთვის ხორციელდება, აჩენს ეჭვს, რომ დავალება ცენტრალური ხელისუფლებისგან მოდის და სრულებითაც არ წარმოადგენს ადგილობრივ ინიციატივას. ჯამში, ყოველწლიურად ადგილობრივი ბიუჯეტების დაახლოებით 10% არამიზნობრივ ხარჯებს შეადგენს.

თვითმმართველობის ბიუჯეტების გადასახდელების ყველაზე დიდი ნაწილი (55-60%) ადმინისტრაციის შენახვასა და საერთო ეროვნულ უფლებამოსილებათა განხორციელების დასაფინანსებლად იხარჯება. მართალია, რეფორმის შედეგად განხორციელდა ადგილობრივი სტრუქტურების ოპტიმიზაცია, მაგრამ ამჟამად შემცირებული სტრუქტურები ადმინისტრირებისთვის რამდენჯერმე უფრო მეტ თანხას ხარჯავენ (მაგალითისთვის, მხოლოდ 2008 წელს დაახლოებით 175 მლნ ლარი), ვიდრე რეფორმამდელი ყველა დონის ადგილობრივი სტრუქტურა ჯამში ხარჯავდა ერთად აღებულ ადმინისტრაციულ და პროგრამულ ნაწილებზე.

სახელმწიფო და ადგილობრივ უფლებამოსილებათა და ბიუჯეტების ასეთი აღრევა ზრდის ადმინისტრირების ხარჯებს და საშუალებას აძლევს ცენტრს, აკონტროლოს არა მარტო თავისი, არამედ თვითმმართველობათა რესურსებიც.

საილუსტრაციოდ გამოდგება მუნიციპალიტეტების არამიზნობრივი ხარჯებისა და "სოფლის დახმარების პროგრამის" ურთიერთშედარება. როგორც აღინიშნა, ცენტრის

"თხოვნით" მუნიციპალიტეტები სახელმწიფო ინსტიტუტების საქმიანობას ყოველწლიურად 100-150 მლნ. ლარით აფინანსებენ. ამავე დროს, ხდება თვითმმართველობისთვის "წართმეული" რესურსების (გაწეული ხარჯების) ნაწილობრივ "უკან დაბრუნებაც" (მაგალითად, "სოფლის დახმარების" სახელმწიფო პროგრამა: 2008 წელს - 19 მლნ, 2009 წელს - 21 მლნ, ხოლო 2010 წელს - 40 მლნ ლარით განისაზღვრა), ოღონდ ეს სახელმწიფოს "საჩუქარს" წარმოადგენს და არა თვითმმართველობათა მიერ საკუთარ ტერიტორიებზე განხორციელებულ აქტივობებს.

კიდევ ერთი პრობლემა ქვეყნის მასშტაბით ხარჯების არათანაბარი გადანაწილებაა. თბილისს, რომელსაც, სხვა მუნიციპალიტეტებთან შედარებით, ერთ სულ მოსახლეზე ყველაზე მაღალი საბიუჯეტო შემოსავლები გააჩნია, მეტ-ნაკლებად ყველაზე კარგად აქვს მოწესრიგებული ინფრასტრუქტურა და სახელმწიფო ბიუჯეტის უმეტესი ნაწილიც დედაქალაქში იხარჯება. დედაქალაქის ბიუჯეტი დაახლოებით 2-ჯერ აღემატება ქვეყნის ყველა სხვა დანარჩენი თვითმმართველობების ბიუჯეტების ჯამს (ავტონომიური რესპუბლიკების გამოკლებით).

რეგიონებში ხორციელდება ცენტრალური ბიუჯეტიდან და საერთაშორისო ორგანიზაციების გრანტებიდან და კრედიტებიდან დაფინანსებული მნიშვნელოვანი ინფრასტრუქტურული პროექტები, რომლებიც ხშირად, სუბსიდიარობის პრინციპის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებას წარმოადგენს. ადგილობრივი სპეციფიკის გაუთვალისწინებლობა და თვითმმართველობებისგან დამოუკიდებლად ჩატარებული საქმიანობა ხშირად არაეფექტური და ძვირადღირებულია. ამასთან, შესრულებული სამუშაოს არასწორი მენეჯმენტი (მაგალითად, ახლადდაგებული ასფალტის ამოთხრა წყლის სისტემის რეაბილიტაციის მიზნით და ა.შ.) ზადებს თანხების, საუკეთესო შემთხვევაში - არამიზნობრივი, ხოლო უარეს შემთხვევაში - უკანონო ხარჯვის ეჭვს.

### III.5. ქონება

საქართველოში ჯერ კიდევ არ არის დასრულებული ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის ქონების გადაცემის 2005 წელს დაწყებული პროცესი. ადგილობრივი თვითმმართველობების ეკონომიკური მდგრადობის ჩამოყალიბებას ხელს უშლის ქონების გადაცემის პროცესის გაჭიანურება, ქონების განკარგვასთან დაკავშირებით რეალური დამოუკიდებლობის არარსებობა და ადგილობრივი ფინანსების განაწილების საკითხებში ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევის მაღალი ხარისხი.

როგორც წესი, შეფერხების მიზეზად სახელდება საინფორმაციო ბაზების არარსებობა და არასრულყოფილება, პროცესის სუსტი მენეჯმენტი. ამასთან, ამ პროცესის შეჩერების რეალური მიზეზი იყო ცენტრალურ დონეზე ძალაუფლებისა და რესურსების კონცენტრაციის სურვილი. 2007 წლის განმავლობაში განხორციელებულმა საკანონმდებლო ცვლილებებმა აჩვენა, რომ ზემოაღნიშნული მიზეზის გარდა, არსებობს პოლიტიკური გადაწყვეტილება, შეკვეცოს თვითმმართველობათა უფლება ქონების გასხვისებასთან დაკავშირებით და ეს პროცესი ცენტრალური ხელისუფლების კონტროლს დაუქვემდებაროს.

სახელმწიფო თანდათან ამცირებს მის საკუთრებაში არსებული ქონების იმ კატეგორიების ნუსხას, რომელიც თვითმმართველობებს უნდა გადაეცეს: საძოვრები, ადგილობრივი მნიშვნელობის წყლის რესურსები და ა.შ.

საკმაოდ მძიმე სურათია ადგილობრივი ქონების განკარგვასთან დაკავშირებით - მუნიციპალიტეტებს თავისი შეხედულებისამებრ საკუთარი ქონების მხოლოდ სარგებლობაში გაცემა შეუძლიათ; რაც შეეხება განკარგვას, 2007 წლიდან ეს უფლება ცენტრალური ხელისუფლების, კერძოდ, პრეზიდენტის პერეოგატივას წარმოადგენს (პირდაპირი მიყიდვის ფორმით გასხვისების ექსკლუზიური უფლება). აღნიშნული მოვლენა წინააღმდეგობაში მოდის საქართველოს კონსტიტუციასთან, ორგანულ კანონთან, "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ვეროპულ ქარტიასთან და, ზოგადად, საკუთრების უფლების ფუნდამენტურ პრინციპებთანაც.

სერიოზულ პრობლემას ქმნის ქონების აღრიცხვის საკითხიც. ხშირად არ არის დადგენილი რეალური საბალანსო ღირებულება და ასეთ ინფორმაციას არც ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო ფლობს.

ყოველივე ზემოთქმული გვიჩვენებს, თუ რა მდგომარეობაა საჯარო ქონების გადანაწილების სფეროში. ამის დასტურია თვითმმართველი ერთეულის არაფინანსური აქტივების კლებიდან (პრივატიზაციიდან) მიღებული შემოსულობების მაჩვენებლის შედარება სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების რეალიზაციიდან მიღებულ შემოსავლებთან: 2009-2010 წლებში არაფინანსური აქტივების კლებით მობილიზებულმა თანხამ ყველა თვითმმართველობის ბიუჯეტში 100 მლნ ლარი შეადგინა, მაშინ, როცა ამავე პერიოდში, ამ სახით, სახელმწიფო ბიუჯეტმა 307,1 მლნ ლარი მიიღო.

### III.6. სახელმწიფო ზედამხედველობა

2007 წელს მიღებულმა კანონმა "ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" განსაზღვრა ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის ურთიერთობის ფორმები და ზედამხედველობის ორგანოები.

კანონით, არსებობს ზედამხედველობის ორი ფორმა: სამართლებრივი ზედამხედველობა (როგორც ექსკლუზიური, ისე დელეგირებული უფლებამოსილების შესრულებისას) და ზედამხედველობა მიზანშეწონილობის მოტივით (დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისას).

დაკანონდა ადრე მხოლოდ *de facto* არსებული "გუბერნატორის" თანამდებობა. მიუხედავად ამისა, დღემდე არ არის მკაფიოდ განსაზღვრული, სად გადის, ერთი მხრივ, გუბერნატორისა (რეგიონული დონე) და, მეორე მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებამოსილებათა საზღვარი. დღეისათვის, გუბერნატორი, ფაქტობრივად, არა მხოლოდ ზედამხედველობის ფუნქციას ახორციელებს, არამედ *de facto* მართავს თვითმმართველობათა ყოველდღიურ საქმიანობას და ფორმალურად თუ არაფორმალურად ერევა ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში.

აღსანიშნავია, რომ ცენტრალიზაციისა და გადაჭარბებული კონტროლის ზრდის ტენდენცია, რომელმაც რეფორმის დასაწყისშივე იჩინა თავი, შემდგომ წლებშიც გრძელდება. ძლიერდება მუნიციპალიტეტებზე კონტროლის მექანიზმები, რაც, საკმაოდ ხშირად, პოლიტიკური მიზნით გამოიყენება და, ამასთან, სრული არათანამიმდევრობით გამოირჩევა.

"ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის შესწორებები ზრდის მაკონტროლებელი ორგანოების რიცხვს; ამასთან, ამ უკანასკნელთ ევალებათ, შემოწმების კოორდინაცია მოახდინონ რეგიონში სახელმწიფოს რწმუნებულთან/გუბერნატორთან. არ კონკრეტდება, თუ რა იგულისხმება ზოგადი ტერმინის - "კოორდინაციის" ქვეშ (ეს არის კონსულტაცია, ნებართვის გაცემა თუ ფორს-მაჟორულ სიტუაციებში საგანგებო ჩარევის უფლებამოსილება).

იმავე კანონში შესწორებებით გაფართოვდა საფინანსო შემოწმების განმახორციელებელი სახელმწიფო ინსტიტუტების რიცხვი, თუმცა, კანონი არც ამ ორგანიზაციების ჩამონათვალს იძლევა და არც შესაბამისი პროცედურების აღწერას. ასევე, არაა მითითებული ის ნორმატიული აქტები, რომლებმაც უნდა განსაზღვროს აღნიშნული უფლებები და მათი განხორციელების პროცედურები. მართალია, თვითმმართველობის ორგანოსთვის არამართლზომიერი კონტროლის განხორციელებისას მიყენებული ზარალის შემთხვევაში აღნიშნულია ზარალის ანაზღაურების აუცილებლობა, მაგრამ კანონი არ იძლევა პროცედურების ზუსტ განმარტებებს.

თუ გავითვალისწინებთ არსებულ პრაქტიკას, სავარაუდოა, რომ 2010 წელს განხორციელებული ცვლილებებით გუბერნატორიც და სხვა სახელმწიფო ინსტიტუტებიც იღებენ მუნიციპალიტეტებზე პოლიტიკური თუ სხვა სახის ზემოქმედების დამატებით მექანიზმებს როგორც იურიდიული, ისე არაპირდაპირი ზემოქმედების განსახორციელებლად. როგორც წესი, ასეთი ქმედება მუნიციპალიტეტთა მხრიდან ლოიალობის შენარჩუნებისთვის გამოიყენება და პრევენციის საშუალებას წარმოადგენს. ამასთან, იგი არაა ყოვლისმომცველი - "სანდო" თვითმმართველობების მიმართ არათუ ზემოქმედების მექანიზმები არ გამოიყენება, არამედ მათ ზედმეტი პრივილეგიებიც ენიჭებათ.

დღეისათვის გვაქვს რიგი ნეგატიური შედეგებისა:

- კანონების ელემენტარული ნორმების დარღვევა ცენტრალური ხელისუფლების მოხელეთა მხრიდან, როცა მოხელე, თავისი შეხედულებიდან გამომდინარე, უპირატესობას ანიჭებს იმ საკანონმდებლო აქტს, რომელიც ხელს აძლევს მას და არა იმ აქტს, რომელიც იერარქიულად უფრო მაღლა დგას;
- ქვეყანაში მასობრივი კორუფციის მკვეთრად შემცირების ფონზე, საკმაოდ ძლიერდება კლანიზმი საჯარო სამსახურში, კორუფციისთვის გამოიყენება უფრო ფარული ფორმები (არაფორმალური ზემოქმედება ტენდერის შედეგებზე და სხვა);
- ტრადიციულად, კვლავ შენარჩუნებულია ცენტრალური ხელისუფლების ზედმეტად მაღალი გავლენა ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ შტოზე. გამგეობები/მერიები ცენტრალური ხელისუფლების ბევრი ინსტიტუტისა და ხშირად თვით გამგეობებისა და მერიების მხრიდან მოიაზრება, როგორც ადგილზე ცენტრალური ხელისუფლების ინტერესების გამტარებელი სტრუქტურა;



- ცალკეულ პირთა პასუხისმგებლობის საკითხის დაყენება, რომელსაც ხშირად კამპანიური ხასიათი აქვს, ძალზე ხშირად საზოგადოების მიერ აღიქმება, როგორც პოლიტიკური ან პიროვნული ხასიათის ანგარიშსწორება;
- დამოუკიდებელი სასამართლოს არარსებობის ფონზე, სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოთა გადაწყვეტილებები მიუკერძოებელი ინსტიტუციის მხრიდან არ კონტროლდება. ამასთან, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, როგორც წესი, სასამართლოს საკუთარი უფლებების დასაცავად იშვიათად მიმართავენ, რაც, დღევანდელი ერთპარტიული პოლიტიკური კონიუნქტურის პირობებში, ბუნებრივ მოვლენად უნდა ჩაითვალოს.

# მმართველობის სისტემის რეფორმის კონცეფცია

# თავი 1. ზოგადი ნაწილი

## 1.1. შემოთავაზებული მოდელის არსი

სახელმწიფოსა და საზოგადოების ნორმალური, სტაბილური განვითარებისთვის აუცილებელია, შეიქმნას ქვეყნის მართვის ისეთი მოდელი, რომელიც, წინა წლების გამოცდილებიდან გამომდინარე, მინიმუმამდე დაიყვანს იმ პრობლემებს, რომლებიც საქართველოში დამოუკიდებლობის მიღწევის შემდეგ წარმოიშვა. ამასთან, ახალმა მმართველობითმა სისტემამ უნდა უზრუნველყოს:

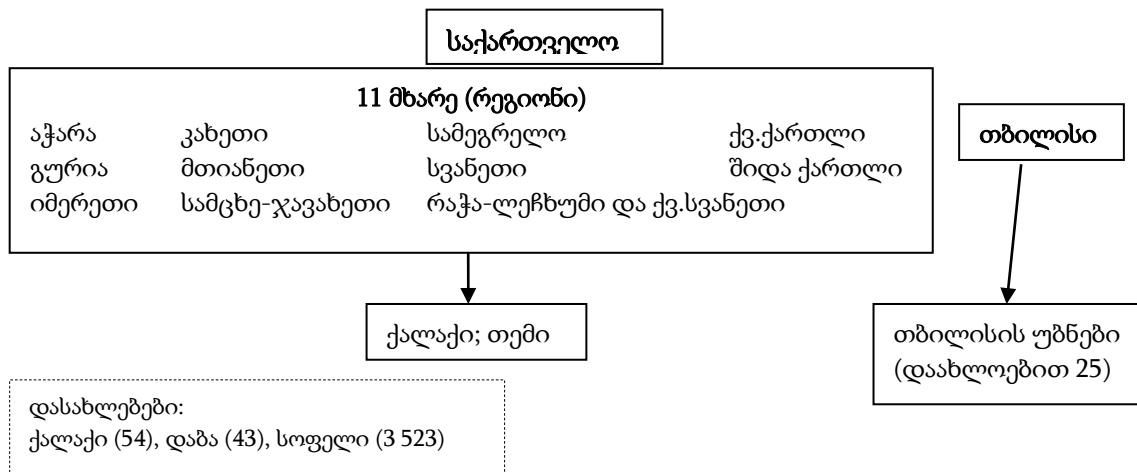
- მოქალაქის თავისუფლება;
- მოქალაქის საქმეებში სახელმწიფო ინსტიტუტების ჩარევის შესაძლებლობა მხოლოდ აუცილებლობის შემთხვევაში;
- სახელმწიფოს მხრიდან მოსახლეობისთვის მომსახურების გაწევის მაქსიმალურად მაღალი ხარისხი;
- მმართველობის სისტემის ყველა დონის გამართული და ეფექტიანი საქმიანობა.

ზემოთქმულიდან და ამ დოკუმენტის I ნაწილში ("ხელისუფლების დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი") ჩამოყალიბებული ძირითადი პრინციპებიდან გამომდინარე, გათვალისწინებულია ორდონიანი თვითმმართველობის მოდელი:

**თვითმმართველობის პირველი დონე** - ქალაქი, სოფელი/თემი, რომლის ფუნქციაცაა, უზრუნველყოს მოსახლეობის მაქსიმალური ჩართულობა თავისი უშუალო საცხოვრებელი გარემოს მართვისა და ფორმირების პროცესში, უშუალოდ თავის დასახლებულ პუნქტში მიაწოდოს მოქალაქეს მომსახურების (სერვისების) მაქსიმალური რაოდენობა.

**თვითმმართველობის მეორე დონე** - რეგიონი (ოლქი, მხარე) ადმინისტრაციულ-გეოგრაფიული და ერთიანი ისტორიულ-ეთნოგრაფიული ერთეული, რომელიც განახორცილებს იმ უფლებამოსილებებს, კულტურულ და სოციალურ-ეკონომიკურ ფუნქციებს, რისი რესურსებიც არ გააჩნია თვითმმართველობის პირველ დონეს.

*შემოთავაზებული მოდელის სქემა (საქართველოს იმ ტერიტორიისთვის, რომელზეც 2012 წლის 1 იანვრისათვის ვრცელდება საქართველოს იურისდიქცია):*



## 1.2. უფლებამოსილება და მისი განხორციელების ძირითადი პრინციპები

### უფლებამოსილებათა სახეები

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ხელისუფლების ორგანოებს მინიჭებული აქვთ **ექსკლუზიური** და **დელეგირებული** უფლებამოსილებები.

- **ექსკლუზიური უფლებამოსილება** - ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ან მხარის ხელისუფლების ორგანოთა უფლებამოსილება, რომელსაც იგი დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით ახორციელებს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ან მხარის ხელისუფლების ორგანოთა საქმიანობა ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა განხორციელებისას რეგულირდება საკანონმდებლო აქტებით, რომლებითაც განისაზღვრება საერთო-სახელმწიფოებრივი სტანდარტები და წესები. ექსკლუზიურ უფლებამოსილებასთან დაკავშირებული დავა წყდება მხოლოდ სასამართლო წესით, ამასთან, მტკიცების ტვირთი ეკისრება მოსარჩელე მხარეს.
- **დელეგირებული უფლებამოსილება** - ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის/მხარის ხელისუფლების ორგანოებისთვის ხელისუფლების სხვა ორგანოთა უფლებამოსილების გადაცემა კანონით დადგენილი წესით. უფლებამოსილების გადაცემა ხორციელდება ან კანონით ან ხელისუფლების ორგანოთა შორის დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე. დაუშვებელია უფლებამოსილების გადაცემა შესაბამისი ფინანსური უზრუნველყოფის გარეშე.

### უფლებამოსილების განხორციელების ძირითადი პრინციპები

თვითმმართველი ერთეულის ხელისუფლების ორგანოები ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელებასთან დაკავშირებულ უფლებამოსილებას ახორციელებენ საზოგადოებრივი მომსახურების გაწევის მიზნით მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ანალოგიურ სფეროში საქმიანობას არ ახორციელებენ სამეწარმეო სუბიექტები.

სამეწარმეო სუბიექტის მიერ ასეთი სახის მომსახურების გაწევის შემთხვევაში, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ხელისუფლების ორგანოები მოვალენი არიან, შეწყვიტონ აღნიშნულ სფეროში საქმიანობა ამ საქმიანობასთან დაკავშირებული ქონების ლიკვიდაციის, გაყიდვის ან ტრანსფორმაციის გზით.

### ზოგადი უფლებამოსილება, რომლითაც ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიური და დელეგირებული უფლებამოსილებები

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების/მხარეების ორგანოებს ექსკლუზიური და დელეგირებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად გააჩნიათ:

ა) საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით და ვადებში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის/მხარის ბიუჯეტის პროექტის შედგენის, განხილვის, დამტკიცების, მასში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის, აღსრულების, კონტროლის, ანგარიშგებისა და შეფასების უფლებამოსილება;

ბ) საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ადგილობრივი და ზიარი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღებისა და მათზე შეღავათების დაწესების უფლებამოსილება;

გ) კანონით დადგენილი წესით სხვა ბიუჯეტებისგან, ფიზიკური და იურიდიული პირებისგან სესხის აღების, ადგილობრივი ფასიანი ქაღალდების, ლატარიების გამოშვების უფლებამოსილება;

დ) ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის სოციალურ-ეკონომიკური პროგრამების შედგენის და განხორციელების უფლებამოსილება;

ე) თვითმმართველი ერთეულის/მხარის უფლებამოსილების ფარგლებში გასაწევი მომსახურებისთვის ტარიფების დადგენის უფლებამოსილება;

ვ) თვითმმართველი ერთეულის/მხარის საკუთრებაში არსებული ქონების საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ფლობის, განკარგვისა და გასხვისების უფლებამოსილება;

ზ) საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით საწარმოების, დაწესებულებების, ორგანიზაციების შექმნის, რეორგანიზაციისა და ლიკვიდაციის უფლებამოსილება;

თ) საერთაშორისო ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული პროექტების განხორციელებისა და მათში მონაწილეობის უფლებამოსილება;

ი) სხვა თვითმმართველ ერთეულებთან/მხარეებთან საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში ერთობლივად განსახორციელებელ საქმიანობაზე ხელშეკრულების დადების უფლებამოსილება;

კ) ადგილობრივ, ეროვნულ, რეგიონულ და საერთაშორისო ასოციაციებში მონაწილეობის უფლებამოსილება;

ლ) საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების უფლებამოსილება.

### 1.3. თვითმმართველობის/მხარის ქონება

ფისკალური დეცენტრალიზაციის უმთავრესი დანიშნულებაა თვითმმართველობის ორგანოთა უზრუნველყოფა თავიანთი უფლებამოსილების განხორციელებისათვის აუცილებელი ფინანსური რესურსებით. ადგილობრივი თვითმმართველობა მაშინაა ეფექტური, როცა იგი, უფლებებსა და პასუხისმგებლობასთან ერთად, საკმარის რესურსებსაც ფლობს.

ყველა თვითმმართველ ერთეულს/მხარეს გააჩნია საკუთარი ქონება და დამოუკიდებელი ბიუჯეტი.

#### ▪ **თვითმმართველი ერთეულის/მხარის საკუთრება და მისი შექმნის საფუძვლები**

თვითმმართველი ერთეულის/მხარის ქონების სახეებია:

1. უძრავი ქონება;

2. მოძრავი ქონება;
3. არამატერიალური აქტივები.

თვითმმართველი ერთეულის/მხარის საკუთრებაა ის ქონება, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით შედის თვითმმართველი ერთეულის/მხარის მფლობელობის, სარგებლობისა და განკარგვის სფეროში.

თვითმმართველი ერთეულის/მხარის საკუთრებაში შემავალი ობიექტების კატეგორიათა ნუსხა განისაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობით.

თვითმმართველი ერთეულის/მხარის საკუთრება იქმნება:

- ა) საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დადგენილი წესით თვითმმართველი ერთეულისთვის/მხარისთვის სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფი ობიექტების გადაცემით;
- ბ) თვითმმართველი ერთეულის/მხარის მიერ თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში, კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესით, ახალი ობიექტების შექმნით ან შექმნით;
- გ) იმ ხდომილებათა შედეგად, რომელთაც საქართველოს კანონმდებლობა უკავშირებს სამოქალაქო-სამართლებრივი შედეგების წარმოშობას;
- დ) კანონით გათვალისწინებული სხვა საფუძვლებით.

თვითმმართველი ერთეულის/მხარის საკუთრებაში შემავალი ქონება იყოფა **ძირითად (განუსხვისებელ)** და **დამატებით ქონებად**.

**ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონება** წარმოადგენს თვითმმართველი ერთეულის/მხარის საქმიანობის განხორციელების საფუძველს და იგი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ შეიძლება გამოყენებული იქნეს მხოლოდ მისი საჯარო ფუნქციებისა და უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით. ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების ნუსხას ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს წარდგინებით ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა.

**ძირითად (განუსხვისებელ) ადგილობრივ ქონებას** უშუალოდ ფლობენ და ამ ქონებით სარგებლობენ თვითმმართველი ერთეულის/მხარის ხელისუფლების ორგანოები. ამ ქონების გასხვისება დაიშვება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ახალი ქონების შექმნის ან შექმნის გამო არსებულმა ქონებამ დაკარგა თავისი ფუნქციური დანიშნულება და თვითმმართველი ერთეულის/მხარის წარმომადგენლობითმა ორგანომ მიიღო შესაბამისი გადაწყვეტილება.

## 1.4. ხელისუფლების სხვადასხვა დონის საქმიანობის ფინანსური საფუძვლები

ფისკალური შემოსავლების გამიჯვნა ხელისუფლების დონეთა შორის შესაბამისობაში უნდა იყოს მათ შორის უფლებამოსილების გამიჯვნასთან.

მუნიციპალიტეტებს შორის მაქსიმალურად უნდა იქნეს დაძლეული ფისკალურ შესაძლებლობათა უთანასწორობა, რაც უნდა განხორციელდეს თვითმმართველობის დონეთა შორის შემოსავლების განაწილებისა და გამოთანაბრებითი პოლიტიკის საშუალებით.

სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებისთვის უნდა არსებობდეს ბიუჯეტის შემოსავლით და ხარჯვით ნაწილებს შორის ურთიერთკავშირი. ფისკალური დეცენტრალიზაციის პრიორიტეტულობის გათვალისწინებით, ეს პრინციპი დაფუძნებულია:

ა) ხელისუფლების შესაბამისი დონის უფლებამოსილებასა და ამ უფლებამოსილების ზეგავლენაზე ინსტიტუციურ და ფიზიკურ ინფრასტრუქტურაზე, სოციალურ-ეკონომიკურ გარემოზე, გადასახადის გადამხდელზე;

ბ) კონკრეტული გადასახადის ფისკალურ-ეკონომიკურ თავისებურებებსა და მის მარეგულირებელ ფუნქციაზე; ამასთან, როგორც ქონებაზე, ასევე შემოსავლებზე დაწესებულ განაკვეთთან დაკავშირებით, მუნიციპალიტეტსა და მხარეს უნდა ჰქონდეთ მათი რეგულირების უფლებამოსილება ეროვნული კანონმდებლობით დადგენილ ჩარჩოში, რათა თვითმმართველობის ერთეულებს გააჩნდეთ შესაძლებლობა, კანონით დადგენილ ფარგლებში არეგულირონ მათ უფლებამოსილებაში არსებული გადასახადის განაკვეთები.

### **ქონების გადასახადი**

მუნიციპალური დონის ხელისუფლების უმთავრესი უფლებამოსილება ადგილობრივ ინფრასტრუქტურას უკავშირდება. ამ უფლებამოსილების განხორციელების ხარისხი უშუალო გავლენას ახდენს აქტივების ინფრასტრუქტურულ უზრუნველყოფასა და მის ღირებულებაზე. აქედან გამომდინარე, აქტივებზე დაწესებული გადასახადები (მაგალითად, ქონების და მიწის გადასახადები) სრულად მიეკუთვნება მუნიციპალური დონის ბიუჯეტს. მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული ნებისმიერი ქონება (მათ შორის, სახელმწიფო ქონება) კანონით დადგენილ ფარგლებში იბეგრება ქონების გადასახადით.

### **საშემოსავლო და მოგების გადასახადები**

სამხარეო ხელისუფლებას მნიშვნელოვანი ფუნქციები გააჩნია მხარის ეკონომიკური გარემოს ფორმირებაში, მათ შორის, აგრარული სექტორის, მცირე და საშუალო ბიზნესის და შესაბამისი ინფრასტრუქტურის განვითარებაში.

თვითმმართველობისა და მხარის უფლებამოსილებები გავლენას ახდენს პირადი და კორპორატიული შემოსავლების ზრდაზე; ამასთან, სახელმწიფო მნიშვნელოვანიწილად უზრუნველყოფს ფიზიკური და იურიდიული პირების საქმიანობისთვის შესაბამის სამართლებრივ და ინფრასტრუქტურულ ბაზას. შესაბამისად, საშემოსავლო გადასახადი უნდა განაწილდეს მხარესა და თვითმმართველობის დონეებს შორის, ხოლო მოგების გადასახადებიდან შემოსული შემოსავლები უნდა გადანაწილდეს ცენტრსა და მხარეს შორის.

**საშემოსავლო გადასახადი:** მუნიციპალურ და რეგიონულ დონეთა შორის უფლებამოსილების გამიჯვნიდან გამომდინარე, საშემოსავლო გადასახადი რეგიონსა და მუნიციპალიტეტს შორის ზიარი ტიპის გადასახადია. შესაბამისად, ჩვენ მიერ შემოთავაზებული მოდელით, საშემოსავლო გადასახადის საგადასახადო განაკვეთის 2/3 უნდა მიიმართოს მუნიციპალურ ბიუჯეტში, 1/3 კი - სამხარეო ბიუჯეტში (20%-იანი განაკვეთის შემთხვევაში, 15-5%). ამასთან, მუნიციპალიტეტებსა და მხარეებს უნდა ჰქონდეთ საგადასახადო განაკვეთების რეგულირების შესაძლებლობა, რომლის დიაპაზონი უნდა განისაზღვროს შემდეგნაირად: მუნიციპალიტეტისთვის მიკუთვნებული განაკვეთის

მაქსიმუმი (15%), როგორც გადასახადის ზედა ზღვარი და განაკვეთის ნახევარი (7,5 %), როგორც გადასახადის ქვედა ზღვარი; მხარისთვის, შესაბამისად, 5% და 2,5%.

საშემოსავლო გადასახადის მთლიანი განაკვეთის შემცირების შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტსა და მხარეს შორის განაკვეთების ზიარად განაწილების პრინციპი და მისი რეგულირების დიაპაზონები ანალოგიური პროპორციით შეიცვლება ან განიცდის გარკვეულ კორექტირებას იმ დროისთვის არსებული მდგომარეობის გათვალისწინებით. საშემოსავლო გადასახადის მიზნებისთვის გადასახადის გადამხდელი პირის რეგისტრაცია ხდება შესაბამის მუნიციპალიტეტში, მისი საცხოვრებელი რეგისტრაციის ადგილის მიხედვით. საშემოსავლო გადასახადების გამიჯვნა კი ხდება ამ მუნიციპალიტეტსა და იმ მხარის სამხარეო ბიუჯეტს შორის, რომლის შემადგენლობაშიც შედის აღნიშნული მუნიციპალიტეტი.

**მოგების გადასახადი:** მოგების გადასახადის საგადასახადო ბაზა ფორმირდება საწარმოთა ეკონომიკური საქმიანობის შედეგად. ამასთან, საწარმოს მატერიალური აქტივები შესაძლებელია ფრაგმენტირებული იყოს სხვადასხვა მხარეში. შესაბამისად, აუცილებელია პრინციპი, რომლითაც მოხდება კონკრეტული მხარისთვის მოგების გადასახადის გადამხდელის მიკუთვნება. ამ თვალსაზრისით, შესაძლებელია გამოვიყენოთ პრინციპი, რომ, თუ საწარმოს მატერიალური აქტივების 50%-ზე მეტი ფაქტობრივად განლაგებულია მოცემული მხარის ტერიტორიაზე, ან მნიშვნელოვანი ფრაგმენტაციის შემთხვევაში, ამ აქტივების უდიდესი წილი განლაგებულია ამ მხარის ტერიტორიაზე, მაშინ ეს საწარმო მოგების გადასახადის გადამხდელად რეგისტრირებულია ამ მხარეში. მის მიერ გადახდილი მოგების გადასახადის 50% მიემართება შესაბამის სამხარეო ბიუჯეტში. ეს ხელს შეუწყობს, რომ მხარეებმა იზრუნონ მათ ტერიტორიაზე ხელსაყრელი ბიზნეს-გარემოს შექმნისათვის და უფრო მეტი მწარმოებლური აქტივების მოსაზიდად.

### **არაპირდაპირი გადასახადები**

ცენტრალური ხელისუფლების ფუნქციიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, რომ მას, ძირითადად, მივაკუთვნოთ არაპირდაპირი გადასახადები, იმპორტის გადასახადი, დამატებითი ღირებულების გადასახადი (დღგ) და აქციზი.

### **მოსაკრებლები, ჯარიმები და სხვა შემოსავლები**

ხელისუფლების დონეთა შორის ცალკეული მოსაკრებლები ლოგიკურ საფუძველზე უნდა გაიმიჯნოს.

- **ბუნებრივი რესურსების მოსაკრებელი** - იმისდა მიხედვით უნდა იყოს დიფერენცირებული, თუ როგორ არის ხელისუფლების დონეთა შორის გამიჯნული ბუნებრივი რესურსებით ოპერირების ფუნქციები.
- **სანებართვო ტიპის მოსაკრებლები** - ხელისუფლების სხვადასხვა დონეთა შორის უნდა გაიმიჯნოს სანებართვო უფლებების გამიჯვნის შესაბამისად.
- **საჯარო საკუთრებაში არსებული საწარმოებიდან მიღებული შემოსავლები და დივიდენდები** - იმ ხელისუფლების დონეს მიეკუთვნება, ვინც ამ საწარმოში ფლობს შესაბამის წილს.
- **ჯარიმებიდან, საურავებიდან და მომსახურების მოსაკრებლებიდან მიღებული შემოსავლები** - თუ მუნიციპალური ან სამხარეო დონე ახორციელებს დელეგირებულ



უფლებამოსილებას, რომელიც ითვალისწინებს შესაბამისი მოსაკრებლების მიღებას, აღნიშნული მოსაკრებელი (ჯარიმა, საურავი, საფასური) მიემართება შესაბამისი მუნიციპალიტეტის ან მხარის ბიუჯეტში. შემდგომში ეს შემოსავლები გაითვალისწინება აღნიშნული დელეგირებული უფლებამოსილებისთვის განკუთვნილი მიზნობრივი ტრანსფერის დაანგარიშებისას.

## **შემოსულობები პრივატიზაციიდან**

სახელმწიფო, სამხარეო ან მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებული ქონების რეალიზაციიდან შემოსული თანხები სრულად ჩაირიცხება ბიუჯეტში იმის შესაბამისად, თუ ვის საკუთრებას წარმოადგენს აღნიშნული ქონება. ამასთან, თუ დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში მუნიციპალიტეტმა/მხარემ ქონება შექმნა სახელმწიფო ტრანსფერის გამოყენებით, მისი შესაკუთრე ხდება შესაბამისი მუნიციპალიტეტი/მხარე.

## **სახელისუფლებათაშორისო გრანტები**

სახელისუფლებათაშორისო ტრანსფერები მოიცავს 4 სახეობას:

- გათანაბრებითი გრანტები;
- მიზნობრივი ტრანსფერი დელეგირებული უფლებამოსილების დაფინანსებისთვის;
- კაპიტალური ტრანსფერები არაფინანსური აქტივების ზრდისთვის;
- სპეციალური/საგანგებო ტრანსფერები.

ყველა ტრანსფერის სახეობა განსხვავებული შინაარსისაა და მათ შორის მკაფიო გამიჯვნა უნდა მოხდეს. ამასთან, გათანაბრებითი გრანტი დანარჩენი სამი სახეობისგან იმიჯნება 2 ძირითადი მახასიათებლით: 1. ამ გრანტის გადაცემა ხდება მხოლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან პირდაპირ მუნიციპალურ ბიუჯეტებში; 2. მუნიციპალიტეტი გათანაბრებითი გრანტით მიღებულ შემოსავლებს დამოუკიდებლად, საკუთარი შეხედულებისამებრ იყენებს ექსკლუზიური უფლებამოსილების განხორციელებისათვის. დაუშვებელია მისი გამოყენება დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისათვის.

### **▪ გათანაბრებითი გრანტი**

გათანაბრებითი გრანტი, შესაბამისი მუნიციპალიტეტების ეკონომიკური პოტენციალის გათვალისწინებით, გამოიყენება მუნიციპალიტეტებს შორის განსხვავებული ფინანსური შესაძლებლობების გამოსათანაბრებლად. კანონით დგინდება, რომ ყოველწლიურად გათანაბრებითი გრანტისთვის სახელმწიფო ბიუჯეტში გათვალისწინებულია სახელმწიფო ბიუჯეტის არა უმცირეს 10%-ისა. გათანაბრებითი გრანტის განაწილება მუნიციპალიტეტებს შორის ხორციელდება კანონით დადგენილი ფორმულით. ფორმულაში გათვალისწინებული იქნება შემდეგი კოეფიციენტები: საბიუჯეტო შემოსავლები, მოსახლეობა, ინფრასტრუქტურა, სასარგებლო მიწის ფართობები, მთაგორიანობა, ცენტრალური მაგისტრალიდან დაშორება, კლიმატური პირობები და ეკონომიკური პოტენციალის სხვა მახასიათებლები.

### **▪ მიზნობრივი ტრანსფერები დელეგირებული უფლებამოსილების დაფინანსებისთვის**

ხელისუფლების კონკრეტული დონისთვის დელეგირებული უფლებამოსილების ფინანსური უზრუნველყოფისთვის გამოიყენება მიზნობრივი ტრანსფერი. შესაბამისად, უფლებამოსილების დელეგირება შეიძლება განხორციელდეს შემდეგი მიმართულებებით:

1. თუ სახელმწიფო ხელისუფლება უფლებამოსილების დელეგირებას ახდენს მუნიციპალიტეტზე, ამ უფლებამოსილების განხორციელებისთვის აუცილებელი სახსრები სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გადაეცემა და აისახება მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში;
2. თუ სახელმწიფო ხელისუფლება უფლებამოსილების დელეგირებას ახდენს მხარეზე, ამ უფლებამოსილების განხორციელებისთვის აუცილებელი სახსრები სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გადაეცემა და აისახება სამხარეო ბიუჯეტში;
3. თუ მხარის ხელისუფლება უფლებამოსილების დელეგირებას ახდენს მუნიციპალიტეტზე, ამ უფლებამოსილების განხორციელებისთვის აუცილებელი სახსრები მხარის ბიუჯეტიდან გადაეცემა და აისახება მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში;
4. თუ მუნიციპალიტეტის ხელისუფლება უფლებამოსილების დელეგირებას ახდენს მხარეზე, ამ უფლებამოსილების განხორციელებისთვის აუცილებელი სახსრები მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან გადაეცემა და აისახება მხარის ბიუჯეტში;
5. თუ მუნიციპალიტეტის ხელისუფლება უფლებამოსილების დელეგირებას ახდენს სხვა მუნიციპალიტეტზე, ამ უფლებამოსილების განხორციელებისთვის აუცილებელი სახსრები მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან გადაეცემა და აისახება შესაბამისად სხვა მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში.

▪ **კაპიტალური ტრანსფერი**

კაპიტალური ტრანსფერი ხორციელდება, როდესაც არაფინანსური აქტივების გაზრდის მიზნით ხელისუფლების ერთი ორგანო სხვა ორგანოს გადასცემს ფინანსურ სახსრებს, რომელიც აისახება მის ბიუჯეტში. ასეთი კაპიტალური ტრანსფერი შეიძლება განხორციელდეს:

- ა) სახელმწიფო ხელისუფლებიდან მუნიციპალიტეტებზე ან მხარეებზე;
- ბ) მხარიდან მუნიციპალიტეტებზე;
- გ) ერთი მუნიციპალიტეტიდან მეორე მუნიციპალიტეტზე;
- დ) მუნიციპალიტეტიდან მხარეზე.

კაპიტალური ტრანსფერი შეიძლება ითვალისწინებდეს როგორც ექსკლუზიურ, ისე დელეგირებულ უფლებამოსილებასთან დაკავშირებული ხარჯების დაფარვას.

სახელმწიფო ბიუჯეტში გათვალისწინებული უნდა იყოს გარკვეული ფონდი კაპიტალური ტრანსფერებისთვის, რომლებიც მხარეებსა და მუნიციპალიტეტებს შორის განაწილდება საკონკურსო პრინციპით, მათ მიერ წარმოდგენილი პროექტების შესაბამისად.

▪ **სპეციალური/საგანგებო ტრანსფერი**

სპეციალური/საგანგებო ტრანსფერი გამოიყენება ხელისუფლების ერთი დონის მიერ მეორე ორგანოსთვის სტიქიური ან სხვა სახის კატასტროფების, საომარი მოქმედებების, ეპიდემიებისა და სხვა საგანგებო სიტუაციების ლიკვიდაციისთვის, თუ შესაბამისი ორგანოს ბიუჯეტში შესაბამისი ხარჯები არ იყო ასახული და სარეზერვო ფონდიც არასაკმარისია.

ფინანსური თვალსაზრისით, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა ფუნქციონირებს იმ ჩარჩოებში, რომელიც გათვალისწინებულია მხარეებისთვის, ავტონომიურ რესპუბლიკაში შემავალი მუნიციპალიტეტები კი ფუნქციონირებენ საქართველოს სხვა მუნიციპალიტეტებისთვის გათვალისწინებული ფინანსური სისტემის ჩარჩოებში.

ქ. თბილისი ფინანსური თვალსაზრისით თავის თავში აერთიანებს როგორც მხარის, ასევე მუნიციპალიტეტის ფინანსურ ჩარჩოებს; შესაბამისად, მას მიეკუთვნება როგორც მხარის, ისე მუნიციპალიტეტებისთვის გათვალისწინებული ფინანსური სახსრები, ამასთან, კანონმდებლობით დამატებით რეგულირდება თბილისის საუბნო მუნიციპალიტეტებსა და თბილისის თვითმმართველობას შორის ფისკალურ უფლებამოსილებათა გამიჯვნა.

## 1.5. თვითმმართველი ერთეულის/მხარის ბიუჯეტი

თვითმმართველი ერთეულის/მხარის ბიუჯეტი დამოუკიდებელია როგორც სხვა თვითმმართველობის ერთეულთა/მხარეთა, ისე საქართველოს სახელმწიფო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისაგან.

თვითმმართველობის/მხარის ორგანოთა დამოუკიდებლობა საბიუჯეტო საქმიანობაში გარანტირებულია:

ა) ექსკლუზიური უფლებამოსილების განხორციელება მას უზრუნველყოფილი აქვს კანონით განსაზღვრული საკუთარი შემოსულობებითა და ხარჯების დამოუკიდებლად განსაზღვრის უფლებით;

ბ) დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელება მას უზრუნველყოფილი აქვს დამოუკიდებელი გადაწყვეტილების მიღების უფლებით კანონმდებლობით განსაზღვრულ ფარგლებში.

**ექსკლუზიური უფლებამოსილების განსახორციელებლად ყოველწლიურად გამოყოფილი თანხები უნდა შეადგენდეს თვითმმართველი ერთეულის/მხარის ბიუჯეტის მთლიანი ხარჯის არანაკლებ 50%-ს.**

- თვითმმართველი ერთეულის/მხარის ბიუჯეტში შეიძლება გათვალისწინებულ იქნეს სარეზერვო ფონდი საგანგებო ხარჯებისთვის. სარეზერვო ფონდის ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს საერთო ხარჯის 2%-ს. სარეზერვო ფონდის გამოყენების წესი განისაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობით.
- მხარის/თვითმმართველი ერთეულის ორგანო უფლებამოსილია, ფინანსთა სამინისტროსთან შეთანხმებით, საზოგადოებრივი მიზნებისთვის აიღოს სესხი ფიზიკური და იურიდიული პირებისაგან საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესითა და ოდენობით.
- მხარის/თვითმმართველი ერთეულის ხელისუფლების ორგანოების ადმინისტრაციული ხარჯები არ უნდა აღემატებოდეს ბიუჯეტის გადასახდელების 20%-ს.
- სახელმწიფო ბიუჯეტში განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს მაღალმთიან რეგიონებს, რაც განისაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობით.

## თავი 2. თვითმმართველობის პირველი დონე - მუნიციპალიტეტი

### 2.1. საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული

საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული არის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელიც მოიცავს ერთ ან მეტ დასახლებას და რომელსაც გააჩნია საერთო არჩევითი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, საკუთარი ექსკლუზიური უფლებამოსილებები, ტერიტორია, საკუთარი ქონება, საკუთარი შემოსულობები, დამოუკიდებელი ბიუჯეტი, სახელწოდება, თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციული ცენტრი (იმ შემთხვევაში, როდესაც თვითმმართველი ერთეული რამდენიმე დასახლებას მოიცავს) და ჰყავს ამ თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული მოსახლეობა.

#### დასახლება. დასახლების ტიპები

**დასახლება** - მოსახლეობის განსახლების ტერიტორიული ერთეული, რომელსაც გააჩნია საკუთარი სახელწოდება, ტერიტორიული საზღვრები, ამ ტერიტორიული ერთეულის მიხედვით იდენტიფიცირებული და რეგისტრირებული მოსახლეობა.

დასახლების ტიპებს მიეკუთვნება:

ა) **სოფლის ტიპის დასახლება** - ისტორიულად ჩამოყალიბებული სასოფლო დასახლება, რომელშიც ინფრასტრუქტურა, ძირითადად, ორიენტირებულია სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობის განხორციელებაზე;

ბ) **ქალაქის ტიპის დასახლება** - ისტორიულად ჩამოყალიბებული საქალაქო (ურბანისტული) დასახლება, რომელსაც გააჩნია ქალაქისთვის დამახასიათებელი ინფრასტრუქტურა და მასში ნაკლებადაა წარმოდგენილი სასოფლო დასახლებისთვის დამახასიათებელი ნიშნები. ქალაქის ტიპის დასახლებები მოიცავს დღევანდელი მდგომარეობით არსებულ ქალაქებსა და დაბებს.

**დასახლების ტერიტორია** - დასახლების ტერიტორიას მიეკუთვნება ისტორიულად ჩამოყალიბებული დასახლების მიწები და მიმდებარე საერთო სარგებლობის მიწები, შესაბამისი მოსახლეობის ტრადიციული ბუნებათსარგებლობის ტერიტორიები, რეკრეაციული მიწები და დასახლების განვითარებისთვის საჭირო მიწები. დასახლების ტერიტორიის საზღვრებში შედის მიწის ფართობები, მიუხედავად მათი საკუთრებისა და მიზნობრიობისა.

#### თვითმმართველობის ერთეულები

**ქალაქი** - ადგილობრივი თვითმმართველი ქალაქი წარმოადგენს ქალაქის ტიპის დასახლებას, რომლის ტერიტორიის შემადგენლობაში შესაძლებელია შევიდეს მასთან ბუნებრივად დაკავშირებული სხვა მოსაზღვრე ტერიტორიები, რომლებიც მნიშვნელოვანია მისი სოციალური, სატრანსპორტო და სხვა სახის ინფრასტრუქტურის განვითარებისთვის (მიმდებარე სასოფლო დასახლებების ტერიტორიის ჩათვლით, რომლებიც არ წარმოადგენენ თვითმმართველ ერთეულს).

**სოფელი/თემი** - თემი არის ერთი ან რამდენიმე სასოფლო ტიპის დასახლების ერთობლიობა. თემში გაერთიანებული დასახლების მთელი ტერიტორია შედის თემის ტერიტორიულ საზღვრებში. თემის ტერიტორია შედგება მასში გაერთიანებულ დასახლებათა ტერიტორიებისაგან და საკუთრივ თემის ტერიტორიისაგან.

დასახლებათა ერთობლიობის საფუძველზე თემების ფორმირებისას გათვალისწინებულ უნდა იქნეს შემდეგი ასპექტები:

- დღეს არსებულ მუნიციპალიტეტებში (ყოფილ რაიონებში) ბუნებრივად არის წარმოდგენილი გარკვეული ზონები, რომლებსაც აერთიანებს საერთო ინფრასტრუქტურა ან საერთო გეოგრაფიული გარემო, რაც წარმოადგენს გარკვეულ საფუძველს თემების ფორმირებისთვის. მუნიციპალიტეტების მიხედვით ასეთი ზონების რაოდენობა შეიძლება მერყეობდეს 1-დან 10-ზე მეტამდე (მაღალმთიანი მუნიციპალიტეტებისათვის), რაც გეოგრაფიულ-ინფრასტრუქტურული ფაქტორებითაა განპირობებული;
- თემში დასახლებათა გაერთიანებისას გასათვალისწინებელია მათ შორის არსებული გეოგრაფიული, სატრანსპორტო, ინფრასტრუქტურული და სხვა სპეციფიკური გარემოებები. თვითმმართველობის პირველი დონის (მუნიციპალიტეტების) ფორმები უნდა განისაზღვროს სხვადასხვა სიმჭიდროვის ზონებში ტერიტორიით, ერთიანი ისტორიული, გეოგრაფიული, სოციალური, კულტურული და ინფრასტრუქტურული მახასიათებლებით, მოსახლეობის რაოდენობითა და მატერიალურ/ფინანსური რესურსებით;
- თემის ფორმირებისას გასათვალისწინებელია, რომ მასში გაერთიანებულ დასახლებათა მოსახლეობის ინტერესები მაქსიმალურად ერთგვაროვანი იყოს. რაც უფრო მსხვილია თემი, მით უფრო იკლებს დემოკრატიისა და მოქალაქეთა მართვაში მონაწილეობის, შესაბამისად, თვითმმართველობის ადეკვატურობის ხარისხი. მეორე მხრივ, უფრო მსხვილი თემი რესურსული და ეკონომიკური თვალსაზრისით უფრო ეფექტიანია. თემების ფორმირებისას გასათვალისწინებელია ორივე ფაქტორი, ამასთან, უნდა დავიცვათ სუბსიდიარობის პრინციპის შედარებითი პრიორიტეტულობა ეკონომიკური ეფექტიანობის პრინციპთან;
- თუ თემში ერთზე მეტი სასოფლო ტიპის დასახლება ერთიანდება, გამონაკლისი შემთხვევების გარდა, თემის ადმინისტრაციული ცენტრიდან თემში შემავალ დასახლებებამდე მაქსიმალური მანძილი 20 კმ-ს არ უნდა აღემატებოდეს; სოფლის/თემის მოსახლეობის მაქსიმალურმა რაოდენობამ არ უნდა გადააჭარბოს 25 ათას კაცს;
- საზღვრისპირა მაღალმთიან დასახლებებში, ასევე განსაკუთრებული კულტურული, სახელმწიფოებრივი და ურბანული ინტერესების გათვალისწინებით, იარსებებს დასახლებები, რომელთა სტატუსის ფორმირების საკითხი გამონაკლისის წესით უნდა გადაწყდეს;
- თვითმმართველი ერთეულების (ქალაქის, სოფლის/თემის) მოსახლეობის მინიმალური და მაქსიმალური რაოდენობისა და საზღვრების დადგენა უნდა მოხდეს რეგიონების მიხედვით მოსახლეობის სიმჭიდროვის დონეთა დადგენის შემდეგ, რისთვისაც აუცილებელია დამატებითი სამუშაოს ჩატარება.

## 2.2. თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანო - საკრებულო

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოა საკრებულო, რომელიც შედგება შესაბამის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ საქართველოს მოქალაქეთა მიერ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით, პროპორციული ერთადერთი გადასაცემი ხმის სისტემით, 3 წლის ვადით არჩეული წევრებისაგან.

საკრებულოს წევრთა რაოდენობა განისაზღვრება თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობის შესაბამისად:

- ა) 10 000-მდე მოსახლეობა - საკრებულოს 15 წევრი;
- ბ) 50 000-მდე მოსახლეობა - საკრებულოს 21 წევრი;
- გ) 100 000-მდე მოსახლეობა - საკრებულოს 25 წევრი;
- დ) 300 000-მდე მოსახლეობა - საკრებულოს 35 წევრი.

საკრებულოს წევრები და თანამდებობის პირები, გარდა თავმჯდომარისა და მდივნისა, თავიანთ უფლებამოსილებას ახორციელებენ უსასყიდლოდ. თანამდებობის პირთა მიერ შესრულებული კონკრეტულ სამუშაოსთან დაკავშირებული ხარჯები ანაზღაურდება თვითმმართველობის ბიუჯეტიდან.

### საკრებულოს უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი

საკრებულოს უფლებამოსილებას განეკუთვნება:

ა) საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესითა და ვადებში ადგილობრივი ბიუჯეტის პროექტის განხილვა, ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცება, მასში ცვლილებების შეტანა, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის დამტკიცება, კონტროლი ბიუჯეტის შესრულებაზე და მისი შეფასება;

ბ) სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პერსპექტიული გეგმებისა და პროგრამების დამტკიცება და კონტროლი მათ შესრულებაზე;

გ) საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება, მათზე შეღავათების დაწესება;

დ) საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, ზიარი გადასახადების მისთვის კუთვნილი განაკვეთის დადგენა;

ე) ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობის შესახებ მათი ყოველწლიური ანგარიშების მოსმენა და შეფასება;

ვ) საკრებულოს თავმჯდომარისა და მდივნის არჩევა და გადარჩევა;

ზ) საკრებულოს კომისიების შექმნა, კომისიათა თავმჯდომარეების არჩევა და გადარჩევა, კომისიათა პერსონალური შემადგენლობის დამტკიცება და მასში ცვლილებების შეტანა;

თ) გადაწყვეტილების მიღება საკრებულოს წევრთა უფლებამოსილების ცნობისა და უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ;

ი) ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ორგანოთა დებულებების მიღება, მათში ცვლილებების შეტანა და მათი შესრულების კონტროლი;

კ) საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების ფლობის, სარგებლობისა და განკარგვის წესების დადგენა;

ლ) საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ადგილობრივი სამსახურებისა და საწარმოების შექმნა, მათი რეორგანიზაცია და ლიკვიდაცია;

მ) ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიური უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული პროგრამების დამტკიცება;

ნ) ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიური უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული მარეგულირებელი გადაწყვეტილებების მიღება;

ო) ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულისთვის დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში განსახორციელებელი პროგრამებისა და პროექტების დამტკიცება;

პ) თვითმმართველი ერთეულის სახელით დადებული შეთანხმებებისა და ხელშეკრულებების დამტკიცება.

### საკრებულოს საქმიანობის წესი

საკრებულოს ახალი შემადგენლობის პირველ სხდომას იწვევს შესაბამისი საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარე ადგილობრივი არჩევნების შედეგების ოფიციალური გამოცხადების დღიდან ორი კვირის ვადაში, თუ საკრებულოს შემადგენლობაში არჩეულია წევრთა 2/3 მაინც. საკრებულოს სხდომებს თავმჯდომარის არჩევამდე უძღვება საკრებულოს უხუცესი წევრი.

საკრებულოს მორიგ სხდომებს, თვეში ერთხელ მაინც, იწვევს საკრებულოს თავმჯდომარე.

საკრებულოს რიგგარეშე სხდომა მოიწვევა:

ა) გამგებლის (მერის) წინადადებით;

ბ) საკრებულოს წევრთა სიითი შემადგენლობის არანაკლებ 1/3-ის წერილობითი მოთხოვნით;

გ) ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ 1/5-ის მოთხოვნით;

დ) საკრებულოს თავმჯდომარის ინიციატივით.

საკრებულო უფლებამოსილია, მიიღოს გადაწყვეტილება, თუ საკრებულოს სხდომას ესწრება მის წევრთა ნახევარი მაინც.

საკრებულოს სხდომები ტარდება ღიად და საჯაროდ. საკრებულოს სხდომა, ან მისი ნაწილი "საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით" მითითებულ შემთხვევებში საკრებულოს გადაწყვეტილებით შეიძლება გამოცხადდეს დახურულად, თუ სხდომაზე განსახილველ საკითხთან დაკავშირებული მონაცემების გახმაურება აკრძალულია, ან შეზღუდულია კანონით.

საკრებულოს სხდომაზე მის უფლებამოსილებას მიკუთვნებული საკითხები წყდება, როგორც წესი, ღია კენჭისყრით. ფარული კენჭისყრა ტარდება პერსონალური და

უნდობლობის გამოცხადების საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღებისას. საკრებულოს დადგენილებით ფარული კენჭისყრა შეიძლება ჩატარდეს სხვა საკითხებზეც.

საკრებულოს გადაწყვეტილებები მიიღება დამსწრეთა ხმების უმრავლესობით.

საკრებულოს წევრის უფლებამოსილება იწყება მისი უფლებამოსილების ცნობის დღიდან და წყდება ახალარჩეული საკრებულოს პირველი შეკრებისთანავე, ან საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების მომენტიდან.

### **თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს კომისიები**

საკრებულო უფლებამოსილია, საჭიროების შემთხვევაში, შექმნას მუდმივმოქმედი ან დროებითი კომისია. საკრებულოს კომისიების თავმჯდომარეები აირჩევიან საკრებულოს წევრთაგან. კომისიების წევრებს, შესაბამისი კომისიის თავმჯდომარის წარდგინებით, ამტკიცებს საკრებულო. კომისიის წევრი შეიძლება არ იყოს საკრებულოს წევრი.

### **საკრებულოს თანამდებობის პირები**

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საკრებულოს თანამდებობის პირები არიან:

- ა) საკრებულოს თავმჯდომარე;
- ბ) საკრებულოს მდივანი;
- გ) საკრებულოს კომისიის თავმჯდომარე;
- დ) საკრებულოს ფრაქციის თავმჯდომარე.

საკრებულოს წევრები თავისივე შემადგენლობიდან ირჩევენ თავმჯდომარეს საკრებულოს უფლებამოსილების ვადით. საკრებულოს თავმჯდომარის არჩევა და გადარჩევა ხდება საკრებულოს წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, ფარული კენჭისყრით.

## **2.3. თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოები - გამგეობა/მერია**

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელ ორგანოს წარმოადგენს გამგეობა - სოფელში/თემში და მერია - ქალაქში.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელია გამგებელი - სოფელში/თემში და მერი - ქალაქში.

სოფლის/თემის გამგებელი და ქალაქის მერი აირჩევა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით, საკრებულოს უფლებამოსილების ვადით.

გამგეობის/მერიის სტრუქტურასა და დებულებას გამგებლის/მერის წარდგინებით ამტკიცებს საკრებულო.

გამგეობის/მერიის საქმიანობას ორგანიზაციულად უზრუნველყოფს თვითმმართველი ერთეულის გამგეობის/მერიის აპარატი.



ყველა თვითმმართველ ერთეულში შეიქმნება მომსახურების ცენტრი, რომელიც დაკავშირებული იქნება რეგიონისა და ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებთან შესაბამისი საკომუნიკაციო საშუალებებით. ამ ცენტრებში მოქალაქეს საშუალება ექნება, ისარგებლოს თვითმმართველობის როგორც ექსკლუზიური, ასევე დელეგირებული (მაგ., იუსტიციისა და შსს-ს სისტემები) უფლებამოსილებებით და მიიღოს შესაბამისი მომსახურება.

## **გამგეობის (მერიის) უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი**

გამგეობის (მერიის) უფლებამოსილებას განეკუთვნება:

- ა) საკრებულოს გადაწყვეტილებათა აღსრულება;
- ბ) სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების პროექტების მომზადება, წინასწარი განხილვა და დამტკიცებულ პროგრამათა განხორციელება;
- გ) ბიუჯეტის პროექტის შემუშავება, წინასწარი განხილვა და დამტკიცებული ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის შესრულება; საჭიროების შემთხვევაში, დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანის თაობაზე წინადადებების მომზადება, ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშგების შედგენა და საჯაროობის უზრუნველყოფა;
- დ) ადგილობრივი და ზიარი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღების, გაუქმებისა და მათი ოდენობის განსაზღვრის, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, საკრებულოსათვის წარსადგენად ადგილობრივი მოსაკრებლების ამოღების ორგანიზების შესახებ წინადადებების მომზადება;
- ე) საკრებულოს მიერ დადგენილი წესის შესაბამისად, ადგილობრივ ორგანოებს დაქვემდებარებული ქონებით სარგებლობა და მისი განკარგვა;
- ვ) ადგილობრივი სამსახურების შექმნასთან დაკავშირებით წინადადებების მომზადება, საკრებულოს მიერ დადგენილი წესით, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების, ადგილობრივი თვითმმართველობის წილობრივი მონაწილეობით სამეწარმეო იურიდიული პირების შექმნა, რეორგანიზაცია და ლიკვიდაცია; გამგებლის/მერიის წარდგინებით მათ ხელმძღვანელთა დანიშვნა-გათავისუფლება და მათი საქმიანობის კონტროლი;
- ზ) თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიური უფლებამოსილების განხორციელება საკრებულოს მიერ დადგენილი რეგულაციების ფარგლებში;
- თ) თვითმმართველი ერთეულისთვის დელეგირებულ უფლებამოსილებებთან დაკავშირებული საქმიანობის განხორციელება;

გამგეობის/მერიის სხდომა უფლებამოსილია, მიიღოს გადაწყვეტილება, თუ სხდომას ესწრება გამგეობის/მერიის წევრთა ნახევარი მაინც. გადაწყვეტილება მიიღება დამსწრეთა ხმების უმრავლესობით, თუ კანონით ან დებულებით სხვა წესი არ არის დადგენილი.

გამგებელი/მერი არჩევიდან ორი კვირის ვადაში საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს გამგეობის/მერიის შემადგენლობას. თუ საკრებულომ არ დაამტკიცა გამგეობის/მერიის შემადგენლობა, გამგებელი/მერი უფლებამოსილია, საკრებულოს ხელახლა წარუდგინოს დასამტკიცებლად გამგეობის/მერიის იგივე ან ახალი შემადგენლობა. თუ საკრებულომ ორი თვის ვადაში არ დაამტკიცა გამგეობის/მერიის შემადგენლობა, მაშინ საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ერთი თვის ვადაში აღნიშნულ თვითმმართველობის

ერთეულში ინიშნება საკრებულოს და გამგებლის/მერის რიგგარეშე არჩევნები თვითმმართველობის ორგანოთა სრული უფლებამოსილების ვადით.

საკრებულოს უფლება აქვს, სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტით უნდობლობა გამოუცხადოს გამგეობის/მერიის შემადგენლობას. უნდობლობის გამოცხადებიდან ორი კვირის ვადაში გამგებელი/მერი საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს გამგეობის/მერიის ახალ შემადგენლობას.

გამგეობის/მერიის შემადგენლობის მესამედის შეცვლის შემთხვევაში, გამგებელი/მერი ვალდებულია გამგეობის/მერიის ახალი შემადგენლობა საკრებულოს წარუდგინოს დასამტკიცებლად.

### **თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს თანამდებობის პირები**

თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს თანამდებობის პირები არიან:

- ა) გამგებელი/მერი;
- ბ) გამგებლის/მერის მოადგილე;
- დ) სამსახურის უფროსი;
- ე) აპარატის უფროსი;

#### **აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელი - გამგებელი/მერი**

გამგებელი/მერი წარმოადგენს თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს მეთაურს.

გამგებელი/მერი:

ა) უძღვება გამგეობის/მერიის საქმიანობას, ანაწილებს ფუნქციებს გამგეობის/მერიის წევრთა შორის, იწვევს და თავმჯდომარეობს გამგეობის/მერიის სხდომებს, ექვს თვეში ერთხელ მაინც წარუდგენს საკრებულოს ანგარიშს გაწეული მუშაობის შესახებ;

ბ) ორგანიზებას უწევს ადგილობრივი ბიუჯეტის პროექტის შედგენას, წარუდგენს საკრებულოს დასამტკიცებლად საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით შედგენილ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტს და საანგარიშო წლის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს, უზრუნველყოფს დამტკიცებული ბიუჯეტის შესრულებას;

გ) საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიურ და მისთვის დელეგირებულ უფლებამოსილებებთან დაკავშირებით მისაღებ გადაწყვეტილებათა პროექტებს;

დ) გამგეობის/მერიის საქმიანობიდან გამომდინარე, შეიმუშავებს და საკრებულოს წარუდგენს შესაბამისი სამართლებრივი აქტების პროექტებს; უზრუნველყოფს საკრებულოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა შესრულებას;

ე) უფლებამოსილია, საკრებულოს მიერ გადაწყვეტილების მიღებიდან ერთი კვირის ვადაში შესაბამისი შენიშვნებით დააბრუნოს საკითხი საკრებულოში ხელახლა განსახილველად;

ვ) ხელს აწერს შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის სახელით დადებულ ხელშეკრულებასა და შეთანხმებას, წარმოადგენს და მოქმედებს ამ თვითმმართველი

ერთეულის სახელით მესამე პირებთან ურთიერთობებისას, ასრულებს სხვა წარმომადგენლობით ფუნქციებს;

ზ) ხელს აწერს გამგეობის/მერიის დადგენილებებს, თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში გამოსცემს ბრძანებებსა და განკარგულებებს;

თ) საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი და საკრებულოს მიერ განსაზღვრული წესით, ორგანიზებას უწევს და უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების ფლობის, სარგებლობისა და განკარგვის საკითხების გადაწყვეტას;

ი) წარუდგენს საკრებულოს წინადადებებს ადგილობრივი სამსახურებისა და საწარმოების შექმნის, რეორგანიზაციისა და ლიკვიდაციის შესახებ;

კ) შეიმუშავებს და საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს გამგეობის/მერიის სტრუქტურას და პერსონალურ შემადგენლობას, ამტკიცებს გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ერთეულებისა და ადგილობრივი სამსახურების დებულებებს;

ლ) "საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონით დადგენილი წესით, აპარატის უფროსის წარდგინებით, თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს აპარატის თანამშრომლებს, აფორმებს ხელშეკრულებებს მოწვეულ სპეციალისტებთან და ექსპერტებთან;

მ) თანამდებობიდან ათავისუფლებს გამგეობის/მერიის წევრებს; იღებს გამგეობის/მერიის ცალკეულ წევრთა განცხადებას გადადგომის შესახებ; გამგეობის/მერიის წევრებს აკისრებს თანამდებობრივი მოვალეობების შესრულებას გამგეობის/მერიის ახალი წევრის დამტკიცებამდე;

ნ) საკრებულოს გადაწყვეტილების მიღებიდან ერთი კვირის ვადაში შესაბამისი შენიშვნებით ხელახლა განსახილველად აბრუნებს საკითხს საკრებულოში;

ო) აჩერებს ან აუქმებს ადგილობრივი სამსახურების ხელმძღვანელთა ინდივიდუალურ-სამართლებრივ აქტებს;

პ) უზრუნველყოფს საკრებულოსა და გამგეობის/მერიის მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტების შესრულებას;

ჟ) მის უფლებამოსილებას მიკუთვნებული ცალკეული საკითხების შესასწავლად, შესაბამისი დასკვნებისა და რეკომენდაციების მოსამზადებლად ქმნის კომისიებსა და საკონსულტაციო ორგანოებს; ამტკიცებს მათ სამოქმედო დებულებებს;

რ) საკრებულოს წარუდგენს გამგეობის/მერიის შემუშავებულ შესაბამისი სამართლებრივი აქტების პროექტებს;

ს) ხელს აწერს გამგეობის/მერიის ფინანსურ დოკუმენტებს;

ტ) მიმართავს საკრებულოს თავმჯდომარეს საკრებულოს რიგგარეშე სხდომის მოწვევის წინადადებით, საკრებულოს მორიგ სხდომაზე შეაქვს დამატებით განსახილველი საკითხი, ესწრება საკრებულოს, საკრებულოს კომისიების სხდომებს. იგი უფლებამოსილია, ჰყავდეს მუდმივი წარმომადგენელი საკრებულოში;

უ) პასუხისმგებელია გამგეობის/მერიის საქმიანობაზე, პერიოდულად ისმენს გამგეობის/მერიის წევრებისა და სამსახურების ხელმძღვანელთა ანგარიშებს გაწეული მუშაობის შესახებ;

გამგებელს/მერს აქვს თანამდებობიდან გადადგომის უფლება. გამგებლის/მერის უფლებამოსილების შეწყვეტა იწვევს შესაბამისი გამგეობის/მერიის გადადგომას.

გამგეობის/მერიის წევრები თავიანთ მოვალეობებს ასრულებენ გამგეობის/მერიის ახალი შემადგენლობის დამტკიცებამდე. გამგებლის/მერის რიგგარეშე არჩევნებს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი გამგებლის/მერის გადადგომიდან ერთი თვის ვადაში.

## **2.4. თვითმმართველობის ორგანოებში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის ინსტიტუტები**

თემში შემავალ ყველა დასახლებაში მოსახლეობა საზოგადოებრივ საწყისებზე თვითმმართველობის ერთეულის უფლებამოსილების ვადით ირჩევს **მამასახლისსა და საზოგადოებრივ საბჭოს**.

### **▪ მამასახლისი**

დასახლების მამასახლისი აირჩევა თემის ყველა დასახლებაში, საზოგადოებრივი საბჭო კი თემის ისეთ დასახლებებში, სადაც მოსახლეობის რაოდენობა 100 კაცზე მეტია. დასახლებაში, რომელშიც რეგისტრირებულია 100 კაცზე ნაკლები მოსახლე, საზოგადოებრივი საბჭოს არჩევა ნებაყოფლობითია ან მის უფლებამოსილებას ასრულებს დასახლების საერთო კრება.

იმ დასახლებებში, სადაც რეგისტრირებული მოსახლეობა 100 კაცზე ნაკლებია, მამასახლისს ირჩევს შესაბამისი დასახლების საერთო კრება. თუ დასახლებაში რეგისტრირებულია 100 კაცზე მეტი მოსახლეობა, მამასახლისი აირჩევა პირდაპირი, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით მაჟორიტარული წესით.

### **▪ საზოგადოებრივი საბჭო**

იმ დასახლებებში, სადაც გათვალისწინებულია საზოგადოებრივი საბჭოების არჩევა, საზოგადოებრივი საბჭო აირჩევა პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით მაჟორიტარული წესით. საზოგადოებრივი საბჭოს წევრების რაოდენობას განსაზღვრავს შესაბამისი თემის წარმომადგენლობითი ორგანო; წევრთა რაოდენობა განისაზღვრება არანაკლებ 3 და არაუმეტეს 11 წევრით.

მამასახლისი და საზოგადოებრივი საბჭოს წევრები არ იღებენ შრომის ანაზღაურებას, მათ შესაბამისი თემის ბიუჯეტიდან აუნაზღაურდებათ განხორციელებულ საქმიანობასთან დაკავშირებული ხარჯები.

### **▪ მამასახლისისა და საზოგადოებრივი საბჭოს უფლებამოსილებები**

მამასახლისი და საზოგადოებრივი საბჭო:

ა) წარმოადგენენ დასახლებაში მცხოვრები მოსახლეობის ინტერესებს, მათ შორის, იმ თემის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ხელისუფლების ორგანოებში, რომლის შემადგენლობაშიც შედის აღნიშნული დასახლება;

ბ) უზრუნველყოფენ დასახლების საერთო კრებაზე მიღებული გადაწყვეტილებების აღსრულებას;

გ) შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ხელისუფლების მიერ დადგენილი წესით უზრუნველყოფენ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ცალკეულ უფლებამოსილებათა დასახლების ტერიტორიაზე განხორციელებას;

დ) უზრუნველყოფენ დასახლების მოსახლეობის გამოკითხვის ჩატარებას შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ხელისუფლების ორგანოთა მიერ დადგენილი წესით. მონიტორინგს უწევენ დასახლების ტერიტორიაზე ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიური უფლებამოსილების განხორციელებას;

ე) ახორციელებენ შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის ხელისუფლების ორგანოთა მიერ დელეგირებულ უფლებამოსილებას ამ ხელისუფლების ორგანოების მიერ დადგენილი წესით და გადაცემული შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური სახსრების ფარგლებში;

ვ) უფლებამოსილნი არიან, დასახლების სახელით, შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ხელისუფლების ორგანოებში შეიტანონ დასახლებასთან დაკავშირებული წინადადებები.

დასახლების მამასახლისი ახორციელებს დასახლების ხელისუფლების ორგანოებისთვის მიკუთვნებულ უფლებამოსილებასთან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულ ფუნქციებს, ხოლო საზოგადოებრივი საბჭო იღებს ამ უფლებამოსილებასთან დაკავშირებულ სტრატეგიულ გადაწყვეტილებებს, ისმენს და აფასებს მამასახლისის ანგარიშებს, ამტკიცებს დასახლების ხელისუფლების ორგანოების ფუნქციონირების წესს, განსაზღვრავს დასახლების ყოველწლიურ პრიორიტეტებსა და ხარჯთაღრიცხვას, რომელსაც ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში წინადადების სახით წარუდგენს თემის ხელისუფლებას შემდგომში ბიუჯეტში გასათვალისწინებლად.

▪ **დასახლების საერთო კრება**

ადგილობრივ თვითმმართველ თემში შემავალ დასახლებებში წელიწადში ერთხელ მაინც ტარდება საერთო კრება, რომლის მოწვევისა და ჩატარების წესს განსაზღვრავს თვითმმართველობის საკრებულო. დასახლების საერთო კრება განიხილავს დასახლების წინაშე არსებულ პრობლემებს, დასახლების სახელით მიმართავს თვითმმართველობის ხელისუფლების ორგანოებს სარეკომენდაციო წინადადებით.

საერთო კრებაზე გადაწყვეტილება მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს დამსწრეთა უმრავლესობა;

დასახლების რიგგარეშე საერთო კრება მოიწვევა:

ა) დასახლების მამასახლისის ან საზოგადოებრივი საბჭოს ინიციატივით;

ბ) შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ხელისუფლების ორგანოების ინიციატივით;

გ) დასახლების მოსახლეობის 1/10-ის ინიციატივით;

საერთო კრების ჩატარებას უზრუნველყოფს შესაბამისი დასახლების მამასახლისი.

▪ **ქალაქის მართვაში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის ინსტიტუტები**

იმ შემთხვევაში, თუ ქალაქში, გარდა ძირითადი ქალაქის ტიპის დასახლებისა, გაერთიანებულია ერთზე მეტი დასახლება, ამ დასახლებებში თემის ანალოგიურად ირჩევა და ფუნქციონირებს მამასახლისისა და საზოგადოებრივი საბჭოს ინსტიტუტები.

▪ **ქალაქის უბნების ხელისუფლების ორგანოები**

ქალაქში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ხელისუფლების ორგანოები უფლებამოსილნი არიან, ქალაქი დაყოფონ უბნებად.

ქალაქის საუბნო ორგანოები იქმნება და ფუნქციონირებს თემში შემავალი დასახლებების ორგანოების ანალოგიურად.

## 2.5. ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილება

### ▪ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ხელისუფლების ორგანოთა ექსკლუზიური უფლებამოსილება

თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას მიეკუთვნება:

- ა) სკოლამდელი აღზრდა;
- ბ) ამბულატორიები, პირველადი სამედიცინო დახმარება;
- გ) ადგილობრივი მნიშვნელობის საავადმყოფოები და საოჯახო მედიცინა;
- დ) ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლთა დაცვა, ბიბლიოთეკები, თვითმმართველი ერთეულის არქივები, ადგილობრივი მნიშვნელობის მუზეუმები;
- ე) საკლუბო დაწესებულებები, ადგილობრივი მნიშვნელობის თეატრები და კინოთეატრები, გამოფენები, სპორტული დაწესებულებები, სპეციალიზებული (სახელოვნებო, სპორტული) სკოლები;
- ვ) თვითმმართველი ერთეულისთვის მიკუთვნებული წყლის და ნიადაგის დაცვა, ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყით სარგებლობა, მიწათსარგებლობა, სანიტარიული დაცვა, თვითმმართველი ერთეულისთვის მიკუთვნებული წყლის რესურსებით სარგებლობა;
- ზ) ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი წიაღისეულის განკარგვა;
- თ) უმწეოთა დახმარების დამატებითი ადგილობრივი პროგრამები, სოციალურად დაუცველი ფენებისა და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა დახმარების დამატებითი ადგილობრივი პროგრამები, უმუშევართა დახმარების დამატებითი ადგილობრივი პროგრამები;
- ი) უსახლკაროთა ბინებით უზრუნველყოფა;
- კ) ადგილობრივი მნიშვნელობის საზოგადოებრივი ტრანსპორტი;
- ლ) ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზები, ქალაქდაგეგმარება და მშენებლობაზე კონტროლი;
- მ) მოსახლეობისგან და საჯარო ადგილებიდან მყარი ნარჩენების გატანა, სისუფთავის დაცვის პრევენციული ღონისძიებები, ქუჩების დასუფთავება-გარეცხვა, სანიაღვრე მეურნეობები, სასმელი და ტექნიკური წყლით მომარაგება, მელიორაცია თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიის ფარგლებში, კანალიზაცია, გამწვანება, პარკები და ბაღები, კეთილმოწყობა და გარეგანათება, სასაფლაოები;
- ნ) სახანძრო უსაფრთხოება.

### ▪ სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ თვითმმართველი ერთეულისათვის დელეგირებული უფლებამოსილებები

თვითმმართველი ერთეულებისთვის უფლებამოსილებათა დელეგირებას, პირველ რიგში, ექვემდებარება ის უფლებამოსილებები, რომლებიც დაკავშირებულია მოქალაქეებისთვის სხვადასხვა სახის ინდივიდუალური მომსახურების მიწოდებასთან.

- **მეზობელი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ხელისუფლების ორგანოთა მიერ უფლებამოსილების ერთობლივი განხორციელება**

მეზობელი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ხელისუფლების ორგანოების მიერ უფლებამოსილების ერთობლივი განხორციელება დასაშვებია კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, ურთიერთშეთანხმებით და ხელშეკრულების საფუძველზე.

## **2.6. კონცეფციით განსაზღვრული თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსულობები**

### **თვითმმართველი ერთეულის საგადასახადო შემოსავლები**

თვითმმართველი ერთეულის საგადასახადო შემოსავლებია:

1. ადგილობრივი გადასახადები:  
ქონების გადასახადი - სრულად;
2. ზიარი გადასახადები:  
საშემოსავლო გადასახადი - არა უმეტეს 15% საგადასახადო განაკვეთისა (დღეს კანონმდებლობით მოქმედი 20% საგადასახადო განაკვეთის პირობებში).

### **ტრანსფერები**

- ა) გათანაბრებითი (არამიზნობრივი) გრანტი;
- ბ) მიზნობრივი ტრანსფერი თვითმმართველი ერთეულისთვის დელეგირებული უფლებამოსილების დასაფინანსებლად;
- გ) კაპიტალური ტრანსფერი კაპიტალური პროექტის განსახორციელებლად;
- დ) სპეციალური ტრანსფერი.

### **თვითმმართველი ერთეულის სხვა შემოსულობები**

ა) პროცენტები (სარგებელი) ცალკეული ხასიათის ფინანსური აქტივებიდან, კერძოდ, დეპოზიტებიდან (ფასიანი ქაღალდებიდან, აქციების გარდა), სესხებიდან, დებიტორული დავალიანებიდან და სხვა შემოსავალი პროცენტებიდან, თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ქონების იჯარიდან მიღებული შემოსავალი;

ბ) შემოსავალი ადგილობრივი ხელისუფლების წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების და კერძო საწარმოების მოგებიდან;

გ) ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისთვის მოსაკრებელი, გადახდევინებული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისთვის კუთვნილი მოპოვებული ბუნებრივი რესურსებისთვის;

დ) შემოსავალი თვითმმართველობის საკუთრებაში არსებული ქონებისა და მიწის იჯარიდან;

ე) შემოსავალი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საკუთრებაში არსებული მიწის მართვაში (უზუფრუქტი, ქირავნობა, იჯარა და სხვ.) გადაცემიდან;

ვ) ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ გადახდევინებული რენტა;

ზ) სალიცენზიო მოსაკრებელი, გადახდევინებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ;

თ) სახელმწიფო ბაჟი, გადახდევინებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ;

ი) საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებელი, გადახდევინებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ;

კ) ადგილობრივი სატენდერო მოსაკრებელი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების სახსრებით ჩატარებულ ტენდერებზე;

ლ) შემოსულობა გარე რეკლამის განთავსების ნებართვის გაცემიდან;

მ) სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებელი;

ნ) მოსაკრებელი დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავებისათვის;

ო) კულტურული მემკვიდრეობის სარეაბილიტაციო არეალის ინფრასტრუქტურის მოსაკრებელი;

პ) მოსაკრებელი სპეციალური (ზონალური) შეთანხმების გაცემისათვის;

ჟ) მოსაკრებელი მშენებლობის ნებართვისთვის;

რ) შემოსავალი ადგილობრივი საქალაქო რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვის გაცემიდან;

ს) სხვა მოსაკრებელი, გადახდევინებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ;

ტ) შემოსავალი მომსახურებიდან, რომელიც გაწეულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ;

უ) შემოსავლის წილი სახელმწიფო ქონების (გარდა მიწისა) იჯარით ან მართვაში (უზუფრუქტი, ქირავნობა და სხვ.) გადაცემიდან, რომელიც განლაგებულია ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე და სახელმწიფო სარგებლობაშია;

ფ) შემოსავალი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის სარგებლობაში მყოფი ქონების იჯარით ან მართვაში (უზუფრუქტი, ქირავნობა და სხვ.) გადაცემიდან;

ქ) შემოსავლის წილი სხვა სახელმწიფო ქონების (გარდა მიწისა) იჯარით ან მართვაში (უზუფრუქტი, ქირავნობა და სხვ.) გადაცემიდან, გადახდევინებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ;

ღ) შემოსავალი სანქციებიდან (ჯარიმებიდან, საურავებიდან), გადახდევინებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ;

ყ) შემოსავალი გაცემული სესხის დაფარვის ვადის დარღვევისთვის გადახდილი საურავიდან, გადახდევინებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ;

შ) შემოსავლის წილი საგზაო მოძრაობის წესების დარღვევისთვის გადახდილი ჯარიმებიდან;

ჩ) შემოსულობა არაწარმოებული არამატერიალური აქტივებიდან (პატენტები, სალიზინგო ხელშეკრულებები და სხვა ანალოგიური კონტრაქტები, აგრეთვე, შეძენილი გუდვილი), გადახდევინებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ;



ც) შემოსავალი არქიტექტურულ-სამშენებლო საქმიანობაში გამოვლენილი დარღვევებისთვის გადახდილი ჯარიმებიდან, გადახდევინებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ;

ძ) შემოსულობა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ძირითადი აქტივების გაყიდვიდან;

წ) წილობრივი შემოსავლები ძირითადი სახელმწიფო აქტივების გაყიდვიდან, რომლებიც განლაგებულია ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე და შემოსავლები ძირითადი სახელმწიფო აქტივების გაყიდვიდან, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის სარგებლობაშია;

ჭ) შემოსულობა სხვა მატერიალური მარაგის (ნედლეული და მასალები, დაუმთავრებელი წარმოება, მზა პროდუქცია და შემდგომი რეალიზაციისთვის შექმნილი საქონელი) გაყიდვიდან, განხორციელებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ;

ხ) შემოსულობა ფასეულობების გაყიდვიდან, განხორციელებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ;

ჯ) წილი შემოსულობიდან სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გაყიდვიდან, რომელიც განლაგებულია ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე და შემოსულობა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გაყიდვიდან;

ჰ) წილი შემოსულობიდან სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გაყიდვიდან, რომელიც განლაგებულია ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე და შემოსულობა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გაყიდვიდან;

ჰ<sup>1</sup>) შემოსულობა ფინანსური აქტივებიდან და ვალდებულებებიდან, განკუთვნილი ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის.

## თავი 3. საქართველოს მხარეები (რეგიონები)

### 3.1. სამხარეო მოწყობის პრინციპები

მხარე უნდა გახდეს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების უმნიშვნელოვანესი ერთეული. არსებულ მუნიციპალიტეტთან შედარებით, მას გაცილებით უფრო დიდი ეკონომიკური შესაძლებლობები და ფინანსური დამოუკიდებლობა ექნება. შესაბამისად, წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებს რეალური საშუალებები ექნებათ ადგილობრივი პრობლემების მოსაგვარებლად და სერიოზული პროექტების განსახორციელებლად. ყოველივე ზემოთქმული ადგილობრივი თვითმმართველობის რეალური დამოუკიდებლობის გარანტიებს შექმნის.

რეგიონული პრინციპით ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა ითვალისწინებს:

- მხარეთა სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პირობების ერთმანეთთან დაახლოებას;
- ცენტრს, მხარესა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის ქონების გადანაწილებას;
- მხარეთა შორის კონკურენციის პრინციპის დანერგვას;
- ერთიანი მინიმალური სოციალური სტანდარტებისა და თანასწორი სოციალური დაცვის უზრუნველყოფას, კონსტიტუციით დადგენილი მოქალაქეთა სოციალური უფლებების დაცვის გარანტირებას;
- განსაკუთრებული სტრატეგიული მნიშვნელობის რეგიონების პრიორიტეტული განვითარების უზრუნველყოფას;
- მხარეთა ბუნებრივ-კლიმატური თავისებურებების მაქსიმალურად გამოყენებას;
- მხარეთა კომპლექსურ ეკოლოგიურ დაცვას.

სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმა მჭიდროდ არის დაკავშირებული ქვეყნის ახალ საბიუჯეტო მოწყობასთან, როცა საბიუჯეტო სახსრების განაწილება არა უწყებრივი, არამედ პროგრამული პრინციპით მოხდება. ამ შემთხვევაში სამხარეო ხელისუფლების ერთ-ერთი ფუნქცია მხარის განვითარების სერიოზული პროგრამების ჩამოყალიბება და მათ განსახორციელებლად ცენტრალური ბიუჯეტიდან ან საერთაშორისო წყაროებიდან თანადაფინანსების მოპოვება იქნება. ამჟამად არსებული მუნიციპალიტეტი, თავისი მწირი რესურსებიდან გამომდინარე, ასეთ ურთიერთობებში პარტნიორად ვერანაირად გამოდგება.

მხარის კეთილდღეობა, ძირითადად, დამოკიდებული ხდება ადგილზე აკრეფილ გადასახადებზე და არა ცენტრალური ხელისუფლების კეთილგანწყობაზე ამ მხარის პირველი პირის მიმართ. ასეთი სისტემა ხელს შეუწყობს მხარეთა შორის მნიშვნელოვანი კონკურენციის გაღვივებას ნორმალური საგადასახადო და საინვესტიციო გარემოს შესაქმნელად, რაც მთელი ქვეყნის მასშტაბით სტიმულს მისცემს ეკონომიკური აქტიურობის ზრდას.

**მხარეები**

კონცეფციის შესაბამისად საქართველოს ტერიტორიაზე (იმ ტერიტორიისთვის, რომელზედაც 2012 წლის 1 იანვრისთვის ვრცელდება საქართველოს იურისდიქცია) არსებობს 12 მხარე (რეგიონი) და საქართველოს დედაქალაქი - ქ. თბილისი.

საქართველოს მხარეებია:

ა) **აჭარა(აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა)** - მასში ერთიანდება 2012 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით არსებული ქობულეთის, ხელვაჩაურის, შუახევის, ქედის, ხულოს მუნიციპალიტეტებისა და ქ. ბათუმის ტერიტორიები. დედაქალაქი - ქ. ბათუმი;

ბ) **გურია** - მასში ერთიანდება 2012 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით არსებული ოზურგეთის, ჩოხატაურის, ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტების ტერიტორიები. მხარის ადმინისტრაციული ცენტრია ქ. ოზურგეთი;

გ) **სამეგრელო** - მასში ერთიანდება 2012 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით არსებული ახაშის, სენაკის, მარტვილის, ხობის, ზუგდიდის, წალენჯიხის, ჩხოროწყუს მუნიციპალიტეტებისა და ქ. ფოთის ტერიტორიები. მხარის ადმინისტრაციული ცენტრია ქ. ზუგდიდი;

დ) **სვანეთი** - მასში ერთიანდება 2012 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით მესტიის მუნიციპალიტეტი (თუკი სახელმწიფომ უზრუნველყო მესტიისა და ლენტეხის მუნიციპალიტეტების გზით დაკავშირება, მაშინ ზემო და ქვემო სვანეთი გაერთიანდება ერთ მხარეში). მხარის ადმინისტრაციული ცენტრია მესტია;

ე) **რაჭა-ლეჩხუმი-ქვემო სვანეთი** - მასში ერთიანდება 2012 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით არსებული ცაგერის, ამბროლაურის, ონის და ლენტეხის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიები (თუკი სახელმწიფომ უზრუნველყო მესტიისა და ლენტეხის მუნიციპალიტეტების გზით დაკავშირება, მაშინ ამ მხარეს გამოაკლდება ქვემო სვანეთი - ლენტეხის მუნიციპალიტეტი). მხარის ადმინისტრაციული ცენტრია ამბროლაური;.

ვ) **იმერეთი** - მასში ერთიანდება 2012 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით არსებული ხარაგაულის, ზესტაფონის, თერჯოლის, ბაღდათის, ვანის, საჩხერის, ხონის, სამტრედიის, ტყიბულის, ჭიათურის, წყალტუბოს მუნიციპალიტეტებისა და ქ. ქუთაისის ტერიტორიები. მხარის ადმინისტრაციული ცენტრია ქ. ქუთაისი;

ზ) **სამცხე-ჯავახეთი** - მასში ერთიანდება 2012 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით არსებული ახალციხის, ახალქალაქის, ნინოწმინდის, ასპინძის, ადიგენისა და ბორჯომის მუნიციპალიტეტების ტერიტორიები. მხარის ადმინისტრაციული ცენტრია ქ. ახალციხე;

თ) **შიდა ქართლი** - მასში ერთიანდება 2012 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით არსებული ხაშურის, კასპის, ქარელის, გორის, მცხეთის მუნიციპალიტეტების ტერიტორიები. მხარის ადმინისტრაციული ცენტრია ქ. გორი;

ი) **მთიანეთი** - მასში ერთიანდება 2012 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით არსებული ყაზბეგის, დუშეთის, თიანეთის მუნიციპალიტეტების ტერიტორიები; მხარის ადმინისტრაციული ცენტრია დუშეთი ან ჟინვალი;

კ) **ქვემო ქართლი** - მასში ერთიანდება 2012 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით არსებული გარდაბნის, მარნეულის, თეთრიწყაროს, ბოლნისის, წალკის, დმანისის

მუნიციპალიტეტებისა და ქ. რუსთავის ტერიტორიები. მხარის ადმინისტრაციული ცენტრია ქ. რუსთავი ან ქ. ბოლნისი;

ლ) **კახეთი** - მასში ერთიანდება 2012 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით არსებული საგარეჯოს, ახმეტის, თელავის, ლაგოდეხის, დედოფლისწყაროს, სიღნაღის, გურჯაანის, ყვარლის მუნიციპალიტეტების ტერიტორიები. მხარის ადმინისტრაციული ცენტრია ქ. თელავი;

მ) **თბილისი** - საქართველოს დედაქალაქი. მასში ერთიანდება 2012 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით დაზუსტებული ქ. თბილისის ტერიტორია. ქ. თბილისის სტატუსი განისაზღვრება საქართველოს კანონით "საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ".

ოკუპირებულ ტერიტორიებზე თვითმმართველი ერთეულების საკითხი განისაზღვრება კონფლიქტების პოლიტიკური დარეგულირების პროცესში.

### **3.2. მხარის წარმომადგენლობითი ორგანო - მხარის საბჭო**

მხარის საბჭო შედგება მხარის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ საქართველოს მოქალაქეთა მიერ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით, პროპორციული ერთადერთი გადასაცემი ხმის სისტემით, 4 წლის ვადით არჩეული წევრებისგან.

საბჭოს წევრთა რაოდენობა განისაზღვრება მხარის მოსახლეობის რაოდენობის შესაბამისად:

- ა) 200 000-მდე მოსახლეობა - საბჭოს 25 წევრი;
- ბ) 200 000 - 1 000 000-მდე მოსახლეობა - საბჭოს 35 წევრი;

მხარის საბჭოს წევრები იღებენ შრომის ანაზღაურებას.

#### **მხარის საბჭოს უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი**

მხარის საბჭოს უფლებამოსილებას განეკუთვნება:

ა) საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესითა და ვადებში მხარის ბიუჯეტის პროექტის განხილვა, მასში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა, ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცება, მასში ცვლილებების შეტანა, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის დამტკიცება, კონტროლი ბიუჯეტის შესრულებაზე და მისი შეფასება;

ბ) მხარის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პერსპექტიული გეგმებისა და პროგრამების დამტკიცება და კონტროლი მათ შესრულებაზე;

გ) საქართველოს კანონის შესაბამისად, ზიარ გადასახადებში მისთვის კუთვნილი განაკვეთის დადგენა;

დ) მხარის აღმასრულებელი ორგანოებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობის ყოველწლიური ანგარიშების მოსმენა და შეფასება;

ე) საბჭოს თავმჯდომარისა და მდივნის არჩევა და გადარჩევა;

ვ) საბჭოს კომისიების შექმნა, კომისიათა თავმჯდომარეების არჩევა და გადარჩევა, კომისიათა პერსონალური შემადგენლობის დამტკიცება და მასში ცვლილებების შეტანა;

ზ) გადაწყვეტილების მიღება საბჭოს წევრთა უფლებამოსილების ცნობისა და უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ;

თ) მხარის ორგანოთა დებულებების მიღება, მათში ცვლილებების შეტანა და დებულებების შესრულების კონტროლი;

ი) საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით მხარის ქონების ფლობის, სარგებლობისა და განკარგვის წესების დადგენა;

კ) საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, სამხარეო სამსახურებისა და საწარმოების შექმნა, მათი რეორგანიზაცია და ლიკვიდაცია;

ლ) მხარის ექსკლუზიური უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული პროგრამების დამტკიცება;

მ) მხარის ექსკლუზიური უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული მარეგულირებელი გადაწყვეტილებების მიღება;

ნ) მხარისთვის დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში პროგრამების დამტკიცება;

ო) მხარის სახელით დადებული შეთანხმებებისა და ხელშეკრულებების დამტკიცება.

საბჭოს ახალი შემადგენლობის პირველ სხდომას იწვევს შესაბამისი საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარე არჩევნების შედეგების ოფიციალურად გამოცხადების დღიდან ორი კვირის ვადაში. საკრებულოს სხდომებს თავმჯდომარის არჩევამდე უძღვება საბჭოს უხუცესი წევრი.

საბჭოს მორიგი და რიგგარეშე სხდომების მოწვევა და მისი საქმიანობის წესი განისაზღვრება საბჭოს რეგლამენტით.

### **მხარის საბჭოს თანამდებობის პირები**

მხარის საბჭოს თანამდებობის პირები არიან:

ა) მხარის საბჭოს თავმჯდომარე;

ბ) მხარის საბჭოს თავმჯდომარის მოადგილე (მოადგილეები);

გ) მხარის საბჭოს კომისიების თავმჯდომარეები;

დ) მხარის საბჭოს ფრაქციების თავმჯდომარეები;

მხარის საბჭოს წევრები თავისი შემადგენლობიდან ირჩევენ თავმჯდომარეს საბჭოს უფლებამოსილების ვადით. საბჭოს თავმჯდომარის არჩევა და გადარჩევა ხდება საბჭოს წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით.

მხარის საბჭოს თავმჯდომარის კანდიდატურის წარდგენის და საბჭოს თავმჯდომარის გადარჩევის ინიცირების საკითხები განისაზღვრება შესაბამისი კანონით.

### **მხარის საბჭოს კომისიები**

საბჭო თავისი უფლებამოსილების ვადით ქმნის მუდმივმოქმედ ან დროებით კომისიებს.

საბჭოს კომისიების საქმიანობის წესი განისაზღვრება საბჭოს დებულებით, კანონმდებლობის შესაბამისად.

### **3.3. მხარის აღმასრულებელი ორგანო - ადმინისტრაცია**

მხარის აღმასრულებელი ორგანოა მხარის ადმინისტრაცია.

მხარის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელია მხარის ადმინისტრაციის მმართველი.

მხარის ადმინისტრაციის სტრუქტურას, დებულებას და ადმინისტრაციის შემადგენლობას მმართველის წარდგინებით ამტკიცებს მხარის საბჭო. მხარის ადმინისტრაციის შემადგენლობაში შედიან მხარის მმართველი, ადმინისტრაციის მმართველის პირველი მოადგილე, მმართველის მოადგილე (მოადგილეები), სამხარეო სამსახურების ხელმძღვანელები.

#### **მხარის აღმასრულებელი ორგანოს თანამდებობის პირები**

მხარის თანამდებობის პირები არიან:

- ა) მხარის ადმინისტრაციის მმართველი;
- ბ) მხარის ადმინისტრაციის მმართველის პირველი მოადგილე;
- გ) მხარის ადმინისტრაციის მმართველის მოადგილე (მოადგილეები);
- დ) სამხარეო სამსახურის უფროსი.

#### **მხარის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელის - მხარის ადმინისტრაციის მმართველის არჩევა**

მხარის საბჭოს თავმჯდომარე მისი არჩევიდან ერთი კვირის ვადაში აცხადებს კონკურსს მხარის ადმინისტრაციის მმართველის თანამდებობაზე და ქმნის შესაბამის საკონკურსო კომისიას, რომლის შემადგენლობის ნახევარს წარადგენს საქართველოს მთავრობა (ან პრეზიდენტი).

საკონკურსო კომისია სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტის გადაწყვეტილებით მხარის ადმინისტრაციის მმართველის თანამდებობაზე შერჩეულ კანდიდატს (კანდიდატებს) დასამტკიცებლად წარუდგენს მხარის საბჭოს, რომელიც გადაწყვეტილებას იღებს მხარის საბჭოს სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტით. თუ კენჭისყრაში მონაწილე ვერც ერთმა კანდიდატმა ვერ მიიღო საბჭოს წევრთა ხმების ნახევარზე მეტი, ტარდება მეორე ტური, სადაც მონაწილეობას იღებს საუკეთესო შედეგის მქონე ორი კანდიდატი. მეორე ტურში მხარის მმართველი აირჩევა საბჭოს წევრთა ხმათა ფარდობითი უმრავლესობით, არანაკლებ საბჭოს წევრთა სიითი შემადგენლობის 40%-ისა.

#### **მხარის ადმინისტრაციის დაკომპლექტებისა და დათხოვნის წესი**

მხარის მმართველი არჩევიდან ორი კვირის ვადაში ნდობის გამოსაცხადებლად ადმინისტრაციის შემადგენლობას წარუდგენს საბჭოს. თუ საბჭომ არ გამოუცხადა ნდობა ადმინისტრაციის შემადგენლობას, მმართველი უფლებამოსილია, ხელახლა წარადგინოს ადმინისტრაციის იგივე ან ახალი შემადგენლობა. ადმინისტრაციისთვის ორჯერ ზედიზედ ნდობის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში, საბჭო ათავისუფლებს მხარის ადმინისტრაციის მმართველს და აცხადებს ახალ კონკურსს ადმინისტრაციის მმართველის თანამდებობაზე.

მხარის საბჭო უფლებამოსილია, სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტით გადააყენოს სამხარეო სამსახურის ხელმძღვანელი.

თუ ადმინისტრაციის შემადგენლობის 1/3 იქნა განახლებული მმართველის მიერ, ადმინისტრაცია საჭიროებს საბჭოს მხრიდან ნდობის ხელახლა გამოცხადებას.

საბჭო უფლებამოსილია, დასვას მხარის ადმინისტრაციის მმართველისთვის/ადმინისტრაციისთვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხი. უნდობლობის გამოცხადების საკითხის დასმის უფლება აქვს მხარის საბჭოს წევრთა სულ ცოტა 1/4-ს. მხარის საბჭო, მხარის ადმინისტრაციის მმართველისთვის/ადმინისტრაციისთვის უნდობლობის გამოცხადების გადაწყვეტილებას იღებს სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით. თუ საბჭომ მხარის ადმინისტრაციის მმართველს/ადმინისტრაციას უნდობლობა ვერ გამოუცხადა, დაუშვებელია უნდობლობის საკითხის დასმა აღნიშნულ საკითხზე კენჭისყრიდან 6 თვის განმავლობაში.

### **ადმინისტრაციის უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი**

ადმინისტრაციის უფლებამოსილებას განეკუთვნება:

- ა) საბჭოს გადაწყვეტილებათა აღსრულება;
- ბ) სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების, პროექტების მომზადება, წინასწარი განხილვა და დამტკიცებულ პროგრამათა განხორციელება;
- გ) ბიუჯეტის პროექტის შემუშავება, წინასწარი განხილვა და დამტკიცებული ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის შესრულება; საჭიროების შემთხვევაში, დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანის თაობაზე წინადადებების მომზადება, ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მხარის საბჭოს წინაშე ანგარიშგება და საჯაროობის უზრუნველყოფა;
- დ) საქართველოს კანონის შესაბამისად, ზიარ გადასახადებში საბჭოსთვის მხარის კუთვნილი განაკვეთის დადგენასთან დაკავშირებული წინადადებების მომზადება და წარდგენა;
- ე) საბჭოს მიერ დადგენილი წესის შესაბამისად, სამხარეო ქონების ფლობა, სარგებლობა და განკარგვა;
- ვ) სამხარეო სამსახურების შექმნასთან დაკავშირებით წინადადებების მომზადება. საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად და საბჭოს მიერ დადგენილი წესით საწარმოთა შექმნა, რეორგანიზაცია და ლიკვიდაცია; მხარის მმართველის წარდგინებით მათ ხელმძღვანელთა დანიშვნა-გათავისუფლება და მათი საქმიანობის კონტროლი;
- ზ) მხარის საბჭოს მიერ დადგენილი რეგულაციების ფარგლებში მხარის ექსკლუზიური უფლებამოსილების განხორციელება;
- თ) მხარისთვის დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელება.

### **მხარის ადმინისტრაციის მმართველი**

მხარის ადმინისტრაციის მმართველი:

- ა) უძღვება მხარის ადმინისტრაციის საქმიანობას, ანაწილებს ფუნქციებს ადმინისტრაციის წევრთა შორის, იწვევს და თავმჯდომარეობს ადმინისტრაციის სხდომებს თვეში ერთხელ მაინც. ექვს თვეში ერთხელ მაინც წარუდგენს საბჭოს ანგარიშს გაწეული მუშაობის შესახებ;

ბ) ორგანიზაციას უწევს სამხარეო ბიუჯეტის პროექტის შედგენას, წარუდგენს საბჭოს დასამტკიცებლად საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით შედგენილ მხარის ბიუჯეტის პროექტს და საანგარიშო წლის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს, უზრუნველყოფს დამტკიცებული ბიუჯეტის შესრულებას;

გ) საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგენს მხარის ექსკლუზიურ და მისთვის დელეგირებულ უფლებამოსილებებთან დაკავშირებით მისაღებ გადაწყვეტილებათა პროექტებს;

დ) ადმინისტრაციის საქმიანობიდან გამომდინარე, შეიმუშავებს და საბჭოს წარუდგენს შესაბამისი სამართლებრივი აქტების პროექტებს; უზრუნველყოფს საბჭოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა შესრულებას;

ე) უფლებამოსილია, საბჭოს გადაწყვეტილების მიღებიდან ერთი კვირის ვადაში, შესაბამისი შენიშვნებით დააბრუნოს საკითხი საბჭოში ხელახლა განსახილველად;

ვ) ხელს აწერს მხარის სახელით დადებულ ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, წარმოადგენს და მოქმედებს მხარის სახელით ოფიციალური ურთიერთობისას; საქართველოს კანონმდებლობით, ან მხარის საბჭოს მიერ განსაზღვრული წესის შესაბამისად, ასრულებს სხვა წარმომადგენლობით ფუნქციებს;

ზ) ხელს აწერს ადმინისტრაციის დადგენილებებს, თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში გამოსცემს ბრძანებებსა და განკარგულებებს;

თ) საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი და საბჭოს მიერ განსაზღვრული წესით ორგანიზაციას უწევს და უზრუნველყოფს მხარის ქონების ფლობის, სარგებლობისა და განკარგვის საკითხების გადაწყვეტას;

ი) წარუდგენს საბჭოს წინადადებებს სამხარეო სამსახურების, საწარმოების შექმნისა და ლიკვიდაციის შესახებ, უზრუნველყოფს ლიკვიდირებულ საწარმოთა დაცვასა და შენახვას;

კ) შეიმუშავებს და საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგენს ადმინისტრაციის სტრუქტურას, ამტკიცებს სამხარეო სამსახურების დებულებებს;

ლ) "საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონით დადგენილი წესით, აპარატის უფროსის წარდგინებით, თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს აპარატის თანამშრომლებს, აფორმებს ხელშეკრულებებს მოწვეულ სპეციალისტებთან და ექსპერტებთან;

მ) თანამდებობიდან ათავისუფლებს ადმინისტრაციის წევრებს; იღებს ადმინისტრაციის ცალკეულ წევრთა განცხადებას გადადგომის შესახებ. ადმინისტრაციის წევრებს აკისრებს თანამდებობრივ მოვალეობათა შესრულებას;

ნ) საბჭოს გადაწყვეტილების მიღებიდან ერთი კვირის ვადაში შესაბამისი შენიშვნებით ხელახლა განსახილველად აბრუნებს საკითხს საბჭოში;

ო) აჩერებს ან აუქმებს სამხარეო სამსახურების ხელმძღვანელთა ინდივიდუალურ-სამართლებრივ აქტებს;

პ) უზრუნველყოფს საკრებულოსა და ადმინისტრაციის მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტების შესრულებას;

ჟ) მის უფლებამოსილებას მიკუთვნებული ცალკეული საკითხების შესასწავლად, შესაბამისი დასკვნებისა და რეკომენდაციების მოსამზადებლად, ქმნის კომისიებსა და საკონსულტაციო ორგანოებს; ამტკიცებს მათ სამოქმედო დებულებებს;

რ) ადმინისტრაციის საქმიანობიდან გამომდინარე, შეიმუშავებს და საბჭოს წარუდგენს შესაბამისი სამართლებრივი აქტების პროექტებს;



ს) ხელს აწერს ადმინისტრაციის დადგენილებებსა და ფინანსურ დოკუმენტებს;

ტ) თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში, გამოსცემს ბრძანებებსა და განკარგულებებს;

უ) მიმართავს საბჭოს თავმჯდომარეს საბჭოს რიგგარეშე სხდომის მოწვევის წინადადებით, საბჭოს მორიგ სხდომაზე შეაქვს დამატებით განსახილველი საკითხი, ესწრება საბჭოს, საბჭოს კომისიების ღია და დახურულ სხდომებს. იგი უფლებამოსილია, ჰყავდეს მუდმივი წარმომადგენელი საბჭოში;

ფ) პასუხისმგებელია ადმინისტრაციის საქმიანობაზე; პერიოდულად ისმენს ადმინისტრაციის წევრთა და სამსახურების ხელმძღვანელთა ანგარიშებს გაწეული მუშაობის შესახებ;

ქ) ახორციელებს საბჭოსა და ადმინისტრაციის შესაბამისი აქტებით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს;

ღ) ანგარიშვალდებულია საბჭოს წინაშე საბჭოს უფლებამოსილების ფარგლებში.

მმართველს აქვს თანამდებობიდან გადადგომის უფლება. მმართველის თანამდებობიდან გადადგომა ან გათავისუფლება იწვევს შესაბამისი ადმინისტრაციის გადადგომას. ადმინისტრაციის წევრები თავიანთ მოვალეობებს ასრულებენ ადმინისტრაციის ახალი შემადგენლობის დამტკიცებამდე.

### 3.4. მხარის ხელისუფლების ორგანოთა უფლებამოსილება

#### ▪ მხარის ხელისუფლების ორგანოთა ექსკლუზიური უფლებამოსილება

მხარის ხელისუფლების ორგანოთა ექსკლუზიური უფლებამოსილებას მიეკუთვნება:

ა) სკოლა-ინტერნატები;

ბ) სამხარეო მნიშვნელობის საავადმყოფოები;

გ) სამედიცინო სტატისტიკის წარმოება;

დ) სამხარეო მნიშვნელობის ბიბლიოთეკები, არქივები, მუზეუმები;

ბ) სამხარეო მნიშვნელობის თეატრები, გამოფენები, სპორტული დაწესებულებები;

დ) მხარისთვის მიკუთვნებული წყლისა და ნიადაგის დაცვა, სამხარეო მნიშვნელობის ტყით სარგებლობა, მყარი ნარჩენების დეპონირება, გადამუშავება და უტილიზაცია, საკანალიზაციო ნარჩენების გასუფთავება და უტილიზაცია, სამხარეო მნიშვნელობის წიაღისეული და წყლის რესურსები;

ე) სამხარეო მნიშვნელობის მელიორაცია;

დ) საავტომობილო გზები თვითმმართველ ერთეულებს შორის;

ვ) ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს შორის საზოგადოებრივი საავტომობილო ტრანსპორტი;

ზ) რეგიონული დაგეგმარება.

#### ▪ სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ მხარის თვითმმართველი ერთეულისათვის დელეგირებული უფლებამოსილება

მხარისთვის უფლებამოსილების დელეგირებას, პირველ რიგში, ექვემდებარება ის უფლებამოსილებები, რომლებიც, თავისი ბუნების გამო, მიეკუთვნება თვითმმართველობის

უფლებამოსილებას და რომელთა განხორციელების რესურსები არ გააჩნია ქალაქს, სოფელს/თემს.

▪ **მეზობელ მხარეთა ხელისუფლების ორგანოთა მიერ უფლებამოსილების ერთობლივი განხორციელება**

მხარეთა ხელისუფლების ორგანოთა მიერ უფლებამოსილების ერთობლივი განხორციელება დასაშვებია მხარეთა ურთიერთშეთანხმებით და ხელშეკრულების საფუძველზე.

### 3.5. მხარის ბიუჯეტის შემოსულობები

#### მხარის საგადასახადო შემოსავლები

მხარის საგადასახადო შემოსავლებია:

**ზიარი გადასახადები:**

- ა) საშემოსავლო გადასახადი - არა უმეტეს საგადასახადო განაკვეთის 5%-ისა (დღეს საგადასახადო კანონმდებლობით მოქმედი 20%-იანი საგადასახადო განაკვეთის პირობებში);
- ბ) მოგების გადასახადი - მხარის ტერიტორიაზე ამოღებული მოგების გადასახადის 50%.

#### ტრანსფერები

- ა) მიზნობრივი ტრანსფერები მხარისთვის დელეგირებულ უფლებამოსილებათა დასაფინანსებლად;
- ბ) კაპიტალური ტრანსფერები კაპიტალური პროექტების განსახორციელებლად;
- გ) სპეციალური ტრანსფერი.

#### მხარის სხვა შემოსულობები

- ა) პროცენტები (სარგებელი) ცალკეული ხასიათის ფინანსური აქტივებიდან, კერძოდ, დეპოზიტებიდან (ფასიანი ქალაქებიდან, აქციების გარდა), სესხებიდან, დებიტორული დავალიანებიდან და სხვა შემოსავალი პროცენტებიდან, მხარის საკუთრებაში არსებული ქონების იჯარიდან მიღებული შემოსავალი;
- ბ) შემოსავალი მხარის ხელისუფლების წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოებისა და კერძო საწარმოების მოგებიდან;
- გ) ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისთვის მოსაკრებელი, გადახდევინებული მხარისთვის კუთვნილი ბუნებრივი რესურსებისთვის;
- დ) შემოსავალი მხარის საკუთრებაში არსებული ქონებისა და მიწის იჯარიდან;
- ე) სალიცენზიო მოსაკრებელი, გადახდევინებული მხარის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ;
- ვ) სახელმწიფო ბაჟი, გადახდევინებული მხარის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ;
- ზ) საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებელი, გადახდევინებული მხარის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ;

- თ) ადგილობრივი სატენდერო მოსაკრებელი მხარის ორგანოთა ბიუჯეტების სახსრებით ჩატარებულ ტენდერებზე;
- ი) შემოსულობა ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებს შორის რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვის გაცემიდან;
- კ) სხვა მოსაკრებელი, გადახდევინებული მხარის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ;
- ლ) შემოსავალი მომსახურებიდან, რომელიც გაწეულია მხარის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ;
- მ) შემოსავალი მხარის სარგებლობაში არსებული ქონების იჯარით ან მართვაში (უზუფრუქტი, ქირავნობა და სხვ.) გადაცემიდან;
- ნ) შემოსავალი სანქციებიდან (ჯარიმებიდან, საურავებიდან), გადახდევინებული მხარის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ;
- ო) შემოსავალი, გაცემული სესხის დაფარვის ვადის დარღვევისთვის გადახდილი საურავიდან, გადახდევინებული მხარის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ;
- პ) შემოსულობა ფინანსური აქტივებიდან და ვალდებულებებიდან, განკუთვნილი მხარისთვის;
- ჟ) შემოსულობა მხარის საკუთრებაში არსებული ძირითადი აქტივების გაყიდვიდან;
- რ) შემოსულობა სხვა მატერიალური მარაგის (ნედლეული და მასალები, დაუმთავრებელი წარმოება, მზა პროდუქცია და შემდგომი რეალიზაციისთვის შექმნილი საქონელი) გაყიდვიდან, განხორციელებული მხარის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ;
- ს) შემოსულობა ფასეულობების გაყიდვიდან, განხორციელებული მხარის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ;
- ტ) შემოსულობა არაწარმოებული არამატერიალური აქტივებიდან (პატენტები, სალიზინგო ხელშეკრულებები და სხვა ანალოგიური კონტრაქტები, აგრეთვე, შექმნილი გუდვილი), გადახდევინებული მხარის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ.

## **თავი 4. თვითმმართველობა თბილისში**

### **4.1. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობისა და მართვის პრინციპები**

საქართველოს დედაქალაქი - თბილისი ერთსა და იმავე დროს არის ნებისმიერ მუნიციპალიტეტსა თუ რეგიონზე ბევრად დიდი ერთეულიც და თვითმმართველობაც. ის პრობლემები, რომლებიც მთლიანად საქართველოსთვისაა დამახასიათებელი, მეტ-ნაკლებად განსხვავებული ხარისხით გვხვდება თბილისშიც.

პოლიტიკური თუ ეკონომიკური თვალსაზრისით აქ ბევრად უკეთესი სიტუაციაა. თბილისის თვითმმართველობა, გარკვეულწილად, პრივილეგიურ მდგომარეობაშია, თუნდაც იმ ფაქტორის გამო, რომ მისი უმაღლესი ხელისუფალნი ქვეყნის უმთავრეს გადაწყვეტილებათა მიმღებთა რიგებში შედიან. ამავე დროს, რეგიონებთან შედარებით, ცხოვრების განუზომლად მაღალი სტანდარტი და ძლიერი ეკონომიკური პოტენციალი

ანიველირებს მთელ რიგ გამოწვევებს, რაც სუსტი მუნიციპალიტეტებისთვის გადაულახავ წინააღმდეგობას ქმნის.

ამავე დროს, დედაქალაქის ასეთი სიძლიერე მისივე სისუსტის მიზეზიცაა. უმთავრეს პრობლემას აქ მოქალაქეთა თვითმმართველობისგან კიდევ უფრო დიდი დისტანცირება ქმნის, ვიდრე ეს სხვა მუნიციპალიტეტებში შეინიშნება.

ამის მიზეზია, ზოგადად, ურბანული კულტურისთვის დამახასიათებელი გაზრდილი სოციალური დისტანციები და ადამიანთა ქალაქური გარემოსგან გაუცხოება. ამ ტენდენციებს ემატება დაბალი პოლიტიკური კულტურა, ქალაქური თვითშეგნების დაბალი დონე, ხელისუფალთა პირადი და ჯგუფური ინტერესები, მოსახლეობის იზოლირება გადაწყვეტილების მიღების პროცესისგან და ქალაქის არაეფექტური, მოძველებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის სისტემა.

ერთ-ერთ უმთავრეს პრობლემას თბილისის არსებული ადმინისტრაციული მოწყობა ქმნის. 2007 წელს ახალი ტერიტორიებისა და ძველი რაიონების საზღვრების გადასინჯვის შედეგად ჩამოყალიბდა 6 რაიონი (ძველი თბილისის, დიდგორის, ისანი-სამგორის, ვაკე-საბურთალოს, დიდუბე-ჩუღურეთისა და გლდან-ნამალადევის).

ამ ცვლილებებს არანაირი გამოკვეთილი მოტივაცია, დასაბუთება თუ კონცეფცია არ ედო საფუძვლად. ამ პროცესში არ ყოფილა გათვალისწინებული:

- კორელაცია ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ზომასა და მის მართვაში მოსახლეობის მონაწილეობას შორის;
- საზოგადოებრივი აზრი;
- რეორგანიზაციის მიზანი (ურბან-მენეჯმენტის, თვითმმართველობის ოპტიმიზაციის, პოლიტიკური ინტერესები);
- ქართველი თუ უცხოელი ექსპერტების მოსაზრებები და საერთაშორისო გამოცდილება.

თბილისის რაიონებს არ გააჩნიათ არც თავიანთი საკუთარი უფლებამოსილებანი, არც ბიუჯეტი და არც არჩევითი წარმომადგენლობითი ორგანოები.

საქართველოს დედაქალაქის მცირე, თვითმმართველ ერთეულებად დაყოფა და ქალაქისა და მისი უბნების უფლებამოსილებათა განსაზღვრა დღეისათვის დედაქალაქის მთავარ გამოწვევას წარმოადგენს.

თბილისი, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობისა და მართვის კონცეფციით, წარმოადგენს განსაკუთრებული სტატუსის მქონე ერთეულს, რომელსაც კანონმდებლობით აქვს:

- ა) დედაქალაქის სტატუსი;
- ბ) მხარისა და თვითმმართველობის უფლებამოსილებები,

ხოლო მის ტერიტორიულ ერთეულებს (უბნებს) აქვთ თვითმმართველობის ფუნქცია.

## 4.2. თბილისის ხელისუფლების ორგანოები

თბილისის ხელისუფლების ორგანოებია:

- ა) წარმომადგენლობითი ორგანო - ქალაქის საბჭო;
- ბ) აღმასრულებელი ორგანო - თბილისის მერია.

წარმოდგენილი კონცეფციის მიხედვით, თბილისის თვითმმართველობაში ერთიანდება 2012 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით დაზუსტებული თბილისის ტერიტორია.

- დედაქალაქი იყოფა მუნიციპალიტეტებად (სავარაუდოდ, 25-30 ერთეული), რომლებიც მოიცავს როგორც ურბანულ კვარტალებს, ისე დედაქალაქის გარშემო არსებულ და მასთან ინფრასტრუქტურულად დაკავშირებულ სოფლებს;
- მუნიციპალიტეტებს აქვთ საკუთარი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, საკუთარი ბიუჯეტი და უფლებამოსილება;

სხვა თვითმმართველი ერთეულებისგან განსხვავებით, დედაქალაქში შემავალ მუნიციპალიტეტთა უფლებამოსილება უფრო შეზღუდულია და, ძირითადად, დედაქალაქის ხელისუფლებისგან დელეგირებულ უფლებამოსილებებს მოიცავს, რაც განპირობებულია ქალაქის, როგორც ერთიანი ურბანული ორგანიზმის, შეუფერხებელი ფუნქციონირების საჭიროებით.

პერსპექტივაში, აღნიშნული დაყოფა, შესაძლოა, შეიცვალოს მოსახლეობის დემოგრაფიული მოძრაობის, შემდგომი ურბანიზაციის, ახალი ზონების დასახლების და სხვა ფაქტორების მიზეზით. ამა თუ იმ ტერიტორიის საზღვრების შეცვლა, ერთეულთა ერთმანეთთან შერწყმა-გაყოფა და ახალი ერთეულების ჩამოყალიბება შევა თბილისის ხელისუფლების უფლებამოსილებაში.

### **თბილისის ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოები**

**თბილისის საბჭო.** ქალაქ თბილისის საბჭო არის ქალაქ თბილისის თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც შედგება პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით, პარტიული პროპორციული სისტემით არჩეული 50 წევრისგან. საბჭოს უფლებამოსილების ვადაა 3 წელი.

**თბილისის უბნის საკრებულო.** ქალაქ თბილისის უბნის (მუნიციპალიტეტის) საკრებულო არის ქალაქ თბილისის უბნის თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც შედგება შესაბამის უბანში მცხოვრებ საქართველოს მოქალაქეთა მიერ პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით, პროპორციული ერთადერთი გადასაცემი ხმის სისტემით, 3 წლის ვადით არჩეული წევრებისგან. თბილისის უბნების საკრებულოთა წევრთა რაოდენობა განისაზღვრება უბნის ამომორჩეველთა რაოდენობის პროპორციულად: 50000 ამომრჩეველამდე უბანი აირჩევს საკრებულოს 10 წევრს; 50 000-100 000 ამომრჩეველამდე უბანი - 15 წევრს, 100 000-ზე მეტ ამომრჩეველიანი უბანი აირჩევს 21 წევრს. არჩევნები ტარდება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით, პროპორციული ერთადერთი გადასაცემი ხმის სისტემით.

- **დედაქალაქის საბჭოს და უბნის საკრებულოს ფუნქციები**
  - ✓ თბილისის საბჭოს/უბნის საკრებულოს სტრუქტურის, საქმიანობის წესის, რეგლამენტის, საბჭოს/საკრებულოს ორგანოების დებულებების დამტკიცება და აღსრულების კონტროლი;

- ✓ გადაწყვეტილების მიღება საბჭოს/საკრებულოს წევრთა უფლებამოსილების ცნობისა და უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ;
- ✓ საბჭოს/საკრებულოს თავმჯდომარისა და მდივნის არჩევა და გადარჩევა;
- ✓ საბჭოს/საკრებულოს კომისიების შექმნა, კომისიათა თავმჯდომარეების არჩევა და გადარჩევა, კომისიათა პერსონალური შემადგენლობის დამტკიცება;
- ✓ კონტროლი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობაზე, მათი ყოველწლიური ანგარიშების მოსმენა და შეფასება;
- ✓ ადგილობრივი ბიუჯეტის პროექტის განხილვა, მასში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა და დამტკიცება, კონტროლი ბიუჯეტის შესრულებაზე და მისი შეფასება, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის დამტკიცება;
- ✓ თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიური უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული პროგრამების დამტკიცება;
- ✓ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით მუნიციპალური სამსახურების შექმნა, მათი რეორგანიზაცია და ლიკვიდაცია;
- ✓ თვითმმართველი ერთეულისთვის დელეგირებულ უფლებამოსილებათა ფარგლებში პროგრამებისა და პროექტების დამტკიცება;
- ✓ თვითმმართველი ერთეულის სახელით დადებული შეთანხმებებისა და ხელშეკრულებების დამტკიცება.

**გარდა ზემოაღნიშნულისა, თბილისის საბჭოს ფუნქციებში შედის:**

- ✓ საქართველოს კანონის შესაბამისად, ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება, მათზე შეღავათების დაწესება;
- ✓ საქართველოს კანონის შესაბამისად, ზიარი გადასახადების დედაქალაქისთვის განკუთვნილი განაკვეთის დადგენა;
- ✓ კანონმდებლობით დადგენილი ნორმატივების ფარგლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის მოსამსახურეთა თანამდებობრივი სარგოს განაკვეთის დამტკიცება;
- ✓ მერის წარდგინებით ქალაქის რაიონისთვის ან უბნისთვის განსაკუთრებული სტატუსისა და სახელწოდებების მინიჭება, მათი საზღვრების დადგენა და შეცვლა;
- ✓ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების ფლობის, სარგებლობისა და განკარგვის წესების დადგენა;
- ✓ სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პერსპექტიული გეგმებისა და პროგრამების დამტკიცება და კონტროლი მათ შესრულებაზე;
- ✓ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ადგილობრივი სამსახურებისა და შესაბამისი ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმის საწარმოების შექმნა, მათი რეორგანიზაცია და ლიკვიდაცია;

✓ თბილისის მთავრობისთვის საბანკო კრედიტის აღებაზე თანხმობის მიცემა.

▪ **დედაქალაქის საბჭოს/უბნის საკრებულოს თანამდებობის პირები**

დედაქალაქის საბჭოს თანამდებობის პირები არიან:

- ✓ საბჭოს თავმჯდომარე;
- ✓ საბჭოს თავმჯდომარის მოადგილე (მოადგილეები);
- ✓ საბჭოს კომისიის თავმჯდომარე;
- ✓ საბჭოს ფრაქციის თავმჯდომარე.

დედაქალაქის საბჭოს წევრები იღებენ შრომის ანაზღაურებას.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირები არიან:

- ✓ საკრებულოს თავმჯდომარე;
- ✓ საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე (მოადგილეები);
- ✓ საკრებულოს კომისიის თავმჯდომარე;
- ✓ საკრებულოს ფრაქციის თავმჯდომარე.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირები იღებენ შრომის ანაზღაურებას.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრები თავიანთ უფლებამოსილებას ახორციელებენ უსასყიდლოდ.

დედაქალაქის საბჭოსა და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის სტატუსი განისაზღვრება კანონმდებლობით.

**თბილისის ხელისუფლების აღმასრულებელი ორგანოები**

**დედაქალაქის მერია.** დედაქალაქის აღმასრულებელი ორგანოა მერია, ხელმძღვანელია მერი.

ქალაქის მერი აირჩევა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით, საკრებულოს უფლებამოსილების ვადით.

**უბნის გამგეობა.** უბნის აღმასრულებელი ორგანოა გამგეობა, ხელმძღვანელია გამგებელი.

უბნის გამგებელს, მერის წარდგინებით, ამტკიცებს უბნის საკრებულო, თანამდებობიდან ათავისუფლებს ქალაქის მერი. საკრებულოს უფლება აქვს, მერის წინაშე დასვას გამგებლის თანამდებობიდან გათავისუფლების საკითხი. მერიის აღმასრულებელ ორგანოებში გამგებლის საქმიანობის ფორმებსა და წესს განსაზღვრავს ქალაქ თბილისის მერიის დებულება.

ქალაქ თბილისის უბნის გამგეობა შედგება გამგებლის, მისი მოადგილეებისა და ცალკეული სამსახურების ხელმძღვანელებისაგან.

▪ **დედაქალაქის მთავრობის/უბნის გამგეობის უფლებამოსილება**

მთავრობის/გამგეობის უფლებამოსილება:

- ✓ საბჭოს/საკრებულოს გადაწყვეტილებათა აღსრულება;
- ✓ სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების პროექტების მომზადება, წინასწარი განხილვა და დამტკიცებულ პროგრამათა განხორციელება;
- ✓ ბიუჯეტის პროექტის შემუშავება, წინასწარი განხილვა, ცვლილებების შეტანის თაობაზე წინადადებების მომზადება, დამტკიცებული ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის შესრულება, შესრულების შესახებ ანგარიშგების შედგენა და საჯაროობის უზრუნველყოფა;
- ✓ საბჭოს მიერ თვითმმართველი ერთეულისთვის დელეგირებულ უფლებამოსილებათა განხორციელება;
- ✓ ადგილობრივი სამსახურების შექმნასთან დაკავშირებით წინადადებების მომზადება, საბჭოს/საკრებულოს მიერ დადგენილი წესით რეორგანიზაცია და ლიკვიდაცია; მერის/გამგებლის წარდგინებით მათ ხელმძღვანელთა დანიშვნა-გათავისუფლება და მათი საქმიანობის კონტროლი.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, თბილისის მთავრობის ფუნქციებში შედის:

- ✓ ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღების, გაუქმებისა და მათი ოდენობის განსაზღვრასთან დაკავშირებით საბჭოსთვის წარსადგენი პროექტის მომზადება;
- ✓ ადგილობრივი მოსაკრებლების ამოღების ორგანიზების შესახებ წინადადებების მომზადება დედაქალაქის საბჭოსთვის წარსადგენად;
- ✓ საბჭოს მიერ დადგენილი წესის შესაბამისად, ადგილობრივ ორგანოებს დაქვემდებარებული ქონებით სარგებლობა და განკარგვა;
- ✓ კანონმდებლობის შესაბამისად, ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმის საწარმოთა შექმნა.

▪ **მერი/გამგებელი**

მერი/გამგებელი წარმოადგენს თბილისის/დედაქალაქის უბნის აღმასრულებელი ორგანოს მეთაურს. მერი/გამგებელი:

- ✓ უძღვება მთავრობის/გამგეობის საქმიანობას, ანაწილებს ფუნქციებს მერიის/გამგეობის წევრთა შორის, იწვევს და თავმჯდომარეობს მერიის/გამგეობის სხდომებს, ექვს თვეში ერთხელ მაინც წარუდგენს საბჭოს/საკრებულოს ანგარიშს გაწეული მუშაობის შესახებ;
- ✓ შეიმუშავებს და საბჭოს/საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს მერიის/გამგეობის სტრუქტურასა და პერსონალურ შემადგენლობას, ამტკიცებს მერიის/გამგეობის სტრუქტურული ერთეულებისა და ადგილობრივი სამსახურების დებულებებს;
- ✓ თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მთავრობის/გამგეობის წევრებს;



- ✓ პერიოდულად ისმენს მთავრობის/გამგეობის წევრებისა და სამსახურების ხელმძღვანელთა ანგარიშებს გაწეული მუშაობის შესახებ;
- ✓ აჩერებს ან აუქმებს ადგილობრივი სამსახურების ხელმძღვანელთა ინდივიდუალურ-სამართლებრივ აქტებს;
- ✓ ხელს აწერს მერიის/გამგეობის დადგენილებებს, თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში გამოსცემს ბრძანებებსა და განკარგულებებს;
- ✓ მერიის/გამგეობის საქმიანობიდან გამომდინარე, შეიმუშავებს და საბჭოს/საკრებულოს წარუდგენს შესაბამისი სამართლებრივი აქტების პროექტებს;
- ✓ საბჭოს/საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიურ და მისთვის დელეგირებულ უფლებამოსილებებთან დაკავშირებით მისაღები გადაწყვეტილებების პროექტებს;
- ✓ საბჭოს/საკრებულოს გადაწყვეტილების მიღებიდან ერთი კვირის ვადაში, შესაბამისი შენიშვნებით, ხელახლა განსახილველად აბრუნებს საკითხს საბჭოში/საკრებულოში;
- ✓ უზრუნველყოფს საბჭოს/საკრებულოსა და მერიის/გამგეობის მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტების შესრულებას;
- ✓ ხელს აწერს შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის სახელით დადებულ ხელშეკრულებასა და შეთანხმებას;
- ✓ წარმოადგენს და მოქმედებს ამ ერთეულის სახელით ოფიციალური ურთიერთობისას;
- ✓ ახორციელებს საბჭოს/საკრებულოსა და მთავრობის შესაბამისი აქტებით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს.

მერს/გამგებელს აქვს თანამდებობიდან გადადგომის უფლება. მერის/გამგებლის თანამდებობიდან გადადგომა ან გათავისუფლება იწვევს შესაბამისი მთავრობის/გამგეობის გადადგომას.

### 4.3. უფლებამოსილებები

უფლებამოსილებათა გამოიჯვნა ცენტრალურ ხელისუფლებას, დედაქალაქისა და ადგილობრივ (უბნის) თვითმმართველობებს შორის საქართველოს დედაქალაქში, გარკვეულწილად, განსხვავდება საქართველოს დანარჩენ მხარეთა და თვითმმართველობათა უფლებამოსილებათა გამოიჯვნისაგან ორი ძირითადი გარემოების გამო:

1. საქართველოს დედაქალაქს აქვს განსაკუთრებული სტატუსი. თბილისის თვითმმართველობა ახორციელებს საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების ინსტიტუტების მომსახურებას მთელ რიგ სფეროებში. უფლებამოსილებათა მთელი რიგის განხორციელებისას თვითმმართველობის ორგანოები, სახელმწიფოებრივი ინტერესების დაცვის აუცილებლობის გამო, ახდენენ საქმიანობის კოორდინირებას ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებთან. აღნიშნული გარემოების გარდა, განსხვავება გამოიხატება

იმაშიც, რომ თბილისის ხელისუფლება ერთსა და იმავე დროს ასრულებს სამხარეო დონისა და თვითმმართველობის ფუნქციებს.

2. თბილისის უბნების უფლებამოსილებათა ჩამონათვალში, ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებთან შედარებით, უფრო გაზრდილია დელეგირებულ უფლებამოსილებათა და ადმინისტრაციულ და მომსახურებით უფლებამოსილებათა წილი (საქართველოს სხვა თვითმმართველობის ორგანოებში ექსკლუზიური უფლებამოსილების წილი გაცილებით მეტია) იმ მოსაზრების გამო, რომ ქალაქი, როგორც ერთიანი ორგანიზმი, ვერ ჩაშლის ცალკეულ მომსახურებას უბნების დონეზე (მაგალითისთვის: თუ თემებში ადგილობრივი საზოგადოებრივი ტრანსპორტი შეიძლება იყოს პირველი დონის (ქალაქი, თემი, სოფელი) თვითმმართველობის ექსკლუზიური უფლებამოსილება, თბილისში, როგორც დიდ ქალაქში, ეს თბილისის საბჭოსა და მერიის უფლებამოსილებაში უნდა შედიოდეს, ვინაიდან მისი (სამარშუტო მინიავტობუსები, მეტროპოლიტენი და სხვ.) მართვა უბნის დონეზე და მხოლოდ ამ უბნის ფარგლებში არარეალურია).

#### 4.4. ფინანსები

1. ვინაიდან ქალაქ თბილისს მინიჭებული აქვს როგორც მხარის, ისე თვითმმართველობის უფლებამოსილებები, მისი ფინანსური შემოსავლების ფორმირება ხდება მხარისა და თვითმმართველობების შემოსულობების სახეების ჯამისაგან.
2. სახელმწიფო, კანონმდებლობით, ქ. თბილისის ბიუჯეტს გადასცემს დამატებით ფინანსურ რესურსებს თბილისის მიერ დედაქალაქის ფუნქციების შესრულების უზრუნველყოფის მიზნით.
3. ქ. თბილისის უბნების (მუნიციპალიტეტების) ბიუჯეტების შემოსავლების ფორმირება ხდება ქ. თბილისის ბიუჯეტიდან გადაცემული ტრანსფერებით, რომლის ოდენობასა და სახეებს განსაზღვრავს ქ. თბილისის ხელისუფლება.

## თავი 5. სახელმწიფო ზედამხედველობა თვითმმართველი ერთეულის/მხარის ხელისუფლების ორგანოების საქმიანობაზე

### 5.1. სახელმწიფო ზედამხედველობის ძირითადი პრინციპები

სახელმწიფო ზედამხედველობის ამოცანებია:

- ადგილობრივი და სამხარეო თვითმმართველობის უფლებების დაცვა და მათი უფლებამოსილების შესრულებისთვის ხელშეწყობა კანონისა და სხვა ნორმატიული აქტების ფარგლებში;
- დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში ადგილობრივი და სამხარეო თვითმმართველობის ორგანოთა საქმიანობის უზრუნველყოფა სახელმწიფო ინტერესების, მიზნებისა და პოლიტიკის შესაბამისად;
- ადგილობრივი და სამხარეო თვითმმართველობის ორგანოთა მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრების საჯარო ინტერესების შესაბამისად ადმინისტრირების უზრუნველყოფა.

კანონის დასაცავად სახელმწიფო ზედამხედველობის მრავალი შესაძლო ღონისძიებიდან უნდა გატარდეს ის, რომელიც ყველაზე ნაკლებად დააზიანებს ადგილობრივ და სამხარეო თვითმმართველობას. სახელმწიფო ზედამხედველობის ღონისძიებით მოსალოდნელმა ზიანმა არ უნდა გადააჭარბოს ღონისძიების გზით მისაღწევ შედეგს.

შესაძლო ჩარევით ღონისძიებებთან შედარებით უპირატესობა უნდა მიენიჭოს პრევენციულ (პროფილაქტიკურ) ღონისძიებებს, ანუ ზედამხედველობის უფრო რბილ საშუალებებს, საიმისოდ, რომ მაქსიმალურად იქნეს თავიდან აცილებული ჩარევითი ღონისძიებები.

ზედამხედველობის არამართლზომიერი ზომის გამოყენების შედეგად ადგილობრივი და სამხარეო თვითმმართველობის ორგანოსთვის მიყენებული ზიანი ანაზღაურდება კანონით დადგენილი წესით.

სახელმწიფო ზედამხედველობა წარმოდგენელია ორი ფორმით: **სამართლებრივი და დარგობრივი ზედამხედველობა.**

**სამართლებრივი ზედამხედველობა** - სახელმწიფო ზედამხედველობა თვითმმართველი ერთეულის/მხარის ხელისუფლების ორგანოების ექსკლუზიურ და სახელმწიფოს მიერ დელეგირებულ უფლებამოსილებებთან დაკავშირებით შემოისაზღვრება მხოლოდ ამ ამოცანების შესრულების კანონთან შესაბამისობის შემოწმებით;

**დარგობრივი ზედამხედველობა** - სახელმწიფო ზედამხედველობა დელეგირებულ ამოცანებთან მიმართებაში მოიცავს ზედამხედველობას დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ამოცანების შესრულების შინაარსსა და ხარისხზე კანონმდებლობის, შესაბამისი ნორმატიული აქტების და დელეგირების ხელშეკრულების ფარგლებში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოა საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო.

სახელმწიფოს/მხარის მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების შესრულებაზე დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოა ის უწყება (ძირითადად, შესაბამისი დარგობრივი სამინისტრო), რომელმაც განახორციელა უფლებამოსილების დელეგირება.

სამართლებრივი და დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოები, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის/მხარის მოთხოვნის არსებობის შემთხვევაში, ვალდებული არიან, სამართლებრივი კონსულტაციები გაუწიონ მათ.

ის ღონისძიებები, რომელთა გამოყენების უფლებაც სახელმწიფო ზედამხედველობის განმახორციელებელ ორგანოებს აქვთ, დგინდება კანონით.

## 5.2. სამართლებრივი ზედამხედველობა

სამართლებრივ ზედამხედველობას ექვემდებარება ექსკლუზიურ და დელეგირებულ უფლებამოსილებათა სფეროებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ მიღებული/გამოცემული ნორმატიული აქტები.

თვითმმართველი ერთეულის/მხარის ხელისუფლების ორგანოს მიერ მიღებული/გამოცემული ნორმატიული აქტი წარედგინება იუსტიციის სამინისტროს ექსპერტიზისთვის. დადებითი დასკვნის მიღების შემთხვევაში ნორმატიული აქტი შედის ძალაში და ქვეყნდება "საკანონმდებლო მაცნეში". უარყოფითი დასკვნის შემთხვევაში თვითმმართველი ერთეულის/მხარის ხელისუფლების ორგანოს უფლება აქვს, ამავე საკითხზე მიიღოს/გამოსცეს ახალი ნორმატიული აქტი. იუსტიციის სამინისტროს უფლება აქვს, მიმართოს სასამართლოს ნორმატიული აქტის შეჩერების, ბათილად ცნობის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების მოთხოვნით.

ადგილობრივი და სამხარეო თვითმმართველობის ორგანოს/თანამდებობის პირს უფლება აქვს, სასამართლოს გადაწყვეტილება ნორმატიული აქტის ბათილად ცნობის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების შესახებ გაასაჩივროს ზემდგომ სასამართლო ინსტანციაში.

იმ შემთხვევაში, თუ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის/მხარის ხელისუფლების ორგანო სამართლებრივი ზედამხედველობის ამ განკარგულებას განსაზღვრულ ვადებში არ შეასრულებს, მაშინ სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოს შეუძლია სასამართლოს მიმართოს სარჩელით ქმედების განხორციელების მოთხოვნით.

იმ შემთხვევაში, თუ მოსახლეობის სიცოცხლეს ან ჯანმრთელობას, სავარაუდოდ, დაემუქრება ან უკვე დაემუქრა საფრთხე, მაშინ სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოს, სასამართლოსადმი წინასწარი მიმართვის გარეშე, შეუძლია თვითონ გაატაროს საჭირო ღონისძიებები. სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოს უფლება აქვს, მოითხოვოს ამ დროს წარმოშობილი ხარჯების ანაზღაურება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის/მხარის ხელისუფლების ორგანოებისგან.

სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოს ყველა ჩარევითი ღონისძიება უნდა არსებობდეს წერილობითი ფორმითა და სათანადო დასაბუთებით.

### 5.3. სახელმწიფო ორგანოების უფლებამოსილება დარგობრივ ზედამხედველობაზე

დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში ადგილობრივი და სამხარეო თვითმმართველობის ორგანოს/თანამდებობის პირის მიერ განხორციელებული საქმიანობის მიზანშეწონილობის განხილვის მიზნით, ზედამხედველობის ორგანოს შეუძლია გამოითხოვოს შესაბამისი ადგილობრივი და სამხარეო თვითმმართველობის ორგანოსაგან (თანამდებობის პირისაგან) ნებისმიერი ოფიციალური დოკუმენტი, მათ შორის, ადგილობრივი და სამხარეო თვითმმართველობის ორგანოს/თანამდებობის პირის სამართლებრივი აქტები, შეხვედრებისა და სხდომების ოქმები, ადმინისტრაციული საქმისწარმოების მასალები, საფინანსო დოკუმენტაცია და ა.შ.

ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია, ადგილობრივი და სამხარეო თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირებისაგან გამოითხოვოს მათ მიერ მიღებული/გამოცემული ის ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტები, რომლებიც უკავშირდება დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისას მატერიალური და ფინანსური რესურსების გამოყენებას. ზედამხედველობის განმახორციელებელი თანამდებობის პირი უფლებამოსილია, მიზანშეწონილობის მოტივით, გააუქმოს ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი. ზედამხედველობის განმახორციელებელი თანამდებობის პირის გადაწყვეტილება მიზანშეწონილობის მოტივით ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტის გაუქმების შესახებ შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის/მხარის ორგანოს მიერ მიღებული/გამოცემული კანონსაწინააღმდეგო სამართლებრივი აქტის შემთხვევაში სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანო ადგილობრივ თვითმმართველობას/მხარეს აძლევს მითითებას იმის შესახებ, რომ მან დაუყოვნებლივ მოიწვიოს საკრებულოს/საბჭოს სხდომა ამ დადგენილების გადამოწმების მიზნით. თუკი საკრებულო/საბჭო არ შეცვლის თავის სამართლებრივ აქტს, მაშინ ორგანოს, რომელიც ახორციელებს სამართლებრივ ზედამხედველობას, შეუძლია სასამართლოში მისი გასაჩივრება.

დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოს შეუძლია, ადგილობრივი თვითმმართველობის/მხარის ორგანოს წერილობითი მითითებები მიაწოდოს სახელმწიფოს მიერ დელეგირებული ამოცანების შესრულების სახეობისა და შინაარსის შესახებ. ეს მითითებები შეიძლება გაეგზავნოს როგორც ცალკეულ, ისე ყველა ადგილობრივი თვითმმართველობის/მხარის ორგანოებს ერთად.

თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო/თანამდებობის პირი დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში არ მიიღებს სამართლებრივ აქტს, რომლის მიღებაც მას კანონით ევალება, ზედამხედველობის ორგანო ვალდებულია, მოსთხოვოს მას აღნიშნული ვალდებულების შესრულება. ადგილობრივი და სამხარეო თვითმმართველობის ორგანო/თანამდებობის პირი ვალდებულია, შეასრულოს ზედამხედველობის ორგანოს მოთხოვნა. თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო/თანამდებობის პირი არ შეასრულებს ზედამხედველობის ორგანოს მოთხოვნას, ზედამხედველობის ორგანო მიმართავს საქართველოს მთავრობას შესაბამისი ნორმატიული აქტის მიღების/გამოცემის თხოვნით.

## საზედამხედველო ღონისძიებათა გასაჩივრება

ადგილობრივი და სამხარეო თვითმმართველობის ხელისუფლების ორგანოებს შეუძლიათ, სასამართლოში გაასაჩივრონ სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოთა დადგენილებები, ქმედებები ან ქმედებებისაგან თავის შეკავება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

### 5.4. პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა

#### ▪ *პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის განხორციელება*

პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა ხორციელდება შემდეგ შემთხვევებში:

- ა) საბჭოს/საკრებულოს საქმიანობის შეჩერების ან დათხოვნისას;
- ბ) საბჭოს/საკრებულოს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტისას;
- გ) კანონით დადგენილი წესით საბჭოს/საკრებულოს აურჩევლობისას.

#### ▪ *პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა თვითმმართველი ერთეულის საბჭოს/საკრებულოს დათხოვნის ან მისი საქმიანობის შეჩერების შემთხვევაში*

საბჭოს/საკრებულოს დათხოვნა ან მისი საქმიანობის შეჩერება ხდება საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის "ი" ქვეპუნქტით გათავისწინებულ შემთხვევებში, თუ წარმომადგენლობითი ორგანოს მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას.

#### ▪ *პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა საბჭოს/საკრებულოს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში*

საბჭოს/საკრებულოს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძვლებია საკრებულოს/საბჭოს ქმედუუნარობა, განახორციელოს ამ კანონით და სხვა ნორმატიული აქტებით განსაზღვრული უფლებამოსილებები.

საბჭოს/საკრებულოს უფლებამოსილება შეიძლება ვადამდე შეწყდეს, თუ:

- ა) საბჭოს/საკრებულოს წევრთა რაოდენობა შემცირდა ნახევარზე მეტით;
- ბ) ახლად არჩეული საბჭო/საკრებულო ვერ შეიკრიბა 3 თვის განმავლობაში;
- გ) საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან ორ თვეში საბჭომ/საკრებულომ არ დაამტკიცა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესით შედგენილი ბიუჯეტი;
- დ) მხარის საბჭომ ორ თვეში ვერ აირჩია მმართველი/ადმინისტრაცია.

#### ▪ *პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შემოღების წესი*

ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულში პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შემოღება ხდება საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით, რომელიც 24 საათის განმავლობაში აღნიშნულ გადაწყვეტილებას დასამტკიცებლად წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს.

#### ▪ *პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის განხორციელება*

პირდაპირ სახელმწიფო მმართველობას ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულში/მხარეში ახორციელებს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული გამგებელი/მერი/ადმინისტრაციის მმართველი;

პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის განმახორციელებელი თანამდებობის პირი ასრულებს ამ კანონით გათვალისწინებულ უფლებამოსილებას. ამ პირის დამატებით უფლებამოსილებას განსაზღვრავს სათანადო დებულება, რომელსაც ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტი.

პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის განხორციელებას ზედამხედველობას უწევს საქართველოს პრეზიდენტი.

▪ **პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის განხორციელების ვადა**

პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა საბჭოს/საკრებულოს დათხოვნის, საქმიანობის შეჩერების, ან მისი უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში ხორციელდება არა უგვიანეს რიგგარეშე არჩევნების შედეგად არჩეული საბჭოს/საკრებულოს უფლებამოსილების ცნობამდე.

▪ **პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შეწყვეტა**

ა) პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა წყდება რიგგარეშე არჩევნებით არჩეული საბჭოს/საკრებულოს უფლებამოსილების ცნობის მომენტიდან.

ბ) საბჭოს/საკრებულოს რიგგარეშე არჩევნების დანიშვნისა და ჩატარების წესი განისაზღვრება საქართველოს საარჩევნო კოდექსით.

## თავი 6. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის შემოთავაზებული მოდელის ძლიერი და სუსტი მხარეები

### 6.1. ძლიერი მხარეები

1. მართვის დემოკრატიული პრინციპების დამკვიდრება - ხელისუფლების ორგანოთა საქმიანობაზე მოსახლეობის ინფორმირებულობის გაზრდა; ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის გამჭვირვალობის გაზრდა; მოსახლეობის მონაწილეობის გაზრდა ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტის პროცესში; ადგილებზე სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების ხელშეწყობა; ადგილობრივი ელიტების ფორმირების პროცესის ხელშეწყობა.
2. უმცირესობათა სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემების მოგვარება მათი უშუალო მონაწილეობით, რაც შეამცირებს მმართველობის ზედა დონეებზე ამ საკითხების პოლიტიზების საფრთხის წარმოშობის ალბათობას.
3. სოფელში/თემში მოსახლეობისთვის მომსახურების ხარისხისა და საყოფაცხოვრებო პირობების გაუმჯობესება, მომსახურების გაწევის დაახლოება; სოფელში/თემში სასოფლო-სამეურნეო ინფრასტრუქტურის უპირატესი განვითარება; ადგილობრივი განვითარების პროგრამების ეფექტურობის გაზრდა და მათზე საზოგადოებრივი კონტროლის დაწესება; ადგილობრივ დონეზე კვალიფიკაციის გაზრდა, მოსახლეობისთვის მომსახურების გაწევის პროცესში ადგილობრივი კადრების დასაქმება და მათი კვალიფიკაციის ზრდა.
4. თემების მასშტაბები და მისი ფორმირების პრინციპები ხელს შეუწყობს თემში შემავალ დასახლებათა მოსახლეობის საჭიროებათა ადეკვატურ დაკმაყოფილებას.
5. თვითმმართველობის ორგანოებში მოსახლეობის მონაწილეობის გარკვეული ინსტიტუციონალიზაცია, მათ შორის, დასახლების საზოგადოებრივი საბჭო, არჩევითი მამასახლისი, დასახლების კრება და ანალოგიური ფორმები ქალაქებში საუბნო დონეზე გაზრდის მოქალაქეთა საჯარო მართვაში თანამონაწილეობის ხარისხს.
6. საშუალო, დიდი ქალაქებისა და სამხარეო ცენტრების განვითარების ხელშეწყობა.
7. სახელმწიფო პოლიტიკაში მაღალმთიანი სოფლების ინტერესების უკეთ გათვალისწინება.
8. დღეს, როცა ადგილობრივი თვითმმართველობის პირველი დონე გაუქმებულია, ხოლო რაიონის უფლებამოსილება მკვეთრად შემცირებული, თვითმმართველობის ქვედა დონეზე ჩატანასა და ქალაქების/სოფლების/თემებისთვის უფლებამოსილებისა და ფინანსების გადაცემას მოსახლეობის მხარდაჭერა ექნება.
9. ავტონომიურ რესპუბლიკებთან ურთიერთობისას ეკონომიკური და პოლიტიკური ბალანსის შესანარჩუნებლად მიზანშეწონილია რეგიონების (მხარეების) არსებობა; სამხარეო თვითმმართველობის ჩამოყალიბებამ პერსპექტივაში უნდა დააბალანსოს სეპარატისტული რეგიონები და, ამასთან, გადაჭრას ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებული ტერიტორიების ინტეგრაციის საკითხიც.
10. საქართველოში არსებობს ბუნებრივად ჩამოყალიბებული ისტორიული კუთხეები, რომელთაც, ისტორიული ფაქტორების გარდა, სოციალურ-ეკონომიკური ერთიანობაც



ახასიათებთ. ქართული საზოგადოების უდიდესი ნაწილი პიროვნების იდენტიფიკაციის ერთ-ერთ კრიტერიუმად ამ უკანასკნელის კუთხოვრივ კუთვნილებას მიიჩნევს. სამხარეო დონის შექმნა გაზრდის ურთერთშეჯიბრებითობის ფაქტორს რეგიონებს შორის ურთიერთობაში, რაც შესაძლებელია დადებითად აისახოს ამ რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების შედეგებზე.

11. რეალური დეცენტრალიზაციის განსახორციელებლად აუცილებელია, ცენტრმა თავისი უფლებამოსილების მნიშვნელოვანი ნაწილი თვითმმართველობებს გადასცეს. ამავე დროს, არსებობს ფუნქციები, რომელთა განხორციელებასაც შედარებით უფრო მსხვილი ტერიტორიული ერთეული სჭირდება, სადაც შესაძლებელია რესურსების ადეკვატური კონცენტრაცია.
12. მხარეს, რაიონთან შედარებით, ბევრად მეტი ფინანსურ-ეკონომიკური რესურსი გააჩნია, რაც მას საშუალებას მისცემს, რეგიონალური განვითარების ბევრად სერიოზული და ეფექტური პროგრამები განახორციელოს და, ამასთანავე, მის მიერ განხორციელებული პროექტები გაცილებით მეტ შესაბამისობაში იქნება რეგიონის ინტერესებთან, ვიდრე ცენტრალიზებულად დაგეგმილ-განხორციელებული პროექტები.
13. რეგიონების არსებობა გაზრდის რეგიონული ცენტრების განვითარების დონეს, რაც, დედაქალაქთან ერთად, ეკონომიკურად და სოციალურად განვითარებულ ქალაქთა ჯგუფის ჩამოყალიბებას შეუწყობს ხელს.
14. საქართველოში, თუ იგი მართლა ისწრაფის ევროსტრუქტურებში ინტეგრაციისკენ, აუცილებლად დადგება რეგიონულ მოწყობაზე გადასვლის აუცილებლობის საკითხი.

## 6.2. სუსტი მხარეები

1. სავარაუდოდ, გართულდება სხვადასხვა მუნიციპალური ერთეულის ფორმირების საკითხი. პრობლემური იქნება ახალი მუნიციპალური ერთეულების საზღვრების, ადმინისტრაციული ცენტრის ადგილმდებარეობის, სახელწოდებისა და სხვა მსგავსი საკითხები.
2. მოსალოდნელია რეფორმირების პროცესის დროში გაწელვა, ვინაიდან დღეისათვის სახელმწიფოს არ გააჩნია არც სათანადო სტატისტიკური ინფორმაცია და არც სათანადო საკანონმდებლო ბაზა ამ პრობლემათა დროულად მოსაგვარებლად.
3. მუნიციპალური ხელისუფლების ორგანოებში შესაბამისი კვალიფიკაციის მოხელეთა არასაკმარისობა, რამაც რეფორმების პირველ ეტაპზე შეიძლება ხელი შეუშალოს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოთა ნორმალურ ფუნქციონირებას.
4. რეფორმის განხორციელების პირველ წლებში შესაძლებელია, წარმოიშვას პრობლემები ხელისუფლების დონეთა შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნა-განხორციელებასთან მიმართებაში და შესაბამისი ინსტიტუციური კონფლიქტები.
5. ბუნებრივი რესურსებისა და ქონების ხელისუფლების დონეთა შორის გამიჯვნის პროცესის ტექნიკურ-სამართლებრივი პრობლემები.

## სუბნაციონალური დონეების რაოდენობის განსაზღვრის პრინციპები

მიუხედავად იმისა, თუ როგორია ქვეყნის მოწყობა, ფედერალური თუ უნიტარული, შესაძლებელია ქვეყნების დაჯგუფება თვითმმართველობის დონეთა რაოდენობის მიხედვით.

ტერიტორიის სიდიდისა და მოსახლეობის რაოდენობიდან გამომდინარე, ქვეყნები, პირობითად, რამდენიმე ჯგუფად შეიძლება გავაერთიანოთ:

ა) **სამდონიანი მმართველობა** - ევროპის დიდ ქვეყნებსა და აშშ-ში მმართველობის სამი დონე არსებობს - შტატი/მხარე, საგრაფო/რაიონი და მუნიციპალიტეტი;

ბ) **ორდონიანი მმართველობა** - ევროპის შედარებით პატარა ქვეყნები (3-15 მლნ მცხოვრები) ორი დონით კმაყოფილდებიან - მხარე/რეგიონი და მუნიციპალიტეტი;

გ) **ერთდონიანი მმართველობა** - მცირე (მათ შორის, ე.წ. ჯუჯა სახელმწიფოები) ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის მხოლოდ ერთი - მუნიციპალური დონე არსებობს.

მრავალფეროვნების მიუხედავად, გარკვეული კანონზომიერებაა დაცული სუბნაციონალური ერთეულების სიდიდის მხრივაც (იგულისხმება როგორც მოსახლეობის რაოდენობა, ისე ტერიტორია):

ა) **რეგიონული დონე** - ეს დონე დიდ ქვეყნებში ყველაზე მსხვილ წარმონაქმნს ქმნის. მისი მოსახლეობა მერყეობს 1-დან (დიდი ბრიტანეთი, საბერძნეთი, ჩეხეთი) 5-6 მლნ და მეტ (აშშ-ის შტატები, გერმანიის ლანდები) მცხოვრებამდე. საშუალოდ, აქ 2-3 მლნ მცხოვრებია (საფრანგეთი, იტალია, კანადა, ესპანეთი, პოლონეთი);

ბ) **ე.წ. შუალედური დონე (საგრაფო, მხარე)** - მოსახლეობის რაოდენობა 100 ათასიდან (აშშ, პოლონეთი, ესტონეთი) 1 მლნ-მდე (ესპანეთი, ნიდერლანდები) მერყეობს. საშუალოდ, აქ ორი ჯგუფის გამოყოფა შესაძლებელია: 200-400 ათასი (გერმანია, დიდი ბრიტანეთი, შვედეთი, დანია, ლიტვა, საბერძნეთი, შვეიცარია, ირლანდია, ფინეთი) და 500-600 ათასი (საფრანგეთი, იტალია, უნგრეთი, რუმინეთი) მცხოვრები. შედარებისთვის, საქართველოს მხარეებში (იმერეთი, სამეგრელო, კახეთი და ა.შ.) მოსახლეობის საშუალო რიცხვი 350 ათასია;

გ) **ქვედა, მუნიციპალური დონე** - ეს დონეც დიდი ვარირებით ხასიათდება. მოსახლეობის რაოდენობის სტანდარტი სხვადასხვა ქვეყნებისთვის სხვადასხვაგვარია და მერყეობს 2 ათასი და ნაკლები მოსახლიდან (საფრანგეთი, პორტუგალია, ჩეხეთი, სლოვაკეთი, შვეიცარია) 20 ათას ან მეტ მოსახლემდე (ირლანდია, ნიდერლანდები, შვედეთი, ლიტვა, ბულგარეთი). საერთოდ კი, საშუალოდ, მუნიციპალიტეტების მცხოვრებთა რაოდენობა 7-18 ათასია (აშშ, გერმანია, იტალია, სკანდინავიისა და ბალტიის თითქმის ყველა ქვეყანა, პოლონეთი, ბალკანეთის ქვეყნების უმრავლესობა, რუსეთი და სხვა).

ევროსაბჭოს წევრი ქვეყნების, აშშ-სა და ისრაელის მუნიციპალური ერთეულების მოსახლეობის საშუალო ოდენობა

ცხრილი 2. მოსახლეობის რაოდენობა ევროპის ქვეყნების მუნიციპალიტეტებში:

	ქვეყანა	მოსახ.		ქვეყანა	მოსახ.		ქვეყანა	მოსახ.
1	დიდი ბრიტანეთი	125957	18	კვიპროსი	20000	35	მალტა	5111
2	<b>საქართველო-2010</b>	<b>68305</b>	19	დანია	19094	36	ესპანეთი	4997
3	ლიტვა	66283	20	ბელგია	18404	37	უკრაინა	4701
4	სერბეთი	41817	21	აშშ	15875	38	<b>საქართველო-2002</b>	<b>4380</b>
5	ნიდერლანდები	36997	22	პოლონეთი	15575	39	სომხეთი	3508
6	პორტუგალია	34856	23	სლოვენია	13534	40	მოლდოვა	3445
7	საბერძნეთი	33735	24	ანდორა	12145	41	ლუქსემბურგი	3441
8	ბულგარეთი	33049	25	ფინეთი	11206	42	ავსტრია	3422
9	ირლანდია	31808	26	რუსეთის ფედერაცია	10873	43	სან-მარინო	3374
10	შვედეთი	30686	27	ნორვეგია	10000	44	ლიხტენშტეინი	3274
11	ისრაელი	28679	28	ალბანეთი	8043	45	მონაკო	3271
12	ბოსნია- ჰერცეგოვინა	27605	29	ხორვატია	7901	46	უნგრეთი	3236
13	ჩერნოგორია	26963	30	რუმინეთი	7586	47	შვეიცარია	3097
14	აზერბაიჯანი	26050	31	იტალია	7105	48	სლოვაკეთი	1789
15	მაკედონია	24705	32	<b>საერთოევროპული</b>	<b>6343</b>	49	ჩეხეთი	1644
16	თურქეთი	23866	33	ესტონეთი	5714	50	ისლანდია	1623
17	ლატვია	22364	34	გერმანია	5575	51	საფრანგეთი	1578

იქ, სადაც თვითმმართველობის პირველ დონეზე მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით უფრო მცირე ერთეულებია, საქმიანობის კოორდინაციის მიზნით, იქმნება სხვადასხვა ფორმის მუნიციპალური გაერთიანებები (საფრანგეთი, ჩეხეთი, სლოვაკეთი, პორტუგალია). მთელ რიგ ქვეყნებში (დანია, ნიდერლანდი, ლატვია, შვედეთი) შედარებით დიდი მოსახლეობის რიცხვი გამოწვეულია დიდი ქალაქების არსებობით, რაც ზემოთ წევს საშუალო მაჩვენებელს. ქვეყნებში, სადაც უფრო მსხვილი მუნიციპალიტეტები არსებობს (დიდი ბრიტანეთი, აშშ), ქვედა დონეზე არსებობს არჩევითი მუნიციპალური ორგანოები (მაგ., თემები და სამრევლოები დიდ ბრიტანეთში - საშუალოდ 3700 მცხ.), რათა გაადვილდეს მოსახლეობის მართვაში მონაწილეობის პროცესი.

დანართი 3

ევროსაბჭოს წევრი ქვეყნების, აშშ-სა და ისრაელის მუნიციპალური ერთეულების ტერიტორიათა საშუალო ზომები (კვ.კმ.)

	ქვეყანა	ტერიტ.		ქვეყანა	ტერიტ.		ქვეყანა	ტერიტ.
1	შვედეთი	1563	18	მაკედონია	306	35	ისრაელი	53
2	რუსეთის ფედერაცია	1298	19	პორტუგალია	299	36	ბელგია	51
3	ლიტვა	1161	20	თურქეთი	275	37	იტალია	37
4	<b>საქართველო-2010</b>	<b>891</b>	21	აზერბაიჯანი	260	38	ავსტრია	36
5	ნორვეგია	890	22	<b>საერთოევროპული</b>	<b>189</b>	39	მოლდოვა	35
6	ფინეთი	741	23	ესტონეთი	178	40	სომხეთი	33
7	ისლანდია	624	24	დანია	160	41	უნგრეთი	30
8	ირლანდია	614	25	სლოვენია	138	42	გერმანია	24
9	ჩერნოგორია	601	26	პოლონეთი	126	43	ლუქსემბურგი	22
10	ლატვია	582	27	ხორვატია	104	44	ლიხტენშტეინი	18
11	დიდი ბრიტანეთი	522	28	ნიდერლანდები	97	45	სლოვაკეთი	16
12	სერბეთი	508	29	რუმინეთი	80	46	შვეიცარია	16
13	აშშ	475	30	ალბანეთი	78	47	საფრანგეთი	15
14	ბულგარეთი	435	31	ანდორა	71	48	ჩეხეთი	13
15	საბერძნეთი	406	32	ესპანეთი	62	49	სან-მარინო	7
16	კვიპროსი	400	33	<b>საქართველო-2002</b>	<b>57</b>	50	მალტა	4
17	ბოსნია- ჰერცეგოვინა	361	34	უკრაინა	55	51	მონაკო	0

**ევროპის ქვეყნების დედაქალაქების უზნების მოსახლეობის საშუალო რაოდენობა, ქალაქის საბჭოების შემადგენლობა და ფორმირების წესი**

ევროპის მცირე ქვეყნების დედაქალაქთა უმეტესობაში ადმინისტრაციული ერთეულის მოსახლეობა მერყეობს 30-დან 60 ათას მცხოვრებამდე (ბრატისლავა, ოსლო, ვენა, ვილნიუსი, სტოკჰოლმი, ამსტერდამი, ბრიუსელი, სოფია, ტალინი, ზაგრები, სკოპიე და ა.შ.).

ევროპის დიდი ქვეყნების დედაქალაქებში, რომლებიც თავისთავად წარმოადგენენ მეგაპოლისებს, ტერიტორიულ ერთეულებში მცხოვრებთა რიცხვი ვარირებს 90-დან 140 ათასამდე (ლონდონი, ვარშავა, პარიზი, მადრიდი, რომი).

ევროპის დედაქალაქების საბჭოს წევრთა რიცხვი საკმაოდ განსხვავდება ერთიმეორისაგან.

*ცხრილი 3. წევრთა რიცხვი ევროპის სახელმწიფოთა დედაქალაქების საბჭოებში*

ქალაქები	ქალაქის საბჭოს წევრთა რაოდენობა
ამსტერდამი, ათენი, კოპენჰაგენი, დუბლინი, ლისაბონი, მადრიდი, ოსლო, პრაღა, რიგა, რომი, ვილნიუსი, ბრატისლავა, ბრიუსელი, ბუდაპეშტი, ტალინი და სხვა	40-დან 80 წევრამდე
სტოკჰოლმი, ვენა, ბერლინი, პარიზი	100-ზე მეტი
ლონდონი	25

საბჭოს წევრთა შედარებით დიდი რიცხვი უზრუნველყოფს განსხვავებულ ინტერესთა ჯგუფების ფართო წარმომადგენლობას დედაქალაქის თვითმმართველობაში.

ევროპის ქვეყნების აბსოლუტურ უმრავლესობაში საბჭოები აირჩევა 4 წლის ვადით. გამონაკლისს წარმოადგენს, ერთი მხრივ, ზოგიერთი კათოლიკური და ფრანგულენოვანი ქვეყანა (5-6 წელი), ხოლო, მეორე მხრივ, ზოგიერთი ჯუჯა სახელმწიფო (3 წელი).

ქალაქის საბჭოს თითო წევრი წარმოადგენს 5-დან 10-მდე (კოპენჰაგენი, დუბლინი, ჰელსინკი, ნიქოზია, ოსლო, სტოკჰოლმი, ტალინი), 10-დან 20-მდე (ამსტერდამი, ათენი, ბრიუსელი, ლისაბონი, პარიზი, რიგა, ვილნიუსი) და 20-დან 30-მდე (ბერლინი, ბუდაპეშტი, პრაღა) ათას მცხოვრებს. გამონაკლისს წარმოადგენს ლონდონი (115 ათ.მცხ.) და ვენა (155 ათ.მცხ.).

დღეს არსებული და შემოთავაზებული მოდელის მიხედვითაც, თბილისის საკრებულოს თითო წევრი წარმოადგენს 19-20 ათას მცხოვრებს.