

დავით ლოსაბერიძე კონსტანტინე კანდელაკი
მამუკა აბულაძე ოთარ კონჯარია

ადგილობრივი თვითმმართველობა

დამხმარე სახელმძღვანელო სტუდენტებისთვის

მწვანე კავკასია

თბილისი
2016

*Empowered lives.
Resilient nations.*

სახელმძღვანელო მომზადდა პროექტის „თვითმმართველობის სკოლა ქვემო ქართლის სტუდენტებისათვის“ ფარგლებში, რომელიც განხორციელდა მწვანე კავკასიას (Green Caucasus) მიერ, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრთან (ICCC) პარტნიორობით.

გამოცემულია მცირე გრანტების პროგრამის (SGS) ფინანსური მხარდაჭერით. მცირე გრანტების პროგრამა ხორციელდება პროექტის „რეგიონული და ადგილობრივი განვითარების ხელშეწყობა საქართველოში“ (RLD) ფარგლებში, რომელსაც ახორციელებს გაეროს განვითარების პროგრამა (UNDP), სამხრეთ კავკასიაში შვეიცარიის თანამშრომლობის ოფისისა (SCO) და ავსტრიის განვითარების სააგენტოს (ADC) დაფინანსებით.

სახელმძღვანელოში გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნის ავტორებს და არ გამოხატავს გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP), სამხრეთ კავკასიაში შვეიცარიის თანამშრომლობის ოფისისა (SCO) და ავსტრიის განვითარების სააგენტოს (ADC) შეხედულებებს.

ავტორები:

დავით ლოსაბერიძე
კონსტანტინე კანდელაკი
მამუკა აბულაძე
ოთარ კონჯარია

© ა(ა)იპ მწვანე კავკასია, თბილისი, 2016



სარჩევი:

I თავი. ადგილობრივი თვითმმართველობა დემოკრატიულ სახელმწიფოში

1.საჯარო ხელისუფლების ჰორიზონტალური და ვერტიკალური დანაწილება	7
2.ადგილობრივი თვითმმართველობა - დემოკრატიული სახელმწიფოს საფუძველი	13
3.ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციები	17
4.კომპეტენციების გამიჯვნა. დელეგირება. სუბსიდიარობა.	20

II თავი. ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარება საქართველოში

1. ანტიკური ხანა და შუა საუკუნეები	25
2.ადგილობრივი ხელისუფლება რუსეთის იმპერიაში	27
3.ადგილობრივი თვითმმართველობა დემოკრატიული რესპუბლიკის პერიოდში	30
4. ადგილობრივი მმართველობა საბჭოთა კავშირში	32
5.დამოუკიდებელი საქართველოს კონსტიტუციური წყობის განვითარება	33
6.ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარება დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ	41
7.ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ	44
8.ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი	46

III თავი. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობა

1.თვითმმართველი ერთეული	49
2.ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის პრობლემა	51
3.ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმა 2014 წლიდან	55
4.თვითმმართველი ქალაქები	59
5.ქვეყნის ურბანული განვითარების ტენდენციები	63
6.მხარეებად დაყოფა	66
7.კონსულტაციები საზღვრების შეცვლისას	70
8.თანამშრომლობა მუნიციპალიტეტებს შორის	72

IVთავი. მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებები და ინსტიტუციური მოწყობა

1.მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებები	76
2.დელეგირებული უფლებამოსილებები	80
3.ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციები	84
4.საკრებულოს საქმიანობის პრინციპები	85
5.საკრებულოს ფუნქციები და უფლებამოსილებები	91
6.საკრებულოს სტრუქტურა და საქმიანობის წესი	95
7.საკრებულოს წევრის სტატუსი, მისი უფლება-მოვალეობები	99
8.გარანტიები არჩევითი პირებისათვის	104
9.საკრებულოს თანამდებობის პირები	105
10.აღმასრულებელი ორგანო – გამგებელი/მერი	109

11. ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტი	113
V თავი. მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში	
1. ადგილობრივი არჩევნები საქართველოში	117
2. საკრებულოების არჩევნები	118
3. მერებისა და გამგებლების არჩევნები	121
4. მოქალაქეთა თანამონაწილეობის დამატებითი მექანიზმების მნიშვნელობა	122
5. თანამონაწილეობის საკანონმდებლო გარანტიები	126
6. პირდაპირი დემოკრატიის ფორმები	130
6.1. დასახლების საერთო კრება	131
6.2. პეტიცია	135
6.3. გამგებლის/მერის გადაყენება	139
7. მოქალაქეთა ჩართულობის გაუმჯობესების პერსპექტივები	141
7.1. თბილისის თვითმმართველობის დეცენტრალიზაცია/დეკონცენტრაცია	142
7.2. სათემო (არასამთავრობო) ორგანიზაციები	143
7.3. ადგილობრივი რეფერენდუმი	144
7.4. მონაწილეობითი ბიუჯეტი	145
VI თავი. სახელმწიფო კონტროლი ადგილობრივ თვითმმართველობაზე	
1. სახელმწიფო კონტროლის სამართლებრივი საფუძვლები	147
2. სამართლებრივი ზედამხედველობა	149
3. დარგობრივი ზედამხედველობა	150
4. პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა	153
5. ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი დაცვა	156
6. აუდიტი	158
VII თავი. მუნიციპალიტეტის ფინანსები	
1. საბიუჯეტო სისტემა	159
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური დამოუკიდებლობა	162
3. ადგილობრივი ფინანსები. მუნიციპალური ბიუჯეტი	165
4. საბიუჯეტო პროცესი და მისი ეტაპები	
4.1. საბიუჯეტო პროცესის ეტაპები	167
4.2. ბიუჯეტის პროექტის მომზადება და წარდგენა	170
4.3. ბიუჯეტის პროექტის განხილვა და დამტკიცება	172
4.4. ბიუჯეტის შესრულება	173
4.5. აღრიცხვა, ანგარიშგება, აუდიტი და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის დამტკიცება	174
5. ბიუჯეტის შემოსულობები	176
5.1. ადგილობრივი გადასახადები	178

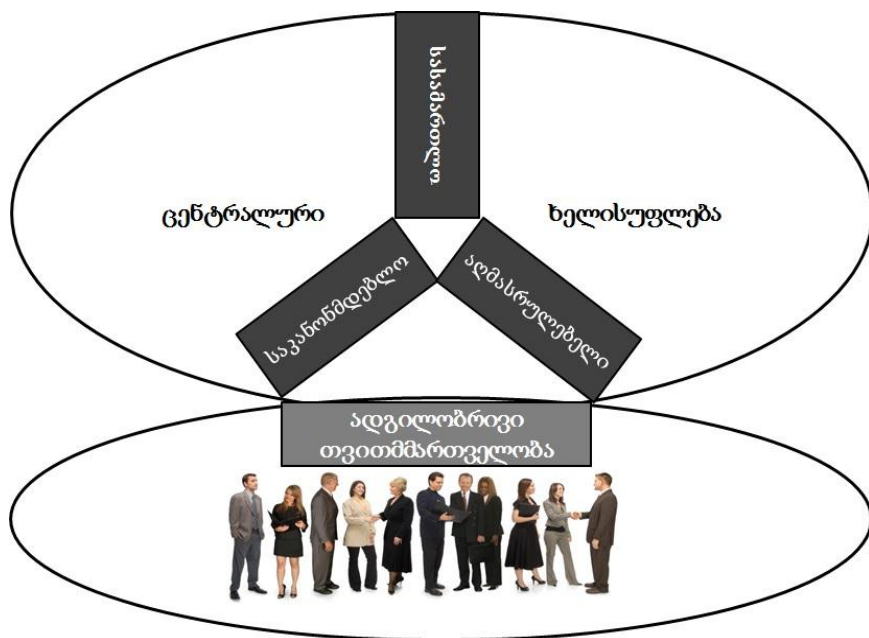
5.2.მოსაკრებლები	181
5.3.წილები საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებიდან და მოსაკრებლებიდან	182
5.4.სუბვენცია. კაპიტალური, მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერები. სარეზერვო ფონდი.	187
5.5.სესხი და გრანტი	190
5.6.მუნიციპალური ფონდები	192
5.7.ადგილობრივ საწარმოთა ფინანსები	192
6.ბიუჯეტის ხარჯვა	193
7.პროგრამული ბიუჯეტი	197
VIII თავი. მუნიციპალიტეტის ქონება და მისი განკარგვა	
1.მუნიციპალიტეტის ქონება და მისი სახეები	204
2.ქონების პრივატიზება	208
3.ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემა	210
4.არამატერიალური მუნიციპალური ქონება	212
5.მუნიციპალური საწარმოების ქონება	213
6.შესყიდვები	215
XI თავი. ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი აქტები	
1. სამართლებრივი აქტი	220
2.ნორმატიული აქტის მომზადება	227
3.ნორმატიული აქტის მიღება და გამოქვეყნება	234
4.ნორმატიული აქტის მოქმედება	236
5.ნორმატიული აქტის უკუშლა	239
6.ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი	241
7.სამართლებრივი აქტების გასაჩივრება და შეჩერება	243
8.სამართლებრივი აქტების გაუქმება	245
IX თავი. ადმინისტრაციული წარმოება	
1.ადმინისტრაციული წარმოება და მისი პრინციპები	252
2.ადმინისტრაციული წარმოების სახეები და ვადები	257
3.მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება.	259
4.ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება	266
5.საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება	268
6.ადმინისტრაციული წარმოება კოლექტიურ ორგანოში	270
7.ადმინისტრაციული ხელშეკრულება	271
X თავი. ინფორმაციის საჯაროობა	
1.ინფორმაციის თავისუფლება. საზოგადოებრივი ინტერესი.	273
2.საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვა და გაცემა	279

3.ადმინისტრაციული საჩივარი	282
4.ინფორმაციის გაცემის ანგარიში	287
5.ინფორმაციის საჯორობა მუნიციპალიტეტში	288
XII თავი. საჯარო დაწესებულების დოკუმენტები	
1.მმართველობითი დოკუმენტების მომზადება	291
2.ბრძანება	291
3.მითითება	292
4.ინსტრუქცია	293
5.ოქმი	293
6.წერილი	294
7.მოთხოვნები დოკუმენტის ტექსტის მიმართ	295
8.დოკუმენტების ხელმოწერა	296
9.დოკუმენტის აუცილებელი რეკვიზიტების გაფორმების წესი	297
10.დოკუმენტის დამატებითი რეკვიზიტების გაფორმების წესი	300
11.საქმისწარმოების ავტომატიზირებული სისტემა	309
XIII თავი. საჯარო სამსახური ადგილობრივ თვითმმართველობაში	
1.დამოუკიდებლობა შიდა სტრუქტურის განსაზღვრასა და პერსონალის შერჩევაში	312
2.საჯარო სამსახური	313
3.საჯარო სამსახურის პრინციპები	317
4.მოხელეთა თანამდებობები და მათი კლასიფიცირება	319
5.სამსახურში მიღება. კონკურსი	320
6.მოხელის ვალდებულებები	328
7.მოხელის კარიერის მართვა	332
8.შეფასება და კვალიფიკაციის ამაღლება	336
9.მოხელის უფლებები	338
10.დისციპლინური პასუხისმგებლობა	342
11.სამსახურიდან გათავისუფლება	349
ლიტერატურა	354

I. ადგილობრივი თვითმმართველობა დემოკრატიულ სახელმწიფოში

1. საჯარო ხელისუფლების ჰორიზონტალური და ვერტიკალური დანაწილება

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



ხელისუფლების დანაწილებისას უმნიშვნელოვანესია მმართველი რგოლების ორგანიზაციული დანაწილება: სახელმწიფოს ძირითადი ფუნქციები განაწილებული უნდა იყოს სხვადასხვა ორგანოებზე იმგვარად, რომ არც ერთ მათგანს არ შეეძლოს მთელი

სახელმწიფო ხელისუფლებაზე კონტროლის მოპოვება. ასევე, უმნიშვნელოვანესი მომენტი ხელისუფლების პერსონალური დანაწილების საკითხი. ხელისუფლების ერთი შტოს წარმომადგენელი, როგორც წესი, არ შეიძლება ფლობდეს ხელისუფლების მეორე შტოს თანამდებობას.

ხელისუფლების დაყოფა აუცილებელია, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ძალაუფლების კონცენტრირება ერთი ადამიანის ხელში, რაც უდიდეს საფრთხეს წარმოადგენს დემოკრატიისთვის. წარმომადგენლობითი ორგანოები პასუხისმგებელნი არიან ადგილობრივი პოლიტიკისა და კანონმდებლობის ფორმირებაზე, ხოლო აღმასრულებელი ხელისუფლება და საჯარო მოხელეები - პოლიტიკისა და კანონების რეალურ ცხოვრებაში გატარებაზე.

დემოკრატიულ სახელმწიფოთა უმრავლესობაში ხელისუფლება ფუნქციურად დაყოფილია მის წარმომადგენლობით, აღმასრულებელ და სასამართლო ორგანოებს შორის, აგრეთვე, ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის, ხოლო მათი უფლებამოსილებები გამიჯნულია ერთმანეთისგან. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის თანამედროვე გაგება მოიცავს:

ა) სახელმწიფო ხელისუფლების ჰორიზონტალურ და ვერტიკალურ გამიჯვნა-გადანაწილებას, ანუ სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებას იერარქიულად დამოუკიდებელი, საკუთარი უფლებამოსილების მქონე სხვადასხვა განშტოების მიერ. ჩვეულებრივ, ცენტრალური ხელისუფლების სამ განშტოებას ასახელებენ - საკანონმდებლოს, აღმასრულებელსა და სასამართლოს, თუმცა, ბოლო დროს, არცთუ იშვიათად, მის განშტოებებად ასევე მოიხსენიება საპრეზიდენტო, საკონტროლო, საზედამხედველო, საარჩევნო და სხვა ხელისუფლებაც;

ბ) კონტროლისა (ურთიერთშეკავების) და გაწონასწორების წესებს, რომელთა მეშვეობითაც სხვადასხვა განშტოებას შეუძლია დანარჩენი განშტოებანი გააკონტოლოს და წინ აღუდგეს მათ მიერ ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებას ან/და თავისი უფლებამოსილების ფარგლებიდან გასვლას;

გ) განშტოებათა თანამშრომლობას, რაც განპირობებულია განშტოებათა ერთგვაროვანი სახელმწიფოებრივი ბუნებით. სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითად საკითხებში ხელისუფლების ყველა განშტოების მოქმედება ურთიერთშეთანხმებული უნდა იყოს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, შეუძლებელი იქნება სახელმწიფოს მართვა, რაც გამოიწვევს ანარქიასა და საზოგადოების ინტერესების შელახვას.

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

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

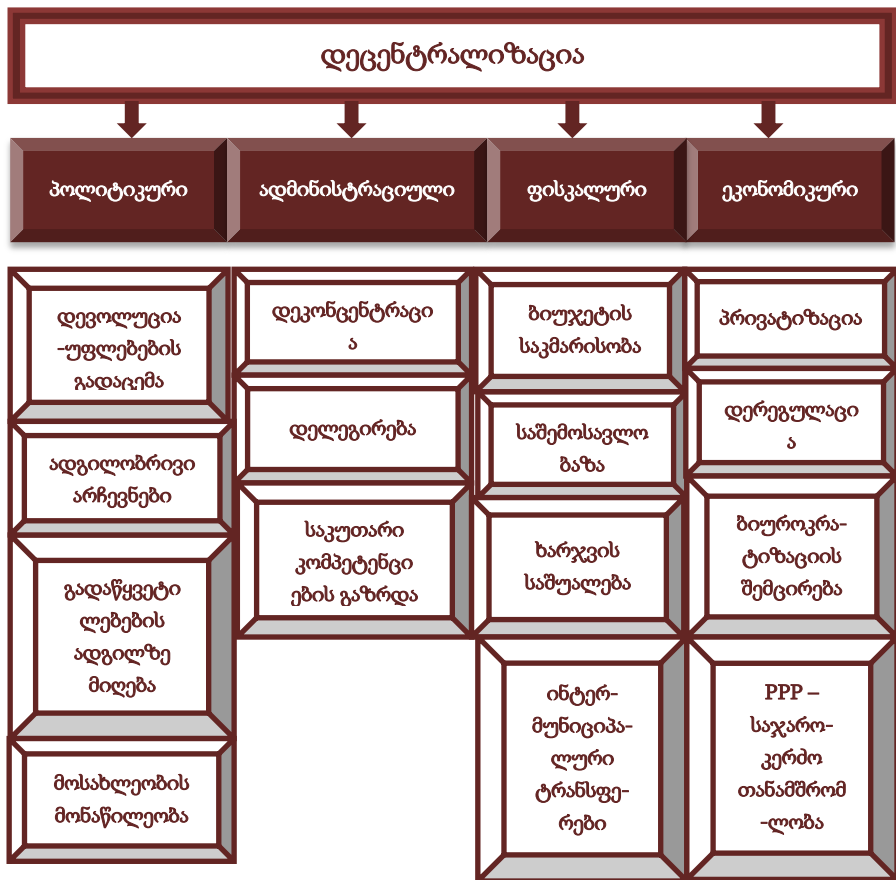
დეცენტრალიზაცია ნიშნავს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტის უფლების მიცემას ადგილზე არჩეული ხელისუფლების ორგანოებისათვის, მათთვის კანონით მინიჭებულ უფლებათა ფარგლებში, ცენტრისგან დამოუკიდებლად და მისი ზედამხედველობის ქვეშ.

დეკონცენტრაცია არის ცენტრალური ხელისუფლების გადანაწილება, კონტროლის მექანიზმების გადაცემა ტერიტორიულ ერთეულებში ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლებზე.

დეკონცენტრაციის დროს ადგილებზე იქმნება ცენტრალური ადმინისტრაციული ორგანოს სტრუქტურული ქვედანაყოფი, იქვე წარმოქმნილი საკითხების გადაწყვეტის მიზნით. იმის გამო, რომ იგი არ არის დამოუკიდებელი ორგანო, უფლებამოსილების განხორციელება ცენტრალური ადმინისტრაციული ორგანოს სახელითა და პასუხისმგებლობით ხორციელდება. დეკონცენტრაციის მეთოდს იყენებს თითქმის ყველა მსხვილი ცენტრალური სახელმწიფო სტრუქტურა. მაგ., საქართველოს შინაგან საქმეთა, განათლებისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროები. ზოგიერთ სახელმწიფო ორგანოს არ უჩნდება ტერიტორიული ქვესტრუქტურის შექმნის და მათი მეშვეობით საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელების აუცილებლობა, მაგ., საქართველოს ეროვნულ ბანკს.

დეკონცენტრაციისაგან განსხვავებით, **დეცენტრალიზაცია** არის საკუთარი უფლებამოსილებების გადაცემა ადგილზე ფუნქციონირებად ადმინისტრაციული ორგანოებისთვის, რომლებიც საკუთარი სახელითა და პასუხისმგებლობით ახორციელებენ მათთვის გადაცემულ უფლებამოსილებებს. დეცენტრალიზაცია შესაძლებელია მხოლოდ კანონით, დეკონცენტრაციისათვის კი საკმარისია ცენტრალური ადმინისტრაციული ან მისი ზემდგომი ორგანოს ნორმატიული აქტი.

დეცენტრალიზაცია მოიცავს ოთხ ძირითად კომპონენტს: პოლიტიკურ, ადმინისტრაციულ, ფისკალურ და ეკონომიკურ დეცენტრალიზაციას:



- **პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია** - მოსახლეობისთვის ადგილობრივ დონეზე წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევის უფლების მიცემა, კანონით განსაზღვრული საკუთარი (ექსკლუზიური) უფლებამოსილების ფარგლებში მათთვის პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა მიღების უფლების მინიჭება (დეცოლუცია).
- **ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია** - თვითმმართველობის ორგანოებისთვის უფლებამოსილებათა გადაცემა სახელმწიფო საქმეების მართვისა და საჯარო მომსახურების სფეროში;
- **ფისკალური დეცენტრალიზაცია** - ცენტრალური ხელისუფლების მიერ თვითმმართველობისთვის კომპეტენციათა განსახორციელებლად აუცილებელი ფინანსების და აქტივების/გადასახადების განკარგვის უფლების გადაცემა.
- **ეკონომიკური დეცენტრალიზაცია** - პრივატიზაციისა და ზედმეტი სახელმწიფო რეგულაციებისგან, ბიუროკრატიული ბარიერებისგან ეკონომიკური განვითარების გათავისუფლების პროცესი, საჯარო-კერძო თანამშრომლობის ფორმების განვითარება.

დეცენტრალიზაციის პროცესის ამ ოთხი მიმართულებიდან ბოლო ათწლეულებში საქართველომ მეტ-ნაკლებად განახორციელა ცალკეული ღონისძიებები, მაგრამ დღემდე არ არის ჩამოყალიბებული, პოლიტელიტისა და საზოგადოების მიერ გააზრებული და ერთიანი ხედვა, თუ მთლიანობაში როგორ უნდა ხორციელდებოდეს ძალაუფლების ვერტიკალურად, ზემოდან ქვემოთ გადანაწილება. ამ მიმართულებით ცვლილებები ურთიერთწინააღმდეგობრივად და არასრულად ხდება, ხშირია გადახვევა ადრე აღებული კურსიდან და ცალკეულ წარმატებებს ხშირად სტაგნაცია და მართვის ცენტრალიზებული მეთოდების აღდგენა მოსდევს.

განვიხილო ათწლეულებში ქართული პოლიტიკური ელიტა დეცენტრალიზაციის შეფერხების მიზეზად ასახელებდა იმ გარემოებას, რომ ქვეყნის წინაშე ბევრად უფრო მნიშვნელოვანი საკითხები იდგა. ამ მოსაზრებას საფუძველი მართლაც გააჩნია: პოლიტიკური და ეთნიკური კონფლიქტების, ცენტრალიზებული ეკონომიკის მოშლისა და ახალი, საბაზრო ურთიერთობების დამკვიდრების გაჭიანურების, ადამიანური და ფინანსური რესურსების ქრონიკული დეფიციტის პირობებში მართლაც ძნელი იყო, ქვეყანას ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარებაზე ეფიქრა. ამასთან, XXI საუკუნის პირველ ათწლეულში სხვა, შედარებით წარმატებით

გატარებული რეფორმები სახელმწიფო რესურსების მაქსიმალურ მობილიზაციას მოითხოვდა.

თუმცა, დეცენტრალიზაციის საკითხის "არაპრიორიტეტულობას" დეკლარირებულ მიზეზებთან ერთად, ფარული, მაგრამ უფრო მნიშვნელოვანი მიზეზიც ჰქონდა: ორნახევარი ათწლეულის განმავლობაში ქვეყნის სათავეში მყოფ არც ერთ პოლიტიკურ ძალას არ სურდა საბჭოთა პერიოდში ჩამოყალიბებული, ხელისუფლების ცენტრიდან კონტროლის მექანიზმების ხელიდან გაშვება. ყველა პოლიტიკური ძალა ხელისუფლებაში მოსვლამდე აპელირებას დეცენტრალიზაციის აუცილებლობაზე აკეთებდა, მაგრამ, ხელისუფლებაში მოსვლის შემდეგ, ივიწყებდა დაპირებას და, ადგილობრივ ინტერესთა ჯგუფებზე დაყრდნობით, ცდილობდა მაქსიმალურად გაეხანგრძლივებინა ბატონობა ხელისუფლების ყველა დონეზე.

ამდენად, დეცენტრალიზაცია როგორც სხვა პოსტ-სოციალისტური ქვეყნებისთვის, ასევე საქართველოსთვის რთული პროცესია და მას წინააღმდეგობები ახლავს, კერძოდ: მმართველობის ძველი პრაქტიკა და წარსულის ინერცია, რომელიც მენტალობასთან და ძველი ინსტიტუტების დაბალ ეფექტიანობასთან არის დაკავშირებული. შესაბამისად; ხელისუფლების სხვადასხვა დონეს შორის კონსტრუქციული ურთიერთობის ნაკლებობაა.

თვითმმართველობას ესაჭიროება მოქმედების თავისუფლება, რაც ნიშნავს მუნიციპალური ორგანოების უფლებას, ცენტრალური ხელისუფლების ნებართვის გარეშე მიიღონ გადაწყვეტილება კონკრეტულ პრობლემებზე. აუცილებელია ფისკალური დეცენტრალიზაციის გაღრმავება. ეს მხოლოდ ფინანსების ან რესურსების გადაცემას კი არ უნდა ნიშნავდეს, არამედ მიზნად ისახავდეს ადგილობრივი ბიუჯეტების, გადასახადების და ფინანსების სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილების გაზრდას. ასევე, აუცილებელია შესაბამისი ქონების, სხვა მატერიალური რესურსების გადაცემა ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის.

ქართული სახელმწიფო საჭიროებს ხელისუფლების სხვადასხვა დონეს შორის ვერტიკალური და ჰორიზონტალური კავშირების არსებობას. აუცილებელია, არსებობდეს ვერტიკალური კოორდინაცია ხელისუფლების სხვადასხვა - ნაციონალურ, რეგიონალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის (მაგალითად, ადგილობრივ დონეზე მშენებლობის ნებართვის გაცემა კოორდინირებული უნდა იქნეს მიწის

მართვის ეროვნულ პოლიტიკასთან). თვითმმართველობის ორგანოებს მთელი ქვეყნის მასშტაბით უნდა ჰქონდეთ ჰორიზონტალური კოორდინაცია, რაც უზრუნველყოფს საერთო სტანდარტების, ურთიერთმხარდაჭერის, საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარების, ერთობლივი საწარმოებისა და ასოციაციების შექმნის შესაძლებლობას. ჰორიზონტალური კოორდინაცია ასევე გამოყენებული უნდა იქნეს ცენტრალურ ხელისუფლებასთან თანამშრომლობაში.

ამდენად, დემოკრატიული სისტემის ეფექტური ფუნქციონირებისათვის აუცილებელია ძალაუფლების დაყოფა ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს შორის, ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის კომპეტენციების მკაფიოდ და სამართლიანად გამიჯვნა. დემოკრატიული სისტემებისთვის მიუღებელია ფუნქციათა დუბლირება ან ცენტრალური ხელისუფლების დომინირება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე.

2. ადგილობრივი თვითმმართველობა - დემოკრატიული სახელმწიფოს საფუძველი

ადგილობრივი თვითმმართველობა

არის კანონმდებლობით აღიარებული და გარანტირებული, მოსახლეობის თვითორგანიზებასთან დაკავშირებული საზოგადოებრივი ურთიერთობის სისტემა, რომელიც ტერიტორიული ერთეულის ფარგლებში, საკუთარი პასუხისმგებლობით, ცენტრალური საჯარო ხელისუფლებისგან დამოუკიდებლად, დემოკრატიული ფორმით დაფუძნებული ადგილობრივი ორგანოების მეშვეობითა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით განაგებს ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს.

თვითმმართველობა ნიშნავს საზოგადოების წევრების მიერ, დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით, საზოგადოებრივი საქმეების მოწესრიგებას. ამდენად, ეს არის მოქალაქეთა თვითორგანიზაცია, რომ ერთობლივად გადაწყვიტონ მათ საერთო ინტერესებში არსებული საკითხები. თვითმმართველობის უმთავრესი სუბიექტი არის ადგილობრივი საზოგადოება, რომლის **უფლება, შესაძლებლობა და პასუხისმგებლობა** არის ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების მოწესრიგება.

მოქალაქეთა მიერ თვითმმართველობის **უფლების გამოყენება** იწყება ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში

მონაწილეობით და გრძელდება მათ მიერ არჩეული ორგანოების მიერ ადგილობრივი პრობლემების გადაწყვეტაში ჩართულობით. სწორედ მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობის განხორციელებაში არის თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის უმთავრესი გარანტი და თვითმმართველობის განხორციელების შეფასების ერთ-ერთი მთავარი კრიტერიუმიც - რაც უფრო მეტი მოქალაქეა ჩართული თვითმმართველობის განხორციელებაში, მით უფრო მაღალია თვითმმართველობის განხორციელების ხარისხი.

საქართველოს კონსტიტუცია და კანონმდებლობა განსაზღვრავს როგორც თვითმმართველობის უფლებას, ასევე ამ უფლების განხორციელების **შესაძლებლობას**, რასაც ქმნის თითოეული მოქალაქის:

- ✓ თანაბარი შანსი - თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებით არჩეულ იქნეს თვითმმართველობის ორგანოებში,
- ✓ უფლება - მონაწილეობდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებში,
- ✓ შესაძლებლობა - მონაწილეობდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ გადაწყვეტილების მიღების და აღსრულების პროცესში.

თვითმმართველობის უფლება და ამ უფლებით განპირობებული შესაძლებლობა მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებულ თითოეულ მოქალაქეს აკისრებს **პასუხისმგებლობას** იმ ადგილობრივი საზოგადოების ზედზე, რომელსაც თავად მიეკუთვნება. მოქალაქეებს აქვთ საზოგადო საქმეთა მართვაში მონაწილეობის უფლება, აქვთ შესაძლებლობა უშუალოდ შეიტანონ წვლილი საერთო პრობლემების დაძლევაში და, იმავდროულად, სწორედ ისინი და სხვა არავინ არის პასუხისმგებელი მათ საერთო კეთილდღეობაზე.

ამდენად, **ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი და დანიშნულება** მდგომარეობს იმაში, რომ მოქალაქეებს ჰქონდეთ:

- ადგილობრივი საზოგადოების წინაშე არსებულ პრობლემათა დამოუკიდებლად გადაწყვეტის უფლება,
- საერთო კეთილდღეობაზე ზრუნვის შესაძლებლობა და
- საკუთარი თანასაზოგადოების ზედზე პასუხისმგებლობა.

თვითმმართველობაზე მოქალაქეთა უფლებისა და შესაძლებლობის განხორციელების **ძირითადი ინსტრუმენტი** ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებია. ამიტომ ამ ორგანოთა ინსტიტუციური მოწყობა და ფორმირების წესი

დაკავშირებულია მოქალაქის მიერ თვითმმართველობის უფლების განხორციელების ოპტიმალური მოდელის შექმნასთან, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს საზოგადოებრივი ინტერესების შესაბამისად და ადგილობრივი საზოგადოების სახელით ყველა ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხის გადაწყვეტა. ამიტომაც, თვითმმართველობის ორგანოების ინსტიტუციური მოწყობა ეფუძნება **წარმომადგენლობითობისა და კომპეტენტურობის სწორი ბალანსის** შექმნას.

მუნიციპალიტეტის ინსტიტუციური მოწყობისას ერთ-ერთი უპირველესი მოთხოვნა, რასაც უნდა აკმაყოფილებდეს თვითმმართველობის ორგანოები, არის მიღებული გადაწყვეტილებების **სახალხოვნა (პოპულარობა)**, ე.ი. მიღებული გადაწყვეტილება მაქსიმალურად უნდა ასახავდეს არაერთგვაროვანი, განსხვავებული ინტერესების მქონე საზოგადოების ყველაზე უფრო მნიშვნელოვან ღირებულ მისწრაფებებსა და მოთხოვნილებებს. ეს შესაძლებელია მხოლოდ ისეთი წარმომადგენლობითი ორგანოს არსებობით, როგორიცაა **საკრებულო (ქალაქის საბჭო, "ქალაქის მამები" და ა.შ.)**.

საკრებულოში თავს იყრიან მოსახლეობის მიერ არჩეული პირები, რომელთაგან თითოეული მათგანი მოსახლეობის ამა თუ იმ სოციალური ფენასა თუ ჯგუფს წარმოადგენს და მათ ინტერესებს გამოხატავს, რის შედეგადაც მთლიანად საკრებულო მთელი ადგილობრივი საზოგადოების წარმომადგენელია. მისი გადაწყვეტილებები ყველაზე მნიშვნელოვან და ღირებულ ინტერესებს ასახავს, რითაც უზრუნველყოფილია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა სახალხოვნა.

მაგრამ, მხოლოდ წარმომადგენლობითობის (რეპრეზენტატიულობის) პრინციპზე მიღებული გადაწყვეტილებები შეიძლება ყოველთვის არ იყოს გონივრული. საკრებულოში საკითხის პოლიტიკური განხილვის ემოციურ ფონზე მიღებულმა ასეთმა გადაწყვეტილებებმა, რომლებიც მოცემულ მომენტში ყველაზე უფრო მისაღებია მოსახლეობისთვის, საბოლოო ჯამში შეიძლება დააზარალოს საზოგადოების ინტერესები. ამიტომ, საჭიროა გადაწყვეტილებების **პოპულარობა დაბალანსებული იქნეს გადაწყვეტილების რაციონალურობით**.

წარმომადგენლობითი ორგანო, უშუალოდ მოსახლეობის მიერ მის არჩევის წესიდან გამომდინარე, ორიენტირებულია მის მიერ

მიღებულ გადაწყვეტილებათა პოპულარობაზე. რაც შეეხება აღმასრულებელ სტრუქტურას, რომელიც ძირითადად შედგება დაქირავებული, პროფესიული ნიშნით და კომპეტენტურობის საფუძველზე შერჩეული მოხელეებისაგან, უპირატესად ორიენტირებულია გადაწყვეტილებათა მიღების რაციონალურობაზე და ნაკლებად - ამ გადაწყვეტილების პოპულარობაზე. თვითმმართველობის ორგანოთა შორის ფუნქციათა ამგვარი გადანაწილება შესაძლებლობას იძლევა გამოინახოს სწორი ბალანსი პოპულარობასა და კომპეტენტურობას, დემოკრატიულობასა და ეფექტურობას შორის. ცხადია, ეს არ ნიშნავს, რომ საკრებულოში არ შეიძლება იყვნენ კომპეტენტური პირები, ხოლო მოხელეებისათვის სრულიად უცხო იყოს ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესები. მაგრამ, სწორი ბალანსის დაცვა შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ თითოეული რგოლი ზუსტად შეასრულებს მასზე დაკისრებულ ფუნქციას და აიღებს შესაბამის პასუხისმგებლობას.

საკრებულო არის პოლიტიკური ორგანო, რომელმაც მოსახლეობის ინტერესებიდან გამომდინარე უნდა შეაფასოს და გააკეთოს სწორი პოლიტიკური არჩევანი. საკრებულოს და მის თითოეულ წევრს სწორედ ამ საკითხის გადაწყვეტაზე მოეთხოვება პასუხი. რაც შეეხება აღმასრულებელი სტრუქტურის - გამგეობის/მერიის მოხელეებს, მათი პასუხისმგებლობაა გადაწყვეტილების კანონიერების, ეფექტურობის, ეკონომიურობისა და გონივრულობის უზრუნველყოფა.

საკრებულოს წევრი არის პოლიტიკოსი, რომელიც არჩევნებში კენჭისყრით გამოხატავს თავის მზაობას, დაიცვას საზოგადოები რომელიმე ნაწილის ინტერესები. ეს არის მისი საზოგადოებრივი საქმიანობის სფერო და არა შემოსავლის წყარო, მოხელისაგან განსხვავებით.

თვითმმართველობის მოხელე თანამდებობაზე ინიშნება კონკურსის საფუძველზე განუსაზღვრელი ვადით. მოხელისთვის ეს თანამდებობა არის მუდმივი საქმიანობის სფერო და შემოსავლის ერთადერთი წყარო: მას ეკრძალება ეკავოს სხვა თანამდებობა საჯარო სამსახურში და ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას, განსხვავებით საკრებულოს წევრისაგან, რომელზეც ასეთი სახის შეზღუდვები არ ვრცელდება.

საკრებულოს წევრის და მთლიანად საკრებულოს ფუნქცია - გააკეთოს სწორი არჩევანი გადაწყვეტილების მიღებისას მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად (მისცეს ან არ მისცეს ხმა შემოთავაზებულ

პროექტს), ერთი შეხედვით, თითქოს არც თუ რთულია, მაგრამ არა მხოლოდ უაღრესად საპასუხისმგებლო, არამედ, საქართველოს პოსტსაბჭოთა სინამდვილის გათვალისწინებით, ძალზე მნიშვნელოვანია. თვითმმართველობის ორგანოთა პივეელი არჩევნებიდან დღემდე უმთავრეს პრობლემას წარმოადგენს ის, რომ გადაწყვეტილებათა მიღება ეფუძნებოდა არა ადგილობრივი მოსახლეობის, არამედ „ზემდგომის“ (სახელმწიფო ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოების, გუბერნატორის თუ პარტიული ოფისის) მითითებებსა და ინტერესებს. ასეთ შემთხვევაში საკრებულოც და გამგეობაც/მერიაც მხოლოდ „ზემდგომის“ დავალებათა შემსრულებლებს წარმოადგენდნენ. ეს არის **უმთავრესი პრობლემა**, რომლის გადაწყვეტის გარეშე თვითმმართველობა მხოლოდ კანონში ჩაწერილ ფორმალობად რჩება.

ამ პრობლემის გადაწყვეტას ემსახურება 2014 წლიდან დადგენილი აღმასრულებელი ორგანოს ფორმირების წესი, რომელიც ითვალისწინებს ყველა მუნიციპალიტეტში გამგებლის/მერის პირდაპირი წესით არჩევას. ამით გამგებელი/მერი ხდება მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის წინაშე უშუალოდ პასუხისმგებელი პოლიტიკური თანამდებობის პირი, რომლის საქმიანობაც ორიენტირებული უნდა იყოს მოსახლეობის ინტერესების გამოხატვაზე. ამდენად, მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინება დომინანტი ხდება არა მხოლოდ წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს, არამედ აღმასრულებელი ორგანოს საქმიანობაშიც, რამაც კიდევ უფრო რეალური უნდა გახადოს მოქალაქეთა უფლება და შესაძლებლობა, ზეგავლენა მოახდინოს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტაზე.

3. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციები

ხელისუფლების დანაწილება ნიშნავს საჯარო ფუნქციების, კომპეტენციებისა და უფლებამოსილებების მკაფიო გამიჯვნას ხელისუფლების დონეებს შორის. ვერც ერთი სტრუქტურა, თუნდაც იდეალური, ვერ იმუშავებს უფლება-მოვალეობათა ზუსტი გამიჯვნის გარეშე. ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის უფლებამოსილებათა გონივრულად გასამიჯნად ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციების შესახებ სწორი წარმოდგენის შექმნაა საჭირო.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მიზანია ადგილობრივი ტერიტორიული ერთეულის ფარგლებში საზოგადოების ინტერესებზე დაფუძნებული მართვის პროცესის განხორციელება, რაც მოიცავს

შემდეგ ფუნქციებს: ადგილობრივი პოლიტიკის ფორმირება, დაგეგმილი საქმიანობებისათვის რესურსების განსაზღვრა და მისი მართვა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების მართვა, ადგილობრივი ბიუჯეტის შედგენა, განხილვა, დამტკიცება, აღსრულება და კონტროლი, და ცენტრალური ხელისუფლების მიერ გადმოცემული ფუნქციების განხორციელება. საზოგადოდ, გამოყოფენ ადგილობრივი ხელისუფლების შემდეგ სამ მნიშვნელოვან ფუნქციას:

1) საჯარო მომსახურების გაწევა. როგორც წესი, გამოყოფენ საჯარო მომსახურების ექვს კატეგორიას. ესენია: სტრატეგიული, პირველად მოთხოვნილებათა დაკმაყოფილება (ჯანდაცვა, ბინა, განათლება, სოციალური დაცვა), საზოგადოებრივი უშიშროების დაცვა (წესრიგის დაცვა, კანონის აღსრულება), საზოგადოებრივი კომფორტის შექმნა (გზები, განათება, ბუნების დაცვა), კერძო კომფორტის შექმნა (ტრანსპორტი, კულტურა, დასვენება, კომუნალური მომსახურება) და რეგისტრაცია-ლიცენზირება. საჯარო მომსახურების დროს აუცილებელია, უზრუნველყოფილ იქნეს ადგილობრივი საჭიროებების დაკმაყოფილება, მაღალი სტანდარტების მიღწევა, თანაბარი ხელმისაწვდომობა და დახარჯული სახსრებით ადექვატური ეფექტის მიღება.

2) მდგრადი განვითარება. ადგილობრივი თვითმმართველობის უმთავრესი ფუნქცია საკუთარი ტერიტორიების მდგრადი განვითარების უზრუნველყოფაა. 1996 წელს გაერთიანებული ერების ორგანიზაციამ მდგრადი განვითარება განსაზღვრა, როგორც „მომავალი თაობების განვითარებისა და სიცოცხლისთვის აუცილებელი ბუნებრივი სისტემების დაცვა“. თავისთავად ცხადია, რომ მხოლოდ ეკონომიკის განვითარება არ განაპირობებს ადამიანთა საზოგადოების მდგრად განვითარებას, ცხოვრების ხარისხს და რესურსებზე თანასწორ ხელმისაწვდომობას. ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებები უნდა ემსახურობდეს გრძელვადიან განვითარებას. მაგალითად, ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტებით შეიძლება ბიზნესის ხელშემწყობი გარემოს შექმნა. მდგრადი განვითარება იძლევა ჩარჩოებს, რომლებშიც მუნიციპალიტეტებმა შეიძლება საკუთარი რესურსები ეფექტიანად გამოიყენონ, შექმნან ქმედითუნარიანი ინფრასტრუქტურა, დაიცვან და განავითარონ ცხოვრების დონე. მდგრადი განვითარება არის გარანტია იმგვარი ჯანმრთელი გარემოს არსებობისა, რომელიც უნდა ემსახუროს როგორც ჩვენს, ასევე მომდევნო თაობებს.

3) სამოქალაქო მშვიდობისა და სტაბილურობის უზრუნველყოფა. საქართველო მრავალეროვანი ქვეყანაა, ზოგიერთ რეგიონში ეთნიკური უმცირესობები მოსახლეობის უმრავლესობას წარმოადგენენ. აქ მოსახლეობის დიდი ნაწილი არ ფლობს ქართულ ენას, რის გამოც არ არის ინფორმირებული ქვეყანაში მიმდინარე პროცესებზე. ეს უმცირესობების ქვეყნის ცხოვრებაში ინტეგრაციის ერთ-ერთი ხელისშემშლელი ფაქტორია. ასეთ მდგომარეობაში ადვილად შეიძლება წარმოიქმნას სამოქალაქო დაპირისპირების კერები. ამ მხრივ საქართველოს უკვე აქვს ნეგატიური გამოცდილება. ეთნიკური კონფლიქტი სხვადასხვა ადგილობრივი პრობლემით შეიძლება იყოს განპირობებული - დაწყებული სატრანსპორტო პოლიტიკით, დამთავრებული მშობლიური ენის საკითხითა თუ დასაქმებით. შესაბამისად, ადგილობრივი ხელისუფლების როლი უმნიშვნელოვანესია კონფლიქტების გადალახვაში.

ისტორია გვასწავლის, რომ ინტეგრაცია და სამოქალაქო მშვიდობა დამყარებულია: სხვათა ეთნიკური თვითიდენტიფიკაციის პატივისცემაზე, ჯგუფური და ინდივიდუალური უფლებების დაცვაზე და ძალაუფლების დეცენტრალიზაციაზე, რაც ხელს უწყობს გარიგებებს და მრავალმხრივი ინტერესების დაცვას ადგილობრივ დონეზე.

აუცილებელია ერთმანეთისაგან განვასხვაოთ დეცენტრალიზებული (თვითმმართველობათა კომპეტენციაში არსებული) და დეკონცენტრირებული (ცენტრალური ხელისუფლების მიერ თავისი ტერიტორიული ერთეულების საშუალებით განხორციელებული) **კომპეტენციები**. როგორც წესი:

1. ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციებია: მაკროეკონომიკური და დასაქმების პოლიტიკა, საგარეო და შინაგანი საქმეები, მართლმსაჯულება, თავდაცვა, უშიშროება, ჯანდაცვის ეროვნული პოლიტიკა, ეკოლოგია;

2. ცენტრალური ხელისუფლების დეკონცენტრირებულ კომპეტენციებში, რომლებსაც ცენტრალური ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები ახორციელებენ, შედის: საგადასახადო ორგანოები, სასამართლოები, პოლიცია, მოქალაქეთა უფლებებისა და ინტერესების დაცვა, საშუალო და უმაღლესი განათლება, ტელეკომუნიკაციები;

3. დეცენტრალიზებული (დელეგირებული) კომპეტენციები, რომლებიც გადაცემული აქვს ადგილობრივ ხელისუფლებას, მოიცავს: სამხედრო გაწვევის ორგანიზებას, საზოგადოებრივ ჯანდაცვასა და ეპიდზედამხედველობას და სხვ.;

4. უშუალოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კონტროლქვეშ არსებული ექსკლუზიური კომპეტენციებია: ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, მუნიციპალური ნარჩენების მართვა, ადგილობრივი სატრანსპორტო სისტემისა და კომუნალური სამსახურების მართვა, ტერიტორიის დიზაინი, კულტურისა და სპორტის ადგილობრივი დაწესებულებებისა და ბაგა-ბაღების სისტემის განვითარება და მისთ.

ხელისუფლების ორგანოს უფლებამოსილება არის ნებართვა და შესაძლებლობა, შეასრულოს გარკვეული ფუნქცია. არსებობს უფლებამოსილებათა 5 ფორმა: ადმინისტრირების, მომსახურებითი, დაფინანსების, მარეგულირებელი და სანივესტიციო. ექსკლუზიური კომპეტენციების განხორციელებისას ყველა ამ უფლებამოსილების განხორციელება ადგილობრივი თვითმმართველობის პრეროგატივაა. დელეგირებული კომპეტენციების შემთხვევაში ადგილობრივმა თვითმმართველობამ შეიძლება განახორციელოს უფლებამოსილებათა ნაწილი, მაგალითად, განათლების სისტემაში შესაძლოა მუნიციპალიტეტს გააჩნდეს სკოლების ადმინისტრირების და მომსახურების მოვალეობა, ხოლო ამ საქმიანობის რეგულირება, სტანდარტების დაწესება, დაფინანსება და საინვესტიციო უფლებამოსილება ცენტრალურ ხელისუფლებას (ამ შემთხვევაში - განათლების სამინისტროს) ევალებოდეს, როგორც ეს ბევრ ქვეყანაშია.

4. კომპეტენციების გამოიჯვნა. დელეგირება. სუბსიდიარობა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მე-4 მუხლში ჩამოყალიბებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციის სფეროს დადგენის ფუძემდებლური პრინციპები. ქარტია ხელმომწერი სახელმწიფოებისგან ითხოვს, რომ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ძირითადი უფლებამოსილებები და პასუხისმგებლობა განისაზღვროს კონსტიტუციით ან კანონით, იყოს სრული და ექსკლუზიური და არ შეიძლებოდეს მათი შეზღუდვა ცენტრალური ან რეგიონული ორგანოს მიერ.

ამასთანავე, დაკონკრეტებულია, რომ ქარტიის ამ დებულებამ ხელი არ უნდა შეუშალოს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის სპეციალური მიზნებით დამატებითი უფლებამოსილებებისა და მოვალეობების მინიჭებას. ქართულ კანონმდებლობაში ასეთ უფლებამოსილებას „დელეგირებული“ ეწოდება.

საკუთარი (ექსკლუზიური) უფლებამოსილება

არის თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილება, რომელსაც ის ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით.

დელეგირებული უფლებამოსილება

არის სახელმწიფოს ან ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოს უფლებამოსილება, რომელიც მუნიციპალიტეტს გადაეცა კანონის საფუძველზე ან საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე, სათანადო მატერიალური და ფინანსური უზრუნველყოფით.

ფუნქციების დელეგირების შემთხვევაში ხელისუფლება თვითმმართველობის მოქნილი ადმინისტრაციული სტრუქტურითა და ადგილობრივი პირობების საუკეთესო ცოდნით სარგებლობს, რაც გადაცემული ფუნქციის განხორციელების მეტი ეფექტურობის საწინდარია. ქარტიის მე-4 მუხლის მე-5 პუნქტით, დელეგირებულ ფუნქციებთან მიმართებაში არის მოთხოვნა, რომ ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს ჰქონდეთ თავისუფლება, ადგილობრივ პირობებთან მისადაგებით განახორციელონ ისინი, რაც ჩვენს ეროვნულ კანონმდებლობაშიც არის ასახული. ასევე, შესასრულებლად სავალდებულოდ არ არის აღიარებული ამ მუხლის მე-6 პუნქტი: “რამდენადაც ეს შესაძლებელია, ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს უნდა გაეწიონ კონსულტაციები სათანადო დროს და შესაბამისი გზებით, ყველა იმ საკითხის დაგეგმვასა და მათზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, რომლებიც მათ პირდაპირ ეხებათ”, თუმცა, სამთავრობო დაწესებულებები პრაქტიკული მუშაობისას უმეტესწილად ასრულებენ ამ დებულებას და თვითმმართველ ერთეულებს, საჭიროებისას, უწევენ კონსულტაციებს თავისი კომპეტენციის ფარგლებში.

საქართველოს კონსტიტუციის 101²-ე მუხლით განსაზღვრულია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები გამიჯნული უნდა იყოს სახელმწიფო ორგანოთა უფლებამოსილებებისაგან. თვითმმართველ ერთეულს აქვს საკუთარი უფლებამოსილებები, რომლებიც ორგანული კანონით დგინდება. ეს უფლებამოსილებები ექსკლუზიურია, ანუ მუნიციპალიტეტი მათ ახორციელებს დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით.

კონსტიტუციის შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის III თავში „მუნიციპალიტეტის

უფლებამოსილება“ მოცემულია ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებების ჩამონათვალი (მე-16 მუხლი), მუნიციპალიტეტისთვის ცენტრალური ხელისუფლებისგან უფლებამოსილების დელეგირების წესი (მე-17 მუხლი), მათი განხორციელების ფორმები და მექანიზმები (მე-19 მუხლი) და მუნიციპალიტეტის მიერ საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებისას სახელმწიფო სტანდარტებისა და ტექნიკური რეგლამენტების დაცვის აუცილებლობა (მე-18 მუხლი).

ხელშეკრულების მაგალითზე უფლებამოსილებათა დელეგირების მაგალითია 2011 წელს, 5 წლის ვადით გუდაურის სარეკრეაციო ტერიტორიაზე განსახორციელებელი უფლებამოსილების გადაცემა ქ.თბილისისათვის, მთავრობის დადგენილების საფუძველზე.¹

ქარტიის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტში სახელმწიფო მართვის ფუნქციების დეცენტრალიზაციის ზოგადი პრინციპია ფორმულირებული, რომელსაც მისდევნ დემოკრატიული სახელმწიფოები. მას **“სუბსიდიარობის პრინციპს”** უწოდებენ: „როგორც წესი, სახელმწიფო უფლება-მოვალეობების განხორციელება ხდება ხელისუფლების იმ ორგანოს მიერ, რომელიც ყველაზე ახლოს არის მოქალაქეებთან. მოვალეობების გადანაწილება სხვა ორგანოსათვის უნდა მოხდეს შესაბამისი ამოცანების მოცულობისა და ბუნების, ასევე ეკონომიკისა და ეფექტურობის მოთხოვნების გათვალისწინებით“. ქარტიის განმარტებითი კომენტარის შესაბამისად, ეს დებულება არ მოითხოვს ყველა სახელმწიფო ფუნქციების სისტემურ დეცენტრალიზაციას და ადგილობრივი ორგანოებისთვის გადაცემას, რადგან მუნიციპალიტეტებს შეუძლიათ მხოლოდ გარკვეული მოცულობის, შეზღუდულ ამოცანათა შესრულება.

სუბსიდიარობის პრინციპი

სახელისუფლებო უფლებამოსილებები უნდა განახორციელდეს მოქალაქეებთან ყველაზე ახლოს მდგომი მმართველობის დონეზე, იმ ორგანოს მიერ, რომელიც ყველაზე ახლოსაა მოსახლეობასთან და რომელსაც შესაბამისი ეკონომიკური შესაძლებლობა გააჩნია. ეს გულისხმობს, რომ:

¹ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №192, „ქ.თბილისის თვითმმართველი ერთეულისათვის ზოგიერთი უფლებამოსილების დელეგირების თაობაზე“, 26.04.2011 https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=1314671&lang=ge

1. გადაწყვეტილება რაც შეიძლება ქვედა დონეზე უნდა იქნეს მიღებული.
2. უფლებამოსილებები უნდა განხორციელონ იმ უწყებებმა (ცენტრალური/ადგილობრივი), რომლებიც მათ უფრო ეფექტურად განხორციელებენ.
3. მიუღებელია იმ უფლებამოსილებათა განხორციელება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ, რომლებიც ადგილობრივ დონეზე უკეთ აღსრულებს. უფრო მაღალი დონის ხელისუფლება უნდა ჩაერიოს მაშინ, როდესაც საკითხის გადაწყვეტა უფრო დაბალ დონეზე შეუძლებელი ან ეკონომიკურად გაუმართლებელია.

სუბსიდიარობის პრინციპით უფლებამოსილებათა განაწილება არის იმის საფუძველი, რომ პოლიტიკა ყველა დონეზე წარმატებული იქნება და მის განხორციელებაშიც მოქალაქეთა ფართო თანამონაწილეობა იქნება გარანტირებული. კომპეტენციათა სუბსიდიარობა და, ზოგადად, ადგილობრივ დონეზე პოლიტიკის წარმატებით განხორციელება საჭიროებს კვალიფიციურ მოხელეებს, არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოს არსებობას, საკმარის ფინანსურ რესურსებს და აუცილებელი ინფრასტრუქტურის ქონას. თუკი ეს აუცილებელი ატრიბუტები არსებობს, ადგილობრივ დონეზე მაღალი ხარისხითაა შესაძლებელი სუბსიდიარობის პრინციპის განხორციელება.

თვითმმართველობის განხორციელებისათვის აუცილებელია, რომ ადგილობრივ ხელისუფლებას, კანონის ფარგლებში, გააჩნდეს იმ საკითხების გადაწყვეტის უფლებაც, რომლებიც უშუალოდ კონსტიტუციით ან კანონით არ არის დადგენილი, მაგრამ თავისი შინაარსით ადგილობრივი მნიშვნელობისაა. ქარტიის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტში ნათქვამია: *“ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს, კანონის ფარგლებში აქვთ სრული თავისუფლება განხორციელონ თავიანთი ინიციატივა ნებისმიერი საკითხის მიმართ, რომელიც არ გამოირიცხება მათი კომპეტენციიდან ან რომელიც მინიჭებული არა აქვს ხელისუფლების რომელიმე სხვა ორგანოს”*.

ნებაყოფლობითი უფლებამოსილება

არის მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილება, საკუთარი ინიციატივით მიიღოს გადაწყვეტილება ყველა იმ საკითხზე, რომელიც, კანონის თანახმად, არ განეკუთვნება თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ უფლებამოსილებებს ან სახელმწიფოს მმართველი ორგანოების უფლებამოსილებებს და არ არის აკრძალული თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისთვის.

მუნიციპალიტეტის მიერ ნებაყოფლობითი უფლებამოსილების განხორციელების უფლება გარანტირებულია საქართველოს კონსტიტუციით (მუხლი 101-2, პ. 3): “თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილია თავისი ინიციატივით გადაწყვიტოს ნებისმიერი საკითხი, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით არ არის ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილება და აკრძალული არ არის კანონით”.

ეს კონსტიტუციური ნორმა ასევე ასახულია ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-16 მუხლის მე-3 პუნქტში, ხოლო მე-4 პუნქტში აღნიშნულია, რომ ამ წესით მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია, განახორციელოს ღონისძიებები დასაქმების ხელშეწყობის, სოფლის მეურნეობის, მათ შორის, სასოფლო-სამეურნეო კოოპერაციის მხარდაჭერისა და ტურიზმის განვითარების, სოციალური დახმარებისა და ჯანდაცვის, ადგილობრივ დონეზე ახალგაზრდული პოლიტიკის განვითარების ხელშეწყობის, მასობრივი სპორტის ხელშეწყობის, გარემოს დაცვის, საზოგადოებრივი განათლების, გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობის, ადგილობრივი მნიშვნელობის არქივის წარმოების, ცხოვრების ჯანსაღი წესის დამკვიდრების, ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს შექმნის, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ინვესტიციების მოზიდვის, ინოვაციური განვითარების მხარდაჭერის და სხვა მიზნებით. კანონის თანახმად, ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტისას თვითმმართველობის ინიციატივის შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ კანონის საფუძველზე და იმ შემთხვევაში, როდესაც ამა თუ იმ საკითხის დარეგულირება კანონით მიკუთვნებული აქვს სხვა ორგანოს.

ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტისას თვითმმართველობის ინიციატივის შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ კანონის საფუძველზე და იმ შემთხვევაში, როდესაც ამა თუ იმ საკითხის დარეგულირება კანონით მიკუთვნებული აქვს სხვა ორგანოს.

II. ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარება საქართველოში

1. ანტიკური ხანა და შუა საუკუნეები

სახელმწიფოებრიობის შექმნამდე საქართველოში არსებულ სათემო თვითმმართველობის ტრადიციებზე წარმოდგენას გვიქმნის XX საუკუნემდე მთაში შემორჩენილი თემის ინსტიტუტი, რომელსაც ხეობის მოსახლეთა ყრილობის მიერ არჩეული ხევისბერი მეთაურობდა. ხევისურეთში მას “ხუცს” უწოდებდნენ, თუშეთში – „დეკანოზს“, სვანეთში – „მახვშს“. ხევისბერი ბრძოლებში ლაშქრის წინამძღოლი იყო, მშვიდობიანობის დროს კი მოსამართლის ფუნქციას ასრულებდა: დამნაშავეს კიცხავდა და თემიდან მოჰკვეთდა. განსაკუთრებული დანაშაულის შემთხვევაში ხევისბერი უძღვებოდა თემის ყრილობას, რომელიც აჰყრიდა დამნაშავეებს თემიდან და სახლ-კარს გადაუწვავდა. უმძიმესი დანაშაულისას, მაგ. თემის ღალატისას, ყრილობას სასიკვდილო განაჩენიც კი გამოჰქონდა.

მემატიანის ცნობით, ერთიანი ქართული სამეფოს ადმინისტრაციული დაყოფა პირველად მოხდა ძვ. წ. IV-III საუკუნეების მიჯნაზე. იბერიის პირველმა მეფემ – ფარნავაზმა ქვეყანა ცენტრალურ რეგიონად და რვა საერისთაოდ დაჰყო და თვითონ ნიშნავდა მათ მმართველებს – ერისთავებს.² ამგვარი დაყოფა შემდგომშიც შენარჩუნდა, ხოლო VI-VIII საუკუნეებში საერისთავების რაოდენობა გაიზარდა.

XI-XII საუკუნეებში, ბაგრატიონთა დინასტიის მიერ საქართველოს გაერთიანებას და სამეფოს ტერიტორიულ განვრცობას მოჰყვა საერისთავოების იერარქიული სტრუქტურის გართულებაც, რომელიც ასე გამოიყურებოდა: ერისთავი – ნაცვალი (გამგებელი) — ხევისთავი (ხევისუფალი, ხევისბერი) – ციხისთავი. ერისთავებს ევალებოდათ ადმინისტრაციული, სამხედრო, ფისკალური და სასამართლო ფუნქციების შესრულება. არსებობდნენ “მონაპირე” ერისთავებიც, რომლებსაც დამატებით საზღვრების დაცვაც ევალებოდათ და, სხვებთან შედარებით, მეტი ავტონომიით სარგებლობდნენ.

საქალაქო თვითმმართველობა თანამედროვე ევროპული დემოკრატიის ერთ-ერთი საფუძველია: პირველი ადგილობრივი

² ლეონტი მროველი, «ცხოვრება ფარნავაზისი» <http://www.georoyal.ge/?id=1946>

თვითმმართველობები ევროპაში ქალაქებში ჩამოყალიბდა. ჯერ კიდევ ადრეული შუა საუკუნეების დასასრულს დასავლეთ ევროპაში გაჩნდნენ ქალაქები, რომლებიც განსაკუთრებულ სტატუსს იმენდნენ და უშუალოდ იმპერატორს ან მეფეს ემორჩილებოდნენ. მოგვიანებით ქალაქები დაუპირისპირდნენ სახელმწიფო (მეფის, ფეოდალების) ხელისუფლებას თვითმმართველობის უფლების მოპოვებისთვის. ქალაქად წოდების უფლების მინიჭებით დასახლების თავისუფლება გამოიხატებოდა იმაში, რომ ეს ქალაქები არ იყო ფეოდალის ნაწილი. ამას მოჰყვა მოქალაქეების, ბიურგერების კლასის ჩამოყალიბება. სოფლად მცხოვრები გლეხობისგან განსხვავებით, მოქალაქეებმა ჩამოაყალიბეს მმართველობის საკუთარი ორგანოები და დაიწყეს ადგილობრივი მნიშვნელობის პრობლემების მოგვარება, გაჩნდა სამოქალაქო საზოგადოების ჩანასახები, გილდიები, ამქრები.

მაგალითისათვის, გერმანიაში Stadtrecht-ის უფლების მინიჭება XII საუკუნიდან დაიწყო და XXI საუკუნემდე გრძელდება. გერმანიის ტერიტორიაზე პირველი ასეთი ქალაქები იყო ლიუბეკი, ჰამბურგი და ბრემენი. გერმანიის ლანდში, შლეზვიგ ჰოლშტაინში უკანასკნელად ასეთი სტატუსი მიიღო დასახლება ტორნეშმა, 13 ათასი მოსახლით, რომელიც 2004 წლის 4 დეკემბრიდან თვითმმართველი ქალაქია. ინგლისურენოვან სამყაროში ასეთივე კონცეფციის აღმნიშვნელი ტერმინია „დამოუკიდებელი ქალაქი“ (ინგლ. Independent city). მაგალითად აშშ-ის ვირჯინიის შტატში 38 დამოუკიდებელი ქალაქია, რომელებიც არ შედიან არცერთი ოლქის (county) შემადგენლობაში.

ანალოგიური პროცესები საქართველოშიც მიმდინარეობა, თუმცა ხშირად განსხვავებული ფორმით და მასშტაბით. დამპყრობელ არაბთა ამირას ბატონობის პერიოდში, VIII-XI საუკუნეებში **თბილისში ვაჭარ-ხელოსანთა თვითმმართველობა ჩამოყალიბდა**, რომელსაც სათავეში „ტფილისის ბერები“ - ქალაქის უხუცესები ჩაუდგნენ. „ბერებს“ მოქალაქეთა ზედა ფენიდან ირჩევდნენ და მათ ებარათ „ქალაქის კლიტენი“, მცველთა რაზმის მეთაურობა, სამართალწარმოება, მოსახლეობის სურსათ-სანოვავით მომარაგება. 1051 წლის შემდეგ იყო პერიოდები, როდესაც ათწლეულების განმავლობაში თბილისი, ფაქტიურად, „ქალაქი-რესპუბლიკა“ იყო და მას სრულიად დამოუკიდებლად განაგებდა 12 კაციანი საბჭო, რომლის წევრებიც თითო თვით, რიგრიგობით მართავდნენ ქალაქს. ასეთ დროებით გამგებელს „ქალაქის თავადი“ ეწოდებოდა. ქალაქის მმართველობის წარმატებულ ფუნქციონირებას მოხელეთა ორგანიზებული შტატი (შურტა, მუნთასიბი და ა.შ.) უზრუნველყოფდა. 1122 წელს დავით აღმაშენებელმა თბილისი აიღო, რის შემდეგაც საქართველოს ყველა

ქალაქი მეფის მმართველობის ქვეშ მოექცა, თუმცა, ცენტრალიზებული ფეოდალური სახელმწიფოს პირობებში, სამეფოს დედაქალაქი გარკვეულ ავტონომიურობას და თვითმმართველობას მაინც ინარჩუნებდა - დიდ ქალაქებს "ამირთ-ამირები", ხოლო მცირე ქალაქებს - "ამირები" განაგებდნენ.³

ამდენად, შუა საუკუნეების საქართველოში შეიმჩნეოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის კლასიკური ფორმების ჩამოყალიბებისკენ მიმართული, ევროპის სახელმწიფოებში მისი განვითარების ანალოგიური ტენდენცია. სამწუხაროდ, შემდგომ საუკუნეებში გარეშე მტერთა მრავალრიცხოვანმა შემოსევებმა, ერთიანი ქართული სახელმწიფოს დაშლამ და სოციალურ-პოლიტიკურმა დაქვეითებამ ამ პროცესის შეჩერება გამოიწვია. გვიანი შუა საუკუნეების საქართველოში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფისა და მართვის ძირითად ერთეულს ფეოდეზი - სათავადოები წარმოადგენდა, ხოლო დედაქალაქის მოურავს მეფე ნიშნავდა. თბილისის ერთ-ერთი პირველი მოურავი გიორგი სააკაძე იყო (1609 წ.).

2. ადგილობრივი ხელისუფლება რუსეთის იმპერიაში

XIX საუკუნეში ქართული სამეფო-სამთავროების რუსეთის იმპერიის შემადგენლობაში შესვლას საქართველოს ტერიტორიაზე რუსული ადმინისტრაციული მოწყობის მოდელის გავრცელება მოჰყვა. 1840 წელს ამიერკავკასია გაყვეს კასპიურ ოლქად და ქართულ-იმერულ გუბერნიად, რომელიც 11 მაზრად იყოფოდა, ხოლო თბილისის, გორისა და თელავის მაზრებში შეიქმნა თუშ-ფშავ-ხევსურთა, მთიელთა და ოსთა სპეციალური ოლქები. მაზრების შემადგენლობაში შეიქმნა საპოლიციო უბნები, სადაც უბნის მსახულები ასრულებდნენ ისეთ ადმინისტრაციულ ფუნქციებს, როგორიცაა გადასახადების აკრეფა, დანაშაულის ფაქტზე წინასწარი მოკვლევა და უმნიშვნელო დავების გადაწყვეტა.

ქალაქების მართვას პოლიცია უზრუნველყოფდა, ხოლო გუბერნიის სათაო ქალაქ თბილისში 1840 წელს მიღებული დებულებით შეიქმნა საქალაქო თვითმმართველობის ჩანასახი - გამგეობა, მთელი მოსახლეობის მიერ არჩეული ქალაქის თავისა და უძრავი ქონების მფლობელების, ვაჭრებისა და ხელოსნების მიერ წოდებრივი პროპორციის დაცვით არჩეული (ორი წევრი თითოეული წოდებიდან) ექვსი ხმოსნის შემადგენლობით, თუმცა ამ ორგანოს მცირე

³ ნინო სატკოვეა თბილისის საქალაქო თვითმმართველობის ისტორია (უძველესი დროიდან 1917წ.).

კომპეტენციები ჰქონდა. გადასახადების აკრეფის, მოქალაქეთა ქონებისა და სახაზინო საკუთრების დაცვის გარდა, თბილისის გამგეობის უფლებამოსილებაში შედიოდა ქალაქის კეთილმოწყობის, საქალაქო მეურნეობის განვითარებისთვის ხელშეწყობის, მოსახლეობის საკვებითა და სამრეწველო ნაწარმით მომარაგებაზე ზრუნვის ცალკეული საკითხები.

1846 წელს ამიერკავკასია ხუთ გუბერნიად დაიყო, საქართველოს ტერიტორია თბილისისა და ქუთაისის გუბერნიების შემადგენლობაში მოექცა. გუბერნიების იმ ნაწილში, სადაც ეროვნული და რელიგიური უმცირესობები ჭარბობდნენ, მაზრების ნაცვლად ოკრუგები შეიქმნა და ისინი გუბერნიის განსაკუთრებულ ნაწილს წარმოადგენდნენ. ამიერკავკასიას მართავდა გენერალ-გუბერნატორის სტატუსის მქონე მთავარმართებელი, რომელიც იმავდროულად კავკასიის სამხედრო კორპუსის სარდალიც იყო. 1844-1881 და 1905-1917 წლებში ის ჩანაცვლებული იყო მეფისნაცვლის ინსტიტუტით. გუბერნიებს სამოქალაქო გუბერნატორები განაგებდნენ.

თბილისის გუბერნია	თბილისის, გორის, ახალციხის, ახალქალაქის, ბორჯალოს, დუშეთის, თიანეთის, თელავის და სიღნაღის მაზრები (მ.შ. თუშ-ფშავ-ხევსურთა, მთიულთა და ოსთა ოლქები) და ზაქათალის ოკრუგი
ქუთაისის გუბერნია	ქუთაისის, შორაპნის, სენაკის, ოზურგეთის, ზუგდიდის, ლეჩხუმის და რაჭის მაზრები, სოხუმის, ბათუმის და ართვინის ოკრუგები.

1866 წელს შემუშავდა თბილისის მართვის ახალი დებულება, რომლითაც ექვსი ხმოსნისგან შემდგარი გამგეობა შეცვალა 100-მდე ხმოსნისგან შემდგარმა სათათბირომ. მისი შემადგენლობა მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური კატეგორიების მიხედვით ყალიბდებოდა (ბინათმფლობელები, მსხვილი ვაჭრები და მეწარმეები, საშუალო ფენა, გადასახადების გადამხდელი წვრილი მესაკუთრეები), გაფართოვდა საქალაქო თვითმმართველობის კომპეტენციები. 1870 წლის 16 სექტემბერს რუსეთის იმპერატორმა ალექსანდრე II-მ დაამტკიცა საქალაქო დებულება, რომლის მიხედვით საქალაქო თვითმმართველობის კომპეტენციაში შედიოდა თანამდებობის პირთა არჩევა, ბიუჯეტის დამტკიცება, საქალაქო საქმეთა განხილვა და სხვა. ქალაქების ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილი იყოფოდა ორ კომპონენტად: სავალდებულო: ჯარისა და პოლიციის შენახვის ხარჯები, და არასავალდებულო: ასიგნებები ქალაქის კეთილმოწყობისა და მოსახლეობის მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებისათვის.

1870 წლის საქალაქო დებულების (განახლდა 1892 წელს) საფუძველზე შეიქმნა თვითმმართველობის სისტემა, სადაც ირჩევდნენ სათათბიროს წევრებს და ქალაქის თავებს, რომელიც ეტაპობრივად დაინერგა ათ ქალაქში.

ქალაქი	თვითმმართველობის შემოღების წელი	ქალაქი	თვითმმართველობის შემოღების წელი
თბილისი	1874	თელავი	1892
ქუთაისი	1875	სიღნაღი	1892
გორი	1876	ახალქალაქი	1892
ახალციხე	1876	ოზურგეთი	1892
ფოთი	1882	სოხუმი	1892
ბათუმი	1888		

ქალაქის თვითმმართველობის - სათათბიროს პირველი არჩევნები ქ.თბილისში 1874 წლის 18 ნოემბერს ჩატარდა, რომლის დროსაც ცენზიანმა მოქალაქეებმა 72 ხმოსანი აირჩიეს, ხოლო 1875 წელს ქალაქის თავად აირჩიეს ცნობილი საზოგადო მოღვაწე დიმიტრი ყიფიანი, რომელიც სამი წელი მეთაურობდა თბილისის თვითმმართველობას.



XIX საუკუნის პირველ ნახევარში თავადაზნაურობისა და ეკლესიის გლეხობის საქმეებს დანიშნული მოურავები განაგებდნენ, ხოლო სახაზინო გლეხები პოლიციის ზედამხედველობის ქვეშ იმყოფებოდნენ. 1865 წელს მეფისნაცვალმა დაამტკიცა დებულება

სასოფლო საზოგადოებათა მოწყობის შესახებ, რომლითაც სასოფლო საზოგადოებრივი მართველობის უნიფიცირებული სისტემა შეიქმნა. გლეხთა ოჯახების ყველა სრულწლოვან წევრს შეეძლო მონაწილეობა მიეღო უმაღლესი ორგანოს – სასოფლო კრების მუშაობაში, რომელიც 3 წლის ვადით ირჩევდა თანამდებობის პირებს, იღებდა გადაწყვეტილებებს ოჯახების მიხედვით გადასახადებისა და სხვა ვალდებულებების გადანაწილების, ობოლი ბავშვებისათვის მეურვის

დანიშვნის, სოფლიდან მავნე პირების გასახლების შესახებ. კრებას იწვევდა მამასახლისი, რომელიც ერთდროულად სოფლად ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენელიც და საზოგადოებრივი მმართველობის აღმასრულებელიც იყო, რაშიც მას სოფლის ნაცვალი და გადასახადების ამკრეფი ეხმარებოდნენ. სოფლის ამ თანამდებობის პირთა არჩევნების შედეგებს გუბერნატორი ამტკიცებდა, რომელსაც მათი გადაყენების უფლებაც ჰქონდა, მაზრის ხელმძღვანელის წინაშე კი თითოეული მათგანი ფიცს დებდა.

სოფლის მმართველობის შენახვის, განათლების, ჯანდაცვის, გზების, სარწყავი სისტემების, სასოფლო მაღაზიების შეკეთება-შენახვა, და სხვა საზოგადოებრივი საქმეების ხარჯები თავად გლეხობას დამატებით უნდა გაეღო, რამაც ამ ფენის სოციალური სიდუხჭირის გათვალისწინებით, საზოგადოებების არაეფექტურობის განმაპირობებელი იყო. ამის გამო XIX ს-ის 80-იან წლებში მოხდა მათი გაერთიანება-გამსხვილება, რომლის შედეგადაც აღმოსავლეთ საქართველოში 343, ხოლო დასავლეთ საქართველოში (აფხაზეთისა და აჭარის გარეშე) – 208 სასოფლო საზოგადოება ჩამოყალიბდა. სასურველი შედეგის მიღწევა ამ გზით მაინც ვერ მოხერხდა, რამდენადაც გაიზარდა საზოგადოებათა მიერ გადასაწყვეტი პრობლემების რაოდენობა და მასშტაბები, ასევე, დასახლებების გაფანტულობის გამო, გაჭირდა სასოფლო კრებების მოწვევა.

3. ადგილობრივი თვითმმართველობა დემოკრატიული რესპუბლიკის პერიოდში (1918-1921)

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის არსებობის პერიოდში ვერ მოესწრო რუსეთის იმპერიის დროს დამკვიდრებული ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის სისტემის რადიკალური შეცვლა. იმ პერიოდში არსებული მართვის მოდელი ფუნქციონირებდა სახელმწიფოს ზედამხედველობის ქვეშ და ითავსებდა როგორც თვითმმართველობის საწყისებს, ისე სახელმწიფოს მმართველობის ინსტიტუტებს.

1919 წლის დასაწყისში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა – საეროზო და საქალაქო საბჭოების არჩევნები ჩატარდა. არჩევნებმა 34 ქალაქი მოიცვა და საბჭოები განსხვავებული წარმომადგენლობით ჩამოყალიბდა: თბილისში 90 ხმოსანი აირჩიეს, ქუთაისში – 60, სოხუმში – 40, ახალციხეში – 36, გორში – 33, ფოთში – 31, სიღნაღსა და თელავში – 30-30, სოჭში – 24, ხოლო დანარჩენ 25 ქალაქში, თითოეულში 25 ხმოსანი. მათ შემადგენლობაში მოსახლეობამ ყველა

მოქმედი პარტიისა და საზოგადოების სხვადასხვა ფენების წარმომადგენლები აირჩია, რაც განპირობებული იყო ჭეშმარიტად დემოკრატიული საარჩევნო დებულებით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის დემოკრატიზაციაში პროგრამული დოკუმენტის როლი 1921 წლის 21 თებერვალს დამფუძნებელი კრების მიერ მიღებულ კონსტიტუციას უნდა შეესრულებინა, რომლის X თავში მოცემულია ნორმები ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის შესახებ.⁴ ამ კონსტიტუციით, ადგილობრივი თვითმმართველობა ირჩევა საყოველთაო, პირდაპირი, თანასწორი, ფარული და პროპორციული საარჩევნო წესით. ის, იმავდროულად, ადგილობრივი მართველობის ორგანოცაა და მართვა-გამგეობის საქმეში ემორჩილება მთავრობის ცენტრალურ ორგანოებს, ხოლო თავისი ტერიტორიაზე კულტურულ, საგანმანათლებლო და სამეურნეო საქმეებს დამოუკიდებლად განაგებს. მას უფლება აქვს, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, გამოსცეს „სავალდებულო დადგენილებები“. მთავრობის ცენტრალურ ორგანოებს უფლება აქვთ შეაჩერონ ადგილობრივი თვითმმართველობის დადგენილებები და განკარგულებები, თუ ისინი ეწინააღმდეგება კანონს, მაგრამ მათი გაუქმების საკითხი აუცილებლად სასამართლომ უნდა გადაწყვიტოს.

კონსტიტუციის საფუძველზე განზრახული იყო საქართველოს ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული მოწყობის ცვლილებების განხორციელება: შეიქმნებოდა სამი ატონომიური ერთეული: აფხაზეთის (სოხუმის) ავტონომიური ოლქი; სამუსლიმანო საქართველო (ბათუმის მხარე) და ზაქათალას ოლქი, დანარჩენი ტერიტორია დაიყოფოდა 19 ერთეულად (18 ოლქი და დედაქალაქი თბილისი). ოლქები ძირითადად დაემთხვეოდა ყოფილი მაზრების საზღვრებს, მცირეოდენი შესწორებით და რამდენიმე ცვლილებით, კერძოდ, ახალციხის და ახალქალაქის მაზრები გაერთიანდებოდა ახალციხის ოლქად, დუშეთის და თიანეთის მაზრები - ანანურის ოლქად, ოლთაისის და არტაანის ოკრუგები - არტაანის ოლქად. ამგვარი დაყოფა ვერ განხორციელდა, რადგან კონსტიტუციის მიღებიდან 4 დღეში მოხდა საქართველოს ოკუპაცია საბჭოთა რუსეთის მიერ.

⁴ საქართველოს კონსტიტუცია, 21/02/1921 <http://constcommission.ge/1921>

4. ადგილობრივი მმართველობა საბჭოთა კავშირში (1921-1990)

საბჭოთა ხელისუფლების დამყარებისთანავე, საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა შეიცვალა. შეიქმნა სამი ავტონომია: აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკები და სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი. 1930 წელს საქართველო დაიყო უფრო მცირე ადმინისტრაციულ ერთეულებად - რაიონებად. საბჭოთა კავშირის დაშლის დროისათვის (1989 წ.) საქართველოში იყო 69 რაიონი, ხოლო კიდევ ოთხი ქალაქი: ჭიათურა, ტყიბული, წყალტუბო და გაგრა ცენტრზე დამოკიდებულ ტერიტორიებად ითვლებოდა და რაიონის სტატუსი ოფიციალურად არ ჰქონდა. ცალკე ერთეულად ითვლებოდა ქალაქები: თბილისი, ქუთაისი, სოხუმი, ბათუმი, გორი, ფოთი, ზუგდიდი და ტყვარჩელი.

ადგილებზე ხელისუფლების ორგანიზაციის საბაზისო პრინციპად შემოიღეს მშრომელთა (მუშათა და გლეხთა) დეპუტატების საბჭოები. 4488 სოფელი (მ.შ. 174 დაუსახლებელი) გაერთიანებული იყო 942 სასოფლო საბჭოში, ანალოგიური საბჭოები იყო ყველა ქალაქსა და დაბაში. ფასადური ერთპარტიული და, როგორც წესი, ერთკანდიდატიანი არჩევნები ტარდებოდა ასევე რაიონულ, რესპუბლიკურ და საკავშირო საბჭოების და საკომპლექტებლად. საბჭოები და მათი აღმასრულებელი კომიტეტები მმართველობის ერთიანი ცენტრალიზებული აპარატის შემადგენელ ნაწილებს შეადგენდნენ. საბჭოების აგებისა და ფუნქციონირების უმთავრეს პრინციპად ე.წ. „დემოკრატიული ცენტრალიზმი“ მიიჩნეოდა.

საბჭოების ორგანიზაციისა და საქმიანობის უმნიშვნელოვანესი თავისებურება იყო მათი პარტიული ხელმძღვანელობა მმართველი და ერთადერთი ნებადართული პოლიტიკური ორგანიზაციის – კომუნისტური პარტიის მიერ, რომლის საკავშირო, რესპუბლიკური და რაიონული კომიტეტები წარმოდგენდნენ მმართველობის რეალურ ვერტიკალს, სადაც მიიღებოდა გადაწყვეტილებები, ხოლო საბჭოები და მათი აღმასრულებელი კომიტეტები პარტიის გადაწყვეტილებების შემსრულებლები იყვნენ.

ათწლეულების განმავლობაში ამგვარი სისტემის არსებობამ დადი დაასვა მოსახლეობის და პოლიტიკური კლასის მენტალიტეტს, რაც დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ მნიშვნელოვნად ელობება წინ ქვეყანაში რეალური ადგილობრივი თვითმმართველობის დამკვიდრებას.

5. დამოუკიდებელი საქართველოს კონსტიტუციური წყობის განვითარება

რესპუბლიკა საზოგადოების ისეთი სახელმწიფოებრივი ორგანიზაციაა, რომელიც მიმართულია სახალხო ხელისუფლებიანობის პრინციპის მაქსიმალურად უზრუნველყოფისკენ (ლათინურიდან გამოთქმა *res publica* ითარგმნება, როგორც „საზოგადოებრივი საქმე“). ჯეიმს მედისონი, აშშ-ის კონსტიტუციის „მამა-დამფუძნებელი“, რესპუბლიკას განსაზღვრავდა, როგორც „ქვეყანას, რომელშიც კანონებს ქმნიან და ასრულებენ ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლები“. გადაწყვეტილებების მიღება მმართველობის ამ ფორმის დროს ხდება ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლების მიერ უმრავლესობის ნების საფუძველზე, კანონით დადგენილი პროცედურით, კენჭისყრის გზით.

მმართველობის ეს ფორმა, თავისი კლასიკური გაგებით, გულისხმობს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რეალურ და სრულყოფილ განხორციელებას. თანამედროვე კონსტიტუციები, აფუძნებენ რა რესპუბლიკური მმართველობის ფორმას, იყენებენ ფორმულას „დემოკრატიული რესპუბლიკა“ (მაგ., საფრანგეთის, იტალიის კონსტიტუციები), ასეთი ფორმულირება საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციაშიც: „საქართველოს სახელმწიფოს პოლიტიკური წყობილების ფორმა არის დემოკრატიული რესპუბლიკა“ (მუხლი 1.2). ჩვენმა კონსტიტუციამ ორჯერ განიცადა ძირფესვიანი ცვლილება: ჯერ 2004 წლის თებერვალში, შემდეგ კი 2010 წლის ოქტომბერში. ქართული სახელმწიფოს 1995-2003, 2004-2013 წლებში და დღეს არსებული მართვის მოდელების მაგალითებზე რესპუბლიკური მოწყობის სამივე ძირითადი ნაირსახეობის: საპრეზიდენტო, ნახევრადსაპრეზიდენტო (შერეული) და საპარლამენტო რესპუბლიკების ძირითადი ნიშნები შეგვიძლია ვნახოთ.

1995 წელს ჩვენი ქვეყნის მმართველობის ფორმად **საპრეზიდენტო რესპუბლიკა** იქნა არჩეული. სახელწოდებიდანვე ჩანს, რომ ის პრეზიდენტის ძლიერ ხელისუფლებას გულისხმობს, რომელიც როგორც სახელმწიფოს, ისე აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურია და მიჩნეულია ერის ერთიანობის სიმბოლოდ, ქვეყნის სახედ სხვა ქვეყნებთან ურთიერთობებში (სიტყვა „პრეზიდენტი“ ლათინური წარმოშობისაა და ნიშნავს „მას, ვინც წინ ზის“).

რესპუბლიკური მმართველობის ეს ფორმა პირველად დაფუძნდა აშშ-ში, 1787 წლის კონსტიტუციის საფუძველზე. ამჟამად ასეთი მმართველობა გავრცელებულია ლათინური ამერიკის, აზიისა და აფრიკის მრავალ ქვეყანაში. საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში ერთიანი

სახელმწიფო ხელისუფლება იყოფა სამ დამოუკიდებელ სახელისუფლებო შტოდ: აღმასრულებელი ხელისუფლება განსახიერდება პრეზიდენტის პიროვნებაში, საკანონმდებლო ხელისუფლება პარლამენტს ეკუთვნის, ხოლო სასამართლო ხელისუფლება მათგან დამოუკიდებელია.

ხელისუფლების ამ შტოთა ურთიერთობა ეფუძნება **ურთიერთშეკავების სისტემას**: პრეზიდენტს არ შეუძლია პარლამენტის დათხოვნა, ხოლო, თავის მხრივ, პარლამენტს არა აქვს უფლება მთავრობას გამოუცხადოს უნდობლობა და მთელი მისი შემადგენლობა გადააყენოს. ამასთანავე, პარლამენტს იმპიჩმენტის წესით შეუძლია პრეზიდენტის ვადამდე გადაყენება თანამდებობიდან, მაგრამ ეს შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი ის სამართალდარღვევას ჩაიდენს, თუმცა იმპიჩმენტის პროცედურა მეტად გართულებულია. პრეზიდენტი მონაწილეობს საკანონმდებლო პროცესში, ის ხშირად შედის პარლამენტში საკანონმდებლო ინიციატივით და, ასევე, შეუძლია გამოიყენოს ე.წ. შეყოვნებითი ანუ სუსპენზიური ვეტოს უფლება, რომლის დასაძლევად პარლამენტს ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობა სჭირდება.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში მოქმედებს მთავრობის ფორმირების არასაპარლამენტო წესი: მთავრობის წევრებს პრეზიდენტი ერთპიროვნულად ნიშნავს, მაგრამ ზოგიერთ ქვეყანაში (მაგ., აშშ-ში, ნიგერიაში და სხვ.) პრეზიდენტის მიერ წარდგენილ კანდიდატურებს პარლამენტისაგან დამტკიცება სჭირდება. ასეთ რესპუბლიკაში მთავრობა მხოლოდ პრეზიდენტის წინაშეა პოლიტიკურად პასუხისმგებელი და მისი ფორმირებისას მნიშვნელობა არა აქვს პარლამენტის პარტიულ შემადგენლობას, კერძოდ, იმას, თუ რომელმა პარტიამ მოიპოვა უმრავლესობა პარლამენტში. საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში მთავრობა, როგორც უმაღლესი აღმასრულებელ-განმკარგულებელი ორგანო, როგორც ასეთი, არ არსებობს და არ შეუძლია სამართლებრივი აქტები მიიღოს, - რეალურად ის პრეზიდენტის სათაბირო ორგანოა, თუმცა, შესაძლებელია არსებობდეს პრემიერ-მინისტრის თანამდებობაც, მაგრამ მისი როლი უმნიშვნელოა და იგი მოიაზრება, როგორც ადმინისტრაციული ხელმძღვანელი.

მოუხედავად იმისა, რომ საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში არ არსებობს მთავრობის საპარლამენტო (პოლიტიკური) პასუხისმგებლობის ინსტიტუტი, საპარლამენტო კომიტეტებს უფლება აქვთ, სხდომებზე დაიბარონ მინისტრები და მოისმინონ მათი ახსნა-განმარტება ამა თუ იმ საკითხის თაობაზე. არ გამოირიცხება ის

გარემოებაც, რომ მინისტრის მიერ მიცემული განმარტებები შეიძლება გახდეს მის წინააღმდეგ საიმპიჩმენტო პროცესის დაწყების საფუძველი და, კანონდარღვევის დადასტურების შემთხვევაში, პარლამენტმა ის გადააყენოს.

ასეთი იყო ქართული სახელმწიფოს მოწყობა 2004 წლამდე, როცა საკონსტიტუციო ცვლილებებით შემოღებულ იქნა მთავრობის თავმჯდომარის - პრემიერ-მინისტრის თანამდებობა და კონსტიტუციაში ცალკე, მეოთხე¹ თავად ჩამოყალიბდა მთავრობის სტრუქტურისა და უფლებამოსილების განმსაზღვრელი მუხლები, ასევე, დადგინდა ის შემთხვევები, როდესაც პრეზიდენტს შეუძლია პარლამენტის დათხოვნა და პირიქითაც, როდისაა ის ამ უფლებაში შეზღუდული. ამ და სხვა ნიშნების მიხედვით საქართველო ფორმალურად **ნახევრადსაპრეზიდენტო (შერეული) რესპუბლიკა** გახდა.

რესპუბლიკური მმართველობის ამ ფორმას, ზოგადად, შემდეგი ნიშნები ახასიათებს: პრეზიდენტი თანამდებობას იკავებს პირდაპირი არჩევნების გზით და იღებს ისეთივე ლეგიტიმაციას, როგორსაც პარლამენტი. ის არის სახელმწიფოს მეთაური და აღჭურვილია ფართო უფლებამოსილებით სახელმწიფო მმართველობის სფეროში, ნიშნავს მთავრობას, ხელმძღვანელობს მის მუშაობას და მისი გადაყენების უფლებაც აქვს (კონსტიტუციის 2004 წლის რედაქციის მუხლი 73.1.გ). ამ ნიშნებით სახელმწიფო მოწყობა საპრეზიდენტო რესპუბლიკას ჰგავს, მაგრამ, მისგან განსხვავებით, მთავრობა პასუხისმგებელია არა მარტო პრეზიდენტის, არამედ პარლამენტის წინაშეც (2004 წ. - მუხლი 78.1) და პარლამენტსაც, უნდობლობის გამოცხადების გზით, შეუძლია მისი გადაყენება.

ამის საპირისპიროდ, პრეზიდენტს აქვს პარლამენტის დათხოვნის უფლება (2004 წ. - 73.1.პ; ამჟამად -მუხლი73.1.ჟ). ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკა პირველად დაფუძნდა საფრანგეთში 1958 წლის კონსტიტუციით. მმართველობის ეს ფორმაა ფინეთსა და პორტუგალიაში. მიჩნეულია, აგრეთვე, რომ დსთ-ის ყველა ქვეყანა შერეული რესპუბლიკებია. ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკის კიდევ ერთი ინდივიდუალური ნიშანია ის, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლება დუალისტური - ორსახოვანია, რადგან რეალური მმართველობითი ფუნქციებით ორი თანამდებობის პირია აღჭურვილი: პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი, რომელთაგანაც უპირატესობა ენიჭება პრეზიდენტს. მაგალითად, საფრანგეთში მთავრობის უფლებამოსილება დამოკიდებულია იმაზე, თუ ვინ თავმჯდომარეობს მის სხდომას, პრეზიდენტი თუ პრემიერ-

მინისტრი - პირველ შემთხვევაში მთავრობის უფლებამოსილება უფრო ფართოა. ასე იყო 2013 წლამდე საქართველოშიც: პრეზიდენტს შეეძლო მოეწვია მთავრობის სხდომა და ეხელმძღვანელა მისთვის, ხოლო ასეთ სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილებები პრეზიდენტის ბრძანებულების სახით ფორმდებოდა.

მიუხედავად ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკის ფორმალური ნიშნებისა, 2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებს აკრიტიკებდნენ იმის გამო, რომ მათ ზედმეტად გაამდიდრეს პრეზიდენტი და შეასუსტეს პარლამენტი – ანუ, როგორც ექსპერტები აფასებდნენ, რეალურად „სუპერსაპრეზიდენტო“ სისტემა შეიქმნა. მართლაც, 2004-2012 წლებში პრეზიდენტის ფიგურის გარშემო კონსოლიდირებული აღმასრულებელი ხელისუფლება წამყვან როლს ასრულებდა ქვეყნის მართვაში და აშკარად ჩრდილავდა პარლამენტის, სასამართლო ხელისუფლების და ადგილობრივი თვითმმართველობის როლს, რომლებიც, ყველა ძირითად საკითხში, პრეზიდენტის პოლიტიკურ კურსს მიჰყვებოდნენ და ვერ ასრულებდნენ აღმასრულებელი ხელისუფლების გაწონასწორების და შებოჭვის ფუნქციას. ზედმეტად ძლიერი პრეზიდენტის ფიგურა, რომელსაც ხელისუფლების სხვა შტოები ვერ აწონასწორებდა, ავტორიტარიზმის საფრთხეს ქმნიდა, ამიტომ საჭირო იყო პრობლემის გადაჭრა კონსტიტუციის დონეზე.

2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო კანონით მიღებულმა ახალმა რედაქციამ არსებითად შეცვალა როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების აგების წესი, ისე ურთიერთობასაკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებებს შორის. ქვეყნის ძირითად კანონში შეტანილ ცვლილებათა დიდი ნაწილი (ორ ათეულზე მეტი მუხლი) ამოქმედდა 2013 წლის 27 ოქტომბრის არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან.

ფორმალურად, როგორც 2004-ის, ისე ამჟამად მოქმედი მოდელები „შერეულია“, ანუ აღმასრულებელი ხელისუფლება გაყოფილია ხალხის მიერ პირდაპირ არჩეულ პრეზიდენტსა და საპარლამენტო უმრავლესობაზე დამოკიდებულ პრემიერ-მინისტრს შორის, მაგრამ ძალთა თანაფარდობა რადიკალურად იცვლება: პრეზიდენტის უფლებამოსილება არსებითად იკვეცება, ხოლო აღმასრულებელი ხელისუფლების ნამდვილ მეთაურად პრემიერ-მინისტრი გვევლინება. მაგალითად, პრეზიდენტი საკუთარი ინიციატივით ვეღარ მოიწვევს მთავრობის სხდომას, მას მხოლოდ შეუძლია მოითხოვოს ცალკეული საკითხების მთავრობის სხდომაზე

განხილვა და მასში უშიშროების საბჭოს მდივანთან და სხვა წევრებთან ერთად მონაწილეობა (მუხლი 78.6).

შეიძლება ითქვას, რომ ახალი სისტემა ძალიან არის მიახლოებული ტიპიურ საპარლამენტო რესპუბლიკასთან. **საპარლამენტო რესპუბლიკაში** სახელმწიფო მექანიზმის ძირითად რგოლს წარმოადგენს პარლამენტი, რომელიც ახდენს მთავრობის ფორმირებას იმ პარტიისაგან, რომელმაც უმრავლესობა მოიპოვა პარლამენტში (ორპალატიანი პარლამენტის დროს - მის ქვედა პალატაში) და მთავრობის თავმჯდომარეც ამ პარტიის ხელმძღვანელია. მთავრობა არა მარტო ფორმირდება პარლამენტის მიერ, არამედ, აგრეთვე პასუხისმგებელია მის წინაშე, ანუ მთავრობის ფორმირებისა და პასუხისმგებლობის საპარლამენტო წესი საპარლამენტო რესპუბლიკის ძირითადი მახასიათებელია. ასეთ ქვეყნებს მიეკუთვნებიან: იტალია, გერმანია, ინდოეთი, უნგრეთი, ჩეხეთი, ავსტრია, საბერძნეთი და სხვა. 2012 წელს ამოქმედებული საკონსტიტუციო ნორმებით, ამგვარად ხდება საქართველოს მთავრობის ფორმირება, რომელიც გახდა ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განმახორციელებელი, აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო და ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე.

მთავრობის მეთაური ახლა უკვე ერთმნიშვნელოვნად პრემიერ-მინისტრია, (მუხლები 78 და 79), ხოლო პრეზიდენტის მონაწილეობამ მთავრობის ფორმირებაში ფორმალური სახე შეიძინა. თუ აქამდე მთავრობას უფლებამოსილება უწყდებოდა ახალი პრეზიდენტის არჩევისას, ეს უკვე ხდება ახლადარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობისთანავე. ძველი მთავრობის შემადგენლობა დროებით გააგრძელებს მოვალეობის შესრულებას, ვიდრე პარლამენტი ახალს არ დაამტკიცებს. საპარლამენტო არჩევნებში საუკეთესო შედეგის მქონე საარჩევნო სუბიექტი წარადგენს პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატურას, რომელსაც ფორმალურად პრეზიდენტი წამოაყენებს; პრემიერობის კანდიდატი თავად შეარჩევს მინისტრებს და სამთავრობო პროგრამასთან ერთად წარუდგენს პარლამენტს დასამტკიცებლად, ნდობის მისაღებად კი პარლამენტის წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა სჭირდება.

თუ მთავრობას უფლებამოსილება სხვა მიზეზით (არა ახალი პარლამენტის არჩევის გამო) შეუწყდა, პრეზიდენტი ნდობის მისაღებად მთავრობის ახალ შემადგენლობას წარუდგენს პარლამენტს. თუ პარლამენტმა მთავრობას ნდობა ორ მცდელობაზე არ გამოუცხადა, მაშინ პრეზიდენტი მას ახალს წარუდგენს. თუ მესამე ცდაზეც ვერ მოხერხდა ახალი მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადება,

პრეზიდენტმა უნდა დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები (მუხლები 80 და 80¹).

საპარლამენტო რესპუბლიკებში მთავრობა სრული შემადგენლობით გადადგება, თუ პარლამენტი მას უნდობლობას გამოუცხადებს. ეს, რა თქმა უნდა, ძლიერი იარაღია პარლამენტის ხელში, მაგრამ ამის გასაწონასწორებლად, საპრეზიდენტო რესპუბლიკისაგან განსხვავებით, შესაძლებელია პარლამენტის დათხოვნა. ფორმალურად ამ უფლებით პრეზიდენტი სარგებლობს, მაგრამ რეალურად ის ამ უფლებას იყენებს მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის გადაწყვეტილებით. პარლამენტის დათხოვნა, ერთი შეხედვით, ანტიდემოკრატიულად შეიძლება მოგვეჩვენოს, მაგრამ, სინამდვილეში, ეს საკვებით შეესაბამება სახალხო ხელისუფლების იდეას: ამ შემთხვევაში ისევ ხალხის სამსჯავროზე გამოდის მთავრობისა და პარლამენტის დაპირისპირება, იმ აზრით, რომ თუკი პარლამენტის დათხოვნის შემდეგ, არჩევნების შედეგად, ისევ ის პოლიტიკური ძალა მოვიდა უმრავლესობით, რომელიც პოლიტიკურ დაპირისპირებაშია მთავრობასთან, ეს ნიშნავს იმას, რომ ხალხის მხარდაჭერა პარლამენტის მხარეზეა და მთავრობა უნდა გადადგეს. ეს მექანიზმი არის **შეწონასწოების სისტემის** უმნიშვნელოვანესი კომპონენტი. საპარლამენტო რესპუბლიკებში პრეზიდენტი ფორმალურად ფართო უფლებამოსილებებით სარგებლობს, მაგრამ ფაქტობრივად ეს ხელისუფლება პრემიერ-მინისტრის მიერ ხორციელდება, ე.ი. საპარლამენტო რესპუბლიკა „სუსტ პრეზიდენტს“ გულისხმობს.

თუმცა, ჩვენი კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მიხედვით, პრეზიდენტი რჩება სახელმწიფო მეთაურად და სამხედრო ძალების უმაღლეს მთავარსარდალად. სახელმწიფოს მეთაურის სტატუსიდან გამომდინარე, საქართველოს პრეზიდენტმა უნდა შეასრულოს ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტიისა და სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირების უზრუნველყოფი არბიტრის ფუნქციები (მუხლი 69).

პრეზიდენტის სტატუსისა და ფუნქციების ახლებურად გააზრებამ ერთგვარად შეზღუდა მისი კომპეტენცია. მიუხედავად ამისა, საქართველოს პრეზიდენტს ბევრი უფლებამოსილება გააჩნია, რომლითაც ივარება სახელმწიფოებრივი საქმიანობის ყველა სფერო (73-ე და სხვა მუხლები). ძალზე მნიშვნელოვანია მისი უფლებამოსილებები სახელმწიფო უშიშროებისა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სფეროში. პრეზიდენტი ხელმძღვანელობს

საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს, ნიშნავს მის მდივანსა და სხვა წევრებს, ამტკიცებს სამხედრო ძალების სტრუქტურას.

კონტრასიგნაციას (პრემიერთან შეთანხმებას) არ საჭიროებს პრეზიდენტის, როგორც სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდლის ბრძანებები. კონსტიტუციით განსაზღვრული საფუძვლის არსებობისას, პრეზიდენტს შეუძლია გამოაცხადოს და გააუქმოს საომარი მდგომარეობა, დადოს ზავი. აქტი ამის შესახებ მოითხოვს მხოლოდ პარლამენტის მიერ დამტკიცებას. ასეთი კრიზისული პერიოდის დროს პრეზიდენტი სრულ ძალაუფლებას ფლობს, ურთიერთობებს არეგულირებს კანონის ძალის მქონე დეკრეტებით, პარლამენტის კონტროლი კი ეპიზოდური და დისტანციურია. მას აგრეთვე შეუძლია გამოაცხადოს და გააუქმოს საგანგებო მდგომარეობა, მაგრამ ამ პერიოდში გამოცემული სამართლებრივი აქტები საჭიროებს პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციას.

მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციაში შეტანილი ბოლო ცვლილებებით საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელება მთლიანად მთავრობის ხელში გადავიდა, პრეზიდენტს მაინც დარჩა გარკვეული უფლებებები საგარეო სფეროში, ის „წარმოადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში“ (მუხლი 69.3) და „მთავრობასთან შეთანხმებით აწარმოებს მოლაპარაკებებს სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს; მთავრობის წარდგინებით ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს ელჩებს და სხვა დიპლომატიურ წარმომადგენლებს; მთავრობასთან შეთანხმებით იღებს სხვა სახელმწიფოთა და საერთაშორისო ორგანიზაციათა ელჩების და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციას“ (მუხლი 73.1.ა).

2012 წლის 17 ნოემბრის შემდეგ ძალაში შესული ცვლილებებით საქართველოში, საპარლამენტო რესპუბლიკების მსგავსად, პრეზიდენტი გამოსცემს იურიდიული მნიშვნელობის აქტებს, მაგრამ უმრავლეს შემთხვევაში ამ აქტებმა უნდა გაიარონ პრემიერის თანხმობის კონტრასიგნაციის პროცედურა, რათა მათ მიენიჭოთ იურიდიული ძალა (მუხლი 73¹). საქართველოს პრეზიდენტს აღარ აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის, პარლამენტის რიგგარეშე სესიებისა და სხდომების მოწვევის, საკუთარი ინიციატივით რეფერენდუმის დანიშვნის უფლება, ის აღარ იღებს მონაწილეობას საბიუჯეტო პროცესში, არ შეუძლია აღმასრულებელი ხელისუფლების სამართლებრივი აქტების გაუქმება ან შეჩერება, პარლამენტის მიერ

მიღებულ კანონებზეც მისი “ვეტო“ უფრო ადვილად დაიძლევს (მუხლი 68.4), თუმცა, მას დარჩა ექსკლუზიური უფლებები: დანიშნოს არჩევნები, შეიწყალოს მსჯავრდებულები, გადაწყვიტოს მოქალაქეობის მინიჭების საკითხები, მიანიჭოს ჯილდოები და წოდებები, ხელი მოაწეროს და გამოაქვეყნოს კანონები, სახელმწიფოს სახელით დადოს კონსტიტუციური შეთანხმება საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალურ მართლმადიდებელ ეკლესიასთან, აგრეთვე, წელიწადში ერთხელ წარდგეს მოხსენებით პარლამენტში (მუხლი 73).

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, „სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება **ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით**“ (მუხლი 5.4), მაგრამ ხელისუფლების შტოებს შორის ურთიერთობის მომწესრიგებელი დებულებები საქართველოში განსხვავებულ რეალობას ქმნიან და ჩვენი კონსტიტუციის „აქილევსის ქუსლად“ გვევლინება. ზოგადად, ხელისუფლების დანაწილების ძირითადი ფუნქციებია: ხელისუფლების განხორციელების პროცესის გამარტივება მისი სტრუქტურისა და საშუალებებით; სახელმწიფო ხელისუფლების რაციონალური ორგანიზაცია საგნობრივი ნიშნით, რომელიც სახელმწიფო ორგანოების ურთიერთკონტროლის იდეას მოიცავს და რეალურად უზრუნველყოფს; ძალაუფლების შეზღუდვა ინდივიდთა უფლებების დაცვის თვალსაზრისით.

საპარლამენტო რესპუბლიკებში უფრო ნაკლები სიმკაცრით არის გატარებული ხელისუფლების დანაწილება, ვიდრე საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში, ასეთ ქვეყნებში აღმასრულებელი ხელისუფლება საკანონმდებლო ხელისუფლების ერთგვარ გაგრძელებადაც გვევლინება, პარლამენტის დომინანტური როლის პირობებში. საქართველოს კონსტიტუციის დღეს მოქმედი რედაქციით ძალაუფლების „სიმძიმის ცენტრი“ პრეზიდენტის ფიგურაში აღარ არის, მაგრამ მთავრობაში უფრო მოექცა, ვიდრე პარლამენტში, რის გამოც მმართველობის ამჟამინდელი მოდელით საქართველო მიუახლოვდა, მაგრამ ჯერ არ გამხდარა „წმინდა სახის“ საპარლამენტო რესპუბლიკა.

საპარლამენტო რესპუბლიკისათვის დამახასიათებელია ე.წ. სოლიდარული პასუხისმგებლობა, რაც გამოიხატება იმაში, რომ პარლამენტის მიერ მთავრობის მეთაურის გადაყენება მთელი მთავრობის წასვლას ნიშნავს (საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 79.7). ზოგიერთ ქვეყანაში ეს შეიძლება რომელიმე მინისტრის გადაყენებამაც გამოიწვიოს, უმთავრესად ეს არიან ფინანსთა და შინაგან საქმეთა მინისტრები. დღეს მოქმედი საქართველოს

კონსტიტუციით, ცალკეული მინისტრების გადაყენების პროცედურების შემთხვევაში პრემიერის პასუხიმგებლობის საკითხი არ იკვეთება და ეს ბუნდოვანება, „ვენეციის კომისიის“ აზრით, პარლამენტის ფუნქციებს ასუსტებს. მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრის პროცედურებიც (მუხლი 81) რთულია და ექსპერტების კრიტიკის საგანია. მიუხედავად იმისა, რომ საგრძნობლად შეიკვეცა პრეზიდენტის ძალაუფლება, პარლამენტთან მიმართებაში მთავრობის კონსტიტუციური უფლებამოსილების არათანაბარზომიერი გაძლიერების გამო, საქართველო ჯერ ვერ გახდა საპარლამენტო რესპუბლიკა, მაგრამ აშკარაა ტენდენცია, რომ ქართული სახელმწიფო მმართველობის ფორმირების პროცესი საპარლამენტო მმართველობის მოდელის მიმართულებით მსვლელობას ეტაპობრივად განაგრძობს.

6. ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარება დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ (1991 წლიდან)

1991 წლის 30 აპრილს საქართველოს თითქმის ყველა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში პირდაპირი კენჭისყრით არჩეულ იქნა სოფლის, თემის, დაბის და რაიონული დაქვემდებარების ქალაქების საკრებულოები. შემდგომ, საფეხურებრივი სისტემით, ამ საკრებულოებმა აირჩიეს რაიონებისა და რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქების საკრებულოები. შენარჩუნდა ადგილობრივი მმართველობის ვერტიკალი: რაიონებისა და რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქების აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელებს - პრეფექტებს ნიშნავდა რესპუბლიკის პრეზიდენტი.

1992 წლის დასაწყისში სახელმწიფო გადატრიალების შედეგად ძალაუფლების ხელში ჩაგდების შემდეგ სამხედრო საბჭოს პირველივე აქტებით მოხდა პრეზიდენტისა და პრეფექტის ინსტიტუციების გაუქმება. პრეფექტურების ნაცვლად შეიქმნა გამგეობები, ხოლო პრეფექტი გამგეობის თავმჯდომარით შეიცვალა, ზოგიერთ ქალაქში კი მერი დაინიშნა და მას გამგეობის თავმჯდომარეზე მეტი უფლებამოსილება მიენიჭა. სამხედრო საბჭომ ცნო საკრებულოების უფლებამოსილება, თუმცა ზოგიერთ მათგანი დაშლილად გამოცხადდა, ხოლო საკრებულოების ნაწილმა კი თვითღიშობა გამოაცხადა. 1994 წლის აპრილიდან, კანონით განსაზღვრული მათი უფლებამოსილების ვადის ამოწურვასთან დაკავშირებით, საკრებულოებმა საერთოდ შეწყვიტეს ფუნქციონირება, შედეგად

ადგილობრივი მმართველობის სისტემაში შეიქმნა ინსტიტუციური ვაკუუმი და ჩამოყალიბდა დროებითი მმართველობის ცენტრალიზებული სისტემა.

1994-96 წლებში შემოღებული იქნა რაიონების 9 დიდი გაერთიანება - მხარე. მხარე არ წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულს. სამხარეო დაყოფა დაახლოებით ემთხვევა საქართველოს ისტორიულ-გეოგრაფიულ კუთხეებს. მხარეებში სიტუაციას აკონტროლებდნენ პრეზიდენტის რწმუნებულები, რომელთა საქმიანობის წესი კანონმდებლობით არ იყო დარეგულირებული.



ვანო ხუხუნიაშვილის ხელმძღვანელობით პარლამენტში შექმნილმა ინტერფრაქციულმა ჯგუფმა მოამზადა კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“, რომელიც 1997 წლის 16 ოქტომბერს მიიღო პარლამენტმა. ამ კანონის საფუძველზე 1998 წელს ჩატარებული არჩევნებით, შეიქმნა ორდონიანი სისტემა: ძირითადად, საბჭოთა კავშირის დროინდელი ადგილობრივი საბჭოების საზღვრების მქონე 1004 თვითმმართველობა სოფლებში, თემებში, დაბებსა და ქალაქებში, რომლებსაც რაიონულ დონეზე აერთიანებდა პროპორციული სისტემით არჩეული საკრებულო. რეალურად, ცენტრიდან დანიშნული გუბერნატორისა და გამგებლების მეშვეობით შენარჩუნდა სახელისუფლებო ვერტიკალი.

1998 წელს მიღებული კანონით „საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ“, ⁵ რომლითაც განისაზღვრა დედაქალაქის თვითმმართველობის განსხვავებული მოდელი, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო ბაზა გამყარდა 2005 წელს მიღებული კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“. ⁶

ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული ორგანიზების გასული საუკუნის 30-იანი წლებიდან შემორჩენილ

⁵ „საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, №11-12, 14.03.1998

⁶ „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №15, 19.04.2005

მოდელში მნიშვნელოვანი ცვლილებები 2006 წლამდე არ განხორციელებულა.

2006 წლის 9 იანვარს ძალაში შევიდა ახალი ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, ⁷ რომლის საფუძველზე იმავე წელს ჩატარებული ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგების ოფიციალური გამოცხადების დღიდან საერთოდ გაუქმდა ქვედა (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) დონე და ერთადერთ (როგორც თვითმმართველ, ისე ტერიტორიულ) ერთეულად ყოფილი რაიონების ფარგლებში ფორმირებული მუნიციპალიტეტი გამოცხადდა. ამ ცვლილების მიზეზად სახელდებოდა არსებული მცირე თვითმმართველი ერთეულების არაეფექტურობა საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების სფეროში, მიუხედავად იმისა, რომ თვითმმართველობებს არასოდეს არ ჰქონიათ გადაცემული საკმარისი ფინანსური რესურსები. რეფორმის შედეგად თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობის საშუალო ოდენობა 4.354-დან 66.235-მდე გაიზარდა (შედარებისათვის: ევროპის ქვეყნების აბსოლუტურ უმრავლესობაში, ასევე რიგი განვითარებული ქვეყნის - აშშ, იაპონია და სხვ. მუნიციპალიტეტებში საშუალოდ 7-დან 18 ათასამდე მცხოვრებია).

2006 წლის რეფორმის შემდეგ დეკლარირებული მიზნის - თვითმმართველობის გამსხვილების პარალელურად, ფინანსური მდგრადობისა და საზოგადოებრივი მომსახურების ხარისხის ზრდის ნაცვლად, თვითმმართველობები მთლიანად იქცნენ ცენტრალური ხელისუფლების ადგილობრივ წარმომადგენლობებად, მთავრობაზე ადმინისტრაციულად, პოლიტიკურად და ფინანსურად დამოკიდებულ ორგანოებად.

მოსახლეობისაგან ხელისუფლების ორგანოების დაშორების ნეგატიური შედეგების დაძლევის მიზნით ახალი მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე არსებულ ყოფილ თემებში (ტერიტორიულ ორგანოებში) შეიქმნა ადგილობრივი თვითმმართველობის რწმუნებულების ინსტიტუტი. თუმცა მალევე აშკარა გახდა, რომ ეს სტრუქტურა ვერ ამართლებდა დეკლარირებულ მიზნებს - იგი ანგარიშვალდებული იყო მუნიციპალიტეტის გამგებლის, და არა მოსახლეობის წინაშე და არ გააჩნდა რეალური ბერკეტები (ფინანსები და ადამიანური რესურსები) ადგილობრივი მნიშვნელობის პრობლემების გადასაწყვეტად. რწმუნებულები, ფაქტიურად,

⁷ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №2, 09.01.2006

თვითმმართველობის გადაწყვეტილებების მისახლეობისათვის მიწოდებისა და არჩევნებზე მმართველი პარტიის სასარგებლოდ პარტიული აქტივის მობილიზების ფუნქციას ასრულებდნენ.

7. ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ

1985 წელს ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტმა მიიღო „ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, ხოლო ხელმოსაწერად დოკუმენტი 1985 წლის 15 ოქტომბერს გაიხსნა. საქართველომ ამ საერთაშორისო ხელშეკრულებას ხელი მოაწერა 2002 წლის 29 მაისს. **2004 წლის 26 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მოახდინა ქარტიის რატიფიცირება და 2005 წლის 1 აპრილიდან ის ჩვენი ქვეყნის ტერიტორიაზე ძალაში შევიდა.**⁸

ქარტიის დებულებები განსაზღვრავენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითად პრინციპებს, როგორცაა: თვითმმართველობის კონსტიტუციური და სამართლებრივი საფუძვლების შექმნის აუცილებლობა; ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლებამოსილების სფერო და მათი რეალიზაციის პირობები; ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ტერიტორიული გამიჯვნის პრინციპის დაცვა; ადგილობრივი ხელისუფლებისა და მისი ადმინისტრაციული ორგანოების ავტონომიურობის უზრუნველყოფა; თვითმმართველობებში კომპეტენტური პერსონალის დასაქმება და არჩევით თანამდებობათა დაკავების პირობები; თვითმმართველობების საქმიანობის ადმინისტრაციული კონტროლის განხორციელება; ადგილობრივი ხელისუფლების საფინანსო რესურსებით უზრუნველყოფა; თვითმმართველობების თანამშრომლობა და გაერთიანების უფლება; ადგილობრივი ხელისუფლების სამართლებრივი დაცვა.

ქარტიის სავალდებულო ბირთვის 14 დებულებიდან 2004 წელს საქართველო შეუერთდა 13 დებულებას, ხოლო დამატებითი პუნქტებიდან - 10 დებულებას. ფაქტიურად, საქართველომ ივალდებულა ქარტიის დებულებათა უდიდესი ნაწილის შესრულება. მიუხედავად ზოგიერთი დებულების არაღიარებისა, ქვეყნის ევროინტეგრაციის პროცესის გათვალისწინებით, დოკუმენტის ყველა

⁸ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“ რატიფიცირების თაობაზე, თბილისი, 2004 წლის 26 ოქტომბერი, №515-III

დებულება ძალზე მნიშვნელოვანია, რამდენადაც წარმოადგენს იმ “შუქურას”, რომლისკენაც უნდა ისწრაფვოდეს ქვეყანა ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის მშენებლობისას.⁹

ქარტიასთან შეერთებისას მთავრობამ გააკეთა დათქმა, რომ საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენამდე იხსნის პასუხისმგებლობას ოკუპირებულ ტერიტორიებზე: აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკასა და ცხინვალის რეგიონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიით“ გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულებაზე.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის“ მე-2 მუხლი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური და სამართლებრივი საფუძველი“ ხელმომწერ სახელმწიფოებს ავალდებულებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპი აღიარონ ეროვნულ კანონმდებლობაში, უმჯობესია, ყველაზე ძნელად შესაცვლელ და უზენაეს ნორმატიულ აქტში – კონსტიტუციაში. ეს თვითმმართველობის სტაბილურობისთვისაა აუცილებელი. 1995 წელს მიღებულ საქართველოს კონსტიტუციაში ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ მხოლოდ ერთი ჩანაწერი, მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი იყო: „საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ თვითმმართველობის მეშვეობით, სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეუღაბავად. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის წესი, უფლებამოსილება და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობა განისაზღვრება ორგანული კანონით“. **2010 წლის 15 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კონსტიტუციის ახალი რედაქცია, რომელშიც ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპები განისაზღვრა ახალი, VII¹ თავით „ადგილობრივი თვითმმართველობა“.** თვითმმართველობის კონსტიტუციურ გარანტიებთან დაკავშირებული მუხლები ძალაში შევიდა 2011 წლის 1 იანვრიდან.

2010 წელს ქვეყნის ძირითად კანონში შეტანილმა ცვლილებებმა და დამატებებმა კონსტიტუციურად გაამყარა თვითმმართველობის საქმიანობის გარანტიები თუმცა, ამ დროს არ იქნა გათვალისწინებული ვენეციის კომისიის რეკომენდაციები კომპეტენციების მკაფიოდ გამიჯვნის, სუბსიდიარობისა და ფისკალური დეცენტრალიზაციის ძირეული პრინციპების კონსტიტუციაში ასახვის შესახებ.

⁹ გრიგოლ მახარაძე. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიისა და საქართველოს კანონმდებლობის შედარებითი ანალიზი. საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი (GIPA 3/19/2009)

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის მარეგულირებელ ძირითად დოკუმენტად კონსტიტუციით განსაზღვრულია ორგანული კანონი (მუხლი 101¹), რომლის მისაღებად და შესაცვლელად პარლამენტს, კანონთან შედარებით, უფრო მაღალი კვორუმი (სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი) სჭირდება.

საქართველო ასევე არ არის შეერთებული ქარტიის დამატებით ოქმს ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლებების შესახებ,¹⁰ რომელიც მიღებულია ქ.უტრეხტში 2009 წლის 16 ნოემბერს.

8. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვების შემდეგ ქვეყნის სათავეში მოსულმა "ქართულმა ოცნებამ" კვლავ არაერთხელ დააფიქსირა დეცენტრალიზაციის რეფორმის აუცილებლობა. პრემიერ-მინისტრმა ბიძინა ივანიშვილმა ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეაზე განაცხადა, რომ თვითმმართველობის რეფორმა ყველაზე მნიშვნელოვანი და პრიორიტეტულია ახალი ხელისუფლებისთვის.

2012 წლის ნოემბერში, ახალი მთავრობის ფორმირების შემდეგ, თვითმმართველობის რეფორმის საკანონმდებლო ბაზის მომზადება



დაევალა საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს, ხოლო თვითმმართველობის შესახებ ახალი კანონპროექტის მომზადების უშუალო ხელმძღვანელობა დაეკისრა მინისტრის პირველ მოადგილეს, თენგიზ შერგელაშვილს.

2013 წლის 1 მარტს საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა „დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისათვის“, რომელიც ადგენს, რომ „რეფორმის ამოსავალი პრინციპია მოქალაქეების მაქსიმალური

¹⁰ Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, Utrecht, 16.XI.2009, Council of Europe Treaty Series - No. 20

გააქტიურება და უშუალო ჩართულობა მართვის პროცესში. საქართველოს მთავრობა დეცენტრალიზაციის პროცესს განიხილავს ქვეყანაში დემოკრატიისა და მისი შესაბამისი ინსტიტუტების დამკვიდრების საკვანძო ასპექტად".

ხელისუფლების მიერ გაცხადებულ სტრატეგიაზე დაყრდნობით, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ, მასთან არსებული თვითმმართველობის განვითარებისა და რეგიონული პოლიტიკის საკითხებში მრჩეველთა საბჭოსა და ამ საბჭოს სამუშაო ჯგუფებში ჩართული არასამთავრობო ორგანიზაციების მონაწილეობით შეიმუშავა საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის კანონპროექტი, რომელიც მთავრობამ 31 ოქტომბრის სხდომაზე მოიწონა.



2013 წლის 12 ნოემბერს საქართველოს თვითმმართველობის კოდექსის პროექტი დაარეგისტრირა საქართველოს პარლამენტის ბიურომ. ნოემბრის ბოლოს და დეკემბრის დასაწყისში დაიწყო საკომიტეტო მოსმენები რვა საპარლამენტო კომიტეტში, რომელთა შორის წამყვანი იყო რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის კომიტეტი. მთავარი მომხენებელი იყო რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის პირველი მოადგილე თენგიზ შერგელაშვილი, თანამომხსენებელი - მთავრობის ადმინისტრაციის თვითმმართველობებთან ურთიერთობის დეპარტამენტის უფროსი ირაკლი მელაშვილი.

ამ პერიოდისათვის ოპოზიციამ კოდექსის ცალკეული დებულებები მწვავე კრიტიკის საგნად გაიხადა. საკომიტეტო მოსმენებისა და სამუშაო შეხვედრების პროცესში, ურთიერთკომპრომისების შედეგად, თანდათან მოხდა კანონის საბოლოო ვერსიაზე შეთანხმება.

**2014 წლის 5
თებერვალს
საქართველოს
პარლამენტმა მიიღო
ახალი ორგანული
კანონი
„ადგილობრივი
თვითმმართველობის
კოდექსი“¹¹**



რომელმაც დეცენტრალიზაციის, სუბსიდიარობისა და მართვის ეფექტიანობის პრინციპების გათვალისწინებით საკანონმდებლო საფუძველი შექმნა ეფექტიანი მმართველობითი სისტემის ჩამოსაყალიბებლად. კოდექსი სრულად იზიარებს ქარტიის სულისკვეთებას და მასში ასახულია მისი ყველა დებულება, მ.შ. ისინიც, რომლებთანაც საქართველო ჯერ არ არის შეერთებული.

ახალი ორგანული კანონით ნათლად გაიმიჯნა უფლებამოსილებები ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს შორის, არჩევითი გახდა ყველა მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელის - მერის/გამგებლის თანამდებობა, დამატებით 7 ქალაქს მიენიჭა თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი, ასევე, კოდექსის გარდამავალი დებულებებით დაიგეგმა რეფორმირებული სისტემის შემდგომი სრულყოფა ინსტიტუციური, საფინანსო-ეკონომიკური და მართვის ეფექტიანობის უზრუნველყოფის კუთხით, მათ შორის, ფისკალური დეცენტრალიზაციისა და ქონებრივი საკითხების მოწესრიგების კუთხით.

¹¹ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, ქუთაისი, 5 თებერვალი 2014 წ. N1958-III

III. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა

1. თვითმმართველი ერთეული

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტი განმარტავს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა ნიშნავს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების არა მარტო უფლებას, არამედ რეალურ შესაძლებლობასაც, კანონის ფარგლებში, საკუთარი პასუხისმგებლობითა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად მოაწესრიგონ და მართონ საზოგადოებრივი საქმეების მნიშვნელოვანი ნაწილი.

სახელმწიფოთა უმრავლესობა, რამდენიმე გამონაკლისის გარდა, იყოფა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებად, ერთი ან მრავალდონიანი სტრუქტურული სქემის სახით, მაგრამ სავალდებულო არ არის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა ყველა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში, ტერიტორიული დაყოფის ყველა დონეზე ხორციელდებოდეს. სწორედ ამიტომ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის საერთო სისტემაში თვითმმართველ ერთეულებს ცალკე გამოყოფენ.

საქართველოში თვითმმართველ ერთეულს მუნიციპალიტეტი ეწოდება და ის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სახით ფუნქციონირებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი განასხვავებს ორი ტიპის მუნიციპალიტეტს: **თვითმმართველი ქალაქი** არის ადმინისტრაციული საზღვრის მქონე ერთი დასახლება, ხოლო **თვითმმართველი თემი** არის დასახლებათა ერთობლიობა, რომელსაც აქვს ადმინისტრაციული საზღვრები და ადმინისტრაციული ცენტრი. ამასთან, კოდექსის მე-2 მუხლში ჩამოთვლილია ის ნიშნები, რომლებიც უნდა გააჩნდეს თვითმმართველ ერთეულს: მას უნდა ჰყავდეს არჩევითი ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები და ჰქონდეს საკუთარი ქონება, ბიუჯეტი და შემოსულობები.

მუნიციპალიტეტი

არის დასახლება (თვითმმართველი ქალაქი), რომელსაც აქვს ადმინისტრაციული საზღვრები, ან დასახლებათა ერთობლიობა (თვითმმართველი თემი), რომელსაც აქვს ადმინისტრაციული საზღვრები და ადმინისტრაციული ცენტრი. მუნიციპალიტეტს გააჩნია არჩევითი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, რეგისტრირებული მოსახლეობა და აქვს საკუთარი ქონება, ბიუჯეტი, შემოსულობები.

2010 წელს საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი ჩამოყალიბდა შემდეგი რედაქციით: “თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით, სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეუღაზავად, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ხელს უწყობენ ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებას”. ამ ცვლილებით დაკონკრეტდა ადგილობრივ თვითმმართველობაში მონაწილეობის უფლება, რომელიც ზოგადი განსაზღვრების - “მოქალაქეების” ნაცვლად, მიეცათ მხოლოდ თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ მოქალაქეებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსიც (მუხლი 2. პ.1) ადგილობრივ თვითმმართველობას განმარტავს, როგორც თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ საქართველოს მოქალაქეთა “უფლებას და შესაძლებლობას”, მათ მიერ არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე გადაწყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები.

ამდენად, თვითმმართველი ერთეული წარმოადგენს კანონმდებლობით განსაზღვრულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულს, რომელშიც ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობა. ქარტიის მე-3 მუხლის მეორე პუნქტით, ადგილებზე თვითმმართველობას უნდა ახორციელებდნენ პირდაპირი, თანაბარი და თანასწორი ხმის მიცემის საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოები. ჩვენს ქვეყანაში მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანო არის საკრებულო, რომელსაც “ირჩევენ თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით” (კონსტიტუცია, მუხლი 101¹, პ.2).

2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით კონსტიტუციაში არ დაფიქსირებულა ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩეულ ორგანოთა უფლებამოსილების ვადა, რომელიც დადგინდა ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით და 4 წელს შეადგენს (2014 წელს არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის ეს ვადა 3 წლით განისაზღვრა); არჩევნების წესი რეგულირდება ორგანული კანონით “საქართველოს საარჩევნო კოდექსი” და მისი XV თავით “ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნები”.

პარტიის მიხედვით, წარმომადგენლობით ორგანოებთან შეიძლება არსებობდეს მათ წინაშე პასუხისმგებელი აღმასრულებელი ორგანოები. საქართველოს კონსტიტუცია ხაზს უსვამს აღმასრულებელი ორგანოების ანგარიშვალდებულებას წარმომადგენლობით ორგანოებთან: *“ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოები ანგარიშვალდებული არიან ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების წინაშე”* (მუხლი 101¹, პ.1).

2014 წლიდან საქართველოში თვითმმართველი ერთეულის **აღმასრულებელი ორგანო** არის პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით არჩეული პირი: **გამგებელი** (თვითმმართველ თემში) და **მერი** (თვითმმართველ ქალაქში), რომელიც მუნიციპალიტეტის უმაღლესი თანამდებობის პირია და ანგარიშვალდებულია მხოლოდ საკრებულოსა და მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის წინაშე (ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლები 48 და 49).

პარტიის მე-3 მუხლში ხაზგასმულია, რომ თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების შესახებ დებულება არ გამორიცხავს ადგილობრივ დონეზე უშუალო დემოკრატიული მმართველობის ფორმების – მოქალაქეთა კრებების, რეფერენდუმების და სხვათა გამოყენების შესაძლებლობას, თუ ეს ეროვნული კანონმდებლობით არის გათვალისწინებული.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნების განსაზღვრისათვის ასევე საყურადღებოა 2010 წელს საქართველოს კონსტიტუციაში შესული კიდევ ერთი დებულება, რომელიც თვითმმართველობას აძლევს მის ტერიტორიაზე მცხოვრებთათვის ნორმატიული ხასიათის გადაწყვეტილებების მიღების უფლებას: *“თვითმმართველი ერთეულის ორგანოების მიერ თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულება სავალდებულოა თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე”* (მუხლი 101³, პ.2).

2. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის პრობლემა

სახელმწიფოში ქმედითი თვითმმართველობის დანერგვა და ამოქმედება თავისთავად გულისხმობს ამ ინსტიტუტის ფუნქციურ-ტერიტორიული განზომილების გააზრებას მთელი ქვეყნის მასშტაბით.

ისტორიულად საქართველოში ადმინისტრაციული მოწყობის ორი დონის გამოყოფა შესაძლებელი. ესენია:

- პირველი დონე - ქალაქი, დაბა, სოფელი და თემი (რამდენიმე

მცირე და საშუალო სოფლის გაერთიანება) - საქართველოს დღევანდელ ტერიტორიაზე 4,5 ათ-ზე მეტი დასახლება;

- მეორე დონე - ისტორიული მხარეები, რომლებიც სხვადასხვა პერიოდში ან დამოუკიდებელ პოლიტიკურ ერთეულებს წარმოადგენდნენ, ან ერთიანი ქვეყნის ადმინისტრაციულ ერთეულებს - საქართველოს დღევანდელ ტერიტორიაზე 10-15 ერთეული.

ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა რაიონებად (დღევანდელ მუნიციპალიტეტებად) ჯერ კიდევ საბჭოთა კავშირის დროიდან შემორჩა, რომელიც გარკვეულწილად ემყარებოდა სოციალისტური გეგმიური ეკონომიკის პრინციპების მიხედვით სახალხო მეურნეობის დარგების განვითარების საჭიროებებს, თუმცა, ხშირი იყო შემთხვევები, როდესაც იცვლებოდა პარტიულ-ნომენკლატურული აპარატის სუბიექტური შეხედულებების მიხედვით.

1930 წლიდან საქართველოში, ისევე, როგორც მთელ საბჭოთა კავშირში ფორმირებული რაიონები უფრო მცირე ერთეულებს წარმოადგენენ, ვიდრე რეგიონები (ისტორიული მხარეები) და მათი შექმნა განპირობებული იყო საბჭოური სისტემის მოთხოვნებით:

- სამეურნეო ფუნქციები - ვინაიდან ეკონომიკის ერთადერთ მესაკუთრეს სახელმწიფო წარმოადგენდა, რაიონის ლიდერი (კომუნისტური პარტიის ადგილობრივი კომიტეტის მდივანი) წარმოადგენდა ერთსა და იმავე დროს ადმინისტრაციის ხელმძღვანელსა და ეკონომიკის მენეჯერსაც;
- შედარებით მცირე ერთეულებში უფრო იოლი იყო ცენტრალიზებული კონტროლის განხორციელება საბჭოთა უშიშროების სამსახურების მიერ;
- როგორც წესი, რაიონები იქნებოდა ამა თუ იმ ტერიტორიაზე კომუნისტური პარტიის წევრთა ოდენობის და არა ეკონომიკური თუ სხვა სახის გათვლების შედეგად.

საბჭოთა სისტემაში ყველა დონის (სოფელი/ქალაქი, რაიონი, ავტონომია, მოკავშირე რესპუბლიკა, საერთო-საკავშირო დონე) ხელისუფლების ორგანოებს - საბჭოებს ერთმანეთის ანალოგიური კომპეტენციები გააჩნდათ, რაც პრაქტიკაში უზრუნველყოფდა საბჭოთა კავშირის ცენტრალური ორგანოების სრულ დომინირებას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

საბჭოთა კავშირის დაშლისას საქართველოში არსებობდა:

- 3 პოლიტიკური ავტონომია (აფხაზეთისა და აჭარის რესპუბლიკები და სამხრეთ ოსეთის ოლქი),

- 75 რაიონი და რაიონის სტატუსის მატარებელი ქალაქი (დედაქალაქში- 10 რაიონი),
- 1051 პირველი დონის (ქალაქი, დაბა, სოფელი, თემი) ერთეული

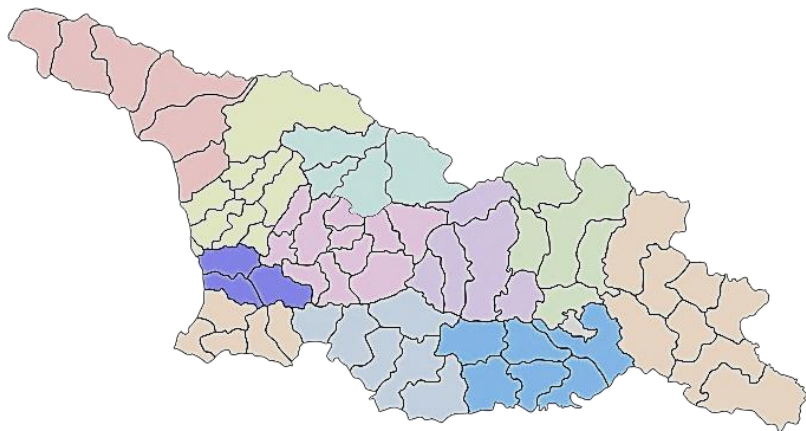
საქართველოს მიერ დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, ცენტრალურ ხელისუფლებაში მომხდარი ცვლილებების მიუხედავად, როცა ქვეყნის მართვის სადავეებს, სხვადასხვა პერიოდში, იღებდნენ განსხვავებული იდეოლოგიისა და ხედვების მქონე ძალები, არ მომხდარა რომელიმე ერთი კონცეპტუალური ხედვის მიხედვით ადმინისტრაციული დაყოფის გადახედვა და კაპიტალისტური საბაზრო ეკონომიკის ახალი რეალიზებისათვის, ადგილებზე დემოკრატიული ინსტიტუტების განვითარების საჭიროებისათვის შესაფერისი პრინციპების მიხედვით მუნიციპალური მოწყობის განხორციელება.

ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის გადახედვის პროცესი შეფერხდა 1995 წელს, როდესაც საქართველოს კონსტიტუციამ იმპერატიულად დაადგინა: “საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ“. იმ დროს ამ კონსტიტუციური ნორმის შემოღება, ერთის მხრივ, ასახავდა ქართული საზოგადოების ოპტიმისტურ განწყობას აფხაზეთისა და სამხრეთი ოსეთის დაბრუნების თვალსაზრისით, მეორე მხრივ კი დე-ფაქტო მთავრობებს სთავაზობდა საქართველოს ცენტრალურ ხელისუფლებასთან აფხაზეთის მომავალ სტატუსზე მოლაპარაკების ჯერ შეუვსებელ კონსტიტუციურ სივრცეს. გავლილი 20 წლის მოვლენებმა ცხადყო, რომ საქართველოს იმდროინდელი ხელისუფლების პოლიტიკური გათვლა არარეალისტური გამოდგა.

მიუხედავად იმისა, რომ საბჭოთა კავშირის დაშლიდან განვლილი პერიოდის განმავლობაში საღი აზრი კარნახობდა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ახალი რეალობისათვის მისადაგების საჭიროებას და არსებობდა ამ ცვლილებების განხორციელებისათვის საჭირო ნორმატიული აქტი,¹² მაინც ვერ მოხერხდა ამ მიმართულებით კარდინალური ღონისძიებების გატარება. ამის მიზეზი იყო ამ სფეროში რეფორმის აუცილებლობის გაუცნობიერებლობა, და შესაბამისი სურვილისა და პოლიტიკური ნების არარსებობა. სხვადასხვა

¹² საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით #321 14.05.1999 დამტკიცებული „დებულება საქართველოს ადმინისტრაციული მოწყობის საკითხთა გადაწყვეტის წესის შესახებ“

მოსაზრებებით (ადგილებზე სტაბილურობის შენარჩუნება, რეფორმის ჩატარებისათვის შესაფერისი საგარეო ან საშინაო სიტუაციის არარსებობა, არსებული სისტემის ტრადიციულობით განპირობებული ცენტრიდან მართვის სიიოლე და მისთ.) ხელისუფლებაში მყოფი პოლიტიკური ძალების მიერ აღნიშნული პრობლემის გადაწყვეტა გაურკვეველი ვადით გადაიდება-ხოლმე.



2006 წელს განხორციელებული რეფორმის შედეგად გაუქმდა თვითმმართველობის პირველი დონე (1004 ერთეული) და ერთადერთ ადგილობრივ დონედ რაიონული (64 ერთეული) გამოცხადდა, რამაც მოსახლეობა მნიშვნელოვნად დააშორა ადგილობრივ ხელისუფლებას. ამ ცვლილების მიზნად სახელდებოდა არსებული მცირე მუნიციპალიტეტების არაეფექტურობა საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების სფეროში მიუხედავად იმისა, რომ თვითმმართველობებს არასოდეს არ ჰქონიათ გადაცემული საკმარისი ფინანსური რესურსები.

ზე მეტი.

ამ პროცესს თან არ ახლდა მომსახურების ხარისხის, უფლებებისა და ერთ სულ მოსახლეზე დაფინანსების ზრდა. შემდგომ პერიოდში: კიდევ უფრო შემცირდა თვითმმართველობათა ისედაც მცირე უფლებამოსილებანი; გაიზარდა ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ფორმალური თუ არაფორმალური ზედამხედველობის ხარისხი, მოხდა გადასახადთა უდიდესი ნაწილის (საშემოსავლო და მოგების გადასახადები) სრული ცენტრალიზაცია.

ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის ცვლილებებში შემოფარგლვა მხოლოდ ფრაგმენტული ქმედებებით - როგორცაა, 2006 წელს „რაიონის“ ნაცვლად „მუნიციპალიტეტის“ ცნების შემოღება - ვერ პასუხობს ქვეყნის სისტემურ მოდერნიზაციის საჭიროებას. ამ შემთხვევაში, სისტემური ხედვა, უწინარესად, გულისხმობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული განზომილების გააზრებას მთელი ქვეყნის მასშტაბით, განსახლების ერთიანი სისტემის კონტექსტში.

დღესაც, ქვეყნის წამყვანი პოლიტიკური ძალები, ძირითადად, ეთნოპოლიტიკური სიტუაციის საბაზით, თავს იკავებენ ფართო საზოგადოებრივი დისკუსიის წამოწყებისაგან საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის თაობაზე და ქვეყანაში შემორჩენილია საბჭოთა კავშირის დროინდელი სივრცითი მოწყობის მოდელი.

3. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმა 2014 წლიდან

2013 წლის 1 მარტს საქართველოს მთავრობის მიერ მოწონებული „დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიით“ მუნიციპალური თვითმმართველობის ტერიტორიული ოპტიმიზაცია და მოდერნიზაცია რეფორმირების ერთ-ერთ უმთავრეს მიმართულებად იქნა გამოცხადებული: „2013 წელს შეიქმნება საკანონმდებლო ბაზა, რომლის შესაბამისადაც დასახლებები ან დასახლებათა ერთობლიობები ჩამოყალიბდება როგორც თვითმმართველი ერთეულები - თვითმმართველი ქალაქები და თვითმმართველი თემები. ამ მიზნით, 2014 წლის ადგილობრივ არჩევნებამდე კანონით დადგინდება მუნიციპალური თვითმმართველობის ტერიტორიული ორგანიზების დემოგრაფიული, გეოგრაფიული, ინფრასტრუქტურული, ეკონომიკური, სოციალური და

კულტურული ჩარჩო-კრიტერიუმები და პრინციპები.“¹³

2013 წლის 31 ოქტომბერს საქართველოს მთავრობის მიერ მოწონებული „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ცვლილებების დასაწყისი ასე მოიაზრებოდა: თვითმმართველ ქალაქებად უნდა გამოყოფილიყო 15.000-ზე მეტი მოსახლეობის მქონე ქალაქები, ხოლო ყოფილი მუნიციპალიტეტის დანარჩენ ტერიტორიაზე უნდა შექმნილიყო რამდენიმე თვითკმარი სათემო მუნიციპალიტეტი. კოდექსის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი ასე იყო ჩამოყალიბებული: „თვითმმართველი ქალაქი არის დასახლება, რომლის ტერიტორიაზეც რეგისტრირებულია არანაკლებ 15.000 მოსახლე, გააჩნია ურბანული მიზიდულობისა და განვითარების პოტენციალი და მინიჭებული აქვს თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი“, მაგრამ პარლამენტში პირველი მოსმენის შემდეგ¹⁴, რომელსაც წინ უძღოდა პოლიტიკური დებატები, ეს კრიტერიუმი ამოიღეს და ახლა არის ასეთი ჩანაწერი:

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. მუხლი 3. მუნიციპალიტეტები – თვითმმართველი ქალაქი და თვითმმართველი თემი

1. ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება მუნიციპალიტეტებში – თვითმმართველ ქალაქსა და თვითმმართველ თემში.
2. თვითმმართველი ქალაქი არის ქალაქის კატეგორიის დასახლება, რომელსაც ამ კანონის შესაბამისად მინიჭებული აქვს ან მიენიჭება მუნიციპალიტეტის სტატუსი.
3. თვითმმართველი თემი არის რამდენიმე დასახლების ერთობლიობა, რომელსაც ამ კანონის შესაბამისად მინიჭებული აქვს ან მიენიჭება მუნიციპალიტეტის სტატუსი.

თვითმმართველი თემის სრული სახელწოდება შედგება თვითმმართველი თემის სახელწოდებისა და თვითმმართველი ერთეულის ზოგადი დასახელებისგან – „მუნიციპალიტეტი“. თვითმმართველი ქალაქის სრული სახელწოდება შედგება დასახლების კატეგორიის დასახელებისგან – „ქალაქი“, ქალაქის სახელწოდებისა და თვითმმართველი ერთეულის ზოგადი დასახელებისგან – „მუნიციპალიტეტი“.

2014 წელს მიღებული ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით არსებულ ხუთ თვითმმართველ ქალაქს კიდევ შვიდი შეემატა: თელავი, მცხეთა, გორი, ახალციხე, ზუგდიდი, ოზურგეთი და ამბროლაური.

¹³ საქართველოს მთავრობის განკარგულება №223 01.03.2013 „საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისთვის“

¹⁴ საქართველოს ორგანული კანონის პროექტი "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი" (მიღებული პირველი მოსმენით)

ქალაქი	ამომრჩეველთა რაოდენობა	სტატუსის მინიჭების წელი	ქალაქი	ამომრჩეველთა რაოდენობა	სტატუსის მინიჭების წელი
თბილისი	918667	2006	თელავი	18787	2014
ქუთაისი	153537	2006	ახალციხე	14858	2014
ბათუმი	132277	2006	ზუგდიდი	50083	2014
ფოთი	40656	2006	ოზურგეთი	48378	2014
რუსთავი	104456	2006	მცხეთა	6934	2014
გორი	40441	2014	ამბროლაური	2051	2014

2014 წლის 5 თებერვალს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიღება ხელისუფლების მიერ რეფორმის პირველ ეტაპად სახელდება, ხოლო მისი მეორე მნიშვნელოვანი ეტაპი კოდექსის „გარდამავალ დებულებებში“ მოცემულ ვალდებულებათა შესრულება უნდა ყოფილიყო, რომელთა შორის უმნიშვნელოვანესი ადგილი ეჭირა შვიდი ახალი თვითმმართველი ქალაქის გამოყოფის შედეგად დარჩენილ ტერიტორიებზე თვითმმართველი თემების ფორმირებას, რასაც სამომავლო ფართომასშტაბიანი ტერიტორიული რეფორმისთვის პილოტირების როლი უნდა შეესრულებინა.

2013 წლის 13 მარტს საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიამ პრესით გაავრცელა განცხადება, რომლის თანახმადაც კომისია "მოსახლეობას სთავაზობს თვითმმართველი ქალაქების გამოყოფის შედეგად დარჩენილ ტერიტორიაზე არსებულ დასახლებათაგან თითო თვითმმართველი თემის შექმნის შესაძლებლობის განხილვას, ადმინისტრაციული ცენტრებით თვითმმართველ ქალაქებში".¹⁵ 16 მარტს არასამთავრობო ორგანიზაციებმა გააკრიტიკეს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ოპტიმიზაციის ამგვარი მიდგომა და შვიდივე მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მოსახლეობას წარუდგინეს ამ მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის მათეული გეგმა. მიუხედავად იმისა, რომ გორისა და ახალციხის მუნიციპალიტეტების საკრებულოებმა გაიზიარეს და მოიწონეს თვითმმართველი ქალაქების გამოყოფის შემდეგ დარჩენილ ტერიტორიებზე არა ერთი, არამედ

¹⁵ გაზეთი "რეზონანსი" 13 მარტი 2014 წ. #065(7707), გვ.4

რამდენიმე მუნიციპალიტეტის ჩამოყალიბების იდეა,^{16,17} საქართველოს მთავრობამ არ გაითვალისწინა არც არასამთავრობოების და არც ამ ორი მუნიციპალიტეტის საკრებულოს აზრი და 31 მარტს მიიღო განკარგულება, პარლამენტისთვის შეეთავაზებინა თვითმმართველი ქალაქების გამოყოფის შემდეგ დარჩენილ ტერიტორიებზე თითო მუნიციპალიტეტის ჩამოყალიბება.¹⁸ იგივე შინაარსის დადგენილება მიიღო პარლამენტმა 2014 წლის 4 აპრილს.¹⁹

2014 წლის აპრილ-ივნისში თვითმმართველი ქალაქების გამოყოფის პროცესში ქონებისა და ვალდებულებების გაყოფის პროცესს წარმატებით გაართვა თავი რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ, რომლის მიერ მომზადებულ იქნა საჭირო საკანონმდებლო ბაზა,²⁰ ხოლო მუნიციპალიტეტების საკრებულოებმა მიიღეს შესაბამისი გადაწყვეტილებები. მიუხედავად მოლოდინებისა,²¹ რომ არჩევნების ჩატარების შემდგომ ახლად წარმოქმნილ თვითმმართველ ქალაქსა და მუნიციპალიტეტს შორის რთული იქნებოდა ბიუჯეტის ნაშთისა და საბიუჯეტო წლის დასაწყისში აღებული ვალდებულებების გადანაწილება, ეს პროცესიც წარმატებით იქნა დასრულებული.²² ამან აჩვენა, რომ შესაბამისი პოლიტიკური ნების არსებობის შემთხვევაში, სახელმწიფო სტრუქტურებს აქვთ ფართომასშტაბიანი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის განხორციელების რესურსი.

¹⁶ გორის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 27 მარტის განკარგულება № 43 „გორის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიული ოპტიმიზაციის თაობაზე“

¹⁷ ახალციხის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 28 მარტის #3 სხდომის ოქმი

¹⁸ საქართველოს მთავრობის განკარგულება №515, 31.03. 2014 „მუნიციპალიტეტების გაყოფისა და თვითმმართველი თემების – მუნიციპალიტეტების შექმნის შესახებ“

¹⁹ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება "მუნიციპალიტეტების გაყოფისა და თვითმმართველი თემების – მუნიციპალიტეტების შექმნის შესახებ", 04/04/ 2014 წ. N2205

²⁰ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №363 30.05.2014 "მუნიციპალიტეტებს შორის ქონებისა და ვალდებულებების გადანაწილების წესის დამტკიცების შესახებ"

²¹ საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, თვითმმართველობის კოდექსის ძირითადი სიახლეები

²² საქართველოს მთავრობის დადგენილება №384 11.06.2014 „საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 152-ე მუხლის საფუძველზე შექმნილი ახალი მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების შედგენის, საბიუჯეტო შემოსულობებისა და გადასახდელების, 2014 წლის ბოლომდე პერიოდისთვის, გადანაწილების დროებითი წესის დამტკიცების შესახებ“

4. თვითმმართველი ქალაქები

საქართველოში 54 ქალაქი და 42 დაბაა. ქალაქებს შორის ყველაზე მცირეს (წალკა, ცაგერი) მოსახლეობა 2000-ს არ აღემატება, ყველაზე დიდების (თბილისის შემდეგ) მოსახლეობა კი 100 000-ზე მეტია (ქუთაისი, ბათუმი, რუსთავი). 10 ქალაქს, რომელსაც თვითმმართველობა არ გააჩნია, 15 000-ზე მეტი მაცხოვრებელი ჰყავს. ამ ქალაქებს სხვა დასახლებებისგან, დაბებისა და სოფლებისგან გამოარჩევს საქალაქო მეურნეობის (კანალიზაცია, გარე განათება) არსებობა, ურბანული გარემო (ქუჩები, ტროტუარები, სკვერები, პარკები) კულტურული დაწესებულებების (თეატრი, მუზეუმი, ბიბლიოთეკა), მომსახურების და ვაჭრობის ობიექტების (ბანკები, სადაზღვევო, ჯანდაცვის, იურიდიული კომპანიები და სხვ.) კონცენტრაცია.

ბევრ მათგანს ქალაქური ცხოვრების საკუთარი ისტორია და ტრადიცია აქვს. მაგ., ოზურგეთი, ზუგდიდი, დუშეთი, სიღნაღი, თელავი, ახალციხე და სხვა ქალაქებში უკვე XIX საუკუნეში იყვნენ ურბანული ტიპის დასახლებები, ჰქონდათ ქალაქური ტიპის ცხოვრება. ეს ურბანული დასახლებები იყო ვაჭრობის და ხელოსნობის, ირგვლივ მდებარე რეგიონებისთვის სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის გასაღებისა და მათი წვრილი მანუფაქტურული ნაწარმით მომარგების, განათლებისა და კულტურის ცენტრები, მათში არსებობდა სამოქალაქო საზოგადოებისა ჩანასახები და 11 ქალაქს ჰქონდა საკუთარი თვითმმართველობა.

ქალაქი

არის დასახლება, რომლის ტერიტორიაზედაც განლაგებულია სამრეწველო საწარმოები და ტურისტულ, სამკურნალო და სოციალურ-კულტურულ დაწესებულებათა ქსელი და რომელიც ასრულებს ადგილობრივი ეკონომიკურ-კულტურული ცენტრის ფუნქციებს. ქალაქის ინფრასტრუქტურა ორიენტირებული არ არის სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობის განხორციელებაზე. ქალაქის კატეგორიას შეიძლება მიეკუთვნოს დასახლება, რომლის რეგისტრირებულ მოსახლეთა რაოდენობა 5000-ზე მეტია. დასახლებას, რომლის რეგისტრირებულ მოსახლეთა რაოდენობა 5000-ზე ნაკლებია, ქალაქის კატეგორია შეიძლება მიენიჭოს, თუ იგი თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციული ცენტრია ან მას აქვს შემდგომი ეკონომიკური განვითარებისა და მოსახლეობის ზრდის პერსპექტივა, ანდა ის კანონის ... შესაბამისად განსაზღვრულია, როგორც თვითმმართველი ქალაქი.

დაბა

არის დასახლება, რომლის ტერიტორიაზედაც განლაგებულია სამრეწველო საწარმოები ან/და ტურისტული და საკურორტო დაწესებულებები ან/და სამკურნალო და სოციალურ-კულტურული დაწესებულებები და რომელიც ასრულებს ადგილობრივი ეკონომიკურ-კულტურული ცენტრის ფუნქციებს. დაბის ინფრასტრუქტურა არსებითად ორიენტირებული არ არის სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობის განხორციელებაზე. დაბის კატეგორიას შეიძლება მიეკუთვნოს დასახლება, თუ იგი თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციული ცენტრია ან მას აქვს შემდგომი ეკონომიკური განვითარებისა და მოსახლეობის ზრდის პერსპექტივა.

დარაიონების საბჭოთა სისტემა არ ითვალისწინებდა ურბანული და სასოფლო დასახლებების გამიჯვნას. მანამდე არსებული სამაზრო ქალაქები, რომლებიც XIX საუკუნეში ქალაქური ცხოვრებით გამოირჩეოდნენ და ურბანულ დასახლებებად ვითარდებოდნენ, მოექცნენ სხვადასხვა რაიონების შემადგენლობაში. მხოლოდ რამდენიმე მსხვილი სამრეწველო ქალაქი (თბილისი, ქუთაისი, სოხუმი, ბათუმი, გორი, ფოთი, ზუგდიდი და ტყვარჩელი) დარჩა მეტი კონტროლისთვის რაიონული სისტემის გარეთ – ე.წ. რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქვეშ, ხოლო ჭიათურა, ტყიბული, წყალტუბო და გაგრა ცენტრზე დამოკიდებულ ტერიტორიებად ითვლებოდა და რაიონის სტატუსი ოფიციალურად არ ჰქონდა. საბჭოთა სინამდვილისთვის ურბანული გარემო არ წარმოადგენდა თავისთავად მნიშვნელოვან ფასეულობას, პირიქით, ქალაქური გარემო და ცხოვრების ქალაქური წესი, რომელიც პირდაპირ კავშირშია მოქალაქეობასა და მოქალაქეობრივ იდეებთან, საშიში იყო შიშსა და მორჩილებაზე დამყარებული ჰიპერცენტრალიზებული სახელმწიფოსთვის. იმავდროულად, რაიონული წყობა სრულ ჰარმონიაში მოდიოდა იმდროინდელ ეკონომიკურ, დემოგრაფიულ და დასაქმების სტრუქტურებთან, ცენტრალიზებულ-გეგმიურ ეკონომიკასთან და საზოგადოების ტრადიციული რურალური ცხოვრების წესთან.

დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ საქართველოში მომხდარი კარდინალური ცვლილებების პირობებში ცენტრალიზებული გეგმიური ეკონომიკის დანგრევის, ძლიერი მიგრაციული ნაკადების, დასაქმების სტრუქტურის მკვეთრი ცვლილების მიუხედავად, ტერიტორიული მოწყობა წარსულის რუდიმენტად შემორჩა. თვითმმართველობის რეფორმირების ყველა მცდელობამ – 1998, 2002 და 2006 წლებში – არსებითად შეინარჩუნა

რაიონული მოწყობა. 2014 წლამდე საქართველოში თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი, ანუ საკუთარი თვითმმართველობა მხოლოდ ხუთ ქალაქს (თბილისი, რუსთავი, ბათუმი, ფოთი და ქუთაისი) გააჩნდა. დანარჩენი ქალაქები ინკორპორირებული იყო სხვადასხვა მუნიციპალიტეტებში, რომლებიც, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის თვალსაზრისით, საბჭოთა პერიოდში შექნილი ტერიტორიული ერთეულების – რაიონების სახელშეცვლილი მემკვიდრეებია და წარმოადგენენ ერთი ურბანული ტიპის დასახლებისა (ქალაქი, ან დაბა) და სოფლების გაერთიანებას.

დღევანდელ მუნიციპალიტეტებში ქალაქსა და სოფელს შორის ზღვარი წაშლილია. არსებული მოწყობის პირობებში ერთ თვითმმართველ ერთეულში ბევრი სოფლისა და ერთი ქალაქის გაერთიანება პირველ რიგში ქალაქების განვითარებას უშლის ხელს. ქალაქი, რომელიც სათემო მუნიციპალიტეტის ცენტრია, წარმოადგენს ახლომდებარე სოფლებისთვის ადმინისტრაციულ და კულტურულ ცენტრს, ვაჭრობისა და მომსახურების მიწოდების ძირითად სივრცეს, მაგრამ ქალაქსა და სოფელს სხვადასხვა ამოცანები უდგათ წინ. სოფლისთვის სოფლის მეურნეობა და მასთან დაკავშირებული მომსახურება (გზა, დაზღვევა, სესხები, შხამქიმიკატები და ა.შ.) არის პრიორიტეტული, ქალაქისთვის კი შიდასაქალაქო ინფრასტრუქტურა, განაშენიანების და მიწათსარგებლობის რეგულირების გეგმების მიღება, ტრანსპორტის რეგულირება, გამწვანება, მყარი ნარჩენების მართვა, სანიაღვრე და საკანალიზაციო სისტემების მართვა და სხვა ურბანული საკითხებია მნიშვნელოვანი. არსებული პრაქტიკით ჩანს, რომ ადგილობრივი საკრებულოებისა და გამგეობების დღის წესრიგში ურბანული თემები არ ხვდება.

მუნიციპალიტეტების საკრებულოები ნაწილობრივ პარტიულ-პროპორციული, ნაწილობრივ კი მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით კომპლექტდება. მუნიციპალიტეტში შემავალი დასახლებები საკრებულოში ერთ მაჟორიტარ დეპუტატს ირჩევენ. შესაბამისად, საკრებულოებში გადაწყვეტილებების მიღების დროს სოფლების ინტერესი გაცილებით ფართოდაა ხოლმე წარმოდგენილი, ვიდრე ქალაქის, მაგ.: 2010-2014 წლებში ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 39 წევრიდან 10 პარტიული სიით იყო არჩეული (საკრებულოს წევრთა 25%), 28 სოფლის დეპუტატი იყო (72%) და მხოლოდ ერთი – ქალაქის (3%).

ყველა ქალაქი არ არის თვითმმართველი და ამ მხრივ ქვეყანაში მნიშვნელოვანი ალოგიკური დისპროპორციაა, რომელსაც არსებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის სისტემა ქმნის არა

მხოლოდ მცირე, არამედ შედარებით დიდი მოცულობის ქალაქების მიმართ. მაგალითად, თუ შესაძლებელია ჩოხატაურისა და სტეფანწმინდას მსგავსი მცირე დაბების ახლომდებარე სასოფლო დასახლებებთან ერთად ერთ მუნიციპალიტეტში გაერთიანების დასაბუთება, წარმოდგენილია იგივე დასაბუთება საქართველოს პირობებში საშუალოზე დიდი ქალაქებისთვის, მაგ., სამტრედიის (30213 მცხოვრები) ან ხაშურისთვის (30026 მცხოვრები), რომლებსაც თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი არ აქვთ მაშინ, როდესაც ეს სტატუსი მინიჭებული აქვს მოსახლეობის რაოდენობით გაცილებით უფრო მცირე ქალაქებს – მცხეთას (7700 მცხ.) და ამბროლაურს (2580 მცხ.). მოქმედი სისტემა უსამართლოა, რამდენადაც მას არსებითად ერთი ტიპისა და ზომის ქალაქებში შემოაქვს დაუსაბუთებელი განსხვავება და უთანასწორო პირობებს უქმნის ამ ქალაქების მოსახლეობას საჯარო სერვისების მიღებისა და თვითმმართველობის უფლების განხორციელების თვალსაზრისით.

ქალაქების ნორმალური განვითარებისთვის, ქალაქის მოსახლეობის მიერ ადეკვატური სერვისების მიღებისთვის, თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მეტი მონაწილეობისთვის ქალაქებს საკუთარი მერი, საკრებულო, შესაბამისი საქალაქო სამსახურები სჭირდება. თვითმმართველი ქალაქების ხელისუფლება შეძლებს მეტი ყურადღება მიაქციოს ქალაქებისთვის მნიშვნელოვან ისეთი საჯარო პრობლემების გადაჭრას, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციაშია, მაგრამ არსებული, მეტწილად სასოფლო მუნიციპალიტეტებისთვის არ წარმოადგენს პრიორიტეტებს და, შესაბამისად, იშვიათად ხვდება ადგილობრივი საკრებულოებისა და პოლიტიკოსების დღის წესრიგში. თვითმმართველი ქალაქის მართვის ორგანოები კონცენტრირებული იქნებიან საკუთარი პრობლემების მოგვარებაზე და თავისი ბიუჯეტს იმ მიმართულებით, რომელიც მნიშვნელოვანია ურბანული ზრდისა და ქალაქის სპეციფიური პრობლემების გადასაწყვეტად. იმავდროულად, გაიზრდება ადგილობრივი მოსახლეობის ჩართულობა და კონტროლი ადგილობრივ თვითმმართველობაზე, რაც საბიუჯეტო სახსრების მიზნობრივი და ეფექტური ხარჯვის გარანტია იქნება.

თვითმმართველი ქალაქების რაოდენობის გაზრდა საჭიროა როგორც ურბანული განვითარების წახალისების, ასევე მოსახლეობისთვის ხარისხიანი საჯარო სერვისების მიწოდების მიზნით.

5 . ქვეყნის ურბანული განვითარების ტენდენციები

ბოლო აღწერების მონაცემებით, 2000 წლიდან აღინიშნება სასოფლო-სამეურნეო რეგიონებიდან ქალაქებში მიგრაციული პროცესების გაძლიერება, ძირითადად, მეგაპოლისის - თბილისის მოსახლეობის მკვეთრად გამოხატული ზრდა, ხოლო სასოფლო რეგიონებში ამის გამო მოსახლეობის შემცირების ძალიან მკვეთრი ტენდენციაა.

ქართული სოფლების დაცლისა და დედაქალაქში მოსახლეობის მიგრაციის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორი ისაა, რომ საცხოვრებელი პირობებისა და მათი გაუმჯობესების ტემპი სოფლად უარესია ვიდრე ქალაქად. სოფლების ძალიან დიდ ნაწილში პრობლემურია ძირითადი მოხმარების სოციალურ და კომუნალურ ინფრასტრუქტურაზე მისაწვდომობა. მაგ.: განათლებაზე (საბაზოს გარდა), ბიბლიოთეკაზე, სასწრაფო და სტაციონარულ სამედიცინო დახმარებაზე, წყლისა და წყალარინების სისტემებზე, გაზომომარაგებაზე და ა.შ. ცენტრალიზებული მართვის პირობებში სოფლად ისეთი ელემენტარული პირობების შექმნაც კი ვერ მოხერხდა, როგორიცაა სასმელ წყალსა და წყალარინების სისტემაზე ხელმისაწვდომობა.

გარდა ამისა, სოფლიდან მიგრაციის მიზეზია დასაქმების უკეთესი შესაძლებლობა ქალაქებში, სადაც შედარებით მაღალი სამეწარმეო აქტივობაა. ამას მოწმობს ქვეყნის სტატისტიკური მონაცემები, რომელთა მიხედვითაც ურბანიზაციისა და ქალაქად დასაქმების დონის მაჩვენებლები მსგავსი დინამიკით ხასიათდება.

მთელი ქვეყნის მოსახლეობის 52% ამჟამად დასაქმებულია სოფლის მეურნეობაში, რომელთაგან 98% თვითდასაქმებულია უკიდურესად დაბალი ეფექტურობის ოჯახურ მეურნეობებში. ჩვენი ფერმერული მეურნეობები არარენტაბელურია მათი სიმცირის გამო: საშუალოდ, მათ აქვთ 3,61 ჰა სავარგულები, ხოლო ევროკავშირის ქვეყნებში ეს მაჩვენებელი 14,1 ჰა-ს უდრის (2010). რენტაბელობის მიღწევის მიზნით მცირე მეურნეობების გამსხვილების და/ან კოოპერირების პროცესი გარდაუვალია და საქართველოს რიგ რეგიონებში სპონტანურად მიმდინარეობს, რაც იწვევს სექტორში სამუშაო ძალაზე მოთხოვნის შემცირებას და გამოთავისუფლებული მუშახელის შესვლას ქალაქის შრომის ბაზარზე.

დიდ ქალაქებში, უმთავრესად - თბილისში, სამუშაო ძალის სიჭარბის წარმოქმნა კიდევ უფრო ამძაფრებს მათ სოციალურ, ეკონომიკურ და ეკოლოგიურ პრობლემებს. ჭარბი მუშახელის დაუსაქმებლობის პირობებში ძლიერდება საქართველოს ფარგლებს გარეთ შრომისუნარიანი მოსახლეობის ემიგრაცია, რაც ქვეყნის

ეკონომიკურ განვითარებას მნიშვნელოვან რესურსს აცლის.

მსოფლიო გამოცდილების გათვალისწინებით, ურბანიზაცია შეუქცევადი პროცესია და ქვეყანაში დღეს არსებული ტენდენციების გათვალისწინებით, ამ მიმართულებით სახელმწიფო პოლიტიკის არარსებობისას, ვიღებთ სურათს: „ერთი მეგაპოლისი - ჩამორჩენილი რეგიონები“.

საყოველთაოდ ცნობილია, რომ ადგილებზე მოსახლეობის დასაქმების პრობლემის გადასაჭრელად მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარება არის გადამწყვეტი. დემოკრატიულ სახელმწიფოს არ აქვს რაიმე ბერკეტი, აიძულოს ბიზნესი, საწარმო გახსნას კონკრეტულ დასახლებაში, თუ ეს თავად ბაზრის მოთხოვნებმა, წარმოების მუშაობისათვის საჭირო ნედლეულის, ადამიანური, ბუნებრივი და სხვა რესურსების არსებობამ არ გამოიწვია. მაგრამ სახელმწიფოს აქვს საშუალება, მოახდინოს ურბანიზაციის პროცესის მართვა საჯარო ინფრასტრუქტურის მიხანმიმართული განვითარების მეშვეობით და ამ გზით მოახდინოს კონკრეტულ დასახლებებში ბიზნესის განვითარების სტიმულირება.

სოფლების დაცარიელების არსებული ტენდენციის დასაძლევად აუცილებელია სახელმწიფოს მიხანმიმართული პოლიტიკის განხორციელება ურბანიზაციის პროცესის მართვის მიზნით ისე, რომ ქვეყანაში განვითარდეს არა ერთი ან ორი მეგაპოლისი, არამედ პროცესი თანაბრად წარიმართოს ყველა რეგიონში. ასეთი პოლიტიკის მიზანი უნდა იყოს ყველა რეგიონის თანაბარი ურბანიზაცია, ცენტრისა და პერიფერიის მოსახლეობის ცხოვრების დონეში, საყოფაცხოვრებო პირობებსა და საჯარო მომსახურების მიწოდებაში სხვაობის შემცირება. საჭიროა რეგიონებში არსებული ქალაქების და დაბების ურბანული განვითარებისათვის ხელშეწყობა, რაც გაცილებით ხელსაყრელი იქნება როგორც ქვეყნის ეკონომიკური წინსვლისათვის, ისე ადგილზე მოსახლეობის დასაქმების თვალსაზრისით. სამისოდ არ არის საკმარისი „სოფლის სახლების“ ტიპის მომსახურების ცენტრების გახსნა, სადაც ცალკეული საჯარო სერვისების ადგილზე მიწოდება ხდება, რამდენადაც დასახლება ამით ვერ ხდება ადგილობრივი პოლიტიკური და საქმიანი ცხოვრების ცენტრი.

სახელმწიფოს წინაშე გადაუდებლად მდგომი ამოცანაა, რომ პოლიტიკა იქნეს მიმართული მცირე და საშუალო ურბანული ტიპის დასახლებების - დაბებისა და ქალაქების განვითარების, მათში საჯარო მომსახურების დონის ამაღლებისა და საწარმოების შექმნის ხელშეწყობისაკენ, რაც ადგილებზე მოსახლეობის დასაქმების

პირობებსა და კეთილმოწყობილ საარსებო გარემოს შექმნის, წინააღმდეგ შემთხვევაში ქვეყანა უახლოეს მომავალში შეიძლება აღმოჩნდეს მიიმე დემოგრაფიული და სოციალურ-ეკონომიკური კრიზისის საფრთხის წინაშე.

საშუალო და მცირე ქალაქების განვითარების გამოცდილებამ აჩვენა, რომ ადმინისტრაციული წარმონაქმნის ცენტრის ფუნქცია ერთ-ერთ ქალაქწარმომქნელ ფაქტორად გვევლინება: თავად ადმინისტრაციული შენობისა და სახელმწიფო სტრუქტურების წარმომადგენლობების (განათლების რესურს-ცენტრები, სოფლის მეურნეობის სამმართველოები, პოლიციისა და სახანძრო-სამაშველო სამსახურის განყოფილებები) გარდა, სადაც მოხელეთა გარკვეული რაოდენობაა დასაქმებული, მათი მიზნით დასახლებაში ჩნდება სხვადასხვა მომსახურების სფეროს ობიექტები: მაღაზიები, კაფეები, საპარიკმახეროები, და მისთ., ცენტრალური ბანკები და კომპანიები ხსნიან ფილიალებს, ძლიერდება სატრანსპორტი და ადამიანთა ნაკადები. ჩნდება მოთხოვნა კომუნალური და საზოგადოებრივი ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესებაზე, რასაც ადგილობრივი ხელისუფლება პასუხობს საბავშვო ბაღებისა და საჯარო სკოლების მშენებლობით, პროფესიული სასწავლებლების, სახელოვნებო დაწესებულებების, სპორტული დარბაზებისა და სტადიონების გახსნით, ქუჩების, პარკებისა და სკვერების კეთილმოწყობით. სასოფლო დასახლება თანდათან იძენს ურბანული ცენტრის თვისებებს და მიმზიდველი ხდება სხვადასხვა ტიპის მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარებისათვის.

დასახლების ურბანული განვითარების დამოკიდებულებას ადმინისტრაციული ცენტრის არსებობაზე ნათლად შეგვიძლია დავაკვირდეთ შულავერისა და მარნეულის მაგალითზე: XIX საუკუნეში ბორჩალოს მაზრის ცენტრი ს.შულავერი 4553 მცხოვრებით განვითარებად მცირე დაბას წარმოადგენდა, მაგრამ მარნეულში რაიონის ადმინისტრაციული ცენტრის გადატანით მასში საქალაქო ტიპის ცხოვრების ჩანასახი ჩაკვდა და ის ტიპიურ სოფლად გადაიქცა, სადაც ამჟამად 1588 მოსახლეა, ხოლო მარნეული ურბანულად განვითარდა და 20.000-იან ქალაქად გადაიქცა.

ექსპერტების ნაწილი თვლის, რომ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის განხორციელებით სახელმწიფოს შეუძლია ხელი შეუწყოს ქვეყნის თანაბარ ურმანულ განვითარებას და არსებული პრობლემების დაძლევა: რამდენადაც რეგიონებში ურბანული მიზიდულობის ცენტრის არსებობა დასაქმების ადგილზე პერსპექტივას აჩენს, ურბანული განვითარების პოტენციის მქონე

დასახლებებისათვის მუნიციპალური ადმინისტრაციული ცენტრის ფუნქციის მინიჭებამ შეიძლება ხელი შეუწყოს სოფლის მეურნეობის სექტორიდან გამოთავისუფლებული რესურსის ადგილზევე დარჩენას, თუ ასეთი ცენტრები მრავალია და საცხოვრებელი ადგილის სიახლოვესაა. ეს მოქალაქისათვის გაცილებით უფრო ხელსაყრელია, ვიდრე გაცილებით შორს მდებარე მეგაპოლისში გადასახლება, რაც სოფლის მცხოვრებისთვის რიგ ფინანსურ და ფსიქოლოგიურ პრობლემებთანაა დაკავშირებული. მათი აზრით, სასოფლო რეგიონებში მრავალი საშუალო და მსხვილი ურბანული/ნახევრად-ურბანული ცენტრის გაჩენა არა მარტო მოსახლეობის შენარჩუნებას შეუწყობს ხელს, მცირე და საშუალო ბიზნესში დასაქმების შესაძლებლობების გაჩენით, ის აგრეთვე შეუნარჩუნებს ადამიანურ რესურსს აგრარულ სექტორისა და მასთან დაკავშირებული დარგებსაც: მიუხედავად სხვა სფეროებში დასაქმებისა, რეგიონში მცხოვრები არ წყვეტს მიწასთან კონტაქტს და მის დამუშავებას აგრძელებს. გარდა ამისა, ასეთ ცენტრებში გაჩნდება გადამამუშავებელი მრეწველობის საწარმოები: ღვინისა და საკონსერვო ქარხნები, თხილის გადამამუშავებელი საწარმოები და ა.შ., რაც მთლიანად სექტორის განვითარებას წაადგება.

6. მხარეზად დაყოფა

სამხარეო (რეგიონული) მოწყობის საკითხი საქართველოში ყოველთვის არაერთგვაროვნად აღიქმება და, გარკვეულ პერიოდებში, როცა ხდება ცვლილებები სახელმწიფოს ინსტიტუციურ მოწყობაში, მწვავე დისკუსიების ხასიათს იძენს. გასული საუკუნის 90-იანი წლებიდან მოყოლებული, პოლიტიკურ ისტებლიშმენტში და საზოგადოების მნიშვნელოვან ნაწილში დომინირებდა აზრი, რომ რეგიონალური პრინციპის შემოღება საქართველოს დაშლის წინაპირობა გახდებოდა. არსებული შიშები გამოწვეული იყო ისტორიული მეხსიერებით: ეთნიკურ ავტონომიებთან (აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა და სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი) ქართული სახელმწიფოს ურთიერთობაში არსებული პრობლემები საქართველოს ტერიტორიაზე სესეციონისტული რეგიონების შექმნით დასრულდა. ამავე პერიოდში პრობლემები იყო აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელმძღვანელობასთანაც, მიუხედავად იმისა, რომ აჭარის ავტონომიაში ეთნიკური დაპირისპირების მომენტი გამორიცხულია.

დღეისათვის ასევე არსებობს შიში, რომ რეგიონული დონის ინსტიტუციონალიზაცია არა მარტო გამოიწვევს სეპარატისტული

ტენდენციების გაძლიერებას ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ რეგიონებში (სამცხე-ჯავახეთი და ქვემო ქართლი), არამედ საქართველოს სუბეთნიკურ მხარეებად (სამეგრელო, სვანეთი და ა.შ.) დაქუცმევების წინაპირობად იქცევა. ამავე დროს, სულ უფრო და უფრო აშკარა ხდება რეგიონებში ცალკეული სოციალ-ეკონომიური პროგრამების განხორციელების საჭიროება, რაც, ცენტრალური ხელისუფლების უნიფიცირებული მიდგომის პირობებში, მეტად გამწვანებულია.

იურიდიულად რეგიონული დონე ქვეყანაში არ არსებობს. არსებობს ცალკეულ მუნიციპალიტეტთა ერთობლიობაში პრეზიდენტის რწმუნებულის/გუბერნატორის თანამდებობა, ანუ არსებობს გუბერნატორი, რომელიც მთავრობის განკარგულებით ინიშნება, მაგრამ არ არსებობს გუბერნია (გუბერნატორის სამოქმედო ტერიტორიაზე შესაბამისი სახელისუფლებო სტრუქტურები). 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებამდე სახელმწიფო რწმუნებულების - გუბერნატორების - დანიშვნა საქართველოს პრეზიდენტის პრეროგატივას წარმოადგენდა. საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ კი ძალაში შევიდა საკონსტიტუციო ცვლილებები, რომელთა თანახმად პრეზიდენტის უფლებამოსილება შეიზღუდა და გაიზარდა საქართველოს პრემიერ-მინისტრის ძალაუფლება, მათ შორის, გუბერნატორების დანიშვნის უფლებამოსილებაც გადაეცა საქართველოს პრემიერ-მინისტრს.

საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 81³

1. აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლობას საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო რწმუნებული - გუბერნატორი.
2. სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის უფლებამოსილებანი განისაზღვრება კანონით.
3. სახელმწიფო რწმუნებულს - გუბერნატორს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მთავრობა.

გუბერნატორის უფლებამოსილებების საკითხს არეგულირებს კანონი "საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ"²³ და საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 29 ნოემბრის №308 დადგენილება „სახელმწიფო რწმუნებულის -

²³ საქართველოს კანონი საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ, თბილისი, №3277-III, თავი VIII-1 "სახელმწიფო რწმუნებული - გუბერნატორი"

გუბერნატორის დებულების დამტკიცების შესახებ“.²⁴

"საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ" საქართველოს კანონით, (271, 272 და 273-ე მუხლები) სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი უფლებამოსილია:

- მთავრობის დავალების შემთხვევაში კოორდინაცია გაუწიოს საქართველოს სამინისტროების ტერიტორიული ორგანოების საქმიანობას და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ცალკეული ღონისძიებების განხორციელებას;
- სათათბირო ხმის უფლებით მონაწილეობა მიიღოს მთავრობის სხდომებში;
- თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში გამოსცეს ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტი (განკარგულება), რომლის გაუქმების უფლება აქვს საქართველოს მთავრობას და რომელიც შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში.
- განახორციელოს საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული სხვა უფლებამოსილებები.

სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი საქმიანობას ახორციელებს თავისი ადმინისტრაციის მეშვეობით, რომელიც საქმიანობა ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან და რომლის სამტატო განრიგს და მოსამსახურეთა თანამდებობრივი სარგოების განაკვეთებს ამტკიცებს მთავრობა. გუბერნატორი თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს ადმინისტრაციის საჯარო მოსამსახურეებს, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად.

2009 წელს შეიქმნა რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, რომელიც კურირებს რეგიონებში ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებას, მაგრამ იშვიათია რეგიონული მასშტაბის, ინტერმუნიციპალური პროექტების განხორციელების მაგალითები. არსებული პრობლემების მოგვარების მიზნით, საქართველოს ხელისუფლებამ, ევროკავშირის მხარდაჭერით, დაიწყო რეგიონული განვითარების სტრატეგიების შექმნის პროცესი (2010-2013), რომლის შედეგად შემუშავდა და მთავრობის მიერ დამტკიცდა განვითარების სტრატეგია ქვეყნის 9 რეგიონისათვის, 2014

²⁴ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №308 სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის დებულების დამტკიცების შესახებ, 29.11.2013

წელს დაიწყო ამ სტრატეგიების განხორციელების 3-წლიანი სამოქმედო გეგმების დანერგვა.

2013 წლის "დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპების" თანახმად უნდა განხორციელებულიყო "სამხარეო ხელისუფლებაში თვითმმართველობის ელემენტების დამკვიდრება". ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის კანონპროექტის ის კარი, რომელიც ითვალისწინებდა მუნიციპალიტეტების საკრებულოს წევრთაგან სამხარეო წარმომადგენლობითი საბჭოების შექმნას და მათ მიერ გუბერნატორების კანდიდატურების შერჩევას, რეგიონალიზმის ელემენტების შემოღების მოწინააღმდეგეთა მძაფრი კრიტიკის ქვეშ მოექცა და საპარლამენტო განხილვებისას რედუცირებულ იქნა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის VII კარი - "სამხარეო საკონსულტაციო საბჭო" - ითვალისწინებს სახელმწიფო რწმუნებულთან - გუბერნატორთან, მისი უფლებამოსილების განხორციელების ტერიტორიაზე არსებული მუნიციპალიტეტების თანამდებობის პირთა (გამგებელი/მერი, საკრებულოს თავმჯდომარე და თავმჯდომარის მოადგილე) შემადგენლობით საკონსულტაციო ორგანოს - სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს შექმნას. ამ ორგანოს მიზანია უზრუნველყოს რეგიონის ტერიტორიაზე არსებული მუნიციპალიტეტების ინტერესების წარმოდგენა და გათვალისწინება შესაბამისი რეგიონის განვითარების დაგეგმვა-განხორციელებისა და სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის უფლებამოსილებების განხორციელების პროცესში. სამხარეო საკონსულტაციო საბჭო უფლებამოსილია განიხილოს გუბერნატორის უფლებამოსილების განხორციელების ტერიტორიაზე სახელმწიფოს მიერ განსახორციელებელი პროექტები, პროგრამები და მათი ხარჯთაღრიცხვები, სოციალ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია და შეიმუშაოს გუბერნატორისთვის რეკომენდაციები შესაბამისი დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. მუხლი 148.

სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს უფლებამოსილება:

- ა) სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის წარდგინებით შესაბამის ტერიტორიაზე სახელმწიფოს მიერ განსახორციელებელი პროექტების, პროგრამებისა და მათი ხარჯთაღრიცხვების განხილვა;
- ბ) სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის უფლებამოსილების განხორციელების ტერიტორიის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის განხილვა;

გ) სახელმწიფო რწმუნებულისთვის – გუბერნატორისთვის რეკომენდაციების შემუშავება შესაბამისი ტერიტორიის განვითარების დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში.

სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს სხდომებს იწვევს სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი. მისი პირველი სხდომა იმართება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების შედეგების ოფიციალურად გამოცხადების დღიდან 30 დღის ვადაში, შემდეგ კი საბჭო იკრიბება 3 თვეში ერთხელ მაინც და მისი სხდომები ოქმით ფორმდება. საბჭოს სხდომა უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება საკონსულტაციო საბჭოს წევრთა ნახევარზე მეტი, ხოლო რეკომენდაციის მიღება ხდება სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით. სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს საქმიანობის ორგანიზებას უზრუნველყოფს სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის ადმინისტრაცია.

7. კონსულტაციები საზღვრების შეცვლისას

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის ხელმოწერისას საქართველო არ შეერთებია მე-5 მუხლს, რომელიც ითვალისწინებს თვითმმართველობებთან კონსულტაციების გამართვის აუცილებლობას მათი საზღვრების შეცვლისას, თუმცა იგივე პრინციპი გარანტირებულ იქნა ქვეყნის ძირითადი კანონით.

საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 101¹

3. თვითმმართველი ერთეულის შექმნისა და გაუქმების, აგრეთვე მისი ადმინისტრაციული საზღვრების გადასინჯვის წესი განისაზღვრება ორგანული კანონით. თვითმმართველი ერთეულის გაუქმებას ან მისი ადმინისტრაციული საზღვრების გადასინჯვას უნდა უსწრებდეს თვითმმართველ ერთეულთან კონსულტაციები.

2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით დადგინდა მუნიციპალიტეტის შექმნისა და გაუქმებისას, აგრეთვე მისი საზღვრების შეცვლისას თვითმმართველ ერთეულთან კონსულტაციების სავალდებულობა, ხოლო შესაბამისი პროცედურები დეტალურად გაიწერა ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის II თავში „ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანიზება“ (მე-10-დან მე-14 მუხლების ჩათვლით).

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის შექმნის/გაუქმების, ადმინისტრაციული ცენტრის დადგენის/შეცვლის და ადმინისტრაციული საზღვრების შეცვლის

შესახებ წინადადებებს საქართველოს მთავრობას განსახილველად წარუდგენს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისია. მუნიციპალიტეტის საკრებულო უფლებამოსილია, საკითხზე შუამდგომლობით მიმართოს აღნიშნულ სამთავრობო კომისიას.

იმ შემთხვევაში, თუ საკითხი ინიცირებულია რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის მიერ, ის წინასწარ მიმართავს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კონსულტაციისათვის და თავად უზრუნველყოფს მოსახლეობასთან კონსულტაციის გამართვას, ხოლო მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ შუამდგომლობის წარდგენის შემთხვევაში კონსულტაციებს მოსახლეობასთან წინასწარ თავად მუნიციპალიტეტი მართავს.

მოსახლეობასთან კონსულტაცია ხდება საჯარო განხილვის ფორმით, რისთვისაც რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისია ან მუნიციპალიტეტი საჯაროდ აცხადებს, ან აქვეყნებს ინფორმაციას მუნიციპალიტეტის შექმნის/გაუქმების, ადმინისტრაციული ცენტრის დადგენის/შეცვლის და ადმინისტრაციული საზღვრების შეცვლის შესახებ ისეთ ბეჭდვით ორგანოში, რომელიც შესაბამისი მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ვრცელდება და კვირაში ერთხელ მაინც გამოიცემა.

დაინტერესებული პირებს აქვთ უფლება, ინფორმაციის საჯაროდ გამოქვეყნებიდან 20 დღის ვადაში წარუდგინონ საკუთარი მოსაზრებები საკითხის ინიციატორს - რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიას ან მუნიციპალიტეტის საკრებულოს. საჯარო განხილვის პროცესში ასევე შეიძლება გაიმართოს საჯარო შეხვედრები მუნიციპალიტეტის მოსახლეობასთან.

საკითხი ღიად და საჯაროდ განიხილება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომაზე, რომლის წერილობითი მოსაზრება ფორმდება საკრებულოს სხდომის ოქმით, სადაც აისახება განსახილველი საკითხის შესახებ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს პოზიცია და სხდომაზე გამოთქმული მოსაზრებები.

გარდა ამისა, მოქალაქეებს საკითხის განხილვაში მონაწილეობის მიღების შესაძლებლობა აქვთ საქართველოს პარლამენტის კომიტეტების საჯარო სხდომებზე, როდესაც საქართველოს მთავრობა შესაბამისი წარდგინებით მიმართავს საქართველოს პარლამენტს.

8. თანამშრომლობა მუნიციპალიტეტებს შორის

თვითმმართველობის თანამედროვე სისტემის ფუნქციონირება არაეფექტურია ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის (IMC) გარეშე. საზოგადოებრივი მომსახურების სხვადასხვა სფერო მოითხოვს როგორც გარკვეული მინიმალური სტანდარტების, ისე ამ მომსახურების მიმღებ პირთა კრიტიკული მასის არსებობას. ეს მომსახურებები, თავიანთი შინაარსით და ბუნებით განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან. მაგალითად სკოლამდელი განათლების დაწესებულების არსებობისათვის მოსახლეობის (და შესაბამისად ბავშვთა კონტინგენტის) შედარებით მცირე ოდენობაა საჭირო (რამდენიმე ასეული მცხოვრები), ხოლო მუნიციპალური ნარჩენების მართვის სამსახური ეფექტურია უფრო მსხვილი გაერთიანების (რამდენიმე ათეული ათასი მცხოვრები) პირობებში.

როგორც არ უნდა იყოს მუნიციპალიტეტის ზომა (მოსახლეობა, ტერიტორია), იგი ზოგი ფუნქციის შესასრულებლად მეტისმეტად დიდი, ხოლო ზოგისათვის - მეტისმეტად მცირე იქნება. შესაბამისად, საჭირო ხდება სხვადასხვა მომსახურების გაწევისას გარკვეული კოორდინაცია მუნიციპალიტეტებს შორის, რათა მათ ერთობლივად დაძლიონ ის გამოწვევები, რომელთა გადაჭრაც ცალკე აღებულ ერთეულებს არ ხელეწიფებათ. ამდენად, ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა შეიძლება იმ ხედვის ალტერნატივადაც მივიჩნიოთ, რომელიც მცირე მუნიციპალიტეტების მექანიკურ გამსხვილებას გულისხმობს, ცალკეული სერვისებისათვის აუცილებელი მინიმალური მოცულობიდან გამომდინარე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მე-10 მუხლში განხილულია თვითმმართველობის ორგანოების “უფლება გაერთიანებაზე”, ანუ სხვა თვითმმართველობებთან თანამშრომლობისა და საერთო ინტერესებში შემავალი ამოცანების შესასრულებლად – ერთობლივი საქმიანობის უფლება. ეს შეიძლება იყოს ერთობლივი პროექტების რეალიზაციის შედეგად საქმიანობის მეტი ეფექტურობის მიღწევა, ან ისეთ ამოცანათა დაძლიება, რომლებიც სცილდება ერთი თვითმმართველი ერთეულის შესაძლებლობებს.

ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა

უფლებამოსილებათა ეფექტიანი განხორციელებისა და მოსახლეობისთვის ხარისხიანი მომსახურების გაწევის მიზნით, მუნიციპალიტეტებს უფლება აქვთ, დააფუძნონ ერთობლივი კერძო სამართლის იურიდიული პირი ან გახდნენ მუნიციპალიტეტის/მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული მეწარმე იურიდიული პირის პარტნიორები/აქციონერები/დამფუძნებლები და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის წევრები. ასევე, მუნიციპალიტეტებს შეუძლიათ შექმნან ერთობლივი სამსახური.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის” 21-ე მუხლი მუნიციპალიტეტებს უფლებას აძლევს ამ მიზნით “ხელშეკრულების საფუძველზე დააფუძნონ ერთობლივი სამეწარმეო და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირები, ან შექმნან სამსახურები, რომლებსაც გადასცემენ მათი უფლებამოსილებით გათვალისწინებულ ცალკეულ ერთგვაროვან ფუნქციებს, შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური უზრუნველყოფით”, ასევე, მუნიციპალიტეტს აქვს საშუალება, ერთობლივი პროექტების განსახორციელებლად “სხვა მუნიციპალიტეტთან დადოს ხელშეკრულება საბიუჯეტო სახსრების გაერთიანების შესახებ”.

საქართველოში ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის ტრადიცია (მცირე გამოწვევის გარდა) არ არსებობს. ცენტრალურ ხელისუფლებაში დღემდე მყოფი ყველა პოლიტიკური ძალა მუნიციპალური სერვისების მიწოდების სფეროში არსებული პრობლემების გადაჭრას მაქსიმალური ცენტრალიზაციის გზით ცდილობდა. მართალია, კანონდებლობაში ზოგადად იყო მითითებული თვითმმართველობების უფლება საერთო საქმიანობის განხორციელებაზე, მაგრამ პროცედურების კონკრეტული გაწერა არ არსებობდა. კოდექსის 21-ე მუხლი არ აღმოჩნდა საკმარისი ამ ტიპის თანამშრომლობისათვის იურიდიული ბაზის შესაქმნელად, რის გამოც 2015 წლის ივლისში კოდექსში შევიდა ცვლილებები, რომელმაც შედარებით ნათლად განსაზღვრა ინტერმუნიციპალური საწარმოების შემქმნისა და ფუნქციონირების პროცედურები: კანონს დაემატა დაემატა 106¹ მუხლი, რომელიც განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტების მიერ ერთობლივად შექმნილი კერძო სამართლის არასამეწარმეო და სამეწარმეო იურიდიული პირების სტატუსს, საქმიანობის ფორმებს, მათთვის ქონების გადაცემის და მათში მუნიციპალური წილების მართვის წესებს.

კოდექსის 22-ე მუხლი იძლევა მუნიციპალიტეტის ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის გარანტიებს, “ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ ერთეულებს ან ხელისუფლების ორგანოებს შორის

ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის შესახებ” 1980 წლის 21 მაისის ევროპული ჩარჩო-კონვენციისა და საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. „ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ ერთეულებს ან ხელისუფლების ორგანოებს შორის ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის შესახებ“ სახელმძღვანელო ევროპულ კონვენციას ქვეყანამ ხელი მოაწერა 2005 წლის 25 ოქტომბერს. კონვენციის რატიფიცირება საქართველოს პარლამენტმა მოახდინა 2006 წლის 28 აპრილს №2961-IX დადგენილებით.²⁵ 2006 წლის 25 ოქტომბრიდან ის ჩვენი ქვეყნის ტერიტორიაზე ძალაში შევიდა.

საქართველოს მიერ ქარტიის რატიფიცირებისას აღიარებულია მისი მე-10 მუხლის პირველი პუნქტი, სადაც მოცემულია თვითმმართველობების უფლება, ორგანოებს, მათი უფლებამოსილების განხორციელებისას, უფლება აქვთ ითანამშრომლონ და კანონის ფარგლებში შექმნან გაერთიანება ხელისუფლების სხვა ადგილობრივ ორგანოებთან, რათა შეასრულონ საერთო ინტერესებში შემავალი ამოცანები. შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-20 მუხლით, მუნიციპალიტეტს უფლება აქვთ, საქმიანობის კოორდინაციის მიზნით, დააფუძნონ არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი ან/და გახდეს მისი წევრი. ასეთ ორგანიზაციებს აქვთ უფლება, ორგანიზება გაუწიონ ერთობლივ ღონისძიებებს მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების სფეროში, მუნიციპალიტეტების სახელით მონაწილეობა მიიღონ ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული კანონპროექტების წინასწარ განხილვასა და კონსულტაციებში, ითანამშრომლონ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებთან. 2004 წელს ამ მიზნით შეიქმნა და საქართველოს ყველა თვითმმართველ ერთეულს აერთიანებს “ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაცია” (NALAG).

საინტერესოა, რომ საქართველო არ არის შეერთებული ქარტიის იმ პუნქტებს (მე-10 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები), სადაც მოცემულია თვითმმართველობების და მათი ასოციაციების უფლებება, გაწევრიანდნენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა საერთაშორისო გაერთიანებაში, და ითანამშრომლონ სხვა სახელმწიფოების თვითმმართველობის ორგანოებთან. მიუხედავად ამისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-20 მუხლის

²⁵ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება №2961-IX „ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ ერთეულებს ან ხელისუფლების ორგანოებს შორის ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის შესახებ“ სახელმძღვანელო ევროპული კონვენციის რატიფიცირების თაობაზე, თბილისი, 2006 წლის 28 აპრილი. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/43780>

მე-2 პუნქტით აღიარებულია ადგილობრივ თვითმმართველობათა გაერთიანებების უფლება, დამყარონ ურთიერთობები და ითანამშრომლონ თვითმმართველი ერთეულების საერთაშორისო კავშირებთან (ასოციაციებთან), ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მოქმედ უცხოურ კავშირებთან (ასოციაციებთან) და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან.

IV. მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებები და ინსტიტუციური მოწყობა

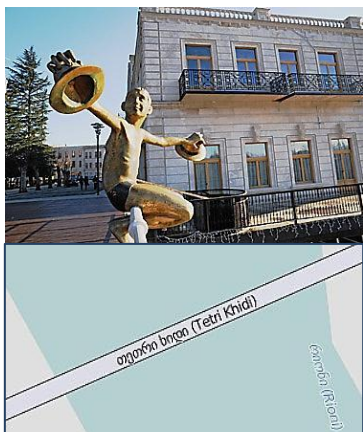
1. მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებები

ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციებიდან გამომდინარეობს მუნიციპალიტეტების უფლებამოსილებები. მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილების მოცულობა (ფარგლები) და განხორციელების წესი შეიძლება განისაზღვროს მხოლოდ საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც კოდექსი პირდაპირ მიუთითებს საქართველოს სხვა კანონის შესაბამისად საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელების რეგულირების შესაძლებლობაზე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-16 მუხლში მოცემული მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებების დეტალური ჩამონათვალი პირობითად შეიძლება დავაჯგუფოთ სფეროების მიხედვით:

1) საერთო ადმინისტრირების სფერო:

- შეკრებებისა და მანიფესტაციების გამართვასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება კანონით²⁶ დადგენილი წესით;



- მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში მდებარე გეოგრაფიული ობიექტების, კერძოდ, ისტორიულად ჩამოყალიბებული უბნის, თვითმმართველი ქალაქის ადმინისტრაციული ერთეულის, ამა თუ იმ ზონის, მიკრორაიონის, წყაროს, მოედნის, პროსპექტის (გამზირის), გზატკეცილის, ქუჩის, შესახვევის, ჩიხის, გასასვლელის, სანაპიროს, ესპლანადის, ბულვარის, ხეივანის,

²⁶ საქართველოს კანონი „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ N763, 12/06/1997

სკვერის, ბადის, პარკის, ტყე-პარკის, ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის, სასაფლაოს, პანთეონის, შენობა-ნაგებობის, სატრანსპორტო სისტემის ობიექტის, სახელდება კანონით²⁷ დადგენილი წესით.

2) საფინანსო-ეკონომიკური სფერო:



- მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, განხილვა და დამტკიცება, დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილების შეტანა, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მოსმენა და შეფასება;
- საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად საბიუჯეტო სახსრების განკარგვა, სახაზინო ფინანსური ოპერაციებისა და საბანკო ტრანზაქციების წარმოება;
- ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება კანონით^{28,29} დადგენილი წესით, მათი განაკვეთების დადგენა კანონით გათვალისწინებული ზღვრული ოდენობების ფარგლებში; ადგილობრივი მოსაკრებლების ამოღება.

3) ტერიტორიული დაგეგმარებისა და მშენებლობის სფერო:

- მუნიციპალიტეტის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა და შესაბამის სფეროში ნორმებისა და წესების განსაზღვრა; ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტაციის, მათ შორის, მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის, განაშენიანების რეგულირების გეგმის, დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების დამტკიცება;
- მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მშენებლობის ნებართვის გაცემა, მშენებლობაზე ზედამხედველობის განხორციელება საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით დადგენილი წესითა და დადგენილ ფარგლებში.



²⁷ საქართველოს კანონი „გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების შესახებ“ N530, 29/09/2000

²⁸ საქართველოს კანონი „საქართველოს საგადასახადო კოდექსი“ N3591, 17/09/2010

²⁹ საქართველოს კანონი „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“ N1401, 29/05/1998

4) ბუნებრივი რესურსების, მიწათსარგებლობისა და ქონების მართვის სფერო:

- ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების, მათ შორის, წყლისა და ტყის რესურსების და მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული მიწის რესურსების, მართვა კანონით დადგენილი წესით;
- მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვა და განკარგვა კოდექსით, საქართველოს სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით დადგენილი წესით;

5) ტერიტორიის კეთილმოწყობის, ინფრასტრუქტურის განვითარებისა და კომუნალური მეურნეობის სფერო:

- მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის კეთილმოწყობა და შესაბამისი საინჟინრო ინფრასტრუქტურის განვითარება; მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ქუჩების, პარკების, სკვერებისა და სხვა საჯარო ადგილების დასუფთავება, ტერიტორიის გამწვანება, გარე განათების უზრუნველყოფა;
- მუნიციპალური ნარჩენების მართვა;



- წყალმომარაგების (მათ შორის, ტექნიკური წყლით მომარაგების) და წყალარინების უზრუნველყოფა; ადგილობრივი მნიშვნელობის სამელიორაციო სისტემის განვითარება;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მართვა და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზებზე საგზაო მოძრაობის ორგანიზება; ავტოსატრანსპორტო საშუალებების პარკირების ადგილებით უზრუნველყოფა და დგომის/გაჩერების წესების რეგულირება;



- მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვის გაცემა³⁰; მოსახლეობის მუნიციპალური ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება;
- გარე ვაჭრობის, გამოფენების, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირება; გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება;
- შინაური ცხოველების ყოლის წესების დადგენა და უპატრონო ცხოველებთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა;
- სასაფლაოების მოწყობა და მოვლა-პატრონობა.



6) სოციალური სფერო:

- მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებული სკოლამდელი და სკოლისგარეშე აღზრდის დაწესებულებების შექმნა და მათი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა;



- ადგილობრივი თვითმყოფადობის, შემოქმედებითი საქმიანობისა და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა და განვითარება; ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლთა მოვლა-შენახვა, რეკონსტრუქცია და რეაბილიტაცია;
- მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებული ბიბლიოთეკების, საკლუბო დაწესებულებების, კინოთეატრების, მუზეუმების, თეატრების, საგამოფენო დარბაზებისა და სპორტულ-გამაჯანსაღებელი ობიექტების ფუნქციონირების უზრუნველყოფა და ახალი ობიექტების მშენებლობა;

³⁰ საქართველოს რესპუბლიკის კანონი „სავტომობილო ტრანსპორტის შესახებ“ N700, 04/04/1995

- ადგილობრივი მნიშვნელობის ობიექტებზე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის, ბავშვებისა და მოხუცებისათვის სათანადო ინფრასტრუქტურის განვითარება, მათ შორის, საჯარო თავშეყრის ადგილებისა და მუნიციპალური ტრანსპორტის სათანადოდ ადაპტირებისა და აღჭურვის უზრუნველყოფა;



- უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა და რეგისტრაცია.

2. დელეგირებული უფლებამოსილებები

საქართველოს კონსტიტუციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად, თვითმმართველ ერთულზე უფლებამოსილებათა დელეგირება შესაძლებელია ორი გზით: კანონის საფუძველზე ან ურთიერთშეთანხმებით, ხელშეკრულების საფუძველზე.

პირველ შემთხვევაში, როცა ცენტრალური სახელმწიფო უწყებების მიერ თვითმმართველობებზე უფლებამოსილებათა დელეგირება ხდება საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე, დელეგირება არის ზოგადი ხასიათის და შეეხება ყველა თვითმმართველ ერთეულს. მეორე შემთხვევაში, როცა დელეგირება ხდება ხელშეკრულების საფუძველზე, დელეგირების სახე არის ინდივიდუალური ხასიათის და შეეხება ერთ ან რამდენიმე კონკრეტულ თვითმმართველ ერთეულს.

სახელმწიფოს მიერ მუნიციპალიტეტისთვის დელეგირებული უფლებამოსილების კანონიერი და ჯეროვანი განხორციელების უზრუნველსაყოფად, ცენტრალური (ან ავტონომიური რესპუბლიკის) ხელისუფლება ახორციელებს დარგობრივ ზედამხედველობას. დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოა შესაბამისი სამინისტრო, რომლის უფლებამოსილების დელეგირებაც განხორციელდა კანონის შესაბამისად, ან საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე დადებული ხელშეკრულების შესაბამისად. აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანო განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით.

მოქმედი კანონმდებლობით, თვითმმართველ

ერთეულებზე დელეგირებულია ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებათა ნაწილი, კერძოდ:

„საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ კანონით³¹ თვითმმართველ ერთეულებზე დელეგირებულია:†

- გადამდები დაავადებების გავრცელების საწინააღმდეგო ღონისძიებათა გატარება იმ ცხოველების მიმართ, რომლებიც საფრთხეს უქმნიან საზოგადოების ჯანმრთელობას, მათ შორის, ცხოველთა ცოფის საწინააღმდეგო ვაქცინაცია;
- მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე განთავსებულ საგანმანათლებლო, სააღმზრდელო და საგანმანათლებლო-სააღმზრდელო და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის დაწესებულებებში სანიტარიული და ჰიგიენური ნორმების დაცვის ზედამხედველობა და დაავადებების გავრცელების პრევენციული ღონისძიებების განხორციელების ხელშეწყობა;
- ეპიდსაშიშროებისას პრევენციული და ეპიდემიოლოგიური კონტროლის ღონისძიებების გატარება და პირველადი ეპიდკვლევების ხელშეწყობა; მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე დაავადებების გავრცელების პრევენციის მიზნით, დერატიზაციის, დეზინსექციისა და დეზინფექციის ღონისძიებათა ორგანიზება;



- პროფილაქტიკური აცრების ეროვნული კალენდრით განსაზღვრული იმუნოპროფილაქტიკისათვის შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ მიწოდებული მასალების მიღების, შენახვისა და განაწილების უზრუნველყოფა სამედიცინო მომსახურების მიმწოდებლებისათვის.

ამ უფლებამოსილებას ახორციელებენ მუნიციპალიტეტების მიერ შექმნილი ორგანიზაციები – საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და უსაფრთხო გარემოს ცენტრები. მუნიციპალიტეტის მიერ ამ უფლებამოსილების ჯეროვნად შესრულებაზე დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოა საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო.

³¹ საქართველოს კანონი „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ N506, 27/06/2007

„სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ“
კანონით³² მუნიციპალიტეტებზე დელეგირებულია:

- სამხედრო-სააღრიცხვო კომისიის შექმნა, მისი შემადგენლობის დამტკიცება და მოქალაქეთა (წვევამდელთა, რეზერვისტთა) სამხედრო აღრიცხვა;
- გამწვევი კომისიის შექმნა, მისი შემადგენლობის დამტკიცება და მოქალაქეთა სამხედრო სამსახურში გაწვევის ორგანიზება; სამხედრო სავალდებულო სამსახურის გადავადების მოსაკრებელზე ზედამხედველობა.
- რეზერვისტთა და სამოზილიზაციო რესურსების (რეზერვის ოფიცერთა, რიგითთა, კაპრალთა, სერჟანტთა და ტექნიკის) აღრიცხვის ორგანიზება; ეროვნული გვარდიის რეზერვისტების შერჩევა, მოზიდვა და შეიარაღებული ძალების ქვედანაყოფებში გაგზავნა; რეზერვისტთა გამოძახება და შემკრებ პუნქტებში მიყვანის ორგანიზება.



ამ უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად მუნიციპალიტეტების გამგეობებში სპეციალური სამსახურებია შექმნილი.

დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოა საქართველოს რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, რომელსაც დებულებით ევალება “სამხედრო-სამოზილიზაციო გეგმების შემუშავებაში მონაწილეობა, თავდაცვისუნარიანობის ამაღლების, სამოზილიზაციო და სამოქალაქო თავდაცვის ღონისძიებათა განხორციელების ხელშეწყობა, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სამხედრო სამსახურების მიერ მოქალაქეების სამხედრო აღრიცხვის, სამხედრო სამსახურისათვის მომზადებისა და სამხედრო სამსახურში გაწვევის სამუშაოთა კოორდინაცია”³³.

³² საქართველოს კანონი „სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ“ N860, 17/09/1997

³³ საქართველოს მთავრობის დადგენილება „საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“ №10, 30/01/2009

„საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ კანონით³⁴ მუნიციპალიტეტებს დელეგირებული აქვთ, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროსთან ერთად, დევნილთა განსახლების, რეგისტრაციის, სოციალური და სხვა საკითხების გადაწყვეტა. ამ მიზნით თვითმმართველობის ორგანოები:

- ეხმარებიან ამ კატეგორიის მოქალაქეებს დროებით დასაქმებაში, მათი პროფესიისა და კვალიფიკაციის გათვალისწინებით;
- გასცემენ საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემწეობებსა და სხვა დახმარებებს;
- ეხმარებიან დევნილებს სოციალური და საყოფაცხოვრებო საკითხების გადაწყვეტაში; უზრუნველყოფენ დროებითი საცხოვრებლითა და სურსათით, საქართველოში დაწესებული ნორმის ფარგლებში;
- მონაწილეობენ რეგიონში ადამიანის უფლებების მასობრივი დარღვევის შედეგად გარდაცვლილთა და დაღუპულთა სამარხებისა და უგზო-უკვლოდ დაკარგულთა მოძიების ღონისძიებებში;
- დადგენილი წესით ანაზღაურებენ დევნილის გარდაცვალებისას დაკრძალვის ხარჯებს. დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოა საქართველოს ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრო.

„სამშობლოს დაცვისას დაღუპულთა და ომის შემდეგ გარდაცვლილ მეომართა ხსოვნის უკვდავყოფის შესახებ“ კანონით³⁵ არის დელეგირებული:

- სამხედრო სასაფლაოების სახელმწიფო აღრიცხვა, მათი დაცვა, კეთილმოწყობა და, დაზიანების შემთხვევაში, აღდგენა;
- საძიებო და სამშენებლო სამუშაოების ჩატარებისას აღმოჩენილი დაღუპული მეომრის დაუმარხავი ნეშტის დაკრძალვა; გადაწყვეტილების მიღება სამშობლოს დაცვისას დაღუპული მეომრის ნეშტის გადასვენების შესახებ; სამშობლოს დაცვისას დაღუპული და ომის შემდგომ გარდაცვლილი მეომრის დაკრძალვის ხარჯების გაღება;
- სამშობლოს დამცველთა გმირობასთან დაკავშირებული ცალკეული

³⁴ საქართველოს კანონი „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ N1982-III, 06/02/2014

³⁵ საქართველოს კანონი „სამშობლოს დაცვისას დაღუპულთა და ომის შემდეგ გარდაცვლილ მეომართა ხსოვნის უკვდავყოფის შესახებ“ N581, 27/10/2000

ტერიტორიების, ადგილებისა და მემორიალური ობიექტების კეთილმოწყობისათვის ხარჯების გაღება. ამ უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად მუნიციპალიტეტების გამგეობები ახორციელებენ თავისი სტრუქტურული ერთეულების, უმთავრესად, სოციალური და კეთილმოწყობის სამსახურების მეშვეობით.

„მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“ კანონით³⁶ მუნიციპალიტეტისათვის დელეგირებულია ფიზიკური პირისთვის მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსის მინიჭება, შეწყვეტა, შეჩერება და აღდგენა, რაზეც დარგობრივ ზედამხედველობას ახორციელებს საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო.

3. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციები

ძალაუფლების დაყოფის პრინციპის გათვალისწინება ხდება არა მარტო ცენტრალური, არამედ ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუციური ჩამოყალიბების დროსაც, კლასიკური ფორმით გამოყოფენ ორ ძირითად – წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ინსტიტუციას. თუმცა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზებისას ამგვარი დაყოფის სრულად გაიგივება სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილებასთან არ არის მართებული: აქ უფრო მეტად ხდება არა იმდენად ხელისუფლების დაყოფა, რამდენადაც თვითმმართველობის ორგანოთა შორის ფუნქციათა გამიჯვნა და უფლებამოსილებათა გადანაწილება, სახელმწიფო ხელისუფლების შტოებად დაყოფასთან შედარებით, სადაც ეს ხდება მათი ურთიერთდაბალანსების მიზნით და დამბალანსებლის როლს სასამართლო ხელისუფლება ასრულებს. თვითმმართველობა ერთიან ორგანიზმად უფრო მოიაზრება და, ამიტომაც, მის ზოგიერთ მოდელში მკაცრად არ არის გამიჯნული წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ფუნქციები, ან, ზოგჯერ, აღმასრულებელი ფუნქცია თავად წარმომადგენლობითი ორგანოს რომელიმე რგოლმაც შეიძლება იკისროს. ამიტომ არის, რომ „ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ თვითმმართველობის განხორციელების აუცილებელ ინსტიტუციად პირდაპირი, თანაბარი და თანასწორი ხმის მიცემის საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით არჩეულ

³⁶ საქართველოს კანონი მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ N4036-რს 16/07/2015

წარმომადგენლობით ორგანოს მიიჩნევს (მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი), ხოლო აღმასრულებელი ინსტიტუციის არსებობას სავალდებულოდ არ თვლის, თუმცა, ასეთის არსებობის შემთხვევაში, წარმომადგენლობითი ორგანოს წინაშე მის ანგარიშვალდებულებას უსვამს ხაზს.

თვითმართველობის ინსტიტუციები პირობითად შეიძლება დაეყოს მთავარ, ძირითად და დამატებით ინსტიტუციებად. **მთავარი** არის ინსტიტუცია, რომლის არსებობაც განაპირობებს ზოგადად თვითმართველობის არსებობას და მის გარეშე ის ვერ არსებობს. ასეთია **წარმომადგენლობითი ორგანო**, რომლის არსებობა აუცილებლად მოეთხოვება თვითმართველობის ყველა სისტემას თუ მოდელს. უნშირესად, ამ ორგანოს ფორმირება **წარმომადგენლობითი დემოკრატიის**, ანუ მოსახლეობის მიერ ამ ორგანოში საკუთარი წარმომადგენლების არჩევის გზით ხდება, თუმცა, გამოწვევის შემთხვევაში, მაგ., თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობის მცირე რაოდენობისას, ის **პირდაპირი (უშუალო) დემოკრატიის** მექანიზმითაც შეიძლება განხორციელდეს და მისი როლი შეასრულოს მოსახლეობის საერთო კრებამ.

ძირითადი არის ის ინსტიტუციები, რომლებიც გვხვდება სხვადასხვა ქვეყნების თვითმმართველობის მოწყობის უმრავლეს მოდელებში, თუმცა მათი არსებობა არ განსაზღვრავს თვითმართველობის ყოფნა-არყოფნას. ასეთია **აღმასრულებელი ორგანო** და **თვითმართველი ერთეულის ხელმძღვანელი**. ცალკეულ მოდელებში შეიძლება ორივე იყოს, ან მათგან ერთ-ერთი: ან მხოლოდ აღმასრულებელი ორგანო, ან მხოლოდ თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელი, რომელიც აღმასრულებელი ორგანოს ფუნქციებს ითავსებს.

დამატებითი არის ისეთი ინსტიტუცია, რომელიც ცალკე გამოიყოფა მხოლოდ რამდენიმე ქვეყნის მოდელში. ძირითადად, ეს არის მაკონტროლებელი ფუნქციის მატარებელი ინსტიტუცია, რომელსაც ჩვეულებრივ წარმომადგენლობითი ორგანო ასრულებს, ან ფინანსების მართვის ფუნქციის მქონე ინსტიტუცია, რომელსაც, როგორც წესი, აღმასრულებელი ორგანო ასრულებს.

4. საკრებულოს საქმიანობის პრინციპები

საქართველოში თვითმმართველი ერთეულის - მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოა საკრებულო. ის კოლექტიური ადმინისტრაციული ორგანოა და მის წევრებს 4 წლის ვადით, პირდაპირი არჩევნებით, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო

უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით ირჩევენ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები. საკრებულოს წევრების რაოდენობას და არჩევის წესს განსაზღვრავს ორგანული კანონი “საქართველოს საარჩევნო კოდექსი”.

საკრებულო ის ორგანოა, რომელიც უფლებამოსილია გამგებელთან/მერთან ერთად განსაზღვროს ადგილობრივი პოლიტიკა, ანუ მიიღოს პოლიტიკური ხასიათის გადაწყვეტილებები ისეთ საკითხებზე, როგორიცაა თვითმმართველი ერთეულის განვითარების პრიორიტეტები, სტრატეგია, ბიუჯეტი და სხვ. ადგილობრივი პოლიტიკის განსაზღვრა საკრებულოს უმთავრესი ამოცანაა.

საკრებულოს საქმიანობის ძირითადი პრინციპებია:

ა) კანონიერების პრინციპი. ამ პრინციპის თანახმად საკრებულოს მუშაობის ორგანიზაცია და მის მიერ უფლებამოსილების განხორციელება უნდა ეფუძნებოდეს საქართველოს მოქმედ კანონმდებლობას, ხოლო საკრებულოს მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტები უნდა შეესაბამებოდეს უპირატესი იურიდიული ძალის მქონე აქტებს. ამ მხრივ საკრებულოს საქმიანობაზე ვრცელდება „ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის“ მე-5 მუხლის მოთხოვნები, რომლის თანახმად „ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება არა აქვს კანონმდებლობის მოთხოვნების საწინააღმდეგოდ განხორციელოს რაიმე ქმედება. უფლებამოსილების გადამეტებით გამოცემულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, აგრეთვე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებულ ქმედებას არა აქვს იურიდიული ძალა და ბათილად უნდა გამოცხადდეს“.

ბ) საჯაროობის პრინციპი. ეს პრინციპი მოითხოვს საკრებულოს საქმიანობის გამჭვირვალობას, ადგილობრივი მოსახლეობის აზრისადმი მის კონტროლქვემდებარებას, გადაწყვეტილების შემუშავების, მიღების და აღსრულებაზე კონტროლის პროცესში მოქალაქეთა მიერ საჯარო ზეგავლენის განხორციელების შესაძლებლობას.

ამ პრინციპის მნიშვნელობა, ერთი მხრივ, გამომდინარეობს თვითმმართველობის არსიდან, რომლის თანახმად, თვითმმართველობა არის საქართველოს მოქალაქეთა უფლება. შესაბამისად, მისი ორგანოების, განსაკუთრებით საკრებულოს საქმიანობის საჯაროობა აუცილებელი პირობაა მოქალაქეთა მიერ კონსტიტუციით გარანტირებული უფლების განხორციელებისათვის. მეორე მხრივ, საკრებულო კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოა

და „ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის“ მე-10 მუხლის თანახმად „ყველას აქვს უფლება გაეცნოს ადმინისტრაციულ ორგანოში არსებულ საჯარო ინფორმაციას, აგრეთვე მიიღოს მათი ასლები, თუ ისინი არ შეიცავენ სახელმწიფო, პროფესიულ, კომერციულ ან პირად საიდუმლოებას“.

ეს პრინციპი რეალიზდება სამი ძირითადი მიმართულებით:

- **ინფორმაციის საჯაროობა.** ეს არის საჯაროობის პრინციპის ერთ-ერთი ძირითადი მიმართულება, რომლის თანახმად საკრებულო ვალდებულია უზრუნველყოს თავისი საქმიანობის შესახებ (საკრებულოსა და საკრებულოს ორგანოების სხდომის ჩატარების დრო, ადგილი და მისი დღის წესრიგი, გადაწყვეტილებების პროექტები და მიღებული გადაწყვეტილებები) ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და გამოქვეყნება.

- **გადაწყვეტილების შემუშავებისა და მიღების პროცესის საჯაროობა.** ეს გულისხმობს საკრებულოსა და მის ორგანოთა მიერ გადაწყვეტილების შემუშავებისა და მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობას. იმ მექანიზმების არსებობას, რომელიც საშუალებას მისცემს მუნიციპალიტეტში მცხოვრებ მოქალაქეებს არა მხოლოდ დაესწრონ, არამედ თავად მიიღონ მონაწილეობა (გამოთქვან აზრი, დასვან შეკითხვები, წარმოადგინონ და დაიცვან თავიანთი წინადადებები და მოსაზრებები) საკრებულოს და მისი ორგანოების (საკომისიები, ბიურო, დროებითი სამუშაო ჯგუფები) მუშაობაში.

- **მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულებაზე კონტროლის საჯაროობა.** ეს გულისხმობს იმ მექანიზმების არსებობას, რომლებიც მოქალაქეებს მისცემს საშუალებას, განახორციელონ საზოგადოებრივი კონტროლი საკრებულოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა ჯეროვან შესრულებაზე. აღნიშნული დაკავშირებულია როგორც გადაწყვეტილების შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან, ასევე ანგარიშების საჯაროობასა და მოქალაქეთა შესაძლებლობასთან, შეაფასონ მუნიციპალიტეტების ორგანოებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობა, გამოთქვან შენიშვნები და რეკომენდაციები.

გ) ადგილობრივი ხელისუფლების ერთიანობის პრინციპი. ეს პრინციპი გულისხმობს მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოთა ერთიან ორგანიზმად არსებობას. ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ორგანიზება უკავშირდება მის კომპეტენციას მიკუთვნებული საკითხების დაგეგმვის, გადაწყვეტილების მომზადების, მიღების,

განხორციელების, და შესრულებაზე კონტროლის ფუნქციების გადანაწილებას სხვადასხვა ორგანოს შორის. ფუნქციათა ასეთი გადანაწილება განაპირობებს ორ ძირითად - წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ინსტიტუციათა არსებობას. ამასთან, ამგვარი დაყოფა არ შეიძლება გავაიგივოთ სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების საკითხთან, სადაც გამოიყოფა საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების ორგანოები. მუნიციპალიტეტში ინსტიტუციათა გაყოფით ხდება არა ხელისუფლების დანაწილება, არამედ ფუნქციათა გადანაწილება სხვადასხვა ორგანოს შორის. თვითმმართველობა ერთიან ადგილობრივ ხელისუფლებას წარმოადგენს, ამიტომ აქ შეიძლება მოხდეს მხოლოდ უფლებამოსილებათა გადანაწილება და არა ხელისუფლების გამიჯვნა და დაბალანსება. რა თქმა უნდა, როგორც წარმომადგენლობით, ისე აღმასრულებელ ორგანოებს გააჩნიათ მათთვის დამახასიათებელი სპეციფიური ფუნქციები, მაგრამ ამ ორ ინსტიტუციის უფლებამოსილების განსაზღვრა ხისტი სახით არ ხდება. მსოფლიო პრაქტიკაში ხშირია შემთხვევა, როცა ერთი ინსტიტუციისათვის დამახასიათებელი ფუნქციების გადატანა ხდება მეორე ინსტიტუციის სასარგებლოდ. ცალკეულ შემთხვევაში, შესაძლებელია წარმომადგენლობითმა ორგანომ ან მისმა კომისიამ იტვირთოს გადაწყვეტილების აღსრულების უფლებამოსილება (მაგ, თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობის ზოგიერთ მოდელში აღმასრულებელი ორგანო საერთოდ არ იქმნება და ამ ფუნქციას წარმომადგენლობითი ორგანოს კომისიები ახორციელებენ). მსოფლიო პრაქტიკაში არის იმის მაგალითებიც, როცა აღმასრულებელ ორგანოს ეკისრება არა მხოლოდ აღსრულების ფუნქცია, არამედ ნორმატიული სახის გადაწყვეტილებათა მიღების უფლებამოსილება.

დ) კოლეგიურობის პრინციპი. საკრებულო კოლეგიური ორგანოა და, შესაბამისად, მისთვის სავალდებულოა ამ პრინციპის დაცვა, ეს კი გულისხმობს საკითხთა მომზადების, განხილვისა და გადაწყვეტილების პროცესში განსხვავებულ აზრთა პლურალიზმსა და კონსენსუსს. კოლეგიურობის პრინციპის განხორციელების საფუძველს ქმნის საკრებულოს არჩევითობა და მრავალწევრიანობა. საკრებულოს არჩევის წესი განაპირობებს მასში ადგილობრივი მოსახლეობის სხვადასხვა ინტერესის ჯგუფის პროპორციულ ასახვას და ქმნის საფუძველს განსახილველ საკითხზე განსხვავებული მოსაზრებების გამოთქმისა და შეჯერებისათვის. კოლეგიურობის პრინციპის დაცვის გარანტიას წარმოადგენს საკრებულოს სხდომის უფლებამოსილებისათვის და გადაწყვეტილების მიღებისათვის სავალდებულო

კვორუმის არსებობა, გადაწყვეტილების მხოლოდ კენჭისყრით მიღების შესაძლებლობა. კოლეგიურობის პრინციპის დაცვა ასევე გულისხმობს საკრებულოს წევრთათვის პროექტების დროულად გაცნობის, საჭირო ინფორმაციისა და კონსულტაციების მიღების და საკუთარი აზრის თავისუფალი გამოხატვის შესაძლებლობის უზრუნველყოფას.

ე) წარმომადგენლობითი პროპორციულობის დაცვის პრინციპი. ამ პრინციპის თანახმად საკრებულოს კომისიები და სამუშაო ჯგუფები უნდა შედგეს საკრებულოში წარმოდგენილი სხვადასხვა პოლიტიკური ძალების წარმომადგენლობითი პროპორციულობის დაცვით. საკრებულოს უფლება არ აქვს საკრებულოს ფრაქციას ან საკრებულოში არჩეულ რომელიმე პარტიის წარმომადგენელს უარი უთხრას, ჰყავდეს ერთი წარმომადგენელი მაინც საკრებულოს ყველა კომისიასა თუ სამუშაო ჯგუფში.

ვ) დამოუკიდებლობა და მიუკერძოებლობა საკითხების გადაწყვეტაში. ეს პრინციპი გამომდინარეობს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მოთხოვნიდან, რომლის მიხედვით თვითმმართველობის ორგანოები კანონით დადგენილ საკუთარ უფლებამოსილებებს ახორციელებენ დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით, რაც გულისხმობს იმას, რომ მათ მიერ საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებისას დაუშვებელია დირექტივების მიცემა ან იძულება (ადმინისტრაციული, პოლიტიკური, ფინანსური, თუ სხვა ბერკეტების გამოყენებით). საკრებულოს მიერ საკითხების დამოუკიდებელ გადაწყვეტაში იგულისხმება დამოუკიდებლობა სახელმწიფო ორგანოებისგან და არა მოქალაქეთა მონაწილეობისგან.

ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის განსაზღვრისას მიუთითებს თვითმმართველობის განხორციელებაზე ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად. ამდენად, ამ პრინციპის რეალიზება გულისხმობს იმ მექანიზმების არსებობას, რომლებმაც უნდა დაიცვას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები სახელმწიფოს მხრიდან ჩარევისგან. ამისათვის აუცილებელია როგორც ინსტიტუციური, ისე საფინანსო-ეკონომიკური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა და სახელმწიფოს მხრიდან თვითმმართველობის ორგანოთა საქმიანობის კონტროლის რეგლამენტირება. ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა გულისხმობს მუნიციპალიტეტის ორგანოთა შექმნის ისეთ წესს, რომელიც სახელმწიფოს არ მისცემს საშუალებას, უშუალო იერარქიულ დაქვემდებარებაში მოიქციოს ისინი. ასეთი წესი მოცემულია როგორც „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტით,

ისე ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით და გულისხმობს მუნიციპალური ორგანოების ფორმირებას უშუალოდ მოსახლეობის მიერ, სახელმწიფო მმართველობის ორგანოთა ჩარევის გარეშე.

საფინანსო-ეკონომიკური დამოუკიდებლობა, ერთი მხრივ, დაკავშირებულია საკუთარი ქონების და დამოუკიდებელი ბიუჯეტის არსებობასთან, ხოლო, მეორე მხრივ, კანონით განსაზღვრულ უფლებამოსილებებთან თვითმმართველი ერთეულის ხელთ არსებული ქონების, ფინანსების, სხვა მატერიალურ-ტექნიკური საშუალებების საკმარისობასა და შესაბამისობასთან.

რაც შეეხება მიუკერძოებლობას, ეს პრინციპი გამომდინარეობს „ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის“ მე-8 მუხლის მოთხოვნიდან, რომლის თანახმად „ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია თავისი უფლებამოსილება განახორციელოს მიუკერძოებლად“ და „ადმინისტრაციულ წარმოებაში არ შეიძლება მონაწილეობა მიიღოს თანამდებობის პირმა, რომელსაც აქვს პირადი ინტერესი, ანდა არსებობს სხვა გარემოება, რომელიც ზეგავლენას მოახდენს საქმის გადაწყვეტაზე“. ეს მოთხოვნა ასევე მოცემულია ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 45-ე მუხლის მე-5 პუნქტში: „საკრებულოს წევრი ვალდებულია უარი თქვას მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომაზე იმ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღებაში მონაწილეობასა და კენჭისყრაზე, რომლის მიმართაც აქვს პირადი ინტერესი, ან არსებობს სხვა გარემოება, რომელიც გავლენას მოახდენს საქმის გადაწყვეტაზე“.

ზ) დამოუკიდებელი პასუხისმგებლობის პრინციპი. დამოუკიდებელი პასუხისმგებლობა ნიშნავს ქმედებაზე (მოქმედება, თუ უმოქმედობა) პასუხისმგებას საკუთარი რესურსებით (მატერიალური თუ სხვა სახის). თვითმმართველი ერთეული საჯარო სამართლის დამოუკიდებელი იურიდიული პირია. შესაბამისად, მას გააჩნია დამოუკიდებელი პასუხისმგებლობა, ანუ იგი პასუხს არ აგებს სხვა იურიდიული პირების ვალდებულებებზე, ისევე, როგორც სხვა იურიდიული პირები პასუხს არ აგებენ თვითმმართველი ერთეულის ვალდებულებებზე.

თ) მოსახლეობის წინაშე ანგარიშვალდებულება. საკრებულო თავის საქმიანობისა და საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებაზე მხოლოდ თავის ამომრჩეველთა წინაშეა ანგარიშვალდებული. ამ პრინციპის რეალიზება უკავშირდება როგორც საჯაროობის პრინციპის დაცვას, ასევე ანგარიშვალდებულების მექანიზმების არსებობას. ეს მექანიზმები გულისხმობს საკრებულოს

წევრების მიერ მოსახლეობის წინაშე სავალდებულო პერიოდულ ანგარიშგებას და თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოებისა და თანამდებობის პირების ანგარიშვალდებულებას საკრებულოს წინაშე.

5. საკრებულოს ფუნქციები და უფლებამოსილებები

საკრებულო არის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი, კოლეგიური ორგანო, რომელიც ირჩევა მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის მიერ. ამდენად, საკრებულო უპირველესად არის პოლიტიკური ორგანო, რომლის მუშაობის ძირითადი პრინციპია საკითხების კოლეგიური განხილვა და გადაწყვეტა. საკრებულოს ეს სტატუსი განსაზღვრავს მის ფუნქციებს:

1. მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის ინტერესების დაცვა.

საკრებულოს უმთავრესი ფუნქციაა გამოხატოს და დაიცვას მუნიციპალიტეტში მცხოვრები მოსახლეობის ინტერესები. საკრებულო იქმნება არჩევნების წესით, შესაბამისად, საკრებულოსთვის უმთავრესია, რომ ის გამოხატავდეს ამომრჩეველთა ნებას. საკრებულო პასუხისმგებელია მიღებული გადაწყვეტილებების და მუნიციპალიტეტში განხორციელებული პროგრამებისა და პროექტების რეპრეზენტატიულობაზე, ვალდებულია გადაწყვეტილებების მიღებისას ამოდიოდეს მოსახლეობის ინტერესებიდან, ანუ, გადაწყვეტილებების შესაძლო ალტერნატივების განხილვისას, საკრებულოსთვის უმთავრესი კრიტერიუმი ისაა, თუ რამდენად შეესაბამება მიღებული გადაწყვეტილება მოსახლეობის ინტერესებს, განსხვავებით აღმასრულებელი სტრუქტურებისგან, რომლის ძირითადი ფუნქციაა გადაწყვეტილებების კანონიერება, ეფექტიანობა, რაციონალობა და ეკონომიურობა. ამდენად, საკრებულო პასუხისმგებელია მიღებული გადაწყვეტილებების პოპულარობაზე, ხოლო აღმასრულებელი რგოლი - მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერებასა და კომპეტენტურობაზე.

2. მუნიციპალური პოლიტიკის განსაზღვრა.

საკრებულო არის პოლიტიკური ორგანო და იგი გამოხატავს შესაბამის მუნიციპალიტეტში პოლიტიკურ ძალთა თანაფარდობას. საკრებულოს წევრთა არჩევა ხდება არა მათი პროფესიული უნარებისა და კომპეტენციის, არამედ პოლიტიკური შეხედულებების მიხედვით. შესაბამისად, მისი ერთ-ერთი უმთავრესი ფუნქციაა ადგილობრივი პოლიტიკის განსაზღვრა.

საკრებულო არის პოლიტიკის განმსაზღვრელი ორგანო. ამიტომ, უფლებამოსილების განსაზღვრისას აუცილებელია გათვალისწინებული იქნეს, რომ თვითმმართველობის განხორციელების ნებისმიერ სფეროში მას აქვს ადგილობრივი პოლიტიკის განსაზღვრის პრეროგატივა. საკრებულო პასუხისმგებელია სწორედ პოლიტიკის განსაზღვრაზე, თუმცა ამ პოლიტიკის მიმართულებებს საფუძვლად ედება აღმასრულებელი სტრუქტურების მიერ მომზადებული წინადადებები და ალტერნატივები, რომლებიც არიან პასუხისმგებელნი საკრებულოს მიერ დადგენილი პოლიტიკის აღსრულებაზე.

3. სავალდებულო წესების დადგენა. საკრებულო არის ერთადერთი ორგანო, რომელიც უფლებამოსილია მიიღოს ნორმატიული აქტი, ანუ აქტი, რომელიც შეიცავს მისი მუდმივი ან დროებითი და მრავალჯერადი გამოყენების ქცევის ზოგად წესებს. ეს უფლებამოსილება საკრებულოს აქცევს მუნიციპალიტეტის მთავარ ორგანოდ, რომელსაც შეუძლია შემოიღოს, გააუქმოს ან შეცვალოს მუნიციპალიტეტში ქცევის სავალდებულო წესები.

ცხადია, ეს არის უაღრესად დიდი და საპასუხისმგებლო უფლებამოსილება. ამ უფლებამოსილების განხორციელებისას საკრებულო უნდა ხელმძღვანელობდეს მოსახლეობის ინტერესების დაცვისა და პოლიტიკის განსაზღვრის პრინციპებიდან, მაგრამ თავად ნორმატიული აქტის პროექტი ან შესაძლო ალტერნატივები მომზადებული უნდა იქნეს აღმასრულებელი სტრუქტურების მიერ, რომელთა ვალდებულებაცაა მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერების და ეფექტიანობის უზრუნველყოფა.

4. უფლებამოსილების გადანაწილება. საკრებულოს ერთ-ერთი უმთავრესი ფუნქციაა, მოახდინოს კანონით დადგენილი უფლებამოსილებების გადანაწილება თვითმმართველობის ორგანოებსა და სტრუქტურებს შორის. უპირველესად ეს ვლინდება საკრებულოს მიერ გამგეობის/მერიის და გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ერთეულების დებულებების დამტკიცებით, რომლითაც ხდება სტრუქტურებს შორის ფუნქციათა გადანაწილება.

მართალია, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით ძირითადად გაწერილია როგორც საკრებულოს, ასევე აღმასრულებელი ორგანოს უფლებამოსილებები, მაგრამ რჩება საკითხთა საკმაოდ ფართო წრე, რომელზეც კანონი არ მიუთითებს, თუ რომელი ორგანოს უფლებამოსილებას უნდა განეკუთვნებოდეს მასზე გადაწყვეტილების

მიღება. აქაც ჩანს საკრებულოს განსაკუთრებული როლი, რომელიც უფლებამოსილია განსაზღვროს ამ საკითხზე გადაწყვეტილების მიმღები თვითმმართველობის ორგანო.

5. კონტროლი და ზედამხედველობა. საკრებულო, როგორც პოლიტიკის განმსაზღვრელი და ნორმების დამდგენი ორგანო, ვალდებულია განახორციელოს კონტროლი და ზედამხედველობა მის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა ჯეროვან შესრულებაზე. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად, აღმასრულებელი ორგანო - გამგებელი/მერი ანგარიშვალდებულია საკრებულოს წინაშე (მიუხედავად იმისა, რომ ისიც უშუალოდ მოსახლეობის მიერაა არჩეული და მისი ლეგიტიმაციის ხარისხი საკრებულოს ლეგიტიმურობის ხაროსხზე ნაკლები არაა).

საკრებულოს ძირითადი უფლებამოსილებები მოცემულია ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 24-ე მუხლში. კოდექსის მიხედვით, საკრებულოს უფლებამოსილებები დაყოფილია 5 ჯგუფად:

1) **მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანიზებისა და მისი იდენტურობის განსაზღვრის სფეროში:** მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ერთეულების შექმნა და გაუქმება, მათი საზღვრების დადგენა; მუნიციპალიტეტის სიმბოლოების (გერბის, დროშისა და სხვა სიმბოლოების), საპატიო წოდებებისა და ჯილდოების შემოღებისა და მინიჭების წესების დადგენა; მუნიციპალიტეტში გეოგრაფიული ობიექტების სახელდგენა;

2) **ორგანიზაციული საქმიანობის სფეროში:** საკრებულოს რეგლამენტის დამტკიცება; მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარისა და თავმჯდომარის მოადგილის (მოადგილეების) არჩევა და თანამდებობიდან გადაყენება; საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების ცნობისა და მისი უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილებების მიღება; საკრებულოს კომისიის შექმნა, კომისიის თავმჯდომარის არჩევა და თანამდებობიდან გადაყენება, კომისიის პერსონალური შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცება და მათში ცვლილების შეტანა; საკრებულოს დროებითი სამუშაო ჯგუფის შექმნა და გაუქმება, დროებითი სამუშაო ჯგუფის პერსონალური შემადგენლობის დამტკიცება და მასში ცვლილების შეტანა; საკრებულოს აპარატის დებულებისა და სამტატო ნუსხის დამტკიცება; კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსა და საერთო სასამართლოებში

მუნიციპალიტეტის/საკრებულოს წარმომადგენლობის უფლებამოსილების მქონე პირის დანიშვნა;

3) **მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობის რეგულირებისა და კონტროლის სფეროში:** აღმასრულებელი ორგანოებისა და ამ ორგანოების თანამდებობის პირების საქმიანობის კონტროლი, მათი ანგარიშების მოსმენა და შეფასება; გამგეობის/მერიის და მისი სტრუქტურული ერთეულების დებულებებისა და საშტატო ნუსხების დამტკიცება; გამგებლისთვის/მერისთვის უნდობლობის გამოცხადება;

4) **საფინანსო-საბიუჯეტო სფეროში:** მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის განხილვა და დამტკიცება, დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილების შეტანა, ბიუჯეტის შესრულების კონტროლი და ბიუჯეტის შესრულების შეფასება; ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება; მუნიციპალიტეტის სახელით დადებული ხელშეკრულების დამტკიცება, აგრეთვე ისეთი გარიგების დადებაზე თანხმობის მიცემა, რომლის ღირებულება აღემატება მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის გადასახდელების 5 პროცენტს; საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილი მაქსიმალური ოდენობის ფარგლებში მუნიციპალიტეტის გამგებლის/მერის, საკრებულოს თანამდებობის პირებისა და თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა თანამდებობრივი სარგოების ოდენობების განსაზღვრა;

5) **მუნიციპალიტეტის ქონების მართვისა და განკარგვის სფეროში:** გამგებლის/მერის წარდგინებით მუნიციპალიტეტის ქონების მართვისა და განკარგვის წესების, აგრეთვე 50 პროცენტზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოს ქონების განკარგვის წესის დადგენა; გამგებლის/მერის წარდგინებით მუნიციპალიტეტის შესყიდვების გეგმის დამტკიცება; საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული წესის შესაბამისად მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის ნორმატიული ფასის, მუნიციპალიტეტის ქონების საწყისი საპრივატიზებო საფასურისა და ქირის საწყისი საფასურის დადგენა; გამგებლის/მერის წარდგინებით მუნიციპალიტეტის ქონების საპრივატიზაციო ობიექტების ნუსხისა და პრივატიზაციის გეგმის დამტკიცება; მუნიციპალიტეტის ქონების სახელმწიფოსთვის უსასყიდლოდ გადაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება; მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ტყისა და წყლის რესურსების მართვის წესის დადგენა.

საკრებულოს უფლებამოსილებები მხოლოდ ამ ჩამონათვლით არ შემოიფარგლება. კოდექსის თანახმად, საკრებულო ასევე უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება კანონით გათვალისწინებული მუნიციპალიტეტის სხვა უფლებამოსილებების განხორციელებასთან დაკავშირებით, აგრეთვე განახორციელოს საკრებულოს რეგლამენტი დადგენილი უფლებამოსილებები.

6. საკრებულოს სტრუქტურა და საქმიანობის წესი

მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს **მუშაობის ძირითადი ფორმა**, რომელზეც გადაწყვეტილებების მიღება ხდება, არის **სხდომა**.

საკრებულოს მორიგ სხდომებს თვეში ერთხელ მაინც იწვევს და უძღვება მისი თავმჯდომარე. ის ასევე, თავისი ინიციატივით, გამგებლის/მერის ან საკრებულოს ფრაქციის წინადადებით, საკრებულოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედის წერილობითი მოთხოვნით ან მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ 1%-ის მოთხოვნით იწვევს რიგგარეშე სხდომას. თბილისის საკრებულოს რიგგარეშე სხდომა მოიწვევა თბილისში რეგისტრირებული არანაკლებ 10 000 ამომრჩევლის მოთხოვნით, რაც თბილისელ ამომრჩეველთა დაახლოებით 1%-ს შეადგენს.

საკრებულოს სხდომები საჯაროა და მათზე დასწრების უფლება წინასწარი ნებართვის გარეშე, ნებისმიერ პირს აქვს. სხდომის თავმჯდომარის ნებართვით, დამსწრე მოქალაქეებს შეუძლიათ მიიღონ მონაწილეობა დისკუსიაში, დასვან შეკითხვები, გამოხატონ თავისი აზრი და გააკეთონ განცხადება.

სხდომა უფლებამოსილია, ანუ შეუძლია მიიღოს გადაწყვეტილება, თუ მას საკრებულოს სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი ესწრება.

კვორუმი (ლათ. quorum — "რომელთაგანაც", quorum praesentia sufficit "დასწრება საკმარისია") — დამსწრეთა მინიმალური რაოდენობა, რომელიც აუცილებელია, რათა ამა თუ იმ კოლევიალური ორგანოს (პარლამენტის, მთავრობის, კომიტეტის, საკრებულოს და ა.შ.) სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილება სამართლიანად იქნეს მიჩნეული. კვორუმის რაოდენობა განსაზღვრულია აქტით ან ორგანიზაციის წესებით. როგორც წესი, ზოგიერთი მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილების მისაღებად უფრო მაღალი კვორუმია საჭირო. კვორუმი დადგენილია ნორმატიული აქტით ან ორგანიზაციის წესდებით.

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

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

კომისია (ლათ. commissio – დავალება) - რაიმე ამოცანის შესრულებისათვის სპეციალურად უფლებამოსილ პირთა ჯგუფი.

მუდმივი კომისიები იქმნება დარგობრივი (ფუნქციონალური) ნიშნით და მათი რაოდენობა 5-ზე მეტი არ უნდა იყოს, ხოლო დროებითი სამუშაო ჯგუფები – საჭიროების შემთხვევაში, ცალკეული, სპეციალური საკითხების შესწავლის მიზნით. კომისიის წევრებს, მისი თავმჯდომარის წარდგენით, ფრაქციათა წარმომადგენლობისა და იმ საკრებულოს წევრთა რაოდენობის პროპორციულად, რომლებიც არ არიან გაერთიანებული არც ერთ ფრაქციაში, ამტკიცებს საკრებულო. საკრებულოს კომისიაში ან დროებით ჯგუფში სამუშაოდ, წინასწარ განსაზღვრული, ან კომისიის უფლებამოსილების ვადით შეიძლება სხვა პირთა მოწვევაც. საკრებულოს სხდომები საჯაროა და მათზე დასწრების უფლება წინასწარი ნებართვის გარეშე, ნებისმიერ პირს აქვს.

საკრებულოში კომისიების შექმნის მიზანია როგორც სხდომაზე განსახილველი საკითხების წინასწარი მომზადება და მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულებისათვის ხელის შეწყობა, ასევე გამგეობის/მერიის, მისი სტრუქტურული ერთეულებისა და მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების კონტროლი. კომისიის მიერ კონტროლის განხორციელება იფარგლება აღმასრულებელი სტრუქტურებიდან ინფორმაციის მიღებით და ანგარიშების მოსმენით.

საჭიროების შემთხვევაში, ცალკეულ საკითხთა შესწავლის მიზნით მუნიციპალიტეტის საკრებულოში შეიძლება შეიქმნას **დროებითი სამუშაო ჯგუფები**. მის ხელმძღვანელს და წევრებს თავისი შემადგენლობიდან ირჩევს საკრებულო. როგორც კომისიის დაკომპლექტებისას, დროებით სამუშაო ჯგუფშიც საკრებულოს წევრები შეყვანილ უნდა იქნენ ფრაქციათა და იმ საკრებულოს წევრთა

რაოდენობის პროპორციულობის დაცვით, რომლებიც არ არიან გაერთიანებული არც ერთ ფრაქციაში. საკრებულოს რეგლამენტით დადგენილი წესით დროებითი სამუშაო ჯგუფის წევრად, სათათბირო ხმის უფლებით, შეიძლება სხვა პირთა მოწვევაც.

ჯგუფის უფლებამოსილების ვადა სამ თვეს არ უნდა აღემატებოდეს. საკრებულოს გადაწყვეტილებით ის შეიძლება გაგრძელდეს თითო თვით, მაგრამ მუშაობის საერთო ვადა არ უნდა გადააჭარბოს 6 თვეს.

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

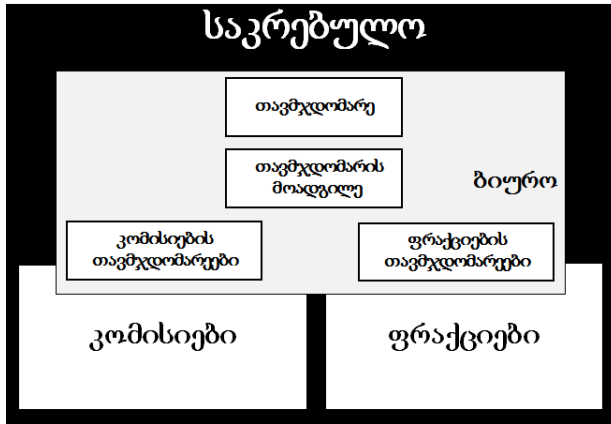
ფრაქცია (ფრანგ. Fraction - ნატეხი)

1. ერთი რომელიმე პარტიის წევრ დეპუტატთა დაჯგუფება პარლამენტში ან სხვა წარმომადგენლობით დაწესებულებაში თავისი პარტიის პოლიტიკის ორგანიზებულად წარმოების მიზნით.
2. დაჯგუფება პოლიტიკური პარტიის შიგნით, რომელიც პარტიის ძირითად ხაზს არ იზიარებს.

ფრაქციად გაერთიანების მსურველი, სულ ცოტა, საკრებულოს 3 წევრი შეიმუშავებს ფრაქციის პოლიტიკურ პლატფორმასა და წესდებას. ფრაქცია შეიძლება შექმნან ერთი და იმავე პოლიტიკური პარტიის წევრებმა, ან ორი და მეტი პარტიის წევრებმაც, მაგრამ ერთი და იგივე პოლიტიკური პარტიის წევრები ერთ ფრაქციაში უნდა გაერთიანდნენ და არ შეუძლიათ სხვადასხვა ფრაქციების შექმნა ან მათში ყოფნა.

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

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



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

საკრებულოს ბიუროს მუშაობის, სხდომის მოწვევისა და ჩატარების, კომისიის, დროებითი სამუშაო ჯგუფების, ფრაქციის შექმნისა და საქმიანობის წესებსა და სხვა საორგანიზაციო საკითხებს არეგულირებს **საკრებულოს რეგლამენტი**, რომელსაც საკრებულოს წევრები თავად შეიმუშავებენ და თავისივე გადაწყვეტილებით ამტკიცებენ. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს, მისი ბიუროს და კომისიების სხდომების გამართვიდან 10 დღის ვადაში ამ სხდომების ოქმები საჯაროდ უნდა გამოქვეყნდეს.

7. საკრებულოს წევრის სტატუსი, მისი უფლება-მოვალეობები

საკრებულოს წევრი არის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევითი საჯარო მოსამსახურე. პირის საკრებულოს წევრად არჩევის საკითხი რეგულირდება საქართველოს ორგანული კანონით „საქართველოს საარჩევნო კოდექსით“, რომლის თანახმად, „ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრად შეიძლება აირჩეს საქართველოს მოქალაქე, რომელსაც კენჭისყრის დღისთვის შეუსრულდა 21 წელი. საკრებულოს წევრად შეიძლება აირჩეს მოქალაქე, რომელსაც საქართველოში მუდმივად უცხოვრია სულ ცოტა 5 წლის განმავლობაში, მათ შორის, არჩევნების დანიშვნის დღემდე ბოლო 2 წელს მაინც.“

საკრებულოს წევრი არის მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის წარმომადგენელი. მისი სტატუსის განმსაზღვრელი ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი დებულებაა, კანონის ჩანაწერი რომ „საკრებულოს წევრი სარგებლობს თავისუფალი მანდატით და მისი გაწვევა დაუშვებელია. თავისი მოვალეობების შესრულებისას საკრებულოს წევრი შეზღუდული არ არის ამომრჩევლებისა და მისი წარმდგენი პოლიტიკური გაერთიანების განაწესებითა და დავალებებით“. ეს საკითხი საკრებულოს წევრის საქმიანობის დამოუკიდებლობის გარანტიაა, რის გამოც, მეტად მნიშვნელოვანია. არავის აქვს უფლება ჩაერიოს საკრებულოს წევრის მიერ მისი უფლებამოსილებების განხორციელებაში. ამომრჩეველს და საკრებულოს წევრის წარმდგენ პარტიას არა აქვთ უფლება საკრებულოს წევრს მისცეს სავალდებულო ხასიათის მითითებები. საკრებულოს წევრი თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია და მან თავისი უფლებამოსილებები უნდა განახორციელოს საკუთარი შეხედულებისამებრ. ცხადია, ეს არ ნიშნავს, რომ ამომრჩევლების აზრი არ უნდა გაითვალისწინოს, ის ვალდებულია იცნობდეს და თავის საქმიანობაში ხელმძღვანელობდეს ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებით. კოდექსი პირდაპირ მიუთითებს, რომ „თავისუფალი მანდატი მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრს არ ათავისუფლებს საქართველოს კანონმდებლობითა და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტით დადგენილი წესით ამომრჩევლებთან მუშაობისა და მასთან დაკავშირებული პასუხისმგებლობისგან“. ამომრჩეველთან მუშაობის წესი, პირველ რიგში, დამოკიდებულია თავად საკრებულოს წევრზე, ამავე დროს აღნიშნული კანონით, საკრებულოს რეგლამენტით უნდა დადგინდეს ის აუცილებელი ფორმები და პერიოდულობა, რომლებიც უნდა დაიცვას საკრებულოს წევრმა ამომრჩევლებთან მუშაობისას. საკრებულოს რეგლამენტით საკრებულოს წევრის

ამომრჩეველებთან მუშაობის ფორმები, როგორცაა ამომრჩეველთა მიღება, ამომრჩეველებთან შეხვედრა, ანგარიშგება არის ის მინიმუმი, რომელიც სავალდებულოა შესასრულებლად საკრებულოს წევრისათვის. გარდა ამისა დამატებითი მუშაობის ფორმების გამოძებნა არის თავად საკრებულოს წევრზე დამოკიდებული. რაც შეეხება პასუხისმგებლობას, საკრებულოს წევრის მიერ საკუთარი ვალდებულებების შეუსრულებლობა, ძირითადად, მხოლოდ მორალურ პასუხისმგებლობას უკავშირდება. ერთადერთი შემთხვევა, რომელსაც ორგანული კანონი გარკვეული სანქციის სახით აწესებს საკრებულოს წევრის მიმართ არის მის მიერ საკრებულოს საქმიანობაში 6 თვის განმავლობაში მონაწილეობის მიუღებლობა. ასეთ შემთხვევაში მას საკრებულოს გადაწყვეტილებით შეიძლება ვადამდე შეუწყდეს უფლებამოსილება.

საკრებულოს წევრის უფლებამოსილება უშუალოდ არის დაკავშირებული მის პიროვნებასთან. იგი არის თვითმმართველობის არჩევითი თანამდებობის პირი, რომელმაც კანონით მინიჭებული უფლებამოსილება უშუალოდ, თავად უნდა განახორციელოს. ორგანული კანონის თანახმად, „*დაუშვებელია საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების სხვა პირისათვის გადაცემა.*“ ამ უფლებამოსილებებში იგულისხმება არა მხოლოდ საკრებულოს სხდომებსა თუ კენჭისყრაში მონაწილეობა, არამედ ამომრჩეველებთან მუშაობაც. რა თქმა უნდა, საკრებულოს წევრმა ამომრჩეველებთან შეხვედრებში შეიძლება ჩართოს სხვა პირებიც, რომლებიც დახმარებას გაუწევენ მას, მაგრამ მთავარი ფიგურა უნდა იყოს მხოლოდ საკრებულოს წევრი და მას ეკრძალება ეს უფლებამოსილება გადააბაროს სხვა პირს.

საკრებულოს წევრის უფლებები პირობითად შეიძლება ორ ჯგუფად დაიყოს:

- 1) საკრებულოს წევრის უფლებები საკრებულოში;
- 2) საკრებულოს წევრის უფლებები საკრებულოს გარეთ.

პირველი ჯგუფის უფლებები დაკავშირებულია საკრებულოს წევრის მიერ საკრებულოს სხდომებში მონაწილეობის, საკრებულოს კომისიაში და საკრებულოს დროებით სამუშაო ჯგუფში მუშაობის საკითხთან. ამ მიმართულებით საკრებულოს წევრს უფლება აქვს:

- მოამზადოს და მოახდინოს საკრებულოს სამართლებრივი აქტების ინიცირება; დასვას საკითხი განსახილველად;
- აირჩიოს, ასევე არჩეული, დანიშნული, ან წარდგენილი იქნეს საკრებულოს მიერ ასარჩევ/დასანიშნ თანამდებობებზე, შევიდეს

საკრებულოს კომისიის, დროებითი სამუშაო ჯგუფის შემადგენლობაში, გაერთიანდეს ფრაქციაში, გადადგეს, ან გამოვიდეს ამ ორგანოებიდან (გაერთიანებებიდან);

- შეიტანოს შენიშვნები და წინადადებები საკრებულოს უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ ყველა საკითხზე;
- მონაწილეობა მიიღოს კამათში, შეკითხვა დაუსვას მომხსენებელს, თანამომხსენებელსა და სხდომის თავმჯდომარეს; მიიღოს და შეაფასოს პასუხები;
- გააცნოს საკრებულოს, საკრებულოს კომისიას, საკრებულოს დროებით სამუშაო ჯგუფს მოქალაქეთა წერილები და მიმართვები;
- კამათში მონაწილეობის მიუღებლობის შემთხვევაში, სხდომის თავმჯდომარეს გადასცეს თავისი გამოსვლის ტექსტი, აგრეთვე, წერილობით ჩამოყალიბებული წინადადებები და შენიშვნები საკრებულოს (საკრებულოს კომისიის) სხდომაზე განსახილველი საკითხების თაობაზე;
- გამოთქვას აზრი საკრებულოს მიერ შესაქმნელი ორგანოების, მათი პერსონალური შემადგენლობისა და იმ თანამდებობის პირთა კანდიდატურების შესახებ, რომლებსაც ირჩევს ან ნიშნავს, ან რომელთა დანიშვნაზეც თანხმობას იძლევა საკრებულო;
- სათათბირო ხმის უფლებით მონაწილეობა მიიღოს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს და საკრებულოს იმ კომისიებისა, თუ დროებითი სამუშაო ჯგუფების მუშაობაში, რომლის წევრიც ის არ არის.

საკრებულოს წევრის მეორე ჯგუფის უფლებები უკავშირდება მის საქმიანობას საკრებულოს გარეთ. მას უფლება აქვს:

- კითხვით მიმართოს საკრებულოს წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს, გამგებელს/მერს, სხვა თანამდებობის პირს და მიიღოს პასუხი;
- შეუფერხებლად შეხვდეს საკრებულოს წინაშე ანგარიშვალდებულ თანამდებობის პირებს;
- უშუალოდ მიიღოს მონაწილეობა თავის მიერ დასმული საკითხების განხილვაში; მიიღოს და შეაფასოს გაცემული პასუხები;
- ისარგებლოს ნებისმიერი ინფორმაციით (გარდა კანონით დადგენილი საიდუმლო ინფორმაციისა), რომელიც აუცილებელია მისი უფლებამოსილების განსახორციელებლად;
- საკრებულოს აპარატს დადგენილი წესით მოსთხოვოს სათანადო ინფორმაცია და ორგანიზაციულ-ტექნიკური მომსახურებით უზრუნველყოფა.

საკრებულოს წევრი ვალდებულია: დაიცვას საქართველოს კონსტიტუცია და კანონები; მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტით დადგენილი წესით შეხვდეს მოქალაქეებს; მონაწილეობა მიიღოს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომებში და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიების მუშაობაში; არ გაახმაუროს და პირადი ინტერესებისათვის არ გამოიყენოს ინფორმაცია, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად დაცულია გასაჯაროებისგან.

საკრებულოს წევრს უფლება არ აქვს, კანონით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებანი ან მათთან დაკავშირებული შესაძლებლობები გამოიყენოს პირადი ინტერესებისათვის. ის ვალდებულია უარი თქვას საკრებულოს სხდომაზე იმ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღებაში მონაწილეობასა და კენჭისყრაზე, რომლის მიმართაც აქვს პირადი ინტერესი, ან არსებობს სხვა გარემოება, რომელიც გავლენას მოახდენს საქმის გადაწყვეტაზე.

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

საკრებულოს წევრს, საკრებულოს მიერ განსაზღვრული ლიმიტის ფარგლებში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტიდან შეიძლება აუნაზღაურდეს საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით გაწეული ხარჯები ტრანსპორტით მგზავრობისათვის, სასტუმროში ცხოვრების ან

საცხოვრებელი ბინის დაქირავებისთვის, საკომუნიკაციო საშუალებებით სარგებლობისათვის, საკრებულოში მუშაობის პერიოდისათვის მისი ძირითადი სამუშაოს განაცდურისათვის და სამივლინებო ხარჯები.

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

ამასთან, ხარჯების ანაზღაურების წესის დადგენისას აუცილებლად გასათვალისწინებელია, რომ როგორც ქარტია, ასევე კანონი საკრებულოს წევრისათვის ითვალისწინებს უფლებამოსილებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურებას და არა საზღაურს უფლებამოსილების შესრულებისათვის. საკრებულოს წევრი თავის უფლებამოსილებებს ახორციელებს უსასყიდლოდ. ხარჯების ანაზღაურებამ არ შეიძლება მიიღოს ხელფასის სახე და იგი არ შეიძლება უკავშირდებოდეს საკრებულოს წევრის მიერ მისი მოვალეობების კარგად ან ცუდად შესრულებას. სწორედ ამაზე მიუთითებს კოდექსი, როცა ადგენს, რომ „დაუშვებელია მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრისთვის ხარჯების ანაზღაურება პრემიებისა და დანამატების სახით.“

ანგარიშგება არის საკრებულოს წევრის საქმიანობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიმართულება და კანონით დაწესებული ვალდებულება. კოდექსის თანახმად, საკრებულოს წევრი ვალდებულია წელიწადში 1-ხელ მაინც მოაწყოს საჯარო შეხვედრა ამომრჩევლებთან და მათ წარუდგინოს ანგარიში გაწეული მუშაობის შესახებ, აგრეთვე უპასუხოს ანგარიშის განხილვისას ამომრჩეველთა მიერ დასმულ შეკითხვებს. მოქალაქეებს უფლება აქვთ დაესწონ ანგარიშის წარდგენას, დასვან შეკითხვები, მოახდინონ ანგარიშის შეფასება, გამოთქვან შენიშვნები და მისცენ რეკომენდაციები. ამიტომ, საჭიროა ანგარიში წინასწარ იქნეს გამოქვეყნებული, ანგარიშის წარდგენის დროისა და ადგილის მითითებით. ანგარიშის წარდგენა არ უნდა შემოიფარგლებოდეს მხოლოდ გაწეული მუშაობის შესახებ სტატისტიკით, მიღებულ შედეგებთან ერთად, მოცემული უნდა იყოს მომავალი წლის საქმიანობის ძირითადი მიმართულებებიც.

8. გარანტიები არჩევითი პირებისათვის

ქარტიის მე-7 მუხლი შეიცავს გარანტიებს ადგილობრივი ხელისუფლების არჩევითი პირებისათვის, მათ მიერ უფლებამოსილებებისა და მოვალეობების თავისუფალი, მესამე პირთა მხრიდან ხელშეუვალი შესრულებისათვის. ქარტიის ამ მუხლის პირველი პუნქტში აღნიშნულია: *“ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებში არჩეული წარმომადგენლების სამსახურის პირობებით უზრუნველყოფილი იქნება მათი ფუნქციების თავისუფალი განხორციელება”*.

გარდა ამისა, ქარტია ისეთი პირობების შექმნას ითვალისწინებს, როდესაც მატერიალური საკითხების მოუგვარებლობა ხელს არ შეუშლის გარკვეული კატეგორიის მოქალაქეებს არჩევით თანამდებობებზე თავისი კანდიდატურების წამოყენებაში. ამ მიზნით ის ხელმომწერ სახელმწიფოებს სთავაზობს: არჩევით თანამდებობაზე უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების შესატყვისი ფულადი კომპენსაციების გაცემას; აუცილებლობის შემთხვევაში, არჩევით თანამდებობაზე უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებით დაკარგული სარგებლის ან გასამრჯელოს კომპენსაციის გაცემას; სოციალური დაცვის ღონისძიებებს.

კოდექსში საკრებულოს წევრების თავისუფალი მუშაობისთვის გარკვეული გარანტიებია მოცემული, მაგალითად: *“მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის დამსაქმებელს უფლება არ აქვს, შეზღუდოს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის უფლება, მონაწილეობა მიიღოს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს, მისი კომისიის, ფრაქციის და დროებითი სამუშაო ჯგუფის მუშაობაში. შრომითი ხელშეკრულება, რომელიც შეიცავს შეთანხმებას აღნიშნული საფუძვლით დასაქმებულის უფლების შეზღუდვის შესახებ, ბათილია. დაუშვებელია ამ საფუძვლით პირის სამსახურიდან გათავისუფლება, დაბალხელფასიან სამუშაოზე გადაყვანა ან სხვაგვარი დისკრიმინაცია”* (მუხლი 40, პ.9). ამავე ორგანული კანონით (41-ე მუხლი) არის განსაზღვრული, რომ საკრებულოს თანამდებობის პირთა (თავმჯდომარე, მისი მოადგილე, კომისიისა და ფრაქციების თავმჯდომარეები) საქმიანობა არის ანაზღაურებადი, ხოლო საკრებულოს წევრი თავის მოვალეობას უსასყიდლოდ ასრულებს. თუმცა, საკრებულოს თავმჯდომარისა და გამგებლის/მერის თანამდებობრივი სარგოების ზედა ზღვარი წესდება მთავრობის დადგენილებით, ხოლო საკრებულოს წევრის მოვალეობების

შესრულებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურება კანონით რეგლამენტირებული არ არის, მაგრამ არც აკრძალულია და „შეიძლება აუნაზღაურდეს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტით დადგენილი წესით“.

ქარტიის ამ მუხლის მოთხოვნით, მუნიციპალიტეტის არჩევითი თანამდებობების დაკავებასთან გარკვეული ფუნქციებისა და საქმიანობის შეთავსების აკრძალვას საფუძვლად უნდა ედოს ობიექტური სამართლებრივი კრიტერიუმები, და არა ცალკეული გადაწყვეტილებები, რაც იმას ნიშნავს, რომ არჩევით მანდატთან შეუთავსებლობის პირობები და შემთხვევები კანონით უნდა იყოს განსაზღვრული. ოფიციალურად ეს დებულება არ არის აღიარებული საქართველოს მიერ, მაგრამ კოდექსში ეს გათვალისწინებულია: მოცემულია საკრებულოს წევრის თანამდებობრივი შეუთავსებლობის შემთხვევების ჩამონათვალი (მუხლი 42), ხოლო გამგებლის/მერის თანამდებობრივი შეუთავსებლობის საკითხები წესრიგდება „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონის შესაბამისად (მუხლი 55).³⁷

9. საკრებულოს თანამდებობის პირები

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირები არიან საკრებულოს თავმჯდომარე, მისი მოადგილე, კომისიებისა და ფრაქციების თავმჯდომარეები.

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

საკრებულოს თავმჯდომარე არ წარმოადგენს თვითმმართველი

³⁷ საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ, თბილისი, 17.10. 1997, №982-IV

ერთეულის მთავარ თანამდებობის პირს და მისი ფუნქციები შემოიფარგლება საკრებულოს მუშაობის ორგანიზაციული ხელმძღვანელობითა და სხდომების წარმართვით. ორგანიზაციული ხელმძღვანელობა მოიცავს თავმჯდომარის მიერ საკრებულოს წევრების, კომისიების, საკრებულოს ბიუროს, აპარატის საქმიანობის კოორდინაციას. ამ მიმართულებით თავმჯდომარე უძღვება საკრებულოს მუშაობას, ხელმძღვანელობს კომისიების, დროებითი სამუშაო ჯგუფების, აპარატისა და თანამდებობის პირთა საქმიანობას; იწვევს საკრებულოს ბიუროს სხდომას; კოორდინაციას უწევს კომისიების მუშაობას; უზრუნველყოფს საკრებულოს წევრთა უფლებების დაცვას; აკონტროლებს საკრებულოს წევრთა მიერ საქართველოს კანონმდებლობითა და საკრებულოს რეგლამენტით დადგენილი მოვალეობების შესრულების; კომისიების თავმჯდომარეთა წარდგინებით, კომისიებში იწვევს ექსპერტებსა და სპეციალისტებს, დებს და აუქმებს მათთან შრომით ხელშეკრულებებს ხელმძღვანელობს მათ საქმიანობას; თანამდებობაზე ნიშავს და ათავისუფლებს საკრებულოს აპარატის უფროსსა და მოსამსახურეებს; ამტკიცებს აპარატის შინაგანაწესის და თანამდებობრივ ინსტრუქციებს; იღებს გადაწყვეტილებებს აპარატის მოსამსახურეთა წახალისებისა და მათთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების შესახებ; საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს რეგლამენტს, აპარატის დებულებას, კომისიათა თავმჯდომარეების წარდგინებით - შესაბამისი კომისიების დებულებებს; საკრებულოს წარუდგენს შესრულებული სამუშაოს შესახებ ყოველწლიური ანგარიშს და იღებს გადაწყვეტილებას საკრებულოში პირის ლობისტად რეგისტრაციის შესახებ.

საკრებულოს თავმჯდომარის, როგორც წარმომადგენლობითი ორგანოს სხდომის თავმჯდომარის უფლებამოსილებების განხორციელება გულისხმობს საკრებულოს და მისი ბიუროს სხდომების წარმართვას. ეს უფლებამოსილება თავმჯდომარემ შეიძლება გადასცეს მოადგილეს, ხოლო მისი არყოფნის შემთხვევაში, სხდომაზე დამსწრე უზუცეს (ასაკით უფროს) წევრს. სხდომის თავმჯდომარის უფლებამოსილების განხორციელებისას **საკრებულოს თავმჯდომარე:**

- ამტკიცებს საკრებულოს სხდომაზე მოსაწვევ პირთა სიას, საკრებულოს მორიგ და რიგგარეშე სხდომებს იწვევს, ხსნის, თავმჯდომარეობს და დახურულად (დასრულებულად) აცხადებს; საკრებულოს რეგლამენტით გათვალისწინებულ შემთხვევებში წყვეტს სხდომას ან აცხადებს რიგგარეშე შესვენებას, ან გადადებს სხდომას

მეორე დღისთვის.

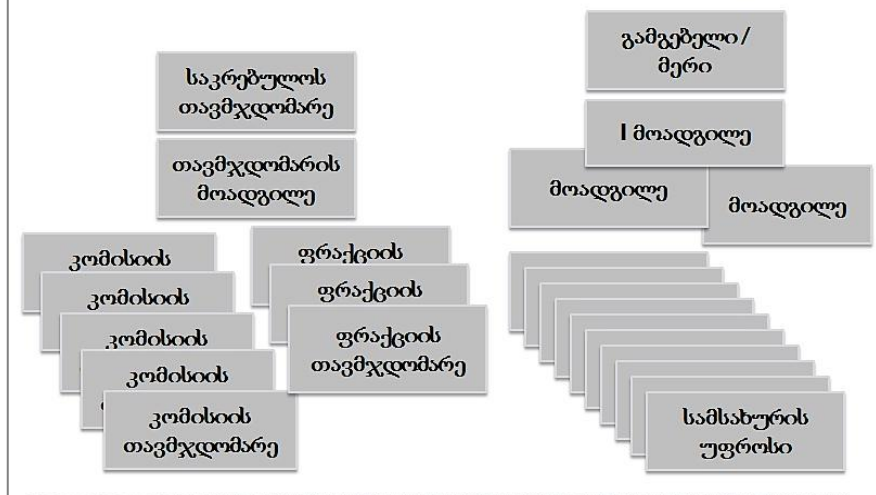
- უძღვება სხდომებზე საკითხების განხილვას, ადგენს სხდომის დღის წესრიგით გათვალისწინებული საკითხების თანამიმდევრობის პროექტს, განსახილველ საკითხზე გამოსვლის მსურველთა სიას; განსაზღვრავს გამომსვლელთა რიგითობას და აძლევს მათ სიტყვას.
- უზრუნველყოფს სხდომის ჩატარების პროცედურების დაცვას, რომლებიც დადგენილია საქართველოს კანონმდებლობით და საკრებულოს რეგლამენტით და სხდომის დროს წესრიგის დაცვას;
- სვამს საკითხს კენჭისყრაზე და აცხადებს კენჭისყრის შედეგებს; საჭიროების შემთხვევაში, კენჭს უყრის საკითხს კამათის შეწყვეტისა და მხარეთა მონაწილეობით შემთანხმებული დროებითი სამუშაო ჯგუფის შექმნის ან საკონსულტაციო შეხვედრის გამართვის შესახებ; კენჭისყრაზე დასაყენებელი ვარიანტების სიმრავლის დროს (სამი და მეტი) საჭიროების შემთხვევაში, აწყობს სარეიტინგო კენჭისყრას, რომლის შედეგების შესაბამისად ავტორებს სთავაზობს ნაკლებად მისაღები წინადადებების მოხსნას;
- ხელს აწერს მიღებულ გადაწყვეტილებებს და სხდომის ოქმს.

საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილეს, საკრებულოს თავმჯდომარის წარდგინებით, თავისი შემადგენლობიდან, და თავისი უფლებამოსილების ვადით, სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტით ირჩევს მუნიციპალიტეტის საკრებულო. თუ მუნიციპალიტეტში 100.000-ზე მეტი ამომრჩეველია, თავმჯდომარეს შეიძლება 2 მოადგილე ჰყავდეს. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილეს აკისრებს ერთადერთ სპეციალურ უფლებამოსილებას – შეასრულოს თავმჯდომარის მოვალეობები მისი არყოფნის, უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის, თანამდებობიდან გადადგომის, ან გადაყენების შემთხვევაში. საკრებულოს რეგლამენტით, თავმჯდომარის მოადგილის რეგულარულ უფლებამოსილებად შეიძლება განისაზღვროს: ბიუროს სხდომების მომზადების ორგანიზება; კომისიების მუშაობის კოორდინაცია; კომისიებსა და გამგეობის (მერიის) შესაბამის სამსახურებს შორის ურთიერთობის კოორდინაცია; საკრებულოს აპარატის საქმიანობის საერთო ხელმძღვანელობა, კომისიებისა და საკრებულოს აპარატის მუშაობის კოორდინაცია; საკრებულოსა და მოსახლეობას შორის ურთიერთკავშირის ხელშეწყობა და კოორდინაცია.

საკრებულოს კომისიის თავმჯდომარეს თავისი შემადგენლობიდან და თავისი უფლებამოსილების ვადით, სიითი

შემადგენლობის ნახევარზე მეტით ირჩევს საკრებულო. კომისიის თავმჯდომარის კანდიდატურის დასახელების უფლება აქვთ საკრებულოს სიითი შემადგენლობის ერთ მეხუთედსა და ფრაქციას. კომისიის თავმჯდომარე იწვევს, ხსნის, თავმჯდომარეობს და წარმართავს კომისიის სხდომებს; უზრუნველყოფს საკრებულოს რეგლამენტიტა და კომისიის დებულებით დადგენილი პროცედურების დაცვას; ადგენს კომისიის სხდომის დღის წესრიგის პროექტს, განსახილველ საკითხზე გამოსვლის მსურველთა სიას, საკრებულოს რეგლამენტიტა და კომისიის დებულებით დადგენილი წესით განსაზღვრავს გამომსვლელთა რიგითობას და აძლევს მათ სიტყვას; სვამს საკითხს კენჭისყრაზე და აცხადებს კენჭისყრის შედეგებს, ხელს აწერს კომისიის სხდომის ოქმს. კომისიის თავმჯდომარე მოქმედებს კომისიის სახელით და ანგარიშვალდებულია საკრებულოს წინაშე. კომისიის თავმჯდომარის უფლებამოსილებები ძირითადად დაკავშირებულია კომისიის სხდომასთან, მაგრამ მისი საქმიანობის უმეტესი ნაწილი უნდა ეთმობოდეს სხდომებს შორის პერიოდს. კომისიის საქმიანობის ეფექტურობა უმთავრესად ამაზეა დამოკიდებული.

მუნიციპალიტეტის თანამდებობების პირები



10. აღმასრულებელი ორგანო – გამგებელი/მერი

მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო და მუნიციპალიტეტის უმაღლესი თანამდებობის პირი არის გამგებელი თვითმმართველ თემში და მერი თვითმმართველ ქალაქში. ის წარმოადგენს მუნიციპალიტეტს და უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებების განხორციელებას, ანგარიშვალდებულია მხოლოდ მუნიციპალიტეტის საკრებულოსა და მოსახლეობის წინაშე.

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

გამგებლის/მერის ძირითად უფლებამოსილებებში შედის:

1. **ორგანიზაციული საქმიანობის სფეროში:** გამგებელი/მერი საერთო ხელმძღვანელობასა და კოორდინაციას უწევს გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობას; საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს გამგეობის/მერიის და მისი სტრუქტურული ერთეულების დებულებებს, ამტკიცებს გამგეობის/მერიის შინაგანაწესს და თანამდებობრივ ინსტრუქციებს; თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს გამგეობის/მერიის თანამდებობის პირებს და მოსამსახურეებს, აძლევს მათ დავალებებს და უნაწილებს ფუნქციებს, ისმენს მათ ანგარიშებს გაწეული მუშაობის შესახებ; იღებს გადაწყვეტილებებს მოსამსახურეთა წახალისებისა და მათთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების შესახებ;

2. **საკრებულოსთან ურთიერთობის სფეროში:** წელიწადში ერთხელ მაინც, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტით დადგენილი წესით გამგებელი/მერი საკრებულოს წარუდგენს ანგარიშს გაწეული მუშაობის შესახებ, აგრეთვე საკრებულოს წევრთა არანაკლებ ერთი მეოთხედის მოთხოვნით - რიგგარეშე ანგარიშს; შეიმუშავებს და საკრებულოს მისაღებად წარუდგენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების პროექტებს, საკრებულოს მორიგ სხდომაზე შეაქვს დამატებით განსახილველი საკითხი, უფლებამოსილია დაესწროს საკრებულოს და მისი კომისიების ღია და დახურულ სხდომებს; საკრებულოს თავმჯდომარეს მიმართავს საკრებულოს რიგგარეშე სხდომის მოწვევის შესახებ წინადადებით. ის

უზრუნველყოფს საკრებულოს მიერ მიღებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების აღსრულებას.

3. საფინანსო-საბიუჯეტო სფეროში: გამგებელი/მერი შეიმუშავებს და საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტისა და ბიუჯეტში შესატანი ცვლილების პროექტებს, კანონით განსაზღვრული ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღების, ცვლილებისა და გაუქმების შესახებ დადგენილებების პროექტებს და მუნიციპალიტეტის მიერ წლის განმავლობაში განსახორციელებელი შესყიდვების გეგმას; უზრუნველყოფს დამტკიცებული ბიუჯეტის შესრულებას თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში; საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს საანგარიშო წლის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს; საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს; მუნიციპალიტეტის სახელითა და საკრებულოს თანხმობით იღებს სესხს;

4) ქონების მართვისა და განკარგვის სფეროში: გამგებელი/მერი კანონითა და საკრებულოს მიერ დადგენილი წესით იღებს გადაწყვეტილებას მუნიციპალიტეტის ქონების მართვისა და განკარგვის შესახებ; საკრებულოს თანხმობით იღებს გადაწყვეტილებებს კერძო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნების, რეორგანიზაციისა და ლიკვიდაციის შესახებ, მის დაფუძნებაში მონაწილეობისა და მასში გაწევრების შესახებ; მეწარმე იურიდიული პირის წილის/აქციების შეძენის შესახებ; მუნიციპალიტეტის წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოს კაპიტალში ცვლილების შესახებ; სამეწარმეო იურიდიული პირის წილის/აქციების შეძენის შესახებ; კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, საკრებულოს თანხმობით იღებს გადაწყვეტილებას მუნიციპალიტეტის მოძრავი ქონების პირდაპირი განკარგვის წესით სასყიდლით ან უსასყიდლოდ სარგებლობის უფლებით, პირობით ან უპირობოდ გაცემის შესახებ და წყვეტს მისი გაცემის საკითხს; საკრებულოს თანხმობით უფლებამოსილია, გადაწყვიტოს მუნიციპალიტეტის ქონების შემძენის, სარგებლობის ან მართვის უფლებით მიმღების ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების დარღვევისთვის დაკისრებული ანდა დასაკისრებელი პირგასამტეხლოსგან განთავისუფლების საკითხი; საკრებულოს თანხმობით უფლებამოსილია გადაწყვიტოს პრივატიზებული ან/და სარგებლობის უფლებით გაცემული ქონების მიმღების ამ ქონებასთან დაკავშირებული პირობების შესრულების ვალდებულებისგან განთავისუფლების საკითხი, გარდა ფინანსური და საინვესტიციო ვალდებულებების შესრულებასთან დაკავშირებული პირობებისა;

კანონის შესაბამისად, საკრებულოს თანხმობით იღებს გადაწყვეტილებას მუნიციპალიტეტის ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების გასხვისების შესახებ; უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის ქონების მოვლა-პატრონობას, მშენებლობას, რეკონსტრუქციასა და აღდგენას; საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს მუნიციპალიტეტის ქონების საპრივატიზაციო ობიექტების ნუსხასა და პრივატიზაციის გეგმას; ახორციელებს მონიტორინგს ფიზიკური და იურიდიული პირების მიერ მათთვის სარგებლობის უფლებით გადაცემული მუნიციპალიტეტის ქონების გამოყენებისა და ქონებით სარგებლობის წესების დაცვაზე; მუნიციპალიტეტის ქონების პირობებიანი აუქციონის ფორმით განკარგვის შემთხვევაში ახორციელებს მონიტორინგს ფიზიკური და იურიდიული პირების მიერ შესაბამისი პირობების შესრულებაზე.

5) აღმასრულებელი საქმედებების სხვა სფეროებში: გამგებელი/მერი ხელს აწერს მუნიციპალიტეტის სახელით დადებულ ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს; წარმოადგენს მუნიციპალიტეტს და მოქმედებს მისი სახელით ოფიციალური ურთიერთობებისას, მუნიციპალიტეტის სახელით ანიჭებს წარმომადგენლობით უფლებამოსილებებს, მათ შორის, რწმუნებებს (მინდობილობებს), მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების ფარგლებში უზრუნველყოფს შესაბამისი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისა და სხვა პროგრამების, სტრატეგიებისა და გეგმების, სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის დოკუმენტების მომზადებას, საკრებულოსთვის დასამტკიცებლად წარუდგენს და განხორციელებას; თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში გამოსცემს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს; მისი უფლებამოსილებისთვის მიკუთვნებული ცალკეული საკითხების შესასწავლად, შესაბამისი დასკვნებისა და რეკომენდაციების მოსამზადებლად ქმნის სათათბირო ორგანოებს – საბჭოებს და სამუშაო ჯგუფებს; ანიჭებს მუნიციპალიტეტის საპატიო წოდებებსა და ჯილდოებს.

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

ა) გამგებელი/მერი;

ბ) გამგებლის/მერის პირველი მოადგილე;

გ) გამგებლის/მერის მოადგილე;

დ) გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი.

გამგებელს/მერს ჰყავს პირველი მოადგილე და ერთი ან რამდენიმე მოადგილე (მოადგილეები), რომელთაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს. მათი უფლებამოსილებები განისაზღვრება გამგეობის/მერიის დებულებით და ავტომატურად უწყდებათ ახალი გამგებლის/მერის არჩევის შემდეგ, მისი უფლებამოსილების დაწყებისთანავე. თვითმმართველ ქალაქში მერიის დებულებით მერის პირველი მოადგილის თანამდებობის ნაცვლად შეიძლება განისაზღვროს ვიცე-მერის თანამდებობა, მისი თანამდებობრივი სტატუსი უთანაბრდება მერის პირველი მოადგილის თანამდებობრივ სტატუსს.

გამგებლის/მერის პირველი მოადგილეები, ფუნქციონირებენ განაწილების შესაბამისად, ხელმძღვანელობენ მათ უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ დარგებს, ორგანიზებას უწყვენ და აკონტროლებენ მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტებისა და გამგებლის/მერის დავალებების შესრულებას. მათ აქვთ უფლება, გამგეობის/მერიის დებულების შესაბამისად და საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში, გამოსცენ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები.

გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელე, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს გამგებელი/მერი. გამგეობების/მერიების დებულებების შესაბამისად, ხშირად ასეთ სტრუქტურულ ერთეულს „სამსახური“ ჰქვია.

სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი (სამსახურის უფროსი) წარმართავს სამსახურის საქმიანობას და განსაზღვრავს მისი საქმიანობის ორგანიზებისა და დაგეგმვის წესებს, ფორმებსა და მეთოდებს, მოსამსახურეთა თანამდებობრივ მოვალეობებს. ის პასუხისმგებელია სამსახურის ამოცანებისა და ფუნქციების შესრულებაზე, უნაწილებს ფუნქციებს თანამშრომლებს და გამგებელს/მერს წარუდგენს წინადადებებს სტრუქტურული ერთეულის საკადრო საკითხებთან დაკავშირებით, როგორცაა მოსამსახურეთა წახალისება, დისციპლინური პასუხისმგებლობა, შვეულება, სამსახურებრივი მივლინება, კვალიფიკაციის ამაღლება,

სწავლება და სხვ.

სამსახურის უფროსი ანგარიშვალდებულია გამგებლის/მერის წინაშე, წარუდგენს მას სტრუქტურული ერთეულის მიერ მომზადებულ საკითხებს, წინადადებებს, დასკვნებს, რეკომენდაციებს და პერიოდულად აზარებს ანგარიშს გაწეული სამუშაოს თაობაზე. სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელებს აქვთ უფლება, გამგეობის/მერიის დებულების შესაბამისად და საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში, გამოსცენ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები. სტრუქტურული ერთეულის საქმიანობაზე სამსახურებრივ ზედამხედველობას ახორციელებს გამგებელი/მერი.

11. ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტი

თბილისის, როგორც საქართველოს დედაქალაქის სტატუსი განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციის (1995) მე-10 მუხლითა და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის III კარით “საქართველოს დედაქალაქი – თბილისი”. თბილისი თვითმმართველი ქალაქია, რომლის თვითმმართველობა ხორციელდება თბილისის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს და აღმასრულებელი ორგანოების სისტემის – თბილისის მერიის მეშვეობით.

კანონმდებლობით განსაზღვრული დედაქალაქის განსაკუთრებული სტატუსიდან გამომდინარე, თბილისის თვითმმართველობა განსხვავდება სხვა მუნიციპალიტეტებისაგან როგორც ინსტიტუციური მოწყობით, ისე საკუთარი უფლებამოსილებებით. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-16 მუხლით მუნიციპალიტეტისათვის გათვალისწინებული საკუთარი უფლებამოსილებების გარდა, ქალაქ თბილისის კომპეტენციებში დამატებით შედის:

- გადაუდებელი სასწრაფო დახმარებით უზრუნველყოფა,
- ჩამდინარე წყლების გასუფთავება და უტილიზაცია.
- განსხვავებაა გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების უფლებამოსილებაშიც: თბილისის დამატებით აქვს უფლება, კანონით დადგენილი წესით მოახდინოს დედაქალაქის ადმინისტრაციულ საზღვრებში მდებარე ბუნებრივი თუ ანთროპოგენური გეოინფორმაციული ერთეულის, გეგმარებითი რაიონის, მთის, ბორცვის, ხევის, მდინარის, ტბისა და სხვა ტერიტორიული ერთეულის სახელდება. ამასთან, „გეოგრაფიული

ობიექტების სახელდების შესახებ“ საქართველოს კანონით³⁸, ასეთი გადაწყვეტილება მიიღება თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს სამართლებრივი აქტით და შესაბამისი სამთავრობო კომისიის თანხმობას არ საჭიროებს.

თბილისის მერი არის ქალაქ თბილისის უმაღლესი თანამდებობის პირი და თბილისის მთავრობის ხელმძღვანელი. 1992-2005 წლებში მერს ნიშნავდა საქართველოს პრეზიდენტი, შემდეგ (2006 წ.) საკრებულო ირჩევდა. 2010 წლიდან მერი პირდაპირი არჩევითი თანამდებობდა გახდა, რითაც თვითმმართველი ქალაქების პოლიტიკურმა მოწყობამ დაიწყო ქვეყნის რესპუბლიკურ პოლიტიკურ მოწყობასთან შესაბამისობაში მოსვლა. 2010 წელს დედაქალაქის მერად გიორგი (გიგი) უგულავა იქნა არჩეული, ხოლო 2014 წლის არჩევნებში დავით ნარმანიამ გაიმარჯვა.

მერი აირჩევა პირდაპირი არჩევნებით, 4 წლის ვადით. მისი არჩევის წესს ადგენს საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, რომლის თანახმად, მერობის კანდიდატის წარდგენის უფლება მხოლოდ პარტიას/საარჩევნო ბლოკს აქვს. კანდიდატი არ უნდა იყოს 25 წელზე ნაკლები ასაკის, საქართველოში 5 წელი უნდა ჰქონდეს ნაცხოვრები, მ.შ. არჩევნების დანიშვნის დღემდე ბოლო 2 წლის განმავლობაში - მუდმივად. 2014 წლიდან არჩევნების პირველ ტურში გამარჯვებისთვის 50%-იანი ბარიერია დაწესებული, ანუ, არჩეულად ითვლება ის კანდიდატი, რომელმაც არჩევნებში მონაწილეთა ხმების ნახევარზე მეტი მიიღო. თბილისის მერს ჰყავს 1 ვიცე-მერი და მოადგილეები.

თბილისის საკრებულო არის ქალაქ თბილისის თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო და ყოველ ოთხ წელიწადში აირჩევა. ის შედგება 50 წევრისაგან, რომელთაგან 25 წევრი აირჩევა ადგილობრივი ერთმანდატიანი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების მიხედვით, ხოლო 25 წევრი – პროპორციული წესით, თბილისის მთელ ტერიტორიაზე შექმნილი 10 საარჩევნო ოლქის (მთაწმინდის, ვაკის, საბურთალოს, კრწანისის, ისნის, სამგორის, ჩუღურეთის, დიდუბის, ნაძალადევისა და გლდანის) შედეგების ცენტრალურ საარჩევნო კომისიაში შეჯამების შედეგად. თბილისის საკრებულოს მაჟორიტარულ არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვთ

³⁸ საქართველოს კანონი „გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების შესახებ“ 29.09.2000, №530-III, მუხლი 10, პ.5.

როგორც პარტიების/საარჩევნო ბლოკების მიერ, ასევე ამომრჩეველთა 5-კაციანი საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილ კანდიდატებს, რომლებიც ფლობენ სახელმწიფო ენას და კენჭისყრის დღისთვის შეუსრულდა 21 წელი, ხოლო „საარჩევნო კოდექსით“, პარტიულ სიაში შეყვანილ კანდიდატებს დამატებით მოეთხოვებათ საქართველოში 5 წლის, მათ შორის, ბოლო 2 წლის განმავლობაში მუდმივად ცხოვრების პირობა.

ქალაქ თბილისის მერია (ქალაქ თბილისის მთავრობა, მისი რაიონების გამგეობები) წარმოადგენს თვითმმართველობის ორგანოთა სისტემას, რომელიც უზრუნველყოფს ქალაქ თბილისის თვითმმართველობის აღმასრულებელ-განმკარგულებელ საქმიანობას.

თბილისის მთავრობა

არის კოლეგიალური ორგანო, რომელიც უზრუნველყოფს საკრებულოსა და მერის გადაწყვეტილებების აღსრულებას, დედაქალაქის ბიუჯეტისა და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების შემუშავებასა და შესრულებას.

მთავრობა შედგება მერის, მერის პირველი მოადგილის (ვიცე-მერის), მერის მოადგილეების, მერიის ადმინისტრაციის უფროსის, საქალაქო სამსახურების უფროსების და თბილისის რაიონების გამგებლებისგან.

თბილისის მთავრობის სხდომები საჯაროა და მათზე დასწრების უფლება ნებისმიერ პირს აქვს. მთავრობის სხდომის გამართვიდან 10 დღის ვადაში ოქმი საჯაროდ უნდა გამოქვეყნდეს.

მერიის სისტემაში შემავალი კონტროლისა და ზედამხედველობის განმახორციელებელი საქალაქო სამსახურების ხელმძღვანელები მთავრობის შემადგენლობაში არ შედიან.

თბილისის ადმინისტრაციული ერთეულის შექმნისა და გაუქმების, მისი საზღვრების დადგენისა და შეცვლის შესახებ დადგენილებებს თბილისის მერის ან საკრებულოს წევრთა არანაკლებ 1/3-ის წარდგინებით, საკრებულოს სრული შემადგენლობის უმრავლესობით იღებს თბილისის საკრებულო. ამჟამად ქალაქი დაყოფილია ათ **ადმინისტრაციულ ერთეულად - რაიონად**, რომელთა საზღვრებში ექვევა ერთი რამდენიმე საარჩევნო ოლქი და, ამდენად, მათ მოსახლეობას საკუთარი წარმომადგენლები - მაჟორიტარი

დეპუტატები ჰყავთ საკრებულოში. რაიონებს სახელი ქალაქის ისტორიული უბნების მიხედვით ჰქვია. თბილისელთა უმრავლესობა არაფორმალურად ქალაქის უფრო მცირე ისტორიული უბნების სისტემას ცნობს. ასეთი უბნები მრავლადაა, თუმცა მრავალმა მათგანმა გამოკვეთილი ტოპოგრაფიული საზღვრები დროთა განმავლობაში დაკარგა. უძველესი უბნების სახელები სათავეს ადრეული შუასაუკუნეებიდან იღებს. უახლესი უბნები ბოლოდროს გაშენებული საცხოვრებელი კვარტლების სახელს ატარებს.

თბილისის რაიონებს აქვთ ადგილობრივი მმართველობა, შეზღუდული იურისდიქციით. ეს ადმინისტრაციულ ერთეულები იმართება მერიის ტერიტორიული ორგანოების – **თბილისის რაიონის გამგეობების** მეშვეობით. თბილისის რაიონის გამგეობა შედგება სტრუქტურული ერთეულებისგან, მისი სტრუქტურა და უფლებამოსილება განისაზღვრება რაიონის გამგეობის ტიპური დებულებით, ხოლო საშტატო ნუსხას, თანამდებობრივ სარგოებსა და ტიპურ დებულებას თბილისის მერის წარდგინებით ამტკიცებს თბილისის საკრებულო.

რაიონის გამგეობის ხელმძღვანელია **თბილისის რაიონის გამგებელი**, რომელსაც თბილისის საკრებულოს თანხმობით თანამდებობაზე ნიშნავს თბილისის მერი. რაიონის გამგებლის თანამდებობიდან განთავისუფლების საკითხს წყვეტს თბილისის მერი.

რაიონები თავის მხრივ იყოფა უფრო მცირე ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებად - უბნებად, სადაც გამგეობების წარმომადგენლობები ახორციელებენ შესაბამისი იურისდიქციის მართვა-გამგეობას.

V. მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში

1. ადგილობრივი არჩევნები საქართველოში ³⁹

1948 წლის 10 დეკემბერს გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის გენერალურმა ასამბლეამ ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია დაამტკიცა. დეკლარაციის შესრულება სავალდებულოა გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ყველა წევრი სახელმწიფოსათვის.

ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, მუხლი 21.

ყოველ ადამიანს აქვს უფლება მონაწილეობდეს თავისი ქვეყნის მართვა-გამგეობაში ან უშუალოდ, ანდა თავისუფლად არჩეულ წარმომადგენელთა მეშვეობით. ყოველ ადამიანს აქვს უფლება თანაბარ საფუძველზე შევიდეს თავისი ქვეყნის სახელმწიფო სამსახურში.

ხალხის ნება მთავრობის ძალაუფლების საფუძველია: ეს ნება გამოხატული უნდა იყოს პერიოდული და ჭეშმარიტი არჩევნების მეშვეობით, რომლებიც უნდა ეფუძნებოდეს საყოველთაო და თანასწორ ხმის უფლებას და უნდა ჩატარდეს ფარული კენჭისყრით, ან ხმის მიცემის ექვივალენტური თავისუფალი პროცედურების გამოყენებით.

საქართველოს ახალი რესპუბლიკის არჩევნების ისტორია 1990 წელს დაიწყო. ამ დროს, როცა საქართველო ჯერ კიდევ არ იყო აღიარებული, სუვერენული სახელმწიფო, ჩატარდა პარლამენტის პირველი დემოკრატიული, მრავალპარტიული არჩევნები.

1998 წლის 25 ივნისს მიღებული იქნა საქართველოს კანონი ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების - საკრებულოების არჩევნების შესახებ. 1031 საკრებულოში განისაზღვრა 10693 საკრებულოს წევრის მანდატი. 378 საკრებულოში, სადაც ამომრჩეველთა რიცხვი აჭარბებდა 2000, საარჩევნო კანონის შესაბამისად, არჩევნების ჩატარება გადაწყდა პროპორციული წესით, ხოლო 653 საკრებულოში, სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 2000-ზე ნაკლები იყო მაჟორიტარული წესით. 1998 წლის 15 ნოემბერს ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების - საკრებულოების არჩევნებში მონაწილეობა მიიღო 82464 კანდიდატმა.

2002 წლის 2 ივნისის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს - საკრებულოს არჩევნებში, მთელი საქართველოს მასშტაბით, მონაწილეობდა 22 პარტია. გასანაწილებელი მანდატების რაოდენობა იყო 4801, აქედან არჩეულ

³⁹ ცესკო. „საქართველო - არჩევნების ისტორია 1990-2010“

იქნა 4750 კანდიდატი.

2006 წლის 5 ოქტომბრის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს - საკრებულოს არჩევნები. არჩევნებში მონაწილეობდა 6 პარტია. ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობა 3 205 634, არჩევნებში მონაწილეთა საერთო რაოდენობა 1 546 936.

2010 წლის 30 მაისის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს - საკრებულოს და ქ. თბილისის მერის არჩევნებში მონაწილეობდა 17 პარტია. ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობა 3 544 770, არჩევნებში მონაწილეთა საერთო რაოდენობა 1 740 652. 2010 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში საქართველოს მასშტაბით ხმების უმრავლესობა - 65.75% მიიღო მაშინდელმა მმართველმა პარტიამ - “ნაციონალურმა მოძრაობამ”, ოპოზიციის ხმები შემდეგნაირად გადანაწილდა: “გიორგი თარგამაძე, ინგა გრიგოლია – ქრისტიან-დემოკრატიული გაერთიანება” - 11.94%, “ალიანსი საქართველოსთვის” (ი. ალასანია, ს. სუბარი, დ. უსუფაშვილი, დ. გამყრელიძე, ს. ზურაბიშვილი) - 9.19%, “ეროვნული საბჭო” - 6.77%, თოფაძე-მრეწველები - 4.19%.

2014 წლის 15 ივნისის ადგილობრივ არჩევნებში მონაწილეობდა 24 საარჩევნო სუბიექტი: 4 საარჩევნო ბლოკი და 22 პოლიტიკური გაერთიანება (პარტია). საკრებულოების არჩევნებში ბლოკმა „ქართული ოცნება“ მიიღო 50.82%, ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ - 22.42%, ნინო ბურჯანაძე – ერთიანმა ოპოზიციამ - 10.22%, საქართველოს პატრიოტთა ალიანსმა 4.72% და საქართველოს ლეიბორისტულმა პარტიამ 3.45%. გამგებლების/მერების ყველა არჩევნები მოიგეს ბლოკის „ქართული ოცნება“ კანდიდატებმა.

2. საკრებულოების არჩევნები

ადგილობრივი დემოკრატიის სრულყოფილად განხორციელებისათვის ერთ-ერთი ძირითადი ამოცანაა ადგილობრივი თვითმმართველობის გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში საზოგადოების ყველა ფენისა და ჯგუფის წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა იმისათვის, რომ მოსახლეობის საჭიროებების გათვალისწინებით, მაქსიმალურად სწორად იქნეს შერჩეული საბიუჯეტო პრიორიტეტები და საზოგადოებრივი სიკეთეები შეძლებისდაგვარად თანაბრად მიეწოდოს ყველა მოქალაქეს. მუნიციპალიტეტის მართვაში მოსახლეობის მონაწილეობის ძირითადი ფორმა თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელ ორგანოებში პირდაპირი, საყოველთაო, და თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით საკუთარი წარმომადგენლების პერიოდული არჩევაა. ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების დროს საქართველოს მოსახლეობა ირჩევს სამოცდათერთმეტი მუნიციპალიტეტის (59 თვითმმართველი თემის და 12

თვითმმართველი ქალაქის) წარმომადგენლობით (საკრებულო) და აღმასრულებელ (გამგებელი/მერი) ორგანოებს.

საკრებულოს არჩევნები ტარდება შერეული (პროპორციული და მაჟორიტარული) საარჩევნო სისტემების საფუძველზე, ამომრჩეველს აქვს ერთი ხმის უფლება პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე და ერთი ხმის უფლება მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით საკრებულოს წევრის ასარჩევად.

პროპორციული და მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემები

პროპორციული საარჩევნო სისტემით ჩატარებული არჩევნები – საქართველოს პარლამენტისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრების არჩევნები პარტიული სიების საფუძველზე.

მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით ჩატარებული არჩევნები – საქართველოს პარლამენტისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრების არჩევნები ერთმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით.

მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე საკრებულოში არჩეულად ითვლება ის კანდიდატი, რომელიც სხვებზე მეტ ხმას მიიღებს (რაიმე ბარიერი დაწესებული არ არის). თუ არჩევნებში მონაწილე ორმა კანდიდატმა მოაგროვა ხმათა თანაბარი რაოდენობა, არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელიც უფრო ადრე იყო რეგისტრირებული შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიაში.

პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე პარტიული სიის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობის დასადგენად პარტიული სიის მიერ მიღებული ხმების რაოდენობა მრავლდება საკრებულოში პროპორციული წესით გასანაწილებელი მანდატების რაოდენობაზე და იყოფა იმ პარტიების/საარჩევნო ბლოკების მიერ მიღებული ხმების რაოდენობათა ჯამზე, რომლებმაც მიიღეს არჩევნებში მონაწილეთა ხმების არანაკლებ 4%-ისა. მიღებული რიცხვის მთელი ნაწილი არის პარტიული სიის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობა. არჩევნებში მონაწილეთა ხმების რაოდენობაში არ ითვლება ბათილად ცნობილი საარჩევნო ბიულეტენებით გათვალისწინებული ხმების რაოდენობა.

თუ საარჩევნო ოლქში პარტიული სიების მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობათა ჯამი მანდატების საერთო რაოდენობაზე ნაკლები აღმოჩნდება, გაუნაწილებელი მანდატებიდან თითო მანდატი, პირველ რიგში, თანამიმდევრობით მიეკუთვნება უკეთესი შედეგის მქონე იმ პარტიულ სიებს, რომლებმაც ვერ მოიპოვეს მანდატი, მაგრამ

მიიღეს არჩევნებში მონაწილეთა ხმების არანაკლებ 4%. თუ ამის შემდეგ კიდევ დარჩება გაუნაწილებელი მანდატი (მანდატები), თითო მანდატი თანამიმდევრობით მიეკუთვნება იმ პარტიულ სიებს, რომლებსაც ერთი მანდატი მაინც აქვთ მოპოვებული.

საარჩევნო კოდექსის თანახმად, საკრებულოს არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვს პარტიას, საარჩევნო ბლოკს, პარტიის, საარჩევნო ბლოკის, ამომრჩეველთა 5-კაციანი საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილ კანდიდატს, რომლის წარდგენა დადასტურებული უნდა იყოს შესაბამისი ადგილობრივი საარჩევნო ოლქის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ მხარდამჭერ ამომრჩეველთა 1 %-ის (არანაკლებ 50 ამომრჩეველის) ხელმოწერით.

საკრებულოს წევრად შეიძლება არჩეულ იქნეს საქართველოს მოქალაქე, რომელსაც კენჭისყრის დღისთვის შეუსრულდა 21 წელი და საქართველოში მუდმივად უცხოვრია სულ ცოტა 5 წლის განმავლობაში, მათ შორის, არჩევნების დანიშვნის დღემდე ბოლო 2 წელს მაინც.

თვითმმართველი თემის საკრებულო შედგება პროპორციული სისტემის საფუძველზე არჩეული 15 წევრისა და ერთმანდატიანი საარჩევნო ოლქებიდან მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე არჩეული თითო წევრისაგან. მაჟორიტარული ოლქების რაოდენობა მუნიციპალიტეტებში განსხვავებულია და დამოკიდებულია უმთავრესად მათ ტერიტორიაზე არსებული ტერიტორიული ერთეულების რაოდენობაზე, ხოლო თვითმმართველ ქალაქებში – ფიქსირებული რიცხვია.

თვითმმართველი ქალაქის საკრებულო შედგება:

- მაჟორიტარული სისტემის საფუძველზე არჩეული 10 წევრისა და პროპორციული სისტემის საფუძველზე არჩეული 15 წევრისგან, თუ ამომრჩეველთა რაოდენობა აღემატება 75 000-ს.
- მაჟორიტარული სისტემის საფუძველზე არჩეული 5 წევრისა და პროპორციული სისტემის საფუძველზე არჩეული 10 წევრისგან, თუ ამომრჩეველთა რაოდენობა არ აღემატება 75 000-ს.
- დედაქალაქის - თბილისის საკრებულო შედგება 50 წევრისაგან, რომელთაგან 25 წევრი აირჩევა მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების ტერიტორიაზე, ხოლო 25 წევრი – პროპორციული წესით თბილისის მთელ ტერიტორიაზე.

სულ, ჯამში ყველა მუნიციპალიტეტში აირჩევა 2 088

საკრებულოს წევრი, აქედან 1 050 პროპორციული სისტემით, ხოლო 1038 მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით, ერთმანდატიანი ადგილობრივი საარჩევნო ოლქებიდან.

3. მერებისა და გამგებლების არჩევნები

2014 წლის 15 ივნისის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებზე, საკრებულოების გარდა, საქართველოს მოსახლეობამ პირველად აირჩია 12 თვითმმართველი ქალაქის მერი და 59 თვითმმართველი თემის გამგებელი საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე. მანამდე პირდაპირი წესით მხოლოდ ქალაქ თბილისის მერი იყო არჩეული (2010წ.).

მუნიციპალიტეტის მერად/გამგებლად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 25 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 5 წელს მაინც და არჩევნების დანიშვნის დღემდე ბოლო 2 წლის განმავლობაში მუდმივად ცხოვრობს საქართველოში.

2014 წლის ადგილობრივ არჩევნებში მერობის/გამგებლობის კანდიდატის წარდგენის უფლება ჰქონდა მხოლოდ რეგისტრირებულ პარტიას/საარჩევნო ბლოკს. 2016 წლის 14 აპრილს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ კონსტიტუციური სარჩელი (რეგისტრაციის №588) და არაკონსტიტუციურად ცნო საარჩევნო კოდექსის ის დებულება, რომელიც ზღუდავდა კანდიდატის გამგებლის/მერის კანდიდატის წარდგენას არაპარტიულ საფუძველზე, საინიციატივო ჯგუფების მიერ.⁴⁰

მერის/გამგებლის არჩევნებისას პირველ ტურში დაწესებულია ბარიერი: არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელმაც არჩევნებში მონაწილეთა ხმების 50%-ზე მეტს მიიღებს (არჩევნებში მონაწილეთა ხმების რაოდენობაში არ ითვლება ბათილად ცნობილი საარჩევნო ბიულეტენები).

თუ არჩევნებში ვერც ერთმა კანდიდატმა ვერ მიიღო ხმათა საჭირო რაოდენობა, ინიშნება არჩევნების მეორე ტური. მეორე ტურში მონაწილეობს ის ორი კანდიდატი, რომლებმაც პირველ ტურში სხვებზე მეტი ხმა მიიღეს. თუ ორზე მეტ კანდიდატს ერთნაირი

⁴⁰ კონსტიტუციური სარჩელი „საქართველოს მოქალაქეები - სალომე ჭინქლაძე, ნინო კვეტენაძე, ნინო ოდიშარია, დაჩი ჯანელიძე, თამარ ხითარიშვილი და სალომე სებისკვერაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ (რეგისტრაციის №588)

საუკეთესო შედეგი აღმოაჩნდა, ან ერთი საუკეთესო შედეგის მქონე კანდიდატის მომდევნო რამდენიმე კანდიდატმა თანაბარი რაოდენობის ხმები მიიღო, მეორე ტურში ყველა ეს კანდიდატი მონაწილეობს.

არჩევნების მეორე ტურში არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელმაც მეტი ხმა მიიღო. თუ კანდიდატებმა თანაბარი რაოდენობის ხმები მიიღეს, არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელმაც პირველ ტურში მეტი ხმა მიიღო. თუ ხმათა ეს რაოდენობებიც ტოლი აღმოჩნდა, გამარჯვებულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელმაც უფრო ადრე გაიარა რეგისტრაცია.

4. მოქალაქეთა თანამონაწილეობის დამატებითი მექანიზმების მნიშვნელობა

მუნიციპალიტეტის მართვაში მოსახლეობის მონაწილეობის ძირითადი ფორმა თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელ ორგანოებში პირდაპირი, საყოველთაო, და თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით საკუთარი წარმომადგენლების პერიოდული არჩევაა. იმისდა მიუხედავად, რამდენად სამართლიანად ტარდება ადგილობრივი არჩევნები, თავად საარჩევნო სისტემებს გააჩნიათ სხვადასხვა ნაკლი, რომლის გამოც თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოებში მოსახლეობის ყველა ინტერესთა ჯგუფი არ არის წარმოდგენილი. მაგალითად, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის ნაკლად აღიარებულია ის, რომ მუნიციპალიტეტის არჩევითი ორგანოების (საკრებულო, გამგებელი/მერი) დაკომპლექტებას არჩევნებზე გამოცხადებული „აქტიური უმცირესობის“ წარმომადგენლებით ახდენს, და არა - მთელი მოსახლეობის: იმ ამომრჩეველთა რაოდენობა, ვინც გამარჯვებულის წინააღმდეგ მისცა ხმა, დიდია - იმაზე მეტიც კი, ვიდრე გამარჯვებულის მიერ მიღებული ხმებია. მართალია, საქართველოში ადგილობრივი არჩევნები ტარდება ე.წ. „შერეული“, მაჟორიტარულ-პროპორციული საარჩევნო სისტემით, მაგრამ მაჟორიტარული წესით არჩევის ამ ნაკლის სრულად კომპენსირებას ვერც ის ახერხებს, საკრებულოებში არჩეული მაჟორიტარების წილი ძალზე დიდია, განსაკუთრებით სათემო მუნიციპალიტეტებში.

მოქმედი საარჩევნო სისტემა არათუ საზოგადოების სოციალური ჯგუფების წარმომადგენლობითობას, საკრებულოებში ამომრჩეველთა პოლიტიკური შეხედულებების პროპორციის დაცვასაც კი ვერ უზრუნველყოფს.

მაგალითად, 2010 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში საქართველოს მასშტაბით ხმების უმრავლესობა - 65.75% მიიღო მაშინდელმა მმართველმა პარტიამ - “ნაციონალურმა მოძრაობამ”, მაგრამ მაჟორიტარული სისტემის წილის ხარჯზე საკრებულოები აბსოლუტური უმრავლესობით დააკომპლექტა. ასევე, 2014 წლის ადგილობრივ არჩევნებში საკრებულოებში მთლიანად საქართველოს მასშტაბით პროპორციულ არჩევნებში მმართველმა კოალიციამ „ქართული ოცნება“ აიღო 50.83%, მაგრამ 1049 მაჟორიტარი დეპუტატიდან 881 მაჟორიტარი (77,4%) გაიყვანა, ოპოზიციურმა „ნაციონალურმა მოძრაობამ“ კი აიღო 22.4%, მაჟორიტარი კანდიდატებიდან მხოლოდ 6,1%-ის გაყვანა შეძლო.

საარჩევნო სისტემის ეს ნაკლი ღრმავდება მაჟორიტარული ოლქების სიდიდის არათანაბარზომიერობით, მათი საზღვრები უმთავრესად მუნიციპალიტეტების ტერიტორიულ ორგანოებს ემთხვევა და ერთსადაიმთხვე საკრებულოში თითო წარმომადგენელი ჰყავს როგორც რამდენიმე ათას, ისე 50 ამომრჩევლიან დასახლებას. ამავე დროს, მცირე საზოგადოებრივი ჯგუფები, მ.შ. ეთნიკური და რელიგიური უმცირესობები ზოგჯერ ისე არიან განსახლებულები, რომ მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქები უმცირესობაში არიან და საკრებულოში წარმომადგენელი საერთოდ არ ჰყავთ.

მაგალითად, თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის 35-წევრიან საკრებულოში 2014 წლის არჩევნების შედეგად აჭარელი ეკომიგრანტების არც ერთი წარმომადგენელი არ არის. ეს დისბალანსი ვერ უქმნის საფუძველს ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთ-ერთი ძირითად ფუნქციას - ადგილებზე სამოქალაქო მშვიდობისა და სტაბილურობის უზრუნველყოფას (დასახლებული მუნიციპალიტეტის ერთ-ერთ სოფელში, სადაც აჭარლების მნიშვნელოვანი ნაწილი ცხოვრობს, 2012 წლის შემოდგომაზე რელიგიურ ნიადაგზე მწვავე ურთიერთდაპირისპირება მოხდა).

მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის ნაკლი იწვევს არა მარტო ეთნიკური, რელიგიური და სხვა უმცირესობების წარმომადგენლობის პრობლემას, არამედ სერიოზულ გენდერულ დისბალანსსაც საკრებულოებში, მაშინ, როცა პროპორციული სისტემა იძლევა პარტიულ სიებში ქალთა წარმომადგენლობის ქვოტირებისა და წახალისების კანონმდებლობით რეგულირების საშუალებას.

მაგალითად, 2010 წელს არჩეულ საკრებულოებში სულ 1550 დეპუტატი იყო, მათგან 88,9% კაცი, ხოლო 11,1% ქალი. საკრებულოებში ქალ დეპუტატთა წარმომადგენლობის ყველაზე მაღალი პროცენტული მაჩვენებელი თეთრიწყაროში იყო (8 ქალი), მცხეთის, ახალქალაქის, დედოფლისწყაროსა და ხონის მუნიციპალიტეტების საკრებულოებში ქალი დეპუტატები საერთოდ არ ჰყავდათ, ხოლო ზუგდიდის, გარდაბნის, სიღნაღის, წყალტუბოსა და ქარელის

საკრებულოებში თითო ქალი დეპუტატი იყო.⁴¹ ანალოგიური სურათი იქნა მიღებული 2014 წლის ადგილობრივი არჩევნების შედეგებითაც: საკრებულების პროპორციული სისტემით არჩეული 1035 წევრიდან 875 (84.54%) კაცი და 160 (15.46%) ქალია, ხოლო მაჟორიტარული სისტემის საფუძველზე არჩეული 1048 წევრიდან 963 (91.89%) კაცია და 85 (8.11%) ქალი, პირდაპირ არჩეული 71 გამგებლებსა და მერებს შორის მხოლოდ 1 არის ქალი.⁴²

რამდენადაც სახელმწიფოში ადგილობრივი თვითმმართველობის დამკვიდრების ერთ-ერთი ძირითადი ამოცანა არის სახელისუფლებო უფლებამოსილებების განხორციელების დაახლოება ინდივიდთან და, როგორც შედეგი, ადგილობრივი ინიციატივის ორგანული შერწყმა საჯარო ინტერესებთან, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა სრულყოფილად მონაწილეობა მხოლოდ მოსახლეობის არჩევნებში აქტივობით შეუძლებელია და ძალზე აქტუალურია მუნიციპალური ორგანოების მუშაობაში, მათ მიერ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში დაინტერესებული მოქალაქეებისა და საზოგადოებრივი ჯგუფების ინტენსიური ჩართულობის დამატებითი მექანიზმების საკანონმდებლო უზრუნველყოფა.

ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობა

არის მუნიციპალური დაგეგმვისა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ცალკეული პიროვნებების ან ჯგუფების მონაწილეობის როგორც ძირითადი - არჩევნების, ასევე სხვადასხვა დამატებითი ფორმების ერთობლიობა, რომელიც მიზნად ისახავს მოქალაქის მიერ საკუთარი ნების დაფიქსირებას და ზემოქმედების მოხდენას მუნიციპალიტეტის ორგანოების მიერ გადაწყვეტილებების მიღების და მათი განხორციელების პროცესზე.

„მოქალაქეთა მონაწილეობის“ სინონიმებად ხშირად გამოიყენება ტერმინები „თანამონაწილეობა“, „პარტიციპაცია“ ან „საზოგადოების ჩართულობა“.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთ-ერთი ძირითადი ფუნქცია არის მის მუშაობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის

⁴¹ სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება (ISFED). საკრებულოებში გენდერული დისბალანსი, წარმოდგენილი ინფორმაციკებში, 2014.

⁴² ცესკო. 2014 წლის 15 ივნისის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების არჩევნები (I და II ტური). გენდერული სტატისტიკა.

უზრუნველყოფა, რომელიც მიმართულია ადგილობრივ დონეზე არჩევითი ორგანოების წარმომადგენლობითობის ფორმების, უშუალო დემოკრატიის ინსტიტუტებისა და საჯაროობის პრინციპის რეალიზაციაზე. ამ ფუნქციის წარმატებით შესრულება ღონისძიებათა კომპლექსის გატარებას საჭიროებს, რომელმაც ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტაში მოსახლეობის აქტიური ჩაბმა და თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობაზე ქმედითი საზოგადოებრივი კონტროლი უნდა უზრუნველყოს. ამ მხრივ საქართველოში არსებული მდგომარეობის შესახებ, საზოგადოებრივი აზრის უკანასკნელ წლებში ჩატარებულ მრავალრიცხოვან კვლევებზე დაყრდნობით, უცხოელი და ადგილობრივი მკვლევარები ასკვნიან, რომ:

- მოქალაქეთა ინტერესი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობისადმი შეზღუდულია, ისევე, როგორც დაბალია ადგილობრივი ოფიციალური პირების ცნობადობა.
- ადგილობრივ საზოგადოებრივ საქმეებსა და სამოქალაქო აქტივობების სხვადასხვა ფორმებში თემის ჩართულობა შედარებით დაბალია. ერთ-ერთი მიზეზი შეიძლება იყოს ის, რომ მოქალაქეები არ აღიქვამენ ადგილობრივ თვითმმართველობას მიშვნელოვან სახელისუფლებო ინსტიტუტებად.
- ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობისადმი ზემოაღნიშნული მცირე ინტერესისა და ჩართულობის სისუსტე ასახავს ქვეყნის ფუნქციონალური და ფინანსური დეცენტრალიზაციის დაბალ დონეს. მოსახლეობის აღქმაში თვითმმართველობა ცენტრალური ხელისუფლების ადგილობრივი რგოლია, და არა - დამოუკიდებელი პოლიტიკური ინსტიტუტი.
- სუსტადაა განვითარებული ადგილობრივ თვითმმართველობასა და მოქალაქეთა შორის კავშირების არხები. მოქალაქეები იშვიათად იყენებენ საინფორმაციო რესურსებს, რაც ადგილობრივ დონეზე კომუნიკაციური სტრატეგიების სუსტ განვითარებაზე მიუთითებს.⁴³

„მსოფლიო სამართლის პროექტის“ (World Justice Project) 2015 წლის ღია მმართველობის საერთაშორისო ინდექსის კვლევისას საქართველოში გამოკითხულთა 83%-ის შეფასებით, მარტივია ადგილობრივ ხელისუფლებასთან კომუნიკაცია, მაგრამ მნიშვნელოვნად დაბალია იმ მოქალაქეთა რიცხვი, რომლებიც თვლიან, რომ გადაწყვეტილების მიღებამდე საზოგადოებასთან

⁴³ Paweł Swianiewicz, Public opinion about local government in Georgia, 2011

კონსულტაციას ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები ეფექტურად ახორციელებენ (32%).⁴⁴ ამდენად, აქტუალურია როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობის სხვადასხვა დამატებითი მექანიზმების განვითარება, ასევე, სამისოდ შესაბამისი საკანონმდებლო გარანტიების შექმნა.

5. თანამონაწილეობის საკანონმდებლო გარანტიები

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონს⁴⁵ 2009 წლის 28 დეკემბერს დაემატა X¹ თავი „მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობის განხორციელებაში“, რომლის 58¹ მუხლით დაწესდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გადაწყვეტილებათა საჯაროობისა და გამჭვირვალობის გარკვეული რეგულაციები, 58² მუხლით მოსახლეობას მიეცა პეტიციის წესით საკრებულოში დადგენილების პროექტის ინიცირების შესაძლებლობა, 58³ მუხლით უზრუნველყოფილ იქნა საკრებულოსა და ამ წარმომადგენლობითი ორგანოს კომისიების სხდომებზე დასწრების უფლება, 58⁴ მუხლმა ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირები და საკრებულოს წევრები დაავალდებულა, საჯარო შეხვედრების გზით ანგარიში ჩაებარებინათ ამომრჩეველებისათვის.

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

ადგილობრივი თვითმმართველობების განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფის მიზნით 2009-2010 წლებში განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებები თითქმის სიტყვა-სიტყვით გადმოტანილ იქნა „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში“ (2014), მისი XI თავის „მოქალაქეთა

⁴⁴ ღია მმართველობის ინდექსი 2015, საქართველოს მიღწევები და გამოწვევები, IDFI 27.03.2015

⁴⁵ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, თბილისი, 16.12.2005, №2304-რს

მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში“ 85-ე, 86-ე, 87-ე და 88-ე მუხლების სახით. აღნიშნული ნორმების კოდექსში არსებობა მიზნად ისახავდა მოქალაქეთათვის უფლების მინიჭებას - მოეხდინათ თვითმმართველობის ნორმატიული აქტის ინიცირება და აქტიური მონაწილეობა მიეღოთ საკრებულოსა და საკრებულოს კომისიების სხდომებში.⁴⁶

ადგილობრივი თვითმმართველობების კოდექსის 87-ე მუხლით, მუნიციპალიტეტის **საკრებულოს და საკრებულოს კომისიის, აგრეთვე თბილისის მთავრობის სხდომები საჯაროა** (გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა). ნებისმიერ პირს აქვს უფლება, წინასწარი შეტყობინების გარეშე დაესწროს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის საჯარო სხდომებს და საამისოდ მას რაიმე წინასწარი ნებართვის მიღება არ სჭირდება.

კანონი ავალდებულებს მუნიციპალიტეტს, რომ საკრებულოს და მისი კომისიის საჯარო სხდომებზე დასწრების მსურველთათვის სხდომათა დარბაზში ადგილები იყოს გამოყოფილი, ხოლო თუ სხდომაზე დასწრების მსურველთა რაოდენობა აღემატება მათთვის დარბაზში გამოყოფილი ადგილების რაოდენობას, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს აპარატი ვალდებულია უზრუნველყოს მის ხელთ არსებული იმ ტექნიკური საშუალებების გამოყენება, რომლებიც სხდომაზე დასწრების მსურველებს სხდომის მსვლელობის მოსმენის საშუალებას მისცემს.

სხდომებზე დამსწრე პირებს უფლება აქვთ, წინასწარი ნებართვის გარეშე, მაგრამ მხოლოდ სხდომის თავმჯდომარის თანხმობით, რეგლამენტით დადგენილი წესის დაცვით, დაუსვან შეკითხვები მომხსენებელს, გააკეთონ განმარტება და განცხადება, წარადგინონ ინფორმაცია.

წინა წლების კანონმდებლობის ანალოგიურად, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვითაც არსებობს **საკრებულოს კომისიების მუშაობაში ექსპერტების და საზოგადოების სხვა წარმომადგენლების მონაწილეობის შესაძლებლობა**, მაგრამ კომისიის წევრად ასეთი მოწვეული პირი ვერ იქნება მიჩნეული. ამის საშუალებას იძლეოდა 1997 წლის ორგანული კანონი “ადგილობრივი

⁴⁶ „საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ პროექტის შეფასება ევროსაბჭოს ექსპერტების მიერ CELGR/PAD 3/2013

თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ”, რომლის მე-20 მუხლის თანახმად, “კომისიის წევრი შეიძლება არ იყოს საკრებულოს წევრი”. შეზღუდვა, რომ “კომისიის წევრი შეიძლება იყოს მხოლოდ საკრებულოს წევრი”, დააწესა 2005 წლის ორგანულმა კანონმა “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ”, თუმცა, იქვე ნება დართო კომისიის თავმჯდომარეს, კომისიაში სამუშაოდ მოეწვია სხვა პირებიც, ანაზღაურებით ან ანაზღაურების გარეშე. მოქმედი კოდექსით (მუხლი 28), „კომისიის წევრი შეიძლება იყოს მხოლოდ საკრებულოს წევრი. საკრებულოს რეგლამენტით დადგენილი წესით კომისიაში სამუშაოდ, დროებით ან კომისიის უფლებამოსილების ვადით, შეიძლება სხვა პირთა მოწვევაც“.

2005 წლის კანონისგან განსხვავებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსმა (მუხლი 29.3) საკრებულოებს უფლება მისცა, სათათბირო ხმის უფლებით დროებით სამუშაო ჯგუფებშიც მოიწვიონ საზოგადოების წარმომადგენლები.

ადგილობრივი თვითმმართველობების კოდექსის 88-ე მუხლი არჩეულ პირებს - მუნიციპალიტეტის გამგებელს/მერს და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრებს ავალდებულებს, წელიწადში ერთხელ მაინც, არაუგვიანეს 1 ნოემბრისა, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილებით განსაზღვრული წესით მოაწყონ მუნიციპალიტეტის ამომრჩევლებთან **საჯარო შეხვედრაზე გაწეული მუშაობის შესახებ ანგარიშის წარდგენა**, მისი განხილვისას კი უპასუხონ მუნიციპალიტეტის ამომრჩეველთა მიერ დასმულ შეკითხვებს.

მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველს უფლება აქვს, შეუზღუდავად დაესწროს გამგებლის/მერის და საკრებულოს წევრის საჯარო ანგარიშების განხილვას. იმ ამომრჩევლებს, ვინც ვერ დაესწრო ამგვარ შეხვედრას, ექნება საშუალება, გაეცნოს არჩეული პირის გამგებლის/მერის და საკრებულოს წევრის მიერ გაწეული მუშაობის შესახებ საჯაროდ გამოქვეყნებულ ანგარიშს, რისი გაკეთებაც მუნიციპალიტეტის ორგანოებს ევალებათ ანგარიშის წარდგენიდან 10 დღის ვადაში.

2005 წლის “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” კანონის 24.2-მუხლით, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ 3%-ის მოთხოვნით თავმჯდომარე ვალდებული იყო, მოეწვია **საკრებულოს რიგგარეშე სხდომა**. 2014 წლიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსმა ეს პროცედურა ამომრჩევლისთვის უფრო ხელმისაწვდომი

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

2011 წლიდან საქართველოში გაჩნდა მუნიციპალიტეტის ორგანოებთან **სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების** მუშაობის პრაქტიკა, რომლებიც თავისი საქმიანობისას საკრებულოს მიერ დამტკიცებული დებულებით ხელმძღვანელობდნენ. პირველი ასეთი საბჭო ოზურგეთში შეიქმნა.

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო

არის მუნიციპალიტეტის გამგებლის/მერის და თბილისის რაიონის გამგებლის სათათბირო ორგანო. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობაში შედიან მეწარმე იურიდიული პირების, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის წარმომადგენლები.

2015 წლიდან, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში შეტანილი ცვლილებით⁴⁷, ასეთი საბჭოების შექმნა სავალდებულო გახდა ყველა გამგებლის/მერისათვის, მანამდე კოდექსი მათ მსგავსი სათათბირო ორგანოების შექმნის უფლებას აძლევდა, მაგრამ მოქალაქეთა მონაწილეობის ამ ფორმის გამოყენება მათთვის სავალდებულო არ იყო.

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოში, სულ ცოტა, 10 წევრი უნდა იყოს და მის შემადგენლობას და საქმიანობის განმსაზღვრელ დებულებას ამტკიცებს მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი, ასევე თბილისის რაიონის გამგებელი. კანონი აზუსტებს, რომ საბჭოს დაკომპლექტებისას გენდერული ნიშანი იყოს გათვალისწინებული: მასში ერთი სქესის წარმომადგენელთა რაოდენობა 1/3-ზე ნაკლები არ უნდა იყოს, - ამ მოთხოვნის დაცვის გარეშე საბჭო უფლებამოსილი არ არის.

მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი ვალდებულია სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს განსახილველად წარუდგინოს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტი, მუნიციპალიტეტის სივრცითი დაგეგმარების დოკუმენტები, მუნიციპალიტეტის გეოგრაფიული ობიექტების

⁴⁷ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში“ ცვლილების შეტანის შესახებ N4087-რს 22.07.2015

სახელდების შესახებ წინადადებები, აგრეთვე სხვა მნიშვნელოვანი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების პროექტები, ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტები.

საბჭო იკრიბება არანაკლებ 3 თვეში ერთხელ და მისი გადაწყვეტილება ფორმდება სხდომის ოქმით. მუნიციპალიტეტის ორგანოები ვალდებული არიან, ის საჯაროდ გამოაქვეყნონ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს სხდომის გამართვიდან 10 დღის ვადაში.

მიუხედავად იმისა, რომ კანონი სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს დებულების დამტკიცებისას არადემოკრატიული, მხოლოდ სუბიექტური შეხედულებით მისი დაკომპლექტების წესის დადგენის საშუალებას აძლევს, მოქალაქეთა მონაწილეობის ეს ფორმა შეიძლება გახდეს საზოგადოებასთან, განსაკუთრებით, მცირე სოციალურ და სხვადასხვა ინტერესის ჯგუფებთან ურთიერთობის ქმედითი ინსტრუმენტი მუნიციპალიტეტის გამგებლის/მერისათვის, ასევე თბილისის რაიონში დედაქალაქის მერის მიერ დანიშნული გამგებლისათვის, რომელსაც არ აქვს მისი რაიონის მოსახლეობის მიერ არჩეული რაიმე წარმომადგენლობითი ორგანო.

6. პირდაპირი დემოკრატიის ფორმები

წარმომადგენლობითი დემოკრატიისგან განსხვავებით, როცა ხალხის უფლება პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებაზე ხორციელდება არა უშუალოდ, არამედ არჩეული და მის წინაშე ანგარიშვალდებული წარმომადგენლების -საკრებულოს წევრის, გამგებლის/მერის მეშვეობით, **პირდაპირი დემოკრატია** მმართველობის ისეთი ფორმაა, სადაც პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების უფლების რეალიზება ხდება პირდაპირი წესით მოქალაქეთა მთელი ერთობლიობის მიერ, რომლებიც უმრავლესობის წესის პროცედურებს ექვემდებარებიან.

მუნიციპალურ დონეზე პირდაპირი დემოკრატიის ინსტიტუტების მაგალითებია ადგილობრივი რეფერენდუმი, მოსახლეობის გამოკითხვა (პლემისციტი), პეტიცია (საკანონმდებლო ინიციატივა), მოსახლეობის საერთო კრება და ა.შ. რამდენიმე მათგანი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით არის დაკანონებული, ზოგიერთი ფორმის გამოყენება კი თავად საკრებულოების რეგლამენტებითაა განსაზღვრული.

6.1. დასახლების საერთო კრება

დასახლების საერთო კრებაზე გადაწყვეტილების მიღების პრაქტიკის შემოღება 2009 წელს „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის“ ამოქმედებასთან არის დაკავშირებული. ამ პროგრამით სოფლისთვის გამოყოფილი თანხის „გამოყენების მიზნობრიობის განსაზღვრა ხდება შესაბამის სოფლის მოსახლეობასთან მხოლოდ წინასწარი კონსულტაციის შემდეგ. წინასწარი კონსულტაციის გამართვას უზრუნველყოფს შესაბამისი მუნიციპალიტეტის გამგეობის ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელი – გამგეობის რწმუნებული (შემდგომში – რწმუნებული), რომელიც საჭიროების შემთხვევაში ატარებს მოსახლეობის გამოკითხვას, ორგანიზებას უწევს სოფლის კრების მოწვევასა და გამართვას, აწყობს საჯარო განხილვებს და მოსახლეობასთან ათანხმებს პროგრამით სოფლისთვის გამოყოფილი თანხის გამოყენების მიზნობრიობას“.⁴⁸

მიუხედავად იმისა, რომ ამ პროგრამით სოფლებში საერთო კრებების ჩატარების პრაქტიკაში ბევრი ხარვეზი იყო და აღინიშნებოდა მოხელეთა მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე გავლენის მოხდენისა და მანიპულირების შემთხვევები, ადგილებზე სამოქალაქო საზოგადოების გააქტიურების კვალობაზე თავად ფორმა მისაღები აღმოჩნდა მოსახლეობის დიდი ნაწილისათვის და საკრებულოთა უმრავლესობის რეგლამენტებში აისახა.

2015 წლის ივლისიდან გადაწყვეტილების მიღებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ეს ფორმა, რომელიც ახლოს დგას პირდაპირი დემოკრატიის ტრადიციულ მექანიზმთან, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 85², 85³, 85⁴ და 85⁵ მუხლებით დაკანონდა.⁴⁹ ამ კანონით განისაზღვრა საერთო კრების უფლებამოსილებები, მისი მოწვევისა და საქმიანობის წესი იმ დასახლებებისთვის, სადაც რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა რაოდენობა 2000-ს არ აღემატება.

იმ დასახლებისთვის, რომელში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა რაოდენობა 500-ს აღემატება, რთულია მთელი მოსახლეობის საერთო კრების ორგანიზება, ამიტომ საკრებულომ შეიძლება დააწესოს დასახლების ცალკეულ ნაწილებში კრების ეტაპობრივად მოწვევის პროცედურა.

⁴⁸ საქართველოს მთავრობის დადგენილება #241 „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის დამტკიცების შესახებ“ 29/12/2009, მუხლი 5

⁴⁹ საქართველოს ორგანული კანონი საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ, ქუთაისი, 22.07.2015, N4087-რს

დიდ დასახლებაში, სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 2000-ს აღემატება, მუნიციპალიტეტის საკრებულო დადგენილებით განსაზღვრავს საერთო კრების უფლებამოსილებებს, მისი მოწვევისა და საქმიანობის წესს, აგრეთვე შეუძლია, ამ დასახლებაში შექმნას რამდენიმე საერთო კრება.

დასახლების საერთო კრება

არის სოფლის/დაბის/ქალაქის მოსახლეობის თვითორგანიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმა, რომელიც უზრუნველყოფს ამ დასახლებისა და მუნიციპალიტეტისათვის მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვაში, მათ გადაწყვეტასა და მუნიციპალიტეტის ორგანოების წინაშე მათი ინიცირების პროცესებში მოქალაქეთა ქმედით ჩართულობას.

კანონის შესაბამისად, **საერთო კრების წევრად** მიჩნეულია დასახლებაში რეგისტრირებული ამომრჩეველი, თუმცა, სათათბირო ხმის უფლებით მონაწილეობის უფლება აქვთ აგრეთვე დასახლების ტერიტორიაზე არსებული უძრავი ქონების მესაკუთრეებს და ამ დასახლებაში მცხოვრებ სხვა სრულწლოვან პირებსაც.

საერთო კრების საქმიანობის წარმართვისათვის კრების წევრები საკუთარი შემადგენლობიდან ირჩევენ **რჩეულს**, რომლის კანდიდატურის დასახელების უფლება აქვს წევრთა არანაკლებ 5%-ს. რჩეული უძღვება საერთო კრებას, უზრუნველყოფს გადაწყვეტილების მუნიციპალიტეტის შესაბამისი ორგანოებისთვის წარდგენას, აგრეთვე ასრულებს კრების ცალკეულ დავალებებს.

საინტერესოა, რომ რჩეულს უფლებამოსილება აქვს მომდევნო კრების ჩატარებამდე და ის ავტომატურად გრძელდება, თუ ახალი რჩეული არ აირჩიეს. რჩეულისათვის უფლებამოსილების ავტომატურად გაგრძელება შეიძლება ზედიზედ არაუმეტეს 5-ჯერ, შემდეგ კი აუცილებლად უნდა იქნეს არჩეული ახალი პირი.

საერთო კრებაზე განიხილება დასახლების მნიშვნელოვანი სოციალური და ეკონომიკური საკითხები და მზადდება შესაბამისი წინადადებები მუნიციპალიტეტის ორგანოებისთვის წარსადგენად, ასევე, დასახლების ტერიტორიაზე განსახორციელებელი პროექტები ჯერ კიდევ ადგილობრივ ბიუჯეტში მათ ასახვამდე, რომ მოსახლეობას ჰქონდეს შესაძლებლობა მუნიციპალიტეტის ორგანოებს წარუდგინოს დასაბუთებული შენიშვნები და წინადადებები.

კრებაზე შეიძლება განხილულ იქნეს მუნიციპალიტეტში მიმდინარე და განხორციელებული პროექტები და მომზადეს მოსახლეობის შენიშვნები და წინადადებები მათ თაობაზე.

კრებაზე ხდება დასახლებისთვის მნიშვნელოვანი საკითხების გადაწყვეტის ორგანიზება, მაგალითად, ტერიტორიის დასუფთავებაში, საქველმოქმედო საქმიანობაში, ინფრასტრუქტურის შეკეთებასა და მოწესრიგებაში ადგილობრივი მოსახლეობის მოხალისეობრივი ჩართვა.

მუნიციპალური ორგანოების ინიციატივით კრებამ შეიძლება განიხილოს დასახლების ტერიტორიაზე არსებული მუნიციპალური ქონების საპრივატიზებო ობიექტების ნუსხაში შეტანის საკითხი და გამოთქვას საკუთარი შენიშვნები, იმსჯელოს დასახლების საზღვრების დადგენასა და შეცვლაზე, აგრეთვე, ნებისმიერ სხვა საკითხზე, რომელსაც გამგებელის/მერი გამოიტანს საერთო კრებაზე სამსჯელოდ.

კრებას ასევე შეუძლია საკუთარი სახელით პეტიცია წარუდგინოს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და, ასეთ შემთხვევაში, მასზე ხელმოწერების შეგროვება აღარ არის საჭირო.

კანონი მუნიციპალიტეტის ორგანოებს ავალდებულებს, განიხილონ საერთო კრების გადაწყვეტილებები და განხილვის შედეგების შესახებ დასაბუთებული პასუხი, კანონით განსაზღვრულ ვადებში, აცნობოს საერთო კრების წევრებს ან რჩეულს.

საერთო კრების მოწვევის უფლება აქვთ როგორც საერთო კრების რჩეულს, ასევე დასახლებაში რეგისტრირებულ ამომრჩევლებს და მუნიციპალიტეტის გამგებელს/მერს – საკუთარი ინიციატივით ან მუნიციპალიტეტის საკრებულოს შუამდგომლობით.

თუ საერთო კრების მოწვევა სურთ დასახლების მცხოვრებლებს, მაშინ იქ რეგისტრირებული არანაკლებ სამი ამომრჩევლის შემადგენლობით იქმნება საინიციატივო ჯგუფი და გამგებელს/მერს წარუდგენს განცხადებას, რომელსაც თან დაურთავს დღის წესრიგის კონკრეტულად ჩამოყალიბებულ საკითხებს. მუნიციპალიტეტის გამგეობა/მერია ამ ინიციატივას არეგისტრირებს და 3 სამუშაო დღის ვადაში საინიციატივო ჯგუფს მისცემს რეგისტრაციის ცნობას, ხოლო რეგისტრაციის თაობაზე ინფორმაციას და საერთო კრების დღის წესრიგს საჯაროდ გამოაქვეყნებს.

რეგისტრაციის ცნობის მიღების დღიდან საინიციატივო ჯგუფი იწყებს საერთო კრების მოწვევის ინიციატივის მხარდამჭერი ამომრჩევლების სიის შედგენას და მათი ხელმოწერების შეგროვებას. ერთი თვის ვადაში საინიციატივო ჯგუფმა გამგებელს/მერს უნდა წარუდგინოს განცხადება საერთო კრების მოწვევის შესახებ, სადაც

აღნიშნული იქნება კრების ჩატარების თარიღი, დრო და ადგილი, და თანდართული იქნება დასახლებაში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 5%-ის ხელმოწერებიანი სია.

განცხადების წარდგენიდან 5 სამუშაო დღის ვადაში მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი ან მის მიერ უფლებამოსილი მოხელე გასცემს კრების მოწვევის შესახებ ინფორმაციის რეგისტრაციის ცნობას, რის შემდეგაც საერთო კრება უფლებამოსილია შეიკრიბოს. საერთო კრების მოწვევის თარიღად შეიძლება განისაზღვროს განცხადების წარდგენის დღიდან არაუადრეს მე-15 დღე. საერთო კრების დღის წესრიგის და მოწვევის თარიღის, დროისა და ადგილის შესახებ ინფორმაცია მუნიციპალიტეტმა 3 დღის ვადაში საჯაროდ უნდა გამოაქვეყნოს.

როცა კრებას იწვევს რჩეული ან გამგებელი/მერი, ასეთ ინიციატივას მუნიციპალიტეტის გამგეობის/მერიის მიერ რეგისტრაცია და მხარდაჭერთა ხელმოწერების შეგროვება არ ესაჭიროება, მაგრამ კრების დღის წესრიგის, მოწვევის თარიღის, დროისა და ადგილის შესახებ ინფორმაცია რეგისტრირდება და საჯაროდ ქვეყნდება. მუნიციპალიტეტის გამგებელს/მერს უფლება არ აქვს, საერთო კრების დღის წესრიგში შეიტანოს საერთო კრების რჩეულის გადარჩევის საკითხი.

საერთო კრების მოწვევის ორგანიზებას და მისი მოწვევის შესახებ ინფორმაციის დასახლებაში გავრცელებას, უზრუნველყოფენ მუნიციპალიტეტის გამგეობა/მერია და საინიციატივო ჯგუფი, აგრეთვე, თუ მანამდე არჩეული იყო, საერთო კრების რჩეული.

იმ დასახლებაში, სადაც არჩეულია საერთო კრების რჩეული, მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი ვალდებულია, წელიწადში არანაკლებ ორჯერ უზრუნველყოს საკუთარი ინიციატივით საერთო კრების მოწვევა.

საერთო კრება უფლებამოსილი რომ იყოს მას უნდა ესწრებოდეს საერთო კრების წევრთა არანაკლებ 20%. დამსწრე წევრთა რეგისტრაციის ორგანიზებას უზრუნველყოფს საინიციატივო ჯგუფი ან/და მუნიციპალიტეტის გამგეობის/მერიის უფლებამოსილი მოხელე, ან თავად საერთო კრების წევრები.

საინიციატივო ჯგუფის მიერ კრების მოწვევის შემთხვევაში საერთო კრების საქმიანობას წარმართავს ამ ჯგუფის ის წევრი, რომლის ხელმოწერაც განცხადებაში პირველია მითითებული, ხოლო მისი არყოფნისას – ჯგუფის სხვა წევრი ან, ჯგუფის თანხმობით, მუნიციპალიტეტის გამგეობის/მერიის უფლებამოსილი მოხელე, ხოლო კრების ოქმის შემდგენი მდივნის ფუნქციას ასრულებს საინიციატივო

ჯგუფის რომელიმე წევრი. თუ საერთო კრება მოიწვია გამგებელმა/მერმა, მაშინ კრების საქმიანობას წარმართავს და ოქმს ადგენს გამგეობის/მერიის უფლებამოსილი მოხელე.

ამგვარად ხდება იმ შემთხვევებში, როცა კრება პირველად იკრიბება ან არ მომხდარა რჩეულის არჩევა. იმ დასახლებაში, სადაც არჩეულია საერთო კრების რჩეული, საერთო კრების საქმიანობას ის წარმართავს, საერთო კრების მდივნის ფუნქციასაც თავად, ან მის მიერ უფლებამოსილი პირი ასრულებს.

დასახლების საერთო კრება გადაწყვეტილებას იღებს საერთო კრებაზე დამსწრე წევრთა ხმების უმრავლესობით. კენჭისყრა, როგორც წესი, ხელის აწევით იმართება, მაგრამ კრებას შეუძლია დადგინოს კენჭისყრის სხვა ფორმაც. საერთო კრების ეტაპობრივად, დასახლების ცალკეულ ნაწილებში გამართვისას ჯამდება საერთო კრებაზე დამსწრე საერთო კრების წევრთა ყველა ხმა.

საერთო კრებაზე დგება ოქმი, სადაც უნდა იქნეს შეტანილი მისი ნომერი, კრების გამართვის თარიღი და ადგილი, დამსწრე საერთო კრების წევრთა რაოდენობა, ყველა განხილული საკითხი და მიღებული გადაწყვეტილება, და, საჭიროების შემთხვევაში, სხვა ინფორმაცია. ოქმს ხელს აწერენ ის პირები, ვინც პასუხისმგებელია კრების წარმართვასა და მდივნის ფუნქციის შესრულებაზე. კრების წარმმართველი პირი ოქმის ასლს მისი გამართვიდან 7 დღის ვადაში წარადგენს მუნიციპალიტეტის გამგეობაში/მერიაში, რომელიც ვალდებულია ოქმის ან მისი ასლის მიღებიდან 10 დღის ვადაში ის საჯაროდ გამოაქვეყნოს.

კანონის შესაბამისად საერთო კრების მოწვევასთან დაკავშირებული დეტალური საკითხები, როგორიცაა დასახლების ნაწილებში მისი გამართვის, საკითხების ინიცირების, მათი განხილვისა და კენჭისყრის გამართვის პროცედურები, რჩეულისა და მდივნის უფლებები და მოვალეობები, რჩეულის არჩევის პროცედურა და ა.შ., რეგულირდება საერთო კრების ტიპური დებულებით, რომელსაც დადგენილებით ამტკიცებს მუნიციპალიტეტის საკრებულო.

6.2. პეტიცია

მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 1%-ს და დასახლების საერთო კრებას აქვთ საკრებულოში პეტიციის წარდგენის უფლება. დიდ ქალაქებსა და მუნიციპალიტეტებში კანონით მოთხოვნილი ხელმოწერთა მინიმალური რაოდენობა შეიძლება იმდენად დიდი აღმოჩნდეს, რომ

პრაქტიკულად რთული გახადოს პეტიციაზე ხელმოწერების შეგროვების ორგანიზება, მაგალითად, თბილისის (ამომრჩეველთა რაოდენობა 2014 წ. 918 667) საკრებულოსთვის პეტიციის წარსადგენად, სულ ცოტა, 9186 ხელმოწერაა საჭირო. ამიტომ საკრებულოს უფლება აქვს, პეტიციის წარდგენის უფლება მიანიჭოს ამომრჩეველთა უფრო ნაკლებ რაოდენობას.



პეტიცია იწერება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარის სახელზე. 2010-15 წლებში მოქალაქეებს პეტიციის მეშვეობით მხოლოდ ნორმატიული აქტის პროექტის წარდგენა შეეძლოთ, რაც მონაწილეობის ამ მექანიზმის ნიველირების მიზეზი იყო. 2015 წლის ივლისში კოდექსის 86-ე მუხლში ცვლილებების შეტანილი შემდეგ, პეტიციის სახით შეიძლება წარდგენილ იქნეს

პრაქტიკულად ნებისმიერი საკითხი, რომელიც აწუხებს მოსახლეობას:

- ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი;
- მოსამზადებელი ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტის ძირითადი პრინციპები ან კონკრეტული წინადადებები;
- მუნიციპალიტეტისთვის ან/და დასახლებისთვის საერთო მნიშვნელობის პრობლემებიდან გამომდინარე საკითხების მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომაზე შესწავლის, განხილვისა და გადაწყვეტის მოთხოვნა.

პეტიცია უნდა შეიცავდეს განცხადების ტექსტს, პეტიციის წარმდგენი სუბიექტის მომხსენებლის/მომხსენებლების (არაუმეტეს 3 პირისა) მონაცემებს (სახელს, გვარს, მისამართს, საკონტაქტო ტელეფონის ნომერს და პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტის ასლს), პეტიციის წარდგენის თარიღს და თან უნდა ერთვოდეს პეტიციის წარმდგენი რეგისტრირებული ამომრჩეველების ხელმოწერებთან სია (გარდა იმ შემთხვევისა, როცა პეტიცია დასახლების საერთო კრებამ მიიღო და მას საკრებულოში რჩეული წარადგენს). განცხადებას ასევე უნდა ახლდეს ნორმატიული აქტის პროექტი, ან მისი ძირითად პრინციპები (კონკრეტულ წინადადებები), ან პრობლემის გადაწყვეტის თაობაზე კონკრეტულად ჩამოყალიბებულ მოთხოვნა, შესაბამისი დასაბუთებით.

პეტიციის წარმდგენი ამომრჩევლების სია უნდა შეიცავდეს შემდეგ მონაცემებს: მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული ამომრჩევლის სახელს, გვარს, დაბადების თარიღს (დღე, თვე, წელი), საქართველოს მოქალაქის პირად ნომერს, რეგისტრაციის ადგილს და ხელმოწერას.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს აპარატი არეგისტრირებს პეტიციას და უზრუნველყოფს მის საჯაროდ გამოქვეყნებას მისი რეგისტრაციიდან 10 დღის ვადაში. მიმართვიდან სამი სამუშაო დღის ვადაში პეტიციის წარმდგენი სუბიექტის მომხსენებელს/ მომხსენებლებს ეძლევათ მოწმობა მისი რეგისტრაციაში გატარების შესახებ. განმცხადებლებს შეიძლება რეგისტრაციაზე უარი ეთქვას იმ შემთხვევაში, თუ დარღვეულია ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მოთხოვნები ან/და პეტიციით გათვალისწინებული საკითხის გადაწყვეტა არ განეკუთვნება მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებას. უარის შემთხვევაში მისი გასაჩივრება სასამართლოში შეიძლება.

პეტიციის მეშვეობით ინიცირებული ნორმატიული აქტის პროექტს მუნიციპალიტეტის საკრებულო განიხილავს დადგენილების მიღებისათვის რეგლამენტით დადგენილი წესით.

თუ პეტიციით წარდგენილია ნორმატიული აქტის გამოცემის წინადადება და მისი ძირითადი პრინციპები, ან დაყენებულია საკითხი კონკრეტული პრობლემის გადაწყვეტის თაობაზე, მისი რეგისტრაციიდან შვიდი დღის ვადაში საკრებულოს ბიურო შესასწავლად გადასცემს შესაბამის კომისიას ან შესთავაზებს საკრებულოს, რომ შეიქმნას სამუშაო ჯგუფი. ბიურომ ასევე შეიძლება განსახილველად გადაუზღავნოს პეტიცია მუნიციპალიტეტის გამგებელს/მერს, მისი უფლებამოსილების შესაბამისად. ბიურო ამ გადაწყვეტილებას პეტიციის წარმდგენ სუბიექტს აცნობებს მისი მიღებიდან 5 დღის ვადაში.

მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი ვალდებულია მიღებიდან ერთი თვის ვადაში განიხილოს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ბიუროს მიერ უფლებამოსილების შესაბამისად გადაგზავნილი პეტიცია და განხილვის შედეგების შესახებ აცნობოს საკრებულოს და პეტიციის წარმდგენ სუბიექტს. ეს ვადა, საკრებულოს ბიუროს თანხმობით, შეიძლება ერთი თვით გაგრძელდეს. საკრებულომ შეიძლება გამგებელს/მერს მოსთხოვოს, რომ მან საკრებულოს სხდომაზე პირადად წარადგინოს პეტიციის განხილვის ანგარიშის ან მის შესახებ დამატებითი ინფორმაცია.

თუ ბიურომ საკრებულოს შესთავაზა პეტიციის შესასწავლად სამუშაო ჯგუფის შექმნა, ერთი თვის ვადაში საკრებულომ სხდომაზე უნდა იმსჯელოს ამის თაობაზე და ან შექმნას ასეთი ჯგუფი, ან დაავალოს საკითხის შესწავლა რომელიმე მუდმივმოქმედ კომისიას.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისია ან სამუშაო ჯგუფი, პეტიციის მიღებიდან 15 დღის ვადაში, განიხილავს მას და იღებს ერთ-ერთ შემდეგ გადაწყვეტილებას, რომელსაც აცნობებს მიღებიდან 5 დღის ვადაში პეტიციის წარმდგენ სუბიექტს:

1. პეტიციის შესაბამისად მომზადდეს საკრებულოს დადგენილების პროექტი; ასეთი გადაწყვეტილების მიღებიდან ერთი თვის ვადაში მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომას განსახილველად წარედგინება შესაბამისი ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი. მუნიციპალიტეტის საკრებულო მას განიხილავს და გადაწყვეტილებას იღებს დადგენილების მიღებისათვის რეგლამენტით დადგენილი წესით.

2. თუ პეტიციით კონკრეტული პრობლემის გადაწყვეტა მოთხოვნილი - შესწავლილ იქნეს საკითხი და წარედგინოს განსახილველად საკრებულოს სხდომას; ასეთი გადაწყვეტილების მიღებიდან ერთი თვის ვადაში მზადდება პეტიციის შესახებ დასკვნა და პეტიცია, დასკვნასთან ერთად, განსახილველად წარედგინება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომას. დასკვნის მიღებიდან ერთი თვის ვადაში მუნიციპალიტეტის საკრებულო პეტიციაში დასმულ საკითხზე საკუთარ გადაწყვეტილებას გამოიტანს.

3. პეტიციის განხილვა საკრებულოს სხდომაზე მიჩნეულ იქნეს მიზანშეუწონლად. ეს გადაწყვეტილება, მისი მიღებიდან 15 დღის ვადაში წარედგინება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს. რომელიც ამ ინფორმაციას ცნობად იღებს. თუმცა, საკრებულო შეიძლება არ დაეთანხმოს კომისიის ან სამუშაო ჯგუფის ამგვარ გადაწყვეტილებას და პატიციის თაობაზე მიიღოს სხვაგვარი გადაწყვეტილება.

მეორე და მესამე შემთხვევებში კანონით განსაზღვრული ვადები შეიძლება ერთი თვით გაგრძელდეს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს გადაწყვეტილებით.

საკრებულოს კომისიის ან სამუშაო ჯგუფის სხდომაზე, შემდეგ კი მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომაზე პეტიციას წარადგენენ და მუნიციპალიტეტის სხდომისას სათათბირო ხმის უფლებით სარგებლობენ წარმდგენი სუბიექტის მომხსენებელი/მომხსენებლები.

პეტიციის განხილვის შემდეგ მუნიციპალიტეტის საკრებულო თავის გადაწყვეტილებას, მისი მიღებიდან 10 დღის ვადაში აცნობებს

პეტიციის წარმდგენ სუბიექტს, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა პეტიცია საერთო კრების მიერ არის წარდგენილი. ასეთ შემთხვევაში კანონი ავალდებულებს მუნიციპალიტეტის ორგანოების მოსამსახურეებს, პეტიციის განხილვის შედეგების შესახებ ინფორმაცია წარუდგინონ უშუალოდ საერთო კრებას – გადაწყვეტილების მიღებიდან 1 თვის ვადაში ან/და რჩეულს – გადაწყვეტილების მიღებიდან 10 დღის ვადაში.

საქართველოში ინტერნეტის განვითარებისა და მისი მომხმარებლების ზრდის კვალობაზე გაჩნდა პეტიციის ელექტრონული წესით შექმნის, მასზე ხელმოწერების შეგროვების და საკრებულოში წარდგენის ტექნიკური შესაძლებლობა, რაც მისი ორგანიზებისათვის ნაკლებ დროს და რესურსებს მოითხოვს, ასევე, ძალზე მოსახერხებელია ტერიტორიულად დანაწევრებული მუნიციპალიტეტების და ცუდი კლიმატური პირობების შემთხვევაში. კოდექსმა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიაწვდინა უფლება, საკრებულოს დადგენილებით განსაზღვროს პეტიციის ელექტრონული ფორმით წარდგენის წესი.

6.3. გამგებლის/მერის გადაყენება

2014 წელს მიღებული „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ შეიქმნა მუნიციპალიტეტის პირდაპირი წესით არჩეულ ხელმძღვანელზე მოქალაქეთა ზემოქმედების შესაძლებლობა: მოსახლეობას მიეცა გამგებლისთვის/მერისთვის უნდობლობის გამოცხადების ინიცირების უფლება, მუნიციპალიტეტის რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 20%-ის წერილობითი შუამდგომლობის მეშვეობით, რისი პროცედურებიც დეტალურად გაიწერა კოდექსის 51-ე მუხლში.

გამგებლისთვის/მერისთვის უნდობლობის გამოცხადების პროცედურის დასაწყებად უნდა შეიქმნას საინიციატივო ჯგუფი არანაკლებ ათი წევრის შემადგენლობით. ინიციატივა საინიციატივო ჯგუფმა კონკრეტულად, წერილობით უნდა ჩამოაყალიბოს და შესაბამისი განცხადებით მიმართოს საკრებულოს. საინიციატივო ჯგუფის განცხადებასა და საინიციატივო ჯგუფის შემადგენლობას მუნიციპალიტეტის საკრებულოს აპარატი რეგისტრაციაში ატარებს და რეგისტრაციიდან 10 დღის ვადაში მას საჯაროდ აქვეყნებს.

მიმართვიდან სამი სამუშაო დღის ვადაში საინიციატივო ჯგუფს ეძლევა რეგისტრაციის მოწმობა და ამ დღიდან ერთი თვის განმავლობაში ის აგროვებს ინიციატივის მხარდამჭერთა ხელმოწერებს საკრებულოს მიერ დადგენილი ფორმის ფურცლებზე. ყოველ ასეთ ფურცელს ხელს მოაწერს 50-მდე მოქალაქე და ხელმოწერების

შეგროვებისათვის პასუხისმგებელი პირი. ამ უკანასკნელის ხელმოწერა უნდა დაამოწმოს სანოტარო ბიურომ ან საკრებულოს აპარატმა. ინიციატივას მხარი უნდა დაუჭეროს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ ოცმა პროცენტმა.

ერთ თვეში საინიციატივო ჯგუფმა საკრებულოს თავმჯდომარეს უნდა წარუდგინოს გამგებლისთვის/მერისთვის უნდობლობის გამოცხადების შესახებ ინიციატივის თაობაზე განცხადება და თანდართული ხელმოწერები. ამ განცხადების რეგისტრაციიდან 15 დღის ვადაში საკრებულოს თავმჯდომარე მიიღებს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომაზე განსახილველად წარდგენის, ან მის წარდგენაზე უარის თქმის შესახებ, თუ საინიციატივო ჯგუფის მხრიდან კანონის მოთხოვნების დარღვევა დაფიქსირდა, ხოლო თუ ინიციატივაზე ხელმოწერების შეგროვება კანონის მოთხოვნების დაცვით მოხდა, განცხადების მიღებიდან ოცი დღის განმავლობაში საკრებულოს თავმჯდომარემ ინიციატივა უნდა წარადგინოს განსახილველად საკრებულოს სხდომაზე.

გამგებლისთვის/მერისთვის უნდობლობის საკითხის ინიცირების უფლება საკრებულოს წევრთა არანაკლებ 1/3-საც აქვს, რომლებიც ასევე წერილობით მიმართავენ საკრებულოს თავმჯდომარეს. ინიციატივა მისი წარდგენიდან ათი დღის განმავლობაში განიხილება საკრებულოს სხდომაზე.

გამგებლისთვის/მერისთვის უნდობლობა გამოცხადებულად ჩაითვლება, თუ ინიციატივას მხარს დაუჭერს საკრებულოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედისა. ასეთ შემთხვევაში გამგებელს/მერ უფლებამოსილება შეუწყდება და დაინიშნება მისი რიგგარეშე არჩევნები, ხოლო არჩევნების შედეგების გამოცხადებამდე მის მოვალეობას პირველი მოადგილე შეასრულებს.

უნდობლობის გამოცხადების პროცედურის ინიცირება და უნდობლობის გამოცხადება დაუშვებელია გამგებლის/მერის არჩევიდან 6 თვის, აგრეთვე მისი უფლებამოსილების ვადის ბოლო ერთი წლის განმავლობაში. ასევე, არ შეიძლება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ გამგებლისთვის/ მერისთვის უნდობლობის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში ამ საკითხის დასმა მომდევნო 6 თვის განმავლობაში.

ექსპერტთა ნაწილი თვლის, რომ გამგებლის/მერის გადაყენების მოთხოვნის უფლება მუნიციპალიტეტის მოსახლეობას მხოლოდ ფორმალურად ენიჭება, რამდენადაც საკრებულოს აქვს საშუალება, ბლოკირება გაუკეთოს ამომრჩეველთა 1/5-ის მოთხოვნას და

გადაყენების პროცედურა არ განახორციელოს, თუ მის წევრთა 1/3 მიემხრო ან, გარკვეული დაპირებების საფუძველზე, ფარულად გაურიგდა გამგებელს (მერს).

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

2013 წლის დეკემბერში, „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ საპარლამენტო განხილვებისას, არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებმა კანონმდებლებს შესთავაზეს, გადაყენების პროცედურა შეცვლილიყო მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში აპრობირებული, გადარჩევის (recall) პროცედურით, საარჩევნო ადმინისტრაციისადმი ამომრჩეველთა 25%-ის პეტიციის საფუძველზე, რაც გამოიყენება მოსახლეობის მიერ პირდაპირ არჩეული ხელმძღვანელების (მერების, გუბერნატორების) მიმართ საზოგადოებაში გაჩენილი უკმაყოფილების განსამუხტად. ეს მოსაზრება ხელისუფლების მიერ არ იქნა გაზიარებული.⁵⁰

7. მოქალაქეთა ჩართულობის გაუმჯობესების პერსპექტივები

საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის ტრადიციების განვითარებისათვის მალევე მნიშვნელოვანია მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების მრავალფეროვნების საკანონმდებლო უზრუნველყოფა და მათი პრაქტიკული გამოყენების მიზანმიმართული ხელშეწყობა. ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოსახლეობის ჩართულობისა და აქტიურობის ზრდისკენ მიმართულ ღონისძიებებად შეიძლება განვიხილოთ ადმინისტრაციულ-

⁵⁰ სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრის ბიულეტენი „თვითმმართველობის დროა“ #6, გვ. 8-9

ტერიტორიული რეფორმის გზით მუნიციპალიტეტების ზომების შემცირება, საშუალოევროპულ მაჩვენებელთან მათი მიახლოების მიზნით, თბილისში ორდონიანი თვითმმართველობის განხორციელება საუბნო საკრებულოების შემოღებისა და დეცენტრალიზაციისაკენ მიმართული სხვა ცვლილებებით, ადგილობრივი რეფერენდუმების იდეის მიმართ საზოგადოებაში არსებული ფობიების დაძლევა და ა.შ.

7.1. თბილისის თვითმმართველობის დეცენტრალიზაცია/ დეკონცენტრაცია

2013 წლის 30 ოქტომბერს საქართველოს მთავრობის მიერ მოწონებული „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ კანონპროექტის III კარში „საქართველოს დედაქალაქი - თბილისი“ გათვალისწინებული იყო თვითმმართველობის საკანონმდებლო შტოს დეცენტრალიზაცია, უბნების საბჭოების შექმნის სახით. დედაქალაქში უბნის საბჭოების შესახებ დებულებები საპარლამენტო განხილვებისას ამოღებულ იქნა დოკუმენტიდან, თუმცა, მათი შექმნის იდეის მიმართ ევროსაბჭოს ექსპერტთა აზრი ცალსახად ნეგატიური არ იყო. ევროსაბჭოს მიერ კანონპროექტის შეფასებაში აღნიშნულია:

„ბევრი დიდი ქალაქის ან დედაქალაქის (ერევანი, პარიზი, კასაბლანკა) კანონმდებლობაში შედის უბნის მუნიციპალიტეტები. ევროსაბჭოს არაფერი საწინააღმდეგო ამ სტრუქტურის მიმართ, რომელიც უფრო ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიურობას ემსახურება, არ ექნებოდა, მაგრამ ჩვენ ასევე ვაცნობიერებთ იმასაც, რომ ამ სტრუქტურას თავისი სირთულეები აქვს უფლებამოსილების განაწილების, ადამიანური და ფინანსური რესურსების და სხვა საკითხებთან მიმართებაში.

უაღრესად მნიშვნელოვანია ის, რომ სუბსიდიარობის პრინციპი ამ ტიპის ქალაქში კარგად რეალიზდება ან „დეცენტრალიზაციით“ და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორი ფენის (დონის) შექმნით, ან კიდევ „დეკონცენტრაციით“ და ქალაქის გაერთიანებული ადმინისტრაციის სტრუქტურებისა და მომსახურების ოპტიმალური განაწილებით. ძალიან დიდი ყურადღება უნდა მიექცეს ამ თემას, რომელიც უმნიშვნელოვანესია მოქალაქეების მიერ ადგილობრივი სისტემის მუშაობის პროცესის აღქმაში. ამიტომ კანონში უნდა შევიდეს დებულებები, სადაც მკაფიოდ იქნება გაცხადებული, რომ თბილისის ადმინისტრაცია უნდა შეიქმნას სუბსიდიარულობის ლოგიკაზე დაყრდნობით, სადაც „ცენტრალური“ სამსახურები განსაზღვრავენ დაგეგმარების, კოორდინაციის და გლობალური მნიშვნელობის

საკითხებს. ყოველდღიურ ადმინისტრაციულ საქმეებს კი ისევე, როგორც სხვა მსგავსი მომსახურების (ქუჩების დასუფთავება, სკოლები, საბავშვო ბაღები, წყალი, ნარჩენები და სხვა) მენეჯმენტს ადგილობრივი სამსახურები უხელმძღვანელებენ სხვადასხვა უბნებსა და რაიონებში.

ასე რომ, ალბათ, ეს წარმოადგენს „რაიონების“ ფუნქციას და გონივრული გადაწყვეტილებაა, რომ რაიონებისა და უბნების საბჭოებს არ ჰქონდეთ ძალიან გართულებული და მოუხერხებელ სტრუქტურები.“

თბილისის თვითმმართველობის დეცენტრალიზაცია-დეკონცენტრაციის თემა კვლავ აქტუალურია: ექსპერტები თბილისში მცხოვრებ მოქალაქეთა უფლებების შეზღუდვას ხედავენ იმაში, რომ დედაქალაქის ერთ მილიონამდე ამომრჩეველს ჰყავს მხოლოდ 50 წარმომადგენელი თბილისის საკრებულოში, ხოლო, მაგალითად, წალკის მუნიციპალიტეტის 23 ათასი ამომრჩეველი თითქმის იმდენივე - 45 საკრებულოს წევრს ირჩევს (15 პროპორციული წესით არჩეული და 30 მაჟორიტარი). ამგვარაა მოსახლეობის წარმომადგენლობითი ფუნქციის განხორციელებაში დისპროპორციულობა დედაქალაქისა და სხვა მუნიციპალიტეტის საკრებულოებს შორის, რაც აისახება კიდევ თბილისში ამომრჩეველთა აქტივობაზე, რომელიც ყველა არჩევნებში ქვეყნის ყველა სხვა რეგიონთან შედარებით, გაცილებით დაბალია, მ.შ. დედაქალაქის მერისა და საკრებულოს არჩევისას.

7.2. სათემო (არასამთავრობო) ორგანიზაციები

ბოლო ათწლეულებში საქართველოს მრავალ სოფელში არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების სახით ჩამოყალიბდა ე.წ. „სათემო ორგანიზაციები“, რომლებიც ხშირად თანამშრომლობენ მუნიციპალურ ორგანოებთან ადგილობრივი პრობლემების გადაწყვეტის მიზნით. მათი აქტივობა და ინსტიტუციური განვითარება დიდწილადაა დამოკიდებული დონორების/ფონდების კონკრეტულ რეგიონებზე მიმართულ პროგრამებსა და ფინანსებზე, ამდენად, მათი საქმიანობის მიმართულებები და წარმატებულობაც ძალზე განსხვავებულია, ხშირად დამოკიდებულია დამფუძნებელთა ინიციატივიანობის ხარისხზე.

ექსპერტების აზრით, ფორმალური გაერთიანებების (იურიდიული სტატუსით) ჩამოყალიბება სოფლებში მხოლოდ იმ შემთხვევაში ხდება, თუკი ორგანიზაცია მიმართულია გარე

რესურსების (გრანტების) მოზიდვაზე. სივრცე სახელმწიფოსა და ოჯახს შორის, რომელსაც დასავლეთის ქვეყნებში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები ავსებს, საქართველოს სოფლებში ფაქტობრივად ცარიელია.

7.3. ადგილობრივი რეფერენდუმი

ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი ფუნქცია მის მუშაობაში ტერიტორიული კოლექტივისა და მისი წევრების თანამონაწილეობის უზრუნველყოფაა, რომლის რეალიზაცია ადგილობრივი რეფერენდუმების ჩატარებასაც ითვალისწინებს. ადგილობრივი რეფერენდუმის ჩატარების უფლება და წესები მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნების კანონმდებლობაშია დაფიქსირებული. მაგალითად, გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში მუნიციპალიტეტების დებულებებით არის გათვალისწინებული მოქალაქეთა თანამონაწილეობის პროცედურები, მ.შ. ისეთი ინსტრუმენტები, როგორიცაა „მოქალაქეთა მოთხოვნა“ (Bürgerbegehren) და „მოქალაქეთა გადაწყვეტილება“ (Bürgerentscheid): მოქალაქეებს უფლება აქვთ, განცხადება შეიტანონ მოთხოვნით იმის შესახებ, რომ გარკვეულ საკითხზე თავად სურთ გადაწყვეტილების მიღება. „მოქალაქეთა გადაწყვეტილება“ წარმოადგენს ადგილობრივი პოლიტიკისათვის მნიშვნელოვან საკითხზე კენჭისყრის შედეგს, ამ პროცედურის კერძო შემთხვევას წარმოადგენს „საკრებულოს მოთხოვნა“ (Ratsbegehren), როცა პირიქით, თავად საკრებულო ფიქრობს, რომ საჭიროა გარკვეულ საკითხზე მოქალაქეების კენჭისყრა გაიმართოს და გადაწყვეტილება ისე იქნეს მიღებული. ამასთან, საკრებულოს საკმაოდ დიდი პასუხისმგებლობა აკისრია, რომ აღასრულოს ის, რასაც მოქალაქეები გადაწყვეტენ. გერმანიის ფედერალური მიწების მუნიციპალური წესდებები და დებულებები ზუსტად განსაზღვრავს, თუ რა წინაპირობები უნდა არსებობდეს, რომ ჩატარდეს „მოქალაქეთა გადაწყვეტილების“ პროცედურა, რადგანაც არსებობს საკითხების ჩამონათვალი („ნეგატივ-კატალოგი“), რომელთა შესახებ ამ პროცედურის გამართვა არ შეიძლება; ასევე დადგენილია „მოქალაქეთა მოთხოვნის“ შეტანის ვადები, რომელთა დაცვაც სავალდებულოა; ყურადღება ექცევა პროცედურის ჩატარების ფორმალურ წესებსა და თანამონაწილეობის ქვოტებს.

ცალკეული ექსპერტები შესაძლებლად თვლიან, მოქალაქეთა მიერ თვითმმართველობის განხორციელებისთვის საქართველოს კანონმდებლობით განისაზღვროს პირდაპირი (უშუალო)

დემოკრატიის ისეთი ფორმა, როგორცაა ადგილობრივი რეფერენდუმი. რისთვისაც „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში უნდა შევიდეს შესაბამისი დამატება, ხოლო „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში“ განისაზღვროს, რომ ადგილობრივ რეფერენდუმზე შეიძლება გატანილი იქნეს ყველა ის საკითხი, რომელიც განეკუთვნება თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებას, გარდა პერსონალური, ადგილობრივი ბიუჯეტის, ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების საკითხებისა.

ადგილობრივი რეფერენდუმის იდეა დღეს ქართულ საზოგადოებაში გარკვეულწილად ტაბუირებულ თემას წარმოადგენს, რადგანაც ასოცირდება ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ რეგიონებში, სეპარატიზმის გაღვივების შემთხვევაში, ამგვარი ტენდენციებისათვის ფორმალური მექანიზმის შექმნასთან. ის არგუმენტი, რომ ადგილობრივ რეფერენდუმზე გასატანად ნებადართული იქნება მხოლოდ თვითმმართველობის კომპეტენციაში არსებული საკითხები, ხოლო ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციაში არსებულ, აგრეთვე ცენტრისადმი კონსტიტუციით მიკუთვნებულ სხვა პოლიტიკური საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღება ამ გზით შეუძლებელი იქნება, ჯერ-ჯერობით არაა საკმარისი „რეგიონული სეპარატიზმის“ ფობიებთან შესაჭიდებლად, რომლებმაც 90-იანი წლების შემდეგ მყარად მოიკიდეს ფეხი საზოგადოებაში. ამგვარი მდგომარეობის შენარჩუნებას ხელს უწყობს გადაწყვეტილების მიმღებთა არაინფორმირებულობა და საკითხზე დისკუსიის არარსებობა.

7.4. მონაწილეობითი ბიუჯეტი

მონაწილეობით, ანუ სამოქალაქო ბიუჯეტს უწოდებენ მუნიციპალური ბიუჯეტის ნაწილს, რომელსაც ადგილობრივი თვითმმართველობა წინასწარ გამოყოფს მოსახლეობის ინიციატივების განსახორციელებლად. ასეთი პრაქტიკის მაგალითია ვარშავის მუნიციპალიტეტების მიერ მათი ბიუჯეტის ნაწილის გამოყოფა მოსახლეობის მიერ მათი უბნის კეთილმოწყობის თაობაზე წამოყენებული იდეების დასაფინანსებლად, რომელთა შერჩევა ხდება კონკურსის საფუძველზე. ვარშავის გამოცდილების გათვალისწინებით და პოლონელი ექსპერტების ჩართვით 2015 წელს მარნეულის მუნიციპალიტეტში დაინერგა სამოქალაქო (თანამონაწილეობითი) ბიუჯეტის მექანიზმი. ეს იყო საპილოტე პროექტი სახელწოდებით „ლოკალური აქტივობა-თვითმმართველობის ბიუჯეტში მონაწილეობით მარნეულში“, რომელიც განახორციელეს პოლონურმა

ორგანიზაციამ „ფონდი სხვა სივრცე“ და ა(ა)იპ „ერთიანმა კავკასიამ“. აღმოჩნდა: საჯარო შეხვედრებში მონაწილეობა მიიღო 300-ზე მეტმა მოქალაქემ, რომელთა ინიციატივებმა ნაწილმა მუნიციპალიტეტს 49 პროექტი წარუდგინა, საიდანაც 34 პროექტის განსახორციელებლად საჭირო ფინანსები - 1,5 მლნ. ლარი მუნიციპალიტეტმა 2016 წლის ადგილობრივ ბიუჯეტში გამოყო.

VI. სახელმწიფო კონტროლი ადგილობრივ თვითმმართველობაზე

1. სახელმწიფო კონტროლის სამართლებრივი საფუძვლები

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მე-8 მუხლში მოცემულია სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა მხრიდან თვითმმართველობის საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელების სავალდებულო პირობები:

ა) ადმინისტრაციული კონტროლი დასაშვებია მხოლოდ კონსტიტუციით ან კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და წესით;

ბ) მაკონტროლებელი ორგანოების ჩარევა უნდა იყოს იმ სახელმწიფო ინტერესების მნიშვნელობის პროპორციული, რომელთა დაცვაც არის განზრახული;

გ) ადმინისტრაციული ჩარევა დასაშვებია მხოლოდ ორ შემთხვევაში: თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების კანონიერების დასადგენად, ანდა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოს მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების გასაკონტროლებლად.

ქარტიის ამ დებულებებთან შესაბამისობაშია საქართველოს საკონსტიტუციო მოცემული ძირითადი პრინციპები, რომლებიც განსაზღვრავენ ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ადგილობრივ თვითმმართველობის საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობას:

პროპორციულობის პრინციპი -

„ქმედება მიზნის პროპორციული უნდა იყოს“

საქართველოს კონსტიტუცია. მუხლი 101³

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდება კანონით დადგენილი წესით. სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების მიზანია ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა და დელეგირებული უფლებამოსილებების ჯეროვანი განხორციელება. სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდება მისი მიზნების პროპორციულად.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. მუხლი 131. სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების წესი და პრინციპი.

1. სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდება საქართველოს კონსტიტუციით, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიით“ და ამ კანონით დადგენილი წესითა და დადგენილ ფარგლებში. დაუშვებელია სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების განსხვავებული წესისა და ფარგლების დადგენა საქართველოს სხვა ნორმატიული აქტებით.

2. სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდება პროპორციულობის პრინციპის დაცვით.

3. პროპორციულობის პრინციპის დარღვევით განხორციელებული სახელმწიფო ზედამხედველობის ღონისძიების გამოყენების შედეგად მუნიციპალიტეტისათვის მიყენებული ზიანი ანაზღაურდება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის XVI თავში “მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობა” განმარტებულია სახელმწიფო ზედამხედველობის ცნება, სახეები, მისი განხორციელების წესი და პირობები.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. მუხლი 129.

1. სახელმწიფო ზედამხედველობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების მიერ განხორციელებული საქმიანობა, რომლის მიზანია მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის კანონიერების და დელეგირებული უფლებამოსილების ჯეროვანი განხორციელების უზრუნველყოფა.

2. სახელმწიფო ზედამხედველობის სახეებია: სამართლებრივი ზედამხედველობა და დარგობრივი ზედამხედველობა.

3. სამართლებრივი ზედამხედველობა ხორციელდება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად.

4. დარგობრივი ზედამხედველობა უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის მიერ მისთვის დელეგირებული უფლებამოსილების კანონიერ და ჯეროვან განხორციელებას.

2. სამართლებრივი ზედამხედველობა

სახელმწიფო ახორციელებს სამართლებრივ ზედამხედველობას მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ მიღებულ ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებზე, თუმცა საქართველოს მთავრობა უფლებამოსილია თავისი დადგენილებით განსაზღვროს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში მისაღები იმ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების ნუსხა, რომლებზედაც არ ხორციელდება სამართლებრივი ზედამხედველობა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. მუხლი 130.

1. მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის სამართლებრივ ზედამხედველობას ახორციელებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი.

„საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში“ საკრებულოს დადგენილების გამოქვეყნებიდან არაუგვიანეს 15 სამუშაო დღისა მის სამართლებრივ ექსპერტიზას ახორციელებს სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანო - საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. ცხადია, რომ ამას თავად პრემიერ-მინისტრი ვერ განახორციელებს და ეს ფუნქცია დავალებული აქვს მთავრობის ადმინისტრაციის შესაბამის სტრუქტურას.

ზედამხედველობის ორგანო სამართლებრივ დასკვნას უგზავნის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს. სამართლებრივ დასკვნაში ის მიუთითებს იმ ნორმებს, რომლებსაც ეწინააღმდეგება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ მიღებული ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, თუ ასეთი აღმოჩნდა საკრებულოს დადგენილებაში. სამართლებრივი დასკვნა არ არის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და მის მიმართ არ გამოიყენება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული წარმოება.

მუნიციპალიტეტისთვის დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში საკრებულოს მიერ მიღებული დადგენილებების ექსპერტიზა ხორციელდება დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოსთან კოორდინაციით. ამ მიზნით სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანო დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში მიღებულ აქტს ან მის იმ ნაწილს, რომელიც აწესრიგებს დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებულ საკითხებს, მიღებიდან 3 სამუშაო დღის ვადაში უგზავნის შესაბამის დარგობრივ

ზედამხედველობის ორგანოს, ამ აქტის კანონიერების თაობაზე საკუთარი შენიშვნების წარმოსადგენად. დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანო თავის დასკვნას აგზავნის მიმართვის მიღებიდან არაუგვიანეს 5 სამუშაო დღისა. წინააღმდეგ შემთხვევაში სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია გასცეს სამართლებრივი დასკვნა. სამართლებრივი დასკვნის შინაარსზე საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანო.

უარყოფითი სამართლებრივი დასკვნის მიღების შემთხვევაში მუნიციპალიტეტის საკრებულო 15 სამუშაო დღის ვადაში სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოს უგზავნის ნორმატიულ აქტში ცვლილების შეტანის, ან ამ აქტის გაუქმების შესახებ მიღებულ დადგენილებას, ან მოტივირებულ წერილობით უარს. თუ ამ ვადაში მუნიციპალიტეტის საკრებულომ არ გაითვალისწინა სამართლებრივი დასკვნა, ასევე წერილობითი მოტივირებული წერილობითი უარის მიღებიდან 15 სამუშაო დღის განმავლობაში, სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოს შეუძლია ნორმატიული აქტის გაუქმების მოთხოვნით მიმართოს სასამართლოს, ან გაითვალისწინოს და დამაკმაყოფილებლად ცნოს საკრებულოს არგუმენტები უარის თაობაზე.

თუ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის ნორმებს ან არსებით და გამოუსწორებელ ზიანს აყენებს მოქალაქეთა კონსტიტუციურ უფლებებსა და თავისუფლებებს, სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია 15-დღიანი ვადის დაუცველად, დაუყოვნებლივ მიმართოს სასამართლოს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმების მოთხოვნით.

მუნიციპალიტეტს უფლება აქვს, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ან მისი ნაწილის გაუქმების შესახებ სასამართლოს გადაწყვეტილება გაასაჩივროს ზემდგომი ინსტანციის სასამართლოში.

3. დარგობრივი ზედამხედველობა

მუნიციპალიტეტის ორგანოს/თანამდებობის პირის მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებულ/გამოცემულ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტსა და მუნიციპალიტეტის ორგანოს ქმედებაზე

სახელმწიფო ახორციელებს დარგობრივ ზედამხედველობას. მუნიციპალიტეტის მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების ჯეროვნად განსახორციელებლად დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოს შეუძლია სახელმძღვანელოდ გასცეს **სარეკომენდაციო ინსტრუქცია**. სარეკომენდაციო ინსტრუქციამ არ უნდა შეზღუდოს მუნიციპალიტეტის უფლება, უზრუნველყოს დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელება ადგილობრივი პირობების გათვალისწინებით.

დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების სახელმწიფო ზედამხედველობის მიზნით დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია მუნიციპალიტეტის ორგანოს/თანამდებობის პირს მოსთხოვოს სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელებისთვის აუცილებელი ნებისმიერი ოფიციალური დოკუმენტი და ინფორმაცია, მათ შორის, სამართლებრივი აქტები და ადმინისტრაციული წარმოების მასალები, რომლებიც მუნიციპალიტეტმა უნდა მიაწოდოს მოთხოვნიდან 10 სამუშაო დღის ვადაში.

დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია, შეამოწმოს მუნიციპალიტეტის ორგანოს/თანამდებობის პირის მიერ მიღებული/გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერება და მიზანშეწონილობა და მუნიციპალიტეტს მისცეს შესასრულებლად სავალდებულო მითითება. ამ დროს დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოს შეუძლია შეაჩეროს იმ აქტის მოქმედება, რომელიც არაკანონიერად ან მიზანშეუწონლად მიაჩნია. აქტის შეჩერებიდან 10 სამუშაო დღის ვადაში მუნიციპალიტეტის ორგანო/თანამდებობის პირმა ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტით უნდა შეიტანოს შეჩერებულ აქტში ცვლილება, ან გააუქმოს ის და აცნობის ამის თაობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს, ან გაუგზავნოს მოტივირებული წერილობითი უარი. ამ ვადის გასვლის შემდეგ ზედამხედველობის ორგანოს აქვს უფლება, გააუქმოს მანამდე შეჩერებული აქტი, ან გაითვალისწინოს მუნიციპალიტეტის მოტივაცია და აქტის შეჩერების შესახებ მის მიერ მანამდე მიღებული გადაწყვეტილება თავადვე გააუქმოს.

თუ მუნიციპალიტეტის ორგანო არ ახორციელებს კანონით მისთვის დელეგირებულ უფლებამოსილებას, სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია, მოსთხოვოს მას ამ

მოვალეობის შესრულება, მისცეს მას სავალდებულო მითითებები და მდგომარეობის გამოსასწორებლად განუსაზღვროს გონივრული ვადა, არანაკლებ 15 სამუშაო დღისა. ამ ვადის გაგრძელება შესაძლებელია სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს გადაწყვეტილებით, მუნიციპალიტეტის ორგანოს დასაბუთებული შუამდგომლობის საფუძველზე.

მუნიციპალიტეტის ორგანო/თანამდებობის პირი ვალდებულია სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს მოთხოვნის შესაბამისად, პერიოდულად მიაწოდოს ინფორმაცია მდგომარეობის გამოსასწორებლად მიღებული ზომების შესახებ. განსაზღვრული ვადის გასვლის შემდეგ, თუ სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანო დაადგენს, რომ მუნიციპალიტეტი კვლავ არაჯეროვნად ახორციელებს ან არ ახორციელებს შესაბამის ღონისძიებებს ან მდგომარეობის გამოსწორება შეუძლებელია, მუნიციპალიტეტისთვის დელეგირებულ უფლებამოსილებას ახორციელებს თავად სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანო, რისთვისაც მიმართავს მთავრობას შესაბამისი თხოვნით.

ასეთ შემთხვევაში გამოიყენება დარგობრივი ზედამხედველობის განხორციელების რადიკალური ზომა - **ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლება**. ის შეიძლება გამოიყენებულ იქნეს ერთჯერადად ან დროებითი ღონისძიების სახით, არაუმეტეს ერთი წლის ვადით, ამასთან, დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლება არ შეიძლება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს უფლებამოსილების პირველი და ბოლო 6 თვის განმავლობაში. ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლება დაუშვებელია, თუ დარღვეული იყო კანონის მოთხოვნა, რომ დელეგირება უნდა მომხდეს გადაცემული ფუნქციის შესასრულებლად საჭირო, სათანადო მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით. მუნიციპალიტეტს უფლება აქვს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლების შესახებ გადაწყვეტილების კანონიერების საკითხი სასამართლოში გაასაჩივროს.

საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განისაზღვრება ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლებისას შესაბამისი დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების დროებითი წესი, მათ შორის, ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლების ვადა, დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე პასუხისმგებელი ადმინისტრაციული ორგანო/თანამდებობის პირი, აგრეთვე დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების

უზრუნველსაყოფად შესასრულებელი სხვა ღონისძიებები.

თვითმმართველობის ჩანაცვლების ღონისძიებებისათვის საჭირო ხარჯების გადახდა მუნიციპალიტეტს დაეკისრება და ისინი ანაზღაურდება მიზნობრივი ტრანსფერის მოცულობიდან გამოქვითვით. მუნიციპალიტეტს უფლება აქვს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლების შესახებ სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს გადაწყვეტილების კანონიერების საკითხი გაასაჩივროს სასამართლოში.

სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს მიერ ამ მიამართულებით გაწეული საქმიანობა საჯარო უნდა იყოს, რისთვისად ის ყოველი წლის 1 თებერვლამდე შეადგინოს და „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში“ გამოაქვეყნოს ზედამხედველობის სფეროში კალენდარული წლის განმავლობაში თავის მიერ განხორციელებული საქმიანობის ოფიციალური ანგარიში. ანგარიში უნდა შეიცავდეს:

- სტატისტიკურ ინფორმაციას ზედამხედველობის ორგანოსთვის კონსულტაციისათვის გაგზავნილი ნორმატიული აქტების პროექტების შესახებ,
- ინფორმაციას ზედამხედველობის ორგანოს მიერ გამოთხოვილი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების შესახებ,
- ზედამხედველობის პროცესში შეჩერებული, გასაჩივრებული და გაუქმებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების სრულ ჩამონათვალს,
- ინფორმაციას სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს საჩივრებთან დაკავშირებით სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების თაობაზე.

4. პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა

სამართლებრივი და დარგობრივი ზედამხედველობის გარდა, ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაზე კონტროლის კიდევ ერთი ფორმის დამდგენი დებულება გვხვდება კონსტიტუციაში (მუხლი 73, პ.1.კ), რომლითაც საქართველოს პრეზიდენტს მინიჭებული აქვს უფლება *„მთავრობის წარდგინებით, პარლამენტის თანხმობით შეაჩეროს თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულების სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობა, ან დაითხოვოს ისინი, თუ მათი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებას“*.

ეს კონსტიტუციური დებულება განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე ზემოქმედების უკიდურეს მექანიზმს, რომელიც პრევენციული (საქმიანობის შეჩერება) და რადიკალური (დათხოვნა) სტადიებისგან შედგება. თუ გაკაანალიზებთ ამ ნორმას, ვნახავთ, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობასთან მიმართებაში საზედამხედველო სუბიექტად კონსტიტუცია აღიარებს თავად სახელმწიფოს, და არა მის რომელიმე ინსტიტუციას, ორგანოს თუ თანამდებობის პირს: თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს საქმიანობის შესაჩერებლად ან დასათხოვად საქართველოს მთავრობამ უნდა მიმართოს პრეზიდენტს (როგორც სახელმწიფოს მეთაურს, ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტს - მუხლი 69), რომლის გადაწყვეტილებას პარლამენტის თანხმობა სჭირდება. ამ კონსტიტუციური მექანიზმის ამოქმედების სირთულის მაღალი ხარისხი თვითმმართველობის სფეროში სახელმწიფოს ჩარევისგან დამცავი გარანტიაა, ვინაიდან იქვე მოცემულია საკმაოდ მკაცრი პირობების ჩამონათვალი, რომელთა არსებობისას ხდება შესაძლებელი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების მიმართ კარდინალური ზემოქმედების გამოყენება.

უფრო დეტალური რეგლამენტაცია მოცემულია ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის XVIII თავში „პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა, საკრებულოს დათხოვნა, საქმიანობის შეჩერება და საკრებულოს, გამგებლის/მერის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა“, სადაც 141-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი საკრებულოს დათხოვნის, ან მისი საქმიანობის შეჩერებასთან მიმართებაში იმეორებს ამ კონსტიტუციურ დებულებას, მე-2 პუნქტი განსაზღვრავს ნორმატიული აქტის ფორმას (ეს უნდა იყოს პრეზიდენტის ბრძანებულება), ხოლო მე-3 პუნქტი ადგენს, რომ „საკრებულოს დათხოვნა ან მისი საქმიანობის შეჩერება შესაბამისად იწვევს გამგებლის/მერის უფლებამოსილების შეწყვეტას ან შეჩერებას“, რაც კონსტიტუციით არ არის განსაზღვრული.

პრეზიდენტის ბრძანებულებით განსაკუთრებულ შემთხვევებში საკრებულოს დათხოვნის ან მისი საქმიანობის შეჩერების გარდა, კანონის საფუძველზე მისი უფლებამოსილება ვადამდე შეუწყდება *საქართველოს მთავრობის დადგენილებით*, თუ:

- საკრებულოს წევრთა რაოდენობა ნახევარზე მეტით შემცირდება;
- საკრებულო ზედიზედ 6 თვის განმავლობაში არ შეიკრიბება.
- საკრებულო ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან 3 თვეში არ დაამტკიცებს საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული წესით შედგენილ მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტს. უკანასკნელ შემთხვევაში უფლებამოსილება ვადამდე ასევე უწყდება გამგებელს/მერს.

როგორც პრეზიდენტის ბრძანებულებით განსაკუთრებულ შემთხვევებში საკრებულოს დათხოვნის ან მისი საქმიანობის შეჩერებისას, ასევე საქართველოს მთავრობის დადგენილებით მისი უფლებამოსილება ვადამდე შეწყვეტისას, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით ხდება პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შემოღება.

პირდაპირ სახელმწიფო მმართველობას ახორციელებს საქართველოს მთავრობის მიერ დანიშნული მთავრობის რწმუნებული ან კოლეგიური ორგანო – საგანგებო ადმინისტრაცია. პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობას ახორციელებს არჩეული გამგებელი/მერი იმ შემთხვევებში, როცა საკრებულოს უფლებამოსილება ვადამდე შეუწყდება მის წევრთა ნახევარზე მეტით შემცირების ან ზედიზედ 6 თვის განმავლობაში არშეკრების მიზეზით. მასვე ევალება მთავრობის რწმუნებულის უფლებამოსილების განხორციელება ბიუჯეტის დამტკიცებლობის მიზეზით საკრებულოს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში, ახალი გამგებლის/მერის არჩევამდე.

პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შემოღებისას მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტს პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის განმახორციელებელი თანამდებობის პირის ან ორგანოს წარდგინებით, დადგენილებით ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა.

პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის განმახორციელებელი თანამდებობის პირი ან ორგანო ახორციელებს მუნიციპალიტეტის საკუთარ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებს. მისი უფლებამოსილებები და პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის განხორციელების წესი განისაზღვრება დებულებით, რომელსაც დადგენილებით ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა. ასევე მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული წესით ახდენს ზედამხედველობას

პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის განხორციელებაზე საქართველოს მთავრობა ან მის მიერ უფლებამოსილი სამინისტრო.

საქართველოს კანონმდებლობით მკაცრად რეგლამენტირებული, რომ მოქალაქეების უფლება თვითმმართველობაზე დიდხანს არ შეიზღუდოს, კერძოდ, “საქართველოს საარჩევნო კოდექსის” 154¹ მუხლით დაწესებულია შესაბამისი ვადები და პროცედურები: საკრებულოს ვადამდე დათხოვნის/უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ პრეზიდენტის ბრძანებულების ამოქმედებიდან არაუადრეს მე-8 და არაუგვიანეს მე-10 დღისა საქართველოს პრეზიდენტი, პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციით, რიგგარეშე არჩევნებს ნიშნავს. რიგგარეშე არჩევნები, რომლებითაც საკრებულო და გამგებელი/მერი აირჩევა უფლებამოსილების დარჩენილი ვადით, უნდა ჩატარდეს მათი დანიშვნიდან არაუგვიანეს 50-ე დღისა. რიგგარეშე არჩევნები არ ტარდება, თუ საკრებულოს ვადამდე დათხოვნის ან უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის მომენტში საკრებულოს უფლებამოსილების ვადის ამოწურვამდე 1 წელზე ნაკლებია დარჩენილი.

პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა ხორციელდება რიგგარეშე არჩევნებით არჩეული მუნიციპალური ორგანოების უფლებამოსილების ცნობის დღემდე, ხოლო თუ მათი უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტიდან მორიგ არჩევნებამდე დარჩენილი იყო 1 წელზე ნაკლები – მორიგი არჩევნების შედეგად არჩეული მუნიციპალური ორგანოების უფლებამოსილების ცნობის დღემდე.

5. ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი დაცვა

ქარტიის მე-11 მუხლი განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი დაცვის პრინციპს: უფლებამოსილებათა თავისუფლად განხორციელებისა და ქვეყნის კონსტიტუციითა და კანონებით დადგენილი პრინციპების შესრულების უზრუნველსაყოფად მათ უნდა ჰქონდეთ საკუთარი ინტერესებით სასამართლო წესით დაცვის უფლება. 2010 წელს საკონსტიტუციო ცვლილებებით მუნიციპალიტეტების საკრებულოებმა მიიღეს საკონსტიტუციო სასამართლოში სარჩელის შეტანის უფლება:

“საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ... თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს სარჩელის საფუძველზე იხილავს ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობის საკითხს კონსტიტუციის მეშვიდე-1 თავთან მიმართებით” (მუხლი 89, პ.1 ვ-2). გარდა კონსტიტუციურ სასამართლოს კომპეტენციებში არსებული საკითხებისა, თვითმმართველობის ორგანოებს, მოქმედი კანონმდებლობით, ყველა სხვა საკითხზეც აქვთ უფლება, თავისუფლად მიმართონ საერთო სასამართლოებს, როგორც დამოუკიდებელმა, საჯარო სამართლის იურიდიულმა პირებმა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად, მუნიციპალიტეტის ორგანოების დათხოვნის, უფლებამოსილების შეჩერებისა და ვადამდე შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილებების კანონიერების საკითხი შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში. გასაჩივრების უფლება აქვს დათხოვნილი, უფლებამოსილება შეჩერებული ან უფლებამოსილება შეწყვეტილი საკრებულოს წევრთა არანაკლებ ერთ მეოთხედს ან შესაბამისი მუნიციპალიტეტის გამგებელს/მერს.

საქართველოს კონსტიტუციაში ასევე ჩამოყალიბებულია ადგილობრივ თვითმმართველობასთან მიმართებაში საქართველოს მოქალაქის დამცველი დებულებები. 42-ე მუხლის მე-9 პუნქტში მითითებული ეს საგარანტიო უფლება კონსტიტუციის 46-ე მუხლის 1-ლ პუნქტზე დაყრდნობით, არც საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს შეიზღუდება.

საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 42

9. ყველასთვის გარანტირებულია სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკების და თვითმმართველობის ორგანოთა და მოსამსახურეთაგან უკანონოდ მიყენებული ზარალის სასამართლო წესით სრული ანაზღაურება შესაბამისად სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი თვითმმართველობის სახსრებიდან.

6. აუდიტი

მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის კანონიერებისა და ეფექტიანობის უზრუნველსაყოფად ტარდება როგორც სახელმწიფო აუდიტი, ასევე შეიძლება დამოუკიდებელი აუდიტისა და შიდა აუდიტის ჩატარება.

მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო აუდიტს „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“⁵¹ საქართველოს კანონით დადგენილი უფლებამოსილების ფარგლებში ახორციელებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური.

დამოუკიდებელი აუდიტი მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობას შეიძლება ჩაუტაროს მოწვეულმა აუდიტორმა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს გადაწყვეტილებით, არაუმეტეს წელიწადში ერთხელ. მისი ჩატარების შესახებ გადაწყვეტილებას საკრებულო იღებს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედის მოთხოვნით. დამოუკიდებელი აუდიტორის ანგარიში და დასკვნა წარედგინება საკრებულოს, ეგზავნება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს და ქვეყნდება საჯაროდ.

მუნიციპალიტეტის გამგეობის/მერიის საქმიანობის შიდა აუდიტი ხორციელდება „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ კანონისა და გამგეობის/მერიის დებულების შესაბამისად. იმას, თუ ვინ უნდა განახორციელოს შიდა აუდიტი, განსაზღვრავს საკრებულო.

⁵¹ საქართველოს კანონი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ, 26.12.2008, N880-რს

VII. მუნიციპალიტეტის ფინანსები

1. საბიუჯეტო სისტემა ⁵²

ქვეყნის საფინანსო სისტემის უმნიშვნელოვანეს სფეროს წარმოადგენს საჯარო (სახელმწიფო) ფინანსები, რომელიც მოწოდებულია უზრუნველყოს ხელისუფლების შესაბამისი ორგანოები მათი ფუნქციების რეალიზაციისათვის საჭირო ფინანსური რესურსებით. ამ სფეროში ფულად ურთიერთობათა სუბიექტებად გამოდიან სახელმწიფო ხელისუფლების შესაბამისი ორგანოები, ორგანიზაციები და მოქალაქეები.

საჯარო ფინანსები მოიცავს სახელმწიფო მმართველობის ყველა დონის ბიუჯეტებს. აღნიშნული სფეროს რეგულირება ხდება სახელმწიფოს მიერ გატარებული ფისკალური პოლიტიკით. ის ძირითადად ყალიბდება სახელმწიფო შემოსავლებისაგან, უმეტესწილად გადასახადებით. სახელმწიფოს შემოსავლები მრავალფეროვანია თავისი სახეების, სახსრების მობილიზაციის მეთოდების და წყაროების მიხედვით.

სახელმწიფოს მარეგულირებელი სტრატეგია მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენს რესურსების განაწილებაზე, რომლის მიზანი ზოგჯერ სახელმწიფოს საგადასახადო და სახარჯო პოლიტიკის განხორციელებით მიიღწევა. საჯარო ფინანსების საშუალებით ხორციელდება მთლიანი ეროვნული პროდუქტისა და მთლიანი შიდა პროდუქტის ფულადი ფორმით განაწილება-გადანაწილება სახელმწიფოს და კერძო სექტორებს შორის, ეროვნული მეურნეობის ცალკეულ დარგებსა და საწარმოებს შორის, ქვეყნის რეგიონებსა და მუნიციპალიტეტებს შორის, მთლიანად საზოგადოებასა და მის წევრებს შორის. აქედან გამომდინარე საჯარო ფინანსები არის ფულად ურთიერთობათა ის ნაწილი, რომელიც ფულადი სახსრების ფონდების მიზანდასახულ წარმოქმნასთან, განაწილებასთან და მოხმარებასთან არის დაკავშირებული.

საჯარო ფინანსების ძირითადი მექანიზმია ბიუჯეტი, ნებისმიერი ქვეყნის უმნიშვნელოვანესი დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავს მისი განვითარების მრავალ პარამეტრს. ის

⁵² იაკობ მესხია, კახაბერ გაბელაშვილი. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა. თბილისი, 2010

წარმოადგენს სახელმწიფო პოლიტიკის ცენტრალურ ელემენტს და ძირეულ გავლენას ახდენს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაზე. საბიუჯეტო გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესის **საჯაროობა და გამჭვირვალობა** საბიუჯეტო პროცესის (დაგეგმვა, დამტკიცება, აღსრულება და ანგარიშგება) აუცილებელი ატრიბუტია, რომელიც სახელმწიფოს ეხმარება, როგორც ძირეული ეკონომიკური პრობლემების გადაჭრაში, ასევე დემოკრატიული სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბებაში.

ბიუჯეტი არის სხვადასხვა დონის, რომელთა ერთიანობა ქმნის საბიუჯეტო სისტემას. საბიუჯეტო სისტემა წარმოადგენს ქვეყნის ბიუჯეტების ერთიანობას, რომელიც დაფუძნებულია ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობაზე. იგი აგებულია ყველა დონის ბიუჯეტების ეკონომიკურ ურთიერთობათა და იურიდიულ ნორმათა ერთობლიობაზე. ორგანიზაციულად საბიუჯეტო სისტემა აიგება კანონით დადგენილი პრინციპების შესაბამისად. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა მოიცავს:

- საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტს;
- ავტონომიური ერთეულების ბიუჯეტებს;
- ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს.

პრაქტიკაში აგრეთვე გამოიყენება „ნაერთი (კონსოლიდირებული) ბიუჯეტის“ ცნება, რომელიც აერთიანებს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტს, ავტონომიური ერთეულებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს და არ წარმოადგენს ნორმატიულ აქტს.

ბიუჯეტი ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკის განმსაზღვრელი უმთავრესი დოკუმენტია. მისი სწორად დაგეგმვა და გეგმაზომიერი აღსრულება მნიშვნელოვანია ეკონომიკური წინსვლისა და განვითარებისათვის. სახელმწიფო თითოეული მოქალაქის მიერ ბიუჯეტში გადასახადების სახით შეტანილ თანხებს სხვადასხვა მიმართულებით ხარჯავს და შესაბამისად, თითოეული მოქალაქის უფლებაა ჰქონდეს ინფორმაცია, თუ რაში იხარჯება მისი ფული.

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოსულობების (ყველა წყაროდან მიღებული შემოსავლების ჯამი), მათი ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით გასაწევი გადასახდელების (ხარჯების) ძირითადი საფინანსო გეგმაა, რომელსაც ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო - (საკრებულოს) ამტკიცებს.

თვითმმართველობის ბიუჯეტი ასახავს ადგილობრივი სოციალური და ეკონომიკური პოლიტიკის პრიორიტეტებს. იგი პირდაპირ ან ირიბად ახდენს გავლენას ყველა მოქალაქის კეთილდღეობაზე. მოსახლეობის ცხოვრების დონე დიდად არის დამოკიდებული ისეთ გადაწყვეტილებებზე, რომლებიც ეხება ადგილზე დროული და ხარისხიანი მომსახურების მიწოდებას. ადგილობრივი ბიუჯეტი უშუალოდ საზოგადოებრივი ინტერესებიდან უნდა გამომდინარეობდეს.

საქართველოს საბიუჯეტო მოწყობის შვიდი მთავარი პრინციპი:

ყოვლისმომცველობა – ბიუჯეტის ყველა შემოსულობებისა და გადასახდელების სრულყოფილად ასახვა შესაბამის ბიუჯეტებში;

გამჭვირვალობა – ბიუჯეტების პროექტების საკანონმდებლო ორგანოებში განხილვის პროცედურების საჯაროობა საზოგადოებისა და მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებისათვის;

- **ანგარიშვალდებულება** – საბიუჯეტო პროცესის მონაწილე ყველა პირის პასუხისმგებლობა მის მიერ განხორციელებულ საქმიანობაზე და ბიუჯეტის შესახებ წარმოდგენილ ინფორმაციაზე;

- **დამოუკიდებლობა** – რომელსაც უზრუნველყოფს საკუთარი შემოსავლების წყაროები და საკუთარი ხარჯების დამოუკიდებლად განსაზღვრის უფლება კანონმდებლობის შესაბამისად;

- **ერთიანობა** – საერთო საფუძვლებით, ერთიანი საბიუჯეტო კლასიფიკაციით, ანგარიშთა ერთიანი ჩამონათვალით, საბიუჯეტო დოკუმენტაციით, ფინანსური კონტროლის ერთიანი პრინციპებით ხელმძღვანელობა;

- **უნივერსალურობა** – ბიუჯეტის ყველა შემოსულობების მიმართვა საერთო გადასახდელების დასაფინანსებლად;

- **კონსოლიდირება** – ყველა სახელმწიფო შემოსულობით სახელმწიფო კონსოლიდირებული ფონდის შექმნა, ამ ფონდიდან ხარჯების გაწევა კანონმდებლობით დადგენილი წესით, ფონდის მიმართვა სახელმწიფო ხაზინის მიერ და მისი განთავსება საქართველოს ეროვნულ ბანკში.

თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ნაწილია. მათზე, ისევე როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტზე ვრცელდება საბიუჯეტო სისტემის ერთიანობის, ბიუჯეტის ყოვლისმომცველობის, გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულების, დამოუკიდებლობის, უნივერსალურობისა და სხვა პრინციპები. ადგილობრივი ბიუჯეტების ურთიერთობა ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემაში შემავალ სხვა ბიუჯეტებთან უზრუნველყოფილია ერთიანი სამართლებრივი ბაზით, ფულადი სისტემის ერთიანობით, ერთიანი

საგადასახადო და საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკით, საბიუჯეტო პროცესის ერთიანი პრინციპებისა და კლასიფიკაციის გამოყენებით, ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისა და მისი შესრულების ანგარიშების ერთგვაროვანი წესით, ასევე, დამტკიცებული ბიუჯეტისა და მისი შესრულების შესახებ ინფორმაციის გადაცემის სავალდებულობით.

2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური დამოუკიდებლობა

ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში უაღრესად დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ფინანსური რესურსებით უზრუნველყოფის საკითხს. ამ მხრივ საქართველოს კონსტიტუციაში მხოლოდ ერთი ზოგადი ჩანაწერი (მუხლი 101-3, 3.1) არსებობს, რომლითაც დაფიქსირებულია ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ქონებისა და ფინანსების გამიჯვნა „ადგილობრივ თვითმმართველობას აქვს საკუთარი ქონება და ფინანსები“. ქარტიის ყველაზე მოცულობითი, მე-9 მუხლი სწორედ თვითმმართველობის ორგანოების დაფინანსების წყაროებსა და პრინციპებს შეეხება.

კომპეტენციებისა და ფინანსების თანაზომადობის პრინციპი

ეროვნული ეკონომიკური პოლიტიკის ფარგლებში, თვითმმართველობის ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ საკმარისი საკუთარი ფინანსური სახსრების ფლობისა და, თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში, მათი თავისუფალი განკარგვის უფლება. ეს ფინანსური რესურსები სრულად უნდა შეესაბამებოდეს მათზე კონსტიტუციითა და კანონით დაკისრებულ უფლება-მოვალეობებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური რესურსების თუნდაც ნაწილი უნდა ივსებოდეს ადგილობრივი გადასახადებითა და მოსაკრებლებით, რომელთა განაკვეთებს, კანონით განსაზღვრულ ფარგლებში, თვითმმართველი ერთეული თავად დაადგენს. განაკვეთების განსაზღვრის კანონით დადგენილი ჩარჩო ხელს არ უნდა უშლიდეს ადგილობრივი ფინანსური სისტემის ეფექტურ ფუნქციონირებას. კონკრეტული განაკვეთის განსაზღვრა ადგილობრივი არჩევითი წარმომადგენლობითი ორგანოს უმთავრეს დანიშნულებას შეადგენს.

საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველ ერთეულებს გააჩნიათ საკუთარი ფინანსური სახსრები, რომელთა განკარგვაშიც ისინი თავისუფალნი არიან და საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში განკარგავენ მას. კერძოდ,

„ადგილობრივი ბიუჯეტის შესახებ“ კანონის მე-9 მუხლის თანახმად ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსულობები შედგება საკუთარი (ადგილობრივი გადასახადები, ადგილობრივი მოსაკრებლები, გათანაბრებითი ტრასფერი და სხვა ადგილობრივი შემოსავლები, რომლებსაც ითვალისწინებს საქართველოს კანონმდებლობა) და არასაკუთარი შემოსულობებისგან (სპეციალური და მიზნობრივი ტრანსფერები, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი სხვა შემოსულობები). ადგილობრივი თვითმმართველობები დამოუკიდებელი არიან საკუთარი შემოსულობების ხარჯვით ნაწილში და საკუთარი შეხედულებისამებრ ახორციელებენ ამ უფლებამოსილებას. რაც შეეხება მიზნობრივ და სპეციალურ ტრანსფერებს, აქედან მიღებულ ფულად რესურსებს კონკრეტული მიზნობრიობა მოყვება და ამ მიზნების შესაბამისად იხარჯება.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის ზემოაღნიშნული დებულებების იმპლემენტაციის მიზნით და მათ სულისკვეთებასთან სრულ შესაბამისობაში, 2014 წლის 5 თებერვალს მიღებული ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 154-ე მუხლით განისაზღვრა კანონპროექტის მომზადება, რომლითაც პროცენტული მაჩვენებლების მიხედვით დადგინდება შემოსულობების გამიჯვნა საქართველოს სახელმწიფო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ და მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებს შორის, მ.შ. სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის საშემოსავლო გადასახადის განაწილების პროპორცია და მექანიზმი.

ქარტიის მიხედვით, ადგილობრივი ფინანსური სისტემები, რომლებიც თვითმმართველობის შემოსავლებს ქმნიან, საკმაოდ მოქნილი უნდა იყოს, რომ თავისი კომპეტენციების განხორციელებისას, საჭიროებისამებრ, შესაძლებელი იყოს ხარჯების ნაწილში ცვლილება. პრობლემა აქ ის არის, რომ გარკვეული ადგილობრივი გადასახადები (და დაფინანსების ზოგიერთი სხვა წყარო) ავტომატურად არ რეაგირებენ ინფლაციურ პროცესებზე და სხვა ცვალებად მაკროეკონომიკურ ფაქტორებზე, რომლებიც პირდაპირ ზემოქმედებენ მუნიციპალური მომსახურებისათვის გასაწევი ხარჯების მოცულობაზე, ამიტომ ამ ვითარების გაუთვალისწინებლობა დაუშვებელია.

ქარტია აუცილებელი პირობის სახით აყალიბებს მოთხოვნას ფინანსური თვალსაზრისით სუსტი თვითმმართველობების დაცვის შესახებ, რისთვისაც დასაშვებად მიიჩნევა ფინანსური გათანაწილების პროცედურების ან სხვა ექვივალენტური ზომების განხორციელებას.

ამისათვის ცენტრალური ხელისუფლების მიერ სახსრების გადანაწილება ხდება საჭირო, მაგრამ ამის წესი აუცილებლად უნდა განისაზღვროს კანონმდებლობით, სპეციალური კრიტერიუმების შესაბამისად, და წინასწარ უნდა შეუთანხმდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს, მაგალითად, კანონმდებლობის მომზადების პროცესში კონსულტაციების ორგანიზების მეშვეობით.

პარტიის მე-9 მუხლის დებულებების გათვალისწინება მნიშვნელოვანია ევროინტეგრაციის თვალსაზრისით, რომელიც ჩვენს ქვეყანაში ადგილობრივი თვითმმართველობის იმ ხარისხის ფუნქციონირებას მოითხოვს, როგორც ეს ევროპის “ძველი დემოკრატიის” სახელმწიფოებშია. 2007 წლიდან არსებობს გათანაბრებითი ტრანსფერი, რომელიც ცენტრალური ბიუჯეტიდან საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელების მიზნით გადაეცემათ იმ თვითმმართველ ერთეულებს, რომელთა ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამი აღემატება საბიუჯეტო შემოსავლებს (გრანტების გარდა). გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშება ხდება საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანების საფუძველზე.

პარტიის მიხედვით, თვითმმართველობის ორგანოებზე გასაცემი სუბსიდიები, რამდენადაც ეს შესაძლებელია, არ უნდა იყოს განკუთვნილი განსაზღვრული პროექტების დაფინანსებისათვის, რითაც იზღუდება მუნიციპალური ორგანოების მიერ, საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში, პოლიტიკის არჩევის თავისუფლება. რასაკვირველია, არ შეიძლება სპეციალურ პროექტებზე მიმართული სუბსიდიების სრული უგულებელყოფა, მაგრამ, ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის მოქმედების თავისუფლების შენარჩუნების მიზნით, უფრო მისაღებია ზოგადი დანიშნულების ან ცალკეული დარგების განვითარების მიზნით დოტაციების გაცემა მუნიციპალიტეტებზე. ამ დებულებასთან საქართველო შეერთებული არ არის და მუნიციპალური ბიუჯეტების მნიშვნელოვანი ნაწილი ხშირად სწორედ მიზნობრივი სუბსიდიებითაა შექმნილი, რაც სერიოზულად ამცირებს ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის ხარისხს.

პარტია იმასაც ხაზგასმით აფიქსირებს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს კაპიტალდაბანდებათა დასაფინანსებლად უნდა შეეძლოთ სასესხო კაპიტალის ეროვნული ბაზრით სარგებლობა, რისი წესი და პირობებიც ეროვნული კანონმდებლობით უნდა იყოს დარეგულირებული. ამჟამად

მუნიციპალიტეტების მიერ კაპიტალური ინვესტიციებისათვის სესხის აღების შესაძლებლობა გარანტირებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-100 მუხლით.

3. ადგილობრივი ფინანსები. მუნიციპალური ბიუჯეტი⁵³

ადგილობრივი ფინანსები, როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მთავარი ეკონომიკური ბერკეტი, სახელმწიფოების ფინანსური სისტემის ერთ-ერთი მნიშვნელოვან ნაწილს შეადგენს. მათი როლი და მნიშვნელობა მსოფლიო ეკონომიკის განვითარებისა და ინტეგრაციის კვალდაკვალ თანდათანობით იზრდება.

ადგილობრივი ფინანსები

არის ეკონომიკურ ურთიერთობათა სისტემა, რომლის საშუალებითაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ანაწილებენ, გადაანაწილებენ და გამოიყენებენ ეროვნულ შემოსავალს მათდამი დაკისრებული სოციალური, ეკონომიკური და სხვა ფუნქციების შესაბამისად.

უკანასკნელი ათწლეულების განმავლობაში მსოფლიოს ქვეყანათა უმრავლესობაში ღრმავდება ეკონომიკური და სოციალური პროცესების რეგიონალიზაციის ტენდენცია, მიმდინარეობს ეკონომიკის დეცენტრალიზაციის პროცესი, მისი მართვისა და რეგულირების ბერკეტები სახელმწიფო ხელისუფლების ცენტრალური დონიდან გადადის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში. ადგილობრივი ფინანსები სულ უფრო მეტად ერთვება ეკონომიკის რეგულირებაში, იზრდება და ფართოვდება მათი გამოყენების არეალი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისა და რეგიონული მიზნობრივი პროგრამების რეალიზაციაში, სამუშაო ძალის კვალიფიკაციაში და ა.შ.

სახელმწიფოები ადგილობრივი ფინანსების მეშვეობით აქტიურად ატარებენ ეროვნულ პოლიტიკას. თვითმმართველობის ადგილობრივი ორგანოებისათვის ფინანსური მხარდაჭერის მიზნით სახსრების გადაცემა უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტების ფარგლებში განათლების, ჯანდაცვის, კომუნალური მომსახურების, სოციალური ინფრასტრუქტურის და სხვა სფეროების განვითარებას. დღევანდელ ეტაპზე მთელ მსოფლიოში სულ უფრო იზრდება ადგილობრივ ფინანსებზე დამოკიდებული ობიექტებისა და

⁵³ გრიგოლ მახარაძე, თვითმმართველობის შემოსავლების უკმარობის საკითხი. საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი (GIPA), 2009

დონისძიებების წრე. ადგილობრივი ფინანსებიდან უკვე ხდება უმაღლესი სასწავლებლების, მსხვილი ჯანდაცვის ობიექტების, შიდა უსაფრთხოებისა და წესრიგის დაცვის და სხვა მნიშვნელოვანი დონისძიებების დაფინანსება.

ადგილობრივი ფინანსები თავისი შინაარსით მრავალწახნაგოვანი კატეგორიაა და აქვს შემდეგი ძირითადი ელემენტები: ადგილობრივი ბიუჯეტები, ადგილობრივი დანიშნულების სპეციალური ფონდები (საბიუჯეტო და არასაბიუჯეტო), ადგილობრივი თვითმართველობის ორგანოების საკუთრებაში ან განკარგვაში არსებული საწარმოების ფინანსები.

ადგილობრივი ბიუჯეტი

არის მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო შემოსულობების და ვალდებულებების შესრულების მიზნით გასაწევი ხარჯების ძირითადი საფინანსო, ბალანსური გეგმა, რომელიც დამტკიცებულია ადგილობრივი თვითმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს (საკრებულოს) მიერ.

თვითმართველი ერთეულების ბიუჯეტები ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ნაწილია. მათზე, ისევე როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტზე ვრცელდება საბიუჯეტო სისტემის ერთიანობის, ბიუჯეტის ყოვლისმომცველობის, გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულების, დამოუკიდებლობის, უნივერსალურობისა და სხვა პრინციპები. ადგილობრივი ბიუჯეტების ურთიერთობა ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემაში შემავალ სხვა ბიუჯეტებთან უზრუნველყოფილია ერთიანი სამართლებრივი ბაზით, ფულადი სისტემის ერთიანობით, ერთიანი საგადასახადო და საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკით, საბიუჯეტო პროცესის ერთიანი პრინციპებისა და კლასიფიკაციის გამოყენებით, ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისა და მისი შესრულების ანგარიშების ერთგვაროვანი წესით, ასევე, დამტკიცებული ბიუჯეტისა და მისი შესრულების შესახებ ინფორმაციის გადაცემის სავალდებულობით.

საქართველოში ყველა მუნიციპალიტეტებს აქვს საკუთარი დამოუკიდებელი ბიუჯეტი. ის დამოუკიდებელია როგორც სხვა თვითმართველი ერთეულების, ისე სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისგან. ადგილობრივი თვითმართველობის ორგანოების დამოუკიდებლობა საბიუჯეტო საქმიანობაში გარანტირებულია კანონით განსაზღვრული საკუთარი შემოსულობებითა და საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის ხარჯების გაწევის დამოუკიდებელი განსაზღვრით, აგრეთვე, დელეგირებულ უფლებამოსილებათა

განხორციელებისას, კანონით განსაზღვრულ ფარგლებში დამოუკიდებლად გადაწყვეტილებების მიღების უფლებით. საქართველოს ცენტრალურ და ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებებს უფლება არა აქვთ, ჩაერიონ ადგილობრივი თვითმმართველობების საბიუჯეტო უფლებამოსილებებში.

4. საბიუჯეტო პროცესი და მისი ეტაპები

4.1. საბიუჯეტო პროცესის ეტაპები

მუნიციპალიტეტების ფუნქციებისა და უფლებამოსილებების განხორციელების ძირითადი ინსტრუმენტი არის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი. მისი მეშვეობით ხდება როგორც ადგილობრივი მოსახლეობის საჭიროებების დაკმაყოფილება, რაც გამოიხატება ხარისხიანი მუნიციპალური მომსახურების დანერგვასა და მიწოდებაში, ასევე ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის გადაცემული უფლებამოსილებების აღსრულება.

ბიუჯეტის შედგენას საფუძვლად უდევს მუნიციპალიტეტის **პრიორიტეტების დოკუმენტი** – თვითმმართველი ერთეულის განვითარების ძირითადი საშუალოვადიანი გეგმა, რომელზეც მუშაობა ყოველი წლის 1 მარტიდან იწყება. ამ დოკუმენტში თავმოყრილია გასული, მიმდინარე, დასაგეგმი საბიუჯეტო წლებისათვის და მომდევნო 3 წლისათვის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების, ფინანსური და არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებისა და ვალდებულებების მაჩვენებლები, წინა წლის ბიუჯეტის შესრულების საბოლოო შედეგების ანალიზი და მიმდინარე წლის გადამუშავებული პროგნოზი, მუნიციპალიტეტის საშუალოვადიანი პრიორიტეტები და მათ მისაღწევად განსახორციელებელი პროგრამებისა და ღონისძიებების მიზნები, მოსალოდნელი შედეგები და დაფინანსების ოდენობები. მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტების დოკუმენტი გამგეობამ/მერიამ საკრებულოს და ფინანსთა სამინისტროს ან ავტონომიური რესპუბლიკის საფინანსო ორგანოს უნდა წარუდგინოს 15 ნოემბრამდე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის საბიუჯეტო პროცესი კანონით განსაზღვრული ხელისუფლების ორგანოების საქმიანობაა, რომელიც მოიცავს ადგილობრივი ბიუჯეტების მომზადებას, წარდგენას, განხილვას, დამტკიცებას, ბიუჯეტის შესრულებასა და კონტროლს. იგი მოიცავს საბიუჯეტო საქმიანობის ერთმანეთით განპირობებულ და მჭიდროდ ურთიერთდაკავშირებულ ოთხ სტადიას:

- ბიუჯეტის პროექტის შედგენა;
- ბიუჯეტის განხილვა და დამტკიცება;
- ბიუჯეტის შესრულება;
- ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშის შედგენა და მისი დამტკიცება.

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი ყოველწლიურად უნდა შედგეს და დამტკიცდეს. ყოველი საბიუჯეტო (საფინანსო) წელი ემთხვევა კალენდარულ წელს, ამიტომ იგი 1 იანვარს იწყება და ამავე წლის 31 დეკემბერს მთავრდება. ეს იმას ნიშნავს, რომ ყოველი წლის 1 იანვარს ადგილობრივი თვითმმართველობა ახალი დამტკიცებული ბიუჯეტით უნდა შეხვდეს. თუმცა, კანონმდებლობაში არსებობს გამონაკლისები, რომლის შემთხვევაშიც ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის დროს ხარჯვა ხორციელდება *1/12-ის პრინციპით*.⁵⁴

საბიუჯეტო პროცესი* მუნიციპალიტეტში

01.03.2016 - 01.05.2018			
01.03.2016	31.12.2016	01.01.2017- 31.12.2017	01.01.2018-01.05.2018
ბიუჯეტის პროექტზე მუშაობის დაწყება	ბიუჯეტის დამტკიცების ბოლო ვადა	საბიუჯეტო წელი	ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში და დამტკიცება

*სქემაზე მოცემულია 2017 წლის ადგილობრივი ბიუჯეტის საბიუჯეტო პროცესი

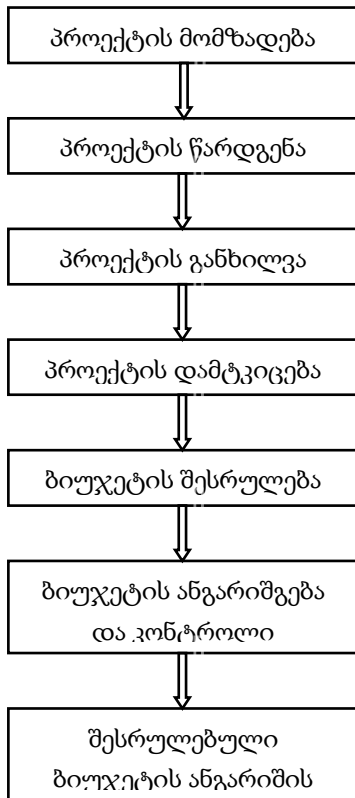
საბიუჯეტო პროცესი 2 წლის განმავლობაში გრძელდება. იგი იწყება საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე 10 თვით ადრე (ანუ 1 მარტს) ბიუჯეტის პროექტის მომზადებით და მთავრდება საბიუჯეტო წლის მომდევნო წლის (არა უგვიანეს) 1 მაისს, ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშის დამტკიცებით.

„საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის“ მიხედვით ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის მომზადებისა და წარდგენის პროცესს კოორდინაციას უწევს გამგეობის/მერიის საფინანსო ორგანო.

საბიუჯეტო პროცესი იწყება 1 მარტს, მუნიციპალიტეტის

⁵⁴ საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 13.2. ასიგნებები ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში. დასაგეგმი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანო უფლებამოსილია თითოეულ პრიორიტეტზე ყოველწლიურად გასცეს თანხა არაუმეტეს გასული საბიუჯეტო წლის დამტკიცებული ასიგნებების 1/12-ისა.

პრიორიტეტების დოკუმენტის მომზადებით. ამ დოკუმენტს ადგენს გამგებელი/მერი, სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციასთან კონსულტაციით.



მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, წარდგენა, დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებებისა და დამატებების პროექტების მომზადება და წარდგენა, ბიუჯეტის შესრულება და მისი ანგარიშგების პროექტის შედგენა გამგებლის/მერის კომპეტენციაა.

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის განხილვა, დამტკიცება, დამტკიცებულ ბიუჯეტში გამგებლის/მერის მიერ წარდგენილ ცვლილებათა და დამატებათა შეტანა, ამ ბიუჯეტის შესრულების კონტროლი, შეფასება და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის დამტკიცება საკრებულოს კომპეტენციაა.

საბიუჯეტო პროცესის მიმდინარეობის ეტაპების მიხედვით ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოების კომპეტენ-

ციები შემდგენიარად არის გადანაწილებული:

- ბიუჯეტის პროექტის დაგეგმვა-მომზადება - აღმასრულებელი ორგანო;
- ბიუჯეტის პროექტის წარდგენა - აღმასრულებელი ორგანო;
- ბიუჯეტის პროექტის განხილვა - წარმომადგენლობითი ორგანო;
- ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცება - წარმომადგენლობითი ორგანო;
- დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებებისა და დამატებების პროექტების მომზადება - აღმასრულებელი ორგანო;
- დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებებისა და დამატებების წარდგენა - აღმასრულებელი ორგანო;
- წარმოდგენილი ცვლილებებისა და დამატებების პროექტების დამტკიცება - წარმომადგენლობითი ორგანო;

- დამტკიცებული ბიუჯეტის შესრულება და მისი ანგარიშგების პროექტის მომზადება - აღმასრულებელი ორგანო;
- ბიუჯეტის შესრულების კონტროლი - წარმომადგენლობითი ორგანო;
- შესრულებული ბიუჯეტის ანგარიშის დამტკიცება - წარმომადგენლობითი ორგანო.

გამგებელი/მერი, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ დადგენილი წესით, ფორმით და ვადებში, ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის შესახებ ინფორმაციას წარუდგენს ფინანსთა სამინისტროს. ფინანსთა სამინისტრო, თავის მხრივ, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე აცნობებს საგადასახადო შემოსავლების ყოველკვარტალურ გეგმებს.

4.2. ბიუჯეტის პროექტის მომზადება და წარდგენა

ადგილობრივი ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, წარდგენა განხილვა და დამტკიცება ეფუძნება ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით, საბიუჯეტო კოდექსით და სხვა საკანონმდებლო-ნორმატიული აქტებით განსაზღვრულ წესს. საბიუჯეტო პროცესი ასევე მოიცავს დასაგეგმი საბიუჯეტო წლის შემდგომი სამი საბიუჯეტო წლის შემოსულობებისა და გადასახდელების პროგნოზს.

ბიუჯეტის შემოსულობები ფორმირდება ფინანსთა სამინისტროს მიერ განსაზღვრული პარამეტრების გათვალისწინებით, ხოლო გადასახდელების განსაზღვრისას უნდა გაითვალისწინონ ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტში ასახული მუნიციპალიტეტების პრიორიტეტები. ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი წარმოადგენს ქვეყნის განვითარების 5 წლიან სტრატეგიას, რომელსაც ყოველწლიურად შეიმუშავებს საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ეროვნულ ბანკთან ერთად (აღნიშნული დოკუმენტის მოძიება შესაძლებელია ფინანსთა სამინისტროს ვებ-გვერდზე www.mof.ge).

თვითმმართველობის საფინანსო ორგანო ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფ მხარჯავ სუბიექტებს (მაგ. ბაგა-ბაღებს, დასუფთავების სამსახურს და ა.შ.) უგზავნის საბიუჯეტო განაცხადის ფორმებს, სავარაუდოდ გამოყოფილი თანხებისა და დასაქმებულთა რიცხოვნობის საორიენტაციო ზღვრული მოცულობის მითითებებს. (მაგალითად: საფინანსო ორგანო წინასწარ განსაზღვრავს სავარაუდოდ

რამდენი თანხა იქნება გამოყოფილი მომდევნო წელს დასუფთავების სამსახურისათვის და აძლევს მითითებას რომ დასაქმებულთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს 35 ადამიანს), თუ დასუფთავების სამსახური მოითხოვს ზღვრული მოცულობების ზევით თანხის ან დასაქმებულთა რაოდენობის დამატებას, მან საბიუჯეტო განაცხადთან ერთად საფინანსო ორგანოს უნდა წარუდგინოს ინფორმაცია ამ საჭიროების მიზეზების შესახებ.

15 ივლისამდე საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო მუნიციპალიტეტებს აცნობებს დასაგეგმი საბიუჯეტო წლის ძირითად საბიუჯეტო პარამეტრებს. ამ პარამეტრების გათვალისწინებით, ბიუჯეტის პროექტის შემოსულობებისა და გადასახდელების შესახებ საპროგნოზო მაჩვენებლებს გამგებელი/მერი წარუდგენს შესაბამის საკრებულოს. საკრებულოს მიერ ამ მაჩვენებლებისა და პარამეტრების განხილვისა და შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ, მზადდება ბიუჯეტის პროექტი, შემოსულობების და გადასახდელების ნაშთის ცვლილების გათვალისწინებით და თვითმმართველობის საფინანსო ორგანოს მიერ ეგზავნება საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს განსახილველად.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო არაუგვიანეს 5 ოქტომბრისა მუნიციპალიტეტს აცნობებს მათთვის გადასაცემი ფინანსური დახმარებისა (იგულისხმება გათანაბრებითი, მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერი) და შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლებს.

არაუგვიანეს 15 ნოემბრისა, გამგებელი/მერი ბიუჯეტის პროექტს, თანდართული მასალებით, განსახილველად წარუდგენს საკრებულოს.

ბიუჯეტის პროექტთან ერთად საკრებულოს წარედგინება მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტების დოკუმენტი. ის წარმოადგენს თვითმმართველობის განვითარების ძირითად საშუალოვადიან გეგმას.

მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტების დოკუმენტი მოიცავს ინფორმაციას:

- ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების შესახებ;
- აღმასრულებელი ორგანოს მიერ განსაზღვრულ ადგილობრივი თვითმმართველობის პრიორიტეტებს;
- პრიორიტეტების მისაღწევად განსახორციელებელ ძირითად პროგრამებს და ღონისძიებებს დაფინანსების ოდენობით, მათ მიზნებსა და შედეგებს.

4.3. ბიუჯეტის პროექტის განხილვა და დამტკიცება

ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის საჯაროობისა და გამჭვირვალობის პრინციპის უზრუნველსაყოფად, საკრებულოში ბიუჯეტის პროექტის წარდგენიდან არაუგვიანეს 5 დღისა, ის უნდა გამოქვეყნდეს საჯარო განხილვისთვის საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი ყველა საინფორმაციო საშუალებებით.

მაგალითი 1. ვთქვათ, X მუნიციპალიტეტის გამგებელმა ბიუჯეტის პროექტი 15 ნოემბერს განსახილველად წარუდგინა საკრებულოს. საკრებულო 20 ნოემბრამდე ვალდებულია აღნიშნული ბიუჯეტის პროექტი გამოაქვეყნოს ადგილობრივი გაზეთის ან სხვა საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომი საინფორმაციო საშუალებების მეშვეობით.

საკრებულო საჯაროდ იხილავს ბიუჯეტის პროექტს და ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე, სიითი უმრავლესობით ღებულობს გადაწყვეტილებას ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ. იმ შემთხვევაში თუ მას აქვს შენიშვნები წარმოდგენილ ბიუჯეტის პროექტთან დაკავშირებით, არაუგვიანეს 25 ნოემბრისა, ბიუჯეტის პროექტს უბრუნებს გამგებელს/მერს, ბიუჯეტის პროექტში შესაბამისი შესწორებების შეტანისთვის.

გამგებელი/მერი, არაუგვიანეს 10 დეკემბრისა ბიუჯეტის პროექტის იმავე ან შესწორებულ ვარიანტს უბრუნებს საკრებულოს. საკრებულოს მიერ ბიუჯეტის პროექტის განხილვისას მასში ცვლილებები შეიძლება შეტანილ იქნეს მხოლოდ გამგებელთან/მერთან შეთანხმებით. თუ საკრებულომ არ დაამტკიცა გამგებლის/მერის მიერ წარმოდგენილი ბიუჯეტის პროექტის შესწორებული ვარიანტი, ან გამგებლის/მერის მიერ საკრებულოს შენიშვნების გაუზიარებლობის შემთხვევაში – ბიუჯეტის პროექტის პირვანდელი რედაქცია, საკრებულო უფლებამოსილია, სიითი შემადგენლობის 3/5-ით დაამტკიცოს საკრებულოს ფრაქციის ან საკრებულოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ 1/3-ის მიერ ინიცირებული ბიუჯეტის პროექტი, რომელშიც გათვალისწინებული უნდა იყოს მხოლოდ საკრებულოს მიერ გამგებლისათვის/მერისათვის გაგზავნილი შენიშვნები ან მათი ნაწილი.

მაგალითი 2. ვთქვათ, X მუნიციპალიტეტის საკრებულომ არ მოიწონა ადგილობრივი ბიუჯეტის პროექტი და 25 ნოემბერს გამგებელს/მერს დაუბრუნა ბიუჯეტის პროექტი შესწორებებისათვის. X მუნიციპალიტეტის გამგებელი ვალდებულია 2015 წლის ბიუჯეტის იგივე ან შესწორებული ბიუჯეტი წარუდგინოს საკრებულოს 2014 წლის 11 დეკემბრამდე.

მაგალითი 3. ვთქვათ, X მუნიციპალიტეტის საკრებულომ 10 დეკემბერს წარდგენილი 2015 წლის ადგილობრივი ბიუჯეტი განიხილა და კვლავ არ დაამტკიცა. ასეთ შემთხვევაში, შესაძლებელია დამტკიცდეს საკრებულოს

სიითი შემადგენლობის 1/3-ის მიერ ან საკრებულოს ფრაქციის მიერ ინიცირებული ბიუჯეტის პროექტი.

თუ კალენდარული წლის დაწყებისათვის არ დამტკიცდა ბიუჯეტის პროექტი, გამგებელს/მერს უფლება აქვს, თითოეული პრიორიტეტის დასაფინანსებლად საჭირო ხარჯები გასწიოს წინა წლის ბიუჯეტის ასიგნებების 1/12-ს მოცულობით. (მაგ. თუ რომელიმე პრიორიტეტისთვის დამტკიცებული ხარჯები 2016 წლის ბიუჯეტში შეადგენდა 24 ათას ლარს, 2017 წლის ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში, გამგებელს უფლება აქვს იანვრის თვეში ამავე პრიორიტეტზე გახარჯოს მაქსიმუმ $24\ 000 \times 1/12 = 2$ ათასი ლარი).

ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან 3 თვის განმავლობაში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში საქართველოს მთავრობა „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ შესაბამისად საკრებულოს და გამგებელს/მერს ვადამდე უწყვეტს უფლებამოსილებას და შემოიღებს პირდაპირ სახელმწიფო მმართველობას. ასეთ შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტს პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის განმახორციელებელი თანამდებობის პირის/ორგანოს წარდგინებით ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა.

ბიუჯეტის დამტკიცებიდან არაუგვიანეს 20 დღისა მუნიციპალიტეტი ფინანსთა სამინისტროს უგზავნის დამტკიცებული ბიუჯეტის შესაბამის პრიორიტეტების დოკუმენტს.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისთანავე ის უნდა გამოქვეყნდეს საინფორმაციო საშუალებებით, რათა ხელმისაწვდომი იყოს საზოგადოების ყველა ფენის წარმომადგენლისათვის.

4.4. ბიუჯეტის შესრულება

ბიუჯეტის შესრულება ნიშნავს დამტკიცებული ბიუჯეტის ხარჯვას წესებისა და პროცედურების დაცვით, ასევე ადგილობრივი შესყიდვების განხორციელებას. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულებას უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის გამოქვეყნებიდან არაუგვიანეს 15 დღისა ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო ორგანო ამზადებს ბიუჯეტის კვარტალურ ან ყოველთვიურ განწერას, საჯარო ფინანსების მართვის ელექტრონული სისტემის მეშვეობით. თითოეულ მხარჯავ დაწესებულებას აწვდის ინფორმაციას მისთვის გამოყოფილი ასიგნების

შესახებ. საბიუჯეტო ორგანიზაციები აწარმოებენ ბიუჯეტის ასიგნებით გათვალისწინებულ გადახდებს და თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში პასუხისმგებელნი არიან შემოსავლების აკრეფაზე (მაგალითად: დასუფთავების სამსახურს შეიძლება დაევალოს დასუფთავების მოსაკრებლის ამოღება).

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის საკასო შესრულება ხდება სახაზინო მომსახურების პრინციპით, საბანკო დაწესებულების მეშვეობით (მაგალითად: თუ თვითმმართველი ერთეული გასცემს მშენებლობის ნებართვას, მიმღები პირი ვალდებულია მოსაკრებელი გადაიხადოს (ჩარიცხოს) კომერციული ბანკის მეშვეობით ხაზინის ერთიან ანგარიშზე, თავის მხრივ ხაზინა უზრუნველყოფს აღნიშნული თანხის შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტში გადარიცხვას).

მხარჯავი დაწესებულების საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებსა და კოდებს შორის თანხების გადანაწილება შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ დამტკიცებული გადასახდელების 5 პროცენტის ფარგლებში (მაგალითად: თუ მხარჯავი დაწესებულების, ვთქვათ ბაგა-ბაღის, ბიუჯეტით დამტკიცებული გადასახდელების მოცულობა შეადგენს 10 ათას ლარს, დირექციას უფლება აქვს 5%-ის ფარგლებში ანუ 500 ლარი გადანაწილოს მივლინების მუხლიდან რბილი ინვენტარისა და უნიფორმის ხარჯების მუხლში).

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანო უფლებამოსილია, წარმომადგენლობით ორგანოსთან შეთანხმებით, შესაბამისი სამართლებრივი აქტის საფუძველზე, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდებიდან გამოყოფილი თანხების ასახვის მიზნით, განახორციელოს ცვლილებები ბიუჯეტით დამტკიცებულ შემოსულობებსა და გადასახდელებში. ეს ცვლილებები 1 თვის ვადაში, მაგრამ არაუგვიანეს საბიუჯეტო წლის ბოლომდე, დასამტკიცებლად წარედგინება შესაბამის წარმომადგენლობით ორგანოს.

4.5. აღრიცხვა, ანგარიშგება, აუდიტი და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის დამტკიცება

მუნიციპალური ბიუჯეტის ანგარიშის ოპერირებასა და კონტროლს, ამ ანგარიშიდან თანხების მოძრაობას, ახორციელებს მხოლოდ თვითმმართველობის საფინანსო ორგანო საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული გამონაკლისის შემთხვევების

გარდა. საფინანსო ორგანო ახორციელებს, ყველა საბიუჯეტო დაწესებულების დაფინანსებაზე მყოფი საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ გაწეული ხარჯების აღრიცხვას საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით გადახდების ყველა ეტაპზე, ასევე აღრიცხავს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით ბიუჯეტში აკუმულირებულ ყველა შემოსულობას.

მუნიციპალიტეტის საფინანსო ორგანო ყოველი თვის დასრულებიდან არაუგვიანეს 10 დღის ვადაში ამზადებს ყოველთვიურ ანგარიშს, სადაც ასახულია თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის, გადასახდელებისა და შემოსულობების, ნაშთის ცვლილების და მთლიანი სალდოს შესახებ ინფორმაცია.

მუნიციპალური ბიუჯეტის შესრულების კონტროლი არის წარმომადგენლობითი ორგანოს განსაკუთრებული უფლებამოსილება. საკრებულო მინიმუმ კვარტალში ერთხელ აფასებს დამტკიცებული ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამებისა და ღონისძიებების განხორციელებას. ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო წარმომადგენლობით ორგანოს წარუდგენს ბიუჯეტის შესრულების კვარტალურ მიმოხილვას ნაზარდი ჯამით. ის მოიცავს შემოსულობების, გადასახდელების, ნაშთის ცვლილების და მთლიანი სალდოს ფაქტობრივი მოცულობების შედარებას შესაბამისი პერიოდის გეგმიურ მაჩვენებლებთან. ეს პროცედურა სრულდება ყოველი კვარტალის დასრულებიდან არაუგვიანეს 1 თვისა. ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში, აღმასრულებელი ორგანოს მიერ, საბიუჯეტო წლის დამთავრებიდან არაუგვიანეს 2 თვისა, განსახილველად უნდა წარედგინოს წარმომადგენლობით ორგანოს.

ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში დამტკიცებამდე უნდა გამოქვეყნდეს საჯარო განხილვისთვის, მასში უნდა აისახოს:

- ბიუჯეტის ბალანსი საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით;
- ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების შედარება საანგარიშო პერიოდის გეგმიურ მაჩვენებლებთან;
- ინფორმაცია წლის დასაწყისისა და დასასრულისათვის არსებული ნაშთისა და მისი ცვლილების შესახებ;
- ორგანიზაციული კოდების მიხედვით დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობის განმარტება, თუ შეუსაბამობა აღემატება 30%-ს, გარდა სარეზერვო, წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანებების დაფარვისა და სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსრულების ფონდებისა;

- დასახულ ამოცანებთან და პრიორიტეტებთან მიმართებაში განსახორციელებელი პროგრამებისა და ღონისძიებების შესრულების შესახებ.
- ინფორმაცია პროგრამული და კაპიტალური ბიუჯეტების შესრულების შესახებ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშიდან გამომდინარე, საჯაროდ იხილავს და აფასებს ბიუჯეტის შესრულებას და არაუგვიანეს 1 მაისისა დებულობს გადაწყვეტილებას მისი დამტკიცების ან დაუმტკიცებლობის თაობაზე.

ამ პროცედურების გათვალისწინებით წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ დამტკიცებული ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში და აუდიტორული დასკვნა არის საჯარო ინფორმაცია და ხელმისაწვდომია საზოგადოებისათვის.

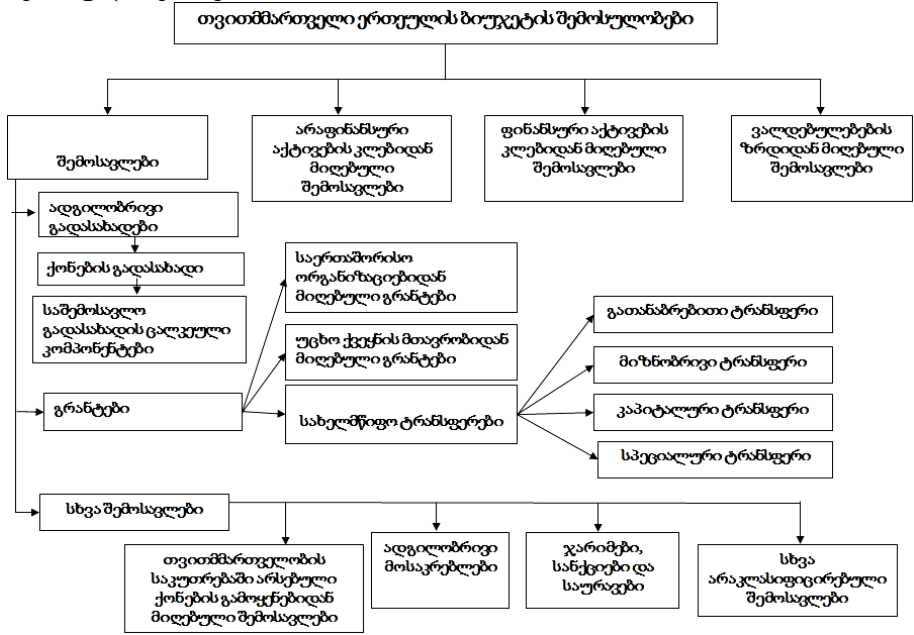
5. ბიუჯეტის შემოსულობები

ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავალი ფორმირდება ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების, არასაგადასახადო შემოსავლების, ზემდგომი ბიუჯეტებიდან ტრანსფერების, სესხებისა და გრანტების ბაზაზე. ამ წყაროების თანაფარდობა დამოკიდებულია თვითმმართველობისადმი დაკისრებულ ფუნქციებზე, ადგილობრივ საგადასახადო ბაზაზე და გადასახადების ადმინისტრირების ხარისხზე, აგრეთვე ქვეყნის ცენტრალური ბიუჯეტიდან ფინანსური დახმარების შესაძლებლობებზე.

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში მოზილიზებული ფინანსური რესურსების ერთობლიობა წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის შემოსულობებს. „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“⁵⁵ ბიუჯეტის შემოსულობებს განმარტავს, როგორც საანგარიშო პერიოდში ბიუჯეტში მიღებული ფულადი სახსრების ერთობლიობას, რაც უზრუნველყოფს ბიუჯეტის გადასახდელების (ხარჯების) დაფინანსებას. ადგილობრივი თვითმმართველობის საბიუჯეტო შემოსულობები შედგება, საქართველოს შესაბამისი კანონმდებლობით გათვალისწინებული, სხვადასხვა წყაროდან მიღებული შემოსავლებიდან.

⁵⁵ საქართველოს კანონი “საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი”, თბილისი, 2009, №2440-III

„საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის“ თანახმად, ადგილობრივი საბიუჯეტო შემოსულობები შედგება საკუთარი და არასაკუთარი შემოსულობებისგან.



ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის **საკუთარი შემოსულობებია:**

- ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები;
- გათანაბრებითი ტრანსფერი;
- საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა არასაგადასახადო შემოსულობები;

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის **არასაკუთარი შემოსულობებია:**

- სპეციალური ტრანსფერი;
- მიზნობრივი ტრანსფერი;
- კაპიტალური ტრანსფერი;
- საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა არასაგადასახადო შემოსულობები.

ბიუჯეტის შემოსულობების სწორი და სრული აღრიცხვისათვის საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით შედგენილია საბიუჯეტო კლასიფიკაცია. მასში კანონით დადგენილი გადასახადები, და ბიუჯეტის სხვა შემოსულობები იყოფა (კლასიფიცირდება) ცალკეულ ჯგუფებად გარკვეული კრიტერიუმების, ნიშნებისა და

სპეციფიკის მიხედვით. შემოსულობები კლასიფიცირდება ოთხ ძირითად ნაწილად, რომლებიც, თავის მხრივ, იყოფა სხვადასხვა ჯგუფებად, ფუნქციების მიხედვით. კლასიფიკაციის შესაბამისად, ბიუჯეტის შემოსულობები მოიცავს: შემოსავლებს, არაფინანსური და ფინანსური აქტივების კლებიდან მიღებულ შემოსავლებს და ვალდებულებების ზრდის შედეგად მიღებულ შემოსავლებს.

5.1. ადგილობრივი გადასახადები

ყველა ქვეყანაში ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების მთავარი წყაროა გადასახადები. საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად „გადასახადებისა და მოსაკრებლების სტრუქტურას, შემოღების წესს ადგენს მხოლოდ კანონი“. ეს ნორმა მკაცრია და ზღუდავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მოქნილობას ეკონომიკური საკითხების გადაწყვეტის საქმეში. საგადასახდო კოდექსი⁵⁶ განსაზღვრავს ადგილობრივი გადასახადის ცნებას. ესაა საგადასახდო კოდექსით დაწესებული და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს (საკრებულოს) მიერ შემოღებული გადასახადი (ზღვრული განაკვეთის ფარგლებში, რომელიც აკრეფილი უნდა იქნეს და სავალდებულოა შესაბამისი თვითმმართველობის ტერიტორიაზე).

ადგილობრივი გადასახადების დაწესება და გაუქმება, ასევე მათი ზღვრული სიდიდეების განსაზღვრა ხდება კანონით. ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის მოქმედების არეალის შექმნის მიზნით, კონსტიტუციური მოთხოვნის ჩარჩოს ფარგლებში საგადასახდო კოდექსი ამკვიდრებს გარკვეულ თავისუფლებას. ადგილობრივი თვითმმართველობის გამგებლობაშია დაწესებული გადასადახდის შემოღება ან შემოღებული გადასახადის გაუქმება, ასევე გადასახადის განაკვეთების განსაზღვრა კანონით დადგენილი ზღვრული ოდენობების ფარგლებში.

საგადასახდო კოდექსის მიხედვით, საერთო-სახელმწიფოებრივ გადასახადებს განეკუთვნება: საშემოსავლო გადასახადი, მოგების გადასახადი, დამატებული ღირებულების გადასახადი (დღგ), აქციზი და საბაჟო გადასახადი, ხოლო ადგილობრივ გადასახადებს კი - ქონების გადასახადი.

სხვა ქვეყნების კანონმდებლობა იცნობს საშემოსავლო ან

⁵⁶ საქართველოს კანონი საქართველოს საგადასახდო კოდექსი №3591– II ს 17/09/2010

მოგების გადასახადების ადგილობრივ გადასახადებად განსაზღვრის გამოცდილებას. ქონებისა და საშემოსავლო გადასახადები, როგორც ადგილობრივი ბიუჯეტების მთავარი წყარო, გამოიყენება შვედეთში (საშემოსავლო გადასახადი ადგილობრივი გადასახადია), საფრანგეთში (საკუთრებაზე გადასახადი ადგილობრივი გადასახადია).

ქონების გადასახადი⁵⁷ ერთადერთი ადგილობრივი გადასახადია და ის მთლიანად ადგილობრივ ბიუჯეტში ირიცხება. ქონების გადასახადს იხდიან ფიზიკური პირების და საწარმოები როგორც მოძრავ, ისე უძრავ ქონებაზე. და მისი გადახდა ხდება ყოველკვარტალურად, დასაბეგრი ქონების ადგილსამყოფელის მიხედვით.

ქონების გადასახადით დასაბეგრი ქონება განისაზღვრება საგადასახადო კოდექსის 201-ე მუხლის შესაბამისად. დაბეგვრას ექვემდებარება საგადასახადო კოდექსის 203-ე მუხლით გათვალისწინებული ქონება საგადასახადო წლის პირველი აპრილის მდგომარეობით.

ფიზიკურმა პირმა დეკლარაცია უნდა წარადგინოს 1 ნოემბრამდე, გადასახადი კი 15 ნოემბრამდე გადაიხადოს. არამეწარმე ფიზიკური პირი დეკლარაციას წარადგენს იმ შემთხვევაში, როდესაც მისი ოჯახის წინა წლის შემოსავლები აღემატება 40 000 ლარს (თუ კანონმდებლობით სხვა რამ არ არის დადგენილი). საწარმო/ორგანიზაციამ დეკლარაცია უნდა წარადგინოს არაუგვიანეს კალენდარული წლის 1 აპრილისა, ხოლო გადასახადი გადაიხადოს 15 ივნისამდე.

ქონების გადასახადის განაკვეთები განისაზღვრება საგადასახადო კოდექსის 204-ე მუხლის შესაბამისად. ეს განაკვეთები წარმოადგენს ზღვრულ ოდენობებს, რაც ნიშნავს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული გადასახადის ოდენობას საკუთარი შეხედულებით ადგენს კოდექსით დადგენილ მინიმუმსა (თუ ასეთი გათვალისწინებულია) და მაქსიმუმს შორის. გადასახადების ნაწილი დიფერენცირებულია ქონების ფასის, მოცულობის (მაგალითად, მიწის ფართობი), მდებარეობის, დანიშნულების და სხვა კრიტერიუმების მიხედვით.

საწარმოსთვის/ორგანიზაციისთვის ქონების გადასახადის წლიური განაკვეთი განისაზღვრება დასაბეგრი ქონების ღირებულების არა უმეტეს 1 პროცენტის ოდენობით. დასაბეგრი ქონების ღირებულება იანგარიშება საშუალო წლიური საბალანსო ნარჩენი ღირებულებით

⁵⁷ საქართველოს კანონი «საქართველოს საგადასახადო კოდექსი», 17/09/2010, №3591–III თავი XXIX

(კალენდარული წლის დასაწყისისა და ბოლოსთვის აქტივების საშუალო ღირებულება).

სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწებზე ქონების გადასახადის წლიური საბაზისო განაკვეთები დიფერენცირებულია როგორც მიწის კატეგორიების (სახნავი, სათიბი), ასევე ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების მიხედვით და დგინდება 1 ჰექტარზე გაანგარიშებით.

არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე ქონების გადასახადის განაკვეთები კონკრეტული მიწის ნაკვეთისათვის, მიწის ნაკვეთის ადგილმდებარეობის გათვალისწინებით, გაიანგარიშება შემდეგი წესით:

ა) გადასახადის საბაზისო განაკვეთი დგინდება წელიწადში მიწის ერთ კვადრატულ მეტრზე 0.24 ლარის ოდენობით;

ბ) შესაბამისი საბაზისო განაკვეთი მრავლდება ტერიტორიულ კოეფიციენტზე, რომელიც დადგენილია ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს გადაწყვეტილებით. ამასთანავე, ტერიტორიული კოეფიციენტი არ შეიძლება იყოს 1,5-ზე მეტი.

აღსანიშნავია, რომ მიწის გადასახადის გადახდა ხდება 1 აპრილისთვის მოქმედი განაკვეთით, რაც ნიშნავს, რომ თუ თვითმმართველი ერთეული შეცვლის გადასახადის განაკვეთს, მაგალითად, 1 ივნისს, გადასახადის გადახდისას (15 ნოემბრამდე ფიზიკური პირისათვის, ხოლო იურიდიული პირისათვის - 15 ივნისამდე) პირი იხდის არა ახალი განაკვეთის მიხედვით, არამედ მანამდე, 1 აპრილამდე მოქმედი განაკვეთით, ცვლილება აისახება მომავალ წელს გადახდისას.

საწარმო/ორგანიზაცია ქონების გადასახადის დეკლარაციას შესაბამის საგადასახადო ორგანოს წარუდგენს არა უგვიანეს 1 აპრილისა. დეკლარაციაში მონაცემები დასაბეგრი ქონების შესახებ შეიტანება გასული საგადასახადო წლის მიხედვით, ხოლო დასაბეგრი მიწის შესახებ – მიმდინარე საგადასახადო წლის მიხედვით. გადასახადს იხდის გასული საგადასახადო წლის წლიური გადასახადის ოდენობით, არა უგვიანეს 15 ივნისისა.

საგადასახადო კოდექსის 206-ე მუხლი განსაზღვრავს გადასახადისაგან გათავისუფლების წესს და საკმაოდ ბევრ შეღავათს აწესებს. მაგ., გადასახადისგან თავისუფლდება პირი, რომლის ოჯახის წლიური შემოსავალი 40000 ლარზე ნაკლებია; 5 ჰა-მდე ფართობის სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთები, რომლებიც 01.03.2004-ის მდგომარეობით ფიზიკური პირის საკუთრებაში იყო და ა.შ.

5.2. მოსაკრებლები

ადგილობრივი თვითმმართველობის კუთვნილი მოსაკრებლები დადგინილია საქართველოს კანონით „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“⁵⁸ და მთლიანად ირიცხება შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში. ეს მოსაკრებლებია:

1. **მოსაკრებელი მშენებლობის ნებართვისათვის** (გარდა განსაკუთრებული მნიშვნელობის რადიაციული ან ბირთვული ობიექტების მშენებლობისა). მოსაკრებლის ოდენობა ახალ ასაშენებელი ობიექტის პროექტით გათვალისწინებული განაშენიანების ფართობის თითოეული კვადრატული მეტრისათვის არ უნდა აღემატებოდეს ერთ ლარს, ხოლო საკურორტო ზონაში სამრეწველო ობიექტის მშენებლობისათვის – ხუთ ლარს. საკრებულოს გადაწყვეტილებით, მოსაკრებლის გადახდისაგან შეიძლება განთავისუფლდეს ან შეღავათი დაუწესდეს სტიქიური უბედურების შედეგად დაზიანებული ობიექტის მშენებლობას.

2. **მოსაკრებელი დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავებისათვის.** დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავება გულისხმობს ტერიტორიის დაგვა-დასუფთავებას და ტერიტორიაზე წარმოქმნილი ნარჩენების შეგროვებას, ტრანსპორტირებას, გაუვნებლებას და ნარჩენების განთავსების საბოლოო ადგილების მოვლა-პატრონობას. მოსაკრებლის ამორებით მიღებული შემოსავალი არ უნდა აღემატებოდეს ამ მომსახურების ორგანიზებისა და ადმინისტრირებისათვის საჭირო ხარჯებს. მოსაკრებლის გამამხდელები არიან ფიზიკური ან/და იურიდიული პირი, ორგანიზაცია, დაწესებულება, რომლებიც თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე წარმოქმნიან ნარჩენებს. მოსაკრებლის ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს ერთ სულ მოსახლეზე -3 ლარს თვეში, ხოლო იურიდიული პირის, ორგანიზაციისა და დაწესებულებისათვის – 25 ლარს ერთ კუბურ მეტრ ნარჩენებზე. ოჯახის წევრთა რაოდენობის მიუხედავად, სულადობის მაქსიმალური ზღვრული ოდენობა განსაზღვრულია 4 სულით.

3. **სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებელი.**⁵⁹ მოსაკრებლის

⁵⁸ საქართველოს კანონი ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ, თბილისი, 1998 №1401–III

⁵⁹ საქართველოს კანონი «სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებლის შესახებ» თბილისი, 2006 №4250–რს

გადამხდელები არიან პირები, რომლებიც ეწევიან სამეწარმეო საქმიანობას ლატარიების, აზარტული და მომგებიანი თამაშობებით და ასეთი საქმიანობა საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად ექვემდებარება ნებართვით რეგულირებას, აგრეთვე ლატარიის მომწოდებელი პირები (ორგანიზატორები), რომლებიც ეწევიან სამეწარმეო საქმიანობას „ლატარიების, აზარტული და სხვა მომგებიანი თამაშობების მოწყობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული ეროვნული ლატარიის ფონდის მიერ ორგანიზებულ ტენდერში გამარჯვებული პირის გამოვლენამდე.

სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებლის განაკვეთების დიფერენცირება ხდება სათამაშო ბიზნესის სახეობის მიხედვით და განისაზღვრება: თითოეულ სამორინეს მაგიდაზე – კვარტალში 15 000 ლარიდან 30 000 ლარის ჩათვლით; თითოეულ სათამაშო აპარატზე – კვარტალში 1 500 ლარიდან 3 000 ლარის ჩათვლით; თითოეულ წამახალისებელ გათამაშებაზე – საპრიზო ფონდის 10%; სისტემურ-ელექტრონული ფორმით მოწყობილ თამაშობაზე – კვარტალში 30 000 ლარიდან 60 000 ლარის ჩათვლით; ლატარიების მოწყობაზე – ლატარიის ბილეთების რეალიზაციიდან მიღებული ამონაგების არა უმეტეს 20%-ისა; აზარტული ან/და მომგებიანი თამაშობის მოწყობის ნებართვით ორგანიზებული ობიექტის გარეთ განთავსებული, სისტემურ-ელექტრონული ფორმით მოწყობილი აზარტული ან/და მომგებიანი თამაშობის თითოეულ სალაროზე – კვარტალში 1 000 ლარიდან 15 000 ლარის ჩათვლით; თითოეულ კლუბის მაგიდაზე – კვარტალში 3 000 ლარიდან 10 000 ლარის ჩათვლით. მოსაკრებლის გადახდის ადმინისტრირება ევალებათ საგადასახადო ორგანოებს.

4. კულტურული მემკვიდრეობის სარეაბილიტაციო არეალის ინფრასტრუქტურის მოსაკრებელი. მოსაკრებლის გადამხდელია კულტურული მემკვიდრეობის სარეაბილიტაციო არეალში არსებული შენობა-ნაგებობის მესაკუთრე (კანონიერი მოსარგებლე) სარეაბილიტაციო არეალის განვითარების პროგრამის განხორციელების ვადით. მოსაკრებლის ოდენობა საკუთრებაში (სარგებლობაში) არსებული შენობა-ნაგებობის თითოეულ კვადრატულ მეტრზე განისაზღვრება არა უმეტეს 1,5 ლარით თვეში. ამ მოსაკრებლის გადახდისაგან გათავისუფლებულია სარეაბილიტაციო არეალში განთავსებული ინფრასტრუქტურის მომსახურებისათვის განკუთვნილი ნაგებობები და სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული შენობა-ნაგებობები, გარდა იმ შენობა-ნაგებობებისა, რომლებიც გამოიყენება ეკონომიკური საქმიანობისათვის.

5. მშენებლობის სანებართვო პირობების შესრულების დადასტურების (ექსპლუატაციაში მიღების) თაობაზე აქტის გამოცემის (მასში ცვლილების შეტანის) დაჩქარებული მომსახურების

მოსაკრებელი (გარდა განსაკუთრებული მნიშვნელობის რადიაციული ან ბირთვული ობიექტების მშენებლობისა). ეს მოსაკრებელი არ უნდა აღემატებოდეს 4500 ლარს და მას იხდის სამშენებლო დოკუმენტაციით განსაზღვრული მშენებლობის დამკვეთი ფიზიკური პირი, იურიდიული პირი ან/და ამხანაგობა.

6. პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსის 25-1 მუხლით გათვალისწინებული მშენებლობის სახელმწიფო-ტექნიკური ზედამხედველობის მომსახურების მოსაკრებელი (გარდა განსაკუთრებული მნიშვნელობის რადიაციული ან ბირთვული ობიექტების მშენებლობისა). მოსაკრებლის ოდენობა განისაზღვრება შენობა-ნაგებობის კლასის ან/და ტექნიკურ-ეკონომიკური მაჩვენებლების მიხედვით და იგი არ უნდა აღემატებოდეს 7 000 ლარს. ამ მოსაკრებლის გადამხდელი ასევე ობიექტის სამშენებლო დოკუმენტაციით განსაზღვრული მშენებლობის დამკვეთი ფიზიკური პირი, იურიდიული პირი ან/და ამხანაგობაა.

ადგილობრივი მოსაკრებლების შემოღების, გაუქმებისა და მათზე შეღავათების დაწესების უფლება აქვს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს – საკრებულოს, რომლის გადაწყვეტილება მოქმედებს მხოლოდ მისდამი დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე და ვრცელდება ყველა იქ მცხოვრებ ფიზიკურ და განლაგებულ იურიდიულ პირზე. მოსაკრებლების გადახდაზე საკრებულოს მიერ შეღავათების დადგენა (გადახდისაგან სრული ან ნაწილობრივი განთავისუფლება) შეიძლება მხოლოდ გადამხდელთა კატეგორიების მიხედვით, დაუშვებელია ადგილობრივი მოსაკრებლების გადახდაზე ინდივიდუალური სახის შეღავათების დადგენა.

მოსაკრებლები გადაიხდება საკრებულოს მიერ დამტკიცებული ინსტრუქციების შესაბამისად. გადახდა ხდება წინასწარ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ გადამხდელისათვის კანონით განსაზღვრული საქმიანობის განხორციელების ან/და სარგებლობის უფლების მინიჭებამდე, ხოლო თვითმმართველობის ორგანოს მიერ გარკვეული მომსახურების გაწევისათვის მოსაკრებელი გადაიხდება ამ მომსახურების მთლიანად ან მისი ნაწილის მიღების შემდეგ. გადახდევინებისათვის პასუხისმგებლობა ეკისრება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს შესაბამის სამსახურს, რომელსაც შეუძლია ადგილობრივი მოსაკრებლების ამოსაღებად იურიდიულ პირებთან გააფორმოს ხელშეკრულება.

5.3. წილები საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებიდან და მოსაკრებლებიდან

საქართველოში ადგილობრივი გადასახადების გარდა თვითმმართველობის საკუთარ შემოსულობებში შეიძლება მოხვდეს სახელმწიფო გადასახადების ნაწილი. ამ სახსრების გამოყენება ხდება ძირითადად საკუთარი უფლებამოსილებების შესასრულებლად. ასეთად საქართველოში გარკვეული პერიოდის მანძილზე გათვალისწინებული იყო საშემოსავლო გადასახადი. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 154-ე მუხლით ფინანსთა სამინისტროს დაევალა მოამზადოს „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ კანონპროექტი, რომლითაც განისაზღვრება სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის საშემოსავლო გადასახადის განაწილების პროპორცია და მექანიზმი. კოდექსის ამ ნორმის შესაბამისად, 2016 წლის 1 იანვრიდან საშემოსავლო გადასახადის ცალკეული სახეები მუნიციპალური ბიუჯეტის შემოსულობად იქცა და ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტში მთლიანად ირიცხება,⁶⁰ კერძოდ:

- საშემოსავლო გადასახადი მეწარმე ფიზიკურ პირთა საქმიანობით მიღებული შემოსავლებიდან;
- არარეზიდენტი პირების საშემოსავლო გადასახადი (ქონების რეალიზაციიდან მიღებული შემოსავლებიდან);
- საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირის მიერ მატერიალური აქტივების რეალიზაციით მიღებული ნამეტიდან;
- საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირისათვის ქონების ჩუქებიდან;
- საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირის მიერ ქონების მემკვიდრეობით მიღებიდან;
- საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირის მიერ ქონების იჯარით გაცემის შედეგად მიღებული შემოსავლებიდან.

ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტში ირიცხება და მის საკუთარ შემოსულობებს შეადგენს ისეთი საერთო-სახელმწიფოებრივი მოსაკრებლებიდან წილები, როგორიცაა სამხედრო სავალდებულო სამსახურის გადავადების, საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების და სალიცენზიო/სანებართვო მოსაკრებლები.

სამხედრო სავალდებულო სამსახურის გადავადების

⁶⁰ საქართველოს კანონი საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ, ქუთაისი, 12/12/2014, N2935-IX

მოსაკრებელი,⁶¹ რომლის 90% ირიცხება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში, ხოლო 10% – შესაბამის ადგილობრივ ბიუჯეტში. მოსაკრებელი სამხედრო სავალდებულო სამსახურში გაწვევას დაქვემდებარებული პირისათვის 18 თვით გადავადებისათვის შეადგენს 2000 (ორი ათას) ლარს.

შემოსავალი მომსახურებიდან, რომელიც გაწეულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ, ირიცხება ადგილობრივ ბიუჯეტში, მაგალითად, **საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებელი**⁶² - სავალდებულო გადასახდელი საქართველოს ბიუჯეტში, რომელსაც იხდის საჯარო ინფორმაციის მიღებით დაინტერესებული პირი შესაბამისი ორგანოს მიერ ასლის გადაღებისათვის.

საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებელი შეადგენს: A4 და A5 ფორმატის ქაღალდის ქსეროასლი – ერთი გვერდი – 0,05 ლარს; ლაზერულ პრინტერზე ამობეჭდვა – ერთი გვერდი – 0,10 ლარს; კომპაქტურ დისკზე ინფორმაციის ჩაწერა – 1 დისკი – 2,65 ლარს; დისკეტაზე ინფორმაციის ჩაწერა – 1 დისკეტა – 1,3 ლარს; ინფორმაციის ჩაწერა ინფორმაციის მომთხოვნის ვიდეოკასეტაზე – 1 საათი – 2,75 ლარს; ინფორმაციის ჩაწერა ინფორმაციის მომთხოვნის აუდიოკასეტაზე – 1 საათი – 0,50 ლარს.

საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებელი არ გადაიხდევინება: ინფორმაციის მომთხოვნის დისკეტაზე ან კომპაქტურ დისკზე ინფორმაციის ჩაწერისას, საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფოსტით გაგზავნისას და ფიზიკური პირებისათვის საჯარო დაწესებულებაში მათზე არსებული პერსონალური მონაცემების ასლის გადაღებისას.

სალიცენზიო/სანებართვო მოსაკრებელი⁶³ არის ერთჯერადი სავალდებულო გადასახდელი რომელსაც ლიცენზიის/ნებართვის მამიებელი ფიზიკური და იურიდიული პირები იხდიან კანონით დადგენილი ოდენობით, სახელმწიფოს მიერ მისთვის კანონით განსაზღვრული საქმიანობის განხორციელების უფლების მინიჭებისათვის.

მაგალითად, აზარტული და მომგებიანი თამაშობების მოწყობის ნებართვისთვის, რომლის განაკვეთები ასეთია: წამახალისებელი გათამაშების მოწყობა – 15 000 ლარი; სათამაშო აპარატების სალონის მოწყობა – წელიწადში 50 000 ლარიდან 1 000 000 ლარის ჩათვლით; ლოტოსა და ბინგოს მოწყობა

⁶¹ საქართველოს კანონი სამხედრო სავალდებულო სამსახურის გადავადების მოსაკრებლის შესახებ. 2002 №1531-III

⁶² საქართველოს კანონი საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებლის შესახებ. 2005 №1437რს

⁶³ საქართველოს კანონი სალიცენზიო და სანებართვო მოსაკრებულების შესახებ. 2003 №2937-რს

(თითოეული სახეობა) – წელიწადში 15 000 ლარი; ტოტალიზატორის მოწყობა – წელიწადში 30 000 ლარიდან 300 000 ლარის ჩათვლით; სამორინეს მოწყობა საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე (გარდა ქალაქ ბათუმისა, დუშეთის მუნიციპალიტეტის ბაზალეთის ტბის მიმდებარე ტერიტორიისა, გუდაურის სარეკრეაციო ტერიტორიისა, დაბა ბაკურიანის ტერიტორიისა, ასევე ქობულეთის, ბორჯომის, წყალტუბოსა და სიღნაღის მუნიციპალიტეტების ტერიტორიებისა) – წელიწადში არა უმეტეს 5 000 000 ლარისა; ხოლო აღნიშნულ ტერიტორიებზე – წელიწადში 250 000 ლარი; აზარტული კლუბის მოწყობა – წელიწადში 10 000 ლარიდან 50 000 ლარის ჩათვლით.

სანებართვო მოსაკრებლის 100% ირიცხება ადგილობრივ ბიუჯეტში, თუ ის გადახდევინებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ.

3.4. სუბსიდიები. დოტაცია. გათანაბრებითი ტრანსფერი

მსოფლიოს თითქმის ყველა ქვეყნის ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან წყაროს **სუბსიდიები** შეადგენს. მათი ხვედრითი წილი სხვადასხვა ქვეყნების ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლებში 20%-40%-ის ფარგლებში მერყეობს. თავისი ეკონომიკური შინაარსით სუბსიდიები ახლოსაა გადასახადებთან, რამდენადაც მათი ფორმირების წყაროა საერთო-სახელმწიფო გადასახადები (ან სხვა შემოსულობები), რომლებსაც განკარგავს ქვეყნის ცენტრალური ხელისუფლება და ფინანსური დახმარების სახით გადასცემს ადგილობრივ ბიუჯეტებს. სუბსიდიების აუცილებლობას განაპირობებს გასაწევ ხარჯებთან შედარებით ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების ნაკლებობა, ანუ **საბიუჯეტო დეფიციტი**. სუბსიდიები, თავის მხრივ, იყოფა საერთო დანიშნულების და მიზნობრივ სუბსიდიებად.

საერთო დანიშნულების სუბსიდია, ანუ დოტაცია, ადგილობრივ ბიუჯეტებს გადაეცემათ დეფიციტის დასაფარად, მის განკარგვაში თვითმმართველობის ორგანოები გარკვეულწილად თავისუფალი არიან. ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან დოტაცია ნაკლებად რეგულირდება და მისი გამოყენების არეალი თითქმის არ იზღუდება. ჩვენს ქვეყანაში მუნიციპალური ბიუჯეტების დეფიციტის შევსების მიზნებს გათანაბრებითი ტრანსფერი ემსახურება, რომელიც თავისი არსით ახლოსაა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებულ დოტაციასთან.

გათანაბრებითი ტრანსფერი არის ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის ფინანსური დახმარება და ის გამოიყენება მუნიციპალიტეტის შეხედულებებისამებრ, საკუთარი

უფლებამოსილებების განხორციელების უზრუნველყოფისათვის. ეს არის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხა, რომლის მიზანია მუნიციპალიტეტების განსხვავებული ფინანსური შესაძლებლობების გათანაბრება, მათი ეკონომიკური პოტენციალის გათვალისწინებით. სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მუნიციპალიტეტებისთვის გასანაწილებელი გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების წესი, ფორმულა და გათანაბრების კოეფიციენტები დგინდება „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით“.

გათანაბრებითი ტრანსფერი			
საკუთარ	უფლებამოსილებათა	განხორციელების	
უზრუნველსაყოფად	ადგილობრივი	თვითმმართველი	ერთეულის
ბიუჯეტისათვის	სახელმწიფო	ბიუჯეტიდან	საბიუჯეტო
დადგენილი	ფორმულის	შესაბამისად	გამოყოფილი
გამოყენების	მიმართულებებს	დამოუკიდებლად	განსაზღვრავს
თვითმმართველი ერთეული.			

ზოგიერთი თეორეტიკოსი მეცნიერი აკრიტიკებს გამოთანაბრების პოლიტიკის მიზანშეწონილობას, ისინი ამ ტრანსფერს ადარებენ “მდიდრისთვის წართმევას და ღარიბისთვის გადაცემას”. იდეალურ შემთხვევაში, ცხადია, ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ საკუთარ უფლებამოსილებათა განხორციელება არ უნდა გახდეს დამოკიდებული გათანაბრებით ტრანსფერზე. ამ ტრანსფერის არსიდან გამომდინარე, ის უნდა იყოს ცალკეულ შემთხვევებში გამოსაყენებელი და მისი მიღება არ უნდა სჭირდებოდეს თვითმმართველ ერთეულთა უმრავლესობას. თუმცა, ჩვენი ქვეყნის რეალობაში ასეთი ტიპის ტრანსფერი აუცილებელია ეკონომიკურად სუსტად განვითარებული თვითმმართველობებისთვის. ამასთან, გათანაბრებითი ტრანსფერი ის სამართლებრივი მექანიზმია, რითაც სახელმწიფო ასრულებს საკუთარ ვალდებულებას ეკონომიკურად სუსტი რეგიონების წინაშე.

5.4. სუბვენცია. კაპიტალური, მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერები. სარეზერვო ფონდი.

მიზნობრივი დანიშნულების სუბსიდია, ანუ სუბვენცია, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს გადაეცემათ წინასწარ განსაზღვრული მიზნობრივი პროგრამებისა და ღონისძიებების დასაფინანსებლად. რამდენადაც სუბვენცია მიზნობრივი ხასიათისაა, მისი ხარჯვის მიმართულებები მკაცრ ჩარჩოშია მოქცეული. ჩვენი ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემაში სუბვენციების მაგალითებია

კაპიტალური, მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერები, რომელთა მიმღებები მუნიციპალური ბიუჯეტები არიან.

სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტიდან მიზნობრივად, კაპიტალური პროექტის განსახორციელებლად **კაპიტალური ტრანსფერის** გადაცემის საფუძველია მუნიციპალიტეტის ინიციატივა. ამ ტრანსფერის გამოყოფის თხოვნით მუნიციპალიტეტი მიმართავს საქართველოს მთავრობას ან/და შესაბამისი ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას და ასაბუთებს კაპიტალური ტრანსფერის გამოყოფის აუცილებლობას.

კაპიტალური ტრანსფერის მიღების მეშვეობით კონკრეტული პროექტის განხორციელების შედეგად მუნიციპალიტეტი იქმნის ახალ ქონებას, ანუ იზრდება თვითმმართველი ერთეულის არაფინანსური აქტივები.

კაპიტალური ტრანსფერი

არის კაპიტალური პროექტის განსახორციელებლად სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკურ და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის გაწეული ფინანსური დახმარება, რომელიც დაკავშირებულია ტრანსფერის მიმღების არაფინანსური აქტივების ზრდასთან.

მუნიციპალიტეტებისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან კაპიტალური ტრანსფერის მიღების ერთ-ერთ წყაროს და რეგიონული განვითარებისათვის ხელშეწყობის სამთავრობო ფინანსურ ინსტრუმენტს წარმოადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული **საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი**, რომლის ნაწილის განკარგვა რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის გადაწყვეტილებით ხდება. ამ ფონდიდან დასაფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების შერჩევის პროცედურები და კრიტერიუმები 2013 წლის თებერვალში მთავრობის დადგენილებით არის დამტკიცებული⁶⁴. ამ დადგენილებით შემოღებულ იქნა დემოკრატიული პროცედურა, როდესაც ფონდში წარმოდგენილი ინფრასტრუქტურული პროექტი ჯერ მუნიციპალიტეტის საკრებულომ უნდა მოიწონოს და მხოლოდ ამის შემდეგ შეაფასებს მის ტექნიკურ მხარეს საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, ამის შემდეგ კი განიხილავს რეგიონული განვითარების სამთავრობო

⁶⁴ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №23 „საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების შერჩევის პროცედურების და კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ“, 07/02/2013

კომისია. 2015 წლიდან ასეთი პროექტის დაფინანსების წინაპირობა გახდა მისი წინასწარი ასახვა შესაბამისი რეგიონის **სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის სამოქმედო გეგმაში**, რომლის შემუშავება ხდება მუნიციპალიტეტების მონაწილეობით, 2015 წლის აგვისტოში მთავრობის მიერ დამტკიცებული სახელმძღვანელოს მიხედვით⁶⁵. ამ სახელმძღვანელოში დეტალურად იქნა გაწერილი ფონდში წარსადგენი საპროექტო წინადადებების შერჩევის პროცედურები: ისინი განიხილებიან, გადიან ფილტრაციას და რანგირებას სხვადასხვა კრიტერიუმების მიხედვით, რომელთა შორის არის პროექტის მასშტაბი, მოსალოდნელი ეკონომიკური და სოციალური ეფექტები, გარემოზე ზემოქმედება და ა.შ. სამოქმედო გეგმებს იწონებს სამხარეო საკონსულტაციო საბჭო, ხოლო რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისია მუნიციპალიტეტებისათვის პროექტების დაფინანსების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებისას უკვე ამ დოკუმენტით რანგირებული პროექტების ნუსხას ეყრდნობა.

სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტიდან **მიზნობრივი ტრანსფერი** ეძლევა მუნიციპალიტეტს დელეგირებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად.

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში გაუთვალისწინებელი გადასახდელების დასაფინანსებლად იქმნება **სარეზერვო ფონდი**, რომლის მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს წლიური ბიუჯეტის საერთო მოცულობის 2 პროცენტს. სარეზერვო ფონდიდან თანხის გამოყოფა ხდება გამგებობის/მერიის შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულის მიერ გამგებლობის/მერიის გადაწყვეტილების საფუძველზე, რომელიც უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას თანხის ოდენობისა და მიზნობრიობის შესახებ.

როცა სარეზერვო ფონდი არასაკმარისია სტიქიური მოვლენების, ეკოლოგიური და სხვა სახის კატასტროფების, საომარი მოქმედებების, ეპიდემიების და სხვა საგანგებო სიტუაციების შედეგების (ზიანის) სალიკვიდაციოდ, აგრეთვე მუნიციპალიტეტის მიერ სხვა, გაუთვალისწინებელი ღონისძიებების განსახორციელებლად, სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტიდან მუნიციპალიტეტს ეძლევა **სპეციალური ტრანსფერი**.

სპეციალური ტრანსფერი

არის სტიქიური მოვლენების, ეკოლოგიური და სხვა სახის კატასტროფების,

⁶⁵ საქართველოს მთავრობის განკარგულება №1750 "რეგიონული განვითარების სტრატეგიების სამოქმედო გეგმების შემუშავების სახელმძღვანელოს დამტკიცების შესახებ" 20/08/2015

საომარი მოქმედებების, ეპიდემიების და სხვა საგანგებო სიტუაციების შედეგების (ზიანის) სალიკვიდაციოდ, აგრეთვე სხვა ღონისძიებების განსახორციელებლად სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკურ და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის გაწეული ფინანსური დახმარება.

მსოფლიო პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ სუბსიდიების (დოტაციების, სუბვენციების) ხვედრითი წილი ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების სტრუქტურაში განსხვავებულია. იმ ქვეყნებში, სადაც მაღალია სახელმწიფო საკუთრების წილი, ადგილობრივ ბიუჯეტებს უფრო მეტი დახმარება სჭირდებათ, ხოლო უფრო ლიბერალური ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში მისი წილი შედარებით დაბალია. მაგ., დიდ ბრიტანეთში და საფრანგეთში სჭარბობს დოტაცია, ხოლო აშშ-ში იტალიაში, გარმანისა და იაპონიაში – სუბვენცია.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის” მიხედვით, თვითმმართველობის ორგანოებზე გასაცემი სუბსიდიები, რამდენადაც ეს შესაძლებელია, არ უნდა იყოს განკუთვნილი განსაზღვრული პროექტების დაფინანსებისათვის. ამით იზღუდება მუნიციპალური ორგანოების მიერ პოლიტიკის არჩევის თავისუფლება. ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის მოქმედების თავისუფლების შენარჩუნების მიზნით, უფრო მისაღებია ზოგადი დანიშნულების დოტაციების ან, ცალკეული დარგების განვითარების მიზნით, სუბვენციების გაცემა მუნიციპალიტეტებზე.

5.5. სესხი და გრანტი

სესხი და გრანტი ადგილობრივი თვითმმართველობის ისეთი საკუთარი შემოსულობებია, რომლებიც დამოკიდებულია ადგილობრივი თვითმმართველობების მხრიდან მათ მოთხოვნაზე და მოძიებაზე. ისინი მუდმივ და სტაბილურ შემოსავლად ვერ ჩაითვლებიან. სოციალური ინფრასტრუქტურისა და ეკონომიკური ხასიათის ზოგიერთი პროექტის განხორციელების მომავლისათვის გადადება, მათი სასიცოცხლო მნიშვნელობიდან გამომდინარე, შეუძლებელია, ხოლო მუნიციპალიტეტები ზოგჯერ ვერ ახერხებენ მათ დაფინანსებას საკუთარი შემოსავლებითა და მიღებული ტრანსფერებით. ასეთი აუცილებლობისას ადგილობრივი თვითმმართველობების დაფინანსებისათვის მთელ რიგ ქვეყნებში ფართოდ გამოიყენება სესხები, მ.შ. საბანკო, საბიუჯეტო და სხვა სახის კრედიტები.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია” ხელმომწერ სახელმწიფოებს მოუწოდებს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს კაპიტალდაბანდებათა დასაფინანსებლად შეეძლოთ სასესხო კაპიტალის ეროვნული ბაზრით სარგებლობა, რისი წესი და პირობებიც ეროვნული კანონმდებლობით უნდა იყოს დარეგულირებული. საქართველოში კაპიტალური ინვესტიციის განსახორციელებლად, თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში და საკუთარი სახელით მუნიციპალიტეტს იურიდიული პირისგან შეუძლია აიღოს **სესხი**, ოღონდ მთავრობის ნებართვით.

სესხის საერთო მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს მუნიციპალიტეტის საკუთარი შემოსავლების საშუალო წლიური ოდენობის 10 პროცენტს, რომელიც გასული 3 საბიუჯეტო წლის მონაცემებით იანგარიშება. ხოლო თბილისის მიერ სესხის აღების შემთხვევაში აღებული სესხის საერთო მოცულობიდან ყოველწლიურად დასაფარავი სესხის მომსახურების (ძირითადი თანხა და პროცენტი) მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს თბილისის წლიური ბიუჯეტის საკუთარი შემოსავლების 5 პროცენტს. ამაზე დიდი სესხის აღება მუნიციპალიტეტს შეუძლია მხოლოდ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოსგან ან მის მიერ კონტროლირებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირისგან.

დაუშვებელია მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების გამოყენება სესხის აღებით წარმოშობილი მოთხოვნის უზრუნველყოფის საშუალებად. მუნიციპალიტეტებს ასევე შეუძლიათ მიიღონ გრანტი, “გრანტების შესახებ” საქართველოს კანონის⁶⁶ შესაბამისად და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი წესით. გრანტის მიღებაზე ნებართვის მისაღებად, რაც მთავრობის მიერ განკარგულების გამოცემით ფორმდება, მთავრობას მუნიციპალიტეტის გამგებელმა/მერმა უნდა მიმართოს.

გრანტი არის გრანტის გამცემის (დონორის) მიერ უსასყიდლოდ გადაცემული მიზნობრივი სახსრები, ფულადი ან ნატურალური ფორმით, რომლებიც გამოიყენება კონკრეტული ჰუმანური, საგანმანათლებლო, სამეცნიერო-კვლევითი, ჯანმრთელობის დაცვის, კულტურული, სპორტული, ეკოლოგიური და სოციალური პროექტების, აგრეთვე სახელმწიფოებრივი ან საზოგადოებრივი მნიშვნელობის პროგრამების განხორციელებისათვის.

მთავრობის ნებართვა საჭირო არ არის, თუ:

ა) გრანტი საქართველოს პარლამენტის მიერ რატიფიცირებული საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულების საფუძველზე მიიღება;

⁶⁶ საქართველოს კანონი „გრანტების შესახებ“ №331-II28.06.1996

- ბ) გრანტის გამცემია საქართველოს სამინისტრო ან „გრანტების შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული შესაბამისი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი;
- გ) გრანტის მიმღებია თბილისი.

5.6. მუნიციპალური ფონდები

განვითარებული ქვეყნების ადგილობრივი ფინანსების მნიშვნელოვანი რგოლია ადგილობრივი (მუნიციპალური) ფონდები, რომლებსაც მიზნობრივი ხასიათი გააჩნიათ. მათგან ხდება სესხების გაცემა და მიზნობრივი რეგიონული პროგრამების დაფინანდება. სპეციალურ ფონდებს გააჩნიათ დამოუკიდებლობა და განცალკევებულია ადგილობრივი ბიუჯეტებისგან. ამგვარი ფონდების ფორმირების წყაროა სხვადასხვა სესხები, სპეციალური შენატანები, ცენტრალიზებული არასაბიუჯეტო ფონდებიდან და საპენსიო ფონდებიდან შემოსულობები და ა.შ. სპეციალური მუნიციპალური ფონდის შევსების წყარო შეიძლება იყოს სახელმწიფო სპეციალური ფონდები, რომელთა რაოდენობა უცხოეთის განვითარებულ ქვეყნებში 30-დან 80-მდე მერყეობს. მაგალითად, საფრანგეთში სპეციალურ ფონდებში აკუმულირებული თანხის მოცულობა თითქმის ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის ტოლია. იაპონიაში სპეცფონდებიდან ფინანსდება სახელმწიფო ხარჯების ნახევარზე მეტი, დიდ ბრიტანეთში – ერთი მესამედი. ამ ფონდებიდან საკმაოდ დიდი თანხები ნაწილდება ადგილობრივ ბიუჯეტებში. საქართველოში ამგვარი ფონდია „მუნიციპალური განვითარების ფონდი“⁶⁷.

5.7. ადგილობრივ საწარმოთა ფინანსები

განვითარებული ქვეყნების ფინანსურ სისტემაში თანდათანობით ძლიერდება სახელმწიფო საწარმოების როლი და მნიშვნელობა. მიუხედავად ბოლო წლებში რიგ ქვეყნებში ჩატარებული პრივატიზაციისა, სახელმწიფო და მუნიციპალური საკუთრება კვლავ ინარჩუნებს საკმაოდ მდგრად პოზიციას ამ ქვეყნების ეკონომიკაში.

მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია საკუთარი ქონების ბაზაზე, „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად დააფუძნოს სააქციო საზოგადოება და შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება, აგრეთვე დააფუძნოს არასამეწარმეო

⁶⁷ საქართველოს მთავრობის დადგენილება #118 23.07.2005 „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის დებულებისა და სამეთვალყურეო საბჭოს დამტკიცების შესახებ“

(არაკომერციული) იურიდიული პირი.

მუნიციპალურ საწარმოთა ფინანსები ადგილობრივი ფინანსების ერთ-ერთი სპეციფიკური, დამოუკიდებელი რგოლია. მათ განეკუთვნება მუნიციპალური საგზაო, სატრანსპორტო, წყლის, ენერგიის და გაზის მომარაგების საწარმოები, აგრეთვე, საბინაო მეურნეობა. ადგილობრივი საწარმოები მუშაობენ თვითდაფინანსების პრინციპით და უზრუნველყოფენ მოსახლეობის მომსახურებას, ხელს უწყობენ კერძო სექტორის ფუნქციონირებას და განვითარებას. მრავალი ქვეყნის ადგილობრივ ბიუჯეტებში აისახება ადგილობრივი საწარმოების მთლიანი შემოსავლები, ხოლო ხარჯებში – მათ მიმდინარე საქმიანობაზე გაწეული ხარჯები. საზოგადოებრივი დანიშნულების საწარმოების მშენებლობაზე კაპიტალური ხარჯები ფინანსდება ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ გაცემული სესხებით.

6. ბიუჯეტის ხარჯვა

ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის პროგნოზირების შემდეგ, უნდა მოხდეს ხარჯვითი ნაწილის (გადასახდელების დაანგარიშება) შედგენა. გადასახდელების დადგენა მნიშვნელოვანი ამოცანაა ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის, რადგან სწორედ მასზეა დამოკიდებული, თუ როგორ მოხდება საბიუჯეტო რესურსების გამოყენება მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტული სფეროების დასაფინანსებლად.

მუნიციპალიტეტებმა უნდა განახორციელონ კომპეტენციების შესაბამისი ხარჯვა, ანუ საბიუჯეტო სახსრები უნდა გამოიყენონ საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებების დასაფინანსებლად.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის 51-ე მუხლის საფუძველზე, თვითმმართველ ერთეულს თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში შეუძლია სპეციალური ტრანსფერის და მიზნობრივი ტრანსფერის გარდა, დამოუკიდებლად და საკუთარი შეხედულებისამებრ, გამოიყენოს ყველა სხვა წყაროდან მიღებული შემოსავლები.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები დამოუკიდებლად განსაზღვრავენ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-16 მუხლით გათვალისწინებული საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის დასაფინანსებელი პროგრამების და ხარჯების მიმართულებებს, აგრეთვე მათ ოდენობებს. მაშინ როდესაც

დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებისას განსხვავებულია ხარჯების მიზნობრიობის წესი. დელეგირებული უფლებამოსილებებისათვის ადგილობრივ თვითმმართველობებს გადმოეცემათ მიზნობრივი ტრანსფერი, რომელიც მხოლოდ ამ უფლებამოსილებებისთვის უნდა იქნეს გამოყენებული. ანალოგიური მდგომარეობაა კაპიტალური და სპეციალური ტრანსფერის შემთხვევაშიც, მასაც მიზნობრიობა გააჩნია და მისი გამოყენებაც მხოლოდ წინასწარ განსაზღვრული ღონისძიებებისა და პროგრამების დასაფინანსებლად შეიძლება იქნეს გამოყენებული (მაგალითად: თუ კაპიტალური ტრანსფერი გამოყოფილია კონკრეტული უბნის საკანალიზაციო სისტემის სარემონტო სამუშაოებისათვის, ის სწორედ ამ უბნის საკანალიზაციო სისტემის სარემონტოდ უნდა იქნეს დახარჯული).

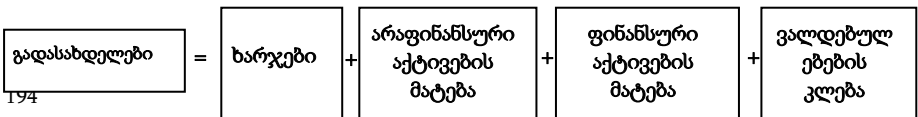
ამასთან აღსანიშნავია, რომ დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში ფინანსური სახსრების განკარგვაზე ზედამხედველობას ახორციელებს შესაბამისი კანონით ან შესაბამისი ხელშეკრულებით უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანო ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში სახელმწიფო რწმუნებულთან კოორდინაციით.

ბიუჯეტის გადასახდელები არის ბიუჯეტის ანგარიშიდან გასაცემი ყველა სახის ფულადი სახსრების ერთობლიობა. იგი წარმოადგენს ადგილობრივი ამოცანებისა და ფუნქციების განხორციელების მიზნით გამოყენებულ ყველა ფულად სახსრებს.

ბიუჯეტის გადასახდელების აღრიცხვისა და ანალიზისთვის (ისევე როგორც ბიუჯეტის შემოსულობების) შემუშავებულია კლასიფიკაციის სისტემა. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებისათვის საბიუჯეტო კლასიფიკაცია მოიცავს: ხარჯების ეკონომიკურ, ფუნქციონალურ და ორგანიზაციულ კლასიფიკაციას.

ეკონომიკურ კლასიფიკაციაში ბიუჯეტის გადასახდელები დაჯგუფებულია ხარჯების სახეების მიხედვით. აღნიშნული კლასიფიკაციით შესაძლებელია შეფასდეს დასახული მიზნების განსახორციელებლად დაგეგმილი ხარჯების სისწორე და მიზნობრიობა.

გადასახდელების ეკონომიკური კლასიფიკაცია მოიცავს შემდეგ ჯგუფებს:



ხარჯების ჯგუფი, თავის მხრივ, მოიცავს შემდეგ ქვეჯგუფებს:

- **შრომის ანაზღაურება** – სადაც ერთიანდება ხელფასი, თანამდებობრივი სარგო, წოდებრივი სარგო, კომპენსაცია, დანამატი; ჰონორარი, პრემია, ხელფასი სასაქონლო ფორმით და სოციალური შენატანები.
- **საქონელი და მომსახურება** – ერთიანდება შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურება, ოფისის ხარჯები, მივლინებები, წარმომადგენლობითი ხარჯები, კვების ხარჯები, სამედიცინო ხარჯები, რბილი ინვენტარის, უნიფორმისა და პირადი ჰიგიენის საგნების შეძენის ხარჯები, ტრანსპორტისა და ტექნიკის ექსპლუატაციისა და მოვლა-შენახვის ხარჯები.
- **სუბსიდიები** – წარმოადგენს საწარმოებსა და ორგანიზაციებზე ბიუჯეტიდან მიმდინარე მიზნებისათვის გაცემულ ტრანსფერის.
- **პროცენტი** – წარმოადგენს გადასახდელს, რომლის გადახდაც უწყევს თვითმმართველობას აღებული კრედიტისათვის.
- **გრანტები** – ამ ქვემუხლში აღირიცხება ადგილობრივი ბიუჯეტიდან სხვა ქვეყნის სახელმწიფოთა მთავრობაზე, საერთაშორისო ორგანიზაციებზე ან სხვა დონის სახელმწიფო ერთეულზე, არასავალდებულო მიმდინარე ან კაპიტალური დანიშნულების ტრანსფერის გაცემა.
- **სოციალური უზრუნველყოფა** – ამ ქვემუხლში აღირიცხება ის ფულადი ან სასაქონლო ტრანსფერი, რომელიც ხორციელდება მთელი მოსახლეობის ან მისი გარკვეული ნაწილის სოციალური რისკებისგან დაცვის მიზნით. (მაგ: უმწეო მდგომარეობაში მყოფი ოჯახის სოციალური დახმარება, დახმარება ორსულებზე, მშობიარობაზე, ბავშვის მოვლაზე და ა.შ.).
- **სხვა ხარჯები** – აქ აღირიცხება ქონებით სარგებლობასთან დაკავშირებული ხარჯები, ასევე სხვადასხვა მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯები.

როგორც ზემოთ ავლნიშნეთ, გადასახდელებში ერთიანდება არაფინანსური და ფინანსური აქტივების მატებასთან დაკავშირებული ხარჯები და ადრე აღებული ვალდებულებების შემცირებისათვის გაწეული ხარჯები. როდესაც ხდება არაფინანსური აქტივის (მაგ. ქონების) შეძენა, მართალია საბიუჯეტო სახსრები გამოყენება, მაგრამ ამ ოპერაციით ხდება ქონების (ახალი ღირებულების) შექმნა. **მაგალითად:** ადგილობრივმა თვითმმართველობამ შეიძინა 10 000 ლარის ღირებულების სატრანსპორტო საშუალება. ეს ოპერაცია აისახება

როგორც „სატრანსპორტო საშუალებების” მუხლის ანუ არაფინანსური აქტივების ზრდა.

მაგალითად: თუ ადგილობრივი თვითმმართველობა გასცემს სესხს 20 000 ლარის ოდენობით, მაშინ მისი ფინანსური აქტივები იზრდება. შესაბამისად აქაც აღნიშნული საბიუჯეტო სახსრების (ფულის) გაცემა აღირიცხება ფინანსური აქტივების ზრდის მუხლში.

მაგალითად: თუ ადგილობრივი თვითმმართველობას მანამდე ჰქონდა აღებული კრედიტი 100 000 ლარის ოდენობით და ახორციელებს მის დაფარვას, ამ შემთხვევაში მცირდება მისი ვალდებულება. ვალდებულების შემცირებით გაწეული ხარჯი აღირიცხება სწორედ, ვალდებულებების კლების მუხლში.

რაც შეეხება ფუნქციონალური კლასიფიკაციას: ხარჯების ამგვარი დაჯგუფება გათვალისწინებულია სახელმწიფო ხარჯების საჩვენებლად, რომლებიც მიიმართება ფართო ეროვნულ მიზნების დასაფინანსებლად. ფუნქციონალური კლასიფიკაციის სისტემა მთავრობას საშუალებას აძლევს დაგეგმოს, გაანაწილოს და გაანალიზოს ხარჯები ძირითადი ფუნქციონალური კატეგორიების მიხედვით (მაგ., განათლება, ჯანდაცვა და ა.შ.), ხოლო ორგანიზაციული კლასიფიკაცია მოიცავს გადასახდელებს ორგანიზაციების მიხედვით, რომელიც განისაზღვრება ბიუჯეტით (მაგ, დასუფთავების სამსახური, ბაგა-ბაღი და ა.შ.).

საქართველოს ბიუჯეტების ხარჯების ფუნქციონალური კლასიფიკაციის პირველი დონე აერთიანებს ხარჯებს, რომლებიც დაკავშირებულია ძირითადი სახელმწიფო ფუნქციების შესრულებასთან, ხოლო მეორე დონეზე ხარჯები გაშლილია მიზნების მსგავსობის მიხედვით. ბიუჯეტების ხარჯების ფუნქციონალური კლასიფიკაცია შედგება პირველი დონის 10 ძირითადი ჯგუფისაგან:

- საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება – აღირიცხება ძირითადად, ისეთი ხარჯები, რომელიც დაკავშირებულია აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოების შენახვისა და ფუნქციონირების ხარჯებს.
- თავდაცვა.
- საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება.
- ეკონომიკური საქმიანობა.
- გარემოს დაცვა.
- საბინაო კომუნალური მეურნეობა.
- ჯანმრთელობის დაცვა.
- დასვენება, კულტურა, რელიგია.
- განათლება.
- სოციალური დაცვა.

ადგილობრივი ბიუჯეტის ხარჯების ფორმირებისას იქმნება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში გაუთვალისწინებელი და საგანგებო ხარჯების, აგრეთვე სხვა ადგილობრივი მნიშვნელობის ღონისძიებების დასაფინანსებლად **სარეზერვო ფონდი**, რომლის განკარგვის წესს განსაზღვრავს საკრებულო და რომლის მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს ბიუჯეტის ხარჯების 2%-ს.

სარეზერვო ფონდის განკარგვის უფლებამოსილება გააჩნია ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოს, ამავე თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ განსაზღვრული წესით. ე.ი. საკრებულოს მიერ ბიუჯეტის დამტკიცების დროს განისაზღვრება სარეზერვო ფონდის მოცულობა და მტკიცდება ბიუჯეტთან ერთად, როგორც ბიუჯეტის განუყოფელი ნაწილი. ამავე დროს უნდა არსებობდეს ამავე ორგანოს მიერ განსაზღვრული სარეზერვო ფონდის ხარჯვის წესი.

7. პროგრამული ბიუჯეტი

პროგრამული ბიუჯეტის მთავარი კომპონენტია პროგრამა, რომელიც თავის მხრივ შეიძლება ჩაიშალოს ქვეპროგრამებად და/ან ღონისძიებებად.

პროგრამა წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტით განსაზღვრული პრიორიტეტების მიზნების მისაღწევად განსახორციელებელი ღონისძიებების ერთობლიობას, რომლებიც დაჯგუფებულია მსგავსი შინაარსის მიხედვით და ხორციელდება გრძელვადიან პერიოდში, ერთი საბოლოო შედეგის მისაღწევად.

პროგრამა უნდა შეესაბამებოდეს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მიერ განსაზღვრულ რომელიმე პრიორიტეტს. თუმცა, ბიუჯეტში შესაძლებელია წარმოდგენილი იყოს რამდენიმე პროგრამა, რომელიც არ ემსახურება კონკრეტულ პრიორიტეტულ მიმართულებას, რისი მაგალითიცაა დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში განხორციელებული პროგრამები.

ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამისათვის აუცილებელია გამოყოფილი იყოს ასიგნებები და ჰქონდეს შესაბამისი პროგრამული კოდი. თუ ძირითადი ფუნქციისა და ადმინისტრირების ხარჯების გამიჯვნა ან გამოყოფა თითოეული პროგრამის მიხედვით შეუძლებელია, ადმინისტრირების ხარჯებიც უნდა გაერთიანდეს რომელიმე ძირითად პროგრამასთან.

ხანგრძლივობის მიხედვით პროგრამები შეიძლება იყოს:

მიმდინარე (მუდმივი) - მოიცავს ისეთ საკითხებს, რაც თვითმმართველობის კანონმდებლობით განსაზღვრული ძირითადი ფუნქციაა და მუდმივად ხორციელდება

მრავალწლიანი - ემსახურება რომელიმე პრობლემის გადაწყვეტას, ახალი პოლიტიკის შემუშავებას, ახალი სისტემის ან მომსახურების დანერგვას.

ერთწლიანი (მოკლევადიანი) - იშვიათ, სპეციფიკურ შემთხვევაში, როდესაც პროგრამის საბოლოო მიზნის მიღწევა შესაძლებელია ერთი საანგარიშო წლის განმავლობაში. მოკლევადიანი პროგრამის დასრულების შედეგად შედეგი რომელიც საბოლოო და თავის მხრივ არ წარმოადგენს სხვა პროცესის შემადგენელ ნაწილს.

შინაარსის მიხედვით პროგრამები შეიძლება შემდეგი სახის იყოს:

მართვის და რეგულირების პროგრამები მოიცავს ისეთ ღონისძიებებს, რომლებიც ადმინისტრაციული ხასიათისაა და ხელს უწყობს სისტემის გამართულ ფუნქციონირებას, ან/და დაკავშირებულია შესაბამის სფეროში ზოგადი პოლიტიკის შემუშავებასთან. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების მართვისა და რეგულირების ტიპის პროგრამას წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელ ორგანოების დაფინანსება და აღნიშნული პროგრამის აღწერა სავალდებულო არ არის, ვინაიდან მასში უმეტეს შემთხვევებში ერთიანდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფუნქციონირების ხარჯები, სარეზერვო ფონდი, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვა, ასევე მსგავსი შინაარსის სხვა ღონისძიებები. მიუხედავად ამისა, სასურველია დანართში წარმოდგენილი იყოს ინფორმაცია, ვის მიმართ არსებული ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვისთვისაა გათვალისწინებული თანხები, რა ღონისძიებების დასაფინანსებლად იქნა აღებული სესხი, რომლის ფარგლებშიც წარმოქმნილია ვალდებულებები და სხვა.

მომსახურების მიწოდების პროგრამები ორიენტირებულია კონკრეტულ, გრძელვადიან შედეგებზე და ემსახურება მუდმივ მიზანს, მომსახურებას უწყევს ბენეფიციარს და არ ახდენს სუბიდირებას. მისი ქვეპროგრამებისთვის მოკლევადიანი შედეგები განისაზღვრება კონკრეტული რაოდენობრივი და ხარისხობრივი მაჩვენებლებით. ასეთ შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის

დაფინანსებით ხორციელდება ისეთი ღონისძიებები, რომელთა ბენეფიციარებიც პირდაპირ მოსახლეობა ან მათი მომსახურე არამომგებიანი დაწესებულებებია;

სუბსიდირების პროგრამები მიზნად ისახავს სოციალური ფენის ან ობიექტების სუბსიდირებას ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მხრიდან დახმარების და თანამონაწილეობის სახით. სუბსიდირების პროგრამების ქვეპროგრამების შეფასების ინდიკატორები ასევე გამოისახება რაოდენობრივ მაჩვენებლებში, ხოლო პროგრამის საბოლოო შედეგი ხშირ შემთხვევაში იქნება მოსახლეობის გარკვეული ფენის მდგომარეობის ან გარკვეული სფეროს მდგომარეობის მნიშვნელოვანი გაუმჯობესების გამოხატულება, რომელიც ასევე შეფასდება სათანადო ინდიკატორებით;

ინფრასტრუქტურული პროგრამები ძირითადად ემსახურება სხვადასხვა ინფრასტრუქტურის განვითარებას განვითარებას, მშენებლობას, რეაბილიტაციას ან აღჭურვას. პროგრამის შუალედური შედეგი უმეტეს შემთხვევაში იქნება მსხვილი ობიექტის და ობიექტთა ჯგუფის გამართული ინფრასტრუქტურა, ხოლო საბოლოო შედეგი ის ეფექტი, რასაც აღნიშნული ინფრასტრუქტურა ემსახურება. მსგავსი პროგრამების შეფასების ინდიკატორების უმეტესობის გამოსახვა შესაძლებელია რაოდენობრივ მაჩვენებლებში

პროგრამები აუცილებელია დაიყოს ძირითად მიმართულებებად ანუ **ქვეპროგრამებად**, რომელიც იქნება კონკრეტული შედეგის მისაღებად აუცილებელი ღონისძიებების ერთობლიობა. ქვეპროგრამებიც შინაარსობრივად იყოფა იგივე ტიპებად, როგორც პროგრამები: მართვის და რეგულირების, მომსახურების მიწოდების, სუბსიდირების და ინფრასტრუქტურული.

ქვეპროგრამა დაკავშირებულია შუალედურ შედეგებთან, მისი განხორციელების შემდეგ უნდა მიიღწეს კონკრეტული მდგომარეობა, რაც თავის მხრივ ხელს უწყობს პროგრამის საბოლოო შედეგის მიღწევას. ქვეპროგრამა თავისი შინაარსით უნდა გაიწეროს დასაგეგმი წლის მასშტაბით. მისი შინაარსიდან და მოცულობიდან გამომდინარე უნდა ჰქონდეს კონკრეტული შედეგი, რისი მიღწევაც შესაძლებელია ერთი საანგარიშო წლის მანძილზე. ქვეპროგრამა შესაძლოა თავის მხრივ მოიცავდეს ღონისძიებებს.

ღონისძიება ცალკეულ ან რამდენიმე საქმიანობათა ერთობლიობაა, რომლის განხორციელება დაკავშირებულია მოკლევადიანი შედეგის მიღწევასთან. მაგ: ტენდერის გამოცხადება, ინვენტარის შეძენა, კონფერენციის ორგანიზება და ა.შ. ღონისძიებები

და მათი დაფინანსება უმეტეს შემთხვევაში ვერ მოხვდება პროგრამული ბიუჯეტის კანონის ძირითად თავებში; მიუხედავად ამისა აუცილებელია თითოეული პროგრამის და ქვეპროგრამის ფარგლებში გასატარებელი ღონისძიებების ზუსტი ჩამონათვალის და აღწერის განსაზღვრა ვინაიდან წარმატებულად განხორციელებული თითოეული ღონისძიების მოკლევადიან შედეგზეა დამოკიდებული მთლიანი პროგრამის შესრულების ხარისხი.

პროგრამის მიზანი დაკავშირებულია პრიორიტეტის საშუალოვადიან მიზანთან და ამასთან ასაბუთებს რატომ არის ეს პროგრამა ეფექტიანი პრიორიტეტის საშუალოვადიანი მიზნის მისაღწევად. (მაგ: თუ პრიორიტეტია ინფრასტრუქტურის განვითარება საშუალოვადიან პერიოდში, საგზაო პროგრამის მიზანია ადგილობრივ თვითმმართველობაში საგზაო ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია რაც ინფრასტრუქტურის განვითარების (პრიორიტეტის მიზნის) განხორციელების ერთ-ერთი ეფექტიანი საშუალებაა).

პროგრამის აღწერა, პროგრამის მიზნის გარდა, უნდა მოიცავდეს მის ქვეპროგრამებს/ღონისძიებებს, რომელთა განხორციელება იგეგმება პროგრამის განხორციელების ეტაპზე, აგრეთვე ინფორმაციას იმ პირთა წრის შესახებ, რომელიც წარმოადგენს პროგრამის ბენეფიციარს.

ქვეპროგრამის მიზანი—დაკავშირებულია იმ პროგრამის წარმატებით განხორციელებასთან, რომლის ფარგლებშიც ხორციელდება ქვეპროგრამა, შესაბამისად პროგრამის ერთ-ერთი საბოლოო შედეგის დადგომასთან. (მაგ: საგზაო პროგრამის ფარგლებში შეიძლება განხორციელდეს გზების ორმული შეკეთების ქვეპროგრამა. გზების ორმული შეკეთება (რომელიც წარმოადგენს ქვეპროგრამის მიზანს) თავის მხრივ ხელს უწყობს საგზაო პროგრამის ერთ-ერთი შედეგის მიღებას).

ქვეპროგრამის აღწერა, მიზნის გარდა, უნდა მოიცავდეს ღონისძიებებს, რომელთა განხორციელება იგეგმება ქვეპროგრამის განხორციელების ეტაპზე, აგრეთვე ინფორმაციას ქვეპროგრამის ბენეფიციარების თაობაზე.

პროგრამული ბიუჯეტის, როგორც შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტის ძირითადი მიზანი არის ის, თუ რამდენად კარგად არის წარმოდგენილი ის შედეგი, რისთვისაც ესა თუ ის პროგრამა ხორციელდება. პროგრამულ ბიუჯეტში გამოიყენება შუალედური და საბოლოო შედეგები.

პროგრამის საბოლოო შედეგი: მდგომარეობა, რომელიც დაგეგმილი პროგრამის განხორციელების შედეგად უნდა დადგეს,

საბოლოო შედეგი გულისხმობს პრობლემის სრულად აღმოფხვრას, ახალი წესის დანერგვას, მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას შესასაბამის სფეროში. საბოლოო შედეგის მიღწევა უმეტეს შემთხვევაში მხოლოდ მრავალწლიანი მცდელობის შემდეგ მიიღწევა და მისი დადგომა ხშირ შემთხვევაში გულისხმობს პროგრამის მთლიანად ან არსებული ფორმით შეწყვეტას. საბოლოო შედეგი შინაარსით გლობალურია და ძირითადად პროგრამების შედეგს წარმოადგენს. ეს არის მდგომარეობა, რომელიც წინასწარ დაგეგმილი და გაანალიზებული პოლიტიკის განხორციელების შედეგად უნდა დადგეს. თუმცა ისეთი პროგრამებისთვის, რომლებიც თავისი შინაარსით მუდმივია და ემსახურება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მიერ განსახორციელებელ ძირითად საქმიანობას, საბოლოო შედეგიც ზოგადი ხასიათისაა, მდგომარეობის სტაბილურად შენარჩუნებაზე ან გაუმჯობესებაზე მიმართული და დასახული შედეგის მიღწევა ამ შემთხვევაში ვერ იქნება პროგრამის დასრულების ნიშანი.

ქვეპროგრამის შუალედური შედეგი, საბოლოო შედეგისგან განსხვავებით თავისი შინაარსით წარმოადგენს პროგრამის ფარგლებში კონკრეტული ქვეპროგრამების/დონისძიებების გატარების შედეგად მიღებულ პროდუქტს. ის ბევრად უფრო კონკრეტულია, ვიდრე საბოლოო შედეგი, უმეტეს შემთხვევაში გამოისახება კონკრეტული ციფრებით ან სხვა რაოდენობრივ გამოხატულებაში და წარმოადგენს არა პროგრამის დასრულების ნიშანს, არამედ მისი საბოლოო მიზნის მიღწევისკენ გადადგმულ ნაბიჯებს და თავის მხრივ, ზომავეს ამ გზაზე მიღწეულ პროგრესს.

შესაბამისად, საბოლოო შედეგები უმეტესად განისაზღვრება პროგრამისთვის, ხოლო შუალედური შედეგები – მისი ქვეპროგრამებისთვის (დონისძიებებისათვის). განსხვავებულია მათი შესრულების შეფასების ინდიკატორებიც. ქვეპროგრამების და დონისძიებების შუალედური და მოკლევადიანი შედეგების მიღწევაზე პასუხისმგებელია საბიუჯეტო ორგანიზაცია ან მისი სტრუქტურული ქვედანაყოფი. საბოლოო შედეგის მიღწევის ვადად განისაზღვრება პროგრამის მიმდინარეობის პერიოდი, ხოლო შუალედური შედეგის დადგომის ვადა, უმეტეს შემთხვევაში, ერთწლიანია (საბიუჯეტო წელზე მიბმული). შუალედური შედეგები, თავის მხრივ, შესაძლებელია საბოლოო შედეგის მიღწევისკენ პროგრესის მაჩვენებლად იქნეს გამოყენებული. წლიურ ბიუჯეტში გაწერილი უნდა იყოს დაგეგმილი პროგრამების და ქვეპროგრამების აღწერა და მათი მიზნები, ხოლო შუალედური და საბოლოო შედეგების აღწერა -

პრიორიტეტების დოკუმენტში. შედეგი უნდა ასახავდეს იმ სამომავლო მდგომარეობას, რისთვისაც ხორციელდება პროგრამა და მისი ქვეპროგრამა. შედეგების მიღწევის გზები წარმოდგენილი უნდა იყოს პროგრამის (ქვეპროგრამის/ლონისმიების) აღწერაში.

შესრულების ინდიკატორი წარმოადგენს მიღწეული შედეგების შეფასების საშუალებას, თუ რამდენად აღწევს პროგრამა დასახულ მიზნებს. შეფასების ინდიკატორების განსაზღვრისას აუცილებელია კარგად მოხდეს გააზრება, თუ რა განსხვავებაა პროგრამის საბოლოო შედეგსა და შუალედურ შედეგებს შორის. საბოლოო შედეგების შეფასების ინდიკატორები არ შეიძლება იყოს ერთჯერადი და მოკლევადიანი, შესრულების შეფასების პროცესი განგრძობითია და უნდა მიისწრაფოდეს ხარისხის მუდმივი კონტროლისაკენ.

შესრულების შეფასების ინდიკატორების ჭარბად გამოყენება ასევე არაეფექტურ შედეგს იძლევა, შესაბამისად, თითოეულ მოსალოდნელ შედეგზე წარმოდგენილი უნდა იყოს არა უმეტეს 5 ინდიკატორი. გასათვალისწინებელია, რომ მართვის და რეგულირების ტიპის პროგრამებსა და ქვეპროგრამებზე, რომლებიც წმინდად ადმინისტრაციული ხასიათისაა, შესრულების შეფასების ინდიკატორების წარმოდგენა აუცილებელი არ არის. შედეგების შესრულების ინდიკატორი უნდა ზომავდეს მიზანს, რომელიც არის რეალისტური და მიღწევადი. შეფასების ინდიკატორების შემუშავებისას მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული, რომ ისინი უნდა იყოს:

- **სასარგებლო** – პოლიტიკის განმახორციელებლებს უნდა აწვდიდეს შინაარსობრივ და ღირებულ ინფორმაციას;
- **შედეგზე ორიენტირებული** – უნდა გამოხატავდეს დასახულ შედეგთან მიმართებას;
- **ნათელი და გაზომვადი** – იოლად აღქმადი და გასაგები ენით აღწერილი, რათა ყველა დაინტერესებულმა მხარემ შეძლოს მისი გაგება, გამოყენება და მათი მეშვეობით მიღწეული შედეგების შეფასება;
- **შესაბამისი და მიღწევადი** – ინდიკატორი უნდა იქნეს შერჩეული მოსალოდნელი შედეგის შესაბამისად, ადეკვატურად უნდა ზომავდეს მას და უნდა იყოს რეალისტური, რათა არ მოხდეს მოსალოდნელი შედეგის ზედმეტად ოპტიმისტური ან პირიქით ზედმეტად პესიმისტური შეფასება;
- **შედარებითი** – უნდა იძლეოდეს შესაძლებლობას, მოხდეს მიღწეული შედეგების შეფასება დროის სხვადასხვა პერიოდში.

ინდიკატორების სახეები⁶⁸:

რაოდენობრივი	• აღწერს მოსალოდნელ შედეგს რაოდენობრივ კატეგორიაში (დაფუძნდება 10 ახალი მცირე საწარმო თვითმმართველობაში)
ხარისხობრივი	• აფასებს მიღებული შედეგის ხარისხს (თვითმმართველობის შიდა გზების ხარისხი გაუმჯობესდება "X", ჯერ, "X" პროცენტით)
ხარჯზე მიბმული	• აფასებს მიღებულ შედეგს გაწეულ ხარჯთან მიმართებაში (ყოველ დახარჯულ 1 ლარზე ფერმერი მიიღებს 10 ლარ შემოსავალს)
ეფექტიანობის	• აფასებს მიღებული შედეგის მიზანშეწონილობას დახარჯულ რესურსთან მიმართებაში (გადამდებ დაავადებათა შემთხვევები იგივე დანახარჯის პირობებში შემცირდება 2-ჯერ)
ეფექტურობის	• აფასებს მიღებული შედეგის გავლენას მანამდე არსებულ სიტუაციასთან მიმართებაში (მალითისათვის, 10 ახალი მცირე საწარმოს დაფუძნება გავლენას ახდენს წარმოების გაზრდაზე 50%-ით).

⁶⁸ გ.ხოდელი, ზ.ბროლაძე, შ.ჯულაყიძე, საჯარო ფინანსებისა და ქონების მართვის სახელმძღვანელო, USAID დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში (G3) პროგრამა, თბილისი, 2014

VIII. მუნიციპალიტეტის ქონება და მისი განკარგვა

1. მუნიციპალიტეტის ქონება და მისი სახეები ⁶⁹

მუნიციპალიტეტს, ისევე როგორც სხვა იურიდიული პირს, აქვს უფლება, ფლობდეს თავისი საქმიანობის განსახორციელებლად საჭირო ქონებას. ქონებაზე საკუთრების უფლების განხორციელებისას მუნიციპალიტეტი დამოუკიდებელია.

მუნიციპალიტეტის ქონება

არის საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ყველა ნივთი და არამატერიალური ქონებრივი სიკეთე.

მუნიციპალიტეტის მიერ ქონებრივი უფლებების განხორციელების ძირითადი პრინციპებია:

- მუნიციპალიტეტის ორგანოები ქონებრივ უფლებებს ახორციელებენ მუნიციპალიტეტის სახელით. ისინი ვალდებული არიან, დაიცვან მუნიციპალიტეტის, როგორც მესაკუთრის, კანონიერი ინტერესები.
- მუნიციპალიტეტის ორგანოები მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებულ ქონებაზე ქონებრივ უფლებებს ახორციელებენ მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით.
- მუნიციპალიტეტის ქონება შეიძლება მდებარეობდეს როგორც მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე, ისე მის ფარგლების გარეთ.

გარკვეული სახის ქონებას მუნიციპალიტეტს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი აკუთვნებს. გარდა კანონით მიკუთვნებულისა, მუნიციპალიტეტს ქონება შეუძლია გადასცეს სახელმწიფომ ან ავტონომიურმა რესპუბლიკამ. ასევე, თავად მუნიციპალიტეს შეუძლია, საკუთარი ბიუჯეტიდან გამოყოფილი სახსრებით შექმნას ან შეიძინოს ქონება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსმა მუნიციპალიტეტს მის ტერიტორიაზე არსებული ადგილობრივი მნიშვნელობის გზები და მათი ნაწილები, ქუჩები, მიწისქვეშა და მიწისზედა გადასასვლელები, ტროტუარები, შუქნიშნები, გარე

⁶⁹ საქართველოს ორგანული კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი”, ქუთაისი, 2014 წ. N1958-III, მუხლები 89-103

განათების კონსტრუქციები, მოედნები, სკვერები, ბულვარები, შადრევნები, პარკები, მწვანე ნარგავები და ნაპირსამაგრი ნაგებობები მიაკუთვნა.

მუნიციპალიტეტის საკუთრებაა მის ტერიტორიაზე მდებარე ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყისა და წყლის რესურსები, სახელმწიფო ტყის ფონდის მიწა და სახელმწიფო წყლის ფონდის მიწა მის საკუთრებაში არაა.

მუნიციპალიტეტის საკუთრებაა მის ტერიტორიაზე მდებარე არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაც, თუ ის არ არის კერძო საკუთრებაში ან დამაგრებულია სახელმწიფო ქონებაზე და ისეთ ქონებაზე, რომლის წილსაც სახელმწიფო ფლობა. თუ არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებულ ობიექტზეა დამაგრებული, ცხადია, ის მუნიციპალიტეტის საკუთრებაა.

რაც შეეხება სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწას (მათ შორის, საძოვრებს), თუ ის რეგისტრირებულია კერძო საკუთრებად ან სახელმწიფო საკუთრებად, ან დაურეგისტრირებელია, მაგრამ სახელმწიფო საკუთრებად დარეგისტრირების თაობაზეა შეტანილი განცხადება, ასევე, თუ სარგებლობის უფლებით, უზუფრუქტის ფორმით გადაცემულია სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკის საბიუჯეტო დაფინანსებაზე მყოფი დაწესებულებებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისათვის, მაშინ მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში ვერ იქნება. მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული დანარჩენი დაურეგისტრირებელი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა კანონმა ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთრებად გამოაცხადა.

სახელმწიფო საკუთრებაში რჩება პირუტყვის გადასარეკი ტრასები, 500 მეტრი სიგრძის სასაზღვრო ზოლში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, სახელმწიფო ნაკრძალების, ბუნების ძეგლების, ეროვნული პარკებისა და აღკვეთილების მიწები და სახელმწიფო მნიშვნელობის ისტორიის, კულტურის, ბუნებისა და საკულტო-რელიგიური ძეგლებისათვის განკუთვნილი მიწები.

მუნიციპალიტეტის ქონება ორი კატეგორიისაა: ძირითადი (განუსხვისებელი) და დამატებითი.

- **ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონება** არის მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების განხორციელების საფუძველი, მისი გამოყენება შეიძლება მხოლოდ მუნიციპალიტეტის საჯარო ფუნქციების შესასრულებლად და უფლებამოსილების განსახორციელებლად. სახელმწიფოს მიერ

მუნიციპალიტეტებისთვის გადასაცემი ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების სახეობათა ნუსხას საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს წარდგინებით ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა.

ძირითადი ქონების გასხვისება დაუშვებელია, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა ის დაკარგავს თავის ფუნქციურ დანიშნულებას. ასეთ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი მიმართავს დასაბუთებული წინადადებით და წარუდგენს ყველა საჭირო დოკუმენტს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს, რომელიც ძირითადი ქონების გასხვისებაზე თანხმობის მიცემის შესახებ განკარგულებას იღებს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედით.

- **დამატებითი ქონება** არის ქონება, რომელიც არ არის ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების ნაწილი და რომელიც მუნიციპალიტეტმა შეიძლება გამოიყენოს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. კანონმდებლობით დადგენილი წესების დაცვით დამატებითი ქონების გასხვისება დასაშვებია.

სახელმწიფო უსასყიდლოდ გადასცემს მუნიციპალიტეტს საკუთრებაში ქონებას, რომელიც საჭიროა მის მიერ საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის. ამისათვის მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი დასაბუთებული მოთხოვნით მიმართავს „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ ქონების მმართველს, რომელმაც უნდა მიიღოს დასაბუთებული გადაწყვეტილება და პასუხი წერილობით აცნობებს 45 დღის ვადაში. ძირითადი (განუსხვისებელი) უძრავი ქონების გადაცემის თაობაზე ქონების მმართველის გადაწყვეტილება მიღებიდან 10 დღის ვადაში დასამტკიცებლად გადაეცემა საქართველოს მთავრობას. თუ საქართველოს მთავრობამ 45 დღის ვადაში არ მიიღო გადაწყვეტილება, მოთხოვნილი ქონება მოთხოვნის წარმდგენის საკუთრებაში გადაცემულ ქონებად ჩაითვლება. ამ პროცედურის დასრულებიდან 60 დღის ვადაში ქონების მმართველის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე სახელმწიფოს მიერ მუნიციპალიტეტისთვის საკუთრებაში გადაცემული ქონება რეგისტრირდება საჯარო რეესტრში. საჯარო რეესტრში რეგისტრირებული ქონების სარეგისტრაციო მონაცემები, სარეგისტრაციო მონაცემების ცვლილებები და შესწორებები საჯაროა და ქვეყნდება კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

თუ ქონებას ერთზე მეტი მუნიციპალიტეტი იყენებს, ის საკუთრებაში

გადაეცემა იმ მუნიციპალიტეტს, რომლის ტერიტორიაზედაც მდებარეობს ეს ქონება. ასეთი ქონების გამოყენებისა და მოვლა-პატრონობის წესები განისაზღვრება ხელშეკრულებით, რომელსაც ხელს აწერენ ის მუნიციპალიტეტები, რომლებიც იყენებენ ამ ქონებას. შესაძლებელია საპირისპირო პროცესიც, როცა მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონება, გარდა მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებისთვის საჭირო ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონებისა, უსასყიდლოდ გადაეცემა საკუთრებაში სახელმწიფოს. ამისათვის ქონების მმართველმა დასაბუთებული მოთხოვნით უნდა მიმართოს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს. საკრებულომ 45 დღის ვადაში ამ მოთხოვნაზე დასაბუთებული დადებითი ან უარყოფითი გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს და პასუხი წერილობით აცნობოს ქონების მმართველს. თუ ამ ვადაში საკრებულომ არ მიიღო გადაწყვეტილება, ქონების მმართველის მიერ მოთხოვნილი ქონება სახელმწიფოსთვის გადაცემულად ჩაითვლება და სახელმწიფო საკუთრებად დარეგისტრირდება.

მუნიციპალიტეტის ქონების განკარგვა

ნიშნავს ამ ქონების პრივატიზებას, სარგებლობის უფლებით გადაცემას, მართვის უფლებით გადაცემას ან, კანონით დადგენილ შემთხვევებში სახელმწიფოსთვის, ავტონომიური რესპუბლიკისთვის, შესაბამისი მუნიციპალიტეტის (მუნიციპალიტეტების) კერძო სამართლის იურიდიული პირისთვის, თბილისის მიერ დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირისთვის საკუთრებაში ან სარგებლობაში უსასყიდლოდ გადაცემას.

მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზების, სარგებლობისა და მართვის უფლებებით გადაცემის წესებს, ქონების პრივატიზებისას საწყისი საპრივატიზებო საფასურის, ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემისას ქირის საფასურის და ქირის საწყისი საფასურის განსაზღვრის, აგრეთვე ანგარიშსწორების წესებს საქართველოს მთავრობა ამტკიცებს. მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზებისას, მართვის ან სარგებლობის უფლებით გადაცემისას ან სხვაგვარად განკარგვისას მუნიციპალიტეტს შეუძლია იმოქმედოს თავისი წარმომადგენლის (რწმუნებულის) მეშვეობით.

2. ქონების პრივატიზება ⁷⁰

პრივატიზება არის მუნიციპალიტეტის ქონების ფიზიკური ან/და იურიდიული პირისთვის საკუთრებაში გადაცემა, კანონით დადგენილი ფორმითა და წესით.

მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზებისას (გარდა სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთის პრივატიზებისა) ქონების შემძენი შეიძლება იყოს ფიზიკური პირი ან კერძო სამართლის იურიდიული პირი, ან ასეთ პირთა გაერთიანება, რომლის ქონებაშიც მუნიციპალიტეტის ან საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოს მონაწილეობის წილი 25 პროცენტზე ნაკლებია, ხოლო მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის სასყიდლით შემძენი პირი შესაძლებელია იყოს საქართველოს მოქალაქე ან საქართველოში რეგისტრირებული კერძო სამართლის იურიდიული პირი, ხოლო საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალური მართლმადიდებელი ეკლესია და უსახლკაროდ დარჩენილი საქართველოს ის მოქალაქეები, რომლებიც ცხოვრობდნენ ან ცხოვრობენ ოკუპირებულ ტერიტორიებზე – უსასყიდლოდ იძენენ მას.

აუქციონის ფორმით მუნიციპალიტეტის ქონების განკარგვის მიზანია საკუთრების/სარგებლობის უფლების მინიჭება აუქციონში მონაწილე იმ პირისთვის, რომელიც ვაჭრობის პროცესში ყველაზე მაღალ ფასს შესთავაზებს, ხოლო თუ აუქციონი პირობებით გამოცხადდება – იმ პირს, რომელიც აიღებს ვალდებულებასაც, რომ დააკმაყოფილოს გამოცხადებული პირობები.

მუნიციპალიტეტის ქონების **პრივატიზება ხდება საჯარო ან ელექტრონული აუქციონით**, გარდა დაზღვევის ხელშეკრულებით გათვალისწინებული შემთხვევისა. სადაზღვევო შემთხვევის დადგომისას მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონებით მოსარგებლე მოძრავ ნივთს საკუთრებაში გადასცემს მზღვეველს, რომელიც მიერ ანაზღაურებს ამ ნივთის ღირებულებას ან სანაცვლოდ დაზიანებული ნივთის იდენტური, დაუზიანებელი ნივთს გადმოსცემს.

საჯარო აუქციონის ფორმით მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზების შესახებ ინფორმაცია ქვეყნდება ვებგვერდზე **www.eauction.ge**, ასევე აუქციონის მომწყობის (აუქცინატორის)

⁷⁰ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ 08/07/2015 3977-რს

ვებგვერდზე და ადგილობრივ ან სხვა ბეჭდვით საინფორმაციო გამოცემაში. მუნიციპალიტეტის ქონების განკარგვა შეიძლება ელექტრონული აუქციონის ფორმით, როდესაც ინფორმაცია ქვეყნდება აუქციონატორის ვებგვერდზე ან/და ვებგვერდზე www.eauction.ge.

აუქციონში მონაწილეობის მსურველი აუქციონატორს წარუდგენს განაცხადს. განაცხადის წარდგენით განმცხადებელი ადასტურებს, რომ გაეცნო და ეთანხმება აუქციონის წესსა და პირობებს. განაცხადში აღინიშნება ინფორმაცია აუქციონის მონაწილის შესახებ, მუნიციპალიტეტის ქონების დასახელება, ლოტის ნომერი, საფასური და სხვა ინფორმაცია. აუქციონში მონაწილეობის მისაღებად დაინტერესებული პირი წარადგენს აუქციონატორის მიერ წინასწარ განსაზღვრული ოდენობის უპირობო და გამოუხმობ საბანკო გარანტიას, ან “ბეს” იხდის. “ბეს” გადახდას უთანაბრდება დაინტერესებული პირის საბანკო ანგარიშზე არსებული თანხის გაყინვა, რომელიც აუქციონატორს გადაერიცხება აუქციონის მონაწილის აუქციონში გამარჯვებისთანავე ან კანონით დადგენილი აუქციონის წესისა და პირობების დარღვევის შემთხვევაში.

აუქციონის შედეგები უქმდება, თუ აუქციონში გამარჯვებულმა განსაზღვრულ ვადაში არ გადაიხადა საფასური ან უარი განაცხადა ნასყიდობის ხელშეკრულების ხელმოწერაზე. ასეთ შემთხვევებში “ბეს” თანხა აღარ უბრუნდება აუქციონის მონაწილეს, ხოლო უპირობო და გამოუხმობი საბანკო გარანტიის თანხა სრულად ირიცხება შესაბამის ბიუჯეტში. გარდა ამისა, “ბეს” თანხა და უპირობო და გამოუხმობი საბანკო გარანტია სრულად ირიცხება ბიუჯეტში, თუ აუქციონის მონაწილემ აუქციონის წესი ან/და პირობები დაარღვია. თუ უფლებამოსილმა ორგანომ გააუქმა ქონების განკარგვის თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილება და აუქციონის შედეგების გაუქმება ქონების ყიდვის მსურველის გამო არ მოხდა, გადახდილი “ბეს” თანხა უბრუნდება აუქციონის გამარჯვებულ მონაწილეს. “ბეს” თანხა ყველა შემთხვევაში უბრუნდებათ აუქციონის იმ მონაწილეებს, ვინც არ დაარღვია აუქციონის წესები, მაგრამ ვერ გაიმარჯვა.

თუ არ მოხდება აუქციონის ფორმით გამოტანილი მუნიციპალიტეტის ქონების განკარგვა, აუქციონატორი ჩაატარებს გაანმეორებით აუქციონს, რომელზეც შეცვლის ქონების საწყის საფასურს ან/და პირობებს. გაანმეორებით აუქციონზე ქონების საწყისი საფასური შეიძლება 50 პროცენტამდე შემცირდეს, ხოლო თუ ქონება ამ საფასურად გამოტანის შემდეგაც არ გაიყიდა, საფასური შეიძლება კიდევ შემცირდეს. გაანმეორებით აუქციონზეც თუ არ მოხერხდა მუნიციპალიტეტის ქონების განკარგვა, ქონების განმკარგავი სუბიექტი

უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება, რომ ქონება იმავე პირობებით, ვადაგარძელებული აუქციონის ფორმით განკარგოს.

მუნიციპალიტეტის ქონების აუქციონის ფორმით პრივატიზებისას აუქციონში გამარჯვების დამადასტურებელი ოქმი არის ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება. ოქმი შეიცავს მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზების ძირითად პირობებს და მხარეთა უფლება-მოვალეობებს. ამ ოქმის საფუძველზე ფორმდება ნასყიდობის ხელშეკრულება. მუნიციპალიტეტის შემენილი ქონების სრული ღირებულების ანაზღაურების ან/და აუქციონის პირობების შესრულების შემდეგ ქონების შემძენს ეძლევა საკუთრების დამადასტურებელი მოწმობა. მუნიციპალიტეტის პრივატიზებულ ქონებასთან დაკავშირებული სადავო საკითხის სასარჩელო ხანდაზმულობის ვადა 3 წელია.

3. ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემა

მუნიციპალიტეტის ქონება სარგებლობის უფლებით შეიძლება გადაეცეს ფიზიკურ, საჯარო ან/და კერძო სამართლის იურიდიული პირს. კანონით დადგენილი წესით. სარგებლობის უფლებით მუნიციპალიტეტის ქონების გადაცემისას შესაძლებელია საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით გათვალისწინებული შემდეგი ფორმების გამოყენება:

- **აღნაგობა** — ეს არის მიწის ნაკვეთის გადაცემა ვადიან სარგებლობაში ამ ნაკვეთზე ან მის ქვეშ რაიმე ნაგებობის აღმართვის უფლებით. ასევე, ამ უფლების გასხვისების, მემკვიდრეობით გადაცემის, თხოვების, გაქირავების უფლება. აღნაგობის უფლება შეიძლება გავრცელდეს მიწის ნაკვეთის იმ ნაწილზე, რომელიც არ არის აუცილებელი აღნაგობისათვის, მაგრამ იძლევა ნაგებობით უკეთ სარგებლობის შესაძლებლობას. აღნაგობის უფლების ვადა მხარეთა შეთანხმებით განისაზღვრება, რომელიც არ უნდა აღემატებოდეს 59 წელს.
- **უზუფრუქტი** – უძრავი ნივთის გადაცემა სხვა პირის სარგებლობაში, ანუ მოსარგებლოს უფლება, ისარგებლოს სხვისი ქონებითა და მისი შემოსავლით იმ პირობით, რომ ამ ქონებას არაფერი დააკლდება. პირი უფლებამოსილია, როგორც მესაკუთრემ, გამოიყენოს ეს ნივთი და არ დაუშვას მესამე პირთა მიერ მისით სარგებლობა, თუმცა მესაკუთრისაგან განსხვავებით, მას არ აქვს ამ ნივთის გასხვისების, დაგირავების ან მემკვიდრეობით გადაცემის უფლება. ამ ნივთის გაქირავების ან გადაცემისთვის საჭიროა მესაკუთრის თანხმობა.

უზუფრუქტის გაუქმების შემდეგ მესაკუთრე ხდება არსებული ქირავნობის ან იჯარის ურთიერთობის მონაწილე. უზუფრუქტი შეიძლება იყოს სასყიდლიანი და უსასყიდლო, დროებითი ან მისი მიღების (უზუფრუქტუარის) სიცოცხლის ხანგრძლივობის მანძილზე.

- **ქირავნობა.** ქირავნობის ხელშეკრულებით გამქირავებელი ვალდებულია დამქირავებელს დროებით სარგებლობაში გადასცეს უფლებრივად და ნივთობრივად უნაკლო ნივთი, ხოლო დამქირავებელი ვალდებულია გამქირავებელს გადაუხადოს დათქმული ქირა.
- **იჯარა.** იჯარის ხელშეკრულების დროსაც ქირავნობის ხელშეკრულებისათვის დადგენილი ნორმები მოქმედებს. განსხვავება იმაშია, რომ იჯარის ხელშეკრულების დროს მოიჯარეს იჯარით გადაცემული ქონების სწორი სამეურნეო გამოყენების შედეგად შეუძლია მიიღოს სარგებელი, რაც შეუძლებელია ქირავნობის ხელშეკრულების დროს დამქირავებლისთვის.
- **თხოვება.** ეს ისეთი ხელშეკრულებაა, რომლის ძალითაც გამნათხოვრებელი კისრულობს ვალდებულებას, გადასცეს მონათხოვრეს ქონება დროებით უსასყიდლო სარგებლობაში. ხელშეკრულებაში მონაწილეობს ორი მხარე — გამნათხოვრებელი და მონათხოვრე, რომლებიც შეიძლება იყვნენ როგორც ფიზიკური, ისე იურიდიული პირები. თხოვების ხელშეკრულებისთვის არსებითია ის, რომ გამნათხოვრებელი მონათხოვრეს გადასცემს ნივთს სარგებლობაში არა მუდმივად, არამედ განსაზღვრული დროით, თანაც უსასყიდლოდ.

ასევე, შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს სამოქალაქო კოდექსით გათვალისწინებული სარგებლობის სხვა ფორმები (მაგ., **სერვიტუტი** — სხვისი მიწის ნაკვეთის ან სხვა უძრავი ქონების გამოყენება იმგვარად, რომ პირს უფლება მიეცეს ისარგებლოს ამ ნაკვეთით, ან აკრძალოს ამ ნაკვეთზე მესაკუთრის მიერ ზოგიერთი მოქმედების განხორციელება).

მუნიციპალიტეტის ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემა ხდება აუქციონის ფორმით ან პირდაპირი განკარგვის წესით. მუნიციპალიტეტის ქონების აუქციონის ფორმით სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი, ხოლო მუნიციპალიტეტის ქონების პირდაპირი განკარგვის წესით სარგებლობის უფლებით

უსასყიდლოდ გადაცემის შესახებ გადაწყვეტილებისთვის მას მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანხმობა სჭირდება.

პირდაპირი განკარგვის წესით მუნიციპალიტეტის ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემა შეიძლება მოხდეს სასყიდლოთ ან უსასყიდლოდ, პირობებით ან უპირობოდ. გამგებელი/მერი უფლებამოსილია მუნიციპალიტეტის ქონება უსასყიდლო აღნაგობის, უსასყიდლო უზუფრუქტისა და თხოვნის ფორმებით, აუქციონის გარეშე გადასცეს სახელმწიფოს და ავტონომიური რესპუბლიკების ორგანოებს, სხვა მუნიციპალიტეტს, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს (გარდა პოლიტიკური პარტიისა), მუნიციპალიტეტის/მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებულ ააიპ-ს, საწარმოს, რომლის წილის ან აქციათა 50%-ზე მეტს ფლობს/ფლობენ მუნიციპალიტეტი/მუნიციპალიტეტები, ან თავად ამ კერძო სამართლის იურიდიული პირის მიერ დაფუძნებულ კერძო სამართლის იურიდიულ პირს.

მუნიციპალიტეტის ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ ხელშეკრულება იდება მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელ ორგანოსა და დაინტერესებულ პირს შორის. ამგვარ ხელშეკრულებას, დაინტერესებული პირის მიერ გაცნობისთანავე, უთანაბრდება მუნიციპალიტეტის ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ გამგებლის/მერის გადაწყვეტილება, გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სახით.

ქონებას, რომელიც საჭიროა მუნიციპალიტეტისთვის დელეგირებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად, სახელმწიფო მას სარგებლობაში გადასცემს, მაგრამ ეს ქონება რჩება სახელმწიფო საკუთრებაში. სარგებლობის უფლებით გადასაცემი ქონების განსაზღვრა და სარგებლობის უფლების მინიჭება ხდება ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსისა და დელეგირებული უფლებამოსილების შესახებ ხელშეკრულების თანახმად, რომლითაც ამ ქონებით სარგებლობის პირობებია განსაზღვრული.

4. არამატერიალური მუნიციპალური ქონება

მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებულ არამატერიალურ ქონებრივ სიკეთეებია წილები და აქციები, აგრეთვე ყველა მოთხოვნა და უფლება, რომლებიც შეიძლება გადაეცეს სხვა პირს ან გამიზნულია საიმისოდ, რომ მათ მფლობელს შეექმნას მატერიალური სარგებელი ან/და მიენიჭოს უფლება, რაიმე მოსთხოვოს სხვა პირებს. წილებსა და აქციებს მუნიციპალიტეტი ორი ფორმით განკარგავს:

1) პრივატიზება, რისთვისაც ორი სახის აუქციონი ტარდება: პირობებიანი და უპირობო, და 2) მართვის უფლებით გადაცემა.

მართვის უფლებით გადაცემა

არის მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული წილებისა და აქციების ფიზიკური ან/და იურიდიული პირისთვის გადაცემა კანონით დადგენილი წესით.

წილებისა და აქციების მართვის უფლებით გადაცემაც აუქციონის ფორმით ხდება. მუნიციპალიტეტის წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოს პარტნიორის/აქციონერის უფლებამოსილებას ახორციელებს მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი, რომელიც მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანხმობით იღებს გადაწყვეტილებას სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოს კაპიტალში მუნიციპალიტეტის ქონების, მათ შორის, წილებისა და აქციების, აგრეთვე ფულადი შენატანის განხორციელების შესახებ.

მუნიციპალიტეტის ქონების განკარგვის შედეგად შემოსული თანხები სრულად მიიმართება შესაბამისი მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში.

5. მუნიციპალური საწარმოების ქონება

მუნიციპალიტეტის კერძო სამართლის იურიდიული პირების, მ.შ. მუნიციპალური და ინტერმუნიციპალური საწარმოების ფუნქციონირების იურიდიულ საფუძვლებს ქმნის ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 106¹-ე მუხლი. ამასთან, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი რეგულაციები ვრცელდება ერთი ან რამდენიმე მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ მხოლოდ იმ საწარმოებზე, სადაც მისი წილობრივი მონაწილეობა 50%-ს აღემატება, აგრეთვე ისეთ არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირებზე, რომლის დამფუძნებლები ან წევრები მხოლოდ მუნიციპალიტეტი ან მუნიციპალიტეტები არიან.

კოდექსი მუნიციპალიტეტს უფლებას ანიჭებს, დააფუძნოს სააქციო საზოგადოება, შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება, არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი ან გახდეს მათი პარტნიორი, აქციონერი ან წევრი. კერძო სამართლის იურიდიული პირების დაფუძნების უფლება ორ ან რამდენიმე მუნიციპალიტეტსაც აქვს, რაც ინტერმუნიციპალური

თანამშრომლობისთვის არის საჭირო. ამ უფლებას და საწარმოს პარტნიორის/აქციონერის უფლებამოსილებას ახორციელებს მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი, ოღონდ მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობაზე საკრებულოს თანხმობა არის საჭირო.

მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი, როგორც პარტნიორი/აქციონერი, უფლებამოსილია დაამტკიცოს მუნიციპალური საწარმოს წესდება (დებულება) და მიიღოს გადაწყვეტილება მის კაპიტალში ცვლილების შეტანის შესახებ, მათ შორის:

- წილის, აქციებისა და ფულადი შენატანის განხორციელების შესახებ,
- მუნიციპალიტეტის/მუნიციპალიტეტების საწარმოსთვის ქონების სარგებლობაში/საკუთრებაში გადაცემის შესახებ.

გამგებელი/მერი ასევე ნიშნავს და ათავისუფლებს მუნიციპალური საწარმოების ხელმძღვანელობაზე და წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილი პირებს, მათი წესდების შესაბამისად. როგორც მისი დამფუძნებელი, პარტნიორი ან აქციონერი.

ისეთ საწარმოში, სადაც მუნიციპალიტეტის წილობრივი მონაწილეობა 50%-ს არ აღემატება, გადაწყვეტილების მიღებაში გამგებელი/მერი მონაწილეობს, როგორც პარტნიორი ან აქციონერი. ამ შემთხვევაში გადაწყვეტილება მიიღება შესაბამისი საწარმოს წესდების (დებულების) შესაბამისად.

არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის (ააიპ) შემთხვევაშიც დამფუძნებლის ან წევრის უფლებამოსილებებს ახორციელებს გამგებელი/მერი. ის, როგორც დამფუძნებელი ან წევრი, უფლებამოსილია ააიპ-ს წესდების შესაბამისად, დანიშნოს და გაათავისუფლოს ხელმძღვანელობაზე და წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილი პირები, დაამტკიცოს წესდება, მიიღოს გადაწყვეტილება მუნიციპალიტეტის არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირისთვის ფინანსური სახსრებისა და მოძრავი ნივთების სარგებლობაში/საკუთრებაში გადაცემის შესახებ, ასევე, უძრავი ნივთების სარგებლობაში გადაცემის შესახებ.

თუ ააიპ ერთობლივია, ანუ მისი ერთ-ერთი დამფუძნებელი ან წევრი მუნიციპალიტეტია, გადაწყვეტილების მიღებაში, როგორც ერთ-ერთი დამფუძნებელი/წევრი, მონაწილეობს გამგებელი/მერი და გადაწყვეტილება მიიღება შესაბამისი იურიდიული პირის წესდების (დებულების) შესაბამისად.

მუნიციპალური საწარმოს და ააიპ-ის ქონების გასხვისება, როგორც წესი, ხდება საჯარო ან ელექტრონული აუქციონის ფორმით.

აუქციონის გარეშე, საკუთრებაში შეიძლება გადაეცეს მხოლოდ შესაბამის მუნიციპალიტეტს, ხოლო სარგებლობის უფლებით ეს ქონება შეიძლება გადაეცეს შესაბამის მუნიციპალიტეტს, სახელმწიფოს და ავტონომიური რესპუბლიკების ორგანოებს, სხვა მუნიციპალიტეტს, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს (გარდა პოლიტიკური პარტიისა), მუნიციპალიტეტის/მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებულ ააიპ-ს, საწარმოს, რომლის წილის ან აქციათა 50%-ზე მეტს ფლობს/ფლობენ მუნიციპალიტეტი/მუნიციპალიტეტები, ან თავად ამ საწარმოს ან ააიპ-ის მიერ დაფუძნებულ კერძო სამართლის იურიდიულ პირს.

მუნიციპალიტეტის საკრებულო უფლებამოსილია, თავის რეგლამენტში გაითვალისწინოს მუნიციპალიტეტის კერძო სამართლის იურიდიული პირის ხელმძღვანელების მიერ გაწეული საქმიანობის ანგარიშის წარმოდგენის წესი და მოისმინოს მათი ანგარიშები.

6. შესყიდვები ⁷¹

მუნიციპალური შესყიდვა მუნიციპალური მომსახურების და მმართველობითი პროცესის უზრუნველყოფის ერთ-ერთი უმთავრესი მექანიზმია.

მუნიციპალური შესყიდვა

არის მუნიციპალიტეტის მიერ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის სახსრებით, ელექტრონული ან სხვა საშუალებების გამოყენებით ნებისმიერი საქონლის, მომსახურებისა და სამშენებლო სამუშაოს შესყიდვა.

ასეთი შესყიდვები ხორციელდება "სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ" საქართველოს კანონით დადგენილი წესით. ამ კანონის ძირითადი მიზანია შესყიდვებისათვის განკუთვნილი ფულადი სახსრების რაციონალური ხარჯვისა და, ასევე, შესყიდვების მონაწილეთა მიმართ სამართლიანი და არადისკრიმინაციული მიდგომის უზრუნველყოფა. კანონით დადგენილი შესყიდვების წესების გამოყენება სავალდებულოა ნებისმიერი საქონლის, მომსახურებისა და სამშენებლო სამუშაოს შესყიდვისას, რომელიც ხორციელდება როგორც მუნიციპალური ბიუჯეტის, ასევე საბიუჯეტო

⁷¹ საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ. თბილისი, 2005 №1388-III

ორგანიზაციების სახსრებით და იმ საწარმოს სახსრებით, რომლის აქციათა ან წილის 50%-ზე მეტს ფლობს ადგილობრივი თვითმართველობის ორგანო. კანონით დადგენილი შესყიდვის წესები არ ვრცელდება:

- წყალმომარაგების შესყიდვაზე,
- საბიუჯეტო კლასიფიკაციის “საქონელი და მომსახურება” მუხლით გათვალისწინებულ შტატგარეშე მომუშავეთა მომსახურების შესყიდვაზე,
- მივლინების დროს განსახორციელებელ შესყიდვაზე,
- უძრავი ქონების შესყიდვასთან და უძრავი ქონების სარგებლობის უფლებით მიღებასთან დაკავშირებულ შესყიდვებზე,
- ტელე-რადიო ეთერის დროის შესყიდვასთან, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებით რეკლამის გავრცელებასთან დაკავშირებულ სახელმწიფო შესყიდვებზე,
- შპს “საქართველოს ფოსტისგან” საფოსტო და საკურიერო მომსახურებების შესყიდვაზე.

არსებობს შესყიდვის შემდეგი სახეები: გამარტივებული შესყიდვა, გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი, ელექტრონული ტენდერი და კონკურსი.

გამარტივებული შესყიდვა გამოიყენება შემდეგ შემთხვევებში:

- 5000 ლარამდე ღირებულების ერთგვაროვანი ობიექტების შესყიდვის შემთხვევაში;
- თუ საქონლის მიწოდება, სამუშაოს შესრულება ან მომსახურების გაწევა მხოლოდ ერთი პირის ექსკლუზიური უფლებაა და არ არსებობს მიზანშეწონილი ალტერნატივა შესყიდვის ობიექტის ჩასანაცვლებლად. ექსკლუზიურ უფლებად არ განიხილება შემთხვევა, როდესაც შესასყიდი საქონლის ან მომსახურების სავარაუდო ღირებულება აღემატება 2 000 000 ლარს, ხოლო სამუშაოს – 4 000 000 ლარს და ქვეყნის გარეთ, გონივრულ ტერიტორიულ ფარგლებში, არსებობს სხვა პირი, რომელსაც შეუძლია განახორციელოს იმავე საქონლის მიწოდება, სამუშაოს შესრულება ან მომსახურების გაწევა, ასევე, თუ შესასყიდი საქონლის ან მომსახურების სავარაუდო ღირებულება არ აღემატება 2 000 000 ლარს, ხოლო სამუშაოს – 4 000 000 ლარს და ქვეყნის შიგნით

არსებობს სხვა პირი, რომელსაც შეუძლია განახორციელოს იმავე საქონლის მიწოდება, სამუშაოს შესრულება ან მომსახურების გაწევა;

- თუ არსებობს გადაუდებელი აუცილებლობა; ასეთ შემთხვევაში შესასყიდი საქონლის რაოდენობა, სამუშაოს ან მომსახურების მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს გადაუდებელი აუცილებლობით გამოწვეული პრობლემების მოსაგვარებლად საჭირო შესაბამის ვადებს;
- თუ შემსყიდველი ორგანიზაციის გადაწყვეტილებით, მიმწოდებლისაგან შესყიდული ობიექტის ხარისხის გაუარესების თავიდან აცილების ან/და მისი შემდგომი ექსპლუატაციის უზრუნველყოფის მიზნით აუცილებელია შესყიდვა განხორციელდეს იმავე მიმწოდებლისაგან ან იმავე მიმწოდებელთან დადებული ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ქვეკონტრაქტორისაგან, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც განსახორციელებელი შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულება აღემატება თავდაპირველად შესყიდული ობიექტის ღირებულებას;
- თუ სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიების შეზღუდულ ვადებში შეუფერხებლად ჩატარების მიზნით შესყიდვების განხორციელება დადგინდა საქართველოს პრეზიდენტის ან/და საქართველოს მთავრობის სამართლებრივი აქტით;
- თუ ხორციელდება ერთი ან ერთზე მეტი ავტოსატრანსპორტო საშუალების, კომპიუტერული ტექნიკის, ასევე შესაბამისი ნორმატიული აქტით განსაზღვრული ელექტროდანადგარის ახალი, იმავე ან გაუმჯობესებული პარამეტრების მქონე ერთი ან ერთზე მეტი ავტოსატრანსპორტო საშუალებით, კომპიუტერული ტექნიკით ან/და ელექტროდანადგარით ჩანაცვლება; ასეთ შემთხვევაში ახალი ავტოსატრანსპორტო საშუალების, კომპიუტერული ტექნიკის ან/და ელექტროდანადგარის ღირებულების ნაწილი ანაზღაურდება ჩასანაცვლებელი ავტოსატრანსპორტო საშუალების, კომპიუტერული ტექნიკის ან/და ელექტროდანადგარის მიმწოდებლისათვის დაბრუნებით ან სხვა ფიზიკური ან იურიდიული პირისათვის გადაცემით, რომელიც ახდენს მსგავსი პროდუქციის (საქონლის) რეალიზაციას;
- თუ ხორციელდება წარმომადგენლობით ხარჯებთან

დაკავშირებული სახელმწიფო შესყიდვა;

- თუ სახელმწიფო შესყიდვა ხორციელდება საქართველოს ნორმატიული აქტით დადგენილი გადასახდელების გადახდის გზით;
- თუ ხორციელდება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული წლოვანების ან/და პირობების მქონე გარანტიის ავტოსატრანსპორტო საშუალების ტექნიკური მომსახურების ან/და ასეთი მომსახურებისათვის საჭირო სათადარიგო ნაწილების ან/და საცხებ-საპოხი მასალების სახელმწიფო შესყიდვა.

შემსყიდველი ორგანიზაციის გადაწყვეტილებით, გამარტივებული შესყიდვა შესაძლებელია განხორციელდეს გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისთვის ან ელექტრონული ტენდერისთვის დადგენილი პროცედურების გამოყენებით, ხოლო გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი – ელექტრონული ტენდერისთვის დადგენილი პროცედურების გამოყენებით.

ელექტრონულ ტენდერს ატარებს **სატენდერო კომისია**, რომელსაც არანაკლებ 3 წევრის შემადგენლობით ქმნის გამგებელი/მერი. სატენდერო კომისიის წევრებად, როგორც წესი, ინიშნებიან მისი მოადგილეები, გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ქვედანაყოფების ხელმძღვანელები, საჭიროების შემთხვევაში – სხვა თანამშრომლებიც. კომისიაში ექსპერტებად და კონსულტანტებად, სათათბირო ხმის უფლებით, შეიძლება შესაბამისი დარგის სპეციალისტების მოწვევა. კომისიას თავმჯდომარეობს თავად გამგებელი/მერი ან მის მიერ დანიშნული პირი. კანონი არ კრძალავს, მაგრამ სატენდერო კომისიაში საკრებულოს წევრის შეყვანა არ არის გამართლებული, რამდენადაც საკრებულო, როგორც წარმომადგენლობითი ორგანო, კონტროლს უწევს აღმასრულებელი ორგანოს საქმიანობას, მ.შ. შესყიდვების განხორციელებას, ეს კი ინტერესთა კონფლიქტს წარმოშობს.

სატენდერო კომისია გადაწყვეტილებას იღებს წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, ხმების თანაბრად გაყოფისას გადაწყვეტია თავმჯდომარის ხმა. თუ წევრი არ ეთანხმება გადაწყვეტილებას, ის წერილობით წარადგენს თავის აზრს, რომელიც თან ერთვის ოქმს. ოქმზე ხელს აწერს სხდომაზე დამსწრე კომისიის ყველა წევრი.

გამარტივებული ელექტრონული ტენდერის საშუალებით შესყიდვა ხდება იმ შემთხვევაში თუ ხორციელდება 200 000 ლარამდე ღირებულების შესყიდვის ერთგვაროვანი ობიექტების სახელმწიფო

შესყიდვა. სატენდერო კომისია გამარტივებული ელექტრონული ტენდერის ჩატარების შესახებ განცხადებას და სატენდერო დოკუმენტაციას განათავსებს სახელმწიფო შესყიდვების ერთიან ელექტრონულ სისტემაში, სატენდერო წინადადების მიღების ვადის დასრულებამდე არა უგვიანეს 3 სამუშაო დღისა. სატენდერო წინადადებების მიღების დრო 2 სამუშაო დღეზე ნაკლები არ უნდა იყოს, თუ დასრულების ვადა შაბათ-კვირას ან უქმე დღეს დაემთხვა, ვადა მომდევნო სამუშაო დღეს დასრულდება.

ელექტრონული ტენდერის გამოყენება ხდება იმ შემთხვევაში თუ ხორციელდება 200 000 ლარისა და მეტი ღირებულების შესყიდვის ერთგვაროვანი ობიექტების სახელმწიფო შესყიდვა. ის ელექტრონული ტენდერისათვის გათვალისწინებული პროცედურებით ხდება, მაგრამ, გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისგან განსხვავებით, ელექტრონული ტენდერის ჩატარების მინიმალურად აუცილებელი დრო არის 20 დღე, ელექტრონულ სისტემაში გამოცხადების დღიდან.

კონკურსი არის საპროექტო მომსახურების, შენობა-ნაგებობის დემონტაჟის ან/და დემონტაჟის შედეგად დარჩენილი მასალებისა და ნარჩენებისგან ტერიტორიის განთავისუფლების სახე შესყიდვის ალტერნატიული საშუალება, რომელიც შემსყიდველი ორგანიზაციის გადაწყვეტილებით გამოიყენება. შემსყიდველის გადაწყვეტილებიდან გამომდინარე, ამ შემთხვევაში გამარჯვებული მიმწოდებლის გამოსავლენად შესაძლოა, ფასი არ იყოს გადამწყვეტი ფაქტორი.

"სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ" საქართველოს კანონის გარდა, შესყიდვების ჩატარების წესებს დეტალურად არეგულირებს კანონქვემდებარე აქტები - სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის შესაბამისი ბრძანებები.

IX. ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი აქტები

1. სამართლებრივი აქტი⁷²

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 61-ე მუხლის თანახმად, “მუნიციპალიტეტის საკრებულო და თანამდებობის პირები საქართველოს კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოსცემენ შესაბამის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს”. სამართლებრივი აქტების მიღების (გამოცემის) დროს ისინი ხელმძღვანელობენ „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით“⁷³ და „ნორმატიული აქტების შესახებ“⁷⁴ საქართველოს კანონით.

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონში სამართლებრივი აქტის ცნების უფრო ზოგადი განმარტებაა: „სამართლებრივი აქტი არის უფლებამოსილი სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს (თანამდებობის პირის) მიერ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით მიღებული (გამოცემული), შესასრულებლად სავალდებულო აქტი“, ხოლო საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი უფრო აკონკრეტებს, რომ „ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არის ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კანონმდებლობის საფუძველზე გამოცემული სამართლებრივი აქტი“. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები ორი სახისაა: ნორმატიული და ინდივიდუალური.

ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი

არის უფლებამოსილი სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით მიღებული (გამოცემული) სამართლებრივი აქტი, რომელიც შეიცავს მისი მუდმივი ან დროებითი და მრავალჯერადი გამოყენების ქცევის ზოგად წესს.

⁷² ზ. აბაშვილი. ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტები. აქტუალური საკითხები და რეკომენდაციები ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმათშემოქმედებით საქმიანობასთან დაკავშირებით. GIZ, 2010

⁷³ საქართველოს კანონი "საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი" №2181-III, I და IV თავები, თბილისი, 1999

⁷⁴ საქართველოს კანონი “ნორმატიული აქტების შესახებ” №1876-III, თბილისი, 2009

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტია **საკრებულოს დადგენილება**.

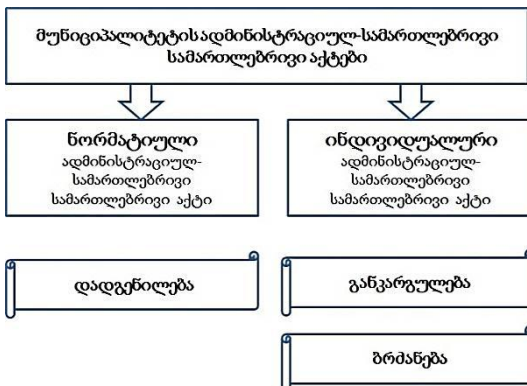
ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი

არის ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ, ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე გამოცემული სამართლებრივი აქტი, რომელიც აწესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს პირის ან პირთა შეზღუდული წრის უფლებებსა და მოვალეობებს.

ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად ჩაითვლება აგრეთვე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება მის უფლებამოსილებას მიკუთვნებული საკითხის დაკმაყოფილებაზე განმცხადებლისათვის უარის თქმის შესახებ, ასევე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ან დადასტურებული დოკუმენტი, რომელსაც შეიძლება მოჰყვეს სამართლებრივი შედეგები.

მუნიციპალიტეტში გამოიცემა შემდეგი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები:

- ა) საკრებულოს **განკარგულება**,
- ბ) ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მთავრობის **განკარგულება**;
- გ) საკრებულოს თავმჯდომარის **ბრძანება**;
- დ) გამგებლის/მერის **ბრძანება**;
- ე) გამგებლის/მერის პირველი მოადგილის ან გამგებლის/მერის მოადგილის **ბრძანება**;
- ვ) გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის **ბრძანება**;
- ზ) ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის რაიონის გამგებლის **ბრძანება**.



ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით მკვეთრადაა გამოჯნული ნორმათმემოქმედებით სფეროში მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების უფლებამოსილებები.

კერძოდ, კოდექსმა დაადგინა, რომ

ნორმატიული აქტის მიღების ზოგადი უფლებამოსილება თვითმმართველ ერთეულში გააჩნია მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს – საკრებულოს.

ზოგჯერ, პრაქტიკაში, როტულად დასადგენია, კონკრეტული სამართლებრივი აქტი ნორმატიულ აქტს განეკუთვნება თუ ინდივიდუალურ-სამართლებრივს. საკითხი აქტუალური ხდება მაშინ, როდესაც გადასაწყვეტია, საკრებულომ განხილულ საკითხზე გადაწყვეტილება ნორმატიული აქტის - დადგენილების სახით უნდა მიიღოს, თუ ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტის - განკარგულების სახით. ეს კითხვა ხშირია, როცა მისაღები (გამოსაცემი) სამართლებრივი აქტი ისეთ ურთიერთობებს აწესრიგებს, რაც მანამდე, როგორც წესი, არ ყოფილა მოწესრიგებული. ამ დროს მნიშვნელოვანია, რომ „დაუშვებელია ნორმატიული შინაარსის სამართლებრივი აქტის ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტის სახით მიღება (გამოცემა) და ინდივიდუალური შინაარსის სამართლებრივი აქტის ნორმატიული აქტის სახით მიღება (გამოცემა)“.

არსებობს მრავალჯერადი გამოყენების ქცევის წესები, რომლებიც, დამკვიდრებული თვალსაზრისით, ითვლებიან ნორმატიულ აქტებად და ასეთივე ქცევის წესები, რომლებიც, ერთი შეხედვით, ნორმატიული აქტის შინაარსს ატარებენ, თუმცა, მათი მოქმედებების განვრცობადობის ლოკალური ხასიათიდან გამომდინარე, მიზანშეუწონელია, მიღებულ იქნან ნორმატიული აქტის სახით. მაგ: დაწესებულების შინაგანაწესი, თავისი შინაარსით, ნორმატიულ აქტს წააგავს, მაგრამ მისი მოქმედების გავრცელება შემოსაზღვრულია მხოლოდ დაწესებულების თანამშრომლებით. ზოგჯერ საკრებულოები ნორმატიული აქტის სახით ამტკიცებენ საკრებულოს ვებ-გვერდის დებულებას და სხვ. რაც, თავისი არსით, წარმოადგენს მხოლოდ ინსტრუქციას საკრებულოს აპარატებისათვის, როგორ მართონ საკრებულოს ვებ-გვერდი. აღნიშნულიდან გამომდინარე, როდესაც საკრებულოს მიერ მტკიცდება რაიმე წესი ან დებულება, რომლის ნორმატიულობა საკამათოა, მართებულია, წინასწარ დადგინდეს:

ა) რამდენად ზოგადი ხასიათის არის სამართლებრივი აქტი, ე.ი. ვრცელდება თუ არა თვითმმართველი ერთეულის მთელ ტერიტორიაზე ან მის ნაწილზე;

ბ) ითვალისწინებს თუ არა სხვა დაწესებულებებისა და ორგანიზაციების, მოქალაქეების რაიმე ფორმით ჩართულობას სამართალურთიერთობაში ან მეტ-ნაკლებად, პირდაპირ თუ ირიბად ეხება თუ არა მათ და ა.შ.

თუ სამართლებრივი აქტი მხოლოდ დაწესებულების შიდა ორგანიზაციის მომწესრიგებელ საკითხებს შეიცავს (როგორც, მაგ., შინაგანაწესი), ან ატარებს თანამდებობრივი ინსტრუქციების შინაარსს, მიზანშეწონილია, ის დამტკიცდეს ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტის სახით.⁷⁵

საქართველოს კონსტიტუციით, *“თვითმმართველი ერთეულის ორგანოების მიერ თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულება სავალდებულოა თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე”* (მუხლი 101³, პ.2). ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტის მოქმედების სფერო მუნიციპალიტეტის ტერიტორიითაა შემოფარგლული. „ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონის თანახმად, *„ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტი მოქმედებს და სავალდებულოა შესასრულებლად ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მთელ ტერიტორიაზე.“* კანონმდებლობით გათვალისწინებული ცალკეული საკითხების სპეციფიკურობა ზოგჯერ მხოლოდ თვითმმართველი ერთეულის ერთ ან რამდენიმე ადმინისტრაციულ ერთეულს შეიძლება შეეხებოდეს. მაგ: დასუფთავების მოსაკრებლის გადახდა შესაძლებელია განესაზღვროს მუნიციპალიტეტის ქალაქს ან დაბას (ან რამდენიმე სოფელს), სადაც საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გატანა ან ქუჩების დასუფთავებას ახდენს მუნიციპალური სამსახური. ეს, რა თქმა უნდა, ნიშნავს იმას, რომ, ზოგადად, შესაბამისი მოსაკრებლის შემოღების შესახებ ნორმატიული აქტი მოქმედებს თვითმმართველ ერთეულზე, თუ თუმცა, რეალურად, შესაბამისი მოსაკრებელი (მოსაკრებლის გადახდის ვალდებულება) შემოღებულია მხოლოდ მუნიციპალიტეტის ნაწილში.

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონით დადგენილია **ნორმატიული აქტების ურთიერთმიმართება** (იერარქია იურიდიული ძალის მიხედვით): უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის გათვალისწინებით, საკრებულოს დადგენილება უნდა შეესაბამებოდეს მასზე უპირატესი იურიდიული ძალის მქონე ნორმატიულ აქტებს - საქართველოს ნორმატიულ აქტებს. ავტონომიური რესპუბლიკის კანონით დგინდება მასში არსებული თვითმმართველი ერთეულების საკრებულოების დადგენილებების შესაბამისობის ვალდებულება

⁷⁵ ზ. აბაშვილი. ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტები. აქტუალური საკითხები და რეკომენდაციები ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმათშემოქმედებით საქმიანობასთან დაკავშირებით. GIZ, 2010

ავტონომიური რესპუბლიკის ნორმატიული აქტების მიმართ⁷⁶.

ზოგადად, თანაბარი იურიდიული ძალის მქონე ნორმატიულ აქტებს შორის წინააღმდეგობის შემთხვევაში უპირატესობა ენიჭება უფრო გვიან მიღებულ ნორმატიულ აქტს. ეს ნორმა, ბუნებრივია, ვერ გამოიყენება სხვადასხვა თვითმმართველი ერთეულის საკრებულოს დადგენილებების ურთიერთმიმართებასთან დაკავშირებით, რადგან, განსხვავებით საქართველოს ნორმატიული აქტებისგან, რომლებიც ვრცელდება ქვეყნის მთელს ტერიტორიაზე, საკრებულოს დადგენილება მხოლოდ შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე ვრცელდება. აქედან გამომდინარე, ეს ნორმა აქტუალურია მხოლოდ ერთი თვითმმართველი ერთეულის საკრებულოს სხვადასხვა დროს მიღებულ დადგენილებებთან დაკავშირებით. ზოგჯერ, საკრებულოს მიერ ახალი დადგენილების მიღებისას ან მასში ცვლილებების შეტანისას, ხდება უფრო ადრე მიღებული იმ დადგენილების იგნორირება, რომლითაც მთლიანად წესრიგდება იგივე საკითხები ან საკითხის ნაწილი. მაგალითად, ამის ყველაზე ტიპიურ მაგალითს წარმოადგენს შემთხვევა, როდესაც საკრებულოს დადგენილებით მტკიცდება გამგეობის ერთ-ერთი სამსახურის დებულება და ამავე აქტით არ ხდება იმავე სამსახურის ადრე დამტკიცებული დებულების ძალადაკარგულად გამოცხადება. ამიტომ, კანონის ამ ნორმის მიხედვით, მიუხედავად იმისა, რომ საკრებულომ ამ შემთხვევაში არ შეასრულა კანონის მოთხოვნა, ბუნებრივია, იმოქმედებს საკრებულოს ახალი დადგენილებით დამტკიცებული სამსახურის დებულება. ასეთივე შედეგით ხასიათდება შემთხვევა, როდესაც გამგეობის დებულებაში შეტანილი ცვლილებით გამგეობის ერთ-ერთ სტრუქტურულ ერთეულს შეეცვალა სახელწოდება, თუმცა საკრებულომ იმავდროულად არ შეცვალა ჩანაწერები სხვა დადგენილებებში, სადაც უკვე ძველი სახელწოდებით არის მოხსენიებული ეს სტრუქტურული ერთეული.

კანონიერების პრინციპის მკაცრი დაცვის აუცილებლობიდან გამომდინარე, ნორმათშემოქმედებითი საქმიანობისათვის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანია, თუ რა საკითხებზე შეუძლია საკრებულოს, მიიღოს ნორმატიული აქტი. „ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონის თანახმად, *„თუ ამ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის მიღება (გამოცემა) შეიძლება მიმღები (გამომცემი) ორგანოს (თანამდებობის პირის) მიერ მისი*

⁷⁶ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი "ნორმატიული აქტების შესახებ" №1 02/11/2010 , სსმ, 60, 03/11/2010

კომპეტენციის ფარგლებში, მხოლოდ საკანონმდებლო აქტის შესასრულებლად და იმ შემთხვევაში, თუ ეს პირდაპირ არის გათვალისწინებული საკანონმდებლო აქტით“. კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტში მითითებული უნდა იყოს, რომელი საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე და რომლის შესასრულებლად იქნა მიღებული (გამოცემული) იგი.

საკრებულომ დადგენილება არ უნდა მიიღოს იმ საკითზე, რომლის გადაწყვეტის უფლებამოსილება მას არ გააჩნია, ანუ საკრებულომ დადგენილება უნდა მიიღოს მხოლოდ საკანონმდებლო აქტის შესასრულებლად და იმ შემთხვევაში, თუ ეს პირდაპირ არის გათვალისწინებული საკანონმდებლო აქტით (აქ არ იგულისხმება ის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 61-ე მუხლის თანახმად, საკრებულოს, ზოგადად გააჩნია ნორმატიული აქტის მიღების უფლებამოსილება).

აქვს თუ არა საკრებულოს უფლება, მიიღოს ნორმატიული აქტი ისეთ საკითხზე, რომელთან დაკავშირებით საკანონმდებლო აქტი პირდაპირ არ ითვალისწინებს საკრებულოს დადგენილების მიღებას და იმავდროულად საკითხი (სფერო) არ განეკუთვნება თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ და არც სახელმწიფო ორგანოების უფლებამოსილებას?

საკრებულოს მიერ რომელიმე მისთვის შესრულებადი ასეთი საკითხის „ნებაყოფლობით უფლებამოსილებად“ აღების შესაძლებლობას იძლევა საქართველოს კონსტიტუცია (მუხლი 101-2, პ. 3): „თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილია თავისი ინიციატივით გადაწყვიტოს ნებისმიერი საკითხი, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით არ არის ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილება და აკრძალული არ არის კანონით“.

ეს კონსტიტუციური ნორმა ასევე ასახულია ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-16 მუხლის მე-3 პუნქტში. ამდენად, საკრებულოს არ ეკრძალება ამგვარი საკითხის მოწესრიგება ნორმატიული აქტით და კონსტიტუციურ პრინციპს ვერ შეზღუდავს „ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონის ზემოხსენებული მკაფიო ნორმა, რომელიც გამორიცხავს ნორმატიული აქტის მიღებას შესაბამისი საკანონმდებლო საფუძვლის გარეშე.

ამდენად, „ნებაყოფლობითი უფლებამოსილების“ სფეროში საკრებულოს დადგენილების გამოცემა მიზანშეწონილია, თუ:

- საკითხი განსაკუთრებით აქტუალური, გადაუდებელია, და მისი

ხასიათი მოითხოვს ნორმატიულ რეგულაციას,

- საკითხის დაურეგულირებლობა იწვევს თვითმმართველი ერთეულის ხარჯების მნიშვნელოვან ზრდას ან აზიანებს მოქალაქეთა კანონიერ ინტერესებს,
- გამორიცხულია სახელმწიფოს კომპეტენციებში შეჭრა.

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონის მიხედვით, „საქართველოს საკანონმდებლო აქტით, საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის ნორმატიული აქტებით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ნორმატიული აქტების მიღების (გამოცემის) უფლებამოსილების მქონე ორგანოებმა (თანამდებობის პირებმა) შეიძლება მიიღონ (გამოსცენ) ერთობლივი ნორმატიული აქტი.“ რამდენად აქვთ უფლება სხვადასხვა მუნიციპალიტეტების საკრებულოებს, გამოსცენ ერთობლივი ნორმატიული აქტი?

“ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის” 21-ე მუხლით, ადგილობრივი თვითმმართველობებს უფლება აქვთ “ხელშეკრულების საფუძველზე დააფუძნონ ერთობლივი სამეწარმეო და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირები, ან შექმნან სამსახურები, რომლებსაც გადასცემენ მათი უფლებამოსილებით გათვალისწინებულ ცალკეულ ერთგვაროვან ფუნქციებს, შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური უზრუნველყოფით”, ასევე, მუნიციპალიტეტს აქვს საშუალება, ერთობლივი პროექტების განსახორციელებლად “სხვა მუნიციპალიტეტთან დადოს ხელშეკრულება საბიუჯეტო სახსრების გაერთიანების შესახებ”.

რამდენადაც საზოგადოებრივი მომსახურებისათვის (მაგ: დასახლებების დასუფთავების ადგილობრივი სამსახურის შექმნა (თუ დავუშვებთ ამ ტერმინის ფართო ინტერპრეტაციით გამოყენებას) გულისხმობს გამგეობის (მერიის) სტრუქტურული ერთეულის ან კერძო სამართლის იურიდიული პირის შექმნა აუცილებლად მოითხოვს საკრებულოს გადაწყვეტილებას (რაც ფორმდება შესაბამისი სამართლებრივი აქტით), ერთობლივი სამსახურების შექმნაზე მუნიციპალიტეტების შეთანხმებაც საჭიროებს საკრებულოების თანხმობას. კერძო სამართლის იურიდიული პირის (სამეწარმეო ან არასამეწარმეო/არაკომერციული იურიდიული პირის) შექმნის შემთხვევაში ნათელია ასეთი დამოუკიდებელი იურიდიული პირის საქმიანობასა და მართვაში ორი ან რამდენიმე თვითმმართველი ერთეულის მონაწილეობის საკითხი – ისინი წარმოადგენენ ამ იურიდიული პირის დამფუძნებლებს/წილის მფლობელებს, და მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, ახორციელებენ მის მართვას.

ამდენად, თუ მუნიციპალიტეტების მიერ ერთობლივად დაფუძნებული სამსახური იქნება კერძო სამართლის იურიდიული პირი, მისი შექმნისათვის ერთობლივი სამართლებრივი (ინდივიდუალური) აქტის გამოცემა იქნება საჭირო მათი წარმომადგენლობითი ორგანოების – საკრებულოების მიერ.

2. ნორმატიული აქტის მომზადება⁷⁷

თვითმმართველ ერთეულში ნორმატიული აქტის გამოცემის უფლებამოსილება მხოლოდ კოლექტიურ ორგანოს – საკრებულოს გააჩნია. საკრებულოს ნორმატიული აქტის – საკრებულოს დადგენილების მომზადებისა და მიღების წესები განისაზღვრება “ნორმატიული აქტების შესახებ” კანონით, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის VII თავით და სხვა საკანონმდებლო აქტებით (მაგ: საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით).

იმისათვის, რომ საკრებულომ კანონით გათვალისწინებულ საკითხზე მიიღოს ნორმატიული აქტი, ჯერ საჭიროა დაიწყოს ადმინისტრაციული წარმოება, რისთვისაც მან უნდა მიიღოს **განკარგულება ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მისაღებად ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების თაობაზე**. ასეთი ადმინისტრაციული წარმოება შეიძლება დაიწყოს ფიზიკური ან იურიდიული პირის, ადმინისტრაციული ორგანოს განცხადების საფუძველზე მხოლოდ კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში. ადმინისტრაციული ორგანოს განცხადების სპეციფიკურ ანალოგიად შეგვიძლია მივიჩნიოთ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანოს (თანამდებობის პირის) მოთხოვნა საკრებულოს ნორმატიული აქტის მიღების, გაუქმების ან მასში ცვლილებების განხორციელების თაობაზე.

“ნორმატიული აქტების შესახებ” კანონის თანახმად, ნორმატიული აქტი უნდა მომზადდეს, გამოიცეს და გამოქვეყნდეს ქართულ ენაზე, ხოლო აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და მის ტერიტორიაზე მდებარე ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტები – აგრეთვე აფხაზურ ენაზე. ნორმატიული აქტი შეიძლება გამოქვეყნდეს არასახელმწიფო ენაზედაც, მაგრამ ასეთ ტექსტს არა აქნება ოფიციალური ძალა.

⁷⁷ ზ. აბაშვილი. ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტები. აქტუალური საკითხები და რეკომენდაციები ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმათშემოქმედებით საქმიანობასთან დაკავშირებით. GIZ, 2010

ნორმატიული აქტი უნდა შეიცავდეს ძირითად ნაწილსა და დასკვნით დებულებებს, ამასთან, ზოგადი ნორმები უნდა უსწრებდეს სპეციალურ ნორმებს. მას შეიძლება ჰქონდეს **პრეამბულა**, რომელშიც გადმოიცემა ამ ნორმატიული აქტის დანიშნულება და პრინციპები, რომლებიც მას უდევს საფუძვლად; თუ აქტი კანონქვემდებარეა, პრეამბულაში მითითებული უნდა იყოს, რომელი ნორმატიული აქტის შესასრულებლად გამოიცა იგი.

საჭიროების შემთხვევაში, ნორმატიული აქტი შეიძლება შეიცავდეს **გარდამავალ დებულებებს**, თუ განსაზღვრული ვადით დგინდება ძირითადისგან განსხვავებული ნორმები ან თუ ამ ნორმატიული აქტის სრულად ასამოქმედებლად გარკვეული პირობები და დროა საჭირო.

ნორმატიული აქტის **დასკვნითი დებულებები** შეიცავს იმ ნორმატიული აქტების ჩამონათვალს, რომლებიც ძალას კარგავს ამ ნორმატიული აქტის ამოქმედების მომენტიდან, აქტის ძალაში შესვლის დროს და მისი მოქმედების ვადას (თუ იგი განსაზღვრული ვადით არის მიღებული (გამოცემული)).

“ნორმატიული აქტების შესახებ” კანონის მე-15 მუხლის მიხედვით საკრებულოს ნორმატიული აქტის პროექტს ამზადებს ნორმატიული აქტის პროექტის წარდგენის უფლების მქონე სუბიექტი ან თვით ნორმატიული აქტის მიღების უფლებამოსილების მქონე ორგანო. ნორმატიული აქტის პროექტის წარდგენის უფლების მქონე სუბიექტს ან თვით ნორმატიული აქტის მიღების უფლებამოსილების მქონე ორგანოს უფლება აქვს, ნორმატიული აქტის პროექტის მომზადება დაუკვეთოს სახელმწიფო და არასახელმწიფო ორგანიზაციასა და დაწესებულებას (მათ შორის, უცხოეთის დაწესებულებას), ცალკეულ სპეციალისტსა და სპეციალისტთა ჯგუფს (მათ შორის, უცხოელებს).

ვინ არის უფლებამოსილი, რომ **საკრებულოში ნორმატიული აქტის პროექტის წარადგინოს**?

ა) **გამგებელი/მერი**, რომელიც, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით (მუხლი 54., 1.ბ.ბ), “შეიმუშავებს და საკრებულოს მისაღებად წარუდგენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების პროექტებს”. იმავდროულად, გამგებელი/მერი ის პერსონაა, ვინც “უზრუნველყოფს საკრებულოს მიერ მიღებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების აღსრულებას”.

ბ) **საკრებულოს წევრი**, რომელიც იმავე კოდექსის (მუხლი 45.1.ვ,ზ) თანახმად, უფლებამოსილია “წარადგინოს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი” და

“წარადგინოს წინადადება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის შესახებ”. საკრებულო ვალდებულია მისი წევრის მიერ ინიცირების წესით დასმული საკითხი, ანუ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი, განიხილოს თავის სხდომაზე.

გ) თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ **ამომრჩეველთა არანაკლებ 1%** (ან ნაკლები, თუ საკრებულოს ასე აქვს დადგენილი) და **დასახლების საერთო კრება** (მუხლი 86.1), რომლებსაც შეუძლიათ საკრებულოს პეტიციის სახით წარუდგინონ როგორც ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის (დადგენილების) პროექტი, ასევე ამგვარი პროექტის ძირითადი პრინციპები ან კონკრეტული წინადადებები (მუხლი 86.4). საკრებულო ვალდებულია ერთი თვის ვადაში განიხილოს მოქალაქეთა მიერ ინიცირებული ნორმატიული აქტის პროექტი, ან მოამზადოს მისი პროექტი პეტიციის წარმდგენთა წინადადებების საფუძველზე.

აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით, ისეთი მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის წარდგენის უფლება აქვს მხოლოდ გამგებელს/მერს, რომელიც „შეიმუშავებს და საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტისა და ბიუჯეტში შესატანი ცვლილების პროექტებს“ (მუხლი 54., 1.გ.)

საკრებულოს დადგენილების პროექტს აუცილებლად თან უნდა ერთვოდეს მისი მიღების დასაბუთება - **განმარტებითი ბარათი**, რომელშიც უნდა იქნეს ასახული ნორმატიული აქტის მიღების მიზეზი, მისი დამახასიათებელი ძირითადი ნიშნები, იმ შედეგების საფინანსო-ეკონომიკური გაანგარიშება, რომლებსაც გამოიწვევს წარდგენილი პროექტის მიღება. განმარტებით ბარათში აღინიშნება აგრეთვე ნორმატიული აქტის პროექტის ავტორი და წარმდგენი.

ნორმატიული აქტის მიღების მიზეზად შეიძლება ჩაითვალოს გარემოებები, რომლითაც აუცილებელია უკვე გათვალისწინებული საფინანსო რესურსების/ხარჯების კორექტირება, რაც აუცილებლად საჭიროებს ნორმატიულ აქტში ცვლილებებს.

საფინანსო (და, ამავე დროს, სამართლებრივი) ხასიათის გარემოებად ითვლება ასევე საქართველოს მთავრობის განკარგულებით თვითმმართველი ერთეულისათვის დამატებით სპეციალური ტრანსფერის გამოყოფა, რაც აუცილებლად საჭიროებს ადგილობრივ ბიუჯეტში ცვლილებებს; საკრებულოს სხვა ნორმატიული აქტით ქონების გადასახადის შეცვლა (შემცირება ან

გაზრდა) და მისგან გამომდინარე ბიუჯეტის კორექტირება და სხვ.

რაც შეეხება სამართლებრივ გარემოებებს, ეს შეიძლება იყოს ახალი ნორმატიული აქტის მიღება კანონმდებლობაში შეტანილი ცვლილებებიდან გამომდინარე და ძველის ძალადაკარგულად გამოცხადება; საკრებულოს დადგენილებებში საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისი ახალი ნორმის შეტანა; საკრებულოს აპარატის ან გამგეობის (მერიის) რეორგანიზაციის (სამსახურის შექმნა/გაუქმების, მისთვის სახელის შეცვლის, სამსახურის შიდა სტრუქტურის შეცვლის) მიზანშეწონილობა; ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანოების მოთხოვნა ნორმატიული აქტის გაუქმების ან მასში ცვლილებების შეტანის თაობაზე და სხვ.

მიზეზის შემდეგ უნდა განისაზღვროს, თუ არსებითად რა იცვლება ამ ნორმატიული აქტით; შემდგომ პუნქტში კი განისაზღვრება ის საფინანსო-ეკონომიკური გაანგარიშება, რასაც გამოიწვევს ამ ნორმატიულ აქტში ცვლილება. მაგალითად, თუ გამგეობაში (მერიაში) განორციელდა რეორგანიზაცია და მნიშვნელოვნად შემცირდა (ან პირიქით – გაიზარდა) შტატების რაოდენობა, სავარაუდოდ, ეს საჭიროებს შესაბამის ბიუჯეტში ცვლილებებს და ეს გარემოება უნდა იქნეს მითითებული განმარტებით ბარათში.

განმარტებითი ბარათის ბოლოს ცალ-ცალკე პუნქტებად უნდა მიეთითოს, თუ ვინ არის პროექტის ავტორი (უმრავლეს შემთხვევაში, ნორმატიული აქტის ავტორია გამგეობელი/მერი), ხოლო ბოლო პუნქტში - ნორმატიული აქტის წარმდგენი.

საკრებულოში წარდგენილ ნორმატიული აქტის პროექტს თან უნდა ახლდეს პროექტი (პროექტები) სხვა ნორმატიულ აქტში იმ ცვლილებების ან/და დამატებების შეტანის შესახებ, რომლებსაც გამოიწვევს წარდგენილი პროექტის მიღება. გამგეობის რეორგანიზაცია აუცილებლად მოითხოვს გამგეობის ერთი ან რამდენიმე სტრუქტურული ერთეულის (სამსახურის) დებულებაში ცვლილებების განხორციელებას, რადგან გამგეობის რეორგანიზაციით, შესაძლებელია, გაუქმდეს ან შეიქმნას გამგეობის სტრუქტურული ერთეული, ან იგი შეერწყას სხვას სტრუქტურულ ერთეულს, ანდა, უბრალოდ, სახელი შეეცვალოს რომელიმე სტრუქტურულ ერთეულს. ვინაიდან ეს სამსახურის დებულებები უკვე დამტკიცებულია ძველი სახელწოდებებით, ეს გარემოებები აუცილებლად მოითხოვს სხვა ნორმატიულ აქტებში ცვლილებებს: გამგეობის დებულებაში შეტანილი ცვლილებების შედეგად (როდესაც გამგეობის შესაბამისი მუხლიდან

ამოღებულ იქნება ის ქვეპუნქტი, რომელიც ითვალისწინებდა რომელიმე სამსახურის გამგეობის სტრუქტურაში არსებობას) გაუქმებული (და არა „ლიკვიდირებული“, რადგან ეს უკანასკნელი ტერმინი გამოიყენება მხოლოდ იურიდიული პირის გაუქმების შემთხვევაში) სამსახურის დებულება აუცილებლად უნდა გამოცხადდეს ძალადაკარგულად; გამგეობის დებულებაში ახალი სამსახურის შექმნის (დაფიქსირების) შემთხვევაში აუცილებლად უნდა დამტკიცდეს ახალი სამსახურის დებულება; გამგეობის დებულებაში შეტანილი ცვლილებები (როდესაც ახალი რედაქციით ყალიბდება გამგეობის დებულების შესაბამისი მუხლის ის პუნქტი, რომელიც აქამდე ითვალისწინებდა სამსახურის ძველ სახელწოდებას) აუცილებლად მოითხოვს შესაბამისი შესაბამისი სამსახურის დებულებაში ცვლილებას (რათა დაფიქსრდეს სამსახურის ახალი სახელი) და სხვ.

სავალდებულოა **ნორმატიული აქტის პროექტის გამოქვეყნება** პროაქტიულად, საკრებულოს ვებ-გვერდზე, ასევე მის ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში, ხოლო მისი არარსებობის შემთხვევაში - ნებისმიერ ბეჭდვით ორგანოში, რომელიც ვრცელდება შესაბამის თვითმმართველ ერთეულში, ან გამოცხადდეს საჯაროდ. აუცილებელია, გამოქვეყნების წესი ასახული იყოს საკრებულოს რეგლამენტში.

საკრებულოს დადგენილების პროექტთან ერთად უნდა გამოქვეყნდეს ცნობა ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ, რომელშიც აღინიშნება:

- საკრებულოს დასახელება, რომელშიც მიმდინარეობს ადმინისტრაციული წარმოება (მისამართით და საკონტაქტო ინფორმაციით);
- დადგენილების მიღების ვადა;
- ადმინისტრაციული ორგანოს მისამართი, რომელშიც შესაძლებელია მოსაზრებების წარდგენა;
- მოსაზრებების წარდგენის ვადა.

თუ პროექტი დიდი მოცულობისაა და საკრებულოს არ გააჩნია საკუთარი ვებგვერდი, იგი უფლებამოსილია გამოაქვეყნოს მხოლოდ ცნობა საკრებულოს დადგენილების მიღებასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ. ასეთ შემთხვევაში ცნობაში აღინიშნება ნორმატიული აქტის დასახელება და მოკლე შინაარსი.

კანონის ერთ-ერთი მოთხოვნაა, რომ საკრებულოს დადგენილების პროექტი უნდა გაეგზავნოს იმ ადმინისტრაციულ

ორგანოებს, რომელთა უფლებამოსილებასაც განეკუთვნება ამ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით ან მისი ნაწილით გათვალისწინებული სამართლებრივი ურთიერთობის მოწესრიგება, აგრეთვე იმ შემთხვევაში, თუ ეს პირდაპირ არის გათვალისწინებული კანონით, ან თუ კანონი მოითხოვს ამ ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ დასკვნების წარდგენას ასეთი ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ან მისი ცალკეული დებულების მიმართ.

ადმინისტრაციული ორგანოები, რომელთაც გაეგზავნათ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი, ვალდებული არიან მის თაობაზე წარადგინონ საკუთარი დასკვნები საქართველოს კანონმდებლობით, ან საკრებულოს მიერ დადგენილ ვადაში, რომლის ხანგრძლივობა არ შეიძლება იყოს 10 დღეზე ნაკლები. კანონის მოთხოვნაა ასევე ისიც, რომ სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ წარდგენილი დასკვნა განხილული უნდა იქნეს ადმინისტრაციული წარმოების დასრულებამდე და მას წერილობით უნდა გაეცეს პასუხი. განსაზღვრულ ვადაში სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დასკვნის წარუდგენლობამ არ შეიძლება დააბრკოლოს საკრებულოს დადგენილების მიღება, მაგრამ თუ დასკვნის არსებობა სავალდებულოა კანონით ან მის საფუძველზე გამოცემული აქტით, მაშინ დაუშვებელია საკრებულოს დადგენილება მიღებულ იქნეს შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს დასკვნის არსებობის გარეშე, თუმცა, უარყოფითი დასკვნა არ წარმოადგენს დაბრკოლებას კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღებისათვის (თუ, რა თქმა უნდა, კანონი პირდაპირ არ ითვალისწინებს, რომ შეთანხმება (დადებითი დასკვნა) აუცილებელია). მაგალითად, “სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის საფუძვლების შესახებ” საქართველოს კანონით⁷⁸ ასეთი შეთანხმება აუცილებელია, მიუხედავად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა კანონით დადგენილი მისი საკუთარი კომპეტენციაა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-16 მუხლის 2.) პუნქტით, “მუნიციპალიტეტის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა და შესაბამის სფეროში ნორმებისა და წესების განსაზღვრა;

⁷⁸

საქართველოს კანონი “სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის საფუძვლების შესახებ”, თბილისი, 2005 №1506-III

ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტაციის, მათ შორის, მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის, განაშენიანების რეგულირების გეგმის, დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების, დამტკიცება” არის მინიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილება.

“სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის საფუძვლების შესახებ” საქართველოს კანონითაც, მუნიციპალიტეტის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა, რომელიც მიზნად ისახავს მუნიციპალიტეტის მთელი ტერიტორიის გამოყენებისა და განაშენიანების პრიორიტეტების, განვითარების მიზნებისა და სტრატეგიის თავმოყრას, რანჟირებასა და შეჯერებას, აგრეთვე მიწათსარგებლობის ზოგადი პრინციპების დადგენას, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კომპეტენციაა და, როგორც წესი, ხორციელდება მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული საზღვრების ფარგლებში ან მუნიციპალიტეტის ორგანოთა ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე, მომიჯნავე მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციული საზღვრების ფარგლებში.

მუნიციპალიტეტის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის ინიციატორები არიან მუნიციპალიტეტის ორგანოები, ხოლო თუ სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა რამდენიმე მუნიციპალიტეტს მოიცავს, მაშინ ინიციატორია საქართველოს მთავრობა, დაგეგმვის საჭიროებას ასაბუთებენ მუნიციპალიტეტის ორგანოები. მუნიციპალიტეტის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის მიზნებს, დაინტერესებულ უწყებებთან შეთანხმებით, აყალიბებს მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო. მუნიციპალიტეტის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის მიზნების საფუძველზე დგება გეგმარებითი დავალება, რომლის საფუძველზეც უნდა მოხდეს მუნიციპალიტეტის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის განხორციელება. დაგეგმვას მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო თავად ახდენს, ან/და ფიზიკურ, კერძო და საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს შესაბამის დაკვეთას აძლევს. მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო ასევე უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის საჯაროობას და დაინტერესებულ სახელმწიფო უწყებებთან კოორდინაციას.

ამ კანონის 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტით, “მუნიციპალიტეტის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის დოკუმენტები თანხმდება დაინტერესებულ სახელმწიფო უწყებებთან”. ამის შემდეგ, იმავე მუხლის მე-3 პუნქტით, აღმასრულებელი ორგანოს წარდგენით და დაგეგმვის უფლებამოსილების მქონე საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამის უწყებასთან შეთანხმების საფუძველზე, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანო ამტკიცებს მუნიციპალიტეტის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის დოკუმენტებს. მათ შესრულებაზე ზედამხედველობა ხორციელდება მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ განსაზღვრული წესით.

ამდენად, მუნიციპალიტეტის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის

დოკუმენტების პროექტი საკრებულოში წარდგენამდე გამგებელმა/მერმა უნდა შეუთანხმოს შესაბამის სახელმწიფო უწყებას, ხოლო მუნიციპალიტეტის საკრებულომ, მხოლოდ „დაგეგმვის უფლებამოსილების მქონე საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამის უწყებასთან შეთანხმების საფუძველზე“ შეუძლია განიხილოს და დაამტკიცოს ეს დოკუმენტები.

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსიდან გამომდინარე, საკრებულოს აპარატი კერძო პირების მიერ წარდგენილ მოსაზრებებს რეგისტრაციიდან ერთი დღის განმავლობაში უგზავნის სხვა შესაბამის ადმინისტრაციულ ორგანოს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 137-ე მუხლის თანახმად, საკრებულო უფლებამოსილია, საკუთარი ინიციატივით მიმართოს სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოს და მიიღოს **კონსულტაცია** ნორმატიული აქტის პროექტის თაობაზე წერილობითი მოთხოვნით, რომელსაც უნდა ერთვოდეს მისაღები ნორმატიული აქტის პროექტი და მისი განმარტებითი ბარათი. ზედამხედველობის ორგანო ვალდებულია წერილობითი მიმართვის მიღებიდან 15 დღის განმავლობაში მოამზადოს და საკრებულოს გაუგზავნოს სამართლებრივი დასკვნა პროექტის კანონიერების თაობაზე. პროექტში სამართლებრივი ხარვეზების აღმოჩენის შემთხვევაში დასკვნა უნდა შეიცავდეს საკანონმდებლო ან სხვა ნორმატიული აქტის დასახელებას, რომელსაც ეწინააღმდეგება პროექტი და რეკომენდაციებს სამართლებრივი ხარვეზების აღმოფხვრის შესახებ.

სამართლებრივი დასკვნა მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათისაა და საკრებულო დადგენილებას იღებს დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით, მაგრამ ზედამხედველობის ორგანოდან სამართლებრივი კონსულტაციის მიღების საშუალება საკრებულოს თავიდან აცილებს კანონშესაბამო ნორმატიული აქტების მიღებას და მის თანამდევ უარყოფით შედეგებს.

3. ნორმატიული აქტის მიღება და გამოქვეყნება⁷⁹

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით, სამართლებრივი აქტის პროექტის საკრებულოში წარდგენის შემდეგ, მას ეცნობა შესაბამისი კომისია ან დროებითი სამუშაო ჯგუფი, რომელიც ამზადებს პროექტის შესახებ დასკვნას და წინადადებებს,

⁷⁹ ზ. აბაშილი. ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტები. აქტუალური საკითხები და რეკომენდაციები ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმათშემოქმედებით საქმიანობასთან დაკავშირებით. GIZ, 2010

საკითხის სხდომაზე გატანამდე კი მათ განიხილავს საკრებულოს ბიურო.

სხვა ორგანოს ან თანამდებობის პირის მიერ (გარდა პარლამენტისა) ნორმატიული აქტის მიღების (გამოცემის) დღისგან განსხვავებით, როდესაც აქტის მიღების (გამოცემის) თარიღად ითვლება უფლებამოსილი თანამდებობის პირის მიერ მისი ხელმოწერის დღე, “ნორმატიული აქტების შესახებ” საქართველოს კანონის მე-20 მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, “ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტის მიღების თარიღად ჩაითვლება ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ მისი საბოლოო რედაქციით მიღების დღე”.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 61

4. მუნიციპალიტეტის საკრებულო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს იღებს საკრებულოს სხდომაზე დამსწრე წევრთა ხმების უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ საკრებულოს სიითი შემადგენლობის ერთი მესამედისა, თუ ამ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი.

“ნორმატიული აქტების შესახებ” კანონის მე-18 მუხლის მიხედვით, ნორმატიულ აქტს უნდა ჰქონდეს შემდეგი რეკვიზიტები:

- ა) აქტის სახე (ანუ, სათაურში მითითებული უნდა იყოს, თუ რას წარადგენს დოკუმენტი, მაგ.: საკრებულოს დადგენილება);
- ბ) აქტის სათაური;
- გ) აქტის მიღების (გამოცემის) თარიღი და ადგილი (თუ ნორმატიულ აქტში შეტანილია ცვლილება, – მისი შეტანის თარიღიც);
- დ) აქტის ძალაში შესვლის თარიღი და აქტის მოქმედების ვადა (თუ იგი განსაზღვრული ვადით არის მიღებული (გამოცემული));
- ე) უფლებამოსილი თანამდებობის პირის ხელმოწერა;
- ვ) აქტის მიმღები (გამომცემი) ორგანოს მიერ მინიჭებული სარეგისტრაციო ნომერი.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილებაზე გამოსახული უნდა იყოს საქართველოს მცირე სახელმწიფო გერბი და შესაბამისი მუნიციპალიტეტის გერბი (ასეთის არსებობის შემთხვევაში).

საკრებულოს დადგენილებების რედაქტირებას და შესაბამის გაფორმებას უზრუნველყოფს საკრებულოს აპარატი. უნდა

გავითვალისწინოთ, რომ ნორმატიული აქტი არის მრავალჯერადი გამოყენების, იგი ოფიციალურად ქვეყნდება „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში“, რომელიც საჯარო განხილვის საგანი შეიძლება გახდეს არა მხოლოდ ამ ნორმატიული აქტის მომხმარებელთა წრეში, არამედ ასეთი ნორმატიული აქტებით დაინტერესებულ სამთავრობო დაწესებულებებში, არასამთავრობო ორგანიზაციებსა და ექსპერტთა წრეში. ამდენად, საკრებულოს ნორმატიული აქტი, გარკვეულწილად, წარმოაჩენს შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის მოხელეთა სამართლებრივი აზროვნების სახეს; მისი ნორმები დასრულებულ და გამართულ აზრს უნდა გადმოგვცემდეს, უნდა იყოს ადვილად აღქმადი, შედგენილი მოქმედი გრამატიკული სტანდარტებისა და იურიდიული ტექნიკის დაცვით.

საკრებულოს დადგენილება, მისი მიღებიდან არაუგვიანეს მეორე დღისა, „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“ გამოსაქვეყნებლად უნდა გაეგზავნოს უფლებამოსილი თანამდებობის პირის მიერ ციფრული ხელმოწერით დამოწმებული სახით⁸⁰, ხოლო ასეთის არარსებობის შემთხვევაში – საქართველოს იუსტიციის მინისტრის ბრძანებით დადგენილი წესით. „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე“ აქტის მისთვის გადაცემიდან 5 დღის ვადაში ოფიციალურად აქვეყნებს საკრებულოს დადგენილებას (2011 წლის 1 იანვრიდან - „მაცნეს“ ოფიციალურ ვებ-გვერდზე <https://matsne.gov.ge>), შეაქვს ელექტრონულ სახელმწიფო რეესტრში და ანიჭებს სახელმწიფო სარეგისტრაციო კოდს. ნორმატიული აქტის „მაცნეში“ ოფიციალური გამოქვეყნების შემდეგ საკრებულოს შეუძლია თავისი ნორმატიული აქტი გამოაქვეყნოს ადგილობრივ გაზეთში ან/და ვებ-გვერდზე.

4. ნორმატიული აქტის მოქმედება⁸¹

ვადების სწორად ათვლას ნორმატიული აქტების (მათ შორის ნორმატიული აქტების ამოქმედების) თვალსაზრისით დიდი მნიშვნელობა გააჩნია. ზოგადად, ნორმატიული აქტებთან დაკავშირებით ორი მიდგომა არსებობს: ნორმატიული აქტის ძალაში შესვლისათვის დადგენილი ვადის ათვლისას ჩაითვლება საქართველოს შრომის კანონმდებლობით დადგენილი უქმე და

⁸⁰ საქართველოს კანონი "ელექტრონული ხელმოწერისა და ელექტრონული დოკუმენტის შესახებ" №5927-ს 14/03/2008; სსმ, 7, 26/03/2008

⁸¹ ზ. აბაშვილი. ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტები. აქტუალური საკითხები და რეკომენდაციები ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტებით საქმიანობასთან დაკავშირებით. GIZ, 2010

დასვენების დღეები, ხოლო ყველა სხვა შემთხვევაში ვადები აითვლება მხოლოდ სამუშაო დღეების მიხედვით. თუ ნორმატიულ აქტში მითითებულია, რომ იგი ძალაში უნდა შევიდეს გამოქვეყნებიდან განსაზღვრული დროის (მაგ.: 15 დღის) შემდეგ, ნორმატიული აქტის ძალაში შესვლის თარიღის ათვლის დროს გათვალისწინებული უნდა იქნეს მისი გამოქვეყნების დღე. მაგ: თუ ნორმატიული აქტი გამოქვეყნებულია 2010 წლის 12 ნოემბერს, ხოლო ამოქმედების ვადად განსაზღვრულია ნორმატიული აქტის გამოქვეყნებიდან მე-15 დღე, ვადების ათვლისას ჩაითვლება, მაგ.: უქმე 23 ნოემბერი („გიორგობის დღე“) და შაბათ-კვირაც. ამასთან, როდესაც ნორმატიული აქტის ამოქმედება (ძალაში შესვლა) უკავშირდება რიგით (ამ შემთხვევაში - მე-15 დღეს), განსხვავებით ყველა სხვა შემთხვევისგან, ნორმატიული აქტის ამოქმედების ვადის განსაზღვრისას ითვლება ის დღეც, როდესაც გამოქვეყნდა ნორმატიული აქტი. ამ წესის მიხედვით, 12 ნოემბერს გამოქვეყნებული ნორმატიული აქტის ძალაში შესვლის დღე იქნება 26 ნოემბერი (ანუ, აქ რეალური ინტერვალი გამოქვეყნებისა და ამოქმედების თარიღებს შორის არის 14 დღე).

ნორმატიული აქტი, რომლის ძალაში შესვლაც დაკავშირებულია გამოქვეყნებასთან, ძალაში შედის მხოლოდ კანონით დადგენილი წესით მისი ოფიციალურად გამოქვეყნების შემდეგ. „ნორმატიული აქტი ძალაში შედის გამოქვეყნებისთანავე“ – ეს ნიშნავს, რომ ნორმატიული აქტი ძალაში შედის გამოქვეყნების დღეს, 24 საათზე. ანუ, თუ ნორმატიულ აქტში მითითებულია, რომ იგი ძალაში შედის გამოქვეყნებისთანავე და მას აქვეყნებენ 12 ნოემბერს, აქტი ძალაში შევა 12 ნოემბრის 24 საათზე. ეს, ბუნებრივია, ფორმალობაა (იურიდიული ფიქცია), რადგან 1 წამში უკვე ახალი დღე იწყება და რეალურად აქტი მომდევნო დღის (13 ნოემბრის) დასაწყისიდან შედის ძალაში. თუმცა, ფორმალურად, გამოქვეყნების დღე მაინც ითვლება მისი ძალაში შესვლის დღედ. ამავე დროს, ამ 1 წამს შეიძლება გადამწყვეტი მნიშვნელობა ჰქონდეს ისეთი სამუშაოების მიმდინარეობასთან (ან დაწყება-დამთავრებასთან), რომელიც ღამის ცვლესაც უკავშირდება (მეტრო, რკინიგზა, პოლიცია და ა.შ.).

კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის ძალაში შესვლა, გარდა კონკრეტული კალენდარული დღის დადგომისა ან სხვა ნორმატიული აქტის მიღების ან გამოცემის (ამოქმედების) თარიღისა, არ უნდა უკავშირდებოდეს სხვა რაიმე იურიდიული ფაქტის დადგომას. მაგ: დაუშვებელია, რომ ნორმატიული აქტით განისაზღვროს: „ამ დადგენილების მე-5 პუნქტი ამოქმედდეს საქართველოს მთავრობის განკარგულებით თვითმმართველი ერთეულისთვის შესაბამისი

ფინანსური ტრანსფერის გამოყოფის შემთხვევაში“.

ნორმატიული აქტით შეიძლება დადგინდეს ამ აქტის ცალკეული თავის ან მუხლის (პუნქტის, ქვეპუნქტის) ძალაში შესვლის განსაკუთრებული თარიღი. მაგ: აქტი მიღებულია 2011 წლის 10 თებერვალს და ის ძალაში შედის 1 აპრილიდან. შეიძლება ამ დროს ისეთი საორგანიზაციო საკითხების გადაწყვეტა იყოს საჭირო, როგორიცაა, მაგალითად, საკადრო გაფრთხილებები რეორგანიზაციასთან დაკავშირებით 1 თვით ადრე. ამიტომ ზოგჯერ აუცილებელია ნორმატიული აქტის ნაწილის ამოქმედების თარიღის გამოყოფა (წინსწრება). დავუშვათ, პირველი პუნქტით მტკიცდება გამგეობის ახლადშესაქმნელი ერთიანი სამსახურის დებულება, მე-2 პუნქტით ძალადაკარგულად ცხადდება გაუქმებული სამსახურების დებულებები და მე-3 პუნქტში ნათქვამია, რომ „მუნიციპალიტეტის გამგეობამ უზრუნველყოს შესაბამისი საორგანიზაციო ღონისძიებების განხორციელება.“ ასეთ შემთხვევაში, ძალაში შესვლის პუნქტში (დავუშვათ, მე-4 პუნქტში) მიეთითება, რომ „ეს დადგენილება, გარდა პირველი და მე-2 პუნქტებისა, ამოქმედდეს გამოქვეყნებისთანავე (ან 1 მარტიდან)“, ხოლო მე-5 პუნქტი შემდეგი სახის იქნება: „დადგენილების პირველი და მე-2 პუნქტები ამოქმედდეს 2011 წლის 1 აპრილიდან“.

ნორმატიული აქტი მოქმედებს უვადოდ, თუ საქართველოს კანონმდებლობით ან თავად ამ აქტით სხვა რამ არ არის დადგენილი. საკრებულოს დადგენილება ან მისი ნაწილი შეიძლება მიღებულ იქნეს განსაზღვრული ვადით. ამ ვადის გასვლის შემდეგ ნორმატიული აქტი ან მისი ნაწილი ძალადაკარგულად ჩაითვლება, თუ ნორმატიული აქტის მიმღები ორგანო ასეთი ნორმატიული აქტის მიღებისთვის დადგენილი წესით არ მიიღებს გადაწყვეტილებას ვადის გაგრძელების შესახებ.

ნორმატიული აქტის ამოქმედების ვადის შეცვლა დასაშვებია მხოლოდ ამ ვადის დადგომამდე. მაგალითად, თუ 2011 წლის 10 თებერვალს მიღებული აქტი უნდა ამოქმედდეს 2010 წლის 1 აპრილს, მაგრამ გარკვეული მიზეზების გამო ვერ ესწრება ამ აქტის სრულფასოვნად ამოქმედება, შესაძლებელია მარტში (ან 1 აპრილამდე ნებისმიერ გონივრულ ვადაში) სასწრაფოდ მიიღეს აქტი და გადაწიეს ამოქმედების ვადა, ამ შემთხვევაში ცვლილებები შედის ნორმატიულ აქტში და ამოქმედების თარიღის პუნქტს აყალიბებენ ასეთი რედაქციით: „დადგენილების პირველი და მე-2 პუნქტები ამოქმედდეს 2011 წლის 1 მაისიდან.“ ამ შემთხვევაში თვითონ ცვლილების აქტი

უნდა ამოქმედდეს გამოქვეყნებისთანავე.

აღსანიშნავია, რომ ნორმატიულ აქტს აქვს პირდაპირი მოქმედების ძალა, მიუხედავად იმისა, მიღებულია თუ არა მის საფუძველზე ან მის შესასრულებლად ქვემდებარე აქტი. დაუშვებელია საკანონმდებლო აქტით დადგენილი ნორმის შესრულებაზე უარის თქმა იმ მოტივით, რომ მის შესასრულებლად მიღებული არ არის შესაბამისი კანონქვემდებარე აქტი, თუ თავად ამ აქტით სხვა რამ არ არის დადგენილი. პრაქტიკაში ყველა სუბიექტი მაინც ელოდება კანონქვემდებარე აქტის მიღებას, რომელიც ძირითადად პროცედურებს და ტექნიკურ საკითხებს ადგენს ხოლმე. თუმცა, სადაც რეალურად არის შესაძლებელი პირდაპირ კანონით მოქმედება, მოხელემ უნდა იმოქმედოს მხოლოდ კანონის მიხედვით, თუ სამართალშეფარდების დროს ასეთ მიდგომით რეალურ სამართლებრივ ჩიხში არ შევდივართ.

ნორმატიული აქტის ძალაში შესვლის განსაკუთრებული წესი . თუ “ნორმატიული აქტების შესახებ” კანონით ან შესაბამისი ნორმატიული აქტით სხვა ვადა არ არის დადგენილი, ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტი ძალაში შედის გამოქვეყნებისთანავე. ხშირად, ამ ნორმას იყენებენ მაშინ, როცა უნდათ ნორმატიული აქტისთვის უკუძალის მინიჭება, მაგრამ, როგორც წესი, გარდა განსაკუთრებული გამონაკლისებისა, ეს „სხვა ვადა“ ნიშნავს გამოქვეყნების შემდგომ (და არა გამოქვეყნებამდე არსებულ, წინმსწრებ) თარიღს.

ზოგჯერ მიზანშეწონილია აქტის ამოქმედება გარკვეული ვადის გასვლის შემდეგ, კონკრეტული თარიღის მითითებით, მაგალითად, თუ ნორმატიული აქტი მიღებულია 15 დეკემბერს და უკავშირდება შემდეგი წლის ბიუჯეტით გათვალისწინებული სახსრების გამოყოფას, იგი, მიზანშეწონილია, დაემთხვას მომდევნო წლის ადგილობრივი ბიუჯეტის ამოქმედების თარიღს - 1 იანვარს; შეცვლილი თანამდებობრივი სარგოები, მიზანშეწონილია, ამოქმედდეს მომდევნო თვის 1 რიცხვიდან და სხვ.

5. ნორმატიული აქტის უკუძალა⁸²

ნორმატიულ აქტს უკუძალა აქვს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს პირდაპირ არის დადგენილი ამ ნორმატიული აქტით. *ნორმატიულ აქტს, რომელიც ადგენს ან ამძიმებს პასუხისმგებლობას, უკუძალა არა*

⁸² ზ. აბაშვილი. ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტები. აქტუალური საკითხები და რეკომენდაციები ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმათშემოქმედებით საქმიანობასთან დაკავშირებით. GIZ, 2010

აქვს. პრაქტიკაში უკუძალა დასაშვებია ჰქონდეს აქტს, როცა ხდება, მაგალითად:

- თანამდებობრივი სარგოების ძალაში შესვლა მხოლოდ იმავე თვის პირველი რიცხვიდან;
- იანვარში მიღებული ადგილობრივი ბიუჯეტის 1 იანვრიდან ძალაში შესვლა;
- იანვარში მიღებული ადგილობრივი გადასახადების თაობაზე დადგენილებების 1 იანვრიდან ძალაში შესვლა;
- წლის ნებისმიერ დროს მიღებული დადგენილებების წინა თარიღით ამოქმედება, თუ ამ დადგენილებების მიღება გამოწვეულია შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილების უფრო ადრე ამოქმედებასთან და სწორედ ამ თარიღს ამთხვევენ დადგენილების ძალაში შესვლას.

ასეთ შემთხვევებში, მიზანშეწონილია, ნორმატიულ აქტს ჰქონდეს (როგორც ეს არის დამკვიდრებული იურიდიულ პრაქტიკაში) შემდეგი შინაარსის ძალაში შესვლის რეკვიზიტი: „ეს დადგენილება ამოქმედდეს გამოქვეყნებისთანავე და გავრცელდეს (ამა და ამ თარიღიდან) წარმოშობილ ურთიერთობებზე“. ამგვარად ხაზგასმულია ის გარემოება, რომ ნორმატიულ აქტი აუცილებლად უნდა გამოქვეყნდეს და მანამდე არავის შეუძლია, რომ ახალი აქტით იხელმძღვანელოს.

მიზანშეუწონელია, უკუძალის მინიჭება ნორმატიული აქტისთვის, რომელიც განსაზღვრავს მოსაკრებელს და ტარიფს, ასევე რომელიმე ორგანოს კომპეტენციებს. აღნიშნულის თაობაზე პირდაპირი აკრძალვა კანონში არ გვხვდება, მაგრამ ალოგიკურია, 15 მარტს მიღებული ნორმატიული აქტით ჩამოერთვას უფლებამოსილება გამგეობის რომელიმე სტრუქტურულ ერთეულს 1 მარტიდან, თუ 1 მარტიდან 1 აპრილამდე სამსახურს უკვე აქვს განხორციელებული იურიდიული მნიშვნელობის მოქმედება (თუნდაც ე.წ. „რეალაქტი“), რომლის უფლებაც, წესით, ამ ხნის განმავლობაში აღარ უნდა ჰქონოდა, ან პირიქით - გაუმართლებელია რომელიმე კომპეტენციის მოხელისთვის მინიჭება უკუძალით, თუ მოცემულ პერიოდში (სანამ უკუძალა გავრცელდებოდა ამ პერიოდზე) მისი მხრიდან უკვე განხორციელებულია იურიდიული მნიშვნელობის მოქმედებები. ამით, რეალურად, ხდება უკანონო მოქმედების ერთგვარი ლეგალიზაცია, რაც სცილდება სამართლებრივ ლოგიკას (და არა მხოლოდ მას). ნორმატიული აქტისთვის უკუძალის მინიჭება, ზოგადად, ანომალიაა და მხოლოდ განსაკუთრებულ, იშვიათ შემთხვევაში უნდა იქნეს იგი

გამოყენებული (როდესაც ექვევებ არ დგება ორგანიზაციის/მოსამსახურის მოქმედების კანონიერება ან მოსამსახურისთვის გათვალისწინებულია დამატებითი სახელფასო ბონუსების მომატება).

6. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოიცემა წერილობით ან ზეპირად. დაინტერესებული მხარის მოთხოვნით, აგრეთვე იმ შემთხვევაში, თუ აქტი ზღუდავს პირის კანონიერ უფლებებსა და ინტერესებს, ასევე კანონით პირდაპირ გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევებში, ზეპირი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი მიღებიდან 3 დღის ვადაში აუცილებლად უნდა გამოიცეს წერილობით. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით, წერილობით გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა შეიცავდეს:

ა) აქტის სახეს (ანუ, სათაურში მითითებული უნდა იყოს, თუ რას წარადგენს დოკუმენტი, მაგ.: საკრებულოს განკარგულება, გამგებლის/მერის ბრძანება, თბილისის მუნიციპალიტეტის მთავრობის განკარგულება, საკრებულოს თავმჯდომარის ბრძანება და ა.შ.)

ბ) აქტის გამომცემ ორგანოს;

გ) აქტის სათაურს;

დ) უფლებამოსილი თანამდებობის პირის გვარს, სახელსა და ხელმოწერას;

ე) გამოცემის დროსა და ადგილს;

ვ) აქტის გამომცემი ორგანოს მიერ მინიჭებულ სარეგისტრაციო ნომერს.

წერილობითი ფორმით გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სარეგისტრაციო ნაწილს წინ უნდა უძღოდეს **დასაბუთება**, რომელიც არ არის საჭირო, თუ აქტი გამოცემულია დაინტერესებული მხარის მოთხოვნის საფუძველზე და არ ზღუდავს მესამე პირების კანონიერ უფლებებსა და ინტერესებს; დაინტერესებული მხარისათვის ცნობილია ის ფაქტობრივი და სამართლებრივი წინაპირობები, რომელთა საფუძველზედაც გამოიცა ეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, ან თუ კანონი ითვალისწინებს აქტის დასაბუთების გარეშე გამოცემის შესაძლებლობას. დასაბუთებისას უნდა მითითება გაკეთდეს იმ საკანონმდებლო ან კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტზე ან მის

შესაბამისი ნორმაზე, რომლის საფუძველზედაც გამოიცა ეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. თუ მოხდა ისე, რომ აქტი გამოიცა გადაუდებელი აუცილებლობის გამო ნაჩქარევად და დასაბუთების გარეშე, წერილობითი დასაბუთება აუცილებლად უნდა გამოიცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემიდან ერთი კვირის ვადაში. აქტის სარეზოლუციო ნაწილის შემდეგ აუცილებლად უნდა მიეთითოს **გასაჩივრების წესი**: ის ორგანო, რომელშიც შეიძლება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრება, მისი მისამართი და საჩივრის წარდგენის ვადა.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ძალაში შედის მხარისათვის კანონით დადგენილი წესით გაცნობისთანავე, ან გამოქვეყნების დღეს. დაინტერესებული მხარისათვის აქტის ოფიციალური გაცნობა ნიშნავს მისთვის ამ აქტის გადაცემას ან ფოსტის მეშვეობით გაგზავნას. ფოსტის მეშვეობით გაგზავნილი აქტი ძალაში შედის გაგზავნიდან არა უგვიანეს მე-7 დღისა, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც დაინტერესებულ მხარეს ეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არ მიუღია. აქტი შეიძლება ძალაში შევიდეს გამოქვეყნებამდე ან ოფიციალურ გაცნობამდეც, თუ დაყოვნებამ შეიძლება არსებითი ზიანი მიაყენოს სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ ინტერესებს, დანაშაულის აღკვეთას ან გახსნას, აგრეთვე პირის უფლებებს ან კანონიერ ინტერესებს.

თუ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ეხება 50-ზე მეტ პირს, მისი ოფიციალური გაცნობა შეიძლება შეიცვალოს გამოქვეყნებით. ასეთ შემთხვევაში ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გასაცნობად გადაეცემა მხოლოდ განმცხადებელს, ხოლო თუ განცხადებას ხელს აწერს რამდენიმე პირი – პირს, რომლის ხელმოწერაც განცხადებაში პირველია. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა გამოქვეყნდეს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ან გამგებლის/მერის ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში, ან სხვა ბეჭდვით ორგანოში, რომელიც ვრცელდება მუნიციპალიტეტის მთელ ტერიტორიაზე და გამოიცემა კვირაში ერთხელ მაინც, ან ცხადდება საჯაროდ, საკრებულოს, გამგეობის ან შესაბამისი სამსახურის დებულებით დადგენილი წესით. საჯაროდ გამოცხადება ნიშნავს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მუნიციპალიტეტის შენობაში ყველასათვის ხელმისაწვდომ ადგილზე, ღიად განთავსებას. აუცილებლობის შემთხვევაში აქტი საჯაროდ

გამოიკვრება სხვა საჯარო ადგილებშიც.

7. სამართლებრივი აქტების გასაჩივრება და შეჩერება

ზოგადად, ნორმატიულ აქტში არ უთითებენ მისი გასაჩივრების შესაძლებლობას. ეს რეკვიზიტი სავალდებულოა გააჩნდეს მხოლოდ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, ხოლო ნორმატიული აქტის მიმართ იგი სავალდებულო არ არის. აქედან გამომდინარე, ნორმატიული აქტის გასაჩივრების შესაძლებლობის თაობაზე ნორმატიული აქტის სარეზოლუციო (მით უფრო - ძირითად) ნაწილში მითითება მოკლებულია სამართლებრივ დატვირთვას.

იმ შემთხვევაში, თუ საკრებულო მაინც გადაწყვეტს თავის დადგენილებაში გასაჩივრების შესაძლებლობის მითითებას, აუცილებლად უნდა იქნეს გათვალისწინებული, რომ საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 22-ე მუხლის მე-3 ნაწილის მიხედვით, ნორმატიული აქტთან დაკავშირებით სარჩელი სასამართლოს უნდა წარედგინოს ამ **ნორმატიული აქტით უშუალო ზიანის მიყენებიდან 3 თვის ვადაში**, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრების ვადისაგან განსხვავებით, რომელიც შეადგენს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის **გაცნობიდან 1 თვეს**.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 62

1. მუნიციპალიტეტის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები საჩივრდება სასამართლოში ამ კანონითა და საქართველოს სხვა კანონებით დადგენილი წესით.
2. გამგეობის/მერიის თანამდებობის პირის, გარდა მუნიციპალიტეტის გამგებლისა/მერისა, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი საჩივრდება გამგებელთან/მერთან და შემდგომ - სასამართლოში კანონით დადგენილი წესით.

სამართლებრივი აქტის ან მისი ნაწილის მოქმედება შეიძლება შეჩერდეს მიმღები ორგანოს და ზემდგომი ორგანოს მიერ, აგრეთვე კანონით გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევებში. აღსანიშნავია, რომ *საკრებულოს ზემდგომი ორგანო არ ჰყავს*, აქედან გამომდინარე, საკრებულოს დადგენილების ან მისი ნაწილის მოქმედება შეიძლება შეჩერდეს თვით საკრებულოს სხვა დადგენილებით, სასამართლოს გადაწყვეტილებით, აგრეთვე კანონით გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევაში.

საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 301-ე მუხლის თანახმად⁸³, თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, სარჩელის აღმგრისას მხარის შუამდგომლობით სასამართლოს შეუძლია შეაჩეროს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სამართლებრივი მოქმედება, თუ არსებობს დასაბუთებული ეჭვი ამ აქტის კანონიერების თაობაზე ან თუ მისი გადაუდებელი აღსრულებით პირს მიადგება არსებითი ზიანი, ან შეუძლებელი გახდება პირის კანონიერი უფლებისა და ინტერესის დაცვა, ხოლო ახლად აღმოჩენილი გარემოების არსებობისას, სასამართლო უფლებამოსილია მხარის შუამდგომლობის საფუძველზე შეცვალოს ან გააუქმოს განჩინება სამართლებრივი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედების შეჩერების შესახებ.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 135-ე მუხლის მიხედვით, იმ სახელმწიფო ორგანოს, რომელსაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსთვის დელეგირებული აქვს ცალკეული უფლებამოსილებები, მათ ფარგლებში მიღებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი შეუძლია შეაჩეროს და მისცეს მითითება მის გამოსწორებაზე. თუ მუნიციპალიტეტის ორგანოს/თანამდებობის პირის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის ნორმებს, არსებით და გამოუსწორებელ ზიანს აყენებს მოქალაქეთა კონსტიტუციურ უფლებებსა და თავისუფლებებს, ან იწვევს სახელმწიფო ქონებისა და საბიუჯეტო სახსრების არარაციონალურ და არამიზნობრივ გამოყენებას, დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია შესასრულებლად სავალდებულო მითითების გაუცემლად, დაუყოვნებლივ შეაჩეროს ასეთი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

მუნიციპალიტეტის ორგანო/თანამდებობის პირი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შეჩერებიდან 10 სამუშაო დღის ვადაში სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს უგზავნის ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტში ცვლილების შეტანის ან ამ აქტის გაუქმების შესახებ მიღებულ/გამოცემულ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, ან მოტივირებულ წერილობით უარს. ამ ვადის გასვლის შემდეგ სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანო იღებს გადაწყვეტილებას

⁸³ საქართველოს კანონი "საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი" N2352-რს 23/07/1999

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმების შესახებ, ან გაითვალისწინებს მუნიციპალიტეტის არგუმენტაციას უარის თაობაზე და გააუქმებს საკუთარ გადაწყვეტილებას აქტის შეჩერების თაობაზე.

8. სამართლებრივი აქტების გაუქმება

სამართლებრივი აქტის გაუქმების ფორმები და უფლებამოსილი ორგანოები. „სამართლებრივი აქტის გაუქმება“ ზოგადი ტერმინია და ნიშნავს სამართლებრივი აქტის მოქმედების შეწყვეტას. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი სამართლებრივი აქტის გაუქმების 3 ფორმას იცნობს, ესენია:

ა) სამართლებრივი აქტის არარა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად აღიარება;

ბ) სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობა;

გ) სამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსით (მუხ.32.5)⁸⁴ გათვალისწინებულია შემთხვევა, როდესაც სასამართლოს გადაწყვეტილებით დგინდება სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის საფუძვლები (სამართლებრივი აქტის უკანონობა), მაგრამ თუ ამ სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადება მნიშვნელოვან საფრთხეს შეუქმნის სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ უსაფრთხოებას, ანდა გამოიწვევს სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ხარჯების მნიშვნელოვან გაზრდას, იგი უფლებამოსილია სამართლებრივი აქტი, ბათილად გამოცხადების ნაცვლად, გამოაცხადოს ძალადაკარგულად.

სამართლებრივი აქტის გაუქმება, საფუძვლის მიხედვით, ორ ჯგუფად შეიძლება დავყოთ:

1) კანონშეუსაბამო (კანონსაწინააღმდეგო, უკანონო) სამართლებრივი აქტები, რომელთა გაუქმება ხდება მათი არარად აღიარების ან ბათილად ცნობის ფორმით;

2) კანონშესაბამისი (კანონიერი) სამართლებრივი აქტები, რომელთა გაუქმება ხდება მათი ძალადაკარგულად გამოცხადების ფორმით.

ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნაწილის ბათილად

⁸⁴ საქართველოს კანონი "საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი" N2352-რს 23/07/1999

ან ძალადაკარგულად გამოცხადება არ იწვევს ამ აქტის სხვა ნაწილების ბათილად ან ძალადაკარგულად გამოცხადებას. ზოგადად, სამართლებრივი აქტის გაუქმების საკითხებს განიხილავენ და წყვეტენ სამართლებრივი აქტის მიმღები (გამომცემი) ორგანოს (თანამდებობის პირის) ზემდგომი ორგანო (თანამდებობის პირი), საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო და საერთო სასამართლოები, მათი უფლებამოსილების ფარგლებში, ასევე, სახელმწიფო ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანო - „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ დადგენილ შემთხვევაში.

არარა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად აღიარება.
საკრებულოს სამართლებრივი აქტი გამოცემისთანავე ითვლება არარად, თუ:

ა) შეუძლებელია მისი გამომცემი ორგანოს დადგენა (სამართლებრივი აქტის გამომცემი ორგანოს დადგენა შეუძლებელია მაშინ, როდესაც ნორმატიულ აქტზე კონკრეტულად არ არის მითითებული სამართლებრივი აქტის მიმღები ორგანო, ან მითითებულია ისეთი ფორმით, რომ შეუძლებელი ხდება მიმღები ორგანოს ზუსტად იდენტიფიცირება. რეალობაში ასეთი შემთხვევა შეიძლება საკმაოდ იშვიათი იყოს, თუმცა არ გამოირიცხება, თუნდაც სამართლებრივი აქტის გაფორმების დროს ტექნიკური ხარვეზის დაშვებით);

ბ) გამოცემულია არაუფლებამოსილი ორგანოს მიერ. ყველაზე გავრცელებული წინაპირობა, რის გამოც საკრებულოს დადგენილება ექვემდებარება არარად აღიარებას, არის იმ საკითხზე დადგენილების მიღება, რომელიც არ განეკუთვნება საკრებულოს კომპეტენციას.

გ) მისი შესრულება შეუძლებელია ფაქტობრივი მიზეზების გამო;

დ) მისი შესრულება გამოიწვევს სისხლის-სამართლებრივ ან ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევას.

არარა აქტების მიმართ არ ვრცელდება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გასაჩივრებისათვის ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი ვადები. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამომცემი ორგანო ვალდებულია საკუთარი ინიციატივით ან დაინტერესებული მხარის მოთხოვნით არარად აღიაროს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. აღსანიშნავია, რომ იურიდიულ ლიტერატურაში არარად აღიარება, უპირატესად, დაკავშირებულია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის არარად აღიარებასთან,

მაგრამ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით, ეს ვრცელდება ყველანაირ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტზე, ამიტომ დასაშვებია, რომ ნორმატიული სამართლებრივი აქტის მიმართაც იქნეს გამოყენებული.

ბათილად ცნობა. “ნორმატიული აქტების შესახებ” კანონის თანახმად, თუ სამართლებრივი აქტი გამოცემულია ისეთ საკითხზე, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციის, ორგანული კანონის ან კანონის თანახმად განეკუთვნება სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის სხვა ორგანოს (თანამდებობის პირის) უფლებამოსილებას, ან მიღებულია ამ კანონის მოთხოვნათა დარღვევით, ან დარღვეულია შესაბამისი სამართლებრივი აქტის მიღებისა და ამოქმედებისათვის დადგენილი პროცედურა, ნორმატიულ აქტს იურიდიული ძალა არა აქვს. სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობა ხდება სამართლებრივი აქტის მიღებისათვის დადგენილი წესით.

მიუხედავად იმისა, რომ კანონის შესაბამისად, ზემოხსენებულ ნორმატიულ აქტებს არ აქვთ ძალა, მაინც საჭიროა, რომ ეს „გაფორმდეს“ მიმღები ორგანოს მიერ მათი არარად აღიარებით (თუ საკრებულოს მისი მიღების კომპეტენცია არ გააჩნდა, ან ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევაში), ბათილად ცნობით (ყველა დანარჩენ შემთხვევაში კანონის დარღვევისას), ან სასამართლოს მიერ.

როდესაც საკრებულო ნორმატიულ აქტს აცხადებს ბათილად (ან აღიარებს არარა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად), საკრებულომ ამ აქტის პრეამბულაში (საკანონმდებლო დასაბუთებაში) უნდა მიუთითოს “ნორმატიული აქტების შესახებ” კანონის ეს ნორმა და, დამატებით, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის შესაბამისი მუხლი.

სამართლებრივი აქტი ბათილია, თუ:

- ა) იგი ეწინააღმდეგება კანონს;
- ბ) არსებითად დარღვეულია მისი მომზადების ან გამოცემის კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნები.

სამართლებრივი აქტის მომზადების ან გამოცემის წესის არსებით დარღვევად ჩაითვლება საკრებულოს მიერ დადგენილების მიღება ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული წესის დარღვევით ჩატარებულ სხდომაზე, კანონით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული წარმოების სახის დარღვევით, ან კანონის ისეთი დარღვევა, რომლის არარსებობის

შემთხვევაში მოცემულ საკითხზე მიღებული იქნებოდა სხვაგვარი გადაწყვეტილება (ეს უკანასკნელი გარემოება, მისი ხასიათიდან გამომდინარე, შესაძლებელია გამოიყენებოდეს მხოლოდ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიმართ).

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს ბათილად ცნობს მისი გამომცემი ადმინისტრაციული ორგანო, ხოლო საჩივრის ან სარჩელის შემთხვევაში – ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო ან სასამართლო. საკრებულოს ზემდგომი ორგანო არ ჰყავს, შესაბამისად, საკრებულოს უკანონო დადგენილებების გაუქმება შესაძლებელია სასამართლოს გზით.

საკრებულო ან სასამართლო, დადგენილების ბათილად ცნობასთან ერთად, განსაზღვრავს ამავე დადგენილების მოქმედების შეწყვეტის სამართლებრივ შედეგებს. შესაძლებელია განისაზღვროს საკრებულოს დადგენილების მოქმედების შეწყვეტა:

ა) მისი ძალაში შესვლის დღიდან (ამ შემთხვევაში, გამოდის, რომ რეალურად, არასდროს უმოქმედია ნორმატიულ აქტს);

ბ) მისი ბათილად ცნობის დღიდან (ამ შემთხვევაში, ჩაითვლება, რომ სამართლებრივი აქტი მოქმედებდა მისი ძალაში შესვლიდან ბათილად ცნობის დღემდე);

გ) მომავალში, კონკრეტული თარიღის მითითებით (მაგ.: თუ საკრებულომ ან სასამართლომ განსაზღვრა, რომ ბათილად გამოცხადებული სამართლებრივი აქტი მოქმედებას შეწყვეტს მისი ბათილად ცნობიდან 1 თვის შემდეგ, ან მომავალი წლის 1 იანვარს და ა.შ).

ძალადაკარგულად გამოცხადება. ნორმატიული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება ნიშნავს ამ აქტის მოქმედების შეწყვეტას მისი ძალადაკარგულად გამოცხადების დღიდან. საკრებულოს დადგენილების ძალადაკარგულად გამოცხადების უფლება აქვს თავად საკრებულოს (გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც სასამართლო, ბათილად ცნობის ნაცვლად, ძალადაკარგულად აცხადებს ნორმატიულ აქტს). ნორმატიული აქტი ძალადაკარგულად უნდა გამოცხადდეს ნორმატიული აქტის გამოცემისათვის დადგენილი წესით.

ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადებასთან დაკავშირებულ ნორმებს, ასევე, შეიცავს ზოგადი

ადმინისტრაციული კოდექსი⁸⁵, თუმცა იგი, უპირატესად, ორიენტირებულია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების წესებზე, ამიტომ საკრებულოს დადგენილების ძალადაკარგულად გამოცხადებასთან დაკავშირებით გამოიყენება „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისი ნორმები.

ნორმატიული აქტი ან მისი ნაწილი ძალას კარგავს, თუ:

ა) გავიდა ვადა, რომლითაც იგი იყო მიღებული;

ბ) მიღებულია ნორმატიული აქტი, რომელიც მას ძალადაკარგულად აცხადებს (ეს, როგორც წესი, განისაზღვრება ხოლმე იმავე მიმღები ორგანოს მიერ, თუმცა ბევრია ისეთი ნორმატიული აქტი, როდესაც, როგორც იერარქიულად ქვემდგომი აქტი ძალადაკარგულად ცხადდება საქართველოს კანონით);

გ) უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანოს (თანამდებობის პირის) მიერ მიღებულია ისეთი გადაწყვეტილება, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციისა და სხვა საკანონმდებლო აქტის მიხედვით იწვევს მისი იურიდიული ძალის დაკარგვას. მაგალითად, საკრებულოს დადგენილების შემთხვევაში, ასეთ გადაწყვეტილებას იღებს სასამართლო.

გარდა ამისა, „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 135-ე მუხლის მიხედვით, იმ სახელმწიფო ორგანოებს, რომლებსაც დელეგირებული აქვთ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის თავიანთ გამგებლობაში არსებული ცალკეული უფლებამოსილებები, კანონით განსაზღვრული დარგობრივი ზედამხედველობის ფარგლებში შეუძლიათ გააუქმონ მუნიციპალიტეტების მიერ დელეგირებული უფლებამოსილებების ფარგლებში მიღებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები. ეს ხდება იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს მითითების მიღებიდან 15 სამუშაო დღის ვადაში მუნიციპალიტეტი არ შეასრულებს მას. დელეგირებული უფლებამოსილების ჯეროვანი განხორციელების მიზნით მუნიციპალიტეტის ორგანოს/თანამდებობის პირის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი შეიძლება გაუქმდეს მიზანშეუწონლობის მოტივითაც, თუ ის არ შეესაბამება სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს მითითებას. მიზანშეუწონლობის მოტივით აქტის გაუქმების შესახებ გადაწყვეტილება დასაბუთებული

⁸⁵ საქართველოს კანონი "საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი" N2181 25/06/1999

უნდა იყოს. მუნიციპალიტეტს უფლება აქვს, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ან მისი ნაწილის გაუქმების შესახებ სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს გადაწყვეტილების კანონიერების საკითხი გაასაჩივროს სასამართლოში, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

არ შეიძლება რომელიმე ნორმატიული აქტით მასზე უპირატესი იურიდიული ძალის მქონე ნორმატიული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება. მაგალითად, დაუშვებელია, საკრებულოს დადგენილებით საკანონმდებლო აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება.

იმ ნორმატიული აქტის გაუქმება, რომლითაც გაუქმდა ძველი ნორმატიული აქტი, არ ნიშნავს ძველი ნორმატიული აქტის მოქმედების აღდგენას, თუ თვით ამ აქტით სხვა რამ არ არის დადგენილი. თუ აღნიშნულ შემთხვევაში იგულისხმება ნორმატიული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება, ლოგიკურია, რომ არ უნდა ამოქმედდეს „პირველი“ ნორმატიული აქტი, რადგან თუკი საკრებულო ძალადაკარგულად აცხადებს თავის რომელიმე დადგენილებას, ამით იგი აღიარებს იმავე (ძალადაკარგულად გამოცხადებული) ნორმატიული აქტის კანონიერებას, ანუ იმ გარემოებასაც, რომ ამ უკანასკნელით კანონიერად მოხდა უფრო ადრე მიღებული დადგენილების ძალადაკარგულად გამოცხადება.

სხვა საქმეა, როდესაც აღნიშნული წესი შეეხება ნორმატიული აქტის ბათილობას. იურისტთა ნაწილის მოსაზრებით, თუ ნორმატიული აქტით ბათილად გამოცხადდება აქტი, რომლითაც ცვლილება შედის სხვა ნორმატიულ აქტში, ან რომლითაც ძალადაკარგულად ცხადდებოდა სხვა ნორმატიული აქტი, ეს იმას ნიშნავს, რომ მდგომარეობა, სამართლის ზოგადი პრინციპების გათვალისწინებით, „უკან უნდა იქნეს დაბრუნებული“ (უნდა „აღდგეს“ ბათილად გამოცხადებამდე არსებული სიტუაცია), მაგალითად:

ა) თუ 1 ივნისს მიღებული საკრებულოს დადგენილებით აქტით ბათილად ჩაითვალა 1 მაისს მიღებული საკრებულოს დადგენილება, რომლითაც, თავის მხრივ, ცვლილება განახორციელა 1 აპრილს მიღებულ საკრებულოს დადგენილებაში. ამ შემთხვევაში, 1 აპრილს მიღებული საკრებულოს დადგენილება მოქმედებს 1 მაისის აქტით შეტანილი ცვლილებების გარეშე, ან:

ბ) თუ 1 ივნისს მიღებული საკრებულოს დადგენილებით ბათილად ჩაითვალა 1 მაისს მიღებული საკრებულოს დადგენილება, რომლითაც, თავის მხრივ, ძალადაკარგულად გამოცხადდა 1 აპრილს

მიღებული საკრებულოს დადგენილება. ამ შემთხვევაში 1 აპრილს მიღებული საკრებულოს დადგენილება უნდა ჩაითვალოს მოქმედად (თუ რა თქმა უნდა, არ არსებობს ან არ დადგა მისი იურიდიული ძალის დაკარგვის სხვა საფუძველი).

ამგვარი მოსაზრება მხოლოდ იურისტთა ნაწილში არსებობს და იგი არ შეიძლება ჩაითვალოს უნივერსალურ მიდგომად, მით უფრო, რომ კანონი სხვაგვარ მიდგომას ითვალისწინებს.

ნორმატიული აქტის ან მისი ნაწილის ძალადაკარგულად გამოცხადების შემთხვევაში ძალადაკარგულად უნდა გამოცხადდეს მის საფუძველზე ან მის შესასრულებლად მიღებული ყველა ნორმატიული აქტი ან ნორმატიული აქტის შესაბამისი ნაწილი. ეს აქტუალური საკითხია საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში. მაგალითად, როცა ძალადაკარგულად გამოცხადდა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონი, მის საფუძველზე მიღებული ყველა ნორმატიული აქტი უნდა გამოცხადდეს ძალადაკარგულად, ხოლო ახალი ნორმატიული აქტები მიღებულ უნდა იქნეს უკვე მოქმედი ორგანული კანონის - „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ გათვალისწინებული შესაბამისი სამართლებრივი საფუძვლის მიხედვით. იგივე ითქმის ძალადაკარგულად გამოცხადებული სხვა სპეციალური საკანონმდებლო ან კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის საფუძველზე თავის დროზე კანონიერად მიღებულ საკრებულოს დადგენილებებზეც.

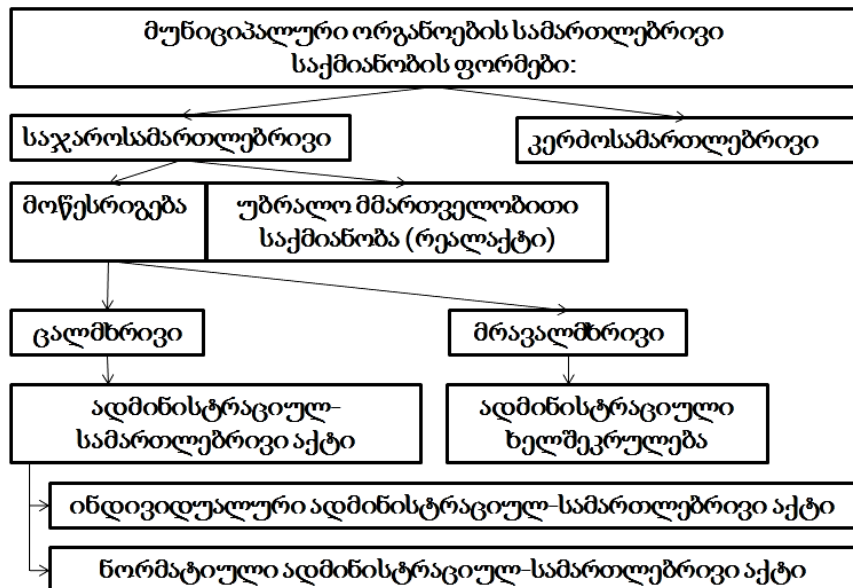
ამასთან, იურიდიული ძალა აღარ აქვს ძალადაკარგულად გამოცხადებული საკანონმდებლო ან კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის საფუძველზე მიღებულ ნორმატიულ აქტს, მიუხედავად იმისა, არის თუ არა იგი გამოცხადებული ძალადაკარგულად. ეს დებულება კანონმდებელმა იმიტომ შემოიტანა, რომ ხშირია შემთხვევები, როდესაც ახალი საკანონმდებლო აქტის მიღებას თან არ ახლავს ხოლმე ნორმათშემოქმედებითი აქტივობები ძალადაკარგული კანონის საფუძველზე მიღებული კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების მიმართ.

საკანონმდებლო აქტის მიღების შემთხვევაში ძალადაკარგულად უნდა გამოცხადდეს შესაბამისი საზოგადოებრივი ურთიერთობის მომწესრიგებელი ყველა კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი ან მისი ნაწილი.

X. ადმინისტრაციული წარმოება

1. ადმინისტრაციული წარმოება და მისი პრინციპები

ადმინისტრაციული ორგანოებში, მათ შორის, მუნიციპალიტეტის ორგანოებში გადაწყვეტილების მიღების სხვადასხვა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ფორმები გამოიყენება:



როგორც ამ სქემიდან ჩანს, მუნიციპალური ორგანოების საჯარო-სამართლებრივი საქმიანობის ფორმებია:

- ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი,
- ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი,
- რეალური მოქმედება (რეალაქტი),
- ადმინისტრაციული ხელშეკრულება.

ადმინისტრაციული წარმოება არის ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადების, გამოცემისა და აღსრულების, ადმინისტრაციული საჩივრის გადაწყვეტის, აგრეთვე ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მომზადების, დადების ან გაუქმების მიზნით.

ადმინისტრაციული წარმოებისას მმართველობითმა ორგანომ

უნდა დაიცვას კონკრეტული პრინციპები, რომლებიც მისი გადაწყვეტილებების კანონიერებას, სამართლიანობას და მათდამი საზოგადოების ნდობას უზრუნველყოფს. ასეთი პრინციპების დაცვა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, როცა კანონი ამ ორგანოს აძლევს საშუალებას, საკუთარი მოსაზრებით გადაწყვიტოს ესა თუ ის საკითხი, ანუ ანიჭებს დისკრეციულ უფლებამოსილებას.

დისკრეციული უფლებამოსილება ისეთი უფლებამოსილებაა, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს ან თანამდებობის პირს ანიჭებს თავისუფლებას, საჯარო და კერძო ინტერესების დაცვის საფუძველზე, კანონმდებლობის შესაბამისი რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან შეარჩიოს ყველაზე მისაღები გადაწყვეტილება. კანონების ტექსტებში არ გამოიყენება ცნება „დისკრეციული უფლებამოსილება“ და ის გამოიხატება სიტყვებით - ადმინისტრაციულ ორგანოს „შეუძლია“, „უფლება აქვს“ ან „უფლებამოსილია“. მაგრამ თუ კანონში არის ჩანაწერი: „ვალდებულია“, „უნდა განახორციელოს“, „უფლება არა აქვს“, „უნდა აიკრძალოს“, მაშინ აშკარაა, რომ ასეთ საკითხებში ადმინისტრაციულ ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილება არა აქვს მინიჭებული.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-17 მუხლის მე-4 პუნქტით, „მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია, დელეგირებული უფლებამოსილებები საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ ფარგლებში ადგილობრივ პირობებთან მისადაგებით განახორციელოს“. ეს იმას ნიშნავს, რომ მუნიციპალიტეტს აქვს დისკრეცია, საკუთარი მოსაზრებით გადაწყვიტოს დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული საკითხები, მაგ., აცრების ჩატარება ბარის ზონაში დაიგეგმოს გაზაფხულზე, ხოლო მაღალმთიან ზონაში - ზაფხულში, რომ სამედიცინო პერსონალს არ გაურთულებდეს გადაადგილება ცუდი საგზაო და კლიმატური პირობების გამო.

იმავდროულად, დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭება არ ნიშნავს ადმინისტრაციული ორგანოსთვის სრული თავისუფლების მინიჭებას: მუნიციპალიტეტი ვალდებულია, კანონის დაცვით შეასრულოს მისთვის დელეგირებული აღნიშნული უფლებამოსილება, მაგალითად, კონკრეტულ დავალებზე აცრას ბავშვების 95%, რაც დადგენილია შესაბამისი სტანდარტით და აუცილებელია ეპიდემიური სიტუაციის თავიდან ასაცილებლად. მუნიციპალიტეტი ვერ მოიმიზეზებს საკუთარ დისკრეციას და „ადგილობრივ პირობებთან მისადაგებით“ ვერ გაამართლებს დადგენილ მოთხოვნაზე უფრო ნაკლები კონტინგენტის აცრას.

დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას ადმინისტრაციული ორგანო საკუთარი პასუხისმგებლობით არჩევს კანონით ნებადართული რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან ერთ-ერთს, რომელიც, მისი აზრით, სხვებთან შედარებით ყველაზე სწორი და სამართლიანია. დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას აუცილებელია, დაცული იყოს **საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობის პრინციპი**. თუ გარდაუვლია რომელიმე კერძო პირის ინტერესების შეზღუდვა, მაშინ უნდა შერჩეული იქნეს ისეთი გადაწყვეტილება, რომელიც ყველაზე ნაკლებ ზიანს მიაყენებს პირის უფლებებსა და კანონიერ ინტერესებს.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლით, ყველა ადამიანი დაბადებით თავისუფალი და კანონის წინაშე თანასწორია. ეს ნიშნავს, რომ საჯარო მოხელეებმა, მათთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების განხორციელებისას, უნდა მიიღონ სამართლიანი გადაწყვეტილებები და არა აქვთ უფლება, საკითხის გადაწყვეტისას რომელიმე მხარის კანონიერი უფლებები და ინტერესები შეუზღუდონ, ან ხელი შეუშალონ მათ განხორციელებას, ან მიიღონ დისკრიმინაციული გადაწყვეტილებები. **კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპი** ნიშნავს, რომ მოხელემ, არსებითად ერთნაირი საქმის გარემოებების შემთხვევაში, ერთნაირი გადაწყვეტილებები უნდა მიიღონ. მაგალითად, თუ ქალაქის დასუფთავებისას, არ შეიძლება ერთ უბანში განთავსდეს ურნები და ნარჩენების გატანა მოხდეს ყოველდღიურად, ხოლო მეორე უბანში, სადაც იგივე რაოდენობის მოსახლეობა ცხოვრობს და იმდენივე საყოფაცხოვრებო ნარჩენი გროვდება, დაიდგას გაცილებით ნაკლები ურნები და უფრო იშვიათად მოხდეს ნარჩენების გატანა. ეს იქნება დისკრიმინაციული მოპყრობა საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით, რაც დაუშვებელია.

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის⁸⁶ მე-5 მუხლში მოცემულია ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის **კანონიერების პრინციპი**: საკითხის გადაწყვეტისას მოხელემ მოქმედი კანონმდებლობით უნდა იხელმძღვანელოს და არა აქვს უფლება, გადაუხვიოს კანონიდან. ადმინისტრაციულ ორგანოებს არა აქვთ უფლება, ისეთი ღონისძიება განახორციელონ, რომელიც კანონსაწინააღმდეგოა. მაგალითად, მუნიციპალიტეტის საკრებულო ან გამგებელი/მერი, მიუხედავად იმისა, რომ ის მოსახლეობის მიერაა არჩეული და მის ნებას გამოხატავს, ვერ მიიღებს გადაწყვეტილებას,

⁸⁶ საქართველოს კანონი "საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი" N2181, 25/06/1999

გააშენოს სკვერი მიწის ნაკვეთზე, რომელიც კერძო საკუთრებაშია, მისი მფლობელის ნების საწინააღმდეგოდ და დაარღვიოს მისი კანონიერი ინტერესები.

საკითხის მიუკერძოებლად გადაწყვეტის პრინციპში, ფაქტობრივად, ასახულია თავად ადმინისტრაციული წარმოების არსი: თუ ჩვენ არ გვაქვს იმის გარანტია და რწმენა, რომ ადმინისტრაციული ორგანოები თავის უფლებამოსილებას განახორციელებენ მიუკერძოებლად, მაშინ მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილება აზრს კარგავს.

უძველესი პრინციპი: *Nemo iudex in causa sua* – „არავინ შეიძლება იყოს მოსამართლე თავის საქმეში“, - ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-8 მუხლის მე-2 ნაწილში აისახა შემდეგნაირად: ადმინისტრაციულ წარმოებაში არ შეიძლება მონაწილეობდეს თანამდებობის პირი, რომელსაც აქვს პირადი ინტერესი, ანდა არსებობს სხვა გარემოება, რომელიც გავლენას მოახდენს საქმის გადაწყვეტაზე.

იგივე პრინციპს იზიარებს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 45-ე მუხლის მე-5 პუნქტში: „მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრს უფლება არ აქვს, კანონით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებანი ან მათთან დაკავშირებული შესაძლებლობები გამოიყენოს პირადი ინტერესებისათვის. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრი ვალდებულია უარი თქვას მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომაზე იმ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღებაში მონაწილეობასა და კენჭისყრაზე, რომლის მიმართაც აქვს პირადი ინტერესი, ან არსებობს სხვა გარემოება, რომელიც გავლენას მოახდენს საქმის გადაწყვეტაზე“.

ადმინისტრაციულ ორგანოში საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტა გულისხმობს იმას, რომ გადაწყვეტილების მიმღებ პირს, ან იმ პირს, რომელსაც შეუძლია გავლენა მოახდინოს გადაწყვეტილების მირებაზე, არ უნდა გააჩნდეს პირადი ინტერესი, ანუ ამ გადაწყვეტილებამ არ უნდა მოუტანოს სარგებელი მას, მისი ოჯახის წევრებს ან ნათსავეებს. გარდა ამისა, აქ იგულისხმება ის შემთხვევებიც, როდესაც გადაწყვეტილების მიმღებ პირს რომელიმე მხარისადმი აშკარად დადებითი ან უარყოფითი დამოკიდებულება და, აქედან გამომდინარე, ტენდენციური გადაწყვეტილების მირების შესაძლებლობა აქვს.

საკითხის სამართლიანად და მიუკერძოებლად გადაწყვეტის გარდა, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, შეინარჩუნოს მოქალაქეთა ნდობა: **კანონიერების ნდობის პრინციპი** კრძალავს ისეთ

მმართველობით საქმიანობას, რომელიც, მართალია, კანონიერია, მაგრამ მის მიმართ კანონიერების ნდობის გაცრუებას გამოიწვევდა. ადმინისტრაციულ ორგანოს მიერ ცალკეული ინტერესის დაცვაზე უფრო მნიშვნელოვნად უნდა შეფასდეს მოქალაქის ნდობა მმართველობის ორგანოს ქმედების მიმართ. მაგალითად, გამგეობამ/მერიამ გამოსცა ადმინისტრაციული აქტი, რომლის მიმართ კანონიერების ნდობის საფუძველზე ფიზიკურმა ან იურიდიულმა პირმა განახორციელა იურიდიული მნიშვნელობის მოქმედება. ამ ადმინისტრაციული აქტის ბათილად ცნობით ასეთ პირებს შეიძლება მიადგეს ზიანი. კანონიერების ნდობა ვრცელდება ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირებაზეც, რომ ის ქმედებას განახორციელებს ან გამოსცემს სამართლებრივ აქტს, ოღონდ, დაპირების შემთხვევაში, მას საფუძვლად არ უნდა ედოს ორგანოს მიერ კანონსაწინააღმდეგო დაპირება. ასევე, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დაპირების გაცემიდან მის შესრულებამდე შეიძლება შეიცვალოს ნორმატიული აქტი, რის შედეგადაც პირი ვეღარ აკმაყოფილებს დაწესებულ მოთხოვნებს, ან ამ დაპირებას საფუძვლად ედოს თავად დაინტერესებული მხარისუკანონო ქმედება, მაგალითად, შეგნებულად დამახინჯებული ინფორმაციის მიწოდება.

ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები და მათი მიღების პროცესი საჯაროა, რაც მათი საქმიანობის **საჯაროობის პრინციპიდან** გამომდინარეობს. დაინტერესებულ პირებს უნდა ჰქონდეთ შესაძლებლობა, გაეცნონ ადმინისტრაციული წარმოების მასალებს; ნებისმიერ პირს აქვს უფლება, გაეცნოს დაწესებულებაში არსებულ საჯარო ინფორმაციას - ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობა გამჭვირვალე უნდა იყოს საზოგადოებისათვის. მუნიციპალური ორგანოების საქმიანობის საჯაროობას აკანონებს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 87-ე და სხვა მუხლები, ხოლო ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში ამ საკითხს ეძღვნება მე-3 თავი „ინფორმაციის თავისუფლება“.

საქვეყნოების პრინციპის მოქმედების შესაზღუდად არ შეიძლება ადმინისტრაციულმა ორგანომ მოიშველიოს **საიდუმლოობის დაცვის პრინციპი**, რომელიც ითვალისწინებს დაწესებულებაში შექმნილი ან მიღებული საიდუმლო ინფორმაციის გამჟღავნებას ან არასამსახურებრივი მიზნით გამოყენებისაგან დაცვას.

კეთილსინდისიერების პრინციპით მოქმედება მოეთხოვება როგორც საჯარო მოხელეებს, ასევე მოქალაქეებსაც. მაგალითად, მოქალაქეს არ შეუძლია ამტკიცოს, რომ არ იცნობდა საჯაროდ გამოქვეყნებულ ნორმატიულ აქტს იმ საბაბით, რომ მას ინტერნეტზე

წვდომა არა აქვს და ამით გაამართლოს თავისი ქმედება ან უმოქმედობა. ასევე, ადმინისტრაციულმა ორგანომ, მაგ., მშენებლობის ნებართვის გაცემისას, ის უნდა გააცნოს ყველა შესაძლო დაინტერესებულ მხარეს, და რაიმე ხერხით არ დაუმალოს მისის შინაარსი იმ მოქალაქეებს, რომლებმაც შეიძლება ის გაასაჩივრონ.

2. ადმინისტრაციული წარმოების სახეები და ვადები

ადმინისტრაციული წარმოების სახეები:

- მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება
- ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება
- საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება

ადმინისტრაციული წარმოება ხორციელდება ქართულ ენაზე, ხოლო აფხაზეთში - აგრეთვე აფხაზურ ენაზე. თუ დაინტერესებული მხარის განცხადება ან მის მიერ წარდგენილი სხვა დოკუმენტი შედგენილია არასახელმწიფო ენაზე, ადმინისტრაციული ორგანო მას განუსაზღვრავს ვადას დოკუმენტის თარგმანის წარმოსადგენად და ის ვალდებულია, განცხადების ან დოკუმენტის ნოტარიალურად დამოწმებული თარგმანი მოიტანოს. ეს ვადა 3 დღეზე ნაკლები არ შეიძლება იყოს. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ქმედებების განხორციელების ვადების ათვლა ასეთ შემთხვევაში დაიწყება მხოლოდ თარგმანის წარდგენის დღიდან.

ადმინისტრაციულ წარმოებასთან დაკავშირებული მოქმედების ვადა განისაზღვრება ზუსტი კალენდარული თარიღით, იმ გარემოებებზე მითითებით, რომლებიც აუცილებლად უნდა დადგეს, ან - დროის მონაკვეთით. თუ ვადა დროის მონაკვეთით არის განსაზღვრული, მოქმედება შეიძლება შესრულდეს დროის მთელი მონაკვეთის განმავლობაში.

თვეებით ან დღეებით გამოსათვლელი ვადის ათვლა იწყება იმ კალენდარული თარიღის ან მოვლენის დადგომის შემდგომი დღიდან, რომლითაც განსაზღვრულია მისი დასაწყისი. წლებით გამოსათვლელი ვადა დამთავრდება ვადის უკანასკნელი წლის შესაბამის თვესა და რიცხვში. თვეებით გამოსათვლელი ვადა გასულად ჩაითვლება ვადის უკანასკნელი თვის შესაბამის თვესა და რიცხვში. თუ თვეებით გამოსათვლელი ვადის უკანასკნელ თვეს სათანადო რიცხვი არა აქვს, მაშინ ვადა დამთავრებულად ჩაითვლება ამ თვის უკანასკნელ დღეს. მაგალითად, გადაწყვეტილება ექსპერტული დასკვნის საჭიროებაზე მიღებულ იქნა 31 მაისს და წარმოდგენის ვადად განისაზღვრა 1 თვე.

ერთი თვის შემდეგ, ივნისში, 31 რიცხვი არ არსებობს, ამიტომ დასკვნა წარმოდგენილ უნდა იქნეს 30 ივნისს.

თუ ვადის უკანასკნელი დღე ემთხვევა უქმე ან დასვენების დღეს, ვადის დამთავრების დღედ ჩაითვლება მისი მომდევნო პირველი სამუშაო დღე.

მოქმედება, რომლის შესასრულებლად დადგენილია ვადა, შეიძლება შესრულდეს ვადის უკანასკნელი დღის 24:00 საათამდე. თუ საბუთები ან დოკუმენტები ფოსტას ჩაბარდა უკანასკნელი დღის 24:00 საათამდე, ვადა გასულად არ ითვლება.

ვადის დინების ათვლა იწყება დაინტერესებული მხარისთვის შესაბამისი დოკუმენტის ან ინფორმაციის გადაცემის, ან ინფორმაციის ოფიციალური გამოქვეყნების დღიდან. მაგალითად, ზემოთმოყვანილ შემთხვევაში, თუ განმცხადებელმა არასახელმწიფო ენაზე შედგენილი დოკუმენტი შემოიტანა 15 სექტემბერს და თარგმანის წარმოდგენის ვადად ადმინისტრაციულმა ორგანომ განუსაზღვრა 1 კვირა, მაგრამ ამის შესახებ განმცხადებელს ეცნობა 18 სექტემბერს, ვადის ათვლა დაიწყება 19 სექტემბრიდან და თარგმანი განმცხადებელმა უნდა წარმოადგინოს ან ფოსტას ჩააბაროს 25 სექტემბრის 24:00 საათამდე.

ცხოვრებაში ხდება, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადგენილი ვადა მხარემ გაუშვას არაბრალებულად, დაუძლეველი ძალის, ავადმყოფობის, ადმინისტრაციული ორგანოს მიზეზით ან სხვა საპატიო მიზეზით. მოყვანილ მაგალითში, თუ განმცხადებელი დოკუმენტის თარგმანის წარმოდგენას აპირებდა 25 სექტემბერს და მანამდე ის ავად გახდა, რის გამოც ვერ შეძლო დოკუმენტის თარგმანის ვერც წარმოდგენა და ვერც ფოსტით გაგზავნა, გამოჯანმრთელებიდან არაუგვიანეს 15 დღისა ის მიმართავს ადმინისტრაციულ ორგანოს გაშვებული ვადის აღდგენის შესახებ განცხადებით. განცხადებას მან უნდა დაურთოს დოკუმენტები ან მასალები, რომლებიც ადასტურებენ ვადის გაშვების საპატიო საფუძველს, ამ შემთხვევაში - ექიმის/სამედიცინო დაწესებულების ცნობა ავადმყოფობის თაობაზე. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, გაშვებული ვადის აღდგენის შესახებ განცხადება განიხილოს 5 დღეში - საპატიო მიზეზით გაშვებული, მის მიერ დადგენილი ვადა აღადგინოს, თუ ეს არ არის აკრძალული კანონით და ზიანს არ აყენებს მესამე პირის უფლებას ან კანონიერ ინტერესს.

3. მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით (მუხლი 72.2), თუ კანონი არ ითვალისწინებს სხვა სახით ადმინისტრაციული წარმოების გამოყენებას, ადმინისტრაციული ორგანო ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს ამზადებს მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების გამოყენებით.

მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება მუნიციპალიტეტში ადმინისტრაციული წარმოების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სახეა. როგორც წესი, გადაწყვეტილების მიღება მისი განხორციელების საშუალებით ხდება. ის გამოიყენება ყოველთვის, როცა ადმინისტრაციული წარმოების მიზანს წარმოადგენს:

- ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადება, გამოცემა და აღსრულება,
- ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მომზადება, დადება ან გაუქმება.
- ადმინისტრაციული საჩივრის გადაწყვეტა⁸⁷

ასეთი წესით ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძველია:

- ადმინისტრაციული ორგანოსთვის კანონმდებლობით დადგენილი ვალდებულება, გამოსცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი,
- დაინტერესებული პირის განცხადება. ასეთ შემთხვევაში ადმინისტრაციული წარმოება იწყება განცხადების რეგისტრაციის მომენტიდან.

ადმინისტრაციულ წარმოებაში დაინტერესებული პირის განცხადებას აქვს ორი ფუნქცია:

- განცხადება არის „იმპულსის მიმცემი“, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ დაიწყოს ადმინისტრაციული წარმოება, კანონმდებლობით დადგენილი უფლებამოსილების ფარგლებში;
- განცხადება ასრულებს შებოჭვით ფუნქციას - ადმინისტრაციული წარმოება იწყება და გადაწყვეტილება მიიღება მხოლოდ დაინტერესებული პირის განცხადების საფუძველზე.

განცხადება, როგორც ნების გამოხატვა, ძალას იძენს შესაბამის ადმინისტრაციულ ორგანოში წარდგენისთანავე, რაც უნდა მოხდეს სამუშაო საათებში. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია,

⁸⁷ იხილეთ წინამდებარე სახელმძღვანელოს X თავის მე-3 ქვეთავი

კანონმდებლობით დადგენილი წესით რეგისტრაციაში გაატაროს განცხადება მიღების დღესვე და დასვას მასზე რეგისტრაციის თარიღი და ნომერი. მოთხოვნის შემთხვევაში, მან დაუყოვნებლივ უნდა გადასცეს განმცხადებელს განცხადების რეგისტრაციაში გატარების დადასტურება.

განცხადების **ნამდვილობისათვის** მნიშვნელობა არა აქვს მის ფორმას, შინააარსს, ვადებსა და კანონით დადგენილ სხვა მოთხოვნებს, მაგრამ ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, დაინტერესებულ მხარეს განუმარტოს ის მოთხოვნები, რომლებსაც უნდა აკმაყოფილებდეს განცხადება და მიუთითოს დაშვებული შეცდომების შესახებ.

ადმინისტრაციული ორგანო 3 დღის ვადაში ამოწმებს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განცხადებისთვის დადგენილ რეკვიზიტებთან მის შესაბამისობას. განცხადება უნდა იყოს წერილობითი ფორმის და შეიცავდეს:

- იმ ადმინისტრაციული ორგანოს დასახელებას, რომელსაც მიმართავს განმცხადებელი;
- განმცხადებლის ვინაობასა და მისამართს;
- მოთხოვნას;
- განცხადების წარდგენის თარიღსა და განმცხადებლის ხელმოწერას;
- განცხადებაზე დართული საბუთების ნუსხას, მათი არსებობის შემთხვევაში.

განცხადებას უნდა დაერთოს ყველა ის საბუთი, რომლის წარდგენის ვალდებულებაც განმცხადებელს კანონით ეკისრება, ასევე, განმცხადებელს უფლება აქვს, წარუდგინოს შესაბამის ადმინისტრაციულ ორგანოს ყველა სხვა საბუთი, რომელიც შეიძლება საფუძვლად დაედოს განმცხადებლის მიერ მოთხოვნილი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემას.

ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება არა აქვს, უარი თქვას განცხადების მიღებაზე იმ მოტივით, რომ ის არის დაუშვებელი ან დაუსაბუთებელი. ასევე, მას ეკრძალება მოსთხოვოს განმცხადებელს სხვა რაიმე დამატებითი საბუთის ან ინფორმაციის წარდგენა, რასაც კანონი არ ითვალისწინებს და რაც ხელოვნურად გააჭიანურებს საქმის განხილვის დაწყებას.

თუ განმცხადებელი არ წარადგენს კანონმდებლობით დადგენილ რაიმე დოკუმენტს ან ინფორმაციას, რაც აუცილებელია საკითხის გადაწყვეტისათვის, ეს შეიძლება გახდეს ხარვეზად მიჩნევის

საფუძველი. ასეთ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, განმცხადებელს განუმარტოს, თუ რაში მდგომარეობს განცხადების ხარვეზი და მისცეს ვადა აღნიშნული ხარვეზის გამოსასწორებლად, რომელიც არ უნდა იყოს 5 დღეზე ნაკლები. ხარვეზის გამოსწორების შემაფერხებელი რაიმე გარემოების არსებობის შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია მხარის მოთხოვნით გააგრძელოს დოკუმენტის ან ინფორმაციის წარდგენის ვადა, მხოლოდ ერთხელ და არა უმეტეს 15 დღისა. დამატებით მოთხოვნილი დოკუმენტის ან ინფორმაციის წარდგენამდე განცხადების განხილვის ვადა შეჩერებულად ითვლება და განახლდება წარდგენისთანავე. თუ დადგენილ ვადაში განმცხადებელი არ წარადგენს შესაბამის დოკუმენტს ან ინფორმაციას, ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია, გამოიტანოს გადაწყვეტილება განცხადების განუხილველად დატოვების შესახებ.

თუ განმცხადებელი მიიჩნევს, რომ მის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაცია კომერციულ ან პირად საიდუმლოებას შეიცავს, ის უფლებამოსილია, წერილობით მოითხოვოს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ამ ინფორმაციის საიდუმლოების უზრუნველყოფა.

ადმინისტრაციულ ორგანოში ნამდვილი განცხადების შეტანით ავტომატურად იწყება ადმინისტრაციული წარმოება, მაგრამ განცხადების ნამდვილობა არ ნიშნავს ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებას, საქმეზე მიიღოს გადაწყვეტილება. ამიტომ ადმინისტრაციული წარმოება იწყება ორსაფეხურიანი პროცედურით:

- განცხადების დასაშვებობის შემოწმება;
- განცხადების დასაბუთების შემოწმება.

ჯერ ხდება განცხადების დასაშვებობის წინაპირობების შემოწმება, როგორიცაა:

- *ადმინისტრაციული წარმოების მიზნებთან განცხადებლის მოთხოვნის შესაბამისობის დადგენა*, ანუ განცხადება უნდა მიმართული იყოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადების, გამოცემისა და აღსრულებისაკენ, ან ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მომზადებისა და დადებისაკენ;
- *ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილების დადგენა*, ანუ საგნობრივად, ტერიტორიულად და ინსტანციურად არის თუ არა ის უფლებამოსილი, რომ განიხილოს განცხადება. თუ განცხადებით მოთხოვნილი საკითხის გადაწყვეტა მიეკუთვნება სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებას, ადმინისტრაციული ორგანო

ვალდებულია, არა უგვიანეს 5 დღისა, გადაუზღავნოს განცხადება და თანდართული საბუთები უფლებამოსილ ორგანოს და 2 დღის განმავლობაში წერილობით აცნობოს ამის შესახებ განმცხადებელს, შესაბამისი დასაბუთებით. თუ საკითხი სასამართლოს განსჯადია, ან შეუძლებელია უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს დადგენა, განცხადება, მისი შეტანიდან 5 დღის ვადაში უბრუნდება განმცხადებელს, შესაბამისი დასაბუთებით;

- *განცხადების შესაბამისობის დადგენა კანონით დადგენილ მოთხოვნებთან, განსაკუთრებით მისი ფორმა, ვადები და შინაარსობრივი სრულყოფა;*
- *განმცხადებლის ქმედუნარიანობის დადგენა.* ქმედუნარიანობა არის ფიზიკური პირის უნარი, თავისი ნებითა და მოქმედებით სრული მოცულობით შეიძინოს და განახორციელოს სამოქალაქო უფლებები და მოვალეობები, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის მე-12 და მე-14 მუხლების შესაბამისად⁸⁸,
- *განმცხადებლის მონაწილეობაუნარიანობის დადგენა,* ანუ განმცხადებლის უნარი, მონაწილეობა თავად მიიღოს ადმინისტრაციულ წარმოებაში, თუ ის ადმინისტრაციულ ორგანოსთან ურთიერთობას აწარმოებს წარმომადგენლის მეშვეობით ან ისარგებლებს დამცველის დახმარებით;
- *განცხადების შეტანის უფლებამოსილებისა და ინტერესის დადგენა.* განცხადების წარდგენის უფლებამოსილება იმ შემთხვევაში აქვს განმცხადებელს, თუ ის საკუთარი უფლებების დასაცავად მოქმედებს. განმცხადებელმა უნდა ამტკიცოს, რომ ასეთი უფლება არსებობს და ეს მისი უფლებაა, რომ ამ უფლების რეალიზაცია პირდაპირ და უშუალო გავლენას ახდენს მის კანონიერ ინტერესზე. თუ განცხადებაში მოყვანილი მოთხოვნა ზოგადი ან სხვისი უფლებაა, ან საჯარო ინტერესის დაცვას ემსახურება, ასეთ შემთხვევაში ის უნდა შეფასდეს არა როგორც განცხადება, არამედ როგორც შეტყობინება, წინადადება ან სხვა არაოფიციალური მიმართვა;
- *განცხადებაში მოთხოვნილ საკითხზე კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილების არარსებობის დადგენა.*

თუ განცხადება დაუშვებელია, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, შეწყვიტოს ადმინისტრაციული წარმოება განცხადების დასაბუთებულობის შემოწმების გარეშე.

⁸⁸ საქართველოს კანონი „საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი“, №786-III, 26/06/1997

ადმინისტრაციული წარმოების **მონაწილეთა წრის განსაზღვრას** აქვს დიდი მნიშვნელობა, რამდენადაც ამაზეა დამოკიდებული, თუ ვის შეუძლია აქტიური ზეგავლენის მოხდენა ადმინისტრაციულ წარმოებაზე. მონაწილეთა ამ წრეში შედიან როგორც ის ადმინისტრაციული ორგანოები და პირები, რომლებიც კანონით დადგენილი საფუძვლით აუცილებლად უნდა ჩაებან წარმოებაში, ასევე ის პირები, რომლებიც ადმინისტრაციული ორგანოს ინიციატივით ან საკუთარი განცხადების საფუძველზე ჩაერთვებიან მასში.

კანონით დადგენილი საფუძვლით ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობენ:

- **განმცხადებელი და მესამე პირი.** **განმცხადებელი** ის პირია, რომელსაც ადმინისტრაციულ ორგანოში შეაქვს განცხადება უფლების მოპოვებაზე ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის მიზნით. „მესამე პირის“ ცნება არ გულისხმობს იმ ორგანოს, სადაც შედის განცხადება. **მესამე პირი** არის ის, ვისი ინტერესების საწინააღმდეგოდ უნდა გამოსცეს შემზღუდველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.
- ისინი, ვიც მიმართაც გამოიცა ან უნდა გამოიცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი;
- ისინი, ვისთანაც დაიდო ან უნდა დაიდოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება.

ის მონაწილეები, რომლებიც ადმინისტრაციულ წარმოებაში ერთვებიან ადმინისტრაციული ორგანოს ინიციატივით, ორ ჯგუფად შეგვიძლია დავყოთ:

- უბრალო მონაწილეები, რომელთა კანონიერ ინტერესს შეიძლება შეეხოს მისაღები გადაწყვეტილება;
- აუცილებელი მონაწილეები, რომელთა მონაწილეობას წარმოებაში გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს.

ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ აცნობოს დაინტერესებულ მხარეს. თუ ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის უფლების მქონე პირთა რაოდენობა 50-ს აღემატება, ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია, თითოეული მათგანის ინფორმირების ნაცვლად, ოფიციალურად გამოაქვეყნოს ცნობა ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ.

ასეთი ცნობა უნდა შეიცავდეს:

- იმ ადმინისტრაციული ორგანოს დასახელებასა და მისამართს, რომელშიც მიმდინარეობს ადმინისტრაციული წარმოება;
- ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების თარიღს;
- ადმინისტრაციული წარმოების საგნის მოკლე აღწერას;
- წარმოებაში მონაწილე დაინტერესებულ მხარეთა ვინაობას;
- ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის ვადას.

ამ მოთხოვნათა დაუცველად ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია მხოლოდ გადაუდებლობის შემთხვევაში, როდესაც ამგვარი აქტის გამოცემის დაყოვნებამ შეიძლება არსებითი ზიანი მიაყენოს საჯარო ან კერძო ინტერესებს, მაგრამ მან საამისოდ უნდა მიიღოს დასაბუთებული გადაწყვეტილება.

თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, ადმინისტრაციულ წარმოებაში ჩააბას დაინტერესებული მხარე, ხოლო თუ გამოსაცემი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტით შეიძლება გაუარესდეს რომელიმე მხარის სამართლებრივი მდგომარეობა, ვალდებულიც არის, რომ უზრუნველყოს მისი მონაწილეობა. თუ ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის უფლების მქონე პირი წერილობით ითხოვს მის ჩაბმას ამ პროცესში, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, ეს თხოვნა გაითვალისწინოს.

ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში მოქალაქეს აქტიური როლი ენიჭება. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, მას აღმოუჩინოს სამართლებრივი დახმარება ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ადგენს პროცესში მონაწილე მოქალაქის შემდეგ უფლებებს:

- განმცხადებლის მიერ საკუთარი აზრის გამოთქმის უფლება;
- ადმინისტრაციული წარმოების მასალების გაცნობის უფლება;
- შუამდგომლობის აღმზრის, მტკიცებულების წარდგენისა და ზეპირი განმარტებების გაკეთების უფლება;
- ადმინისტრაციულ ორგანოსთან წარმომადგენლის მეშვეობით ურთიერთობის უფლება;
- პირადი და კომერციული ინფორმაციის საიდუმლოების უფლება: განმცხადებელი უფლებამოსილია, მოითხოვოს წარდგენილი კომერციული საიდუმლოების ან პერსონალური მონაცემების

შემცველი ინფორმაციის დაცვა, თუ სურს ამ ინფორმაციის საიდუმლოობის უზრუნველყოფა.

ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, ადმინისტრაციული წარმოებისას გამოიკვლიოს საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოება და გადაწყვეტილება მიიღოს ამ გარემოებათა შეფასებისა და ურთიერთშეჯერების საფუძველზე. საქმის გარემოებებიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, გამოითხოვოს დოკუმენტები, შეაგროვოს ცნობები, მოუსმინოს დაინტერესებულ მხარეებს, დაათვალიეროს მოვლენის ან შემთხვევის ადგილი, დანიშნოს ექსპერტიზა, გამოიყენოს აუცილებელი დოკუმენტები და აქტები, ასევე, მტკიცებულებათა შეგროვების, გამოკვლევისა და შეფასების მიზნით მიმართოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ სხვა ზომებს. გადაწყვეტილების მიღების პროცესში შემდეგი სტადიები გამოიყოფა:

- გადაწყვეტილებისათვის მნიშვნელოვანი გარემოებების დადგენა;
- შესაბამისი სამართლის ნორმის მოძიება;
- სამართლის ნორმის ახსნა-განმარტება;
- ფაქტისა და ფაქტობრივი გარემოებების შეპირისპირება;
- სამართლებრივი შედეგების კონკრეტულად განსაზღვრა;
- შესაძლო მოქმედების კანონიერებისა და მიზანშეწონილობის შეფასება.

თუ კანონით ან მის საფუძველზე გამოცემული აქტით სხვა რამ არ არის დადგენილი, ადმინისტრაციული ორგანო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის ან მასზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს განცხადების წარდგენიდან ერთი თვის ვადაში, ხოლო ისეთი აქტი, რომელიც არ ეხება მესამე პირის ინტერესებს, უნდა გამოიცეს განცხადების წარდგენიდან 15 დღის ვადაში.

ზოგჯერ საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებათა დადგენისათვის აუცილებელია კანონმდებლობით გათვალისწინებულზე მეტი დრო, ამიტომ ადმინისტრაციულ ორგანოს წარმოების დაწყებისას გამოაქვს გადაწყვეტილება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის ვადის განსაზღვრის შესახებ, მაგრამ ეს ვადა 3 თვეს არ უნდა აღემატებოდეს.

4. ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება

ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველზე ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოიცემა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს კანონით პირდაპირ არის გათვალისწინებული. ასეთი დათქმები გათვალისწინებულია ისეთი შემთხვევებისათვის, როდესაც მიღებული გადაწყვეტილების შედეგად მოსალოდნელია ადამიანის უფლებების არსებითი შეზღუდვა ან საჯარო ინტერესებზე არსებითი ზეგავლენა.

ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურებებია:

- დაინტერესებული მხარეების მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში;
- მოწმეების და ექსპერტების მონაწილეობა;
- ზეპირი მოსმენის გამართვა;
- მხოლოდ ამის შემდეგ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა.

ადმინისტრაციული ორგანო აცნობებს ყველა დაინტერესებულ მხარეს ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ და უზრუნველყოფს მათ მონაწილეობას ადმინისტრაციულ წარმოებაში, ასევე მათ შესაძლებლობას, წარადგინონ მოსაზრებები ან შუამდგომლობები ადმინისტრაციული წარმოების ყველა გარემოებასთან დაკავშირებით. დაინტერესებული მხარის უარი პროცესში მონაწილეობის მიღებაზე არ აჩერებს ფორმალურ ადმინისტრაციულ წარმოებას.

ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების დროს ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტილებას იღებს მხოლოდ ზეპირი მოსმენის გამართვის საფუძველზე. მან დაინტერესებულ მხარეები უნდა მოიწვიოს ზეპირი მოსმენაზე და მის გამართვამდე 7 დღით ადრე მაინც უნდა ეცნობოს მათ ამის შესახებ. ზეპირი მოსმენა, როგორც წესი, არ უნდა გრძელდებოდეს ერთ სამუშაო დღეზე მეტს.

თუ დაინტერესებულ მხარეთა რიცხვი აღემატება 50-ს, მაშინ ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია ზეპირ მოსმენაში მონაწილეობის მისაღებად ისინი მიიწვიოს ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში ცნობის გამოქვეყნების მეშვეობით, სადაც უნდა მიუთითოს საკითხი, რომლის თაობაზეც უნდა მოეწყოს ზეპირი მოსმენა,

ადმინისტრაციული ორგანოს დასახელება, რომელიც აწყობს მოსმენას, ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძველი, ზეპირი მოსმენის დრო და ადგილი.

ზეპირ მოსმენასთან დაკავშირებით გამართული სხდომა საჯაროა და მასში მონაწილეობის მიღების უფლება აქვთ ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილ თანამდებობის პირს, ზემდგომი ორგანოს წარმომადგენელს, დაინტერესებულ მხარეს, განხილვაზე მოწვეულ ექსპერტს, მოწმეს. სხდომის თავმჯდომარის გადაწყვეტილებით ის შეიძლება დახურულად გამოცხადდეს მხოლოდ პერსონალური მონაცემების, სახელმწიფო, კომერციული ან პროფესიული საიდუმლოების დაცვის უზრუნველყოფის მიზნით.

სხდომას ხსნის და თავმჯდომარეობს ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის პირი. ის ვალდებულია, უზრუნველყოს საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე გარემოებათა გამოკვლევა ზეპირ მოსმენაზე და დამსწრე დაინტერესებულ მხარეს მისცეს საქმესთან დაკავშირებით საკუთარი აზრის გამოთქმის უფლება. დაინტერესებულ მხარეს უფლება აქვს განაცხადოს შუამდგომლობა საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე გარემოებათა გამოკვლევასთან დაკავშირებით. სხდომის თავმჯდომარე ასევე უზრუნველყოფს სხდომაზე წესრიგის დაცვასაც. მას აქვს უფლება, გააფრთხილოს წესრიგის დამრღვევი პირი, ხოლო განსაკუთრებულ შემთხვევაში – გააძევოს დარბაზიდან და მისი მონაწილეობის გარეშე შეიძლება გააგრძელოს სხდომა. ზეპირი მოსმენის მიმდინარეობა და შედეგები აისახება სხდომის ოქმში.

თუ ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება მიმდინარეობს კოლეგიურ ორგანოში, მაშინ კოლეგიური ორგანოს ყველა წევრს აქვს უფლება, ზეპირ მოსმენაზე დასვას შეკითხვა საქმის გარემოებებთან დაკავშირებით. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის მიღებასთან დაკავშირებით გამართულ კენჭისყრაში მონაწილეობის მიღების უფლება კი აქვს კოლეგიური ორგანოს მხოლოდ იმ წევრებს, რომლებიც მონაწილეობდნენ საქმის ზეპირ მოსმენაში.

თუ კანონით სხვა ვადა არ არის დადგენილი, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოიცემა ზეპირი მოსმენის გამართვიდან 5 დღის ვადაში.

5. საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება

საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესით ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი გამოიცემა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს პირდაპირ არის გათვალისწინებული კანონით. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის შესაბამისად, ასეთი წესით ხდება აქტის გამოცემა სახელმწიფო ან მუნიციპალური საკუთრების განკარგვასთან, ლიცენზირებასთან, გარემოსდაცვითი ნებართვების გაცემასთან, სტანდარტიზაციასთან და სატელეკომუნიკაციო სიხშირის განაწილებასთან დაკავშირებულ საკითხებზე.

გარდა ამისა, თუ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ეხება პირთა ფართო წრის ინტერესებს, მისი გამოცემა შეიძლება ასევე მოხდეს საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებით. ასეთ შემთხვევაში გადაწყვეტილებას იღებს ადმინისტრაციული ორგანოს პასუხისმგებელი თანამდებობის პირი, ხოლო თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს ჰყავს ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო - მისი თანხმობით.

ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია გამოაქვეყნოს ცნობა საჯარო გაცნობისათვის დოკუმენტების წარდგენის შესახებ, სადაც უნდა მიეთითოს:

- ადმინისტრაციული ორგანო, რომელშიც მიმდინარეობს ადმინისტრაციული წარმოება და მისი მისამართი. თუ ადმინისტრაციული წარმოების მასალების გაცნობა შესაძლებელია სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოშიც – ამ ორგანოს დასახელება და მისამართი;
- განცხადების ან/და ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების თაობაზე ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების მოკლე შინაარსი;
- ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის ვადა;
- საკუთარი მოსაზრების წარდგენის ვადა.

საჯარო გაცნობისათვის წარდგენილ უნდა იქნეს:

- განცხადება და მასზე დართული დოკუმენტები,
- ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების თაობაზე;
- დასკვნა ან მოსაზრება, რომელიც ამ განცხადებასთან დაკავშირებით იქნა წარდგენილი ადმინისტრაციულ ორგანოში;
- იმ დოკუმენტების ნუსხა, რომლებიც არ არის საჯარო გაცნობისათვის წარდგენილი.

ყველას აქვს უფლება დაუბრკოლებლად გაეცნოს საჯარო გაცნობისათვის წარდგენილ დოკუმენტებს და მოითხოვოს მათი ასლები. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის შესახებ განცხადების ან მისი პროექტის საჯარო გაცნობისათვის წარდგენის დღიდან 20 დღის განმავლობაში ასევე ყველას აქვს უფლება, წარადგინოს თავისი წერილობითი მოსაზრება. პირი უფლებამოსილია, საკუთარი მოსაზრების წარდგენისას არ მიუთითოს თავისი ვინაობა. ადმინისტრაციული ორგანო კერძო პირების მიერ წარდგენილ მოსაზრებებს რეგისტრაციიდან ერთი დღის განმავლობაში უგზავნის სხვა შესაბამის ადმინისტრაციულ ორგანოს და საზოგადოებრივ ექსპერტს.

ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია განცხადების რეგისტრაციიდან ერთი თვის განმავლობაში მოამზადოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი.

საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებისას უნდა გაიმართოს ზეპირი მოსმენა, რომლის დროსაც გამოიყენება ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოებისთვის დადგენილი წესები. ადმინისტრაციული ორგანო ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, როგორც წესი, გამოსცემს ზეპირი მოსმენის გამართვიდან 10 დღის ვადაში. საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველზე გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი აუცილებლად უნდა გამოქვეყნდეს.

6. ადმინისტრაციული წარმოება კოლეგიურ ორგანოში

კოლეგიურ ორგანოში, როგორცაა მუნიციპალიტეტის საკრებულო და თბილისის მთავრობა, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მისაღებად ადმინისტრაციული წარმოება მიმდინარეობს მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებისათვის დადგენილი წესით, ხოლო ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღებისას გამოიყენება საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებისათვის დადგენილი წესები (თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი).

კოლეგიურ ორგანოში შეტანილ განცხადებასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებას იღებს მხოლოდ კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანო. გამონაკლისს წარმოადგენს კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს თანამდებობის პირის უფლება – გადაგზავნოს განცხადება უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოში ან დაუბრუნოს ის განმცხადებელს, თუ მასში დასმული საკითხების გადაწყვეტა ამ კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებას არ განეკუთვნება.

კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს სხდომაზე მოწვეული უნდა იქნეს მისი ყველა წევრი. ორგანო უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება, თუ სხდომას ესწრება წევრთა ნახევარზე მეტი, მაგრამ არანაკლებ 3 წევრისა. სხდომას ხსნის და დახურულად აცხადებს ამ ორგანოს ხელმძღვანელი თანამდებობის პირი, ხოლო მისი არყოფნის შემთხვევაში – ამ ორგანოს დებულების/რეგლამენტის შესაბამისად დანიშნული ან არჩეული სხდომის თავმჯდომარე. სხდომის თავმჯდომარეს სხდომა მიჰყავს დღის წესრიგის შესაბამისად.

კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს სხდომაზე დამსწრე წევრთა ნახევარზე მეტი, კანონით ან რეგლამენტით/დებულებით გათვალისწინებული განსაკუთრებული შემთხვევების გარდა.

კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს ყველა სხდომაზე დგება სხდომის ოქმი, რომელსაც ხელს აწერს სხდომის თავმჯდომარე, აგრეთვე მდივანი, თუ ის მონაწილეობდა ოქმის შედგენაში. ოქმში უნდა მიეთითოს:

- კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს დასახელება;
- სხდომის დრო და ადგილი;
- სხდომის თავმჯდომარის და წევრების ვინაობა;
- განხილვის საგანი;
- კენჭისყრის შედეგები;
- მიღებული გადაწყვეტილება.

7. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება

ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობა, შეცვლა ან შეწყვეტა შესაძლებელია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების გზით, რომელიც შეიძლება დაიდოს მხოლოდ წერილობითი ფორმით.

ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, რომ კონკრეტული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობა, რომლის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის გზით მოწესრიგების უფლებამოსილება მას კანონით აქვს მინიჭებული, მოაწესრიგოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების გზით.

ხელშეკრულების დადებისას გამოიყენება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ნორმები და საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით გათვალისწინებული ხელშეკრულებების თაობაზე დამატებითი მოთხოვნები.

კერძო სამართლებრივ ურთიერთობებში ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებს, როგორც სამოქალაქო სამართლის სუბიექტი. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სამოქალაქო სამართლებრივი ხელშეკრულების დადებისას გამოიყენება საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის შესაბამისი ნორმები.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ადგენს სპეციალური მოთხოვნებს, რომლებსაც უნდა უპასუხებდეს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება. ეს მოთხოვნებია:

- ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებისას ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებს მხოლოდ კანონით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებათა ფარგლებში.
- ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულება არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს საქართველოს კონსტიტუციასა და კანონმდებლობას.
- დაუშვებელია ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავში მითითებული ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევა.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, რომელიც ზღუდავს მესამე პირის უფლებებს ან აკისრებს მას რაიმე ვალდებულებას, ძალაში შეიძლება შევიდეს მხოლოდ მესამე პირის მიერ წერილობითი თანხმობის წარდგენის შემდეგ. ხელშეკრულების დადებამდე ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა აცნობოს ამის შესახებ მესამე პირს, რომლის ინტერესებსაც იგი შეეხება და მისცეს მას შესაძლებლობა, ხელშეკრულების დადებამდე წარადგინოს საკუთარი მოსაზრება.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, რომელიც დაიდო ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ნაცვლად, ძალაში შედის იმ ადმინისტრაციული ორგანოს წერილობითი თანხმობის შემდეგ, რომელიც კანონმდებლობის შესაბამისად აუცილებელია სათანადო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოსაცემად.

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული ხელშეკრულების ბათილად გამოცხადებას აწესრიგებს საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული ხელშეკრულება ასევე ბათილია იმ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადების შემთხვევაში, რომლის საფუძველზედაც დაიდო ხელშეკრულება.

გარემოებათა არსებითად შეცვლისას, რაც ზიანს აყენებს მხარეს ან საზოგადოებრივ ინტერესს, მხარე უფლებამოსილია მეორე მხარეს მოსთხოვოს თანხმობა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესაცვლელად. თუ ცვლილება ხელშეკრულებაში არსებითად ეწინააღმდეგება ხელშეკრულების შინაარსს, მხარე უფლებამოსილია მოითხოვოს ხელშეკრულების გაუქმება.

X. ინფორმაციის საჯაროობა

1. ინფორმაციის თავისუფლება. საზოგადოებრივი ინტერესი.

ინფორმაციის თავისუფლების საკითხი ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების ისეთ ჯგუფს მოიცავს, როგორიცაა სიტყვის თავისუფლება, გამოხატვის თავისუფლება, ინფორმაციის გავრცელება და სხვ. საქართველოს კონსტიტუცია იცავს ინფორმაციის თავისუფლებას, როგორც ყოველი ადამიანის უფლებას, თავისუფლად მიიღოს და გაავრცელოს ინფორმაცია, გამოთქვას და გაავრცელოს თავისი აზრი ზეპირად, წერილობით ან სხვაგვარი საშუალებით (მუხლი 24). უფრო დეტალურად საჯარო ინფორმაციის გაცემის წესებს ადგენს „ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“⁸⁹, საქართველოს მთავრობის დადგენილება „საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნისა და პროაქტიულად გამოქვეყნების შესახებ“⁹⁰ მუნიციპალური ორგანოებისათვის სავალდებულო ნორმები ასევე მოცემულია ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 85¹ მუხლში.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 10.1

ყველას აქვს უფლება, გაეცნოს ადმინისტრაციულ ორგანოში არსებულ საჯარო ინფორმაციას, აგრეთვე მიიღოს მისი ასლები, თუ ისინი არ შეიცავენ სახელმწიფო, პროფესიულ ან კომერციულ საიდუმლოებას ან პერსონალურ მონაცემებს.

ინფორმაციის თავისუფლება არ წარმოადგენს საქართველოს კონსტიტუციით მინიჭებულ აბსოლუტურ უფლებას (როგორიცაა მაგ. სიცოცხლის უფლება). რაც გულისხმობს იმას, რომ ყველა სახის ინფორმაციის გაცემა ან მიღება კანონმდებლობით დაშვებული არაა. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის 41-ე მუხლის მიხედვით, ინფორმაციის თავისუფლების უფლება შეიძლება შეიზღუდოს, თუკი ინფორმაცია მოიცავს სახელმწიფო, კერძო ან კომერციულ საიდუმლოებას. ინფორმაციის თავისუფლების შეზღუდვის

⁸⁹ საქართველოს კანონი "საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი" თბილისი, 1999 №2181-III, I და III თავები

⁹⁰ საქართველოს მთავრობის დადგენილება #219 26.08.2013 „საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნისა და პროაქტიულად გამოქვეყნების შესახებ“

ფარგლებზე საუბრისას, აუცილებლად ცალკე უნდა გამოიყოს სასამართლო პრაქტიკაში დამკვიდრებული ცნება - **საზოგადოებრივი ინტერესი**. იგი გულისხმობს დაშვებას, რომ შეიძლება პირს შეეზღუდოს ინფორმაციის მიღების უფლება, თუ სახეზე იქნება საზოგადოებრივი ინტერესი. ამ ცნების ფარგლების დადგენა სასამართლოს პრეროგატივაა. ვინაიდან, სხვა მხრივ, ნებისმიერ პირს შეეძლება კონკრეტულ საკითხს ამგვარი ფორმულირება მისცეს და ამით უარი თქვას საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე. მაგალითად, ერთ-ერთ საქმეში მოსარჩელე ითხოვდა აუქციონში მონაწილე პირთა შესახებ ინფორმაციის მიღებას. საჯარო დაწესებულებამ მას ინფორმაცია არ მიაწოდა, რადგან მოთხოვნილი ინფორმაცია კონფიდენციალური ხასიათის იყო. სასამართლოს განმარტებით, საზოგადოებრივი ინტერესი, რიგ შემთხვევაში, შეიძლება კონკრეტული პირის ინტერესს სჭარბობდეს და იგი განსაზღვრული მოვლენის დადგომისკენ იყოს მიმართული.

საჯარო ინფორმაცია

არის ოფიციალური დოკუმენტი (მათ შორის, ნახაზი, მაკეტი, გეგმა, სქემა, ფოტოსურათი, ელექტრონული ინფორმაცია, ვიდეო- და აუდიოჩანაწერები), ანუ საჯარო დაწესებულებაში დაცული, აგრეთვე საჯარო დაწესებულების ან მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივ საქმიანობასთან დაკავშირებით მიღებული, დამუშავებული, შექმნილი ან გაგზავნილი ინფორმაცია, ასევე საჯარო დაწესებულების მიერ პროაქტიულად გამოქვეყნებული ინფორმაცია.

საჯარო ინფორმაციის ამგვარი სახით არსებობის შემთხვევაში, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია მის მოთხოვნაზე გასცეს იგი სრულყოფილი სახით. შედეგად, საჯარო დაწესებულებაში არსებული ნებისმიერი ინფორმაცია, რომელიც არ შეიცავს საიდუმლო მონაცემებს, ხელმისაწვდომია ნებისმიერი მსურველისთვის. საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნა შეუძლია ნებისმიერ ფიზიკურ პირს და იურიდიულ პირს, აგრეთვე, საჯარო დაწესებულებასაც.

საჯარო დაწესებულება არის სახელმწიფო ან თვითმმართველობის ორგანო ან დაწესებულება, აგრეთვე პირი, რომელიც კანონმდებლობის ან ხელშეკრულების საფუძველზე საჯარო დაწესებულების სახელით ასრულებს კანონით განსაზღვრულ უფლებამოსილებებს; საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, აგრეთვე

კერძო სამართლის იურიდიული პირი, რომელიც დაფინანსებას იღებს სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრებიდან. საჯარო დაწესებულება ვალდებულია ჰყავდეს საჯარო ინფორმაციის გაცემის უზრუნველყოფაზე პასუხისმგებელი საჯარო მოსამსახურე, რომლის პასუხისმგებლობაც უნდა იყოს საჯარო ინფორმაციასთან დაკავშირებული საკითხების მოგვარება. ამასთან, მისი საკონტაქტო ინფორმაცია ღია და ხელმისაწვდომი უნდა იყოს. შესაძლებელია ამ თანამდებობის შეთავსება სხვა თანამდებობასთან, რასაც თავად საჯარო დაწესებულება წყვეტს. ასევე სავალდებულოა ინფორმაციის პროაქტიულ გამოქვეყნებაზე პასუხისმგებელი საჯარო მოსამსახურის დადგენა.

ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლება არ ვრცელდება ნებისმიერი სახის საჯარო ინფორმაციაზე, - გარკვეული სახის ინფორმაცია დახურულია, რადგან შეიცავს პირად, კომერციულ, სახელმწიფო, პროფესიულ ან კომერციულ საიდუმლოებას.

საიდუმლო ინფორმაცია

არის საჯარო დაწესებულებაში დაცული, აგრეთვე საჯარო დაწესებულების ან მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივ საქმიანობასთან დაკავშირებით მიღებული, დამუშავებული, შექმნილი ან გაზიარებული ინფორმაცია, რომელიც შეიცავს პერსონალურ მონაცემებს, სახელმწიფო ან კომერციულ საიდუმლოებას.

პირადი საიდუმლოება არის პერსონალური მონაცემები, რომლის პირად საიდუმლოდ მიჩნევის საკითხს წყვეტს პირი, რომლის შესახებაც საჯარო დაწესებულებაში არსებობს ეს ინფორმაცია. კანონის თანახმად, **პერსონალური მონაცემები არის ინფორმაცია, რომელიც პირის იდენტიფიკაციის შესაძლებლობას იძლევა.** ასევე, პირად საიდუმლოებას მიეკუთვნება ინფორმაცია, რომელიც დაკავშირებულია პირის ჯანმრთელობასთან, ფინანსებთან და სხვა კერძო საკითხებთან. ნებისმიერ მოქალაქეს შეუძლია თავად გადაწყვიტოს, დაეთანხმოს ან უარი თქვას პერსონალური ინფორმაციის გასაჯაროებაზე. თუმცა, აღნიშნული არ ვრცელდება **თანამდებობის პირებზე**, აგრეთვე თანამდებობაზე წარდგენილ კანდიდატებზე - საჯარო დაწესებულება ვალდებულია გასცეს ინფორმაცია იმ შემთხვევაში, თუ იგი თანამდებობის პირების შესახებ არსებულ მონაცემებს შეიცავს.

კომერციული საიდუმლოება არის კომერციული ფასეულობის მქონე გეგმა, ფორმულა, პროცესი, საშუალება ან ნებისმიერი სხვა ინფორმაცია, რომელიც გამოიყენება საქონლის საწარმოებლად, მოსამზადებლად, გადასამუშავებლად ან მომსახურების გასაწევად, აგრეთვე სხვა ინფორმაცია, რომლის გამჟღავნებამ შესაძლოა ზიანი მიაყენოს პირის კონკურენტუნარიანობას. მარტივად რომ ითქვას, აღნიშნული ტიპის საიდუმლოებას მიკუთვნებული მონაცემები კომერციული საქმიანობის წამმართველი პირის „ნოუ-ჰაუა“. ამ კატეგორიაში არ შედის ინფორმაცია სახელისა და გვარის შესახებ. კომერციული საიდუმლოება მაშინ არის სახეზე, თუ იგი კერძო სამართლის იურიდიული პირისა და სხვა მეწარმეთა შესახებ არსებულ მონაცემებს შეიცავს. დაუშვებელია ადმინისტრაციული ორგანოს შესახებ ინფორმაციის კომერციულ საიდუმლოდ მიჩნევა.

პროფესიული საიდუმლოება - პროფესიული საიდუმლოება წარმოადგენს მონაცემთა ისეთ სახე, რომელიც პერსონალურ ან კომერციულ საიდუმლოებას შეიცავს და რომელიც პროფესიული საქმიანობის შედეგად გამოვლინდა. პროფესიული საიდუმლოების მატარებელი არ შეიძლება იყოს ადმინისტრაციული ორგანო. მაგალითად: აღსარების საიდუმლოება, პარლამენტის წევრის, ექიმის, ჟურნალისტის, უფლებადამცველის პროფესიულ საქმიანობასთან დაკავშირებით განდობილი ინფორმაცია. აგრეთვე, პროფესიული ინფორმაცია, რომელიც პირისთვის ცნობილი გახდა კონფიდენციალობის დაცვის პირობით, მის მიერ პროფესიული მოვალეობის შესრულებისას.

სახელმწიფო საიდუმლოება - ამ ტიპის ინფორმაციას წარმოადგენს თავდაცვის, ეკონომიკის, საგარეო ურთიერთობათა და სახელმწიფო უშიშროების და მართლწესრიგის დაცვის სფეროს მიკუთვნებული საკითხები. მათი გამჟღავნება ან დაკარგვას შეუძლია ზიანი მიაყენოს საქართველოს ან საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებების მონაწილე მხარის სუვერენიტეტს, კონსტიტუციურ წყობილებას. მაგალითად, სტრატეგიული და ოპერატიული გეგმები, სამხედრო ოპერაციების მომზადების, ჩატარების ამსახველი დოკუმენტები; შეიარაღებული და საბრძოლო ტექნიკის განვითარების მიზნობრივი პროგრამების, სამეცნიერო-კვლევითი და საკონსტრუქციო სამუშაოების ტექნიკისა და თავდაცვითი ტექნოლოგიების შემუშავება, ტრანსპორტის, კავშირგაბმულობის, ქვეყნის ინფრასტრუქტურისა და ობიექტების დაცვის სისტემები. საქართველოს საგარეო პოლიტიკისა

და საგარეო-ეკონომიკურ ურთიერთობათა დეტალები, რომელთა წინასწარ გამჟღავნებამ შეიძლება ზიანი მიაყენოს სახელმწიფო ინტერესებს, სადაზვერვო, კონტრსადაზვერვო და ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის გეგმების, ორგანიზების, მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფის საშუალებების, ფორმების, მეთოდებისა და შედეგების, კონკრეტული პროგრამების დაფინანსების შესახებ ინფორმაცია და მისთ.

არის საჯარო ინფორმაციის სახეები, რომელთა გასაიდუმლოება, დაუშვებელია. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად, ასეთია:

ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში ჩამოთვლილია ის ინფორმაცია, რომლის გასაიდუმლოება დაუშვებელია:

- ინფორმაცია გარემოს შესახებ, აგრეთვე მონაცემები იმ საშიშროების თაობაზე, რომელიც ემუქრება მათ სიცოცხლეს ან ჯანმრთელობას;
- საჯარო დაწესებულების საქმიანობის ძირითადი პრინციპები და მიმართულებები;
- საჯარო დაწესებულების სტრუქტურის აღწერა, მოსამსახურეთა ფუნქციების განსაზღვრისა და განაწილების, აგრეთვე გადაწყვეტილებათა მიღების წესი;
- საჯარო დაწესებულების იმ საჯარო მოსამსახურეთა ვინაობა და სამსახურებრივი მისამართი, რომელთაც უკავიათ თანამდებობა ან ევალუბათ საჯარო ინფორმაციის გასაიდუმლოება ან საზოგადოებასთან ურთიერთობა და მოქალაქეთათვის ინფორმაციის მიწოდება;
- კოლეგიურ საჯარო დაწესებულებაში გადაწყვეტილების მისაღებად გამართული ღია კენჭისყრის შედეგები;
- არჩევით თანამდებობაზე პირის არჩევასთან დაკავშირებული ყველა ინფორმაცია;
- საჯარო დაწესებულების საქმიანობის შესახებ აუდიტორული დასკვნებისა და რევიზიების შედეგები, აგრეთვე სასამართლოს მასალები იმ საქმეებზე, რომელშიც საჯარო დაწესებულება მხარეს წარმოადგენს;
- საჯარო დაწესებულების გამგებლობაში არსებული საჯარო მონაცემთა ბაზის სახელწოდება და ადგილსამყოფელი,

აგრეთვე საჯარო მონაცემთა ბაზისათვის პასუხისმგებელი პირის ვინაობა და სამსახურებრივი მისამართი;

- საჯარო დაწესებულების მიერ მონაცემთა შეგროვების, დამუშავების, შენახვისა და გავრცელების მიზნები, გამოყენების სფეროები და სამართლებრივი საფუძველი;
- საჯარო მონაცემთა ბაზაში მისი პერსონალური მონაცემების არსებობა ან არარსებობა, აგრეთვე მათი გაცნობის წესი, მათ შორის, იმ პროცედურისა, რომლითაც მოხდება პირის იდენტიფიკაცია, თუ პირმა (მისმა წარმომადგენელმა) შეიტანა მოთხოვნა თავის შესახებ მონაცემების გაცნობის ან მათში ცვლილების თაობაზე;
- იმ პირთა კატეგორია, რომელთაც კანონით უფლება აქვთ გაეცნონ საჯარო მონაცემთა ბაზაში არსებულ პერსონალურ მონაცემებს;
- საჯარო მონაცემთა ბაზაში არსებულ მონაცემთა შემადგენლობა, წყაროები და იმ პირთა კატეგორია, რომელთა შესახებ გროვდება, მუშავდება და ინახება ინფორმაცია.

ინფორმაციის ამ სახეების გარდა, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 42-ე მუხლში ნათლად არის მითითებული, რომ ასეთივეა **“ყველა სხვა ინფორმაცია, რომელიც კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით არ არის მიჩნეული სახელმწიფო ან კომერციულ საიდუმლოებად ან არ წარმოადგენს პერსონალურ მონაცემებს”**.

ამას გარდა, ცალკე (მუხლი 44) არის გამოყოფილი, რომ საჯარო დაწესებულება ვალდებულია არ გაახმაუროს პერსონალური მონაცემები. მას მხოლოდ კანონით დადგენილ შემდეგ შემთხვევებში შეუძლია პერსონალური ინფორმაციის გასაჯაროება, როდესაც:

- არსებობს სასამართლოს დასაბუთებული გადაწყვეტილება;
- პერსონალური მონაცემები ეხება თანამდებობის პირებს;
- პერსონალური მონაცემები ეხება თანამდებობაზე წარდგენილ კანდიდატებს.

უნდა აღინიშნოს, რომ ინფორმაციის საიდუმლოების საბაზით ინფორმაციის არგაცემის შემთხვევაში, თუ პირმა მიმართა სარჩელით

სასამართლოს, ამ უკანასკნელს სასამართლოს უფლება აქვს გამოითხოვოს და განიხილოს გასაიდუმლოებული საჯარო ინფორმაცია მისი მთლიანი ან ნაწილობრივი გასაიდუმლოების კანონიერების შესწავლის მიზნით. სასამართლოს მხარის შუამდგომლობით უფლება აქვს ეს განიხილა აწარმოოს დახურულ სხდომაზე.

არის კიდევ ერთი ტიპის საიდუმლო ინფორმაცია, რომელიც იცავს საჯარო მოსამსახურეს და სამსახურებრივი მოვალეობების თავისუფლად და დამოუკიდებლად შესრულების საშუალებას აძლევს. ეს არის **ადმასრულებელი პრივილეგია** - ამ ტერმინით აღინიშნება ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილება, არ გაამჟღავნოს ამ ორგანოს თანამდებობის პირის გადაწყვეტილებათა მომზადების პროცესში მონაწილე სხვა საჯარო მოსამსახურეთა ვინაობა.

2. საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვა და გაცემა

ნებისმიერ ფიზიკურ ან იურიდიულ პირს აქვს უფლება, მოითხოვოს ნებისმიერი სახის საჯარო ინფორმაცია, განურჩევლად იმისა, არის თუ არა ეს ინფორმაცია საიდუმლო. საჯარო დაწესებულებას გააჩნია ვალდებულება, შეზღუდოს ისეთი ინფორმაციის გაცემა, რომელიც შეიცავს პირად, სახელმწიფო ან კომერციულ საიდუმლოებას. თუმცა, ეს არ გამორიცხავს მომთხოვნის უფლებას, მოითხოვოს ასეთი სახის ინფორმაცია. საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვნისთვის შესაბამის ფიზიკურმა/იურიდიულმა პირმა (ან საჯარო დაწესებულებამ) წერილობით უნდა მიმართოს იმ დაწესებულებას, სადაც მისთვის საინტერესო ინფორმაცია ინახება. მიმართვაში მოთხოვნის მიზნის აღნიშვნა უცილებელი არ არის. მოთხოვნის წერილი უნდა შეიცავდეს შემდეგი სახის ინფორმაციას:

- ა) იმ ადმინისტრაციული ორგანოს დასახელება, რომელსაც მიმართავს განმცხადებელი;
- ბ) განმცხადებლის ვინაობა და მისამართი;
- გ) მოთხოვნის ტექსტი;
- დ) განცხადების წარდგენის თარიღი და განმცხადებლის ხელმოწერა;
- ე) თანდართული საბუთების ნუსხა (არსებობის შემთხვევაში)

საჯარო დაწესებულება ვალდებულია, გასცეს საჯარო ინფორმაცია **დაუყოვნებლივ**. იქიდან გამომდინარე, რომ კანონით არ არის განმარტებული დაუყოვნებლივ გაცემის ცნება, ასეთად უნდა ჩაითვალოს გონივრული ვადები - იმავე დღეს, ან განცხადების რეგისტრაციიდან მეორე დღეს.

საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს ისეთ შემთხვევებს, როდესაც საჯარო დაწესებულებას უფლება აქვს, საჯარო ინფორმაციის გაცემისათვის მოითხოვოს **10 დღიანი ვადა**. ასეთი შემთხვევა სულ სამია:

- თუ საჯარო ინფორმაციის გაცემა საჭიროებს საჯარო დაწესებულისგან სხვა დასახლებულ პუნქტში არსებული მისი სტრუქტურული ქვედანაყოფიდან ან სხვა საჯარო დაწესებულებიდან ინფორმაციის მოძიებასა და დამუშავებას;
- თუ საჯარო ინფორმაციის გაცემა საჭიროებს მნიშვნელოვანი მოცულობის ერთმანეთთან დაუკავშირებელი ცალკეული დოკუმენტების მოძიებასა და დამუშავებას;
- ან, თუ საჯარო ინფორმაციის გაცემა საჭიროებს სხვა დასახლებულ პუნქტში არსებულ მის სტრუქტურულ ქვედანაყოფთან ან სხვა საჯარო დაწესებულებასთან კონსულტაციას.

საჯარო ინფორმაციის მომთხოვნს აქვს უფლება, აირჩიოს საჯარო **ინფორმაციის მიღების ფორმა**, როდესაც ინფორმაცია სხვადასხვა სახის არსებობს. მაგ. თუ მოთხოვნილი ინფორმაცია არსებობს როგორც ვებ-გვერდზე, ისე ქაღალდზე, და განმცხადებელი ითხოვს ქაღალდის ქსეროასლს, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია, გასცეს ინფორმაცია მოთხოვნილი ფორმით, მიუხედავად იმისა, რომ ინფორმაცია უკვე ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე. საჯარო ინფორმაციის მიღება უფასოა, დაუშვებელია დაწესდეს რაიმე სახის საფასური საჯარო ინფორმაციის გაცემისათვის, გარდა ასლის გადაღებისათვის აუცილებელი თანხის ანაზღაურებისა.

საჯარო დაწესებულების მიერ გაცემული ინფორმაციის მოთხოვნასთან შესაბამისობის მიხედვით, შესაძლებელია გამოიყოს ინფორმაციის გაცემის რამდენიმე ძირითადი სახე:

ა) **სრულყოფილად გაცემული საჯარო ინფორმაცია** - როდესაც მოთხოვნის ყველა დეტალზე ამომწურავი პასუხია გაცემული. სრულყოფილად ითვლება ასევე საჯარო ინფორმაცია, რომლის გაცემაზეც სამართლებრივად დასაბუთებული უარი არის გაცემული. ასეთი უარის დროს მითითებული უნდა იყოს გასაიდუმლოებული ინფორმაციის გრიფის ნომერი.

ბ) **არასრულყოფილად (ნაწილობრივ) გაცემული საჯარო ინფორმაცია** - როდესაც პასუხი გაცემულია მოთხოვნის მხოლოდ ნაწილზე. მაგ. თუ მოთხოვნილი იყო ხელფასებისა და პრემიების ოდენობა 2010 წლის პირველ კვარტალში, და მოწოდებულია მხოლოდ ხელფასების ოდენობა. არასრულყოფილად გაცემულად შეიძლება ასევე ჩაითვალოს საჯარო ინფორმაცია, რომელიც არ არის გაცემული მოთხოვნილი ფორმის შესაბამისად. მაგ. როდესაც ქსეროასლის ან ელ-ვერსიის ნაცვლად მითითებაა ვებ-გვერდზე.

გ) **სამართლებრივი საფუძვლის არმქონე უარი საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე** - ასეთად შეიძლება ჩაითვალოს უარი, როდესაც არ არის დასაბუთებული, თუ რის საფუძველზე არის მიჩენული მოთხოვნილი საჯარო ინფორმაცია საიდუმლოების შემცველად, რა არის გრიფის ნომერი ა.შ. უარი განმცხადებელს უნდა ეცნობოს დაუყოვნებლივ. ასევე, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია, გადაწყვეტილების მიღებიდან 3 დღის ვადაში პირს წერილობით განუმარტოს მისი უფლებები და გასაჩივრების წესი, ასევე მიუთითოს ის სტრუქტურული ქვედანაყოფი ან საჯარო დაწესებულება, რომელთანაც წარმოებდა კონსულტაცია ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის გადაწყვეტილების მიღებისას.

დ) **უპასუხოდ დატოვებული მოთხოვნა** - როდესაც საჯარო დაწესებულება მოთხოვნაზე პასუხის გაცემის ნაცვლად უმოქმედოდას ირჩევს, ეს ითვლება მოთხოვნის უპასუხოდ დატოვებად, რაც საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევაა. ამ შემთხვევაში ინფორმაციის მომთხოვნი გაურკვევლობაშია, რადგან დაუდგენელი რჩება ადმინისტრაციულმა ორგანომ უარი განაცხადა ინფორმაციის გაცემაზე, თუ ჯერ არ აქვს იგი მიღებული წარმოებაში. ეს მიანიშნებს დაწესებულების პასუხისა და მისი მხრიდან საკუთარი ქმედების ახსნის მნიშვნელობას.

3. ადმინისტრაციული საჩივარი

საჯარო დაწესებულების მიერ საჯარო ინფორმაციის არგაციმის შემთხვევაში მისი მიღების ერთადერთ ფორმას საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული გასაჩივრების უფლება წარმოადგენს. გასაჩივრების უფლებას კანონმდებლობა ორ ნაწილად ჰყოფს: ადმინისტრაციული საჩივრისა და სასამართლოში სარჩელის შეტანის შესაძლებლობის სახით.

ადმინისტრაციული საჩივარი

არის საჯარო დაწესებულების (თანამდებობის პირის, მოხელის), გადაწყვეტილების (ან უმოქმედობის) გასაჩივრდება მის ზემდგომ თანამდებობის პირთან ან ადმინისტრაციულ ორგანოში.

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის განმარტებით, ადმინისტრაციული საჩივარი არის “დაინტერესებული მხარის მიერ უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოში ამ კოდექსით დადგენილი წესით წარდგენილი წერილობითი მოთხოვნა დარღვეული უფლების აღდგენის მიზნით იმავე ან ქვემდგომი ორგანოს მიერ გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადების, შეცვლის ან ახალი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის ან ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ისეთი მოქმედების განხორციელების ან ისეთი მოქმედების განხორციელებისაგან თავის შეკავების შესახებ, რომელიც არ გულისხმობს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემას”.

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი. მუხლი 180

1. ადმინისტრაციული საჩივარი წარდგენილ უნდა იქნეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოქვეყნების ან ოფიციალური წესით გაცნობის დღიდან ერთი თვის ვადაში, თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი.
2. ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედება უნდა გასაჩივრდეს ერთი თვის ვადაში იმ დღიდან, როდესაც შესაბამისი დაინტერესებული მხარისათვის ცნობილი გახდა ამ მოქმედებათა განხორციელების ან განხორციელებისაგან თავის შეკავების შესახებ.

თუკი საჯარო დაწესებულება უარს ამბობს ინფორმაციის მოწოდებაზე ან არასრულად აწვდის ინფორმაციას, განმცხადებელს უფლება აქვს გაასაჩივროს გადაწყვეტილება უარის მიღებიდან 1 თვეში.

საჯარო ინფორმაციის გაცემასთან დაკავშირებით შექმნილი პრობლემების დროს ადმინისტრაციული საჩივარის შეტანა ხდება იმ საჯარო დაწესებულების/უწყების ხელმძღვანელთან, რომლის საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი მოხელის ქმედება ან უმოქმედობაც საჩივრდება. თუ ასეთი საჩივარი გამგეობის მოხელეს ეხება, მაშინ ის გამგებლის/მერის სახელზე იწერება, ხოლო თუ საკრებულოს აპარატის თანამშრომელს – საკრებულოს თავმჯდომარის სახელზე.

ადმინისტრაციული საჩივრის შევსების თავისებურებები: საჩივარს არ გააჩნია კანონით დადგენილი ფორმა, მაგრამ იგი უნდა შეიცავდეს შემდეგ მონაცემებს:

- ადმინისტრაციული ორგანოს დასახელება, რომელშიც შეიტანება ადმინისტრაციული საჩივარი;
- ადმინისტრაციული საჩივრის წარმდგენი პირის ვინაობა, მისამართი და საკონტაქტო ინფორმაცია (ტელეფონის/მობილურის ნომერი, ელ-ფოსტა);
- იმ ადმინისტრაციული ორგანოს დასახელება, რომლის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ან მოქმედება საჩივრდება;
- გასაჩივრებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დასახელება;
- მოთხოვნა;
- გარემოებანი, რომელსაც ეფუძნება მოთხოვნა;
- ადმინისტრაციულ საჩივარზე დართული საბუთების ნუსხა, თუ საჩივარს რაიმე დოკუმენტი დაერთვის.

ადმინისტრაციული საჩივრის შეტანის უფლება გააჩნია:

- ფიზიკურ პირს, რომლის უფლებების დაირღვა;
- იურიდიული პირის წარმომადგენელს;
- საჯარო დაწესებულების წარმომადგენელს;
- შესაბამისი უფლებამოსილების დამადასტურებელი დოკუმენტის საფუძველზე ფიზიკური პირის წარმომადგენელს.

ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციული საჩივრის

მიღების თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებს 5 დღის ვადაში. მან შეიძლება უარი თქვას საჩივრის მიღებაზე, თუ:

- არსებობს სასამართლოს გადაწყვეტილება ან განჩინება იმავე დავის საგანზე მოსარჩელის მიერ სარჩელზე უარის თქმის, მოპასუხის მიერ სარჩელის ცნობის, ან მხარეთა მორიგების დამტკიცების შესახებ;
- სასამართლო წარმოებაშია საქმე დავაზე იმავე მხარეებს შორის, იმავე საგანზე და იმავე საფუძველით;
- არსებობს ამ ორგანოს ან ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება იმავე საკითხზე;
- ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში მიმდინარეობს ადმინისტრაციული წარმოება იმავე ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით;
- საჩივარი შეიტანა ქმედუუნარო პირმა;
- ადმინისტრაციული საჩივარი შეტანილია არაუფლებამოსილი პირის მიერ;
- გასულია ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენის კანონით დადგენილი ვადა.

ჩამოთვლილი გარემოებები არარსებობისას, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია მიიღოს საჩივარი, განიხილოს და შესაბამისი **გადაწყვეტილება მიიღოს ერთი თვის ვადაში**. თუ საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებათა დადგენისათვის აუცილებელია ადმინისტრაციული საჩივრის განსახილველად ამ ვადაზე მეტი, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია გამოიტანოს დასაბუთებული გადაწყვეტილება ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის ვადის გაგრძელების შესახებ. ასეთი გადაწყვეტილება მიღებულ უნდა იქნეს ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებიდან არა უგვიანეს 7 დღისა და ამის შესახებ დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს ადმინისტრაციული საჩივრის წარმდგენ პირს.

ადმინისტრაციული საჩივარი განიხილება **მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით**. არ შეიძლება დაწესდეს სახელმწიფო ბაჟი ან რამე გადასახადი ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვისათვის, ყოველი მხარე თვითონ აანაზღაურებს მის მიერ ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით გაწეულ ადმინისტრაციული წარმოების ხარჯებს. წარმოებაში მონაწილე მხარის

გადახდისუუნარობის შემთხვევაში, თუ ადმინისტრაციულმა ორგანომ დააკმაყოფილა მისი საჩივარი, ასეთ შემთხვევაში ეს ორგანო აუნაზღაურებს მხარეს ადვოკატის ან სხვა წარმომადგენლისათვის გაწეულ ხარჯებს.

კანონი ადგენს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, მისცეს ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე დაინტერესებულ მხარეს საკუთარი აზრის წარდგენის შესაძლებლობა. ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ ის წერილობით აცნობებს ყველა იმ პირს, რომელიც მონაწილეობდა გასაჩივრებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტის გამოცემასთან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულ წარმოებაში და უზრუნველყოს მათ მონაწილეობას ადმინისტრაციულ წარმოებაში. ანუ, ინფორმაციის გაუცემლობის შემთხვევაში, საჩივარზე ადმინისტრაციული წარმოებისას უნდა მოხდეს იმ მოხელის ახსნა-განმარტებებისა და არგუმენტების მოსმენაც, ვისი მოქმედებაც საჩივრდება და, ასევე, მომჩივანი მხარისაც. დაინტერესებული მხარის უარი წარადგინოს საკუთარი მოსაზრება, დამატებითი ინფორმაცია ან დაესწროს ზეპირ განხილვას, არ აჩერებს ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით ადმინისტრაციულ წარმოებას.

საჩივარზე ადმინისტრაციული წარმოების ზეპირი სხდომის გამართვის თარიღი მის გამართვამდე არა უგვიანეს 5 დღისა წერილობით ეცნობება ადმინისტრაციული წარმოების მონაწილეებს. ადმინისტრაციული საჩივრის წარმდგენმა პირმა, აგრეთვე სხვა დაინტერესებულმა მხარემ საკუთარი მოსაზრებები, სურვილის შემთხვევაში, აგრეთვე, საქმესთან დაკავშირებული დამატებითი დოკუმენტები ამ დროს უნდა წარადგინონ ადმინისტრაციულ ორგანოში (ანუ, ზეპირი სხდომის გამართვამდე არა უგვიანეს 5 დღისა).

ზეპირი მოსმენის სხდომა, როგორც წესი, ღიაა. ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე მხარეებს შეიძლება მოუსმინონ ერთმანეთის დაუსწრებლად, თუ ეს აუცილებელია პერსონალური მონაცემების, სახელმწიფო ან კომერციულ საიდუმლოებას მიკუთვნებული ინფორმაციის გამჟღავნების თავიდან ასაცილებლად და თუ სხვაგვარად შეუძლებელია საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებათა დადგენა. ამ საკითხზე დასაბუთებული გადაწყვეტილება ადმინისტრაციულ ორგანოს

გამოაქვს დაინტერესებული მხარის მოთხოვნის საფუძველზე.

საჩივრის განხილვა და გადაწყვეტა ზეპირი მოსმენის გაუმართავად შეიძლება, თუ არსებობს ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვაზე უარის თქმის საფუძველი, ან ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე ყველა დაინტერესებული მხარე თანახმაა საქმის განხილვაზე ზეპირი მოსმენის გაუმართავად. ზეპირი მოსმენის გამართვაზე უარის თქმის საფუძველი უნდა იქნეს მითითებული ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით გამოცემულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტში.

თუ ზეპირი მოსმენის გამართვის შემდეგ, გადაწყვეტილების მიღებამდე, ადმინისტრაციული საჩივრის განმხილველი ადმინისტრაციული ორგანოსათვის ცნობილი გახდა საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე ახალი გარემოების შესახებ, ამის თაობაზე დაინტერესებულ მხარეებს ატყობინებენ და აძლევენ შესაძლებლობას, რომ წარადგინონ საკუთარი მოსაზრებანი მოცემულ საკითხზე.

ადმინისტრაციულ ორგანოს ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის შედეგად გამოაქვს ერთ-ერთი შემდეგი **გადაწყვეტილება**:

- ადმინისტრაციული საჩივრის დაკმაყოფილების შესახებ;
- ადმინისტრაციული საჩივრის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის თაობაზე;
- ადმინისტრაციული საჩივრის ნაწილობრივ დაკმაყოფილების შესახებ.

ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის თაობაზე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტია და იგი უნდა აკმაყოფილებდეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისთვის დადგენილ მოთხოვნებს.

საჩივარი სასამართლოში სარჩელის წარდგენის ერთგვარი წინაპირობაა. მისი საჩივრის არდაკმაყოფილების შემთხვევაში იგი შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში, ამ პროცედურების გავლის გარეშე სასამართლო სარჩელს არ მიიღებს. გამონაკლისი ის შემთხვევაა როდესაც არ არსებობს აქტის გამომცემი პირის ზემდგომი, მაგ., საკრებულოს და გამგებლის/მერის ქმედების ან მათ მიერ

სამართლებრივი აქტის გამოცემის შემთხვევაში.

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი. მუხლი 161

დამოუკიდებელი ორგანოს მიერ გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიმართ დაუშვებელია ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენა ზემდგომ ინსტანციაში. იგი შეიძლება გასაჩივრდეს მხოლოდ სასამართლოში.

აღსანიშნავია, რომ თუ ადმინისტრაციული ორგანო უარს ამბობს საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე და, ამავე დროს, პასუხში განმარტავს უარის სასამართლოში გასაჩივრების შესაძლებლობას, საჯარო ინფორმაციის მომთხოვს უფლება აქვს ადმინისტრაციული საჩივრის შეტანის გარეშე, პირდაპირ მიმართოს სასამართლოს. სასამართლოში სარჩელის შესატანად საჭიროა პირმა სრულყოფილად ჩამოაყალიბოს საკუთარი მოთხოვნები. უნდა გაწეროს ის ფაქტობრივი გარემოებები და სამართლებრივი საფუძვლები, რაზე დაყრდნობითაც თვლის, რომ მისი უფლებები შეილახა.

4. ინფორმაციის გაცემის ანგარიში

როგორც ყველა საჯარო დაწესებულება, მუნიციპალიტეტიც ვალდებულია, ყოველი წლის 10 დეკემბერს საქართველოს პარლამენტს, საქართველოს პრეზიდენტსა და საქართველოს პრემიერ-მინისტრს წარუდგინოს, აგრეთვე „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში“ გამოაქვეყნოს ანგარიში:

ა) საჯარო დაწესებულებაში შესული საჯარო ინფორმაციის გაცემისა და საჯარო ინფორმაციაში შესწორების შეტანის მოთხოვნათა რაოდენობის შესახებ და მოთხოვნაზე უარის თქმის თაობაზე მიღებულ გადაწყვეტილებათა რაოდენობის შესახებ;

ბ) მოთხოვნის დაკმაყოფილების ან მოთხოვნაზე უარის თქმის შესახებ მიღებულ გადაწყვეტილებათა რაოდენობის, გადაწყვეტილების მიმღები საჯარო მოსამსახურის ვინაობის, აგრეთვე კოლეგიური საჯარო დაწესებულების მიერ საკუთარი სხდომის დახურვის თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილების შესახებ;

გ) საჯარო მონაცემთა ბაზებისა და საჯარო დაწესებულებათა მიერ პერსონალური მონაცემების შეგროვების, დამუშავების, შენახვისა და სხვისთვის გადაცემის შესახებ;

დ) საჯარო მოსამსახურეთა მიერ ამ კოდექსის მოთხოვნების დარღვევის რაოდენობისა და პასუხისმგებელი პირებისთვის

დისციპლინური სახდელების დადების შესახებ;

ე) იმ საკანონმდებლო აქტების შესახებ, რომლებსაც საჯარო დაწესებულება ეყრდნობოდა საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმისას ან კოლეგიური საჯარო დაწესებულების სხდომის დახურვისას;

ვ) საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების თაობაზე;

ზ) საჯარო დაწესებულების მიერ ინფორმაციის დამუშავებასა და გაცემასთან, აგრეთვე საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების ან კოლეგიური საჯარო დაწესებულების სხდომის დახურვის თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრებასთან დაკავშირებული ხარჯების, მათ შორის, მხარის სასარგებლოდ გადახდილი თანხების შესახებ.

5. ინფორმაციის საჯაროობა მუნიციპალიტეტში

„მსოფლიო სამართლის პროექტის“ (World Justice Project) 2015 წლის ღია მმართველობის საერთაშორისო ინდექსის მიხედვით, აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის 13 ქვეყანას შორის საქართველომ პირველი პოზიცია დაიკავა, მსოფლიო მასშტაბით კი 102 ქვეყანას შორის 29-ე გახლავთ ღია მმართველობის თვალსაზრისით.⁹¹ მიუხედავად წარმატებებისა, ადგილობრივ დონეზე ინფორმაციის საჯაროობის უზრუნველყოფა ჯერ კიდევ პრობლემებს აწყდება, განსაკუთრებით, თუ საქმე ფინანსური საქმიანობის ინფორმაციას ეხება.

როგორც ჩატარებულმა კვლევებმა აჩვენა, მუნიციპალიტეტები ხშირად ქმნიან საჯარო უფლებამოსილების განხორციელებით აღჭურვილ კერძო სამართლის იურიდიულ პირებს - ააიპ-ებს, შპს-ებს, ფონდებს და მისთ., იმ იმედით, რომ მათი მეშვეობით განხორციელებული კომერციული ტრანზაქციები, ხელშეკრულებები და სხვა ინფორმაცია მოექცევა დახურულ ინფორმაციის რეგულირების სფეროში. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად, ადმინისტრაციულ ორგანო არის ნებისმიერი პირი (მ.შ. კერძო სამართლის იურიდიული პირი), რომელიც ასრულებს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებებს, შესაბამისად, ასეთი იურიდიული პირები ისევე არიან ვალდებული, გაცენ საჯარო

⁹¹ ღია მმართველობის ინდექსი 2015 - საქართველოს მიღწევები და გამოწვევები, IDFI 27.03.2015

ინფორმაცია, როგორც თავად მუნიციპალიტეტის ორგანოები.⁹²

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 85¹ მუხლის მე-2 პუნქტი ამაზე ნათლად მიუთითებს: „მუნიციპალიტეტის ორგანოებისა და დაწესებულებების, აგრეთვე მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის დაფინანსებით მოქმედი კერძო სამართლის იურიდიული პირების საქმიანობის საჯაროობასთან, მათ შორის, კოლეგიური ორგანოს სხდომის საჯაროობასთან, და საჯარო ინფორმაციის გაცემასთან დაკავშირებული საკითხები წესრიგდება ამ კანონით, საქართველოს სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტებით და მათ საფუძველზე მიღებული მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილებებით.“

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 85¹ მუხლი არეგულირებს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საკითხს მუნიციპალიტეტებში. ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფის მიზნით ის ვალდებულია მუნიციპალიტეტის ორგანოებს, მოახდინონ მოსახლეობის ინფორმირება თავიანთი საქმიანობისა და მუნიციპალიტეტის მუშაობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის შესაძლებლობების შესახებ, პროაქტიულად გამოაქვეყნონ მათ მიერ მიღებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები, მათი პროექტები და სხვა საჯარო ინფორმაცია.

კოდექსის თანახმად, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია გამოაქვეყნოს ან/და საჯაროდ გამოაცხადოს:

- მუნიციპალიტეტის საკრებულოს, მისი ბიუროს და კომისიების, აგრეთვე თბილისის მთავრობის სხდომების ოქმები - სხდომის გამართვიდან 10 დღის ვადაში;
- სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს სხდომების ოქმები, - სხდომის გამართვიდან 10 დღის ვადაში;
- დასახლების საერთო კრების ოქმები - გამგეობის/მერიის მიერ ამ ოქმის ან მისი ასლის მიღებიდან 10 დღის ვადაში;
- ინფორმაცია დასახლების საერთო კრების დღის წესრიგის და გამართვის თარიღის, დროისა და ადგილის შესახებ;

⁹² საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საქართველოში, IDFI, საინფორმაციო ბიულეტენი № 5 2012-2013

- მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტი;
- მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში - საკრებულოსთვის მისი წარდგენიდან 10 დღის ვადაში;
- მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზების გეგმა და საპრივატიზებო ობიექტების ნუსხა - მათი დამტკიცებიდან 10 დღის ვადაში;
- მუნიციპალიტეტის გამგებლის/მერის და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის მიერ გაწეული მუშაობის შესახებ ანგარიშები - მათი წარდგენიდან 10 დღის ვადაში;
- პეტიცია - მისი რეგისტრაციიდან 10 დღის ვადაში;
- გამგებლის/მერის უნდობლობის საკითხზე წერილობითი ინიციატივა - მისი რეგისტრაციიდან 10 დღის ვადაში.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს აქვს უფლება, გააფართოვოს. სავალდებულოდ გამოსაქვეყნებელი, საჯაროდ გამოსაცხადებელი ან/და პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის კოდექსით დადგენილი ნუსხა.

XII. საჯარო დაწესებულების დოკუმენტები

1. მმართველობითი დოკუმენტების მომზადება

დაწესებულების საქმიანობა ხორციელდება ურთიერთდაკავშირებული მმართველობითი დოკუმენტების უნიფიცირებული სისტემით. მათი შემადგენლობა განისაზღვრება დაწესებულების კომპეტენციითა და ფუნქციებით, საკითხების გადაწყვეტის წესით (ერთმმართველური, კოლეგიური), ზემდგომ, დაქვემდებარებულ და სხვა დაწესებულებებთან ურთიერთკავშირის მოცულობითა და ხასიათით. მართვის ყველა დონეზე მმართველობითი საქმიანობის დოკუმენტირების წესების ერთიანობა მიიღწევა საქმისწარმოების ერთიანი წესებისა და დოკუმენტაციის უნიფიცირებული სისტემების გამოყენებით.

დოკუმენტაციის უნიფიცირებული სისტემები გამოიყენება როგორც კომპიუტერული ტექნიკით სარგებლობის პირობებში, ისე ინფორმაციის ტრადიციული მეთოდებით დამუშავებისას. კომპიუტერული ტექნიკის ეფექტიანი გამოყენების მიზნით დგინდება დოკუმენტებისა და მათი რეკვიზიტების გაფორმების ერთიანი წესები, ხორციელდება დოკუმენტების შემადგენლობისა და ფორმების, აგრეთვე დოკუმენტებზე მუშაობის პროცესების უნიფიკაცია.

მმართველობითი დოკუმენტები დასახელების, ფორმისა და რეკვიზიტების შემადგენლობის მიხედვით უნდა შეესაბამებოდეს დოკუმენტაციის უნიფიცირებულ სისტემებს, საქმისწარმოების ერთიანი წესების მოთხოვნებს, დაწესებულების დებულებას (წესდებას) და დოკუმენტირების წესების შემცველ სხვა ნორმატიულ აქტებს.

მნიშვნელოვანი საკითხების, ძირითადი და ოპერატიული ამოცანების გადაწყვეტის მიზნით დაწესებულებები იღებენ ან გამოსცემენ სხვადასხვა სახის განკარგულებით დოკუმენტებს (ბრძანება, განკარგულება, დადგენილება, მითითება და სხვ.).

2. ბრძანება

ბრძანებების პროექტებს შეიმუშავებენ დაწესებულების სტრუქტურული ქვედანაყოფები ხელმძღვანელობის დავალებით ან საკუთარი ინიციატივით. როგორც წესი, ბრძანების ტექსტი შედგება საკონსტატაციო და განკარგულებითი ნაწილებისაგან.

საკონსტატაციო ნაწილში გადმოიცემა მმართველობით მოქმედებათა მიზნები და ამოცანები. თუ ბრძანების გამოცემის

საფუძველს წარმოადგენს საკანონმდებლო, სხვა სამართლებრივი აქტი ან ზემდგომი დაწესებულების დავალება, საკონსტატაციო ნაწილში მიეთითება მისი სახეობა, თარიღი, ნომერი, სათაური და გადმოიცემა იმ ნაწილის შინაარსი, რომელიც უშუალოდ ეხება მოცემულ დაწესებულებას.

განკარგულებითი ნაწილი იწყება სიტყვით „ვბრძანებ.“ ბრძანების განკარგულებითი ნაწილის პუნქტებში მიეთითება შემსრულებლები, კონკრეტული მოქმედებები და შესრულების ვადები. თუ ბრძანება ავსებს, აუქმებს ან ცვლის ადრე გამოცემულ ბრძანებებს ან მათ ცალკეულ პუნქტებს, ეს აღინიშნება ბრძანების ტექსტში. განკარგულებითი ნაწილის ბოლო პუნქტში მიეთითება თანამდებობის პირი, რომელსაც ევალება ბრძანების შესრულების კონტროლი.

ბრძანების პროექტები ხელმოსაწერად წარედგინება საქმისწარმოების სამსახურის ხელმძღვანელის მიერ, რომელიც პასუხისმგებელია მათი სწორი გაფორმებისათვის. ბრძანებას ხელს აწერს დაწესებულების ხელმძღვანელი ან მისი დავალებით მოადგილე.

ბრძანებები ინომრება რიგითი ნომრებით კალენდარული წლის ფარგლებში. რამდენიმე დაწესებულებამ შეიძლება გამოსცეს ერთობლივი ბრძანება.

3. მითითება

მითითება დაწესებულების მიერ გამოცემული განკარგულებითი დოკუმენტია, რომელიც უპირატესად შეეხება საინფორმაციო მეთოდოლოგიური ხასიათის საკითხებს, აგრეთვე დაწესებულების ბრძანებების, ინსტრუქციებისა და სხვა ნორმატიული ხასიათის აქტების შესრულების ორგანიზაციასთან დაკავშირებულ საკითხებს.

მითითებებს ხელს აწერენ დაწესებულების ხელმძღვანელი ან მისი დავალებით – მოადგილე, სტრუქტურული ქვედანაყოფების ხელმძღვანელები თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში.

მითითებების მომზადება და გაფორმება ხორციელდება ბრძანებების მომზადებისა და გაფორმების დადგენილი წესის შესაბამისად, ოღონდ განკარგულებითი ნაწილი იწყება სიტყვით „გავალებთ“ („გთავაზობთ“).

მითითებები ინომრება რიგითი ნომრებით კალენდარული წლის ფარგლებში.

4. ინსტრუქცია

ინსტრუქცია არის საორგანიზაციო-განკარგულებითი დოკუმენტაციის სახეობა, რომელშიც გადმოცემულია დაწესებულების საქმიანობის სპეციალური მხარეების მარეგულირებელი წესები.

ინსტრუქციის ტექსტის სათაურში აღინიშნება ობიექტი ან საკითხები, რომლებზეც ვრცელდება მისი მოთხოვნები. თავად ტექსტი შედგება თავებისაგან, რომლებიც იყოფა პუნქტებად და ქვეპუნქტებად. ტექსტში გამოიყენება სიტყვები: „ვალდებული არიან“, „საჭიროა“, „აკრძალულია“, „არ დაიშვება“ და ა.შ.

ინსტრუქციას ვიზას აძლევს მისი შემდგენელი სტრუქტურული ქვედანაყოფის ხელმძღვანელი და ამტკიცებს დაწესებულების ხელმძღვანელი ან მისი დავალებით – მოადგილე ბრძანების გამოცემით ან დამტკიცების გრიფის დასმით.

5. ოქმი

კოლეგიური ორგანოების, თათბირების, კონფერენციების სხდომებზე საკითხთა განხილვისა და გადაწყვეტილებათა მიღების მიმდინარეობა ფიქსირდება ოქმებში.

ოქმები ფორმდება სხდომების მიმდინარეობის ჩანაწერის, სტენოგრამებისა და სხვა მასალების საფუძველზე, რომლებიც მომზადდა სხდომებისათვის (მოხსენებების, გამოსვლების ტექსტები, ცნობები, დადგენილებების ან გადაწყვეტილებების პროექტები, დღის წესრიგი, მოწვეულთა სია და სხვ.).

ოქმის ტექსტი შედგება შესავალი და ძირითადი ნაწილებისაგან. **შესავალ ნაწილში** შეივსება შემდეგი რეკვიზიტები:

- თავმჯდომარე;
- მდივანი;
- ესწრებოდნენ;
- დღის წესრიგი.

ოქმის **ძირითადი ნაწილი** შედგება განაყოფებისაგან, რომლებიც შეესაბამება დღის წესრიგის პუნქტებს. თითოეული განაყოფის ტექსტი აიგება შემდეგი სქემის მიხედვით:

- მოისმინეს,
- აზრი გამოთქვეს,
- დაადგინეს (გადაწყვიტეს).

მოხსენებებისა და გამოსვლების ძირითადი შინაარსი შეიტანება ოქმის ტექსტში. თუ მოხსენებებისა და გამოსვლების ტექსტები ერთვის ოქმს, ამ შემთხვევაში გამოიყენება **ოქმის მოკლე ფორმა**.

დადგენილება (გადაწყვეტილება) იბეჭდება მთლიანად. დადგენილების ტექსტი აიგება ბრძანების ტექსტის ანალოგიურად. კოლეგიური ორგანოს მიერ დამტკიცებული დოკუმენტი ერთვის ოქმს. განსაკუთრებული აზრის შინაარსი ოქმში ჩაიწერება შესაბამისი საოქმო გადაწყვეტილების შემდეგ. ოქმების ტექსტის შედგენისას გამოიყენება მესამე პირის მრავლობითი რიცხვი (მოისმინეს, აზრი გამოთქვეს, გადაწყვიტეს), გამომსვლელთა შინაარსი გადმოიცემა მესამე პირით მხოლოდით რიცხვში.

თუ სხდომის მიმდინარეობა სტენოგრაფირდება, სტენოგრამის ტექსტი ამოიშიფრება, იბეჭდება, მოწმდება და ინახება ოქმთან ერთად. განსაკუთრებულ შემთხვევაში გამომსვლელმა ვიზით უნდა დაადასტუროს თავისი გამოსვლის სტენოგრამა.

ოქმები ინომრება რიგითი ნომრებით კალენდარული წლის ფარგლებში. ერთობლივი სხდომების ოქმებს უნდა ჰქონდეს შემადგენელი ნომრები, რომლებიც მოიცავს კოლეგიური ორგანოს მუშაობის მონაწილე დაწესებულებების ოქმების რიგით ნომრებს.

6. წერილი

ზემდგომ, დაქვემდებარებულ და სხვა დაწესებულებებთან, ცალკეულ მოქალაქეებთან ოპერატიული კავშირის განხორციელებისას მმართველობის ყველა დონის დაწესებულებას თავისი კომპეტენციის ფარგლებში შეუძლია დაგზავნოს წერილები. როგორც წესი, წერილები დგება იმ შემთხვევაში, როდესაც შეუძლებელია ან გამწვანებულია ინფორმაციის გაცვლის უდოკუმენტო საშუალება: ზეპირი განმარტებები, მითითებები (პირადი ან ტელეფონით). ინფორმაციის სასწრაფოდ გადაცემის აუცილებლობის შემთხვევაში დგება ტელეგრამები და ტელეფონოგრამები.

განკარგულებითი დოკუმენტების ტექსტების ანალოგიურად წერილების ტექსტებიც, როგორც წესი, შედგება ორი ნაწილისაგან:

- პირველ ნაწილში მიეთითება წერილის შედგენის საფუძველი ან მიზეზი,
- მეორეში გადმოიცემა წინადადებები, მოსაზრებები, დასკვნები, თხოვნა.

მიმოწერის ტექსტის შედგენისას გამოიყენება პირველი პირის მრავლობითი რიცხვი (მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, გიგზავნით დასკვნას).

7. მოთხოვნები დოკუმენტის ტექსტის მიმართ

დოკუმენტის ტექსტი უნდა მოიცავდეს ნათლად, დამაჯერებლად და მოკლედ გადმოცემულ უტყუარ და არგუმენტირებულ ინფორმაციას, რომლის შინაარსიც უნდა უკავშირდებოდეს მოცემულ საკითხზე ადრე გამოცემულ დოკუმენტებს.

დოკუმენტის ტექსტი ფორმდება გამართული ტექსტის, ანკეტის, ცხრილის ან ამ ფორმების შეერთების სახით.

დოკუმენტის ერთიანი გამართული ტექსტი მოიცავს გრამატიკულად და ლექსიკურად შეთანხმებულ ინფორმაციას მმართველობითი მოქმედებების შესახებ და გამოიყენება წესების, დებულებების, წერილების, განკარგულებითი დოკუმენტების შედგენის დროს. ერთიანი გამართული ტექსტი შეიძლება შედგეს ტრაფარეტის საფუძველზე, რომელიც მოიცავს მუდმივ ინფორმაციას და თავისუფალ ადგილებს ცვალებადი ინფორმაციის შესატანად;

ანკეტის ფორმა გამოიყენება ციფრობრივი ან სიტყვიერი ინფორმაციის გადმოცემის დროს ერთი ობიექტის შესახებ გარკვეული ნიშნების მიხედვით. ობიექტის ნიშნების დასახელება და მათი დახასიათება გადმოიცემა არსებითი სახელით სახელობით ბრუნვაში; მაჩვენებლები შესაძლებელია გადმოიცეს ციფრებით. ანკეტის სახით ტექსტის შედგენა გამოიყენება საორგანიზაციო-განკარგულებით, საფინანსო, საგეგმო და სხვა დოკუმენტებში;

ცხრილის ფორმა გამოიყენება ციფრობრივი ან სიტყვიერი ინფორმაციის გადმოცემისას რამდენიმე ობიექტის შესახებ რიგითი ნიშნების მიხედვით. ცხრილიანი ტექსტი გამოიყენება საგეგმო, სტატისტიკურ, საფინანსო, საბუღალტრო, საორგანიზაციო-განკარგულებით და სხვა დოკუმენტებში. ცხრილებს აქვს ტექსტის დანაწევრების ორი დონე: შვეული (ვერტიკალური) - გრაფებისა და თარაზული (ჰორიზონტალური) - სტრიქონებისათვის. თუ ცხრილი იბეჭდება ორ ან მეტ ვერდზე, ცხრილების გრაფები ინომრება; შემდეგ ვერდებზე იბეჭდება მხოლოდ გრაფების ნომრები. გრაფებისა და სტრიქონების სათაურები და ქვესათაურები უნდა გადმოიცეს არსებითი სახელით სახელობით ბრუნვაში მხოლოდ რიცხვში. ცხრილის სტრიქონებისა და გრაფების სათაურებსა და ქვესათაურებში გამოიყენება მხოლოდ საყოველთაოდ მიღებული შემოკლებები და პირობითი აღნიშვნები;

ცხრილებსა და ანკეტებში, რომლებიც განკუთვნილია კომპიუტერული ტექნიკით დასამუშავებლად, ობიექტებს, ნიშნებსა და მათ მაჩვენებლებს საჭიროების შემთხვევაში ტექნიკურ-ეკონომიკურ ინფორმაციის კლასიფიკატორების მიხედვით მიეცემა კოდები.

განკარგულებით დოკუმენტებში, რომლებიც გამოიცემა ერთმმართველობის პრინციპით (ბრძანება, მითითება, განკარგულება), ტექსტის შედგენისას გამოიყენება მხოლოდ ერთი რიცხვის პირველი პირი (ვბრძანებ, მოვითხოვ), ხოლო **ხელმძღვანელობისადმი მიმართულ დოკუმენტებში** (განცხადება, მოხსენებითი ბარათი, ახსნა-განმარტებითი ბარათი) - მრავლობითი რიცხვის პირველი პირი (გთავაზობთ, გთხოვთ);

დაწესებულების განკარგულებით დოკუმენტებში, რომლებიც გამოიცემა კოლეგიური პრინციპით (დადგენილებები, გადაწყვეტილებები), ტექსტის შედგენისას გამოიყენება მხოლოდ ერთი რიცხვის მესამე პირი (ადგენს, გადაწყვიტა);

ერთობლივი განკარგულებითი დოკუმენტების (ბრძანება, დადგენილება, გადაწყვეტილება) ტექსტის შედგენისას გამოიყენება მრავლობითი რიცხვის პირველი პირი (ვბრძანებთ, გადაწყვიტეთ, გთავაზობთ);

დოკუმენტებში, რომლებითაც დგინდება უფლებები და მოვალეობები (დებულება, წესდება, ინსტრუქცია, წესები და სხვ.), აგრეთვე რომლებშიც აღწერენ, ადასტურებენ ფაქტებს, მოვლენებს, იძლევიან დაწესებულებების საქმიანობის შეფასებას (აქტი, დასკვნა, ცნობა, ანგარიში და სხვ.), ტექსტის გადმოცემისას გამოიყენება მესამე პირის მხოლოდ ერთი ან მრავლობითი რიცხვი (მთავარ ინჟინერს უფლება აქვს; კომისიამ დაადგინა; ინსტიტუტმა შეიმუშავა, კომისიის შემადგენლობაში შედიან...).

8. დოკუმენტების ხელმოწერა

მმართველობითი დოკუმენტის პროექტი უნდა შეუთანხმდეს შემსრულებლებს (ტექსტის ავტორებს), დაინტერესებული სტრუქტურული ქვედანაყოფების ან სხვა დაწესებულებების ხელმძღვანელებს.

მმართველობით დოკუმენტს ხელს აწერს ან ამტკიცებს დაწესებულების ხელმძღვანელი ან მისი შემცვლელი თანამდებობის პირი კომპეტენციის შესაბამისად, რომელიც დადგენილია სამართლებრივი აქტებით (დაწესებულების, სტრუქტურული ქვედანაყოფების დებულება ან წესდება, თანამდებობრივი ინსტრუქცია, ბრძანება მოვალეობების განაწილების შესახებ და სხვ.).

ორი ან მეტი ხელმოწერა დაისმება იმ შემთხვევაში, როდესაც დოკუმენტის შინაარსისათვის პასუხისმგებელია თანამდებობის რამდენიმე პირი. ფულადი, მატერიალური და საკრედიტო ხასიათის დოკუმენტებს, რომლებიც წარმოადგენს საფუძველს ფულის,

სასაქონლო-მატერიალურ და სხვ. ფასეულობათა მიღებისა და გაცემისათვის, აგრეთვე, რომლებიც ცვლის საკრედიტო და საანგარიშო ვალდებულებებს სხვა დაწესებულებებთან, ხელს აწერენ დაწესებულების ხელმძღვანელი და მთავარი ბუღალტერი (ბუღალტერი); რამდენიმე დაწესებულების ერთობლივ დოკუმენტებს ხელს აწერენ ყველა დაწესებულების ხელმძღვანელები.

დასამტკიცებელ დოკუმენტებს (ინსტრუქციებს, დებულებებს, წესდებებს და სხვ.) ხელს აწერს მათი მომზადებისათვის პასუხისმგებელი თანამდებობის პირი.

მოხსენებებს, მოხსენებით ბარათებს, ცნობებს და სხვა საინფორმაციო, საცნობარო და ანალიტიკური ხასიათის დოკუმენტებს ხელი შეიძლება მოაწეროს შემსრულებელმა, თუ მათში გადასაწყვეტი საკითხები არ სცილდება თანამდებობრივი ინსტრუქციით დადგენილ მის უფლებებსა და კომპეტენციას.

9. დოკუმენტის აუცილებელი რეკვიზიტების გაფორმების წესი

ყველა სისტემის დოკუმენტების აუცილებელი რეკვიზიტებია:

- დოკუმენტის ავტორი-დაწესებულების დასახელება;
- დოკუმენტის ავტორი-დაწესებულების კოდი;
- დოკუმენტის სახეობის ან დოკუმენტის უნიფიცირებული ფორმის (მათ შორის, სათაურის) სახელწოდება;
- ტექსტის სათაური (თემა);
- დოკუმენტის სახეობის კოდი;
- დოკუმენტის თარიღი;
- ინდექსი;
- ვიზები;
- ხელმოწერა;
- აღნიშვნა დოკუმენტის შესრულებისა და მისი საქმეში მოთავსების შესახებ.

დოკუმენტის ავტორი - დაწესებულების დასახელება და მისი კოდი აღინიშნება დაწესებულების დებულების (წესდების) და შესაბამისი საწარმოებისა და დაწესებულებების კლასიფიკაციის თანახმად.

დოკუმენტის სახელწოდება უნდა შეესაბამებოდეს დაწესებულების კომპეტენციას, მმართველობით მოქმედებათა დოკუმენტირების შინაარსს, აგრეთვე დოკუმენტების ტაბელს, რომელიც გამოიყენება ამ დაწესებულებაში.

სათაური (თემა) წარმოადგენს დოკუმენტის შინაარსის მოკლე გადმოცემას. ის უნდა იყოს მაქსიმალურად მოკლე და ტევადი,

ზუსტად გადმოსცემდეს ტექსტის აზრს. მაგალითად: 1.2.15 თემის შესრულების შესახებ; ბატონ გ. ივანიძის სასწავლებლად გაგზავნის შესახებ. სათაური გრამატიკულად უნდა უთანხმდებოდეს დოკუმენტის სახელწოდებას. მაგალითად: ბრძანება (რის შესახებ?) საწარმოს შექმნის შესახებ; ბარათი (რისი?) ძირითად საშუალებათა მოძრაობის აღრიცხვისა. ან ფორმატის დოკუმენტებზე დასაშვებია ტექსტის სათაურის უქონლობა. უნიფიცირებული ფორმის საფუძველზე დოკუმენტის შედგენის დროს ფორმის სახელწოდებაში შემავალი სათაურის მუდმივი ნაწილი შეივსება ცვალებადი ინფორმაციით, რომელიც აკონკრეტებს მის შინაარსს. მაგალითად: „ბრძანება ბ-ნ ვ. გიორგაძის სამუშაოზე მიღების შესახებ“. მანქანოგრამების ტექსტის სათაურები ფორმდება იმავე წესით.

დოკუმენტის სახელწოდება და უნიფიცირებული ფორმის კოდი, როგორც წესი, უნდა დაიბეჭდოს ბლანკზე მისი სტამბაში მომზადების დროს და შეესაბამებოდეს მმართველობითი დოკუმენტაციის კლასიფიკატორებში მოცემულ დასახელებასა და კოდს.

ხელმოწერის, დამტკიცების, შეთანხმებისა და ტექსტში მოცემული **თარიღები** ფორმდება ციფრობრივი წესით. თარიღის ელემენტები აღინიშნება ერთ სტრიქონში არაბული ციფრებით შემდეგი თანამიმდევრობით: თვის რიცხვი, თვე, წელი. მაგალითად: 2015 წლის 29 იანვარი უნდა გაფორმდეს 29.01.2015. დასაშვებია თარიღის გაფორმებისას ჯერ მიეთითოს წელი, შემდეგ თვე და თვის რიცხვი. მაგალითად: 2015.01.29. დოკუმენტების ტექსტებში, რომლებიც შეიცავს ფინანსური ან სხვა ანალოგიური ხასიათის ცნობებს, დასაშვებია თარიღის გაფორმების სიტყვიერ-ციფრობრივი წესის გამოყენება: 29 იანვარი, 2015 წელი ან 2015 წლის 29 იანვარი.

შესაქმნელი და მისაღები დოკუმენტების ინდექსი შედგება რიგითი ნომრისაგან დოკუმენტების სარეგისტრაციო მასივის ფარგლებში, რომელსაც ემატება ინდექსი საქმეთა ნომენკლატურის მიხედვით, მოქმედი კლასიფიკატორის ინდექსი (კორესპონდენტების, საქმიანობის საკითხების და სხვ.); რამდენიმე დაწესებულების მიერ ერთობლივად შექმნილ დოკუმენტებზე ავტორთა სარეგისტრაციო ნომრები დაისმება ავტორთა მითითების რიგის მიხედვით (მარცხნიდან მარჯვნივ) და გაიყოფა ირიბი ხაზით. მითითება შემოსული დოკუმენტის თარიღსა და ინდექსზე შეიცავს იმ დოკუმენტის თარიღსა და ინდექსს, რომელზეც გაიცემა პასუხი.

დოკუმენტის პროექტის შეთანხმება ფორმდება **ვიზით**, რომელიც შეიცავს ვიზის მიმცემის პირად ხელმოწერას და ვიზირების

თარიღს. საჭიროების შემთხვევაში შეიძლება მიეთითოს ვიზის მიმცემის თანამდებობა. მისი ხელმოწერის გაშიფვრა სავალდებულოა.

მაგალითად:

იურიდიული დეპარტამენტის უფროსი

ხელმოწერა ი.კახიძე

24.07.2015

ვიზები დაისმება დოკუმენტის წინა გვერდზე რეკვიზიტის „ხელმოწერა“ ქვეშ იმ ეგზემპლარზე, რომელიც დაწესებულებაში რჩება (გეგმების პროექტები, ანგარიშები, წერილები და სხვ.). ბრძანებების, გადაწყვეტილებების, დადგენილებების და ა.შ. პროექტებს ვიზები დაესმება პირველ ეგზემპლარზე. დოკუმენტის პროექტზე შენიშვნები და დამატებები გადმოიცემა ცალკე ფურცელზე ან თვით პროექტის ტექსტში;

რეკვიზიტის „ხელმოწერა“ შემადგენლობა მოიცავს: დოკუმენტის ხელმძღვრის პირის თანამდებობის დასახელებას (სრული, თუ დოკუმენტი არ არის გაფორმებული ბლანკზე, და შემოკლებული – ბლანკზე გაფორმებული დოკუმენტისათვის), პირად ხელმოწერასა და მის გაშიფვრას, *მაგალითად:*

თბილისის სახელმწიფო სამედიცინო

უნივერსიტეტის რექტორი *ხელმოწერა* ზ. ვადაჭკორია

ან

უნივერსიტეტის რექტორი *ხელმოწერა* ზ. ვადაჭკორია

კომისიების მიერ მომზადებულ დოკუმენტებში მიეთითება არა დოკუმენტის შემდგენელ პირთა თანამდებობები, არამედ კომისიის შემადგენლობაში მოვალეობათა განაწილება, *მაგალითად:*

კომისიის თავმჯდომარე *ხელმოწერა* ვ. იმნაძე

კომისიის წევრები: *ხელმოწერა* ბ. აბზიანიძე

ხელმოწერა მ. კერესელიძე

და ა.შ.

თუ დოკუმენტს ხელს აწერს თანამდებობის რამდენიმე პირი, მათი ხელმოწერები განლაგდება ერთი მეორის ქვეშ დაკავებული თანამდებობის მიხედვით:

ინსტიტუტის დირექტორი *ხელმოწერა* ს. თაბაგარი

მთავარი ბუღალტერი *ხელმოწერა* ვ. ჯუღელი

თუ დოკუმენტს ხელს აწერს თანაბარი თანამდებობის მქონე რამდენიმე პირი, მათი ხელმოწერები განლაგდება ერთ დონეზე,

მაგალითად:

საქართველოს რეგიონული
განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის
მინისტრი
ხელმოწერა ნ.ჯავახიშვილი

საქართველოს ფინანსთა
მინისტრი
ხელმოწერა ნ. ხადური

დოკუმენტების ყველა ეგზემპლარი, რომლებიც რჩება დაწესებულების საქმეებში, მათ შორის დანართებიც, უნდა შეიცავდეს თანამდებობის პირთა ნამდვილ ხელმოწერებსა და შეთანხმების ვიზებს.

თუ თანამდებობის პირი, რომლის ხელმოწერა მომზადებულია დოკუმენტის პროექტზე, არ არის ადგილზე, დოკუმენტი ხელს აწერს პირი, რომელიც ასრულებს მის მოვალეობას, ან მისი მოადგილე. ამასთან აუცილებლად აღინიშნება დოკუმენტის ხელმოწერი პირის ფაქტობრივი თანამდებობა და გვარი, მაგალითად: „მოვალეობის შემსრულებელი“, „მოადგილე“. დოკუმენტზე ხელმოწერისას დაუშვებელია სიტყვის „მაგიერ“ ხმარება ან ირიბი ხაზის ჩამოსმა;

აღნიშვნა დოკუმენტის შესრულებისა და მისი საქმეში მოთავსების შესახებ უნდა მოიცავდეს შემდეგ მონაცემებს: მოკლე ცნობებს შესრულების შესახებ, თუ არ არსებობს შესრულების დამადასტურებელი დოკუმენტი, ან ასეთი დოკუმენტის არსებობისას მისი თარიღისა და ნომრის მითითებას; სიტყვას „საქმეში“, საქმის ნომერს, რომელშიც მოთავსებული იქნება დოკუმენტი; თარიღს; შემსრულებლის ან იმ სტრუქტურული ქვედანაყოფის ხელმძღვანელის ხელმოწერას, სადაც შესრულდა დოკუმენტი.

10. დოკუმენტების დამატებითი რეკვიზიტების გაფორმების წესი

დოკუმენტის დამატებითი რეკვიზიტებია:

- დოკუმენტის ავტორი-სტრუქტურული ქვედანაყოფის დასახელება;
- რეზოლუცია;
- დამტკიცების გრიფი;
- აღნიშვნა ასლების დამოწმების შესახებ;
- ბეჭედი;
- შეთანხმების გრიფი;
- აღნიშვნა დანართის არსებობის შესახებ;
- სახელმწიფო გერბი;
- დაწესებულების ემბლემა (ლოგო);

- ჯილდოების გამოსახულება;
- ადრესატი;
- საფოსტო ინდექსი და მისამართი, ელექტრონული ფოსტის მისამართი, ტელეფონის ნომერი,
- ანგარიშის ნომერი ბანკში;
- შედგენის ან გამოცემის ადგილი;
- შემსრულებლის გვარი და მისი ტელეფონის ნომერი (წერილებისათვის სავალდებულოა);
- აღნიშვნა დოკუმენტის შემოსვლის შესახებ;
- მითითება შემოსული დოკუმენტის თარიღსა და ინდექსზე;
- აღნიშვნა მონაცემების ელექტრონულ მატარებელზე გადატანის შესახებ და სხვ.

სტრუქტურული ქვედანაყოფის დასახელება მიეთითება დამტკიცებული სტრუქტურის, ამ ქვედანაყოფის დებულების (ან სხვა ნორმატიული აქტის, რომლის საფუძველზეც შეიქმნა და ფუნქციონირებს ქვედანაყოფი) შესაბამისი სახელწოდებით.

მითითებები დოკუმენტის შესრულების შესახებ ფიქსირდება რეზოლუციის ფორმით, რომელიც შეიცავს შემსრულებლის გვარს, დავალების შინაარსს, შესრულების ვადას. რეზოლუცია უნდა იქნეს ხელმოწერილი და დათარიღებული. მაგალითად:

*ბატონ ვ. იმნაძეს
გთხოვთ 2000.04.12-ისათვის
მოაშაადოთ სურსათის
რელიზაციის გეგმა
ი. ტყეშელაშვილი
02.04.2015*

დოკუმენტის დამტკიცება მისი სამოქმედოდ შემოღების განსაკუთრებული წესია, რომელიც სანქციას აძლევს მის გავრცელებას დაწესებულებების, თანამდებობის პირებისა და მოქალაქეების გარკვეულ წრეზე. დოკუმენტები მტკიცდება დაწესებულების ხელმძღვანელის ან ზემდგომი ხელმძღვანელის მიერ, რომელთა კომპეტენციას განეკუთვნება დასამტკიცებელ დოკუმენტებში აღნიშნული საკითხების გადაწყვეტა.

დოკუმენტის დამტკიცება ხდება დამტკიცების გრიფის ან შესაბამისი განკარგულებითი დოკუმენტის გამოცემით. დამტკიცების ორივე წესს აქვს ერთნაირი იურიდიული ძალა. განკარგულებითი დოკუმენტი დგება იმ შემთხვევაში, როდესაც დამტკიცება მოითხოვს დამატებითი ღონისძიებების გატარებას და განმარტებას; თუ დოკუმენტი გამოიცემა დასამტკიცებელი განკარგულებითი

დოკუმენტის გარეშე, მასზე დაისმება დამტკიცების გრიფი.

თუ დოკუმენტი მტკიცდება კონკრეტული თანამდებობის პირის მიერ, **დამტკიცების გრიფი** შედგება შემდეგი ელემენტებისაგან: სიტყვისაგან „ვამტკიცებ“, თანამდებობის დასახელების, ხელმოწერის, დოკუმენტის დამამტკიცებელი პირის სახელის ინიციალისა და გვარისაგან, დამტკიცების თარიღისაგან. მაგალითად:

ვამტკიცებ

ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტის გამგებელი

ხელმოწერა კ.ჯამბურია

17.02.2015

თუ დოკუმენტი მტკიცდება განკარგულებითი დოკუმენტით, დამტკიცების გრიფი შედგება შემდეგი ელემენტებისაგან: სიტყვისაგან „დამტკიცებულია“, განკარგულებითი დოკუმენტის სახელწოდებისაგან სახელობით ბრუნვაში, მისი თარიღისა და ნომრისაგან, მაგალითად:

დამტკიცებულია

ინსტიტუტის დირექტორის

ბრძანება №5 15.05.2015

დოკუმენტის **ასლის დამოწმება** ხორციელდება მისთვის იურიდიული ძალის მისაცემად. დაწესებულებას შეუძლია გასცეს მხოლოდ იმ დოკუმენტების ასლები, რომლებიც მის მიერაა შექმნილი (ეს არ ეხება საარქივო დაწესებულებებსა და ნოტარიატებს).

იმ საკითხების გადაწყვეტისას, რომლებიც ეხება მოქალაქეთა სამუშაოზე, სასწავლებლებში მიღებას, მათი შრომითი, საბინაო და სხვა უფლებების დაკმაყოფილებას, პირადი საქმეების შედგენისას დაწესებულებას შეუძლია მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად დაამზადოს იმ დოკუმენტების ასლები, რომლებიც გაცემულია სხვა დაწესებულებების მიერ და აუცილებელია შესაბამისი საკითხების გადასაწყვეტად (დიპლომების, განათლების მიღების დამადასტურებელი მოწმობების და ა.შ. ასლები).

ასლების გაფორმებისას, რომლებიც ეხება მოქალაქეთა უფლებებსა და ინტერესებს, დოკუმენტზე, რომლიდანაც გადაღებულია ასლი, კეთდება აღნიშვნა - ვის და როდის გადაეცა იგი, ხოლო თვით ასლზე აღინიშნება, რომ დედანი ინახება ამ დაწესებულებაში. დოკუმენტიდან ასლის გადაღება ამჟამად ხდება ქსეროკოპირებით, დოკუმენტის ტექსტი გადაიღება მთლიანად ბლანკის ელემენტების ჩათვლით. ასლი დამოწმებულ უნდა იქნეს თანამდებობის პირის მიერ, რომელიც ადასტურებს მის სრულ

შესაბამისობას დედანთან. მაგალითად:

სწორია

საქმისწარმოების სამმართველოს უფროსი

ხელმოწერა ე.ჯაფარიძე

25.11.2015

გასული დოკუმენტების ასლებზე, რომლებიც საქმეში თავსდება, აუცილებელი არ არის მიეთითოს დამოწმების თარიღი და ასლის დამოწმებელი პირის თანამდებობა. დოკუმენტის ასლის სხვა დაწესებულებებში გადაგზავნის ან ხელზე გადაცემისას დამამოწმებელი ხელმოწერა დასტურდება ბეჭდით.

დოკუმენტებზე, რომლებიც ადასტურებს თანამდებობის პირთა უფლებებს, აფიქსირებს ფულადი სახსრებისა და მატერიალურ ფასეულობათა ხარჯვის ფაქტს, აგრეთვე რომლებიც სპეციალურადაა გათვალისწინებული სამართლებრივი აქტებით, პასუხისმგებელი პირის ხელმოწერა დასტურდება გერბიანი ბეჭდით. ბეჭდის ანაბეჭდი ისე უნდა დაისვას, რომ ტვიფრმა მოიცვას დოკუმენტზე ხელმოწერი პირის თანამდებობის დასახელების ნაწილი. ბეჭდის შენახვის ადგილსა და შენახვისათვის პასუხისმგებელ პირს განსაზღვრავს დაწესებულების ხელმძღვანელი.

შეთანხმება შეიძლება გაფორმდეს შეთანხმების გრიფით, ცნობით შეთანხმების შესახებ, შეთანხმების ფურცლით ან კოლეგიური ორგანოს სხდომაზე დოკუმენტის პროექტის განხილვის ოქმის წარდგენით. შეთანხმების გრიფი შედგება სიტყვისაგან „შეთანხმებულია“, შემთანხმებელი პირის თანამდებობის დასახელების (დაწესებულების დასახელების ჩათვლით), პირადი ხელმოწერის, მისი გაშიფვრისა და თარიღისაგან, მაგალითად:

შეთანხმებულია

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და

ინფრასტრუქტურის სამინისტროს

თვითმმართველობის განვითარებისა და რეგიონული პოლიტიკის

დეპარტამენტის უფროსი

ხელმოწერა გ.წაქაძე

09.01.2015

გ) თუ შეთანხმება ხდება კოლეგიურ ორგანოსთან ან წერილის მეშვეობით, შეთანხმების გრიფი ფორმდება შემდეგნაირად:

შეთანხმებულია

აწ

შეთანხმებულია
საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს წერილი
2015.01.15 №01-5/18

შეთანხმების გრიფი თავსდება რეკვიზიტის „ხელმოწერა“ ქვეშ ან შეთანხმების ცალკე ფურცელზე. შეთანხმების ფურცელი დგება იმ შემთხვევაში, როდესაც დოკუმენტის შინაარსი ეხება რამდენიმე დაწესებულების ინტერესებს. ამ შემთხვევაში შეთანხმების გრიფის ადგილზე კეთდება აღნიშვნა, მაგალითად:

შეთანხმების ფურცელი თან ერთვის
ხელმოწერა, თარიღი.

თუ დოკუმენტს ახლავს **დანართები**, აღნიშვნა ამის შესახებ მიეთითება ტექსტში ან დოკუმენტის ტექსტის შემდეგ, ხელმოწერის წინ. განკარგულებით დოკუმენტებში (ბრძანებები, მითითებები, დადგენილებები, გადაწყვეტილებები და განკარგულებები) ცნობები დანართების არსებობის შესახებ მიეთითება ტექსტში, მაგალითად: „შემუშავდეს და დასამტკიცებლად წარმოდგენილ იქნეს სტრუქტურულ ქვედანაყოფებში დაცული დოკუმენტების მოწესრიგების გრაფიკი დანართში მითითებული ფორმის მიხედვით“. განკარგულებითი დოკუმენტების დანართებს პირველი ფურცლის მარჯვენა ზემო კუთხეში უკეთდება აღნიშვნა შემდეგი ფორმით:

საქართველოს კულტურის
სამინისტროს 2015.04.12
№5 ბრძანების დანართი

თუ დოკუმენტს ახლავს რამდენიმე დანართი, მათზე დაისმება რიგითი ნომრები: დანართი 1, დანართი 2 და ა.შ. ნიშან „№“-ის გარეშე.

ცნობები გეგმების, ანგარიშების, ოქმების, შეტყობინების, წერილებისა და ა.შ. დანართების არსებობისას ფორმდება შემდეგი წესით: თუ დოკუმენტს აქვს დანართები, რომლებიც ტექსტში არ არის მოხსენიებული, ტექსტის შემდეგ საჭიროა მათი დადასტურების ჩამოთვლა თითოეულ დანართში ფურცლებისა და ეგზემპლარების რაოდენობის აღნიშვნით, მაგალითად:

დანართი: 1. ცნობა სკოლების ახალი სასწავლო წლისათვის

მომზადების შესახებ 8 ფურც. 2 ეგზ.

2. სკოლების სია 3 ფურც. 2 ეგზ.

თუ დოკუმენტს აქვს დანართები, რომელთა სრული დასახელება ასახულია ტექსტში, აღნიშვნა დანართის არსებობის შესახებ ფორმდება შემდეგნაირად:

დანართი: 5 ფურც. 3 ეგზ.

თუ დოკუმენტს თან ერთვის დანართიანი დოკუმენტი, აღნიშვნა დანართების შესახებ ფორმდება შემდეგნაირად:

დანართი: საქართველოს განათლების სამინისტროს 2015.05.19 №5-16/365 წერილი და მისი დანართი, სულ 15 ფურც. 2 ეგზ.

თუ დანართი არ იგზავნება დოკუმენტში მითითებულ ყველა მისამართზე, აღნიშვნა დანართის არსებობის შესახებ ფორმდება ასე:

დანართი: 5 ფურც. 2 ეგზ. პირველი მისამართით.

თუ დანართები აკინძულია, ფურცლების რაოდენობა არ მითითება.

სახელმწიფო გერბის გამოსახულების გამოყენება შეიძლება მხოლოდ „საქართველოს სახელმწიფო გერბის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მოთხოვნების დაცვით⁹³. ამ კანონის მე-10 მუხლის თანახმად, სახელმწიფო გერბისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გერბების (ჰერალდიკური ნიშნების) ერთდროულად გამოყენების შემთხვევაში სახელმწიფო გერბი გამოისახება) მარცხენა მხარეს, ხოლო მუნიციპალიტეტის გერბი - მარჯვენა მხარეს დამკვირვებლის პოზიციიდან, რომელიც დგას ამ გერბის (ჰერალდიკური ნიშნის) პირდაპირ.



ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის
საკრებულოს



დადგენილება № 11

14 ივლისი 2014 წელი.

დ. ხარაგაული

9 აპრილის ქუჩა 2515

⁹³ საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს სახელმწიფო გერბის შესახებ“
01.10.2004 №454-III

სამი და მეტი, კენტი გერბის ან ჰერალდიკური ნიშნის ერთდროულად გამოყენების შემთხვევაში სახელმწიფო გერბი განთავსდება (გამოისახება) სხვა გერბების (ჰერალდიკური ნიშნების) შუაში, მაგალითად, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის გერბი გამოისახება მარცხნივ, შუაში - საქართველოს სახელმწიფო გერბი და მარჯვნივ - მუნიციპალიტეტის გერბი. სახელმწიფო გერბისა და აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გერბების ერთდროულად გამოყენების შემთხვევაში დაუშვებელია, სხვა გერბი ან ჰერალდიკური ნიშანი სახელმწიფო გერბზე მაღლა განთავსდეს ანდა სახელმწიფო გერბს ზომით აღემატებოდეს.

გერბიანი ბლანკები და ბეჭდები მზადდება საქართველოს სახელმწიფო გერბის გამოყენების უფლების მქონე სახელმწიფო ორგანოებისა და დაწესებულებების (შემდგომ – დაწესებულებები) შეკვეთით, „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად. გერბიან ბლანკებზე სტამბური წესით ან ნუმერატორით ისმება ნომრები (საჭიროების შემთხვევაში – სერიებიც), ისინი დაწესებულებაში აღირიცხება სააღრიცხვო-სარეგისტრაციო ფორმაში (ბარათი, ჟურნალი) და ინახება სათანადოდ ჩაკეტილ, დაცულ ადგილას. გერბიანი ბლანკებისა და ბეჭდების დამზადებას, გამოყენებასა და შენახვას აკონტროლებს დაწესებულების საქმისწარმოებისათვის პასუხისმგებელი სტრუქტურული ერთეული. გერბიანი ბლანკებისა და ბეჭდების არსებობას, გამოყენებასა და შენახვას წელიწადში ერთხელ მაინც ამოწმებს კომისია, რომლის წევრებს ბრძანებით ნიშნავს დაწესებულების ხელმძღვანელი. შემოწმების შესახებ აღნიშვნა შეიტანება სააღრიცხვო-სარეგისტრაციო ფორმაში ბოლო ჩანაწერის შემდეგ. გერბიანი ბლანკებისა და ბეჭდების დამზადების, აღრიცხვის, გამოყენებისა და შენახვის დროს დარღვევების აღმოჩენისას კომისია ახორციელებს სამსახურებრივ მოკვლევას, მის შედეგებს აფორმებს აქტით და მოახსენებს დაწესებულების ხელმძღვანელს.⁹⁴

თვითმმართველი ერთეულების სიმბოლოების შექმნასა და მათი გამოყენების წესების დადგენაში მონაწილეობს და სათანადო რეკომენდაციების იძლევა საქართველოს პარლამენტთან არსებული ჰერალდიკის სახელმწიფო საბჭო. მუნიციპალიტეტის სიმბოლოების –

⁹⁴ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება „იმ ბლანკების, ბეჭდებისა და სხვა საშუალებების დამზადების, გამოყენების, შენახვისა და განადგურების წესების განსაზღვრის შესახებ, რომლებზედაც საქართველოს სახელმწიფო გერბია გამოსახული“ 2858-ის 30/11/2014

გერბის და დროშის დამტკიცებამდე ისინი თანხმდება ჰერალდიკის სახელმწიფო საბჭოსთან.

დოკუმენტის ბლანკებზე დასაშვებია ჯილდოების გამოსახულებათა მოთავსება ან ჯილდოების სახელწოდებათა ჩართვა დაწესებულებების დასახელებაში.

დოკუმენტების გაგზავნისას საჭიროა შემდეგი წესების დაცვა: დოკუმენტები ეგზავნებათ დაწესებულებებს, სტრუქტურულ ქვედანაყოფებს ან თანამდებობის კონკრეტულ პირს. დაწესებულების და სტრუქტურული ქვედანაყოფების დასახელება აღინიშნება სახელობით ბრუნვაში, ხოლო თანამდებობა, სახელი და გვარი - მიცემით ბრუნვაში.

მაგალითად:

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა
და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო,
თვითმმართველობისა და რეგიონული
პოლიტიკის დეპარტამენტი
ან

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა
და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო,
თვითმმართველობისა და რეგიონული
პოლიტიკის დეპარტამენტი,
დეპარტამენტის უფროსის მოადგილეს
ბატონ ოთარ კონჯარიას

დოკუმენტის დაწესებულებაში გაგზავნისას დასაშვებია მისი დასახელების მიცემით ბრუნვაში აღნიშვნა, მაგალითად:

საქართველოს კულტურის სამინისტროს

დაწესებულების ხელმძღვანელის ან მისი მოადგილეებისათვის დოკუმენტის გაგზავნისას დაწესებულების დასახელება შედის ადრესატის თანამდებობის დასახელების შემადგენლობაში, მაგალითად:

საქართველოს თავდაცვის მინისტრს
ქალბატონ თინათინ ხიდაშელს

თუ დოკუმენტი ეგზავნება რამდენიმე ერთგვაროვან დაწესებულებას, საჭიროა მათი განზოგადებულად მოხსენიება, მაგალითად:

მუნიციპალიტეტების მერებს, გამგებლებს და
საკრებულოების თავჯდომარეებს

თუ დოკუმენტი ეგზავნება რამდენიმე ადრესატს,
ხელმოწერილ უნდა იქნეს ყველა ეგზემპლარი;

რეკვიზიტის „ადრესატი“ შემადგენლობაში შეიძლება შევიდეს
საფოსტო მისამართი. საფოსტო მისამართი არ აღინიშნება
დოკუმენტებზე, რომლებიც ეგზავნებათ საკანონმდებლო, სამთავრობო
დაწესებულებებსა და მუდმივ კორესპონდენტებს. ასეთ შემთხვევაში
მიზანშეწონილია წინასწარ დაბეჭდილი მისამართებით კონვერტების
გამოყენება.

დაწესებულების საფოსტო მისამართის ცნობების ჩაწერის წესი
და ფორმა უნდა შეესაბამებოდეს საფოსტო წესებს. რეკვიზიტის
„საფოსტო ინდექსი, საფოსტო და სატელეგრაფო მისამართი,
ელექტრონული ფოსტის მისამართი, ტელეფონის ნომერი, ანგარიშის
ნომერი ბანკში“ გაფორმებისას საჭიროა მიეთითოს საცნობარო
ტელეფონის ნომერი (საცნობარო სამსახური, სამდივნო, კანცელარია და
ა.შ.). ტელეფონის ნომერი უნდა ჩაიწეროს შემდეგნაირად:

ტელ: (+995 032) 37 38 07

მობ: (+995 99) 054575

აღნიშვნა შემსრულებლის (დოკუმენტის შემდგენლის) შესახებ
შეიცავს შემსრულებლის სახელსა და გვარს, მისი სასამსახურო
ტელეფონის ნომერს, თავსდება დოკუმენტის ბოლო ფურცლის წინა
გვერდზე ან, ადგილის უქონლობის შემთხვევაში, მეორე მხარეს
მარცხენა ქვედა კუთხეში. მაგალითად:

ბურძენიძე 236 18 41

აღნიშვნა დოკუმენტის შემოსვლის შესახებ თავსდება პირველი
ფურცლის მარჯვენა ქვედა კუთხეში და შედგება შემდეგი
ელემენტებისაგან: დოკუმენტის მიმღების (ადრესატის) შემოკლებული
დასახელება; დოკუმენტის შემოსვლის თარიღი და ინდექსი. აღნიშვნა
ინფორმაციის ელექტრონულ მატარებლებზე გადატანის შესახებ
შეიცავს ჩანაწერს „ინფორმაცია გადატანილია CD დისკზე“,
მონაცემების გადატანისათვის პასუხისმგებელი პირის ხელმოწერასა
და გადატანის თარიღს.

11. საქმისწარმოების ავტომატიზირებული სისტემა

საქმისწარმოების ავტომატიზირებული სისტემა არის კომპიუტერული პროგრამა, რომლის მიზანია, დოკუმენტბრუნვის პროცესის გამარტივება, დაჩქარება და მისი ხარისხის გაუმჯობესება ძირითადი (რუტინული) ამოცანებისა და აქტივობების ავტომატიზაციის გზით. დღეისათვის ბაზარზე არსებულ პროგრამათა უმეტესობა ფოკუსირებულია ოთხი ძირითადი ფუნქციის შესრულებაზე:

- ადმინისტრირება – ოფიციალური დოკუმენტების მომზადება.
 - ოპერირება – შემოსული და გასული ფოსტის რეგისტრაცია, დაგზავნა/გადაგზავნა.
 - ძებნა – ორგანიზაციაში კორესპონდენციის სხვადასხვა პარამეტრებით ძებნა.
 - ანალიტიკა – ორგანიზაციის თანამშრომელთა შესახებ სტატისტიკური ინფორმაციის (სხვადასხვა პარამეტრების მიხედვით) დამუშავება და წარმოდგენა.
- დოკუმენტბრუნვის პროგრამის დანერგვის შედეგად ორგანიზაციებს შეუძლიათ:
- დოკუმენტბრუნვის რუტინაზე დროისა და ფინანსური დანახარჯების მნიშვნელოვანი შემცირება;
 - საქმისწარმოების პროცესის რაციონალიზაცია და დახვეწა პროგრამის მიერ გენერირებული სტატისტიკური ინფორმაციის საფუძველზე;
 - ცენტრალურ და რეგიონულ ერთეულებში საქმისწარმოების კუთხით ერთნაირი, სტანდარტული და ხარისხიანი პროცედურების დანერგვა, ტერიტორიულად დაშორებული ორგანიზაციების საქმიანობის კოორდინირებულობის უზრუნველყოფა;
 - ეფექტური კომუნიკაციის უზრუნველყოფა როგორც სხვადასხვა ორგანიზაციის სტრუქტურულ ერთეულებს, ასევე ერთეულებსა და თანამშრომლებს შორის.

ამ უპირატესობების გამო, სულ უფრო მეტი ორგანიზაცია მიმართავს საქმისწარმოების ავტომატიზირებულ სისტემებს. 2011 წლიდან, საჯარო სამსახურის ბიუროს ინიციატივით, საქმისწარმოების ელექტრონული სისტემა წარმატებით დაინერგა საქართველოს სამინისტროებში, მუნიციპალიტეტებში და სხვა საჯარო ორგანიზაციების დიდ ნაწილში, დარჩენილი უწყებების უმეტესობა კი გეგმავს ამგვარი სისტემის დანერგვას უახლოეს მომავალში.

საქმისწარმოების ავტომატიზირებული სისტემა უნდა მოიცავდეს

ათ აუცილებელ კომპონენტს (ველს). ესენია:

- **უნიკალური ნომერი** - იმისათვის, რომ პროგრამულმა სისტემებმა მოახდინოს დოკუმენტის ცალსახა იდენტიფიცირება საჭიროა, დოკუმენტს ჰქონდეს უნიკალური ნომერი, რომელიც არ გამეორდება;

- **დოკუმენტის ნომერი**- დაწესებულების მიერ დოკუმენტისთვის მიკუთვნებული ნომერი, რომლითაც წერილი დარეგისტრირებულია კანცელარიაში;

- **დოკუმენტის თარიღი** - დაწესებულების მიერ დოკუმენტისთვის მიკუთვნებული თარიღი, როდესაც მოხდა ამ კორესპონდენციის რეგისტრაცია კანცელარიაში;

- **გამგზავნი** დაწესებულების სახელწოდება – დოკუმენტის ავტორი დაწესებულების სახელწოდება;

- **მიმღები** - დოკუმენტის მიმღები დაწესებულების სახელწოდება. ეს ველი უნდა მოიცავდეს შემდეგ ინფორმაციას: ორგანიზაციის სრული სახელწოდება. თუ უშუალოდ მითითებულია ადრესატი, ასეთ შემთხვევაში პიროვნების თანამდებობა, სახელი, გვარი. ამავდროულად, სახელწოდების ჩაწერის მაგივრად, ველი უნდა იძლეოდეს განსაზღვრული ჩამონათვალიდან (სტრუქტურული ხიდან) შესაბამისი ადრესატის შერჩევის შესაძლებლობას.

- **თემა** უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას, თუ რას ეხება ესა თუ ის დოკუმენტი.

- **შინაარსი** - ველში უნდა ჩაიწეროს მოკლე შინაარსი, თუ რაზეა საუბარი დოკუმენტში, მითითებული უნდა იქნეს დოკუმენტიდან ყველაზე მნიშვნელოვანი ინფორმაცია.

- **საფუძველი** - არის ის წერილი, რომლის საპასუხოდაც იქმნება დოკუმენტი. საფუძვლისთვის საჭიროა ნომრის ცოდნა. თუ ამ ნომრის მიხედვით საფუძვლის მოძებნა შეუძლებელია, მაშინ სასურველია ეს მოხდეს უნიკალური ნომრის გამოყენებით.

- **მიზმული დოკუმენტები** - ძირითად დოკუმენტზე თანდართული დოკუმენტები. ძირითადი დოკუმენტი არის დოკუმენტი, რაც უშუალოდ წერილს მოიცავს. მთავარი დოკუმენტი უნდა იყოს PDF-ში და ნებისმიერი ტექსტი რომელიც მოიცავს დოკუმენტს უნდა იყოს უნიკოდის კოდირებაში. დანართი დოკუმენტები – ეს დამხმარე დოკუმენტებია, რომლებიც ძირითად დოკუმენტს თან ახლავს და უნდა იყოს უნიკოდის კოდირებაში.

- **ციფრული ხელმოწერა** - ელექტრონული ხელმოწერის ნაირსახეობაა, რომელიც მიღებულია ელექტრონულ მონაცემთა კრიპტოგრაფიული გარდაქმნის შედეგად. ციფრული ხელმოწერის

დახურული გასაღების გამოყენებით, ის ლოგიკურად უკავშირდება ელექტრონულ დოკუმენტს და აკმაყოფილებს შემდეგ მოთხოვნებს: დაკავშირებულია მხოლოდ ხელმომწერთან, და შესაძლებელია მისი ვინაობის დადგენა, შექმნილია ხელმომწერის სრულ კონტოლის ქვეშ მყოფი დახურული გასაღების მეშვეობით და ისეა დაკავშირებული მონაცემებთან, რომ იძლევა მონაცემში ცვლილების აღმოჩენის საშუალებას.

XIII. საჯარო სამსახური ადგილობრივ თვითმმართველობაში

1. დამოუკიდებლობა შიდა სტრუქტურის განსაზღვრასა და პერსონალის შერჩევაში

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მე-6 მუხლის 1-ლი პუნქტის შესაბამისად, ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ შესაძლებლობა, ზოგადი საკანონმდებლო დებულებების დაურღვევლად, ადგილობრივ მოთხოვნებთან მისადაგებისა და ეფექტური მართვის უზრუნველსაყოფად, თვითონვე განსაზღვრონ საკუთარი შიდაადმინისტრაციული სტრუქტურა. ეს მოთხოვნა შეეხება არა თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ფორმირებას, არამედ ადმინისტრაციული სამსახურების ორგანიზაციის წესს. ცენტრალური ნორმატიული აქტებით შეიძლება მხოლოდ ადმინისტრაციული სამსახურების ორგანიზაციის ზოგადო პრინციპების დადგენა, მაგრამ ამან არ უნდა გამოიწვიოს ორგანიზაციულად ხისტი სტრუქტურის დავალდებულება და თავს მოხვევა თვითმმართველობებისთვის. საქართველოში მუნიციპალიტეტების საკრებულოები, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის საფუძველზე (მუხლი 24) განსაზღვრავენ როგორც საკუთარ შიდაორგანიზაციულ სტრუქტურას (საკრებულოს კომისიების, ფრაქციების, დროებითი სამუშაო ჯგუფების შექმნა და მათი დებულებების დამტკიცება, საკრებულოს აპარატის დებულება და საშტატო ნუსხა), ასევე აღმასრულებელი სტრუქტურის – გამგეობის/მერიის სტრუქტურას, ამტკიცებენ მათ და მათი სტრუქტურული ერთეულების დებულებებს და საშტატო ნუსხას.

ქარტიის იმავე მუხლის მიხედვით, თვითმმართველობის რაციონალური სტრუქტურის სრულფასოვნად ასამოქმედებლად, ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ უფლება, რომ სამუშაოდ მოიწვიონ პერსონალი, რომლის კვალიფიკაციაც თვითმმართველობის ორგანოს ფუნქციებს შეესაბამება. ამ უფლების რეალიზაცია დიდწილად არის დამოკიდებული მუნიციპალიტეტის შესაძლებლობებზე, უზრუნველყოს შრომის ხელსაყრელი პირობები დასაქმებული პერსონალისათვის. თვითმმართველობის ორგანოებში მუშაობის პირობები უნდა ქმნიდეს გამოცდილებისა და კომპეტენტურობის ნიშნით მაღალკვალიფიციური კადრების შერჩევის შესაძლებლობას. ასეთ პირობებს შორის ქარტია სამ ძირითად ჯგუფს

გამოყოფს: პროფესიული მომზადება (რაც ითვალისწინებს კვალიფიკაციის ამაღლებას და გადამზადებას), შრომის ანაზღაურება და სამსახურებრივი წინსვლა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 157-ე მუხლით განსაზღვრული ვალდებულების შესასრულებლად რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ შეიმუშავა და საქართველოს მთავრობამ 2014 წელს განკარგულებით დამტკიცა ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა უწყვეტი სწავლების კონცეფცია და მისი განხორციელების სამოქმედო გეგმა.⁹⁵ კვალიფიციურ მოხელეთა შერჩევის პროცესის რეგულირების მიმართულებით 2014 წელს საქართველოს მთავრობამ მიიღო დადგენილება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული კონკურსის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ”.⁹⁶

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით განსაზღვრულია აგრეთვე, რომ გამგებლის/მერის წარდგინებით საკრებულო განსაზღვრავს გამგეობის/მერიის თანამდებობის პირთა და სხვა მოსამსახურეთა თანამდებობრივი სარგოების ოდენობებს, ოღონდ ამ დროს უნდა გათვალისწინებულ იქნეს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი მოხელეთა თანამდებობების რანგირების სისტემა (მუხლი 53, პ.2).

მუნიციპალიტეტების საჯარო მოხელეთა სამსახურებრივი უფლებამოსილების შესრულებას და სამსახურებრივი წინსვლის საკითხებს არეგულირებს საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“⁹⁷.

2. საჯარო სამსახური

საჯარო სამსახურის მოწყობის ოპტიმალური მოდელი და საკადრო პოლიტიკა განსაზღვრავს მის შეუფერხებელ და ეფექტურ მუშაობას. საუკეთესო წამოწყებებიც კი არ იქნება რეალიზებული, თუ მათი შესრულება დაევალება არაკომპეტენტურ, კორუმპირებულ ან

⁹⁵ საქართველოს მთავრობის განკარგულება №959 “ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა უწყვეტი სწავლების კონცეფციისა” და “ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა უწყვეტი სწავლების კონცეფციის განხორციელების სამოქმედო გეგმის” მოწონების თაობაზე, 29.05.2014

⁹⁶ საქართველოს მთავრობის დადგენილება #412 18.06.2014 „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული კონკურსის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“

⁹⁷ საქართველოს კანონი “საჯარო სამსახურის შესახებ”, თბილისი, 27/10/2015, 4346-IX

რეფორმებით დაუინტერესებელ თანამდებობის პირებს. ბისმარკის ცნობილი გამონათქვამის თანახმად, „*კარგი ჩინოვნიკებითა და ცუდი კანონებით ქვეყნის მართვა მაინც შეიძლება, მაგრამ ცუდი ჩინოვნიკებით, რა გინდ კარგი კანონები გვქონდეს, ქვეყანას ვერ ვმართავთ*“.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, საქართველოს ერთიანი საჯარო სამსახური დაფუძნებულია კარიერულ წინსვლაზე, დამსახურებაზე, კეთილსინდისიერებაზე, პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტზე, მიუკერძოებლობასა და ანგარიშვალდებულების პრინციპებზე.

საჯარო სამსახური არის საქმიანობა სახელმწიფო სამსახურში, მუნიციპალიტეტის ორგანოებში (დაწესებულებებში), საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში (გარდა კულტურულ, საგანმანათლებლო, სამეცნიერო, კვლევით, სასპორტო და რელიგიურ, წევრობაზე დაფუძნებულ და „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული კატეგორიის საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში საქმიანობისა). საჯარო სამსახურად ითვლება აგრეთვე საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციაში, საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პრემიერ-მინისტრისა და საქართველოს მთავრობის სათათბირო ორგანოების აპარატებში, საქართველოს ეროვნული ბანკის აპარატში, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აპარატში, საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს აპარატში, საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატში, საქართველოს ბიზნესომბუდსმენის აპარატში, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის აპარატში, საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის აპარატში, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი საარჩევნო კომისიების აპარატებში, სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის ადმინისტრაციაში საქმიანობა.

სახელმწიფო სამსახური არის საქართველოს სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკების იმ ორგანოებში (დაწესებულებებში) არჩევით ან დანიშვნით თანამდებობაზე საქმიანობა, რომლებიც საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე ახორციელებენ საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებას, სახელმწიფო ზედამხედველობასა და კონტროლს, აგრეთვე სახელმწიფო თავდაცვას.

სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირები არიან: საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს პარლამენტის წევრი, საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, საქართველოს მთავრობის სხვა

წევრი და მისი მოადგილე, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრები, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების მთავრობების წევრები და მათი მოადგილეები;

პოლიტიკური თანამდებობის პირები არიან: სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი და მისი მოადგილე, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირები, მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი და გამგებლის/მერის მოადგილე.

საჯარო მოსამსახურეები არიან: პროფესიული საჯარო მოხელე/საჯარო მოხელე/მოხელე, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი.

მოხელე (სინონიმები: პროფესიული საჯარო მოხელე / საჯარო მოხელე) არის პირი, რომელიც უვადოდ ინიშნება მოხელისათვის განკუთვნილ საჯარო სამსახურის სამტატო თანამდებობაზე სახელმწიფოს, ავტონომიური რესპუბლიკის, მუნიციპალიტეტის, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ, რომელიც ახორციელებს საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებებს, როგორც თავის ძირითად პროფესიულ საქმიანობას, რაც უზრუნველყოფს მის მიერ საჯარო ინტერესების დაცვას, და რომელიც ამის სანაცვლოდ იღებს შესაბამის ანაზღაურებას და სოციალური და სამართლებრივი დაცვის გარანტიებს;

ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირს ხელს უწყობს მისი უფლებამოსილებების განხორციელებაში დარგობრივი/სექტორული რჩევების მიცემით, ინტელექტუალურ-ტექნიკური დახმარების გაწევით ან/და ორგანიზაციულ-მენეჯერული ფუნქციების შესრულებით და რომელსაც არ უკავია მოხელისა და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირისათვის გათვალისწინებული თანამდებობები.

შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი არის საჯარო სამსახურის განხორციელების უზრუნველსაყოფად შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე დაქირავებული პირი, რომელსაც მინიჭებული აქვს საჯარო დაწესებულების დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესრულების უფლებამოსილება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში მომუშავე პირთა დასაქმების ფორმა ერთნაირი არ არის: ზოგი მათგანი არჩეულია თანამდებობაზე, ზოგი – დანიშნულია ამ დაწესებულებების სამტატო ნუსხით გათვალისწინებულ თანამდებობაზე, სხვები შეიძლება

დამხმარე მოსამსახურეების მოვალეობას ასრულებდნენ, დროებით დაინიშნონ ან გარკვეული ვადით, ხელშეკრულებით შეასრულონ კონკრეტული სამუშაო. ამდენად, საჯარო სამსახურს ადგილობრივ თვითმმართველობაში ეწევა:

- **პოლიტიკური თანამდებობის პირი:** მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი და მის მიერ დანიშნული გამგებლის/მერის მოადგილე, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირები: საკრებულოს თავმჯდომარე, მისი მოადგილე (მოადგილეები), კომისიებისა და ფრაქციების თავმჯდომარეები.
- **მოხელე,** რომელიც უვადოდ ინიშნება მოხელისათვის განკუთვნილ საჯარო სამსახურის სამტატო თანამდებობაზე გამგეობაშ/მერიაში - მუნიციპალიტეტის გამგებლის/მერის მიერ ან საკრებულოს აპარატში - საკრებულოს თავმჯდომარის მიერ.
- **შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი** არის საჯარო სამსახურის განხორციელების უზრუნველსაყოფად შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე დაქირავებული პირი, პირი, რომელიც დანიშნით ან შრომითი ხელშეკრულებით გარკვეული ვადით მიიღება სამსახურში არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად.

გარდა ამისა, "საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ" საქართველოს კანონის მიხედვით, თანამდებობის პირებად მიიჩნევიან:

- გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი, ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის რაიონის გამგებელი, მისი მოადგილე და რაიონის გამგეობის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი;
- საჯარო სამართლის იურიდიული პირის (გარდა რელიგიური, კულტურული, საგანმანათლებლო და სამეცნიერო-კვლევითი საქმიანობებისათვის შექმნილი საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა) ხელმძღვანელი და მისი მოადგილე;
- სახელმწიფოს ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის ხელმძღვანელი;
- იმ საწარმოს ხელმძღვანელი, რომლის აქციათა ან წილის 100 პროცენტს ფლობს სახელმწიფო ან ადგილობრივი

თვითმმართველობის ორგანო, აგრეთვე ამ საწარმოს შვილობილი საწარმოს ხელმძღვანელი.

3. საჯარო სამსახურის პრინციპები

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 თავში ჩამოყალიბებულია საქართველოს საჯარო სამსახურის პრინციპები, ესენია:

- **კანონიერება** - რაც იმას ნიშნავს, რომ მოხელე უნდა მოქმედებდეს მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციისა და სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტების შესაბამისად. საჯარო მოსამსახურის ნებისმიერი ქმედება კანონის უზენაესობისა და კანონისმიერი დათქმის პრინციპებს უნდა ემყარებოდეს.

- **ერთგულება** - ნიშნავს, რომ მოხელე ვალდებულია თავისი სამსახურებრივი უფლებამოსილება საჯარო სამსახურის პრინციპებისა და საჯარო ინტერესების დაცვის საფუძველზე განახორციელოს.

- **კანონის წინაშე თანასწორობა** - ყველა მოხელე თანასწორია კანონის წინაშე. დაუშვებელია სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობების მონაწილე საქართველოს ნებისმიერი მოქალაქის კანონიერი უფლებების, თავისუფლებებისა და კანონიერი ინტერესების შეზღუდვა ან მათი განხორციელებისათვის ხელის შეშლა, რასის, კანის ფერის, ენის, სქესის, ასაკის, მოქალაქეობის, წარმოშობის, დაბადების ან საცხოვრებელი ადგილის, ქონებრივი ან წოდებრივი მდგომარეობის, რელიგიის ან რწმენის, ეროვნული, ეთნიკური ან სოციალური კუთვნილების, პროფესიის, ოჯახური მდგომარეობის, ჯანმრთელობის მდგომარეობის, შეზღუდული შესაძლებლობის, სექსუალური ორიენტაციის, გენდერული იდენტობისა და გამოხატვის, პოლიტიკური ან სხვა გაერთიანებისადმი, მათ შორის, პროფესიული კავშირისადმი, კუთვნილების, პოლიტიკური ან სხვა შეხედულების ან სხვა ნიშნის მიუხედავად.

- **ეკონომიურობა და ეფექტიანობა** - მოხელე ვალდებულია რესურსების ეკონომიურად გამოყენებითა და ხარჯვით ეფექტიანად, სწორად და კოორდინირებულად წარმართოს საჯარო სამსახურში ორგანიზაციული პროცესი ხალხისა და სახელმწიფოს ინტერესების დასაცავად და ქვეყნის წინაშე მდგარი ამოცანების წარმატებით შესასრულებლად.

- **დამსახურებაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახური** ნიშნავს, რომ მოხელის სამსახურში მიღების შესახებ გადაწყვეტილება და მის კარიერულ განვითარებასთან დაკავშირებული სხვა გადაწყვეტილება

მიუკერძოებლად უნდა იქნეს მიღებული და უნდა ეფუძნებოდეს მოხელის კომპეტენციისა და სამუშაოს შესრულების უნარის სამართლიან და გამჭვირვალე შეფასებას, რომლის მიზანია საუკეთესო კანდიდატის შერჩევა.

- **მიუკერძოებლობა** - მოხელე თავისი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას მიუკერძოებელი უნდა იყოს და უნდა ხელმძღვანელობდეს მხოლოდ საჯარო ინტერესებით. მას ეკრძალება პირადი ინტერესებით ხელმძღვანელობა.

- **საქართველოს მოქალაქეთათვის საჯარო სამსახურის თანაბარი ხელმისაწვდომობა** ნიშნავს, რომ საქართველოს ყველა მოქალაქისათვის უზრუნველყოფილი უნდა იყოს საჯარო სამსახურში შესვლის თანაბარი შესაძლებლობა, მათი უნარის, კვალიფიკაციისა და პროფესიული მომზადების შესაბამისად.

- **ანგარიშვალდებულება** - მოხელე თავისი სამსახურებრივი უფლებამოსილების ფარგლებში განხორციელებული საქმიანობისთვის პირადად აგებს პასუხს, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

- **პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი** - მოხელეს უფლება არა აქვს, თავისი სამსახურებრივი მდგომარეობა პარტიული (პოლიტიკური) მიზნებისათვის ან/და ინტერესებისათვის გამოიყენოს. მოხელეს ასევე უფლება არა აქვს, სამუშაო საათებში ან სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას მონაწილეობა მიიღოს აგიტაციასა და წინასაარჩევნო კამპანიაში. მოხელეს ეკრძალება რომელიმე პოლიტიკური პარტიის, საარჩევნო სუბიექტის, საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატის მხარდასაჭერი ან საწინააღმდეგო აგიტაციისა და კამპანიის პროცესში ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება.

- **კარიერული განვითარება** საჯარო სამსახურში ემყარება შეფასების სამართლიან სისტემას და სხვა მექანიზმებზე დაფუძნებულ პროფესიულ განვითარებას.

- **გამჭვირვალობა და ღიაობა** - საჯარო სამსახური ხორციელდება გამჭვირვალედ და ღიად, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

- **მოხელის სოციალური და სამართლებრივი დაცვა** ნიშნავს, რომ ხალხისა და სახელმწიფოს ერთგულების პრინციპის დაცვის ხელშესაწყობად საქართველოს კანონმდებლობით განისაზღვრება მოხელის სოციალური და სამართლებრივი დაცვის გარანტიები.

4. მოხელეთა თანამდებობები და მათი კლასიფიცირება

თანამდებობა არის კარიერული საფეხური, რომელიც ფუნქციითა ერთობლიობაა და განსაზღვრავს მის ადგილსა და როლს საჯარო სამსახურის სისტემაში. მოხელეთა თანამდებობები ნაწილდება თითოეული თანამდებობის ფუნქციების შესაბამისი ისეთი ფაქტორების მიხედვით, როგორიცაა პასუხისმგებლობა, მოვალეობათა შესრულების სირთულე, კომპეტენციები, აუცილებელი კვალიფიკაცია და სამუშაო გამოცდილება. ამ ფაქტორების გათვალისწინებით საქართველოს მთავრობა განსაზღვრავს მოხელეთა თანამდებობების დასახელებებს, იერარქიულ რანგებში განაწილების უნიფიცირებულ წესს და შესაბამისი იერარქიული რანგისთვის მიკუთვნებულ მოხელეთა თანამდებობების იერარქიულ ჩამონათვალს.

მოხელის თითოეული თანამდებობა შეესაბამება თითო კარიერულ საფეხურს და ნაწილდება იერარქიულ რანგებში. ყველაზე მაღალი იერარქიული რანგია პირველი რანგი – მაღალი მმართველობითი დონე, მეორე რანგია საშუალო მმართველობითი დონე; მესამე რანგია უფროსი სპეციალისტის დონე და მეოთხე, ყველაზე დაბალი იერარქიული რანგია უმცროსი სპეციალისტის დონე.

შეფასების შედეგებისა და სამსახურის სტაჟის მიხედვით, საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული წესისა და პირობების შესაბამისად, მოხელეს შესაძლებელია მიენიჭოს **მოხელის კლასი**, რომელთა საერთო რაოდენობაა 12. მინიჭების შემდეგ მოხელეს კლასი მუდმივად უნარჩუნდება და მისი ჩამორთმევა დაუშვებელია. მოხელეს, რომელსაც მიენიჭა მოხელის კლასი, ეძლევა თანამდებობრივი სარგოს დანამატი და ეს საკლასო დანამატი მოხელეს უნარჩუნდება სხვა საჯარო დაწესებულებაში ან/და იმავე საჯარო დაწესებულებაში სხვა თანამდებობაზე გადასვლის შემთხვევაშიც, ასევე, საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის, ან ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო მოხელის უფრო დაბალი იერარქიული რანგის თანამდებობაზე გადაყვანისას. საკლასო დანამატი მოხელეს არ მიეცემა მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხვის შემთხვევაში.

სამსახურის სტაჟი მოიცავს სახელმწიფო სამსახურსა და საჯარო სამსახურში საქმიანობის, მათ შორის, გამოსაცდელ, პროფესიული განვითარებისა და რეზერვში ყოფნის პერიოდებს. სტაჟის შესახებ ინფორმაცია აისახება საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ერთიან ელექტრონულ სისტემაში. სტაჟის დამადასტურებელ ცნობას გასცემს ბიურო ადამიანური რესურსების მართვის ერთიან ელექტრონულ სისტემაში არსებული ინფორმაციის შესაბამისად.

5. სამსახურში მიღება. კონკურსი

მოხელე სამსახურში მიიღება თანამდებობაზე დანიშვნით ან არჩევით. მუნიციპალიტეტში არჩევითი თანამდებობის პირები არიან გამგებელი/მერი, საკრებულოს თავმჯდომარე, კომისიებისა და ფრაქციების თავმჯდომარეები. ამ თანამდებობებზე არჩევა ხდება საკრებულოს უფლებამოსილების ვადით, რომლის გასვლის შემდეგ მათ ადგილს შემდეგი არჩევნების შედეგად მოსახლეობის მიერ არჩეული მოქალაქეები დაიკავებენ. ყველა დანარჩენ თანამდებობაზე მოხელეებს ნიშავს დაწესებულების ხელმძღვანელი ან მის მიერ ამისათვის უფლებამოსილი მოხელე, კერძოდ, გამგეობის/მერიის თანამდებობის პირებს და სხვა მოხელეებს ნიშნავს გამგებელი/მერი, ხოლო საკრებულოს აპარატის უფროსს და აპარატის თანამშრომლებს – საკრებულოს თავმჯდომარე.

საკრებულოსა და გამგეობის/მერიის თანამდებობის პირები ინიშნებიან საკრებულოსა და გამგებლის/მერის უფლებამოსილების ვადით. შემდეგი არჩევნების შედეგად ახალი საკრებულოს და გამგებლის/მერის უფლებამოსილების ცნობისთანავე მათი უფლებამოსილება წყდება. ასეთი თანამდებობის პირები არიან: გამგებლის/მერის პირველი მოადგილე (თბილისში მას ვიცე-მერი ჰქვია) და მოადგილეები, გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელები (სამსახურების უფროსები) და თბილისის რაიონების გამგებლები. ამ მოხელეებს, რომლებიც დანიშნული არიან გამგებლის/მერის უფლებამოსილების ვადით, ის ნიშნავს უკონკურსოდ, ყველა სხვა თანამდებობაზე კი პირის დანიშვნა შეიძლება მხოლოდ კონკურსის შედეგად, “საჯარო სამსახურის შესახებ” საქართველოს კანონის 34-ე მუხლის თანახმად.

ქმედუნარიანი პირის ადგილობრივი თვითმმართველობაში მოხელედ მიღებისას დადგენილია შემდეგი ძირითადი მოთხოვნები:

- საქართველოს მოქალაქეობა
- არანაკლებ 18 წლის ასაკი
- სახელმწიფო ენის ცოდნა

გარდა ზემოაღნიშნული მოთხოვნებისა, 2017 წლის 1 იანვრიდან ძალაში შედის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის ის მუხლები, რომლითაც საჯარო სამსახურში მისაღებად პირს მოეთხოვება მოხელის სერტიფიკატი - საჯარო სამსახურში მოხელის თანამდებობაზე დასაქმების მსურველისათვის აუცილებელი ზოგადი უნარებისა და ცოდნის დამადასტურებელი დოკუმენტი, რომელიც გაციემა

სერტიფიცირების წარმატებით გავლის შედეგად. საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განისაზღვრება მოხელეთა სერტიფიცირების ჩატარების წესი, სტანდარტი და თემატიკა, საჯარო სამსახურის ბიურო 6 თვეში ერთხელ მაინც სახელმწიფო ენაზე ჩაატარებს სერტიფიცირებას და მასში მონაწილეობის უფლება ექნება საქართველოს ქმედუნარიან მოქალაქეს, რომელმაც მიაღწია 18 წელს და აქვს საშუალო განათლება. ბიურო ასევე აწარმოებს მოხელის სერტიფიკატის მფლობელთა რეესტრს.

სერტიფიცირების წარმატებით გავლის შედეგად მიღებულ მოხელის სერტიფიკატს ექნება 5-წლიანი მოქმედების ვადა და ამ ვადის განმავლობაში მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის შემთხვევაში ის უვადო იქნება, ამიტომ ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად გამოცხადებულ კონკურსში მონაწილეობისას მოხელის სერტიფიკატი არ მოეთხოვებათ როგორც მოქმედ მოხელეებს, ასევე ყოფილ მოხელეებს.

გარდა ამ ძირითადი მოთხოვნებისა, საჯარო სამსახურში მისაღებად მოხელის თანამდებობების თითოეული იერარქიული რანგისათვის დგინდება შესაბამისი **სპეციალური მოთხოვნები**, რომლებითაც განისაზღვრება ამ რანგისათვის აუცილებელი სათანადო ცოდნა, კვალიფიკაცია და გამოცდილება. ეს მოთხოვნები განისაზღვრება „პროფესიული საჯარო მოხელის თანამდებობების თითოეული იერარქიული რანგისათვის აუცილებელი სპეციალური მოთხოვნების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილებით.

დამატებით საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს ადგენს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ბიუროსთან შეთანხმებით, თითოეული თანამდებობის სპეციფიკის და ამ თანამდებობისათვის დადგენილი სამუშაო აღწერილობის შინაარსის გათვალისწინებით.

პირი მოხელის თანამდებობაზე **განუსაზღვრელი ვადით** ინიშნება. ამასთან, მოხელის ვაკანტურ თანამდებობაზე დანიშვნა ხდება მხოლოდ კონკურსის საფუძველზე, მოხელის სხვა თანამდებობაზე გადაყვანისა და მობილობის შემთხვევების გარდა.

ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად გამოცხადებული კონკურსი ორი სახისაა: ღია და დახურული. მეოთხე რანგის მოხელის თანამდებობის დასაკავებლად ცხადდება **ღია კონკურსი**, ხოლო ზემდგომი (მესამე, მეორე ან პირველი) რანგის თანამდებობაზე მოხელე ინიშნება დახურული კონკურსის საფუძველზე.

დახურული კონკურსი ცხადდება საჯარო სამსახურის სისტემის მასშტაბით და გულისხმობს შესაფერისი კანდიდატის შერჩევას

მოქმედი მოხელეებიდან, მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხული მოხელეებიდან და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირებიდან; ამასთანავე, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირს უფლება აქვს, მონაწილეობა მიიღოს დახურულ კონკურსში, თუ იგი არანაკლებ 1 წელი მუშაობს საჯარო სამსახურის სისტემაში. თუ დახურული კონკურსის საფუძველზე შესაფერისი კანდიდატი ვერ შეირჩა, ან არსებობს ბიუროს დასაბუთებული რეკომენდაცია, რომ ვაკანტური თანამდებობისათვის დადგენილი დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების გათვალისწინებით დახურული კონკურსის საფუძველზე შესაფერისი კანდიდატი ვერ შეირჩევა, მაშინ მესამე, მეორე ან პირველი რანგის თანამდებობაზე მოხელის ვაკანსიაზე კანდიდატურის შესარჩევად ღია კონკურსი შეიძლება გამოცხადდეს.

კონკურსის ჩატარების წესი და პირობები, საკონკურსო კომისიის საქმიანობის დეტალური წესი და მოხელის გამოსაცდელ ვადასთან დაკავშირებული საკითხები განისაზღვრება „საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილებით⁹⁸.

საჯარო დაწესებულება მოხელის ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად კონკურსს აცხადებს ბიუროს მიერ ადმინისტრირებული ვებგვერდის hr.gov.ge მეშვეობით. კონკურსის გამოცხადების შესახებ ვებ-გვერდზე განთავსებული შეტყობინება უნდა შეიცავდეს ვაკანტური თანამდებობისათვის დადგენილ სამუშაო აღწერილობას და უნდა განსაზღვრავდეს კანდიდატის მიერ ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად საჭირო მოთხოვნებსა და კვალიფიკაციას, რაც გულისხმობს კანდიდატის როგორც პროფესიული უნარ-ჩვევების, ისე პროფესიული გამოცდილების ამსახველი დოკუმენტაციის ჩამონათვალის არსებობას. კონკურსში მონაწილეობისათვის განაცხადის წარდგენა ასევე ელექტრონულად, ამავე ვებ-გვერდის მეშვეობით ხდება, რისთვისაც კანდიდატებს ეძლევათ კონკურსის გამოცხადების დღიდან არანაკლებ 10 სამუშაო დღის ვადა.

როგორც ღია, ასევე დახურული კონკურსის ჩასატარებლად საჯარო დაწესებულებაში იქმნება შესაბამისი საკონკურსო კომისია. საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი თავად არ შეიძლება იყოს საკონკურსო კომისიის თავმჯდომარე, ამიტომ კომისიას ხელმძღვანელობს მის მიერ დანიშნული, ამ საჯარო დაწესებულებაში პირველი ან მეორე რანგის

⁹⁸ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 18 ივნისის №412 დადგენილება „საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული კონკურსის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“.

თანამდებობაზე მომუშავე მოხელე. საკონკურსო კომისიის წევრთა რაოდენობასა და შემადგენლობას, საჭიროების გათვალისწინებით, განსაზღვრავს საკონკურსო კომისიის თავმჯდომარე. კანონის შესაბამისად, საკონკურსო კომისიის შემადგენლობაში უნდა იყვნენ შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულის წარმომადგენელი, საჯარო დაწესებულების იმ სტრუქტურული ერთეულის წარმომადგენელი, რომელშიც არის შესაბამისი ვაკანტური თანამდებობა, მოხელეთა დარგობრივი პროფესიული კავშირის (მისი არსებობის შემთხვევაში) წარმომადგენელი და დამოუკიდებელი მოწვეული სპეციალისტი ან/და შესაბამისი დარგის სპეციალისტი, რომელიც სამსახურებრივად დაკავშირებული არ არის ამ საჯარო დაწესებულებასთან. საკონკურსო კომისიის თავმჯდომარე ამ კომისიის წევრთაგან ნიშნავს საკონკურსო კომისიის თავმჯდომარის მოადგილეს, რომელიც საკონკურსო კომისიის თავმჯდომარის არყოფნის შემთხვევაში ცვლის მას.

კონკურსის ეტაპებია:

- კონკურსში მონაწილეობისათვის წარდგენილი განაცხადების ძირითად ფორმალურ მოთხოვნებთან შესაბამისობის დადგენა;
- კანდიდატის შეფასება;
- კონკურსის შედეგების გამოცხადება.

კონკურსის პირველი ეტაპი, ძირითადად, ტექნიკური ხასიათისაა და მის დროს ხდება წარდგენილი დოკუმენტაციის სისრულისა და საკვალიფიკაციო მოთხოვნებთან შესაბამისობის შემოწმება. კონკურსში მონაწილეობისათვის წარდგენილი განაცხადების ძირითად ფორმალურ მოთხოვნებთან შესაბამისობის დადგენას საკონკურსო კომისიის დავალებით უზრუნველყოფს შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეული. კონკურსის მონაწილე კანდიდატს, რომელმაც ვერ გაიარა კონკურსის შესაბამისი ეტაპი, უფლება აქვს, ამ კანონის შეტყობინების მიღებიდან 2 სამუშაო დღის ვადაში მიმართოს ბიუროს, განაცხადის ძირითად ფორმალურ მოთხოვნებთან შესაბამისობის გადამოწმების მოთხოვნით. ბიურო გადაწყვეტილებას იღებს 2 სამუშაო დღის ვადაში და დაუყოვნებლივ აცნობებს შესაბამის საკონკურსო კომისიას და კონკურსის მონაწილე კანდიდატს.

შემდეგ ეტაპზე ხდება საკონკურსო კომისიის მიერ კანდიდატის **შეფასება**, რომელიც უნდა იყოს ობიექტური, მიუკერძოებელი, თანამიმდევრულად და თანაბრად გამოყენებული ყველა კანდიდატისადმი, შერჩევისა და სამსახურში მიღების პროცესის ყველა ეტაპზე. კანდიდატის შეფასება უნდა ემყარებოდეს კანდიდატის

სამუშაო გამოცდილების, მის მიერ შესრულებული სამუშაოს ხარისხის და მისი პროფესიული ცოდნის ვაკანტური თანამდებობისათვის დადგენილ სამუშაო აღწერილობასთან, სპეციალურ და დამატებით მოთხოვნებთან და კვალიფიკაციასთან შესაბამისობის დადგენას. კანდიდატის შეფასება ხდება წერითი ან/და ზეპირი დავალების მიცემით, გასაუბრებით, ან საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შეფასების სხვა ფორმების გამოყენებით.

წერითი დავალება წარმოადგენს წერილობითი ფორმით შესრულებულ ნაშრომს თავისუფალი ფორმით. იგი შეიძლება მოიცავდეს როგორც ზოგადი უნარ-ჩვევების, ასევე პროფესიულ საკითხებს. ამ შემთხვევაში დასაშვებია მოცემული იყოს, მაგალითად, თემის სათაური, რომლის შესასრულებლადაც მოხელეს აქვს თავისუფლება როგორც სტრუქტურაში, ისე შეხედულებებში. შეფასება კი ხდება იმის მიხედვით, როგორ გადმოსცემს პირი აზრს და რამდენად აქვს შესაბამისი პროფესიული უნარ-ჩვევები.

გასაუბრება კონკურსის ზეპირი კომპონენტია. კომისიამ, კანდიდატებთან გასაუბრებისას, მიზანშეწონილია, გამოიყენოს წინასწარ შემუშავებული კითხვარი, რომელიც საშუალებას მისცემს, მიიღოს ინფორმაცია თანამდებობისთვის საჭირო უნარ-ჩვევებზე, პროფესიულ კვალიფიკაციასა და გამოცდილებაზე. კითხვები შეიძლება დაისვას განსაზღვრული თანმიმდევრობით. შესაძლებელია დამატებითი კითხვების დასმაც განსაზღვრული საკითხების ირგვლივ, რაც დამოკიდებულია კანდიდატის მიერ გაცემულ პასუხებზე.

აღსანიშნავია, რომ კანდიდატს უფლება აქვს, მაქსიმუმ ხუთ ვაკანსიაზე გააკეთოს განაცხადი. შესაბამისად, შესაძლებელია, მუნიციპალიტეტში კონკურსის ზოგიერთი ეტაპი რამდენიმე დღე გაგრძელდეს, რათა უზრუნველყოფილი იყოს ყველა კანდიდატისთვის კონკურსის შესაბამისი ეტაპების გავლა. კერძოდ, კანდიდატი, რომელიც ხუთ ვაკანსიაზე გააკეთებს განაცხადს და იგი საკვალიფიკაციო მოთხოვნებთანაც შესაბამისია, ისევე, როგორც წარდგენილი აქვს ყველა საჭირო დოკუმენტაცია, აგრძელებს ხუთივე ვაკანსიაზე კონკურსში მონაწილეობას, რაც ნიშნავს, რომ მან ხუთივე თანამდებობისთვის შემუშავებული შეფასების ეტაპი უნდა გაიაროს.

შეფასების ეტაპების ჩატარების შემდეგ კომისია წყვეტს ვაკანტური თანამდებობის მოთხოვნებთან თითოეული კანდიდატის შესაბამისობას და იღებს გადაწყვეტილებას, კერძოდ, წარადგინოს ერთი შერჩეული კანდიდატი ან უარი თქვას კანდიდატის წარდგენაზე (უკანასკნელი არ ნიშნავს, რომ თითოეულ კანდიდატზე აცხადებს უარს, არამედ, ვაკანტურ თანამდებობას იხილავს, თუ ვერც ერთი

კანდიდატი ვერ შეარჩია, აცხადებს, რომ არც ერთ კანდიდატს არ წარადგენს ამ ვაკანსიაზე). გადაწყვეტილების მიღებისათვის კომისიას აქვს განცხადების წარდგენის დასრულებიდან სამი თვის ვადა, თუმცა, მიზანშეწონილია, მაქსიმალურად მოკლე ვადაში დასრულდეს კონკურსის პროცედურა.

გადაწყვეტილების მისაღებად საჭიროა, კომისიის სხდომას ესწრებოდეს ნახევარზე მეტი, არანაკლებ 3 წევრისა და გადაწყვეტილება მიიღება დამსწრე წევრთა ხმათა უმრავლესობით. ხმათა თანაბრად გაყოფის შემთხვევაში კი გადამწყვეტია თავმჯდომარის ხმა. გადაწყვეტილება შეიძლება კენჭისყრით არ ჩატარდეს და მოხდეს ქულათა სისტემით დათვლა (თუმცა, ამის შესახებ წინასწარ უნდა იყოს ინფორმაცია მითითებული საჯარო სამსახურის ბიუროს ადმინისტრირებულ ვებგვერდზე გაკეთებულ შეტყობინებაში). აღნიშნული გულისხმობს ქულათა დაჯამებას (წერიტი და ზეპირი კომპონენტებიდან გამომდინარე) და ყველაზე მაღალი ქულის მქონე პირი, დადგენილი მინიმალური ზღვარის გადალახვის შემთხვევაში წარედგინებადაწესებულების ხელმძღვანელს დასანიშნად.

გადაწყვეტილების მიღებიდან არაუგვიანეს 5 სამუშაო დღისა კომისია თითოეულ კანდიდატს ელექტრონულად ან/და წერილობით აცნობებს მის მიმართ მიღებულ გადაწყვეტილებას. შეტყობინების მიღების შემდეგ კონკურსის მონაწილე კანდიდატს უფლება აქვს, მიმართოს სასამართლოს საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსით დადგენილი წესით (ასეთ შემთხვევაში ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრება არ იწვევს სადავო აქტის მოქმედების შეჩერებას).

საკონკურსო კომისიის მიერ კანდიდატის შეფასების დასაბუთებული შედეგი აისახება საკონკურსო კომისიის სხდომის ოქმში, რომელიც შედგენიდან არაუგვიანეს 5 სამუშაო დღისა წარედგინება მოხელის ვაკანტურ თანამდებობაზე დანიშვნის უფლების მქონე პირს, ამავე ვადაში

კონკურსი ჩაშლილად ითვლება, თუ მასში მონაწილეობისათვის წარდგენილი არ იქნა არცერთი განაცხადი ან თუ საკონკურსო კომისიამ დასაბუთებული უარი განაცხადა მოხელის ვაკანტურ თანამდებობაზე დასანიშნად კანდიდატის წარდგენაზე.

კონკურსის პროცედურებსა და შედეგებზე პრეტენზიების განსახილველად დაწესებულებაში შეიძლება დაწესებულების ხელმძღვანელის ბრძანებით შეიქმნას საპრეტენზიო კომისია, რომელიც იქმნება. საპრეტენზიო კომისიას აპლიკანტის განცხადება წარედგინება

წერილობით, საკონკურსო კომისიის გადაწყვეტილების მხარისთვის ჩაბარებიდან/ელექტრონული გაგზავნიდან 2 სამუშაო დღის ვადაში, კომისია კი განცხადებას 3 სამუშაო დღის ვადაში იხილავს. საპრეტენზიო კომისია გადაწყვეტილებას იღებს ხმათა უბრალო უმრავლესობით (აუცილებელია სხდომაზე ნახევარზე მეტის დასწრება), გაყოფისას კი გადაწყვეტია თავმჯდომარის ხმა. გადაწყვეტილება მიიღება ოქმის სახით, განსხვავებული აზრი ერთვის მას და ეს არ წარმოადგენს საბოლოო შედეგს გამოთქმულ პრეტენზიაზე. გადაწყვეტილება წარედგინება საკონკურსო-საატესტაციო კომისიას და სწორედ ის იღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას საპრეტენზიო კომისიის წარდგენილი მოსაზრების გათვალისწინებით. დავა კონკურსის შედეგების გასაჩივრების შემთხვევაში წყდება ჯერ საპრეტენზიო კომისიაში, ხოლო თუ იგი არ არსებობს ან პირი არ ეთანხმება მის გადაწყვეტილებას - სასამართლოში. აღსანიშნავია, რომ კანდიდატი არ არის ვალდებული, მიმართოს საპრეტენზიო კომისიას და შეუძლია, პირდაპირ სასამართლოში იდავოს კონკურსის პროცედურებსა და შედეგებზე.

საკონკურსო კომისიის მიერ წარდგენილ კანდიდატს, წარდგენიდან 14 სამუშაო დღის გასვლის შემდეგ, მაგრამ არაუგვიანეს 30 სამუშაო დღისა, მოხელის თანამდებობაზე ნიშნავს შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირი. მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის შესახებ გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი (ბრძანება) უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილ ფორმალურ მოთხოვნებს და დამატებით უნდა შეიცავდეს შემდეგ მონაცემებს:

- თანამდებობაზე დასანიშნი პირის სახელი და გვარი;
- იმ საჯარო დაწესებულების დასახელება, რომელშიც პირი თანამდებობაზე ინიშნება;
- თანამდებობის დასახელება, შესაბამისი თანამდებობრივი სარგოს ოდენობა, საკლასო დანამატი (მისი არსებობის შემთხვევაში);
- თანამდებობაზე დანიშვნის თარიღი;
- მოხელის გამოსაცდელი ვადა, თუ პირი თანამდებობაზე გამოსაცდელი ვადით მიიღება.

მოხელის სტატუსის არმქონე პირი მოხელის ვაკანტურ თანამდებობაზე მიიღება 12 თვიანი გამოსაცდელი ვადით., რომელიც სამსახურის სტაჟში ჩაითვლება. ამ ვადის განმავლობაში შეფასების საფუძველზე უშუალო ხელმძღვანელი ამოწმებს გამოსაცდელი ვადით მიღებული პირის პროფესიული უნარ-ჩვევების, პროფესიული

შესაძლებლობებისა და პიროვნული თვისებების დაკავებულ თანამდებობასთან შესაბამისობას.

მოხელე შეიძლება გათავისუფლდეს თანამდებობიდან მოხელის გამოსაცდელი ვადის განმავლობაში ორჯერ უარყოფითად შეფასების საფუძველზე. უფლებამოსილი პირი მოხელის გამოსაცდელი ვადით მიღებული მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს გამოსცემს უარყოფითი შეფასების წარდგენიდან არაუგვიანეს 5 სამუშაო დღისა.

პირის შრომითი ხელშეკრულებით საჯარო სამსახურში მიღებისათვის ცხადდება **გამარტივებული საჯარო კონკურსი**, ბიუროს მიერ ადმინისტრირებულ ვებგვერდზე. ამ შემთხვევაში განაცხადების წარდგენისათვის განისაზღვრება 10 სამუშაო დღის ვადა, ხოლო გადაწყვეტილებას იღებს უფლებამოსილი პირი მხოლოდ შერჩეულ კანდიდატებთან გასაუბრების საფუძველზე.

პირი **საჯარო სამსახურში არ მიიღება**, თუ:

- ის ნასამართლევა განზრახი დანაშაულისათვის;
- საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლდა დისციპლინური გადაცდომისათვის და დისციპლინური გადაცდომისათვის გათავისუფლებიდან 1 წელი არ არის გასული;
- მან სამსახურში მიღებისას არ წარმოადგინა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ფორმის ნარკოლოგიური შემოწმების ცნობა ან წარმოდგენილი ნარკოლოგიური შემოწმების ცნობა ადასტურებს მის მიერ ნარკოტიკული საშუალების მოხმარების ფაქტს;
- სასამართლოს მიერ მას ჩამორთმეული აქვს საჯარო სამსახურში შესაბამისი თანამდებობის დაკავების უფლება;
- სასამართლომ ის მხარდაჭერის მიმღებად ცნო, თუ სასამართლოს გადაწყვეტილებით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული.

ასევე, შეზღუდვაა უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულის სტატუსის მქონე პირებისათვის: ასეთი სტატუსის ქმედუნარიანი პირი, რომელსაც აქვს სათანადო ცოდნა და გამოცდილება, მიაღწია 21 წლის ასაკს და იცის საქართველოს სახელმწიფო ენას, საჯარო სამსახურში შეიძლება მიღებულ იქნეს მხოლოდ შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე.

6. მოხელის ვალდებულებები

პირი, რომელიც პირველად შედის საჯარო სამსახურში, დებს ფიცს. ის (და მისი დამნიშვნელი თანამდებობის პირიც) ხელს აწერს ფიცის ტექსტს, რომელიც შემდგომ ინახება მოხელის პირად საქმეში.

მოხელის ფიცი

„შეგნებული მაქვს საჯარო სამსახურში ჩემთვის დაკისრებული უდიდესი პასუხისმგებლობა და ვაცხადებ, რომ ერთგულად ვემსახურები ხალხსა და სახელმწიფოს, დავიცავ საქართველოს კონსტიტუციას, კანონებსა და სხვა სამართლებრივ აქტებს, პატივს ვცემ საჯარო ინტერესებს, ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს, კეთილსინდისიერად აღვასრულებ ჩემს მოვალეობებს“.

საჯარო სამსახურში მუშაობა მოსამსახურისგან მოითხოვს ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების დაცვას, ეს ვალდებულება განისაზღვრება „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონით. კერძოდ, ის უნდა ასრულებდეს დაკისრებულ მოვალეობას მიუკერძოებლად და კეთილსინდისიერად; უნდა იმოქმედოს კოლეგიალობის პრინციპით; დაიცვას ქცევის ზოგადი წესები ინტერესთა შეუთავსებლობის შემთხვევაში; მიიღოს ზომები კორუფციული სამართალდარღვევის თავიდან ასაცილებლად; დაიცვას საჯარო მოსამსახურის პროფესიული ეთიკა.

მოხელის მიერ **გამჭვირვალობისა და ღიაობის პრინციპის დაცვის ვალდებულება** გულისხმობს, რომ მან თავისი საქმიანობა გამჭვირვალედ და ღიად განახორციელოს; უზრუნველყოს საჯარო ინფორმაციის დაინტერესებულ პირზე გაცემა ან/და ხელი შეუწყოს მის გაცემას საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, ხოლო სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების დროს მოპოვებული ინფორმაცია მხოლოდ კანონით განსაზღვრული მიზნით გამოიყენოს.

მოხელე ვალდებულია, რომ დაიცვას ამ კანონით განსაზღვრული საჯარო სამსახურის პრინციპები და თავი შეიკავოს ისეთი ქმედებისაგან, რომელიც საფრთხეს შეუქმნის საჯარო სამსახურის რეპუტაციას. მან სპეციალური მითითების გარეშე უნდა შეასრულოს თავისი სამსახურებრივი მოვალეობა, პატივი სცეს საქართველოს კონსტიტუციას, ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს, ემსახუროს ხალხისა და სახელმწიფოს ინტერესებს. დაიცვას სამართლებრივი აქტების მოთხოვნები, სამსახურებრივი ვალდებულების შესრულების დროს იხელმძღვანელოს საქართველოს კანონმდებლობით და მის მიერ დაკავებული თანამდებობისათვის

დადგენილი სამუშაო აღწერილობით. მის მიერ განხორციელებული საქმიანობის კანონიერებისთვის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ეკისრება სრული პასუხისმგებლობა.

მოხელე ვალდებულია, შეასრულოს უშუალო ხელმძღვანელის განკარგულება, რომელიც შეესაბამება საქართველოს კანონმდებლობას, იმ შემთხვევაშიც, თუ ასეთი განკარგულების შესრულება არ განეკუთვნება მის ფუნქციებს და მისი შესრულება, საჯარო დაწესებულების ფუნქციონირების ინტერესების გათვალისწინებით, აუცილებელია სტიქიური უბედურებისა და უბედური შემთხვევის თავიდან დროულად ასაცილებლად, ქონების დაღუპვისა და გაფუჭებისაგან დასაცავად, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ამგვარი განკარგულების შესრულება საზიანოა მოხელის ჯანმრთელობისათვის ან აშკარად აღემატება მის შესაძლებლობებს.

მოხელეს უფლება აქვს, უარი განაცხადოს განკარგულების შესრულებაზე, თუ:

- განკარგულება ეწინააღმდეგება საქართველოს კანონმდებლობას;
- განკარგულების შესრულება საზიანოა მისი ჯანმრთელობისათვის;
- განკარგულება მიმართულია „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული მისი ოჯახის წევრის ან ახლო ნათესავის წინააღმდეგ;
- განკარგულების შესრულება გამოიწვევს დანაშაულის ან ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენას.
- განკარგულების გაცემა სცილდება განკარგულების გამცემის უფლებამოსილების ფარგლებს;
- განკარგულების შესრულება საჭიროებს განსხვავებულ კომპეტენციასა და პროფესიულ უნარებს, რომლებიც მას არ აქვს;

ასეთ შემთხვევებში მოხელემ ფაქტის შესახებ წერილობით უნდა შეატყობინოს უშუალო ხელმძღვანელს და შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს. განკარგულების წერილობით განმეორებისას მოხელემ იგი უნდა შეასრულოს, გარდა ჩამოთვლილიდან ბოლო 4 შემთხვევისა. ასეთ ვითარებაში მის მიერ განკარგულების შესრულება არ შეიძლება გახდეს მოხელის დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძველი.

მოხელე ვალდებულია, სამსახურებრივი უფლებამოსილება რესურსების ეკონომიურად გამოყენებითა და ხარჯვით განახორციელოს და რაციონალურად გამოიყენოს საჯარო დაწესებულების ქონება, რომელიც დაწესებულების გამართულ საქმიანობას ემსახურება. სამუშაო დრო მან ეფექტიანად და მხოლოდ

სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად უნდა გამოიყენოს. დაუშვებელია მოხელის მიერ საჯარო დაწესებულების ქონებისა და სხვა რესურსების პირადი მიზნით გამოყენება.

შევსულებში გასვლამდე, აგრეთვე თანამდებობიდან გათავისუფლებამდე მოხელე ვალდებულია სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებით მისთვის მიწოდებული საჯარო დაწესებულების ქონების დასაბრუნებლად მიმართოს საამისოდ უფლებამოსილ პირს, რომელიც ვალდებულია ჩაიბაროს ქონება.

იმისათვის, რომ საჯარო სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას პირადი ინტერესები არ დაუპირისპირდეს მოხელის სამსახურებრივ და საჯარო ინტერესებს, კანონი ითვალისწინებს გარკვეულ შეზღუდვებს მოხელეებისა და თანამდებობის პირებისათვის, კერძოდ:

- **სამეწარმეო საქმიანობის შეზღუდვა:** მოხელე არ შეიძლება იყოს რომელიმე საწარმოს ხელმძღვანელი, საკონტროლო, სამეთვალყურეო და სარევიზიო ორგანოს წევრი, აქვს უფლება მხოლოდ ფლობდეს აქციებს და წილს საწარმოში, მაგრამ არ უნდა იღებდეს შემოსავალს იმ ორგანიზაციიდან, რომელსაც უწევს სამსახურებრივ ზედამხედველობას;
- **პოლიტიკური საქმიანობის შეზღუდვა:** მოხელე სამსახურებრივ უფლებამოსილებას ახორციელებს პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპის დაცვით, რომელიც გულისხმობს მის ვალდებულებას, სამუშაო საათებში თავი შეიკავოს პოლიტიკური აქტივობისაგან. საჯარო სამსახურის მიუკერძოებლობის პრინციპის დაცვის უზრუნველსაყოფად მოსამსახურეს ეკრძალება თავისი სამსახურებრივი მდგომარეობა გამოიყენოს პარტიული საქმიანობისთვის; შეკრებასა და მანიფესტაციაში მოხელის მონაწილეობის საკითხი წესრიგდება „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონით.
- **ქონებრივი გარიგების შეზღუდვა:** თანამდებობის პირს უფლება არა აქვს დადოს ქონებრივი გარიგება იმ დაწესებულებასთან, რომელშიც უკავია თანამდებობა, ასევე თავის ახლო ნათესავთან, როგორც თანამდებობის პირმა; ამ მოთხოვნების დარღვევით დადებული გარიგება ყველა შემთხვევაში ბათილია.
- **შეზღუდვა გადაწყვეტილების მიღებისას:** თანამდებობის პირი, რომლის მოვალეობა არის კოლეგიური ორგანოს შემადგენლობაში, (მაგ., საკრებულოს თავმჯდომარე და საკრებულოს სხვა

თანამდებობის პირები, გამგეობაში/მერიაში შექმნილი კომისიების წევრები და ა.შ., გამგებლის/მერის გარდა) იმ გადაწყვეტილების მიღებისას, რომლის მიმართაც მას ქონებრივი ან რაიმე სხვა ინტერესი აქვს, ვალდებულია ამის შესახებ აცნობოს ამ ორგანოს დანარჩენ წევრებს, ან თავის უშუალო ხელმძღვანელს და უარი განაცხადოს გადაწყვეტილების მიღებაში მონაწილეობაზე. იმ შემთხვევაში კი თუ ის ერთპიროვნულად იღებს გადაწყვეტილებას (მაგ., გამგეობის/მერიის სამსახურის უფროსი, თბილისის რაიონის გამგებელი და ა.შ.) , ვალდებულია თვითაცილების შესახებ წერილით მიმართოს თავის უშუალო ხელმძღვანელს.

- **საჩუქრის მიღების შეზღუდვა:** თანამდებობის პირს და მისი ოჯახის წევრს შეზღუდვები აქვს საჩუქრის მიღებისას. საანგარიშო წლის განმავლობაში მიღებული საჩუქრების ჯამური ღირებულება არ უნდა აღემატებოდეს მისი თანამდებობრივი სარგოს 15%-ს, ხოლო ერთჯერადად მიღებული საჩუქრისა - 5%-ს, თუ ეს საჩუქრები მიღებული არ არის ერთი წყაროდან.
- **თანამდებობრივი შეუთავსებლობა:** თანამდებობის პირს უფლება არა აქვს: ასრულებდეს რაიმე ანაზღაურებად სამუშაოს, სამეცნიერო, პედაგოგიური ან შემოქმედებითი საქმიანობის გარდა; ეკავოს რაიმე თანამდებობა რომელიმე სხვა სახაზინო დაწესებულებაში ან სახაზინო საწარმოში; ასრულებდეს რაიმე ანაზღაურებად სამუშაოს ან ეკავოს რაიმე თანამდებობა სხვა ქვეყნის ორგანოში ან დაწესებულებაში; ან თვითონ, ან მისი ოჯახი წევრს ეკავოს რაიმე თანამდებობა ან ასრულებდეს სამუშაოს, ფლობდეს აქციებს ან წილს იმ საწარმოში, რომლის კონტროლიც მას ან მისი სამსახურის უფლებამოსილებას განეკუთვნება.
ასევე, თანამდებობის პირს უფლება არა აქვს: იყოს წარმომადგენელი ან რწმუნებული სისხლის, სამოქალაქო ან ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმეებში რომელიმე სახაზინო დაწესებულების წინაშე ან წინააღმდეგ, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა ის არის ფიზიკური პირის მეურვე ან მზრუნველი; თანამდებობის პირის სამსახურებრივი ზედამხედველობის ქვეშ მყოფ თანამდებობაზე;
- **სამსახურში შესვლის შეზღუდვა.** განთავისუფლებული სახელმწიფო მოსამსახურე განთავისუფლების დღიდან 3 წლის მანძილზე არ შეიძლება სამსახურში შევიდეს იმ დაწესებულებაში ან ეწეოდეს საქმიანობას იმ საწარმოში, რომელსაც იგი უკანასკნელი 3 წლის მანძილზე სისტემატურად

ზედამხედველობდა სამსახურებრივად. ამ ხნის განმავლობაში მას აგრეთვე არ აქვს უფლება ასეთი დაწესებულებიდან ან საწარმოდან მიიღოს შემოსავალი.

- **საიდუმლოს დაცვის ვალდებულება:** როგორც სამსახურებრივი ურთიერთობისას, ისე სამსახურიდან განთავისუფლების შემდეგ, მოხელე ვალდებულია, არ გაავრცელოს სახელმწიფო და კომერციული საიდუმლოება, სხვა პირთა ოჯახურ და პირად ცხოვრებასთან დაკავშირებული ინფორმაცია, აგრეთვე ინფორმაცია (საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 50-ე მუხლის მე-4 ნაწილის გათვალისწინებით), რომელიც მისთვის ცნობილი გახდა სამსახურებრივ მოვალეობათა შესრულებასთან დაკავშირებით. მან უნდა მიიღოს საჭირო ზომები ამგვარი ინფორმაციის კონფიდენციალობის უზრუნველსაყოფად როგორც საჯარო სამსახურში ყოფნისას, ასევე სამსახურიდან განთავისუფლების შემდეგ.

გარდა ამისა, საჯარო მოხელედ არ შეიძლება დაინიშნოს ამ პირის ახლო ნათესავი, კონკურსის წესით დანიშვნის გარდა. თანამდებობის პირს, შეუთავსებლობის შემთხვევაში ეძლევა ვადა, რომ აღმოფხვრას შეუთავსებლობა ან დატოვოს თანამდებობა. თუ თანამდებობის პირი ან მისი ოჯახის წევრი თანამდებობის დაკავებიდან 10 დღის ვადაში არ აღმოფხვრის თანამდებობრივ შეუთავსებლობას, ის გათავისუფლდება თანამდებობიდან.

7. მოხელის კარიერის მართვა

მოხელის **კარიერული განვითარება** ხორციელდება დახურული კონკურსის საფუძველზე და ხდება:

- ქვედა იერარქიული რანგის თანამდებობიდან ზედა იერარქიული რანგის თანამდებობაზე გადასვლისას;
- დაბალი თანამდებობიდან იმავე იერარქიული რანგის მაღალ თანამდებობაზე გადასვლისას.

მოხელის გადაყვანა ნიშნავს მისთვის იმავე იერარქიული რანგისა და თანამდებობის შესაბამისი სხვა ან/და ფუნქციურად მსგავსი უფლებამოსილებების მინიჭებას იმავე საჯარო დაწესებულებაში ან მის სისტემაში (ჰორიზონტალური გადაყვანა). მოხელის გადაყვანა დასაშვებია მოხელის ინიციატივით, ასევე, საჯარო ინტერესებიდან გამომდინარე, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის დასაბუთებული გადაწყვეტილებითა და მოხელის თანხმობით. დაუშვებელია მოხელის გადაყვანა იმ თანამდებობაზე, რომელიც

ფუნქციურად არ შეესაბამება მის კომპეტენციას.

გადაყვანის მსურველი მოხელის გამოსავლენად საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეული ამ საჯარო დაწესებულების ოფიციალურ შიდა ვებგვერდზე აქვეყნებს ინფორმაციას შესაბამისი ვაკანტური თანამდებობის შესახებ და განაცხადის წარსადგენად განსაზღვრავს 2 სამუშაო დღის ვადას. ამ ვადაში განაცხადის დარეგისტრირების შემთხვევაში საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი კანდიდატთან ატარებს გასაუბრებას და მოხელის შეფასების შედეგებისა და კვალიფიკაციის გათვალისწინებით იღებს გადაწყვეტილებას კანდიდატის გადაყვანის შესახებ. თუ განსაზღვრულ ვადაში წარდგენილი არ იქნა არცერთი განაცხადი ან ამ წესით ვერ შეირჩა შესაბამისი კანდიდატი, საჯარო დაწესებულება აცხადებს კონკურსს.

მოხელისათვის დროებითი ფუნქციების დაკისრება ხდება საჯარო დაწესებულების ინტერესებიდან ან/და მოხელის ჯანმრთელობის მდგომარეობიდან გამომდინარე. ამ დროს მოხელეს შესაძლებელია დროებით დაეკისროს ის ფუნქციები, რომელთა შესრულება არ განეკუთვნება მის მოვალეობებს. საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს ან საამისოდ უფლებამოსილ სხვა პირს უფლება აქვს, მოხელეს დროებით დააკისროს როგორც **დამატებითი ფუნქციების შესრულება**, ასევე, დაავალოს მას **სხვა ფუნქციების შესრულება** და გაათავისუფლოს იგი მისი ძირითადი ფუნქციების შესრულებისაგან. ძირითადი ფუნქციებისგან გათავისუფლებით სხვა ფუნქციების დაკისრება შესაძლებელია ასევე საჯარო სამსახურის სისტემაში და საზღვარგარეთ, საჯარო დაწესებულების ინტერესებიდან გამომდინარე. მოხელისათვის დაკისრებული დამატებითი ფუნქციების შესრულების საერთო ვადა წლის განმავლობაში 3 თვეს არ უნდა აღემატებოდეს, ამასთან, 1 თვეზე მეტი ვადით დროებითი ფუნქციების დაკისრება შესაძლებელია მხოლოდ მისი თანხმობით, ხოლო სხვა ფუნქციების შესრულების ვადა საჯარო სამსახურის სისტემაში არ უნდა აღემატებოდეს 3 წელს, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. დაუშვებელია მოხელისთვის ისეთი დროებითი ფუნქციის დაკისრება, რომელიც არ შეესაბამება მის კომპეტენციას.

ერთ თვეზე ნაკლები ვადით დროებითი ფუნქციების შესრულებაზე მოხელის მიერ დაუსაბუთებელი უარის თქმა შეიძლება გახდეს მისი დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძველი. საჯარო დაწესებულების ინტერესებიდან გამომდინარე, დროებითი ფუნქციები შესაძლებელია დაეკისროს მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხულ მოხელეს,

მისი კომპეტენციის გათვალისწინებით. მოხელისთვის დროებითი ფუნქციების დაკისრებისათვის ანაზღაურების წესი და პირობები განისაზღვრება „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით.

სამსახურებრივი მივლინება. საჯარო დაწესებულების გადაწყვეტილებით, მოხელე შესაძლებელია სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გაიგზავნოს სამსახურებრივი მივლინებით როგორც ქვეყნის ფარგლებში, ისე მისი ფარგლების გარეთ. მოხელის სამსახურებრივი მივლინებით გაგზავნის წესი, მისი სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურებისა და კომპენსაციის ოდენობა და პირობები, აგრეთვე მასთან დაკავშირებული სხვა სოციალური გარანტიები განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით. მოხელეს უნაზღაურდება სამსახურებრივი მივლინების ხარჯები, ხოლო მივლინების პერიოდში მოხელეს უნარჩუნდება თანამდებობა და შრომითი გასამრჯელო.

მობილობა. საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატის შემცირებისას მოხელე შესაძლებელია მისი თანხმობით გადაყვანილ იქნეს იმავე ან სხვა საჯარო დაწესებულებაში მისი თანამდებობის ტოლფას თანამდებობაზე, ხოლო ასეთი თანამდებობის არარსებობისას – დაბალ თანამდებობაზე, მისი კომპეტენციის გათვალისწინებით. მობილობით სხვა საჯარო დაწესებულებაში მოხელის გადასვლა შესაძლებელია მხოლოდ ამ საჯარო დაწესებულების თანხმობით. დაუშვებელია მოხელის ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული მობილობით გადასვლა სხვა საჯარო დაწესებულებაში არსებულ იმ ვაკანტურ თანამდებობაზე, რომლის დასაკავებლადაც დაწყებულია კონკურსი ან გადაყვანის პროცედურა.

სხვა დაწესებულებაში მოხელის მობილობით გადაყვანის შეუძლებლობის შემთხვევაში იგი **მოხელეთა რეზერვში** ირიცხება და ეძლევა კომპენსაცია 3 თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით. თუ მოხელე უარს განაცხადებს შეთავაზებული მობილობით სარგებლობაზე, იგი ირიცხება მოხელეთა რეზერვში, ოღონდ კომპენსაციის მიღების უფლების გარეშე.

მოხელე რეზერვში 2 წლის ვადით ირიცხება. ამ პერიოდში მას უფლება აქვს, მონაწილეობა მიიღოს საჯარო სამსახურის სისტემის მასშტაბით გამოცხადებულ დახურულ კონკურსებში. მის მიერ შრომითი საქმიანობის დაწყება არ იწვევს რეზერვიდან მის ვადაზე

ადრე ამორიცხვას, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ის კონკურსის საფუძველზე საჯარო დაწესებულებაში მოხელის თანამდებობაზე დაინიშნება.

მოხელეთა რეზერვში ირიცხება ასევე მოხელე, რომელიც პროფესიული განვითარების პროგრამაში მონაწილეობის მიზნით თავისუფლდება თანამდებობიდან.

მოხელის სამსახურებრივი უფლებამოსილების შეჩერება ნიშნავს მის დროებით გათავისუფლებას სამსახურებრივი ფუნქციების შესრულებისაგან. ეს ხდება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის (ბრძანების) გამოცემით:

- მოხელის შვებულების დროს;
- მოხელის დროებითი შრომისუუნარობის დროს, რაც დასტურდება შესაბამისი საავადმყოფო ფურცლის საფუძველზე;
- მოხელის სამსახურიდან ჩამოშორების პერიოდში;
- ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა თავშესაფარში ან კრიზისულ ცენტრში მოხელის მოთავსებისას, თუ მოხელეს აღარ შეუძლია სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულება, მაგრამ წელიწადში არაუმეტეს 30 კალენდარული დღისა. ამ შემთხვევაში შესაბამისი საჯარო დაწესებულებისათვის შეტყობინების ვალდებულება ეკისრება მოხელისათვის მომსახურების გამწვევ ორგანიზაციას;
- საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით მოხელის დაკავების, მისი ადმინისტრაციული პატიმრობის ან მისთვის ისეთი აღკვეთის ღონისძიების შეფარდების შემთხვევაში, რომელიც გამორიცხავს სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებას;
- კანონის შესაბამისად ან მის საფუძველზე მოხელის დროებით გათავისუფლების სხვა შემთხვევაში.
- საქართველოს პრეზიდენტის, წარმომადგენლობითი ორგანოს ან მუნიციპალიტეტის გამგებლის/მერის არჩევნებში მოხელის კანდიდატად წარდგენისას, თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი;
- მოხელის სამხედრო სავალდებულო სამსახურში ან არასამხედრო, ალტერნატიულ შრომით სამსახურში გაწვევისას, სამხედრო სარეზერვო სამსახურის გავლის, აგრეთვე სამხედრო სარეზერვო სამსახურის მოსამსახურეთა მობილიზაციის დროს, თუ მოხელეს აღარ შეუძლია სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულება;

სამსახურებრივი უფლებამოსილების შეჩერების პერიოდში მოხელეს უნარჩუნდება შრომითი გასამრჯელო, გარდა ბოლო ორი შემთხვევისა.

8. შეფასება და კვალიფიკაციის ამაღლება

საჯარო დაწესებულება ვალდებულია ყველა იერარქიული რანგის თანამდებობაზე მომუშავე მოხელე შეაფასოს წელიწადში ერთხელ, „პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესისა და პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული მოხელის შეფასების წესის შესაბამისად.

მოხელე ექვემდებარება შეფასებას, თუ იგი შესაბამის თანამდებობაზე სამსახურებრივ მოვალეობებს არანაკლებ 3 თვე ასრულებს. შეფასება ხდება დოკუმენტური მასალების შეფასებით და მოხელესთან გასაუბრებით. შესაფასებელი მოხელის მიერ შეფასებაზე უარის თქმა მძიმე დისციპლინურ გადაცდომად ითვლება. კვარტალში ერთხელ შეფასებას ექვემდებარება ასევე მოხელის გამოსაცდელი ვადით მიღებული პირი.

მოხელის შეფასების პროცესი წარიმართება გამჭვირვალედ, მისი უშუალო ხელმძღვანელისა და შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულის წარმომადგენლის მიერ. მოხელის ინიციატივით, შეფასების პროცესს შეიძლება დაესწროს შესაბამისი დარგის სპეციალისტი. მოხელის შეფასებისათვის გამოიყენება ოთხდონიანი შეფასების სისტემა:

- საუკეთესო შეფასება – მოვალეობა ან/და მოსალოდნელზე მეტი სამუშაო საუკეთესოდ შესრულდა, მოხელე მკვეთრად გამოირჩევა შედეგებით ან/და პროფესიული უნარ-ჩვევებით;
- კარგი შეფასება – მოვალეობა კარგად შესრულდა, მოხელის შედეგები ან/და პროფესიული უნარ-ჩვევები სტაბილურად შეესაბამება დადგენილ მოთხოვნებს;
- დამაკმაყოფილებელი შეფასება – მოვალეობა ნაწილობრივ კარგად შესრულდა და გაუმჯობესებას საჭიროებს, მოხელე არსებითად არ გამოირჩევა პროფესიული უნარ-ჩვევებით;
- არადამაკმაყოფილებელი შეფასება – მოვალეობა არ შესრულდა, მოხელის შედეგები ან/და პროფესიული უნარ-ჩვევები არ შეესაბამება დადგენილ მოთხოვნებს.

მოხელე ვალდებულია, საჯარო სამსახურის მიზნებიდან გამომდინარე, განავითაროს საკუთარი პროფესიული შესაძლებლობები საჯარო სამსახურის მიერ შეთავაზებულ მოხელის პროფესიული განვითარების პროგრამებში მონაწილეობით, მისი პროფესიული განვითარების ხელშეწყობისა და საჯარო დაწესებულების გამართული ფუნქციონირების უზრუნველყოფის მიზნით.

საჯარო დაწესებულება, მისი მიზნებიდან გამომდინარე,

უზრუნველყოფს მოხელის პროფესიული განვითარების სავალდებულო პროგრამებში მონაწილეობას და ხელს უწყობს მის საჯარო სამსახურის სისტემის გარეთ არსებულ პროფესიული განვითარების პროგრამებში მონაწილეობას. მოხელის პროფესიული განვითარების საჭიროებას დაწესებულება განსაზღვრავს ყოველი წლის დასაწყისში, საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული პროფესიული განვითარების სტანდარტის საფუძველზე, დაწესებულების საჭიროებების ანალიზისა და მოხელეთა შეფასების შედეგების შესაბამისად.

მოხელეს უფლება აქვს, დამატებით თავადაც განსაზღვროს მისი პროფესიული განვითარებისათვის აუცილებელი სასწავლო პროგრამის საჭიროება და საჯარო დაწესებულებასთან შეთანხმებით მოითხოვოს შესაბამისი შვებულება ამ კანონით დადგენილი წესით.

თუ პროფესიული განვითარების პროგრამის ხანგრძლივობა 3 თვეს აღემატება და ეს პროგრამა საჯარო დაწესებულების მიერ ფინანსდება, მოხელესა და საჯარო დაწესებულებას შორის დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე მოხელეს უფლება არა აქვს, საკუთარი ინიციატივით გათავისუფლდეს სამსახურიდან ამ პროგრამის დასრულებიდან 1 წლის განმავლობაში. ეს წესი არ მოქმედებს იმ შემთხვევაში, თუ მოხელე საჯარო დაწესებულებას აუნაზღაურებს მისი პროფესიული განვითარებისათვის გაწეულ ხარჯებს.

2014 წლის 29 მაისს საქართველოს მთავრობამ №959 განკარგულებით მოიწონა „ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა უწყვეტი სწავლების კონცეფცია“ და „ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა უწყვეტი სწავლების კონცეფციის განხორციელების სამოქმედო გეგმა“. კონცეფციის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა უწყვეტი სწავლების სისტემაში ჩართული იქნებიან: ადგილობრივი თვითმმართველობა, სასწავლო პროგრამების მიმწოდებლები, სსიპ - საჯარო სამსახურის ბიურო, სსიპ - ვანო ხუხუნიავილის სახელობის ეფექტიანი მმართველობის სისტემის და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის ცენტრი, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო და ამ სამინისტროს სათათბირო ორგანო - ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა უწყვეტი სწავლების სისტემის სათათბირო საბჭო, რომელშიც შედიან სამინისტროს, საჯარო სამსახურის ბიუროს, მუნიციპალიტეტების, დონორი ორგანიზაციების და სხვა სახელმწიფო სტრუქტურების წარმომადგენლები.

კონცეფციის მიხედვით, შემუშავდება სასწავლო პროგრამის

სტანდარტები, რომლებსაც განიხილავს საბჭო და დამატკიცებს სამინისტრო. ამ სტანდარტების მიხედვით შემუშავებული სასწავლო პროგრამებს ცენტრი დაარეგისტრირებს სასწავლო პროგრამების რეესტრში. საჭიროებათა კვლევის საფუძველზე ცენტრი ყოველწლიურად გამოავლენს ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა სწავლების პრიორიტეტულ მიმართულებებს და შეადგენს წლიური სასწავლო გეგმას. სასწავლო პროგრამების დაფინანდება მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის სახსრებით (ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსმა თვითმმართველ ერთეულებს ბიუჯეტის მინიმუმ 1%-ის მოხელეთა კვალიფიკაციის ასამაღლებლად დახარჯვა დაავალდებულა), ასევე სახელმწიფო ბიუჯეტის, დონორი ორგანიზაციების და ცენტრის მიერ მოზიდული სხვა სახსრებით.

2015 წლის 7 ივლისს საქართველოს მთავრობამ მიიღო დადგენილება #319 „ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა უწყვეტი სწავლების სისტემის, მასში ჩართული უწყებების უფლებამოსილებებისა და ამ სისტემის ფუნქციონირების პრინციპებისა და წესის დამტკიცების თაობაზე“.

პროფესიული განვითარების სავალდებულო პროგრამაში მონაწილეობისათვის მოხელეს ეძლევა ანაზღაურებადი შვებულება. მოხელეს უფლება აქვს, საჯარო სამსახურის სისტემის გარეთ არსებულ პროფესიული განვითარების პროგრამაში მონაწილეობისათვის 5 წელიწადში ერთხელ ისარგებლოს შვებულებით არაუმეტეს 3 თვისა, შრომითი გასამრჯელოს შენარჩუნებით, ან/და შვებულებით არაუმეტეს 1 წლისა, შრომითი გასამრჯელოს შენარჩუნების გარეშე. თუ პროფესიული განვითარების პროგრამის ხანგრძლივობა აღემატება ამ ვადას, მოხელე თავისუფლდება თანამდებობიდან და მისი სურვილის შემთხვევაში მოხელეთა რეზერვში ირიცხება. ამ შემთხვევაში მოხელის მოხელეთა რეზერვში ყოფნის ვადა აითვლება შესაბამისი პროფესიული განვითარების პროგრამის დასრულებიდან.

9. მოხელის უფლებები

სამუშაო დრო და შვებულება. ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელე მუშაობს 5-დღიანი სამუშაო კვირით, სამუშაო დროის ხანგრძლივობა არ უნდა აღემატებოდეს 40 საათს კვირაში. შრომის კანონმდებლობით განსაზღვრული უქმე და დასვენების დღეების გარდა, მოსამსახურე სამსახურეობრივი მოვალეობისგან თავისუფალია ყოველწლიური ანაზღაურებადი შვებულებისას, რომელიც 24 სამუშაო დღით ეძლევა.

შვებულების მოთხოვნის უფლება მოხელეს წარმოეშობა თანამდებობაზე დანიშვნიდან 11 თვის გასვლის შემდეგ, თუმცა, უფლებამოსილი პირის თანხმობით მოხელეს შვებულება შეიძლება ამ ვადის გასვლამდეც მიეცეს. თანამდებობაზე დანიშვნის მეორე წლიდან მოხელეს შვებულება სამუშაო წლის ნებისმიერ დროს მიეცემა. მოხელეს უფლება აქვს, შვებულება ნაწილ-ნაწილ გამოიყენოს, ასევე, კალენდარული წლის განმავლობაში გამოუყენებელი ანაზღაურებადი შვებულებით მომდევნო წელს ისარგებლოს. ამ შემთხვევაში შვებულების პერიოდულობა საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელთან უნდა შეთანხმდეს.

მოხელეს უფლება აქვს, ისარგებლოს ანაზღაურების გარეშე შვებულებით არაუმეტეს 1 წლისა, თუ ეს არ ეწინააღმდეგება საჯარო დაწესებულების ინტერესებს.

მოხელის მიერ **ზეგანაკვეთური სამუშაო** სრულდება მხოლოდ მოხელის ზემდგომი თანამდებობის პირის წერილობითი დავალების საფუძველზე. ის ანაზღაურდება მოხელის სურვილის შესაბამისად - მისთვის დანამატის ან ზეგანაკვეთური სამუშაოს პროპორციული დამატებითი დასვენების დროის მიცემით. მოხელის სამუშაო დროის ხანგრძლივობა ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულების დროსთან ერთად არ უნდა აღემატებოდეს კვირაში 48 საათს.

საჯარო სამსახურში ნახევარ განაკვეთზე მუშაობის, ღამის საათებში, დასვენების და უქმე დღეებში, ჯანმრთელობისათვის რისკის შემცველ სამუშაო პირობებში საქმიანობის წესი განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით.

ჯანმრთელობის მდგომარეობასთან დაკავშირებული უფლებები. მოხელეს უფლება აქვს, ჯანმრთელობის მდგომარეობის გათვალისწინებით, 1 წლამდე ასაკის ბავშვის აღზრდისათვის, აგრეთვე ორსულობის პერიოდში ისარგებლოს ნახევარ განაკვეთზე მუშაობის უფლებით. ასევე, საპატიოდ ჩათვლება და შეუნარჩუნდება შრომითი გასამრჯელო მოხელეს ორსულობის პერიოდში სამედიცინო გამოკვლევების ჩატარების გამო გაცდენილი სამუშაო საათები, გამოკვლევების ჩატარების დამადასტურებელი დოკუმენტაციის წარდგენის შემთხვევაში.

მოხელეს მისი მოთხოვნის საფუძველზე ეძლევა ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულება 730 კალენდარული დღის ოდენობით. ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულებიდან ანაზღაურებადია 183 კალენდარული დღე, ხოლო მშობიარობის გართულების ან ტყუპის შობის შემთხვევაში – 200 კალენდარული დღე. ანაზღაურება გაიცემა შესაბამისი საჯარო

დაწესებულების ბიუჯეტიდან, მოხელის შრომითი გასამრჯელოს ოდენობით. ეს შვებულება მოხელეს შეუძლია თავისი შეხედულებისამებრ გადაანაწილოს ორსულობისა და მშობიარობის შემდგომ პერიოდებზე.

მოხელეს, რომელმაც 1 წლამდე ასაკის ბავშვი იშვილა, მისი მოთხოვნის საფუძველზე ეძლევა ახალშობილის შვილად აყვანის გამო შვებულება ბავშვის დაბადებიდან 550 კალენდარული დღის ოდენობით. ამ შვებულებიდან ანაზღაურებადია 90 კალენდარული დღე. ანაზღაურება ამ შემთხვევაშიც გაციემა შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ბიუჯეტიდან, მოხელის შრომითი გასამრჯელოს ოდენობით.

ბავშვის მოვლის გამო შვებულებით შესაძლებელია ისარგებლოს იმ მშობელმა, რომელიც ფაქტობრივად უვლის ბავშვს. აღნიშნულ შემთხვევაში მოხელეს შვებულება ეძლევა ბავშვის დაბადებიდან 550 კალენდარული დღის ოდენობით და ანაზღაურებადია 90 კალენდარული დღე, მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ახალშობილის დედას არ უსარგებლია ამ მუხლით გათვალისწინებული შვებულებით.

შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა, ორსულთა და მეძუძურ დედათა სამუშაო და დასვენების საათები, ზეგანაკვეთური სამუშაოს და ნახევარ განაკვეთზე მუშაობის ანაზღაურების პირობები განისაზღვრება „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით.

თუ მოხელის ჯანმრთელობის მდგომარეობა, სამედიცინო დასკვნის საფუძველზე, არ იძლევა დაკავებულ თანამდებობაზე მუშაობის გაგრძელების შესაძლებლობას, მას უფლება აქვს, მოითხოვოს იმავე საჯარო დაწესებულებაში ან მის სისტემაში მისი ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესაბამის თანამდებობაზე გადაყვანა. თუ ეს შეუძლებელია მისი ჯანმრთელობის მდგომარეობისა და კომპეტენციის შესაბამისი თანამდებობის არარსებობის გამო, იგი თავისუფლდება თანამდებობიდან.

სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებით მოხელის დაღუპვის შემთხვევაში მის ოჯახს ეძლევა ერთჯერადი დახმარება 10 000 ლარის ოდენობით. მოხელეს, რომელმაც სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებით მიიღო სხეულის დაზიანება, რის შედეგადაც შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირად იქნა აღიარებული ან დასახიჩრდა, ეძლევა ერთჯერადი დახმარება არაუმეტეს 5 000 ლარისა.

სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებით

საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სპეციალური წოდების მქონე თანამშრომლის დაღუპვის შემთხვევაში მის ოჯახს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ეძლევა ერთჯერადი დახმარება 15 000 ლარის ოდენობით. სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებით საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სპეციალური წოდების მქონე თანამშრომლის დაჭრის, დასახიჩრების ან შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირად აღიარების შემთხვევაში მას სხეულის დაზიანების სიმძიმის ხარისხის შესაბამისად ეძლევა ერთჯერადი დახმარება არაუმეტეს 7 000 ლარისა.

შრომის ანაზღაურება. მოხელეთა ანაზღაურების სისტემა ემყარება გამჭვირვალობისა და სამართლიანობის პრინციპებს, რომლებიც გულისხმობს თანაბარი სამუშაოს შესრულებისთვის თანაბარი ანაზღაურების მიღებას. სამსახურში მიღების დღიდან, განთავისუფლების დღემდე მოხელე იღებს **შრომით გასამრჯელოს**, რომელიც მოიცავს თანამდებობრივ სარგოს და კანონით გათვალისწინებულ დანამატს, რომელიც უნაღდო ანგარიშსწორების ფორმით ეძლევა.

მოხელეს **სახელფასო დანამატი** ეძლევა:

- მოხელის კლასის გათვალისწინებით;
- ზემდგომი თანამდებობის პირის დავალებით შესრულებული ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესაბამისად;
- დამატებითი ფუნქციების დაკისრებისას, მათ შორის, ღამის საათებში, დასვენების/უქმე დღეს და მძიმე სამუშაო პირობებში საქმიანობის გამო.

მოხელის შეფასების შედეგების შესაბამისად წესდება მოხელის **წახალისების ფორმები**:

- მაღლობის გამოცხადება;
- ფულადი ჯილდოს მიცემა;
- ფასიანი საჩუქრის მიცემა.

მუნიციპალიტეტის მოხელეთა შრომითი გასამრჯელოს ფონდის ფორმირების წყაროა შესაბამისი ადგილობრივი ბიუჯეტი. საბიუჯეტო ასიგნებათა შემცირება არ შეიძლება იყოს მოხელის თანამდებობრივი სარგოს შემცირების საფუძველი.

მოხელეთა თანამდებობების თითოეული იერარქიული რანგისთვის მიკუთვნებული თანამდებობების თანამდებობრივი სარგოების ოდენობები, სახელფასო დანამატის საერთო ოდენობა და ფულადი ჯილდოს ზედა ზღვარი განისაზღვრება „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით.

პროფესიულ კავშირის წევრობის უფლება. მოხელეს უფლება აქვს, საჯარო სამსახურში საკუთარი უფლებების დასაცავად შექმნას პროფესიული კავშირი ან იყოს მისი წევრი, არჩეულ იქნეს მისი მართვის ორგანოებში და მონაწილეობა მიიღოს მის საქმიანობაში ანაზღაურების გარეშე, სამსახურისაგან თავისუფალ დროს.

10. დისციპლინური პასუხისმგებლობა

მოხელეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობას არეგულირებს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, და, ასევე, დაწესებულების შინაგანაწესი, რომელშიც ის მუშაობს. შინაგანაწესი შესაბამისობაში უნდა იყოს კანონით დადგენილ მოთხოვნებთან და უზრუნველყოს კანონმდებლობაში მოცემული საკითხების დეტალური მოწესრიგება. დაწესებულების ხელმძღვანელი ამტკიცებს შინაგანაწესს, რომლის პროექტს დამტკიცებამდე 2 კვირით ადრე წარუდგენს მოსამსახურეებს გაცნობისა და მასში შენიშვნებისა და წინადადებების შეტანის მიზნით. საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ვალდებულია სამსახურში მიღებისას საჯარო მოსამსახურეს გააცნოს საჯარო დაწესებულების შინაგანაწესი ხელწერილის დადებით, აგრეთვე უზრუნველყოს საჯარო მოსამსახურის მიერ მისი ნებისმიერ დროს გაცნობის შესაძლებლობა

საქართველოს კანონი “საჯარო სამსახურის შესახებ”, მუხლი 122.

საჯარო დაწესებულების შინაგანაწესით განისაზღვრება:

- ა) სამუშაო დროის დასაწყისი და დასასრული;
- ბ) სამუშაო დღის განმავლობაში შესვენების დრო;
- გ) დასვენების და უქმე დღეებში, აგრეთვე სამუშაო დღეს, სამუშაო დროის დამთავრების შემდეგ საჯარო დაწესებულებაში ყოფნის პირობები და წესი;
- დ) სამსახურებრივ საკითხზე გამოცემული განკარგულების საჯარო მოსამსახურეებისთვის გაცნობის წესი;
- ე) შრომის დაცვისა და ხანძარსაწინააღმდეგო უსაფრთხოების ზოგადი ინსტრუქციები;
- ვ) საჯარო მოსამსახურის მიერ სამსახურში არყოფნის შესახებ შეტყობინების წესი;
- ზ) სამსახურებრივი მივლინებისა და შვებულების გაფორმების წესები;
- თ) საჯარო მოსამსახურეებს შორის კომუნიკაციის წესი;
- ი) საჯარო დაწესებულებასა და საჯარო მოსამსახურეებს შორის შრომით ურთიერთობებთან დაკავშირებული სხვა საკითხები.

მოხელის დისციპლინური გადაცდომების სახეები:

- სამსახურებრივ მოვალეობათა განზრახ ან გაუფრთხილებლობით შეუსრულებლობა;
- საჯარო დაწესებულებისათვის ქონებრივი ზიანის მიყენება ან ასეთი ზიანის წარმოშობის საშიშროების განზრახ ან გაუფრთხილებლობით შექმნა;
- ეთიკის ნორმების, ქცევის ზოგადი წესების უგულებელყოფა ან დარღვევა, რომელიც მიმართულია მოხელისა და საჯარო დაწესებულების დისკრედიტაციისაკენ, მიუხედავად იმისა, სამსახურში იგი ჩადენილი თუ სამსახურის გარეთ.

დისციპლინური გადაცდომა შესაძლებელია იყოს მძიმე ან მსუბუქი. დისციპლინური გადაცდომა ითვლება მძიმედ, თუ:

- დისციპლინურმა გადაცდომამ გამოიწვია დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის რეპუტაციის შელახვა, რაც გამორიცხავს ამ პირის მიერ მომავალში სამსახურებრივ მოვალეობათა ჯეროვან შესრულებას;
- დისციპლინური გადაცდომის შედეგად ზიანი მიაღდა საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას;
- დისციპლინური გადაცდომის შედეგად მნიშვნელოვანი მატერიალური ზიანი მიაღდა საჯარო დაწესებულებას;
- დისციპლინური გადაცდომის შედეგად ზიანი მიაღდა საჯარო დაწესებულებაში მომუშავე სხვა საჯარო მოსამსახურეს, მესამე პირს ან საჯარო ინტერესს;
- მოხელემ უარი თქვა შეფასების ჩატარებაზე;
- დისციპლინური პასუხისმგებლობის მქონე პირმა ჩაიდინა ახალი დისციპლინური გადაცდომა.

დისციპლინური გადაცდომისას ტარდება **დისციპლინური წარმოება**, რომლის მიზანია დისციპლინური გადაცდომის ფაქტის სწრაფად და სრულად გამოვლენა და დისციპლინური გადაცდომის თანაზომიერი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის განსაზღვრა.

- დისციპლინური წარმოება ემყარება კანონის უზენაესობისა და კანონისმიერი დათქმის პრინციპებს. არავის არ შეიძლება დაეკისროს დისციპლინური პასუხისმგებლობა ამ კანონით დადგენილი საფუძვლისა და წესის დაცვის გარეშე.
- არავის არ შეიძლება განმეორებით დაეკისროს დისციპლინური პასუხისმგებლობა ერთი და იმავე დისციპლინური გადაცდომისათვის.
- მოხელე არ შეიძლება მონაწილეობდეს დისციპლინურ

წარმოებაში, თუ მას აქვს პირადი ინტერესი ან/და თუ არსებობს სხვა გარემოება, რომელმაც შესაძლოა გავლენა მოახდინოს საქმის გადაწყვეტაზე.

- დისციპლინური წარმოება კონფიდენციალურობის პრინციპის დაცვით უნდა მიმდინარეობდეს.
- პირი არ ჩაითვლება დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენ პირად მისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების შესახებ გადაწყვეტილების კანონიერ ძალაში შესვლამდე.

დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძველი შეიძლება იყოს მოხელის ან ყოფილი მოხელის განცხადება დისციპლინური წარმოების დაწყების თაობაზე, სავარაუდო დისციპლინური გადაცდომის თაობაზე დასაბუთებული ეჭვის არსებობა და საჯარო დაწესებულებაში განხორციელებული საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული აუდიტის, ინსპექტირების ან/და მონიტორინგის შედეგები.

მოხელის ან ყოფილი მოხელის განცხადების მიზანია მის შესახებ გავრცელებული, პატივისა და ღირსების შემლახველი ცნობების გაბათილება.

რომელიმე ასეთი საფუძვლის არსებობისას შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირი გამოსცემს დისციპლინური წარმოების დაწყების შესახებ ბრძანებას, რომელშიც აღინიშნება დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირის ვინაობა (მისი არსებობის შემთხვევაში), დისციპლინური წარმოების ვადა და გარემოებები, რომლებიც საფუძვლად დაედო დისციპლინური წარმოების დაწყებას. დისციპლინური წარმოება იწყება დისციპლინური გადაცდომის გამოვლენიდან 1 თვის ვადაში, თუ დისციპლინური გადაცდომის ჩადენიდან 3 წელი არ არის გასული.

საჯარო დაწესებულებაში დისციპლინურ წარმოებას ახორციელებს საჯარო დაწესებულების სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეული. თუ საჯარო დაწესებულებაში ამგვარი ერთეული არ არსებობს, ან თუ დისციპლინური წარმოება მიმდინარეობს საჯარო დაწესებულების სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეულის მოხელის მიმართ, დისციპლინურ წარმოებას ახორციელებს ამ საჯარო დაწესებულების სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი დაწესებულების (ზემდგომი ორგანოს) სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეული.

იმ შემთხვევაში, თუ საჯარო დაწესებულებაში არ არსებობს სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეული და ამ საჯარო დაწესებულებას არ ჰყავს ზემდგომი ორგანო, ასევე საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირის დასაბუთებული გადაწყვეტილებით, ის უფლებამოსილია შექმნას დისციპლინური წარმოების დამოუკიდებელი კომისია. ასეთი კომისიის შემადგენლობას ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით განსაზღვრავს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირი.

დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული უფლებამოსილია, რომ შეაგროვოს და შეისწავლოს დისციპლინური წარმოების დაწყების შესახებ ბრძანებაში აღნიშნული გარემოებებისა და მასთან დაკავშირებული ფაქტების შესახებ ინფორმაცია, მიიღოს და გააანალიზოს წერილობითი ან/და ზეპირი ახსნა-განმარტებები, მტკიცებულებებზე დაყრდნობით დაადასტუროს დისციპლინური გადაცდომის არსებობა ან არარსებობა, განსაზღვროს დისციპლინური გადაცდომის თანაზომიერი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა და შეასრულოს საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა ვალდებულებები. დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული თავისი უფლებამოსილების განხორციელებისას დამოუკიდებელია და ხელმძღვანელობს მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციით, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონითა და სხვა სამართლებრივი აქტებით.

დისციპლინური წარმოების დაწყების შესახებ ინფორმაცია ეგზავნება დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენ პირს დისციპლინური წარმოების დაწყებიდან ან პირის იდენტიფიცირებიდან 5 სამუშაო დღის ვადაში, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც შეტყობინებამ შესაძლოა ხელი შეუშალოს დისციპლინური წარმოების განხორციელების ინტერესებს. დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენ პირს განუსაზღვრავს წერილობითი ახსნა-განმარტების წარდგენის ვადას, რომელიც არ უნდა იყოს 3 სამუშაო დღეზე ნაკლები.

თუ დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირის მიერ წარდგენილი წერილობითი ახსნა-განმარტება არასრულია ან დამატებითი დოკუმენტაციის წარდგენაა აუცილებელი, დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული მას დაუყოვნებლივ აცნობებს ამის თაობაზე და განუსაზღვრავს

დამატებითი დოკუმენტაციის წარდგენის ვადას, რომელიც არ უნდა იყოს 2 სამუშაო დღეზე ნაკლები.

დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული ვალდებულია დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენ პირს განუმარტოს მისი უფლებები და მოვალეობები, გააცნოს მას დისციპლინური წარმოების წესი და საქმის მასალები. ასევე, ეს ერთეული ვალდებულია დისციპლინურ წარმოებაში ჩართოს ის პირი, რომელსაც აქვს ინფორმაცია დისციპლინური გადაცდომის ფაქტის შესახებ და შეუძლია წერილობით ან ზეპირად წარადგინოს ახსნა-განმარტება (მოწმე), გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ახსნა-განმარტების წარდგენა ეწინააღმდეგება ამ პირის (მოწმის) ან მისი ოჯახის წევრის ინტერესებს.

თუ დისციპლინური წარმოების მოსალოდნელი შედეგია დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომად სამსახურიდან გათავისუფლების შეფარდება, დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული ვალდებულია ჩაატაროს ზეპირი მოსმენა დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირის მონაწილეობით, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირი უარს აცხადებს ზეპირ მოსმენაში მონაწილეობაზე.

დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეული დისციპლინური წარმოების დროს მოპოვებული მასალების ანალიზის შედეგად შეუძლია დაადგენოს ორი სახის დასკვნა: 1) დისციპლინური გადაცდომის არსებობისა და პირისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის შესაბამისი ზომის შეფარდების ან დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების შეუძლებლობის შესახებ; 2) დისციპლინური გადაცდომის არარსებობის შესახებ. დასკვნაში უნდა აღინიშნოს: დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირის სახელი და გვარი, დაკავებული თანამდებობა; სამსახურებრივი ფუნქციები და მოვალეობები, რომლებიც არ შეასრულა დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენმა პირმა; დისციპლინური გადაცდომის აღწერა, ჩადენის დრო და ადგილი; დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის მიერ დისციპლინურ გადაცდომასთან დაკავშირებით მოპოვებული სხვა ინფორმაცია; პირისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის კონკრეტული ზომის შეფარდების ან დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების შეუძლებლობის შესაბამისი დასაბუთება.

დისციპლინური გადაცდომის არარსებობის შესახებ დასკვნაში

უნდა აღინიშნოს დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის მიერ მოპოვებული ინფორმაცია და დისციპლინური გადაცდომის არარსებობის შესაბამისი დასაბუთება.

დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენ პირს უფლება აქვს, ისარგებლოს ადვოკატის დახმარებით, მოითხოვოს დისციპლინური წარმოების საქმის მასალების გაცნობა, წარადგინოს წერილობითი ან/და ზეპირი ახსნა-განმარტება, მტკიცებულება, წერილობითი მოსაზრება დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის დასკვნასთან დაკავშირებით, ასევე, გაასაჩივროს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების შესახებ გადაწყვეტილება კანონით დადგენილი წესით.

დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულის დასკვნა ეგზავნება დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენ პირს (მისი არსებობის შემთხვევაში) და საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს ან საამისოდ უფლებამოსილ სხვა პირს, რომელიც დასკვნის მიღებიდან 7 სამუშაო დღის ვადაში იღებს ერთ-ერთ შემდეგ გადაწყვეტილებას:

- მოხელისთვის დასკვნით გათვალისწინებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის ან უფრო მსუბუქი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების თაობაზე;
- მსუბუქი დისციპლინური გადაცდომის შემთხვევაში – მოხელის დისციპლინური პასუხისმგებლობისაგან გათავისუფლების თაობაზე;
- დისციპლინური წარმოების განმახორციელებელი ერთეულისთვის დასკვნის დასაბუთებული შენიშვნებით დაბრუნების თაობაზე.

პირველ ორ შემთხვევაში გამოტანილი გადაწყვეტილება არის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომელიც საჩივრდება საქართველოს ადმინისტრაციული კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

თუ დისციპლინური წარმოების შედეგად არ დადასტურდა დისციპლინური გადაცდომის არსებობა, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით წყვეტს დისციპლინურ წარმოებას.

დისციპლინური წარმოების ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 1 თვეს. თუ დისციპლინური გადაცდომისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებათა დადგენისათვის აუცილებელია 1 თვეზე მეტი ვადა, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირი 1-თვიანი ვადის გასვლამდე 10

სამუშაო დღით ადრე იღებს გადაწყვეტილებას დისციპლინური წარმოების ვადის დამატებით არაუმეტეს 2 თვით გაგრძელების თაობაზე.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომებია:

- გაფრთხილება;
- საყვედური;
- თანამდებობრივი სარგოს 10 პროცენტიდან 50 პროცენტამდე დაკავება 1-დან 6 თვემდე ვადით;
- სამსახურიდან გათავისუფლება, რაც მხოლოდ მძიმე დისციპლინური გადაცდომის განზრახ ჩადენის შემთხვევაშია დაშვებული.

მოხელის მიერ ერთდროულად რამდენიმე დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის შემთხვევაში მას დისციპლინური პასუხისმგებლობა ეკისრება უფრო მძიმე დისციპლინური გადაცდომისათვის, ერთი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდებით.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა დისციპლინური გადაცდომის თანაზომიერი უნდა იყოს და მისი შეფარდებისას გათვალისწინებული უნდა იყოს:

- დისციპლინური გადაცდომა ჩადენილია განზრახ თუ გაუფრთხილებლობით;
- დისციპლინური გადაცდომის ჩადენით დამდგარი შედეგის სიმძიმე;
- მოქმედებს თუ არა დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის მიმართ დისციპლინური პასუხისმგებლობა;
- დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის შეფასების შედეგები;
- სამსახურებრივ მოვალეობათა შეუსრულებლობის მიზეზი;
- დისციპლინური გადაცდომის ჩადენით დამდგარი შედეგის თავიდან აცილების შესაძლებლობა;
- დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის მცდელობა, თავიდან აეცილებინა ან შეემცირებინა დისციპლინური გადაცდომის ჩადენით დამდგარი შედეგი;
- სხვა გარემოება, რომელიც გავლენას ახდენს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის განსაზღვრაზე.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების მიუხედავად, მოხელე ვალდებულია აანაზღაუროს ის მატერიალური ზიანი, რომელიც დისციპლინური გადაცდომის შედეგად მიაღდა საჯარო დაწესებულებას, თუ ეს გადაცდომა მან განზრახ ან უხეში

გაუფრთხილებლობით ჩაიდინა.

საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირი უფლებამოსილია დისციპლინური წარმოებისას დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირი ჩამოაშოროს სამსახურს.

დისციპლინური წარმოება ჩერდება, თუ დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი პირის მიმართ იმავე ქმედების გამო დაწყებულია სისხლის სამართლის საქმის ან/და ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის წარმოება. სასამართლოს მიერ შესაბამისი გამამტყუნებელი გადაწყვეტილების გამოტანა გამორიცხავს დისციპლინური გადაცდომის ფაქტის არსებობის გამო დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების შესაძლებლობას, მაგრამ გამამართლებელი გადაწყვეტილების გამოტანისას შესაძლებელია დისციპლინური გადაცდომის ფაქტის არსებობის გამო დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდება.

დისციპლინური წარმოება წყდება, თუ აღარ არსებობს დისციპლინური წარმოების ობიექტური საფუძველი, რის შესახებაც გამოიცემა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

პირი დისციპლინური პასუხისმგებლობის მქონედ ითვლება მისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდებიდან 1 წლის განმავლობაში. საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს ან საამისოდ უფლებამოსილ სხვა პირს უფლება აქვს, მსუბუქი დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენ პირს ვადაზე ადრე მოუხსნას დისციპლინური პასუხისმგებლობა, თუ მას არ ჩაუდენია ახალი დისციპლინური გადაცდომა და თავი გამოიჩინა, როგორც კეთილსინდისიერმა მოხელემ. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების, დისციპლინური პასუხისმგებლობის მოქმედების ვადის გასვლის და დისციპლინური პასუხისმგებლობის ვადაზე ადრე მოხსნის შესახებ ინფორმაციები აისახება საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ერთიან ელექტრონულ სისტემაში.

11. სამსახურიდან გათავისუფლება

მოხელე სამსახურიდან თავისუფლდება საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით მხოლოდ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით გათვალისწინებული საფუძვლის არსებობისას.

მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების სავალდებულო საფუძვლები:

- საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტა;
- საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით დადგენილი წესით შეზღუდულქმედუნარიანად აღიარება;
- სასამართლოს მიერ უგზო-უკვლოდ დაკარგულად აღიარება, გარდაცვლილად გამოცხადება ან მხარდაჭერის მიმღებად ცნობა, თუ სასამართლოს გადაწყვეტილებით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული;
- მოხელის მიმართ სასამართლოს საბოლოო გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლა;
- მძიმე დისციპლინური გადაცდომის განზრახ ჩადენა, თუ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომად სამსახურიდან გათავისუფლება განისაზღვრა;
- მოხელის შეფასებისას არადადამაკმაყოფილებელი შედეგით ზედიზედ ორჯერ შეფასება;
- მოხელის გამოსაცდელი ვადის განმავლობაში არადადამაკმაყოფილებელი შედეგით ორჯერ შეფასება;
- სახელმწიფო სამსახურში ან საჯარო სამსახურში სხვა თანამდებობაზე დანიშვნა;
- პერიოდული, შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით შემოწმების შედეგად ნარკოტიკული საშუალების მოხმარების ფაქტის დადასტურება, გარდა მოხელის მიერ მისი სამკურნალო მიზნით მოხმარების შემთხვევისა, აგრეთვე ასეთი შემოწმებისთვის თავის არიდება;
- გარდაცვალება.

მოხელე სამსახურიდან თავისუფლდება რომელიმე ამ გარემოების გამოვლენის დღიდანვე.

მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების სხვა საფუძვლები შეიძლება იყოს:

- პირადი განცხადება, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა მოხელესა და საჯარო დაწესებულებას შორის დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე საჯარო დაწესებულების მიერ დაფინანსებული, 3 თვეზე მეტი ხანგრძლივობის პროფესიული განვითარების პროგრამის დასრულების შემდეგ 1 წელი არაა გასული და მოხელე არ უნაზღაურებს საჯარო დაწესებულებას მის ღირებულებას; ამ საფუძველზე მოხელე თავისუფლდება სამსახურიდან განცხადების რეგისტრაციიდან 14 სამუშაო დღის გასვლის შემდეგ გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით,

გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც მოხელე სამსახურიდან დაუყოვნებლივ გათავისუფლებას ითხოვს და მისი გათავისუფლება საფრთხეს არ უქმნის საჯარო დაწესებულების ნორმალურ ფუნქციონირებას. თუ სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე განცხადების რეგისტრაციიდან შესაბამისი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემამდე მოხელეს მოითხოვს განცხადების განუხილველად დატოვებას, მისი ეს მოთხოვნა უნდა დაკმაყოფილდეს.

- საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატების შემცირებასთან დაკავშირებით, თუ მოხელის მობილობა შეუძლებელია. ამ შემთხვევაში სამსახურიდან გათავისუფლება არ იწვევს მოხელის სტატუსის შეწყვეტას მოხელეთა რეზერვში ყოფნის ვადის გასვლამდე. მოხელეს ეძლევა კომპენსაცია 1 თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით.
- შესაბამისი სამედიცინო დასკვნით დადასტურებული ხანგრძლივი შრომისუუნარობის გამო სამსახურში ზედიზედ 4 თვის ან კალენდარული წლის განმავლობაში 6 თვის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში. აგრეთვე იმ შემთხვევაში, თუ მისი ჯანმრთელობის მდგომარეობა, სამედიცინო დასკვნის საფუძველზე, არ იძლევა დაკავებულ თანამდებობაზე მუშაობის გაგრძელების შესაძლებლობას და შეუძლებელია მისი ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესაბამის თანამდებობაზე გადაყვანა. მოხელეს ეძლევა კომპენსაცია 1 თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით.
- თუ არსებობს მოხელის კანონიერი ნდობის გამომრიცხველი გარემოება და მისი უკანონო ქმედების გამო დარღვეულია საჯარო სამსახურში მიღებისათვის კანონით დადგენილი წესი ან თანამდებობაზე დანიშვნის შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის რეკვიზიტები არ აკმაყოფილებს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს ან ის გამოცემულია არაუფლებამოსილი პირის მიერ. მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის დროს ამ მუხლით გათვალისწინებული დარღვევის აღმოფხვრის შემდეგ დაუშვებელია ამ მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება. ასეთ შემთხვევაში მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმება არ იწვევს ამ მოხელის მიერ განხორციელებული სამსახურებრივი უფლებამოსილების უკანონოდ ცნობას და მიღებული შრომითი გასამრჯელოს დაბრუნებას.

- „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნების დარღვევის შემთხვევაში.

პირადი განცხადებით გათავისუფლების გარდა, სხვა შემთხვევებში სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ მოხელეს წერილობით უნდა ეცნობოს გათავისუფლებამდე 1 თვით ადრე. ამ ვადის დარღვევის შემთხვევაში მოხელეს, კანონით გათვალისწინებული კუთვნილი კომპენსაციის გარდა, დამატებით 1 თვის თანამდებობრივი სარგო ეძლევა.

მოხელე ქალი არ შეიძლება გათავისუფლდეს სამსახურიდან ორსულობის ან ბავშვის 3 წლის ასაკამდე აღზრდის პერიოდში საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის ან მოხელის შეფასების შედეგების გამო.

მოხელეს უფლება აქვს, სამსახურებრივ საკითხზე მიღებული ნებისმიერი გადაწყვეტილება, აგრეთვე ქმედება გაასაჩივროს საქართველოს ადმინისტრაციული კანონმდებლობით დადგენილი წესით. მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრება არ იწვევს სადავო აქტის მოქმედების შეჩერებას.

ზემდგომი ორგანოს ან სასამართლოს მიერ მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების გაუქმების შემთხვევაში საჯარო დაწესებულება ვალდებულია მოხელე დაუყოვნებლივ აღადგინოს იმავე თანამდებობაზე, ხოლო ასეთი თანამდებობის არარსებობისას – ტოლფას თანამდებობაზე იმავე საჯარო დაწესებულების სისტემაში. თუ სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენა შეუძლებელია იმავე საჯარო დაწესებულების სისტემაში ტოლფასი ვაკანტური თანამდებობის არარსებობის გამო, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია დაუყოვნებლივ მიმართოს ბიუროს საჯარო სამსახურის სისტემაში ტოლფასი ვაკანტური თანამდებობის მოძიების თხოვნით. სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სხვა საჯარო დაწესებულებაში ტოლფას თანამდებობაზე აღდგენა დასაშვებია უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელისა და ამ საჯარო დაწესებულების თანხმობით. სამსახურში აღდგენილ მოხელეს ეძლევა განაცდური შრომითი გასამრჯელო.

თუ ამ გზით მოხელის სამსახურში აღდგენა შეუძლებელია, იგი მოხელეთა რეზერვში ირიცხება და ეძლევა განაცდური შრომითი გასამრჯელო, აგრეთვე კომპენსაცია ბოლო თანამდებობრივი სარგოს სრული ოდენობით 6 თვის განმავლობაში.

ლიტერატურა:

1. კონსტიტუციური სამართალი, სახელმძღვანელო. საგამომცემლო სახლი “ინოვაცია”, თბილისი 2005
2. “ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო”, გამომც. “ზონა კაუზა”, თბილისი 2005
3. “შენი უფლებაა, იცოდე“, სემინარი საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საკითხებზე, IDFI, 2012
4. ზ. აბაშვილი. ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტები. აქტუალური საკითხები და რეკომენდაციები ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმათშემოქმედებით საქმიანობასთან დაკავშირებით. GIZ, 2010
5. პ.ტურავა, ნ.წეკლაძე, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2010
6. ადგილობრივი თვითმმართველობა და არჩევნები, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, თბილისი, 2014
7. „საქართველოს ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების ანგარიში (1991-2012)“, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი. თბილისი, 2013
8. განმარტებითი ბარათი საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ პროექტზე, 2013
9. ქრისტინა ბენიგჰაუსი, ასმათ დიასამიძე. “თანამონაწილეობიდან სამოქალაქო საზოგადოებამდე“, თბილისი, 2009
10. ა. სვანიშვილი, გ. მესხიძე, კ. კანდელაკი, ვ. ზოჭაძე, მ. ძაგანია ადგილობრივი თვითმმართველობის მართვის სამართლებრივი ასპექტები. USAID-ის დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში (G3) პროგრამა. ტრენინგის მასალები, 2014
11. გ.ხოძელი, ზ.ბროლაძე, შ.ჯულაყიძე, საჯარო ფინანსებისა და ქონების მართვის სახელმძღვანელო, USAID დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში (G3) პროგრამა, თბილისი, 2014
12. ი.ურუშაძე, ა.სვანიშვილი, გ.ესაკია, სახელმძღვანელო ახლადშექმნილი მუნიციპალიტეტებისათვის, USAID, დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში (G3 პროგრამა), თბილისი, 2014

სახელმძღვანელოს სრულყოფის მიზნით შენიშვნები და
წინადადებები შეგიძლიათ გამოგვიგზავნოთ ელექტრონული
ფოსტით მისამართზე: greencaucasus1999@gmail.com