

შენიშვნები და დასკვნა „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“  
პროექტის თაობაზე

თბილისი

8 ნოემბერი 2013

## ანოტაცია

---

ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნულმა ასოციაციის ექსპერტებმა გაანალიზეს საქართველოს მთავრობის მიერ პარლამენტში ინიცირებული ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ პროექტი. ასოციაციას გააჩნია არსებითი და პრინციპული ხასიათის შენიშვნები:

ა. პროექტის სათაური არ შეესაბამება მის შინაარსს. მცდარია ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროს კოდიფიკაციის მცდელობა, რაც საფრთხეს უქმნის ქვეყნის საბიუჯეტო, საგადასახადო, საარჩევნო სისტემების, ადმინისტრაციული პროცესისა თუ საჯარო სამსახურის ერთიანობას.

ბ. კატეგორიულად მიუღებელი, კონცეპტუალურად მცდარი და დაუსაბუთებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლების არარეალისტურ ვადებში არსებითი გადასინჯვა.

გ. კანონის პროექტით ადგილობრივი თვითმმართველობის პრივილეგია გამორჩეულად ენიჭება 15 000-ზე მეტი მოსახლეობის მქონე ქალაქებს, მაშინ, როცა ასეთი უფლება სხვა სასოფლო და საქალაქო დასახლებებს არ გააჩნიათ. ამგვარი გადაწყვეტა აშკარად გამოხატავს ავტორთა დისკრიმინაციულ დამოკიდებულებას სხვადასხვა კატეგორიის დასახლებათა მოქალაქეების მიმართ და შეიცავს საქალაქო და საოფლო თემების მოსახლეობის უფლებრივი სეგრეგაციის თვალსაჩინო საფრთხეს.

დ. მუნიციპალიტეტების ტერიტორიულ დანაწევრებას თან ახლავს ისედაც სუსტად განვითარებული ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის მოშლის მაღალი რისკი. კანონპროექტს არ ახლავს რაიმე რეალისტური გაანგარიშება გამოწვეული ხარჯების ოდენობისა და ეფექტიანობის შესახებ.

ე. იმ მუნიციპალიტეტების, რომელთა ტერიტორიაზეა ქალაქი 15 000-ზე მეტი მოსახლით, იმპერატიულად მოთხოვნილი დაშლა, უკვე, ამთავითვე ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 101<sup>1</sup> მუხლის მე-3 მუხლს, რომლის თანახმადაც: „თვითმმართველი ერთეულის გაუქმებას ან მისი ადმინისტრაციული საზღვრების გადასინჯვას უნდა უსწრებდეს თვითმმართველ ერთეულთან კონსულტაციები.“ ასევე წინააღმდეგობრივი, ბუნდოვანი და საფრთხის შემცველია პროექტის გარდამავალი დებულებების ის ნორმები, რომლითაც მუნიციპალიტეტების დაშლის დროებითი წესები განისაზღვრება

ვ. კანონპროექტით გათვალისწინებულია ექლექტური ბუნების რეგიონული მმართველობითი დონის ჩამოყალიბება. მთავრობის შეუზღუდავი ნებით განისაზღვრება ე.წ. გაერთიანების ტერიტორია და მასში შემავალი თვითმმართველი ერთეულებიც, თანაც გამგებლობის სფეროების, უფლებამოსილებებისა და რესურსების მკაფიო გამოჯვანის გარეშე, რაც აშკარად ზღუდავს ადგილობრივ თვითმმართველობას და დამღუპველ საფრთხეს წარმოადგენს მმართველობის სისტემის დეცენტრალიზაციის შემდგომი განვითარებისათვის

ზ. კონსტიტუციის გვერდის ავლით ფაქტიურად ყალიბდება რეგიონული ხელისუფლება, თავისი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანობით. განსაკუთრებით სავალალო და საშიშია, რომ პროექტის მიხედვით რეგიონულ ხელისუფლებას ინსტიტუციურად

„ორმაგი“ და წინააღმდეგობრივი ბუნება აქვს: ერთის მხრივ რეგიონის წარმომადგენლობითი ორგანოა რეგიონში შემავალი თვითმმართველი ერთეულების საკრებულოებისაგან დაკომპლექტებული რეგიონული საბჭო, მეორეს მხრივ, რეგიონის, როგორც იურიდიული პირის მეთაური და იმავდროულად აღმასრულებელი ორგანო - სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი - ცენტრალური მთავრობის მიერაა დანიშნული და ბუნებრივია, ანგარიშვალდებულია არა საბჭოს არამედ მთავრობის წინაშე. ამით მთლიანად უგულებელყოფილია როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის კონცეფცია (იხ. ქარტიის მე-3 მუხლი), ასევე საქართველოს კონსტიტუციის 101<sup>1</sup> მუხლის 1-ელი პუნქტის მოთხოვნა, რომ აღმასრულებელი ორგანოები ანგარიშვალდებულნი უნდა იყვნენ წარმომადგენლობითი ორგანოების წინაშე.

თ. კატეგორიულად მიუღებელია, რომ მთავრობას ენიჭება შეუზღუდავი უფლება ნებისმიერად შექმნას ე.წ. მუნიციპალიტეტების რეგიონული გაერთიანება, თავისი სურვილისამებრს შეიყვანოს მათში თვითმმართველი ერთეულები და ხელმძღვანელად ამ გაერთიანებას სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორის დაუნიშნოს. თეორიულად ისიც კი შესაძლებელია, რომ რომელიმე დაშლილი მუნიციპალიტეტი მთავრობამ ამჟამად უკვე ე.წ. რეგიონული გაერთიანების სტატუსით გააერთინოს, მაგრამ მას ხელმძღვანელად თავისი გუბერნატორი დაუნიშნოს.

ი კანონპროექტი არსებით წინააღმდეგობაში მოდის ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიასთან და საქართველოს სახელმწიფოს მიერ ნაკისრ საერთაშორისო (მათ შორის ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში) ვალდებულებთან. იგი არ ითვალისწინებს ევრიპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის, ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების კონგრესის, ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის დოკუმენტებს, ასევე ვენეციის კომისიის დასკვნებს რეგიონული ხელისუფლების შესახებ.

კ. კანონპროექტი შედგენილია უაღესად არაკვალიფიციურად, სამართლებრივად გაუმართავია, მრავლად შეიცავს კურიოზულ ფორმულირებებს და თავიდან ბოლომდე არსებითად გადასამუშავებელია. არსებული სახით პროექტის მიღება დააზარალებს და არსებით საფრთხეს შეუქმნის როგორც სახელმწიფოს, ისე ადგილობრივი თვითმმართველობის სასიცოცხლო ინტერესებს

ლ. დასკვნის სახით უნდა ითქვას, პროექტი არ პასუხობს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის განვითარების საჭიროებებს – მმართველობის სისტემის დეცენტრალიზაციის პროცესის გაღრმავების მიზნებს; არ პასუხობს სახელმწიფო და ადგილობრივ უფლებამოსილებათა და რესურსების უკეთ გამიჯვნის, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გაფართოების, უფლებამოსილებებსა და რესურსებს შორის თანაზომადობის უზრუნველყოფის, ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობის გაუმჯობესების ამოცანათა გადაწყვეტას; პროექტით არსებითად არ უმჯობსდება ადგილობრივ უფლებამოსილებათა და რესურსებთან დაკავშირებული პრობლემური საკითხების გადაწყვეტა, ხოლო შემოთავაზებული ინსტიტუციური მოწყობა, დღეს არსებულთან შედარებითაც რეგრესულია და არა ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების, მოქალაქეთა მონაწილეობისა და ჩართულობის, არამედ ერთპიროვნული მმართველობის მავნე პრაქტიკის განმტკიცებისკენაა მიმართული.

### 1. არასწორი სათაური

**პროექტის სათაური** არ შეესაბამება მის შინაარსს. გაუმართლებელი და მიუღებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროს, ე.ი. მუნიციპალური სამართლის კოდიფიკაცია, ვინაიდან მუნიციპალური სამართალი კომპლექსურია და მოიცავს საჯარო სამართლის პრაქტიკულად ყველა დარგსა თუ მიმართულებას; ამასთან, საქართველოს მოქმედი სამართლის სისტემაში უკვე კოდიფიცირებულია მთლიანად ქვეყნის, მამასადამე, მისი თვითმმართველი ერთეულების საბიუჯეტო მოწყობასთან, („საბიუჯეტო კოდექსი“), საგადასახადო სისტემასთან („საგადასახადო კოდექსი“), ადმინისტრაციულ საქმისწარმოებასთან („ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“), ადგილობრივ არჩევნებთან („საარჩევნო კოდექსი“) დაკავშირებული ურთიერთობები; ასევე „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით წესრიგდება საჯარო, მათ შორის, მუნიციპალურ მოსამსახურეთა სტატუსი, მათი სამსახურში გამწესებისა და კარიერის გავლის წესები; კონსტიტუციის თანახმად (იხ. კონსტიტუციის VII<sup>1</sup> თავი), ორგანული კანონი აწესრიგებს არა ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებების განხორციელებასთან დაკავშირებულ და მუნიციპალური ორგანოების საქმიანობით წარმოშობილ უაღრესად მრავალფეროვან და სამართლის თვალსაზრისით მრავალდარგოვან ყველა ურთიერთობას, არამედ, როგორც ეს მითითებულია დღეს მოქმედი ორგანული კანონის პრეამბულაში: „ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივ, ეკონომიკურ და ფინანსურ საფუძვლებს, სახელმწიფო გარანტიებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის წესს, მათ უფლებამოსილებებს და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობას.“ ამრიგად, პროექტს არ შეიძლება ეწოდოს კოდექსი და იგი ვერ მოახდენს ვერც მუნიციპალური სამართლის კოდიფიკაციას; მუნიციპალური სამართლის კოდიფიკაციის მსგავსი პრაქტიკა არც ევროპული თუ საერთაშორისო გამოცდილებით არ არის მიღებული.

### 2. დაუსაბუთებელი „ტერიტორიული ოპტიმიზაცია“

კატეგორიულად მიუღებელი, კონცეპტუალურად მცდარი, საშიში და მავნე, დაუსაბუთებელი და ქვეყნის ადმინისტრაციულ-მმართველობითი სისტემის სტაბილურობისათვის დამანგრეველი საფრთხის შემცველია ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლების არარეალისტურ ვადებში არსებითი გადასინჯვა, კერძოდ:

ა) **სრულიად დაუსაბუთებელი, ხელოვნური და პრაქტიკული შედეგების წინასწარი გათვლის გარეშე თავსმოხვეულია პროექტის ავტორების განზრახვა** 2014 წლის ადგილობრივ არჩევნებამდე იმ მუნიციპალიტეტების, რომელთა შემადგენლობაში მყოფი ქალაქის მოსახლეობა 15 000-ს აღემატება, დაშლა რამდენიმე თვითმმართველ ერთეულად (იხ. პროექტის მე-3 და 179-ე მუხლები); ასევე დაუსაბუთებელია პროექტის გარდამავალ დებულებებში (იხ. 179-ე მუხლის მე-5 მანძილი) სხვა თვითმმართველი ერთეულების 2017 წლის ადგილობრივ არჩევნებამდე დაშლის განზრახვა;

პროექტის განმარტებით ბარათში მოცემული ასეთი მასშტაბური და რადიკალური შინაარსის ტერიტორიული ცვლილებების ე.წ. დასაბუთება:

(ა) არ ემყარება ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის განვითარების მეტ-ნაკლებად გასაგებ და მკაფიოდ არგუმენტირებულ ხედვას; (ბ) არ გააჩნია მსგავსი მასშტაბის ტერიტორიული რეფორმის განსახორციელებლად აუცილებელი რეალურ არგუმენტები; (გ) არ შეიცავს პროექტით დაგეგმილი „ტერიტორიული ოპტიმიზაციის“ არსებით კრიტერიუმებს; (დ) მოწყვეტილია ქვეყნის სივრცით ტერიტორიული და ურბანული განვითარების, მოსახლეობის განსახლებისა და მიწათსარგებლობის დაგეგმვის რეალური ამოცანებისა და არსეული გამოწვევებისაგან; (ე) ე.წ. ტერიტორიული ოპტიმიზაცია არ საბუთდება ასეთ შემთხვევაში სავალდებულოდ აუცილებელი სტატისტიკური ინფორმაციითა და მისი ანალიზით, რაიმე სოციალურ-ეკონომიკური გაანგარიშებებით, მოსალოდნელი შედეგების თუ რისკების რეალისტური შეფასებებით.

„ტერიტორიული ოპტიმიზაციის“ ერთდერთ არგუმენტად ავტორების მიერ განმარტებით ბარათში მოხმობილია მოსახლეობასთან ადგილობრივი ხელისუფლების დაახლოვების, მოქალაქეთა ჩართულობისა და მონაწილეობის გაზრდის ნამდვილად ცხადი საჭიროება. მოქალაქისა და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების დაახლოვების ეს მართლაც აქტუალური ამოცანა ავტორების მიერ სრულიად ხელოვნურად და მექანიკურად თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიული ზომის – ფიზიკური მანძილისა და მოსახლეობის რიცხოვნობის ხელოვნურად დაპატარავების „მეთოდით“ არის გადაწყვეტილი. ასეთი გადაწყვეტა შემოთავაზებულია რაიმე სხვა ალტერნატივის (მაგ. მოქალაქეებსა და ადგილობრივ ორგანოს შორის კომუნიკაციის ხარისხობრივი გაუმჯობესების, მოქალაქეთა ჩართულობისა და ეფექტიანი მონაწილეობის ხარისხობრივი გაზრდის თანამედროვე მექანიზმები, მათ შორის – თანამედროვე საინფორმაციო-საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების გამოყენება, საქმისწარმოების და მომსახურეობის თანამედროვე სტანდარტების დანერგვა და სხვ.) ყოველგვარი განხილვისა და შედარებითი ანალიზის გარეშე. კომუნიკაციისა და მონაწილეობის გაუმჯობესების ასეთი მექანიკური გადაწყვეტა ავტორთა ღიმილისმომგვრელ ახირებად გამოიყურება, რადგან კომუნიკაციისა და მოქალაქეთა მონაწილეობისათვის ფიზიკურ ზომასთან ერთად არა ნაკლები, თუ მეტი არა, მნიშვნელობა აქვს სხვა ფაქტორებსაც, მათ შორის: (ა) ადგილობრივი საზოგადოებისა (დღეს არსებული საქალაქო თუ სასოფლო თემები) თუ თანასაზოგადოებისადმი (დღეს არსებული მუნიციპალიტეტები) კუთვნილებას, მოქალაქის თვითიდენტიფიკაციას ამა თუ იმ ტერიტორიულ ერთეულთან; (ბ) ადგილობრივ ორგანოების საქმიანობით მოქალაქის დაინტერესებულობას, რაც თავის მხრივ უშუალოდაა დამოკიდებული ადგილობრივი ორგანოების მიერ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების ეფექტიანი გადაწყვეტის შესაძლებლობებთან; (გ) ადგილობრივი ორგანოების ღიაობას, მათ გახსნილობასა და მათი საქმიანობის ტრანსფარენტულობას; (დ) ადგილობრივ ორგანოებსა და მოქალაქეს შორის ურთიერთობებში არსებული საინფორმაციო-საკომუნიკაციო სისტემის ხელმისაწვდომობასა და ხარისხს; აგრეთვე სხვა ფაქტორებს.

ამ ფაქტორების ჯეროვანი გაანალიზებისა და სათანადოდ გათვალისწინების გარეშე კომუნიკაციისა და მოქალაქეთა მონაწილეობის გაუმჯობესების ისეთი კონცეპტუალური გადაწყვეტა, რომელიც მხოლოდ ფიზიკური მანძილის და ადგილობრივი საზოგადოების რიცხოვნობის მექანიკურ შემცირებას ეყრდნობა, თვალსაჩინო, უხეშ კონცეპტუალურ შეცდომას წარმოადგენს და სრულ ანაქრონიზმად უნდა მივიჩნიოთ თანამედროვე საინფორმაციო ეპოქაში.

მუნიციპალიტეტების ტერიტორიულ დანაწევრებას თან ახლავს აგრეთვე ისედაც სუსტად განვითარებული შესაბამისი ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის მოშლის დიდი რისკიც. დაშლილი მუნიციპალიტეტის სანაცვლოდ სოფლო თემების სახით შეიქმნებიან ისეთი მექანიკური ტერიტორიული გაერთიანებანი, სადაც ტერიტორიულ ერთეულთან მოქალაქის თვითიდენტიფიცირებაც კითხვის ნიშნის ქვეშ დადგება და ადგილობრივ მომსახურებათა სათანადო ინფრასტრუქტურაც, არსებულის გადანაწილების გზით ფაქტიურად ხელახლა იქნება შესაქმნელი; ყოველივე ეს კი არათუ არ გააუმჯობესებს, არამედ ხარისხობრივად გააუარესებს მოქალაქის კომუნიკაციას არა ბუნებრივი, ხელოვნური და მექანიკურად შექმნილი სასოფლო თემის ადგილობრივ ხელისუფლებასთან, ასევე შეიქმნება ისედაც მწირ ადგილობრივ საზოგადოებრივ მომსახურებათა უფრო მეტად შეზღუდვის საფრთხეც.

ავტორთა მიერ ისიც კი არ არის ხეირიანად გაცნობიერებული, რომ ახალ სასოფლო თემებში, შემავალ სოფლებს შორის დამაკავშირებელი ფიზიკური ინფრასტრუქტურა – შიდა სასოფლო გზები, ფაქტიურად არ არსებობს ან უკიდურესად სავალალო მდგომარეობაშია; ამ სოფლებს ერთი-მეორესთან დაკავშირება მაინც უკვე ცალკე გამოყოფილი ქალაქის (ყოფილი ადმინისტრაციული ცენტრის) გავლით მოუწევთ; ამ მხრივაც, ფიზიკური კომუნიკაცია არსებითად გაუარესდება.

ასეთი კონცეპტუალური გადაწყვეტა არსებითად შეიცავს სეგრეგაციის ორმაგ საფრთხეს: (1) პროექტის მე-3 მუხლით ავტორების მიერ ცხადადაა გატარებული საქალაქო და სასოფლო თემების სეგრეგაციის მავნე მიზანი, რაც ბუნებრივად არსებული ადგილობრივი თანასაზოგადოებებიდან საქალაქო და სასოფლო თემების გამოყოფითა და დაშლის გზით ხორციელდება; (2) ასეთი ხელოვნური დაყოფა ასევე აშკარად შეიცავს ისედაც სუსტად ინტეგრირებული ეროვნული უმცირესობებით დასახლებული მსხვილი სასოფლო თემების სეგრეგაციის რისკსაც.

მუნიციპალიტეტების დაშლის მცდარი კონცეპტუალური გადაწყვეტა აშკარად გამოხატავს ავტორთა დისკრიმინაციულ დამოკიდებულებას და ხელყოფს სხვადასხვა კატეგორიის დასახლებათა, აგრეთვე თუნდაც სხვადასხვა ზომის ქალაქების თანასწორობას. კანონის პროექტით ადგილობრივი თვითმმართველობის შექმნის პრივილეგია გამორჩეულად ენიჭებათ 15 000-ზე მეტი მოსახლეობის მქონე ქალაქებს, მაშინ, როცა ასეთი უფლება სხვა კატეგორიის დასახლებებსა და უფრო მცირე ქალაქებს არ გააჩნიათ. უსამართლო, გაუგებარი და დაუსაბუთებელია, თუ რატომ არის ცალკე თვითმმართველი ერთეული მაგ. ქ. კასპი, მაშინ, როცა მაგ. ქ. სიღნაღი ან ქ. ბორჯომი ასეთი უფლებით არ სარგებლობს. აღარაფერს ვიტყვით იმის თაობაზე, რომ ასეთი უფლება საერთოდ არ გააჩნიათ სხვა კატეგორიის დასახლებებს – სოფლებსა თუ დაბებს.

ბ) გარდა კონცეპტუალური მცდარობისა, ასევე თვალსაჩინოა მუნიციპალიტეტების დაშლის პროექტით შემოთავაზებული არა სწორი, გაუმართავი და კონსტიტუციის საწინააღმდეგო სამართლებრივი პროცედურაც. აშკარაა შიდა წინააღმდეგობა კოდექსის პროექტის მე-2 თავს, რომელიც თვითმმართველი ერთეულის შექმნა-გაუქმების წესებს ადგენს (ეს თავი ძირითადად იმეორებს მოქმედი ორგანული კანონის დებულებებს) და ამავე პროექტის მე-3 მუხლს შორის. ერთის მხრივ, პროექტის მე-2 თავის შესაბამისად ყოველი ახალი თვითმმართველი ერთეულის შექმნის

თაობაზე გადაწყვეტილებას დადგენილების სახით იღებს პარლამენტი, მაშინ, როცა, პროექტის მე-3 მუხლით იმპერატიულად უკვე დადგენილია, რომ 15 000 მოსახლეობის მქონე ქალაქი თვითმმართველი ერთეულია. პროექტის მე-10 მუხლის მე-3 ნაწილი ცალსახად განსაზღვრავს, რომ : „მუნიციპალიტეტის გაყოფის გზით ახალი მუნიციპალიტეტის შექმნის შემთხვევაში შუამდგომლობაში/წარდგინებაში უნდა მიეთითოს:

ა) მუნიციპალიტეტის გაყოფის საჭიროების დასაბუთება;

ბ) გაყოფის შედეგად შესაქმნელ მუნიციპალიტეტში (მუნიციპალიტეტებში) შემავალი დასახლებების და მცხოვრებთა რიცხოვნობა;

გ) გაყოფის შედეგად შესაქმნელი მუნიციპალიტეტის (მუნიციპალიტეტების) ადმინისტრაციული საზღვრები და სქემატური რუკა;

დ) გაყოფის შედეგად შესაქმნელი მუნიციპალიტეტის (მუნიციპალიტეტების), გარდა თვითმმართველი ქალაქისა, ადმინისტრაციული ცენტრი (ცენტრები);

ე) ახალშექმნილ მუნიციპალიტეტზე (მუნიციპალიტეტებზე) ფინანსური და სხვა სახის უფლება-მოვალეობებისა და ქონების განაწილების წესი.“

მუნიციპალიტეტის გაყოფის ეს ზოგადი წესი პროექტში უკვე ამთავითვე დარღვეულია, რადგან პროექტის მე-3 მუხლი იმპერატიულად და პროექტის მე-10 მუხლის უგულებელყოფით იწვევს იმ მუნიციპალიტეტების, რომლებშიც არა ნაკლებ 15000 მოსახლეობის მქონე ქალაქია, გაყოფას.

მუნიციპალიტეტების, რომელთა ტერიტორიაზე 15 000 მოსახლეზე უფრო მრავალრიცხოვანი ქალაქია, კოდექსის პროექტით იმპერატიულად მოთხოვნილი დაშლა, **ამთავითვე უკვე კატეგორიულად ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 101<sup>1</sup> მუხლის მე-3 მუხლის მოთხოვნას**, რომლის თანახმადაც: „თვითმმართველი ერთეულის გაუქმებას ან მისი ადმინისტრაციული საზღვრების გადასინჯვას უნდა უსწრებდეს თვითმმართველ ერთეულთან კონსულტაციები.“ სანამ პროექტის ავტორები მე-3 მუხლის ნორმებს პროექტში შეიტანდნენ, მათ წინასწარი კონსულტაციები უნდა გაემართათ ყველა იმ მუნიციპალიტეტთან მაინც, რომელთა დაშლაცაა განზრახული. ეს არ გაკეთებულა, რითიც ფაქტობრივად ხელყოფილ იქნა საქართველოს კონსტიტუცია.

**გ) წინააღმდეგობრივი, ბუნდოვანი და ქვეყნის ადმინისტრაციული სისტემისათვის საფრთხის შემცველია პროექტის გარდამავალი დებულებების ის ნორმები, რომლითაც მუნიციპალიტეტების დაშლის დროებითი წესები განისაზღვრება.** ეს წესებიც აშკარა წინააღმდეგობაშია მუნიციპალიტეტების გაყოფის ზოგად წესთან, რომელიც ამავე პროექტის მე-10 მუხლითაა დადგენილი. კერძოდ: მუნიციპალიტეტების დაშლის დროებითი წესის თანახმად (იხ. პროექტის 179-ე მუხლი) ქალაქების ცალკე გამოყოფის შედეგადად დასაშლელ მუნიციპალიტეტებში სხვა ახალი თვითმმართველი ერთეულების შექმნის კრიტერიუმები არარეალისტურ ვადაში – ერთ თვეში უნდა განსაზღვროს სპეციალურმა სახელმწიფო კომისიამ; პროექტიდან არ ჩანს, რა მოხდება იმ შემთხვევაში, თუ კომისია ამ კრიტერიუმებს ასეთ მოკლე დროში ვერ შეიმუშავებს, კრიტერიუმებს მთავრობა არ გაიზიარებს, ანდაც, პარლამენტი არ მიიღებს

პროექტით დასაშლელი მუნიციპალიტეტის სანაცვლოდ ახალ ერთეულთა შექმნის თაობაზე მთავრობის წინადადებას.

გარდა ამისა, ასევე ბუნდოვანი და წინააღმდეგობრივია პროექტის გარდამავალი დებულებების 181-ე მუხლი, რაც დასაშლელ მუნიციპალიტეტებში ახალი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტისა და ქონების ფორმირებას, საჯარო მოსამსახურეთა თანამდებობაზე გამწესებასა და სამართალმემკვიდრეობას შეეხება; პროექტის მიხედვით ყველა ეს უაღრესად რთული საკითხი (ქონებისა და საბიუჯეტო შემოსავლების გამიჯვნა, ტერიტორიული საზღვრების დადგენა, მუნიციპალიტეტის დაშლის შემდგომ უკვე აღებული ვალდებულებების თუ შექმნილი უფლებების გამიჯვნა და ა.შ.) წინასწარ დადგენილი რაიმე მკაფიო საკანონმდებლო რეგულაციების გარეშე, არარეალისტურად მოკლე ვადებში უნდა გადაწყვიტოს სამთავრობო კომისიამ (?!), თავად ახალი თუ ძველი თვითმმართველი ერთეულების ყოველგვარი მონაწილეობის გარეშე.

პროექტიდან საერთოდ არ ირკვევა, რა ვადებში, კონკრეტულად ვისი პასუხისმგებლობით, რა წესითა და პროცედურებით მოხდება ახალი თვითმმართველი ერთეულების საქმიანობისათვის ელემენტარული პირობების შექმნა – ადმინისტრაციული შენობა-ნაგებობების აშენება ან კაპიტალური რემონტი, მათი სათანადოდ აღჭურვა, პერსონალის დაქირავება და ა.შ. ზოგადი მითითება პროექტის გარდამავალი დებულებების 188-ე მუხლში, რომ „ახლად შექმნილი მუნიციპალიტეტების ორგანოების განთავსებას (საჭიროების შემთხვევაში, შესაბამისი შენობების გადაცემას, ახლის მშენებლობას, მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული შენობების სარემონტო-სარეაბილიტაციო სამუშაოებს) და მატერიალურ ტექნიკური ბაზით აღჭურვას უზრუნველყოფს საქართველოს მთავრობა.“, მეტად ზერელე და ფაქტიურად არაფრის მთქმელია; ასეთი ზერელე დამოკიდებულებით, რაც ავტორებს აქვთ, თუკი მუნიციპალიტეტების დაშლა მართლაც რეალურ პრაქტიკად იქცა, იქმნება თვალსაჩინო საფრთხე, რომ ადგილობრივი არჩევნების შემდეგ დაშლილ მუნიციპალიტეტებში ახლად შექმნილი ერთეულების მმართველობითი საქმიანობა არაფრით იქნება უზრუნველყოფილი და ამ მუნიციპალიტეტებში მივიღებთ ადგილობრივი ხელისუფლების ადმინისტრაციულ კოლაფსს, გამომდინარე უმძიმესი შედეგებით.

**დ) პროექტს არ ახლავს რაიმე რეალისტური გაანგარიშება შემოთავაზებული „ტერიტორიული ოპტიმიზაციით“ გამოწვეული ხარჯების ოდენობისა და მათი ეფექტიანობის შესახებ.** ღიმილის მომგვრელია კოდექსის პროექტის განმარტებით ბარათში მოცემული ბუნდოვანი მსჯელობა და გაანგარიშება იმის თაობაზე, რომ თითქოს თვითმმართველი ერთეულებისათვის ადმინისტრაციული ხარჯების გაწევისა და მუნიციპალურ მოხელეთა რაოდენობრივი შეზღუდვების დაწესების გამო, ახალი თვითმმართველი ერთეულების შექმნის შედეგად ხარჯები კი არ გაიზრდება, არამედ შემცირდება; ცხადია, თუ ავტორებს მიზანშეწონილად მიაჩნიათ ასეთი შეზღუდვების შემოღება, იგი არსებული ადმინისტრაციული დაყოფის შემთხვევაშიც თვითმმართველობის ხარჯებს ასევე პროპორციულად შეამცირებს და ეფექტიანობის შესაფასებლად ახალი სისტემის შესანახი ხარჯების შედარებაც სწორედ ამ შემცირებულ და არა დღევანდელ ხარჯებთან უნდა მოხდეს; ხოლო მუნიციპალიტეტების დაყოფის შემთხვევაში, ნებისმიერ ვარიანტში – ეს შეზღუდვები შემოღებული იქნება თუ არა, ხარჯები არსებითად გაიზრდება, რადგან ელემენტარული არითმეტიკაა – ერთი და იგივე სტანდარტების არსებობისას 63 თვითმმართველი ერთეულის შენახვა გაცილებით იაფია, ვიდრე 120-ისა; ცხადია, მსგავსი



დემაგოგიური არგუმენტები და ლოგიკას მოკლებული ე.წ. გაანგარიშებები, რაც განმარტებით ბარათშია მოცემული, ვერავითარ შემთხვევაში ვერ დაასაბუთებს მუნიციპალიტეტის ხელოვნურად დაშლის ეკონომიკურ მიზანშეწონილობას.

### **3. კონსტიტუციასთან შეუთავსებელი და ბუნდოვანი „რეგიონალიზაცია“**

**ასევე კონცეპტუალურად მცდარი და ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემისათვის საფრთხის შემცველია პროექტით შემოთავაზებული „მუნიციპალიტეტების რეგიონული გაერთიანების“ ბუნდოვანი სტატუსი.**

პროექტის მიხედვით (იხ. 166–ე მუხლი) განზრახულია საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – „მუნიციპალიტეტების რეგიონული გაერთიანების“ შექმნა. ამასთან, სრულიად ბუნდოვანი და გაურკვეველი რჩება ამ იურიდიული პირის სტატუსი. პროექტი არ იძლევა მკაფიო და პირდაპირ პასუხს შეკითხვაზე – არის თუ არა შექმნილი გაერთიანება ახალი ტერიტორიული ერთეული? ტერიტორიული ერთეულის ნიშნები „რეგიონულ გაერთიანებას“ უდავოდ აქვს – იგი დამოუკიდებელი იურიდიული პირია, აქვს საკუთარი ტერიტორია, ჰყავს საკუთარი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები და აქვს უფლებამოსილებები. თუ ამ ძირითად ნიშნებს გავითვალისწინებთ, აშკარაა, რომ რეგიონული გაერთიანებების შექმნა, ტერიტორიული ერთეულის სტატუსის პირდაპირი მითითების გარეშე, წარმოადგენს საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტის(რომელიც ქვეყნის მთელს ტერიტორიაზე იურისდიქციის აღდგენამდე ტერიტორიული სახელმწიფო მოწყობის საკითხების გადაწყვეტასა და შესაბამისად, ახალი ტიპის ტერიტორიული ერთეულის შექმნას კრძალავს) გვერდის ავლის ცუდად შენიღბულ მცდელობას.

პროექტიდან გამომდინარე (იხ. პროექტის მე-7 კარი), კონსტიტუციის გვერდის ავლით ფაქტიურად ყალიბდება ავტონომიური ნიშნების მქონე რეგიონული ხელისუფლება, თავისი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოებით. განსაკუთრებით სავალალო და საშიშია, რომ პროექტის ავტორებს შემოთავაზებული აქვთ რეგიონული ხელისუფლების ექლექტური გააზრება და პროექტის მიხედვით რეგიონულ ხელისუფლებას ინსტიტუციურად „ორმაგი“ და წინააღმდეგობრივი ბუნება აქვს: ერთის მხრივ რეგიონის წარმომადგენლობითი ორგანოა რეგიონში შემავალი თვითმმართველი ერთეულების საკრებულოებისაგან დაკომპლექტებული რეგიონული საბჭო, მეორეს მხრივ, რეგიონის, როგორც იურიდიული პირის მეთაური და იმავდროულად აღმასრულებელი ორგანოა ცენტრალური მთავრობის მიერ დანიშნული და ბუნებრივია, არა საბჭოს, არამედ მთავრობის წინაშე ანგარიშვალდებული სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი. ცხადია, ასეთ შემთხვევაში მთლიანად უგულვებელყოფილია როგორც ევროპის ქარტიამი მოცემული ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული კონცეფცია (იხ. ქარტიის მე-3 მუხლი), ასევე საქართველოს კონსტიტუციის 101<sup>1</sup> მუხლის 1–ელი პუნქტის მოთხოვნა, რომ აღმასრულებელი ორგანოები ანგარიშვალდებულნი უნდა იყვნენ წარმომადგენლობითი ორგანოების წინაშე.

ავტორები განმარტებით ბარათში არც უარყოფენ და პირდაპირაც აცხადებენ, რომ „რეგიონული გაერთიანება“ არ წარმოადგენს თვითმმართველ ერთეულს. მიუხედავად ამისა, ამგვარი ორმაგი და წინააღმდეგობრივი ბუნების მქონე რეგიონული სახელისუფლო

წარმონაქმნის სამართლებრივი რეგულაციების შეტანა ე.წ. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის პროექტში ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემისათვის საფრთხის შემცველია: ამით ავტორები ხაზს უსვამენ, რომ უბრუნდებიან, ამჟამად უკვე კონსტიტუციის საწინააღმდეგოდ, ახალი ტერიტორიული ერთეულის – რეგიონის დონეზე, 2006 წლამდე არსებულ თვითმმართველობა – მმართველობის მანკიერ მოდელს, რომელიც ყოფილი რაიონის დონეზე არსებობდა.

ადგილობრივი თვითმმართველობისა და ორმაგი ბუნების რეგიონული ხელისუფლებების ერთიან სისტემაში მოაზრება, რისი გამოხატულებაცაა პროექტში მე-7 კარის შეტანა, ქვეყნის მმართველობის სისტემის დეცენტრალიზაციის დეკლარირებულ მიზანს ეწინააღმდეგება – ამით იქმნება თვითმმართველობა-მმართველობის ექლექტური, წინააღმდეგობრივი მოდელი, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობა და მისი ავტონომიურობა ფაქტიურად ხელყოფილია.

პროექტის მიხედვით განსაზღვრული რწმუნებულ-გუბერნატორის ახლებური სტატუსი, როგორც ე.წ. რეგიონული გაერთიანების ხელმძღვანელისა (იხ. პროექტის 167-ე მუხლის 1-ელი ნაწილი) ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრულ სტატუსს. კონსტიტუციის 83<sup>3</sup> მუხლის 1-ელი პუნქტის თანახმად გუბერნატორი წარმოადგენს არა რაიმე რეგიონალური გაერთიანების ხელმძღვანელს, არამედ მხოლოდ უზურნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლობას საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში.

ასევე თვალსაჩინოა აშკარა წინააღმდეგობა რწმუნებულ-გუბერნატორის პროექტის 175-ე მუხლით განსაზღვრულსა და მოქმედი კანონმდებლობით, კერძოდ „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ კანონის 27<sup>1</sup> მუხლით დადგენილ უფლებამოსილებებს შორის. იქმნება ვითარება, როდესაც სახელმწიფო რწმუნებულ-გუბერნატორის ფუნქციები ურთიერთგამომრიცხავი ორი კანონით წესრიგდება: კონსტიტუციის შესაბამისად მთავრობის შესახებ კანონით გუბერნატორი მხოლოდ მთავრობის წარმომადგენელია ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში, მაშინ როცა ე.წ. კოდექსის პროექტით იგი ე.წ. რეგიონული გაერთიანების, სინამდვილეში კი ახალი ტერიტორიული ერთეულის – რეგიონის ხელმძღვანელია.

სრულიად კურიოზულია ამ ე.წ. რეგიონული გაერთიანების ტერიტორიული საზღვრების განსაზღვრაც. პროექტის 166-ე მუხლის 1-ელ ნაწილში მითითებულია, რომ „გაერთიანების უფლებამოსილებათა განხორციელების ტერიტორია ემთხვევა სახელმწიფო რწმუნებულების-გუბერნატორის უფლებამოსილებათა განხორციელების ტერიტორიას.“ (!) ხოლო მოქმედი კანონმდებლობით სახელმწიფო რწმუნებულ-გუბერნატორის სამოქმედო ტერიტორია განისაზღვრება მისი დებულებით, რომელსაც ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა. (კანონი „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ მუხლი 27<sup>2</sup>, პუნქტი 3.)

ამრიგად, ვიღებთ ვითარებას, როდესაც ე.წ. რეგიონული გაერთიანების ტერიტორია და მასში შემავალი თვითმმართველი ერთეულები მთავრობის მიერ განისაზღვრება და არა რაიმე საკანონმდებლო აქტით. მთავრობას ენიჭება ფაქტიურად შუზღუდავი უფლება ნებისმიერად შექმნას ე.წ. მუნიციპალიტეტების რეგიონული გაერთიანება, თავისი სურვილისამებრ

შეიყვანოს მათში თვითმმართველი ერთეულები და ხელმძღვანელად ამ გაერთიანებას სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი დაუნიშნოს. თეორიულად ისიც კი შესაძლებელია, რომ რომელიმე დაშლილი მუნიციპალიტეტი მთავრობამ ამჟამად უკვე ე.წ. რეგიონული გაერთიანების სტატუსით გააერთინოს, მაგრამ მას ხელმძღვანელად თავისი გუბერნატორი დაუნიშნოს. როგორც იტყვიან, აქ უკვე კომენტარიც ზედმეტია.

შემოთავაზებული პროექტით რეგიონულ გაერთიანებას აქვს საკუთარი უფლებამოსილებები (პროექტის 168-ე მუხლი), მაგრამ არა აქვს საკუთარი შემოსავლები ამ უფლებამოსილებების განსახორციელებლად. პროექტის მიხედვით ეს უფლებამოსილებები ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, თანაც პროექტით (იხ. პროექტის 174-ე მუხლი) შემოთავაზებულია სრულიად გაუგონარი წესი სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრების განკარგვისა. კერძოდ: „პროექტები, პროგრამები და მათი ხარჯთაღრიცხვა მტკიცდება საბჭოს განკარგულებით. საბჭო უფლებამოსილია სახელმწიფო რწმუნებულს-გუბერნატორს წარუდგინოს წინადადება წარმოდგენილი პროექტების შეცვლის, გაუქმების ან დამატების შესახებ. გუბერნატორი იზიარებს ან არ ეთანხმება საბჭოს წინადადებას. პროექტების წარდგენიდან 20 კალენდარული დღის ვადაში შეთანხმების მიუღწევლობის შემთხვევაში პროექტების სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის და საბჭოს ალტერნატიული ვერსიები საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად წარედგინება საქართველოს მთავრობას. საქართველოს მთავრობა გადაწყვეტილებას იღებს 10 სამუშაო დღის ვადაში.“ (!?)

ცხადია, ასეთი ე.წ. წესი ინსტიტუციური ექლექტიზმის, სხვადასხვა ინსტიტუციებს შორის რესურსებისა და კომპეტენციების გაუმიჯნაობისა და აღრევის თვალსაჩინო ნიმუშია, რომლის ანალოგია მხოლოდ 2006 წლამდე არსებული რაიონის მმართველობის პრაქტიკაში თუ მოიპოვება.

ისიც ხაზგასასმელია, რომ პროექტის 168-ე მუხლით განსაზღვრული ე.წ. რეგიონული გაერთიანების უფლებამოსილებების შინაარსი ძირითადად იმეორებს მე-16 მუხლში მოყვანილ ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარ უფლებამოსილებებს. ე.ი. რეგიონული მმართველობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის გამგებლობის სფეროები არ იმიჯნება. რეგიონული გაერთიანებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციებს შორის განსხვავება მხოლოდ ისაა, რომ რეგიონის კომპეტენციებს წინ უძღვის პრედიკატი: „გაერთიანების მართვაში გადაცემული“. ასე მაგალითად: 168-ე მუხლის „ბ.ა.“ ქვეპუნქტის მიხედვით რეგიონის კომპეტენციებშია „გაერთიანების მართვაში გადაცემული საავტომობილო გზების მართვა“, ხოლო პროექტის მე-16 მუხლის მე-2 ნაწილის „თ“ ქვეპუნქტის თანახმად თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილებაა „ადგილობრივი საავტომობილო გზების მართვა“. იგივეს თქმა შეიძლება ბიბლიოთეკებსა და მუზეუმებზე და სხვ. პროექტიდან გამომდინარე ცხადია, რომ რეგიონისა და თვითმმართველი ერთეულის კომპეტენციები იმიჯნება არა უფლებამოსილებების შინაარსის, რომელიც ძირითადად ერთგვაროვანია, არამედ ამ უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ობიექტის თვითმმართველი ერთეულისა თუ რეგიონისადმი კუთვნილების შესაბამისად. ხოლო ამა თუ იმ ობიექტის კუთვნილების, ე.ი. ქონების გამიჯვნის შესახებ გადაწყვეტილებას კვლავაც ცენტრალური მთავრობა იღებს. ბუნებრივია, როცა რეგიონული მმართველობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის გამგებლობის სფეროები არ იმიჯნება, რეალურად გაერთიანების მართვაში გადაცემა წარმოადგენს მმართველობის სისტემის დეცენტრალიზაციის, კომპეტენციებისა და რესურსების

თვითმმართველობის გამგებლობაში გადაცემის პროცესის შეზღუდვას, მის „დახუფვას“ ექსლექტური ბუნების რეგიონული მმართველობის დონით, თანაც ისე, რომ ამ დონის ტერიტორიული საზღვრების რეგულირება თავიდან ბოლომდე მთავრობის ხელშია და არაფრით იზღუდება.

თითქმის არავითარი ეჭვი არ არსებობს, რომ საკუთრების გაუმიჯნაობის დღევანდელ პირობებში მთავრობა ძირითად ინფრასტრუქტურულ ობიექტებს, რაც ადგილობრივ საზოგადოებრივ მომსახურებათა ორგანიზებას სჭირდება, არა თვითმმართველ ერთეულებს, არამედ სწორედ ე.წ. რეგიონულ გაერთიანებას გადასცემს მართვაში, რითიც ხმამაღალი განცხადებებით დეკლარირებული დეცენტრალიზაცია კვლავაც ფიქციად დარჩება.

რეგიონული გაერთიანების პროექტით შემოთავაზებული ინსტიტუციური მოწყობა ძალზე წინააღმდეგობრივი და ბუნდოვანია. გაერთიანების წარმომადგენლობით ორგანო – საბჭო უცნაური წესით, პროექტით დადგენილი პარტიული პრეფერენციებით კომპლექტდება. მთავარი კი ის არის, რომ საბჭოს რეალურად არავითარი ბერკეტი არა აქვს, რომ რაიმე ზეგავლენა მოახდინოს გუბერნატორისა და მისი ადმინისტრაციის მმართველობით საქმიანობაზე. საქმეს ვერ შველის პროექტის 172-ე მუხლის „ზ“ ქვეპუნქტში მითითებული საბჭოს უფლება – საქართველოს მთავრობის წინაშე დააყენოს გუბერნატორის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხი“, რადგან მთავრობამ ეს წინადადება რომც გაიზიაროს, ახალი გუბერნატორიც ისევ მთავრობის წინაშე ანგარიშვალდებული იქნება და არა საბჭოსგან, არამედ მთავრობისგან მიღებული მანდატის შესაბამისად იმოქმედებს.

ქვეყნის მმართველობის სისტემაში წარმოდგენილი სახით ექსლექტური ბუნების რეგიონული მმართველობითი დონის ჩამოყალიბება, როდესაც მთავრობის შეუზღუდავი ნებით განისაზღვრება ამ ე.წ. გაერთიანების ტერიტორიაცა და მასში ‘გაერთიანებული’ თვითმმართველი ერთეულებიც, თანაც უფლებამოსილებებისა და რესურსების გაუმიჯნაობის პირობებში, გარდა იმისა, რომ კონსტიტუციის გვერდის ავლით ტერიტორიული მოწყობის გადასინჯვის უკანონო და ყოვლად გაუმართლებელ მცდელობას წარმოადგენს, აშკარად ზღუდავს ადგილობრივ თვითმმართველობას და დამლუპველ საფრთხეს წარმოადგენს მმართველობის სისტემის დეცენტრალიზაციის შემდგომი განვითარებისათვის.

#### **4. რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს როლის გაუმართლებელი გამძლიერება**

**კატეგორიულად მიუღებელია პროექტში კონკრეტული სამთავრობო დაწესებულებების – რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს როლის ზედმეტად აქცენტირება და გაუმართლებლად გამძლიერება.** პროექტის მე-8 მუხლის 1-ელი ნაწილის თანახმად: “საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირების ანალიზს ახორციელებს საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო. სამინისტრო ასევე ხელსუწყობს მუნიციპალიტეტების ინტერესების წარმოდგენას სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებთან ურთიერთობისას.” ასეთი ჩანაწერით იქმნება თვალსაჩინო საფრთხე, რომ ეს სამთავრობო დაწესებულება გადაიქცეს ადგილობრივი

თვითმმართველობის სისტემის მმართველ სამინისტროდ, მით უმეტეს, რომ კანონით მას სრულიად დაუსაბუთებლად გადაცემული აქვს ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის სამართლებრივი ზედამხედველობის ფუნქცია. ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის მონიტორინგის და ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის ზედამხედველობის, აგრეთვე თვითმმართველ ერთეულებთან მთავრობის კომუნიკაციის ფუნქციების დაუბალანსებლად კონცენტრაცია ერთი სამინისტროს ხელში შეიცავს აშკარა საფრთხეს, რომ იგი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის პოლიტიკური ხელმძღვანელის ინსტიტუციურ როლში მოგვევლინოს.

## **5. ადგილობრივი თვითმმართველობის დაუბალანსებელი ინსტიტუციური მოწყობა**

მიუღებელია პროექტით წარმოდგენილი თვითმმართველი ერთეულის ინსტიტუციური მოწყობა, რომელიც დაუბალანსებელი ერთმმართველობის პრინციპებს ეფუძნება; პროექტის მიხედვით პირდაპირ არჩეული მერის (გამგეობის) აღმასრულებელ ორგანოდ მოაზრება (იხ. პროექტის 45-ე მუხლი) შეიცავს არსებით საფრთხეს, რომ დარღვეული იქნება ევროპული ქარტიის მე-3 მუხლით განსაზღვრული ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული კონცეფცია, რომლის თანახმადაც ადგილობრივი თვითმმართველობა ეს უპირველესად წარმომადგენლობითი ორგანოს უფლებაა. ასევე ექვს ქვემ დგება საქართველოს კონსტიტუციის 101<sup>1</sup> მუხლის 1-ელი პუნქტის პრინციპის: „ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოები ანგარიშვალდებულნი არიან წარმომადგენლობითი ორგანოების წინაშე“, დაცვა, რადგან წარმოდგენილი პროექტით საკრებულოს უაღრესად სუსტი ინსტიტუციური მექანიზმები აქვს ზეგავლენა მოახდინოს პირდაპირი მანდატის მქონე ერთპიროვნულ აღმასრულებელ ორგანოზე.

პროექტით მკვეთრად იმიჯნება ერთი მეორისაგან საკრებულოსა და გამგეობის (მერიის) ადმინისტრაციული საქმისწარმოება, რისი აშკარა გამოხატულებაა საკრებულოს აპარატის ცალკე ინსტიტუციად გამოყოფა (იხ. პროექტის 29-ე მუხლი), პროექტით კიდევ უფრო მეტად დამძიმებულია დღეს მოქმედ კანონმდებლობაში არსებული ხარვეზი, რის გამოც ადგილობრივი თვითმმართველობის პრაქტიკაში საქმისწარმოებისა და დოკუმენტბრუნვის ორი, საკრებულოსა და გამგეობის (მერიის) ავტონომიური სისტემა პარალელურ რეჟიმში მუშაობს, რაც ასევე აღმასრულებელი ორგანოს საკრებულოს ნებისგან დამოუკიდებლად საქმიანობას განაპირობებს, არაეფექტიანს ხდის გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესს და საბოლოო ჯამში, მოქალაქეების ინტერესებს მნიშვნელოვნად აზარალებს. ასეთი გადაწყვეტა მცდარ და გაუმართლებელ კონცეპტუალურ მიდგომას ეყრდნობა, რომელიც პროექტით შემოთავაზებულ ინსტიტუციურ მოწყობას წითელ ხაზად გასდევს – ევროპული კონცეფციის საპირისპიროდ (იხ. ევროპის ქარტიის მე-3 მუხლი), ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც ერთიანი ადგილობრივი ხელისუფლება ორ, პრაქტიკულად დამოუკიდებელ ინსტიტუციურ შტოდ – წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებად იხლიჩება, ხოლო წარმომადგენლობითი ორგანოს წამყვანი როლი დაკნინებულია და რეალურ პრაქტიკაში, რისი მაგალითებიცაა დღეს ქ. თბილისში მოქმედი ადგილობრივი თვითმმართველობა, ასევე 2002–2006 წწ. მოქმედი ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუციები, ადგილობრივი თვითმმართველობის ნაცვლად ერთპიროვნულ, შეუზღუდავ მმართველობას ვიღებთ.

## **6. თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმები**

თვითმმართველობის კოდექსის პროექტის მომზადების უმთავრეს მიზნად დასახულია თვითმმართველობაში მოქალაქეთა ჩართულობის ხელშეწყობა. ამ მიზნიდან გამომდინარე მოსალოდნელი უნდა ყოფილიყო თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობის არსებული მექანიზმების კიდევ უფრო განვრცობა. სამწუხაროდ, კოდექსის პროექტით წარმოდგენილი ძირითადად იგივეა, ხოლო ცალკეულ შემთხვევებში უფრო მეტად შეზღუდულიც ვიდრე ეს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ მოქმედი ორგანულ კანონითაა წარმოდგენილი. (მაგ. შეადარეთ მოქმედი ორგანული კანონის მე-5 მუხლი „საქართველოს მოქალაქეთა მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელება“ და ამავე სათაურის მე-6 მუხლი კოდექსის პროექტში, რომელიც აღიარებს მოქალაქეთა მხოლოდ ერთი უფლებას - აირჩიონ და არჩეულნი იქნენ თვითმმართველობის ორგანოებში. კოდექსის 86-ე მუხლიც სიტყვა-სიტყვით იმეორებს მოქმედი ორგანული კანონის 58<sup>1</sup>-ე მუხლის დებულებებს იმ განსხვავებით, რომ მოქმედი ორგანული კანონისგან განსხვავებით კოდექსის 86-ე მუხლი არ ავალდებულებს ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოებს მოქადინონ მათ მიერ მიღებულ ნორმატიულ აქტთა კოდიფიცირება. ასევე ანალოგიურია პროექტის 87-ე მუხლი მოქმედი კანონის 58<sup>2</sup>-ე მუხლისა „საკრებულოს დადგენილების პროექტის ინიცირება პეტიციის წესით“. მიუხედავად თითქმის სიტყვა-სიტყვითი გამეორებისა, აქაც არის გარკვეული შეზღუდვა. თუ მოქმედი კანონი მოქალაქეებს აძლევს უფლებას წარადგინოს წინადადება საკრებულოს ნორმატიული აქტის გაუქმების, ნორმატიულ აქტში ცვლილებების ან დამატებების შეტანის შესახებ, შემოთავაზებული პროექტით, აღიარებულია მოქალაქეთა უფლება წინადადება წარმოადგინოს მხოლოდ ნორმატიული აქტის გაუქმების შესახებ და არა მასში ცვლილების შეტანის თაობაზე.)

კოდექსის პროექტის სიახლეა ამომრჩეველთათვის უფლების მინიჭება დააყენონ გამგებლის (მერის) გადარჩევის საკითხი. კოდექსის პროექტის 48-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის თანახმად, მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 20% უფლება აქვს საკრებულოს წინაშე დასვას გამგებლის (მერის) გადაყენების საკითხი. თუმცა, ესეც ფორმალური საკითხია, რადგან კოდექსის პროექტის თანახმად, გამგებლს (მერს) უნდობლობა გამოეცხადება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ამომრჩეველთა მოთხოვნას მხარს დაუჭერს საკრებულოს წევრთა სიითი შემადგენლობის 2/3.

## **7. მოსახლეობის მიერ პირდაპირ არჩეული გამგებლის (მერის) მანდატის გაუმართლებელი ჩამორთმევა**

მიუღებელია მოსახლეობის პირდაპირი მანდატის მქონე გამგებლის (მერის) უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა საკრებულოს მიერ მისთვის უნდობლობის გამოცხადების საფუძველზე (იხ. პროექტის 48-ე მუხლი).

უნდობლობის გამოცხადების საფუძველზე მერისათვის (გამგებლისათვის) უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში გათვალისწინებულია 40 დღის ვადაში რიგგარეშე არჩევნების ჩატარება „საქართველოს საარჩევნო კოდექსით“ დადგენილი წესით (იხ. პროექტის 53-ე მუხლის მე-6 ნაწილი). თუმცა, კანონპროექტს არ ახლავს „საქართველოს

საარჩევნო კოდექსში“ შესაბამისი ცვლილებების შეტანის პროექტი, მოქმედი საარჩევნო კოდექსი კი მერის (გამგებლის) რიგგარეშე არჩევნებს არ ითვალისწინებს.

## **8. ქ. თბილისის საკრებულოს დაკნინებული როლი**

კატეგორიულად მიუღებელია პროექტით შემოთავაზებული ქ. თბილისის მთავრობის, როგორც კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს, ფორმირების ისეთი წესი (იხ პროექტის მე-3 კარი), როცა საკრებულო პრაქტიკულად ვერ ერევა მთავრობის კომპლექტაციაში და ეს მერის ერთპიროვნული პრეროგატივაა. ასეთი წესი დღესაც მოქმედებს და კიდევ ერთხელ ხაზს უსვამს საკრებულოს დაკნინებულ როლს დედაქალაქის ინსტიტუციურ მოწყობაში;

## **9. ბუნდოვანი სტატუსის საზოგადოებრივი საბჭო**

წინააღმდეგობრივი, სამართლებრივად გაუმართავი და ბუნდოვანია პროექტის მე-11 თავი: „დასახლების საზოგადოებრივი საბჭოს ცნება და უფლებამოსილებები“. პროექტის მიხედვით საზოგადოებრივი საბჭო მოაზრებულია, როგორც წვრობაზე დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი. ტერმინი: „საბჭო“, რომელიც, როგორც წესი კოლეგიური ორგანოს სახელმწოდებაა, ამ შემთხვევაში იურიდიული პირის დასახელებად შეუსაბამოდ გამოიყენება; ტერმინების არასწორედ გამოყენება კურიოზულ სახეს იღებს პროექტის 95-97 მუხლებში, სადაც საუბარია „საზოგადოებრივი საბჭოს“ ორგანოებზე: „საზოგადოებრივი საბჭოს საერთო კრებაზე“, „საზოგადოებრივი საბჭოს საერთო კრების საბჭოზე“ (!) და სხვ.

ასევე კურიოზულია 90-ე მუხლის მე-6 ნაწილი, რომ „6. საზოგადოებრივ საბჭოზე არ ვრცელდება „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის“, „საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შესახებ“, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ და „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონების მოქმედება.“ ნაცვლად იმისა, რომ პოზიტიური ფორმით დადგენილიყო, თუ რა სამართლებრივი სტატუსი გააჩნია ამ საზოგადოებრივ საბჭოს, პროექტის ავტორებმა ის მოქმედი სამართლის ნორმებისაგან „გაათავისუფლეს“, შედეგად კი სრული გაურკვევლობაა.

პრობლემატურია საზოგადოებრივი საბჭოს ფუნქციონირების ტერიტორიული საფუძვლების განსაზღვრის საკითხი. კოდექსის პროექტის თანახმად, დასახლებაში შეიძლება შეიქმნას მხოლოდ ერთი საზოგადოებრივი საბჭო, გამონაკლისია თვითმმართველი ქალაქი, სადაც საზოგადოებრივი საბჭოები იქმნება ამქალაქის საკრებულოს მიერ განსაზღვრულ ტერიტორიულ საზღვრებში. (იხ. კოდექსის პროექტის 90-ე მუხლი). პროექტის 95-ე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად საბჭოს წევრებად ითვლება ამ დასახლებაში რეგისტრირებული საარჩევნო უფლების მქონე ყველა მოქალაქე. ამავე მუხლის მე-5 ნაწილის თანახმად საბჭოს უმაღლესი ორგანო - საერთო კრება უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება წევრთა 1/5 მაინც. ამავე ნაწილში მითითებულია, რომ „იმ საზოგადოებრივ საბჭოში, რომელშიც მოსახლეობის რაოდენობიდან გამომდინარე ტარდება ორი ან მეტი საერთო კრება, გადაწყვეტილება მიიღება კენჭისყრის შედეგების შეკრების საფუძველზე.“ ამ ჩანაწერის შემდგომი დეტალიზება, თუ რას ნიშნავს ორი ან მეტი საერთო კრება ან როგორ უნდა მოხდეს ამ კრებებზე მიღებული გადაწყვეტილებების შეჯამება, კოდექსის შემდგომ მუხლებში არ არის მოცემული. ამდენად, შედარებით მსხვილ დასახლებებშიც კი ძალზედ ბუნდოვანი ხდება ამ საერთო კრებების ჩატარების საკითხი.

საზოგადოებრივი საბჭოს თავი მოცემულია IV კარში (თუ ამ პროექტს კოდექსს ვუწოდებთ, კარის ნაცვლად უნდა იყოს წიგნი, როგორც ამას ითხოვს „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-16 მუხლის მე-7 პუნქტი), რომელიც ეხება თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობას და სავარაუდოდ ასეც უნდა ყოფილიყო, რომ საზოგადოებრივი საბჭო უნდა წარმოადგენდეს თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმას, რის შესახებ განცხადებულიცაა პროექტის 90-ე მუხლის პირველ ნაწილში. მაგრამ კოდექსის პროექტის სხვა მუხლები პირდაპირ წინააღმდეგობაში მოდიან ამ საკითხთან და საზოგადოებრივ საბჭოს გამგებლისადმი დაქვემდებარებულ ორგანოდ აქცევენ (იხ. 91-ე მუხლის მე-8 ნაწილი, რომლის თანახმად გამგებელი ერთპიროვნულადაა უფლებამოსილი მოიწვიოს ან უარი განაცხადოს საზოგადოებრივი საბჭოს დამფუძნებელი კრების მოწვევაზე; 97-ე მუხლის მე-4 ნაწილის „გ“ ქვეპუნქტი, რომლის თანახმად საერთო კრების თავმჯდომარე ვალდებულია გამგებელს (მერს) წარუდგინოს წინადადებები საზოგადოებრივი საბჭოს პრობლემებისა და მათი შესაძლო გადაწყვეტის გზების შესახებ; მე-100 მუხლი, რომლის თანახმად საზოგადოებრივი საბჭოს საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის აღრიცხვა-ანგარიშგებას და ბალანსს ამტკიცებს გამგებელი, რომელსაც ამავე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად ევალება ჩაატაროს საზოგადოებრივი საბჭოს საფინანსო საქმიანობის შემოწმება.)

## **10. სახელმწიფო ზედამხედველობის მძიმე ტვირთი**

კატეგორიულად მიუღებელი, ევროპული ქარტიისა და პრაქტიკის საწინააღმდეგოა პროექტით შემოთავაზებული დარგობრივი ზედამხედველობა, რომელსაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ცალკეული სამთავრობო დაწესებულებები განახორციელებენ (იხ. პროექტის 147-ე მუხლის მე-2 ნაწილი); ასევე კატეგორიულად მიუღებელია პროექტის 153-ე და 154-ე მუხლები, რომელთა შესაბამისადაც ყოველგვარი საკანონმდებლო შეზღუდვის გარეშე სახელმწიფო ზედამხედველობის განმახორციელებელი დაწესებულება აწარმოებს შესასრულებლად სავალდებულო მითითებების გაცემას და თვითმმართველობის საქმიანობის ინსპექტირებას. ასეთ პირობებში შეუძლებელი გახდება ევროპული ქარტიის მე-8 მუხლის მე-3 პუნქტის მოთხოვნათა დაცვა და სახელმწიფო ზედამხედველობა რეალურად დარგობრივი სამინისტროების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში უხეში ჩარევის პრაქტიკას შექმნის.

## **11. სამართლებრივი გაუმართაობა**

პროექტი დახუნძლულია სამართლებრივად გაუმართავი, ბუნდოვანი და წინააღმდეგობრივი ნორმებით; მაგ. კოდექსის პროექტის 46-ე მუხლი: „გამგეობა წარმოადგენს გამგებლის უფლებამოსილებათა განხორციელების ხელშემწყობ დაწესებულებას.“ (!) ან პროექტის 124-ე მუხლის ჩანაწერი: „ამ კოდექსით, მუნიციპალიტეტის საკუთრებას მიკუთვნებულია მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული შემდეგი ქონება:

ე) სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, გარდა:

ე.ა) კერძო და სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწისა, მათ შორის, საძოვრებისა“ ამ ჩანაწერიდან გამოდის, რომ თვითმმართველ ერთეულს სასოფლო სამეურნეო დანიშნულების მიწა არ მიეკუთვნება, რადგან ამაჟამად



თვითმმართველობის საზღვრებში მოქცეული მიწა ან სახელმწიფო ანდაც კერძო საკუთრებაშია.

ასეთი კურორტული ნორმების მაგალითების მოყვანა ძალზე მრავლად შეიძლება ამ პროექტიდან.

## **12. საქართველოს სახელმწიფოს საერთშორისო ვალდებულებათა უგუნველყოფა**

ა) რეგიონული გაერთიანების სტრუქტურა, ძალაუფლების ჩარჩოები და სტატუსი ეწინააღმდეგება როგორც ადგ. თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მუხლებს, ასევე ვენეციის კომისიის დასკვნას “აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ” და ევროპის საბჭოს კონგრესის შემდეგ რეკომენდაციებსა და რეზოლუციებს: რეგიონული დემოკრატიის შესახებ 240(2008); რეგიონული ფინანსების შესახებ 265(2008); რეგიონის წარმომადგენლობითი ორგანოს შესახებ 293(2001); რეგიონის განმარტების შესახებ 12(1960); რეგიონული ხელისუფლების სტრუქტურის შესახებ 41(1964); რეგიონების ტერიტორიის განსაზღვრისას ეთნიკური ფაქტორის გათვალისწინების შესახებ 52 (1997).

ბ) კანონპროექტით გათვალისწინებული ტერიტორიული რეფორმის პროცედურა ასევე ეწინააღმდეგება ევროპული ქარტიის მე-5-ე მუხლს. ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციას 23 (2004) და ევროპის საბჭოს კონგრესის რეზოლუციას საქართველოზე 334 (2013). ხოლო კანონპროექტით გათვალისწინებული ბალანსი საკრებულოსა და არჩეულ მერს შორის ეწინააღმდეგება კონგრესის რეზოლუციას 113 (2009).

გ) საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს გაზრდილი უფლებამოსილებანი და ადგილობრივ თვითმმართველობებთან მიმართებაში სახელმწიფო ზედამხედველობის შემოთავაზებული მოდელი ეწინააღმდეგება ევროპის ქარტიის პრინციპებს და ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციას R(98)12.

წარმოდგენილი კანონპროექტის შეუსაბამობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიასთან წინააღმდეგობაშია აღმოსავლეთ პარტიორობის ეროვნულ ინდიკატორულ პროგრამასთან (2.3.1.3.) და შესაბამისად. ევროპის კავშირსა და საქართველოს შორის პარტიორობისა და თანამშრომლობის ხელშეკრულების მე-71- მუხლთან, რომელიც საქართველოს ავალდებულებს ჩართოს ევროპული ინსტიტუტები დემოკრატიული რეფორმების გატარებაში და იხელმძღვანელოს დემოკრატიული სტანდარტებით.