

თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილება

თვითმმართველობის არსი და მნიშვნელობა

კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, რომელიც მიღებული იქნა 2005 წლის 17 დეკემბერს შეეხება არა მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს არამედ მას აქვს უფრო ფართო დატვირთვა. მთლიანად ადგილობრივი თვითმმართველობა ეს ჩანს კანონის პრეამბულაშიც, რომელშიც კანონის მიზნებთან დაკავშირებით წინა პლანზეა წამოწეული ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივი ეკონომიკური და ფინანსური საფუძვლების განსაზღვრა და შემდგომ მოდის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის წესი უფლებამოსილებები და მათი ურთიერთობა სახელმწიფო ორგანოებთან. თუ გავიხსენებთ აქამდე მოქმედ ორგანული კანონს „ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის შესახებ“, მართალია, იმ კანონის სათაურშიც მოცემულია ზოგადად ადგილობრივი თვითმმართველობა და ადგილობრივი მმართველობა მაგრამ კანონის პრეამბულა რომელშიც განისაზღვრება კანონის მიზნები, მითითება მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის ორგანოების შექმნის წესსა და უფლებამოსილებაზე. არის კიდევ ერთი ძალიან მნიშვნელოვანი სხვაობაც. „ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი ხაზს უსვამდა, კანონის დროებით ხასიათსა და მიუთითებდა, რომ საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის შესახებ კონსტიტუციური კანონის მიღებამდე არეგულირებდა ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის რგანოთა საქმიანობის წესს. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანულ კანონში უკვე აღარ არის მსგავსი ჩანაწერი, ეს განპირობებულია არა იმით, რომ უკვე მიღებულია კონსტიტუციური კანონი, საქართველოს კონსტიტუციური მოწყობის შესახებ, არამედ იმით, რომ ახალი ორგანული კანონის მიღებით დამთავრდა მმართველობიდან თვითმმართველობაზე გადასვლის გარდამავალი პერიოდი. ადგილობრივი მმართველობა რომელიც წარმოადგენდა გარდამავალ საფეხურს თვითმმართველობას და სახელმწიფო მმართველობას შორის შეიცვალა თვითმმართველობით, სწორედ ეს არის ის უმთავრესი საფუძველი რომელმაც შეცვალა კანონის დროებითი ხასიათი და საფუძველი დაუდო თვითმმართველობის სტაბილური ინსტიტუტის ჩამოყალიბებას.

კანონის პრეამბულა უპირველეს ყოვლისა მიუთითებს იმ ორ უმნიშვნელოვანეს დოკუმენტზე, რომლის საფუძველზე არის შექმნილი ეს კანონი. ეს დოკუმენტებია საქართველოს კონსტიტუცია და ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია. კერძოდ საქართველოს კონსტიტუციით მეორე მუხლის მე-4 პუნქტის მიხედვით შეიძლება გაკეთდეს შემდეგი დასკვნა.

თვითმმართველობა ეს არის მოქალაქის და არა თვითმმართველობის ორგანოს თუ თანამდებობის პირის უფლება, საგულისხმოა ისიც, რომ კონსტიტუცია თვითმმართველობის უფლების განმახორციელებლად მიიჩნევს მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეს და არა საქართველოში მცხოვრებს. ამდენად საქართველოს კონსტიტუცია თვითმმართველობას აღიარებს როგორც მოქალაქის და არა ზოგადად ადამიანის უფლებას. თუმცა ევროპის ცალკეულ ქვეყნებში, თვითმმართველობა სწორედ ადამიანის უფლებად მიიჩნევა და ამ უფლებით სარგებლობის ნება ეძლევა ამ ქვეყანაში მცხოვრებს, როგორც უცხოელებს ისე მოქალაქეობის არ მქონე პირებსაც.

როგორც ავლნიშნეთ, ორგანული კანონის მეორე უმნიშვნელოვანეს საფუძველად კანონის პრეამბულა მიუთითებს, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპულ

ქარტიაზე, რომელიც წარმოადგენს ევროპის საბჭოს სახელმწიფოებში ადგილობრივი თვითმმართველობისა და დაცვის ერთერთ უმნიშვნელოვანეს სამართლებრივ საფუძველს.

თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებათა სახეები

ექსკლუზიური უფლებამოსილებები

ექსკლუზიური უფლებამოსილება წარმოადგენს თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილების განმსაზღვრელ ძირეულ ნორმას. ამ მუხლის პირველ პუნქტში განსაკუთრებით საყურადღებოა აღნიშნული პუნქტის მეორე წინადადება, რომ „თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები განისაზღვება ამ კანონით“, რაც ნიშნავს იმას, რომ თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებათა განმსაზღვრელია მხოლოდ ეს კანონი. საქართველოს სხვა კანონებითა და სამართლებრივი აქტებით შეიძლება მხოლოდ განისაზღვროს თვითმმართველი ერთეულისადმი დელეგირებული უფლებამოსილებები. ამდენად, ამ კანონით საბოლოოდ მოწესრიგდა სახელმწიფოსა და თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის საკითხი და დაცული იქნა საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნა, რომ თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები უნდა დადგინდეს მხოლოდ ორგანული კანონით. ორგანული კანონის ამ პუნქტის ეს ჩანაწერი ამავედროულად ქმნის თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებების სტაბილურობის გარანტიას. თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა შეცვლა მისი გაზრდა ან შემცირება დასაშვებია მხოლოდ ორგანულ კანონში შესაბამისი ცვლილებების შეტანით.

დელეგირებული უფლებამოსილებები

დელეგირების არსი და მნიშვნელობა

უფლებამოსილებათა დელეგირება გულისხმობს სახელმწიფო ორგანოთა მიერ თვითმმართველობის, მათ ხელთ არსებული უფლებამოსილების ნაწილის გადაცემას, ანუ თვითმმართველობისათვის უფლების მინიჭებას მიიღოს და აღასრულოს გადაწყვეტილება დამატებით იმ საკითხებზეც, რომლებიც სახელმწიფოს კომპეტენციას განეკუთვნებიან. უფლებამოსილებათა დელეგირებისას ხდება არა ფუნქციების, არა საკითხების, არამედ ამ საკითხების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებასა და აღსრულებაზე უფლებამოვალეობათა გადაცემა. ამიტომაც უფლებამოსილებათა დელეგირებისას შესაბამისი საკითხი არ კარგავს სახელმწიფო მნიშვნელობას რაც განსაზღვრავს კიდევ დელეგირებული უფლებამოსილებათა განხორციელების სპეციფიკას.

უფლებამოსილებათა დელეგირება შესაძლებელია 2 გზით:

1. კანონის საფუძველზე;
2. ურთიერთშეთანხმებით, ხელშეკრულების საფუძველზე;

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ უშვებს უფლებამოსილებათა დელეგირების ორივე შემთხვევას. პირველ შემთხვევაში ცენტრალური სახელმწიფო უწყების მიერ თვითმმართველობაზე უფლებამოსილებათა დელეგირება დაიშვება მხოლოდ საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე, ამდენად დელეგირების ეს სახე, როგორც წესი არის ზოგადი ხასიათის და

შეეხება ყველა თვითმმართველ ერთეულს. მეორე შემთხვევაში, როცა ხდება დელეგირება ხელშეკრულების საფუძველზე, დელეგირების ეს სახე არის ინდივიდუალური ხასიათის და შეეხება ერთ კონკრეტულ თვითმმართველ ერთეულს.

თვითმმართველობის ქონების მართვა განკარგვა

თვითმმართველი ერთეული ქონება არის თვითმმართველობის განხორციელების ერთერთი უმთავრესი ეკონომიკური საფუძველი. მართალია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ფუნქციონირებენ 1998 წლიდან მაგრამ მათ დღემდე არ გააჩნიათ საკუთარი ქონება. „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ 1997 წლის ორგანული კანონით აღიარებული თვითმმართველი ერთეულის ქონება არ იყო განმტკიცებული ამ ქონების მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტებით და რაც მთავარია არ იყო განსაზღვრული სახელმწიფო საკუთრებიდან თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში ქონების გადაცემის წესი.

საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 25 მაისს №334 ბრძანებულებით დამტკიცებული „ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოებისთვის სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფი ქონების გადაცემის წესი არამხოლოდ ითვალისწინებდა ქონების გადაცემის ძალზე გართულებულ (პრაქტიკულად განუხორციელებელ) პროცედურას, არამედ, რაც მთავარია ეს წესი არ ითვალისწინებდა ქონების საკუთრებაში გადაცემას. გადაცემული ქონება ისევე რჩებოდა სახელმწიფო საკუთრებაში. 2005 წლის 25 მარტს მიღებული იქნა კანონი „თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ ამ კანონის მიღებით შეიქმნა თვითმმართველი ერთეულის ქონების შექმნისა და განკარგვის სამართლებრივი ბაზა, განისაზღვრა თვითმმართველი ერთეული ქონების შექმნის წესი, კატეგორიები და ქონებრივი უფლებები. „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ კანონის მე-2 მუხლის 1 პუნქტის მიხედვით „თვითმმართველი ერთეულის ქონებას განეკუთვნება ქონება, რომელსაც თვითმმართველ ერთეულს საკუთრებაში გადასცემს სახელმწიფო ან რომელსაც თვითმმართველი ერთეული შექმნის ან შეიძენს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. თვითმმართველი ერთეული თავის საკუთრებაში არსებულ ქონებას მართავს და განკარგავს თვითმმართველობის ორგანოთა მეშვეობით ანუ, ქონების მესაკუთრეა თვითმმართველი ერთეული, ხოლო ქონებას მართავს და განკარგავს თვითმმართველი ერთეულის სახელით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები. ადგილობრივი ქონების მართვა და განკარგვა ხდება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ კანონით დადგენილი წესით.

მიწის რესურსების მართვა

მიწა წარმოადგენს თვითმმართველი ერთეულის ქონების უმნიშვნელოვანეს ობიექტს. „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ კანონის ერთერთ წინგადადგმულ ნაბიჯად შეიძლება ჩაითვალოს თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებად მიწის გამოცხადება. მაგრამ სამწუხაროდ ეს ჯერჯერობით მხოლოდ დეკლარაციული აღიარებაა. რადგან კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ არ განსაზღვრავს თვითმმართველი ერთეულის მიერ მიწისა და სხვა ბუნებრივი რესურსების ფლობის, სარგებლობის და განკარგვის წესს.

ამ კანონის პრეამბულით ეს საკითხები უნდა დარეგულირდეს საქართველოს სპეციალური კანონმდებლობით. მოქმედი კანონმდებლობა, რომელიც შეეხება მიწის საკითხებს, არ შეეხება და არ განსაზღვრავს თვითმმართველი ერთეულის არც სასოფლო და არც არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ფლობის, სარგებლობის და განკარგვის საკითხებს. ამდენად სახეზეა სამართლებრივი ვაკუუმი, რომლის შესავსებად საჭიროა ან ცვლილება შევიდეს „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ კანონში და იგი გავრცელდეს მიწასა და სხვა ბუნებრივი რესურსებზე, ან მომზადდეს სპეციალური კანონი თვითმმართველი ერთეულის მიწის საკუთრების შესახებ.

ბიუჯეტის პროექტის განხილვა და დამტკიცება

თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი ადგილობრივი ფინანსების უმთავრესი ბლოკია და შეადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის მთავარ ფინანსურ საფუძველს.

ადგილობრივი ფინანსებისთვის წყაროს წარმოადგენს საბიუჯეტო და არასაბიუჯეტო ფონდები და აგრეთვე იმ სამეწარმეო სუბიექტების ფინანსები, რომლებიც წარმოადგენენ თვითმმართველობის საკუთრებას. უფრო ვრცლად ბიუჯეტთან დაკავშირებით ვისაუბრებთ, როდესაც განვიხილავთ საკრებულოს განსაკუთრებულ უფლებამოსილებებს.

ადგილობრივი გადასახადების, მოსაკრებლების შემოღება გაუქმება მათი განაკვეთების დადგენა

გადასახადებისა და მოსაკრებლების მნიშვნელობა ევროპული ქარტიის მიხედვით

ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები წარმოადგენენ ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავლის ერთერთ უმნიშვნელოვანეს წყაროს, ადგილობრივი ბიუჯეტის დამოუკიდებლობის გარანტიას და ადგილობრივი ეკონომიკური პოლიტიკის განხორციელების საშუალებას.

ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების აუცილებლობაზე მიუთითებს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის მე-9 მუხლის მესამე პუნქტი: „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფინანსური სახსრების სულ მცირე ნაწილი მაინც უნდა შემოდიოდეს ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლებიდან, რომელთა განაკვეთს ადგენენ თვითმმართველობის ორგანოები კანონით დადგენილ ფარგლებში“.

საქართველოს კონსტიტუციის 94-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად გადასახადებისა და მოსაკრებლების სახეობები და შემოღების წესი დგინდება კანონით. საქართველოს კონსტიტუციისა და ევროპული ქარტიის ამ მოთხოვნების შესაბამისად საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილია როგორც ადგილობრივი გადასახადები ისე ადგილობრივი მოსაკრებლები.

საკრებულოს განსაკუთრებული უფლებამოსილებები

საკრებულოს თავმჯდომარის არჩევა

საკრებულოს თავმჯდომარის არჩევის საკითხი არის საკრებულოს გადასაწყვეტი ერთერთი უპირველესი ამოცანა. საკრებულოს პირველი შეკრებისას დღის წესრიგში დგება საკუთარი შემადგენლობიდან საკრებულოს თავმჯდომარის არჩევა. კანონით განსაზღვრულ საკრებულოს თავმჯდომარის უფლებამოსილებიდან გამომდინარე თუ საკრებულომ ვერ მოახერხა საკრებულოს თავმჯდომარის არჩევა, რეალურად საფრთხის ქვეშ დგება ამ თვითმმართველ ერთეულში თვითმმართველობის რეალური განხორციელება. შესაბამისად, საკრებულოს თავმჯდომარის არჩევამდე საკრებულო ვერ განიხილავს საკრებულოს უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ სხვა საკითხებს. საკრებულოს თავმჯდომარეს ირჩევენ საკრებულოს წევრები თავის შემადგენლობიდან. არჩევის საკითხი დარეგულირებულია საკრებულოს დებულებით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს თანამდებობის პირთა საქმიანობაზე კონტროლი

თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა საქმიანობაზე კონტროლი არის საკრებულოს ერთერთი უმთავრესი ფუნქცია. საკრებულოს ეს ფუნქცია ხორციელდება შემდეგი ფორმებით:

- ❖ აღმასრულებელი ორგანოს ან თანამდებობის პირის მიმართ კითხვის დასმა და ინტერპელაცია
- ❖ ინფორმაციის გამოთხოვა
- ❖ ანგარიშის მოსმენა
- ❖ საქმიანობის შეფასება

კონტროლს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოებსა და თანამდებობს პირთა საქმიანობაზე საკრებულო ახორციელებს საკრებულოს ბიუროს, საკრებულოს კომისიებისა და სამუშაო ჯგუფების, ფრაქციების, საკრებულოს წევრების მეშვეობით და უშუალოდ საკრებულოს სხდომაზე მათი ანგარიშების მოსმენითა და შეფასებით.

კონტროლის განხორციელება არის პერმანენტული პროცესი, ამავდროულად საკრებულოს დებულებით (რეგლამენტი) შეიძლება დადგინდეს აღმასრულებელ ორგანოებსა და თანამდებობის პირთა საქმიანობის შეფასების პერიოდულობა.

გამგებლის (მერის) არჩევა

აღნიშნული პუნქტი გამომდინარეობს საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის მოთხოვნიდან, რომლის მიხედვით ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელი არჩევითი თანამდებობის პირია, ეს პუნქტი ასევე შესაბამისობაშია „საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონთან“, რომლის მიხედვითაც საჯარო მოხელე თანამდებობაზე შეიძლება იყოს როგორც დანიშნული, მაგრამ არჩევითობა გარკვეულ შეუსაბამობაში მოდის კონკურსის წესით შერჩევასთან. საკრებულოს მიერ თანამდებობის პირის არჩევა (მითუმეტეს თუ ამ თანამდებობაზე რამდენიმე კანდიდატურაა დასახელებული) თავის თავში შეიცავს კონკურსს. ამდენად ან საკრებულოს ბიუროს მიერ ჩატარებული კონკურსი ხდება ფორმალური ხასიათის და გადაწყვეტილების მთელი სიმძიმე

საკრებულოს სხდომაზე უნდა გადავიდეს, ან საკრებულოს გადაწყვეტილება გახდება ფორმალური ხასიათის და ამ საკითხს არსებითად საკრებულოს ბიურო წინასწარვე გადაწყვეტს.

კანონით არ არის მოცემული თუ რა კრიტერიუმებით უნდა მოხდეს გამგებლის კანდიდატურის შერჩევა და შესაბამისად შეუძლებელია დადგინდეს რა იგულისხმება ამ მუხლის მე-2 პუნქტით განსაზღვრულ „კვალიფიციურ კანდიდატებში“, კანონით ასევე არ არის განსაზღვრული კონკურსის ჩატარების პროცედურა. კანონი მიუთითებს საკრებულოს ბიუროს მიერ მხოლოდ განცხადებების მიღებასა და განცხადებებიდან „კვალიფიციური კანდიდატების“ შერჩევაზე.

თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტების განხილვა და დამტკიცება

თვითმმართველი ერთეულის რეალური ბიუჯეტი, ესაა თვითმმართველობის ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის მოთხოვნათა მაქსიმალური დაკმაყოფილების საშუალება. მისი მეშვეობით თვითმმართველობები იძენენ რეალურ დამოუკიდებლობას. თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ეკონომიკური შინაარსი მდგომარეობს სწორედ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფუნქციონირებისა და თვითმმართველობის მოსახლეობის მოთხოვნილების დაკმაყოფილებაში. თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ფუნქციაა ფინანსური სახსრების მობილიზება. თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის მნიშვნელოვანი ფუნქციაა, მისი სისტემის მეშვეობით განახორციელოს სახელმწიფო სახსრების გადანაწილება და დაყვანა უშუალოდ მომხმარებელამდე სოციალური პროგრამების განხორციელების დროს. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შედგენა, წარმოება, შესრულება უნდა განხორციელდეს იგივე კლასიფიკატორის მიხედვით, რაც გამოყენებულია ცენტრალური ბიუჯეტის შემთხვევაში.

საქართველოში ახალი ორგანული კანონის მიღებით თვითმმართველობის შესახებ, განხორციელდა თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილება, ანუ შემცირდა ბიუჯეტების რაოდენობა. იმის გამო, რომ ადგილობრივ ბიუჯეტებს არ ყოფნიდათ სახსრები მათზე დაკისრებული ფუნქციების შესასრულებლად და ისინი იქცნენ ცენტრალური ბიუჯეტის დანამატებად და უფრო წარმოადგენდნენ ბუღალტერიას, ვიდრე ბიუჯეტს, ამიტომ თანამედროვე ეტაპზე უმთავრესი ამოცანაა თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტის ფორმირებისა და ფუნქციონირების ეფექტიანი მექანიზმის შექმნა. მნიშვნელოვანია, რომ თვითმმართველი ერთეულის საფინანსო გეგმა ეფუძნებოდეს ხარისხიან სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგნოზს. ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ყველა მონაწილისათვის აუცილებელია „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით“ განსაზღვრული პრინციპები:

- ❖ ყოვლისმომცველობა
- ❖ გამჭვირვალობა
- ❖ ანგარიშვალდებულება
- ❖ დამოუკიდებლობა
- ❖ ერთიანობა
- ❖ უნივერსალურობა
- ❖ კონსოლიდირება

საკრებულოს განსაკუთრებული როლი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოსთან მიმართებაში გამოიხატება ასევე იმაშიც, რომ „თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის 22 მუხლის „ნ“ პუნქტის მიხედვით - „საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესით და დაგეგნილ ვადებში გამგებლის (მერის) წარდგინებით თვითმმართველი ერთეულის პროექტის ბიუჯეტის განხილვა, მასში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა, მისი დამტკიცება, ბიუჯეტის ანგარიშის მოსმენა და შეფასება“ საკრებულოს უმთავრესი კომპეტენციაა.