



რეგიონული განვითარება

ტრენინგი სამოქალაქო აქტივისტებისათვის

წასაკითხი მასალა



აღნიშნული სატრენინგო მასალა შექმნილია ევროკავშირისა და გერმანიის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ფედერალური სამინისტროს მხარდაჭერით პროექტის „სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების ინიციატივა“ ფარგლებში. მის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია „კონსულტაციისა და ტრენინგის ცენტრი“ და არ ნიშნავს, რომ იგი ასახავს ევროკავშირისა და კონრად ადენაუერის ფონდის შეხედულებებს.

პროექტი „სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების ინიციატივა“ ხორციელდება კონრად ადენაუერის ფონდის (KAS) მიერ სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტთან (CSI), კონსულტაციის და ტრენინგის ცენტრთან (CTC), საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრთან (CSRDG) და განათლების განვითარების და დასაქმების ცენტრთან (EDEC) თანამშრომლობით. პროექტს აფინანსებს ევროკავშირი, ხოლო თანადამფინანსებელია კონრად ადენაუერის ფონდი.



სარჩევი

1. რეგიონული განვითარება და ევროკავშირის პოლიტიკა.....	4
1.1. ევროკავშირის კოჰეზიის (გათანაბრების) პოლიტიკა.....	7
1.2. რეგიონული განვითარების საკანონმდებლო რეგლამენტაციის ევროპული გამოცდილება ახალი წევრი სახელმწიფოების მაგალითზე	11
2. საქართველოს რეგიონული განვითარების პოლიტიკა, ძირითადი ჩარჩო დოკუმენტები.....	17
2.1. სოციალურ-ეკონომიკური უთანასწორობის მანვენებლები	17
2.2. ასოცირების შეთანხმება.....	18
2.3. საქართველო 2020	18
2.4. 2018-2021 წლების საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამა	19
2.5. საქართველოს რეგიონების განვითარების სტრატეგიები (2014-2021).....	22
2.6. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი.....	22
2.7. კანონპროექტი „რეგიონული პოლიტიკისა და განვითარების დაგეგმვის შესახებ“	23
3. ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი, უფლებამოსილებები და სტრუქტურა	25
3.1. საჯარო ხელისუფლების ჰორიზონტალური და ვერტიკალური დანაწილება.....	25
3.2. მუნიციპალური უფლებამოსილებები საქართველოში.....	28
3.2.1. საკუთარი უფლებამოსილებები.....	28
3.2.2. დელეგირებული უფლებამოსილებები	30
3.3. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობა	32
3.3.1. მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანო – საკრებულო	33
3.4. საკრებულოს საქმიანობა	35
3.4.1. საკრებულოს თანამდებობის პირები.....	36
3.4.2. საკრებულოს წევრის სტატუსი, მისი უფლება-მოვალეობები	38
3.4.3. მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო – მერი.....	42
3.4.4. მერის უფლებამოსილება.....	43
4. მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობაში.....	46
4.1. საზოგადოების თანამონაწილეობის საკანონმდებლო საფუძვლები.....	46
4.2. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო	48
4.3. დასახლების საერთო კრება.....	49
4.4. პეტიცია	53
5. გამოყენებული მასალა და წყაროები	57

1. რეგიონული განვითარება და ევროკავშირის პოლიტიკა

რეგიონული პოლიტიკის განხილვისას, მნიშვნელოვანია კარგად გვესმოდეს ის ტერმინები და თემატიკა, რომელსაც განვიხილავთ. ხშირ შემთხვევაში, ერთმანეთში ერევათ რეგიონული პოლიტიკა და დეცენტრალიზაცია, ასევე რეგიონალიზმი და რეგიონალიზაცია.

რეგიონული პოლიტიკა ეხება მთავრობის სტრატეგიულ საინვესტიციო პოლიტიკას, რომლის სამიზნეა ის რეგიონები, დასახლებული პუნქტები და ქალაქები, სადაც საჭიროა ეკონომიკური ზრდის სტიმულირება და ცხოვრების დონის გაუმჯობესება. ეს ხშირად სოლიდარობის გამოხატულებაა და მხარდაჭერა ძირითადად ორიენტირებულია ნაკლებად განვითარებულ რეგიონებზე. ეს არის სივრცითი განზომილება იმისა, თუ როგორ განსაზღვრავს ქვეყანა პრიორიტეტებს, როგორ ისახავს მიზნებს და როგორ მართავს თავის ინვესტიციებსა და საქმიანობას.

რეგიონული პოლიტიკა მოიცავს პროცესში ჩართულ სხვა სამინისტროებთან, რეგიონულ და ადგილობრივ ხელისუფლებასთან და კერძო/საჯარო დაწესებულებებთან კოორდინაციას, რადგან ეს პოლიტიკა მრავალდარგობრივია და მასში ფაქტობრივად ყველა დარგი და მოქმედების სუბიექტია ჩართული.

დეცენტრალიზაცია წარმოადგენს ცენტრალური ხელისუფლებიდან ქვე-ეროვნულ დონეზე ან დონეებზე უფლებამოსილებების, ფინანსური რესურსების, ადამიანური რესურსების თუ საქონლის გადანაწილების ან დაყოფის პროცესს.

დეცენტრალიზაცია მჭიდროდ არის დაკავშირებული სუბსიდიარობის პრინციპთან,¹ რომლის მიხედვით, კონკრეტული საკითხები უნდა იყოს ყველაზე პატარა, ყველაზე მცირე ან ყველაზე ნაკლებად ცენტრალიზებული კომპეტენტური ორგანოს პასუხისმგებლობა. პოლიტიკური გადაწყვეტილებები უნდა მიიღონ ადგილობრივ დონეზე, სადაც ეს შესაძლებელია.

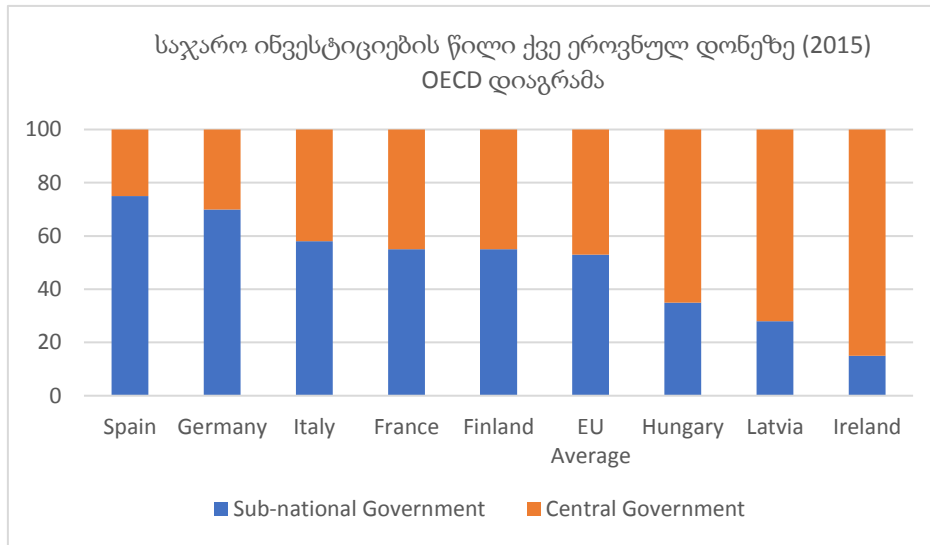
დეცენტრალიზაციის დონეები ძალიან განსხვავდება ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებს შორის. ესპანეთში დეცენტრალიზაციის ყველაზე მაღალი დონეა, სადაც საჯარო სექტორის ინვესტიციების დაახლოებით 75% ხორციელდება ქვე-ეროვნულ დონეზე. მეორე მხრივ, ირლანდიაში ანალოგიური მაჩვენებელი მხოლოდ 15%-ია (დიაგრამა 1)

რეგიონალიზმი და რეგიონალიზაცია ხშირად ქვეყნებს შორის ურთიერთობის დონეზე განიხილება, თუმცა, ეს ტერმინები, ზოგჯერ ქვეყნების შიგნითაც გამოიყენება, რათა განსაზღვროს რეგიონის იდენტიფიცირებისა და ფორმალური სტრუქტურების სხვადასხვა მიდგომები, როგორებიცაა, „ქვემოდან ზემოთ“ და „ზემოდან ქვემოთ“ პრინციპი.

დიაგრამა 1. საჯარო ინვესტიციების წილი ქვე-ეროვნულ დონეზე (2015 OECD, 2015)

¹ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-5 მუხლი

რეგიონალიზმი გულისხმობს ტერიტორიის იდენტურობას და კონკრეტული სივრცითი



არეალების ერთობას, ხოლო რეგიონალიზაცია ნიშნავს სტრუქტურების განვითარებას. ევროკავშირის მრავალი „ახალი“ წევრი სახელმწიფოს კონტექსტში, რეგიონალიზაცია გულისხმობდა რეგიონული ტერიტორიებისა და სტრუქტურების შექმნას შედარებით პატარა ადმინისტრაციული ერთეულების გაერთიანებით, მაგალითად, მთელი რიგი მუნიციპალიტეტების (NUTS III) ადმინისტრაციულ ან სტატისტიკურ რეგიონში (NUTS II) დაჯგუფება.

NUTS კლასიფიკაცია (ტერიტორიული ერთეულების კლასიფიკაცია სტატისტიკური მიზნებისთვის) არის ევროკავშირის ეკონომიკურ ტერიტორიებად დაყოფის იერარქიული სისტემა.

- NUTS I: ძირითადი სოციალურ-ეკონომიკური რეგიონები
- NUTS II: ძირითადი რეგიონები, სადაც რეგიონული პოლიტიკა გამოიყენება
- NUTS III: მცირე რეგიონები კონკრეტული დიაგნოზირებისთვის
- LAU: ადგილობრივი ადმინისტრაციული ერთეულები, სადაც 800 000-ზე ნაკლები მოსახლე ცხოვრობს (ერთი ან მეტი დონე, რაც დამოკიდებულია ქვეყნის ადმინისტრაციულ სტრუქტურაზე)

დონე	მინიმუმი ²	მაქსიმუმი
NUTS 1	3 მილიონი	7 მილიონი
NUTS 2	800 000	3 მილიონი
NUTS 3	150 000	800 000
LAU	-	800 000

ევროკავშირში რეგიონული პოლიტიკისა და რეგიონული განვითარების მიმართ ერთიანი მიდგომა არ არსებობს. თითოეულ ქვეყანას აქვს თავის ისტორიასა და ადმინისტრაციულ

განვითარებაზე დაფუძნებული საკუთარი უნიკალური სტრუქტურა. რეგიონული პოლიტიკის ამოცანებად დიდწილად შეგვიძლია განვიხილოთ ერთი მხრივ, წმინდად ეკონომიკური მიდგომების განხორციელება, ხოლო, მეორე მხრივ, იმგვარი ჩარევები, რომელიც ცალსახად სოციალური მნიშვნელობისაა.

წმინდად ეკონომიკური მიდგომა ორიენტირებულია ზრდისა და ეკონომიკური განვითარების დიდი პოტენციალის მქონე ტერიტორიებზე, ასევე მიზნად ისახავს, პირველ რიგში, კონკურენტუნარიანობისა და ბიზნეს/კომერციული ინოვაციების მქონე ტერიტორიების ხელშეწყობას. ამ მიდგომამ, რომელიც მთელი ქვეყნის მასშტაბით პოტენციურად მომგებიანია, შესაძლოა ადგილობრივი და რეგიონული უთანასწორობა გაამძაფროს, კერძოდ, ერთი ტერიტორია შეიძლება უფრო გამდიდრდეს, ხოლო სხვა ტერიტორიები უფრო მეტად ჩამორჩეს. მთლიანად სოციალურმა მიდგომამ, მეორეს მხრივ, როდესაც ფინანსური დახმარება ყველაზე ღარიბ ტერიტორიებს გადაეცემა, შეიძლება ცხოვრების დონე გააუმჯობესოს, მაგრამ არ გაზრდის ეკონომიკურ აქტივობას ან სამუშაო ადგილების რაოდენობას.

დღეს ევროკავშირში შერეული პოლიტიკა მოქმედებს, რომელიც ორივე ზემოაღნიშნულ ელემენტს შეიცავს. ეკონომიკაზე კონცენტრირების თვალსაზრისით, ბევრ ქვეყანაში ბიზნესზე ორიენტირებული ინვესტიციები ხორციელდება, რაც ხშირად რეგიონების ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიებს ეფუძნება. თუმცა, ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობამ შეიძლება მთელი ქვეყანაც მოიცვას, რეგიონების დიფერენცირების გარეშე.

უფრო სოციალურად ორიენტირებული მიდგომები სუსტ რეგიონებში საბიუჯეტო სახსრების ტრანსფერის, საგადასახადო შეღავათების ან/და დასაქმების ხელშეწყობის, სამუშაო ადგილების და სამუშაოს მოძიების შესაძლებლობების შექმნის გზით ხორციელდება.

ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური სტრუქტურა ასევე განსაზღვრავს რეგიონული პოლიტიკის მიზნებსა და მიდგომებს. მაგალითად, ევროკავშირის ზოგიერთ მდიდარ წევრ ქვეყანაში რეგიონული უთანასწორობა საკმაოდ თვალშისაცემია და მათი პოლიტიკა ორიენტირებულია შესაბამისი ტერიტორიების რეგიონულ განვითარებაზე. სხვა ქვეყანებში შეზღუდული რეგიონული უთანასწორობაა და ეს ქვეყნები ძირითადად მთელი ქვეყნის კონკურენტუნარიანობის განვითარებაზე ამახვილებენ ყურადღებას. არსებობს ისეთი ქვეყნებიც, რომელთა რეგიონული უთანასწორობა ძალიან მრავალფეროვანია, რაც მოიცავს მთიან რეგიონებს, კუნძულებს, დედაქალაქში დომინირებულ ეკონომიკას და ა.შ. ამ ქვეყნებში ძირითადი ტენდენცია ეროვნული/ქვეყნის მასშტაბით განვითარებაზე კონცენტრირებული რეგიონული პოლიტიკის შემუშავებაა.

ევროკავშირის „ახალი“ წევრი სახელმწიფოების უმრავლესობაში განწევრიანებამდე და უშუალოდ განწევრიანების შემდგომ პერიოდში, ყურადღება მთელი ქვეყნის ეკონომიკური განვითარებისა და ეფექტურობის ზრდაზე იყო გამახვილებული. ამან უფრო გააღრმავა დედაქალაქებისა და ქვეყნის დანარჩენი ნაწილების ერთმანეთისგან დაშორება.

1.1. ევროკავშირის კოჭების (გათანაბრების) პოლიტიკა

რეგიონული პოლიტიკა, უფრო ფართო თვალსაზრისით, ასევე მოიხსენიება როგორც გათანაბრების პოლიტიკა, რადგან მისი საერთო მიზანია დასახმარებელ რეგიონებში „ეკონომიკური, სოციალური და ტერიტორიული გათანაბრების“ განმტკიცება. პრაქტიკაში ეს ნიშნავს შემდეგს:

- ეკონომიკური და სოციალური გათანაბრება: კონკურენტუნარიანობისა და ეკოლოგიურად ორიენტირებული ეკონომიკის ზრდა რეგიონებში, ხალხისთვის უკეთესი მომსახურებების გაწევა, მეტი სამუშაო ადგილების შექმნა და ცხოვრების დონის გაუმჯობესება.
- ტერიტორიული გათანაბრება: რეგიონების ერთმანეთთან დაკავშირება ისე, რომ შესაბამისი ძალები საკუთარი სარგებლობისთვის გამოიყენონ და ახალ, ინოვაციურ კონფიგურაციებში ერთობლივად ჩაერთონ საერთო გამოწვევების (როგორცაა კლიმატის ცვლილება) დასაძლევად, რაც მთლიანობაში სარგებლობას მოუტანს და გააძლიერებს ევროკავშირს.

კოჭების (გათანაბრების) პოლიტიკა ევროკავშირის მთავარი საინვესტიციო პოლიტიკაა, რომლის მიზანია ევროკავშირის ყველა რეგიონსა და ქალაქში სამუშაო ადგილების შექმნის, ბიზნესკონკურენციის, ეკონომიკური ზრდის, მდგრადი განვითარების და მოქალაქეების ცხოვრების დონის გაუმჯობესების ხელშეწყობა.

ევროკავშირის გათანაბრების პოლიტიკის წარმომავლობა ისეთივე ძველია, როგორც თავად ევროკავშირი. ექვსი თავდაპირველი წევრის მიერ ხელმოწერილი ხელშეკრულების თანახმად, „თანამეგობრობის მიზანია სხვადასხვა რეგიონების განვითარების დონეებს შორის არსებული უთანასწორობის შემცირება“.

თუმცა, დიდი დრო არ არის გასული, რაც აღნიშნული პოლიტიკა დღევანდელი სახის ინსტრუმენტად იქცა. 1968 წელს, რეგიონული პოლიტიკის გენერალური დირექტორატი შეიქმნა. თავდაპირველად, ევროკავშირის მიზნები და პრიორიტეტები დასახული არ იყო. მიზნები და პრიორიტეტები წევრმა სახელმწიფოებმა თავად განსაზღვრეს. 1975 წელს, ევროპის რეგიონული განვითარების ფონდი (ERDF) შეიქმნა. მისი მიზანი იყო იმ რეგიონული დისბალანსის გამოსწორება, რომელიც სოფლის მეურნეობის დომინანტურმა მდგომარეობამ, სამრეწველო ცვლილებამ, და სტრუქტურულმა დაუსაქმებლობამ წევრი სახელმწიფოების გარკვეულ რეგიონებში გამოიწვია.

ევროკავშირის მხრიდან მცირე მოცულობის დაფინანსება განხორციელდა და წევრი სახელმწიფოები იძულებული გახდნენ ევროპის რეგიონული განვითარების ფონდისთვის (ERDF) მიემართათ დამატებითი პროექტის ფარგლებში.

საბერძნეთის, პორტუგალიისა და ესპანეთის გაწევრიანებამ გაზარდა რეგიონული უთანასწორობა. დაფინანსება ევროკავშირის სიმდიდრის საშუალო დონემდე მიღწევის ძირითადი საშუალება გახდა და საფუძველი ჩაეყარა რეალური გათანაბრების პოლიტიკას.

1988 წელს, პროგრამულად გათვლილი მიდგომის გამოყენების პირველი რეალური მცდელობა განხორციელდა. ევროპულმა საბჭომ სტრუქტურული ფონდებისთვის ხუთწლიანი ბიუჯეტი გამოყო და ოთხი სახელმძღვანელო პრინციპი დაადგინა:

- **კონცენტრაცია:** ყველაზე დარბ რეგიონებზე ორიენტირება;
- **პარტნიორობა:** რეგიონული და ადგილობრივი პარტნიორების ჩართულობა;
- **პროგრამული დაგეგმვა:** მრავალწლიანი პროგრამული დაგეგმვა;
- **დამატებითი ფაქტორები:** ევროკავშირის ხარჯმა არ უნდა ჩაანაცვლოს ეროვნული ხარჯი.

1989 წლიდან 1993 წლამდე პერიოდში განხორციელდა პირველი სტრუქტურული ფონდების პროგრამული დაგეგმვა. პროგრამა მოიცავდა საშუალო ევროპული დონის 75%-ზე ნაკლები მშპ-ის მქონე ზონებს, სამრეწველო რესტრუქტურისა და წინაშე მდგარ ზონებს, მარგინალურ სასოფლო-სამეურნეო ტერიტორიებს, ხოლო 1990 წლიდან, ახალ გერმანულ მიწებს (New Landers).

1994 წლიდან 1999 წლამდე პროგრამული დაგეგმვის პერიოდში, დაინერგა ევროკავშირის რეგიონული და სოციალური მხარდაჭერის პროგრამა და წევრ სახელმწიფოში სტრუქტურული ფონდებისთვის დაისახა მიზნები, განისაზღვრა პრიორიტეტები და მართვის მექანიზმები, ასევე შეიქმნა საოპერაციო პროგრამები და ერთჯერადი პროგრამული დოკუმენტი. ამასთან, დაინერგა ევროკავშირის ინიციატივები წევრ სახელმწიფოებში საერთო საკითხების გადაჭრის მიზნით ისეთ სფეროებში, როგორცაა ტრადიციული საფეიქრო მრეწველობა, სამხედრო ბაზებისა და პროფესიული რეკონვერსია და ურბანული ინიციატივა.

2000-2006 წლებში აქცენტი კეთდებოდა ევროკავშირის მოახლოებულ გაფართოებაზე. 2004 წელს 10 ახალი სახელმწიფო გაწევრიანდა. ამ გაფართოებამ ევროკავშირის მოსახლეობა 20%-ით, ხოლო მშპ მხოლოდ 5%-ით გაზარდა.

2007-2013 წლებში აქცენტი ზრდასა და სამუშაო ადგილების შექმნაზე კეთდებოდა. რეგიონები, სადაც ევროკავშირის მშპ-ის საშუალო მაჩვენებელი 75%-ზე ნაკლებია, „კონვერგენციის“ მიზანს დაექვემდებარა - საუბარი ძირითადად ახალ წევრ სახელმწიფოებზე, როგორცაა პორტუგალია, საბერძნეთის ნაწილი, ესპანეთი, სამხრეთ იტალია, გერმანიის ახალი მიწები, კორნოული და უელსი გაერთიანებულ სამეფოში.

2014-2020 წლებში, რიგი მნიშვნელოვანი ცვლილებები განხორციელდა. პირველ რიგში, სტრუქტურული ფონდები გაფართოვდა და ევროპის სტრუქტურულ და საინვესტიციო ფონდებად (ESIF) იქცა:

- ევროპის რეგიონული განვითარების ფონდი (ERDF): მიზნად ისახავს ინვესტიციების განხორციელების გზით რეგიონულ ეკონომიკურ და სოციალურ გათანაბრებას ზრდად დარგებში, რაც ხელს უწყობს კონკურენტუნარიანობის გაუმჯობესებას და სამუშაო ადგილების შექმნას. ევროპის რეგიონული განვითარების ფონდი ასევე საზღვრისპირა რეგიონების თანამშრომლობის პროექტებს აფინანსებს;

- ევროპის სოციალური ფონდი (ESF): ინვესტიციებს ახორციელებს ხალხთან დაკავშირებულ პროექტებში, აქცენტი კეთდება დასაქმებისა და განათლების შესაძლებლობების გაუმჯობესებაზე. ევროპის სოციალური ფონდი ასევე მიზნად ისახავს სიღარიბის ან სოციალური გარიყვის რისკის ქვეშ მყოფი სოციალურად დაუცველი ადამიანების დახმარებას;
- გათანაბრების ფონდი: ინვესტიციებს ახორციელებს ეკოლოგიურად ორიენტირებულ ზრდაში და მდგრად განვითარებაში, ასევე ემსახურება EU-27 საშუალო მაჩვენებლის 90%-ზე ნაკლები მშპ-ის მქონე წევრ სახელმწიფოებში დაკავშირებადობის გაუმჯობესებას;
- ევროპის სოფლის მეურნეობისა და სოფლის განვითარების ფონდი (EAFRD); და
- ევროპის საზღვაო და მეთევზეობის ფონდი (EMFF).

ამასთან ერთად, მთელი რიგი ახალი მიდგომები შემუშავდა ზემოაღნიშნული ფონდების უკეთ გამოყენების მიზნით:

- უფრო მეტი აქცენტი შედეგებზე: უფრო მკაფიო და გაზომვადი მიზნები უკეთესი ანგარიშვალდებულებისთვის;
- სიმარტივე: ერთიანი წესები ხუთი ფონდისთვის;
- პირობები: კონკრეტული წინაპირობების დანერგვა ფულადი სახსრების გადანაწილებამდე;
- ურბანული მასშტაბის და სოციალური ჩართულობის გაძლიერება: ევროპის რეგიონული განვითარების ფონდიდან თანხის გამოყოფა ქალაქებში განხორციელებადი კომპლექსური პროექტებისთვის და ევროპის სოციალური ფონდიდან თანხის გამოყოფა მარგინალიზებული საზოგადოების მხარდასაჭერად;
- ეკონომიკურ რეფორმასთან კავშირი: კომისიამ შეიძლება შეაჩეროს დაფინანსება იმ წევრი სახელმწიფოებისთვის, რომლებიც არ იცავენ ევროკავშირის ეკონომიკურ წესებს.

ბოლოს, 2014 წლიდან 2020 წლამდე პროგრამული დაგეგმვის პერიოდში, ევროპის სტრუქტურული და საინვესტიციო ფონდები, კერძოდ, ევროპის რეგიონული განვითარების ფონდი (ERDF), ევროპის სოციალური ფონდი (ESF) და გათანაბრების ფონდი, მხარს უჭერენ 11 საინვესტიციო პრიორიტეტს, რომელიც ასევე ცნობილია როგორც თემატური მიზნები:

- კვლევის, ტექნოლოგიური განვითარების და ინოვაციის გაძლიერება;
- საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების ხელმისაწვდომობის, გამოყენებისა და ხარისხის გაზრდა;
- მცირე და საშუალო საწარმოების კონკურენტუნარიანობის გაზრდა;
- ყველა სექტორში ეკოლოგიურად სუფთა ეკონომიკისკენ სწრაფვის ხელშეწყობა;
- კლიმატის ცვლილებისადმი ადაპტაციის, რისკების პრევენციის და მართვის ხელშეწყობა;
- გარემოს კონსერვაცია და დაცვა და რესურსების ეფექტურობის ხელშეწყობა;
- ჰარმონიულად განვითარებადი სატრანსპორტო სისტემის ხელშეწყობა და ქსელების საკვანძო ინფრასტრუქტურებიდან დამაბრკოლებელი ფაქტორების აღმოფხვრა;

- მდგრადი და ხარისხიანი დასაქმების სტიმულირება და სამუშაო ძალების მობილობის ხელშეწყობა;
- სოციალური ჩართულობის, სიღარიბის და ნებისმიერი დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლის ხელშეწყობა;
- განათლებაში, ტრენინგებსა და პროფესიულ მომზადებაში ინვესტირება, უნარ-ჩვევებისა და უწყვეტი სწავლის უზრუნველსაყოფად;
- სახელმწიფო ხელისუფლებისა და დაინტერესებულ მხარეთა ინსტიტუციური შესაძლებლობების გაძლიერება და ეფექტური საჯარო ადმინისტრირება.

ამავე დროს, ამ თემატური მიზნებიდან პირველი ოთხი წარმოადგენს ევროპის რეგიონული განვითარების ფონდის (ERDF) ძირითად პრიორიტეტებს და ინვესტიციების მნიშვნელოვანი ნაწილი ამ მიმართულებით ხორციელდება (50%-დან 80%-მდე, რაც დამოკიდებულია რეგიონის განვითარების დონეზე).

ეს მიზნები ემსახურება რეგიონული პოლიტიკისთვის გამოყოფილი ფინანსების ფოკუსირებას მოქალაქეებისთვის ყველაზე დიდი სარგებლის მომტან სფეროებზე, რაც შესაძლებელია დაფინანსებულ პროექტებსა და ფინანსების გადაჭარბებული ფრაგმენტაციის პრევენციას შორის სინერჯის შექმნით.

თუ ვსაუბრობთ მასშტაბზე, თუ რამდენად მოქმედებს ევროკავშირის გათანაბრების პოლიტიკა ეროვნულ და რეგიონულ პოლიტიკაზე, აუცილებელია ქვეყნის განვითარების გარდამავალი ეტაპის გათვალისწინება.

ქვეყნის რეგიონული პოლიტიკის სტრატეგიული მიზნები და პრიორიტეტები სავარაუდოდ მოიცავს ან ასახავს გათანაბრების პოლიტიკის სტრატეგიულ მიზნებსა და პრიორიტეტებს, თუ ეს ქვეყანა ევროკავშირის თანხების ძირითადი ბენეფიციარია. როგორც ლატვიის, ხორვატიის, უნგრეთის და ბულგარეთის რეგიონული პოლიტიკის საკანონმდებლო საფუძველში ჩანს, ეს ქვეყნები ცალსახად ცდილობენ თავისი რეგიონული პოლიტიკის გათანაბრების ფონდთან შესაბამისობას. მათი მიზნები და პრიორიტეტები განისაზღვრება რამდენიმე (ან ყველა) თემატური მიზნის შერჩევის საფუძველზე. უფრო განვითარებული ეკონომიკის მქონე წევრი სახელმწიფოები ან პრიორიტეტულად განსაზღვრავენ სფეროებს გათანაბრების პოლიტიკაში ჩართვამდე ან უზრუნველყოფენ თავისი პოლიტიკის გათანაბრების პოლიტიკასთან შესაბამისობას, მაგრამ მისი გავლენის ქვეშ მოქცევა აუცილებელი არ არის. საინვესტიციო დონე ასახავს წევრ სახელმწიფოთა განვითარების საჭიროებებს. რეგიონები შემდეგ კატეგორიებად იყოფა მათი მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ) მიხედვით: უფრო განვითარებული, გარდამავალი ან ნაკლებად განვითარებული.

აქედან გამომდინარე, ფონდები პროექტის მთლიანი დაფინანსების 50%-დან და 85%-მდე დაფინანსებას უზრუნველყოფენ. შიდა დაფინანსების მასშტაბიდან გამომდინარე, აღნიშნულზე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ეროვნული პოლიტიკა, რომელიც თანადაფინანსების დანიშნულების მქონე ევროკავშირის გათანაბრების პოლიტიკას უკავშირდება. უმეტეს ახალ წევრ ქვეყანაში, თითქმის ყველა შიდა მოვლენა/კაპიტალდაბანდება ევროპის სტრუქტურული და საინვესტიციო ფონდის (ESIF) პროექტების თანადაფინანსებაში გამოიყენება. ლატვიაში

თანადაფინანსება შეადგენს მშპ-ის 0.85%-ს, ბულგარეთში - 0.79%-ს, ხოლო უნგრეთში - 0.55%-დან 0.7%-მდე, განვითარებულ წევრ სახელმწიფოებთან შედარებით, სადაც გათანაბრების ფონდის ინვესტიციების თანადაფინანსება მშპ-ის 0.2%-დან 0.7%-მდე მერყეობს.³

გათანაბრების პოლიტიკამ ასევე დანერგა მმართველობის მეთოდი, რომელიც უმეტეს ქვეყნებში ზოგადად პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების ტრადიციულ მიდგომად არ გამოიყენება. პარტნიორობის პრინციპი და სისტემური მონიტორინგისა და შეფასების დანერგვა კარგ პრაქტიკად ითვლება, თუმცა, ხშირ შემთხვევაში, არ განხორციელებულა ახალ წევრ სახელმწიფოებში გათანაბრების პოლიტიკაში ჩართვამდე.

ახალი წევრი სახელმწიფოები, როგორც წესი, გათანაბრების პოლიტიკას არსებული ინსტიტუციური სისტემების, საოპერაციო შესაძლებლობებისა და ინსტიტუციური კულტურის განვითარების და სრულყოფის ინსტრუმენტად მიიჩნევენ.

ევროკავშირში შესვლისა და გათანაბრების პოლიტიკის განხორციელების გამო, სტრატეგიული დაგეგმვა და შეფასება ამ ქვეყნებში ღრმად ფესვგადგმული (ან თუნდაც ახლად ინიცირებული) ორი ძირითადი პროცესია. ეს ორი აქტივობა ახალი ინსტიტუციური კულტურის ჩამოყალიბების მიზნით დაიწყო და სახელმწიფო ადმინისტრაციის საქმიანობაზე მათი გავლენა საკმაოდ პოზიტიურად განიხილება.

1.2. რეგიონული განვითარების საკანონმდებლო რეგლამენტაციის ევროპული გამოცდილება ახალი წევრი სახელმწიფოების მაგალითზე

ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების რეგიონული პოლიტიკის სტრატეგიული და სამართლებრივი ჩარჩოები განსხვავდება ქვეყნების მიხედვით. თუმცა, ხშირ შემთხვევაში (განსაკუთრებით ახალი წევრი სახელმწიფოების შემთხვევაში) ისინი ჩამოყალიბდა როგორც ევროკავშირის რეგიონული პოლიტიკისა და გათანაბრების პოლიტიკის, ასევე ევროპის სტრუქტურული და საინვესტიციო ფონდების (ESIF) შესახებ ევროკავშირის კანონმდებლობის მოთხოვნების საფუძველზე ან, მინიმუმ, მათი ძლიერი ზეგავლენით მაინც.

ლატვიაში, რეგიონული განვითარების შესახებ კანონი პარლამენტმა პირველად 2002 წელს დაამტკიცა. მისი მიზანია „სახელმწიფოს დაბალანსებული, მდგრადი განვითარების ხელშეწყობა და უზრუნველყოფა, სახელმწიფოს მთელი ტერიტორიისა და ცალკეული რეგიონების განსაკუთრებული მახასიათებლებისა და შესაძლებლობების გათვალისწინებითა და მათ შორის არასასურველი განსხვავებების შემცირების გზით, ასევე, თითოეული ტერიტორიის ბუნებრივი და კულტურული გარემოსთვის დამახასიათებელი თავისებურებების და მათი განვითარების პოტენციალის შენარჩუნება და სრულყოფა.“ კანონი განსაზღვრავს რეგიონულ განვითარებასთან დაკავშირებულ სხვადასხვა დოკუმენტებს და სამინისტროების, ხელისუფლების ორგანოებისა და კომიტეტების როლს.

³რეგიონული პოლიტიკის მიმოხილვა ადგილობრივ და ევროპულ დონეებზე: მოკლევადიანი ზეწოლა და გრძელვადიანი გამოწვევები, რეგიონული პოლიტიკის ყოველწლიური მიმოხილვა ევროპაში, EoRPA დოკუმენტი 12/1, ევროპის პოლიტიკის კვლევის ცენტრი, გლასგო

კანონი ითვალისწინებს დაგეგმვისა და პოლიტიკის დოკუმენტების იერარქიას. საჭიროა რეგიონული პოლიტიკის სახელმძღვანელო პრინციპებისა და ეროვნული სივრცითი გეგმის შესრულება, რაც უზრუნველყოფს ყველა სტრატეგიული დოკუმენტის, მათ შორის ეროვნული განვითარების გეგმისა და დარგობრივი განვითარების პროგრამების, განხორციელებას.

მთავრობას რეგიონული პოლიტიკის სახელმძღვანელო პრინციპებსა და ეროვნული განვითარების გეგმასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღების სრული უფლებამოსილება აქვს. ეროვნული რეგიონული საბჭო პასუხისმგებელია რეგიონული განვითარების, სივრცითი დაგეგმარებისა და მიწის პოლიტიკის კოორდინაციაზე. საბჭოს თავმჯდომარეა რეგიონული განვითარებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის მინისტრი. საბჭოში თანაბარი რაოდენობით არიან წარმოდგენილი როგორც სახელმწიფო ადმინისტრაციული ინსტიტუტები, ისე გეგმარებითი რეგიონები და ადგილობრივი თვითმმართველობები. საბჭოს ერთ-ერთი მთავარი როლია რეგიონულ დონეზე დაგეგმვის დოკუმენტების შეფასება, ასევე სახელმწიფო დონეზე პოლიტიკის დაგეგმვის დოკუმენტებთან მათი თავსებადობის უზრუნველყოფა და კოორდინაციის ხელშეწყობა.

კანონით, მთავრობა რეგიონული განვითარებისთვის ქმნის რეგიონალურ ფონდს, რომელსაც ზედამხედველობს რეგიონული განვითარებისა და თვითმმართველობის სამინისტრო. ფონდის მართვის, პროგრამებისა და ფინანსების ადმინისტრირების საკითხების განსაზღვრა წარმოადგენს მთავრობის კომპეტენციას.

ხორვატიის პარლამენტმა რეგიონული განვითარების შესახებ კანონი 2014 წელს დაამტკიცა. კანონი „არეგულირებს ხორვატიის რესპუბლიკის რეგიონული განვითარების მართვის ამოცანებს და პრინციპებს, რეგიონული განვითარების პოლიტიკის დაგეგმვის დოკუმენტებს, რეგიონული განვითარების მართვაზე პასუხისმგებელ დაწესებულებებს, ადგილობრივი და რეგიონული თვითმმართველი ერთეულების განვითარების დონის შეფასებას, ურბანული და მთავრობის მიერ სუბსიდირებული რაიონების განსაზღვრის მეთოდებს, მთავრობის მიერ სუბსიდირებული რაიონების განვითარების ხელშეწყობას, რეგიონული განვითარების პოლიტიკის განხორციელებას, მონიტორინგსა და ანგარიშგებას, რაც ევროკავშირის სახსრების ეფექტურად გამოყენებას ემსახურება.“

რეგიონული განვითარების პოლიტიკასთან დაკავშირებული პოლიტიკისა და დაგეგმვის დოკუმენტების იერარქია შემდეგნაირია: ხორვატიის რესპუბლიკის რეგიონული განვითარების სტრატეგია (შემდგომში „სტრატეგია“), ქვეყნის განვითარების სტრატეგიები, ქალაქ ზაგრების განვითარების სტრატეგია (ქვეყნის განვითარების სტრატეგია) და ურბანული ზონების განვითარების სტრატეგიები. ეროვნული განვითარების დოკუმენტები და სივრცითი გეგმები რეგიონული განვითარების პოლიტიკის დაგეგმვის დოკუმენტების შემუშავების საფუძველს წარმოადგენს. რეგიონული განვითარების სამინისტრო და ევროკავშირის ფონდები პასუხისმგებლები არიან რეგიონული განვითარების პოლიტიკაზე. არსებობს რეგიონული პარტნიორობის საბჭო, რომელსაც მთავრობა ნიშნავს, რეგიონულ განვითარებაზე პასუხისმგებელი მინისტრის წარდგინებით.

დაინტერესებულ მხარეებთან პარტნიორობა და თანამშრომლობა მკაფიოდ განსაზღვრულია რეგიონული პოლიტიკის განვითარების ერთ-ერთ ძირითად პრინციპად.

მე-5 მუხლის მიხედვით: „(1) რეგიონული განვითარების პოლიტიკა საჯარო, კერძო და სამოქალაქო სექტორებს შორის პარტნიორობასა და თანამშრომლობას ეფუძნება, რაც გულისხმობს სახელმწიფო ადმინისტრაციულ ორგანოებს, რეგიონულ თვითმმართველ ერთეულს, ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს, ეკონომიკურ სუბიექტებს, სამეცნიერო საზოგადოებას, სოციალურ პარტნიორებს და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციას შორის თანამშრომლობას. (2) რეგიონული განვითარების პოლიტიკის დაგეგმვის დოკუმენტებს იღებენ შესაბამის პარტნიორობის საბჭოსთან კონსულტაციების პროცესში.“

„პარტნიორობის საბჭო“ არის „სახელმწიფო ადმინისტრაციული ორგანოების, რეგიონული თვითმმართველი ერთეულების, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების, ბიზნეს სუბიექტების, სამეცნიერო საზოგადოების, სოციალური პარტნიორების და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის წარმომადგენლებისგან შემდგარი საკონსულტაციო საბჭო. ეს წარმომადგენლები საჯარო, ბიზნეს და სამოქალაქო სექტორს წარმოადგენენ. საბჭო განიხილავს და ამზადებს განვითარების დოკუმენტებთან დაკავშირებულ დასკვნებსა და წინადადებებს მათი მომზადების, შემუშავებისა და განხორციელების დროს.“

უნგრეთის ტერიტორიული განვითარებისა და სივრცითი დაგეგმარების შესახებ კანონი (1996) ეროვნული განვითარებისა და ტერიტორიული განვითარების კონცეფციის შემუშავებას ითვალისწინებს. კონცეფცია ადგენს განვითარების მიზნებს, განვითარების იმ საჭიროებებისა და მოსაზრებების გათვალისწინებით და სინქრონიზაციით, რომელსაც შესაბამის დარგებსა და პოლიტიკაზე პასუხისმგებელი სამინისტროები ან სახელმწიფო სამდივნოები და ქვეყნის მუნიციპალიტეტები და დედაქალაქი მიუთითებს.

2012 და 2014 წლებში, კანონით გათვალისწინებული დაგეგმვის მეთოდი რიგ შემთხვევებში მნიშვნელოვნად განახლდა პარლამენტის დადგენილებებით. ადრე ერთმანეთისგან გამოყოფილი ეროვნული რეგიონული განვითარებისა და ეროვნული განვითარების კონცეფციები 2012 წელს ერთ დოკუმენტში გაერთიანდა, ხოლო 2014 წელს, პარლამენტმა მიიღო „ეროვნული განვითარება 2030 - ეროვნული განვითარებისა და ტერიტორიული განვითარების“ კონცეფცია. კონცეფცია მოიცავს იმ პრინციპებსა და სტრატეგიულ მიზნებს, რომლებიც თანდათან უნდა აისახოს კანონმდებლობაში, ასევე დარგობრივი პოლიტიკის სტრატეგიასა და პროგრამაში.

2014-2016 წლებში, უნგრეთის რეგიონულ პოლიტიკასა და რეგიონულ განვითარებაში კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ცვლილება განხორციელდა, კერძოდ, რეგიონული განვითარების სააგენტოებსა და რეგიონული განვითარების საბჭოებში გაწევრიანებამდე შეიქმნა „რეგიონული“ ფენა, რომელიც, შემდეგ გაუქმდა და მთავარი ფუნქციები ხელახლა გადანაწილდა მთავრობის სამინისტროებზე, ხოლო განხორციელება დაექვემდებარა NUTS III დონეს.

ადგილობრივი ეკონომიკის სამინისტრო პასუხისმგებელია რეგიონულ პოლიტიკაზე, ხოლო პრემიერ-მინისტრის აპარატი პასუხისმგებელია ურბანულ განვითარებაზე (თუმცა, პოლიტიკის მარეგულირებელი ზოგადი პრინციპები გაერთიანებულია „ეროვნული განვითარების კონცეფცია 2030“-ში) და სოფლის განვითარებაზე, რომელიც თავის მხრივ ეყრდნობა სოფლის

განვითარების ცალკეულ ეროვნულ სტრატეგიას, რომელთა მიზანია მოსახლეობის შენარჩუნება, დასაქმების ხელშეწყობა და სოფლის ცხოვრების დონის გაუმჯობესება.

პარტნიორობა და საზოგადოების ჩართულობა კონცეფციის ერთ-ერთი პრინციპია. „პარტნიორობა და შესაძლებლობის ფარგლებში საზოგადოების ჩართულობა, აუცილებელია მოვლენების დაგეგმვასა და განხორციელებაში. ტერიტორიული და ადგილობრივი პროგრამები უნდა ითვალისწინებდეს საზოგადოების ჩართულობას.“ „წარმატებული განვითარება საჭიროებს ადგილობრივი ადმინისტრაციული ოლქის მხრიდან კოორდინაციის მხარდაჭერას, აგრეთვე აქტიურ ადგილობრივ/ტერიტორიულ განვითარებაში პარტნიორულ ურთიერთობებს (არაკომერციულ, სამთავრობო, მუნიციპალურ და კომერციულ მოთამაშეებთან).“

ბულგარეთის რეგიონული პოლიტიკა რეგიონული განვითარების შესახებ კანონით რეგულირდება, რომელიც პარლამენტმა პირველად 2002 წელს მიიღო. კანონი აწესრიგებს სტრატეგიების, გეგმებისა და პროგრამების განხორციელების დაგეგმვას, პროგრამირებას, მართვას, რესურსების უზრუნველყოფას, ზედამხედველობას, კონტროლს და შეფასებას, რაც მიზნად ისახავს რეგიონული განვითარების სახელმწიფო პოლიტიკის და ტერიტორიის სივრცითი განვითარების ეროვნულ და რეგიონულ დონეებზე დაგეგმვას.

რეგიონული განვითარების სახელმწიფო პოლიტიკამ „უნდა შექმნას დაბალანსებული და მდგრადი ინტეგრირებული რეგიონისა და მუნიციპალიტეტის განვითარების პირობები, რომელიც მოიცავს კომპეტენტური ორგანოების მიერ კანონმდებლობით დადგენილი დოკუმენტების, რესურსებისა და ქმედებების სისტემას. მისი მიზანია:

- რეგიონებს შორის არსებული განსხვავებებისა და ეკონომიკური, სოციალური და ტერიტორიული განვითარების დონეზე არსებული რეგიონთაშორისი განსხვავებების შემცირება;
- დაჩქარებული ეკონომიკური ზრდისა და დასაქმების დონის ამაღლებისთვის პირობების შექმნა;
- ტერიტორიული თანამშრომლობის განვითარება.“

სივრცითი განვითარების ეროვნული კონცეფცია სახელმძღვანელო დოკუმენტია დარგობრივ და რეგიონულ სტრატეგიებში. სივრცითი განვითარების ეროვნული კონცეფცია ითვალისწინებს სივრცითი განვითარების სფეროში საერთაშორისო დონეზე მოქმედ სტრატეგიულ დოკუმენტებს და ტრანსპორტის, გარემოს დაცვის, ენერგეტიკის, ეკონომიკის, ჯანდაცვის, განათლების, სოციალური მომსახურების, ტურიზმის და სხვა დარგების განვითარების ეროვნულ სტრატეგიულ დოკუმენტებს.

როგორც სივრცითი განვითარების, ისე რეგიონული განვითარების ეროვნული სტრატეგია რეგიონული განვითარებისა და საზოგადოებრივი საკითხების მინისტრის პასუხისმგებლობას წარმოადგენს, რომელიც, თავის მხრივ, დოკუმენტებს წარუდგენს მინისტრთა საბჭოს დასამტკიცებლად. თავისი კომპეტენციის ფარგლებში დარგობრივი პოლიტიკის განხორციელებისას, მინისტრებმა და სხვა დარგობრივი განყოფილებების ხელმძღვანელებმა სივრცითი განვითარების ეროვნულ კონცეფციასთან დაკავშირებული მოსაზრებები, ასევე

რეგიონული განვითარების ეროვნული სტრატეგიის მიზნები და პრიორიტეტები უნდა გაითვალისწინონ.

დაგეგმვის, პროგრამული დაგეგმვის, დაფინანსების, ზედამხედველობისა და შეფასების დროს ყველა დონეზე პარტნიორობა, საჯაროობა და გამჭვირვალობა პოლიტიკის ერთ-ერთი პრინციპია. განვითარების ყველა გეგმა და პოლიტიკა უნდა შეიცავდეს პარტნიორობის პრინციპების გამოყენებასთან დაკავშირებული ღონისძიებების აღწერას.

რეგიონული განვითარების ფინანსური უზრუნველყოფა არ არის ინსტიტუციონალიზებული, მისი დაფინანსების წყაროა სახელმწიფო და მუნიციპალური ბიუჯეტები, ევროკავშირისა და საინვესტიციო პროექტების ფინანსები.

ჩეხეთმა რეგიონული განვითარების მხარდაჭერის შესახებ საკანონმდებლო აქტი 2000 წლის 29 ივნისს მიიღო. ჩეხეთი ერთ-ერთი ყველაზე თვალსაჩინო ილუსტრაციაა, თუ რაოდენ დიდაა ჩეხეთის რეგიონული განვითარების პოლიტიკის და რეგიონული განვითარების სამინისტროს (MRD) როლი ეფექტიანი დაგეგმვა-განხორციელებისა და ევროკავშირის სტრუქტურული ფონდების, კოჭებისა და რეგიონული განვითარების ევროპული ფონდიდან საერთო ფინანსური დახმარების წარმატებულ ათვისებაში, მეთოდოლოგიურ კოორდინაციასა და მონიტორინგში. ჩეხეთის რეგიონული განვითარების სამინისტრო ახორციელებს ეროვნული კოორდინაციის ფუნქციას სხვადასხვა საოპერაციო პროგრამების პირობებში, სხვადასხვა უწყებების მიერ ევროკავშირის ფონდების ეფექტიანი ათვისების უზრუნველყოფის მიზნით.

პოლონეთის მთავრობამ 2010 წლის 13 ივლისს, 2006 წლის 6 დეკემბრის კანონის საფუძველზე, დაამტკიცა 2010-2020 წლების რეგიონული განვითარების ეროვნული სტრატეგია: რეგიონები, ქალაქები, სოფლები. სტრატეგიის განხორციელებაზე მიმართულ სხვა გადაწყვეტილებებს შორის არის ე.წ.ტერიტორიული კონტრაქტი (Kontrakt terytorialny) - კოორდინაციისა და კოოპერაციის მექანიზმი ცენტრალურ მთავრობასა და რეგიონებს შორის და ე.წ. ინტეგრირებული ტერიტორიული ინვესტიციები (ZIT - Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych). 2014-2020 წლებში პროექტების დაფინანსების წესი განისაზღვრება 2014 წლის 11 ივლისის კანონში მთავრობა და რეგიონი თანხმდება განვითარების მიზნებსა და ორივე მხარისათვის მნიშვნელოვან ინვესტიციებზე. პოლონეთის განვითარების სამინისტროს პასუხისმგებლობაა რეგიონებთან თანამშრომლობის მიმართულებებისა და მათი მიხედვით ბიუჯეტის მოცულობის განსაზღვრა. ტერიტორიული კონტრაქტით გათვალისწინებული დაფინანსების მიღება შეუძლიათ მუნიციპალიტეტების გაერთიანებებს; ხოლო ინტეგრირებული ტერიტორიული ინვესტიციები (ZIT) განკუთვნილია რეგიონის აგლომერაციებისათვის - ურბანული დასახლებების განვითარებისთვის. პროექტების შერჩევის პირობებს არსებული წესების საფუძველზე განსაზღვრავს რეგიონის ხელისუფლება. პროექტის ბიუჯეტი შეიძლება გამოყენებული იქნეს ევროპული პროექტების თანადაფინანსებისთვისაც.

მაკედონიაში რეგიონული განვითარების საფუძველები განსაზღვრულია 2007 წელს მიღებული კანონით „დაბალანსებული რეგიონული განვითარების შესახებ“. კანონით განსაზღვრულია რეგიონული განვითარების უზრუნველყოფის სისტემა, პასუხისმგებელი ინსტიტუტები, კომპეტენციები და ფინანსური მხარდაჭერის მექანიზმი. რეგიონული განვითარების პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების უფლებამოსილებები აქვთ: მაკედონიის მთავრობას,

დაბალანსებული განვითარების საბჭოს (რომელსაც ქმნის მთავრობა), ადგილობრივი თვითმმართველობის სამინისტროს და რეგიონის განვითარების საბჭოს (მუნიციპალიტეტების აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელთა შემადგენლობით). ამასთანავე პროგრამების მართვას უზრუნველყოფს რეგიონული განვითარების ბიურო (ადგილობრივი თვითმმართველობის სამინისტროს სისტემაში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი) და რეგიონის განვითარების ცენტრები (აფუძნებენ რეგიონის შემადგენლობაში შემავალი მუნიციპალიტეტები). რეგიონული განვითარების ფინანსური უზრუნველყოფა ხორციელდება სახელმწიფო და მუნიციპალური ბიუჯეტებიდან, აგრეთვე ევროკავშირისა და საინვესტიციო პროექტებიდან. კანონით განსაზღვრულია, რომ რეგიონული განვითარებისთვის ყოველწლიური ასიგნება არ უნდა იყოს მშპ-ს 1%-ზე ნაკლები. კანონით განსაზღვრულია, რომ ბალანსირებული რეგიონული განვითარების საბიუჯეტო ფონდიდან 70% მოხმარდება რეგიონული განვითარების პროექტების დაფინანსებას, 20% -სპეციალური განვითარების საჭიროების მქონე რეგიონების პროექტების დაფინანსებას; 10% - სოფლების განვითარების პროექტებს. დასაფინანსებელი პროექტების ადმინისტრირებას წარმართავენ რეგიონის განვითარების ცენტრები და რეგიონული განვითარების ბიურო. ბიურო სოფლის განვითარების პროექტების შერჩევას აცხადებს საჯაროდ, იწვევს მუნიციპალიტეტებს. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტები დაფინანსებას იღებენ თანამონაწილეობის პირობით.

2. საქართველოს რეგიონული განვითარების პოლიტიკა, ძირითადი ჩარხო დოკუმენტები

2.1. სოციალურ-ეკონომიკური უთანასწორობის მაჩვენებლები

საქართველოში განხორციელებული სხვადასხვა კვლევები, ასევე საქართველოს 2018-2021 წლების რეგიონული განვითარების პროგრამის დიაგნოსტიკური ნაწილი ცხადად აჩვენებს, როგორც მთელი ქვეყნის მასშტაბით, ისე ქვეყნის შიგნით (რეგიონებს შორის) არსებული სოციალურ-ეკონომიკური და ტერიტორიული განვითარების გამოწვევებს. ბოლო წლების მანძილზე შეინიშნება მზარდი სხვაობა თბილისს, აჭარის არ-სა და ქვეყნის დანარჩენ რეგიონებს შორის. მშპ ერთ სულ მოსახლეზე 3.8 ათას აშშ დოლარს შეადგენს. ქვეყნის მშპ-ში ყველაზე დიდი წილი თბილისს ეკუთვნის (49%). უმდიდრეს და უღარიბეს რეგიონებს შორის ერთ სულ მოსახლეზე მშპ 2.7-ჯერ განსხვავებულია. ბიზნეს სექტორის მთლიანი ბრუნვის 72% მოდის თბილისში დაფუძნებულ კომპანიებზე, რაც 2,5-ჯერ აღემატება საქართველოს ყველა სხვა რეგიონებში მომუშავე კომპანიების ბრუნვას. თბილისის კომპანიები საქართველოში არსებული სამუშაო ადგილების 63%-ს ქმნიან. ამავე დროს, სოფლის მეურნეობა უზრუნველყოფს მშპ-ს 9%-ს, მაშინ როცა სოფლის მეურნეობაში დაკავებულია ქვეყნის მოსახლეობის ნახევარზე მეტი. საქართველოში განხორციელებული პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების 86% თბილისზე მოდის. ფისკალური მდგრადობის მაჩვენებელი (გადასახადებით და მოსაკრებლებით მიღებული შემოსავალი ერთ სულ მოსახლეზე) მზარდია ქვეყნის მასშტაბით. თუმცა, აქაც დიდი განსხვავებებია თბილისსა და დანარჩენ რეგიონებს შორის. 2016 წლისთვის თბილისში ამ მაჩვენებელმა შეადგინა 422 ლარი, ხოლო შიდა ქართლის მუნიციპალიტეტებში - 86 ლარი.

ქვეყნის სოციალური უთანაბრობების კუთხით, ერთ-ერთი მთავარი გამოწვევა დეპოპულაციის მაღალი მაჩვენებელია. უკანასკნელი 25 წლის განმავლობაში, მოსახლეობის რაოდენობის დადებითი ბუნებრივი მატების მიუხედავად, საქართველოში მოსახლეობა 30%-ზე მეტით შემცირდა, 2002 წლის მოსახლეობის აღწერის შედეგებთან მიმართებაში, 2014 წლის მოსახლეობის აღწერის შედეგებით, სამეგრელო ზემო სვანეთში მოსახლეობა 29%-ით, ხოლო რაჭა-ლეჩხუმში და ქვემო სვანეთში 39%-ით შემცირდა. მაღალია იმ პირთა წილი, რომლებიც იღებენ პენსიას და სოციალური დახმარებების პაკეტებს - 2016 წლის მონაცემებით, რაჭა-ლეჩხუმის და ქვემო სვანეთის მოსახლეობის დაახლოებით 38% დამოკიდებული იყო სოციალურ დახმარებაზე⁴. თბილისის გარეთ საშუალო ხელფასი, დედაქალაქში არსებული ხელფასის დაახლოებით 50%-ს შეადგენს. წყალმომარაგება, რომელიც საბაზისო საზოგადოებრივ მომსახურებად ითვლება ზოგიერთ რეგიონში ხელმისაწვდომია ოჯახების მხოლოდ 34%-თვის. მნიშვნელოვანი განსხვავებებია სხვა საჯარო სერვისების ხარისხის და ხელმისაწვდომობის კუთხითაც.

⁴ევროკავშირის ტექნიკური დახმარების პროექტის ფარგლებში მომზადებული კვლევა „სოციალ-ეკონომიკური და ტერიტორიული უთანაბრობები“, http://www.regpol.ge/images/Socioeconomic%20and%20territorial%20disparities_Georgia_Report_final%2012.12.2017.compressed.pdf

სწორედ აღნიშნული უთანაბრობების შემცირებას, ერთის მხრივ, და მეორეს მხრივ, მთელი ქვეყნის ეკონომიკის კონკურენტუნარიანობის ამაღლებას უნდა ისახავდეს მიზნად ქვეყნის რეგიონული განვითარების პოლიტიკა, რაც მის სტრატეგიულ ჩარხო დოკუმენტებში აისახება. წინამდებარე თავში მოკლედ მიმოვიხილავთ აღნიშნულ დოკუმენტებს.

2.2. ასოცირების შეთანხმება

ასოცირების ხელშეკრულებაში (მუხლები 372-374) რეგიონული განვითარების პოლიტიკას ერთი მთლიანი თავი ეძღვნება. საქართველოს არსებული პრაქტიკა თავსებადობაში უნდა მოვიდეს ევროპულ სტანდარტებთან. იგულისხმებამრავალდონიანი და მოქალაქეებთან უფრო დაახლოებული მმართველობის სისტემის შექმნა; რეგიონული განვითარების პროცესში ჩართულ ყველა მხარეს შორის პარტნიორობის, შესაბამისი პროცესის კოორდინაციისა და პროგრამების თანა-დაფინანსების უზრუნველყოფა; რეგიონული განვითარების სფეროში ინსტიტუციურ-ოპერატიული შესაძლებლობების კონსოლიდაცია; ადგილობრივი ხელისუფლების შესაძლებლობების - როგორც ფინანსური, ისე ორგანიზაციული და ადამიანური შესაძლებლობების განვითარება და ა.შ.

ამასთან, ევროკავშირთან ასოცირების დღის წესრიგიდან გამომდინარე საქართველოს აღებული აქვს ვალდებულება, რომ განახორციელებს რეგიონების განვითარების სტრატეგიებს, შესაბამისი სამოქმედო გეგმების შემუშავებით, მათი დროული და რეალური განხორციელებით, ხელმისაწვდომი ფინანსების მობილიზებით, ეფექტიანი ხარჯვით და მონიტორინგის მექანიზმების გამართულობით; ხელს შეუწყობს რეგიონული და საზღვრისპირა ეკონომიკური და ბიზნეს კავშირებისა და ქსელების გაძლიერებას; ბიზნეს სექტორის და რეგიონის განვითარების მხარდამჭერი ორგანიზაციების შექმნას (მ.შ. იგულისხმება რეგ. განვითარების სააგენტოები).

2.3. საქართველო 2020

2014 წელს საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა „საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია - საქართველო 2020“. სტრატეგიის მთავარი მიზანია: „ეკონომიკური ზრდის მიერ მოტანილი სიკეთით ისარგებლოს საქართველოს მოსახლეობის მნიშვნელოვანმა ნაწილმა ინკლუზიური ანუ საყოველთაო ეკონომიკური ზრდის საფუძველზე“. სტრატეგიის თანახმად, „ინკლუზიური ეკონომიკური განვითარების მისაღწევად, დიდი მნიშვნელობა ენიჭება რეგიონულ განვითარებას. თანმიმდევრული დეცენტრალიზაცია და სუბნაციონალური ერთეულების წამყვანი როლი ადგილობრივი ეკონომიკური პროცესების სტიმულირებაში მიჩნეულია, როგორც უმნიშვნელოვანესი ფაქტორი საერთო ეროვნული წარმატების მისაღწევად. შესაბამისად, სტრატეგიით განსაზღვრული პოლიტიკის განხორციელებისას, აუცილებელია კონკრეტული ღონისძიებები ითვალისწინებდეს თვითმმართველობების ჩართულობას და მათ საჭიროებებს, ცალკეული რეგიონის განვითარების პრიორიტეტების შესაბამისად“.

2.4. 2018-2021 წლების საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამა

2018 წელს საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა 2018-2021 წლების საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამა, რომელიც წარმოადგენს საქართველოს მთავრობის სოციალური და ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის ("საქართველოს 2020") საფუძველზე მომზადებულ საშუალოვადიან სამთავრობო დოკუმენტს. იგი განსაზღვრავს საქართველოს რეგიონული პოლიტიკის ძირითად მიზნებს, ამოცანებს, განვითარების პრიორიტეტებს და განსახორციელებელ ღონისძიებს და წარმოადგენს ერთ-ერთ ძირითად ინსტრუმენტს რეგიონული განვითარების პოლიტიკის მიზნების მისაღწევად. პროგრამა გთავაზობს ჩარჩოს მთავრობის სხვადასხვა დარგობრივი საქმიანობის კოორდინაციისთვის და აკავშირებს ამ საქმიანობებს სპეციფიურ ინსტრუმენტებთან (მაგალითად, საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი).

2018-2021 წლების საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამაში გამოკვეთილია რეგიონული განვითარების პოლიტიკის 3 საშუალოვადიანი სტრატეგიული მიზანი მოსალოდნელი შედეგებით, რომლებიც მოცემულია ქვემოთ:

მიზანი 1. ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობა ყველა რეგიონის პოტენციალის გამოყენებით, მათი სპეციფიური შესაძლებლობების შესაბამისად

- ყველა რეგიონის პროდუქტიულობის მაჩვენებლის დაახლოების დადებითი დინამიკა ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებელთან შედარებით
- თბილისს გარე რეგიონების უფრო მაღალი წილი ეროვნულ მშპ-ში (ასევე მთლიან დამატებულ ღირებულებაში)
- ყველა რეგიონში უმუშევრობის დონის შემცირება / დასაქმების დონის ზრდა
- კერძო ინვესტიციების ზრდა ყველა რეგიონში - მეტი ინვესტიციები თბილისის გარეთ
- დანახარჯების ზრდა ინოვაციებზე (მშპ-ს პროცენტული მაჩვენებელი).

მიზანი 2. სოციალური თანასწორობისა და დასაქმების შესაძლებლობების გაზრდა მოქალაქეთა განვითარებისათვის, მიუხედავად მათი საცხოვრებელი ადგილისა

- სიღარიბის დონის შემცირება ყველა რეგიონში
- ბავშვზე ზრუნვის ამაღლება
- სოფლის მეურნეობაში თვითდასაქმებულთა რაოდენობის შემცირება
- ყველა რეგიონში სკოლის მოსწავლეთა მიერ სწავლის შეწყვეტის მაჩვენებლის კლება
- ძირითადი საზოგადოებრივი მომსახურების (ჯანდაცვა, სკოლამდელი და ზოგადი განათლება, სოციალური სერვისები, პროფესიული სერვისები) ხელმისაწვდომობის ზრდა, განსაკუთრებით ღარიბ რეგიონებში.

მიზანი 3. ქვეყნის ტერიტორიულად დაბალანსებული მდგრადი განვითარების ხელშეწყობა

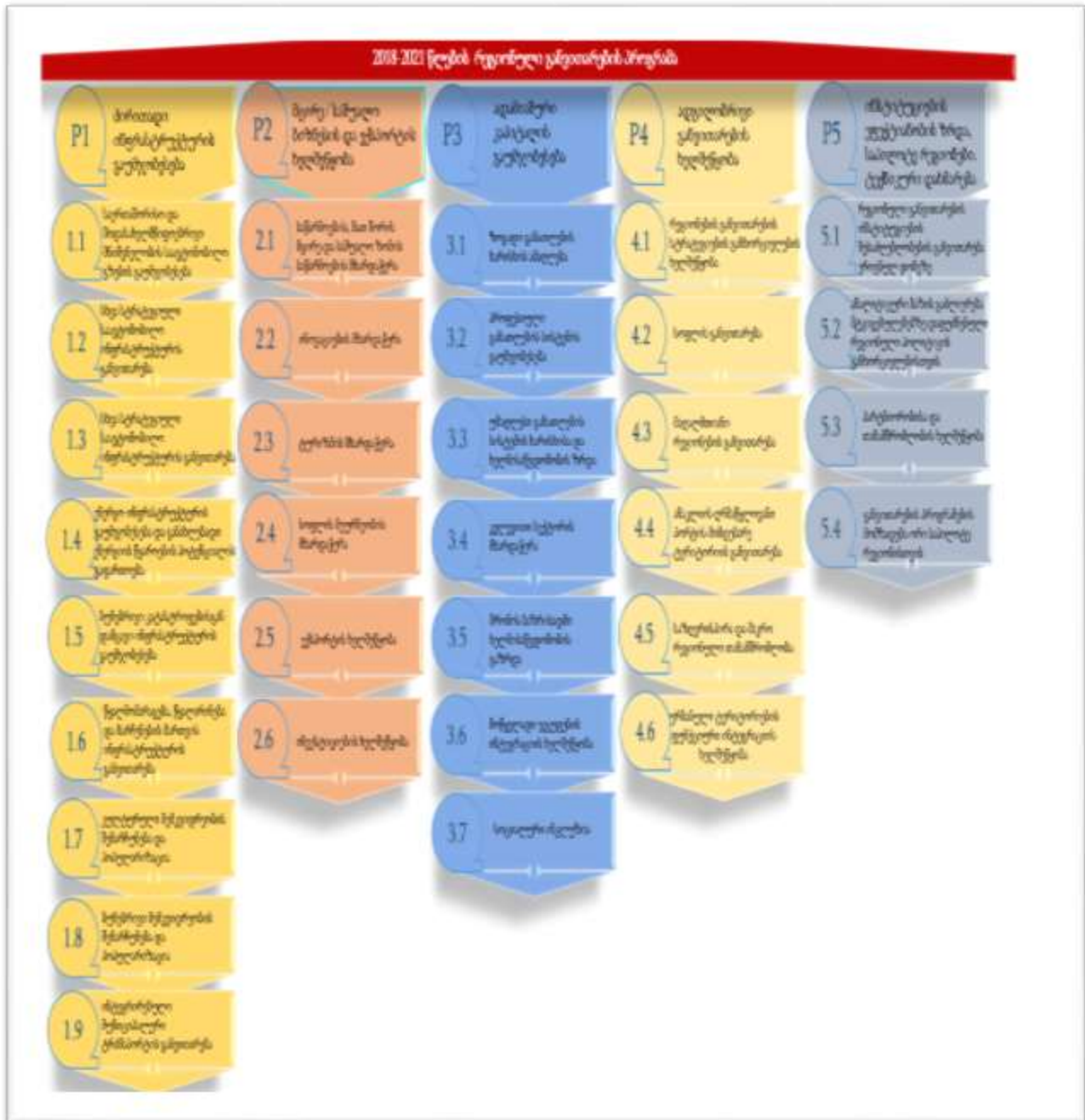
- საერთაშორისო, შიდასახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების ხელმისაწვდომობის ზრდა (სავტომობილო გზების ქსელის სრულყოფა და განვითარება)
- ინფრასტრუქტურული უთანასწორობის შემცირება დაგეგმვის რეგიონებსა და ფუნქციურ ზონებს შორის (მაღალმთიანი და სოფლის ტიპის დასახლებებისგან შემდგარი რეგიონები)
- მთელი ქვეყნის დაფარვა მაღალსიჩქარიანი ოპტიკური ინტერნეტით
- ეკონომიკური აქტივობის ზრდა რეგიონებში (იზომება ბიზნეს სექტორის ბრუნვით).

ამ მიზნების მიღწევისათვის, რეგიონული განვითარების პროგრამა იყენებს 5 პრიორიტეტზე დაფუძნებულ სტრუქტურას.

- ქვეყნის და მისი რეგიონების კონკურენტუნარიანობისა და მდგრადი განვითარების ხელშეწყობი ძირითადი ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება
- მცირე და საშუალო საწარმოების, ეკონომიკის ზრდაზე ორიენტირებული სექტორებისა და ექსპორტის ხელშეწყობის მხარდაჭერა
- ადამიანური კაპიტალის გაუმჯობესება
- ადგილობრივი განვითარების ხელშეწყობა და კონკრეტული ტერიტორიების მხარდაჭერა, მათი ენდოგენური განვითარების საფუძველზე
- რეგიონული განვითარების ინსტიტუციების ხარისხისა და ეფექტიანობის ზრდა და საპილოტე რეგიონების განვითარების პროგრამების მომზადება

ქვემოთ, დიაგრამის სახით მოცემულია აღნიშნული პრიორიტეტები და შესაბამისი ღონისძიებები (წყარო: საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამა 2018-2021).

დიაგრამა 2. 2018-2012 წლების რეგიონული განვითარების პროგრამის პრიორიტეტები და ღონისძიებები



2.5. საქართველოს რეგიონების განვითარების სტრატეგიები (2014-2021)

საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებულ საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წლების სტრატეგიაში რეგიონის ცნება განსაზღვრულია შემდეგნაირად: „რეგიონი - ქვეყნის მდგრადი რეგიონული განვითარების სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელებისას განიმარტება, როგორც ფუნქციურ-დაგეგმარებითი ერთეული, რომელიც წარმოადგენს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ერთობლიობას და, როგორც წესი, ემთხვევა საქართველოს სახელმწიფო რწმუნებულების – გუბერნატორების სამოქმედო ტერიტორიას“. აღნიშნული რეგიონები, საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამაში 2018-2021 მოხსენიებულია დაგეგმვის რეგიონებად.

საქართველოში სულ ასეთი 9 რეგიონია (აჭარის არ-ს და თბილისის გამოკლებით). თითოეულს გააჩნია 2014-2021 წლებზე გაწერილი განვითარების სტრატეგია. როგორც წესი, დოკუმენტი მოიცავს მოცემული რეგიონის სოციალური მდგომარეობის და ეკონომიკური განვითარების აღწერას სხვადასხვა სექტორების მიხედვით (მათ შორის მრეწველობა, სოფლის მეურნეობა, ტურიზმი და ა.შ.), რეგიონის ფაქტორულ (SWOT) ანალიზს, განვითარების ხედვას, მიზნებსა და ამოცანებს 5. ყველა რეგიონის სტრატეგიას გააჩნია ინდივიდუალური სამოქმედო გეგმა, რომლის შედგენაც, ასევე, ხდება მთავრობის მიერ დამტკიცებული სახელმძღვანელოს შესაბამისად.

ამ ეტაპზე, აღნიშნული სტრატეგიებისა და მათი სამოქმედო გეგმების დაფინანსების ძირითად წყაროს წარმოადგენს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი (რგპფ).

2.6. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი

2014 წელს მიღებულ იქნა ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, რომელმაც განსაზღვრა ადგილობრივი დემოკრატიის კიდევ უფრო მაღალი სტანდარტები და შექმნა კარგი საფუძვლები მმართველობითი სისტემის შემდგომი დეცენტრალიზაციის მიმართულებით. კერძოდ, დადგინდა მერების პირდაპირი არჩევის წესი, დაკონკრეტდა ქონებრივი და ფისკალური დეცენტრალიზაციის კუთხით გადასადგმელი ნაბიჯები, გაიზარდა მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებები, შეიქმნა ადგილობრივი მოხელეების უწყვეტი პროფესიული განვითარების სამართლებრივი და ფინანსური საფუძვლები.

რეგიონული განვითარების სფეროში ცენტრალურ და მუნიციპალურ ორგანოებს შორის უკეთესი თანამშრომლობისა და კოორდინაციის მიზნით, კოდექსი ითვალისწინებს სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოების შექმნას. საბჭოში, გუბერნატორის ადმინისტრაციის წარმომადგენლებთან ერთად შედიან შესაბამისი მუნიციპალიტეტების თანამდებობის პირები (მერი, საკრებულოს თავმჯდომარე და თავმჯდომარის მოადგილე). საბჭოს მიზანია უზრუნველყოს რეგიონის ტერიტორიაზე არსებული მუნიციპალიტეტების ინტერესების წარმოდგენა და გათვალისწინება შესაბამისი რეგიონის განვითარების დაგეგმვა-

⁵საქართველოს რეგიონების განვითარების სტრატეგიები. <http://www.mrdi.gov.ge/ge/news/regional-development>

განხორციელებისა და სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის უფლებამოსილებების განხორციელების პროცესში. სამხარეო საკონსულტაციო საბჭო უფლებამოსილია განიხილოს გუბერნატორის წარდგინებით შესაბამის ტერიტორიაზე სახელმწიფოს მიერ განსახორციელებელი პროექტები, პროგრამები და მათი ხარჯთაღრიცხვები, განიხილოს გუბერნატორის უფლებამოსილების განხორციელების ტერიტორიის სოციალ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია და სამოქმედო გეგმები, გუბერნატორისთვის შეიმუშაოს რეკომენდაციები შესაბამისი დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში. აღნიშნული სახელმწიფო რწმუნებულის/გუბერნატორის ინსტიტუტს აქცევს ერთ-ერთ წამყვან ორგანოდ რეგიონული განვითარების პოლიტიკის სისტემაში ადგილობრივ დონეზე, რამდენადაც იგი პასუხისმგებელია რეგიონის განვითარების დაგეგმვასა და განხორციელებაზე, და მოცემულ ტერიტორიაზე შესაბამისი სახელმწიფო პროგრამებისა და პროექტების განხორციელების კოორდინაციაზე.

2.7. კანონპროექტი „რეგიონული პოლიტიკისა და განვითარების დაგეგმვის შესახებ“

მომზადებული იქნა რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ 2015-2016 წლებში. იგი უნდა გახდეს (მიღების შემთხვევაში) ქმედითი ინსტრუმენტი საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების შეთანხმებით გათვალისწინებული მთელი რიგი ვალდებულებების შესასრულებლად რამაც, საბოლოოდ, ქვეყნის რეგიონების სოციალური და ეკონომიკური განვითარება უნდა დააჩქაროს. ეს ვალდებულებებია: მრავალდონიანი მმართველობის გაძლიერება და ადგილობრივი დაინტერესებული მხარეების ჩართულობა, რეგიონული განვითარების პროცესში მონაწილე მხარეებს შორის პარტნიორობის კონსოლიდაცია, რეგიონული განვითარების დაფინანსების ინსტრუმენტების გაუმჯობესება, რეგიონული პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების პროცესში ინსტიტუტებს შორის კოორდინაციის გაუმჯობესება, ცენტრალურ და ადგილობრივ საჯარო სამსახურებს შორის ურთიერთქმედებათა მექანიზმების გაუმჯობესება, რეგიონული განვითარებისა და სივრცითი დაგეგმარების სფეროებში საქართველოს ინსტიტუციური და საოპერაციო შესაძლებლობების განვითარება და სხვა.

ზემოთ აღნიშნული ამოცანების გადაწყვეტის ხელშეწყობის მიზნით, კანონპროექტი ადგენს ქვეყნის მდგრადი რეგიონული განვითარების ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის მიზნებსა და ამოცანებს, მისი განხორციელების უზრუნველყოფის ინსტრუმენტებსა და ინსტიტუციურ მექანიზმებს, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვის ერთეულის შექმნის წესს და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვის დოკუმენტების სახეებს, მრავალდონიანი მართვის კოორდინირების, განვითარების დაგეგმვის, მისი განხორციელებისა და ფინანსური უზრუნველყოფის პროცესს, მონიტორინგისა და შეფასების წესს, რეგიონული პოლიტიკის წარმოებაში მოქალაქეთა ჯეროვანი მონაწილეობის გარანტიებს.

იმ შემთხვევაში თუ პარლამენტი მიიღებს აღნიშნულ კანონს, მაშინ ის რეგიონული პოლიტიკის დაგეგმვის, შესრულების, მონიტორინგისა და შეფასების, დაკავშირებული პროცესების კოორდინაციის ძირითადი მარეგულირებელი ჩარჩოს განმსაზღვრელი გახდება.

3. ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი, უფლებამოსილებები და სტრუქტურა

საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად, „საქართველოს ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ.“ დღეისათვის საქართველოში არსებობს 5 თვითმმართველი ქალაქი (მუნიციპალიტეტი) და 64 თვითმმართველი თემი (მუნიციპალიტეტი). საქართველოს შემადგენლობაშია ორი ავტონომიური რესპუბლიკა: აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა. აგრეთვე, ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე შექმნილია დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული. საქართველოს ტერიტორია მოიცავს 9 ისტორიულ-გეოგრაფიულ რეგიონს (მხარეს), რომლის ფარგლებში მოქცეულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში დანიშნულია სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი, და დედაქალაქ თბილისს.

3.1. საჭარო ხელისუფლების ჰორიზონტალური და ვერტიკალური დანაწილება

სახელმწიფოს მიერ, მისთვის განკუთვნილი ფუნქციების ჯეროვნად განხორციელებისათვის, საჭიროა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა ოპტიმალური სისტემის ჩამოყალიბება.

ხელისუფლების დანაწილებისას უმნიშვნელოვანესი ყურადღება უნდა მივაქციოთ მმართველი რგოლების ორგანიზაციულ დანაწილებას, სადაც სახელმწიფოს ძირითადი ფუნქციები განაწილებულია სხვადასხვა ორგანოებზე იმგვარად, რომ არც ერთ მათგანს არ შეუძლია მთელ სახელმწიფო ხელისუფლებაზე კონტროლის მოპოვება.

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 და საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარების შესაძლებლობას. ჰორიზონტალური კოორდინაცია ასევე გამოყენებული უნდა იქნეს ცენტრალურ ხელისუფლებასთან თანამშრომლობაში, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს წარმატება.

აუცილებელია ძალაუფლების დაყოფა ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს შორის. კომპეტენცია ცენტრალურ, რეგიონალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის მკაფიოდ და სამართლიანად უნდა იყოს გამიჯნული ქვეყნის კონსტიტუციითა და კანონებით. აუცილებელია, კანონმდებლობით ზუსტად იყოს დადგენილი ცენტრალური ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ძალაუფლების საზღვრები. დემოკრატიული სისტემებისთვის მიუღებელია ფუნქციათა დუბლირება ან ცენტრალური ხელისუფლების დომინირება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე.

ხელისუფლების დაყოფის პრინციპი

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

დემოკრატიულ სახელმწიფოთა უმრავლესობაში ხელისუფლება ფუნქციურად განაწილებულია 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 გამიჯნვა-გადანაწილებას, ანუ სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებას იერარქიულად დამოუკიდებელი, საკუთარი უფლებამოსილების მქონე სხვადასხვა განშტოების მიერ. ჩვეულებრივ, ხელისუფლების სამ განშტოებას ასახელებენ - საკანონმდებლოს, აღმასრულებელსა და სასამართლოს, თუმცა, ბოლო დროს, არცთუ იშვიათად, ხელისუფლების განშტოებებად მოიხსენიება საპრეზიდენტო, საკონტროლო, საზედამხებველო, საარჩევნო და სხვა ხელისუფლებაც;
- ბ) კონტროლისა (ურთიერთშეკავების) და განწონასწორების წესებს, რომელთა მეშვეობითაც სხვადასხვა განშტოებას შეუძლია დანარჩენი განშტოებანი გააკონტროლოს 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 უფლებამოსილებათა სწორი, ზუსტი განაწილება, ეს უზრუნველყოფს სახელმწიფო ხელისუფლების ეფექტურ და გამართულ ფუნქციონირებას.

არსებობს ხელისუფლების ორგანოებს შორის უფლებამოსილებების განაწილების ორი შესაძლებლობა: დეცენტრალიზაცია და დეკონცენტრაცია. დეცენტრალიზაცია წინამდებარე საკითხავი მასალის პირველ თავში უკვე განგმარტეთ. თუმცა, აქაც გავიმეორებთ და გავაანალიზებთ თითოეული მათგანის არსს, მათი განმარტებებისა და ცნებების განხილვის საფუძველზე.

დეცენტრალიზაცია და დეკონცენტრაცია

დეცენტრალიზაცია წარმოადგენს ცენტრალური ხელისუფლებიდან ქვე-ეროვნულ (თვითმმართველობის) დონეზე უფლებამოსილებების, ფინანსური რესურსების, ადამიანური რესურსების გადანაწილების პროცესს.

დეკონცენტრაცია ნიშნავს ცენტრალური ხელისუფლების გადანაწილებას, უფლებამოსილების ან კონტროლის მექანიზმების გადაცემას ტერიტორიულ ერთეულებში არსებულ ცენტრალურ ხელისუფლებას დაქვემდებარებულ ორგანოებზე.

დეკონცენტრაციისას 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., შინაგან საქმეთა სამინისტრო, ჯანდაცვის სამინისტრო, საქართველოს კონტროლის პალატა და ა.შ. ზოგიერთ სახელმწიფო ორგანოს არ უნდება ტერიტორიული ქვესტრუქტურის შექმნის და მათი მეშვეობით საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელების აუცილებლობა, მაგ., საქართველოს ეროვნულ ბანკს.

დეკონცენტრაციისაგან განსხვავებით, დეცენტრალიზაცია ნიშნავს კანონის საფუძველზე უფლებამოსილებების გადაცემას ხელისუფლების დამოუკიდებელ, თვითმმართველ ერთეულებზე, რომლებიც საკუთარი სახელითა და პასუხისმგებლობით ახორციელებენ მათთვის გადაცემულ უფლებამოსილებებს. დეცენტრალიზაცია შესაძლებელია მხოლოდ კანონით, დეკონცენტრაციისათვის კი საკმარისია ცენტრალური ადმინისტრაციული ან მისი ზემდგომი ორგანოს ნორმატიული აქტიც.

მმართველობის დეცენტრალიზაცია სამ ძირითად კომპონენტს მოიცავს: პოლიტიკურ, ადმინისტრაციულ და ფისკალურ დეცენტრალიზაციას:

- **პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია**- ადგილობრივ დონეზე წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევა და მათთვის პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა მიღების უფლების მინიჭება საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში;
- **ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია**- თვითმმართველობის ორგანოებისთვის ფართო უფლებამოსილებათა გადაცემა, მათ შორის, სახელმწიფო საქმეების მართვისა და საჯარო მომსახურების სფეროში;
- **ფისკალური დეცენტრალიზაცია**- ცენტრალური ხელისუფლების მიერ თვითმმართველობისთვის კომპეტენციათა განსახორციელებლად აუცილებელი ფინანსების და აქტივების/გადასახადების განკარგვის უფლების გადაცემა.

3.2. მუნიციპალური უფლებამოსილებები საქართველოში

დეცენტრალიზაცია 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 ნაკლებობა; თვითმმართველობას ესაჭიროება მოქმედების თავისუფლება, რაც ნიშნავს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებას, ცენტრალური ხელისუფლების ნებართვის გარეშე მიიღოს 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.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციებიდან გამომდინარეობს მუნიციპალიტეტების უფლებამოსილებები, რომლებიც, საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, იყოფა საკუთარ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებად.

3.2.1. საკუთარი უფლებამოსილებები

თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილებების დეტალური ჩამონათვალი მოცემულია ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-16 მუხლში. ის პირობითად შეიძლება დავაჯგუფოთ სფეროების მიხედვით:

- საერთო ადმინისტრირების სფერო: თვითმმართველობის ორგანოთა სტრუქტურის შექმნა, თანამდებობის პირთა არჩევა და დანიშვნა, თვითმმართველი ერთეულის შიდა ადმინისტრაციული დაყოფა, თვითმმართველი ერთეულის სიმბოლოების დადგენა, საპატიო წოდებებისა და ჭილდოების შემოღება, თვითმმართველი ერთეულის გაწევრიანება თვითმმართველობათა არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირებში, თვითმმართველ ერთეულში გეოგრაფიულ ობიექტთა სახელდება; თვითმმართველ ერთეულში შეკრებებისა და მანიფესტაციების გამართვასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება;
- საფინანსო-ეკონომიკური სფერო: მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, განხილვა და დამტკიცება, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მოსმენა და შეფასება; საბიუჯეტო სახსრების განკარგვა; ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება, მათი განაკვეთების დადგენა ზღვრული ოდენობების ფარგლებში; თვითმმართველი ერთეულის განვითარების სტრატეგიების, პროგრამებისა და გეგმების მიღება და განხორციელება;
- ტერიტორიული დაგეგმარებისა და მშენებლობის სფერო: მუნიციპალიტეტის სივრცითტერიტორიული 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;

- ბუნებრივი რესურსების, მიწათსარგებლობისა და ქონების მართვის სფერო: მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვა და განკარგვა; ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების, მათ შორის, წყლისა და ტყის რესურსების და მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული მიწის რესურსების მართვა;
- 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; მყარი (საყოფაცხოვრებო) ნარჩენების შეგროვება და გატანა; 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 გაცემა; 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;
- სოციალური სფერო: 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; ბიბლიოთეკების, საკლუბო დაწესებულებების, კინოთეატრების, მუზეუმების, თეატრების, საგამოფენო დარბაზებისა და სპორტულ-გამაჯანსაღებელი ობიექტების ფუნქციონირების უზრუნველყოფა და ახალი ობიექტების მშენებლობა; 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.

გარდა ზემო აღნიშნული საკითხებისა, თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით მიიღოს გადაწყვეტილებები და 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.

3.2.2. დელეგირებული უფლებამოსილებები

საქართველოს კონსტიტუციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად, თვითმმართველ ერთეულზე უფლებამოსილებათა დელეგირება შესაძლებელია ორი გზით: კანონის საფუძველზე ან ურთიერთშეთანხმებით, ხელშეკრულების საფუძველზე. პირველ შემთხვევაში, ცენტრალური სახელმწიფო უწყებების მიერ თვითმმართველობებზე უფლებამოსილებათა დელეგირება დაიშვება მხოლოდ საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე. ამდენად, დელეგირების ეს სახე, როგორც წესი, არის ზოგადი ხასიათის და შეეხება ყველა თვითმმართველ ერთეულს. მეორე შემთხვევაში, როცა დელეგირება ხდება ხელშეკრულების საფუძველზე, დელეგირების ეს სახე არის ინდივიდუალური ხასიათის და შეეხება ერთ 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 ეს უფლებამოსილებანი მოცემულია ქვემოთ.

„საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ კანონით თვითმმართველ ერთეულებზე დელეგირებულია შემდეგი უფლებამოსილებები:

- 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 მიწოდებლებისათვის.

ამ უფლებამოსილებას ახორციელებენ ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების სახით შექმნილი ორგანიზაციები – საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და უსაფრთხო გარემოს ცენტრები. მუნიციპალიტეტის მიერ ამ უფლებამოსილების ჯერჯერობდა შესრულებაზე დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოა საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო.

„სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ“ კანონით 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.

ასევე, „სამხედრო რეზერვის სამსახურის შესახებ“ კანონით არის დელეგირებული: რეზერვისტთა და სამობილიზაციო 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 მერიებში სპეციალური სამსახურებია შექმნილი. დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოა საქართველოს რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, რომელსაც დებულებით ევალება "სამხედრო-სამობილიზაციო გეგმების შემუშავებაში მონაწილეობა, თავდაცვისუნარიანობის ამაღლების, სამობილიზაციო 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".

„იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ კანონით 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 საცხოვრებელითა 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“ კანონით დელეგირებულია:

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

3.3. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობა

თვითმმართველობის ინსტიტუციები პირობითად შეიძლება დაგყოს მთავარ, ძირითად და დამატებით ინსტიტუციებად. მთავარი არის ინსტიტუცია, რომლის არსებობაც განაპირობებს ზოგადად თვითმმართველობის არსებობას და მის გარეშე ის ვერ არსებობს. ასეთია წარმომადგენლობითი ორგანო, რომლის არსებობა აუცილებლად მოეთხოვება თვითმმართველობის ყველა სისტემას თუ მოდელს. უხშირესად, ამ ორგანოს ფორმირება წარმომადგენლობითი დემოკრატიის, ანუ მოსახლეობის მიერ ამ ორგანოში საკუთარი წარმომადგენლების არჩევის გზით ხდება, თუმცა, გამონაკლის 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 თვითმმართველობის ყოფნა-არყოფნას. ასეთია აღმასრულებელი ორგანო და თვითმმართველი 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 ინსტრუქცია, 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.

3.3.1. მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანო – საკრებულო

საქართველოში თვითმმართველი ერთეულის - მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოა მუნიციპალიტეტის 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 მერთან ერთად განსაზღვროს ადგილობრივი პოლიტიკა, ანუ მიიღოს პოლიტიკური ხასიათის გადაწყვეტილებები ისეთ საკითხებზე, როგორცაა თვითმმართველი ერთეულის განვითარების პრიორიტეტები, სტრატეგია, ბიუჯეტი და სხვ. ადგილობრივი პოლიტიკის განსაზღვრა საკრებულოს უმთავრესი ამოცანაა. აქედან გამომდინარეობს როგორც თავად საკრებულოს, ისე თვითმმართველობის სხვა ორგანოების საქმიანობის პროფილი და მიმართულებები.

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

- **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 ჭილდოების შემოღებისა და მინიჭების წესების დადგენა; მუნიციპალიტეტში გეოგრაფიული ობიექტების სახელდება;
- **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 საშტატო ნუსხის დამტკიცება; კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსა და საერთო სასამართლოებში

მუნიციპალიტეტის/საკრებულოს წარმომადგენლობის უფლებამოსილების მქონე პირის დანიშვნა;

- **მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობის რეგულირებისა და კონტროლის სფეროში:** აღმასრულებელი ორგანოებისა და ამ ორგანოების თანამდებობის პირების საქმიანობის კონტროლი, მათი ანგარიშების მოსმენა და შეფასება; მერიის და მისი სტრუქტურული ერთეულების დებულებებისა და საშტატო ნუსხების დამტკიცება; მერიისთვის უნდობლობის გამოცხადება;
- **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 მერის, საკრებულოს თანამდებობის პირებისა და თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა თანამდებობრივი სარგოების ოდენობების განსაზღვრა;
- **მუნიციპალიტეტის ქონების მართვისა და განკარგვის სფეროში:** მერის წარდგინებით მუნიციპალიტეტის ქონების მართვისა და განკარგვის წესების, აგრეთვე 50 პროცენტზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოს ქონების განკარგვის წესის დადგენა; 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 საპრივატიზაციო საფასურისა და ქირის საწყისი საფასურის დადგენა; 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.

ეს არის საკრებულოს უფლებამოსილებების ის ძირითადი ნუსხა, რაც მოცემულია ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში, თუმცა საკრებულოს უფლებამოსილებები მხოლოდ ამ ჩამონათვლით არ შემოიფარგლება. კოდექსის თანახმად საკრებულო ასევე უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება კანონი გათვალისწინებული მუნიციპალიტეტის სხვა უფლებამოსილებების განხორციელებასთან დაკავშირებით, აგრეთვე განახორციელოს საკრებულოს რეგლამენტით დადგენილი უფლებამოსილებები. ამდენად, კოდექსმა საკრებულოს მიანიჭა საკმაოდ დიდი თავისუფლება ადგილობრივი პირობებისა და სპეციფიკის გათვალისწინებით მოახდინოს უფლებამოსილებათა გადანაწილება საკუთარ და აღმასრულებელ ორგანოს სტრუქტურებს შორის.

3.4. საკრებულოს საქმიანობა

წარმომადგენლობითი ორგანოს მუშაობის ძირითადი ფორმა, რომელზეც გადაწყვეტილებების მიღება ხდება, არის სხდომა. საკრებულოს მორიგ სხდომებს თვეში ერთხელ მაინც იწვევს და უძღვება მისი თავმჯდომარე. ის ასევე, თავისი ინიციატივით, მერის ან საკრებულოს ფრაქციის წინადადებით, საკრებულოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედის წერილობით მოთხოვნით ან მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ 1%-ის მოთხოვნით იწვევს რიგგარეშე სხდომას. 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 კოლეგიალური ორგანოს (პარლამენტის, მთავრობის, კომიტეტის, საკრებულოს და ა.შ.) სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილება სამართლიანად იქნას მიჩნეული. კვორუმის რაოდენობა განსაზღვრულია აქტით ან ორგანიზაციის წესებით. როგორც წესი, ზოგიერთი მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილების მისაღებად უფრო მაღალი კვორუმი 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. comissio – 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. საკრებულოს კომისიაში ან დროებით ჯგუფში სამუშაოდ, წინასწარ განსაზღვრული, ან კომისიის უფლებამოსილების ვადით შეიძლება სხვა პირთა მოწვევაც. საკრებულოში კომისიების შექმნის მიზანია როგორც სხდომაზე განსახილველი საკითხების წინასწარი მომზადება და მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულებისათვის ხელის შეწყობა, ასევე მერიის, მისი სტრუქტურული ერთეულებისა და მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების კონტროლი. კომისიის მიერ კონტროლის განხორციელება ივარგლება აღმასრულებელი სტრუქტურებიდან ინფორმაციის მიღებით და ანგარიშების მოსმენით.

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 უკეთ ორგანიზებისათვის არის გათვალისწინებული. ბიუროს სხდომაზე ხდება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომის დღის წესრიგის განსაზღვრა, საკრებულოს სამუშაო გეგმისა და სამუშაო პროგრამის პროექტების შედგენა, სხდომაზე გასატანი ადმინისტრაციულსამართლებრივი 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.

3.4.1. 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 ერთეულის მთავარ თანამდებობის პირს და მისი ფუნქციები შემოიფარგლება საკრებულოს მუშაობის ორგანიზაციული ხელმძღვანელობითა და სხდომების წარმართვით. ორგანიზაციული ხელმძღვანელობა მოიცავს საკრებულოს თავმჯდომარის მიერ საკრებულოს წევრების, კომისიების, საკრებულოს ბიუროს, აპარატის საქმიანობის კოორდინაციას.

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 უხუცეს (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 შემთანხმებელი 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 საკრებულოს თავმჯდომარის მოვალეობები მისი

არყოფნის, უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის, თანამდებობიდან გადადგომის, ან გადაყენების შემთხვევაში. საკრებულოს რეგლამენტით, საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილის რეგულარულ უფლებამოსილებად შეიძლება განისაზღვროს: საკრებულოს ბიუროს სხდომების მომზადების ორგანიზება; საკრებულოს კომისიების მუშაობის კოორდინაცია; საკრებულოს კომისიებსა და მერიის შესაბამის სამსახურებს შორის ურთიერთობის კოორდინაცია; საკრებულოს აპარატის საქმიანობის საერთო ხელმძღვანელობა, საკრებულოს 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 მუნიციპალიტეტის საკრებულო. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის თავმჯდომარის კანდიდატურის დასახელების უფლება აქვთ საკრებულოს სიითი შემადგენლობის ერთ მეხუთედსა და ფრაქციას. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად, საკრებულოს კომისიის თავმჯდომარე იწვევს, ხსნის, თავმჯდომარეობს და წარმართავს კომისიის სხდომებს; უზრუნველყოფს საქართველოს კანონმდებლობით, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტითა და მუნიციპალიტეტის კომისიის დებულებით დადგენილი პროცედურების დაცვას; ადგენს კომისიის სხდომის დღის წესრიგის პროექტს, განსახილველ საკითხზე გამოსვლის მსურველთა სიას, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტითა და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის დებულებით დადგენილი წესით განსაზღვრავს გამომსვლელთა რიგითობას და აძლევს მათ სიტყვას; სვამს საკითხს კენჭისყრაზე და აცხადებს კენჭისყრის შედეგებს და ხელს აწერს კომისიის სხდომების ოქმებს. კომისიის თავმჯდომარე მოქმედებს კომისიის სახელით და ანგარიშვალდებულია საკრებულოს წინაშე.

როგორც ვხედავთ, კანონით დადგენილი კომისიის თავმჯდომარის უფლებამოსილებები ძირითადად დაკავშირებულია კომისიის სხდომასთან, მაგრამ კომისიის თავმჯდომარის საქმიანობის უმეტესი ნაწილი უნდა ეთმობოდეს სწორედ სხდომებს შორის პერიოდს. კომისიის საქმიანობა უმთავრესად კომისიის თავმჯდომარის იმ მუშაობაზე დამოკიდებული, რომელიც მიმდინარეობს სხდომებს შორის პერიოდში. ამიტომ, საჭიროა საკრებულოს რეგლამენტსა და კომისიის დებულებებში რაც შეიძლება დეტალურად გაიწეროს კომისიის თავმჯდომარის საქმიანობის მიმართულებები და შესაბამისი უფლებამოსილებები.

3.4.2. 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 თვითმმართველი ერთეულის 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 საკრებულოს წევრის უფლებამოსილებები უნდა განახორციელოს საკუთარი შეხედულებისამებრ. ცხადია, ეს არ ნიშნავს, რომ საკრებულოს წევრმა არ უნდა მოუსმინოს ამომრჩევლებს. 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". საკრებულოს წევრი, როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის განმახორციელებელი, ვალდებულია იცნობდეს და თავის საქმიანობაში ხელმძღვანელობდეს ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებით. 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 ამომრჩევლებთან მუშაობის ფორმები, როგორცაა ამომრჩეველთა მიღება, ამომრჩევლებთან 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 საკრებულოს წევრს 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 ამომრჩევლებთან მუშაობაც. რა თქმა უნდა, საკრებულოს წევრმა ამომრჩევლებთან 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:

- საკრებულოს წევრის უფლებები საკრებულოში;
- 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 საკრებულოს წევრის საქმიანობას საკრებულოს გარეთ. ამ მიმართულებით საკრებულოს წევრს უფლება აქვს:

- კითხვით მიმართოს საკრებულოს წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს, 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. 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.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად, საკრებულოს წევრი თავის საქმიანობას ახორციელებს სამსახურებრივი საქმიანობისგან მოუწყვეტილ და უსასყიდლოდ. ანაზღაურებადია მხოლოდ საკრებულოს თანამდებობის პირების: საკრებულოს თავმჯდომარის, თავმჯდომარის მოადგილის, საკრებულოს კომისიებისა და საკრებულოს ფრაქციათა 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 სამსახურებრივი მოვალეობების 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.

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. თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად საკრებულოს წევრები ვალდებული არიან წელიწადში ერთხელ მაინც მოაწყონ საჯარო შეხვედრა ამომრჩევლებთან და მათ წარუდგინონ ანგარიში გაწეული მუშაობის შესახებ, აგრეთვე უპასუხონ ანგარიშის განხილვისას ამომრჩეველთა მიერ დასმულ შეკითხვებს. კანონის თანახმად, მოქალაქეებს უფლება აქვთ არა მხოლოდ დაესწრონ ანგარიშის წარდგენას, არამედ დასვან შეკითხვები, მოახდინონ ანგარიშის შეფასება, გამოთქვან შენიშვნები და მისცენ რეკომენდაციები. ამიტომ, საჭიროა ყველა ეს ანგარიში წინასწარ იქნეს გამოქვეყნებული ანგარიშის წარდგენის დროისა და ადგილის მითითებით. გარდა ამისა, ანგარიშის წარდგენა არ უნდა შემოიფარგლებოდეს მხოლოდ გაწეული მუშაობის შესახებ სტატისტიკით. ანგარიშში, მიღებულ შედეგებთან ერთად, მოცემული უნდა იქნეს მომავალი წლის საქმიანობის ძირითადი მიმართულებებიც. ანგარიში უნდა მოიცავდეს არა მხოლოდ იმას, რა გაკეთდა, არამედ იმასაც, თუ რის გაკეთებას გეგმავს მომავალში საკრებულოს წევრი.

3.4.3. მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო – მერი

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

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

- ა) მერი;
- ბ) მერის პირველი მოადგილე;
- გ) მერის მოადგილე;
- დ) მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი.

3.4.4. მერის უფლებამოსილება

მერის ძირითად უფლებამოსილებებში შედის:

- **ორგანიზაციული საქმიანობის სფეროში:** მერი საერთო ხელმძღვანელობასა და კოორდინაციას უწევს მერიის სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობას; საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს მერიის და მისი სტრუქტურული ერთეულების დებულებებს, ამტკიცებს მერიის შინაგანაწესს და თანამდებობრივ ინსტრუქციებს; თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს 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;
- **საკრებულოსთან ურთიერთობის სფეროში:** საკრებულოს წელიწადში ერთხელ მაინც, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტით დადგენილი წესით მერი წარუდგენს ანგარიშს გაწეული მუშაობის შესახებ, აგრეთვე საკრებულოს წევრთა არანაკლებ ერთი მეოთხედის მოთხოვნით საკრებულოს წარუდგენს რიგგარეშე ანგარიშს; შეიმუშავებს და საკრებულოს მისალებად წარუდგენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების პროექტებს, საკრებულოს მორიგ სხდომაზე შეაქვს დამატებით განსახილველი საკითხი, უფლებამოსილია დაესწროს საკრებულოს და საკრებულოს კომისიების ღია და დახურულ სხდომებს; საკრებულოს თავმჯდომარეს მიმართავს საკრებულოს რიგგარეშე სხდომის მოწვევის შესახებ წინადადებით. ის უზრუნველყოფს საკრებულოს მიერ მიღებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების აღსრულებას.
- **საფინანსო-საბიუჯეტო სფეროში:** 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;
- **ქონების მართვისა და განკარგვის სფეროში:** მერი კანონითა და საკრებულოს მიერ დადგენილი წესით იღებს გადაწყვეტილებას მუნიციპალიტეტის ქონების მართვისა და განკარგვის შესახებ; საკრებულოს თანხმობით იღებს გადაწყვეტილებებს: კერძო სამართლის სამეწარმეო და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების დაფუძნების, რეორგანიზაციისა და ლიკვიდაციის შესახებ, მათ დაფუძნებაში მონაწილეობისა და მათში გაწევრების 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 პირობის (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.

- **აღმასრულებელი საქმიანობის სხვა სფეროებში:** 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 ადმინისტრაციულსამართლებრივ 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.

საკრებულოს სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტს ან მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ 20 პროცენტის წერილობითი ინიციატივით შეიძლება საკრებულოში დაისვას საკითხი მერისთვის უნდობლობის გამოცხადების შესახებ. მერისთვის უნდობლობა გამოცხადებულად ჩაითვლება, თუ ინიციატივას მხარს დაუჭერს საკრებულოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედისა, რაც გამოიწვევს მისი უფლებამოსილების შეწყვეტას. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ მერისთვის უნდობლობის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში უნდობლობის საკითხის დასმა მომდევნო 6 თვის განმავლობაში დაუშვებელია. უნდობლობის გამოცხადების პროცედურის

ინიცირება და უნდობლობის გამოცხადება დაუშვებელია მერის არჩევიდან 6 თვის, აგრეთვე მისი უფლებამოსილების ვადის ბოლო ერთი წლის განმავლობაში.

4. მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობაში

4.1. საზოგადოების თანამონაწილეობის საკანონმდებლო საფუძვლები

ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმებს და გარანტიებს ადგენს საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ მოქალაქეთა მონაწილეობის შესახებ თავი, წინა კანონშიც არსებობდა თუმცა ახალმა კოდექსმა განსაზღვრა დამატებითი მონაწილეობის ფორმები, მათი განხორციელების საშუალებები და გარანტიები.

კოდექსმა განსაზღვრა მუნიციპალიტეტის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების, ვალდებულებები ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლების განსახორციელებლად. მათ ეკისრებათ ვალდებულება შექმნან ორგანიზაციული და მატერიალურ-ტექნიკური პირობები:

- მოქალაქეთა მიღებისთვის;
- მოქალაქეებთან შეხვედრების ორგანიზებისთვის;
- მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობაში, მათ შორის, კოლეგიური საჭარო დაწესებულების სხდომებში მონაწილეობისთვის;
- მოქალაქეთა მონაწილეობისა და გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესის გამჭვირვალობისათვის;

ვინ იგულისხმება მუნიციპალიტეტის ორგანოებსა და ორგანოების თანამდებობის პირებში?

- საკრებულო;
- საკრებულოს თავმჯდომარე;
- საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე;
- საკრებულოს კომისიის თავმჯდომარე;
- საკრებულოს ფრაქციის თავმჯდომარე;
- მერი;
- მერის მოადგილეები;
- მერიის სამსახურის უფროსები;

რა იგულისხმება ორგანიზაციულ მატერიალურ-ტექნიკური პირობების შექმნაში? კოდექსი აღნიშნული თანამდებობის პირებს ავალდებულებს:

- გამართონ ადგილობრივი ნორმატიული ბაზა და გამართული პროცედურების გამოყენებით მოქალაქეებს საშუალება მისცენ ცივილიზებული ფორმის გამოყენებით ჩაერთონ თვითმმართველობის განხორციელებაში;

- უზრუნველყონ ყველასთვის ხელმისაწვდომი, ადაპტირებული გარემო, რათა მოქალაქეებს კომფორტული და ადვილად ხელმისაწვდომი გარემოს გამოყენებით შეეძლოთ მუნიციპალიტეტთან ურთიერთობა, მათ შორის ურთიერთობის ელექტრონული ურთიერთობის დანერგვითაც;
- თანამდებობის პირები თავს უნდა გრძნობდნენ ანგარიშგაღებულად მოქალაქეებთან და ხშირად უნდა მართავდნენ საჯარო შეხვედრებს განუვლი საქმიანობის ანგარიშის ჩაბარების და მოქალაქეებისგან უკუკავშირის მიღების მიზნით;
- შექმნან ყველანაირი ტექნიკური პირობა მოქალაქეებისთვის დაესწრონ მუნიციპალიტეტში გამართულ ყველა საჯარო შეხვედრას, საკრებულოს და საკრებულოს კომიიის სხდომებს. აღნიშნული შეხვედრების დროისა და ადგილის შესახებ წინასწარ უნდა იყოს ყველასთვის ცნობილი.
- გააჩნდეთ მოქალაქეებთან ინფორმაციის ურთიერთგაცვლის თანამედროვე, ეფექტური და მოქალაქეებზე მორგებული ფორმები. სადაც ყველა მოქალაქეს ექნება შესაძლებლობა დინამიურ რეჟიმში დააკვირდეს მუნიციპალიტეტში გადაწყვეტილებების მიღების პროცესს, ხოლო თანამდებობის პირებს მუდმივ რეჟიმში ექნებათ ინფორმაცია მოქალაქეთა საჭიროებების შესახებ.
- თანამდებობის პირების ვალდებულებები წარმოშობს გარკვეული პირების პირთა ჯგუფის უფლებებს.

ვის უფლებებს წარმოშობს თანამდებობის პირთა ვალდებულებები?

- ფიზიკური პირის ან პირთა ჯგუფის;
- იურიდიული პირის.

პირებს აქვთ შეუზღუდავი უფლება ჩაერთონ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში კანონმდებლობით, მათ შორის ადგილობრივი ნორმატიული რეგულირებებით განსაზღვრული წესებით და პირობებით.

კანონი განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებებს და არა ვალდებულებას შექმნას პროგრამები, რომლითაც უზრუნველყოფილი იქნება მუნიციპალიტეტის ორგანოთა და თანამდებობის პირთა მიერ აღნიშნული ვალდებულებების შესრულება. არის პირდაპირი დაშვება და მინიშნება იმაზე, რომ მუნიციპალიტეტს აქვს უფლება საკუთარ ბიუჯეტში გაითვალისწინოს სპეციალური პროგრამები უშუალოდ მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების განხორციელებისთვის. რაც ფაქტიურად მნიშვნელოვანია სიახლეა, რადგან ფაქტიურად კოდექსში, სულ რამდენიმე მინიშნება არსებობს კონკრეტულ პროგრამაზე, მათ შორის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანია აგრეთვე მოხელეთა სწავლებაზე გამოყოფილი 1%.

ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმებია:

- ა) დასახლების საერთო კრება;
- ბ) პეტიცია;

- გ) სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო;
- დ) მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის სხდომებში მონაწილეობა;
- ე) მუნიციპალიტეტის მერის და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის მიერ გაწეული მუშაობის შესახებ ანგარიშების მოსმენა.

აღნიშნული მონაწილეობის ფორმების განსაზღვრასთან ერთად ასევე უმნიშვნელოვანესია სპეციალური დაშვება რომ ეს ჩამონათვალი არ არის ჩაკეტილი და მისი გაზრდა შეუძლია მუნიციპალიტეტს, ამ შემთხვევაში როგორც საკრებულოს ასევე მერს ამ ორგანოებს უფლება აქვთ გარდა კოდექსით განსაზღვრული ფორმებისა დაადგინონ ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის საკუთარი ფორმა და მოახდინონ მისი რეგლამენტაცია, რაც კარგ შესაძლებლობას აძლევს მუნიციპალიტეტებს მაგალითად, შემოიტანონ ის ტრადიციული ფორმები, რომელიც კონკრეტულ დასახლებებში ხორციელდებოდა საუკუნეების განამგლობაში.

მოქალაქეთა მონაწილეობისკენ გზა გადის ინფორმაციის თავისუფლებაზე, ინფორმაციის თავისუფლების გარეშე რეალურად შეუძლებელია განხორციელდეს მონაწილეობის ნებისმიერი ფორმა, რომელიც მოცემულია კანონში. კოდექსს გააჩნია აღნიშნული სულისკვეთება. კოდექსით განსაზღვრულია გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის კონკრეტული ჩამონათვალი, გამოქვეყნების ფორმა და ვადები. თუმცა უნდა ითქვას, რომ ეს ჩამონათვალი არ არის სრული და ამ ჩამონათვლის გაგრძელება შეუძლია მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობას პოლიტიკური ნების არსებობის შემთხვევაში.

რატომ უკავშირდება ინფორმაციის თავისუფლება მოქალაქეთა მონაწილეობას?

- მხოლოდ ინფორმირებული მოქალაქე არის მზად მონაწილეობა მიიღოს თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში;
- ინფორმირებულება და გამჭვირვალობა ქმნის ნდობის ატმოსფეროს მოქალაქეს და მუნიციპალიტეტს შორის, რაც მონაწილეობის საფუძველია;
- ინფორმაციის გამჭვირვალობა ქმნის საფუძველს, რომ მოქალაქეთა მინაწილეობამ მუნიციპალიტეტის საქმიანობა გახადოს ეფექტური და შედეგზე ორიენტირებული.

4.2. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო

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

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოში, სულ ცოტა, 10 წევრი უნდა იყოს და მის შემადგენლობას და საქმიანობის განმსაზღვრელ დებულებას ამტკიცებს მუნიციპალიტეტის 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 მერი ვალდებულია სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს განსახილველად წარუდგინოს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტი, მუნიციპალიტეტის სივრცითი დაგეგმარების დოკუმენტები, მუნიციპალიტეტის გეოგრაფიული ობიექტების 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 კოდექსი სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს დებულების დამტკიცებისას მერს სუბიექტური შეხედულებით მისი დაკომპლექტების წესის დადგენის საშუალებას აძლევს, გადაწყვეტილების მიღებისას მოქალაქეთა მონაწილეობის ეს ფორმა შეიძლება გახდეს საზოგადოებასთან, განსაკუთრებით, მის მცირე სოციალურ და სხვადასხვა ინტერესის ჯგუფებთან ურთიერთობის ქმედითი ინსტრუმენტი მუნიციპალიტეტში პირდაპირი წესით არჩეული მერისათვის, ასევე, თბილისის რაიონებში დედაქალაქის მერის მიერ დანიშნული გამგებლისათვის, სადაც არ ფუნქციონირებს შესაბამისი რაიონის მოსახლეობის მიერ არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანო.

პირდაპირი დემოკრატიის ფორმები: პეტიცია, საერთო კრება, მერის გადაყენება, წარმომადგენლობითი დემოკრატიისგან განსხვავებით (როცა ხალხის უფლება პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებაზე ხორციელდება არა უშუალოდ ხალხის მიერ, არამედ არჩეული წარმომადგენლების -საკრებულოს წევრის, მერის მეშვეობით), მმართველობის ისეთი ფორმებია, სადაც პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების უფლების რეალიზება ხდება უშუალოდ, მოქალაქეთა მთელი ერთობლიობის მიერ, უმრავლესობის წესის პროცედურებზე დაქვემდებარებით. მუნიციპალურ დონეზე პირდაპირი დემოკრატიის ინსტიტუტების მაგალითებია ადგილობრივი რეფერენდუმი, მოსახლეობის გამოკითხვა (პლემბისციტი), პეტიცია (საკანონმდებლო ინიციატივა), მოსახლეობის საერთო კრება და ა.შ. რამდენიმე მათგანი საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით არის დაკანონებული.

4.3. 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 მერიის ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელი – მერიის რწმუნებული (შემდგომში – რწმუნებული), რომელიც საჭიროების შემთხვევაში ატარებს მოსახლეობის გამოკითხვას, ორგანიზებას უწევს

სოფლის კრების მოწვევასა და გამართვას, აწყობს საჯარო განხილვებს და მოსახლეობასთან ათანხმებს პროგრამით სოფლისათვის გამოყოფილი თანხის გამოყენების მიზნობრიობას“.

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. 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 საერთო კრების დასახლების ცალკეულ ნაწილებში კრების ეტაპობრივად მოწვევის პროცედურა.

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.

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 მოსახლეობა 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 იქნას 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 მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში მათ ასახვამდე, რომ მოსახლეობას ჰქონდეს შესაძლებლობა მუნიციპალიტეტის ორგანოებს წარუდგინოს დასაბუთებული შენიშვნები და წინადადებები.

კრებაზე შეიძლება განხილულ იქნას მუნიციპალიტეტში მიმდინარე და განხორციელებული პროექტები და მუნიციპალიტეტის ორგანოებისთვის წარსადგენად მომზადეს შენიშვნები და წინადადებები მათ თაობაზე.

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

მუნიციპალური ორგანოების ინიციატივით კრებამ შეიძლება განიხილოს დასახლების ტერიტორიაზე არსებული მუნიციპალური ქონების საპრივატიზებო ობიექტების ნუსხაში შეტანის საკითხი და გამოთქვას საკუთარი შენიშვნები, აგრეთვე, დასახლების საზღვრების დადგენისა და შეცვლის საკითხები და ნებისმიერი სხვა საკითხი, რომელსაც 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 აცნობონ საერთო კრების შესაბამის წევრებს ან საერთო კრების რჩეულს.

საერთო კრების მოწვევის უფლება აქვთ როგორც საერთო კრების რჩეულს, ასევე დასახლებაში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 5%-ს და მუნიციპალიტეტის 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 მერს წარუდგენს განცხადებას ასეთი ინიციატივის რეგისტრაციის თაობაზე, რომელსაც თან დაურთავს დღის წესრიგის კონკრეტულად ჩამოყალიბებულ საკითხებს. მუნიციპალიტეტის მერია ამ ინიციატივას არეგისტრირებს და 3 სამუშაო დღის ვადაში საინიციატივო ჯგუფს მისცემს რეგისტრაციის ცნობას, ხოლო რეგისტრაციის თაობაზე ინფორმაციას და საერთო კრების დღის წესრიგს საჭაროდ 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 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 ხუთი სამუშაო დღის ვადაში მუნიციპალიტეტის 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 საჯაროდ უნდა გამოაქვეყნოს ინფორმაციის რეგისტრაციიდან სამი დღის ვადაში.

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

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

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

საერთო კრება უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება საერთო კრების წევრთა არანაკლებ 20%-ისა. დამსწრე წევრთა რეგისტრაციის ორგანიზებას უზრუნველყოფს/უზრუნველყოფენ საინიციატივო ჯგუფი ან/და მუნიციპალიტეტის მერიის უფლებამოსილი მოხელე, ან თავად საერთო კრების წევრები.

საინიციატივო ჯგუფის მიერ კრების მოწვევის შემთხვევაში საერთო კრების საქმიანობას წარმართავს ამ ჯგუფის ის წევრი, რომლის ხელმოწერაც შესაბამის განცხადებაში პირველია მითითებული, ხოლო მისი არყოფნისას – ჯგუფის სხვა წევრი ან, ჯგუფის თანხმობით, მუნიციპალიტეტის მერიის უფლებამოსილი მოხელე, ხოლო კრების ოქმის შემდგენი მდივნის ფუნქციას ასრულებს საინიციატივო ჯგუფის რომელიმე წევრი. თუ საერთო კრება მოიწვია მერმა, მაშინ კრების საქმიანობას წარმართავს და ოქმს ადგენს მუნიციპალიტეტის 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 საერთო კრების წევრთა ხმების უმრავლესობით. კენჭისყრა, როგორც წესი, ხელის აწევით იმართება, მაგრამ კრებას შეუძლია დაადგინოს 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 იქნას 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 წარმართველი პირი ოქმის ასლს მისი გამართვიდან შვიდი დღის ვადაში წარადგენს მუნიციპალიტეტის მერიაში, რომელიც ვალდებულია ოქმის ან მისი ასლის მიღებიდან ათი დღის ვადაში ის საჯაროდ გამოაქვეყნოს.

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

4.4. 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 ივლისიდან, კოდექსის 86-ე მუხლში შეტანილი ცვლილების შესაბამისად, 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 წარმდგენის თარიღს და თან უნდა ერთვოდეს პეტიციის წარმდგენი რეგისტრირებული ამომრჩევლების ხელმოწერებიანი სია (გარდა იმ შემთხვევისა, როცა პეტიცია დასახლების საერთო კრებამ მიიღო და მას საკრებულოში რჩეული წარადგენს). განცხადებას ასევე უნდა ახლდეს ნორმატიული აქტის პროექტი, ან მისი ძირითადი პრინციპები (კონკრეტულ წინადადებები), ან პრობლემის გადაწყვეტის თაობაზე კონკრეტულად ჩამოყალიბებული 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 წარმდგენილია 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 გადაუგზავნოს პეტიცია მუნიციპალიტეტის მერს, მისი უფლებამოსილების შესაბამისად. ბიურო ამ გადაწყვეტილებას პეტიციის წარმდგენ სუბიექტს აცნობებს მისი მიღებიდან 5 დღის ვადაში.

მუნიციპალიტეტის მერი ვალდებულია მიღებიდან ერთი თვის ვადაში განიხილოს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ბიუროს მიერ უფლებამოსილების შესაბამისად გადაგზავნილი პეტიცია და განიხილოს შედეგების შესახებ აცნობოს საკრებულოს და პეტიციის წარმდგენ სუბიექტს. ეს ვადა, საკრებულოს ბიუროს თანხმობით, შეიძლება ერთი თვით გაგრძელდეს. საკრებულომ შეიძლება 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:

- 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.
- თუ პეტიციით კონკრეტული პრობლემის გადაწყვეტაა მოთხოვნილი - შესწავლილ იქნას 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.
- პეტიციის განხილვა საკრებულოს სხდომაზე მიჩნეულ იქნას 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 პეტიციის 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 მიანიჭა უფლება, საკრებულოს დადგენილებით განსაზღვროს პეტიციის ელექტრონული ფორმით წარდგენის წესი.

5. გამოყენებული მასალა და წყაროები

თვალსაზრისით მასალა, რომელიც გამოყენებულ იქნა ტექსტში

- დიაგრამა 1: საჯარო ინვესტიციების წილი ქვეყნის დონეზე
- დიაგრამა 2: 2018-2012 წლების რეგიონული განვითარების პროგრამის პრიორიტეტები და ღონისძიებები

ლიტერატურული წყაროები, რომელიც გამოყენებულ იქნა ტექსტში:

- მარკ ბარეტი. (2018). სემინარის მასალები "ევროპული გამოცდილება რეგიონული განვითარების საკითხებში". თბილისი. CTC;
- ევროკავშირთან ასოცირების შესახებ შეთანხმება;
- საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია "საქართველო 2020"
- 2018-2021 წლების საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამა
- საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წლების სახელმწიფო სტრატეგია
- საქართველოს კანონი „მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“, 2015 წელი
- საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების შერჩევის პროცედურების და კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ მთავრობის 23-ე დადგენილება, 2013 წლის 7 თებერვალი;
- საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო (2015). „საქართველოს და ევროკავშირის პარტნიორობის პერსპექტივები რეგიონული განვითარებისა და გამოსწორების პოლიტიკისა და ფინანსური მხარდაჭერის ქრილში“;
- საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო (2015). „წინადადებები საქართველოს რეგიონებში რეგ. განვითარების საბჭოების შექმნის და ეფექტიანი ხელშეწყობისთვის“;
- საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო (2016). „საქართველოში რეგიონული უთანასწორობების ანალიზი“;
- საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ (2014)