განმარტებითი ბარათი

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“

საქართველოს ორგანული კანონის პროექტზე

ა) ზოგადი ინფორმაცია კანონპროექტის შესახებ.

ა.ა) კანონპროექტის მიღების მიზეზი

მიუხედავად პროგრესისა, რაც ევროპული სტანდარტის ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო ჩარჩოს მიღებაში გამოიხატა, 2004–2012 წწ. საქართველოში როგორც ცენტრალურ, ასევე ადგილობრივ დონეებზე შექმნილმა ერთპარტიულმა მმართველობამ ჯერ შეზღუდა, ხოლო შემდგომ (2010 წლიდან) სავსებით შეუძლებელი გახადა ადგილობრივი თვითმმართველობის საკონსტიტუციო გარანტიებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის პრინციპების პრაქტიკული იმპლიმენტაცია.

მმართველობის სისტემის რეალური დეცენტრალიზაციისათვის აუცილებელია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის განახლება, რაც ამ კანონში 2006–2012 წწ. შეტანილი უამრავი, ხშირად წინააღმდეგობრივი შინაარსის ცვლილების გამო, საკანონმდებლო ტექნიკიდან გამომდინარე, მხოლოდ ამ კანონის ახალი რედაქციის მიღებით გახდება შესაძლებელი.

ა.ბ) კანონპროექტის მიზანი

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის პროექტის მიზნებია ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური გარანტიებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის მოწყობის ევროპის ქარტიის პრინციპების ხორცშესხმა, მმართველობის სისტემის რეალური დეცენტრალიზაციის განხორციელება, ადგილობრივი დემოკრატიის გაძლიერება და იმავდროულად, ეფექტიანი ადგილობრივი თვითმმართველობის უზრუნველყოფა. ამ მიზნების მიღწევა გულისხმობს შემდეგი ძირითადი ამოცანების გადაწყვეტას:

1) ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ეფექტიანი მონაწილეობის, რაც ადგილობრივი დემოკრატიის ქვაკუთხედია, მყარი ინსტიტუციური ჩარჩოს შექმნას;

2) ერთპარტიული მმართველობის შედეგად ჩამოყალიბებულ, მონოკრატიულ ადგილობრივ მმართველობაზე დაფუძნებული ინსტიტუციური მოწყობის გარდაქმნას მოქალაქეთა წინაშე ანგარიშვალდებულ, გამჭვირვალე და ეფექტიან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა სისტემად;

3) ცენტრალიზებული მმართველობის რეალურ დეცენტრალიზაციას, ადგილობრივი თვითმმართველობის გამგებლობის სფეროს და საკუთარ უფლებამოსილებათა გაფართოებას, სახელმწიფო და ადგილობრივ კომპეტენციათა მკაფიო გამიჯვნას; ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიურობის უზრუნველყოფას;

4) ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაძლებლობათა გაძლიერებას, ადგილობრივ უფლებამოსილებათა და რესურსებს შორის თანაზომადობის უზრუნველყოფას, მმართველობითი გადაწყვეტილებების ეფექტიანობის გაზრდას.

ამ ამოცანათა გადაწყვეტა მიმართულია დეცენტრალიზაციის რეფორმის მთავარი ორიენტირებისაკენ და ემსახურება:

–მონაწილეობითი დემოკრატიის მაღალი სტანდარტების დამკვიდრებას – მმართველობითი გადაწყვეტილების მიღებისას ადგილობრივი ორგანოების მიერ გაგონილი და შესმენილი უნდა იქნეს არა მხოლოდ უმრავლესობის, არამედ თითოეული მოქალაქის ხმა;

– ეფექტიანი საზოგადოებრივი მომსახურეობის საყოველთაო ხელმისაწვდომობას – მოქალაქეს არ უნდა სჭირდებოდეს მომსახურეობის მისაღებად ადმინისტრაციული ორგანოს მოძიება და ფიზიკურად რიგში ჩადგომა, არამედ მომსახურეობა რეალური დროის რეჟიმში და გეოგრაფიული მდებარეობის მიუხედავად მიყვანილი უნდა იქნეს თითოეულ მოქალაქემდე.

ა.გ) კანონპროექტის ძირითადი არსი

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ეფექტიანი მონაწილეობის ინსტიტუციური უზრუნველყოფა

კანონპროექტით შემოთავაზებულია მოქალაქეთა მონაწილეობის ისეთი ინსტიტუციური ჩარჩო, რომელიც:

(ა) არ გულისხმობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლების არსებით გადასინჯვას და ეფუძნება:

(ბ) <u>არსებული მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციული ერთეულების ადგილობრივ საზოგადოებათა – თემების თვითორგანიზებას.</u> კანონპროექტის მიხედვით მუნიციპალიტეტების (გარდა ქ. თბილისისა) ადმინისტრაციული ერთეულებად მიიჩნევა 2006 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით მუნიციპალიტეტის შემადგენლობაში შემავალი ის ტერიტორიული ერთეულები, რომლებიც წარმოადგენდნენ თვითმმართველ ერთეულებს. ხოლო ქ. თბილისის ადმინისტრაციული ერთეულებია 2006 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით არსებული ქ. თბილისის რაიონები, აგრეთვე ის ტერიტორიული ერთეულები, რომლებიც 2006 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით არ შედიოდნენ ქ. თბილისში და ჰყავდათ საკუთარი საკრებულოები.

პროექტის მიხედვით თემები იქმნება მუნიციპალიტეტის აღნიშნულ ადმინისტრაციულ ერთეულებში. თემი წარმოადგენს საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს, რომელსაც აფუძნებს და მის წესდებას ამტკიცებს მუნიციპალიტეტი. თემის თვითორგანიზებისათვის მოსახლეობის მიერ საერთო კრებაზე (იმ თემებში სადაც მოსახლეობის რაოდენობა 500 კაცს არ აღემატება) ან ბიულეტენების მეშვეობით მოსახლეობის გამოკითხვით (იმ ტემებში,სადაც მოსახლეობა 500 კაცს არემატება) აირჩევე თემის წარმომადგენლობითი ორგანო – თემის საბჭო. საბჭო ტავისი შემაგენლობიდან ირცევს თემისსაბჭოს თავმჯდომარეს,რომელიც წარმოადგენს თემის მეთაურს. თემის საბჭოს ჰყავს აღმასრულებელი ორგანო –

აპარატი.რომლის უფროსსაც საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის შესაბამისად თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს თემის საბჭოს თავმჯდომარე. თემის საბჭო მონაწილეობს ყველა იმ გადაწყვეტილების, რაც თემის სოციალურ–ეკონომიკურ განვითარებასა და თემში განხორციელებულ ადგილობრივ მომსახურეობებსუკავშირდება, შემუშავებაში. თემი თვითმმართველერტეულს არ წარმოადგენს, თუმცა მას შეუძლია მუნიციპალიტეტისგან დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელება. დელეგირება ხდება მუნიციპალიტეტსა და თემს შორის დადებული ხელშეკრულებით. დელეგირების შემთხვევაში თემს გადაეცემა საჭირო ფინანსური რესურსები და ქონებაც. პროექტის მიხედვით ის უფლებამოსილებები,რასაც ახორციელებდა მუნიციპალიტეტის ტერიტორიული ორგანო და მუნიციპალიტეტის რწმუნებული ადმინისტრაციულერტულში, დელეგირებულია თემისათვის და მას თემის აღმასრულებელი აპარატი ახორციელებს. თემის თვითორგანიზება,თემის საბჭო და მისი აღმასრულებელი აპარატი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ეფექტიანი მონაწილეობის უმნიშვნელოვანეს მექანიზმს წარმოადგენს.

(გ) <u>ტერიტორიული საზოგადოებრივი თვითმმართველობის სხვადასხვა ორგანიზაციულ–სამართლებრივ ფორმებს და მათი ინიციატივების განსახორციელებლად მტკიცე სამართლებრივი გარანტიების შექმნას;</u>

პროექტის მიხედვით, ტერიტორიული საზოგადოებრივი თვითმმართველობა ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებზე საკუთარ ინიციატივათა განსახორციელებლად მოქალაქეთა ნებაყოფლობითი თვითორგანიზაციაა, რომელიც მოქმედებს თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციულ ერთეულში. ტერიტორიული საზოგადოებრივი თვითმმართველობა კანონის ფარგლებში უშუალოდ ახორციელებს და მონაწილეობს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში.

ტერიტორიული საზოგადოებრივი თვითმმართველობა შეიძლება შეიქმნას და საქმიანობდეს მოქალაქეთა არა რეგისტრირებული კავშირის ან კანონით განსაზღვრული ორგანიზაციულ–სამართლებრივი ფორმით, როგორც წევრობაზე დაფუძნებული იურიდიული პირი. კანონპროექტის მიხედვით ასეთ იურიდიულ პირებს წარმოადგენენ:

– მესაკუთრეთა ამხანაგობა (კონდომინიუმი);

– სათემო ორგანიზაცია, რომელიც არის არასამეწარმეო იურიდიული პირი;

– სასოფლო–სამეურნეო კოოპერატივი – სამეურნეო ამხანაგობა.

კანონპროექტი ითვალისწინებს ტერიტორიული საზოგადოებრივი თვითმმართველობის საქმიანობის მრავალფეროვან ფორმებს, კერძოდ: მუნიციპალური საკუთრების უშუალოდ მართვას ან მართვაში მონაწილეობას; მუნიციპალიტეტის გამგებლობაში არსებულ საზოგადოებრივ მომსახურეობათა უშუალოდ განხორციელებას ან მათ ორგანიზებას; ტერიტორიული საზოგადოებრივი თვითმმართველობა მონაწილეობს მუნიციპალიტეტის, მისი ადმინისტრაციული ერტეულებისა თუ დასახლებების სოციალურ–ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვაში, პრიორიტეტების განსაზღვრასა და შესაბამისი მუნიციპალური პროგრამების შემუშავებაში, საბიუჯეტო დაგეგმვასა და ბიუჯეტის შესრულების მონიტორინგში, საზოგადოებრივ მომსახურეობათა მონიტორინგში და სხვ.

ტერიტორიული საზოგადოებრივი თვითმმართველობა ხელს უწყობს ადმინისტრაციულ ერთეულში საზოგადოებრივი აზრის ფორმირებას, ადგილობრივი ინიციატივათა წარდგენას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში.

კანონპროექტი ითვალისწინებს მყარი სამართლებრივი გარანტიების შექმნას ტერიტორიული საზოგადოებრივი თვითმმართველობისათვის, კერძოდ: სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, ადმინისტრაციული ერთეულის მრჩეველთა საბჭო და ადმინისტრაცია ვალდებული არიან შექმნან მისი ფუნქციონირებისათვის აუცილებელი საფინანსო-ეკონომიკური, ორგანიზაციული და სამართლებრივი პირობები; ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები და თანამდებობის პირები, ადმინისტრაციული ერთეულის მრჩეველთა საბჭო და ადმინისტრაცია ვალდებული არიან საზოგადოებრივი თვითმმართველობისაგან მიღებული წინადადებები და მიმართვები განიხილონ მიღებიდან არა უგვიანეს ერთი თვის ვადაში; საზოგადოებრივი თვითმმართველობის წარმომადგენელს უფლება აქვს შეუფერხებლად, წინასწარი შეტყობინების გარეშე დაესწროს საკრებულოს, საკრებულოს კომისიებისა და დროებითი სამუშაო ჯგუფების, ადმინისტრაციული ერთეულის მრჩეველთა საბჭოს სხდომებს და მონაწილეობა მიიღოს მათ მუშაობაში;

<u>(დ) მოქალაქეებისა და ადგილობრივი ორგანოების კომუნიკაციის ხარისხობრივი, ტექნიკურ–ტექნოლოგიური და პროცედურული გაუმჯობესების მიზნით სამართლებრივი პირობების შექმნას ადგილობრივ თვითმმართველობაში ელექტრონულ მმართველობაზე გადასვლისათვის.</u>

კანონპროექტი ითვალისწინებს მოქალაქეთა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის კომუნიკაციის აგებას თანამედროვე საინფორმაციო–საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების საფუძველზე, ელექტრონული მმართველობის დასანერგად სამართლებრივი პირობების შექმნას. ეს შესაძლობლობას მოგვცემს, რომ როგორც საზოგადოებრივი მომსახურეობის მიღება, ასევე მოქალაქეთა ჩართულობა მმართველობითი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში უზრუნველყოფილი იქნას ფიზიკურ–გეოგრაფიული ადგილმდებარეობის მიუხედავად, მუნიციპალიტეტის ნებისმიერ ადმინისტრაციულ ერთეულში, საერთოდ – ნებისმიერ ადგილას, სადაც ინტერნეტთან წვდომა არსებობს და დროის რეალურ რეჟიმში.

კანონპროექტის გარდამავალი დებულებებით გათვალისწინებულია სათანადო ღონისძიებები, რაც საშუალებას მოგვცემს დაინერგოს ელექტრონული მმართველობა; მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ ერთეულებში ელექტრონული საინფორმაციო–საკომუნიკაციციო სისტემების მეშვეობით მოქალაქეთა მომსახურეობის, ინფორმირებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში ჩართულობისათვის ეტაპობრივად, 2014–2018წწ. შეიქმნას სათანადოდ აღჭურვილი და მომზადებული პერსონალით დაკომპლექტებული საზოგადოებრივი საინფორმაციო ცენტრები.

2. მოქალაქეთა წინაშე ანგარიშვალდებული გამჭვირვალე და ეფექტიანი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა სისტემა

ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობის თვალსაზრისით კანონპროექტი ითვალისწინებს:

(ა) ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს როლის არსებით გაზრდას;

(ბ) თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელის – მუნიციპალიტეტის მერის პირდაპირ არჩევას მოქალაქეთა მიერ;

(ბ) ერთპიროვნული მმართველობის ნაცვლად კოლეგიური აღასრულებელი ორგანოს – გამგეობის შექმნას;

(დ) პოლიტიკური კონიუნქტურის ზედმეტი ზეგავლენისაგან დაცულ პროფესიულ ადმინისტრაციასა და მუნიციპალურ სამსახურებს ;

(ე) შიდა კონტროლისა და აუდიტის დამოუკიდებელი სამსახურის შექმნას;

(ვ) ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ანგარიშვალდებულების გაძლიერებისკენ მიმართული დამატებითი მძლავრი მექანიზმების შემოღებას.

<u>ა. საკრებულოს როლის გაზრდა</u>

ძალზე მნიშვნელოვანია, რომ კანონპროექტით ხდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპის ქარტიის ფუძემდებლური პრინციპის, რომლის თანახმადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ უნდა განხორციელდეს, ხორცშესხმა.

პროექტის მიხედვით უზრუნველყოფილია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციურ მოწყობაში ცენტრალური, მთავარი ადგილი მუნიციპალიტეტის საკრებულომ დაიკავოს. საკრებულოს გააჩნია განმსაზღვრელი და წარმმართველი როლი მუნიციპალური პოლიტიკის დაგეგმვასა, განხორციელებასა და კონტროლში. აღმასრულებელი და მაკონტროლებელი ორგანოები სწორედ მის წინაშე არიან ანგარიშვალდებულნი.

პროექტის მიხედვით შემოთავაზებულია მოდელია ძლიერი საკრებულო და პირდაპირ არჩეული მერი. ამ მოდელის მიხედვით, ერთის მხრივ, მერს აქვს უფლება ხელი არ მოაწეროს საკრებულოს ნორმატიულ გადაწყვეტილებას და შენიშვნებით დააბრუნოს ის ხელხლა განსახილველად საკრებულოში. საკრებულოს შეუძლია გადალახოს მერის ვეტო და თუ საკითხს მხარს დაუჭერს საკრებულოს სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი, საკრებულოს დადგენილება გამოქვეყნდება საკრებულოს თავმჯდომარის ხელმოწერით.

მეორეს მხრივ, პროექტის მიხედვით, საკრებულოს აქვს უფლება წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით უნდობლობა გამოუცხადოს მერს. ასეთ შემთხვევაში დაინიშნება მერის რიგგარეშე არჩევნები. საკრებულოს, როგორც მოსახლეობის მიერ პირდაპირ არჩეულ წარმომადგენლობით ორგანოს აქვს უპირატესობა ასევე პირდაპირ არჩეულ მერთან შედარებით, რაც საკრებულოს წამყვანი როლისა და ერთპიროვნული მმართველობის ნაცვლად კოლეგიური მმართველობის განმტკიცებას ემსახურება.

პროექტის მიხედვით, მუნიციპალიტეტებში ამომრჩევლების რაოდენობის პროპორციულად, საკრებულო შედგება არა ნაკლებ 7 და არა უმეტეს 21, ხოლო ქალაქ თბილისში –35 წევრისაგან. საკრებულოს არჩევის წესს განსაზღვრავს „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“.

პროექტით დეტალურადაა გაწერილი საკრებულოს უფლებამოსილებანი ადგილობრივი თვითმმართველობის გამგებლობას მიკუთვნებული ცალკეული სფეროების მიხედვით, რითაც კიდევ ერთხელ ხაზგასმულია წარმომადგენლობითი ორგანოს ცენტრალური, მთავარი როლი ადგილობრივი პოლიტიკის განსაზღვრაში.

ასევე საგულისხმოა, რომ აღმასრულებელი კოლეგიური ორგანო საკრებულოს წევრებისაგან – თავმჯდომარისა და კომისიების თავმჯდომარეთაგან კომპლექტდება, რაც ცხადია, არსებითად აძლიერებს საკრებულოს ფუნქციას და მას ადგილობრივი პოლიტიკის არა მხოლოდ განმსაზღვრელ, არამედ წარმმართველ ძირითად ინსტიტუციად აქცევს.

<u>ბ.თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელი – პირდაპირ არჩეული მერი</u>

კანონპროექტით შემოთავზებული მნიშვნელოვანი სიახლეა თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელის – მუნიციპალიტეტის მერის მოსახლეობის მიერ პირდაპირ არჩევა.

პროექტის მიხედვით მერი არ წარმოადგენს ერთმმართველ ინსტიტუციას, თუმცა მას გააჩნია საკმაოდ ფართო წარმომადგენლობითი, რეპრეზენტაციული ფუნქციები. გარდა ამისა, მერი არის კოლეგიური აღმასრულებელი ორგანოს – გამგეობის ხელმძღვანელი, რომელიც იწვევს და თავმჯდომარეობს გამგეობის სხდომებს, განსაზღვრავს სხდომის დღის წესრიგს. იგი არ იღებს ერთპიროვნულ მმართველობით გადაწყვეტილებებს, არამედ ხელს აწერს კოლეგიური აღმასრულებელი ორგანოს აქტებსა და სხდომათა ოქმებს.

მერს გააჩნია მნიშვნელოვანი ფუნქცია კოორდინაცია და საერთო ხელმძღვანელობა გაუწიოს გამგეობის სამიანობას და საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგინოს კოლეგიური აღმასრულებელი ორგანოს მიერ შემუშავებული დაგეგმვის დოკუმენტები – პრიორიტეტების დოკუმენტის და საბიუჯეტო აქტების პროექტები , ასევე მათი შესრულების შესახებ ანგარიშები;

 კანონპროექტის მიხედვით მერს გააჩნია განსაკუთრებული პრეროგატივა თანამდებობაზე დანიშნოს და გაათავისუფლოს მაკონტროლებელი ორგანოს ხელმძღვანელი, აგრეთვე დაამტკიცოს აუდიტორული სამსახურის სამუშაო გეგმები, მისცეს დავალებები აუდიტორს, მოისმენოს და გამოაქვეყნოს აუდიტორული სამსახურის ანგარიშები.

<u>გ.კოლეგიური აღმასრულებელი ორგანო – გამგეობა</u>

კანონპროექტით შემოთავაზებულ ერთ–ერთ უმთავრეს სიახლეს წარმოადგენს კოლეგიური აღმასრულებელი ორგანოს – გამგობის შექმნა.

პროექტის მიხედვით გამგეობა კოლეგიური აღმასრულებელი ორგანოა, რომელიც შედგება მერის, საკრებულოს თავმჯდომარის, საკრებულოს კომისიების თავმჯდომარეების და ადმინისტრაციის უფროსისაგან.

გამგეობის ყოველი წევრი, გარდა ადმინისტრაციის უფროსისა, რომელიც პროფესიული მოხელეა, არჩევითი პირია. კოლეგიური წესით აღმასრულებელი, მმართველობითი გადაწყვეტილებების მიღება კიდევ ერთი მძლავრი ბერკეტია, რათა უზრუნველყოფილი იყოს ადგილობრივი ხელისუფლების რეპრეზენტაციულობა და გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში მაქსიმალურად იყოს გათვალისწინებული მოსახლეობის ინტერესები.

ამასთან, გამგეობის წევრების უმრავლესობა იმავდროულად საკრებულოს თანამდებობის პირებიც არიან, რაც ხარისხობრივად ზრდის როგორც მათ პასუხისმგებლობას, ასევე საკრებულოს წამყვან როლს ადგილობრივი პოლიტიკის განსაზღვრასა და წარმართვაში.

გამგეობის სხდომებს იწვევს და უძღვება, მის დღის წესრიგს ადგენს მერი. გამგეობის სხდომაზე კოლეგიური გადაწყვეტილებები მიიღება როგორც წესი ღია კენჭისყრით, დამსწრე წევრთა უმრავლესობით. გამგეობის გადაწყვეტილებები „ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის“ შესაბამისად კოლეგიური ორგანოს საქმისწარმოებით მიიღება, რაც პროცესის გასაჯაროების, მასში მოქალაქეთა ჩართულობის და ადგილობრივი მონაწილეობითი დემოკრატიის გაძლიერების მნიშვნელოვანი გარანტიაა.

პროექტით გამგებლობის სფეროების მიხედვით დეტალურადაა განსაზღვრული გამგეობის უფლებამოსილებანი. ასევე, პროექტი ადგენს, რომ ამა თუ იმ სფეროში სახელმწიფოს მიერ დელეგირებულ საკითხებზე გამგეობის დამატებითი უფლებამოსილება საქართველოს კანონმდებლობით და/ან დელეგირების ხელშეკრულების შესაბამისად გამგეობის დებულებით განისაზღვრება.

<u>დ. პროფესიული ადმინისტრაცია და მუნიციპალური სამსახურები</u>

ძალზე მნიშვნელოვანია, რომ პროექტი ითვალისწინებს პოლიტიკური კონიუნქტურის ზედმეტი ზეგავლენისაგან თავისუფალი პროფესიული ადმინისტრაციის ფორმირებას, რომელმაც ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებათა კომპეტენტურობა უნდა უზრუნველყოს. ადმინისტრაციის საჯარო მოხელეების თანამდებობაზე დანიშვნა–გათავისუფლების და კარიერის გავლის წესები „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით წესრიგდება. თანამდებობის დაკავებისა და კარიერული ზრდის საფუძველია კომპეტენტურობა – სათანადო პროფესიული ცოდნა და გამოცდილება.

პროექტის მიხედვით ადმინისტრაცია შედგება აპარატისა და დარგობრივი მუნიციპალური სამსახურებისაგან. ადმინისტრაციის შემადგენლობაში არიან აგრეთვე მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ერთეულის ადმინისტრაციის მოხელეებიც. არსებითი სიახლეა, რომ ადმინისტრაციის შემადგენლობაში არსებული აპარატი უზრუნველყოფს როგორც საკრებულოს, ასევე გამგეობისა და თვითმმართველი ერთეულის თანამდებობის პირების ორგანიზაციულ, სამართლებრივ, საინფორმაციო და ანალიტიკურ, მატერიალურ–ტექნიკურ მომსახურებას.

ადმინისტრაციას ხელმძღვანელობს ადმინისტრაციის უფროსი, რომელსაც „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით დადგენილი წესით თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს გამგეობა.

ადმინისტრაციის უფროსი, თავის მხრივ, ასევე „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის შესაბამისად, თანამდებობებზე ნიშნავს და ათავისუფლებს ადმინისტრაციის მოხელეებს, გარდა მუნიციპალიტეტის ადინისტრაციული ერთეულის ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელისა, რომელსაც გამგეობა ნიშნავს და ათავისუფლებს.

მუნიციპალიტეტის აპარატისა და დარგობრივი სამსახურების დებულებებს, პროექტის მიხედვით, ადმინისტრაციის უფროსის წარდგინებით ამტკიცებს გამგეობა, ხოლო ტერიტორიული ორგანოების – ადმინისტრაციული ერთეულების ადმინისტრაციათა

საქმიანობის წესი საკრებულოს მიერ დამტკიცებული ადმინისტრაციული ერთეულს დებულებით განისაზღვრება.

ე. თვითმმართველობის შიდა აუდიტი

კანონპროექტით გათვალიწინებული კიდევ ერთი სიახლეა ადმინისტრაციისა და გამგეობისაგან დამოუკიდებელი შიდა აუდიტის სამსახურის შემოღება. შიდა აუდიტის სამსახურის შექმნას ითვალისწინებს ასევე კანონი ,,სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ". პროექტის მიხედვით შიდა აუდიტის სამსახურის ფუნქციაა საინვესტიციო, ფინანსური, ადამიანური, მატერიალური და სხვა რესურსების გამოყენებისა და მართვის სფეროში განხორციელებული საქმიანობისა და მიღებული გადაწყვეტილებების კანონიერების, ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის ანალიზი და შეფასება.

წარმოდგენილი პროექტის მიხედვით შიდა აუდიტის სამსახური ანგარიშვალდებულია მერისა და საკრებულოს წინაშე; შიდა აუდიტის სამსახურის უფროსს ,,საჯარო სამსახურის შესახებ" კანონის შესაბამისად, 5 წლის ვადით, თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მერი.

ვ. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ანგარიშვალდებულების გაძლიერება

მოქალაქეთა წინაშე ანგარიშვალდებულების გასაძლიერებლად კანონის პროექტით შემოთავაზებულია საკმაოდ მძლავრი იარაღი: მერისა და საკრებულოს მიმართ მოსახლეობის უნდობლობის შემთხვევაში უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტისა და რიგგარეშე არჩევნების ჩატარების შესაძლებლობა. პროექტის მიხედვით, თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ არანაკლებ 10 კაციან საინიციატივო ჯგუფს უფლება აქვს დაიწყოს ხელმოწერების შეგროვება საკრებულოს და/ან მერის გაწვევის მოთხოვნით. ხოლო თუ თუ თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 30% მხარს დაუჭერს საკრებულოს და/ან მერის გაწვევას, მოთხოვნიდან ერთი თვის ვადაში ინიშნება საკრებულოს და/ან მერის რიგგარეშე არჩევნები.

3. ადგილობრივი თვითმმართველობის გამგებლობის სფეროს და საკუთარ უფლებამოსილებათა გაფართოება, სახელმწიფო და ადგილობრივ კომპეტენციათა მკაფიო გამიჯვნა

კანონპროექტის მიხედვით თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილებები განსაზღვრულია გამგებლობის სფეროების მიხედვით რაც დეტალურადაა ფორმულირებული როგორც წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს, ასევე აღმასრულებელი კოლეგიური ორგანოს – გამგეობის, უფლებამოსილებათა განმსაზღვრელ კანონპროექტის მუხლებში.

საკუთარ უფლებამოსილებათა გამგებლობის სფეროებად დალაგება და მათი დეტალური, კონკრეტული ჩამონათვალის განსაზღვრა მნიშვნელოვანი სიახლეა, რაც ძირითად დელეგირებული უფლებამოსილებათა ჩამონათვალის ორგანული კანონით დადგენასთან ერთად სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კომპეტენციათა გაცილებით უფრო მკაფიო გამიჯვნას უზრუნველყოფს.

კანონის პროექტით, კონსტიტუციის შესაბამისად დადგენილია უფლებამოსილებათა განსაზრვრის ძირითადი პრინციპები და საკუთარი, ექსკლუზიური უფლებამოსილებები. სიახლეა, რომ ძირითად დელეგირებულ უფლებამოსილებებს ადგენს ეს ორგანული კანონი, ხოლო სხვა საკანონმდებლო აქტებითა და უფლებამოსილების დელეგირების შესახებ ხელშეკრულებებით შესაძლებელია დამატებით განისაზღვროს სხვა დელეგირებული უფლებამოსილებებიც.

პროექტით უფრო ამომწურავად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპის ქარტიის შესაბამისად არის განსაზღვრული დელეგირების წესი და პირობები.

ძალზე მნიშვნელოვანია, რომ კანონპროექტი ითვალისწინებს დეცენტრალიზაციის პროცესის გაღრმავებას –როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარ უფლებამოსილებათა, ასევე მისთვის დელეგირებულ კომპეტენციათა არსებით გაფართოებას.

პროექტის მიხედვით თვითმმართველი ერთეულის გამგებლობის სფეროს და საკუთარ უფლებამოსილებს არსებულისაგან დამატებით განეკუთვნება:

– წყალმომარაგების, ელექტრომომარაგების, გაზმომზრაგების, კანალიზაციის და წყალარინების ორგანიზება;

– სასოფლო და არასასოფლო-სამეურნეო მიწის მართვა და განკარგვა,

– საზოგადოებრივი ტრანსპორტის და მგზავრთა გადაყვანის ორგანიზება, კანონით დადგენილი შესაბამისი ნებართვების გაცემა;

– სასწრაფო სამედიცინო დახმარების ორგანიზება, საზოგადოებრივ ადგილებსა და დაწესებულებებში სანიტარიული და ჰიგიენური ნორმების დადგენა და მათ დაცვაზე ზედამხედველობა.

ასევე, პროექტის მიხედვით თვითმმართველი ერთეულისათვის ხდება არსებულისაგან დამატებით ისეთი მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებების დელეგირება, როგორებიცაა:

– სამოქალაქო თავდაცვა; სამობილიზაციო გეგმების შედგენაში მონაწილეობა;

– საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა და დანაშაულის თავიდან აცილების პრევენციულ ღონისძიებების გატარებაში მონაწილეობა;

– თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე არსებული უპატრონო ქონების აღრიცხვა და მართვა;

– უძრავი ქონების მოქალაქეთა საკუთრებაში რეგისტრაციის ორგანიზება;

– ბავშვთა და ახალგაზრდობის უფლებების დაცვა;

– არასრულწლოვანთა და შეზღუდული შესაძლებლობების პირთა მზრუნველობა და მეურვეობა.

4. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაძლებლობათა გაძლიერება

უფლებამოსილებათა სფეროს გაფართოებასთან ერთად წარმატებული დეცენტრალიზაციისათვის გადამწყვეტია როგორც უფლებამოსილებებთან რესურსების თანაზომადობის პრინციპის უზრუნველყოფა, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაძლებლობების განვითარება ადამიანური რესურსების უკეთ გამოყენების, ადმინისტრაციული პროცედურების დახვეწის, მმართველობითი გადაწყვეტილებების ეფექტიანობის ზრდის მიმართულებებით.

კანონპროექტის მიხედვით ადგილობრივი თვითმმართველობის რესურსული უზრუნველყოფის, სახელმწიფო და ადგილობრივი საკუთრების გამიჯვნის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი სიახლეა, რომ თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე არსებული სახელმწიფო საკუთრების არარეგისტრირებული უძრავი ქონება 2014 წლის 1 ივნისიდან ცხადდება და საჯარო რეესტრში რეგისტრირდება ადგილობრივ საკუთრებად. პროექტის გარდამავალი დებულებები ასევე ითვალისწინებენ ღონისძიებებს, რათა სახელმწიფო და ადგილობრივი ქონების გამიჯვნისა და რეგისტრაციის ტვირთი იკისროს სახელმწიფომ, ამასთან ეს პროცესი განხორციელდეს მკაცრად განსაზღვრულ ვადებში და ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონებრივი ინტერესების გარანტირების პირობებში.

ადმინისტრაციული პროცედურების დახვეწის თვალსაზრისით უმნიშვნელოვანესი სიახლეა, რომ პროექტი ითვალისიწნებს ელექტრონულ საქმისწარმოებაზე გადასვლას და ამისათვის სათანადო სამართლებრივი, ტექნიკურ–ტექნოლოგიური და მატერიალური პირობების შექმნას. აქაც, არსებითია, რომ პროექტის მიხედვით, ელექტრონული მმართველობის დასანერგად პასუხისმგებლობას კისრულობს სახელმწიფო და შესაბამისი ღონისძიებები იგეგემება და ხორციელდება სახელმწიფო პროგრამის სახით. ამ თვალსაზრისით განსაკუთრებით აქტუალური და არსებითია მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ ერთეულებში საზოგადოებრივი ცენტების, სადაც შესაძლებელია საზოგადოებრივი მომსახურეობის ელექტრონულად განხორციელება და თანამედროვე–საინფორმაციო სკომუნიკაციო ტექნოლოგიების საყოველთაო ხელმისაწვდომობის მეშვეობით მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფა, შექმნა, სათანადოდ აღჭურვა და პერსონალის მომზადება სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში და დაფინანსებით.

კანონპროექტის არსებითი სიახლეა მმართველობითი გადაწყვეტილებების ეფექტიანობის გაზრდა ადგილობრივი თვითმმართველობის პრაქტიკაში სოციალურ–ეკონომიკური დაგეგმვის დოკუმენტების შემოღებით.

კანონპროექტი ითვალისწინებს სოციალურ–ეკონომიკური განვითარების გეგმაზომიერ დაგეგმარებს. დაგეგმვა ხორციელდება ადგილობრივი პოლიტიკის, პროგრამებისა და საინვესტიციო პროექტების, საბიუჯეტო აქტების შემუშავების და დამტკიცების დონეებზე. დაგეგმვა ხორციელდება პრინციპის: „პოლიტიკა–პროგრამა–ბიუჯეტი“ საფუძველზე, რითიც არსებითად წესრიგდება ბიუჯეტირების პროცესი, ხარისხობრივად მაღლდება მმართველობით გადაწყვეტილებათა რაციონალობა და ეფექტიანობა.

ბ) კანონპროექტის ფინანსური დასაბუთება

ბ.ა) კანონპროექტის მიღებასთან დაკავშირებით აუცილებელი ხარჯების დაფინანსების წყარო

კანონპროექტის მიღების შემთხვევაში აუცილებელი ხარჯების დაფინანსება მოხდება სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან.

ბ.ბ) კანონპროექტის გავლენა ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე

პროექტის მიღება უშუალო გავლენას არ მოახდენს ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე;

ბ.გ) კანონპროექტის გავლენა ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე

კანონპროექტი არ ითვალისწინებს ქვეყნის კონსოლიდირებული ბიუჯეტის ხარჯების გაზრდას, მაგრამ პროექტის მიღების შემთხვევაში უფლებამოსილებების დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველი ერთეულებისათვის დელეგირების კვალობაზე შესაბამისად უნდა გაიზარდოს ადგილობრივი ბიუჯეტების ხვედრითი წილი მთლიან კონსოლიდირებულ ბიუჯეტში და შესაბამისად შემცირდეს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯები.

ბ.დ) სახელმწიფოს ახალი ფინანსური ვალდებულებები

კანონპროექტის მიღება უშუალოდ არ უკავშირდება სახელმწიფოს ახალ ფინანსურ ვალდებულებებს.

ბ.ე) კანონპროექტის მოსალოდნელი ფინანსური შედეგები იმ პირთათვის, რომელთა მიმართაც ვრცელდება კანონპროექტის მოქმედება

კანონპროექტი უშუალო გავლენას არ ახდენს იმ პირთა ფინანსურ მდგომარეობაზე, რომელთა მიმართაც ვრცელდება კანონპროექტის მოქმედება.

ბ.ვ) კანონპროექტით დადგენილი გადასახადის, მოსაკრებლის ან სხვა სახის გადასახდელის ოდენობა და ოდენობის განსაზღვრის პრინციპი

კანონპროექტით არ ხდება დამატებითი გადასახადის ან მოსაკრებლის შემოღება.

გ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებთან.

გ.ა) კანონპროექტის მიმართება ევროკავშირის დირექტივებთან, საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებთან; საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებთან

კანონპროექტი სრულ შესაბამისობაშია ევროსაბჭოს დირექტივებთან და პროექტის ერთ–ერთ ძირითად მიზანს ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში საქართველოს საერთაშორისო ვალდებულებების, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიით გამოიხატება, უკეთ შესრულება წარმოადგენს.

დ) კანონპროექტის მომზადების პროცესში მიღებული კონსულტაციები

კანონპროექტის მომზადების პროცესში ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაციის მიერ ორგანიზებული იქნა პროექტის ძირითადი პრინციპების განხილვა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მონაწილეობით მთელი საქართველოს მასშტაბით. ამ განხილვებისას გამოთქმული შენიშვნები და წინადადებები ასახულია პროექტის წარმოდგენილ ვერსიაში

ე) კანონპროექტის ავტორი

კანონპროექტის ავტორია ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაცია. პროექტი მომზადებულია ასოციაციის ექსპერტების მიერ.

ვ) კანონპროექტის ინიციატორი

კანონპროექტის ინიციატორია მოქალაქეთა საინიციატივო ჯგუფი, შემდეგი შემადგენლობით:

- დავით მელუა;
- მიხეილ ჯიბუტი;
- დავით ბასიაშვილი;
- მამუკა აბულაძე;
- დავით ზარდიაშვილი.