



ადგილობრივი
თვითმმართველობის
ეროვნული
ასოციაცია

**The National
Association of Local
Authorities of
Georgia**

საქართველოს პარლამენტის რეგიონული
პოლიტიკის და თვითმმართველობის კომიტეტის
თავმჯდომარეს ერეკლე ტრიპოლსკის

ასლი: საქართველოს პარლამენტის წევრებს

20 იანვარი 2014

ბატონო ერეკლე

მაქვს პატივი წერილობითი სახით მოგაწოდოთ შენიშვნები, რაც გამოთქმული იყო საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაციის მიერ კანონპროექტის “ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი” კომიტეტში მეორე მოსმენით განხილვის დროს.

ვინაიდან ჩვენთვის ხელისაწვდომი არ იყო კანონპროექტის ის ვარიანტი რომელიც მეორე მოსმენით გადის პლენარულ სხომაზე ჩვენ გაწვდით ყველა იმ შენიშვნას რაც საკომიტეტო მოსმენის დროს გამოვთქვით.

ეს კორესპოდენცია ინფორმირებისთვის ეგზავნება საქართველოს პარლამენტის წევრებს. ვიმედოვნებთ ყურადღებით მოეკიდებით ჩვენს მიერ გამოთქმულ შენიშვნებსა და ალტერნატივებს.

ღრმა პატივისცემით

დავით მელუა

აღმასრულებელი დირექტორი

დანართი 17 გვ

ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაციის შენიშვნები და წინადადებები „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ პროექტის საპარლამენტო სხდომაზე მე-2 მოსმენისათვის

მუხლობრივი შენიშვნები და წინადადებები

1. პროექტის სათაური არ შეესაბამება მის შინაარსს. მიუღებელია და შეუძლებელიცაა ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებულ საჯარო სამართლებრივ ურთიერთობათა კოდიფიცირება, ვინაიდან ეს ურთიერთობები მოიცავს საჯარო სამართლის პრაქტიკულად ყველა დარგსა თუ სფეროს; ამასთან, საქართველოს მოქმედი სამართლის სისტემაში უკვე კოდიფიცირებულია მთლიანად ქვეყნის, მაშასადამე, მისი თვითმმართველი ერთეულების საბიუჯეტო მოწყობასთან, („საბიუჯეტო კოდექსი“), საგადასახადო სისტემასთან („საგადასახადო კოდექსი“), ადმინისტრაციულ საქმისწარმოებასთან („ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“), ადგილობრივ არჩევნებთან („საარჩევნო კოდექსი“) დაკავშირებული ურთიერთობები; ასევე „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით წესრიგდება საჯარო, მათ შორის, მუნიციპალურ მოსამსახურეთა სტატუსი, მათი სამსახურში გამწესებისა და კარიერის გავლის წესები;

პროექტი აწესრიგებს არა ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებების განხორციელებასთან დაკავშირებულ და მუნიციპალური ორგანოების საქმიანობით წარმოშობილ უაღრესად მრავალფეროვან და სამართლის თვალსაზრისით მრავალდარგოვან ყველა ურთიერთობას, არამედ, როგორც ეს მითითებულია თავად პროექტის 1-ელ მუხლში: „ეს კოდექსი განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივ და საფინანსო-ეკონომიკურ საფუძვლებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებებს, მათი შექმნისა და საქმიანობის წესს, ურთიერთობებს მოქალაქეებთან, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებთან, საჯარო და კერძო სამართლის იურიდიულ პირებთან, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობისა და პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის განხორციელების წესს.“ ამრიგად, პროექტს არ შეიძლება ეწოდოს კოდექსი და იგი ვერ მოახდენს ვერც მუნიციპალური სამართლის კოდიფიკაციას;

ასოციაციის წინადადება:

შეიცვალოს პროექტის სათაური და მას ეწოდოს „საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“. შესაბამისდ, რედაქციული შესწორებები უნდა შევიდეს პროექტის ტექსტობრივ სტრუქტურაში, ტექსტი უნდა დაიყოს ცალკეულ თავებად და არა კარებად, როგორც ეს პროექტითაა წარმოდგენილი;

2. კონცეპტუალურად გაუმართავი და მიუღებელია თვითმმართველი ერთეულების – მუნიციპალიტეტების „დახარისხება“ თვითმმართველ ქალაქებად და „თვითმმართველ თემებად“. ბუნდოვანია მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტში მოყვანილი განმარტება: „თვითმმართველი ქალაქი არის ქალაქის კატეგორის დასახლება, რომელსაც ამ კოდექსის შესაბამისად გააჩნია ან მიენიჭება (!) თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი.“ ამ განმარტებაში გაუგებარი და დამაბნეველია სიტყვა: „მიენიჭებას“ მნიშვნელობა.

უფლებრივი თვალსაზრისით თვითმმართველი ერთეულები თანასწორია და თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი არ უნდა წარმოადგენდეს რაიმე პრივილეგიას, თუნდაც მხოლოდ ტერმინებში გამოხატულს. მაგ. პროექტის მიხედვით თვითმმართველ ქალაქს აქვს პრივილეგია ჰყავდეს მერი, ხოლო თვითმმართველ თემს კი მხოლოდ გამგებელი, რაც, პროექტის ავტორების მხრივ ქალაქებისდმი გაუმართლებლად გამორჩეული დამოკიდებულებას გამოხატულებაა და მიუღებელია.

ამასთან, პროექტში მოყვანილი განმარტებიდან თვითმმართველ ქალაქი ისეთი თვითმმართველი ერთეულია, რომლის ტერიტორიაზე არ შეიძლება იყოს განცალკევებული დასახლებები. ამ განმარტებიდან გამომდინარეობს, რომ მაგ. საქართველოს დედაქალაქი – ქ. თბილისი, ასევე აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის დედაქალაქი – ქ. ბათუმი, არა ქალაქები, არამედ თვითმმართველი თემებია, მათ გამგებელები უნდა ჰყავდეთ და არა მერები. ასეთი ბუნდოვანება რომ გამოირიცხოს, უმჯობესია დამკვიდრდეს უნივერსალური დამოკიდებულება თვითმმართველი ერთეულის სტატუსის მქონე როგორც ცალკეული დასახლების, ასევე დასახლებათა გაერთიანების მიმართ. ამ პრინციპიდან გამომდინარე მთლიანად გადასახედია პროექტის მთლიანი ტექსტი. აღსანიშნავია, რომ უნივერსალური დამოკიდებულება თვითმმართველი ერთეულის სტატუსის მქონე როგორც ცალკე დასახლების, ასევე დასახლებათა გაერთიანების მიმართ მოხსნიდა ე.წ., ტერიტორიული ოპტიმიზაციისას თვითმმართველი ქალაქების ცალკე გამოყოფასთან, მუნიციპალიტეტის ქალაქებადა და სასოფლო თემებად დაშლის პრობლემასაც.

ასოციაციის წინადადება:

ა) პროექტის მე-2 მუხლი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„მუხლი 2 ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნება

1. ადგილობრივი თვითმმართველობა არის საქართველოს მოქალაქეთა კონსტიტუციით აღიარებული და კანონმდებლობით გარანტირებული უფლება, შესაძლებლობა და პასუხისმგებლობა, ადგილობრივი ორგანოების მეშვეობით, კანონმდებლობის საფუძველზე, თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად მოაწესრიგონ და მართონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით.

2. თვითმმართველი ერთეული (მუნიციპალიტეტი) არის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით რეგისტრირებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული (დასახლება ან დასახლებათა ერთობლიობა), რომელსაც ჰყავს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, აქვს საკუთარი ქონება, შემოსულობები, ბიუჯეტი, ადმინისტრაციული ცენტრი და არის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი; თვითმმართველ ერთეულს (მუნიციპალიტეტს), როგორც წესი, ეწოდება მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ცენტრის სახელი; თვითმმართველ ერთეულს, რომელიც ცალკე დასახლებაა, ამ დასახლების სახელი ეწოდება.“

ბ) პროექტიდან ამოღებული იქნას მე-3 მუხლი;

გ) პროექტის მთელი ტექსტი რედაქტირებული იქნას აქ მოყვანილი მე-2 მუხლის რედაქციის შესაბამისდ; ასევე, ერთგვაროვანი ტერმინები იქნეს გამოყენებული ადგილობრივი

თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების სახელდებისათვის; პირველ ყოვლისა – თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელ თანამდებობის პირს როგორც თვითმმართველობის სტატუსის მქონე ცალკე დასახლების (პროექტით – ე.წ. თვითმმართველი ქალაქის), ასევე დასახლებათა გაერთიანების შემთხვევაში ეწოდოს მერი.

3. პროექტის მე-5 მუხლის მე-4 ნაწილით წესდება ადგილობრივი თვითმმართველობის გაუმართლებელი შეზღუდვები თავისუფალ ინდუსტრიულ ზონებში, რაც კატეგორიულად მიუღებელი და კონსტიტუციის საწინააღმდეგოა. ე.წ. თავისუფალ ინდუსტრიულ ზონებში მცხოვრებ მოქალაქეებს კონსტიტუციით ისევე აქვთ გარანტირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება, როგორც სხვა ნებისმიერ მოქალაქეს.

ასოციაციის წინადადება:

პროექტიდან ამოღებული იქნას მე-5 მუხლის მე-4 ნაწილი.

4. პროექტის მე-2 თავი განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტის შექმნის, გაუქმების და ადმინისტრაციული ცენტრის დადგენის (შეცვლის), ადმინისტრაციული საზღვრების შეცვლის საფუძვლებსა და წესს. პროექტის მე-2 თავით დადგენილ ძირითად ნორმებს ეწინააღმდეგება პროექტის გარდამავალი დებულებების ის ნორმები, რომლებითაც ქალაქებს: თელავს, მცხეთას, გორს, ახალციხეს, ოზურგეთსა და ზუგდიდს სრულიად დაუსაბუთებლად ენიჭებათ თვითმმართველი ქალაქების სტატუსები და შესაბამისად იშლებიან ის მუნიციპალიტეტები, რომელთა ადმინისტრაციულ ცენტრებსაც ეს ქალაქები წარმოადგენენ. კონკრეტული ქალაქების თვითმმართველ ერთეულებად ცაკლე გამოყოფისა და შესაბამისი მუნიციპალიტეტების ტერიტორიულ დანაწევრებაზე გარდამავალ დებულებებში პირდაპირი მითითება ეწინააღმდეგება მუნიციპალიტეტების გაყოფის წესს, რომელიც მე-10 მუხლშია მოცემული. კერძოდ, მე-10 მუხლის მე-3 ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტში მითითებულია, რომ აუცილებელია „მუნიციპალიტეტის გაყოფის საჭიროების დასაბუთება“, ასევე მე-10 მუხლის მე-2 ნაწილით დადგენილია მოსახლეობასთან კონსულტაციების გამართვის ვალდებულებაც. რაც მთავარია, მოსახლეობასთან წინასწარი კონსულტაციების გამართვის პირობას ადგენს საქართველოს კონსტიტუციის 101¹ მუხლის მე-3 პუნქტი. მუნიციპალიტეტების დაშლისათვის კონსტიტუციითა და ამავე კოდექსის მე-10 მუხლით დადგენილი ეს სავალდებულო პირობები (მოსახლეობასთან წინასწარი კონსულტაციები, მუნიციპალიტეტის გაყოფის დასაბუთება) კი მთლიანად უგულებელყოფილია გარდამავალ დებულებებში, კერძოდ: 150–ე, 151–ე და 152–ე მუხლებში. არარეალისტურ ვადებში, უშუალოდ ადგილობრივი არჩევნების წინ სრულიად წარმოუდგენელია განისაზღვროს ე.წ. ტერიტორიული ოპტიმიზაციის კრიტერიუმები და პარლამენტისათვის წარდგენილი იქნას შესაბამისი წინადადებები; ამკარაა საფრთხე, რომ თავად პროექტის მე-10 მუხლით დადგენილი სავალდებულო დასაბუთების გარეშე და კონსტიტუციის საწინააღმდეგოდ, თვითმმართველი ერთეულების მოსახლეობის დაუკითხავად მოხდეს გარდამავალ დებულებებში მითითებული მუნიციპალიტეტების დაშლა. იქმნება ვითარება, როცა პროექტის გარდამავალი დებულებების მიღება და ამოქმედება კონსტიტუციისა და თავად მიღებული კანონის ძირითადი ნორმების დარღვევას იმთავითვე განაპირობებს, რაც ცხადია, ყოვლად დაუშვებელია.

ასოციაციის წინადადება:

პროექტიდან ამოღებული იქნას 150, 151 და 152 მუხლები, აგრეთვე გარდამავალი დებულებების ყველა ის რეგულაცია, რაც ე.წ. ტერიტორიულ ოპტიმიზაციასთანაა დაკავშირებული.

5. ბუნდოვანია და არსებით გადამუშავებას საჭიროებს პროექტის მე-16 მუხლი, რომელიც მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებებს განსაზღვრავს.

კერძოდ, ბუნდოვანია ამ მუხლის მე-4 ნაწილი, რომელშიც საუბარია არა მუნიციპალიტეტის, არამედ „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს“ (რომელი ორგანოს, არ კონკრეტდება) უფლებამოსილებაზე, რაც გაუგებარია, რადგან ეს მუხლი იურიდიული პირის – თვითმმართველი ერთეულის და არა მისი ორგანოების უფლებამოსილებებს განსაზღვრავს. ამასთან, თუ ეს უფლებამოსილებები არასავალდებულოა, ხოლო მე-2 ნაწილში მითითებული სავალდებულო, ანდაც რაიმე სხვა ნიშნით ხდება უფლებამოსილებათა კლასიფიცირება, მაშინ ეს პირდაპირ უნდა იყოს ნათქვამი პროექტში, წინააღმდეგ შემხვევაში ორ ნაწილად უფლებამოსილებების ჩამონათვალის შეტანა კანონში გაუგებარი და დამაბნეველია. ვალდებულებითი ხასიათისა რაიმე სხვა ნიშნით უფლებამოსილებათა სისტემატიზაცია პროექტით არ ხდება, ამიტომ ბუნდოვანია ამ მუხლის მე-4 ნაწილში „თვითმმართველობის ორგანოს“ უფლებამოსილებათა ცალკე ჩამონათვალის მოყვანა.

იქმნება შთაბეჭდილება, რომ ეს „მეორეხარისხოვანი“ უფლებამოსილებებია, ამიტომაც აშკარაა საფრთხე, რომ მათი შესრულება არც მოხდება. ასეთ შთაბეჭდილებას ამყარებს ის გარემოებაც, რომ ამ მუხლის 1-ელ ნაწილში მითითებულია, რომ ექსკლუზიურია მხოლოდ მე-2 ნაწილში ჩამოთვლილი უფლებამოსილებები, მაშასადამე, კანონით განსაზღვრული ის საკუთარი უფლებამოსილებები, რომელიც მე-16 მუხლის მე-4 ნაწილშია ჩამოთვლილი, ექსკლუზიური არ არის, რაც აშკარად ეწინააღმდეგება როგორც საქართველოს კონსტიტუციის 101² მუხლის მე-2 პუნქტის ჩანაწერს („ორგანული კანონით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილებები ექსკლუზიურია“), ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მე-4 მუხლის მე-4 პუნქტსაც („ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის მინიჭებული უფლებამოსილება, როგორც წესი, იქნება სრული და ექსკლუზიური“).

ასევე, ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ პროექტით არ ხდება თვითმმართველი ერთეულის მოქმედი ორგანული კანონით განსაზღვრული უფლებამოსილებების და გამგებლობის სფეროს არსებითი გაფართოება, ამდენად ანონსირებული დეცენტრალიზაცია პროექტში ასახვას ვერ პოულობს და ოდენ დეკლარაციულ ხასიათს ატარებს; მით უმეტეს, რომ თვითმმართველი ერთეულის გამგებლობის სფეროდან ამოღებულია მოქმედი ორგანული კანონით განსაზღვრული უფლებამოსილებანი, მაგალითად:

„ნაგავსაყრელების მოწყობა, საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვებისა და უტილიზაციის სამუშაოთა წარმოების დაგეგმვა და განხორციელება ან მათ განხორციელებაზე მუნიციპალური შესყიდვის ორგანიზება (მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „პ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული უფლებამოსილება; ამის სანაცვლოდ თვითმმართველობის უფლებამოსილება იზღუდება მხოლოდ საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გატანით, ხოლო მყარი ნარჩენების მართვა კვლავაც ცენტრალიზებული რჩება);

ასევე, მოქმედი ორგანული კანონით განსაზღვრული მთელი რიგი უფლებამოსილებები (მათ შორის: დასაქმების ხელშეწყობის მუნიციპალური პროგრამები, ცხოვრების ჯანსაღი წესის ხელშეწყობა, ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს შექმნა, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ინვესტიციების მოზიდვა, ადგილობრივი მნიშვნელობის არქივი) კი გადატანილია პროექტის ამ მუხლის მე-4 ნაწილის, სადაც „მეორეხარისხოვანი“, არაექსკლუზიური უფლებამოსილებებია მოცემული, ჩამონათვალში.

ახალი უფლებამოსილებანი, რაც დღეს მოქმედ ორგანულ კანონში არაა მოცემული, ორად ორია, კერძოდ: ესაა „წყალმომარაგებისა (მათ შორის ტექნიკური) და წყალარინების უზრუნველყოფა; ადგილობრივი მნიშვნელობის სამელიორაციო სისტემის განვითარება“ (პროექტის მე-15 მუხლის მე-2 ნაწილის „ვ“ ქვეპუნქტი) და „მინაური ცხოველების ყოლის წესების დადგენა და უპატრონო ცხოველებთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა“ (პროექტის მე-15 მუხლის მე-2 ნაწილის „პ“ ქვეპუნქტი), რაც, ცხადია, ფართოდ რეკლამირებული დეცენტრალიზაციის დასაბუთებად ვერაფრით ვერ მიიჩნევა; მით უმეტეს, რომ ამ ორი უფლებამოსილებიდან მოსახლეობისათვის უფრო მნიშვნელოვანის და საყურადღებოს – წყალმომარაგების საკითხების გადაწყვეტისათვის აუცილებელი ინფრასტრუქტურა ან განკერძოებულია (შესაბამის კერძო კომპანიებს კონტრაქტები სახელმწიფოსთან აქვთ დადებული და ვალდებულებებიც არა თვითმმართველი ერთეულების, არამედ სახელმწიფოს წინაშე აქვთ ნაკისრი), ანდაც, რისი გაყიდვაც აქამდე ვერ მოხერხდა, სრულიად განიავებული და გაპარტახებულია; გარდა ამისა, წყალმომარაგების სფეროში მარეგულირებელი წესებისა და ზღვრული ტარიფების განსაზღვრა კვლავაც ცენტრალიზებულია, მარეგულირებელი სახელმწიფო ორგანოს – სეწმკ-ის განსაკუთრებულ გამგებლობას განეკუთვნება და სახელმწიფო, როგორც ჩანს, ამ მიმართულებით დეცენტრალიზაციისკენ ნაბიჯების გადადგმაზე არც ფიქრობს; ამდენად, ამ უფლებამოსილების თვითმმართველობის გამგებლობაში გადაცემა მხოლოდ ფორმალურია და რეალურად არაფრითაა უზრუნველყოფილი; პირიქით: ეს საფრთხის შემცველიცაა, რადგან მოსახლეობის წინაშე თვითმმართველობა ხდება პასუხისმგებელი წყალმომარაგებისათვის, მაშინ, როცა არავითარი რეალური ბერკეტი ამისათვის მას არ გააჩნია და არც გადაეცემა.

ასოციაციის წინადადება:

მინიმალურად აუცილებელია, რომ:

- ა) მე-16 მუხლის მე-4 ნაწილში მითითებული უფლებამოსილებანი გადატანილი იქნეს ამ მუხლის მე-2 პუნქტში, ხოლო მე-4 ნაწილი კი პროექტიდან ამოღებული იქნას;
- ბ) მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტში სრულად იქნეს შენარჩუნებული ყველა ის უფლებამოსილება, რომელსაც დღეს მოქმედი ორგანული კანონის მე-16 მუხლი განსაზღვრავს.

ზემოთქმულის გათვალისწინებით პროექტის მე-16 მუხლი უნდა ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„ მუხლი 16. მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებები

1. ამ მუხლის მეორე პუნქტით განსაზღვრული მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებები ექსკლუზიური უფლებამოსილებებია. ამ კოდექსის შესაბამისად

მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილების მოცულობისა (ფარგების) და განხორციელების წესის განსაზღვრა დასაშვებია მხოლოდ საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც კოდექსი პირდაპირ მიუთითებს საკუთარი უფლებამოსილების საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად რეგულირების შესაძლებლობაზე.

2. მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებას განეკუთვნება:

ა) მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, განხილვა და დამტკიცება, დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილების შეტანა, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მოსმენა და შეფასება; საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად საბიუჯეტო სახსრების განკარგვა, სახაზინო ფინანსური ოპერაციების და საბანკო ტრანზაქციების წარმოება;

ბ) ამ კოდექსით განსაზღვრული წესით მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვა და განკარგვა;

გ) ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების, მათ შორის წყლისა და ტყის რესურსების და მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული მიწის რესურსების მართვა კანონით დადგენილი წესით;

დ) ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების საქართველოს კანონით დადგენილი წესით შემოღება და გაუქმება, მათი განაკვეთების დადგენა კანონით გათვალისწინებული ზღვრული ოდენობების ფარგლებში; ადგილობრივი მოსაკრებლების ამოღება;

ე) მუნიციპალიტეტის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა და შესაბამის სფეროში ნორმებისა და წესების განსაზღვრა; ქალაქმშენებლობითი დოკუმენტაციის, მათ შორის, მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის, განაშენიანების რეგულირების გეგმის, დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების დამტკიცება;

ვ) მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის კეთილმოწყობა და შესაბამისი საინჟინრო ინფრასტრუქტურის განვითარება; მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ქუჩების, პარკების, სკვერების და სხვა საჯარო ადგილების დასუფთავება, ტერიტორიის გამწვანება, გარე განათება, მყარი (საყოფაცხოვრებო) ნარჩენების შეგროვება და გატანა;

ზ) წყალმომარაგებისა (მათ შორის ტექნიკური) და წყალარინების უზრუნველყოფა; ადგილობრივი მნიშვნელობის სამელიორაციო სისტემის განვითარება;

თ) მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული სკოლამდელი და სკოლისგარეშე სააღმზრდელო დაწესებულებების შექმნა და ფუნქციონირების უზრუნველყოფა;

ი) ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მართვა და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზებზე საგზაო მოძრაობის ორგანიზება; ავტოსატრანსპორტო საშუალებების პარკირების ადგილებით უზრუნველყოფა და დგომის/გაჩერების წესების რეგულირება;

კ) მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში რეგულარულ სამგზავრო გადაყვანაზე ნებართვის გაცემა; მოსახლეობის მუნიციპალური ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება;

ლ) გარე ვაჭრობის, გამოფენების, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირება;

მ) საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით დადგენილი წესით და ფარგლებში მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მშენებლობის ნებართვის გაცემა, მშენებლობაზე ზედამხედველობა;

ნ) შეკრებების, მიტინგების, დემონსტრაციების ჩატარებასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება საქართველოს კანონით დადგენილი წესით;

ო) მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში მდებარე გეოგრაფიული ობიექტების: ისტორიულად ჩამოყალიბებული უბნის, ამა თუ იმ ზონის, მიკრორაიონის, წყაროს; მოედნის, პროსპექტის (გამზირის), გზატკეცილის, ქუჩის, შესახვევის, ჩიხის, გასასვლელის, სანაპიროს, ესპლანადის, ბულვარის, ხეივნის; სკვერის, ბაღის, პარკის, ტყე-პარკის, ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის, სასაფლაოს, პანთეონის, შენობა-ნაგებობების; სატრანსპორტო სისტემის ობიექტების სახელდება საქართველოს კანონით დადგენილი წესით.

პ) გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება;

ჟ) შინაური ცხოველების ყოლის წესების დადგენა და უპატრონო ცხოველებთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა;

რ) სასაფლაოების მოწყობა და მოვლა-პატრონობა;

ს) ადგილობრივი თვითმყოფადობის, შემოქმედებითი საქმიანობის და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა და განვითარება; ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლთა მოვლა-შენახვა, რეკონსტრუქცია, რეაბილიტაცია; მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ბიბლიოთეკების, საკლუბო დაწესებულებების, კინოთეატრების, მუზეუმების, თეატრების, საგამოფენო დარბაზების, სპორტულ-გამაჯანსაღებელი ობიექტების ფუნქციონირების უზრუნველყოფა და ახლი ობიექტების მშენებლობა;

ტ) უსახლკარო პირების თავშესაფრით უზრუნველყოფა და რეგისტრაცია;

უ) 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;

ფ) მუნიციპალური არქივის შექმნა და საარქივო მომსახურების ტარიფების დადგენა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით;

ქ) ნაგავსაყრელების მოწყობა, საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვებისა და უტილიზაციის სამუშაოთა წარმოების დაგეგმვა და განხორციელება ან მათ განხორციელებაზე მუნიციპალური შესყიდვის ორგანიზება;

ღ) დასაქმების, მეწარმეობის, მათ შორის სოფლის მეურნეობისა და სასოფლო კოოპერაციის მხარდაჭერის, ტურიზმის განვითარების, ადგილობრივი რეწვის აღორძინების, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ინვესტიციების მოზიდვის, ინოვაციური განვითარების მხარდაჭერის და სხვ. მუნიციპალური პროგრამები;

ე) სოციალური დახმარების, ადგილობრივ დონეზე ახალგაზრდული პოლიტიკის განვითარების ხელშეწყობის, საზოგადოებრივი განათლების, გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობის მუნიციპალური პროგრამები;

შ) გარემოს დაცვის მუნიციპალური პროგრამები;

ჩ) ცხოვრების ჯანსაღი წესის დამკვიდრების, ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს შექმნის, მასობრივი სპორტის ხელშეწყობის მუნიციპალური პროგრამები.

3. მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია თავისი ინიციატივით გადაწყვიტოს ნებისმიერი საკითხი, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით არ არის ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილება და აკრძალული არ არის კანონით.“

6. მიუღებელია პროექტის მე-17 მუხლის მე-4 ნაწილის ფორმულირება, რომლის თანახმადაც საკანონმდებლო აქტით უნდა განისაზღვროს ის სამინისტრო, რომელიც ამ აქტით დადგენილ დელეგირებულ უფლებამოსილებაზე სახელმწიფო ზედამხედველობას განახორციელებს. ეს გამოიწვევს კვლავაც ე.წ. დარგობრივ ზედამხედველობის მავნე პრაქტიკის აღდგენას, რაც აშკარა საფრთხის მატარებელია და ეწინააღმდეგება ევროპულ ქარტიის მე-8 მუხლსა და ზედამხედველობის სფეროში ევროსაბჭოს რეკომენდაციებსა და დირექტივებს (დაწვრილებით იხ. სახელმწიფო ზედამხედველობასთან დაკავშირებული შენიშვნები, პუნქტი 17).

ასოციაციის წინადადება:

პროექტიდან ამოღებული იქნას მე-17 მუხლის მე-4 ნაწილი.

7. მიუღებელია პროექტის მე-18 მუხლის ფორმულირება, რადგან სახელმწიფო სტანდარტები და ტექნიკური რეგლამენტები, რომელთა შემოღება მართლაც გადაუდებლად საჭიროა, არ უნდა ზღუდავდეს „ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი და სახელმწიფო ორგანოებისაგან დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროს“. ეს არ ჩანს და ძალიან მკაფიოდ უნდა ჩანდეს ამ მუხლის ფორმულირებაში.

ასოციაციის წინადადება:

პროექტის მე-18 მუხლი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„მუხლი 18. სახელმწიფო სტანდარტები და ტექნიკური რეგლამენტები

1. ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საზოგადოებრივ მომსახურებათა თანაბარი ხელმისაწვდომობის და ხარისხის უზრუნველსაყოფად სახელმწიფო ხელისუფლების შესაბამისი ორგანოები უფლებამოსილი არიან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სფეროში შესაბამისი ნორმატიული აქტით დაადგინონ სახელმწიფო სტანდარტები და ტექნიკური რეგლამენტები. თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებისას სახელმწიფო სტანდარტებისა და ტექნიკური რეგლამენტების დაცვა სავალდებულოა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირებისათვის.

2. სახელმწიფო სტანდარტებითა და ტექნიკური რეგლამენტებით არ შეიძლება დადგინდეს ისეთი პირობები და წესები, რომლებიც რაიმე ფორმით შელახავს თვითმმართველი ერთეულის უფლებას დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით გადაწყვიტოს ამ კოდექსითა და საქართველოს კანონმდებლობით მის გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები.“

8. მიუღებელია პროექტის მე-19 მუხლი, სადაც მოყვანილია „უფლებამოსილებათა განხორციელების ფორმები და მექანიზმები“. ცხადია, რომ თვითმმართველობის ორგანოებს, ისე, რომ არ დაარღვიონ ადმინისტრაციული კანონმდებლობა, თავად შეუძლიათ აირჩიონ ნებისმიერი ფორმა ან გამოიყენონ ნებისმიერი მექანიზმი თავიანთი უფლებამოსილების განსახორციელებლად. ამიტომ, ასეთი ჩამონათვალი, რაც პროექტის მე-19 მუხლშია მოცემული, თავისთავად არასრულია, ამდენად, სრულიად ზედმეტია, რადგან ეს შესაძლოა თვითმმართველობის მოქმედების თავისუფლების შეზღუდვად იქნეს აღქმული.

ასოციაციის წინადადება:

პროექტიდან ამოღებული იქნას მე-19 მუხლი

9. კონცეპტუალურად მიუღებელია და თავიდან ბოლომდე გადასამუშავებელია პროექტის მე-2 კარი, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციურ მოწყობას განსაზღვრავს. პროექტით პრაქტიკულად გატარებულია არა თვითმმართველობის, არამედ ერთმმართველობის პრინციპი. ამკარაა საფრთხე, რომ დარღვეული იქნება ევროპული ქარტიის მე-3 მუხლში მოცემული ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული კონცეფცია, რომლის თანახმადაც ადგილობრივი თვითმმართველობა წარმომადგენლობითი ორგანოების უფლებაა. მართალია, პროექტით შემოღებულია თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელის – მერის (გამგებლის) მოსახლეობის მიერ პირდაპირ არჩევა, რაც მისასალმებელია, მაგრამ კატეგორიულად მიუღებელია, რომ მერი (გამგებელი) ერთპიროვნულად წარმოადგენდეს აღმასრულებელ ორგანოს (იხ. პროექტის 48-ე მუხლი) და მის ხელში მთლიანად იყოს თავმოყრილი პრაქტიკულად ყველა მმართველობითი გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება (იხ. პროექტის 54-ე მუხლი), თანაც ისე, რომ საკრებულოს არ გაჩნდეს არავითარი პროცედურა და საშუალება, გარდა რადიკალური ზომების მიღებისა – უნდობლობის გამოცხადებით თანამდებობიდან გადააყენოს იგი (იხ. პროექტის 51-ე მუხლი), რაიმე ზეგავლენა მოახდინოს მერის (გამგებლის) ერთპიროვნულ გადაწყვეტილებაზე.

კატეგორიულად მიუღებელია, რომ მერზე (გამგებელზე) ზეგავლენის ერთადერთი საშუალება საკრებულოს მიერ მისი თანამდებობიდან გადაყენებაა. თავისთავად დაუშვებელია, რომ რომ მოსახლეობისაგან მინიჭებული მანდატი პირდაპირ არჩეულ მერს (გამგებელს) საკრებულომ უნდობლობის პროცედურით ჩამოართვას (იხ. პროექტის 51-ე მუხლი). ხოლო იმ პირობებში, როცა მერი წარმოადგენს საკრებულოში როგორც მუნიციპალური პროგრამებისა თუ ბიუჯეტის, აგრეთვე მმართველობითი გადაწყვეტილებების მიღებასთან დაკავშირებული პრაქტიკულად ყველა ნორმატიული აქტის პროექტის ერთდერთ ინიციატორს და აღმასრულებელი გადაწყვეტილებების მიღების ერთპიროვნულ ორგანოს, საკრებულო უბრალოდ განწირულია ან დაჰყვეს მერის

(გამგებლის) ერთპიროვნულ მმართველობას, ანდაც რადიკალურად დაუპირისპირდეს მას და მუდმივად აშანტაჟოს იგი უნდობლობის გამოცხადების მუქარით.

პროექტით შემოთავაზებული ინსტიტუციური მოწყობა მკვეთრად მიჯნავს ერთი მეორისაგან საკრებულოსა და აღმასრულებელ ორგანოს – მერს (გამგებელს); საკრებულოს ჰყავს თავისი აპარატი და ამდენად, აქვს ცალკე ადმინისტრაციული საქმისწარმოება (იხ. პროექტის 31-ე მუხლი), ხოლო ერთპიროვნული აღმასრულებელი ორგანოს სამოხელეო კორპუსი (გამგეობა/მერია) მოაზრებულია, როგორც „დაწესებულება, რომელიც უზრუნველყოფს გამგებლის უფლებამოსილებათა განხორციელებას“ (იხ. პროექტის 49-ე მუხლი). იქმნება საფრთხე, როცა შეუზღუდავი ერთმმართველობის ანდაც საკრებულოსა და მერის (გამგებლის) მძაფრი პოლიტიკური ჭიდილის პირობებში როგორც საკრებულოს, ასევე გამგეობის (მერიის) სამოხელეო კორპუსი ზედმეტად პოლიტიზირდეს და უპირატესად ორიენტირებული იყოს ამ ინსტიტუციების პოლიტიკური ამოცანების გადაწყვეტაზე და არა კანონისა და მოსახლეობის ინტერესებზე.

აღსანიშნავია, რომ ერთპიროვნული ადგილობრივი მმართველობის, რომელიც მოსახლეობის მიერ პირდაპირ არჩეული მერების მიერ ხორციელდებოდა, საქართველოს გააჩნია. 2002–2006 წლებში ყველა ქალაქში, გარდა ქ. თბილისისა და ქ. ფოთისა, მათ შორის რაიონის შემადგენლობაში შემავალ იმ ქალაქებში, სადაც მოსახლეობა 5000 კაცს აღემატებოდა, მერები პირდაპირ აირჩეოდნენ. ამდენად უსაფუძვლოა მტკიცება, რომ მერებისა და გამგებლების პირდაპირი არჩევნები პირველად ტარდება. 2002–2006 წწ. ერთპიროვნული მმართველობა და საკრებულოების განსაკუთრებული სისუსტე იყო მაშინდელი ინსტიტუციური მოწყობის მთავარი ხარვეზი, რაც სამწუხაროდ, მეორდება პროექტით შემოთავაზებულ მოდელშიც.

ასოციაციის წინადადება:

არსებითად გადასამუშავებელია პროექტის მე-2 კარი. ინსტიტუციურ მოწყობაში აუცილებლად უნდა გაძლიერდეს საკრებულოს როლი და დაბალანსდეს საკრებულოსა და მერის (გამგებლის) ურთიერთობები. უარი უნდა ითქვას ერთპიროვნულ მმართველობაზე, შეიქმნას კოლეგიური აღმასრულებელი ორგანო – გამგეობა, რომელსაც უხელმძღვანელებს პირდაპირ არჩეული მერი. გამგეობის წევრები მერის გარდა იქნებიან საკრებულოს თავმჯდომარე, საკრებულოს კომისიის თავმჯდომარეები და ასევე პროფესიული სამოხელეო კორპუსის ხელმძღვანელი – ადმინისტრაციის უფროსი. გამგეობის გადაწყვეტილებები კენჭისყრის საფუძველზე უნდა მიიღებოდეს, სადაც გამგეობის თითოეულ წევრს, მერის ჩათვლით, ერთი ხმა ექნება. მერი უნდა იყოს პირველი თანასწორთა შორის და არა ერთპიროვნული და პრაქტიკულად შეუზღუდავი მმართველი, რომლის შეჩერება მხოლოდ მისი თანამდებობიდან გადაყენებით შეიძლება. არანაკლებ მნიშვნელოვანია, რომ პროფესიული ადმინისტრაცია გათავისუფლდეს პოლიტიკური კონიუნქტურისაგან; რაც შეეხება მერის მიმართ უნდობლობას – ეს შეიძლება ხდებოდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ამომრჩეველთა კვალიფიციური რაოდენობა (მაგ. არანაკლებ 20%) მოითხოვს რიგგარეშე არჩევნებს და ასეთ არჩევნებზე სხვა მერი აირჩევა.

10. პოლიტიკური პარტიების მიმართ დისკრიმინაციულია კანონპროექტის მუხლი 29 “მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირები”, სადაც ჩამონათვალში არ არის შეყვანილი ფრაქციის თავმჯდომარე. მიხედვად იმისა, რომ საკრებულოს ბიუროში

ფრაქციის თავმჯდომარეები შედიან (იმავე კანონპროექტის მუხლი 24, პარაგრაფი 1), ეს თანამდებობა არ არის იმავე კანონპროექტის 29-ე მუხლში მოცემულ თანამდებობის პირთა ნუსხაში. შესაბამისად, იმ პოლიტიკურ ძალებს, რომლებიც უმცირესობაში იქნებიან საკრებულოში, აკლდებათ ერთი (გარანტირებული) “პოსტის” (ალბათ ასე უნდა ეწოდოს, რადგან ფრაქციის თავმჯდომარე თანამდებობის პირთა ჩამონათვალში აღარ ფიგურირებს) სახელფასო უზრუნველყოფა. მოქმედი კანონმდებლობით ფრაქციის თავმჯდომარეები საკრებულოს თანამდებობის პირები არიან, ეს ცვლილება კი ასუსტებს მრავალპარტიულ წარმომადგენლობას. ფრაქციის თავმჯდომარის ფუნქციაა ფრაქციის მუშაობის ორგანიზება და კოორდინაცია, რაც რუტინული სამუშაოა და უდაოა რომ ამ ადმიანს სახელფასო უზრუნველყოფა ესაჭიროება. თუ ფრაქციის თავმჯდომარემ ფრაქციის მუშაობის მართვა და კოორდინაცია ძირითადი სამსახურიდან თავისუფალ დროს გასწიოს, ეს ნიშნავს, რომ მრავალპარტიულობა საკრებულოში ფიქციადაა ქცეული.

ასოციაციის წინადადება:

კანონპროექტის მუხლი 29 ჩამოყალიბდეს შემდეგნაირად:

“მუხლი 29: მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირებია:

- ა) საკრებულოს თავმჯდომარე
- ბ) საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე
- გ) საკრებულოს კომისიის თავმჯდომარე
- დ) საკრებულოს ფრაქციის თავმჯდომარე “

11. წინააღმდეგობრივია პროექტის 61-ე მუხლი, რომლის მიხედვითაც ხდება იმ თანამდებობის პირთა წრის გაფართოება, რომელთაც აქვთ უფლება გამოსცენ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. კერძოდ, ასეთი უფლება ენიჭებათ მერის (გამგებლის) მოადგილეებსა და მერიის (გამგებლის) სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელებს. პროექტით დაკონკრეტებული არ არის მათი დისკრეციული უფლებამოსილებები, რის ფარგლებშიც შეუძლიათ საკუთარი აქტების გამოცემა, ხოლო გამგებლის (მერის), როგორც ერთპიროვნული აღმასრულებელი ორგანოს სტატუსი თავისთავად გამორიცხავს, რომ გამგებლის (მერიის) სხვა მოხელეს ასეთი დისკრეცია გააჩნდეს. ის უფლებამოსილებები, რაც გამგებლის (მერიის) მოადგილეებისა და სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელებისათვის არის პროექტით განსაზღვრული (იხ. შესაბამისად 57-ე და მე-60 მუხლები) პრაქტიკულად არ ტოვებს რაიმე არეს, რომ ამ თანამდებობის პირებმა რაიმე დამოუკიდებელი მმართველობითი გადაწყვეტილებები მიიღონ; გაურკვეველი და ბუნდოვანია 57-ე მუხლში მითითება და დათქმა, რომ გამგებლის მოადგილე „გამგებლის (მერიის) დებულების შესაბამისად გამოსცემს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს“, რადგან გამგებლის (მერიის) დებულებით, თუ ორგანული კანონით მკაფიო საკანონმდებლო საფუძველი არ არსებობს, არ უნდა მოხდეს იმ დისკრეციული უფლებამოსილებების დადგენა, რომლის ფარგლებშიც ეს თანამდებობის პირები დამოუკიდებელ მმართველობით გადაწყვეტილებებს მიიღებენ და შესაბამისად, აქტებს გამოსცემენ. სავსებით მიუღებელია პროექტის 54-ე მუხლის „ა.ე.“ ქვეპუნქტი, რომლის თანახმადაც გამგებელი „გამგებლის (მერიის) დებულებით დადგენილი წესით ახორციელებს

გამგეობის თანამდებობის პირებზე უფლებამოსილებების დელეგირებას“, რადგან ასეთ შემთხვევაში საერთოდ იშლება ზღვარი გამგებლის (მერის) და მისდამი დაქვემდებარებულ მოხელეთა პასუხისმგებლობებს შორის. ხაზგასასმელია, რომ მოქმედი ადმინისტრაციული კანონმდებლობა („ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“) არ იცნობს თანამდებობის პირის უფლებამოსილებების დაქვემდებარებულ თანამდებობის პირებზე „დელეგირების“ ცნებას, არც ასეთი „დელეგირების“ საკანონმდებლო საფუძვლებს და არც შესაბამის პირობებს არ განსაზღვრავს. ამდენად, გამგებელს (მერს) არ უნდა შეეძლოს კანონით დადგენილი მისი უფლებამოსილებების და სამართლებრივი აქტების გამოცემასთან დაკავშირებული პასუხისმგებლობების სხვა, დაქვემდებარებული თანამდებობის პირებისათვის გადაკისრება.

ხოლო იმ შემთხვევაში, თუ კანონით და არა გამგებლის მიერ „დელეგირებით“ მოხდება გამგეობის სხვა, დაქვემდებარებულ მოხელეთა იმ დისკრეციული უფლებამოსილებების დადგენა, რაც სამართლებრივი აქტის გამოცემასთანაა დაკავშირებული, მაშინ უარყოფილი უნდა იყოს ერთმმართველობის პრინციპი და კანონიდან ამოღებული უნდა იქნეს 48-ე მუხლში მოცემული ჩანაწერი, რომლის თანახმადაც მერი (გამგებელი) ერთპიროვნულად აღმასრულებელი ორგანოა.

ასოციაციის წინადადება:

პროექტიდან ამოღებული იქნეს ყველა ის ზემოთ ჩამოთვლილი რეგულაცია, რაც გამგებლის გარდა სხვა აღმასრულებელი ორგანოს სხვა თანამდებობის პირს მისცემს შესაძლებლობას, გამოსცეს ინდივიდუალურ სამართლებრივი აქტი.

12. პროექტიდან საერთოდ ამოღებულია მოქმედ ორგანულ კანონში არსებული გამგეობის (მერიის) ტერიტორიული ორგანოები, გარდა ქ. თბილისის მერიის ტერიტორიული ორგანოებისა. ეს შეიცავს საფრთხეს, რომ მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ერთეულები საერთოდ ადმინისტრაციული ორგანოების გარეშე დარჩებიან, რის შედეგადაც პროექტის ავტორების მიერ დეკლარირებული უმთავრესი მიზანი – მოხდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მოსახლეობასთან დაახლოება, ერთობ უსაფუძვლოდ გამოიყურება. ასევე არსებობს საფრთხე, რომ ტერიტორიული ორგანოები ჩაანაცვლოს ერთპიროვნული მმართველის – გამგებლის (მერის) პირადმა წარმომადგენელმა, რომლის დანიშვნის უფლებაც გამგებელს (მერს) ენიჭება პროექტის 54-ე მუხლის მე-2 ნაწილის საფუძველზე.

ასოციაციის წინადადება:

კანონმპროექტის 46-ე მუხლი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით “გამგეობა (მერია) არის ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო. გამგეობას (მერიას) ხელმძღვანელობს გამგებელი (მერი). გამგეობა (მერია) შედგება სტრუქტურული და ტერიტორიული ერთეულებისგან. გამგეობის (მერიის) სტრუქტურული და ტერიტორიული ერთეულების უზრუნველყოფენ საკრებულოს და გამგებლის (მერის) დავალებების აღსრულებას”. ასევე, კანონპროექტის 49-ე მუხლის, 1 პარაგრაფს დაემატოს ე ქვეპუნქტი შემდეგი შინაარსით “ე) გამგეობის ტერიტორიული ერთეულის ხელმძღვანელი”

ასოციაციის შეთავაზებაა მუნიციპალიტეტში შემავალი ადმინისტრაციული ერთეულების – თემების მართვა განხორციელდეს თემის თვითორგანიზების საფუძველზე. ასევე, სათემო

საკითხების გადაწყვეტისას მოქალაქეთა მონაწილეობისა და მათი ინიციატივების მხარდასაჭერად გამოყენებული იქნას საზოგადოებრივ ტერიტორიული თვითმმართველობის სხვადასხვა ფორმები. შესაბამისი რეგულაციები მოცემულია ასოციაციის მიერ მომზადებული „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის პროექტის მე-12 „თემის თვითორგანიზაცია“(მუხლები: 72–79) და მე-14 „საზოგადოებრივ-ტერიტორიული თვითმმართველობა“ (მუხლები: 91– 94) თავებში.

შესაბამისად იხ. <http://nala.ge/uploads/kanonproeqtis%20teqsti.pdf>, გვ.56–65 და <http://nala.ge/uploads/kanonproeqtis%20teqsti.pdf>, გვ. 70–72.

13. ასევე კონცეპტუალურად მიუღებელია და თავიდან ბოლომდე გადასამუშავებელია ქ. თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობის განმსაზღვრელი მე-3 კარიც.

ასოციაციის წინადადება:

თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობა არ უნდა იყოს განსაკუთრებული და იგივე პრინციპებს უნდა დაემყაროს, რასაც სხვა თვითმმართველი ერთეულების ინსტიტუციური მოწყობა ემყარება (იხ. მე-9 პუნქტი და შესაბამისი წინადადება).

14. პროექტიდან ამოსადებია 90-ე მუხლის მე-8 ნაწილის ფორმულირება:

„სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცებიდან 3 თვის განმავლობაში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში საქართველოს მთავრობა ამ კოდექსით დადგენილი წესით უფლებამოსილია მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ვადამდე შეუწყვიტოს უფლებამოსილება.“

ასოციაციის წინადადება:

პროექტიდან ამოღებული იქნას 90-ე მუხლის მე-8 ნაწილი.

15. გაუმართლებელია პროექტის 99-ე მუხლის მე-4 ნაწილით დაწესებული შეზღუდვა

„საქართველოს მთავრობის თანხმობას საჭიროებს აგრეთვე მუნიციპალიტეტის მიერ სხვა პირის სასარგებლოდ თავდებობა ან სხვა რაიმე გარანტიის გაცემა.“ ასეთი შეზღუდვა მხოლოდ იმ შემთხვევაში იქნება გამართლებული, თუ გარანტია ან თავდებობა დაკავშირებულია მუნიციპალიტეტის მიერ დასაშვებზე მეტი ოდენობით (მაგ. წლიური შემოსავლების 1%-ზე ზემოთ) ფინანსური ვალდებულებების აღებასთან.

ასოციაციის წინადადება:

პროექტის 99-ე მუხლის მე-4 ნაწილი ამოღებული იქნას ან ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„4. მუნიციპალიტეტის მიერ სხვა პირის სასარგებლოდ თავდებობა ან სხვა რაიმე გარანტიის მიცემა, რომელიც დაკავშირებულია მუნიციპალიტეტის მიერ წლიური შემოსავლების 1%-ზე მეტი ოდენობით ფინანსური ვალდებულებების აღებასთან, საჭიროებს საქართველოს მთავრობის ნებართვას.“

16. ბუნდოვანი და გაუგებარია პროექტის 106 მუხლის მე-3 და მე-4 ნაწილების შინაარსი, რომელიც სარეგისტრაციო ორგანოში განაცხადის შეტანის დასწრებაზე ხდის დამოკიდებულს უძრავი ქონების მესაკუთრის განსაზღვრას. სახელმწიფოსა და თვითმმართველ ერთეულს შორის დაურეგისტრირებელი მიწის საკუთრებაზე უფლების გამიჯვნის ასეთი „პრინციპი“ ეწინააღმდეგება როგორც სამოქალაქო კოდექსს, ასევე საღაზრსაც.

ასოციაციის წინადადება:

მიწის (როგორც სასოფლო-სამეურნეო, ისე არა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის) საკუთრების გასამიჯნად აუცილებელია, რომ სახელმწიფომ აღიროს თვითმმართველი ერთეულის საკუთრების პრეზუმფცია თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე არსებულ დაურეგისტრირებელ მიწის ნაკვეთებზე. ამისათვის საჭიროა შესაბამისი ცვლილების შეტანა სამოქალაქო კოდექსში, ხოლო თვითმმართველობის შესახებ ორგანულ კანონში ძირითად ნორმად საკმარისი იქნება ასეთი ფორმულირების შეტანა:

„თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებას განეკუთვნება თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე არსებული სასოფლო-სამეურნეო და არა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, გარდა კერძო და სახელმწიფო საკუთრებში არსებული მიწებისა.“

ამას გარდა, გარდამავალ დებულებებში აუცილებელი იქნება საკუთრების უფლებათა რეგისტრაციის პროცესის მოწესრიგებისა და ვადების განსაზღვრაც. გარდამავალი დებულებების შესაბამისი მუხლი შესაძლოა ჩამოყალიბდეს ამგვარი რედაქციით:

„მუხლი ... არარეგისტრირებული მიწის გამიჯვნის დროებითი წესი

1. საქართველოს იუსტიციის სამინისტრომ 2014 წლის 1 ივნისამდე „საჯარო რეესტრში“ დადგენილი წესით დაარეგისტროს სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული არარეგისტრირებული მიწის ნაკვეთები, მათ შორის:

- ა) სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საძოვრები და პირუტყვის გადასარეკი ტრასები;
- ბ) 500-მეტრიან სასაზღვრო ზოლში არსებული სახელმწიფო საკუთრების მიწა;
- გ) დაცული ტერიტორიების სახელმწიფო საკუთრების მიწა;
- დ) ისტორიის, კულტურის, ბუნებისა და საკულტო-რელიგიური ძეგლებისათვის განკუთვნილი სახელმწიფო საკუთრების მიწა;
- ე) სახელმწიფო ტყის ფონდის მიწა;
- ვ) საბიუჯეტო დაფინანსებაზე მყოფი დაწესებულებების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი სამეწარმეო იურიდიული პირების სარგებლობაში არსებული სახელმწიფო საკუთრების მიწა;
- თ) სახელმწიფო საკუთრების წყლის ფონდის მიწა;

2. 2014 წლის 1 ივნისიდან 2016 წლის 1 იანვრამდე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა უზრუნველყონ მათ ტერიტორიაზე არარეგისტრირებული მიწის ნაკვეთების

(გარდა კერძო საკუთრებაში არსებული მიწისა) აზომვა და თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებად დადგენილი წესით რეგისტრაცია.

3. თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არარეგისტრირებული მიწის ნაკვეთების ასაზომად საქართველოს მთავრობამ 2014 და 2015 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტში უზრუნველყოს თვითმმართველი ერთეულებისათვის სპეციალური ტრანსფერის გამოყოფა. 2016 წლის 1 იანვრამდე თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებად მიწის ნაკვეთების რეგისტრაცია განხორციელდეს უსასყიდლოდ.

4. ფიზიკური პირების კერძო საკუთრებაში არსებული საკარმიდამო და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების არარეგისტრირებული მიწის ნაკვეთების პირველადი რეგისტრაციისათვის საქართველოს მთავრობამ უზრუნველყოს სპეციალური პროგრამის შემუშავება და განხორციელება. 2016 წლის 1 იანვრამდე მიწის ნაკვეთების პირველადი რეგისტრაცია, აგრეთვე პირველადი რეგისტრაციისათვის საჭირო საარქივო მომსახურეობა დაფინანსდეს სპეციალური სახელმწიფო პროგრამით და განხორციელდეს უსასყიდლოდ.“

17. მიუღებელია პროექტის 114-ე მუხლი, რომლითაც თვითმმართველი ერთეულის, როგორც მესაკუთრის უფლებები გაუმართლებლად იზღუდება მთავრობის მიერ. დაუშვებელია, რომ კანონის შესაბამისად არა თავად თვითმმართველმა ერთეულმა, არამედ მთავრობამ, როგორ ეს პროექტშია განსაზღვრული დაადგინოს „მუნიციპალიტეტების ქონების პრივატიზების, სარგებლობის და მართვის უფლებით გადაცემის წესები, ქონების პრივატიზებისას საწყისი საპრივატიზებო საფასურის და ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემისას ქირის საფასურის და ქირის საწყისი საფასურის განსაზღვრის წესები, ასევე ანგარიშსწორების წესები“.

ასოციაციის წინადადება:

პროექტის 114-ე მუხლში სიტყვები „საქართველოს მთავრობა“ შეიცვალოს სიტყვებით: „მუნიციპალიტეტის საკრებულო“.

18 მიუღებელია მუხლი 103-ს მეორე პარაგრაფი. რომელის მიხედვითაც თუ ცენტრალური მთავრობის მიერ წარდგენილ თხოვნაზე (ცენტრალური ხელიცუფლებისთვის მუნიციპალიტეტის ქონების გადაცემის შესახებ) მუნიციპალიტეტის საკრებულ 45 დღის ვადაში ვერ მიიღო გადაწყვეილება (დაეთანხმა ან უარი განაცხადა), ქონების მმართველის მიერ მოთხოვნილი ქონება ჩაითვლება ცენტრალური ხელისუფლებისათვის საკუთრებაში გადაცემულ ქონებად და ექვემდებარება სახელმწიფო საკუთრებად რეგისტრაციას. ჩვენი მტკიცე პოზიციაა რომ ეს ნორმა თავისი არსით დრაკონულია, იგი არღვევს ადგილობრივი ავტონომიის პრინციპს და საშუალებას აძლევს ცენტრალურ ხელისუფლებას ადგილობრივი პოლიტიკური კონსტიტუტურის გამოყენებით ხელში ჩაიგდოს ადგილობრივი ქონება. ეს ნარმა უდაუდ უკანგადადგული ნაბიჯია დღეს არსებული სუტიაციიდანაც კი. შესაბამისად, უაცილებელია ეს ნორმა ამოღებული იქნას კაონპროექტიდა და ცენტრალურ ხელისუფლების მოთხოვნაზე გადაწყვეტილების არ მიღება ჩათვლილი იქნეს უარად ქონების გადაცემაზე.

ასოციაციის წინადადება:

პროექტის 103-ე მუხლის მეორე პარაგრაფი ჩამოყალიბდეს შენდევნიარად „მუნიციპალიტეტის საკრებულო წარდგენილ თხოვნაზე იღებს დასაბუთებულ დადებით ან არყოფით გადაწყვეტილებას. პასუხი წერილობით უნდა ეცნობოს თხოვნის წარმომდგენს მისი წარგენიდან არაუგვიანეს 45 დღის ვადაში. თუ უფლებამოსილმა ორგანომ 45 დღის ვადაში არ მიიღო გადაწყვეტილება, ეს ითვლება უარის განცხადებად მოთხოვნილი ქონების გადაცემაზე”.

19. გადასამუშავებელია პროექტის მე-6 კარი, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სახელმწიფო ზედამხედველობას ეხება.

პროექტის მიხედვით სამართლებრივ ზედამხედველობას განხორციელებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, რაც წარმოუდგენელია, თუნდაც იმის გამო, რომ მას მოუწევს მსჯელობა და გადაწყვეტილებების მიღება იმ ათასობით ნორმატიულ აქტზე, რომელსაც ყოველწლიურად იღებენ თვითმმართველობის ორგანოები მთელი ქვეყნის მასშტაბით.

კატეგორიულად მიუღებელია შერჩევითი ზედამხედველობის განხორციელება, როდესაც საქართველოს მთავრობას პროექტის 131-ე მუხლის მე-2 ნაწილით ენიჭება უფლებამოსილება განსაზღვროს ადგილობრივი თვითმმართველობის იმ ნორმატიული აქტების ნუსხა, რომლებიც სამართლებრივ ზედამხედველობას არ ექვემდებარებიან.

არსებულ კანონმდებლობასთან (იხ. მოქმედი კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“) შედარებით რეგრესი აშკარაა, რადგან პროექტით ხდება ე.წ. დარგობრივი, სექტორალური ზედამხედველობის აღდგენა, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში სხვადასხვა სამინისტროს ჩარევის, ზედამხედველობის პროცესის არაკოორდინირებულობის და ქაოტურობის მავნე პრაქტიკას აღადგენს.

ასოციაციის წინადადება:

პირველი მოსმენის დროს ასოციაციამ დააყენა წინადადება საერთო ამორებულყო ეს თავი მოცემული პროექტიდან და ზედამხედველობა განხორციელებულიყო დრეს მოქედე კანონის “ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ”. რაც შეხება მეორე მოსმენას ჩვენი წინადადებები შემდეგია:

შეიცვალოს მუხლი 129-ს სათაური და მას ეწოდეს “სარეკომენდაციო ინსტრუქციები დელეგირებული ოფლებამოსილებათა სფეროში” იმავე მუხლის პირველ პარაგრაფი ჩამოყალიბდეს შედევნიარად “1. დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების უზრუნველსაყოფად ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია დადგინოს სარეკომენდაციო ინსტრუქციები მუნიციპალიტეტებისთვის”

კანონპროექტიდან სრულად უნდა ამოვიდეს მუხლი 131; მუხლი 132;

20. მიუღებელია პროექტის 142-ე მუხლის 1-ელი ნაწილი, რომელიც თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებების ვადამდე შეწყვეტის საფუძვლებს განსაზღვრავს.

ამ ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტი, რომლის თანახმადაც თვითმმართველობის ორგანოებს უფლებამოსილება ვადამდე უწყდებათ პარლამენტის დადგენილებით მუნიციპალიტეტის გაუქმების შემთხვევაში, წინააღმდეგობაში მოდის პროექტის მე-2 თავთან, რადგან მუნიციპალიტეტის გაუქმება, თუ მის ტერიტორიაზე ახალი

თვითმმართველი ერთეული არ შეიქმნა, ვერ მოხდება. ხოლო ახალი თვითმმართველი ერთეულის შექმნის შესახებ გადაწყვეტილება კი ძალაში შედის მხოლოდ მორიგი არჩევნების ჩატარების შემდგომ. ამდენად, ვადამდე უფლებამოსილების შეწყვეტა თვითმმართველი ერთეულის გაუქმების მოტივით სრულიად დაუშვებელია, რადგან ასეთ შემთხვევაში მორიგ არჩევნებამდე მოსახლეობა საერთოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის გარეშე დარჩება.

ასევე მიუღებელია ამ ნაწილის „გ“ ქვეპუნქტი, რომელიც ითვალისწინებს ბიუჯეტის მიუღებლობის მოტივით თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებების ვადამდე შეწყვეტას (ამის თაობაზე იხ. აგრეთვე შენიშვნების მე-13 პუნქტი).

ასოციაციის წინადადება:

პროექტის 142-ე მუხლის 1-ელი ნაწილიდან ამოღებული იქნას „ა“ და „გ“ ქვეპუნქტები.

21. პროექტიდან მთლიანად ამოსაღებია პროექტის პირველი მოსმენისას პრინციპულად უარყოფილი და რელიქტის სახით შენარჩუნებული მე-7 კარი, რომლიც ე.წ. სამხარეო საბჭოს ეხება. ტერმინი „სამხარეო“ სრულიად გაუგებარია და ანტიკონსტიტუციურია, რადგან ასეთი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული არც კონსტიტუციითა და არც მოქმედი კანონმდებლობით არსებობს და ამ ტერმინის გამოყენება გაუგებრობას იწვევს.

გუბერნატორთან არსებულ საკონსულტაციო საბჭოსთან დაკავშირებული საკითხები უნდა წესრიგდებოდეს არა თვითმმართველობის კოდექსით, არამედ იმ საკანონმდებლო აქტით, რომლითაც ხდება გუბერნატორის საქმიანობის წესისა და მისი უფლებამოსილებების განსაზღვრა, („საქართველოს მთავრობის სრუქტურის, უფლებამოსილებებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ კანონით) და გუბერნატორის დებულებით.

ასოციაციის წინადადება:

პროექტიდან ამოღებული იქნას მე-7 კარი, ხოლო შესაბამისი რეგულაციები კი შევიდეს „საქართველოს მთავრობის სრუქტურის, უფლებამოსილებებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ კანონსა და გუბერნატორის დებულებაში.

20. კონსტიტუციას და ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიას ეწინააღმდეგება პროექტის გარდამავალი დებულებების 159-ე მუხლი, რომლის ძალითაც: „საქართველო მთავრობის დავალებით შესაბამისი სახელმწიფო უწყება უფლებამოსილია განახორციელოს მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებისათვის აუცილებელი ინფრასტრუქტურული პროექტები.“ კონსტიტუციის თანახმად მუნიციპალიტეტის კანონით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილებები ექსკლუზიურია და თავად თვითმმართველი ერთეულის გარდა არავის შეუძლია ეს უფლებამოსილებანი განახორციელოს.

ასოციაციის წინადადება:

პროექტიდან ამოღებული იქნას 159-ე მუხლი.