

ევროკავშირის ქვეყნების ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებები: შედარებითი ანალიზი

მრავალ მნიშვნელოვან საკითხთან შორის, რამაც უნდა განსაზღვროს საქართველოში ზოგადად დეცენტრალიზაციის პროცესის წარმატება, არის დეცენტრალიზებული და დელეგირებული უფლებამოსილებათა ნუსხა და მათ განსახორციელებლად გამოყოფილი საკუთარი ფინანსური რესურსები. ლოგიკური იქნებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებული მდგომარეობის შესწავლა, სირთულეების იდენტიფიცირება და მხოლოდ ამის შემდეგ სისტემური ხასიათის გადაწყვეტილებების დანერგვის დაგეგმვა, რაც მოახდენდა შესაძლო შეცდომების დაშვების მინიმალიზებას. თუმცა გადაწყვეტილების მიმღებთა ხედვამ, მოესწროთ ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონმდებლობაში არსებითი ხასიათის ცვლილებების დანერგვა 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებამდე, რადიკალურად შეამცირა კანონმდებლობის გადამუშავების, ხედვათა შეჯერების, პოლიტიკური და საზოგადოებრივი კონსენსუსის მიღწევის და საარჩევნო კომპანიის დაწყებამდე ყველა საორგანიზაციო, ადმინისტრაციული, ინფრასტრუქტურული, საკომუნიკაციო, საკადრო და სხვა უამრავის არსებითი ხასიათის საკითხების მოგვარებისთვის საჭირო დრო. შედეგად, 2014 წლის 5 თებერვალს მიღებულ იქნა საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“. არსებულმა კანონმა ადგილობრივი კომპეტენციების ნაწილში ფაქტობრივად გაიმეორა წინამორბედი კანონის შესაბამისი პოზიცია. მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებები „ძველი“ და მოქმედი კანონით

საქართველოს ორგანული კანონი
„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“
16 დეკემბერი, 2005 წელი
მუხლი 16, პუნქტი 2

საქართველოს ორგანული კანონი
„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“
5 თებერვალი, 2014 წელი
მუხლი 16, პუნქტი 2

ა) თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, განხილვა და დამტკიცება, დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მოსმენა და შეფასება; --ა

ბ) ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება, მათი განაკვეთების დადგენა კანონით გათვალისწინებული ზღვრული ოდენობების ფარგლებში; --დ

გ) ინვესტირების მიმართულებების, საკუთარი, აგრეთვე ერთობლივი მიზნობრივი პროგრამების განსახორციელებლად საჭირო სახსრების განსაზღვრა და თვითმმართველ ერთეულში ინვესტიციების ხელშეწყობა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით; ხელშეკრულების დამტკიცება ერთობლივი პროექტების განხორციელების მიზნით სხვა თვითმმართველ ერთეულთან საბიუჯეტო სახსრების გაერთიანების შესახებ;

დ) ადგილობრივი მოსაკრებლების ამოღება; --დ

ე) დასაქმების ხელშეწყობის მუნიციპალური პროგრამების დამტკიცება;

ვ) თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვა და განკარგვა; თვითმმართველი ერთეულის ქონების ფლობის, განკარგვის და ქონებით სარგებლობის წესების დადგენა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით; --ბ

ზ) თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით კანონით განსაზღვრული იურიდიული პირების შექმნა, რეორგანიზაცია და ლიკვიდაცია;

თ) თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული მიწის რესურსების მართვა და განკარგვა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით; --გ

ი) მიწათსარგებლობის დაგეგმვა, თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიის ზონებად (გამწვანების, დასვენების, სამრეწველო, სავაჭრო და სხვა სპეციალური ზონები) დაყოფა, მათი საზღვრების დადგენა და შეცვლა;

კ) ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის და ადგილობრივი მნიშვნელობის წყლის რესურსების მართვა; --გ

ლ) მშენებლობის ნებართვის გაცემა, თვითმმართველი

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 ოპერაციებისა და საბანკო ტრანზაქციების წარმოება;

ბ) მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვა და განკარგვა ამ კანონითა და საქართველოს სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით დადგენილი წესით;

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

ე) მუნიციპალიტეტის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა და შესაბამისი სფეროში ნორმებისა და წესების განსაზღვრა; ქალაქთმშენებლობითი 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, სკვერებისა და სხვა საჯარო ადგილების დასუფთავება, ტერიტორიის გამწვანება, გარე განათების უზრუნველყოფა;

ზ) მყარი (საყოფაცხოვრებო) ნარჩენების შეგროვება და გატანა;

ერთეულის ტერიტორიის ფარგლებში მიმდინარე მშენებლობაზე ზედამხედველობა კანონით დადგენილი წესით;--ლ

მ) საქართველოს კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში საგზაო მოძრაობისა და ავტოსატრანსპორტო გადაყვანის რეგულირება, კანონით დადგენილი ნებართვების გაცემა და მოსახლეობის სამგზავრო ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება;--ლ

ნ) გარე ვაჭრობის, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირება;--მ

ო) გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით;--ჟ

პ) ავტომანქანების პარკირების ადგილების განსაზღვრა და პარკირების წესების დადგენა; დასახლებებში ქუჩების დასუფთავება, გარე განათება, სანიაღვრე მეურნეობისა და კანალიზაციის მოწყობა, საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვებისა და გატანის სამუშაოთა წარმოების დაგეგმვა და განხორციელება ან მათ განხორციელებაზე მუნიციპალური შესყიდვის ორგანიზება; სასაფლაოების მოვლა-პატრონობა;--ზ,ს,კ

ჟ) თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიის კეთილმოწყობა და გამწვანება, შესაბამისი პროგრამების დამტკიცება, პროგრამით გათვალისწინებულ ღონისძიებათა განხორციელება ან მათ განხორციელებაზე მუნიციპალური შესყიდვის ორგანიზება;--ვ

რ) ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების შენახვა, მშენებლობა და განვითარების უზრუნველყოფა;--კ

ს) თვითმმართველი ერთეულის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა და თვითმმართველი ერთეულის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის ნორმებისა და წესების განსაზღვრა; მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის, განაშენიანების რეგულირების გეგმის, დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების დამტკიცება; თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიის კეთილმოწყობისა და საინჟინრო ინფრასტრუქტურის განვითარების პროგრამების დამტკიცება;--ე

ტ) ადგილობრივი მნიშვნელობის ბიბლიოთეკების, მუზეუმების, თეატრების, გამოფენების, სპორტულ-გამაჯანსაღებელი ობიექტების საქმიანობის ორგანიზება;--ტ

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

ფ) სკოლამდელი აღზრდისა და სკოლის გარეშე სააღმზრდელო დაწესებულებების არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის ფორმით შექმნა და მათი წესდებების დამტკიცება; სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების საქმიანობის ორგანიზება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით;--ი

ქ) თვითმმართველი ერთეულის მუნიციპალური პროგრამებისა და გეგმების შემუშავება და დამტკიცება;

ღ) საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სფეროში მუნიციპალური რესურსების მოზიდვა, შესაბამისი ღონისძიებების (ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს შექმნა, ცხოვრების ჯანსაღი წესის დამკვიდრება, ჯანმრთელობის რისკფაქტორების იდენტიფიცირება) შემუშავება, განხორციელება და ამის თაობაზე მოსახლეობის ინფორმირება;

ყ) თვითმმართველი ერთეულის მუნიციპალური სახანძრო უსაფრთხოებისა და სამშველო ღონისძიებების უზრუნველყოფა;

შ) თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზებისა და საგზაო მოძრაობის დაგეგმარება;

ჩ) შეკრებების, მიტინგების, დემონსტრაციების ჩატარებასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით;--ო

ც) ადგილობრივი შესყიდვების განხორციელება;

ძ) ქუჩებისა და მოედნების სახელდება და ნუმერაცია.--პ

თ) წყალმომარაგების (მათ შორის, ტექნიკური წყლით მომარაგების) და წყალარინების უზრუნველყოფა; ადგილობრივი მნიშვნელობის სამელიორაციო სისტემის განვითარება;

ი) მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებული სკოლამდელი და სკოლისგარეშე აღზრდის დაწესებულებების შექმნა და მათი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა;

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

ლ) მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვის გაცემა; მოსახლეობის მუნიციპალური ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება;

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

ნ) მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მშენებლობის ნებართვის გაცემა, მშენებლობაზე ზედამხედველობის განხორციელება საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით დადგენილი წესითა და დადგენილ ფარგლებში;

ო) შეკრებებისა და მანიფესტაციების გამართვასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება კანონით დადგენილი წესით;

პ) მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში მდებარე გეოგრაფიული ობიექტების, კერძოდ, ისტორიულად ჩამოყალიბებული უბნის, თვითმმართველი ქალაქის ადმინისტრაციული ერთეულის, ამა თუ იმ ზონის, მიკრორაიონის, წყაროს, მოედნის, პროსპექტის (გამზირის), გზატკეცილის, ქუჩის, შესახვევის, ჩიხის, გასასვლელის, სანაპიროს, ესპლანადის, ბულვარის, ხეივანის, სკვერის, ბაღის, პარკის, ტყე-პარკის, ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის, სასაფლაოს, პანთონის, შენობა-ნაგებობის, სატრანსპორტო სისტემის ობიექტის, სახელდება კანონით დადგენილი წესით;

ჟ) გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება;

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

ს) სასაფლაოების მოწყობა და მოვლა-პატრონობა;

ტ) ადგილობრივი თვითმყოფადობის, შემოქმედებითი საქმიანობისა და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა და განვითარება; ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლთა მოვლა-შენახვა, რეკონსტრუქცია და რეაბილიტაცია; მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებული ბიბლიოთეკების, საკლუზო დაწესებულებების, კინოთეატრების, მუზეუმების, თეატრების, საგამოფენო დარბაზებისა და სპორტულ-გამაჯანსაღებელი ობიექტების ფუნქციონირების უზრუნველყოფა და ახალი ობიექტების მშენებლობა;

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) უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა და რეგისტრაცია.

არსებული სიტუაციის სწორი შეფასებისა და სამომავლო გადაწყვეტილებების მისაღებად ქართულ და უცხოურ წყაროებზე დაყრდნობით ჩვენ ჩავატარეთ მუნიციპალური კომპეტენციების შედარებითი რაოდენობივი ანალიზი საქართველოსა და ევროსაბჭოს როგორც დასავლეთ, ისე აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების (34) თვითმმართველობებს შორის.

ინფორმაციის შესწავლისას იკვეთება ტერმინოლოგიური, ტრადიციებით და სამართლებრივი პრაქტიკით განპირობებული უფლებამოსილებათა სახესხვაობები, რომლებიც რიგ შემთხვევაში შეიძლება აღემატებოდეს სხვა ქვეყანაში იგივე ან მსგავსი შინაარსის ქვეშ ნაგულისხმევ უფლებამოსილებას ან საერთოდ არ მოიცავდეს მსგავს საკითხებს. მათ შორის აღსანიშნავია: ა) საზოგადოებრივი სამუშაოები, საზოგადოებრივი მომსახურება, საჯარო მომსახურება (ბუღალრეთი და ლიტვა), საზოგადოებრივი მომსახურება და ინფრასტრუქტურა (ლატვია); ბ) ჯანდაცვა (ავსტრია), საზოგადოებრივი ჯანდაცვა (რუმინეთი); გ) სოციალური მომსახურება, სოციალური დახმარება, სოციალურ-ეკონომიკური გეგმები, სოციალური ღონისძიებების განხორციელება (საქართველო), სოციალური ინფრასტრუქტურა და პოლიტიკა (ბელგია), სოციალური პოლიტიკა (ბელგია), მოხუცების მოვლა (შვედეთი), უნარშეზღუდულ პირთა ხელშეწყობა (შვედეთი); დ) ადგილობრივი ეკონომიკა (ბელგია), ადგილობრივი განვითარება (ჩეხეთი), ინვესტიციების მხარდაჭერა (საქართველო), სამრეწველო (ეკონომიკური) და კომერციული (განვითარების) მომსახურება (შვედეთი) (თურქეთი), დასაქმება; ე) განათლება სხვადასხვა ნაწილი (სკოლამდელი, დაწყებითი, საშუალო, პროფესიული), განათლება საბერძნეთში საჯარო განათლება (შვეიცარია) განათლება ხორვატიაში, განათლება (უკრაინა).

ასევე, გარკვეული წინააღმდეგობრივი ცნობები იძებნება ამა თუ იმ ქვეყნის სხვადასხვა კომპეტენციის საკუთარ უფლებამოსილებათა შორის მოაზრებასა და მათი შესაძლო დელეგირებული ბუნების შესახებ. აღნიშნული ცალსახად გამოკვეთავს თითოეული უფლებამოსილების შემდგომი სიღრმისეული შესწავლის აუცილებლობას და შესაბამისი დასკვნების მომზადებას.

ზემოაღნიშნული შესაძლო ხარვეზების თუ სპეციფიკის გათვალისწინებით მიზნად იქნა დასახული კვლევის ფარგლებში მომხდარიყო: საკვლევი ქვეყნების (34) ადგილობრივი თვითმმართველობების ყველა დონის (რეგიონული თვითმმართველობის გარდა) უფლებამოსილებების ნუსხის შედგენა; ქვეყნების მიხედვით ამ უფლებამოსილებების რაოდენობის აბსოლუტურ მაჩვენებლებში დათვლა; საქართველოსა და საკვლევი ქვეყნის (34) ადგილობრივი თვითმმართველობის მსგავსი ან მიახლოებული უფლებამოსილებების თანხვედრის რაოდენობრივი და პროცენტული დათვლა; საქართველოსთან თანხვედრილი საკვლევი ქვეყანაში (34) უფლებამოსილებების ხვედრითი წილის დადგენა; საკვლევი ქვეყნებში (34) თითოეული უფლებამოსილების შეფარდების დადგენა საკვლევი ქვეყნების მთლიანი რაოდენობასთან მიმართებაში; დასავლეთ ევროპის საკვლევი ქვეყნებში (18) თითოეული უფლებამოსილებების შეფარდების დადგენა დასავლეთ ევროპის საკვლევი ქვეყნების მთლიანი რაოდენობასთან მიმართებაში; აღმოსავლეთ ევროპის საკვლევი ქვეყნებში (16) თითოეული უფლებამოსილებების შეფარდების დადგენა აღმოსავლეთ ევროპის საკვლევი ქვეყნების მთლიანი რაოდენობასთან მიმართებაში; პირველი 20 უფლებამოსილების ნუსხის მომზადება: ა) საერთო საკვლევი ქვეყნების, ბ) დასავლეთ და გ) აღმოსავლეთ ევროპის საკვლევი ქვეყნების მიხედვით; ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების სარეკომენდაციო ნუსხის მომზადება.

პირველი ამოცანის გადაჭრისას თავი იჩინა გარკვეულმა საჭიროებამ მომხდარიყო მთლიანად ან ნაწილობრივ თანხვედრილი კომპეტენციების დაზუსტება და რიგ შემთხვევებში, ხელახალი გადაჯგუფება. კომპეტენციების საკანონმდებლო ფორმულირების სხვადასხვა პრაქტიკა ქმნის სირთულეებს, თუმცა ემპირიული კვლევისთვის მათი გამარტივებული ფორმულირება უფრო ცხადს ხდის კომპეტენციის შინაარსს. ევროკავშირის ქვეყნებში თვითმმართველობათა ჯამობრივი კომპეტენციები შემდეგ სახეობებს შეიცავს

კომპეტენციები	და ახალგაზრდობა
კულტურის ძეგლთა დაცვა	საზოგადოებრივი უსაფრთხოება და წესრიგი/ადგილობრივი პოლიცია
სოც-ეკონ პროგრამები	დაწყებითი განათლება
წყალმომარაგება სისტემის მართვა	საშუალო განათლება
ბუნებრივი რესურსების მართვა, მათ შორის ტყის	სკოლების მშენებლობა და მოვლა
სოციალური დახმარება	

პროფესიული და ტექნიკური განათლება
ბინათმშენებლობა (პალსინგი)
მიგრაცია და ინტეგრაცია
საკვებსა და სასმელზე კონტროლი
სამოქალაქო თავდაცვა/კატასტროფების მართვა
გარემოს დაცვა
სამოქალაქო რეესტრის ფუნქციები/სარეგისტრაციო ოფისი (ბელგია)
საარჩევნო ფუნქციები
საზოგადოებრივი საბჭო
საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გადამუშავება
ინფრასტრუქტურა
მართვის მოწმობები
ლიცენზიები
პირველადი ჯანდაცვა (სასწრაფოდახმარება)
მეორადი ჯანდაცვა
სტომატოლოგია
საოჯახო მედიცინის ორგანიზება
პორტები
ელექტრო მომარაგება
ბუნებრივი აირით უზრუნველყოფის ხელშეწყობა
ნადირობა და მეთევზეობა
სოფლის მეურნეობა, მესაქონლეობა და მეთევზეობა
სამელიორაციო-საირიგაციოსისტემები

წყლის რესურსებისა და ენერგიის განვითარება
წყალმომარაგების კონტროლი და მენეჯმენტი
ტურიზმი
საზოგადოებრივი ინჟინერია
სოციალური პოლიტიკა
მოხუცებზე მზრუნველობა
უნარშეზღუდულთა და ინვალიდთა მხარდაჭერა
საზოგადოებრივი ჯანდაცვისა და გარემოს დაცვის მონიტორინგი
უმუშევრების დახმარება
მუნიციპალური მემკვიდრეობა
საჯარო განათლება
დაკრძალვა და ცერემონიები
ქორწინება
პროფესიული და უნარების ტრენინგები
ეკონომიკური და კომერციული განვითარების მომსახურება
ცენტრალური გათბობა
ჭები
თანამონაწილეობა და რეგიონალური დაგეგმვა
ვეტერინარული მომსახურება
სკოლის ავტობუსები
მომხმარებელთა აუფლებების დაცვა
სტატისტიკური ინფორმაციის შეგროვება
მასწავლებელთა ტრენინგი

საკვლევი ქვეყნების მიხედვით ამ უფლებამოსილებების რაოდენობრივი ანალიზი საკმაოდ საინტერესო სურათს წარმოაჩენს: საქართველოში თვითმმართველობები არაა ჩამოუვარდებიან აღმოსავლეთ და დასავლეთ ევროპის თვითმმართველობებს, არამედ ბევრ შემთხვევაში უფლებამოსილებებით აღემატებიან კიდევაც! აღსანიშნავია ერთი საინტერესო ფაქტი, რამაც სავარაუდოდ შეიძლება შეიტანოს გარკვეული კორექტირებები უფლებამოსილებების რაოდენობრივ აღქმაში. ქართველი კანონმდებელი, ისევე როგორც რიგ შემთხვევაში ზოგიერთი აღმოსავლეთ ევროპელი კანონმდებელი გარკვეულწილად უფლებამოსილების რანგში განიხილავს უფლებამოსილების განხორციელების ტექნიკურ შესაძლებლობას. მაგალითისთვის, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანულ კანონში იყო უფლებამოსილება იურიდიული პირის შექმნის შესახებ. ეს შეიძლება იქნეს განხილული როგორც უფლებამოსილება, თუმცა თავისი არსით იურიდიული პირის შექმნის უფლება არანაირად არ წარმოადგენს ადგილობრივი მნიშვნელობის საზოგადოებრივ საქმეს, რომელთა ჯეროვანი გადაწყვეტის მიზნითაც იქმნება ადგილობრივი თვითმმართველობა, რომ არაფერი ვთქვათ მის ექსკლუზიურობასა და სისრულეზე. შესაბამისად, სკოლამდელი აღზრდა არის უფლებამოსილება, ხოლო ამ უფლებამოსილების განსახორციელებლად ბაღის, ბაგა-ბაღის თუ სხვა შინაარსის მქონე დაწესებულების შექმნა

იურიდიული პირის სახით არის მხოლოდ საკითხის ტექნიკური გადაწყვეტის შესაძლებლობა. ახალ კოდექსში ეს ნაწილი გასწორდა. თუმცა, მსგავსი შინაარსის მატარებელია ადგილობრივი ბიუჯეტის დამტკიცების უფლებამოსილება, რაც ასევე გვხვდება მხოლოდ რამდენიმე აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყანაში, კერძოდ, ჩეხეთში, ესტონეთში, ლიტვასა და უკრაინაში. საქართველოს კონსტიტუცია, თვითმმართველობის ევროპული ქარტია და კანონის შესაბამისი მუხლები უკვე განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის არსს და მათ შორის აღნიშნავს ამ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ საკუთარი ბიუჯეტის ქონის შესაძლებლობას, რაც უკვე საკმარისი პირობაა ბიუჯეტის დაგეგმვის, მიღების, შესრულების, მასში ცვლილების შეტანისთვის და ნებისმიერი სხვა მასთან დაკავშირებული საკითხის გადაწყვეტის სამართლებრივი ჩარჩოს შესაქმნელად. ამასთან, კანონმდებლობა აზუსტებს საბიუჯეტო პროცესის პირობებს, მონაწილეებს და თითოეულის როლს ამ პროცესში.

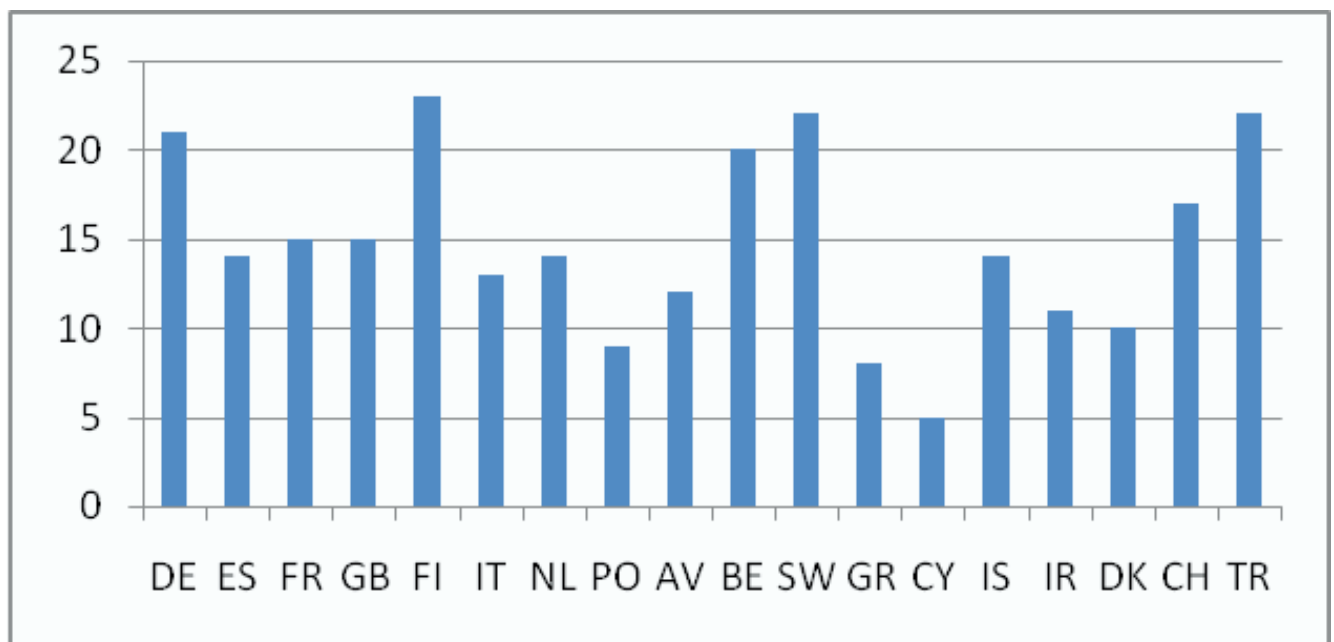
ასევე, ხაზგასასმელია გარკვეული კომპეტენციების დეტალიზების ტენდენცია როგორც ქართულ, ასევე ზოგიერთ აღმოსავლეთ ევროპულ ქვეყანაში, რაც სავარაუდოდ დეცენტრალიზაციის პროცესის სირთულის გარკვეული მიმანიშნებელიც კი შეიძლება იყოს. თვალსაჩინოებისთვის შეიძლება განვიხილოთ საგზაო მოძრაობის რეგულირების უფლებამოსილება, რომელიც ორ სხვადასხვა ნაწილადაა წარმოდგენილი : ა) როგორც საგზაო მოძრაობის რეგულირება და ბ) პარკირების ადგილის განსაზღვრა და პარკირების წესების დადგენა. ავტომანქანის გაჩერების და დგომის საკითხები მოიცავს პარკირების ადგილების განსაზღვრას და პარკირების წესების დადგენას, თუმცა ქართულმა პრაქტიკამ ამ ნაწილის მკაფიოდ განსაზღვრის აუცილებლობა გამოკვეთა განვლილ წლებში.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მიხედვით ადგილობრივი თვითმმართველობები ახორციელებენ 21 უფლებამოსილებას (ჰქონდათ 37), რაც გამოყენებულ იქნა საკვლევ ქვეყნებში შესაბამისი უფლებამოსილებების რაოდენობრივი მაჩვენებლების შედარებისთვის.

ცხრილი 2. ფუნქციების რაოდენობა დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში

გერმანია	ესპანეთი	საფრანგეთი	დიდიბრიტანეთი	ფინეთი	იტალია	ნიდერლანდები	პორტუგალია	ავსტრია	ბელგია	შვედეთი	საბერძნეთი	კვიპროსი	ისლანდია	ირლანდია	დანია	შვეიცარია	თურქეთი
DE	ES	FR	GB	FI	IT	NL	PO	AV	BE	SW	GR	CY	IS	IR	DK	CH	TR
21	14	15	15	23	13	14	9	12	20	22	8	5	14	11	10	17	22

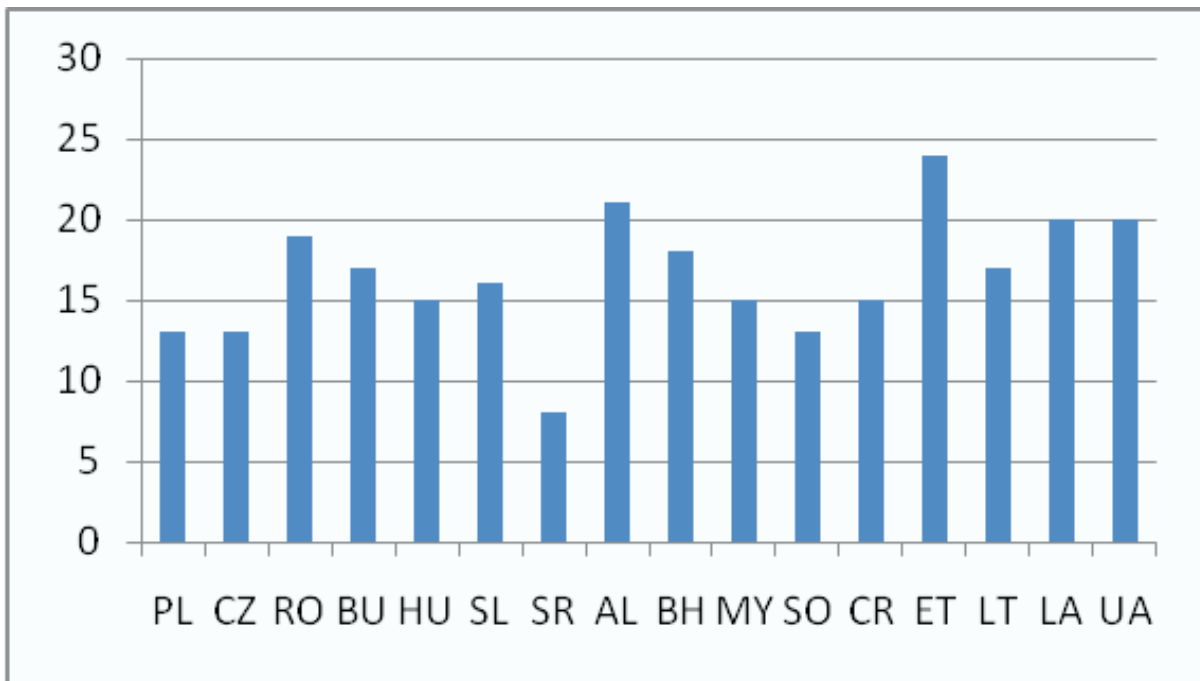
გრაფიკი 1.



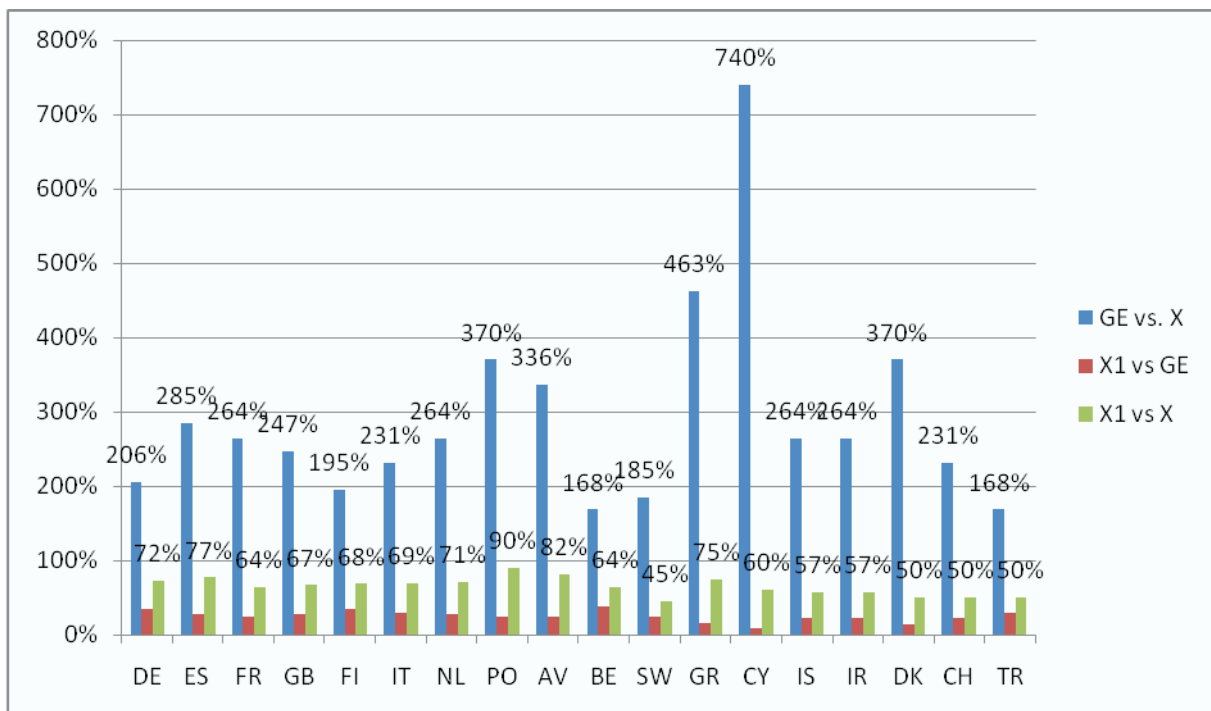
ცხრილი 3. ფუნქციების რაოდენობა აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში

პოლონეთი	ჩეხეთი	რუმინეთი	ბულგარეთი	უნგრეთი	სლოვაკეთი	სერბეთი	ალბანეთი	ბოსნია-ჰერცეგოვინა	მაკედონია	სლოვენია	ხორვატია	ესტონეთი	ლიტვა	ლატვია	უკრაინა
PL	CZ	RO	BU	HU	SL	SR	AL	BH	MY	SO	CR	ET	LT	LA	UA
13	13	19	17	15	16	8	21	18	15	13	15	24	17	20	20

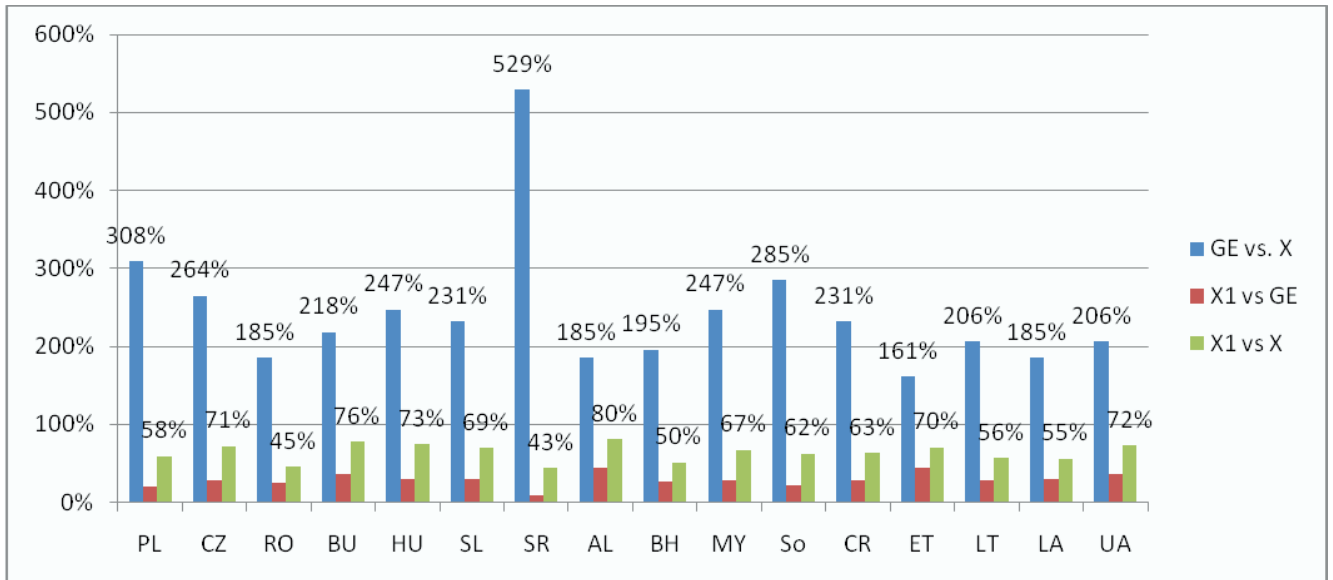
გრაფიკი 2



გრაფიკი 3. დასავლეთ ევროპის ქვეყნებთან მიმართებაში

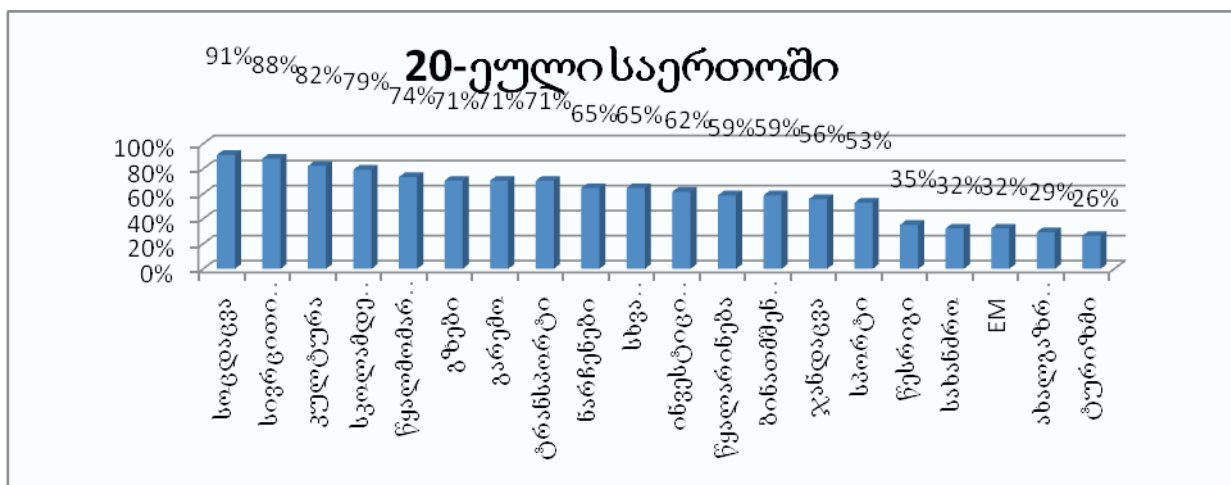


გრაფიკი 4. აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებთან მიმართებაში



ეს ასიმეტრია თვითმმართველობის კოდექსში რაოდენობრივად დაძლეულია და დაყვანილია 21 ფუნქცი-
ამდე. თუ როგორია ამ ფუნქციების თავსებადობა ევროპულთან ამისათვის, 34 საკვლევ ქვეყანაში გამოკვეთილ
20 ყველაზე უფრო განმეორებადი უფლებამოსილება და შედეგად გამოიკვეთა შემდეგი სურათი:

გრაფიკი 5. 20 ყველაზე უფრო განმეორებადი უფლებამოსილება 34 საკვლევ ქვეყანაში

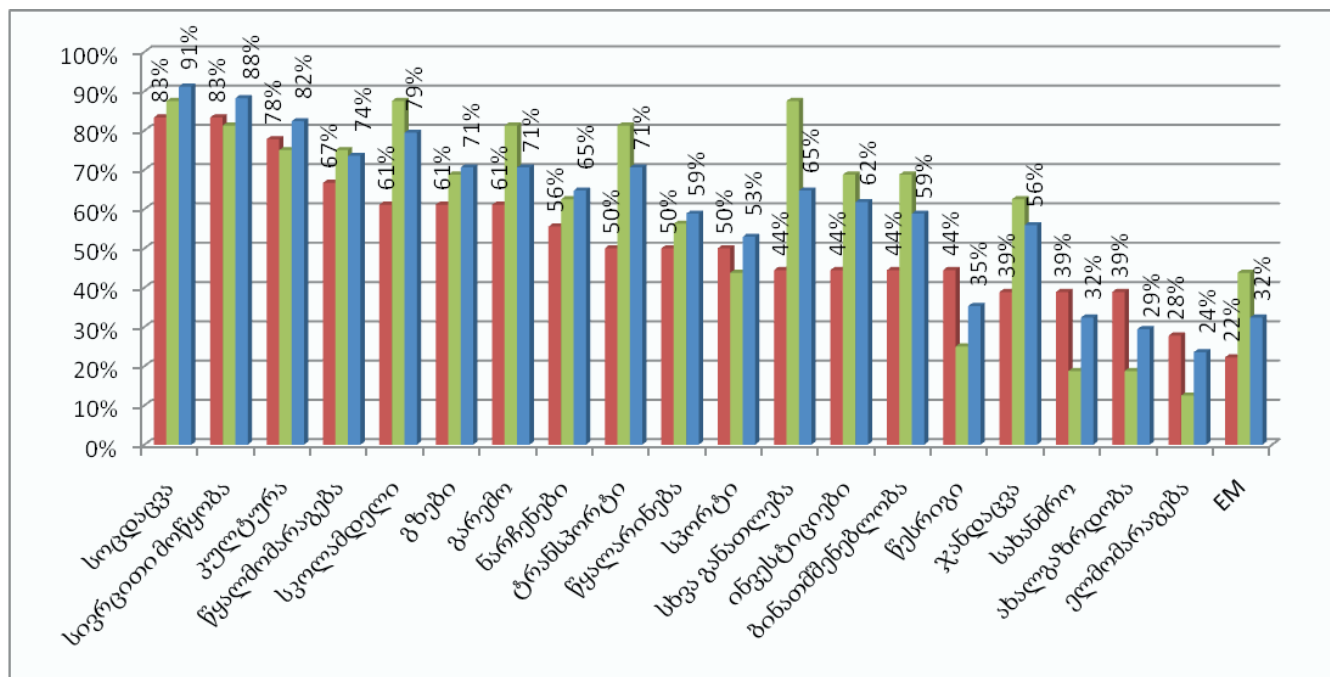
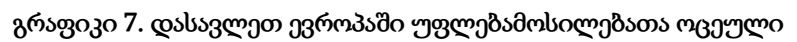


უფლებამოსილებათა ეს ოცეული ქმნის პრაქტიკასა და გამოცდილებაზე დაფუძნებულ გარკვეულ კანონ-
ზომიერ ჩარჩოს, რომლიც შეიძლება გათვალისწინებულ იქნას საქართველოში თვითმმართველობის უფლე-
ბამოსილებების საკითხის შემდგომი სრულყოფის დროს. მნიშვნელოვანი ნაწილი ამ უფლებამოსილებების
დღესაც წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზივს, თუმცა აუცილებელი იქნება მათი
ფორმულირების დახვეწა, ხელახალი გააზრება და, საქართველოს სპეციფიკის გათვალისწინებით, დამატები-
თი უფლებამოსილებებით შევსება.

ქვემოთ მოცემული იქნება ყველა სარეკომენდაციო უფლებამოსილება და მათი რეკომენდირების მოკლე
რაციონალი.

გამოკვლეულ იქნა ამ 20 უფლებამოსილების განმეორებადობა დასავლეთ და აღმოსავლეთ ქვეყნების თვით-
მმართველობებში.

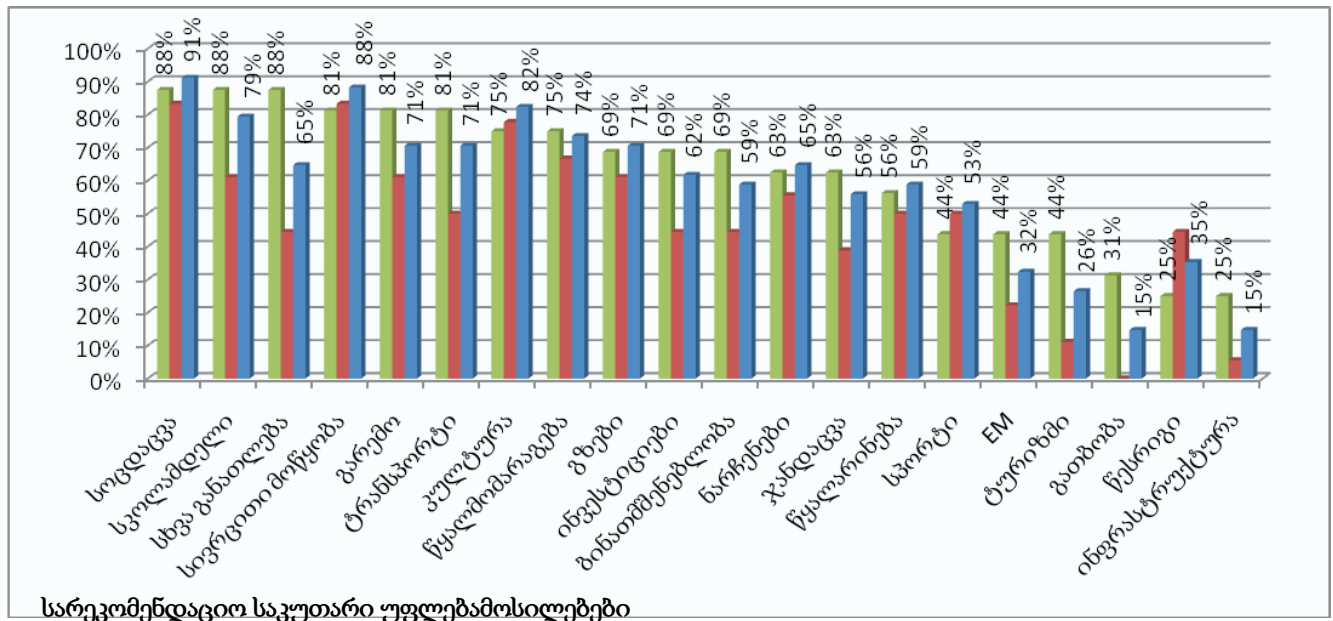
110



აღსანიშნავია, რომ დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში უფლებამოსილებების მიხედვით დახარისხებისას პირველ ოცეულში მოხდა მხოლოდ პრიორიტეტების ოდნავ ცვლილება, როგორცაა, წყალმომარაგების, წყალსარინების, სპორტის წინ გადაადგილება, ხოლო სკოლამდელი განათლების, ბინათმშენებლობის, სხვა განათლების და სხვათა უკან გადაადგილება. პირველ ოცეულში მოხდა ელ-მომარაგება და გაქრა ტურიზმის ხელშეწყობის უფლებამოსილება.

საინტერესო დასკვნების საშუალებას იძლევა აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში თვითმმართველობათა უფლებამოსილებების პირველი ოცეულის გამოვლენა და მასზე დაკვირვება. ოცეულში აღმოჩნდა გათბობა და ინფრასტრუქტურა, ხოლო გარკვეული უფლებამოსილებების განმეორებადობის მაჩვენებელმა გარკვეული კორექტივები შეიტანა უფლებამოსილებების რიგითობაში. თვალსაჩინოებისათვის, სკოლამდელი და სხვა განათლება 88% ქვეყნებში მეორდება და შესაბამისად 2-3 ადგილებს იკავებს. წინ გადმოიწია ბინათმშენებლობამ და ტურიზმმა.

გრაფიკი 8. აღმოსავლეთ ევროპაში უფლებამოსილებათა ოცეული



კვლევის მიზნად დასახულ იქნა ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმისთვის მომზადებულიყო სარეკომენდაციო ხასიათის უფლებამოსილებათა ნუსხა, რომელიც მხედველობაში მიიღებდა ევროსაბჭოს საინფორმაციო და სარეკომენდაციო რესურსს, საქართველოში დღეს მოქმედ საკანონმდებლო ბაზას, სხვადასხვა ფორმატში განხილულ ხედვებს, საქართველოს საბიუჯეტო კანონს, ზემოაღნიშნულ დასკვნებს და ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში დაგროვილ გამოცდილებას.

ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება, მათი განაკვეთების დადგენა კანონით გათვალისწინებული ზღვრული ოდენობების ფარგლებში; ადგილობრივი მოსაკრებლის ამოღება - „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ქარტიის მე-9 მუხლის მოთხოვნა.

მუნიციპალიტეტის სივრცითი მოწყობა და დასახლებათა ქალაქმშენებლობითი დაგეგმვა - „სივრცითი მოწყობისა და ქალაქმშენებლობის საფუძვლების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით. თვითონ კანონი საჭიროებს ტერმინოლოგიურ გამართვას და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო ბაზასთან შესაბამისობაში მოყვანას. უფლებამოსილების აღსანიშნავად გამოყენებულია ტერმინი „მუნიციპალიტეტის“, რომელიც დღევანდელი მიდგომის შესაბამისად გულისხმობს ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს და მოიცავს როგორც თვითმმართველ ქალაქს, ასევე თვითმმართველ თემს (დღეს მუნიციპალიტეტს - დასახლებათა ერთობლიობას).

სკოლამდელი და სკოლისგარეშე განათლება - საქართველოს კონსტიტუციის მუხლი 35 პუნქტი 3, „ზოგადი განათლების შესახებ“ კანონის მუხლი 30. აღსანიშნავია, რომ სკოლამდელ განათლებას, როგორც ზოგადი განათლების ნაწილს, კონსტიტუციის მიხედვით სახელმწიფო ანაზღაურებს სრულად. ასევე, საინტერესოა ევროპული ქვეყნების გამოცდილება, სადაც სკოლამდელი განათლება თითქმის ყველა შემთხვევაში ადგილობრივი ხელისუფლების კომპეტენციებშია.

მნიშვნელოვანია აღნიშნოს დაწყებითი, საბაზო და საშუალო განათლების უზრუნველყოფა დღეს სახელმწიფოს უფლებამოსილებაა, თუმცა „ზოგადი განათლების შესახებ“ კანონი ითვალისწინებს ადგილობრივი თვითმმართველობის გარკვეულ მონაწილეობას სასკოლო პროცესში. აღნიშნული ნორმები კანონში გადასახედია და შესაბამისობაშია მოსაყვანი ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო ბაზასთან და მის სულისკვეთებასთან. რადგან ზოგადი განათლება არ არის მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილება, უნდა განვიხილოთ ეს ნორმები, როგორც ამ უფლებამოსილების გარკვეული ნაწილის მადელეგირებლად, რაც აუცილებელი წესით

საჭიროებს დაფინანსებას სახელმწიფო ბიუჯეტიდან და ამასთან, დაუშვებელია ნორმა უდგენდეს მუნიციპალიტეტს საკუთარი შემოსავლების მიმართვის ვალდებულებას ამ ფუნქციის შესასრულებლად.

ასევე, გასათვალისწინებელია ევროპული ქვეყნების გამოცდილება და ევროსაბჭოს შესაბამისი კვლევები, რაც ადასტურებს, რომ მოხდა ზოგადი განათლების ეტაპობრივი ცენტრალიზება და ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებამოსილებებში დარჩა მხოლოდ სკოლამდელი განათლება და ზოგიერთ გამონაკლის შემთხვევაში, სკოლის შენობის მოვლა-პატრონობა, სასკოლო ავტობუსები.

საქართველოს რეალობის გათვალისწინებით შესაძლებელია განხილულ იქნეს უფლებამოსილები გარკვეული ნაწილის დელეგირების შესაძლებლობა, თუმცა ზოგადი განათლების სრული „პაკეტის“ საკუთარ უფლებამოსილებებში გადატანა მიზანშეწონილი შეიძლება იყოს განათლების ერთიანი პროგრამის, ხარისხის, მართვის ეფექტიანობის და სასკოლო პროცესის კოორდინირებულად წარმართვის შესაძლო შეზღუდვის საფრთხის გამო. ასეთმა გადაწყვეტილებამ შეიძლება გამოიწვიოს ზოგადი განათლების სისტემის არსობრივი გადახედვა, რაც შეიძლება გამოიხატოს განათლების სამინისტროსა და მუნიციპალიტეტების ინტერესთა შეუთავსებლობაში, სამართლებრივ ხარვეზებში უფლებამოსილების სისრულის და ექსკლუზიურობის მხრივ. თავის მხრივ განათლების რეფორმის ჭრილში წახალისებული იყო სკოლების ავტონომიურობის ხარისხის გაზრდა, თვითმმართველობის ხელშეწყობა, სამეურვეო საბჭოს მიერ მართვის ხელშეწყობა, რესურს-ცენტრების დამხმარე და მაკოორდინირებელი ფუნქციები. ასეთი გადაწყვეტილება საჭიროებს მთლიანად განათლების სისტემის გააზრებას.

დამატებით აღსანიშნავია, რომ თავისი არსით ზოგადი განათლების მიწოდება არ შეიძლება განხილულ იქნეს ადგილობრივი მნიშვნელობის საზოგადოებრივ საკითხად და მის მიწოდებისას ადგილობრივი ინტერესები ნაკლებად მნიშვნელოვანია, გარდა ზოგიერთი სამეურნეო ხასიათის საკითხისა, რაც შესაძლებელია მთლიან მუნიციპალური კონტექსტში ისედაც წყდებოდეს (წყალმომარაგება, წყალსარინება, გაზიფიკაცია, ელ-მომარაგება, ნარჩენების გატანა და სხვა). ცენტრალური გათვლითა საქართველოში აღარ წარმოადგენს მუნიციპალურ მომსახურებას და შესაბამისად, ის ინდივიდუალურად წყდება თითოეული სკოლის საჭიროება/შესაძლებლობის მიხედვით. სასკოლო ავტობუსების ნაწილში შეიძლება მუნიციპალიტეტის როლი გამოიკვეთოს, თუმცა ეს შეიძლება დამატებით განხილვის საგანი იყოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროსთან მათ ხედვების გათვალისწინების მიზნით.

ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო სატრანსპორტო კომუნიკაციის უზრუნველყოფა, მათ შორის საგზაო მოძრაობის ორგანიზება – უფლებამოსილებების განსაზღვრისას მიზანშეწონილად იქნა მიჩნეული უფლებამოსილების გამიჯვნა ამ უფლებამოსილების განხორციელების/აღსრულების ფუნქციისაგან/ინსტრუმენტისაგან. ამის გათვალისწინებით, ადგილობრივი მნიშვნელობის გზა არ შეიძლება იყოს უფლებამოსილება. უფლებამოსილებაა საავტომობილო სატრანსპორტო კომუნიკაციის/ინფრასტრუქტურის შექმნა/განვითარება. გზის მოვლა, შენახვა, დაგება და პატრონობა არის უფლებამოსილების განხორციელების ნაწილი/ინსტრუმენტი.

ამასთან, საკითხის ასე გადაწყვეტა გაამარტივებს საავტომობილო ტრანსპორტში ტრამვაის (სვლაგეზის) და ნებისმიერი სახეობის მრავიანი და მექანიკური ავტოტრანსპორტისთვის ინფრასტრუქტურის შექმნის მოაზრებასაც (იხ. „სავტომობილო ტრანსპორტის“ და „სავტომობილო გზების“ შესახებ კანონები). მიზანშეწონილად იქნა მიჩნეული ამავე უფლებამოსილების ქვეშ მოქცეულიყო საგზაო მოძრაობის ორგანიზება, როგორც ამ კომუნიკაციის ამოქმედების/ოპერირების აუცილებელი პირობა („საგზაო მოძრაობის უსაფრთხოების შესახებ“ კანონი). თანაც, კანონმდებლობის შესაბამისად მიზანშეწონილია იყოს საგზაო მოძრაობის ორგანიზება და არა რეგულირება, რაც ვიწრო გაგებით უფლებამოსილ პირის (პოლიციელი გზაჯვარედინზე) ან მექანიკურ მოწყობილობის (შუქნიშანს, საგზაო ნიშანს, სხვა) კონკრეტულ დროში და ადგილას მოქმედებას (მოძრაობის რეგულირებას) შეიძლება გულისხმობდეს.

როგორც უკვე აღინიშნა ზემოთ, მოქმედი კანონმდებლობა დამატებით უფლებამოსილებად განსაზღვრავს პარკირების ადგილის განსაზღვრას და პარკირების წესის დადგენას, რაც თავისი არსით „საგზაო მოძრაობის უსაფრთხოების შესახებ“ კანონით რეგულირდება და სხვა არაფერია თუ არა ავტოსატრანსპორტო საშუალების დგომის ადგილის და წესების განსაზღვრა ამავე კანონის მიხედვით. თანაც ტერმინი „პარკირება“-ს საქართველოს კანონმდებლობაში აქვს შესატყვისი „დგომა“.

საზოგადოებრივი ტრანსპორტის ორგანიზება და კანონით დადგენილი ნებართვების გაცემა – მოქმედ ორგანულ კანონში გამოყენებული „ავტოსატრანსპორტო გადაყვანის რეგულირება“ და იმავე პუნქტში „მოსახლეობის სამგზავრო ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება“ სიტყვათა წყობა შინაარსობრივად არ წარმოადგენს ორ სხვადასხვა საკითხს, არამედ მეორე პირველის შემადგენელი ნაწილია „სავტომობილო ტრანსპორტის შესახებ“ კანონის მიხედვით, თან პირველი მოიცავს ტვირთის გადაზიდვასაც. ნიშანდობლივია, რომ აღნიშნული კანონი უშვებს მხოლოდ „ადგილობრივი საქალაქო რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის“ მართვას, თანაც მხოლოდ თვითმმართველ ქალაქებში და რუსთავი-თბილისის მარშრუტზე, რაც ცალსახად დისკრიმინაციულ პირობებში აყენებს სხვა მუნიციპალიტეტებს, სადაც კანონი არ იძლევა მუნიციპალიტეტის დასახლებებს შორის სამგზავრო გადაყვანის რეგულირების საშუალებას. თუ ლიბერალური მსოფლმხედველობის გამო უარი ითქვა სხვადასხვა მუნიციპალიტეტის დასახლებებს შორის სამგზავრო გადაყვანის რეგულირებაზე, მაშინ გაუგებარია რატომ უშვებს კანონი გამონაკლისს რუსთავი-თბილისის მონაკვეთისთვის და თვითმმართველ ქალაქების მსგავსად რატომ არ ეძლევათ საშუალება მუნიციპალიტეტებს საკუთარ ტერიტორიაზე არსებულ დასახლებებს შორის სამგზავრო გადაყვანის რეგულირების საშუალება.

ამავე უფლებამოსილების ქვეშ შეიძლება იქნეს განხილული მეტროპოლიტენის, საბაგირო ტრანსპორტის თუ სხვა ნებისმიერი სახეობის საზოგადოებრივი ტრანსპორტის დანერგვა მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე.

ევროპული გამოცდილების მიხედვით, ადგილობრივ თვითმმართველობებს უნდა ჰქონდეთ საზოგადოებრივი/მუნიციპალური ტრანსპორტის ორგანიზების უფლება, თუ ამის საშუალებას აძლევს მას ადგილობრივი ბიუჯეტი. თუ თბილისს, ბათუმს, ქუთაისს, რუსთავს ან ფოთს შეიძლება ჰქონდეს სამართლებრივი შესაძლებლობა შექმნან საზოგადოებრივი/მუნიციპალური ტრანსპორტი, რატომ უნდა შეეზღუდოს იგივე ვთქვათ, გორს ან ზუგდიდს, ან ჭიათურა-საჩხერეს, ან სხვა დასახლებულ პუნქტებს, სადაც დანერგილი იყო წლების წინ ტროლეიბუსებით სამგზავრო გადაყვანა? რატომ უნდა ჰქონდეს, მაგალითისთვის, ზუგდიდს შეზღუდული უფლება გაიყვანოს ეკოლოგიურად სუფთა ტროლეიბუსი ან ტრამვაი ანაკლიამდე, რომლის განვითარებაც მნიშვნელოვანი გამოწვევაა მუნიციპალიტეტისთვის?

კიდევ ერთხელ საჭიროებს გაანალიზებს აღნიშნული სფერო სწორი ბალანსის საპოვნელად ერთის მხრივ, მანკიერი ნებართვების პრაქტიკის არ დაბრუნების და მეორეს მხრივ, მუნიციპალური მომსახურების განვითარების შესაძლებლობის შეზღუდვას შორის.

შესაბამისი ცვლილებები უნდა შევიდეს „საავტომობილო ტრანსპორტის შესახებ“ კანონში.

დასაქმების ხელშეწყობის მუნიციპალური პროგრამების განხორციელება - საქართველოს კანონმდებლობით დასაქმების ხელშეწყობისთვის შექმნილია სოციალური სუბსიდიების სააგენტო შესაბამისი უფლებამოსილებით. სხვა უწყება ცალკე აღებული დასაქმებაზე არ ზრუნავს, გარდა იმისა, რომ სახელმწიფო, როგორც ეს საბაზრო ეკონომიკაზე ორიენტირებულ სახელმწიფოს სჩვევია, ზრუნავს სამეწარმეო საქმიანობისთვის სასურველი გარემოს შექმნაზე და ინვესტიციების მოზიდვის სხვადასხვა გზებზე. ხდება დასაქმების ირიბი ხელშეწყობა. აღნიშნული ნორმის მოქმედ კანონმდებლობაში ჩადების მიზანი, 2010 წლის ცვლილებებით, იყო მუნიციპალიტეტების მიერ მარტივი და ხელმისაწვდომი პროგრამების (ინგლისური ენის კურსები, კომპიუტერის საფუძვლები, პროექტების წერის კურსები, მართვის და ბუღალტერიის კურსები, საკონსულტაციო და საინფორმაციო ცენტრების შექმნა, ბიზნეს ინკუბატორების დანერგვა და სხვა) შემუშავება, რომლითაც ისინი ხელს შეუწყობდნენ უმუშევარი მოქალაქეების გარკვეული უნარ-ჩვევებით აღჭურვას მათი დასაქმების შესაძლებლობების გასაუმჯობესებლად. ამ უფლებამოსილების ნაწილში შეიძლება განხილულ იქნეს განათლების სისტემაში მიმდინარე ინიციატივების თანხედრის საკითხიც, რომელიც ეხება, პროფესიულ გადამზადებას, ზრდასრულთა განათლებას და სხვა. შინაარსის გათვალისწინებით აღნიშნული შესაძლებლობის ქონა დამატებით ღირებულებას შეიძლება ქმნიდეს მუნიციპალიტეტებში.

სახანძრო უსაფრთხოების და სამაშველო ღონისძიებების ორგანიზება - თავისი არსით და საქართველოს კანონმდებლობით მეხანძრე ამავდროულად არის მაშველიც. „ყველა კატასტროფა არის ადგილობრივი“ პრინციპით უმთავრესი პასუხისმგებელი ხელისუფალი უნდა იყოს პირველი დონის ხელისუფალი. კატასტროფის მასშტაბიდან გამომდინარე კატასტროფაზე რეაგირების მართვა/ერთიანი კოორდინაცია შეიძლება გადავიდეს რეგიონულ ან ცენტრალურ დონეზე, რაც გათვალისწინებულია „ბუნებრივი და ტექნოგენური ხასიათის საგანგებო სიტუაციებისგან მოსახლეობისა და ტერიტორიის დაცვის შესახებ“ კანონით და შესაბამისი ეროვნული სამოქმედო გეგმით. თავისი არსით ბუნებრივი და ტექნოგენური კატასტროფების პრევენცია და მათზე რეაგირება უპირატესად ადგილობრივი მნიშვნელობისაა და ამიტომაც, მიზანშეწონილია ეს უფლებამოსილება იყოს პირველი დონის ადგილობრივ ხელისუფლების საკუთარ უფლებამოსილებებს შორის.

გარემოს დაცვის მუნიციპალური პროგრამების განხორციელება - თავის არსით და კანონმდებლობით გარემოს დაცვა ვერ იქნება მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილება და შესაბამისად ვერ იქნება სრული და ექსკლუზიური. თუმცა „გარემოს დაცვის შესახებ“ კანონით დადგენილი უფლებამოსილებათა გამიჯვნის კრიტერიუმების (დაფინანსების წყარო, ბუნებრივი რესურსის მნიშვნელობა, მავნე ზემოქმედების მასშტაბი, დაქვემდებარების დონე) გათვალისწინებით რჩება საკითხთა მნიშვნელოვანი ნაწილი, რომელიც აუცილებლად უნდა წყდებოდეს ადგილობრივი მნიშვნელობისა და სპეციფიკის მიხედვით.

თვითმყოფადობის, შემოქმედებითი საქმიანობის და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა - განვითარება - ამ უფლებამოსილების განხორციელებისთვის მუნიციპალიტეტს შეუძლია დააფუძნოს მუზეუმი, სახლ-მუზეუმი, ძეგლი, ობელისკი, მემორიალური დაფა, თეატრი, შემოქმედებითი გაერთიანება, კულტურის სახლი, გამოფენა, სხვა, რომელთა მიზანიც იქნება ადგილობრივი თვითმყოფადობის, ადგილობრივი კულტურის, ადათ-წესების, ადგილობრივი ღირსეანისშეწავის შენარჩუნება და მათი პოპულარიზაცია. სწორედ ეს მიზანი გამოხატავს უფლებამოსილების არსს და არა მექანიკური გადაცემა და/ან ფლობა მუზეუმის ან თეატრის ან კლუბის თუ სხვა. „თეატრის“, „მუზეუმის“ და კულტურული მემკვიდრეობის“ კანონები ამ მხრივ საჭიროებენ განახლებას და შესაბამისობაში მოყვანას.

მუნიციპალური სოციალური პროგრამების განხორციელება - ეს უფლებამოსილება თავისი არსით ვერ იქნება ექსკლუზიური და სრული, რადგან სახელმწიფოს როლი განუზომელია სოციალური დაცვის სფეროში. თუმცა ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის სამოქმედო ნიშა ნამდვილად არის. თვალსაჩინოებისთვის შეიძლება მოყვანილ იქნეს შემდეგი მაგალითები: შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთათვის გადაადგილების გაუმჯობესების მიზნით ადმინისტრაციული და საზოგადოებრივი დაწესებულებების შენობებზე პანდუსების მოწყობის წესის დდაგენა, მათთვის სპორტის შესაფერისი სახეობათა დანერგვა, მოხუცებულთა მზრუნველობის სახლები, ობოლ და მიუსაფარ ბავშვთა სოციალიზაციის ხელშეწყობის ღონისძიებები და სხვა. მუნიციპალიტეტს უნდა შეეძლოს განახორციელოს ნებისმიერი დამატებითი სოციალური პროგრამა მუნიციპალიტეტის მოსახლეობისათვის, რომელიც უკვე არ ხორციელდება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ, გარდა თანამონაწილეობის აუცილებლობის წინასწარ განსაზღვრული შემთხვევებისა.

მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მშენებლობის ნებართვის გაცემა და სამშენებლო ზედამხედველობის გან-

ხორციელება - საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული უფლებამოსილება. მშენებლობის ნებართვის გაცემის საკუთარი უფლებამოსილება აქვს თვითმმართველობას მხოლოდ საბერძნეთსა და სლოვენიაში. მშენებლობაზე ზედამხედველობა კი - არცერთ საკვლევ ევროპულ ქვეყანაში. მუნიციპალიტეტის სივრცითი მოწყობის დოკუმენტების დამტკიცების და ამ უფლებამოსილების არა ადგილობრივი შინაარსის გათვალისწინებით, შეიძლება უფრო მიზანშეწონილი იყო მისი სპეციალიზებული სამსახურის მიერ განხორციელების შესაძლებლობა. მეორეს მხრივ ხარჯ-ეფექტიანობის გათვალისწინებისას, მუნიციპალიტეტი თავისი სამსახურებით უფრო ეფექტურად შეძლებს უნებართვო მშენებლობების გამოვლენას.

ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების, მათ შორის წიაღის, ტყის და წყლის, მდგრადი გამოყენების უზრუნველყოფა - „წიაღის“, „ტყის“, „წყლის“ შესახებ კანონმდებლობა მიჯნავს ამ რესურსებს ადგილობრივი და სახელმწიფო მნიშვნელობის მიხედვით. მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებაა უზრუნველყოს „**მდგრადი გამოყენება**“, რაც კავშირშია გარემოს დაცვის უფლებამოსილებასთან, ზოგადად, ჯანსაღ საცხოვრებელ გარემოსთან და რესურსების რაციონალურ გამოყენებასა და შეძლებისდაგვარად, განახლებასთან. დღეს მოქმედი რედაქციით „ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის და წყლის მართვა“ უფლებამოსილება, და გამოტოვებულია ადგილობრივი მნიშვნელობის წიაღი, რაც დამატებითი შემოსავლის, განვითარების და კეთილდღეობის შემქმნელი შეიძლება გახდეს მუნიციპალიტეტისთვის.

აღსანიშნავია, რომ არცერთ საკვლევ ქვეყანაში მსგავსი უფლებამოსილება არ გააჩნია ადგილობრივ თვითმმართველობას გარდა, ტყის მართვისა რუმინეთსა და ლატვიაში და წყლის მართვის ლატვიაში.

ამ უფლებამოსილების ქვეშ შესაძლებელია ნადირობის და თევზაობის ნებართვების/ლიცენზიების გაცემის საკითხიც იქნეს განხილული.

მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე დასუფთავების, საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვების, დეპონირებისა და გადამუშავების ორგანიზება

წყალსარინების უზრუნველყოფა - წყალსარინება წესით მოიცავს სანიაღვრე და საკანალიზაციო სისტემების მოქმედებას. შესაბამისად შემოთავაზებულია წყალსარინების უზრუნველყოფა, როგორც უფლებამოსილება. საინტერესოა, რომ ეს უფლებამოსილება მეორდება საკვლევ ქვეყნების 59%-ში. ამასთან, მნიშვნელოვანია წყალმომარაგების საკითხის გადაწყვეტა. დღევანდელი მმართველობის სისტემაში თბილისის გარდა სხვა ყველა მუნიციპალიტეტში წყალმომარაგებაზე პასუხისმგებელია გაერთიანებული წყლის კომპანია, რომელიც შედის რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს სისტემაში. დაგეგმილი სარეაბილიტაციო და განვითარების პროექტების გათვალისწინებით მიზანშეწონილია გარკვეულ ეტაპზე შენარჩუნდეს წყალმომარაგების არსებული სქემა, თუმცა საკუთრივ ეს უფლებამოსილება თავისი არსით ადგილობრივი მნიშვნელობისაა და მისი მიწოდების ორგანიზება სრულად და ექსკლუზიურად უნდა წარმოადგენდეს მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებას. იგივე პრაქტიკაა საკვლევ ქვეყნების 71%-ში.

მასობრივი სპორტისა და ცხოვრების ჯანსაღი წესის დამკვიდრება - „სპორტის“, „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის“ და „ჯანმრთელობის“ შესახებ კანონების მიხედვით ამ უფლებამოსილების განხორციელების მიზანია მოსახლეობის ჯანმრთელობის დონის ამაღლება და სხვადასხვა სახის დაავადებების პრევენცია ცხოვრების ჯანსაღი წესის დანერგვის გზით. ამავე, უფლებამოსილების ქვეშ იგულისხმება სარეკრეაციო ზონების (პარკების, ბაღების), მოედნებისა და ტერიტორიების შექმნა, სავარჯიშო და გასართობი მოწყობილობების, დანადგარებისა და ნაგებობების შექმნა, სხვა.

ჯანდაცვის კუთხით დამატებით ანალიზს საჭიროებს მუნიციპალიტეტისთვის საკუთარ უფლებამოსილებაში ჯანდაცვის რომელიმე მიმართულების გადაცემის მიზანშეწონილობის საკითხი, მათ შორის პირველადი ჯანდაცვის ან საოჯახო მედიცინის ორგანიზება, რაც უშუალოდ და საკმარისად ინტეგრირებულ კომპონენტს შეადგენს ჯანდაცვის დღევანდელ სისტემაში. ასევე, სასწრაფო სამედიცინო დახმარების და ტრანსპორტირების ორგანიზების უფლებამოსილების მუნიციპალიტეტისთვის გადაცემის მიზანშეწონილობა, რომელიც შეიძლება, სხვათა შორის, იყოს მუნიციპალურ სახანძრო-სამაშველო ძალებთან ერთად კატასტროფებზე რეაგირების და შედეგების ლიკვიდაციის მონაწილე და უკეთესად მართული ადგილობრივ დონეზე.

მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის კეთილმოწყობის და გამწვანების ორგანიზება - კეთილმოწყობა თავისი შინაარსით მოიცავს, როგორც, გარე განათებას, ასევე, სკვერების, მოედნების (საავტომობილო გზების გარდა), პავილიონების და სხვა ხელოვნურ ობიექტებს. უკიდურეს შემთხვევაში, არასწორი ინტერპრეტაციების თავიდან ასარიდებლად, შესაძლებელია ტერმინთა განმარტებაში ამ საკითხის აღნიშვნა. რაც შეეხება ქუჩებს (საავტომობილო გზების გარდა), ისინი საზოგადოებრივ სივრცეში ასევე, შეიძლება განხილულ იყვნენ კეთილმოწყობის ნაწილად. ამავე უფლებამოსილების ქვეშ შეიძლება განხილულ იქნეს მუნიციპალური (გარდა კერძო) სასაფლაოს მოვლა-პატრონობა.

მუნიციპალიტეტის განვითარება და საზოგადოებრივი განათლების ორგანიზება - ეს უფლებამოსილება მოიცავს მუნიციპალიტეტის მიერ ნებისმიერი ფუნქციის/ინსტრუმენტის გამოყენებას მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის, საცხოვრებელი, სამუშაო და სამეწარმეო გარემოს, და მუნიციპალიტეტის საცხოვრებლად და საქმიანობისთვის მიმზიდველობის გასაუმჯობესებლად. ამის მისაღწევად მუნიციპალიტეტს შეუძლია დამატაციოს სოციალ-ეკონომიკური, ინფრასტრუქტურული, სტრატეგიული განვითარების და სხვა სახის გეგმები და პროგრამები, როგორც დასახული მიზნის მისაღწევი ღონისძიებებისა და ზომების მაკოორდინირებელი და თანმიმდევრობის უზრუნველყოფი დოკუმენტები ადგილობრივ ხელისუფლებასა და მოქალაქეთათვის, ადგილობრივ ხელისუფლებასა და კერძო სექტორს შორის და სხვა.

ამ უფლებამოსილების ქვეშ შეიძლება იქნეს განხილული მუნიციპალიტეტში საინფორმაციო-საკომუნიკაციო

ტექნოლოგიებზე ხელმისაწვდომობის ხელშეწყობა, თანამედროვე ტექნოლოგიების დანერგვა და მუნიციპალიტეტის საინფორმაციო-ტექნოლოგიური მზაობის გაუმჯობესება, რაც სხვა ინფრასტრუქტურულ და კომუნალურ მომსახურებებთან ერთად, თავის მხრივ, აუმჯობესებს მუნიციპალიტეტის სამეწარმეო და საინვესტიციო გარემოს. საზოგადოებრივი განათლების ორგანიზება გულისხმობს ბიბლიოთეკების, ინტერნეტ კაფეების და ელ-ბიბლიოთეკების შექმნას, საზოგადოებრივ ადგილებში ინტერნეტზე წვდომის, საზოგადოებრივი ინფორმირების და საჭირობო საკითხებზე ცნობადობის ამაღლების მიზნით თანამედროვე სოციალური, უფასო თუ ფასიანი რესურსების პოპულარიზაციას და წვდომის უზრუნველყოფას, საზოგადოებრივი დისკუსიების და ფორუმების შექმნის ხელშეწყობას, სამოქალაქო თვითშეგნების ამაღლებას და სხვა. მუნიციპალიტეტის განვითარება შეიძლება მოიცავდეს ინოვაციების დანერგვის წახალისებას, ტრადიციული რეწვის და მუნიციპალური ადგილწარმოშობის ბრენდირებას, სხვა. მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული ის ფაქტი, რომ მუნიციპალიტეტს შეუძლია განახორციელოს არამართო კანონით დადგენილი უფლებამოსილებები, არამედ ნებისმიერ რამ, რაც არა არის სხვა ხელისუფლების უფლებამოსილება ან არა არის აკრძალული თვითმმართველობისთვის განსახორციელებლად.

მუნიციპალიტეტის მართვა, მათ შორის ელექტრონული მმართველობის დასამოქალაქო მონაწილეობითი სისტემების დანერგვა - ამ უფლებამოსილების ქვეშ მიზანშეწონილია იგულისხმებოდეს მუნიციპალური უძრავ-მომრავი ქონების (მათ შორის მიწის) მართვა, შესაბამისი წესების დადგენა, გადაწყვეტილებების მიღება, მართვაში მაღალი ტექნოლოგიების დანერგვა, მოქალაქეთა მონაწილეობის სხვადასხვა ელ-ინსტრუმენტების დანერგვა, ყველა ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების მიღება და საკუთარი თუ დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში ურთიერთობების რეგულირება. მართვის ნაწილად შეიძლება განხილულ იქნეს მუნიციპალური არქივის შექმნა და შესაბამისი წესების და ტარიფების დადგენა. მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული ის ფაქტი, რომ მუნიციპალიტეტს შეუძლია განახორციელოს არამართო კანონით დადგენილი უფლებამოსილებები, არამედ ნებისმიერ რამ, რაც არა არის სხვა ხელისუფლების უფლებამოსილება ან არა არის აკრძალული თვითმმართველობისთვის განსახორციელებლად.

გარე რეკლამის განთავსების, გარე ვაჭრობის, ბაზრების, ბაზრობების და გამოფენების რეგულირება - შეკრებების, მიტინგებისა და დემონსტრაციების ჩატარებასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება - „შეკრებების და მიტინგების შესახებ“ კანონის მიხედვით.

ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი და ხელოვნური გეოგრაფიული ობიექტების სახელდება და ნუმერაცია - გეოგრაფიული ობიექტების შესახებ“ კანონის შესაბამისად. ამ ჩანაწერით ფართოვდება და იხვეწება მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილება გეოგრაფიული ობიექტების სახელდებასა და ნუმერაციასთან დაკავშირებით. ერთის მხრივ, ამით შესაბამისობაში მოდის მუნიციპალური უფლებამოსილება რეალურ საჭიროებასთან და მეორეს მხრივ, ზუსტდება მუნიციპალიტეტის როლი ამ საკითხში. კანონის ცალკე პუნქტად შეიძლება განისაზღვროს მუნიციპალიტეტის უფლება ზემოაღნიშნული უფლებამოსილებების განხორციელების მიზნით: ა) კანონით გათვალისწინებული ფორმით საჯარო (?) და კერძო სამართლის იურიდიული პირების შექმნის, რეორგანიზაციისა და ლიკვიდაციის და ბ) ადგილობრივი შესყიდვების განხორციელების უფლებები. ორივე უფლება ინსტრუმენტია უფლებამოსილების განსახორციელებლად და მიზანშეწონილია მოაზრებულ იქნეს „მუნიციპალიტეტის მართვის“ უფლებამოსილების ქვეშ.

ზემოაღწერილი სარეკომენდაციო უფლებამოსილებების განხორციელების ინსტრუმენტები/ფუნქციები შესაძლებელია, გაუგებრობის თავიდან აცილების მიზნით, განმარტებულ იქნენ ტერმინთა განმარტების ნაწილში. უფლებამოსილებების რეკომენდირებული სახით ჩამოყალიბებით მიიღება უფრო გამართული, „ფართო“ და არა შემზღუდავი“, დისკრეციული და მუნიციპალიტეტებისათვის რეალური უფლებამოსილების გადაცემის განცდა და პოლიტიკური განაცხადი.

საქართველოს საპატრიარქოს წმიდა ანდრია პირველწოდებულის სახელობის ქართული უნივერსიტეტის დოქტორანტი, **დავით ჭიჭინაძე**

СОБСТВЕННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Давид Чичинадзе
Докторант Грузинского Университета имени св. Андрея Первозванного

Резюме

В статье дан анализ эксклюзивных функций местного самоуправления в странах Евросоюза и установлен самые распространённые 20 компетенции, показан важность каждой функции и степень необходимости их внедрения в системе самоуправления в Грузии.