

ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია და უფლებამოსილებების გამიჯვნა/განაწილება



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



ინოვაციებისა
და რეფორმების
ცენტრი



დოკუმენტი მომზადდა ინოვაციებისა და რეფორმების ცენტრის მიერ (IRC), ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) პროექტ დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივის (GGI) მხარდაჭერით, პროექტის „საჯარო მმართველობის რეფორმის გარე მონიტორინგი“ ფარგლებში.

დოკუმენტში გამოთქმული მოსაზრებები შეიძლება არ ასახავდეს ამერიკის შეერთებული შტატების, USAID-ის ან USAID GGI-ის შეხედულებებს.

კვლევაზე იმუშავა თენგიზ შერგელაშვილმა.

თარიღი

მაისი, 2021 წ.

სარჩევი

შესავალი	3
ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია და უფლებამოსილებების გამიჯვნა/ გადანაწილების საკითხები საერთაშორისო დოკუმენტებში	4
ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია და უფლებამოსილებების გამიჯვნა/ გადანაწილება საქართველოს მთავრობის სტრატეგიებსა და სამოქმედო გეგმებში	6
კონცეპტუალური და საკანონმდებლო საფუძვლები უფლებამოსილებებთან მიმართებაში	8
უფლებამოსილებების სისტემური ანალიზი.....	10
მუნიციპალიტეტების საკუთარი უფლებამოსილებები.....	12
მუნიციპალიტეტის ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებები	15
მუნიციპალიტეტის დელეგირებული უფლებამოსილებები	16
ძირითადი მიგნებები	20
რეკომენდაციები.....	22

შესავალი

საქართველოში წლების განმავლობაში განხორციელებული რეფორმების მიუხედავად, რომელიც მიზნად საჯარო მმართველობის და ადმინისტრაციული სისტემის გაჯანსაღებას ისახავდა, ეს სფერო კვლავ მკვეთრად პრობლემურია და არსებითად ჯერ კიდევ ინარჩუნებს ცენტრალიზებული და საბჭოთა მმართველობის სტილს. საჯარო მმართველობის რეალურად რეფორმირებისთვის, რომელიც მის ეფექტიანობას და დემოკრატიულობას გაზრდის, უმთავრესი ამოცანა არის საჯარო უფლებამოსილებისა და პასუხისმგებლობების მკაფიო გადანაწილება ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს და თავად ადმინისტრაციულ ორგანოებს შორის. ასევე, საჯარო სერვისების მიწოდების ოპტიმალური ფორმების შერჩევა.

ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციის დაბალი ხარისხის პირობებში, საქართველოში სახეზე გვაქვს უპირატესად საბჭოთა პერიოდის მსგავსი საოპერაციო-სამეურნეო ტიპის სამინისტროები. სამინისტროები დატვირთულია ყოველდღიური სამეურნეო, ოპერატიული და რუტინული ფუნქციებით. შესაბამისად, საოპერაციო ფუნქციებით შევიწროებულია და ნაკლები როლი ეთმობა თანამედროვე ტიპის სამინისტროსთვის ისეთ მნიშვნელოვან ფუნქციებს, როგორებიცაა დარგების და სექტორების განვითარების სტრატეგია, ანალიტიკა, სტანდარტების განსაზღვრა და დაწესება, განვითარების ინდიკატორები, მონიტორინგი და ა.შ. ამავდროულად, სამინისტროების ან მათში შემავალი უწყებების გაერთიანება-გაყოფის პროცესები ხშირ შემთხვევაში მიმდინარეობს მექანიკურად, შინაარსობრივი და ფუნქციონალური ანალიზის გარეშე, ფუნქციების მხოლოდ ჰორიზონტალური (ცენტრალური ხელისუფლების უწყებებს შორის) და არა ვერტიკალური (ხელისუფლების სუბნაციონალურ დონეებზე) გადაცემის გათვალისწინებით.

კვლევის მიზანია საქართველოში ხელისუფლების დონეებს შორის უფლებამოსილებების და პასუხისმგებლობების გამიჯვნა/გადანაწილების არსებული მდგომარეობის შეფასება, საერთაშორისო დოკუმენტების, კანონმდებლობის, სტრატეგიული დოკუმენტების და პრაქტიკის შესწავლის საფუძველზე. აგრეთვე, ანალიზის საფუძველზე შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავება, შემდგომი ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციის წარმართვისთვის და უფლებამოსილებების გამიჯვნა/გადანაწილების ეფექტიანი სისტემის ფორმირებისთვის.

კვლევის ფარგლებში ჩატარდა მუნიციპალიტეტის საკუთარი, დელეგირებული და ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებების, ასევე, სამინისტროების კომპეტენციათა დიდი ნაწილის ანალიზი.

კვლევა განხორციელდა ე.წ. სამაგიდო კვლევის მეთოდით. კვლევის ფარგლებში თავმოყრილი და დამუშავებული იქნა შემდეგი სახის დოკუმენტები: „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია“ და მისი განმარტებითი მეთოდოლოგიური მასალები; ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებათა კონგრესის მონიტორინგის ანგარიშები და რეკომენდაციები; ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი და საჯარო უფლებამოსილებების რეგულირებასთან დაკავშირებული ათობით დარგობრივი და სექტორული კანონი; საქართველოს სამინისტროების დებულებები და სტრუქტურები; ცალკეული მუნიციპალიტეტების სამართლებრივი აქტები; „საქართველოს

საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020“ (PAR) და საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმები (სხვადასხვა წლების); „დეცენტრალიზაციის 2020-2025 წლების სტრატეგია“ და მისი სამოქმედო გეგმა. ასევე, სხვა სამართლებრივი და ანალიტიკური მასალა. კვლევის ფარგლებში დამუშავდა სამინისტროების და მუნიციპალიტეტების და მათი იურიდიული პირების ვებგვერდებზე არსებული ინფორმაცია, კონკრეტული უფლებამოსილებების განხორციელების თაობაზე.

განხორციელებული ანალიზის საფუძველზე მომზადდა კვლევის ანგარიში, რომელიც მოიცავს სფეროში არსებული მდგომარეობის, ძირითადი პრობლემების და ტენდენციების ანალიზს, ძირითად მიგნებებს და კონკრეტული სარეკომენდაციო წინადადებების პაკეტს.

ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია და უფლებამოსილებების გამიჯვნა/გადანაწილების საკითხები საერთაშორისო დოკუმენტებში

საქართველოს და ევროკავშირის შორის ასოცირების შეთანხმების ტექსტში რეგიონული განვითარების საკითხს ცალკე თავი ეთმობა - „რეგიონული განვითარება, თანამშრომლობა საზღვრისპირა და რეგიონულ დონეზე“¹ (თავი 21). აღნიშნულ თავში, სხვა საკითხებთან ერთად, ხაზგასმულია საქართველოში „მრავალდონიანი მმართველობის გაძლიერება იმდენად, რამდენადაც იგი გავლენას ახდენს, როგორც ცენტრალურ, ასევე მუნიციპალური დონის მმართველობაზე, განსაკუთრებული აქცენტით ადგილობრივი დაინტერესებული მხარეების ჩართულობის ინტენსიფიკაციის გზებზე“. ასოცირების შეთანხმებაში არსებული ჩანაწერი არის მკაფიო გამოხატულება იმისა, თუ რამდენად დიდი მნიშვნელობა აქვს ევროკავშირისთვის წარმატებული რეგიონული პოლიტიკის განხორციელებას. ასოცირების ხელშეკრულებაში გათვალისწინებული საკითხების იმპლემენტაცია ეფუძნება ასოცირების დღის წესრიგის დოკუმენტებსა და ასოცირების შეთანხმებისა და დღის წესრიგის განხორციელების ეროვნულ სამოქმედო გეგმებს.

ასოცირების შეთანხმების დადების შემდეგ საქართველოსა და ევროკავშირის შორის შეთანხმებული იყო საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგი, რომელიც მოიცავდა 2014-2016 წლებს და საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგის განახლებული დოკუმენტი, რომელიც მოიცავს 2017-2020 წლებს.

2014-2016 წლების ასოცირების დღის წესრიგში მოცემულია ჩანაწერი: „დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელება ევროპის საბჭოს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ქარტიის“ შესაბამისად“². მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მთავრობის პრიორიტეტებში დეცენტრალიზაცია ნაკლებად აისახა 2017-2020 წლის დღის წესრიგში და ასეთი ჩანაწერი აღარ არის, საქართველოში დეცენტრალიზაციის პროცესის ჩარჩოდ სწორედ ადგილობრივი თვითმმართველობის

¹ ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959?publication=0>

² საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგი, https://eeas.europa.eu/archives/delegations/georgia/documents/eap_aa/associationagenda_2014_ka.pdf

ევროპული ქარტია უნდა იქნეს განხილული³.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიას საქართველო 2004 წლიდან შეუერთდა. ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებათა კონგრესი 5 წელიწადში ერთხელ ატარებს მონიტორინგს, საქართველოს მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში არსებული მდგომარეობის და რეფორმების შესახებ, სწორედ ამ ქარტიის პრინციპებთან შესაბამისობის კონტექსტში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიაში მნიშვნელოვანი ადგილი ეთმობა მუნიციპალიტეტების კომპეტენციებთან დაკავშირებულ პრინციპებს. დეცენტრალიზაციის პროცესის განხორციელებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების ერთ-ერთი მთავარი პირობა არის მუნიციპალიტეტებისთვის განსაზღვრულ კომპეტენციებთან დაკავშირებული პრინციპების დაცვა. ანუ, მუნიციპალური უფლებამოსილებები გამიჯნული უნდა იყოს ხელისუფლების სხვა დონის უფლებამოსილებებისაგან, რაც უნდა დაეფუძნოს სუბსიდიარობის პრინციპს. გამიჯნული უნდა იყოს ასევე საკუთარი, დელეგირებული და ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებები, რომელთა მიმართებამდე განსხვავებულია მუნიციპალიტეტის ავტონომიურობის, დაფინანსების და სახელმწიფო ზედამხედველობის წესები.

მუნიციპალიტეტების უფლებამოსილებებს ეთმობა ქარტიის მე-4-ე მუხლი, სადაც ასახულია ის სტანდარტები, რომელსაც უნდა დაეფუძნოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციები.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია“, მუხლი 4 – ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციის სფერო: ⁴

1. ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ძირითადი უფლებამოსილებანი და პასუხისმგებლობა განისაზღვრება კონსტიტუციით ან კანონით. ამასთან, ეს დებულება ხელს არ შეუშლის კანონის შესაბამისად ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის დამატებითი უფლებამოსილებებისა და მოვალეობების მინიჭებას სპეციალური მიზნებით.

2. ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს, კანონის ფარგლებში აქვთ სრული თავისუფლება, განხორციელონ თავიანთი ინიციატივა ნებისმიერი საკითხის მიმართ, რომელიც არ გამოირიცხება მათი კომპეტენციიდან ან რომელიც მინიჭებული არა აქვს ხელისუფლების რომელიმე სხვა ორგანოს.

3. როგორც წესი, სახელმწიფო უფლებამოვალეობების განხორციელება ხდება ხელისუფლების იმ ორგანოს მიერ, რომელიც ყველაზე ახლოს არის მოქალაქეებთან. მოვალეობების გადანაწილება სხვა ორგანოსათვის უნდა მოხდეს შესაბამისი ამოცანების მოცულობისა და ბუნების, ასევე, ეკონომიკისა და ეფექტურობის მოთხოვნების გათვალისწინებით.

³ ევროკავშირისა და საქართველოს შორის ასოცირების 2017-2020 წწ. დღის წესრიგი, https://eeas.europa.eu/archives/delegations/georgia/documents/eap_aa/associationagenda_2014_ka.pdf

⁴ ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია. [http://tbilisi.gov.ge/img/original/2016/7/27/EVROPULI_KARTIA\(2\).pdf](http://tbilisi.gov.ge/img/original/2016/7/27/EVROPULI_KARTIA(2).pdf)

4. ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის მინიჭებული უფლებამოსილება, როგორც წესი, იქნება სრული და ექსკლუზიური. იგი არ შეიძლება იქნას შეზღუდული სხვა ცენტრალური ან რეგიონალური ორგანოს მიერ, კანონით განსაზღვრული შემთხვევების გარდა.

5. ცენტრალური ან რეგიონალური ორგანოების მიერ უფლებამოსილებათა დელეგირების შემთხვევაში, ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს ენიჭებათ, რამდენადაც ეს შესაძლებელია, თავისუფლება, მოახდინონ დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელება ადგილობრივ პირობებთან მისადაგებით.

6. რამდენადაც ეს შესაძლებელია, ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს უნდა გაეწიოთ კონსულტაციები სათანადო დროს და შესაბამისი გზებით ყველა იმ საკითხის დაგეგმვასა და მათზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, რომლებიც მათ პირდაპირ ეხებათ.

ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებათა კონგრესის მონიტორინგის ანგარიშში და შესაბამის რეკომენდაციებში 2013 წლის მონიტორინგის⁵ და 2015 წლის პოსტ-მონიტორინგის⁶ საფუძველზე, საქართველოს ორივეჯერ მუნიციპალურ უფლებამოსილებებთან დაკავშირებით გაეწია რეკომენდაცია, რომ კონსტიტუციაში გათვალისწინებულ იქნას სუბსიდიარობის პრინციპი და ასევე, უნდა მოხდეს თვითმმართველობის მარეგულირებელი ორგანული კანონის განსაკუთრებული და გამოკვეთილი როლის უზრუნველყოფა. 2017 წელს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანისას სუბსიდიარობის პრინციპიც აისახა. თუმცა, 2018 წლის მონიტორინგისას⁷ რეკომენდაციებში მითითებულია უფლებამოსილებების გამიჯვნაში სიცხადის პრობლემებზე, მათ შორის, წყალმომარაგების სფეროში და დარგობრივი კანონმდებლობის ადგილობრივ თვითმმართველობის კოდექსთან შესაბამისობაში მოყვანის პროცესში არსებულ შეფერხებებზე.

ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია და უფლებამოსილებების გამიჯვნა/გადანაწილება საქართველოს მთავრობის სტრატეგიებსა და სამოქმედო გეგმებში

საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებულ დეცენტრალიზაციის 2020-2025 წლების სტრატეგიაში მუნიციპალიტეტების უფლებამოსილებებთან დაკავშირებით მოცემულია ორი ამოცანა. სტრატეგიით განსაზღვრულია „ამოცანა 1.1: თვითმმართველი ერთეულების მიერ კანონით მინიჭებული უფლებამოსილების სრულყოფილი განხორციელების უზრუნველყოფა“, რომელიც თავის მხრივ მოიცავს ორ აქტივობას: აქტივობა 1.1.1. თვითმმართველი ერთეულის კანონით დადგენილ არსებულ უფლებამოსილებათა

⁵ ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატია საქართველოში, რეკომენდაცია #334 (2013), სტრასბურგი, 19-20 მარტი, 2013.

⁶ საქართველო, მონიტორინგის შემდგომი დოკუმენტი საბოლოო გზამკვლევი”. 15 აპრილი, 2015. ადგილობრივ და რეგიონალურ ხელისუფალთა კონგრესი.

⁷ Local and regional democracy in Georgia, Report CG35(2018)18final 7 November 2018, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016808e551a>

სრულყოფილად განხორციელების ხელისშემშლელი ფაქტორების გამოვლენა და აქტივობა 1.1.2. თვითმმართველი ერთეულის კანონით დადგენილი უფლებამოსილებების განხორციელების მხარდაჭერა. სტრატეგიით განსაზღვრული მეორე ამოცანა - „ამოცანა 1.2: სუბსიდიარობის პრინციპზე დაყრდნობით ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გაზრდა“, რომელიც თავის მხრივ მოიცავს სამ აქტივობას: *აქტივობა 1.2.1.* სუბსიდიარობის პრინციპის გათვალისწინებით მუნიციპალიტეტებისათვის გადასაცემი უფლებამოსილებების იდენტიფიცირება; *აქტივობა 1.2.2.* თვითმმართველი ერთეულის მიერ დამატებითი უფლებამოსილებების განხორციელების სამართლებრივი უზრუნველყოფა; *აქტივობა 1.2.3.* მუნიციპალიტეტების დამატებითი უფლებამოსილების მატერიალურ-ფინანსური უზრუნველყოფა. დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმაში შესაბამისად განსაზღვრულია აღნიშნული აქტივობების შესრულების ვადები და ინდიკატორები.

როდესაც მთავრობის მიერ დამტკიცებულ დეცენტრალიზაციის სტრატეგიით განსაზღვრულ ამოცანებსა და გეგმებს ვაფასებთ, მიზანშეწონილია გაანალიზდეს, მთავრობამ რამდენად შეასრულა ამ კუთხით არსებული წინა ვალდებულებები. ამ კუთხით საინტერესოა 2014 წელს მიღებული „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ გარდამავალი დებულებებით განსაზღვრული მთავრობის ვალდებულებები უფლებამოსილებებთან დაკავშირებით. მაგალითად, ასეთებად კოდექსის გარდამავალ დებულებებში იყო განსაზღვრული:

1. მუნიციპალიტეტს, საქართველოს ენერჯეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელ ეროვნულ კომისიასა და მიმწოდებელ კერძო სამართლის სუბიექტებს შორის სამართლებრივი ურთიერთობის პირობების დარეგულირებისთვის საჭირო საკანონმდებლო აქტი 2015 წლის 1 ივლისამდე უნდა მოემზადებინა საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს და საქართველოს პარლამენტისთვის წარედგინა საქართველოს მთავრობას. რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ, სემეკთან, წყლის მიმწოდებელი კომპანიებთან, მუნიციპალური განვითარების ფონდთან, სხვა სამინისტროებთან და დონორებთან ხანგრძლივი კონსულტაციების საფუძველზე 2016 წლის შუაში მოამზადა კანონპროექტი „წყალმომარაგებისა და წყალარინების შესახებ“, თუმცა, 2016 წლის ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების გამო, მთავრობის სხდომაზე არ განხილულა და შესაბამისად, პარლამენტში არ შესულა. ახლადარჩეული პარლამენტის პირობებში სამინისტრომ და შესაბამისად, საქართველოს მთავრობამ კანონპროექტს მსვლელობა აღარ მისცა.
2. საქართველოს მთავრობას 2016 წლის 1 იანვრამდე უნდა მოემზადებინა და საქართველოს პარლამენტისთვის წარედგინა კანონპროექტი ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების, მათ შორის, წყლისა და მიწის რესურსების, განსაზღვრის მიზნით. ამ მხრივ არსებითი ცვლილებები არ განხორციელებულა. ბუნებრივი რესურსები კვლავ სრულად ცენტრალიზებულია.
3. საქართველოს მთავრობას 2015 წლის 1 ივლისამდე უნდა მოემზადებინა სახელმწიფო და მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებათა სრულად გამიჯვნისათვის შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებები, ასევე, უნდა მომხდარიყო, მუნიციპალიტეტისთვის

უფლებამოსილებათა დელეგირების მიზნით, შესაბამისი სფეროების განსაზღვრა და საქართველოს პარლამენტისთვის საკანონმდებლო აქტის პროექტის წარდგენა. ამ ვალდებულების შესრულების მიზნით, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ მოამზადა კანონპროექტების პაკეტი, რომელიც მოქმედ 174 კანონში ცვლილებების შეტანას ითვალისწინებდა. ეს პაკეტი საქართველოს მთავრობამ წარუდგინა პარლამენტს, რომელმაც ის პირველი მოსმენით 2016 წლის ივლისში მიიღო. 2016 წელს ახლადარჩეულმა პარლამენტმა არ განაგრძო აღნიშნული პაკეტის განხილვა, შემდგომ კი, 2017 წელს საქართველოს მთავრობამ ტექნიკურად უკან გამოითხოვა, რაიმე არგუმენტაციის გარეშე. შემდგომ უკვე 2020 წელს მთავრობამ კვლავ შეიტანა ანალოგიური პაკეტი და მხოლოდ 2020 წლის ივლისში იქნა მიღებული ის საბოლოოდ.

საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციის 2020-2025 წლების სტრატეგიაში ასახულია ამოცანები, რომელთა ნაწილი იქამდე უნდა შესრულებინა და ან არ შეასრულა ან შესრულების პროცესი შუაში საფუძვლების გარეშე შეაჩერა. ეს თავისთავად ქმნის სკეპტიციზმის საფუძველს სტრატეგიის და მისი სამოქმედო გეგმის რეალისტურობაზე.

კონცეპტუალური და საკანონმდებლო საფუძვლები უფლებამოსილებებთან მიმართებაში

უფლებამოსილებებთან მიმართებაში თეორიაში ფართო გაგებით განასხვავებენ დეკონცენტრაციას და დეცენტრალიზაციას.

დეკონცენტრაცია არის ცენტრალური ხელისუფლების გადანაწილება, კონტროლის მექანიზმების გადაცემა ტერიტორიულ ერთეულებში ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლებზე, ანუ საკუთარ ქვედანაყოფებზე (ფილიალებზე). საქართველოში გვაქვს ამის მაგალითები: სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ტერიტორიული საინფორმაციო-საკონსულტაციო სამსახურები; საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროს საგანმანათლებლო რესურსცენტრები; შსს-ს ტერიტორიული სამმართველოები და ა.შ. აღნიშნული საკითხები რეგულირდება შესაბამისი დარგობრივი კანონებით და ასევე, შესაბამისი სახელმწიფო უწყებების დებულებებით.

დეცენტრალიზაცია ნიშნავს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტის უფლების მიცემას ადგილზე არჩეული ხელისუფლების ორგანოებისათვის, მათთვის კანონით მინიჭებულ უფლებათა ფარგლებში, ცენტრისგან დამოუკიდებლად და მისი ზედამხედველობის ქვეშ.

დეცენტრალიზაციის კონტექსტში შესაძლებელია, განვიხილოთ დევიოლუცია, უფლებამოსილებათა დელეგირება, და მუნიციპალიტეტების ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებები.

დევიოლუცია - უფლებამოსილებების ან პასუხისმგებლობების ცენტრალური ხელისუფლებისგან სუბნაციონალური მმართველობისთვის (ადგილობრივი თვითმმართველობა) გადაცემა. დევიოლუცია და მისი მასშტაბები დეცენტრალიზაციის

დონის და ხარისხის ძირითადი მახასიათებელია. საქართველოში დევოლუცია გამოხატულია მუნიციპალიტეტისთვის საკუთარი უფლებამოსილებების კონსტიტუციისა და კანონის საფუძველზე გადაცემით.

საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, „სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ეფუძნება სუბსიდიარობის პრინციპს“ (მუხლი 7, პუნქტი 4). სუბსიდიარობის პრინციპის შესაბამისად, საჯარო უფლებამოსილებები უნდა განხორციელდეს მოქალაქეებთან ყველაზე ახლოს მდგომი მმართველობის დონეზე იმ ორგანოს მიერ, რომელიც ყველაზე ახლოსაა მოსახლეობასთან და, რომელსაც შესაბამისი ეკონომიკური შესაძლებლობა გააჩნია. მოვალეობების გადანაწილება სხვა ორგანოსათვის უნდა მოხდეს შესაბამისი ამოცანების მოცულობისა და ბუნების, ასევე, ეკონომიკისა და ეფექტურობის მოთხოვნების გათვალისწინებით.

საქართველოში მუნიციპალიტეტები ფლობენ საკუთარ უფლებამოსილებებს. საქართველოს კონსტიტუციის 75-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად, „თვითმმართველი ერთეული საკუთარ უფლებამოსილებებს ახორციელებს დამოუკიდებლად და თავისი პასუხისმგებლობით, საქართველოს კანონმდებლობის ფარგლებში. ორგანული კანონით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილებები სრული და ექსკლუზიურია“. „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილება არის დადგენილი უფლებამოსილება, რომელსაც ის დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით ახორციელებს. ამავე კოდექსის მე-16 მუხლში არის მუნიციპალიტეტების საკუთარი უფლებამოსილებების სრული ჩამონათავლი. ამ კანონის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილების მოცულობა (ფარგლები) და განხორციელების წესი შეიძლება, განისაზღვროს მხოლოდ საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ეს კანონი პირდაპირ მიუთითებს, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელების რეგულირების შესაძლებლობაზე⁸. საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებაზე ხორციელდება მხოლოდ სამართლებრივი ზედამხედველობა. სამართლებრივი ზედამხედველობა ხორციელდება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად.

დელეგირება - სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილება, რომელიც მუნიციპალიტეტს გადაეცა კანონის ან ხელშეკრულების საფუძველზე სათანადო ფინანსური და მატერიალური უზრუნველყოფით⁹. ორგანული კანონის სხვადასხვა მუხლში მკაფიოდაა გაწერილი უფლებამოსილების დელეგირების პრინციპები - 1. მუნიციპალიტეტზე უფლებამოსილების დელეგირება ხორციელდება კანონით ან ხელშეკრულების საფუძველზე; 2. უფლებამოსილების დელეგირებისას უნდა მოხდეს სათანადო მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემა მუნიციპალიტეტისთვის. საბიუჯეტო სისტემაში შესაბამისი საბიუჯეტო რესურსის გადაცემის ინსტრუმენტს წარმოადგენს მუნიციპალიტეტისთვის მიზნობრივი ტრანსფერის გამოყოფა; 3. მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია, დელეგირებული უფლებამოსილებები, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ ფარგლებში, ადგილობრივ პირობებთან

⁸ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. მუხლი 16

⁹ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. მუხლი 16

მისადაგებით განახორციელოს; 4. დელეგირებულ უფლებამოსილებებზე ხორციელდება არა მარტო სამართლებრივი, არამედ დარგობრივი ზედამხედველობაც. დარგობრივი ზედამხედველობა უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის მიერ მისთვის დელეგირებული უფლებამოსილების კანონიერ და ჯეროვან განხორციელებას. უფლებამოსილებების დელეგირებისას იმავე აქტით უნდა განისაზღვროს ის სამინისტრო/სპეციალური დანიშნულების სახელმწიფო დაწესებულება, რომელიც დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებას სახელმწიფო დარგობრივ ზედამხედველობას გაუწევს.

ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებები - მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია, საკუთარი ინიციატივით გადაწყვიტოს ნებისმიერი საკითხი, რომლის გადაწყვეტაც საქართველოს კანონმდებლობით არ არის ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილება და აკრძალული არ არის კანონით.

უფლებამოსილებების სისტემური ანალიზი

უფლებამოსილებების დეცენტრალიზაციის მთლიანი სურათის დასანახად მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ხელისუფლების და მუნიციპალიტეტების ამჟამად არსებული უფლებამოსილებების გაანალიზება ტიპების, სპეციფიკის და პრობლემების მიხედვით და შესაბამისი პრაქტიკის შეფასება. აღნიშნული თვალსაზრისით შესაძლებელია უფლებამოსილებების შემდეგი ჯგუფებისა და ქვეჯგუფების გამოყოფა.

1. მუნიციპალიტეტების საკუთარი უფლებამოსილებები

- რომლის განხორციელებასაც ვერ ახდენს მუნიციპალიტეტი, ან ახდენს ნაწილობრივ, საკანონმდებლო პრობლემების და ინსტიტუციური მექანიზმების ცენტრალიზაციის გამო, ან ცენტრალური ხელისუფლების კანონს შეუსაბამო ქმედებების გამო, ან ახდენს ნაწილობრივ საერთაშორისო დონორების პროექტების დამკვიდრებული პრაქტიკის გამო;
- მუნიციპალიტეტებისთვის დამატებითი საკუთარი (ექსკლუზიური) უფლებამოსილებების გადაცემა;
- უფლებამოსილებები, რომელიც მიზანშეწონილია, განხორციელდეს ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის რეჟიმში, მათ შორის, ერთობლივი იურიდიული პირის მიერ.

2. მუნიციპალიტეტზე სხვადასხვა დარგობრივი კანონით დელეგირებული უფლებამოსილებები და მასთან დაკავშირებული საკითხები

- შესაბამისი სტანდარტების არარსებობის პრობლემა;
- მუნიციპალიტეტისთვის სათანადო მიზნობრივი ტრანსფერის გაანგარიშების სტანდარტების არარსებობა და არასაკმარისი რესურსების გადაცემა;
- დარგობრივი ზედამხედველობის პრობლემა;

- მუნიციპალიტეტის მხრიდან საკუთარი შემოსავლებიდან ხარჯების გაწევა დელეგირებულ უფლებამოსილებებზე.
3. მრავალ დარგობრივ და სექტორულ მოქმედ კანონში განსაზღვრული უფლებამოსილებები, რომელთან მიმართებაშიც არის მითითება ადგილობრივ თვითმმართველობაზე
- უფლებამოსილებები, რომელიც კანონით უნდა მიეკუთვნოს დელეგირებულ უფლებამოსილებათა კატეგორიას;
 - უფლებამოსილებები, რომლებიც შესაძლებელია, მიეკუთვნოს მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებას.
4. მუნიციპალიტეტის ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებები
- ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის პრინციპის დაუცველობა, რომლის შესაბამისადაც ასეთი უფლებამოსილება არ უნდა იყოს ხელისუფლების სხვა ორგანოების უფლებამოსილება.
5. სამინისტროების და მუნიციპალიტეტების დაქვემდებარებაში მყოფ იურიდიულ პირებთან დაკავშირებული უფლებამოსილებები
- რომლებიც საქმიანობენ მუნიციპალიტეტის საკუთარ ან დელეგირებულ უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ სფეროში, უნდა გადაეცეს მუნიციპალიტეტებს, უფლებამოსილების გამიჯვნის პრინციპიდან გამომდინარე;
 - სამინისტროს დაქვემდებარებაში არსებული იურიდიული პირები, რომლებიც შესაძლებელია, დაექვემდებაროს პრივატიზაციას;
 - სამინისტროს დაქვემდებარებაში არსებული იურიდიული პირები, რომელიც ერთი სამინისტროს დაქვემდებარებიდან შესაძლოა, გადავიდეს მეორე სამინისტროს დაქვემდებარებაში ფუნქციონალური ცვლილებების შესაბამისად;
 - მუნიციპალიტეტს დაქვემდებარებული იურიდიული პირები, რომლებიც შესაძლოა, დაექვემდებაროს პრივატიზაციას, სერვისის მიწოდება კი განხორციელდეს ტენდერის საფუძველზე, შერჩეული კერძო კომპანიის საშუალებით;
 - სამინისტროებს და მუნიციპალიტეტებს დაქვემდებარებული იურიდიული პირების რეორგანიზაციები და სხვა ინსტიტუციური ცვლილებები.

შემოთავაზებული ჯგუფების მიხედვით არსებული მდგომარეობისა და მოსაზრებების წარმოჩენა შესაძლებელია მათ მაგალითებზე დაფუძნებული დახასიათებისა და გაანალიზების გზით.

მუნიციპალიტეტების საკუთარი უფლებამოსილებები

მუნიციპალიტეტების საკუთარი უფლებამოსილებების სრული ჩამონათვალი მოცემულია ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტში. ვერცერთი სხვა კანონით მუნიციპალიტეტზე „მიწერილი“ პასუხისმგებლობა ვერ იქნება მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილება. ამასთან, საკუთარი უფლებამოსილება უნდა იყოს სრული და ექსკლუზიური. დარგობრივმა და სექტორალურმა კანონებმა უნდა შექმნას კონკრეტული სამართლებრივი ჩარჩო და ინსტრუმენტები ორგანული კანონით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილებების განსახორციელებლად. არსებობს შემთხვევები, როდესაც საქართველოს კანონმდებლობა ამას ვერ უზრუნველყოფს.

სისტემური და ინსტიტუციური ჩავარდნის ყველაზე თვალსაჩინო მაგალითია წყალმომარაგება. 2000-იან წლებში წყალმომარაგების სფეროში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, 2014 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიღებამდე, წყალმომარაგების სფეროსთან დაკავშირებით სრული საკანონმდებლო ვაკუუმი იყო. არცერთ კანონში არ იყო განსაზღვრული, თუ ხელისუფლების რომელი დონის უფლებამოსილებაა წყალმომარაგება. არსებობდა მხოლოდ „ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ“ საქართველოს კანონში რამდენიმე მუხლი, რომლითაც ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის მიერ წყლის მიმწოდებელ კომპანიაზე ლიცენზიის გაცემის და ტარიფების დადგენის უფლებამოსილება რეგულირდებოდა. ფაქტობრივად, წყალმომარაგების საკითხი მთლიანად მოწყვეტილი იყო საჯარო უფლებამოსილებების სფეროს და მთლიანად წყლის მიმწოდებელი კერძო და სახელმწიფო კომპანიების რეგულირებით შემოიფარგლებოდა. აღსანიშნავია, რომ ევროპის საბჭოს ქვეყნებში, ფაქტობრივად გამონაკლისის გარეშე, წყალმომარაგების კომპეტენცია მუნიციპალიტეტს განეკუთვნება, მიუხედავად იმისა, თუ უშუალოდ სერვისის მიწოდებას ვინ ახორციელებს (კერძო კომპანია, მართვაში გადაცემული კომპანია, მუნიციპალური კომპანია, ერთობლივი კომპანია და ა.შ.).

2014 წლის 5 თებერვალს მიღებული „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, „წყალმომარაგების (მათ შორის, ტექნიკური წყლით მომარაგების) და წყალარინების უზრუნველყოფა; ადგილობრივი მნიშვნელობის სამელიორაციო სისტემის განვითარება“ მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებად განისაზღვრა. კოდექსის გარდამავალი დებულებების 163-ე მუხლით კი განისაზღვრა „მუნიციპალიტეტის მიერ სასმელი წყლის მიწოდებისა და წყალარინებით მომსახურების უზრუნველყოფის უფლებამოსილებათა განხორციელების პირობები“. ეს გულისხმობდა საქართველოს მთავრობის ვალდებულებას, რომ 2015 წლის 1 ივლისამდე მოემზადებინა მუნიციპალიტეტს, საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელ ეროვნულ კომისიასა და მიმწოდებელ კერძო სამართლის სუბიექტებს შორის სამართლებრივი ურთიერთობის პირობების დარეგულირებისთვის საჭირო საკანონმდებლო აქტი და საქართველოს პარლამენტისთვის წარედგინა. ეს ვალდებულება საქართველოს მთავრობას არ შეუსრულებია. ამიტომ, მიუხედავად იმისა, რომ წყალმომარაგება მუნიციპალიტეტის საკუთარი (ექსკლუზიური) უფლებამოსილებაა 2014 წლიდან, ამ უფლებამოსილების განხორციელების სამართლებრივი ბაზა არ არსებობს.

უფრო მეტიც, 2019 წლის 20 დეკემბერს საქართველოს პარლამენტმა, ძველი „ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი აირის შესახებ“ კანონის ნაცვლად, მიიღო ახალი კანონი „ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების შესახებ“. ამ ახალ კანონში მუნიციპალიტეტი სულ ორჯერაა ნახსენები და მხოლოდ ტერიტორიულ ასპექტში. მაგალითად, მარეგულირებელი კომისია წყლის ტარიფებს ადგენს მუნიციპალიტეტების მიხედვით. ამ სფეროში არსებული ეს სამართლებრივი ვითარება ქმნის პრობლემებს პრაქტიკაში. წყალმომარაგების სფეროში ლიცენზიას სულ რამდენიმე კომპანია ფლობს და მათგან უმსხვილესია კერძო კომპანია შპს "ჯორჯიან უოთერ ენდ ფაუერი", რომელიც თბილისში აწვდის წყალს და სახელმწიფო კომპანია შპს "საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია", რომელიც საქართველოს მასშტაბით მსხვილი წყლის მიწოდებელი კომპანიაა (366 დასახლება - 49 ქალაქი, 15 დაბა და 302 სოფელი). ამათ გარდა, ლიცენზირებულია რამდენიმე მუნიციპალური კომპანია. გარდა ამისა, ცალკეულ მუნიციპალიტეტებს აქვთ მათ მიერვე შექმნილი არაკომერციული იურიდიული პირები, რომლებსაც ვერ ექნებათ ლიცენზია, რადგან კანონით წყლის მიწოდების ლიცენზია მხოლოდ სამეწარმეო იურიდიულ პირებზე გაიცემა. შედეგად, 3700- მდე დასახლებიდან 3000 - ზე მეტში არ ფუნქციონირებს წყალმომარაგების ლიცენზირებული კომპანია და მუნიციპალიტეტებს არა აქვთ სამართლებრივი კავშირი სახელმწიფო წყალმომარაგების კომპანიასთან. მაგალითად: ქუთაისის საკუთარი (ექსკლუზიური) უფლებამოსილებაა წყალმომარაგება, მის ქალაქში წყლის მიწოდებელ სახელმწიფო კომპანიასთან კი არანაირი უფლება-მოვალეობითი ურთიერთობები არა აქვს. დონორების მიერ დაფინანსებული წყალმომარაგების ინფრასტრუქტურული პროექტებიდან ზოგს შპს "საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია" ახორციელებს, ზოგს მუნიციპალური განვითარების ფონდი, მიუხედავად იმისა, რომ ეს კომპეტენცია ექსკლუზიური სახით მუნიციპალიტეტს აქვს მინიჭებული. ანალოგიური ვითარებაა სამელიორაციო სისტემებზე, რადგან კანონში „მიწების მელიორაციის შესახებ“ არც ადგილობრივი მნიშვნელობის სამელიორაციო სისტემებია განსაზღვრული და არც მუნიციპალიტეტის რაიმე როლი ამ სფეროში, რაც მუნიციპალიტეტების როლს გაურკვეველს ტოვებს ამ სფეროში არსებული კონკრეტული ყოველდღიური პრობლემების დროს.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტით, მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებაა „ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების, მათ შორის, წყლისა და ტყის რესურსების და მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული მიწის რესურსების მართვა კანონით დადგენილი წესით“. მუნიციპალიტეტზე მიწის გადაცემის გარკვეული მექანიზმები კანონით გაწერილია და მიუხედავად ამ სფეროში არსებული პრობლემებისა, გარკვეული სამართლებრივი რეგულირება არსებობს. ასევე, 2020 წლის 20 მაისს მიღებული „საქართველოს ტყის კოდექსით“ განისაზღვრა, რომ ტყის მესაკუთრე შესაძლებელია იყოს მუნიციპალიტეტი. სხვა უამრავი სახეობის ბუნებრივ რესურსებთან მიმართებაში კი არანაირი სამართლებრივი განსაზღვრა არ არსებობს, თუ რა განეკუთვნება ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივ რესურსებს. შესაძლებელია ითქვას, რომ მიუხედავად ბუნებრივი რესურსის მნიშვნელობისა, ოქროს საბადო იქნება ის, თუ საოპერაციოდ შედარებით მცირე მასშტაბის (ტყის სოკო, გირჩები, ინერტული მასალები, მცირე ტბები და ა.შ.) საქართველოში მთლიანად ცენტრალიზებულია მათი მართვა. მიუხედავად იმისა, რომ ტყე და მიწა (განსაკუთრებით სასოფლო-სამეურნეო მიწა და ასევე ურბანული მიწის ძირითადი

ნაწილი) პრაქტიკაში მთლიანად ცენტრალიზებულია, სამართლებრივი მექანიზმი მაინც არსებობს მათი ნაწილის მუნიციპალიტეტებისთვის საკუთრებაში და შესაბამისად, მათ სამართავ სფეროში გადასაცემად, სხვა ბუნებრივ რესურსებზე კი სამართლებრივი ბაზაც კი არ არსებობს. აქვე აღსანიშნავია, რომ არ შესრულებულა ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის გარდამავალ დებულებებში 162-ე მუხლით განსაზღვრული ვალდებულება - „საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო და საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო 2017 წლის 1 იანვრამდე შეიმუშავებენ მუნიციპალიტეტებისთვის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების გადაცემის ვადების ამსახველ შესაბამის გრაფიკსა და წესს და მათ დასამტკიცებლად წარუდგენენ საქართველოს მთავრობას“.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტით, მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებას განეკუთვნება „მუნიციპალიტეტის სივრცის დაგეგმარების გეგმების, გენერალური გეგმებისა და განაშენიანების გეგმების/განაშენიანების დეტალური გეგმების შემუშავება და დამტკიცება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით“. ეს ის შემთხვევაა, როდესაც მუნიციპალიტეტის ეს საკუთარი უფლებამოსილება გამყარებულია და დეტალიზებულია სპეციალური კანონით „საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსით“. თუმცა, ამავე კანონის 36-ე მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრულია, რომ „საქართველოს მთავრობის სამართლებრივი აქტით დასახლებას შეიძლება მიენიჭოს განსაკუთრებული რეგულირების (სარეკრეაციო, საკურორტო, თავდაცვითი და სხვა) ტერიტორიის სტატუსი, ხოლო მუნიციპალიტეტს ან მისი ტერიტორიის ნაწილს, მაღალი მნიშვნელობის საზოგადოებრივი, ეკონომიკური, ეკოლოგიური, ჰუმანიტარული, თავდაცვითი, სპორტულ-გამაჯანსაღებელი და სარეკრეაციო, კულტურული ან/და სხვა ფაქტორიდან გამომდინარე – განსაკუთრებული რეგულირების ზონის სტატუსი“. ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად კი, ამ ტერიტორიისთვის საქართველოს მთავრობა ამტკიცებს შესაბამის ქალაქთმშენებლობით გეგმას ანუ მთავრობა განსაზღვრავს, მაგალითად, სარეკრეაციო ზონებს: გუდაური, ბაკურიანი, აბასთუმანი, ბახმარო და ა.შ. და ამ ტერიტორიაზე მუნიციპალიტეტის უპირველეს უფლებას, განახორციელოს ქალაქმშენებლობითი გეგმა, ართმევს და თავად ახორციელებს.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „ტ“ ქვეპუნქტში მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებად განსაზღვრულია „ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლთა მოვლა-შენახვა, რეკონსტრუქცია და რეაბილიტაცია“. „კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ“ კანონით არ არის განსაზღვრული ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლის კატეგორია. ამჟამად კულტურული მემკვიდრეობის უძრავი ძეგლების ნუსხაში 7867 ძეგლია, რომელთაგან 1012-ს მინიჭებული აქვს სტატუსი „ეროვნული მნიშვნელობის კატეგორია“. უშუალოდ კოდექსის ამ მუხლით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილების განმარტებას სპეციალური კანონი შემდეგი სახით აკეთებს:

„მუხლი 7¹. მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებები კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის სფეროში

1. საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „ტ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის მიზნით, მუნიციპალიტეტი უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული ამ მუხლის მე-2 პუნქტით განსაზღვრული კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლთა მოვლა-შენახვას, რეკონსტრუქციას და რეაბილიტაციას.
2. მუნიციპალიტეტის ორგანოები თავიანთი უფლებამოსილებების განხორციელებისას კულტურული მემკვიდრეობის აღმოჩენის, გამოვლენის შემთხვევაში ვალდებული არიან, შესაბამისი ინფორმაცია მიაწოდონ სამინისტროს“.

ანუ კანონით, იმის ნაცვლად, რომ განსაზღვრულიყო ადგილობრივი მნიშვნელობის ძეგლი, თუ მუნიციპალიტეტი რაიმეს აღმოაჩენს (მიუხედავად მნიშვნელობისა), მისი მოვლა-შენახვა ევალება.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებაა „მუნიციპალური ნარჩენების მართვა“. „ნარჩენების მართვის კოდექსის“ შესაბამისად, ნარჩენების მართვა განმარტებულია, როგორც ნარჩენების შეგროვება, დროებითი შენახვა, წინასწარი დამუშავება, ტრანსპორტირება, აღდგენა და განთავსება, ამ საქმიანობების, ღონისძიებებისა და ოპერაციების ზედამხედველობა და ნარჩენების განთავსების ობიექტების შემდგომი მოვლა. ამავე კოდექსის შესაბამისად (მუხლი 6, პუნქტები 7, 8), საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს კომპეტენციას განეკუთვნება, უზრუნველყოს არასახიფათო ნარჩენების ნაგავსაყრელების მოწყობა, მართვა და დახურვა, ნარჩენების გადამტვირთავი სადგურების მოწყობა და მართვა. მუნიციპალიტეტი მყარი ნარჩენების მართვის უფლებამოსილების მხოლოდ ნაწილს ახორციელებს, ანუ იმ ნაწილს, რომელიც არ არის რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს კომპეტენცია. ანუ, მყარი ნარჩენების მოგროვება და ტრანსპორტირება მუნიციპალიტეტის ფუნქციაა, ხოლო განთავსება, დამუშავება და დამუშავებულის განთავსება - სამინისტროსი. თბილისი და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა მყარი ნარჩენების უფლებამოსილებებს ფლობენ სრულად.

მთლიანობაში, მუნიციპალიტეტს უკვე არსებულ საკუთარ უფლებამოსილებებთან დაკავშირებით აქვს პრობლემები. ამასთანავე, მის საკუთარ უფლებამოსილებებში არ არის წარმოდგენილი ევროპული გამოცდილებით ისეთი მნიშვნელოვანი ადგილობრივი ფუნქციები, როგორებიცაა: სოფლის მეურნეობა, ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების კონკრეტული ინსტრუმენტები, დასაქმების ცალკეული კომპონენტები, ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების ლოჯისტიკური მხარე, ტურიზმი და ა.შ.

მუნიციპალიტეტის ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებები

„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მე-16 მუხლის მე-3 პუნქტით განსაზღვრულია მუნიციპალიტეტის ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებები - „მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია, საკუთარი ინიციატივით გადაწყვიტოს ნებისმიერი

საკითხი, რომლის გადაწყვეტაც საქართველოს კანონმდებლობით არ არის ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილება და აკრძალული არ არის კანონით“. ამასთან, ამავე მუხლის მე-4 პუნქტში მოცემულია გარკვეული ჩამონათვალი, თუ რა იგულისხმება ამ ნებაცოდლობითი უფლებამოსილებების ქვეშ:

„მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია, ამ მუხლის მე-3-ე პუნქტით განსაზღვრული წესით განახორციელოს ღონისძიებები დასაქმების ხელშეწყობის, სოფლის მეურნეობის (მათ შორის, სასოფლო-სამეურნეო კოოპერაციის) მხარდაჭერის, ტურიზმის განვითარების, სოციალური დახმარების მიზნით, სახელმწიფო პოლიტიკის გამტარებელ ორგანოსთან კოორდინაციით – ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით, აგრეთვე ადგილობრივ დონეზე ახალგაზრდული პოლიტიკის განვითარების ხელშეწყობის, ბავშვის დაცვისა და მხარდაჭერის, მასობრივი სპორტის ხელშეწყობის, გარემოს დაცვის, საზოგადოებრივი განათლების, გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობის, ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის პრევენციის, ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების, ადგილობრივი მნიშვნელობის არქივის წარმოების, ცხოვრების ჯანსაღი წესის დამკვიდრების, ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს შექმნის, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ინვესტიციების მოზიდვის, ინოვაციური განვითარების მხარდაჭერის და სხვა მიზნებით“.

კანონის ამ პუნქტში არის ორი სისტემური პრობლემა:

1. ჩამონათვალი მოცემული თითქმის ყველა უფლებამოსილება ვერ აკმაყოფილებს პირობას - „საკითხი, რომლის გადაწყვეტაც საქართველოს კანონმდებლობით არ არის ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილება“, რაც პრაქტიკაში ქმნის პრობლემებს.
2. თავად პუნქტში არსებული ჩანაწერი - „სახელმწიფო პოლიტიკის გამტარებელ ორგანოსთან კოორდინაციით“, ეწინააღმდეგება საკუთარი უფლებამოსილებების პრინციპს, რაც განსაზღვრულია „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიში, საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპს და თავად „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში“ არსებულ პრინციპებს, რომლის შესაბამისადაც, საკუთარ უფლებამოსილებაზე დასაშვებია მხოლოდ სამართლებრივი ზედამხედველობა და რაიმე ტიპის კოორდინაცია სისტემურად წინააღმდეგობრივია.

მუნიციპალიტეტის დელეგირებული უფლებამოსილებები

“ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მე-17 მუხლით განსაზღვრულია უფლებამოსილებების დელეგირების წესი და პირობები. უშუალოდ დელეგირებული უფლებამოსილებები კი სხვადასხვა დარგობრივი და სექტორული კანონებითაა განსაზღვრული. ამავდროულად, არის ხელშეკრულებით დელეგირების შემთხვევებიც. წლების განმავლობაში კანონის დონეზე დელეგირებული უფლებამოსილების სტატუსი კანონის დონეზე სულ რამდენიმე უფლებამოსილებას ჰქონდა (წვევამდელთა გაწვევა, საზოგადოებრივი ჯანდაცვა და ა.შ.). ათობით კანონში ჯერ კიდევ 1990-იანი წლებიდან და

შემდგომაც გაკეთებული იყო ჩანაწერები, რომელიც მუნიციპალიტეტებს სხვადასხვა ვალდებულებებს აკისრებდა. ეს წინააღმდეგობაში იყო „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსთან“, რადგან უფლებამოსილება ან კოდექსით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილებების ჩამონათვალში უნდა იყოს, ან დელეგირებული. კანონებში კი უხვად იყო მაგალითები, როდესაც უფლებამოსილება არ იყო საკუთარი და არც არსად არ იყო მითითებული, რომ ის იყო დელეგირებული, შესაბამისი დელეგირებისთვის აუცილებელი პირობებით (ფინანსური უზრუნველყოფა, დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანო და ა.შ.). 2020 წლის ივლისში განხორციელდა ათობით კანონში ცვლილება, რითაც გამოსწორდა გარკვეული ხარვეზები და ფაქტობრივად, ასეთი „გაურკვეველი“ უფლებამოსილებები განისაზღვრა, როგორც დელეგირებული უფლებამოსილებები. ამ საკანონმდებლო ცვლილებებით შესაძლებელია მუნიციპალიტეტებზე კანონით დელეგირებული უფლებამოსილებების ნუსხის წარმოდგენა:

მუნიციპალიტეტის დელეგირებულ უფლებამოსილებებს წარმოადგენს:

1. სავალდებულო სამხედრო სამსახურში გაწვევის ორგანიზება;
2. სამობილიზაციო რეზერვისტების მართვა;
3. საგანგებო შემთხვევების მართვა;
4. ოჯახში ძალადობის ფაქტის იდენტიფიცირება და მასზე რეაგირება;
5. სოციალური საფრთხის წინაშე მყოფი პირების იდენტიფიცირება, მათი საჭიროებების განსაზღვრა და შეფასება, პრობლემის იდენტიფიცირება და შესაბამისი დარგობრივი დაწესებულებისთვის ინფორმაციის მიწოდება;
6. მიწის ნაკვეთის იდენტიფიცირება მისი რეგისტრაციის მიზნით;
7. კომლის წევრთა მიერ მიწის ნაკვეთის ფაქტობრივ ფლობის დადასტურება;
8. ტუბერკულოზის კონტროლის მიზნით, პირების იდენტიფიცირება, პაციენტთან ახლო კონტაქტში მყოფი პირების მოძიება ტუბერკულოზის სავალდებულო გამოკვლევის ჩასატარებლად, პირის მიმართ არანებაყოფლობითი იზოლაციის გამოყენების მიზანშეწონილობის საკითხის გადაწყვეტა;
9. სამედიცინო დაწესებულების გარეთ ბავშვის დაბადების შესახებ ცნობის გაცემა;
10. პირის გარდაცვალების რეგისტრაციის თაობაზე სამოქალაქო აქტების რეგისტრაციის ორგანოსთვის მიმართვა;
11. პირის გარდაცვალების შესახებ ოქმის შედგენა;
12. მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარება;
13. გადამდები დაავადებების გავრცელების საწინააღმდეგო ღონისძიებათა გატარება იმ ცხოველების მიმართ, რომლებიც საფრთხეს უქმნიან საზოგადოების ჯანმრთელობას, მათ შორის, ცხოველთა ცოფის საწინააღმდეგო ვაქცინაცია;
14. საგანმანათლებლო, სააღმზრდელო და საგანმანათლებლო-სააღმზრდელო დაწესებულებებში სანიტარიული და ჰიგიენური ნორმების დაცვის ზედამხედველობა;
15. მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე დაავადებების გავრცელების პრევენციის მიზნით, დერატიზაციის, დეზინსექციისა და დეზინფექციის ღონისძიებათა ორგანიზება;
16. საგანმანათლებლო, სააღმზრდელო და საგანმანათლებლო-სააღმზრდელო დაწესებულებებში პრევენციული ღონისძიებების განხორციელების ხელშეწყობა;
17. მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე განთავსებულ საზოგადოებრივი მნიშვნელობის დაწესებულებებში სანიტარიული ნორმების დაცვის ზედამხედველობა, მათ შორის, საზოგადოებრივი მნიშვნელობის დაწესებულებებში ესთეტიკური და კოსმეტიკური

პროცედურების განმახორციელებელ პირთა მიერ კანონით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულების კონტროლი;

18. პროფილაქტიკური აცრების ეროვნული კალენდრით განსაზღვრული იმუნოპროფილაქტიკისათვის სამინისტროს მიერ მიწოდებული მასალების მიღების, შენახვისა და განაწილების უზრუნველყოფა სამედიცინო მომსახურების მიმწოდებლებისათვის;
19. პრევენციული და ეპიდემიოლოგიური კონტროლის ღონისძიებების გატარება ეპიდსაშიშროებისას;
20. მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე პირველადი ეპიდკვლევის ხელშეწყობა;
21. მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში მოსახლეობასა და მის ქონებაზე გარეული ცხოველების თავდასხმისას ან/და მათთვის ზიანის მიყენებისას გარეული ცხოველების რაოდენობის რეგულირება (გარეულ ცხოველთა გარემოდან ამოღება);
22. ფიზიკური პირისთვის მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსის მინიჭების, შეწყვეტის, შეჩერების, აღდგენის საკითხზე გადაწყვეტილების მიღება;
23. პირის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მცხოვრების ან/და კონკრეტულ დღეს ყოფნის ფაქტის დამადასტურებელი ცნობის გაცემა;
24. საქართველოში კანონიერი საფუძვლით მყოფ უცხოელზე საიმიგრაციო ვიზის გაცემა;
25. საჯარო სკოლების ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესების მიზნით, საქონლის, მომსახურებისა და სამუშაოების შესყიდვა;
26. მოსწავლეთა ტრანსპორტით უზრუნველყოფა;
27. ბავშვის განათლების ინკლუზიური სისტემის მხარდაჭერისა და ბავშვის მიერ ჯანმრთელობის დაცვის უმაღლესი სტანდარტით სარგებლობის უზრუნველყოფის პროგრამის განხორციელება;
28. ბავშვის სოციალური დაცვის უფლების უზრუნველყოფა, ბავშვის სოციალური აქტივობისა და სოციალური ინკლუზიის ხელშეწყობა.

გარდა ამისა, გვაქვს ხელშეკრულებით დელეგირებული უფლებამოსილებები. მაგალითად, თბილისზე დელეგირებული კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის საკითხები, საჯარო სკოლების მოვლა-შენახვასთან დაკავშირებული დელეგირებული უფლებამოსილებები ცალკეულ მუნიციპალიტეტებზე.

რადგან დელეგირებული უფლებამოსილებები გაფანტულია ათობით საკანონმდებლო აქტში, სრული სურათის დასანახად მიზანშეწონილია, რომ ის სადმე იყოს თავმოყრილი. როდესაც სულ რამდენიმეს ჰქონდა დელეგირებული უფლებამოსილების სტატუსი, ყოველწლიურად სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონში კეთდებოდა ჩანაწერი, თუ რომელი კანონებით ხდებოდა დელეგირება. მიუხედავად იმისა, რომ 2020 წლის ივლისიდან ასეთი კანონების რაოდენობა რამდენჯერმე გაიზარდა, 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში ჩანაწერი კვლავ ძველია: “დელეგირებულ უფლებამოსილებებს განეკუთვნება „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“, „სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ“, „თავდაცვის ძალების რეზერვისა და სამხედრო სარეზერვო სამსახურის შესახებ“, „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“, „სამშობლოს დაცვისას დაღუპულთა და ომის შემდეგ გარდაცვლილ მეომართა ხსოვნის უკვდავყოფის შესახებ“, „მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“, საქართველოს კანონებით, ბავშვის უფლებათა კოდექსით და სხვა საქართველოს კანონებით განსაზღვრული უფლებამოსილებებით გათვალისწინებულ ღონისძიებათა დაფინანსება.”

ეს არ არის მხოლოდ ტექნიკური პრობლემა, ეს არის გამოვლენა გაცილებით მნიშვნელოვანი სისტემური პრობლემისა, რომელიც დელეგირებული უფლებამოსილებების დაფინანსებას ეხება. კანონის შესაბამისად, როდესაც სახელმწიფო ახორციელებს დელეგირებას, მუნიციპალიტეტი უნდა უზრუნველყოს შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსებით. ეს გულისხმობს იმას, რომ მუნიციპალიტეტმა არანაირი სახსრები საკუთარი შემოსულობებიდან არ უნდა დახარჯოს დელეგირებული უფლებამოსილებებისთვის და თითოეული ასეთი უფლებამოსილებისთვის უნდა მიიღოს ამ ფუნქციის შესასრულებლად საჭირო მიზნობრივი ტრანსფერი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, რომელიც მუნიციპალურ ბიუჯეტში აისახება.

2021 წლის ბიუჯეტში მიზნობრივი ტრანსფერის სახით ყველა მუნიციპალიტეტისთვის განსაზღვრულია 16,5 მლნ ლარი მაშინ, როდესაც ეს მაჩვენებელი 2020 წელს 15,4 მლნ ლარი იყო. ანუ, რამდენიმე (არაუმეტეს 5) დელეგირებული უფლებამოსილებიდან მათი ნუსხა გაიზარდა 28-მდე და მიზნობრივი ტრანსფერი, რომელიც ყველა მუნიციპალიტეტს გადაეცემა, ჯამურად სულ 1,1 მლნ ლარით გაიზარდა. ამავდროულად, სახელმწიფო ბიუჯეტში დეტალურად არ არის მოცემული და სავარაუდოდ, არც მიზნობრივი ტრანსფერის დაანგარიშება არ ხდება ცალკეული უფლებამოსილებების მიხედვით და მხოლოდ ჯამური მოცულობაა მოცემული, რომელიც წლიდან წლამდე თანდათანობით იზრდება, ბიუჯეტის ზოგადი პარამეტრების ზრდის კვალობაზე.

თავისთავად ეს საკითხი უკავშირდება იმას, რომ არ არსებობს დელეგირებული უფლებამოსილებების ფინანსური უზრუნველყოფისთვის საჭირო რესურსების დაანგარიშების სტანდარტები და ფორმულა. თავად დაფინანსების სტანდარტები კი უნდა ეფუძნებოდეს მომსახურების გაწევის სტანდარტებს, რომელთა არარსებობაც ასევე პრობლემურია. ეს უფლებამოსილებები იმიტომ არ ხდება მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებები, რომ თავისი შინაარსით არის ეროვნული დონის და ყველა მუნიციპალიტეტში გარკვეული მინიმალური სტანდარტით უნდა განხორციელდეს, ადგილობრივ პირობებთან მისადაგებით. დელეგირება ხდება უშუალოდ ამ უფლებამოსილების ადმინისტრირების და საჯარო მომსახურების გაწევის. შესაბამისად, ცენტრალურ ხელისუფლებას შემუშავებული უნდა ჰქონდეს თითოეული ასეთი უფლებამოსილების სტანდარტი, შესაბამისი მეთოდური და სახელმძღვანელო მასალები, რომლის ფარგლებშიც ამ უფლებამოსილებისთვის განსაზღვრული დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანო - კონკრეტული სამინისტრო, განახორციელებს ამ ზედამხედველობას. ეს სისტემა ფაქტობრივად არ მოქმედებს. ასევე, არსად არ არის ერთიანი რეესტრი, კანონით და ხელშეკრულებით დელეგირებული უფლებამოსილებების შესაბამისი სტანდარტების, მიზნობრივი ტრანსფერის გაანგარიშების ფორმულის, დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოს და სხვა მონაცემების მითითებით.

დელეგირებულ უფლებამოსილებებთან დაკავშირებული ეს მნიშვნელოვანი ხარვეზები, ერთი მხრივ, პრობლემას უქმნის ასეთი უფლებამოსილებების არსებული ნუსხის განხორციელებას და მეორე მხრივ, არ ქმნის საფუძველს უფრო და უფრო მეტი უფლებამოსილების დელეგირებისთვის. ჯერ კიდევ ბევრი უფლებამოსილება ხორციელდება ცენტრალიზებულად ან დეკონცენტრირებულად, რომელიც უშუალოდ მოქალაქეებისა და ბიზნესსუბიექტების მომსახურებას გულისხმობს და ეფექტიანად შეიძლება გახდეს დელეგირებული უფლებამოსილება.

ძირითადი მიგნებები

საქართველოში საჯარო უფლებამოსილების გამიჯვნა/გადანაწილებისა და ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციის გარკვეული მრავალწლიანი პროცესის მიუხედავად, საჯარო მმართველობაში არსებითად კვლავ მაღალია ცენტრალიზაციის ხარისხი. სამინისტროები კვლავ დატვირთულია ყოველდღიური ოპერატიული-სამეურნეო და რუტინული ფუნქციებით, რაც შესაბამისად აისახება დარგობრივი პოლიტიკის, რეგულირების და სტანდარტების ფუნქციებზე. ამავდროულად, ცენტრალიზაცია პირდაპირ ზეგავლენას ახდენს საჯარო სერვისების განხორციელებისას ადგილობრივი მოსახლეობის საჭიროებების და სპეციფიკის ადეკვატურ ასახვაზე, მართვის დემოკრატიულობასა და მოსახლეობის ჩართულობაზე. ჯანსაღი ევროპული ტიპის საჯარო მმართველობის ფორმირება შეუძლებელი იქნება შემდგომი ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციის მკაფიო ნაბიჯების გადადგმის გარეშე. მხოლოდ სუბნაციონალურ დონეზე უფლებამოსილების და პასუხისმგებლობების გადატანის შემდგომ იქნება შესაძლებელი, რომ მოხდეს თავად სამინისტროების და მათი უწყებების ოპტიმალური რაოდენობის ეფექტური სტრუქტურის მქონე, ჯანსაღი და თანამედროვე ტიპის დაწესებულებებად ფორმირება, სადაც ფუნქციები სწორად იქნება გადანაწილებული.

საქართველოში სახელმწიფოსა და მუნიციპალიტეტებს შორის უფლებამოსილების გამიჯვნა სამართლებრივად ეფუძნება „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიას“, საქართველოს კონსტიტუციას, ორგანულ კანონს „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსს“, ასევე, ევროკავშირთან დადებულ ასოცირების შეთანხმებაში მოცემულია მრავალდონიანი მმართველობის განვითარების პრინციპები. საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევაში (2020) ამოცანების ფარგლებში დამტკიცებულ დეცენტრალიზაციის 2020-2025 წლების სტრატეგიასა და მის სამოქმედო გეგმებში მოცემულია უფლებამოსილების გამიჯვნასთან და ადმინისტრაციულ დეცენტრალიზაციასთან დაკავშირებული შემდგომი ამოცანები და აქტივობები.

კანონმდებლობით მუნიციპალიტეტები ფლობენ საკუთარ უფლებამოსილებებს, რომელიც უნდა იყოს სრული და ექსკლუზიური და რომლის სრული ჩამონათვალი მოცემულია „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში“. საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებაში მუნიციპალიტეტები არიან დამოუკიდებელი და მათზე ხორციელდება მხოლოდ სამართლებრივი ზედამხედველობა (მიღებული ნორმატიული აქტების შესაბამისობა კანონთან).

საკუთარი უფლებამოსილების ჩამონათვალიდან ნაწილის განხორციელება ვერ ხერხდება მუნიციპალიტეტების მიერ საკანონმდებლო ხარვეზების, სიცარიელების და პრაქტიკის გამო. კერძოდ, არ არის მიღებული შესაბამისი დარგობრივი კანონი (წყალმომარაგება), დარგობრივ კანონმდებლობაში არ არის განსაზღვრული კოდექსში გამოყენებული კატეგორიები (ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსები, ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურული ძეგლები, ადგილობრივი მნიშვნელობის სამელიორაციო სისტემები და ა.შ.), ასევე არის შემთხვევები, როდესაც მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებას მიკუთვნებული საკითხები ხორციელდება სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული იურიდიული პირის მიერ (შპს „გაერთიანებული

წყალმომარაგების კომპანია“), კანონით შეზღუდულია მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებები მის ცალკეულ ტერიტორიაზე (მაგ: ქალაქგეგმარებით დოკუმენტებს სარეკრეაციო ზონებში სახელმწიფო ხელისუფლება ახორციელებს). მუნიციპალიტეტებისთვის დამატებითი უფლებამოსილებების გადაცემამდე მნიშვნელოვანია, რომ უკვე არსებული უფლებამოსილებების დამოუკიდებლად, სრულად და ექსკლუზიურად განხორციელება შესაბამისი დარგობრივი და სექტორული კანონმდებლობით იყოს უზრუნველყოფილი.

საქართველოში მუნიციპალიტეტების საკუთარ უფლებამოსილებებში არ ფიგურირებს ევროპული გამოცდილებით არსებული ისეთი კლასიკური მუნიციპალური ფუნქციები, როგორებიცაა ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების საკითხები, მათ შორის, სოფლის მეურნეობა, ტურიზმი, დასაქმება, მცირე და საშუალო ბიზნესი და ა.შ. საჯარო და დაურეგისტრირებელი სასოფლო-სამეურნეო მიწა თითქმის მთლიანად ცენტრალიზებულია; საჯარო ურბანული მიწის და უძრავი ქონების დიდი ნაწილი აგრეთვე ცენტრალიზებულია. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტები მოკლებულნი არიან შესაძლებლობას, ეს საჯარო ქონება ჩართონ ეკონომიკურ ბრუნვაში პრივატიზების, იჯარის ან რაიმე სხვა ფორმით.

მუნიციპალიტეტები ახორციელებენ დელეგირებულ უფლებამოსილებებს, რომლებიც მათ გადაეცემათ სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ და ავტონომიური რესპუბლიკის მიერ, აჭარის შემთხვევაში. დელეგირებული უფლებამოსილება მუნიციპალიტეტს გადაეცემა კანონის ან ხელშეკრულების საფუძველზე შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით. ფინანსური რესურსების გადაცემის ფორმაა მიზნობრივი ტრანსფერი. დელეგირების შემთხვევაში ხორციელდება, როგორც სამართლებრივი, ასევე დარგობრივი ზედამხედველობა (უფლებამოსილების კანონიერი და ჯეროვანი შესრულება), შესაბამისად, მკაფიოდ განსაზღვრული უნდა იყოს დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანო.

წლების განმავლობაში კანონით დელეგირებულ უფლებამოსილებად სულ რამდენიმე უფლებამოსილება იყო განსაზღვრული, რამდენიმე ათეულ უფლებამოსილებასთან დაკავშირებით კი სხვადასხვა კანონში მითითებული იყო მუნიციპალიტეტი, მაგრამ ამ უფლებამოსილებას არ ჰქონდა დელეგირებულის სტატუსი, რაც წინააღმდეგობაში იყო „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსთან“. 2016 წელს ამ საკანონმდებლო ხარვეზების აღმოსაფხვრელად ვრცელი კანონპროექტების პაკეტი საქართველოს პარლამენტს მიღებული ჰქონდა პირველი მოსმენით. 2017 წლიდან პროცესი აღარ გაგრძელდა - მთავრობამ პაკეტი უკან გამოიწვია, რაიმე არგუმენტაციის გარეშე. მხოლოდ 2020 წლის ივლისში მოხერხდა ხელახლა ამ საკითხზე კანონპროექტების მიღება და ათობით დარგობრივ კანონში დელეგირებული უფლებამოსილებების განსაზღვრა, „გაურკვეველი“ კატეგორიის უფლებამოსილებების ნაცვლად. ამასთან, დელეგირებულ უფლებამოსილებებთან დაკავშირებით კვლავ რჩება პრობლემად ამ უფლებამოსილებების სტანდარტების არარსებობა; დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოების მიერ ამ ზედამხედველობის განხორციელების ფორმალური მექანიზმების არარსებობის პირობებში, სუბიექტური „ზედამხედველობის“ ფართო არეალი; დელეგირებული უფლებამოსილებების დაფინანსებისთვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გადასაცემი მიზნობრივი ტრანსფერის გაანგარიშების ფორმულების არარსებობა, რომლის პირობებშიც

ჯამურად ხორციელდება მუნიციპალიტეტებისთვის პირობითი მიზნობრივი ტრანსფერის განსაზღვრა ამ უფლებამოსილებებისთვის.

სახელმწიფო ხელისუფლების უფლებამოსილებების და ევროპული პრაქტიკის საფუძველზე იკვეთება ცალკეული უფლებამოსილებები, რომელიც უფრო ეფექტიანად განხორციელდება, თუ ისინი იქნება დელეგირებული მუნიციპალიტეტებზე. ეს, უპირველეს ყოვლისა, შეეხება ისეთ სახელმწიფო პროგრამებს, რომელიც გულისხმობს ბენეფიციართა ფართო წრესთან ურთიერთობებს. მაგალითად, მოქალაქეების, ბიზნესის და ფერმერების მომსახურების „ფრონტ დესკები“, „ერთი ფანჯრის პრინციპით“ სერვისები, ცალკეული სოციალური სერვისები და ა.შ.

მუნიციპალიტეტებს ასევე შეუძლიათ, განახორციელონ ნებაყოფლობითად ის ფუნქციები, რომელიც არ შედის ხელისუფლების სხვა დონის უფლებამოსილებებში. მიუხედავად იმისა, რომ ამ ფუნქციების განხორციელებაზე მუნიციპალიტეტი თავად იღებს გადაწყვეტილებას, „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში“ მოცემულია ასეთი უფლებამოსილებების ჩამონათვალი, რომელიც წლიდან წლამდე იზრდება. ეს საკანონმდებლო დეტალი ქმნის პრაქტიკაში „ნებაყოფლობითის“ ერთგვარად „სავალდებულოდ“ გადაქცევის ფორმას. ამასთან, ამ ჩამონათვალში არსებულ უფლებამოსილებათა აბსოლუტურ უმრავლესობასთან მიმართებაში არ სრულდება პირობა, რომ ეს უფლებამოსილება არ უნდა განეკუთვნებოდეს ხელისუფლების სხვა ორგანოების პასუხისმგებლობას.

რეკომენდაციები

საქართველოში უფლებამოსილებების გამიჯვნა/გადაწილების სამართლებრივი ბაზისა და პრაქტიკის ანალიზის შედეგად, საერთაშორისო და ეროვნულ სამართლებრივ დოკუმენტებში გათვალისწინებული პრინციპების, მათ შორის, სუბსიდიარობის პრინციპის გათვალისწინებით, შესაძლებელია, შემოთავაზებულ იქნეს რეკომენდაციები საშუალოვადიანი პერიოდისთვის:

- მიზანშეწონილია **წყალმომარაგებისა და წყალარინების სფეროში** არსებული სამართლებრივ-სისტემური ჩავარდნების აღმოფხვრა, რაც უპირველეს ყოვლისა, გამოიხატება ცალკე სპეციალური კანონის მიღებით ამ სექტორში, რომლითაც მკაფიოდ გამოიკვეთება მუნიციპალიტეტის ძირითადი როლი, უფლებები და მოვალეობები წყალმომარაგების და წყალარინების სფეროში. ასევე, დარეგულირდება მისი სამართლებრივი ურთიერთობები ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების ეროვნულ მარეგულირებელ კომისიასთან, წყლისმიწოდებელ ლიცენზიანტ კომპანიებთან და სხვა სუბიექტებთან. ამავე კანონით გათვალისწინებული უნდა იყოს წყლის მიწოდების რამდენიმე მექანიზმი: მუნიციპალიტეტთან, როგორც შესაბამისი საკუთარი (ეესკლუზიური) უფლებამოსილების მქონე სუბიექტთან, ანგარიშვალდებული წყალმომარაგების ლიცენზიის მქონე კერძო კომპანია; მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული შესაბამისი ლიცენზიის მქონე კომპანია; რამდენიმე მუნიციპალიტეტის მიერ ერთობლივად დაფუძნებული ლიცენზირებული წყალმომარაგების კომპანია. ასეთ

შემთხვევაში დღის წესრიგში უნდა დადგეს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფი შპს „საქართველოს წყალმომარაგების გაერთიანებული კომპანიის“ რეორგანიზაცია-ლიკვიდაციის და მისი აქტივების მუნიციპალური წყალმომარაგების კომპანიებისთვის გადაცემის საკითხი. ახალი კანონით ასევე უზრუნველყოფილი უნდა იყოს საქართველოს ყველა დასახლების დაფარვა ლიცენზიანტი წყალმომარაგების კომპანიის მიერ; დღეს არსებული შპს „წყალმომარაგების გაერთიანებული კომპანიის“, მუნიციპალური განვითარების ფონდის, მუნიციპალიტეტების მიერ, საკუთარი და დონორთა სახსრების საშუალებით, წყალმომარაგებისა და წყალარინების ინფრასტრუქტურის სამუშაოების განხორციელების მთლიანად კონცენტრაცია ლიცენზიანტ კომპანიებში.

- **მყარი ნარჩენების მართვის საკითხები**, რომელიც დღეს მხოლოდ ნაწილობრივ (მოგროვება) არის მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილება, სრულად უნდა გადავიდეს მუნიციპალიტეტის (განთავსება-გადამუშავების ჩათვლით) საკუთარ უფლებამოსილებაში. მყარი ნარჩენების მართვა თავისი სპეციფიკით სუბნაციონალური კომპეტენციაა. თუმცა, ამ სფეროში ცალკეული კომპონენტები (განთავსება, გადამუშავება, უტილიზაცია) მიზანშეწონილია, განხორციელდეს უფრო დიდ გეოგრაფიულ არეალში, ვიდრე დღევანდელი მუნიციპალიტეტებია (მითუმეტეს, რომ მუნიციპალიტეტები შემდეგ ოპტიმიზაციას საჭიროებენ ზომების შემცირების მიმართულებით). საქართველოში ამჟამად არ გვაქვს ცენტრსა და მუნიციპალიტეტს შორის შუალედური რეგიონული (სამხარეო) ხელისუფლება. შესაბამისად, პერსპექტივაში მის ფორმირებამდე, გარდამავალ ეტაპზე ამ სფეროში შესაძლებელია, დამკვიდრებულ იქნას მუნიციპალიტეტების მიერ უფლებამოსილებების ერთობლივად, რეგიონული პრინციპით განხორციელების პრაქტიკა (ამის აუცილებლობა სხვა სფეროებშიცაა, როგორც ქვემოთ ვნახავთ). შესაბამისად, მიზანშეწონილია, მოხდეს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს დაქვემდებარებაში არსებული „საქართველოს მყარი ნარჩენების მართვის კომპანიის“ ლიკვიდაცია და მისი აქტივებისა და ვალდებულებების გადანაწილება მუნიციპალიტეტებზე. ამავდროულად, შესაძლებელია, მუნიციპალიტეტების მიერ ამ უფლებამოსილების ცალკეული კომპონენტები განხორციელდეს ავტონომიურად, ნაწილი კი - სხვა მუნიციპალიტეტებთან ერთობლივად. მიზანშეწონილია, სამართლებრივი ბაზით უზრუნველყოფილი იყოს მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებლობა ამ სფეროზე, თუმცა, ოპერირება ყველა კომპონენტში, როგორც წესი, კერძო კომპანიების მიერ უნდა განხორციელდეს.
- რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს დაქვემდებარებაშია **სსიპ „მუნიციპალური განვითარების ფონდი“** (მგფ), რომელიც, იმის ნაცვლად რომ იყოს მუნიციპალიტეტების მრავალფეროვანი ინსტრუმენტებით მხარდაჭერის ინსტიტუტი, წლების პრაქტიკამ ჩამოაყალიბა სხვადასხვა სფეროში სამშენებლო სამუშაოების წარმართველ დაწესებულებად. მგფ საბიუჯეტო და დონორთა სახსრებით ახორციელებს მუნიციპალიტეტების საკუთარ უფლებამოსილებაში შემავალი ინფრასტრუქტურული პროექტების

შესყიდვას და ჩაბარებას; მუნიციპალიტეტებისთვის სესხის გაცემას და ამ სესხით გათვალისწინებული სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვას და ჩაბარებას; არამუნიციპალური, ცენტრალურ ხელისუფლებასთან დაკავშირებული, ინფრასტრუქტურული სამშენებლო სამუშაოების წარმართვას შესყიდვების საშუალებით. მიზანშეწონილია, მოხდეს მგფ-ის არსებითი რეორგანიზაცია, რის შემდეგაც იგი, სამშენებლო სამუშაოების წარმართველი ორგანიზაციის ნაცვლად, ჩამოყალიბდება მუნიციპალიტეტების ფინანსური მხარდაჭერის ინსტიტუტად, რომელსაც ექნება მხარდაჭერის მრავალფეროვანი ინსტრუმენტები - კაპიტალური გრანტები, მუნიციპალიტეტზე გაცემული გრძელვადიანი სესხები ინფრასტრუქტურული პროექტებისთვის და სხვა. ამასთან, დღეს ბიუჯეტში გვაქვს „რეგიონში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი“, რომლის მუნიციპალიტეტებზე განაწილების სისტემაც მიზანშეწონილია, შევიდეს მგფ-ში. შესაბამისად, მგფ-ს ფინანსური მხარდაჭერისთვის ექნება საბიუჯეტო სახსრები, მათ შორის, კაპიტალური გრანტების ფონდი და დონორებისგან მოზიდული სახსრები. დღეს ის სამინისტროს მასშტაბის ორგანიზაციაა, რეორგანიზაციის შემთხვევაში კი მკვეთრად შეიკუმშება და კონკრეტულ ამოცანებზე ორიენტირებული მოქნილი ორგანიზაცია იქნება. ამავდროულად, პერსპექტივაში ის უნდა იქცეს ევროკავშირიდან მხარდად მიღებული რეგიონული განვითარების მხარდაჭერი გრანტების ათვისების ძირითად გამტარად მუნიციპალიტეტებისთვის.

- რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს სისტემაში არსებული **შპს „სახელმწიფო სამშენებლო კომპანია“** მთავრობის დავალებით ისეთ ცალკეულ სამშენებლო სამუშაოებს ახორციელებს, რომლის ანალოგიურიც, როგორც წესი, ხორციელდება ტენდერის საფუძველზე შერჩეული კერძო კომპანიების მიერ. შესაბამისად, ეს კომპანია უნდა დაექვემდებაროს პრივატიზაციას და ამოვარდეს სამინისტროს სისტემიდან.
- რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს სისტემაშია **საავტომობილო გზების დეპარტამენტი**. „საავტომობილო გზების შესახებ“ კანონით, საქართველოში 3 კატეგორიის გზაა: საერთაშორისო, შიდასახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი. საავტომობილო გზების დეპარტამენტი ოპერირებს (საავტომობილო გზების დაპროექტება, მშენებლობა, მოდერნიზაცია, რეაბილიტაცია, მოვლა-შენახვა და სამეცნიერო-კვლევითი სამუშაოები) საერთაშორისო გზებს (13 გზა) და შიდასახელმწიფოებრივ გზებს (205 გზა), ასევე, ცალკეულ შემთხვევაში, კანონში განსაზღვრული უფლებამოსილებების გამიჯვნის პრინციპის საწინააღმდეგოდ აქვს ადგილობრივ გზებთან დაკავშირებული სამუშაოების პრაქტიკაც. აღსანიშნავია, რომ 205 შიდასახელმწიფოებრივი გზიდან არაუმეტეს 20-ია ისეთი, რომელიც ერთი რეგიონის გეოგრაფიულ ფარგლებს სცდება. მიზანშეწონილია, გზების სახეობებს დაემატოს „შიდარეგიონული გზების“ კატეგორია, რომლის მიხედვითაც, მკვეთრად შეიცვლება ცენტრალური ხელისუფლების პასუხისმგებლობა და საერთაშორისო და სახელმწიფო მნიშვნელობის შიდასახელმწიფოებრივი გზების რაოდენობა იქნება ჯამურად 30-35, დღეს არსებული 200-ზე მეტის ნაცვლად. რეგიონული დონის ხელისუფლების

არსებობის პირობებში, 180-მდე შიდასახელმწიფოებრივ გზაზე, რომელსაც შიდა რეგიონული გზის სტატუსი შეიძლება მიენიჭოს, პასუხისმგებელი რეგიონული ხელისუფლება იქნებოდა. შესაბამისად, განსახილველია რეგიონული ხელისუფლების ფორმირებამდე ამ გზების ოპერირების სუბნაციონალურ დონეზე გადაცემის მოდელი, რათა დაცული იქნას ეფექტიანი მრავალდონიანი მმართველობისა და სუბსიდიარობის პრინციპი გზებთან დაკავშირებული უფლებამოსილებების გამიჯვნა/გადანაწილებისას. საოპერაციო გზების შემცირების და გარკვეული საქმიანობის აუტსორსინგის შემთხვევაში, დღეს არსებული „სამინისტრო სამინისტროში“ მკვეთრად შეიკუმშება, ასევე, მიზანშეწონილია, საავტომობილო გზების დეპარტამენტი რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროდან გადავიდეს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს დაქვემდებარებაში, რომელიც პასუხისმგებელია სატრანსპორტო პოლიტიკაზე. ამ ორი ფუნქციის გამიჯვნა მიზანშეწონილია. შესაბამისად, რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტროდან სსიპ „ვერაზიის სატრანსპორტო დერეფნის საინვესტიციო ცენტრი“ (მცირეშტატიანი სსიპ-ი, რომლის საქმიანობაც უშუალოდ დაკავშირებულია საავტომობილო გზების დეპარტამენტთან) სასურველია ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სამინისტროს დაქვემდებარებაში გადავიდეს.

- მიზანშეწონილია, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სისტემაში არსებული სსიპ „აწარმოე საქართველოში“ გადავიდეს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში. დღესდღეობით მუნიციპალიტეტის კომპეტენციები მკვეთრად შეზღუდულია ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების და ბიზნესის, მათ შორის, მცირე და საშუალო ბიზნესის მხარდაჭერის მიმართულებით. ევროპული გამოცდილებით კი, სწორედ მუნიციპალიტეტს აქვს ძირითადი როლი ასეთი ტიპის მხარდაჭერი პროგრამების განხორციელებისას. ასევე, მნიშვნელოვანია, საქართველოს რეგიონებში პერიფერიულობის დაძლევის და ურბანიზაციის დონის ზრდის ამოცანების გადაჭრა, რომელიც ასეთი პროგრამების მცირე დასახლებებზე გეოგრაფიულ ფოკუსირებას საჭიროებს. აქედან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, სსიპ „აწარმოე საქართველოს“ პროგრამების ცალკეული კომპონენტების (მაგალითად, ბენეფიციარებთან ურთიერთობა - ფრონტოფისი) დელეგირება მოხდეს მუნიციპალიტეტებზე, რითიც ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების საკითხებში მუნიციპალიტეტების ჩართულობა გაიზრდება. ამავდროულად, ეს პროგრამები სწორედ რეგიონული განვითარების მნიშვნელოვან ინსტრუმენტებად უნდა იქნეს განხილული. მიზანშეწონილია, პირველ ეტაპზე მოხდეს დელეგირება და შემდგომ ეტაპზე - მუნიციპალიტეტების საკუთარი უფლებამოსილებების გაფართოება, ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების და მცირე და საშუალო ბიზნესის მხარდაჭერის მიმართულებით. სწორედ ამ ამოცანებიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, ეს ფუნქცია იყოს რეგიონულ განვითარებაზე პასუხისმგებელ სამინისტროში.

- მიზანშეწონილია, ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სისტემაში არსებული სსიპ „საქართველოს ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაცია“ გაუქმდეს და მცირე დეპარტამენტის სახით შევიდეს სამინისტროს ცენტრალურ აპარატში. ტურიზმის სფეროს აქვს ორი ძირითადი კომპონენტი: 1. ზოგადი პოლიტიკა, რეგულაციები, კანონმდებლობა და ტურიზმის საერთაშორისო ასპექტი; 2. უშუალოდ ტურიზმის საოპერაციო-საინფორმაციო, სტანდარტების და სექტორის ხელშემწყობი პოლიტიკა. პირველი კომპონენტისთვის ცალკე საჯარო სამართლის იურიდიული პირის აუცილებლობა არანაირად არ არის და ეს თავისუფლად შეიძლება, სამინისტროს აპარატის ფარგლებში განხორციელდეს. ამასთან, არსებობს ევროპული გამოცდილება, როდესაც ეს ფუნქცია რეგიონული განვითარების სამინისტროს ქვეშაა, ჩვენ შემთხვევაშიც შესაძლოა, განხილულ იქნეს ამ დეპარტამენტის რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში გადატანა. მეორე კომპონენტი კი სუბნაციონალური შინაარსისაა. მიზანშეწონილია, რეგიონულ და მუნიციპალური დონეზე განხორციელდეს ტურისტული მარშრუტების, საინფორმაციო ცენტრების, ტურისტული ადგილების პრომოცია, ტურიზმის ხელშემწყობი ღონისძიებების, სტრატეგიების და ა.შ. მართვა. დღეს არსებული სისტემით, ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაცია თავისი ტერიტორიული ქვედანაყოფებით და ცენტრალიზებული საინფორმაციო ცენტრების ქსელით ცენტრალიზებულად ცდილობს ამ ამოცანების რეალიზაციას. პრაქტიკაში კი, ხშირ შემთხვევაში, გვხვდება დუბლირება. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, ეს ფუნქციები გადავიდეს მუნიციპალიტეტებზე საკუთარი უფლებამოსილების სახით. შემდგომში რეგიონული ხელისუფლების ფორმირების შემთხვევაში კი, ფუნქციების ნაწილი შესაძლოა, რეგიონულ დონეზე განხორციელდეს, იქამდე შესაძლებელია, გამოყენებულ იქნეს ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის ფორმატები.
- ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სისტემაში მნიშვნელოვანი იურიდიული პირია სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო“, რომელიც სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მრავალი სახის ქონების ოპერირებას ახორციელებს. ამ სფეროში მნიშვნელოვანი ცვლილებებია განსახორციელებელი: არაკერძო საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო მიწა (როგორც დარეგისტრირებული, ასევე დარეგისტრირებელიც ფაქტობრივად) თითქმის მთლიანად ამ სააგენტოს მართვის ქვეშაა. მიზანშეწონილია, სასოფლო-სამეურნეო მიწები სრულად გადაეცეს მუნიციპალიტეტებს, რაც მათთვის სოფლის მეურნეობასთან დაკავშირებული კომპეტენციების გადაცემის ერთი კომპონენტი იქნება (დღეს მუნიციპალიტეტს სოფლის მეურნეობასთან ფაქტობრივად შეხება არა აქვს). ასევე, მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე არსებული ურბანული მიწა, რომლის დიდი ნაწილი კანონით მუნიციპალიტეტის საკუთრება უნდა იყოს, კვლავ ცენტრალური ხელისუფლების საკუთრება/მართვაშია, უნდა განხორციელდეს ამ მიწების და მასზე განთავსებული უძრავი ქონებების მუნიციპალიტეტზე რეგისტრაციის პროცესი. შესაბამისად, ქონების მართვის სააგენტო, სასოფლო, არასასოფლო მიწისა და უძრავი ქონების მუნიციპალიტეტებისთვის გადაცემით გათავისუფლდება ათიათასობით ქონების ობიექტისგან (მაგ: მარტო ათასობით ობიექტია 20 კვ.მ ფართობის) და ეს ქონება მუნიციპალიტეტის საკუთრებასა და

ოპერირებაში გადავა. შესაძლებელია, კანონმდებლობით შემოღებულ იქნეს დამატებითი რეგულაციები, რათა მუნიციპალიტეტებმა ეფექტურად განახორციელონ პრივატიზაციის პროცესი და ასევე, არსებული ქონების ეკონომიკურ ბრუნვაში ჩაბმა. გარდა ამისა, ქონების მართვის სააგენტო მართავს საწარმოებს სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით. სააგენტომ უნდა განახორციელოს ნაწილი საწარმოების წილების პრივატიზება. ასეთი 100-მდე მსხვილი საწარმოა, რომელთა დიდ ნაწილში სახელმწიფომ უნდა განახორციელოს საკუთარი წილის პრივატიზაცია (მაგალითად, გაურკვეველია, რატომ უნდა ჰქონდეს სახელმწიფოს შპს „ელმავალშენებელში“ 12%-იანი წილი, შპს „ხაშურის მინის ტარაში“ 24% და ა.შ.). ამ 100 საწარმოდან მიზანშეწონილია, პრივატიზებულ იქნეს 80-ზე მეტ საწარმოში სახელმწიფოს წილი. სახელმწიფოს მფლობელობაში შესაძლოა, მხოლოდ რამდენიმე საწარმოს წილი დარჩეს (მაგალითად, ელექტროენერგეტიკულ სექტორში). არსებობს პრაქტიკა, როდესაც სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობის ქვეშ არსებული საწარმოების გარკვეული ნაწილი საპარტნიორო ფონდის მართვის ქვეშ იმყოფება. სრულიად შესაძლებელია, რომ საპარტნიორო ფონდს დამატებით რამდენიმე საწარმოც გადაეცეს და ამით ქონების მართვის ეროვნული სააგენტო განიტვირთოს ამ ფუნქციებისგან. ცალკე შესაძლოა, განხილულ იქნეს თავად საპარტნიორო ფონდის მართვაში კერძო, მათ შორის, საერთაშორისო კომპანიისთვის გადაცემის საკითხი. შედეგად, სააგენტოს მართვის ქვეშ დარჩება ძირითადად ის ქონება, რომელიც ამოღებულია ეკონომიკური ბრუნვიდან, მათ შორის, სახელმწიფო უწყებების ქონება რომელთან დაკავშირებული ოპერაციებიც დინამიურობით არ გამოირჩევა. ამ პირობებში, ცალკე სსიპ-ის არსებობის აუცილებლობა შესაძლოა აღარ იყოს და ამ ფუნქციის სამინისტროს ცენტრალურ აპარატში შეტანა იქნეს განხილული.

- შესაბამის კანონმდებლობაში უნდა განისაზღვროს ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების (მათ შორის, წიაღის) ცნება, შედგეს ნუსხა და მოხდეს მუნიციპალიტეტებისთვის გადაცემა. ამ პროცესის შედეგად განხორციელდება დამატებითი სტრუქტურული ცვლილებები ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროში.
- სრულიად არაბუნებრივია, რომ საქართველოს პირობებში მუნიციპალიტეტებს სოფლის მეურნეობის სფეროში არანაირი უფლებამოსილება არ გააჩნიათ. ეტაპობრივად უნდა განხორციელდეს ამ სფეროში მუნიციპალიტეტების კომპეტენციების ზრდა, იმ ბალანსის დაცვით, რომ აგრარულ სექტორში არსებული მოდერნიზაციის ამოცანები, რომელიც ქვეყნის წინაშე დგას, აგრეთვე ეფექტიანად განხორციელდეს. გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს აქვს მუნიციპალიტეტებში ტერიტორიული საინფორმაციო-საკონსულტაციო სამსახურები. მიზანშეწონილია, ეს სამსახურები გადაეცეს მუნიციპალიტეტებს დელეგირებული ფორმით, როდესაც სამეცნიერო-ტექნოლოგიური მასალით და მეთოდური მითითებებით უზრუნველყოფა და დარგობრივი ზედამხედველობა განხორციელდება სამინისტროს მიერ.

- გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სისტემაშია შპს „სოფლის მეურნეობის ლოჯისტიკის და სერვისების კომპანია“, რომელიც წარმოადგენს შპს „მექანიზაციის“ მემკვიდრეს; ფლობს დიდი რაოდენობით სასოფლო-სამეურნეო ტექნიკით მომსახურების ცენტრებს და 2013-2014 წლებში „უფასო ხვნის“ პროცესისას გაფართოვდა. შედეგად გვაქვს გეოგრაფიულად დიდი დაფარვის მქონე კომპანია, რომლის მართვაც პრობლემებთანაა დაკავშირებული. მიზანშეწონილია, კომპანიის აქტივები დაიყოს გეოგრაფიულად და მოხდეს მისი პრივატიზება. პრივატიზებამდე კი შესაძლოა, განხილულ იქნეს მისი ცალკეულ კომპანიებად დაყოფა და მუნიციპალიტეტებისთვის და მათი გაერთიანებებისთვის გადაცემა.
- გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სისტემაშია აგრეთვე მნიშვნელოვანი იურიდიული პირი სსიპ „სოფლის განვითარების სააგენტო“, რომელიც ახორციელებს 16 მსხვილ პროგრამას. მისი ფუნქციების ანალიზის შედეგად, შესაძლებელია, განხილულ იქნას მისი ცალკეული პროგრამების მუნიციპალიტეტებზე დელეგირება, მათ შორის: სასოფლო-სამეურნეო მიწის მესაკუთრეთა სტიმულირება, „დანერგე მომავალი“, შეღავათიანი აგროკრედიტი, აგროდაზღვევა, სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების განვითარების ხელშეწყობის პროგრამები, სოფლის განვითარების პროგრამა, მოსავლის ამღები სასოფლო-სამეურნეო ტექნიკის თანადაფინანსების პროგრამა, მერძევეობის დარგის მოდერნიზაციისა და ბაზარზე წვდომის სახელმწიფო პროგრამა. იმ პირობებში, როდესაც მუნიციპალიტეტებს გადაეცემა სოფლის მეურნეობის ტერიტორიული საინფორმაციო-საკონსულტაციო ცენტრები, აღნიშნულ პროგრამებთან დაკავშირებული „ფრონტდესკების“ ადმინისტრირება და ბენეფიციარებთან ურთიერთობები სრულად შეიძლება, დელეგირებული ფორმით გადაეცეს მუნიციპალიტეტებს, ცალკეულ პროგრამებზე კი - ასევე სრულად პროგრამის ადმინისტრირების კომპონენტით.
- გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სისტემაშია შპს „საქართველოს მელიორაცია“. უპირველეს ყოვლისა, უნდა გაიმიჯნოს „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებად განსაზღვრული „ადგილობრივი მნიშვნელობის სამელიორაციო სისტემები“ და მოხდეს ამ აქტივების და შესაბამისი მართვის კომპეტენციის მუნიციპალიტეტებზე გადაცემა. ასევე მიზანშეწონილია, განხილულ იქნეს სააუზე-რეგიონული პრინციპით მუნიციპალიტეტების ერთობლივი სამელიორაციო კომპანიების ფორმირება და მსხვილი სამელიორაციო (მაგალითად, მაგისტრალური ირიგაციის ქსელები) ობიექტების მათთვის გადაცემა. ეს პროცესი შეიძლება წარიმართოს ეტაპობრივად, რადგან მნიშვნელოვანი ნაწილის სამელიორაციო მსხვილი ობიექტები ჯერ კიდევ რეაბილიტაცია-მშენებლობას საჭიროებს, შესაბამისად, უნდა მოხდეს გამიჯვნა და ცენტრალურმა ხელისუფლებამ მხოლოდ მასშტაბური პროექტები უნდა განახორციელოს და შემდგომ გადასცეს მუნიციპალიტეტებს ან მათ გაერთიანებებს, საშუალო და მცირე ზომის პროექტები კი შესაძლებელია, გადაეცეს მუნიციპალიტეტებს განსახორციელებლად.

- ევროპული გამოცდილების და საქართველოს პრაქტიკის გათვალისწინებით (როდესაც სკოლაში მცირე სარემონტო სამუშაოებიც კი ცენტრალიზებულად იგეგმება და ხორციელდება), **დღის წესრიგში დგას ზოგადი განათლების სფეროში გარკვეული კომპეტენციების მუნიციპალიტეტებზე გადაცემა**. გარკვეული პროცესები ამ კუთხით დელეგირების ხელშეკრულებების საშუალებით უკვე დაწყებულია, თუმცა, საჭიროა უფრო სისტემური მიდგომა. ამ ეტაპზე მიზანშეწონილია, ეტაპობრივად მოხდეს (თანმიმდევრობით 3-4 წლის განმავლობაში) საჯარო სკოლაში მოსწავლის ტრანსპორტირების, საჯარო სკოლის მოვლა-შენახვის, მატერიალურ-ტექნიკური აღჭურვის, რეაბილიტაციის/შეკეთებისა და მშენებლობის/ რეკონსტრუქციის უფლებამოსილებების დელეგირებული ფორმით გადაცემა მუნიციპალიტეტებისთვის, საბოლოოდ კი მათი საკუთარ უფლებამოსილებად განსაზღვრა. შესაბამისად, ზოგადი განათლების სფეროში ლოჯისტიკური ასპექტი სრულად მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილება გახდება. ამასთან, საკანონმდებლო წესით და პრაქტიკაში დასარეგულირებელი იქნება ზოგადი განათლების დაწესებულებების ქონების მუნიციპალიტეტებისთვის გადაცემა და ამ დაწესებულებების სამართლებრივი სტატუსის და მუნიციპალიტეტებთან მიმართების განსაზღვრა. ამ პირობებში მოხდება განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სისტემაში არსებული სსიპ-ის „საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტოს“ ლიკვიდაცია, რის შედეგადაც სამინისტრო განიტვირთება ამ რუტინული ფუნქციისგან.
- მიზანშეწონილია პროფესიული განათლების დეცენტრალიზაციის პროცესის განხორციელება მსხვილ ქალაქებზე და მუნიციპალიტეტთა გაერთიანებებზე**. ეს სფერო მოიცავს 18 ავტორიზებულ სახელმწიფო საზოგადოებრივ/პროფესიულ კოლეჯს, 7 სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებულ კოლეჯს, 41 ავტორიზებულ კერძო პროფესიულ/საზოგადოებრივ კოლეჯს. შესაძლებელია, ეს ობიექტები სრულად, საკუთარი უფლებამოსილებების სახით, გადაეცეთ მუნიციპალიტეტებს და მათ გაერთიანებებს. პერსპექტივაში, ეს სფერო შესაძლოა, რეგიონულ კომპეტენციად ჩამოყალიბდეს. ამ რეფორმის განხორციელების შედეგად, განათლების სამინისტროს სისტემაში აღარ იქნება ეს ათეულობით სსიპ-ი.

განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროს სისტემაში საჯარო სამართლის იურიდიული პირების სახით წარმოდგენილია **პროფესიული თეატრები**. დიდი ხნის განმავლობაში ეს თეატრები მუნიციპალური ბიუჯეტიდან ფინანსდებოდა, რაც კანონს ეწინააღმდეგებოდა, რადგან ცენტრალური დაქვემდებარების იურიდიული პირის მუნიციპალიტეტიდან დაფინანსება კანონით არ შეიძლება. ეს პრობლემა გამოსწორდა, თუმცა, კვლავ შეიძლება, განხილული იქნეს საკითხი სისტემურ რეფორმირებაზე. მთელი ქვეყნის მასშტაბით თეატრების ცენტრალიზებული მართვა მიზანშეწონილია, შეიცვალოს. კერძოდ, განისაზღვროს ეროვნული მნიშვნელობის რამდენიმე პროფესიული თეატრი და სხვა თეატრები გადაცემულ იქნეს მუნიციპალიტეტებისთვის, მითუმეტეს, რომ მათი დაფინანსების პრაქტიკა მუნიციპალიტეტებს აქვთ. ასეთივე მიდგომა

შეიძლება, იყოს გამოყენებული სამინისტროს სისტემაში შემავალი სხვა იურიდიული პირების მიმართ და მოხდეს მათი მუნიციპალიტეტებისთვის გადაცემა, მათ შორის, სსიპ-ები - მუსიკალური ცენტრები, კამერული ორკესტრი, ქალთა კამერულ გუნდი, ფოლკლორული ანსამბლები, ფოლკლორის ცენტრი; ა(ა)იპ თანამედროვე თეატრალური ხელოვნების განვითარების ცენტრი; სსიპ სკოლისგარეშე სახელოვნებო საგანმანათლებლო დაწესებულებები; სსიპ ქ. გორის ს. ცინცაძის სახელობის სამუსიკო საზოგადოებრივი კოლეჯი; სსიპ საქართველოს ფიზიკური აღზრდისა და სპორტის სახელმწიფო საზოგადოებრივი კოლეჯი. ასევე, მიზანშეწონილია, პრივატიზაციას დაექვემდებაროს სამინისტროს სისტემაში შემავალი შპს „სპორტმშენსერვისი“.

- განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროს კონტექსტში უნდა იქნეს განხილული „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილების - „**ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლთა მოვლა-შენახვა**“ რეალიზაციის უზრუნველყოფა. ამ მიზნით, კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლებისთვის უნდა განისაზღვროს ადგილობრივი მნიშვნელობის ძეგლის დეფინიცია და შეიქმნას ასეთი ძეგლების რეესტრი, რომელთა გადაცემაც მოხდება მუნიციპალიტეტებზე. ეს პროცესი შესაბამის კორექტივებს შეიტანს სამინისტროს სტრუქტურის განტვირთვაში.
- საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო ერთ-ერთი მსხვილი სამინისტროა. ჯანდაცვის სფეროში მნიშვნელოვანი რეფორმის მიმართულებად მიზანშეწონილია, ჩამოყალიბდეს არსებული საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის გარდაქმნა კერძო სადაზღვევო კომპანიებზე დაფუძნებული საყოველთაო სავალდებულო ჯანმრთელობის დაზღვევის მოდელის მიმართულებით. ასეთი მოდელის უპირატესობები და ხარჯთეფექტიანობა ცალკე განხილვის საგანია, უშუალოდ ინსტიტუციური კუთხით კი, ჯანდაცვის სექტორში ძირითადი რუტინული საოპერაციო ნაწილისგან სამინისტრო განიტვირთება და ის კერძო სადაზღვევო კომპანიების მიერ განხორციელდება.
- საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს სისტემაში შემავალი **სსიპ „სოციალური მომსახურების სააგენტო“** სოციალური სერვისების და გასაცემლების ფართო სპექტრის ადმინისტრირებას ახორციელებს. სააგენტოს აქვს ტერიტორიული წარმომადგენლობების ქსელი. მიზანშეწონილია, რომ იმ ტიპის კომპეტენციები, რომელიც სხვადასხვა პროგრამის ბენეფიციარებთან ურთიერთობას გულისხმობს, დელეგირებული უფლებამოსილების სახით მუნიციპალიტეტებს გადაეცეთ, შესაბამისი დარგობრივი ზედამხედველობის და მეთოდოლოგიური სტანდარტების უზრუნველყოფის პირობებში. სააგენტოს დებულებით განსაზღვრული უფლებამოსილებებიდან იმ სფეროების ჩამონათვალი, რომელთა სრული ან ნაწილობრივი დელეგირება შეიძლება, განხორციელდეს, შემდეგია: სოციალური დახმარების მიმღებთა გამოვლენა, დადგენა, აღრიცხვა, დახმარების დანიშვნა და გაცემის ორგანიზება; მეურვეობის,

მზრუნველობის, მხარდაჭერის, შვილად აყვანისა და მინდობით აღზრდის პროცესის წარმართვა და კოორდინაცია, გასაშვილებელ ბავშვთა და მშვილებელთა მინდობით აღსაზრდელთა და მინდობით აღმზრდელთა საკითხები; მეურვეობისა და მზრუნველობის საკითხები; ბავშვთა დაცვის, ბავშვზე ძალადობის გამოვლენის საკითხები; შრომის ბაზარზე საშუაშალო მომსახურების გაწევის ეფექტურად უზრუნველსაყოფად, ცალკეულ დამსაქმებლებთან, დამსაქმებელთა გაერთიანებებთან და დასაქმების კერძო სააგენტოებთან თანამშრომლობის საკითხები; სამუშაოს მაძიებლებისათვის საინფორმაციო და საკონსულტაციო მომსახურებების გაწევა; სამუშაოს მაძიებელთა პროფესიული მომზადება-გადამზადების ღონისძიებათა ორგანიზება, განხორციელება ან/და განხორციელებაში მონაწილეობა; დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო პროგრამების განხორციელება; დასაქმების ფორუმების ორგანიზება ან/და ორგანიზებაში მონაწილეობა; ვეტერანის სტატუსის მაძიებელ პირთა და ვეტერანებთან დაკავშირებული საკითხები; დევნილთათვის გადაუდებელი დახმარების გაწევისა და დროებითი განსახლების ორგანიზება.

- **შინაგან საქმეთა სამინისტრო** საქართველოში არსებითად პოლიციური ორგანოა. სიმბოლურია, რომ სამინისტროს ოფიციალური ვებგვერდიც კი არის police.ge. ევროპული გამოცდილებით, შინაგან საქმეთა სამინისტროები (Ministry of Interior) უპირატესად სამოქალაქო ტიპის სამინისტროებია და ახორციელებენ მრავალ სამოქალაქო კომპეტენციებს, მათ შორის, სამოქალაქო აქტები, საჯარო ადმინისტრირება, ელექტრონული მთავრობა, რეესტრები, თვითმმართველობა, არჩევნები და ა.შ. მიზანშეწონილია, საქართველოშიც საბჭოთა მემკვიდრეობით დატოვებული პოლიციური ტიპის სამინისტროს რეფორმირება განხორციელდეს. საქართველოს სპეციფიკის გათვალისწინებით, ზოგიერთი ფუნქციების ამ სამინისტროში გადატანა პრობლემურია (მაგ: არჩევნები, თვითმმართველობა). თუმცა, ასეთი პოლიტიკური ნების პირობებში, შესაძლებელია, პირველ ეტაპზე დღეს იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში არსებული ცალკეული უფლებამოსილებები და შესაბამისი იურიდიული პირები შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში გადავიდეს. მაგალითად, სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო, იუსტიციის სახლი და ა.შ. ამასთანავე, არსებობს შესაძლებლობა, რომ ბენეფიციართა მომსახურების ცალკეული კომპონენტების დელეგირება მოხდეს მუნიციპალიტეტებზე. პირველ ეტაპზე ეს შეიძლება, იყოს სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში დაფუძნებული „საზოგადოებრივი ცენტრები“, შემდგომ ეტაპზე კი შესაძლებელია, დელეგირება კიდევ უფრო გაღრმავდეს, რაც, მუნიციპალიტეტზე დელეგირებული სხვა „მომსახურებით“ უფლებამოსილებებთან ერთად, მუნიციპალიტეტებს მოქალაქეებთან ურთიერთობების ძირითად რგოლად ჩამოაყალიბებს.

უფლებამოსილებების დეტალური ანალიზის და რეკომენდაციების შემუშავების ეტაპმა აჩვენა, რომ სუბნაციონალურ დონეზე უფლებამოსილებების გადაცემის პროცესში ჩნდება აუცილებლობა ცენტრალურ და მუნიციპალურ დონეებს შორის შუალედური ხელისუფლების დონის არსებობისთვის. ანუ, გამოიკვეთა უფლებამოსილებები, რომელიც არაეფექტიანია ხორციელდებოდეს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ და ამავდროულად, მუნიციპალიტეტების მასშტაბიდან ან სფეროს კონკრეტული

სპეციფიკიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია მათი რეგიონულ დონეზე განხორციელება. საქართველოში ხელისუფლების რეგიონული დონის არარსებობის პირობებში მის ფორმირებამდე შესაძლებელია, გამოყენებულ იქნას ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის ფორმატები.