საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის მოწყობა

არსებული სიტუაცია

საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის თვითმმართველობის სისტემა არაეფექტურია საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების პროცესში.

პრობლემატურია ინსტიტუციური მოწყობის უკიდურესად ცენტრალიზებული მოდელი. თბილისის ცალკეული უბნების მოსახლეობა მოკლებულია საკუთარი დასახლების ინტერესების წარმოდგენისა და დაცვის შესაძლებლობას.

მიზანი

კონცეპტუალური განახცადის მიზანია შეიმუშაოს თბილისი თვითმმართველობის ისეთი სისტემა, რომელიც შექმნის მართვის პროცესში საზოგადოების აქტიური ჩართვის ოპტიმალურ სტრუქტურას, საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების გაუმჯობესების პირობებში, რაც გულისხმობს:

- თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის საკანონმდებლო საფუძვლების შექმნას - თვითმმართველობის დაახლოებას მოსახლეობასთან;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა გაწონასწორებული მოდელის შექმნას, სადაც მოსახლეობის მიერ პირდაპირი წესით არჩეული აღმასრულებელი შტოს ხელმძღვანელის ძალაუფლება დაბალანსებული იქნება ქმედითი წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი კომპეტენციების მკაფიოდ განსაზღვრას, რათა მან შეძლოს ეფექტური საზოგადოებრივი მომსახურების გაწევა მოსახლეობისთვის.

შემოთავაზებული მოდელი

სტატუსი

თბილისი არის თვითმმართველი ქალაქი, რომლის სტატუსი გულისხმობს თბილისის განსაკუთრებულ სამართლებრივ მდგომარეობას, საერთო-სახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი ინტერესების დაცვის ურთიერთშეჯერების მიმართულებით.

ტერიტორიული მოწყობა

კონცეპტუალური განაცხადის თანახმად თბილისის ტერიტორია იყოფა ადმინისტრაციულ ერთეულებად (უბანი და რაიონი). თბილისის ადმინისტრაციული ერთეული არ არის თვითმმართველი ერთეული და არ გააჩნია საკუთარი, დამოუკიდებელი ბიუჯეტი.

უბანი. მოსახლეობის თვითმმართველობის განხორციელებაში მონაწილეობის მიღების მიზნით, იქმნება თბილისის ადმინისტრაციული ერთეულების წარმომადგენლობითი ორგანოები - უბნის საკრებულოები, რომლებიც ახორციელებენ მათზე გადაცემულ თბილისის თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს უფლებამოსილებებს.

რაიონი. თბილისის რაიონის ტერიტორია უნდა ემთხვეოდეს ერთი ან რამდენიმე უბნის ტერიტორიას. რაიონებში ფუნქციონირებენ თბილისის მერიის ტერიტორიული ორგანოები

თბილისის რაიონის გამგეობები. ადმინისტრაციული ერთეულების შექმნის, გაუქმების, საზღვრების დადგენისა და შეცვლის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს თბილისის საკრებულო.

უბნის შექმნის მიზანია ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებისა და ადგილობრივი პირობების გათვალისწინებით გადაწყვეტილებების მიღება და უბნის მოსახლეობის ინტერესების თბილისის თვითმმართველობის ორგანოებში წარმოდგენა.

რაიონის ტერიტორია უნდა ემთხვეოდეს ერთი ან რამდენიმე უბნის ტერიტორიას. რაიონებში ფუნქციონირებენ თბილისის მერიის ტერიტორიული ორგანოები - რაიონის გამგეობები.

უბნების/რაიონების შექმნის კრიტერიუმები

ადმინისტრაციული ერთეულების შექმნის, გაუქმების, საზღვრების დადგენისა და შეცვლის შესახებ გადაწყვეტილებას თბილისის მერისა ან/და ასევე საკრებულოს წევრთა წარდგინებით, იღებს თბილისის საკრებულო. გადაწყვეტილება ძალაში შედის ადმინისტრაციულ ერთეულში მოქმედი საკრებულოს უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის შემდეგ.

ადმინისტრაციული ერთეულების ფორმირების ძირითადი კრიტერიუმებია:

- თანაზომადობა - მოსახლეობისა და მიკუთვნებული ტერიტორიის მსგავსი სიდიდე.
- ტერიტორიის უწყვეტობა - ადმინისტრაციული ერთეული არ უნდა კვეთდეს მნიშვნელოვან ბუნებრივ ან ტექნიკურ-ინფრასტრუქტურულ ელემენტებს, რაც ხელს შეუშლის მისი ტერიტორიული მთლიანობის უზრუნველყოფას.
- ჰომოგენურობა - ერთეულები უნდა ხასიათდებოდეს გამოკვეთილი ფუნქციური პროფილითა და შიდა სტრუქტურების (მოსახლეობის შემადგენლობა, განაშენიანება, რელიეფი, საცხოვრისი) ერთგვაროვნებით.
- ტერიტორიული თანხვედრა - უბანი ტერიტორიულად უნდა ემთხვეოდეს ისტორიულ უბანს (არსებობის შემთხვევაში) ან წარმოადგენდეს აღნიშნული ტიპის რამდენიმე უბნის გაერთიანებას.

სტრუქტურა

ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება წარმომადგენლობითი ორგანოს - თბილისის საკრებულოსა და თბილისის აღმასრულებელი ორგანოების სისტემის - თბილისის მერიის მეშვეობით.

წარმომადგენლობითი ორგანოები

თბილისის თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოა თბილისის საკრებულო, რომელიც შედგება არაუმეტეს 50 წევრისაგან. საკრებულოს არჩევის წესს ადგენს "საქართველოს საარჩევნო კოდექსი".

თბილისის უბნის წარმომადგენლობითი ორგანოა უბნის საკრებულო, რომელიც აირჩევა თბილისის საკრებულოს უფლებამოსილების ვადით, ადმინისტრაციული ერთეულის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეების მიერ პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით.

უბნის საკრებულოს წევრთა რაოდენობა განისაზღვრება ადმინისტრაციული ერთეულის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული ამომრჩევლების რაოდენობის შესაბამისად, არანაკლები 10 და არაუმეტეს 20 წევრით.

უბნის საკრებულოს უფლებამოსილება, სტრუქტურა და საქმიანობის წესი ამ კოდექსის შესაბამისად განისაზღვრება უბნის საკრებულოს რეგლამენტით. უბნის საკრებულოს რეგლამენტს და აპარატის დებულებას შეიმუშავებს და ამტკიცებს თბილისის საკრებულო.

აღმასრულებელი ორგანოები

თბილისის თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოა თბილისის მერია (თბილისის მერი, თბილისის მთავრობა, თბილისის მერიის სტრუქტურული ერთეულები და თბილისის რაიონების გამგეობები).

თბილისის მერი თბილისის უმაღლესი თანამდებობის პირი და მთავრობის ხელმძღვანელია. იგი აირჩევა პირდაპირი არჩევნებით, 4 წლის ვადით.

თბილისის მთავრობა არის კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც უზრუნველყოფს საკრებულოსა და მერის გადაწყვეტილებების აღსრულებას, დედაქალაქის განვითარების სტრატეგიის, დედაქალაქის პრიორიტეტების დოკუმენტისა და ბიუჯეტის პროექტის შემუშავებასა და შესრულებას. მთავრობის სხდომებს თავმჯდომარეობს მერი.

თბილისის მერიის სისტემაში შემავალი კონტროლისა და ზედამხედველობის განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელები თბილისის მთავრობის შემადგენლობაში არ შედიან.

თბილისის მერიის ტერიტორიული ორგანოს წარმოადგენს რაიონის გამგეობა, რომელიც შედგება სტრუქტურული ერთეულებისაგან (გამგეობის აპარატი, გამგეობის სამსახურები და ტერიტორიული ორგანოები).

რაიონის გამგეობის ხელმძღვანელია რაიონის გამგებელი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს თბილისის მერი. რაიონის გამგეობის სტრუქტურული ერთეულები შესაბამისი სფეროების მიხედვით აღასრულებენ თბილისის და უბნის საკრებულოების გადაწყვეტილებებს და გამგებლის დავალებებს.

უფლებამოსილებები

თბილისის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ხელისუფლების საკუთარ უფლებამოსილებებს მიეკუთვნება როგორც მუნიციპალიტეტის, ასევე მუნიციპალიტეტთა გაერთიანების ცალკეული საკუთარი უფლებამოსილებები.

ამავე დროს თბილისის თვითმმართველობა ხელს უწყობს სახელმწიფო ინსტიტუტების საქმიანობისათვის საჭირო პირობების შექმნას. თბილისის მიერ დედაქალაქის ფუნქციის განხორციელებასთან დაკავშირებით მოვალეობები წარმოადგენენ საქართველოს მთავრობის მიერ დელეგირებულ უფლებამოსილებებს, რომელთა განსახორციელებლად საქართველოს მთავრობა ვალდებულია უზრუნველყოს თბილისისთვის შესაბამისი ფინანსური სახსრების გამოყოფა.

კონცეპტუალური განაცხადი აზუსტებს ახალი სახელისუფლებო ერთეულების - უბნის

საკრებულოსა და თბილისის მთავრობის - უფლებამოსილებებსა და საქმიანობის წესს.

უბნის საკრებულოს უფლებამოსილებები

უბნის საკრებულოები ახორციელებენ მათზე გადაცემულ თბილისის თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს უფლებამოსილებებს.

უბნის საკრებულოს უფლებამოსილებებია:

- ადმინისტრაციული ერთეულისათვის თბილისის ბიუჯეტით განსაზღვრული საბიუჯეტო ასიგნებების ფარგლებში საპროექტო განაცხადების მომზადება, დამტკიცება და თბილისის მერისთვის წარდგენა კანონით განსაზღვრულ სფეროებში (ადმინისტრაციული ერთეულის ტერიტორიის კეთილმოწყობა და გამწვანება, ადმინისტრაციული ერთეულის სოციალური საკითხები, ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების განვითარების ხელშეწყობა, ადმინისტრაციული ერთეულის ტერიტორიაზე ეკონომიკური და სხვა ინფრასტრუქტურის განვითარება);
- ადმინისტრაციული ერთეულის ტერიტორიაზე მოქმედი თბილისის მერიის ტერიტორიული ორგანოს და თანამდებობის პირების ყოველწლიური ანგარიშების მოსმენა და შეფასება;

თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ვალდებული არიან წინასწარი კონსულტაციები გაიარაონ უბნის საკრებულოსთან, თუ გადასაწყვეტი საკითხი ეხება ადმინისტრაციულ ერთეულს.

უბნის საკრებულოს მიერ დამტკიცებული საპროექტო განაცხადების აღსრულებაზე პასუხისმგებელია მერი და შესაბამისი რაიონის გამგებელი.

თბილისის მთავრობის უფლებამოსილებები

მთავრობის უფლებამოსილებებს განეკუთვნება:

1. საკრებულოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების აღსრულება;
2. თბილისის ბიუჯეტის პროექტის შემუშავება და განხილვა, დამტკიცებული ბიუჯეტის შესრულება; ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანის თაობაზე წინადადებების მომზადება, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის შედგენა და მისი საჯაროობის უზრუნველყოფა;
3. ადგილობრივი საკუთრების ფლობა, განკარგვა და მისით სარგებლობა;
4. კანონმდებლობით დადგენილი წესით: კერძო სამართლის (სამეწარმეო და არასამეწარმეო) იურიდიული პირებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების დაფუძნება, რეორგანიზაცია და ლიკვიდაციადა მათთვის სამოქმედო წესების განსაზღვრა;
5. დედაქალაქის შიდა სარგებლობის გზების რეკონსტრუქციისა და მშენებლობის ორგანიზება;
6. საგზაო მოძრაობისა და მოსახლეობის სამგზავრო ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება, საქალაქო რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვის გაცემა;
7. დედაქალაქის დაგვა-დასუფთავებისა და ნარჩენების მართვის მომსახურების ორგანიზება;
8. დასახლებათა სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის დოკუმენტების შემუშავება;
9. თბილისის ტერიტორიების განვითარებისა და რეაბილიტაციის განხორციელებაში მონაწილეობა და არქიტექტურულ-ქალაქთმშენებლობითი პროცესების მართვა;
10. სოციალურ-კულტურული და სპორტული ღონისძიებების დაფინანსება;
11. დედაქალაქის განვითარების სტრატეგიის შემუშავება, შესრულება და მისი განხორციელების მონიტორინგი.

<u>შენიშვნა:</u>

კონცეპტუალურ განაცხადზე მუშაობის პროცესში გამოიკვეთა ორი განსხვავებული მიდგომა უბნების საკრებულოებსა აღმასრულებელი სტრუქტურების ურთიერთმიმართებასთან დაკავშირებით:

1. *უბნები უნდა წარმოადგენდნენ თვითმმართველ ერთეულებს საკუთარ წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ხელისუფლებით (თუმცა მათი უფლებამოსილებანი საქართველოს სხვა თვითმმართველ ერთეულზე უფრო მცირე უნდა იყოს, რათა ხელი არ შეეშალოს დედაქალაქის, როგორც ერთიანი ორგანიზმის, გამართული ფუნქციონირების პროცესს).*
2. *უბნები უნდა წარმოადგენდნენ მხოლოდ დედაქალაქის თვითმმართველობის ტერიტორიულ ერთეულებს საკუთარი წარმომადგენლობითი ორგანოებისა და უფლებამოსილებათა გარეშე.*

კონცეპტუალური განაცხადი წარმოადგენს ამ ორი ხედვის კომპრომისს: უბნებში იქმნება წარმომადგენლობითი ორგანოები, რომელთაც ექნებათ საკუთარი უფლებამოსილებანი, ხოლო აღმასრულებელი სტრუქტურა (რაიონისგამგეობები) ჩამოყალიბდება, როგორც დედაქალაქის აღმასრულებელი სტრუქტურის ტერიტორიული ორგანოები.

ვინაიდან აღნიშნული მოდელი (რომელიც გარკვეულ ანალოგიას პოულობს ბერლინისა და, განსაკუთრებით, ვენის მოდელებთან) საქართველოში სიახლეს წარმოადგენს, მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება, საწყის ეტაპზე შემოღებულ ყოფილიყო შუალედური ვარიანტი, რომლის უფლებამოსილების ზრდა ან შემცირება, ისევე როგორც სტრუქტურული ცვლილებები, დამოკიდებული იქნება ამ მოდელის წარმატებასა ან წარუმატებლობაზე.

რეფორმირების შემდგომი ეტაპი

საქართველოს ხელისუფლებამ 2014 წლის გაზაფხულამდე უნდა უზრუნველყოს:

- ახალი ჩარჩო საკანონმდებლო ბაზის (ორგანული კანონი, ცვლილებები შესაბამის დარგობრივ კანონებში) მომზადება, საზოგადოებრივი განხილვა და მიღება;
- სამთავრობო კომისიის ფორმირება, რომელმაც, თვილისის თვითმმართველობის ორგანოებთან ერთად, უნდა ჩამოაყალიბოს ახალი ტერიტორიული დაყოფის მოდელი;
- დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციების შედეგად ადმინისტრაციული დაყოფის საბოლოო ვარიანტს ჩამოყალიბება და პირობების მომზადება 2014 წლის მუნიციპალური არჩევნების ახალ გარემოში ჩასატარებლად.