მეორე თემა

თვითმმართველობის უფლებამოსილება დაკვირვების ქვეშ

დავით ლოსაბერიძე

თვითმმართვლობის უმთავრეს მიზანს უფლებამოსილებების განხორციელება წარმოადგენს.

უფლებამოსილებათა განსაზღვრისათვის უმთავრესია გააზრებულ იქნეს, სად რა რა ზომებში ხორციელდება თვითმმართველობა - როგორია ქვეყნის მოწყობა, მისი ტრადიცია და მოთხოვნები ადგილობრივი დონეზე.

უფლებამოსილებები, თავის მხრივ განაპირობებს რესურსების გადანაწილებას - თუ გადასახადებით შექმნილი საჯარო ფინანსების და მატერიალური თუ არამატერიალური აქტივებით შექმნილი ქონების რა ნაწილს უნდა ფლობდეს იგი ამ კომპეტეტენციების განსახორციელებლად.

მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანაში, სადაც თვითმმართველობა რეალურად ფუნქციონირებს (უპირველეს ყოვლისა, იგულისხმება განვითარებილი, დემოკრატიული სამყარო), თვითმმართველობებს ერთმანეთისაგან განსხვავებული უფლებამოსილებანი გააჩნიათ.

როგორც წესი, თვითმმართველობის საკუთარ უფლებამოსილებათა სფეროს განეკუთვნება:

- განათლების სფერო (სკოლამდელი აღზრდა, საბავშვო ბაღებისა და სპეციალიზებული სკოლების ფუნქციონირება);
- ჯანდაცვის სფერო (ამბულატორიები შენახვა, საზოგადოებრივი ჯანდაცვის პროგრამების განხორციელება, სასწრაფო სამედიცინო დახმარება, საოჯახო მედიცინის სისტემის განვითარების ხელშეწყობა);
- კულტურის სფერო (ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლების, ბიბლიოთეკების, თეატრების, მუზეუმების, სპორტული დაწესებულებების თუ გამოფენების ფუნქციონირების უზრუნველყოფა);
- გარემოს დაცვა (წყლის, ჰაერის და ზოგადად გარემოს დაცვის ღონისძიებები, ადგილობრივი მვიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების გამოწყენების წესების დადგენა და გამოყენებაზე კონტროლი);
- სოციალური დაცვის სფერო (უმწეოთა, უსახლკაროთა დფახმარება, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთათვის საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილებში შესაბამისი ინფრასტრუქტურის მოწყობა და ზოგადად, საცხოვრებელი გარემოს გაუმჯობესებაზე ზრუნვა);
- ინფრასტრუქტურა და ტრანსპორტი (ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების მოვლა და შენახვა, ადგილობრივი სამგზავრო სატრანსპორტო გადაყვანების რეგულირება);
- დაგეგმარება (სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმერება, ურბანული დაგეგმარება, მიმდინარე მშენებლობების კონტროლი);
- კომუნალური სფერო (მყარი ნარჩენების გატანა, ქუჩების დასუფთავება, სანიაღვრე სისტემების მოწყობა, წყალმომარაგებისა (როგორც სასმელი, ისე ტქენიკური წყლის) და წყალარინების (კანალიზაციის) სიტემების გამართული ფუნქციონირება,

დასახლებების კეთილმოწყობა, გამწვანება, საზოგადოებრივი განათების უზრუნველყოფა, სკვერების და ბაღების მოვლა, სასაფლაოების მოვლა-პატრონობა);
- მართვის ზოგადი სფერო (მომხმარებელთა უფლებების დაცვა, სახანძრო უსაფრთხოება, ცალკეული აქტების რეგისტრაცია და შესაბამისი სერვისების გავნვითარება).

რიგ ქვეყნებში თვითმმართველობათა უფლებამოსილებები კიდევ უფრო ფართოა, გარდა ზემოჩამოთვლილისა, მას ემატება:

- განათლება (საბაზისო, საშუალო და ტექნიკური განათლების სრული უზრუნველყოფა, ზოგან - უმაღლესი განათლებისაც კი);
- ჯანდაცვა (ადგილობრივი საავადმყოფოების შენახვა);
- კულტურა (მუნიციპალური კინოთეატრების ფუნქციონირება და ადგილობრივი დიდი კულტურული პროგრამების განხორციელება);
- გარემოს დაცვა (ტყითსარგებლობის წესების დადგენა და მის აღსრულებაზე კონტროლი, ვეტერინარული სამსახურების შენახვა, ნარჩენების დეპონირება/უტილიზაცია და ნაგავსაყრელების ორგანიზება და შენახვა);
- სოციალური დაცვა (ადგილობრივი მნიშვნელობის სოციალური პროგრამების განხორციელება);
- ენერგეტიკა (ენერგომატარებლებით მოსახლეობის უზრუნველყოფაში მონაწილეობა, თბომეურნეობა/გათბობის სისტემების ფუნქციონირების უზრუნველყოფა);
- მართვის ზოგადი სფერო (მოქალაქეთა სამოქალაქო რეგისტრაციის განხორციელება და შესაბამისი მომსახურების მოქალაქეთათვის მიწოდება, საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა და მუნიციპალური პოლიციის შენახვა).

გარდა ამ უფლებამოსილებებისა, თვითმმართველობები, ეფექტიანობის მაღალი ხარისხის მიღწევის მიზნით, როგორც წესი, ახორციელებენ ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციაში არსებულ რიგ უფლებამოსილებებსაც. ეს ხდება კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში ან/და ცენტალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე. აუვილებელია, რომ ცენტრიდან დელეგირებული უფლებამოსილებები ფინანსდებოდეს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან და არა ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯზე.

საქართველოში თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა განსაზღვისას უნდა გავითვალისწინოთ მათი განვითარების ზოგადი ტენდენციები ბოლო 24 წლის განმავლობაში.

თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა ჩამონათვალი ხშირად იცვლებოდა გაზრდის ან შემცირების მიმართულებით. ამავე დროს ხშირი იყო და არის იმ უფლებამოსილებათა აღრევა, რომელსაც ცენტრალური თუ ადგილობრივი დონე უნდა ახორციელებდეს:

- ზოგიერთ, თავისი ბუნებით ადგგილობრივ, უფლებამოსილებას ცენტრალური დონე ახორციელებს (სასწრაფო სამედიცინო დახმარება, ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის განვითარება, მოქალაქეობრივი მდგომარეობის აქტების რეგისტრაცია, ბოლო ხანებამდე - ადგილობრივი სოციალ-ეკონომიური განვითარების პრიორიტეტების განსაზღვრა, წყალმომარაგება);
- ამავე დროს, ცენტრალური ხელისუფლების ზოგი კომპეტენცია ხორციელდებოდა ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ (პოლიციის აღჭურვა, კომერციალიზებული გაზ- და ელექტრომომარაგების პროცესში მომხმარებელთა ინტერესების დაცვა,

რეზერვისტთა მომარაგება), ადგილობრივი საბიუჯეტო სახსრების გამოყენებით და შედეგად მუნიციპალიტეტებს კანონმდებლობით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილებების განსახორციელებლად რესურსები აღარ ყოფნიდათ.

საქართველოში, ახალი კანონმდებლობის მიხედვით, თვითმმართველობის საკუთარ (ექსკლუზიურ) უფლებამოსილებებს განსაზღვრავს საქართველოს ორგანული კანონის, "თვითმმართველობის კოდექსის" მე-16 მუხლი:

- ***ფინანსური და მმართველობის საკითხები*** - ადგილობრივი ბიუჯეტის მიღება და შესრულება; გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება, მათი განაკვეთების დადგენა და ამოღება; თვითმმართველობის ქონების მართვა; ადგილობრივი შესყიდვების განხორციელება.
- ***მომსახურების და პროგრამების დაგეგმვა და რეგულირება*** - მიწათსარგებლობისა და სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა; განაშენიანების რეგულირების გეგმის და წესების დამტკიცება; დასაქმების ხელშეწყობის მუნიციპალური პროგრამების დამტკიცება; გარე ვაჭრობის, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირება; რეკლამის განთავსების რეგულირება; ავტომანქანების პარკირების ადგილების განსაზღვრა და პარკირების წესების დადგენა; მშენებლობის ნებართვის გაცემა, მშენებლობაზე ზედამხედველობა; შეკრებების, მიტინგებისა და დემონსტრაციების ჩატარებასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება.
- ***კომუნალური სფერო*** - ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზებისა და საგზაო მოძრაობის დაგეგმარება; ქუჩების დასუფთავება, გარე განათება, სანიაღვრე მეურნეობისა და კანალიზაციის მოწყობა; საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვება და გატანა; სასაფლაოების მოვლა-პატრონობა; ტერიტორიის კეთილმოწყობა და გამწვანება; ქუჩებისა და მოედნების სახელდება და ნუმერაცია.
- ***განათლების, ჯანდაცვის, კულტურისა და სოციალური სფერო*** - სკოლამდელი და სკოლისგარეშე სააღმზრდელო დაწესებულებების შექმნა და წესდებების დამტკიცება; ადგილობრივი მნიშვნელობის ბიბლიოთეკების, მუზეუმების, თეატრების, გამოფენების, სპორტულ-გამაჯანსაღებელი ობიექტების საქმიანობის ორგანიზება; მუნიციპალური არქივის შექმნა; ადგილობრივი თვითმყოფადობის და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა; შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის, ბავშვებისა და მოხუცებისათვის სათანადო ინფრასტრუქტურის განვითარება; უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა.

აღნიშნულს გარდა, მუნიციპალიტეტებს აქვთ უფლება, საკუთარი ინიციატივით გადაწყვიტოს ის საკითხები, რომელთა გადაწყვეტაც არ არის ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილება ან აკრძალული არ არის კანონით. ამასთან თვითმმართველობებს შეუძლიათ, დაგეგმონ და განახორციელონ ადგილობრივი მნიშვნელობის პროგრამები ისეთ სფეროებში, როგორიცაა: დასაქმების ხელშეწყობა; სოფლის მეურნეობის მხარდაჭერა; ტურიზმის განვითარების, სოციალური დახმარების სისტემის, ჯანდაცვის და ახალგაზრდული პოლიტიკის განვითარების ხელშეწყობა; გარემოს დაცვა; საზოგადოებრივი განათლება; ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს შექმნა; მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ინვესტიციების მოზიდვა; ინოვაციური განვითარების მხარდაჭერა და სხვა.

კანონმდებლობით ასევე განსაზღვრულია თვითმმართველობებისათვის უფლებამოსილების დელეგირების წესი - სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოებმა მუნიციპალიტეტს შეიძლება გადასცეს ის უფლებამოსილებები, რომელთა განხორციელებაც ადგილობრივ დონეზე უფრო ეფექტიანია. ამასთან, მუნიციპალიტეტისათვის უფლებამოსილებების დელეგირება ხდება

საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე ან ხელშეკრულებით, სათანადო მატერიალური და ფინანსური რესურსების აუცილებელი გადაცემის გზით.

ქვეყანაში ერთიანი სტანდარტების დამკვიდრებისა და დაცვის მიზნით სახელმწიფოს უფლება აქვს, მუნიციპალიტეტის საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში შესაბამისი ნორმატიული აქტით დაუდგინოს სახელმწიფო სტანდარტები და ტექნიკური რეგლამენტები.

2012 წელს დაწყებული დეცენტრალიზაციის რეფორმის ერთერთი უმთავრესი მიზანია, თვითთმმართველობებმა რეალურად შეძლოს საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელება. შესაბამისად, უფლებამოსილებათა ჩამონათვალი მხილოდ ნაწილობრივ გაიზარდა, სამაგიეროდ იგეგმება ამ უფლებამოსილებათა განხორციელებისათვის საჭირო ფინანსური და მატერიალური რესურსების ადგილებისათვის გადაცემა.

პერსპექტივაში, რა თქმა უნდა დღის წესრიგში უნდა დადგეს თვითმმართველობების უფლებამოსილებათა ჩამონათვალის გაზრდის საკითხიც (სასწრაფო სამედიცინო დახმარების, სახანძრო-სამაშველო სამსახურიების და ა.შ. ადგილებისათვის გადაცემა და სხვა).

ადგილობრივი თვითმმართველობების საქმიანობის ყოველდღიური პრაქტიკის პირობებში უმნიშვნელოვანესი როლი ეკისრება საზოგადოების აქტიურობასა და მის მზაობას - მოახდინოს თავიანთი მოთხოვნების ჩამოყალიბება და მიაღწიოს მათ დაკმაყოფილებას.

სამწუხაროდ, ისევე როგორც სხვა სფეროებში, სამოქალაქო საზოგადოება ამ მხრივაც სერიოზული პრობლემების წინაშე დგას:

- მოსახლეობის მნიშვნელოვანმა ნაწილმა არ იცის თვითმმართველობის ფუნქციები და ხშირად მას ისეთი საკითხების გადასაჭრელად მიმართავს, რომელიც სცდება თვითმმართველობის კომპეტენციებს (ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა და დასაქმება, სოციალური დაცვის საერთოეროვნული პროგრამების გახორციელება და საპენსიო უზრუნველყოფა სა ა.შ.);
- ძალზე ხშირად მედია განიხილავს თვითმმართველობების საქმიანობის ცალკეულ კეისებს, რაც, რა თქმა უნდა, მისასალმებელია, მაგრამ ამ პროცესს არ მოსდევს პრობლემის განზოგადება და მის გადასაჭრელად საზოგადოებრივი აზრის მობილიზება;
- ხშირად ძირითადი ყურადღება თვითმმართველობაში მიმდინარე საკადრო გადაადგილებებს და სკანდალურ ფაქტებს უფრო ეთმობა და არ ხდება თვითმმართველობის სისტემის საქმიანობაში არსებული ძირეული პრობლემების ანალიზი.

საკონტროლო კითხვები და რეკომენდაციები მედიისათვის:

სასურველი იქნება მედია-საშუალებემა ჩამოაყალიბონ ისეთი საინფორმაციო ველი, რომელიც მოქალაქეებს მისცემ საშუალებას, გაერკვნენ:

1. *რა უფლებებამოსილებანი გააჩნიათ თვითმმართველობებს;*
2. *რა ძირითადი პრობლემები არსებობს უფლებამოსილებათა რეალიზაციის სფეროში;*
3. *რა უნდა გააკეთოს ამისათვის ცალკეულმა მოქალაქემ თუ მთლიანად საზოგადოებამ;*
4. *როგორ უნდა იყოს უზრუნველყოფილი საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობა, ხოლო შემდგომ, ბიუჯეტების რეალიზების პროცესში, როგორ უნდა განხორციელდეს საზოგადოებრივი მონიტორინგი;*
5. *კონკრეტული საკითხების გადაწყვეტის რა ალტერნტერნატივები არსებობს, რომელთა შორისაც სასურველი იქნებოდა ოპტიმალური შესაძლებლობის არჩევა.*