



სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონებრივ
უფლებამოსილებათა გამიჯვნა

გიორგი გრიგალაშვილი

წარმოდგენილია სამართლის მაგისტრის აკადემიური ხარისხის
მოსაპოვებლად

სულხან-საბა ორბელიანის სასწავლო უნივერსიტეტი
თბილისი, 0186, საქართველო
სექტემბერი 2020

საავტორო უფლება 2020 გიორგი გრიგალაშვილი

სულხან-საბა ორბელიანის სასწავლო უნივერსიტეტი
სამართლის ფაკულტეტი

ვადასტურებ, რომ გავეცანი გიორგი გრიგალაშვილის მიერ შესრულებულ სამაგისტრო ნაშრომს დასახელებით: სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონებრივ უფლებამოსილებათა გამიჯვნა და ვაძლევ რეკომენდაციას სულხან-საბა ორბელიანის სასწავლო უნივერსიტეტის სამართლის ფაკულტეტის საგამოცდო კომისიაში მის განხილვას სამართლის მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად.

ხელმძღვანელი: დიმიტრი გეგენავა

თარიღი:

სულხან-საბა ორბელიანის სასწავლო უნივერსიტეტი

სამართლის ფაკულტეტი

განაცხადი წარმოდგენილ ნაშრომში პლაგიატის არარსებობის შესახებ, როგორც წარმოდგენილი ნაშრომის ავტორი, ვაცხადებ, რომ ნაშრომი წარმოადგენს ჩემს ორიგინალურ ნამუშევარს და არ შეიცავს სხვა ავტორების მიერ აქამდე გამოქვეყნებულ, გამოსაქვეყნებლად მიღებულ ან დასაცავად წარდგენილ მასალებს, რომლებიც ნაშრომში არ არის მოხსენიებული ან ციტირებული სათანადო წესების შესაბამისად.

სტუდენტი: გიორგი გრიგალაშვილი

თარიღი:

ანოტაცია

წინამდებარე ნაშრომი განიხილავს სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებებს ქონების მართვა და განკარგვის სფეროში. საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ გახორციელდა სახელმწიფოებრივი მართვის დეცენტრალიზაციის მიმართულებით გარკვეული ცვლილებები, რომელსაც ხშირ შემთხვევაში ჰქონდა ურთიერთგამომრიცხავი მიმართულებები. თუმცა, თვითმმართველობის შესახებ ევროპულ ქარტიასთან 2004 წელს საქართველოს მიერთებით, ქვეყანამ აიღო ვალდებულება გადაედგა ქმედითი ნაბიჯები და მმართველობის დეცენტრალიზაციის პროცესი ერთგვარ ჩარჩოებში მოექცა, მაგრამ, ქვეყანაში ამ კუთხით რეფორმები მკვეთრად ნელი ნაბიჯებით მიმდინარეობს. რთულია სახელმწიფოს მიერ რომელიმე დარგის მართვა, ქონების ნათლად განსაზღვრის გარეშე, რომელიც ძირითადად სახელმწიფოს მიერ მონოპოლიზირებულია და აუცილებელია მთელი რიგი რეფორმების განხორციელება სახელმწიფოსა და თვითმმართველობის ქონებასთან დაკავშირებული კომპეტენციების მკვეთრად განაწილების კუთხით.

ნაშრომი მიზნად ისახავს გამოკვეთოს ის ხარვეზები რაც არსებობს როგორც სახელმწიფოს, ასევე თვითმმართველობების მიერ ქონების მართვაში, გამოიკვლიოს ქონებრივი დამოუკიდებლობის ხარისხის დონე და უფლებამოსილებათა გამიჯვნის საფუძვლები, პრინციპები და კრიტერიუმები. ავტორი მხარს უჭერს კომპლექსური ქონებრივი დეცენტრალიზაციის რეფორმას, რაც შექმნის რეალურ ინსტიტუციურ გარანტიებს მუნიციპალიტეტებისთვის იყოს დამოუკიდებელი და გადაწყვიტოს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები მკვეთრად განსაზღვრული ქონებით და მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების სახელმწიფოს მიერ ჩარევის გარეშე, შეუფერხებელი განხორციელებით.

Abstract

Present scientific paper analyses the plenary power of the State and local Self-Government in the sphere of property use and management. After the Restoration of State Independence of Georgia, certain changes in regards of state power decentralization were implemented, which mostly had contradictory directions. However, since 2004, when Georgia signed the European Charter of Local Self-Government, the country has got the obligation to provide effectual steps and the process of decentralization of power has been framed, but reforms towards this topic happen extremely slowly. It is hard for the State to manage any industry without clearly defining the property, which in general is monopolized by the State and it is essential to implement the number of reforms clearly defining the distribution of competences connected with the property of the State and Self-Government.

The aim of this scientific paper is to outline any flaws which exist in the property management of the State and Self-Governments, investigate the degree of property independence and grounds of plenary power separation, principles and criteria. Author supports the reform of complex property decentralization, which will create real institutional guarantees for Municipalities to be independent and decide subjects of local matter with clearly defined property and the plenary power provided to it, unhindered implementation without the intervention of the State.

შინაარსი

I. შესავალი	1
II. სახელმწიფოს ქონებრივი უფლებამოსილებები	5
1. სახელმწიფო ქონების მართვა	5
2. სახელმწიფო საწარმოთა მართვა	10
III. ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონებრივი უფლებამოსილებები	14
1. მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებების სამართლებრივი საფუძვლები	14
2. მუნიციპალიტეტის ქონება, მისი კატეგორიები და სახეები	18
2.1 მუნიციპალიტეტის ქონების კატეგორიები	18
2.2 მუნიციპალიტეტის ქონების სახეები.....	23
2.2.1 არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა	23
2.2.2 სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა	25
2.2.3 ტყის რესურსი	28
2.2.4 ადგილობრივი მნიშვნელობის წყლისა და ბუნებრივი რესურსები.	32
3. მუნიციპალიტეტის ქონების განკარგვა	35
3.1 ქონების პრივატიზება.....	35
3.2 ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემა	38
IV. ქონებრივი დეცენტრალიზაცია	39
V. დასკვნა	46
ბიბლიოგრაფია	52

I. შესავალი

ადგილობრივი თვითმმართველობა არის საჯარო ადმინისტრირების ისეთი ფორმა და მექანიზმი, რომელიც დემოკრატიის შინაარსის რეალიზაციას მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს. კარგად ორგანიზებული თვითმმართველობა ხალხის საჯარო მმართველობასთან მნიშვნელოვან დაახლოებას უზრუნველყოფს. ამასთან, იგი მნიშვნელოვნად ზრდის საჯარო ადმინისტრირების ეფექტიანობასა და მმართველობის ყველა დონეზე ადამიანების ინტერესების წარმოჩენისა და დაცვის ხარისხს.¹

ცენტრალიზებული სახელმწიფოს კონცეფცია დეგრადაციას განიცდის, რაც დეცენტრალიზებული სახელმწიფოს იდეას განამტკიცებს. დეცენტრალიზაციის უპირატესობა სისტემის მოქნილობაშია, რაც ადაპტირებადია ადგილობრივ ინტერესებთან და ორიენტირებულია მმართველობითი საკითხების სწრაფ და მარტივ გადაწყვეტაზე. დეცენტრალიზებული ხელისუფლების ორგანოები ადგილობრივ მოსახლეობასთან ახლოს არიან და მათ ინტერესებს უკეთესად აცნობიერებენ, ადგილობრივი მოსახლეობა კი საზოგადოებრივი საკითხების გადაწყვეტაში უშუალოდ არის ჩართული.²

უფლებამოსილებათა ფართო სპექტრს შორის, ადგილობრივი თვითმმართველობის მეტნაკლებად სრულყოფილად განსახორციელებლად, ერთ - ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონებრივი უფლებამოსილება და ადგილობრივი ქონებაა, რადგან სწორედ ქონებასთან დაკავშირებულ სამართლებრივ ურთიერთობებში ვლინდება

¹ წერეთელი დ., ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირების კონსტიტუციური გარანტიები, თბილისი, 2012, 3.

² კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე, თბილისი, 2011, 2.

ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობა და წარმატებული საქმიანობა.³

კვლევის სიახლე. საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენიდან აქტუალურობას არ ჰკარგავს ისეთი მნიშვნელოვანი სახელმწიფოებრივი საკითხები როგორცაა სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების გამიჯვნა სუბსიდიარობის პრინციპის გათვალისწინებით, რაც უკვე რეგლამენტირებულ იქნა კონსტიტუციის ბოლო ცვლილებებში,⁴ ასევე, როგორც ფინანსური ისე ქონებრივი დეცენტრალიზაცია და თვითმმართველი ორგანოების გაძლიერება.

ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის ქონების გადაცემასთან დაკავშირებულ საკანონმდებლო ბაზაზე მუშაობა ჯერ კიდევ 2005 წლიდან დაიწყო,⁵ თუმცა ამ საკითხთან დაკავშირებული რეგულაციები ყოველთვის იცვლებოდა, რიგ შემთხვევაში თვითმმართველობის ინტერესების საპირისპიროდ და დღემდე არ არსებობს სრულყოფილი მონაცემთა ბაზა და ნუსხა ქონებისა, რომლის განკარგვის უფლებამოსილებაც უნდა ჰქონდეს ადგილობრივ თვითმმართველობებს და წინამდებარე ნაშრომში განხილული იქნება ყველა სიახლე, რაც საკვლევ საკითხებს ეხება.

პრობლემის აქტუალურობა. აქტუალურობა განპირობებულია ქვეყანაში დეცენტრალიზაციის სტრატეგიების და პროცესების გაჭიანურებით და შეფერხებებით, სამოქალაქო საზოგადოების სისუსტით, ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის მიმდინარე პროცესებით.

საკვლევო თემის აქტუალობა განისაზღვრება ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბებასთან ერთად ქონების გადაცემის თუ არგადაცემის და განკარგვის პრობლემური საკითხებით.

³ წერეთელი დ., ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირების კონსტიტუციური გარანტიები, თბილისი, 2012, 7.

⁴ საქართველოს კონსტიტუცია მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტი.

⁵ მიღებულ იქნა კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ 2005 წლის 25 მარტს, რომელიც ამჟამად ძალადაკარგულია.

კვლევის მიზანი. კვლევის მიზანია ქონებრივ საკითხებზე სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გამიჯვნასთან დაკავშირებით დაწყებული პროცესების შესწავლა, არსებულ მდგომარეობასთან შედარება და შემდგომი განვითარების მეცნიერულ-თეორიული საფუძვლების გაფართოვება, რასაც ექნება ქვეყნისათვის უმნიშვნელოვანესი პრაქტიკული დანიშნულება, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების კუთხით.

კვლევის მეთოდები. ნაშრომში გამოყენებულია სამეცნიერო იდეების ანალიზი, შედარებითი-სამართლებრივი, აღწერილობითი, ისტორიული და ჰიპოთეზური დაშვების მეთოდები. განხილული იქნება მუნიციპალურ სფეროში არსებული სამეცნიერო ლიტერატურა, სამართლებრივი აქტები. დამუშავდება ქართული და საზღვარგარეთის ქვეყნების კანონმდებლობა, საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ შემუშავებული რეკომენდაციები და ანგარიშები.

ძირითადი საკვლევი საკითხები. კონსტიტუცია ერთმანეთისაგან მიჯნავს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებებს,⁶ უფლებამოსილებათა გამიჯვნის და დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის ერთ-ერთი უმთავრესი მიზანია, ჩამოყალიბდეს სახელმწიფო მართვის ისეთი სისტემა, რომელიც მოახდენს მუნიციპალიტეტების სტიმულირებას, თავიანთი ეკონომიკური აქტივობით და ქონებით გაზარდონ საკუთარი შემოსავლები და ამით უზრუნველყონ საკუთარი კომპეტენციების თუნდაც ნაწილობრივი დაფინანსება. დღეს არსებული სისტემა აიძულებს თვითმმართველობებს, საკუთარი უფლებამოსილებების შესასრულებლად აუცილებელი თანხების მისაღებად მუდმივად ორიენტირებულები იყვნენ ცენტრალური ხელისუფლების კეთილ ნებაზე. ასეთი სისტემა ვერ უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტების დამოუკიდებლობას, აფერხებს მათი და მთლიანად

⁶ შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2019, 342.

ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებას.⁷ შესაბამისად, ნაშრომი შეეხება სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული ქონების მნიშვნელობას, ქონების განკარგვის საკითხებში, მუნიციპალიტეტებისათვის გადაცემის დადებით მხარეებს, თუ რა პრაქტიკული დანიშნულება აქვს ქონებას თვითმმართველობისათვის, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისათვის კუთხით.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე ვფიქრობ, რომ წინამდებარე ნაშრომი არ უნდა იყოს აქტუალურობას მოკლებული, რადგანაც თვითმმართველობა, როგორც კონსტიტუციური ინსტიტუტი, განვითარების გზაზეა და მისი ეფექტურობა და დამოუკიდებლობა პირდაპირ არის დამოკიდებული სახელმწიფოსა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის უფლებამოსილებათა ადეკვატურ გამიჯვნაზე, როგორც ქონებრივი ასევე ფინანსური და სხვა საკითხებში, გამიჯვნის სამართლებრივი ჩარჩოების მოწესრიგებაზე და შემდგომ ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის მინიჭებული უფლებამოსილებების შეუფერხებლად განხორციელების გარანტიებზე.

ნაშრომი შედგება ხუთი თავისაგან, რომელთაგან I და V თავები შესავალი და დასკვნაა. მეორე თავი ეძღვნება სახელმწიფოს ქონებრივ უფლებამოსილებებს, ქონების მართვა/განკარგვას და პრობლემატურ საკითხებს. მესამე თავი ეთმობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონებრივ უფლებამოსილებებს, ქონების განკარგვის საკითხებს, სამართლებრივ გარანტიებს და საფუძვლებს, ხოლო მეოთხე თავში განხილულია ქონებრივი დეცენტრალიზაცია და მისი მნიშვნელობა ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის.

⁷ არასამთავრობო ორგანიზაციების მიმართვა საქართველოს მთავრობას ფისკალური და ქონებრივი დეცენტრალიზაციის საკითხებზე, <https://idfi.ge/ge/ngos_address_the_government>[28.08.2020].

II. სახელმწიფოს ქონებრივი უფლებამოსილებები

1. სახელმწიფო ქონების მართვა

1991 წელს საბჭოთა კავშირის დაცემამდე, ყველა მის წევრმა ქვეყანამ გაიზიარა ხელისუფლების ერთიანი ცენტრალიზებული სისტემა,⁸ იმპერიის იდეოლოგიით ყველაზე მისაღები იყო ის საზოგადოება, სადაც ქონება არის სახელმწიფოს საკუთრება და ქონება მის მართვა/განკარგვის სფეროშია, სადაც არ არსებობს კერძო საკუთრება, გარდა უშუალოდ წვრილმანი სამომხმარებლო საქონლისა.⁹ საბაზრო ეკონომიკის ფორმირება და ეფექტური მუშაობა წარმოუდგენელია კერძო საკუთრების არსებობის გარეშე. ამის საფუძველს, კერძო საკუთრების ინსტიტუტის დამკვიდრებისა და ინვესტირებისათვის ხელშემწყობი პირობების შექმნასთან ერთად, სახელმწიფო ქონების განკერძოება წარმოადგენს.¹⁰ საქართველომ პოლიტიკური დამოუკიდებლობის მოპოვებისთანავე, გეზი აიღო საბაზრო ეკონომიკური სისტემის შექმნისაკენ, რადგან საბჭოთა იმპერიის დაშლის შემდეგ სახელმწიფო ქონების განსახელმწიფოებრივება, ანუ პრივატიზაცია ობიექტურ აუცილებლობას წარმოადგენდა და მას სხვა ალტერნატივა არ ჰქონდა.¹¹

დამოუკიდებლობის მოპოვებიდან, საქართველოში სახელმწიფო ქონების პრივატიზება ხორციელდებოდა რამდენიმე ეტაპად და უკვე 2003 წლიდან სრულმასშტაბიანი პრივატიზება გრძელდება დღესაც.¹² პრივატიზაციის აუცილებლობა, როგორც წესი, გამოწვეულია შემდეგი ძირითადი მიზეზებით: სახელმწიფო საწარმოების შედარებით დაბალი ეფექტიანობითა და წარმოების ეფექტიანობის ამაღლების ობიექტური საჭიროებით; კერძო საკუთრების

⁸ Decentralization and local democracy in the world, Spain, 2008, 95.

⁹ Herman H., Hoppe of Private, Common, and Public Property And the Rationale for Total Privatization, 2011, 10.

¹⁰ საქართველოში მიმდინარე პრივატიზაციის პროცესის ზოგადი ანალიზი, თბილისი, 2005, 3.

¹¹ ჯოხაძე ხ., სახელმწიფო ქონების განსახელმწიფოებრიობის წინააღმდეგობრივი ხასიათი საქართველოში, თბილისი, 2008, 49.

¹² იქვე, 53.

დამკვიდრების მოთხოვნით; საბაზრო ეკონომიკის ჩამოყალიბების აუცილებლობით, რადგან მის გარეშე შეუძლებელია ქვეყნის ეკონომიკური განვითარება და სამოქალაქო საზოგადოების მშენებლობა.¹³ თუ წვრილ საწარმოთა რაღაც რაოდენობა გაყიდული ან გადაცემული იქნა კერძო მესაკუთრეთათვის, მსხვილ საწარმოთა უმრავლესობა კვლავ რჩება სახელმწიფოს ხელში.¹⁴ თუმცა, ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი პრობლემა იყო სახელმწიფო ქონების აღწერა/სისტემატიზაცია, რაც დღესაც გამოწვევად რჩება. დღემდე არ არსებობს ზუსტი მონაცემები სახელმწიფო ქონების (საწარმოებისა და ობიექტების) რაოდენობის შესახებ. ქვეყანაში ასეთი ერთიანი და სრულყოფილი სია ქალაქების, რაიონების, ადმინისტრაციული თუ მუნიციპალური დაქვემდებარების მიხედვით არ არსებობს.¹⁵

სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების განკარგვასა და სარგებლობაში გადაცემასთან დაკავშირებული სამართლებრივი პრინციპებისა და ურთიერთობების სრულყოფის და ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით 2010 წლის 21 ივლისს მიღებულ იქნა კანონი “სახელმწიფო ქონების შესახებ”, რაც უზრუნველყოფს სახელმწიფო ქონების მართვის სისტემის გამარტივებას და იმ სამართლებრივი ნორმების ერთ საკანონმდებლო აქტში თავმოყრას, რომლებიც ასახული იყო სახელმწიფო ქონების მართვის მარეგულირებელ სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტებში. “სახელმწიფო ქონების შესახებ” კანონით გაუქმდა რამდენიმე კანონი, რომლებიც სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების განკარგვის პროცესს არეგულირებდა.¹⁶

ზემოაღნიშნული კანონის მიხედვით სახელმწიფოს უფლებამოსილებებში შედის: სახელმწიფო ქონების მართვა, კერძოდ სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების აღრიცხვა/რეგისტრაცია. ქონების დროებით სარგებლობაში

¹³ საქართველოში მიმდინარე პრივატიზაციის პროცესის ზოგადი ანალიზი, თბილისი, 2005, 4.

¹⁴ ელიაძე თ, სახელმწიფო საწარმოებთან დაკავშირებით საქართველოს საფინანსო-სამართლებრივი რეგულაციები, 2014, 13.

¹⁵ იქვე, 16.

¹⁶ <<http://www.aplr.org/?id=52&pid=945>> [04.02.2020].

გადაცემა, ჩამოწერა, გაყიდვა, გირაოთი, იპოთეკით და საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით გათვალისწინებული სხვა ფორმებით დატვირთვა, უძრავი ქონების რეგისტრაცია საჯარო რეესტრში, სახელმწიფო ქონების უსასყიდლოდ სარგებლობაში გადაცემასთან (გადმოცემასთან), თვითმმართველი ერთეულისათვის ქონების (ძირითადი (განუსხვისებელი) და დამატებითი) საკუთრებასა და სარგებლობაში გადაცემასთან დაკავშირებული შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელება, საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების ორგანოების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების, სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი სხვა ორგანიზაციების, აგრეთვე, საზღვარგარეთ საქართველოს დიპლომატიური წარმომადგენლობებისა და საკონსულო დაწესებულებების ბალანსზე რიცხული ამორტიზებული ან გამოუყენებელი ძირითადი აქტივების ჩამოწერისას და მის შედეგად მიღებული ქონების განკარგვისას თანხმობის გაცემის თაობაზე წინადადებათა მომზადება.¹⁷

სახელმწიფოს უფლებამოსილებებში შედის სახელმწიფო ქონების განკარგვა, კერძოდ უძრავი-მოძრავი ქონების, არამატერიალური ქონებრივი სიკეთის პრივატიზება ელექტრონული ან/და საჯარო აუქციონის, პირდაპირი მიყიდვის, კონკურენტული პირდაპირი მიყიდვისა და უსასყიდლო გადაცემის ფორმებით, სავაჭრო ობიექტის, მესამე პირის მეშვეობით, აგრეთვე წილების ან აქციების ან სერტიფიკატებით წარმოდგენილი აქციების პირდაპირ ან შუამავლის მეშვეობით, საჯარო ან კერძო შეთავაზებით, უცხო ქვეყნის აღიარებულ საფონდო ბირჟაზე ან მოცემულ დროს საერთაშორისო ბაზრებზე არსებული პრაქტიკის შესაბამისი შეთავაზების სხვაგვარი ფორმით ფიზიკური ან იურიდიული პირების ან მათი გაერთიანებების მიერ სახელმწიფო ქონებაზე საკუთრების უფლების შეძენა, მართვის უფლებით გადაცემა სახელმწიფო

¹⁷ <<http://www.economy.ge/?page=services&s=59>>[04.02.2020].

საკუთრებაში არსებული წილებისა და აქციების ფიზიკური ან იურიდიული პირისთვის ან სხვა სუბიექტისთვის.¹⁸

სახელმწიფო ქონების პრივატიზებას მოაქვს როგორც ფინანსური, ასევე პრაქტიკული სარგებელი. პრივატიზების მიზანია, ხელი შეუწყოს კერძო კაპიტალის ინვესტირებას ხშირად მძიმე ფინანსურ და ფიზიკურ მდგომარეობაში არსებულ ობიექტებში.¹⁹

კანონმდებლობის მიხედვით, ერთმანეთისგან გამიჯნულია სახელმწიფო ქონება და თვითმმართველობის ქონება. სახელმწიფო ქონებად განსაზღვრულია სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მოძრავი და უძრავი ნივთები, არამატერიალური ქონებრივი სიკეთე.²⁰ სახელმწიფო ქონებასთან მიმართებით ერთმანეთისგან უნდა გაიმიჯნოს ორი ცნება – უძრავი ნივთი და უძრავი ქონება. უძრავი ნივთი არის სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონება, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, დასახლების ტერიტორიულ საზღვრებში არსებული ტყე, დაცული ლანდშაფტი, მრავალმხრივი გამოყენების ტერიტორია; ხოლო უძრავი ქონება არის სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი მასზე არსებული შენობა-ნაგებობით (მშენებარე, აშენებული ან დანგრეული) ან მის გარეშე, შენობა-ნაგებობის ერთეული (მშენებარე, აშენებული ან დანგრეული), ხაზობრივი ნაგებობა, მიწაზე არსებული მრავალწლიანი ნარგავები.²¹

მიუხედავად იმისა, რომ საკანონმდებლო დონეზე გარკვეულწილად მოწესრიგდა სახელმწიფო ქონების მართვა და განკარგვასთან დაკავშირებული საკითხები, რჩება მთელი რიგი პრობლემები, კერძოდ:

¹⁸ <http://nasp.gov.ge/pages/?0=&page_id=1>[04.02.2020].

¹⁹ გუჯარაიძე ნ., პრივატიზაციის ფარული მხარეები, თბილისი, 2014, 4.

²⁰ „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2.1 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი.

²¹ „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2.1 მუხლის „უ“ და „უ¹“ ქვეპუნქტები.

- საბიუჯეტო უწყებებში არაფინანსური აქტივების დიდი ნაწილი აღრიცხულია საბაზრო ფასებთან მნიშვნელოვნად განსხვავებული თანხებით, რაც საჭიროებს მათი რეალური ღირებულებით გადაფასებას;
- ადგილი აქვს სახელმწიფო ორგანიზაციების სარგებლობაში არსებული ქონების ბალანსზე აღურიცხაობის შემთხვევებს;
- არის შემთხვევები, როდესაც სახელმწიფო ორგანიზაციებს შორის ქონების გადაცემისას, არ ხდება შესაბამისი ბუღალტრული გატარებები, რის გამოც აღნიშნული ქონება ხვდება როგორც ქონების მიმღების, ასევე გადამცემის ბალანსზეც, შესაბამისად ქონება ორმაგად არის აღრიცხული;
- არის შემთხვევები, როდესაც ორგანიზაციის ბალანსზე რიცხული და ექსპლუატაციაში მყოფი შენობა-ნაგებობები, საჯარო რეესტრში რეგისტრირებული არ არის;
- არაფინანსური აქტივების აღრიცხვის დროს დაშვებული შეცდომები გავლენას ახდენს მათ საბალანსო ღირებულებებზე. რიგ შემთხვევებში, როდესაც ცვეთის დარიცხვა არ ხორციელდება კანონმდებლობით გათვალისწინებული ნორმების შესაბამისად. აღნიშნული იწვევს საბიუჯეტო დაწესებულებების კონსოლიდირებულ ფინანსურ ანგარიშგებებში ქონების ნარჩენი ღირებულების არასწორად წარმოდგენას;
- ზოგიერთ მხარჯავ დაწესებულებაში აქტივებისა და ვალდებულებების სავალდებულო ინვენტარიზაციები ან საერთოდ არ ტარდება, ან ფორმალურ ხასიათს ატარებს.²²

რაც შეეხება პრივატიზებული საწარმოების მიერ საპრივატიზებო ხელშეკრულებებით და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული

²² თოდრია ლ., საბიუჯეტო სახსრებისა და სახელმწიფო ქონების ეფექტიანი მართვა, 2015, 18-19, <https://issuu.com/georgianpolitics3/docs/broshura_tordia_lasha>[19.08.2020].

ვალდებულებების შესრულებას, საზოგადოებისთვის ხელმიუწვდომელია (ან ძნელად ხელმისაწვდომია) ინფორმაცია იმის შესახებ, ასრულებენ, თუ არა და როგორ ასრულებენ პრივატიზებული საწარმოების მესაკუთრეები ხელშეკრულებებით და კანონმდებლობით განსაზღვრულ ვალდებულებებს. აქ შესაძლებელია ყურადსაღები ტენდენციების გამოკვეთა: თუ ხელშეკრულება საიდუმლოა, სახელმწიფო ორგანოები, როგორც წესი, ასაიდუმლოებენ ხელშეკრულების შესრულების მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციასაც (თუ ასეთი მათ საერთოდ გააჩნიათ). თუმცა არის შემთხვევები, როდესაც ხელშეკრულება ღიაა საზოგადოებისთვის, მაგრამ დახურულია (ან ძნელად მოსაპოვებელია) მათი შესრულების მდგომარეობის შესახებ ინფორმაცია.²³

2. სახელმწიფო საწარმოთა მართვა

სახელმწიფოს უფლებამოსილებებში შედის ასევე სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოს პარტნიორის (აქციონერის) უფლებამოსილებების განხორციელება: საწარმოს კაპიტალში ცვლილება, საწარმოების რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია, რეაბილიტაციისა და გაკოტრების საქმის წარმოების გახსნა, ქონების დროებით სარგებლობაში გადაცემა, ჩამოწერა, გაყიდვა, გირაოთი, იპოთეკით და საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით გათვალისწინებული სხვა ფორმებით დატვირთვა, წინადადებათა მომზადება საწარმოების მიერ სესხებისა და კრედიტების აღებაზე, საწარმოების მიერ ფილიალების დაფუძნება-ლიკვიდაციაზე, საწარმოებში ინვესტიციების დაბანდებაზე, წმინდა მოგების განაწილებაზე.²⁴

რაც შეეხება საწარმოების მართვასთან დაკავშირებულ პრობლემებს და გამოწვევებს, საქართველოს მთავრობას არ გააჩნია სახელმწიფო საწარმოებთან დაკავშირებით ერთიანი პოლიტიკა, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო

²³ გუჯარაიძე ნ., პრივატიზაციის ფარული მხარეები, თბილისი, 2014, 1.

²⁴ <http://nasp.gov.ge/pages/?0=&page_id=1>[04.02.2020].

და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ დაფუძნებული საწარმოების ეფექტურ მართვასა და ფუნქციობას.²⁵

საქართველოში არ არსებობს სახელმწიფო საწარმოთა კორპორაციული მართვის სახელმძღვანელო, რომელიც განსაზღვრავდა სახელმწიფო საწარმოთა მართვის ძირითად პრინციპებსა და საფუძვლებს, სახელმწიფო საწარმოთა ორგანიზაციული სტრუქტურის მინიმალურ სტანდარტებს და წარმოადგენდა რეკომენდაციებს სახელმწიფო საწარმოთა მართვის ეფექტიანი მეთოდების თაობაზე. შესაბამისად, საქართველოში არ არსებობს სახელმწიფო საწარმოების მართვის უნიფიცირებული პრაქტიკა და ასევე საწარმოების მიერ არ ხდება საუკეთესო მართვის პრაქტიკის ურთიერთგაზიარება.²⁶

სახელმწიფო საწარმოების მართვა და განკარგვის საკითხებში რომ უამრავი საკანონმდებლო და პროცესუალური პრობლემებია ამას მოწმობის სახელმწიფო აუდის სამსახურის აუდიტის 2015 წლის ანგარიშიც,²⁷ აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ სახელმწიფოს მმართველობითი ფუნქციები არ არის განსაზღვრული: საწარმოთა დაარსების და საქმიანობის შეფასების კრიტერიუმები არ არის შემუშავებული და დანერგილი, შესაბამისად არ არის განსაზღვრული ქვეყნისთვის მნიშვნელოვანი საწარმოების სია. საქართველოში არ არსებობს კორპორაციული მმართველობის კოდექსი, სადაც ასახული იქნება საწარმოთა მართვის ძირითადი პრინციპები და საფუძვლები; საწარმოთა მართვის პრაქტიკა არ არის უნიფიცირებული, რეპორტირების სისტემას აქვს მნიშვნელოვანი ნაკლოვანებები და შიდა კონტროლის მექანიზმები არ არის დანერგილი; გარდა ამისა არ არის შემუშავებული საწარმოების

²⁵ ცუხიშვილი ნ., ბუაძე ს., სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმოების მართვა, თბილისი, 2016, 5, <https://idfi.ge/public/upload/Meri/Blogposts/IDFI_GYLA_policy_paper.pdf>[17.08.2020].

²⁶ იქვე, 6-7.

²⁷ სახელმწიფო საწარმოების მართვის და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტი, თბილისი, 2015, 4, <<https://sao.ge/files/auditi/efectianobis-angarishi/2015/sacarmota-martva.pdf>>[17.08.2020].

თანამშრომელთა შრომის ანაზღაურებისა და წახალისების სამართლიანი და ეფექტიანი სისტემა.²⁸

არ არის შემუშავებული და დამტკიცებული სტრატეგია, რომელიც განსაზღვრავს სახელმწიფოს ხედვას, მიზნებსა და როლს სახელმწიფო საწარმოების მართვასთან მიმართებაში. მკაფიო ხედვისა და კრიტერიუმების არარსებობის გამო, ხდება ისეთი საწარმოების დაფუძნება, რომლებსაც სახელმწიფოსათვის არც სტრატეგიული მნიშვნელობა აქვთ და არც ბაზრის სტიმულირება შეუძლიათ. სამართლებრივი ჩარჩოს არარსებობამ გამოიწვია ისიც, რომ სახელმწიფო საწარმოთა მართვის პრაქტიკა არ არის უნიფიცირებული და ყველა სამინისტროს განსხვავებული მიდგომები აქვს აღნიშნულ საკითხთან მიმართებაში, რაც ხელის შემშლელი ფაქტორია მართვის სისტემის ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის უზრუნველყოფისათვის.²⁹

ზემოაღნიშნული ხარვეზების გათვალისწინებით, ერთი მხრივ, აუცილებელია შესაბამისი უწყებების მხრიდან დამატებითი ძალისხმევა სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებული ქონების აღრიცხვის მიმართულებით, რაც უზრუნველყოფს როგორც სახელმწიფოს კუთვნილი აქტივების გამოყენების ეფექტიანობის ზრდას, ასევე სახელმწიფოს ფინანსური მდგომარეობის შესახებ ანგარიშგების სრულყოფას. მეორე მხრივ, მიზანშეწონილია ყურადღება გამახვილდეს სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მართვაზე, მათ შორის ოფიციალურად შემუშავებული სტრატეგიის ჩამოყალიბებაზე, რომელშიც ნათლად იქნება განსაზღვრული სახელმწიფოს ხედვა და მიზნები სახელმწიფო საწარმოებთან მიმართებაში, აგრეთვე მისი როლი და აღნიშნული როლის განხორციელების გზები. ზემოაღნიშნული წარმოადგენს, საწარმოების მართვის ეფექტიანობისა

²⁸ იქვე, 4.

²⁹ თოდრია ლ., საბიუჯეტო სახსრებისა და სახელმწიფო ქონების ეფექტიანი მართვა, 2015, 19, <https://issuu.com/georgianpolitics3/docs/broshura_tordia_lasha>[19.08.2020].

და შესაბამისად, დივიდენდების სახით სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ზრდის მნიშვნელოვან წინაპირობას.³⁰

³⁰ იქვე, 19.

III. ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონებრივი უფლებამოსილებები

1. მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებების სამართლებრივი საფუძვლები

ადგილობრივი ხელისუფლების რეფორმების წარმატება დამოკიდებულია ეროვნულ პირობებზე, კერძოდ, ადმინისტრაციულ კულტურაზე, ცენტრალურ-ადგილობრივ ურთიერთობათა მოდელზე, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ პირობებზე, დაბალანსებული საჯარო ფინანსების სისტემის არსებობაზე და სხვა ფაქტორებთან ერთად, და ასევე საერთაშორისო გავლენაზე.³¹ ჩვენს საზოგადოებაში მიმდინარე გარდაქმნების დემოკრატიული ხასიათი ბევრად არის დამოკიდებული იმაზე, თუ რამდენად წარმატებულად მიმდინარეობს ეს პროცესი რეგიონალურ და ადგილობრივ დონეებზე.³²

ადგილობრივი თვითმმართველობის სრულყოფილი ორგანიზაციისათვის გადამწყვეტია ქვეყნის ეკონომიკური სისტემის სწორად მოწყობა, რომლის საფუძველია თანამედროვე პრინციპები: ეკონომიკური თავისუფლება, თავისუფალი მეწარმეობა და კონკურენცია, შრომის თავისუფლება, საკუთრების, მათ შორის მუნიციპალური ქონების, სამართლებრივი დაცვა და ა.შ.³³

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის მე-2 მუხლის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპი აღიარებული უნდა იქნეს ქვეყნის შიდა კანონმდებლობით და შესაძლებლობის შემთხვევაში, კონსტიტუციით.³⁴ ქარტიის მიღებამ ხელი შეუწყო ერთიან ევროპულ სივრცეში მუნიციპალური სამართლის საერთო სტანდარტების

³¹ Silva C. N., Buček J, Local Government and Urban Governance in Europe, Switzerland, 2017, 5.

³² თევდორაძე ო. ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც სახელმწიფო ინტერესების გამტარი, თბილისი, 2018, 17.

³³ ჭილაძე ნ., ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები, ჟურნ. „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, N4, 2007, 442.

³⁴ ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, სტრასბურგი, 15.10.1985, <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802ec948>> [21.02.2020].

დამკვიდრებას და ის ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების შესახებ ევროპულ ქარტიასთან ერთად დასავლური ღირებულებების ფუნდამენტად არის მოაზრებული.³⁵

საქართველოს კონსტიტუცია მიღებული იქნა 1995 წლის 24 აგვისტოს, როცა ჯერ კიდევ არ არსებობდნენ თვითმმართველობის ორგანოები და თვითმმართველობას ეხებოდა კონსტიტუციის მხოლოდ ერთი პუნქტი: „საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ თვითმმართველობის მეშვეობით სახელმწიფოს სუვერენიტეტის შეუღახავად. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის წესი, უფლებამოსილება და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობა განისაზღვრება ორგანული კანონით“.³⁶

2010 წლის 15 ოქტომბერს საქართველოს კონსტიტუციაში შეტანილი იქნა მთელი რიგი ცვლილებები, მათ შორის, მნიშვნელოვანი ცვლილებები შეეხო თვითმმართველობის საკითხსაც. კერძოდ, გარკვეულად რედაქტირდა კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი.³⁷

2010 წ. კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილებებიდან განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო კონსტიტუციაში თვითმმართველობის სპეციალური, VII¹ თავის დამატება, რომელიც განსაზღვრავდა ისეთ მნიშვნელოვან საკითხებს როგორცაა: ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების შექმნისა და საქმიანობის წესის, ასევე თვითმმართველი ერთეულის შექმნისა და გაუქმების, აგრეთვე მისი ადმინისტრაციული საზღვრების გადასინჯვის წესის განსაზღვრა ორგანული კანონით.³⁸ აღიარებული იყო ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სახელმწიფო ორგანოების უფლებამოსილებების გამიჯვნა და მოცემული იყო

³⁵ Pejanovich M., Local Self-government: A must for Democracy Civil and EU Integration, 2006, 216.

³⁶ საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი (1995 წ. რედაქცია).

³⁷ საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი (2010 წ. რედაქცია).

³⁸ იქვე, 101¹ მუხლი.

თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილების კლასიფიკაცია (უფლებამოსილების დაყოფა საკუთარ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებად). ამასთან ერთად, დადგენილი იყო, რომ მხოლოდ ორგანული კანონით შეიძლება განისაზღვროს თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილების ძირითადი პრინციპები და უფლება-მოვალეობები.³⁹ ადგილობრივ თვითმმართველობას აქვს საკუთარი ქონება და ფინანსები.⁴⁰

კონსტიტუცია განსაზღვრავდა უფლებამოსილებათა დელეგირების წესს და დელეგირების ე.წ. კომპენსაციის პრინციპს, რომლის თანახმად, უფლებამოსილებათა დელეგირება დაიშვება „მხოლოდ შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით, რომელთა ოდენობის გაანგარიშების წესი განისაზღვრება კანონით.“ სამწუხაროდ, კანონი, რომელიც განსაზღვრავდა დელეგირებული უფლებამოსილებათა განხორციელებისათვის საჭირო რესურსების ოდენობის გაანგარიშების წესს, არ იქნა მიღებული და თვითმმართველი ერთეულის მიერ დელეგირებულ უფლებამოსილებათა განხორციელების სრული კომპენსაცია დღემდე ერთ-ერთ პრობლემატურ საკითხად რჩება.⁴¹ კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციით „სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ თვითმმართველი ერთეულისთვის უფლებამოსილების დელეგირება ხორციელდება საკანონმდებლო აქტის ან ხელშეკრულების საფუძველზე, შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით“,⁴² ამოღებულია სიტყვები „რომელთა ოდენობის გაანგარიშების წესი განისაზღვრება კანონით“.⁴³

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტია განსაზღვრავს თვითმმართველობის განხორციელების ძირითად პრინციპებს.

³⁹ იქვე, 101² მუხლი.

⁴⁰ იქვე, 101³ მუხლი.

⁴¹ ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, ხუბუა გ. და ყალიჩავა კ.-ს რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 226.

⁴² საქართველოს კონსტიტუციის 75.4 მუხლი (2017წ. რედაქცია).

⁴³ როგორც ჩანს აღარ იგეგმება დელეგირების საკომპენსაციოდ მატერიალური და ფინანსური რესურსების ოდენობის გაანგარიშების წესის შესახებ კანონის მიღება.

იგი რატიფიცირებულ იქნა საქართველოს პარლამენტის მიერ 2004 წლის 26 ოქტომბერს, რის შემდეგ ქარტია გახდა საქართველოს კანონმდებლობის შემადგენელი ნაწილი და მასში მოცემული პრინციპების დაცვა სავალდებულოა როგორც სახელმწიფო, ისე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის. ქარტიის აღიარებით საქართველოს სახელმწიფომ აიღო ვალდებულება, შექმნას პირობები ადგილობრივი თვითმმართველობის ამ ძირითად პრინციპთა აღსასრულებლად.⁴⁴

2006 წლიდან დაიწყო რეფორმები ადგილობრივი ხელისუფლების ავტონომიის განვითარების მიზნით, ქარტით აღებული ვალდებულებების შესასრულებლად.⁴⁵

ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ მიღებული იქნა 2014 წ. 5 თებერვალს. ეს არის რიგით მესამე (პირველი ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ მიღებული იქნა 1997 წ. 16 ოქტომბერს, ხოლო 2005 წ. 16 დეკემბერს მიღებული იქნა ახალი ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“) ორგანული კანონი, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციისა და „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის პრინციპების შესაბამისად განსაზღვრავს თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებას, თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობას და საქმიანობის ძირითადი პრინციპებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსმა გააერთიანა მანამდე ცალკე კანონებად არსებული ნორმატიული აქტები: საქართველოს კანონი „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“, „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“, „ადგილობრივი თვითმმართველობის

⁴⁴ საქართველოს პარლამენტის 2004 წლის 26 ოქტომბრის N515 დადგენილება „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“ რატიფიცირების თაობაზე.

⁴⁵ Decentralization at a crossroads Territorial reforms in Europe in times of crisis, The Council of European Municipalities and Regions (CEMR), 2013, 33.

ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ და „პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ“, რომლებიც ინტეგრირებული იქნა ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში. შესაბამისად, ორგანული კანონი განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივ საფუძვლებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებებს, მათი შექმნისა და საქმიანობის წესებს, მათ ფინანსებსა და ქონებას, ურთიერთობებს მოქალაქეებთან, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებთან და საჯარო და კერძო სამართლის იურიდიულ პირებთან, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობისა და პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის განხორციელების წესებს. იგი არის თვითმმართველობის მარეგულირებელი უმთავრესი კანონი, რომელიც განსაზღვრავს თვითმმართველობის განხორციელების ძირითად სამართლებრივ ჩარჩოს.⁴⁶ თეორიული და პრაქტიკული კუთხით, გონივრული ნაბიჯი იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი ნორმების ერთ ნორმატიულ აქტში თავმოყრა.⁴⁷

2. მუნიციპალიტეტის ქონება, მისი კატეგორიები და სახეები

2.1 მუნიციპალიტეტის ქონების კატეგორიები

ქონების მართვა არის სისტემატური პროცესი, რომელიც მიმართულია ფიზიკური აქტივების ოპერირების, შენახვას, განახლებას და შეძენის საკითხებთან. ქონების მართვის მთავარ მიზანს წარმოადგენს

⁴⁶ ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, ხუბუა გ. და ყალიჩავა კ.-ს რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 228.

⁴⁷ შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2019, 337.

მოსახლეობისათვის სერვისების ეფექტიანი (მინიმალური დანახარჯებით მაქსიმალური შედეგი) მიწოდება.⁴⁸

მუნიციპალიტეტს აქვს საკუთარი ქონება, რაც უნდა შეესაბამებოდეს მუნიციპალიტეტის კომპეტენციას. მაგალითად, მის საკუთრებაში ვერ იქნება სამხედრო პოლიგონი, რადგანაც თავდაცვა არ არის მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილება. მუნიციპალური საკუთრების ობიექტი შეიძლება იყოს როგორც ნივთები, ასევე არამატერიალური ქონებრივი სიკეთეები (წილი, აქციები და ა.შ.).⁴⁹ მუნიციპალიტეტის ქონება ორი კატეგორიისაა:

ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონება არის მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების განხორციელების საფუძველი, მისი გამოყენება შეიძლება მხოლოდ მუნიციპალიტეტის საჯარო ფუნქციების შესასრულებლად და უფლებამოსილების განსახორციელებლად. სახელმწიფოს მიერ მუნიციპალიტეტებისთვის გადასაცემი ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების სახეობათა ნუსხას საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს წარდგინებით ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა.⁵⁰

ძირითადი ქონების გასხვისება დაუშვებელია, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა ის დაკარგავს თავის ფუნქციურ დანიშნულებას. ასეთ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტის მერი მიმართავს დასაბუთებულ წინადადებით და წარუდგენს ყველა საჭირო დოკუმენტს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს, რომელიც ძირითადი ქონების გასხვისებაზე თანხმობის მიცემის შესახებ განკარგულებას იღებს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედით.

ძირითადი აქტივების გასხვისება დაუშვებელია, თუმცა მისი იჯარით გაცემა შესაძლებელია; იჯარის გაცემით დროს ბიუჯეტში ხდება დამატებითი შემოსავლების მოზიდვა. ძირითადი ქონების შენახვაზე ხარჯების

⁴⁸ საჯარო ფინანსებისა და ქონების მართვის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2014, 127.

⁴⁹ იქვე, 361.

⁵⁰ დაწვრილებით იხ., „სახელმწიფოს მიერ მუნიციპალიტეტებისთვის გადასაცემი ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების სახეობათა ნუსხის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 6 ნოემბრის №527 დადგენილების დანართი.

მინიმიზაციის მიზნით ასევე შესაძლებელია სერვისის მომსახურე პერსონალის ოპტიმიზაცია და გამოთავისუფლებული ფართის იჯარით გაცემა, იმის გათვალისწინებით, რომ ძირითადი ქონება ადმინისტრაციულ ცენტრში მდებარეობს. ეს ასევე წახალისებს ეკონომიკურ აქტივობას ადგილობრივ დონეზე.⁵¹

დამატებითი ქონება არის ქონება, რომელიც არ არის ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების ნაწილი და რომელიც მუნიციპალიტეტმა შეიძლება გამოიყენოს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. კანონმდებლობით დადგენილი წესების დაცვით დამატებითი ქონების გასხვისება დასაშვებია.⁵²

მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ქონებას სახელმწიფო მუნიციპალიტეტს საკუთრებაში გადასცემს უსასყიდლოდ. ქონებას მუნიციპალიტეტს საკუთრებაში გადასცემს ქონების მმართველი მერის დასაბუთებული მოთხოვნის საფუძველზე. ქონების მმართველი იღებს დასაბუთებულ გადაწყვეტილებას და პასუხს წერილობით აცნობებს მერს მოთხოვნის წარდგენიდან 45 დღის ვადაში. ამასთან, თუ ქონების მმართველის გადაწყვეტილება ეხება ძირითადი (განუსხვისებელი) უძრავი ქონების გადაცემას, იგი მიღებიდან 10 დღის ვადაში დასამტკიცებლად გადაეცემა საქართველოს მთავრობას. თუ მთავრობამ 45 დღის ვადაში არ მიიღო გადაწყვეტილება, ქონება მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში გადაცემულად ჩაითვლება. კოდექსი ადგენს, რომ თუ ქონება ერთზე მეტი მუნიციპალიტეტის მიერ გამოყენებას ექვემდებარება, იგი საკუთრებაში გადაეცემა იმ მუნიციპალიტეტს, რომლის ტერიტორიაზეც მდებარეობს. ამგვარი ქონების გამოყენებისა და მოვლა-პატრონობის წესები განისაზღვრება შესაბამის მუნიციპალიტეტებს შორის ხელმოწერილი ხელშეკრულებით.

⁵¹ ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს პროექტი დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში, თბილისი, 2014, 131.

⁵² ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 106-ე მუხლი.

მუნიციპალიტეტისთვის საკუთრებაში გადაცემული ქონება რეგისტრირდება საჯარო რეესტრში, ქონების გადაცემიდან 60 დღის ვადაში.⁵³

კოდექსი ითვალისწინებს მუნიციპალიტეტის მიერ მის საკუთრებაში არსებული ქონების, გარდა ძირითადი (განუხზვისებელი) ქონებისა, დასაბუთებული მიმართვის საფუძველზე, სახელმწიფოსთვის უსასყიდლოდ საკუთრებაში გადაცემის შესაძლებლობას. წარდგენილ მოთხოვნაზე დასაბუთებულ დადებით ან უარყოფით გადაწყვეტილებას იღებს მუნიციპალიტეტის საკრებულო. პასუხი წერილობით ეცნობება მოთხოვნის წარმდგენს არაუგვიანეს 45 დღისა. თუ მუნიციპალიტეტის საკრებულომ ამ ვადაში არ მიიღო გადაწყვეტილება, ქონება სახელმწიფო საკუთრებაში გადაცემულად ჩაითვლება და სახელმწიფო საკუთრებად დარეგისტრირდება.⁵⁴

დამატებითი ქონების გამოყენების ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით შეიძლება შემოღებულ იქნას მისი შენახვის თანადაფინანსების სისტემა, რომელიც სერვისის მომხმარებლებს დააკისრებს გარკვეული საფასურის გადახდას. ეს გამართლებულია, ვინაიდან დამატებითი ქონების მეშვეობით არ ხდება თვითმმართველობის ძირითადი საქმიანობის განხორციელება. ასევე, შესაძლებელია დამატებითი ქონება გაცემულ იქნეს იჯარით.⁵⁵

მუნიციპალიტეტს, ისევე როგორც სხვა იურიდიული პირს, აქვს უფლება, ფლობდეს თავისი საქმიანობის განსახორციელებლად საჭირო ქონებას. ქონებაზე საკუთრების უფლების განხორციელებისას მუნიციპალიტეტი დამოუკიდებელია. მუნიციპალიტეტის ქონება არის საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ყველა ნივთი და არამატერიალური ქონებრივი სიკეთე.⁵⁶

⁵³ იქვე, 113-ე და 114 მუხლები.

⁵⁴ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 108-ე მუხლი.

⁵⁵ ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს პროექტი დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში, თბილისი, 2014, 131.

⁵⁶ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 106-ე მუხლი.

მუნიციპალიტეტის მიერ ქონებრივი უფლებების განხორციელების ძირითადი პრინციპებია:

- მუნიციპალიტეტის ორგანოები ქონებრივ უფლებებს ახორციელებენ მუნიციპალიტეტის სახელით. ისინი ვალდებული არიან, დაიცვან მუნიციპალიტეტის, როგორც მესაკუთრის, კანონიერი ინტერესები.
- მუნიციპალიტეტის ქონება შეიძლება მდებარეობდეს როგორც მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე, ისე მის ფარგლებს გარეთ.
- მუნიციპალიტეტის ორგანოები მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებულ ქონებაზე ქონებრივ უფლებებს ახორციელებენ მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით.⁵⁷

ამ უკანასკნელი პრინციპის დაცვა უმნიშვნელოვანესია, რადგან მუნიციპალიტეტის ქონების მართვა და განკარგვა პირდაპირ კავშირშია შემოსავლების ზრდასთან და შესაბამისად ადგილობრივი მოსახლეობის ყოფითი პირობების გაუმჯობესებასთან. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „საბიუჯეტო სახსრების სწორად და საჭიროებისამებრ გადანაწილებაზე დიდ წილად არის დამოკიდებული სახელმწიფოს და ადგილობრივ მუნიციპალიტეტთა განვითარება და სხვადასხვა პროექტების განხორციელება. საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვა უნდა განხორციელდეს რაციონალურად, პრიორიტეტების სწორი გადანაწილების და თითოეული მოქალაქის კანონიერი ინტერესების შეძლებისდაგვარად გათვალისწინებით“.⁵⁸ ბიუჯეტი წარმოადგენს სახელმწიფო ადმინისტრაციის სიცოცხლისუნარიანობას. საბიუჯეტო ათვისების გარეშე, სახელმწიფო და ადგილობრივი ორგანიზაციები შეწყვეტდნენ არსებობას.⁵⁹

⁵⁷ იქვე, 110-ე მუხლი.

⁵⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 31 ივლისის №2/3/630 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე თინა ბეჭიტაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

⁵⁹ Bowman A., Kearney R., State and Local Government, Eighth Edition, Boston, 2010, 209.

გარკვეული სახის ქონებას მუნიციპალიტეტს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი აკუთვნებს. გარდა კანონით მიკუთვნებულისა, მუნიციპალიტეტს ქონება შეუძლია გადასცეს სახელმწიფომ ან ავტონომიურმა რესპუბლიკამ. ასევე, თავად მუნიციპალიტეტს შეუძლია, საკუთარი ბიუჯეტიდან გამოყოფილი სახსრებით შექმნას ან შეიძინოს ქონება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსმა მუნიციპალიტეტს მის ტერიტორიაზე არსებული ადგილობრივი მნიშვნელობის გზები და მათი ნაწილები, ქუჩები, მიწისქვეშა და მიწისზედა გადასასვლელები, ტროტუარები, შუქნიშნები, გარეგანათების კონსტრუქციები, მოედნები, სკვერები, ბულვარები, შადრევნები, პარკები, მწვანე ნარგავები და ნაპირსამაგრი ნაგებობები მიაკუთვნა. მუნიციპალიტეტის საკუთრებაა მის ტერიტორიაზე მდებარე ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყისა და წყლის რესურსები.⁶⁰

2.2 მუნიციპალიტეტის ქონების სახეები

2.2.1 არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა

თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში შეიძლება იყოს როგორც სასოფლო-სამეურნეო, ისე არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწები. საქართველოში მიწის შესახებ ერთიანი კოდექსი არ არსებობს. ეს საკითხები რეგულირდება მიწის ცალკეული ფრაგმენტული პრობლემატიკის მიხედვით.⁶¹

მუნიციპალიტეტის საკუთრებაა მის ტერიტორიაზე მდებარე არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაც, თუ ის არ არის კერძო საკუთრებაში ან დამაგრებულია სახელმწიფო ქონებაზე და ისეთ ქონებაზე, რომლის წილსაც სახელმწიფო ფლობს. თუ არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა

⁶⁰ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 107-ე მუხლი.

⁶¹ ჯიბუტი მ., ზარდიაშვილი დ., ჯიქია დ., ადგილობრივი თვითმმართველობა ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისთვის, 2018, 29.

მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებულ ობიექტზეა დამაგრებული, ცხადია, ის მუნიციპალიტეტის საკუთრებაა.⁶²

სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაში იგულისხმება სამოვარი, სათიბი, სახნავი ან საკარმიდამოს კატეგორიის მიწის ნაკვეთი, რომელიც გამოიყენება ან რომლის გამოყენებაც შესაძლებელია სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით, მასზე არსებული შენობა-ნაგებობით ან მის გარეშე,⁶³ ხოლო არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაა, რომელიც არ არის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა.⁶⁴

არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის განსაზღვრასა და გამიჯვნის პირობებს ადგენს საქართველოს მთავრობის 2007 წლის 24 ოქტომბრის N233 დადგენილება, რომელიც მიღებულია ამჟამად უკვე ძალადაკარგული „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის საფუძველზე და იურიდიულ ძალას ინარჩუნებს ახალი თვითმმართველობის კოდექსის დასკვნითი დებულებებით, მისი დადგენილი წესით გაუქმებამდე. აღნიშნული დადგენილების მიხედვით მუნიციპალიტეტის საკუთრებას მიეკუთვნება თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა (ადგილობრივი მნიშვნელობის გზები, ქუჩები, ხეივანები, სკვერები და სხვ.), ასევე თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებულ ობიექტებზე მიმაგრებული მიწა.⁶⁵ თუმცა ამავე დადგენილებით თვითმმართველობას მისთვის მიკუთვნებული მიწაზე საკუთრების უფლება წარმოეშობა შესაბამის ორგანოში რეგისტრაციის შემდგომ და რეგისტრაციის მიზნებისთვის სარეგისტრაციო სამსახურში ერთ-ერთი წარსადგენი დოკუმენტია ქონების

⁶² იქვე, 107-ე მუხლი.

⁶³ „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ კანონის მე-2 მუხლი.

⁶⁴ საგადასახადო კოდექსის მე-200 მუხლი და „მიწის მიზნობრივი დანიშნულების განსაზღვრისა და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მდგრადი მართვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტი.

⁶⁵ საქართველოს მთავრობის 2007 წლის 24 ოქტომბრის N233 დადგენილების მე-5 მუხლის პირველი პუნქტი.

სააგენტოს თანხმობა,⁶⁶ ქონების სააგენტოს თანხმობა ასევე საჭირო თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებას მიკუთვნებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გამიჯვნისათვის.⁶⁷ გაუგებარია, თუ დადგენილება გარკვეული ტიპის მიწის ნაკვეთებს მუნიციპალიტეტისათვის მიკუთვნებულად აცხადებს, ქონების სააგენტოს თანხმობა რატო უნდა იყოს ხელის შემშლელი ფაქტორი და რეგისტრაციისთვის დამაბრკოლებელი გარემოება.

მიწაზე მუნიციპალური საკუთრება ჯერ კიდევ გაუმიჯნავია, მიუხედავად იმისა რომ სახელმწიფო და მუნიციპალური ქონების გამიჯვნის საკანონმდებლო ჩარჩოები ჯერ კიდევ 2005 წელს დადგინდა.⁶⁸ ამავე წელს უნდა მომზადებულიყო ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის გადასაცემი ქონების ნუსხა, თუმცა პროცესი გაჭიანურდა და დღეისათვისაც არ არის ბოლომდე დასრულებული. ხშირია შემთხვევები, როდესაც მონაცემთა ბაზაში არსებული ქონება უკვე დიდი ხანია ბუნებაში აღარ არსებობს.⁶⁹

2.2.2 სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა

სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის იგივე განმარტებას აკეთებს „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი⁷⁰ და „მიწის მიზნობრივი დანიშნულების განსაზღვრისა და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მდგრადი მართვის შესახებ“ საქართველოს კანონი,⁷¹ რა განმარტებაც ზემოთ ქვეთავშია

⁶⁶ იქვე, მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტი.

⁶⁷ იქვე, მე-6.

⁶⁸ იგულისხმება ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ და თვითმმართველობის ქონების შესახებ კანონების მიღება, რომლებიც ამჟამად ძალადაკარგულია.

⁶⁹ ლოსაბერიძე დ., დეცენტრალიზაცია, კარგი მმართველობის მოდული, 2019, 32

⁷⁰ „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

⁷¹ „მიწის მიზნობრივი დანიშნულების განსაზღვრისა და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მდგრადი მართვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

აღნიშნული. აღნიშნული კანონები არაფერს გვეუბნება მუნიციპალიტეტებისათვის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გადაცემის თაობაზე და ღიად რჩება თვითმმართველობის კოდექსის 162-ე მუხლით დადგენილი ვალდებულების საკითხი, რომლის მიხედვითაც საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო და საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო 2017 წლის 1 იანვრამდე ვალდებული იყო საქართველოს მთავრობისთვის დასამტკიცებლად წარედგინა მუნიციპალიტეტებისთვის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების გადაცემის ვადების ამსახველი გრაფიკი და გადაცემის წესი.

მუნიციპალიტეტის საკუთრებად არ ითვლება სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა თუ ის რეგისტრირებულია კერძო საკუთრებად ან სახელმწიფო საკუთრებად, ან დაურეგისტრირებელია, მაგრამ სახელმწიფო საკუთრებად დარეგისტრირების თაობაზე შეტანილი განცხადება, ასევე, თუ სარგებლობის უფლებით, უზუფრუქტის ფორმით გადაცემულია სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკის საბიუჯეტო დაფინანსებაზე მყოფი დაწესებულებებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისათვის. ასევე მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული დანარჩენი დაურეგისტრირებელი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა მუნიციპალიტეტის საკუთრებად არ ითვლება. მუნიციპალიტეტს მის ტერიტორიაზე არსებულ დაურეგისტრირებელ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთზე საკუთრების უფლება წარმოემოხა შესაბამისი მარეგისტრირებელი ორგანოსათვის დადგენილი წესით მიმართვისა და რეგისტრაციის საფუძველზე, რაც სახელმწიფოს არ ართმევს უფლებას,

სახელმწიფო საკუთრებად დაარეგისტროს დაურეგისტრირებელი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი.⁷²

ერთი და იმავე მიწის ნაკვეთის ან მისი ნაწილის დარეგისტრირების თაობაზე განცხადებით შესაბამისი მარეგისტრირებელი ორგანოსთვის სახელმწიფოსა და მუნიციპალიტეტის მიერ ერთდროულად მიმართვის შემთხვევაში დაკმაყოფილება უფრო ადრე რეგისტრირებული განცხადება, ერთსა და იმავე დღეს მიმართვისას კი – მუნიციპალიტეტის განცხადება.⁷³

თვითმმართველობის კოდექსის 107-ე მუხლის მე-2 ნაწილი მუნიციპალიტეტის საკუთრებად არ თვლის ასევე სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის რიგ ჩამონათვალს, რაც იწვევს ტერმინოლოგიურ შეცდომებს და გაურკვევლობას, მაგალითად: სახელმწიფო ტყის ფონდის და წყლის ფონდის მიწები, სახელმწიფო ნაკრძალების, ბუნების ძეგლების, ეროვნული პარკებისა და აღკვეთილების მიწები, პირუტყვის გადასარეკი ტრასები და ა.შ.. აღნიშნული კატეგორიის სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთის განმარტებას ვერ შევხვდებით სახელმწიფო ქონების შესახებ კანონში, საჯარო რეესტრის შესახებ კანონში, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ ორგანული კანონში და მიწის მიზნობრივი დანიშნულების განსაზღვრისა და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მდგრადი მართვის შესახებ კანონში. შესაბამისად, ზემოაღნიშნულ კანონების განმარტებებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით და ტერმინოლოგიური გაურკვევლობის თავიდან ასაცილებლად საჭიროა კოდექსში შევიდეს ცვლილება(იხ. დანართი N1).

მიწის რესურსის სახელმწიფო და მუნიციპალურ საკუთრებაში განაწილების ზუსტი სტატისტიკა არ მოგვეპოვება. თუმცა, სხვადასხვა მონაცემით, მუნიციპალურ საკუთრებაში რეგისტრირებულია მიწის ფონდის უმნიშვნელო

⁷² ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 107-ე მუხლი.

⁷³ იქვე, 107-ე მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტები.

ნაწილი, სახელმწიფო კი კვლავაც უმსხვილესი მიწათმფლობელია (მათ შორის, სასოფლო სამეურნეო მიწებისაც).⁷⁴

საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული 2020-2025 წლის დეცენტრალიზაციის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებს მუნიციპალიტეტებისთვის ქონების გადაცემის საკითხებს, კერძოდ 2020-2021 წლის ვადაში უნდა განისაზღვროს მუნიციპალიტეტებისათვის გადასაცემი ქონების სახეები, გადაცემის წესი, პირობები და პროცედურები. ჯერ კიდევ მოსამზადებელია და მისაღებია შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებები.⁷⁵

დღემდე ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების გადაცემის პროცესი არ დაწყებულა. საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო კვლავ რჩება სასოფლო-სამეურნეო მიწის ყველაზე დიდ მესაკუთრედ საქართველოში.⁷⁶

2.2.3 ტყის რესურსი

ადგილობრივი ტყეების განკარგვა მუნიციპალიტეტების კომპეტენციაა, მაგრამ 2013 წელს დამტკიცებული “საქართველოს ეროვნული სატყეო კონცეფცია” განმარტავს, რომ ტყის გადაცემა მუნიციპალიტეტებისათვის (თბილისის გარდა) არ მომხდარა სუსტი ადგილობრივი თვითმმართველობის გამო და ამ პროცესის წამოწყებას ცენტრალური ხელისუფლება აპირებს მომავალში მხოლოდ მას შემდეგ, რაც განხორციელდება ისეთი პროგრამები ”რომლებიც ხელს შეუწყობენ ადგილობრივი თემების მიერ ტყეების

⁷⁴ ჯიბუტი მ., ზარდიაშვილი დ., ჯიქია დ., ადგილობრივი თვითმმართველობა ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისთვის, 2018, 29.

⁷⁵ იხ. „დეცენტრალიზაციის 2020–2025 წლების სტრატეგიისა და დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელების 2020-2021 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 დეკემბრის N678 დადგენილების დანართები.

⁷⁶ ლოსაბერიძე დ., კახიძე ი., ქათამიძე ა., საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში 2016-2017 წლები, თბილისი, 2018, 33.

კომერციულ გამოყენებას ახალი სამუშაო ადგილებისა და შემოსავლის წყაროების შექმნისა და სიღარიბის დონის შემცირების მიზნით”.⁷⁷

ამჟამად მოქმედი საქართველოს ტყის კოდექსი გამორიცხავს ტყის მუნიციპალურ საკუთრებას. ტყის კოდექსის მე-9 მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით „საქართველოს ტყის ფონდის მესაკუთრე შეიძლება იყოს სახელმწიფო, საქართველოს საპატრიარქო, აგრეთვე ფიზიკური ან კერძო სამართლის იურიდიული პირი“. ამავე კოდექსით საქართველოს სახელმწიფო ტყის ფონდი არის სახელმწიფოს საკუთრება და მისი განსახელმწიფოებრივების წესი დგინდება“ საქართველოს ტყეების განსახელმწიფოებრივების შესახებ“ საქართველოს კანონით.⁷⁸ აღნიშნული კანონი პარლამენტს არ მიუღია და კოდექსის გარდამავალი დებულებები მიუთითებს, რომ ამ კოდექსის მე-9 მუხლის პირველი ნაწილი ამოქმედდეს „საქართველოს სახელმწიფო ტყის განსახელმწიფოებრივების შესახებ“ საქართველოს კანონის ამოქმედებისთანავე.⁷⁹ შესაბამისად ტყის კოდექსი სახელმწიფოს გარდა ვერ ადგენს ტყის ფონდის სხვა მესაკუთრეს, თუმცა მე-10 მუხლით განსაზღვრავს ტყის მესაკუთრე ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების ზოგადი უფლება-მოვალეობებს. ასევე, კუროიზულია ტყის კოდექსის მე-13 მუხლი, რომელიც განსაზღვრავს „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების კომპეტენციას ადგილობრივი ტყის ფონდის მართვის სფეროში“; ეს მუხლი იმთავითვე ეწინააღმდეგება ორგანულ კანონს, რადგან ასეთი სახის კომპეტენცია არ მიეკუთვნება არც საკუთარ და არც დელეგირებულ უფლებამოსილებებს, ადგილობრივი მმართველობის ორგანოები კი, 2006 წლის 5 დეკემბრის

⁷⁷ ასოცირების ხელშეკრულება და ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში, 2016, 13.

⁷⁸ საქართველოს ტყის კოდექსის მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁷⁹ იქვე, 120-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

ადგილობრივი არჩევნების შემდგომ, საქართველოში საერთოდ აღარ არსებობს.⁸⁰

მუნიციპალური საკუთრება ტყეზე ტყის მოქმედი კოდექსით აკრძალულია, თუმცა როგორც ზემოთ აღინიშნა, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით, ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის რესურსები წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის საკუთრებას და მისი მართვა კანონით დადგენილი წესით წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას.⁸¹ კოდექსი არ განმარტავს რა იგულისხმება ტერმინში „ადგილობრივი მნიშვნელობის“, თვითმმართველობის კოდექსი საკუთრებაში იხსენიებს მიწასა და ბუნებრივ რესურსებს, კერძოდ, მხოლოდ წყალსა და ტყეს, თუმცა კი ბუნებრივი რესურსები, გარდა მიწის, წყლისა და ტყისა, მოიცავს ნიადაგს, წიაღისეულს, ფლორას, ფაუნას და ა.შ.⁸²

მიმდინარე წლის 22 წელს საკანონმდებლო მაცნეზე გამოქვეყნდა ახალი ტყის კოდექსი, რომლის ძირითადი დებულებები ამოქმედდება 2021 წლის პირველ იანვარს, ხოლო სრულად ამოქმედდება 2025 წლის პირველ იანვარს.⁸³ კოდექსი აღიარებს ტყის მესაკუთრედ მუნიციპალიტეტს და გაწერილი მთელი რიგი დებულებები მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებების კუთხით, შესაბამისად ახალ კოდექსში გამოსწორდა მთელი რიგი ტერმინოლოგიური ხარვეზები და ცალკე მუხლი ეთმობა მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებებს ტყის მართვის სფეროში. კერძოდ - მუნიციპალური ტყის მართვის ორგანოს შექმნა „ტყის დაცვის, მოვლის, აღდგენა-გაშენებისა და ტყითსარგებლობის ღონისძიებების შემუშავება და განხორციელება, უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანოსთვის მუნიციპალური ტყის საზღვრების კორექტირების შესახებ

⁸⁰ ჯიბუტი მ., ზარდიაშვილი დ., ჯიქია დ., ადგილობრივი თვითმმართველობა ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისთვის, 2018, 30.

⁸¹ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-16 მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი.

⁸² ლოსაბერიძე დ., კახიძე ი., ქათამიძე ა., საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში 2016-2017 წლები, თბილისი, 2018, 32.

⁸³ საქართველოს ტყის კოდექსი, 5949-სს, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 22.05.2020.

წინადადების წარდგენა, მუნიციპალური ტყის მართვის გეგმის დამტკიცება, მუნიციპალური ტყის ტერიტორიაზე ტყითსარგებლობის განსახორციელებლად შესაბამისი სანებართვო დოკუმენტის გაცემა და ხელშეკრულების დადება, უკანონო ტყითსარგებლობის ფაქტების აღკვეთა და ამ ფაქტების შესახებ შესაბამისი სამართალდამცავი ორგანოებისთვის შეტყობინება და ა.შ.⁸⁴ კოდექსის მიხედვით მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს შუამდგომლობას ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყისათვის სტატუსის მინიჭების შესახებ განიხილავს ტყის სტატუსის განმსაზღვრელი კომისია, კომისიის დასკვნის საფუძველზე შემუშავებული მუნიციპალური ტყის სტატუსის მინიჭების შესახებ სამინისტროს შუამდგომლობის საფუძველზე საქართველოს მთავრობა იღებს გადაწყვეტილებას მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში არსებული ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის მუნიციპალიტეტისთვის გადაცემისა და მისთვის მუნიციპალური ტყის სტატუსის მინიჭების შესახებ.⁸⁵ კოდექსის გარდამავალი დებულებების მიხედვით საქართველოს მთავრობამ 2030 წლის 1 იანვრამდე უნდა შეიმუშაოს „ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის“ განსაზღვრის კრიტერიუმები და ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის მუნიციპალიტეტისთვის გადაცემის წესი.⁸⁶ როგორც ჩანს კანონმდებელმა მუნიციპალიტეტისათვის ტყის გადაცემა მხოლოდ გრძელვადიან პერსპექტივაში განიხილა, რის შესახებაც კოდექსის განმარტებით ბარათში არაფერია ნათქვამი.⁸⁷ განმარტებითი ბარათის მიხედვით კანონმდებელი გვპირდება, რომ მომავალში, თვითმმართველობების ხელში ადგილობრივი ტყეების მართვის გადასვლის შემთხვევაში, საწყისისთვის აუცილებელი საბაზისო პირობები (ინსტიტუციური მართვის გამოცდილება, შრომითი

⁸⁴ იქვე, მე-20 მუხლი.

⁸⁵ იქვე, მე-12 მუხლის პირველი და მე-2 ნაწილები.

⁸⁶ იქვე, 95-ე მუხლის პირველი ნაწილი.

⁸⁷ იხ. საქართველოს ტყის კოდექსის განმარტებითი ბარათი, <<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/231445?>>[27.08.2020].

რესურსები, კაპიტალი, ა.შ.) მომზადებული იქნება. ამასთან, ახალი მართვის ორგანოს ქონების დაბეგვრით (ქონების გადასახადები) მიღებული შემოსავლები მოხვდება ადგილობრივ ბიუჯეტში, რაც გარკვეულწილად ხელს შეუწყობს თვითმმართველობების გაძლიერებას და დამატებითი ფინანსების მოზიდვას.

ახალი კოდექსიდან ამოღებულია ტერმინი „სახელმწიფო ტყის ფონდი“ და რჩება ტერმინი სახელმწიფო ტყე, რაც მისასაღმებელია, ვინაიდან მოქმედ კოდექსში „სახელმწიფო ტყე“ განმარტებულია როგორც „სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული ტყე“. ამ ცნების/განმარტების დანიშნულება საკმაოდ ბუნდოვანია. გაუგებარია, რით განსხვავდება ის „სახელმწიფო ტყის ფონდი“-სგან, რომელიც წარმოადგენს „საქართველოს სახელმწიფო ტყის, საქართველოს კანონმდებლობით მისთვის მიკუთვნებული მიწებისა და მისი რესურსების ერთობლიობას“ - იმავე მუხლის თანახმად, „ტყე“ ხომ ისედაც მოიცავს ტყის რესურსების, ტყის ბიომრავალფეროვნებისა და სატყეო მიწების ერთობლიობას.⁸⁸

2.2.4 ადგილობრივი მნიშვნელობის წყლისა და ბუნებრივი რესურსები

ისევე როგორც ტყის კოდექსი გამორიცხავდა მუნიციპალიტეტს ტყის მესაკუთრედ, ასევე „წყლის შესახებ“ კანონი მხოლოდ სახელმწიფო საკუთრებას ცნობს წყალზე. ამ კანონის მე-6 მუხლის 1-ელი პუნქტით: „საქართველოს ტერიტორიაზე არსებული წყალი სახელმწიფო საკუთრებაა და გაიცემა მხოლოდ სარგებლობისათვის. აკრძალულია ყოველგვარი ქმედება, რაც პირდაპირ ან ფარული ფორმით ხელყოფს წყლის სახელმწიფო საკუთრების უფლებას.“ ორგანული კანონით, რომელიც უშვებს მუნიციპალურ

⁸⁸ ტყისა და სატყეო მიწების მართვა საქართველოში, კანონმდებლობისა და პრაქტიკის შეფასება, თბილისი, 2016, 6

საკუთრებას წყალზე, ეს კატეგორიული აკრძალვა, ცხადია, პირდაპირ დარღვეულია.⁸⁹

მიუხედავად მრავალწლიანი მცდელობისა, ცენტრალურ ხელისუფლებას დღემდე არ განუხორციელებია მიწის, წყლის, ტყისა და ბუნებრივი რესურსების საკუთრების სრულყოფილი დეცენტრალიზაცია. უფრო მეტიც, საქართველოს ხელისუფლებამ დღემდე ვერ შეასრულა საქართველოს ორგანული კანონით - „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ – აღებული ვალდებულება, 2016 წლის 1 იანვრამდე მოემზადებინა კანონპროექტი ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების, მათ შორის წყლისა და მიწის რესურსების განსაზღვრის მიზნით.⁹⁰ ქონების თუ კომპეტენციების გადაცემის კუთხით, ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტი 2018 წლის ანგარიშის მიხედვით - რამდენიმე კომპეტენცია, რომელიც გადაეცა მუნიციპალიტეტებს (მაგალითად, წყლის მიწოდება) არ არის სრული და ექსკლუზიური. დარგობრივი კანონმდებლობა ჯერ კიდევ არ შეესაბამება მთავრობის დეცენტრალიზაციის პოლიტიკას და ამ კანონმდებლობის გადახედვისა და ჰარმონიზაციის მხრივ პროგრესი ძალიან ნელა მიმდინარეობს. საჭიროა აგრეთვე სამართლებრივი ჩარჩოს შემდგომი შემუშავება, განსაკუთრებით დარგობრივი კანონმდებლობაში, რათა ხელი შეუწყონ მუნიციპალიტეტების ურთიერთთანამშრომლობას.⁹¹

საქართველოს წყლის რესურსების მართვის მთელი რიგი კანონები და რეგულაციები აქვს, რომლებიც ჯერ კიდევ 90-იანი წლების ბოლოს ამოქმედდა და შემდეგ უკვე ნაწილობრივ შეიცვალა 2003 წელს. თუმცა ცვლილებები ყოველთვის ცხადი და თანმიმდევრული სტრატეგიით არ განხორციელებულა. შედეგად, გაეროს ევროპის ეკონომიკის საბჭოს (UNECE) შეფასებას თუ

⁸⁹ ჯიბუტი მ., ზარდიაშვილი დ., ჯიქია დ., ადგილობრივი თვითმმართველობა ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისთვის, 2018, 30.

⁹⁰ იქვე, 33.

⁹¹ Council of Europe, Local and regional democracy in Georgia, report, 2018, paragraph 198, <https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016808e551a>[30.08.2020].

გამოვიყენებთ, მოქმედი კანონმდებლობა არის „გამოუსადეგარი და დანაწევრებული სისტემა“.⁹² წყლის რესურსების მართვის შესახებ კანონის მიღებით მოსალოდნელია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობების წყალმომარაგებისა და ჩამდინარე წყლების შესახებ ახალი კანონი წყალმომარაგების ადგილობრივ კომპანიებს ლიცენზირების პირობებს, ადგილობრივ თვითმმართველობებს კი წყალმომარაგების ინფრასტრუქტურის მშენებლობასა და მოვლას გაუმარტივებს,⁹³

საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ 2017 წელს შემუშავდა წყლის რესურსების მართვის შესახებ კანონპროექტი,⁹⁴ თუმცა კანონპროექტი ჯერ პარლამენტში წარდგენილი არ არის. აღნიშნული კანონპროექტიც წყლის მესაკუთრედ განიხილავს მხოლოდ სახელმწიფოს.

მიწის, წყლისა და ბუნებრივი რესურსების ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში გადაცემის პროცესის დაჩქარება აუცილებელია, რადგან ყველაზე მყარი შემოსავალი ადგილობრივ თვითმმართველობას აქვს იმ წყაროებიდან, რომლებიც უკავშირდება ზოგადად მუნიციპალურ საკუთრებას, უპირატესად, მიწას, წყალსა და ბუნებრივ რესურსებს. საქართველოს სიტუაციის მახასიათებელია ისიც, რომ ქვეყანაში პრივატიზების პროცესმა დროში გაუსწრო რეალური თვითმმართველობის შექმნის, ასევე, მისთვის ქონების (მათ შორის, მიწის, წყლისა და ბუნებრივი რესურსების) გადაცემის პროცესს.⁹⁵

⁹² „წყლის რესურსების მართვის შესახებ“ კანონპროექტის რეგულირების გავლენის შეფასება, თბილისი, 2017, 6.

⁹³ იქვე, 102.

⁹⁴ <<https://bit.ly/3be58uO>>[30.08.2020].

⁹⁵ ჯიბუტი მ., ზარდიაშვილი დ., ჯიქია დ., ადგილობრივი თვითმმართველობა ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისთვის, 2018, 34.

3. მუნიციპალიტეტის ქონების განკარგვა

3.1 ქონების პრივატიზება

მუნიციპალიტეტებში ქონების მართვის კუთხით მნიშვნელოვანი წილი პრივატიზების პოლიტიკას განეკუთვნება, რომელიც განვითარებისა და შემოსავლების ზრდის ერთერთი საფუძველია. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია შეფასდეს ქონების მართვის პროცესის მიმდინარეობა და მისი შესაძლო გავლენა ეკონომიკურ განვითარებაზე.⁹⁶

მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზებისას (გარდა სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთის პრივატიზებისა) ქონების შემძენი შეიძლება იყოს ფიზიკური პირი ან კერძო სამართლის იურიდიული პირი, ან ასეთ პირთა გაერთიანება, რომლის ქონებაშიც მუნიციპალიტეტის ან საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოს მონაწილეობის წილი 25 პროცენტზე ნაკლებია,⁹⁷ ხოლო მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული სასოფლო - სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის სასყიდლით შემძენი პირი შესაძლებელია იყოს საქართველოს მოქალაქე ან საქართველოში რეგისტრირებული კერძო სამართლის იურიდიული პირი, ხოლო საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალური მართლმადიდებელი ეკლესია და უსახლკაროდ დარჩენილი საქართველოს ის მოქალაქეები, რომლებიც ცხოვრობდნენ ან ცხოვრობენ ოკუპირებულ ტერიტორიებზე – უსასყიდლოდ იძენენ მას.⁹⁸

აუქციონის ფორმით მუნიციპალიტეტის ქონების განკარგვის მიზანია საკუთრების/სარგებლობის უფლების მინიჭება აუქციონში მონაწილე იმ პირისთვის, რომელიც ვაჭრობის პროცესში ყველაზე მაღალ ფასს შესთავაზებს,

⁹⁶ ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში N 58/36, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, თბილისი, 2016, 5, <<https://www.sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2016/ach-qonebis-martba-batumi-geda.pdf>>[28.08.2020].

⁹⁷ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 117-ე მუხლი.

⁹⁸ „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ კანონის მე-3 მუხლი.

ხოლო თუ აუქციონი პირობებით გამოცხადდება – იმ პირს, რომელიც აიღებს ვალდებულებასაც, რომ დააკმაყოფილოს გამოცხადებული პირობები.⁹⁹

მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზება ხდება საჯარო ან ელექტრონული აუქციონით, გარდა დაზღვევის ხელშეკრულებით გათვალისწინებული შემთხვევისა. სადაზღვევო შემთხვევის დადგომისას მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონებით მოსარგებლე მოძრავ ნივთს საკუთრებაში გადასცემს მზღვეველს, რომელიც ანაზღაურებს ამ ნივთის ღირებულებას ან სანაცვლოდ დაზიანებული ნივთის იდენტური, დაუზიანებელი ნივთს გადმოსცემს.¹⁰⁰

მუნიციპალიტეტები როგორც წესი არ ფლობენ სრულ და განახლებულ ინფორმაციას მათ საკუთრებაში არსებული ქონების შესახებ, ხშირ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტის და საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მონაცემები ქონების შესახებ ერთმანეთს არ ემთხვევა. შესაბამისად იმისთვის, რომ მუნიციპალიტეტებმა შეძლონ საკუთარი ქონების ადექვატური მართვა და ამ გზით ხელი შეუწყონ ეკონომიკურ განვითარებას, აუცილებელია რომ განხორციელდეს ქმედებები მუნიციპალიტეტების საკუთრებაში/სარგებლობაში არსებული ქონების სრული, ხელმისაწვდომი და განახლებადი მონაცემთა ბაზების შესაქმნელად.¹⁰¹

მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზაციის პროცესის გამჭვირვალობის მიზნით დადგენილია მთელი რიგი საკანონმდებლო რეგულაციები, რაც ზღუდავს მუნიციპალიტეტს არ მიიღოს მიკერძოებული გადაწყვეტილებები, თუმცა სადაო საკითხებში ვალდებულია დაიცვას მუნიციპალიტეტის ინტერესები როგორც მხარემ და ქონების პრივატიზაცია განხორციელოს

⁹⁹ ლოსაბერიძე დ., კანდელაკი კ., აბულაძე მ., კონჯარია ო., ადგილობრივი თვითმმართველობა, თბილისი, 2016, 361.

¹⁰⁰ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 118-ე მუხლი.

¹⁰¹ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში N 58/36, თბილისი, 2016, 16, <<https://www.sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2016/ach-qonebis-martba-batumi-geda.pdf>>[28.08.2020].

საზოგადოების ინტერესების გათვალისწინებით. ადგილობრივი ხელისუფლებების გადაწყვეტილებების შედეგები შემოსავლის წყაროებთან დაკავშირებით, საჯაროდ უნდა გახდეს ცნობილი.¹⁰² საქართველოს უზენაესი სასამართლო ერთ-ერთ განჩინებაში განმარტავს, რომ პრივატიზაცია, სახელმწიფოს ან მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების განკერძოების პროცესია, რაც გამჭვირვალე და სამართლიანი პროცესის უზრუნველყოფას, კერძო საკუთრების სამართლებრივი გარანტიების და მისი დაცვის ეფექტური მექანიზმების შექმნას საჭიროებს.¹⁰³ ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტი რეკომენდაციას იძლევა წევრი ქვეყნებისთვის, რომ მთავრობებმა მიიღონ სათანადო ზომები, ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის გამჭვირვალობის გაზრდისა და იმის უზრუნველსაყოფად, რომ ზოგადად, საჯარო ხასიათის გადაწყვეტილებები, რომლებიც ფინანსურ ხარჯებს გასწევენ, საზოგადოების მიერ იყოს მხარდაჭერილი და რომ დაინტერესებულ მოქალაქეებს და იურიდიულ პირებს ამ გადაწყვეტილებებზე რეალური წვდომა ქონდეთ, კანონით გათვალისწინებული პროცედურების შესაბამისად.¹⁰⁴

ქონების პრივატიზაცია მნიშვნელოვანია ქვეყნის ეკონომიკური განვითარებისთვის და ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოსავლების ზრდის კუთხით, თუმცა სახელმწიფომ თუ მუნიციპალიტეტმა ქონების პრივატიზაციის კუთხით მნიშვნელოვანია გაითვალისწინოს, რომ ქონების მიმღებმა არ უნდა დააზიანოს საზოგადოებრივი ინტერესები, ამავე დროს სახელმწიფოს ქონება შეუძლია განკარგოს იმ კუთხით, როცა კერძო საწარმო არ

¹⁰² ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია წევრი ქვეყნებისადმი ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების ფინანსური შესაძლებლობების თაობაზე, 19, <<https://droa.ge/wp-content/uploads/2018/04/09.pdf>>[30.08.2020].

¹⁰³ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2020 წლის 20 მაისის №ბს-154(კ-20) განჩინება.

¹⁰⁴ ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია #R(98)12 წევრი სახელმწიფოების მიმართ ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის ზედამხედველობის თაობაზე, 2, <<https://droa.ge/wp-content/uploads/2018/04/03.pdf>>[30.08.2020].

მოქმედებს იმ სფეროში რაც საზოგადოებრივ ინტერესს წარმოადგენს, მაგალითად საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის, უსაფრთხოების და მომსახურების თანაბარი ხელმისაწვდომობა.¹⁰⁵

ხელისუფლება ვალდებულია, თვითმმართველობის ტერიტორიაზე მცხოვრებ მოქალაქეებს ხარისხიანად და თანაბრად მიაწოდოს მუნიციპალური სერვისი, სადაც მიწოდებული მომსახურება მინიმალურად მაინც უნდა შეესაბამებოდეს ხარისხის იმ მაჩვენებელს, რომელიც აუცილებელია საზოგადოებრივ მოთხოვნილებების დასაკმაყოფილებლად.¹⁰⁶

3.2 ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემა

მუნიციპალიტეტის ქონების სარგებლობის უფლებით შეიძლება გადაეცეს ფიზიკურ, საჯარო ან/და კერძო სამართლის იურიდიული პირს, კანონით დადგენილი წესით. სარგებლობის უფლებით მუნიციპალიტეტის ქონების გადაცემისას შესაძლებელია საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით გათვალისწინებული შემდეგი ფორმების გამოყენება: აღნაგობა, უზუფრუქტი, ქირავნობა, იჯარა, თხოვება და საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით გათვალისწინებული სარგებლობის სხვა ფორმები(მაგ. სერვიტუტი). მუნიციპალიტეტის ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემა ხდება აუქციონის ფორმით ან პირდაპირი განკარგვის წესით. მუნიციპალიტეტის ქონების აუქციონის ფორმით სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო, ხოლო მუნიციპალიტეტის ქონების პირდაპირი განკარგვის წესით სარგებლობის უფლებით უსასყიდლოდ გადაცემის შესახებ გადაწყვეტილებას –

¹⁰⁵ John p., Local Governance in Western Europe, 2001, 96.

¹⁰⁶ ადგილობრივი თვითმმართველობის სერვისების მიწოდების სტანდარტები, კავკასიის ეკონომიკური და სოციალური კვლევითი ინსტიტუტი, თბილისი, 2010, 5.

მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანხმობით.¹⁰⁷

ქონებას, რომელიც საჭიროა მუნიციპალიტეტისთვის დელეგირებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად, სახელმწიფო მას სარგებლობაში გადასცემს, მაგრამ ეს ქონება რჩება სახელმწიფო საკუთრებაში. სარგებლობის უფლებით გადასაცემი ქონების განსაზღვრა და სარგებლობის უფლების მინიჭება ხდება ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსისა და დელეგირებული უფლებამოსილების შესახებ ხელშეკრულების თანახმად, რომლითაც ამ ქონებით სარგებლობის პირობებია განსაზღვრული.¹⁰⁸

ისევე როგორც პრივატიზაცია, ქონების მართვის უფლებით კერძო თუ იურიდიული პირებისათვის გადაცემა დაკავშირებულია თვითმმართველობის შემოსავლების ზრდასთან, ვინაიდან მუნიციპალიტეტის ქონების განკარგვის შედეგად შემოსული თანხები სრულად მიემართება შესაბამისი მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში.¹⁰⁹

ადგილობრივი ხელისუფლება ვალდებულია გაუმკლავდეს როგორც ბაზრის, ისე მთავრობის უუნარობას. ადგილობრივ მმართველობას ასევე სჭირდება შუამავლის როლი სხვადასხვა სუბიექტებსა და ქსელებს შორის, რომ ხელი შეუწყოს უფრო მეტ კომბინირებულ მოქმედებებს მოსახლეობის ცხოვრების ხარისხის გაუმჯობესების მიზნით¹¹⁰ და ცენტრალური ხელისუფლების მიერ რესურსების გადაცემით უზრუნველყოს უფრო ეფექტური და ეკონომიური გადაწყვეტილებები, რადგან მუნიციპალიტეტი ადგილობრივი მოსახლეობის პრობლემებთან უფრო ახლოს დგას.¹¹¹

IV. ქონებრივი დეცენტრალიზაცია

¹⁰⁷ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 122-ე მუხლი.

¹⁰⁸ იქვე, 123-ე მუხლი.

¹⁰⁹ იქვე, 128-ე მუხლი.

¹¹⁰ Local Governance in Developing Countries, Edited by A.Shah, Washington, 2006, 42.

¹¹¹ Local Governance, Economic Development and Institutions, Edited by G. M. Gómez, P. Knorringa, UK, 2016, 45.

თვითმმართველობა არის სახელმწიფო მოწყობის კონსტიტუციური პრინციპი. იგი მოითხოვს მმართველობის სისტემის პოლიტიკურ-ადმინისტრაციულ დეცენტრალიზაციას, რასაც სხვაგვარად ხელისუფლების ვერტიკალურ დანაწილებასაც უწოდებენ. დეცენტრალიზებული სახელმწიფო იყოფა თვითმმართველ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებად, რომლებიც სახელმწიფო ხელისუფლების მიმართ ადმინისტრაციული ავტონომიით სარგებლობენ.¹¹² ხელისუფლების გადაჭარბებული ცენტრალიზაცია წარმოადგენს არა მხოლოდ ხელისუფლების, არამედ თვით სახელმწიფოს რღვევის წყაროს.¹¹³

ნებისმიერი მუნიციპალური წარმონაქმნი ორგანიზაციულად განიხილება როგორც თავისებური კორპორაციული სისტემა, რომელიც მოწოდებულია საკუთარი ძალებითა და პასუხისმგებლობით, საკუთარი კომპეტენციური საშუალებებით გადაწყვიტოს ადგილობრივი, მოსახლეობის ინტერესებთან დაპირისპირებული პრობლემები.¹¹⁴

თანამედროვე სახელმწიფო მმართველობა ორიენტირებულია მენეჯმენტსა და ორგანიზაციული სტრუქტურის სრულყოფაზე და მისი შინაარსი უკვე არ ამოიწურება მხოლოდ წესების დაცვითა და მართვის პროგნოზირებადი ხასიათით. საჯარო მართვის წმინდა ფორმალურ-პროცედურული ასპექტები უკვე განიხილება როგორც ერთგვარი წინაღობაც კი სახელმწიფო ფუნქციათა ეფექტური განხორციელების პროცესში. საჯარო მართვის თანამედროვე მოდელი, ამავე დროს, არის ნაკლებად ცენტრალისტური.

¹¹² საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები სახელმძღვანელო, ხუბუა გ. და ზომერმანი კ.-ს რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 222.

¹¹³ ზოიძე ო., ლოსაბერიძე დ., მელუა დ., სტეფანიანი ა., შერგელაშვილი თ., ხაინდრავა ი., ხალილოვი ზ., ხომერიკი ლ., საკონსტიტუციო - პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები, სახელმწიფო ხელისუფლების განაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის, თბილისი, 2005, 46.

¹¹⁴ მელქაძე ო., "ქართული მუნიციპალიზმი", თბილისი, 2009, 134.

დეცენტრალიზებულმა მენეჯმენტმა თანდათან ჩაანაცვლა მართვის ზეცენტრალიზებული, იერარქიული სტრუქტურები.¹¹⁵

დეცენტრალიზაციის სხვადასხვა ფორმა ამჟამად მიმდინარეობს როგორც ინდუსტრიულ, ისე განვითარებად ქვეყნებში. განვითარებად ქვეყნებში, განსაკუთრებით 1990-იანი წლებიდან, დეცენტრალიზაციის რეფორმები ძალიან პოპულარული გახდა "კარგი მმართველობის" ლოზუნგით, რომელსაც ხშირად მხარს უჭერენ დონორი ორგანიზაციები.¹¹⁶

მართვის დეცენტრალიზებული მოდელი ეფუძნება მის სტრუქტურულ ერთეულებს შორის კონკურენციას. მართვის სხვადასხვა სექტორებს შორის არსებულმა კონკურენციამ უნდა უზრუნველყოს ფინანსური და სხვა სახსრების მომჭირნე და ეფექტური ხარჯვა. სახელმწიფო აპარატის ეფექტურობა მის მიერ წარმოებული ბიუროკრატიული პროდუქციით კი არ განისაზღვრება, არამედ მომხმარებლისათვის გაწეული სერვისით.¹¹⁷

დეცენტრალიზებული სისტემა უფრო ეფექტურია, რამდენადაც პასუხისმგებლობის დელეგირებით იზრდება პერსონალური პასუხისმგებლობა და მოტივაცია. ამავე დროს, დეცენტრალიზაცია არ განიხილება როგორც „ანტიცენტრალიზმი“.¹¹⁸

დეცენტრალიზაცია მართვის ორგანოების კომპლექსური ფუნქციების უკეთესად განხორციელების პირობაა. დეცენტრალიზაციის დროს საჯარო მმართველობის ფართო უფლებამოსილებები გადაცემული აქვთ რეგიონალურ და ადგილობრივ ორგანოებს.¹¹⁹

დეცენტრალიზაციის შედეგად უფრო სრულადაა რეალიზებული სუბსიდიარობის პრინციპი, რომელიც უზრუნველყოფს მმართველობითი

¹¹⁵ ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, ხუბუა გ. და ყალიჩავა კ.-ს რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 35.

¹¹⁶ Foundations for Local Governance, Edited by F. Saito, Switzerland, 2008, 12.

¹¹⁷ ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, ხუბუა გ. და ყალიჩავა კ.-ს რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 35-36.

¹¹⁸ იქვე, 59.

¹¹⁹ იქვე, 139.

გადაწყვეტილებების ოპტიმალური დონის შერჩევას, რაც შესაძლებელია გადაწყდეს მართვის ქვედა დონეზე, არ უნდა წყდებოდეს მართვის ცენტრალურ დონეზე. დეცენტრალიზებული მართვის სისტემა იძლევა ფინანსური, ადამიანური და სხვა რესურსების უფრო ეფექტიანად და ეკონომიურად გამოყენების შესაძლებლობას.¹²⁰

დეცენტრალიზაციის რიტორიკა და თეორია უკეთეს მმართველობას გვპირდება და უფრო გაძლიერებულ დემოკრატias, როდესაც საჯარო მოხელეები, უფრო პასუხისმგებლობით ეკიდებიან თავიანთ უფლებამოსილებებს და მოქალაქეები უფრო მეტად ჩართულნი არიან ადგილობრივ საქმეებში.¹²¹

ევროპის საბჭოს მონიტორინგის კომიტეტის რეკომენდაციის¹²² და მინისტრთა კომიტეტის ჯერ კიდევ 1995 წელს წვერი ქვეყნებისათვის მიღებული რეკომენდაციით¹²³ სუბსიდიარობის პრინციპი საქართველოს კონსტიტუციით გამყარდა - კონსტიტუციის მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტით საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ეფუძნება სუბსიდიარობის პრინციპს. სახელმწიფო უზრუნველყოფს თვითმმართველი ერთეულის ფინანსური სახსრების შესაბამისობას ორგანული კანონით განსაზღვრულ თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებებთან. სუბსიდიარობის პრინციპების თანახმად, ხელისუფლების სხვადასხვა დონეზე სხვადასხვა როლები და ფუნქციები უნდა იყოს დეცენტრალიზებული იმ

¹²⁰ იქვე, 140.

¹²¹ Grindle M.S., Going Local, USA, 2009, 2.

¹²² <<https://rm.coe.int/16807195fd>> [20.07.2020].

¹²³ ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია #R(95) წვერი სახელმწიფოების მიმართ სუბსიდიარობის პრინციპის განხორციელების თაობაზე <https://droa.ge/wp-content/uploads/2018/04/01_1.pdf> [25.08.2020].

ადმინისტრაციულ დაბალ დონეზე, სადაც მათი განხორციელება ყველაზე ეფექტურია.¹²⁴

თუმცა, სწორედ აუცილებელი ფინანსური რესურსების ნაკლებობაა საქართველოში დეცენტრალიზაციის პროცესის ერთ-ერთი ბარიერი, ადგილობრივი პოლიტიკის გასატარებლად. თვითმმართველობათა ფინანსური შესაძლებლობების გამყარება, მათ შორის საკუთარი სამშემოსავლო ბაზის გაჩენა თვითმმართველობათა ფინანსური დამოუკიდებლობის უმთავრესი წინაპირობაა და მოთხოვნილია ევროპის საბჭოს სხვადასხვა რეკომენდაციებით.¹²⁵ ფინანსური ავტონომია განსაზღვრავს, შეიძლება თუ არა ადგილობრივი ხელისუფლება ჩაითვალოს როგორც ცალკეულ მომწესრიგებელ მთავრობად და ხალხთან მდგომ ნამდვილი პარტნიორად.¹²⁶

დეცენტრალიზაციის პროცესი ბოლო ათწლეულებში საქართველომ მეტ-ნაკლებად განახორციელა ცალკეული ღონისძიებები, მაგრამ დღემდე არ არის ჩამოყალიბებული, პოლიტელიტისა და საზოგადოების მიერ გააზრებული და ერთიანი ხედვა, თუ მთლიანობაში როგორ უნდა ხორციელდებოდეს ძალაუფლების ვერტიკალურად, ზემოდან ქვემოთ გადანაწილება.¹²⁷ ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის მიზანს წარმოადგენს საკითხთა გარკვეული წრის მოგვარება. ეს უმთავრესად გულისხმობს ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეების მართვას, რაც ეფუძნება ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებს, ადგილობრივ ტრადიციებსა და პირობებს. ესაა დეცენტრალიზებული მართვა ადგილობრივი საქმეებისა.¹²⁸

¹²⁴ Decentralized Development in Latin America, Edited by Lindert p.v., Verkoren o, Springer Dordrecht Heidelberg London New York, 2010, 6.

¹²⁵ ასოცირების ხელშეკრულება და ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში, 2016, 12.

¹²⁶ The Oxford Handbook of State and Local Government, Edited by Donald P. Haider-Markel, New York, 2014, 58.

¹²⁷ ლოსაბერიძე დ., კანდელაკი კ., აბულაძე მ., კონჯარია ო., ადგილობრივი თვითმმართველობა, თბილისი, 2016, 56.

¹²⁸ მელქაძე ო., "ქართული მუნიციპალიზმი", თბილისი, 2009, 84.

იმისათვის, რომ მმართველობის სისტემამ ადეკვატურად უპასუხოს საზოგადოებრივ მოთხოვნილებებს და უზრუნველყოფილ იქნას მოქალაქეთა მონაწილეობა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, აუცილებელია მმართველობითი უფლებამოსილებებისა და შესაბამისი რესურსების გადანაწილება მმართველობის ცენტრალურ და ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეებს შორის.¹²⁹ დეცენტრალიზაციის გაჭიანურება განპირობებულია სახელმწიფო და ადგილობრივი ინტერესების სხვადასხვაობით, ერთიანი საჯარო ინტერესის ჩამოუყალიბებლობით და სამოქალაქო საზოგადოების სისუსტით. ამიტომ, ამ პრობლემათა გადაწყვეტა შესაძლებელია მხოლოდ საჯარო მმართველობის სისტემის კარდინალური ტრანსფორმაციით, რომელიც მიმართული იქნება ამ სისტემის დეცენტრალიზაციის, თვითმმართველობითი და თვითორგანიზების პრინციპების განვითარებისკენ.¹³⁰

ეკონომიკური დეცენტრალიზაცია ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობისთვის საქმიანობის ელემენტარულ ქონებრივ პირობებს ქმნის. ეკონომიკური დეცენტრალიზაციის პირობებში ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს ეძლევათ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ადგილობრივი მნიშვნელობის ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავების შესაძლებლობა. ეკონომიკური დეცენტრალიზაცია ასევე გულისხმობს თვითმმართველი ერთეულისთვის ადგილობრივი ეკონომიკური ინიციატივებისათვის საჭირო სახელმწიფო ქონების გადაცემას მისი პრივატიზების უფლებით.¹³¹

დღევანდელი მდგომარეობით, საქართველო არის დეცენტრალიზებული ასიმეტრიული უნიტარული სახელმწიფო რეგიონალიზმის ნიშნებით. მის შემადგენლობაში შედის ორი ავტონომიური რესპუბლიკა (რომელთაგან არც

¹²⁹ საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2020-2025, 3.

¹³⁰ სვანიშვილი ა., ტერიტორიული საზოგადოებრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობა და როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში, თბილისი, 2016, 8.

¹³¹ ადგილობრივი მმართველობის რეფორმა – გამოსავლის ძიება რუხი ზონიდან, მელაძე გ.-ს რედაქტორობით, თბილისი, 2019, 10.

ერთი არ არის სრულფასოვანი კვაზისახელმწიფოებრივი წარმონაქმნი), ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე შექმნილი დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული,¹³² აგრეთვე 69 ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული – მუნიციპალიტეტი.¹³³

ისტორიული გამოცდილება ადასტურებს, რომ საზოგადოებრივი კეთილდღეობის უზრუნველყოფა, თითოეული მოქალაქისა თუ საზოგადოებრივი ჯგუფის თავისუფალი განვითარება, სრულფასოვანი საზოგადოებრივი მომსახურების წარმოება შეუძლებელია მხოლოდ ცენტრალიზებული მმართველობის პირობებში.¹³⁴ პოლიტიკის და ინსტიტუტების ადგილობრივ დონეზე ადაპტირება იწვევს ეფექტურ რისკებთან გამკლავებას და შემოსავლის განაწილება გააძლიერებს ხელისუფლების მართვის მოდელს.¹³⁵

რაც შეეხება უშუალოდ ქონებრივ დეცენტრალიზაციას, ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის ქონების გადაცემასთან დაკავშირებულ საკანონმდებლო ბაზაზე მუშაობა, რომელიც “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ” კანონის მიღებით დასრულდა (2005 წლის 25 მარტი), დეცენტრალიზაციის პროცესის ერთ-ერთ მიღწევად უნდა ჩაითვალოს, თუმცა ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის ქონების გადაცემის კარგად დაწყებული პროცესი შემდგომში შენელდა რამდენიმე მიზეზის გამო, შესაბამისი მონაცემთა ბაზის არარსებობა, გაუმართავი საკანონმდებლო ბაზა, კერძოდ თვითმმართველობის კოდექსთან სხვა კანონების შეუსაბამობა, მაგალითად ორგანული კანონის თანახმად, ადგილობრივი მნიშვნელობის წყლის რესურსები თვითმმართველობის საკუთრებაა, მაგრამ ჯერ კიდევ არ

¹³² საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, ხუბუა გ. და ზომერმანი კ.-ს რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 96.

¹³³ <<http://mreg.reestri.gov.ge/index.php>> [21.02.2020].

¹³⁴ საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2020-2025, 3.

¹³⁵ The Palgrave Handbook of Local Governance in Contemporary China, Edited by Yu, Jianxing, Guo, Sujian, Singapore, 2019, 70.

არსებობს მთავრობის შესაბამისი დადგენილება, რაც შექმნიდა ამ პრობლემის დარეგულირების მექანიზმს.¹³⁶

დეცენტრალიზაციის მიზნების მისაღწევად, ყველაზე მნიშვნელოვანია ხელისუფლებამ გამოიჩინოს ნება და შეიმუშაოს რეალური ქონებრივი დეცენტრალიზაციის სტრატეგია, შესაბამისი საჭიროებების გამოკვლევით და გარემოებების შეფასებით. სტრატეგიაში უნდა გაიწეროს კონკრეტული ვადები კონკრეტული ქმედითი ნაბიჯებისთვის, სხვაგვარად შემუშავებული და მთავრობის მიერ დამტკიცებული სტრატეგიები რჩება მხოლოდ დაპირებად. ამასთანავე, აუცილებელია ადგილობრივი ხელისუფლების სითამამე და აქტიური კომუნიკაცია ცენტრალურ ხელისუფლებასთან, რათა ზემოქმედება მოახდინონ თვითმმართველობისთვის კანონით მიკუთვნებული ქონების რეალურად გადაცემასთან დაკავშირებით.

V. დასკვნა

გარდამავალი ეკონომიკებისა და განვითარებადი სამყაროს ქვეყნები ხშირად იყენებენ ინდუსტრიული ქვეყნების გამოცდილებას, რომ მოახდინონ

¹³⁶ ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014, ბოლქვაძე თ., კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ.,-ს და ჩიქოვანი თ.,-ს რედაქტორობით, თბილისი, 2015, 30.

ხელისუფლების, განსაკუთრებით მთავრობების, მუდმივ რესტრუქტურისა და ადგილობრივ დონეზე.¹³⁷ ამ მხრივ არც საქართველოა გამონაკლისი და არსებობენ არასამთავრობო ორგანიზაციები, რომლებიც თვითმმართველობებში არსებულ პრობლემებზე და გამოწვევებზე მუშაობენ, ეძებენ გადაჭრის გზებს და მმართველობის საუკეთესო გზებს გვთავაზობენ, რაც ქვეყნის ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის ყურადღების მიღმა არ უნდა დარჩეს. კრიზისულ სიტუაციებში და არამარტო, ადგილობრივ ხელისუფლებამ უნდა გაითვალისწინოს, რომ ხალხთან დიალოგის განხორციელების ამოცანა ბევრად უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე ცალმხრივი კომუნიკაცია.¹³⁸

განხორციელებული კვლევის შედეგად შეიძლება დავასკვნათ, რომ ქონების მართვის და განკარგვის სფეროში, ვხვდებით მთელი რიგ ხარვეზებს როგორც ცენტრალური, ასევე ადგილობრივ დონეზე. ცენტრალურ დონეზე ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრობლემაა სახელმწიფო ქონების აღწერა/სისტემატიზაცია, ვინაიდან დღემდე არ არსებობს ზუსტი მონაცემები საწარმოების და ობიექტების რაოდენობის შესახებ; ადგილი აქვს სახელმწიფო ორგანიზაციების სარგებლობაში არსებული ქონების ბალანსზე აღურიცხაობის შემთხვევებს; პრობლემაა ქონების გადაცემის დროს ბუღალტრულ აღრიცხვებში, რის გამოც აღნიშნული ქონება ხვდება როგორც ქონების მიმღების, ასევე გადამცემის ბალანსზეც; არის შემთხვევები, როდესაც ორგანიზაციის ბალანსზე რიცხული და ექსპლუატაციაში მყოფი შენობა-ნაგებობები, საჯარო რეესტრში რეგისტრირებული არ არის და ა.შ..

სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციის პროცესებთან დაკავშირებით უნდა ითქვას, რომ საჭიროა საკანონმდებლო ცვლილებები გამჭვირვალობის და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის მექანიზმების დანერგვა, საზოგადოებას უნდა ჰქონდეს ხელმისაწვდომი ინფორმაცია მსხვილი საწარმოების მფლობელების ვინაობის შესახებ და

¹³⁷ Macro federalism And Local Finances, Edited by A.Shah, USA, 2008, 245.

¹³⁸ Social Media and Local Governments, Edited by Mehmet Zahid Sobaci, Switzerland, 2016, 333.

რამდენად სრულდება საპრივატიზებო ხელშეკრულებით აღებული ვალდებულებები.

სახელმწიფო საწარმოების მართვის კუთხით უნდა შემუშავდეს და დამტკიცდეს სტრატეგია, რომელიც განსაზღვრავს სახელმწიფოს ხედვას, მიზნებსა და როლს სახელმწიფო საწარმოების მართვასთან მიმართებაში. მკაფიო ხედვისა და კრიტერიუმების არარსებობის გამო, ხდება ისეთი საწარმოების დაფუძნება, რომლებსაც სახელმწიფოსათვის არც სტრატეგიული მნიშვნელობა აქვთ და არც ბაზრის სტიმულირება შეუძლიათ. უნდა შემუშავდეს სახელმწიფო საწარმოთა კორპორაციული მართვის სახელმძღვანელო ან კოდექსი, რომელიც განსაზღვრავდა სახელმწიფო საწარმოთა მართვის ძირითად პრინციპებსა და საფუძვლებს, უნდა დაინერგოს შიდა აუდიტის მექანიზმები, საქართველოს მთავრობამ უნდა შეიმუშაოს სახელმწიფო საწარმოებთან დაკავშირებით ერთიანი პოლიტიკა, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ დაფუძნებული საწარმოების ეფექტურ მართვასა და ფუნქციონებას.

რაც შეეხება თვითმმართველობას, როგორც მრავალფუნქციური კონსტიტუციური ინსტიტუტი, აუცილებელია მისი ქონებრივი უფლებამოსილებების გაზრდა დეცენტრალიზაციის ქმედითი ნაბიჯებით, სახელმწიფომ უნდა გამოიჩინოს პოლიტიკური ნება, რათა შეფასდეს ობიექტურად არსებული გარემო და დეცენტრალიზაციის პროცესი წარმართოს გაჭიანურების გარეშე, კონკრეტული ვადებით და სტრატეგიული გეგმებით. განხორციელებული რეფორმები უნდა ეფუძნებოდეს თვითმმართველი ერთეულებს შორის ბალანსს, შედარებით მცირე შემოსავლის მქონე მუნიციპალიტეტების გაძლიერებას და უთანასწორობის აღმოფხვრას.

სახელმწიფომ უნდა შეასრულოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი ვალდებულებები, კერძოდ რამდენიმე სამინისტრო

კოორდინირებულად, 2017 წლის 1 იანვრამდე ვალდებული იყო საქართველოს მთვარობისთვის დასამტკიცებლად წარედგინა მუნიციპალიტეტებისთვის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების გადაცემის ვადების ამსახველი გრაფიკი და გადაცემის წესი, რაც დღემდე არ განხორციელებულა. მუნიციპალიტეტებს საკუთრებაში უნდა გადაეცეთ ადგილობრივი მნიშვნელობის არასასოფლო-სამეურნეო, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთები, წყლის, ტყის და ბუნებრივი რესურსები.

ტყის კოდექსი მიღებულ იქნა და კოდექსი მუნიციპალიტეტს აღიარებს მის საზღვრებში არსებული ტყის მესაკუთრედ, გაწერილია მუნიციპალიტეტის ტყის სტატუსის მინიჭების წესი, თუმცა კოდექსის მიხედვით „ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის“ განსაზღვრის კრიტერიუმები და „ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის მუნიციპალიტეტისთვის გადაცემის წესი“ მთავრობამ უნდა შეიმუშაოს 2030 წლამდე. აუცილებელია ამ ვადის შემცირება. განმარტებით ბარათში არაფერია ნათქვამი, რატომ არ განიხილავს მთავრობა ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის ტყის შემჭიდროვებულ ვადაში გადაცემას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით ადგილობრივ მნიშვნელობის წყლის რესურსები მუნიციპალიტეტის საკუთრებაა, თუმცა, როგორც მოქმედი ტყის კოდექსი, ასევე საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ შემუშავებული „წყლის რესურსების მართვის შესახებ“ კანონპროექტი მუნიციპალიტეტს წყლის მესაკუთრედ არ აღიარებს. აუცილებელია აღნიშნული კანონპროექტის მისადაგება თვითმმართველობის კოდექსთან და ამგვარად წარედგინოს პარლამენტს განსახილველად.

ხელისუფლებამ საბოლოოდ უნდა გადაწყვიტოს თვითმმართველობისათვის უფლებამოსილების დელეგირების კომპენსაციის საკითხი. უნდა იქნეს მიღებული კანონი ან დამტკიცდეს წესი,

დელეგირებული უფლებამოსილებათა განხორციელებისათვის შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემის შესახებ, საჭირო რესურსების ოდენობის გაანგარიშების წესით.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, წინამდებარე კვლევით გამოვლენილი ხარვეზების გამოსწორების მიზნით შემოთავაზებული რეკომენდაციების გათვალისწინება და გაზიარება, ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემას უფრო მეტად დაახლოებს ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ წევრი ქვეყნებისთვის მიღებულ რეკომენდაციებთან, ევროკავშირის დირექტივებთან და ასევე ზოგადად მსოფლიოს განვითარებული ქვეყნების სტანდარტებთან და მოთხოვნებთან.

დანართი N1

საქართველოს ორგანული კანონი

**საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის
კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ**

მუხლი 1. საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ (საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე (www.matsne.gov.ge), 19.02.2014, სარეგისტრაციო კოდი: 010250000.04.001.016100) 107-ე მუხლის მე-2 ნაწილი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„2. მუნიციპალიტეტის საკუთრებად არ ითვლება მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული შემდეგი ქონება:

ა) კერძო საკუთრებაში არსებული და სახელმწიფო საკუთრებად რეგისტრირებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, მათ შორის, სამოვრები;

ბ) ის დაურეგისტრირებელი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, რომელზედაც ამ მუხლის მე-3 პუნქტით განსაზღვრული წესით წარდგენილია სახელმწიფო საკუთრებად დარეგისტრირების თაობაზე განცხადება, გარდა ამ მუხლის მე-4 პუნქტით გათვალისწინებული შემთხვევისა;

გ) მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული დაურეგისტრირებელი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა;

დ) პირუტყვის გადასარეკი ტრასები;

ე) 500 მეტრი სიგრძის სასაზღვრო ზოლში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა;

ვ) სახელმწიფო ნაკრძალების, ბუნების ძეგლების, ეროვნული პარკებისა და აღკვეთილების მიწები;

ზ) სახელმწიფო მნიშვნელობის ისტორიის, კულტურის, ბუნებისა და საკულტო-რელიგიური ძეგლებისათვის განკუთვნილი მიწები;

თ) სახელმწიფო ტყის მიწა;

ი) საქართველოს სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტების საბიუჯეტო დაფინანსებაზე მყოფი დაწესებულებებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისათვის უზუფრუქტის ფორმით, სარგებლობის უფლებით გადაცემული მიწები;

კ) სახელმწიფო წყლის ფონდის მიწა.

მუხლი 2. ეს კანონი ამოქმედდეს გამოქვეყნებისთანავე.

საქართველოს პრეზიდენტი

სალომე ზურაბიშვილი

თბილისი,

----- 2020წ.

ბ ი ბ ლ ო გ რ ა ფ ი ა

სამართლებრივი აქტები:

საქართველოს კონსტიტუცია
 ევროპული ქარტია ”ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ”
 საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“
 საქართველოს ორგანული კანონი ”სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“
 საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ”(ძალადაკარგულია 04.07.2014)
 საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“(ძალადაკარგულია 04.07.2014)
 საქართველოს კანონი “მიწის მიზნობრივი დანიშნულების განსაზღვრისა და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მდგრადი მართვის შესახებ”
 საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ქონების შესახებ“
 საქართველოს კანონი „საქართველოს საგადასახადო კოდექსი”
 საქართველოს კანონი „საქართველოს ტყის კოდექსი“
 საქართველოს კანონი „საქართველოს ტყის კოდექსი“(ამოქმედდება 01.01.2021)
 საქართველოს კანონი „წყლის რესურსების მართვის შესახებ“(კანონპროექტი)
 დეცენტრალიზაციის 2020–2025 წლების სტრატეგიისა და დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელების 2020-2021 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 დეკემბრის N678 დადგენილება
 საქართველოს პარლამენტის 2004 წლის 26 ოქტომბრის N515 დადგენილება „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“ რატიფიცირების თაობაზე.
 „სახელმწიფოს მიერ მუნიციპალიტეტებისთვის გადასაცემი ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების სახეობათა ნუსხის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 6 ნოემბრის N527 დადგენილება

სამეცნიერო ლიტერატურა:

ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014, ბოლქვაძე თ., კანდელაკი კ., ლოსაბერიძე დ.,-ს და ჩიქოვანი თ.,-ს რედაქტორობით, თბილისი, 2015

ადგილობრივი მმართველობის რეფორმა – გამოსავლის ძიება რუხი ზონიდან, სტატიების კრებული, მელაძე გ.-ს რედაქტორობით, თბილისი, 2019

ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, ხუბუა გ. და ყალიჩავა კ.-ს რედაქტორობით, თბილისი, 2018

ასოცირების ხელშეკრულება და ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში, საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაცია, 2016

გუჯარაიძე ნ., პრივატიზაციის ფარული მხარეები, მწვანე ალტერნატივა, თბილისი, 2014

ელიაძე თ, სახელმწიფო საწარმოებთან დაკავშირებით საქართველოს საფინანსო-სამართლებრივი რეგულაციები, 2014

ზოიძე თ., ლოსაბერიძე დ., მელუა დ., სტეფანიანი ა., შერგელაშვილი თ., ხაინდრავა ი., ხალილოვი ზ., ხომერიკი ლ., საკონსტიტუციო - პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები, სახელმწიფო ხელისუფლების განაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის, თბილისი, 2005

თევდორაძე თ. ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც სახელმწიფო ინტერესების გამტარი, სადისერტაციო ნაშრომი, თბილისი, 2018

თოდრია ლ., საბიუჯეტო სახსრებისა და სახელმწიფო ქონების ეფექტიანი მართვა, ჟიული შარტავას სახელმწიფო პოლიტიკის და მართვის სადოქტორო სკოლა, 2015.

კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე, სადისერტაციო ნაშრომი, თბილისი, 2011

ლოსაბერიძე დ., დეცენტრალიზაცია, კარგი მმართველობის მოდული, 2019

ლოსაბერიძე დ., კანდელაკი კ., აბულაძე მ., კონჯარია თ., ადგილობრივი თვითმმართველობა ,თბილისი, 2016

მელქაძე თ., "ქართული მუნიციპალიზმი", თბილისი, 2009

საჯარო ფინანსებისა და ქონების მართვის სახელმძღვანელო, ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს პროექტი დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში, თბილისი, 2014

საქართველოში მიმდინარე პრივატიზაციის პროცესის ზოგადი ანალიზი, საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია, თბილისი, 2005

საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები სახელმძღვანელო, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, ხუბუა გ. და ზომერმანი კ.-ს რედაქტორობით, თბილისი, 2016

სვანიშვილი ა., ტერიტორიული საზოგადოებრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობა და როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში, სადისერტაციო ნაშრომი, თბილისი, 2016

ტყისა და სატყეო მიწების მართვა საქართველოში, კანონმდებლობისა და პრაქტიკის შეფასება, თბილისი, 2016

შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2019

ცუხიშვილი ნ., ბუაძე ს., სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმოების მართვა, გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება საქართველოში, თბილისი, 2016

წერეთელი დ., ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირების კონსტიტუციური გარანტიები, სადისერტაციო ნაშრომი, თბილისი, 2012

ჯიბუტი მ., ზარდიაშვილი დ., ჯიქია დ., ადგილობრივი თვითმმართველობა ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისთვის, 2018

ჯოხაძე ხ., სახელმწიფო ქონების განსახელმწიფოებრიობის წინააღმდეგობრივი ხასიათი საქართველოში, სადისერტაციო ნაშრომი, თბილისი, 2008

ჭილაძე ნ., ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები, ჟურნალი „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, N4, 2007

Bowman A., Kearney R., State and Local Government, Eighth Edition, boston, 2010
Decentralization and local democracy in the world, Spain, 2008

Decentralization at a crossroads Territorial reforms in Europe in times of crisis, The Council of European Municipalities and Regions (CEMR), 2013

Decentralized Development in Latin America, Edited by Lindert p.v., Verkoren o, Springer Dordrecht Heidelberg London New York, 2010

Foundations for Local Governance, Edited by F. Saito, Switzerland, 2008

Grindle M.S., Going Local, USA, 2009

Herman H., Hoppe of Private, Common, and Public Property And the Rationale for Total Privatization, 2011

John p., Local Governance in Western Europe, SAGE Publications, 2001

- Local Governance in Developing Countries, Edited by A.Shah, Washington, 2006
- Local Governance, Economic Development and Institutions, Edited by G. M. Gómez, P. Knorringa, UK, 2016
- Macro federalism And Local Finances, Edited by A.Shah, USA, 2008
- Pejanovich M., Local Self-government: A must for Democracy Civil and EU Integration, 2006
- Silva C. N., Buček J., Local Government and Urban Governance in Europe, Switzerland, 2017
- Social Media and Local Governments, Edited by Mehmet Zahid Sobaci, Switzerland, 2016
- The Palgrave Handbook of Local Governance in Contemporary China, Edited by Yu, Jianxing, Guo, Sujian, Singapore, 2019
- The Oxford Handbook of State and Local Government, Edited by Donald P. Haider-Markel, New York, 2014

სასამართლოს გადაწყვეტილებები:

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 31 ივლისის №2/3/630 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე თინა ბეჟიტაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2020 წლის 20 მაისის №ზს-154(კ-20) განჩინება

დასკვნები, ანგარიშები და რეკომენდაციები:

ადგილობრივი თვითმმართველობის სერვისების მიწოდების სტანდარტები, კავკასიის ეკონომიკური და სოციალური კვლევითი ინსტიტუტი, თბილისი, 2010

ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია #R(95) წვერი სახელმწიფოების მიმართ სუბსიდიარობის პრინციპის განხორციელების თაობაზე

ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია #R(98)12 წვერი სახელმწიფოების მიმართ ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის ზედამხედველობის თაობაზე

ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია წევრი ქვეყნებისადმი ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების ფინანსური შესაძლებლობების თაობაზე

ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში N 58/36, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, თბილისი, 2016

ლოსაბერიძე დ., კახიძე ი., ქათამიძე ა., საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში 2016-2017 წლები, თბილისი, 2018

მმართველობა განვითარებისთვის საქართველოში, „წყლის რესურსების მართვის შესახებ“ კანონპროექტის რეგულირების გავლენის შეფასება, თბილისი, 2017

საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2020-2025

სახელმწიფო საწარმოების მართვის და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტი, თბილისი, 2015

Council of Europe, Local and regional democracy in Georgia, report, 2018

ელექტრონული წყაროები:

<https://idfi.ge/ge/ngos_address_the_government>[28.08.2020].

<<http://www.aplr.org/?id=52&pid=945>> [04.02.2020].

<<http://www.economy.ge/?page=services&s=59>>[04.02.2020].

<http://nasp.gov.ge/pages/?0=&page_id=1>[04.02.2020].

<http://nasp.gov.ge/pages/?0=&page_id=1>[04.02.2020].

<https://idfi.ge/public/upload/Meri/Blogposts/IDFI_GYLA_policy_paper.pdf>[17.08.2020].

<<https://sao.ge/files/auditi/efectianobis-angarishi/2015/sacarmota-martva.pdf>>[17.08.2020].

<https://issuu.com/georgianpolitics3/docs/broshura_tordia_lasha>[19.08.2020].

<<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802ec948>> [21.02.2020].

<<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/231445?>>[27.08.2020].

<https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016808e551a>[30.08.2020]

<<https://bit.ly/3be58uO>>[30.08.2020]

<<https://www.sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2016/ach-gonebis-martba-batumi-qeda.pdf>>[28.08.2020]

<<https://droa.ge/wp-content/uploads/2018/04/09.pdf>>[30.08.2020]

<<https://droa.ge/wp-content/uploads/2018/04/03.pdf>>[30.08.2020]

<<https://www.sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2016/ach-qonebis-martba-batumi-qeda.pdf>>[28.08.2020].

<<https://rm.coe.int/16807195fd>>[20.07.2020].

<<http://mreg.reestri.gov.ge/index.php>> [21.02.2020].