

ლამარა უგრეხელიძე

ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ ქონების განკარგვის სამართლებრივი  
ფარგლები ფისკალური დეცენტრალიზაციის კონტექსტში

წარმოდგენილია სამართლის მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი

თბილისი.0178. საქართველო

ივლისი 2019

საავტორო უფლება 2019 ლამარა უგრეხელიძე

**აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი**  
**იურიდიული ფაკულტეტი**

ჩვენ, ქვემოთ ხელისმომწერნი ვადასტურებთ, რომ გავეცანით ლამარა უგრეხელიძის მიერ შესრულებულ სამაგისტრო ნაშრომს დასახელებით: „ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ ქონების განკარგვის სამართლებრივი ფარგლები ფისკალური დეცენტრალიზაციის კონტექსტში“ და ვაძლევთ რეკომენდაციას აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტის სამართლის ფაკულტეტის საგამოცდო კომისიაში მის განხილვას სამართლის მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად.

**ხელმძღვანელი: დიმიტრი გეგენავა**

**თარიღი: 01.07.2019**

აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი

2019 წელი

ავტორი: ლამარა უგრეხელიძე

დასახელება: ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ ქონების განკარგვის სამართლებრივი ფარგლები ფისკალური დეცენტრალიზაციის კონტექსტში

ფაკულტეტი : იურიდიული

ხარისხი: სამართლის მაგისტრი

ინდივიდუალური პროგნოზების ან ინსტიტუტების მიერ ზემომოყვანილი დასახელების ნაშრომის გაცნობის მიზნით მოთხოვნის შემთხვევაში მისი არაკომერციული მიზნებით კოპირებისა და გავრცელების უფლება მინიჭებული აქვს აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტს.

ლამარა უგრეხელიძე

ავტორის ხელმოწერა

ავტორი ინარჩუნებს დანარჩენ საგამომცემლო უფლებებს და არც მთლიანი ნაშრომის და არც მისი ცალკეული კომპონენტების გადაბეჭდვა ან სხვა რაიმე მეთოდით რეპროდუქცია დაუშვებელია ავტორის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

ავტორი ირწმუნება, რომ ნაშრომში გამოყენებული საავტორო უფლებებით დაცული მასალებზე მიღებულია შესაბამისი ნებართვა (გარდა ის მცირე ზომის ციტატებისა, რომლებიც მოითხოვენ მხოლოდ სპეციფიურ მიმართებას ლიტერატურის ციტირებაში, როგორც ეს მიღებულია აკადემიური ნაშრომების შესრულებისას) და ყველა მათგანზე იღებს პასუხისმგებლობას.

## რეზიუმე

ადგილობრივი თვითმმართველობა სახელმწიფო სისტემის უმნიშვნელოვანესი ელემენტია. თვითმმართველობის, როგორც სახელმწიფო მოწყობის კონსტიტუციური პრონციპის განხორციელება გულისხმობს დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის გატარებას. აღნიშნული პროცესის არსებითი ელემენტია ფისკალური დეცენტრალიზაცია, რომლის ფარგლებშიც ადგილობრივი ხელისუფლების რგოლს ფინანსური პოლიტიკის მართვის მანდატი გადაეცემა. მმართველობითი სისტემის ეფექტურობას ფისკალური როლის მინიჭების პარალელურად მატერიალური საძირკველი ესაჭიროება. სწორედ, მატერიალური უზრუნველყოფის პირობებშია შესაძლებელი თვითმმართველობისათვის უფლებამოსილებათა და ადგილობრივი ინტერესების უზრუნველყოფის ფუნქციის განხორციელება.

საქართველოში სახელმწიფოს სტრატეგიული საქმიანობის ერთ-ერთი მთავარი მიმართულება თვითმმართველობის პრინციპებზე დაფუძნებული პოლიტიკური სისტემის ჩამოყალიბებაა, რომლის ფარგლებშიც განიხილება მუნიციპალიტეტების ქონებრივი ბაზის გამყარების საკითხი. თვითმმართველობის რეფორმის კვალდაკვალ აუცილებელია პრობლემების, სამომავლო ხედვებისა და პრიორიტეტების გამოკვეთა და მათი ანალიზის საფუძველზე ოპტიმალური ფისკალური პოლიტიკის მნიშვნელოვანი ასპექტების განსაზღვრა. საკითხის სრულყოფისათვის საჭიროა ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონებრივი რესურსის, მისი ფლობისა, განკარგვისა და მატერიალური უზრუნველყოფის საკითხების სიღრმისეული ანალიზი.

## Abstract

Local government is an integral element of the state system. local government as a constitutional principle of government includes the implementation of fiscal policy. The essential element of this process is fiscal decentralization, within which the local government is given the mandate to define and manage fiscal policy. The effectiveness of the system, along with the fiscal role, needs a material bases. Only in the case of material security, is it possible to fulfill the powers of local government and the function of satisfying local interests.

In Georgia, the main focus of state policy is the formation of governance, based on the principle of local self-government, within which the issue of strengthening the property base is discussed. In the footsteps of local government reform, it is imperative to highlight problems, future views and priorities and based on their analysis, identify important aspects of fiscal policy. To complete the issue, it is necessary to carefully analyze the issue of material resources and the issue of possession and management.

## შინაარსი

|   |           |
|---|-----------|
| <b>I. შესავალი .....</b>  | <b>2</b>  |
| <b>II. ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ ქონების განკარგვა.....</b>                     | <b>5</b>  |
| 1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონება.....   | 5         |
| 1.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების კატეგორიები .....                              | 5         |
| 1.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების კატეგორიათა განსაზღვრა .....                  | 10        |
| <b>2. ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის ქონების გადაცემის წესი .....</b>                | <b>12</b> |
| 2.1 ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის ქონების კანონით მინიჭება .....                    | 12        |
| 2.2. ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის ქონების უსასყიდლოდ გადაცემა .....                | 14        |
| 2.3. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეალური ქონება.....                                   | 16        |
| 2.3.1. არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა.....                                      | 19        |
| 2.3.2. სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა .....  | 22        |
| 2.3.3. ტყის რესურსი.....  | 28        |
| 2.3.4. ადგილობრივი მნიშვნელობის წყლის და ბუნებრივი რესურსები.....                       | 33        |
| <b>3. ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოსავლები.....</b>                                 | <b>38</b> |
| 3.1. ადგილობრივი გადასახადი .....   | 38        |
| 3.2. ადგილობრივი მოსაკრებელი .....  | 41        |
| <b>4. ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოსავლების განკარგვა.....</b>                      | <b>43</b> |
| 4.1. ადგილობრივი თვითმმართველობა როგორც იურიდიული პირი .....                            | 43        |
| 4.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტი.....  | 45        |
| 4.3. მიზნობრივი ტრანსფერი .....   | 48        |
| <b>III. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფისკალური დეცენტრალიზაცია .....</b>                | <b>51</b> |
| 1. ფისკალური დეცენტრალიზაცია .....  | 51        |
| 2. ფისკალური დეცენტრალიზაციის გავლენა ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიურობაზე..... | 57        |

## შესავალი

ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტი თანამედროვე დემოკრატიული საზოგადოების უმნიშვნელოვანესი ელემენტია. მეოცე საუკუნის შუახანებიდან მოყოლებული მსოფლიოში აღინიშნება ზოგადი ტენდენცია რეგიონალიზაციის პროცესის განვითარების მიმართულებით, გამომდინარე იქიდან, რომ ადგილობრივი დემოკრატია სოციალური, ეკონომიკური და პოლიტიკური სტაბილურობის წყაროა.<sup>1</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც საჯარო ადმინისტრირების ფორმა და მექანიზმი, დემოკრატიის შინაარსის რეალიზაციას უწყობს ხელს. იგი ფუნქციონირებს გამიჯვნის საფუძველზე ზრდის საჯარო ადმინისტრირების ეფექტურობას, ხარისხს და მმართველობის ყველა დონეზე უზრუნველყოფს ადამიანის ინტერესების წარმოჩენას და დაცვას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ელემენტი მისი სამართლებრივი უზრუნველყოფაა, რაც გულისხმობს თვითმმართველობის, როგორც დემოკრატიული და ქმედითი მექანიზმის, კონსტიტუციური გარანტიების შემუშავებასა და სამართლებრივ მოწესრიგებას.<sup>2</sup> თუმცა, ნებისმიერი სამართლებრივი ინსტიტუტის ქმედითობა დამატებით მისი განხორციელების საშუალებების არსებობას საჭიროებს. დემოკრატია არ არის მხოლოდ პოლიტიკური და სამართლებრივი სიდიდე, იგი ეკონომიკური მოცემულობაცაა, სწორედ ამიტომ, თვითმმართველობა, როგორც დემოკრატიული ინსტიტუტი, საჭიროებს შესაბამის მატერიალური საფუძველს. ასეთი საფუძველი თვითმმართველობისათვის არის ქონება, ფისკალური და ქონებრივი დეცენტრალიზაცია.

---

<sup>1</sup> მიხაილოვი ა., საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესი საქართველოში, სახელმწიფო ხელისუფლების განაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის, თბილისი, 2005, 10

<sup>2</sup> ჭილაძე ნ., ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები, ჟურნალი „ქართული სამართლის მიმოხივა“ N4, თბილისი, 2007

დღეისათვის საქართველოსათვის დეცენტრალიზაციის პოლიტიკა ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიმართულებაა.<sup>3</sup> ამაზე მეტყველებს ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებები. ასევე საქართველოს მთავრობის აქტიური მუშაობა დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის შემუშავების და განხორციელების მიზნით. აღნიშნული სტრატეგიის ერთ-ერთი მთავარი მიმართულება მუნიციპალიტეტის ფისკალური დეცენტრალიზაცია, რომლის ფარგლებშიც აქტუალურია სახელმწიფო და მუნიციპალური ქონების გამიჯვნის საკითხი. მიუხედავად სახელმწიფოს სტრატეგიული საქმიანობასა, დღემდე საკანონმდებლო დონეზე არ მოწესრიგებულა ეს საკითხი. ქართული კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტებისათვის ქონების გადაცემის შესაბამის გარანტიებს, კრიტერიუმებს და პრინციპებს. ქონებაზე სახელმწიფო მონოპოლიის პირობებში მუნიციპალიტეტები შესაბამისი მატერიალური რესურსების გარეშე რჩებიან. იმდენად მცირეა თვითმმართველობის მიერ შესაბამისი ქონების ფლობისა და განკარგვის ხარისხი, რომ თვითმმართველობებს არა განვითარების, ინვესტიციებისა და დამატებითი სახსრების მოძიების, არამედ საკუთარი უფლებამოსილებების ჯეროვნად განხორციელების შესაძლებლობა არ გააჩნიათ.

ნაშრომის მიზანია გაანალიზოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონებრივი უზრუნველყოფის საკითხები. მიმოიხილოს მუნიციპალიტეტის ქონებრივი მდგომარეობა და ქართული კანონმდებლობა აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით. ასევე განიხილოს მუნიციპალური და სახელმწიფო ქონების გამიჯვნის, განკარგვის საკითხები და მათი ანალიზისა და შეფასების საფუძველზე განსაზღვროს ქართული რეალობისათვის პრობლემის გადაჭრის გზები. ნაშრომის ფარგლებში გაანალიზდება თვითმმართველობის მიერ მხოლოდ მატერიალური ქონების ფლობისა და

---

<sup>3</sup> საქართველოს სტრატეგიული კვლევისა და განვითარების ცენტრი, ფისკალური დეცენტრალიზაცია საქართველოში, თბილისი, 2011, 3

განკარგვის ფარგლები და კვლევის საგანი არ შეეხება თვითმმართველობის არამატერიალურ ქონებას.

დასახული მიზნის მისაღწევად გამოყენებული იქნება კვლევის შედეგების სამართლებრივი, ანალიტიკური, დესკრიფციული და სხვა სამეცნიერო მეთოდები. განხილული იქნება მუნიციპალურ სფეროში არსებული სამეცნიერო ლიტერატურა, სამართლებრივი აქტები. დამუშავდება ქართული და საზღვარგარეთის ქვეყნების კანონმდებლობა, საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ შემუშავებული რეკომენდაციები და ანგარიშები.

ნაშრომი შედგება ოთხი თავისაგან, რომელთაგან I და IV, შესაბამისად, შესავალი და დასკვნაა. მეორე თავი ეთმობა ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ ქონების განკარგვის საკითხებს, მის სამართლებრივ საფუძვლებს და გარანტიებს, მესამე თავი - ფისკალურ დეცენტრალიზაციას და მის მნიშვნელობას ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის.



## II. ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ ქონების განკარგვა

### 1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონება

#### 1.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების კატეგორიები

ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების განსაზღვრისა და განკარგვის სამართლებრივი საფუძვლები მოცემულია ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში. კერძოდ, 1-ლი და მე-4 მუხლების თანახმად კანონი განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტის ქონების კატეგორიებს, შექმნის წესსა და ქონებრივ უფლებებს (გარდა ბუნებრივი რესურსებისა, რომელთა ფლობა, სარგებლობა და განკარგვა მოწესრიგებულია საქართველოს კანონმდებლობით), აგრეთვე მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის სამართლებრივ, ეკონომიკურ, ორგანიზაციულ საფუძვლებსა და ძირითად პირობებს.<sup>4</sup>

კანონის 106-ე მუხლი ადგენს მუნიციპალიტეტის ქონების ცნებას, მის საფუძვლებსა და კატეგორიებს. ნორმის თანახმად, მუნიციპალიტეტის ქონებას წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ყველა ნივთი და არამატერიალური ქონებრივი სიკეთე. ნივთის და არამატერიალური ქონების ცნება განიმარტება საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით. აღნიშნული კანონის თანახმად, ნივთი შეიძლება იყოს უძრავი და მოძრავი, ხოლო არამატერიალურ ქონებრივ სიკეთეს განეკუთვნება მოთხოვნები და უფლებები, რომლებიც შეიძლება გადაეცეთ მესამე პირებს, ან გამიზნულია იმისათვის, რომ მის მფლობელს შეექმნას მატერიალური სარგებელი ან მიენიჭოს უფლება მოსთხოვოს სხვა პირს რაიმე.<sup>5</sup> ამ განმარტებების შესაბამისად, მუნიციპალიტეტს შეიძლება გააჩნდეს უძრავი/მოძრავი ქონება, შესაბამისი უფლებები და მოთხოვნები არამატერიალური სიკეთის სახით.

<sup>4</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 1-ლი და მე-4 მუხლები

<sup>5</sup> საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 147-ე და 152-ე მუხლები

თვითმმართველობის კოდექსის იმავე მუხლის მე-3 ნაწილის თანახმად, მუნიციპალური ქონება იყოფა ორ კატეგორიად - ძირითად(განუსხვისებელ) და დამატებით ქონებად. კანონის თანახმად, ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონება არის მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების განხორციელების საფუძველი, მისი გამოყენება შეიძლება მხოლოდ მუნიციპალიტეტის საჯარო ფუნქციების შესასრულებლად და უფლებამოსილების განსახორციელებლად( ძირითადი ქონების ნუსხას ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა<sup>6</sup>), ხოლო დამატებითი ქონება არ არის ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების ნაწილი და შესაძლებელია მისი გამოყენება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.<sup>7</sup>

კოდექსის განმარტების მიხედვით, ძირითადია ქონება, რომელსაც გააჩნია „განსაკუთრებული“ დანიშნულება. კერძოდ, იგი არის საფუძველი მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებების განხორციელების და შეიძლება იყოს დატვირთული მხოლოდ მუნიციპალიტეტის საჯარო ფუნქციებით. შესამაბისად, იგი არის უშუალო ინსტრუმენტი, რომელითაც თვითმმართველობა ახორციელებს საკუთარ საჯარო ფუნქციებს და უფლებამოსილებებს.<sup>8</sup>

გარდა ამისა, კოდექსის თანახმად, ძირითადი ქონების ერთ-ერთი არსებითი მახასიათებელია მისი შეზღუდული განკარგვის უფლება. კერძოდ, კანონით მუნიციპალიტეტის ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების გასხვისება დაუშვებელია, (გარდა გამონაკლისი შემთხვევისა, ამავე კანონის 121-ე მუხლით გათვალისწინებული შემთხვევა).<sup>9</sup> გასხვისების აკრძალვის პარალელურად შესაძლებელია მისი განკარგვა, მაგრამ, ქონების ფუნქციური დატვირთვიდან

---

<sup>6</sup> საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 6 ნოემბერის №527 დადგენილება „სახელმწიფოს მიერ მუნიციპალიტეტებისთვის გადასაცემი ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების სახეობათა ნუსხის დამტკიცების შესახებ“

<sup>7</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 106-ე მუხლის 1-ლი და მე-3 ნაწილი

<sup>8</sup> ლოსაბერიძე დ., კანდელაკი კ., აბულაძე მ., კონჯარია ო., ადგილობრივი თვითმმართველობა, თბილისი, 2016, 358-359

<sup>9</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 106-ე მუხლის მე-7 ნაწილი

გამომდინარე, მხოლოდ კანონით მკაცრად განსაზღვრული ფორმითა და დანიშნულებით.<sup>10</sup>

თვითმმართველობის კოდექსის ძირითადი ქონების მოცემული განმარტებები ბუნდოვანია და გარკვეულ შეკითხვებს ბადებს. უპირველეს ყოვლისა, ჩანაწერი „თვითმმართველობის განხორციელების საფუძველი“ ზოგადი ხასიათისაა და არ ავლებს ზუსტ ზღვარს ქონების კატეგორიებს შორის. ასეთ საფუძველზე შეიძლება განიხილებოდეს ნებისმიერი ქონება, რომელიც თვითმმართველმა ერთეულმა შეიძლება გამოიყენოს საკუთარი უფლებამოსილებების განსახორციელებლად,<sup>11</sup> შესაბამისად, ეს არ გამორიცხავს ქონების ორივე კატეგორიის ერთდროულად გამოყენების შესაძლებლობას. გარდა ამისა, ძირითადი ქონების განმარტებაში მოცემული ცნებები „საჯარო ფუნქციების განხორციელება და უფლებამოსილებათა შესრულება“ არ წარმოადგენს იმ კონკრეტულ მახასიათებელს, რომლითაც შესაძლებელი იქნება მუნიციპალური ქონების კატეგორიების გამიჯვნა. საჯარო ფუნქციების განხორციელება წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის ფუნქციონირების არსს და მის უფლებამოსილებათა მახასიათებელს<sup>12</sup>. ეს არის თვითმმართველი ორგანოების საქმიანობის აღმწერი ზოგადი განმარტება, რომლის ფარგლებშიც მუნიციპალიტეტმა შეიძლება გამოიყენოს სხვადასხვა საშუალება და განახორციელოს განსხვავებული კომპეტენციები<sup>13</sup>.

შესაბამისად, თვითმმართველობის საჯარო ფუნქციების და უფლებამოსილებების განხორციელების საშუალება შეიძლება იყოს ძირითადი და არაძირითადი ქონებაც. მაგალითის სახით შეიძლება სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულების მოყვანა,

---

<sup>10</sup> იხ., საქართველოს სტრატეგიული კვლევისა და განვითარების ფონდი, ადგილობრივი ხელისუფლების გაზლიერება, გზა დეცენტრალიზაციისკენ, თბილისი, 2011, 56

<sup>11</sup> იქვე, 9

<sup>12</sup> საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძველის სახელმძღვანელო, გ.ხუბუას და კ.პ ზომერმანის რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 226

<sup>13</sup> Agustin L.M., Functional Responsibilities of Municipal Governments, American Review of Public Administration, New-York, 2018, 18

რომლებიც მუნიციპალიტეტებს გადაეცათ დამატებითი ქონების სახით<sup>14</sup>. რადგან სკოლამდელი აღზრდა წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებას,<sup>15</sup> მის განსახორციელებლად გამოყენებული ქონება შეიძლება ჩაითვალოს თვითმმართველობის განხორციელების საფუძვლად და საჯარო ფუნქციების შესრულების საშუალებად. ეს კი „არაძირითად ქონებას“ კოდექსისეული „ძირითადი ქონების“ განმარტებაში აქცევს.

კანონის მიზნობრივი განმარტებიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ განუსხვისებელ ქონებად კანონმდებელს სურს განმარტოს ქონება, რომელიც გამოიყენება ადმინისტრაციული ორგანოების ფუნქციონირებისათვის ან/და საზოგადოებრივი დანიშნულებისაა.

პირველ შემთხვევაში, ასეთად მიიჩნევა ადმინისტრაციული შენობები.<sup>16</sup> მაგალითად: მერიის, საჯარო სკოლის ან სხვა. მუნიციპალური ორგანო ან ნებისმიერი საჯარო დაწესებულება ვერ იფუნქციონირებს შენობის გარეშე. ამ ქონების ფუნქციური დატვირთვა, რა თქმა უნდა, გამორიცხავს მის გასხვისებას და ეს ლოგიკურაცაა. სწორედ, აქედან გამომდინარეობს ძირითადი ქონების განუსხვისებლობის თვისება. რაც შეეხება ქუჩებს, პარკებს, მოედნებს, შადრევნებს და მსგავს ობიექტებს,<sup>17</sup> განსხვავებით ზემოაღნიშნული მიზნობრივი დანიშნულებისაგან, „ძირითად ქონებად“ მიჩნევის საფუძველია მათი საზოგადოებრივი მნიშვნელობა<sup>18</sup>. თვითმმართველობა, როგორც ადგილობრივი საზოგადოების ინტერესებისა და მოთხოვნილებების განმახორციელებელი

---

<sup>14</sup> იხ., საქართველოს სტრატეგიული კვლევისა და განვითარების ფონდი, ადგილობრივი ხელისუფლების გაზლიერება, გზა დეცენტრალიზაციისკერ, თბილისი, 2011, 9

<sup>15</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 16-ე მუხლის მე-2 ნაწილი

<sup>16</sup> იხ., „სახელმწიფოს მიერ მუნიციპალიტეტებისთვის გადასაცემი ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების სახეობათა ნუსხის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 6 ნოემბერის №527 დადგენილების დანართი

<sup>17</sup> იქვე.

<sup>18</sup> Herman H., Hoppe of Private, Common, and Public Property And the Rationale for Total Privatization , 2011, 5

მექანიზმი,<sup>19</sup> აუცილებელია ფლობდეს ამ ქონებას და, მისი დანიშნულებიდან გამომდინარე, დაუშვებელი უნდა იყოს მისი, როგორც საზოგადოებრივი კუთვნილების ობიექტის გასხვისება.

სწორედ ამიტომ, საჭიროა, კანონმდებლობით დაზუსტდეს ქონების კატეგორიების ცნებები. ეს მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც ქონების სახე განსაზღვრავს მისი განკარგვის წესს და პროცედურას. შესაბამისად, თვითმმართველობებმა უნდა შეძლონ ქონების სტატუსის დადგენა მისი განკარგვის სამართლებრივი საფუძვლებისა და წესის განხორციელებისათვის<sup>20</sup>. გარდა ამისა, სამემოსავლო ბაზის მოცულობა პირდაპირაა დამოკიდებული განკარგვის შესაძლებლობაზე. კანონმდებლობით დადგენილი ქონების გამოყენების წესს განსხვავებული სამართლებრივი და ფინანსური შედეგი მოაქვს.<sup>21</sup> ამიტომაც, თვითმმართველობებისათვის აუცილებელია ქონების სტატუსის ცოდნა, რათა შეაფასონ მათ ხელთ არსებული მატერიალური რესურსი და განსაზღვრონ განკარგვის შემთხვევაში მიღებული სავარაუდო შემოსავლის მოცულობა.

რამდენადაც საჭიროა საკანონმდებლო მოწესრიგების კონკრეტიზაცია, აუცილებელია, რომ ქონების გადაცემის პროცესი განხორციელდეს კანონის შესაბამისად. ქონების სტატუსი არ უნდა შეიცვალოს გადაცემის პროცესში. კერძოდ, თუ ქონება თავისი არსით ძირითადია, იგი ამ სახითვე უნდა გადავიდეს მუნიციპალიტეტების საკუთრებაში და არ უნდა შეიცვალოს კატეგორია გადაცემის აქტით. ეს დამატებით გაუგებრობას წარმოშობს ქონების მმართველი დაწესებულებისათვის და ქმნის მისი უკანონო განკარგვის საფრთხეს.

---

<sup>19</sup> ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, ტომი IV, გ.ხუბუას და კ.ყალიჩავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 222-223

<sup>20</sup> The Council of Europe, Local and Regional Authorities in Europe N70, Manajement of Municipal Real Estate Pproperty, 1-4 December, 1998, 8

<sup>21</sup> Lasser's J.K., Your Income Tax, New Jersey, 2009, 99

## 1.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების კატეგორიათა განსაზღვრა

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 106-ე მუხლის მეოთხე ნაწილის თანახმად, სახელმწიფოს მიერ მუნიციპალიტეტებისათვის გადასაცემი ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების სახეობათა ნუსხას საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს წარდგინებით ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა.<sup>22</sup> მოცემული ნორმით თვითმმართველობებისათვის ძირითადი ქონების „წარმოშობის“ ერთადერთი საფუძველი არის სახელმწიფოს მიერ ასეთი ქონების გადაცემა. სხვა დათქმას კანონი ძირითადი ქონების წყაროს შესახებ არ შეიცავს, თუმცა, კოდექსის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონებას განეკუთვნება არა მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ გადაცემული, არამედ კანონით მიკუთვნებული, ავტონომიური რესპუბლიკის მიერ გადაცემული და მუნიციპალიტეტის მიერ საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად შექმნილი, შეძენილი ან რეგისტრირებული ქონება<sup>23</sup>. ვინაიდან მუნიციპალურ საკუთრებას წარმოშობის სხვადასხვა წყარო შეიძლება ჰქონდეს, ძირითადი ქონების სტატუსი უნდა გააჩნდეს იმ ქონებასაც, როლებიც აღნიშნული საფუძვლებით გადაეცათ თვითმმართველობებს. ძირითადი ქონების სტატუსით უნდა სარგებლობდეს ყველა უძრავი და მოძრავი ნივთი, რომელიც აკმაყოფილებს კოდექსის 106-ე მუხლის მე-4 ნაწილის კრიტერიუმებს, მიუხედავად იმისა, გადაცემულია მუნიციპალიტეტისათვის, თუ სხვა გზითაა შეძენილი ან შექმნილი. მაგალითად, ადმინისტრაციული შენობა შესაძლოა თავად ააშენოს მუნიციპალიტეტმა და იგი უნდა მიეკუთვნებოდეს განუსხვისებელ ქონებას. ძირითადი ქონების კატეგორიის განსაზღვრა დამოკიდებული არ უნდა იყოს თვითმმართველობის ქონების წარმოშობის რომელიმე კონკრეტულ საფუძველზე, არამედ სტატუსის განსაზღვრის კრიტერიუმი უნდა იყოს მხოლოდ მისი ფუნქციური დანიშნულება. ვინაიდან კანონი

<sup>22</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 106-ე მუხლის მე-4 ნაწილი

<sup>23</sup> იქვე, მე-2 ნაწილი

არ შეიცავს მსგავსი სახის რეგულაციებს, ღიად რჩება საკითხი იმის შესახებ, თუ როგორ უნდა მიენიჭოს ძირითადის სტატუსი ქონებას, რომელიც გადასცა მუნიციპალიტეტს ავტონომიური რესპუბლიკის ორგანომ ან შექმნილი და შექმნილია თვითმმართველობის მიერ. აუცილებელია კანონმდებლობით დარეგულირდეს ეს საკითხი და კანონში გაჩნდეს შესაბამისი მომწესრიგებელი ნორმები.

მუნიციპალიტეტის ფინანსებისთვის მნიშვნელოვანია ქონების კატეგორიათა ცვლილების საკითხი. ძირითადი ქონების გასხვისების წესი განისაზღვრება კოდექსის 121-ე მუხლით. კანონით ძირითადი ქონების გასხვისება შესაძლებელია საკრებულოს თანხმობით, მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მან დაკარგა ფუნქციური დანიშნულება. საკრებულო გადაწყვეტილებას იღებს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი- მესამედით მუნიციპალიტეტის მერის დასაბუთებული წინადადების საფუძველზე.<sup>24</sup> აღნიშნული მუხლით ძირითადი ქონება შემოსავლის აქტიურ წყაროდ შესაძლოა იქცეს იმ შემთხვევაში, თუ იგი კარგავს ფუნქციურ დანიშნულებას, გამომდინარე იქიდან, რომ გასხვისების გარდა იგი განკარგვის სხვა სამართლებრივი ფორმებს დაექვემდებარება.<sup>25</sup>

ლოგიკურად, მსგავსი ცვლილება უნდა გულისხმობდეს ძირითადი ქონების ტრანსფორმაციას დამატებით ქონებად. ეს გამომდინარეობს სამი პირობიდან: ა) თვითმმართველობის კოდექსი იმპერატიულად განსაზღვრავს ქონების კატეგორიებს, არ შეიძლება არსებობდეს სხვა სახის მუნიციპალური ქონება, გარდა კოდექსით განსაზღვრული კატეგორიებისა,<sup>26</sup> ბ) ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი ადგენს ქონების მხოლოდ ორ კატეგორიას, შესაბამისად, ერთის დაკარგვა გულისხმობს ქონებისათვის მეორე კატეგორიის მინიჭებას,<sup>27</sup> გ) კანონით დასაშვებია დამატებითი ქონების საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით

---

<sup>24</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 121-ე მუხლი

<sup>25</sup> იქვე, 106-ე მუხლი

<sup>26</sup> იქვე, 1-ლი მუხლი

<sup>27</sup> იქვე.

განკარგვა. ვინაიდან ძირითადი ქონებისათვის ფუნქციური დანიშნულების დაკარგვა წარმოშობს მსგავსი სახით გამოყენების უფლებას, იგი იძენს დამატებითი ქონების თვისებებს<sup>28</sup>.

თვითმმართველობის კოდექსი არ ითვალისწინებს ქონების სტატუსის შეცვლის შემთხვევას, თუმცა იგი უნდა არეგულირებდეს საკითხს. გამარტივებული წესის შემოღება გააუმჯობესებს თვითმმართველობებისათვის ქონების განკარგვის შესაძლებლობებს შემოსავლის მიღების პერსპექტივის პარალელურად. სამართლებრივი ფორმების არჩევის თავისუფლება მუნიციპალიტეტისთვის მოქმედების მეტ არეალს და შემოსავალს ნიშნავს<sup>29</sup>.

თვითმმართველობის წარმომადგენლების მიერ გამოითქვა მოსაზრება ქონების კატეგორიების გაუქმების შესახებ, რათა მათ დამოუკიდებლად შეძლონ აღნიშნული საკითხის გადაწყვეტა. მათი აზრით, მსგავსი შეზღუდვის მოხსნა საშუალებას მისცემთ თავად განსაზღვრონ ქონების განკარგვის წესი და გამოიყენონ ძირითადი ქონება კერძო სამართლის იურიდიული პირებისათვის სარგებლობის სასყიდლიანი ფორმით გადაცემისათვის.<sup>30</sup> ეს მოსაზრება არ არის საფუძველს მოკლებული და მართლაც წარმოშობს თვითმმართველობებისათვის ქონების ფართო განკარგვის შესაძლებლობას.

## **2. ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის ქონების გადაცემის წესი**

### **2.1 ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის ქონების კანონით მინიჭება**

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 106-ე მუხლით თვითმმართველობის ქონებას განეკუთვნება მისთვის კანონით მინიჭებული ქონება. მოცემულ

---

<sup>28</sup> იქვე, 106-ე მუხლის მე-5 პუნქტი

<sup>29</sup> იხ., ლოსაბერიძე დ., კანდელაკი კ., აბულაძე მ., კონჯარია ო., ადგილობრივი თვითმმართველობა, თბილისი, 2016, 314

<sup>30</sup> ადგილობრივი ხელისუფლების გაძლიერება, გზა დეცენტრალიზაციისაკენ, თბილისი, 2011



შემთხვევაში, კოდექსი განსაზღვრავს იმ ქონების კატეგორიებს, რომელიც მდებარეობს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე და მათ საკუთრებაშია. გარდა ამისა, აღნიშნული მუხლით რეგულირდება მუნიციპალიტეტებისათვის მათ ტერიტორიაზე არსებული დაურეგისტრირებელი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრების უფლების მოპოვების საკითხი. ნორმის თანახმად, ამ სახის ქონების რეგისტრაციისათვის საჭიროა შესაბამისი მარეგისტრირებელი ორგანოსათვის მიმართვა.<sup>31</sup> კანონი გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ წესს განსაზღვრავს:

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის მიმართვა სახელმწიფოს არ ართმევს უფლებას, სახელმწიფო საკუთრებად დაარეგისტრიროს დაურეგისტრირებელი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი.<sup>32</sup>

2. ერთი და იმავე სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთის დარეგისტრირების საკითხის გადაწყვეტა დამოკიდებულია მარეგისტრირებელი ორგანოსათვის მიმართვის თანამიმდევრობაზე. კერძოდ, მარეგისტრირებელი ორგანოსათვის სახელმწიფოსა და მუნიციპალიტეტის მიერ ერთდროულად მიმართვის შემთხვევაში დაკმაყოფილდება უფრო ადრე რეგისტრირებული განცხადება, ერთსა და იმავე დღეს მიმართვისას კი, მუნიციპალიტეტის განცხადება.<sup>33</sup>

პირველ შემთხვევაში, პრობლემურია ის, რომ კანონი არაფერს ამბობს, თუ რა კრიტერიუმებით უნდა მოხდეს ქონების განაწილება თვითმმართველობასა და სახელმწიფოს შორის. ნორმა ზოგადად მიუთითებს, რომ თვითმმართველი ორგანოს მოთხოვნა არ აბრკოლებს სახელმწიფოს უფლებას მიიღოს ქონება. ეს ჩანაწერი შეიძლება განიმარტოს როგორც სახელმწიფო ხელისუფლებისათვის უპირატესობის მიმნიჭებელი ნორმა.

---

<sup>31</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 106-ე მუხლი

<sup>32</sup> იქვე, 107-ე მუხლის მე-3 ნაწილი

<sup>33</sup> იქვე, მე-4 ნაწილი

მეორე შემთხვევაში, ქონების გადანაწილებისათვის არჩეულია დასწრებითობის კრიტერიუმი, მაგრამ რატომ უნდა იყოს ისეთი მნიშვნელოვანი მატერიალური სიკეთის განაწილების საკითხი, როგორცაა მიწა, დამოკიდებული მარეგისტრირებული ორგანოსათვის მიმართვის თარიღზე. აღნიშნული წესები ორ პრობლემას წარმოშობს. ერთის მხრივ, საკანონმდებლო ვაკუუმის პირობებში, როცა არ არსებობს კონკრეტული წესი, საშუალებას იძლევა ქონების განკარგვის საკითხი გადაიჭრას თვითნებურად და არა ობიექტურ გარემოებებზე დაყრდნობით. მეორეს მხრივ, დასწრებითობის წესის საფუძველზე, ქონების განკარგვით მისი დანიშნულების, ფუნქციის, ქონების გადაცემით წარმოშობილი ფინანსური შედეგების და ადგილობრივი საჭიროებების უგულებელყოფა ხდება.

ცენტრალურ და ადგილობრივ ორგანოებს შორის რესურსის გადანაწილებას საფუძვლად უნდა დაედოს პრიორიტეტულობის, მიზნობრიობისა და ფუნქციურობის კრიტერიუმები.<sup>34</sup> მმართველობითი დაწესებულება უნდა ფლობდეს იმ ქონებას, რომელიც მეტად შეესაბამება და საჭიროა მისი ფუნქციების უზრუნველყოფისათვის და ასევე „უკეთესი“ შედეგის მომტანია მისთვის.<sup>35</sup> ამიტომაც, საჭიროა, შემუშავდეს ოპტიმალური წესი, რომელიც აღნიშნულ კრიტერიუმებს დაეფუძნება.

## 2.2. ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის ქონების უსასყიდლოდ გადაცემა

ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების შექმნის ერთ-ერთი საფუძველი კოდექსის 106-ე და 111-ე მუხლების თანახმად შეიძლება იყოს მუნიციპალიტეტებისათვის სახელმწიფო ქონების გადაცემა.<sup>36</sup> კოდექსის 113-ე

---

<sup>34</sup> Local Governance, Economic Development and Institutions, Edited by G.M. Gomez and P. Knorrinda., London, 2016, 118

<sup>35</sup> The Council of European Municipalities and Regions, Territorial development, Brussels, December 2015, 4

<sup>36</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 106-ე მუხლი

მუხლით, ქონების გადაცემისათვის მუნიციპალიტეტის მერმა ქონების მმართველს უნდა წარუდგინოს დასაბუთებული მოთხოვნა.<sup>37</sup>

აღნიშნულ შემთხვევაში, კანონმდებლობამ ქონების განაწილების ტერიტორიულობის პრინციპი აირჩია. კერძოდ, ნორმის თანახმად, თუ მოთხოვნილ ქონებას ერთზე მეტი მუნიციპალიტეტი იყენებს, იგი საკუთრებაში გადაეცემა იმ მუნიციპალიტეტს, რომელიც იყენებს მას.<sup>38</sup> ქონების განაწილების წესი დამოკიდებულია მის სახეზე-ძირითადი ქონების შემთხვევაში პროცესში, გარდა ქონების მმართველისა, ჩართულია საქართველოს მთავრობა. გადაწყვეტილების კანონით დადგენილ დროში არმიღებისას ქონება მოთხოვნის წარმდგენის საკუთრებაში გადაცემულად ჩაითვლება.<sup>39</sup>

მოცემულ შემთხვევაში, პრობლემურია საკითხი, თუ რამდენად წარმოადგენს დადგენილ დროში გადაწყვეტილების არმიღება თვითმმართველობებისათვის საკუთრების უფლების წარმოშობის საფუძველს. კოდექსის თანახმად, სახელმწიფოს მიერ მუნიციპალიტეტებისათვის გადაცემული ქონება უნდა დარეგისტრირდეს საჯარო რეესტრში. რეგისტრაციის საფუძველია ქონების მმართველის მიერ გაცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი<sup>40</sup>.

მუნიციპალიტეტისათვის ქონების რეგისტრაციის ფაქტი საკუთრების უფლების წარმოშობის აუცილებელი პირობაა. აღნიშნული განმტკიცებულია საჯარო რეესტრის შესახებ კანონით, რომლის თანახმად ქონების რეგისტრაციისათვის საჭიროა უფლების დამადასტურებელი აქტის წარდგენა.<sup>41</sup> ცხადია, უფლებამოსილი ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების არ მიღების შემთხვევაში არ გაიცემა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. მაშინ ისმის შეკითხვა, რის საფუძველზე

---

<sup>37</sup> იქვე, 113-ე მუხლი

<sup>38</sup> იქვე 111-ე მუხლის მე-3 ნაწილი

<sup>39</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 113-ე მუხლის 1-ლი ნაწილი

<sup>40</sup> იქვე, 114-ე მუხლის 1-ლი ნაწილი

<sup>41</sup> „საჯარო რეესტრის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლი

უნდა დაარეგისტრიროს მუნიციპალიტეტმა ქონება საჯარო რეესტრში? გარდა ამისა, უფლების დამადასტურებელი დოკუმენტის არ არსებობა წარმოშობს მეორე პრობლემას - თუ მუნიციპალიტეტი არ შეასრულებს რეგისტრაციის ვალდებულებას კანონით დადგენილ ვადაში, რა სამართლებრივი შედეგი დგება მისთვის და როგორ განისაზღვრება ქონების სამართლებრივი მდგომარეობა.

აღნიშნული საკითხი უნდა მოწესრიგდეს კანონმდებლობით, ვინაიდან თვითმმართველობებისათვის ქონების განკარგვისათვის აუცილებელია საკუთრების უფლების მოპოვება. ასეთი უფლების არსებობის საფუძველი კი არის რეგისტრაციის ფაქტი. როცა კანონი მუნიციპალიტეტის საკუთრების უფლების წარმოშობისათვის აუცილებელ საფუძვლად ასახელებს ქონების მმართველის მიერ გამოცემულ ინდაქტს, მან უნდა უზრუნველყოს ამ საფუძვლის ხელმისაწვდომობა, ან ასეთის არ არსებობის შემთხვევაში, შეიმუშავოს აუცილებელი წესი. თუ კანონი ვერ უზრუნველყოფს კონკრეტულ მომსახურებას, საკანონმდებლო სივრცე ალტერნატიული წესის შემოღებით უნდა შეივსოს. მუნიციპალიტეტისათვის მოცემულ შემთხვევაში შესაძლებელია პრობლემის გადაჭრის რამდენიმე შემთხვევის განხილვა: 1. კანონით განსაზღვრული ვადის გასვლის შემდეგ საჯარო რეესტრმა დაარეგისტრიროს ქონება მუნიციპალიტეტის მიმართვის საფუძველზე ან 2. ვადის გასვლა ავტომატურად წარმოშობდეს ინდაქტის გამოცემის ვალდებულებას.<sup>42</sup>

### 2.3. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეალური ქონება

ნაშრომის წინა თავებში განხილულია მუნიციპალიტეტის მატერიალური რესურსების წარმოშობის საფუძვლები. კერძოდ, რამდენად უზრუნველყოფს კანონმდებლობით დადგენილი წესი თვითმმართველობებისათვის კონკრეტული ქონების გადაცემას და საკუთრების უფლების წარმოშობას. ამ საკითხის

---

<sup>42</sup> იხ., საქართველოს სტრატეგიული კვლევისა და განვითარების ფონდი, ადგილობრივი ხელისუფლების გამდიერება, გზა დეცენტრალიზაციისკენ, თბილისი, 2011, 28

პარალელურად აღნიშნულ თავში განიხილება კონკრეტულად რა ქონება აქვს დღეს თვითმმართველობას, არის თუ არა რეალურად იგი იმ მატერიალური ბაზის მფლობელი, რომელსაც კანონი მას მიაკუთვნებს და რამდენადაა განმტკიცებული მუნიციპალიტეტისათვის საკუთრების უფლება.

ადგილობრივი მოსახლეობის ყოფითი საჭიროებების დაკმაყოფილება დიდწილად დაკავშირებულია თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე არსებულ ქონებასთან, ვინაიდან ხშირ შემთხვევაში მოსახლეობას ინტერესია, ამ ქონების ხელმისაწვდომით და რაციონალური განოყენებით სარგებლის მიღება. სარგებელში იგულისხმება, როგორც მუნიციპალური საკუთრების თვითმმართველი ორგანოების მიერ საზოგადოებრივი ინტერესების შესაბამისად განკარგვა, ისე კერძო სარგებლობისათვის ხელშეწყობა. გარდა ამისა, ქონებრივი ბაზის ფლობა ადგილობრივ დონეზე მეტად „მოწონებადს“ ხდის სერვისს მოსახლეობისათვის. ვინაიდან ადგილობრივი ორგანოები განიხილებიან მოსახლეობასთან ყველაზე ახლოს მდგომ მმართველობის რგოლებად, ამ დონეზე სერვისის მიღება, ცენტრალურ ხელისუფლებასთან გრძელვადიანი და ბიუროკრატიულად დატვირთული პროცედურების გარეშე, ნიშნავს სასურველი და ეფექტური მომსახურების გაწევას.<sup>43</sup>

საკითხის განხილვა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმის ფონზე, რომ საქართველოში არ არსებობს ერთიანი და სრული სტატისტიკური ბაზა. ზუსტი ინფორმაცია ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებისათვის მიმართვის შემთხვევშიც არ მიიღება<sup>44</sup>.

როგორც უკვე აღინიშნა, თვითმმართველობის კოდექსი ადგენს იმ ქონების ჩამონათვალს, რომელიც მდებარეობს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე და ითვლება მის საკუთრებად. პრობლემის უკეთესი აღქმისა და ანალიზისათვის

---

<sup>43</sup> Miller L.W., Dickson M., Stoker G., Models Of Local Governance, Public Opinion and Political Theory in Britain, London, 2000,73

<sup>44</sup> სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს პასუხი N14/34995, 12/ 06/2019

მოსახერხებელია კანონის ჩანაწერის ორ პუნქტად: ა) არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების და ბ) სასოფლო სამეურნეო დანიშნულების მიწად დაყოფა. ქონების კატეგორიების კონკრეტიზაცია და დაწვრილებითი აღწერა ამ პუნქტების ფარგლებში გაადვილებს საკითხის შესწავლას.

### 2.3.1. არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად, არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, გარდა კანონით დადგენილი გამონაკლისებისა, არის მუნიციპალიტეტებისათვის მიკუთვნებული ქონება . გამონაკლისები უკავშირდება კერძო და სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ მიწის ნაკვეთებს.<sup>45</sup>

სასოფლო სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის ცნება მოცემულია სახელმწიფო ქონების შესახებ კანონში, საგადასახადო კოდექსსა და საქართველოს მთავრობის 2007 წლის 24 ოქტომბრის №233-ე დადგენილებაში.

უპირველეს ყოვლისა, აღნიშნული დადგენილება ადგენს არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის განსაზღვრისა და გამიჯვნის წესს. დადგენილების თანახმად , ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, რომელიც ექვემდებარება უძრავ ნივთებზე უფლებათა რეესტრში რეგისტრაციას.<sup>46</sup> აღნიშნული ნორმა დაზუსტებულია დადგენილების მე-5 მუხლში, რომელიც მიუთითებს, რომ თვითმმართველობის საკუთრებაში არის მის ტერიტორიაზე არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა - ადგილობრივი მნიშვნელობის გზები, ქუჩები, ხეივნები, სკვერები და სხვ (გარდა დადგენილი გამონაკლისებისა) და თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებულ ობიექტებზე მიმაგრებული მიწა.<sup>47</sup>

ამ ნორმათა ანალიზიდან ირკვევა, რომ დადგენილების დეფინიცია ბუნდოვანია. მასში მიეთითება, რომ თვითმმართველობის საკუთრებაა მუნიციპალიტეტის

<sup>45</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 107-ე მუხლის 1-ლი ნაწილის „ბ“ ქვეპუნქტი

<sup>46</sup> საქართველოს მთავრობის 2007 წლის 24 ოქტომბრის №233-ე დადგენილების 1-ლი მუხლის „ა“ პუნქტი

<sup>47</sup> იქვე, მე-5 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტები

ტერიტორიაზე არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, მაგრამ კონკრეტული კატეგორიების ჩამონათვალი სრულად არ არის მოცემული და ისმის შეკითხვა რა იგულისხმება ჩანაწერში „და სხვა“. ცნების დასაზუსტებლად შესაძლებელია სხვა საკანონმდებლო აქტების გამოყენება. საგადასახადო კოდექსის თანახმად, არასასოფლო-სამეურნეო ის მიწა, რომელიც არ არის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების. ეს ჩანაწერი კიდევ უფრო ზოგადი სახისაა და პრობლემური ისაა, რომ ქართული კანონმდებლობით სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის სრული დეფინიცია არ არის დადგენილი(ეს საკითხი სრულად შემდეგ თავშია განხილული), შესაბამისად, გამორიცხვის მეთოდი საკმარისი არაა ცნების განსაზღვრისათვის.

დადგენილების მეხუთე მუხლი „ა“ ქვეპუნქტის ჩამონათვალი შეიძლება შეივსოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 107-ე მუხლის 1-ლი ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტში მოცემული ჩამონათვალით, ვინაიდან, აღნიშნული ნორმა დადგენილების მსგავსად მუნიციპალურ საკუთრებად აცხადებს ადგილობრივი მნიშვნელობის გზებს, ქუჩებს, სკვერებს, უბრალოდ კოდექსისეული ჩამონათვალი უფრო ვრცელია.<sup>48</sup> მიუხედავად იმისა, რომ კოდექსით შესაძლებელია დადგენილების სივრცის შევსება, იგი არ არის საკმარისი საკითხის ამოწურვისათვის. აქ ერთი პრობლემა იჩენს თავს. კოდექსი 107- მუხლის 1-ლი ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტის მიღმა დამატებით მიუთითებს არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე, რომელიც მუნიციპალიტეტების საკუთრებაშია.<sup>49</sup> შესაბამისად, ადგილობრივი გზები და მსგავსი ჩამონათვალი საკმარისი არ არის არასასოფლო-სამეურნეო მიწის კატეგორიის სრულად განსაზღვრისათვის.

საბოლოოდ, კანონმდებლობის ანალიზით დგინდება, რომ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის კატეგორიის ცნე არ არის ზუსტად დაგენილი. ვინაიდან

---

<sup>48</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 107-ე მუხლის 1-ლი ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტი

<sup>49</sup> იქვე, „ბ“ ქვეპუნქტი



გამიჯვნის წესი ქონების კატეგორიებს და ცმებას ეფუძნება, არასრული დეფინიციის ფარგლებში შეუძლებელია სახელმწიფო და მუნიციპალური ქონების სრულად განცალკევება. გარდა ამისა, ზემოთ აღნიშნული დადგენილება შესაბამისობაში არ არის ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსთან - დადგენილებაში ქონების განსაზღვრის საფუძვლად არ არის მითითებული კოდექსის შესაბამისი მუხლები<sup>50</sup>.

არასასოფლო - სამეურნეო დანიშნულების მიწებთან დაკავშირებით ასევე მნიშვნელოვანია, რომ თვითმმართველობებს ჯერ კიდევ ბოლომდე არ განუხორციელებიათ მათ საკუთრებაში გადაცემული ძირითადი ქონები რეგისტრაცია. ეს, ერთის მხრივ, გამოწვეულია ქონების საკადასტრო მონაცემების დაუზუსტებლობით და, მეორეს მხრივ, მუნიციპალიტეტთა „მოუნდომებლობით“.<sup>51</sup> მართალია, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად, თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაა, მაგრამ მისი რეგისტრაციისთვის მუნიციპალიტეტს რთული პროცედურების გავლა უწევს და საკითხი დღესაც არ არის მკაფიოდ გადაწყვეტილი.<sup>52</sup>

ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის ქონებრივი ბაზის დაზუსტების და განკარგვითი უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის აუცილებელია დაზუსტდეს არასასოფლო-სამეურნეო მიწის ცნება, კანონმდებლობა მოვიდეს შესაბამისობაში ერთმანეთთან. ასევე მუნიციპალიტეტებმა საჯარო რეესტრში სრულად უნდა აღრიცხონ მათ საკუთრებაში არსებული ძირითადი ქონება.

---

<sup>50</sup> საქართველოს მთავრობის 2007 წლის 24 ოქტომბერის №233-ე დადგენილების 1-ლი მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი და მე-4 მუხლი

<sup>51</sup> იხ., საქართველოს სტრატეგიული კვლევისა და განვითარების ცენტრი, ადგილობრივი ხელისუფლების გაძლიერება, გზა დეცენტრალიზაციისაკენ, თბილისი, 2011

<sup>52</sup> იხ., ლოსაბერიძე დ., კახიძე ი., ქათამიძე ა., საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში 2016-2017 წლები, თბილისი, 2018, 33

### 2.3.2. სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, რომელიც მდებარეობს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე, გარდა კანონით დადგენილი გამონაკლისებისა, ეკუთვნის მუნიციპალიტეტს.<sup>53</sup>

უპირველეს ყოვლისა, საჭიროა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ცნების განხილვა. იმისათვის, რომ დადგინდეს, თუ რას ფლობენ მუნიციპალიტეტები, თავდაპირველად აუცილებელია ქონების იდენტიფიკაცია. განაწილების წესის ანალიზი საჭიროებს ისეთი კრიტერიუმების განხილვას, როგორცაა ქონების კატეგორია, ღირებულება, დანიშნულება და ფუნქცია. ამ კრიტერიუმების შესწავლის არსებითი ელემენტი კი სამართლებრივი ინსტიტუტის დეფინიციის „აღმოჩენა“.

ქართულ კანონმდებლობაში ერთიანი აქტი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შესახებ არ არსებობს. განმარტებები მოცემულია საჯარო რეესტრის, სახელმწიფო ქონებისა და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ კანონში.

„საჯარო რეესტრის შესახებ“ კანონის თანახმად, სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთის კატეგორიაა სამოვარი, სათიბი ნარგავებით დაკავებული, საბაღე, საბოსტნე და საკარმიდამო მიწის ნაკვეთი.<sup>54</sup> სახელმწიფო ქონების შესახებ კანონით ასეთად მიიჩნევა -სასოფლო სამეურნეო დანიშნულების ნაკვეთი, რომელიც გამოიყენება მცენარეობისა და მეცხოველეობის(მეფრინველეობის, მეთევზეობის) პროდუქციის წარმოებისათვის მასზე არსებული მრავალწლიანი ნარგავებით, ან/და შენობა ნაგებობით ან მათ გარეშე.<sup>55</sup> საინტერესოა ის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 106-მუხლი კიდევ დამატებით შეიცავს ჩამონათვალს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შესახებ. თუმცა, ეს

<sup>53</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 107-ე მუხლის მე-2 ნაწილი

<sup>54</sup> „საჯარო რეესტრის შესახებ კანონის“ მე-2 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტი

<sup>55</sup> „სახელმწიფო ქონების შესახებ კანონის“ მე-2 მუხლის „უ“ ქვეპუნქტი

ჩამონათვალი მოცემული არ არის საჯარო-რეესტრის და სახელმწიფო ქონების შესახებ კანონის დეფინიციებში და არც მათთანა თავსებადი. მაგალითად, თვითმმართველობის კოდექსის 107-ე მუხლის პირველი ნაწილით ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყე მოიხსენიება არასასოფლო-სამეურნეო, ხოლო ამავე მუხლის მეორე ნაწილით - სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთად.<sup>56</sup> მაშინ რა არის ტყე და რომელ კატეგორიას მიეკუთვნება იგი? სახელმწიფო/ადგილობრივი და სასოფლო/არასასოფლო სრულიად განსხვავებული კატეგორიებია და ისინი ერთმანეთისაგან არ გამომდინარეობენ. ამიტომაც, მმართველობითი რგოლისადმი მიკუთვნება არ უნდა განსაზღვრავდეს მიწის დანიშნულებას.<sup>57</sup>

საკანონმდებლო რეგულაციებით დღეისათვის მიიღება ქონების კატეგორიების სამი განსხვავებული აქტით რეგულირების შემთხვევა. ეს განმარტებები არც სრულყოფილად ამოწურავენ საკითხს და არც ერთმანეთის შემავსებელი ფუნქცია გააჩნიათ. ამიტომაც, კანონმდებლობით სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის დეფინიცია გაურკვეველია.

სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწებთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანი საკითხია არის თუ არა ეს ქონება ნამდვილად მუნიციპალიტეტების საკუთრებაში.

ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის ქონების მინიჭების საკითხს განსაზღვრავს თვითმმართველობის კოდექსი. იგი ამბობს ზუსტად რა ეკუთვნის თვითმმართველობას და რა არა.<sup>58</sup> ვინაიდან აღნიშნული კანონი წარმოადგენს თვითმმართველობებისათვის ქონებრივი ბაზის მიმნიჭებელ აქტს, კოდექსის 107-ე მუხლის საფუძველზე სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა(გარდა დადგენილი გამონაკლისებისა), რომელიც მდებარეობს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე, არის თვითმმართველობის საკუთრება.<sup>59</sup> მატერიალური სიკეთის მმართველობის

<sup>56</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 107-ე მუხლის 1-ლი და მე-2 ნაწილი

<sup>57</sup> Peter J., Local Governance in Western Europe, London, 2001, 36

<sup>58</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 1-ლი მუხლი

<sup>59</sup> იქვე, 107-ე მუხლი

რგოლებს შორის გადანაწილება წარმოშობს ქონების გამიჯვნის წესიის შემუშავების ვალდებულებას.<sup>60</sup> სწორედ, აღნიშნული წესი განსაზღვრავს ზუსტად თუ რა ქონება აქვს მმართველობის კონკრეტული რგოლს, ამიტომაც თვითმმართველობებისათვის სასოფლო-სამეურნეო მიწაზე საკუთრების უფლება დამოკიდებულია არა მხოლოდ კოდექსის რეგულაციებზე, არამედ ქონების განაწილების კონკრეტულ წესზე.<sup>61</sup> რეგულაციების აუცილებლობაზე მეტყველებს ის ფაქტიც, რომ ზოგადად თვითმმართველობებისათვის მატერიალური ბაზის მინიჭების საკითხი გამოთავისუფლების პრინციპს ეფუძნება. კერძოდ, სახელმწიფო ტერიტორიაზე არსებული ქონება ერთიანობაში ითვლება სახელმწიფო ხელისუფლების საკუთრებად. უკვე სისტემის მოდერნიზაციის პირობებში მმართველობის მოდელისა და მიზნების საფუძველზე ქონება ნაწილდება ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს შორის. ცენტრალური ხელისუფლება არის „თავდაპირველი მესაკუთრე“, რომელიც შემდგომში კონკრეტულ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით ანაწილებს ქონებას.<sup>62</sup> მოცემულ პროცესში თვითმმართველობა არის ამ „განაწილებითი მოწყალების“ ობიექტი, ხოლო ცენტრი სუბიექტი. ვინაიდან ქონების განაწილების მანდატი გააჩნია ცენტრალურ ხელისუფლებას, მესაკუთრის პრეზუმცია მოქმედებს ცენტრის სასარგებლოდ (აღნიშნულ მოსაზრებას განამტკიცებს ის ფაქტიც, რომ თვითმმართველობის კოდექსითაც მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული დაურეგისტრირებელი სასოფლო სამეურნეო მიწის ნაკვეთი არ არის თვითმმართველობის საკუთრება)<sup>63</sup> და ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის, როგორც მიმღებისათვის და არა გამნაწილებლისათვის, საკუთრების უფლების წარმოშობისათვის აუცილებელია კანონისმიერი მოწერილება.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> The Theory and Practice of Local Governance and Economic Development, Edited by M.Considine, Paris, 2008, 56

<sup>61</sup> Compara Tive Issues in Local Government Accounting, Edited by E. Siena, 2000, 2

<sup>62</sup> Local Legislatures ,The Oxford Handbook of State and Local Government, Edited by P. Donald M. Haider , Oxford,London, 2014

<sup>63</sup> თვითმმართველობის კოდექსის 107-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „გ ქვეპუნქტი

<sup>64</sup> Knoll O.G., Local Enclosures of Globalization, The Power of Locality, Stuttgart, 2003, 2-3

ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის მსგავსი წესის მიღების ვალდებულება ჯერ კიდევ 2014 წელს განისაზღვრა. კერძოდ, ხელისუფლებას უნდა შეემუშავებინა იგი 2017 წლის 1 იანვრამდე.<sup>65</sup> თუმცა ეს ვალდებულება დღემდე არ შესრულებულა. საქართველოს კანონმდებლობით არ არის განსაზღვრული სასოფლო-სამეურნეო მიწის თვითმმართველობებისათვის მინიჭების საკითხი. შესაბამისად, შეიძლება ითქვას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობას სამართლებრივად არ გააჩნია მატერიალური ბაზა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის სახით.

დღეს საქართველოში სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ყველაზე დიდი მესაკუთრე არის სახელმწიფო- კერძოდ, კი ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო.<sup>66</sup> თუნდაც, ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის მაგალითი ადასტურებს თვითმმართველობების მიერ აღნიშნული ქონების არ ფლობის ფაქტს. 2017 წლის მონაცემებით, მათ სასოფლო-სამეურნეო მიწა საერთოდ არ აქვთ რეგისტრირებული<sup>67</sup>. მიწის ეს რესურსი ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის მნიშვნელოვან ქონებრივ პოტენციალს წარმოადგენს. ამიტომაც ამ მატერიალურ სიმდიდრეზე ხელმიუწვდომელობა მუნიციპალიტეტებისათვის დიდი დანაკლისია.

სასოფლო სამეურნეო მიწის ნაკვეთებთან დაკავშირებით 2019 წელს ორი კანონპროექტი შემუშავდა: 1. „მიწის მიზნობრივი დანიშნულების განსაზღვრისა და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მდგრადი მართვის შესახებ“<sup>68</sup> და 2. საქართველოს ორგანული კანონი „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ (ძალაში შევიდა 25.06.2019)<sup>69</sup>. პირველი კანონპროექტი განსაზღვრავს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის კატეგორიებს და მათი

<sup>65</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 162-ე მუხლი

<sup>66</sup> ლოსაბერიძე დ. კახიძე ი. ქათამიძე ა., საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში 2016-2017 წლები, თბილისი, 2018, 33

<sup>67</sup> საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, ადგილობრივი თვითმმართველობის უძრავი ქონება, იხ. < <http://droa.ge/?p=46139> > იხ., [13.06.2019]

<sup>68</sup> კანონპროექტი „მიწის მიზნობრივი დანიშნულების განსაზღვრისა და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მდგრადი მართვის შესახებ“ N O7-3/254/9, N1

<sup>69</sup> „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი

ცვლილების წესს, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მდგრადი მართვის პრინციპებს, საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის ეროვნული სააგენტოს სტატუსსა და საქმიანობის სამართლებრივ საფუძვლებს.<sup>70</sup> მეორე კანონპროექტის რეგულირების სფეროა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საკუთრება საჯარო და კერძო ინტერესების დაცვით<sup>71</sup>.

აღნიშნული კანონპროექტები არ აგვარებენ არსებულ პრობლემას. კერძოდ, მიწის მიზნობრივი დანიშნულების განსაზღვრისა და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მდგრადი მართვის შესახებ კანონის პროექტი განსაზღვრავს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის კატეგორიებს და განმარტავს მათ. რა თქმა უნდა, ეს დადებითი ცვლილებაა, მაგრამ კანონი არ ითვალისწინებს ადგილობრივი კოდექსის 107- მუხლის მეორე ნაწილით გათვალისწინებულ ქონების შესახებ დათქმებს, შესაბამისად, ღიად რჩება საკითხი იმის შესახებ, თუ ახალი რეგულაციით რომელ კატეგორიას მიეკუთვნება ეს ქონება. ასევე კანონპროექტი სასოფლო-სამეურნეო მიწის საკუთრების შესახებ არ აგვარებს მუნიციპალიტეტებისათვის ქონების გადაცემის საკითხს. იგი არ განსაზღვრავს იმ ქონების ჩამონათვალს, რომელიც უნდა გადაეცეს ადგილობრივ თვითმმართველობას, გადაცემის წესს და შესაბამის გრაფიკს.<sup>72</sup> ამიტომაც, პარლამენტის მიერ შემუშავებული რეგულაციებით სახელმწიფო არ ასრულებს თვითმმართველობის კოდექსის 162-ე მუხლით დადგენილ ვალდებულებას მუნიციპალიტეტებისათვის შესაბამისი წესით სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გადაცემის შესახებ.

---

<sup>70</sup> მიწის მიზნობრივი დანიშნულების განსაზღვრის და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მდგრადი მართვის შესახებ კანონპროექტის 1-ლი მუხლი

<sup>71</sup> „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს კანონის 1-ლი მუხლი

<sup>72</sup> იხ., იქვე

აღსანიშნავია, რომ თვითმმართველობებისათვის მათ ტერიტორიაზე მდებარე ქონების გადაცემის საკითხი გათვალისწინებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაციის 2017-2025 წლის დეცენტრალიზაციის სტრატეგიაში. დოკუმენტი მოკლევადიან პერსპექტივაში ადგენს, რომ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მდებარე მიწა (კონკრეტულ კატეგორიაზე მითითება არ არის), რომელიც არ არის კერძო საკუთრებაში და ასევე კანონის ამოქმედებიდან მაქსიმუმ ერთი წლის განმავლობაში არ დარეგისტრირდება სახელმწიფო საკუთრებად და საჭირო არ არის ეროვნული უსაფრთხოების, სტრატეგიული, ეკონომიკურ პროექტებისა თუ კონკრეტული სახელმწიფო უფლებამოსილების განსახორციელებისათვის, უნდა გადაეცეს თვითმმართველობას. თუმცა, აქ საინტერესოა ერთი დათქმა. სტრატეგიის დოკუმენტში აღნიშნულია, რომ ქონების მსგავსი სახით განაწილება გამომდინარეობს სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული არარეგისტრირებული მიწის მუნიციპალიტეტებისათვის გადაცემის მიზნებიდან გამომდინარე.<sup>73</sup> ამ ჩანაწერის საფუძველზე მოუწესრიგებელია იმ ქონების თვითმმართველობებისათვის გადაცემის საკითხი, რომლებიც ადგილობრივი მნიშვნელობისაა, მაგრამ სახელმწიფოს ბალანსზეა რიცხული. თვითმმართველობის მატერიალური ბაზის შევსებისათვის აუცილებელია რეგისტრირებული ქონების ახლებურად გადანაწილების წესის შემუშავებაც. ამის გარეშე სახელმწიფო საკუთრებაში ისევ სოლიდური რაოდენობის ქონება დარჩება.

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, აუცილებელია განისაზღვროს-სასოფლო სამეურნეო დანიშნულების მიწიც ცნება საკანონმდებლო აქტების შესაბამისობის საფუძველზე. კანონმდებელმა უნდა დაადგინოს ამ ქონების მუნიციპალიტეტებისათვის გადაცემის კონკრეტული წესი, პირობები და

---

<sup>73</sup> საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაციის გრძელვადიანი სტრატეგია დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისათვის 2017-2029, თბილისი, 2017, 12

კრიტერიუმები. ასევე განაწილების სქემის ობიექტი უნდა იყოს არა მხოლოდ არარეგისტრირებული, არამედ სახელმწიფოს ბალანსზე რიცხული ქონება.

სასფოლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა უნდა იყოს მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში. თვითმმართველობის უფლებამოსილებებიდან და როლიდან გამომდინარე ლოგიკურად ისმის შეკითხვა, თუ რატომ უნდა ფლობდეს საძოვარს ან სათიბს ცენტრალური ხელისუფლება და რატომ უნდა მიმართოს ადგილობრივმა მოსახლეობამ ამ სახის ქონების გამოყენებისათვის ეკონომიკის სამინისტროს. ქონების სახელმწიფოსათვის მინიჭების საფუძველი შესაძლოა იყოს ქონების საერთო სტრატეგიული, თავდაცვითი ან ეკონომიკური დანიშნულება.<sup>74</sup>

### 2.3.3. ტყის რესურსი

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად, მუნიციპალურ საკუთრებას მიეკუთვნება ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის რესურსი.

ტყის რესურსების საკითხი რეგულირდება დარგობრივი კანონმდებლობით - კერძოდ, საქართველოს ტყის კოდექსით. როგორც უკვე აღინიშნა, დარგობრივი კანონმდებლობა მუნიციპალიტეტებისათვის კონკრეტული ქონების ფლობის და განკარგვის უმნიშვნელოვანესი საფუძველია,<sup>75</sup> თუმცა ჩვენი ქვეყნის მაგალითზე არც ტყის და წყლის კანონმდებლობა ასეთ რეგულაციებს არ შეიცავს.

უპირველეს ყოვლისა, ტყის კოდექსი მხოლოდ ერთ ჩანაწერს შეიცავს ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის შესახებ და განმარტავს მას, როგორც სახელმწიფო სამეურნეო ტყის ფონდის ნაწილს. ამ შეთხვევაში დარღვეულია მუნიციპალიტეტის დამოუკიდებლობის პრინციპი. თვითმმართველობის კოდექსით მუნიციპალიტეტი

---

<sup>74</sup> López A.NA., The Relationship Between Central and Local Authority, Spain, 2007, 15-18

<sup>75</sup> ახალკაცი ნ., ვანიშვილი მ., ფისკალური დეცენტრალიზაციის კანონზომიერებანი და ეკონომიკური გარემო, თბილისი, 2011,18



არის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი,<sup>76</sup> რომელსაც გააჩნია საკუთარი ქონება. სახელმწიფო და მუნიციპალური ქონების განცალკევებისა და დამოუკიდებლობის პრინციპი თვითმმართველობის ავტონომიურობის მნიშვნელოვანი გარანტიაა, რისი უგულებლყოფაც არღვევს თვითმმართველობის კონტიტუციურ პრინციპებს.<sup>77</sup>

ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის ცნება მოცემულია საქართველოს მთავრობის №105-ე დადგენილებაში „ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის განსაზღვრის წესის შესახებ“. დადგენილების მესამე მუხლით ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის ფონდი არის ტყის ფონდი, რომელიც საკუთრებაში გადაეცემათ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს და რომელიც შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ადგილობრივი მოსახლეობის პირადი მოხმარების მოთხოვნილებების დაკმაყოფილების მიზნით კანონმდებლობით დადგენილი წესის შესაბამისად.<sup>78</sup> მიუხედავად იმისა, რომ დადგენილებაში მოცემული განმარტება მიუთითებს ადგილობრივ დანიშნულებაზე და თვითმმართველობებისათვის ქონების გადაცემის ფართო შესაძლებლობებს წარმოშობს ტყის ბალანსის შექმნა იზღუდები, იმით რომ მისი დაკომპლექტება ხდება ყოფილი საკოლმეურნეო ტყეებისა და საბჭოთა მეურნეობების გამგებლობაში არსებული ტყის ფონდის მიწების ტერიტორიის ხარჯზე. აღნიშნული ქონების არასრული ინვერტარიზაციის და საკადასტრო მონაცემების სიმწირის გამო ეს ქონება განკარგვის საშუალებას მოკლებულია.<sup>79</sup>

გარდა ამისა, ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის ქონებრივი ბაზის შევსებას ტყის რესურსების ხარჯზე აფერხებს ტყის კოდექსის შეუსაბამობა თვითმმართველობის კოდექსთან, კერძოდ კოდექსი ჯერ კიდევ გამოიყენება

---

<sup>76</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-2 მუხლის მე-2 ნაწილი

<sup>77</sup> შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2019, 341-342

<sup>78</sup> „ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის განსაზღვრის წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2007 წლის 23 მაისის №105 დადგენილების მე-3 მუხლი

<sup>79</sup> მწვანე ალტერნატივა, ტყისა და სატყეო მიწების მართვა საქართველოში, კანონმდებლობისა და პრაქტიკის შეფასება, თბილისი, 2016

ტერმინი ადგილობრივი თვითმმართველობა და მმართველობა. უფლებამოსილებების ტყის რესურსის განკარგვასთან დაკავშირებით გადანაწილებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის იმ რგოლისათვის, რომელიც უკვე აღარ არსებობს<sup>80</sup>. დღეს თვითმმართველობა ერთდონიანია და გაუქმებულია ადგილობრივი მმართველობის რგოლი.<sup>81</sup> ტყის კოდექსის მიზანია ტყითმოსარგებლეთა უფლებებისა და მოვალეობების დადგენა, თუმცა როგორ უნდა განისაზღვროს უფლებამოსილებათა სფეროები, როდესაც კოდექსი სახელმწიფო მმართველობის სისტემაზე არაა მორგებული. თვითმმართველობისათვის პრობლემური არა მხოლოდ საკანონმდებლო აქტების კოლიზიაა, არამედ ის, რომ კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს ტყის იმ არეალს, რომელიც უნდა გადაეცეს მუნიციპალიტეტებს.

2019 წელს შემუშავდა ტყის კოდექსის ახალი კანონპროექტი, რომელიც განსაზღვრავს მხოლოდ სახელმწიფო და კერძო საკუთრებაში არსებულ ტყეს და მასში ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთრების უფლების შესახებ მითითება საერთოდ არ არის.<sup>82</sup> კანონპროექტის საფუძველზე, სახელმწიფოს სტრატეგიაა ტყის რესურსის ცენტრალიზაცია. რესურსის მართვის სრული უფლებამოსილება გადადის სახელმწიფოს 100% წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოს ხელში. როგორც კანონპროექტის განმარტებით ბარათშია მითითებული, კოდექსის ახალი რედაქცია გამორიცხავს ტყის რესურსის ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის გადაცემას. პროექტში კერძო სამართლის იურიდიული პირის შექმნის შემდეგი არგუმენტებია მითითებული: ა) მართვის ორგანო მიიღებს ფინანსურ შემოსავალს, რაც მოხმარდება ტყეების მდგრად მართვას, ბ) ახალი კერძო სამართლის იურიდიული პირის შექმნა ნაკლებ ხარჯებს უკავშირდება და სსიპ-ის გარდაქმნაზე მეტად იაფია, გ) მომავალში,

<sup>80</sup> საქართველოს ტყის კოდექსის მე-5 მუხლის „ვ“ ქვეპუნქტი

<sup>81</sup> „ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის შესახებ“ საქართველოს კანონი, ძალადაკარგულია 10/10/2006

<sup>82</sup> საქართველოს ტყის კოდექსის კანონპროექტის მე-2 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი

თვითმმართველობების ხელში ადგილობრივი ტყეების მართვის გადასვლის შემთხვევაში, საწყისისთვის აუცილებელი საბაზისო პირობები მომზადებული იქნება, დ) ახალი ორგანოს ქონების დაბეგვრით მიღებული შემოსავლები მოხვდება ადგილობრივ ბიუჯეტში, რაც გარკვეულწილად ხელს შეუწყობს თვითმმართველობების გაძლიერებას და დამატებითი ფინანსების მოზიდვას.<sup>83</sup>

კანონპროექტის ანალიზიდან იკვეთება, რომ სახელმწიფო საკითხის მოგვარების სულ სხვა ალტერნატივას სთავაზობს ადგილობრივ თვითმმართველობას. უპირველეს ყოვლისა, გამოირიცხება თვითმმართველობისათვის ტყის გადაცემის შესაძლებლობა და ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის ფონდის განსაზღვრა. თანაც ეს საკითხი არა სამომავლო „აუცილებლობად“, არამედ სავარაუდო შესაძლებლობად განიხილება. არგუმენტი იმის თაობაზე, რომ კერძო სამართლის იურიდიული პირის შექმნა ხელს შეუწყობს თვითმმართველობებისათვის შესაბამისი ცოდნისა და გამოცდილების დაგროვებას, ერთი შეხედვით, საფუძვლიანია, მაგრამ იგივე ცენტრალური მმართველობის შენარჩუნების ფარგლებში რა განსხვავებულ სურათს მიიღებს თვითმმართველობა ამ კუთხით. გარდა ამისა, ტყის სფეროში სამომავლო პოლიტიკის თანახმად ადგილობრივი თვითმმართველობები შემოსავალს მიიღებენ მმართველობითი ორგანოს ქონების დაბეგვრით. ეს გულისხმობს დამატებით შემოსავალს თვითმმართველობებისათვის, მაგრამ რამდენად აღემატება იგი იმ შემოსავალს, რომელსაც მუნიციპალიტეტები მიიღებდნენ ტყის, როგორც ადგილობრივი რესურსის განკარგვის შემთხვევაში. აქ ასევე მნიშვნელოვანია, თუ როგორ გადაწყდება ქონების დაბეგვრის საკითხი და რა წილს მიიღებენ ადგილობრივი ორგანოები (ეს საკითხი ახალი ტყის კოდექსის ფარგლებში არ წესრიგდება). კანონპროექტი ითვალისწინებს ტყის მართვის პროცესში ადგილობრივი ინტერესების გათვალისწინების აუცილებლობას. თუმცა, როგორ განხორციელდება იგი მმართველობითი უფლებამოსილების ცენტრალური ორგანოსათვის გადაცემის პირობებში, როცა დეცენტრალიზაციის მთავარი

<sup>83</sup> განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე „საქართველოს ტყის კოდექსი“, 2019,16

არგუმენტი ამ ინტერესების საუკეთესოდ ადგილობრივი მმართველობის პირობებში უზრუნველყოფაა<sup>84</sup>. გარდა ამისა, კანონპროექტის წესი წინააღმდეგობაში მოდის ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსთან, რომელიც ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყეებზე საკუთრების უფლებას მუნიციპალიტეტებს ანიჭებს. თუ ტყის კოდექსის ახალი რედაქცია სრულიად გამორიცხავს ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყეების ცნებას და მმართველობით უფლებამოსილებებს გადასცემს კერძო სამართლის იურიდიულ პირს, ეს გულისხმობს უფლებამოსილებების და ქონებრივი ბაზის შემცირებას. შესაბამისად, კოდექსში უნდა გაუქმდეს ის ნორმები, რომლებიც მუნიციპალიტეტის უფლებებს განსაზღვრავენ ტყის რესურსთან დაკავშირებით. ყოველივე ეს კი ქონებრივი დამოუკიდებლობის კონტექსტში აფერხებს დეცენტრალიზაციის პროცესს.

უპირველეს ყოვლისა, საჭიროა საკანონმდებლო აქტების კოლიზიის პრობლემის გადაჭრა, რაც გულისხმობს მათ შესაბამისობაში მოყვანას და ახალმა ტყის კოდექსმა უნდა მოაგვაროს ეს საკითხი. ტყე, სოლიდური სიმდიდრის მატარებელი რესურსია. ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის აღნიშნული ქონების გადაცემის ვალდებულება საბუთდება მარტივ დონეზე თუნდაც იმით, რომ იგი კანონით მუნიციპალური საკუთრებაა. ტყის მუნიციპალურ დონეზე ოპტიმიზაციის სტრატეგია ევროპის ქვეყნებში ევროპული ინტეგრაციის პარალელურად განხორციელდა. მას, გარდა რესურსული დეცენტრალიზაციისა, საფუძვლად დაედო ადგილობრივი მეურნეობის განვითარების მიზანი.<sup>85</sup> თვითმმართველობები უნდა ფლობდნენ ამ რესურსს. ცენტრალიზირებული პოლიტიკის გამამართლებელი არგუმენტი ვერ იქნება მუნიციპალიტეტებისათვის ცოდნის დაგროვების მიზანი, როცა ამისათვის ადგილობრივი მნიშვნელობის მატერიალური რესურსი ცენტრის ხელში გადადის. უნდა განხორციელდეს რესურსების გადანაწილების პოლიტიკა

---

<sup>84</sup>United Cities and local Governments, Decentralisation Processes at a Crossroads State of Affairs and Perspectives, Spain, 2013, 5-7

<sup>85</sup>Food And Agriculture Organization of the United Nations, European Union Accession and Land Tenure Data in Central and Eastern Europe, Rome, 2006, 2-6

და კანონმდებლობაში ცვლილების განხორციელების დროს სახელმწიფომ უნდა გაითვალისწინოს სერვისის მიწოდების კრიტერიუმი. ტყით სარგებლობის ერთ-ერთი დამაბრკოლებელი გარემოება თვითმმართველობებისათვის არის არაადეკვატური ტერიტორიული განაწილების სისტემა. საკუთარი ტყის ფონდი დაშორებულია მუნიციპალიტეტის ტერიტორიისაგან, შესაბამისად, იზრდება მიწოდების ხარჯები და არამართო ადგილობრივი ორგანო, არამედ სერვისის მიმღებზე კარგავს ინტერესს მომსახურებისადმი<sup>86</sup>. პრობლემის მოგვარებისათვის აუცილებელია არსებობდეს ან მომსახურების გაწევის ალტერნატიული საშუალებების მრავალფეროვნება, ან სქემა, რომელითაც მიწოდების ხარჯების გაზრდა არ გამოიწვევს მომსახურების ხარისხის გაუარესებას.<sup>87</sup>

#### **2.3.4. ადგილობრივი მნიშვნელობის წყლის და ბუნებრივი რესურსები**

წყლის რესურსებთან დაკავშირებით კანონმდებლობა მსგავსი პრობლემების წინაშე დგას, რაც უკვე აღინიშნა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწასთან და ტყის რესურსებთან დაკავშირებით.

უპირველეს ყოვლისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი მუნიციპალურ საკუთრებად აცხადებს ადგილობრივი მნიშვნელობის წყალს.<sup>88</sup> თუმცა ადგილობრივი მნიშვნელობის წყლის გამსაზღვრელი საკანონმდებლო აქტი არ არსებობს. მიზეზია ის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსმა, როგორც უკვე აღინიშნა, სამომავლო ვალდებულების სახით დაადგინა წყლისა და ბუნებრივი რესურსების განსაზღვრის მიზნით კანონმდებლობის შემუშავება. თუმცა, აღნიშნული

---

<sup>86</sup> მწვანე ალტერნატივა, ტყისა და სატყეო მიწების მართვა საქართველოში, კანონმდებლობისა და პრაქტიკის შეფასება, თბილისი, 2016

<sup>87</sup> Nicholas A., Decentralisation and Local Governance Approach: A Prospect for Implementing the Post-2015 Sustainable Development Goals, London, 2015, 75

<sup>88</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 107-ე მუხლის „დ“ ქვეპუნქტი

ვალდებულება სახელმწიფოს არ შეუსრულებია,<sup>89</sup> რის გამოც არ არსებობს კონკრეტული აქტი, რომელიც გამიჯნავს ერთმანეთისაგან როგორც წყლის, ისე ბუნებრივ რესურსებზე მუნიციპალურ და სახელმწიფო საკუთრებას. დღეისათვის ვალდებულებათა განაწილება ცენტრალური და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის გაუკვეველია. წყლის რესურსების მართვის ნაწილებზე სხვადასხვა ადმინისტრაციული ორგანოა პასუხისმგებელი, თუმცა მოქმედი კანონმდებლობით მათი როლი არ არის ცხადად განსაზღვრული. შედეგად, მართვის ორგანოები არ მოქმედებენ კოორდინირებულად, რაც განაპირობებს წყლის რესურსების ნაკლებად ეფექტურ მართვას. წყლის მარეგულირებელ სფეროს ასევე აქვს სტრატეგიული ხარვეზი. არ არსებობს წყლის რესურსების მართვის ერთიანი ეროვნული სტრატეგია. ამიტომ, მოქმედი კანონმდებლობა არ იძლევა საშუალებას სწორი მოლოდინები ჰქონდეთ ბენეფიციარებს განსაზღვრონ, თუ როგორ არეგულირებს სახელმწიფო წყლის რესურსების გრძელვადიან განაწილებას და დაგეგმონ საკუთარი საქმიანობა. ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს მიერ 2017 წელს ჩატარებული კვლევი საფუძველზე წყლის კანონმდებლობა შეფასდა როგორც „გამოუსადეგარი“. მოქმედი კანონმდებლობა არ არეგულირებს, როგორ უნდა გაუმჯობესდეს წყლის ხარისხი ან როგორ უნდა განაწილდეს პრაქტიკაში რესურსები მართებულად, რაციონალურად და როგორ უნდა იზომებოდეს წყლის რაოდენობა და ხარისხი. აქედან გამომდინარე, გართულებულია თვისობრივი და რაოდენობრივი მიზნების დადგენა.<sup>90</sup>

წყლის რესურსებთან დაკავშირებით, ეკონომისტების მიერ საზოგადოებრივი და ინდივიდუალური მოხმარების ქონების გამიჯვნა ეფუძნება „გამორიცხვის“ და „კონსკურენციის“ კრიტერიუმებს. მომსახურება ან საქონელი არის საზოგადოებრივი დანიშნულების თუ დაუშვებელია ნებისმიერი პირის მიმართ მისი გამოყენების

---

<sup>89</sup> იქვე, 165-ე მუხლის „ე“ ქვეპუნქტი

<sup>90</sup> მმართველობა განვითარებისთვის საქართველოში, „წყლის რესურსების მართვის შესახებ კანონპროექტის“ რეგულირების გავლენის შეფასება, თბილისი, 2017

აკრძალვის დაწესება და ასევე აღნიშნული ქონებით სარგებლობა არ ამცირებს სხვებისათვის ხელმისაწვდომობის ხარისხს. კონკურენციის პრინციპზე დაყრდნობით კი იგი ინდივიდუალური სიკეთეა, გამომდინარე იქიდან, რომ შეზღუდული სარგებლობის ობიექტია და შესაძლებელია მისი ხელმისაწვდომობის უფლების შეზღუდვა. შესაბამისად, წყალი განიმარტება როგორც საზოგადოებრივ (საერთო), ისე ინდივიდუალურ სიკეთედ, ვინაიდან აკმაყოფილებს ორივე კრიტერიუმს. საზოგადოებრივი სიკეთეა იმ გაგებით, რომ მისი ხელმისაწვდომობის უფლების თუნდაც ერთი პირისათვის მინიჭება გულისხმობს ასეთი უფლების წარმოშობას ყველას მიმართ და მომხმარებელთა რაოდენობის ზრდა არ გულისხმობს უფლების ჩამოართმევის შესაძლებლობას. აღნიშნულის საპირისპიროდ ინდივიდუალურია, რადგან შეზღუდული რესურსის სახით არსებობს. მისი მოხმარება ამცირებს რაოდენობრივ მაჩვენებელს, რესურსის სიმცირე კი მომხმარებელთა რაოდენობას.<sup>91</sup>

წყლის ორბუნოვანი ხასიათიდან გამომდინარე, მისი განკარგვისათვის ორი მნიშვნელოვანი პირობის გათვალისწინებაა საჭირო. თავისუფალმა ხელმისაწვდომობამ არ უნდა მიგვიყვანოს მის შეუზღუდავ გამოყენებამდე დაცვის მიზნებიდან გამომდინარე და მეორე - დომინანტურმა განკარგვავ არ უნდა გამოიწვიოს მონოპოლია. ამ პირობების საფუძველზე მმართველობითი რგოლისათვის რესურსების მართვა მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც რესურსების არამიზნობრივი გამოყენების შემცირება იწვევს მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესებასა და ხარჯების შემცირების პარალელურად შემოსავლების ზრდას.<sup>92</sup>

ეკონომიკური თვალსაზრისით ეს შემდეგი უპირატესობის მომტანია: 1. ეკოლოგიური ზიანისა და წყლის რესურსების გადახარჯვის, წყალდიდობით გამოწვეული ზიანის, ჯანდაცვასთან დაკავშირებული სახელმწიფო ბიუჯეტის

---

<sup>91</sup> White C., Understanding Water Markets: Public vs. Private Goods, London, Apr 27, 2015

<sup>92</sup> United Cities and Local Governments, Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century, Barcelona, 2010, 131

ხარჯების შემცირება. 2. სარგებელი ეკონომიკის სხვადასხვა სექტორებს, განსაკუთრებით იმ სექტორებს, რომლებიც ინტენსიურად იყენებენ კარგი ხარისხის წყალს. ესენია: სურსათის გადამამუშავება, მეთევზეობა და ტურიზმი. გაიზრდება სასოფლო-სამეურნეო შედეგები. 3. წყლის რესურსებზე სტაბილური წვდომა ხელს შეუწყობს სექტორში ახალი ინვეტიციების მოზიდვასა და ელექტროენერჯით ვაჭრობის მექანიზმების რეალიზებას. „კომერციული შეთავაზებების“ ღირებულება გარემოს ხარისხის გაუმჯობესებასთან ერთად გაიზრდება, 4. ტარიფის შემოღება, გაზრდა, აღრიცხვის დაწესება შესაძლებელს გახდის ხარჯების ამოღებას, მოიმატებს ტარიფების სასარგებლო ეფექტი.<sup>93</sup>

წყლის სფეროს ადმინისტრირებით სახელმწიფო ხარჯები შეიძლება გაიზარდოს, თუმცა შემოსვლები ბევრად უფრო მაღალი იქნება. ამ ფაქტს ადასტურებს ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს კვლევის ანგარიში.<sup>94</sup> ამიტომაც, წყლის რესურსების დეცენტრალიზაცია მნიშვნელოვანი ეფექტის მქონეა თვითმმართველობებისათვის. ამ შემთხვევაში, ყველა „სიკეთე“, რაც წყლის სისტემის ადმინისტრირებას მოჰყვება, გადაინაცვლებს ადგილობრივ დონეზე. როგორც ევროსაბჭოს რეკომენდაციებშია მითითებული, დეცენტრალიზირებული სისტემის უმნიშვნელოვანესი ელემენტი უნდა იყოს მართვის რეგიონული სამსახურები, საკონსულტაციო-საკოორდინაციო საბჭოების დამოუკიდებლობა და დეცენტრალიზებულ უწყებებად ჩამოყალიბება. ერთ-ერთი თვალსაჩინო მაგალითია ჰოლანდიის შემთხვევა, სადაც სააუზო მართვის საკონსულტაციო-საკოორდინაციო საბჭოები არჩევითია.<sup>95</sup>

ბუნებრივ რესურსებთან დაკავშირებით მდგომარეობა მეტად რთულადაა, გამომდინარე იქიდან, რომ არ არსებობს საკითხის მომწესრიგებელი საკანონმდებლო

---

<sup>93</sup> მმართველობა განვითარებისთვის საქართველოში, „წყლის რესურსების მართვის შესახებ“ კანონპროექტის რეგულირების გავლენის შეფასება, თბილისი, 2017

<sup>94</sup> იქვე, 16

<sup>95</sup> Magsig B.O., From State-Centrism to Cooperative Sovereignty: Water Security and The Future of International Law, Leipzig, 2003



ბაზა. თვითმმართველობებისათვის მათი გადაცემის შესაძლებლობა სამართლებრივ დონეზე ნულამდელა დაყვანილი. წყლის რესურსების მსგავსად, აღნიშნულ სფეროში აუცილებელია კანონმდებლობის შექმნა და თვითმმართველობებისათვის რესურსის გადაცემის პრაქტიკის დამკვიდრება. განკარგვის ეფექტური მენეჯმენტული სისტემის მნიშვნელოვანი პირობა ადგილობრივი ორგანოების ჩართულობაა, გარდა ამისა, ბუნებრივი რესურსების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი როლი საგადასახადო შემოსავლების მიღების პერსპექტივაში გამოიხატება.<sup>96</sup> აღნიშნული რესურსით სარგებლობისათვის შესაძლებელია გადასახადების შემოღება, რაც საშემოსავლო ბაზისათვის ძალიან კარგი პერსპექტივაა.

---

<sup>96</sup> Uphoff N., Community-Based Natural Resource Management : Connecting Micro and Macro Processes and People with Their Environment, Washington, 1998, 2

### 3. ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოსავლები

#### 3.1. ადგილობრივი გადასახადი

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად, ადგილობრივ თვითმმართველობებს აქვთ საკუთარი შემოსავლები.<sup>97</sup>

თვითმმართველობის შემოსავლები იყოფა ორ კატეგორიად - საკუთარი და არასაკუთარი.<sup>98</sup> ბიუჯეტის შესახებ კანონის თანახმად, თვითმმართველობის საკუთარ შემოსულობებს განეკუთვნება ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები, მუნიციპალიტეტის მიერ მიღებული დამატებული ღირებულების გადასახადი და საქართველოს კანონმდებლობით ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის განკუთვნილი სხვა შემოსულობები, ხოლო არასაკუთარს სპეციალური, მიზნობრივი და კაპიტალური ტრანსფერები და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა შემოსულობები.<sup>99</sup>

თვითმმართველობებისათვის გადასახადი წარმოადგენს შემოსავლის არსებით წყაროს, გამომდინარე იქიდან, რომ ბიუჯეტის უმეტესი ნაწილი გადასახადზე მოდის და მისი ამოცანა მუნიციპალიტეტისათვის სტაბილური საშემოსავლო ბაზის შექმნაა.<sup>100</sup>

საქართველოში ერთადერთი ადგილობრივი გადასახადი არის ქონების გადასახადი.<sup>101</sup> დღეისათვის მისი მოცულობა თვითმმართველობის შემოსავლებში ძალიან დაბალია.<sup>102</sup> ეს ფაქტი გამოწვეულია ორი გარემოებით: პირველ რიგში,

<sup>97</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-2 მუხლი

<sup>98</sup> იქვე, 92-ე მუხლის მე-2 ნაწილი

<sup>99</sup> „ადგილობრივი ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის 66-ე მუხლი

<sup>100</sup> Bailey j.s., Local Government Economic, Principles and Practice, London, 1999, 151-152

<sup>101</sup> საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მე-6 მუხლის მე-6 ნაწილი

<sup>102</sup> ადგილობრივი ბიუჯეტის მონიტორინგი იხ., <<https://budgetmonitor.ge/ka/municipality>>

ქონებრივი ბაზის სიმწირით,(საკითხი წინა თავებშია განხილული). ქონებაზე სახელმწიფო მონოპოლიის პირობებში ქონების გადასახადის სახით თვითმმართველობა სოლიდურ შემოსავალს კარგავს და მეორე - კანონმდებლობით ფართოა იმ ქონების ბაზა, რომელიც გათავისუფლებულია ქონების გადასახადისაგან. საგადასახადო პოლიტიკის ცვლილების პერიოდში, რაც გულისხმობდა გადასახადების ცენტრალიზაციას, საშემოსავლო გადასახადიც მთლიანად სახელმწიფო ბიუჯეტში მიემართა.<sup>103</sup> 2019 წლის დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის საფუძველზე სახელმწიფომ მიიღო გადაწყვეტილება გათანაბრებითი ტრანსფერის გაუქმებისა და დამატებითი ღირებულების გადასახადის გადანაწილების შესახებ. მუნიციპალიტეტებზე ფიქსირებულად მიემართება დღგ-ს 19 პროცენტი<sup>104</sup>. ეს ცვლილება კრიტიკის ობიექტი გახდა, გამომდინარე იქიდან, რომ თვითმმართველობა დამოკიდებული გახდა სახელმწიფოსაგან მიღებულ სახსრებზე. მუნიციპალიტეტების ფინანსური მდგომარეობა დამოკიდებულია სახელმწიფოს ეკონომიკურ საქმიანობაზე, რის საფუძველზეც ეკონომიკური აქტიურობა ადგილობრივ დონეზე მნიშვნელობას კარგავს. მუნიციპალიტეტების საკუთარი შემოსულობების მიმართ ეს სისტემა „არაელასტიურია“. ეს მოდელი 2019 წელს ერთჯერადად ზრდის ჯამურ დაფინანსებას, მაგრამ არა ფისკალურ დამოუკიდებლობას. მთავრობამ თვითმმართველობების დაფინანსების წესი ამჯერადაც ისე შეიმუშავა, რომ კვლავაც არავის დაუთვლია, რა ჯდება მუნიციპალიტეტების მიერ საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელება და მოსახლეობისთვის შესაბამისი სერვისების მიწოდება. ამ მონაცემების გარეშე კი შეუძლებელია, ობიექტურად განისაზღვროს, რა თანხები სჭირდება თვითმმართველობის ფინანსურ უზრუნველყოფას. ამასთან, მთავრობა კვლავ რჩება თვითმმართველობისთვის შემოსავლის მიღების ერთადერთ წყაროდ. თვითმმართველობის დაფინანსების დღეს არსებული მოდელის სუსტ მხარედ,

<sup>103</sup> საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის დანართი

<sup>104</sup> საქართველოს მთავრობის 2019 წლის დეცენტრალიზაციის სტრატეგია

პირველ რიგში, ითვლება ის, რომ მუნიციპალიტეტების ეკონომიკური განვითარება მათ შემოსავლებზე ნაკლებად აისახებოდა. ახალი მოდელით, მუნიციპალიტეტის შემოსავალი შეიძლება გაიზარდოს თუ მთელს ქვეყანაში გაიზრდება მშპ, შესაბამისად, არ აქვს მნიშვნელობა, კარგად იმუშავენ მუნიციპალიტეტი, თუ ცუდად, რადგანაც ბიუჯეტი მხოლოდ იმდენით მოიმატებს, რამდენითაც გაიზრდება ქვეყნის მშპ.<sup>105</sup> ამიტომაც, ისეთ მნიშვნელოვან გარემოებებს, როგორცაა მუნიციპალიტეტის ინიციატივა, აქტიურობა, მნიშვნელობა აღარ მიენიჭება. გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტების გათანაბრების პოლიტიკა, რაც ადგილობრივი ეკონომიკური ბალანსის აუცილებელი ელემენტია,<sup>106</sup> კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება<sup>107</sup>.

ეს რეფორმა არ ასრულებს ევროპული ქარტიის ვალდებულებებს, რომლის მიხედვითაც თვითმმართველობების შემოსავლის მნიშვნელოვან წყაროს უნდა წარმოადგენდეს ადგილობრივი შემოსავლები. საკუთარი შემოსულობების სისტემა უნდა უზრუნველყოფდეს დამოუკიდებლობასა და საშემოსავლო ბაზის სტაბილურობას.<sup>108</sup>

ქონების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი „ღირსება“ მისი საშემოსავლო ფუნქციაა. იგი, როგორც დაბეგვრის ობიექტი, მუნიციპალიტეტებისათვის არის ფინანსური შედეგის მომტანი. ქართულ რეალობაში ქონების დატვირთვა განსაკუთრებით დიდია გამომდინარე იქიდან, რომ თვითმმართველობებისათვის ერთადერთი ადგილობრივი გადასახადი არის ქონების გადასახადი. გარდა დასაბეგრი ფუნქციისა, ადგილობრივ ორგანოებს შუძლიათ განკარგონ იგი საქართველოს

---

<sup>105</sup> პაპავა ი., დეცენტრალიზაციის ქართული პარადოქსი, დენტრალიზაცია დეცენტრალიზაციის სახელით იხ., <<https://droa.ge/?p=41594>>, [04.02.2019]

კერესელიძე შ., თვითმმართველობის დაფინანსების სისტემის ზოგიერთ საკითხზე იხ., <<https://droa.ge/?p=43653>>, [06.03.2019]

<sup>106</sup> ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია (2000)14 ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნების მიმართ ადგილობრივი გადასახადების, ფინანსური გამოთანაბრებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის გრანტის გაცემის თაობაზე

<sup>107</sup> კულიცია „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და დემოკრატიისათვის მუნიციპალიტეტის დაფინანსების ახალი სისტემის შესახებ იხ., <<http://droa.ge/?p=37379>>, [10.11.2018]

<sup>108</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტის მე9 მუხლი

სამოქალაქო კოდექსით დადგენილი ფორმების გამოყენებით, რაც მუნიციპალური შემოსავლების ზრდისა და სტაბილიზაციის საშუალებაა.

უმთავრეს გამოსავალს წარმოადგენს თვითმმართველობებისათვის მატერიალური რესურსების გადაცემა, დაწესებული გამონაკლისების შემცირება. რაც მთავარია, საერთაშორისო პრაქტიკის გაზიარების საფუძველზე თვითმმართველობა არ უნდა იყო დამოკიდებული მხოლოდ ერთი სახის გადასახადზე და მათი რაოდენობა უნდა გაიზარდოს.<sup>109</sup> გადასახადების სახეობების მატებას, გარდა ფინანსური შემოსავლის ზრდისა უმნიშვნელოვანესი ფუნქცია აქვს. სტაბილური საშემოსავლა ბაზის ფონზე სატრანსფერო პოლიტიკის ცვალებადობის მიმართ თვითმმართველობა ნაკლებად „მგრძობიარეა“.<sup>110</sup> უნდა ჩამოყალიბდეს სახელმწიფოზე რაც შეიძლება ნაკლებად დამოკიდებული ადგილობრივი ფინანსური სისტემა. რაც არ უნდა დიდი იყოს სახელმწიფოს მიერ გაწეული ფინანსური დახმარება თვითმმართველობებისათვის, ეს დეცენტრალიზაციას არ გულისხმობს. იგი ნიშნავს ავტონომიურ და მდგრად ფისკალურ სისტემას, რომელიც ღიაა დამოუკიდებელი, აქტიური და მოტივირებული ეკონომიკური საქმიანობისათვის.

### 3.2. ადგილობრივი მოსაკრებელი

“მოსაკრებლების სისტემის საფუძვლები” და “ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ” კანონის თანახმად ადგილობრივი მოსაკრებელი არის აუცილებელი გადასახდელი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში, რომელსაც ფიზიკური და იურიდიული პირები იხდიან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ განსაზღვრული ვადით ან უამისოდ, კანონით გათვალისწინებული საქმიანობის განხორციელების ან/და სარგებლობის უფლების მინიჭებისათვის,

---

<sup>109</sup> Council of European Municipalities and Regions, Local & Regional Europe ,Local and Regional Governments in Europe, Structures and Competences , Brussels, 2016

<sup>110</sup> Local Government Budget Stabilization, Explorations and Evidence, Edited by Y. Hou, Switzerland, 2015, 77

აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ გარკვეული მომსახურების გაწევისათვის.<sup>111</sup> მოსაკრებელი არის ადმინისტრაციული ქმედებების დაფინანსების საშუალება და მიმდინარე ოპერირების შემოსავლის წყარო, ამიტომაც ადგილობრივი მოსაკრებლების სიტემა თვითმმართველობის შემოსავლების კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ნაწილია.<sup>112</sup> დღეისათვის კანონით ხუთი სახის ადგილობრივი მოსაკრებელია გათვალისწინებული,<sup>113</sup> თუმცა ეს სისტემა უფრო მომგებიანია მსხვილი ქალაქებისათვის. მაგალითად, სათამაშო ბიზნესის, სპეციალური ზონალური შეთანხმების მოსაკრებლები მსხვილი დასახლებებისთვის წარმოადგენს შემოსავლის წყაროს.<sup>114</sup>

ამიტომაც, ადგილობრივი ფისკალური პოლიტიკისათვის აუცილებელი გახდა ისეთი მოსაკრებლების სიტემის შემოღება, რომელიც დადებითი ეფექტის მომტანი არ იქნება მხოლოდ მსხვილი თვითმმართველი ერთეულებისათვის. საერთაშორისო ორგანოების შეფასების საფუძველზე დღეს სერვისებზე დაწესებული მოსაკრებლები არ ფარავს სერვისების ღირებულებას, ვინაიდან მოსაკრებლების განაკვეთების გამოთვლის მეთოდოლოგია (საუკეთესო პრაქტიკა) არ არსებობს. ასევე სერვისების განთავსების დროს არ ხდება იმ ეკონომიკური მაჩვენებლების გათვალისწინება, რომლებიც განაპირობებენ მომსახურების ღირებულებას. როგორც ცენტრალური, ასევე ადგილობრივი პოლიტიკის დონეზე, არაფორმალურად უპირატესობა ენიჭება დაბალ ტარიფებს.<sup>115</sup> ფინანსთა და რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროებმა ადგილობრივ თვითმმართველობებთან ერთად უნდა შეიმუშაონ ცალკეული სერვისებისთვის ტარიფების გაანგარიშების

<sup>111</sup> „მოსაკრებლების სისტემის საფუძვლების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლი  
„ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლი

<sup>112</sup> სანებლიძე ე., კვიციანი ო., ადგილობრივი ფინანსების რეფორმა საქართველოში, ადგილობრივი თვითმმართველოების რეფორმის ფინანსური შედეგები, თბილისი, 2008, 20

<sup>113</sup> „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის მე-6 პუნქტი

<sup>114</sup> იხ., სანებლიძე ე., კვიციანი ო., ადგილობრივი ფინანსების რეფორმა საქართველოში, ადგილობრივი თვითმმართველოების რეფორმის ფინანსური შედეგები, თბილისი, 2008, 21-22

<sup>115</sup> ინსტიტუციური ჩარჩოების გაძლიერება ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის 2015-2017, ადგილობრივი ფინანსების ბენჩმარკინგის ინსტრუმენტი: პილოტირება და მიღებული გამოცდილება, სტრასბურგი, 2017

სახელმძღვანელო და სერვისების, ტარიფებისა და ღირებულების გათანაბრების გრძელვადიანი გეგმა. გარდა ამისა, საჭიროა მოსაკრებლის სახეობათა გაფართოება ( მაგალითად, იაპონიაში ოცდაათამდე ადგილობრივი გადასახადია დაწესებული, მათი რიცხვი ფართოა ევროპის სახელმწიფოებშიც<sup>116</sup>). ადგილობრივი თვითმმართველობები განსხვავებული პოტენციალის მქონე ერთეულებია, შესაბამისად ფართო დისკრეცია და მოსაკრებელთა სიუხვე საშუალებას მისცემს მუნიციპალიტეტებს დააწესონ ადგილობრივი პირობების შესაბამისი ის მოსაკრებელი, რომელიც მეტი საშემოსავლო პოტენციალის მქონე იქნება მათთვის. ადგილობრივი მოსაკრებლების განსაზღვრის უფლებამოსილება აქვს ცენტრალურ ხელისუფლებას. თვითმმართველობას მხოლოდ ცენტრის მიერ დადგენილ ფარგლებში აქვს მოსაკრებლის არჩევის და ტარიფის დადგენის უფლებამოსილება.<sup>117</sup> მოსაკრებელთა სისტემის გაფართოება ადგილობრივი პირობების გათვალისწინების საფუძველზე გაზრდის მუნიციპალიტეტთა დისკრეციის ფარგლებს რაც დადებითად აისახება თვითმმართველობაზე.

#### **4. ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოსავლების განკარგვა**

##### **4.1. ადგილობრივი თვითმმართველობა როგორც იურიდიული პირი**

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო წარმოადგენს საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს.<sup>118</sup> იგი არის საჯარო სამართლის ტერიტორიული კორპორაცია<sup>119</sup>.

---

<sup>116</sup> იხ., სანებლიძე ე., კიკვაძე ო., ადგილობრივი ფინანსების რეფორმა საქართველოში, ადგილობრივი თვითმმართველოების რეფორმის ფინანსური შედეგები, თბილისი, 2008, 44-47

Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe, Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe: Sixth Edition, 2006-2015, May, 2017

<sup>117</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-16 მუხლის „დ“ ქვეპუნქტი

<sup>118</sup> იქვე, მე-2 მუხლი

<sup>119</sup> იხ., შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თილისი 2019, 341

თვითმმართველობის ორგანიზაციული დამოუკიდებლობის საფუძველზე საქართველოს კონსტიტუცია<sup>120</sup> და თვითმმართველობის კოდექსი განამტკიცებს მუნიციპალიტეტების ფინანსური დამოუკიდებლობის პრინციპს<sup>121</sup>. საქართველოს კანონმდებლობა ადგილობრივი მმართველობითი რგოლის დამოუკიდებლობის შემდეგ გარანტიებს ითვალისწინებს: 1. მუნიციპალიტეტი დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირია, თვითმმართველობებს აქვთ საკუთარი ქონება, ბიუჯეტი და შემოსავლები<sup>122</sup>. 2. მუნიციპალიტეტი ქონებაზე საკუთრების უფლების განხორციელებისას დამოუკიდებელია<sup>123</sup>. 3. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი დამოუკიდებელია, როგორც სხვა მუნიციპალიტეტის, ისე ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური და საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტებისგან<sup>124</sup>. 4. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის დამოუკიდებლობას განაპირობებს საკუთარი შემოსულობები და საკუთარ უფლებამოსილებათა განხორციელებისთვის გადასახდელების დამოუკიდებლად განსაზღვრის უფლებამოსილება<sup>125</sup>. 5. მუნიციპალიტეტს თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში შეუძლია დამოუკიდებლად, საკუთარი შეხედულებისამებრ გამოიყენოს საკუთარი შემოსულობები<sup>126</sup>. 6. მუნიციპალიტეტი დამოუკიდებლად განსაზღვრავს კანონით გათვალისწინებული უფლებამოსილების განხორციელებისთვის დასაფინანსებელი გადასახდელების მიმართულებებს<sup>127</sup>.

მუნიციპალიტეტის, როგორც მესაკუთრის თავისებურებაა ვალდებულება - განკარგოს ქონება ადგილობრივი მოსახლეობის და მუნიციპალიტეტის, როგორც მესაკუთრის კანონიერი ინტერესები გათვალისწინებით.<sup>128</sup> ეს ,რა თქმა უნდა,

---

<sup>120</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 76-ე პუნქტი

<sup>121</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 109-ე მუხლი

<sup>122</sup> იქვე, მე-2 მუხლის მე-2 ნაწილი

<sup>123</sup> იქვე, 109-ე მუხლი

<sup>124</sup> საბიუჯეტო კოდექსის 90-ე მუხლის 1-ლი ნაწილი

<sup>125</sup> იქვე, მე-2 ნაწილი

<sup>126</sup> იქვე, 92-ე მუხლის მე-3 ნაწილი

<sup>127</sup> იქვე, 102-ე მუხლი

<sup>128</sup> იქვე, 109-ე მუხლის მე-2 ნაწილი



ლოგიკურია და გამომდინარეობს მუნიციპალიტეტის, როგორც ადგილობრივ დონეზე საჯარო უფლებამოსილების განმახორციელებელი სუბიექტის ბუნებიდან<sup>129</sup>.

#### 4.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტი

ბიუჯეტის ცნება გათვალისწინებულია საბიუჯეტო კოდექსის მე-6 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტით. ნორმის თანახმად, ბიუჯეტი არის „ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასაწევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობა“.<sup>130</sup> იგი წარმოადგენს მთავარ ფინანსურ დოკუმენტს მმართველობის ნებისმიერი რგოლისათვის.<sup>131</sup>

ბიუჯეტი იყოფა მმართველობითი დონეების მიხედვით უფლებამოსილების კრიტერიუმზე დაყრდნობით, სწორედ მიტომ, ადგილობრივი ბიუჯეტი არის, მუნიციპალიტეტის ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ დამტკიცებული მისაღები შემოსულობების, გასაწევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობა. საბიუჯეტო და თვითმმართველობის კოდექსები განამტკიცებენ ადგილობრივი ბიუჯეტის დამოუკიდებლობის პრინციპებს. კერძოდ, ა) მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი დამოუკიდებელია როგორც სხვა მუნიციპალიტეტის, ისე ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური და საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტებისგან და ბ) მისი მომზადებისათვის, შესრულებისათვის ანგარიშვალდებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო.<sup>132</sup>

---

<sup>129</sup> იხ., ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, ტომი IV, გ.ხუბუას და კ.ყალიჩავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 221

<sup>130</sup> საბიუჯეტო კოდექსის მე-6 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტი

<sup>131</sup> ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს პროექტი დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში, საჯარო ფინანსებისა და ქონების მართვის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2014, 14

<sup>132</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 24-ე მუხლის „დ“ და „ა“ ქვეპუნქტები

მუნიციპალური ბიუჯეტის დამტკიცების უფლებამოსილება აქვს საკრებულოს, გამომდინარე იქიდან, რომ იგი წარმომადგენლობითი ორგანოა და ადგილობრივი პოლიტიკის განსაზღვრის მნიშვნელოვან უფლებამოსილებებს ფლობს. ისაა „ადგილობრივი საკანონმდებლო ორგანო”.<sup>133</sup> მუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობა მიუთითებს მუნიციპალური ბიუჯეტის ადგილობრივი ორგანოების მიერ მომზადებისა და დამტკიცების უფლებაზე, მთავარი ფინანსური დოკუმენტის განკარგვის საკითხში პრობლემურია ადგილობრივი ორგანოების როლი და მათი დამოკიდებულება ცენტრალურ ხელისუფლებაზე.

ბიუჯეტის შესახებ კანონის თანახმად, ადგილობრივი ბიუჯეტის პროექტს საკრებულოს წარუდგენს მუნიციპალიტეტის მერი და საჯარო განხილვის შემდეგ საკრებულო იღებს გადაწყვეტილებას.<sup>134</sup> მუნიციპალიტეტის ქონების განკარგვის საკითხისათვის მნიშველოვანია პრიორიტეტების დოკუმენტის შემუშავების წესი. მუნიციპალურ ბიუჯეტთან ერთად პრიორიტეტების დოკუმენტი უმნიშვნელოვანესი აქტია, იმიტომ, რომ იგი არის ადმინისტრაციული ერთეულების განვითარების ძირითადი გეგმა, რომელიც ასახავს ინფორმაციას საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების შესახებ. მას ამტკიცებს საკრებულო ბიუჯეტთან ერთად.<sup>135</sup>

კანონის თანახმად, პრიორიტეტის დოკუმენტი აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ უნდა შეიმუშაოს სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციასთან კონსულტაციით.<sup>136</sup> გარდა ამისა, დოკუმენტის პროექტი უნდა გაეგზავნოს ფინანსთა სამინისტროს.<sup>137</sup> რწმუნებული არის ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენელი. შესაბამისად, საბიუჯეტო პროცესში მისი ჩართულობა ნიშნავს თვითმმართველობის პრიორიტეტული დოკუმენტის განსაზღვრის პროცესში

---

<sup>133</sup> ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს პროექტი დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში, ადგილობრივი თვითმმართველობის მართვის სამართლებრივი ასპექტები, თბილისი, 2014, 2

<sup>134</sup> საბიუჯეტო კოდექსის 77-ე მუხლის მე-7 ნაწილი, 78-ე მუხლის 1-ლი და მე-2 ნაწილი

<sup>135</sup> იქვე, 77-ე მუხლის მე-8 პუნქტი

<sup>136</sup> იქვე, 76-ე მუხლის მე-2 ნაწილი

<sup>137</sup> იქვე, 77-ე მუხლის 1-ლი ნაწილი

ცენტრალური ხელისუფლების უშუალო მონაწილეობას. ეს წესი ეწინააღმდეგება თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიას და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსს. ადგილობრივი ხელისუფლების ავტონომიურობის, უფლებამოსილების დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით განხორციელების პრინციპებიდან გამომდინარე, ისეთი დოკუმენტის შედგენაში, რომელიც განსაზღვრავს ადგილობრივი პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, არ უნდა მონაწილეობდეს ცენტრალური ხელისუფლება. თვითმმართველობა ყოველთვის დამოკიდებული იქნება ცენტრალურ ხელისუფლებაზე. ამის მიზეზი ეკონომიკური სისტემის ერთიანობა, ურთიერთდამოკიდებულება და თვითმმართველობებისათვის სახელმწიფოს ფინანსური მხარდაჭერის აუცილებლობაა.<sup>138</sup> ურთიერთკავშირი გამყარებულია იმ გარემოებით, რომ ადგილობრივი ფინანსური პოლიტიკის დაგეგმვა დამოკიდებულია საერთო ეკონომიკურ ინდიკატორებზე.<sup>139</sup> ქართული კანონმდებლობაც მიუთითებს, რომ პრიორიტეტის დოკუმენტი მუშავდება ფინანსთა სამინისტროს მიერ წინასწარ შედგენილი ინდიკატორების საფუძველზე<sup>140</sup>. თუმცა, აღნიშნული ფაქტი არ უნდა იყოს თვითმმართველობის ფისკალური დამოუკიდებლობის შეზღუდვის საფუძველი. თვითმმართველობის არსი ადგილობრივი საქმეების დამოუკიდებლად განსაზღვრაა ამ „უცილებლობის“ ფარგლებში და იგი ცენტრისაგან დამოუკიდებლად უნდა განხორციელდეს.<sup>141</sup>

საშემოსავლო ბაზის ადეკვატური განკარგვის უმნიშვნელოვანესი ელემენტია ინფორმაციული უზრუნველყოფა. უფლებამოსილი ორგანო უნდა ფლობდეს სრულ და რეალურ ინფორმაციას არსებული მატერიალური ბაზის შესახებ, რათა მის

---

<sup>138</sup> Bartlett W., Kmezić S. Đulić K., Fiscal Decentralisation, Local Government and Policy Reversals in Southeastern Europe, Switzerland, 2018, 29

<sup>139</sup> European Committee on Local and Regional Democracy, The Relationship Between Central and Local Authorities, Local and Regional Democracy, Strasbourg, 2007, 15

<sup>140</sup> საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 77-ე მუხლის 1-ლი ნაწილი

<sup>141</sup> Spearman K., Financial Management for Local Government, New York, 2007, 72

საფუძველზე დაგეგმოს ფინანსური პოლიტიკა.<sup>142</sup> გადამხდელთა შესახებ მონაცემთა ადმინისტრირებას ახორციელებს ცენტრალური ხელისუფლება. კერძოდ კი ფინანსთა სამინისტრო და იგი ფლობს სრული ინფორმაციას.<sup>143</sup> დღეისათვის, მუნიციპალიტეტებისათვის ამ ინფორმაციაზე წვდომის უფლება შეზღუდულია. სამინისტროს მიერ უარი ხშირ შემთხვევაში ეფუძნება კომერციული საიდუმლოების დაცვის მოტივს. მუნიციპალიტეტები გადამხდელთა შესახებ ინფორმაციას იღებენ ჩარიცხული გადასახადების სახეების მიხედვით ხაზინის ერთიანი ელექტრონული ბაზიდან.<sup>144</sup> სწორედ ამიტომ, აუცილებელია, რომ გაუმჯობესდეს კომუნიკაცია მუნიციპალიტეტებს, ფინანსთა სამინისტროსა და შემოსავლების სამსახურს შორის, რათა თვითმმართველმა ერთეულებმა სრული ინფორმაცია მიიღონ ქონების გადამხდელი ფიზიკური და იურიდიული პირების შესახებ. გარდა ამისა, ინფორმაციაზე წვდომით მუნიციპალიტეტები შეძლებენ შეადარონ ფაქტობრივი და პოტენციური გადახდები და მათ საფუძველზე დაგეგმონ ბიუჯეტი.

#### 4. 3. მიზნობრივი ტრანსფერი

საბიუჯეტო კოდექსის და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად მიზნობრივი ტრანსფერი გამოიყოფა დელეგირებული უფლებამოსილების დაფინანსებისათვის, შესაბამისად, იგი გამოიყენება ადგილობრივ დონეზე ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილების განხორციელებისათვის.<sup>145</sup>

თვითმმართველობის კოდექსი მიზნობრივ ტრანსფერს უწოდებს დელეგირებული უფლებამოსილების უზრუნველყოფის საშუალებას, ხოლო საბიუჯეტო კოდექსი მას

---

<sup>142</sup> ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, ტომი IV, გ.ხუბუას და კ. ყალიჩავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 97

<sup>143</sup> საგადასახადო კოდექსის 48-ე მუხლი

<sup>144</sup> ინსტიტუციური ჩარჩოების გაძლიერება ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის 2015-2017, ადგილობრივი ფინანსების ბენჩმარკინგის ინსტრუმენტი: პილოტირება და მიღებული გამოცდილება, სტრასბურგი, 2017

<sup>145</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-15 მუხლის მე-3 ნაწილი

განმარტავს, როგორც ფინანსურ დახმარებას.<sup>146</sup> ეს ჩანაწერი ეწინააღმდეგება დელეგირებული უფლებამოსილების ცნებას. უფლებამოსილებათა დელეგირებით სახელმწიფო გადასცემს მუნიციპალიტეტებს საკუთარ უფლებამოსილებას, მაგრამ ეს არის „განხორციელებისათვის“ გადაცემა, გამომდინარე იქიდან, რომ არ იცვლება კომპეტენციის სფეროები. კონკრეტული უფლებამოსილება ისევ სახელმწიფოს ეკუთვნის და არ გარდაიქმნება თვითმმართველობის საკუთარ უფლებამოსილებად. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტს წარმოეშვებოდა მისი განხორციელებისათვის ხარჯების გამოყოფის ვალდებულება იმიტომ, რომ იგი თავად უზრუნველყოფს საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებას.<sup>147</sup> ვინაიდან დელეგირებული უფლებამოსილებები სახელმწიფოსია, (იცვლება მხოლოდ მისი განმახორციელებელი სუბიექტი) მიზნობრივი ტრანზფერით ცენტრი აფინანსების საკუთარ ფუნქციებს და იგი არ გასცემს დახმარებას მუნიციპალიტეტებზე. სწორედ ამიტომ, რომ მატერიალური უზრუნველყოფა დელეგირების არსებითი და სავალდებულო პირობაა. დახმარება შეიძლება ეწოდოს მხოლოდ კაპიტალურ და სპეციალურ ტრანსფერებს.

თვითმმართველობებისათვის საშემოსავლო ბაზის განკარგვისათვის არსებითი ელემენტია კანონთან შესაბამისობა. თვითმმართველობის კოდექსით მუნიციპალიტეტებს აქვთ საკუთარი შემოსულობების განაწილების თავისუფლება, მაგრამ ტრანსფერების, როგორც არასაკუთარი შემოსულობების განაწილების წესი დადგენილია კანონით.<sup>148</sup> კანონმდებლობის შესაბამისად, თითოეული ტრანსფერი უნდა გამოიყენოს მუნიციპალიტეტმა იმ ქმედებებისათვის, რომელთათვისაც განკუთვნილია ისინი. აქ აუცილებელია შემოსავლებისა და ფუნქციების შესაბამისობის დაცვა. ეს საკითხი მნიშვნელოვანია რამოდენიმე გარემოების გამო:

<sup>146</sup> საბიუჯეტო კოდექსის მე-6 მუხლის „პ“ პუნქტი

<sup>147</sup>წერეთელი დ., სადისერტაციო ნაშრომი „ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირების კონსტიტუციური გარანტიები“, თბილისი, 2012, 78-79

<sup>148</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 96-ე და 98-ე მუხლები საბიუჯეტო კოდექსის მე-6 მუხლის „ჟ“ და „ჟ1“ ქვეპუნქტები

1. თვითმმართველობის საკუთარი ქონება უნდა მოხმარდეს თავისი უფლებამოსილების შესრულებას, 2. ფუნქციური შესაბამისობის ფარგლებში თვითმმართველობა შეძლებს შემოსავლების მობილიზებას საკუთარი კომპეტენციების განხორციელებისათვის, რაც უზრუნველყოფს მომსახურების ადეკვატურობას, 3. შემოსავლების კანონმდებლობის შესაბამისად განაწილებით მუნიციპალიტეტები უზრუნველყოფენ ფინანსურ სტაბილურობას.

დღეისათვის ქართული თვითმმართველობებისათვის ზემოთხსენებული პირობები არ არის უზრუნველყოფილი. მიზნობრივი ტრანსფერის შეუსაბამობის გამო თვითმმართველობები საკუთარი სახსრებიდან აფინანსებენ დელეგირებულ უფლებამოსილებებს<sup>149</sup>. მატერიალური რესურსების სიმწირის პირობებში, როცა რთულია საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელება, სახელმწიფო კომპეტენციების დაფინანსება მძიმე ფინანსური ტვირთია მათთვის.<sup>150</sup> მუნიციპალიტეტების უფლებები ირღვევა იმდენად, რამდენადაც ვერ განაგებენ საკუთარ სახსრებს კანონის შესაბამისად. ამ მდგომარეობიდან გამოსავალი არის სახელმწიფოს მიერ დელეგირებული უფლებამოსილებების ადეკვატური დაფინანსების სისტემის შემოღება. გარდა ამისა, ოპტიმალურ ვარინტად შეიძლება განიხილებოდეს თვითმმართველობების მიერ დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებაზე უარის თქმა არასრული დაფინანსების შემთხვევაში.

---

<sup>149</sup> საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო თვითმმართველობის მიერ სახელმწიფო უფლებამოსილებების განხორციელების თაობაზე, იხ. < [https://www.transparency.ge/ge/blog/zugdidis-municipalitets-centraluri-xelisuplebis-uplebamosilebebis-shesasruleblad-sakutari/?custom\\_searched\\_keyword](https://www.transparency.ge/ge/blog/zugdidis-municipalitets-centraluri-xelisuplebis-uplebamosilebebis-shesasruleblad-sakutari/?custom_searched_keyword) > [13.06.2019]

<sup>150</sup> ჩოხელი ე., ნარმანია დ., საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ზოგიერთი საკითხის შესახებ, თბილისი, 2018

### III. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფისკალური დეცენტრალიზაცია

#### 1. ფისკალური დეცენტრალიზაცია

ადგილობრივი ხელისუფლება სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს რეალიზაციის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პირობაა.<sup>151</sup> თვითმმართველობა, როგორც სახელმწიფოს კონსტიტუციური მოწყობის პრინციპი, მოითხოვს მმართველობის სისტემის დეცენტრალიზაციას სახელმწიფო ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებელი თვითმმართველი ერთეულების შექმნით.<sup>152</sup> დეცენტრალიზაციის პროცესს საფუძვლად უდევს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, რომლის ფარგლებშიც ძალაუფლების ვერტიკალური დანაწილება უზრუნველყოფს მმართველობის სისტემის ეფექტურობას და გამორიცხავს უფლებამოსილებათა დუბლირებას.<sup>153</sup> დეცენტრალიზაცია ნიშნავს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ცალკეული უფლებამოსილებების ცენტრისაგან დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული ორგანოებისათვის გადაცემას. დეცენტრალიზაციის დროს გადაცემულ უფლებამოსილებათა რეგლამენტაციის უფლება გადადის კონკრეტული ტერიტორიული ერთეულის ხელში.<sup>154</sup> სწორედ, ეს განასხვავებს მას დეკონცენტრაციისაგან, რომლის ფარგლებშიც ცენტრალური ხელისუფლების მიერ

---

<sup>151</sup> იხ., Miller L.W. Dickson M. Stoker G., Models Of Local Governance, Public Opinion and Political Theory in Britain, London , 2000, 251,261

<sup>152</sup> იხ.,საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, გ. ხუბუას და კ.პ ზომერმანის რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 222

<sup>153</sup> იხ., იქვე, 142

<sup>154</sup> მელქაძე ო., მუნიციპალური სამართალი, თბილისი, 2012, 55

იხ., Bartlett W. Kmezić S. Đulić K ., Fiscal Decentralisation, Local Government and Policy Reversals in Southeastern Europe, Switzerland, 2018, 4

კომპეტენციათა დანაწილებით გადაცემული უფლებამოსილებების მთელი სპექტრი სახელმწიფო მმართველობის სფეროში ნარჩუნდება.<sup>155</sup>

ტრადიციულად დეცენტრალიზაციის პროცესს ორი ძირითადი საფუძველი გააჩნია. უპირველეს ყოვლისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ახლოს არიან მოსახლეობასთან, მათ მეტად მიუწვდებათ ხელი ადგილობრივი მნიშვნელობის ინფორმაციაზე, რაც საშუალებას აძლევთ უკეთესი რეაგირება მოახდინონ ადგილობრივი საჭიროებების იდენტიფიკაციისა და დაკმაყოფილებისათვის.<sup>156</sup> ასევე მათ მეტი სტიმული გააჩნიათ მიაღწიონ სასურველ შედეგებს თვითმმართველობებისათვის, ვიდრე ცენტრალურ ხელისუფლებას, ამიტომაც ისინი ცდილობენ რაც შეიძლება ინოვაციური გზებითა და საშუალებებით მიიღონ მაქსიმალური შედეგები მათთვის გადაცემული საჯარო რესურსებიდან. ეს ორი ფაქტორი დაკავშირებულია ერთმანეთთან. ადგილობრივი მნიშვნელობის ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა და მისი სწორად გამოყენება ზრდის თვითმმართველობის ეფექტურობის ხარისხს.<sup>157</sup>

თვითმმართველობისათვის შესაბამისი რესურსების გადაცემის პროცესი საკმაოდ კომპლექსურია და ბევრ ელემენტს აერთიანებს.<sup>158</sup> დეცენტრალიზაცია მოიცავს პოლიტიკურ ადმინისტრაციულ და ფისკალურ კომპონენტს. ფისკალური დეცენტრალიზაცია გულისხმობს თვითმმართველობისათვის კომპეტენციათა განხორციელებისათვის აუცილებელი ფინანსური რესურსების განკარგვის უფლების გადაცემას, ესაა ხელისუფლების დონეებს შორის ფინანსური რესურსების მართვის უფლების გადანაწილება. ფისკალური დეცენტრალიზაცია განსაზღვრავს ჩარჩოებს შემოსავლებთან, ხარჯებთან და გადაწყვეტილების მიღების დამოუკიდებლობასთან

---

<sup>155</sup> ზარდიაშვილი ზ., თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები, საკანონმდებლო რეგულირების პრობლემები და მათი გადაწყვეტის გზები, თბილისი, 2009,

<sup>156</sup> იბ., Spearman K., Financial management for Local Government, New York, 2007,3

<sup>157</sup> United Cities and Local Governments, Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century, Barcelona 2010, 13-14

<sup>158</sup> Helmsing A H J (Bert), Environment and Planning : Government and Policy, Decentralisation, Enablement, And local governance in low-income countries, Hague, 2002, 317



დაკავშირებით. იგი არ ეხება ფინანსურ მენეჯმენტს, ხარჯთაღრიცხვას, ბიუჯეტის შედგენას, შესყიდვებსა და აუდიტის იმ საკითხებს, რომლითაც ადგილობრივი თვითმმართველობა მართავს საკუთარ ფინანსურ საქმიანობას.<sup>159</sup> ფისკალური დეცენტრალიზაცია განსაზღვრავს თუ რა ფინანსურ რესურსებზე მიუწვდება ხელი ადგილობრივ ხელისუფლებას და რა დონის ძალაუფლება გააჩნია მას.<sup>160</sup> ფინანსური ძალაუფლების განაწილება წარმოადგენს არა მხოლოდ საჭიროებას, არამედ აუცილებლობასაც სახელმწიფოსათვის, გამომდინარე იქიდან, რომ ეკონომიკური განვითარების პროცესში სახელმწიფო საჭიროებს თვითმმართველობის მხარდაჭერას. აღნიშნული, ერთის მხრივ, გამოიხატება სახელმწიფოს ეკონომიკური სტრატეგიის გატარების ხელშეწყობაში და მეორეს მხრივ, მოსახლეობისათვის აუცილებელი მომსახურების გაწევის უზრუნველყოფაში.<sup>161</sup>

ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური შესაძლებლობების მნიშვნელობა ორი ფაქტორიდან გამომდინარეობს, პირველი-თვითმმართველობებს აქვთ შესაძლებლობა გააუმჯობესონ საჯარო რესურსების მართვის და მოსახლეობის განსხვავებული მოთხოვნილებების დაკმაყოფილების ხარისხი, მეორე - ადგილობრივ ორგანოებს შეუძლიათ ითამაშონ პოზიტიური როლი გლობალური საერთაშორისო პრობლემების გადაწყვეტაში.<sup>162</sup>

ფისკალური დეცენტრალიზაციის დანიშნულება არის თვითმმართველობების შესაბამისი ფინანსური რესურსებით უზრუნველყოფა. მატერიალური ბაზა,

---

<sup>159</sup> იხ., ახალკაცინ., ვანიშვილი ნ., ფისკალური დეცენტრალიზაციის კანონზომიერებანი და ეკონომიკური გარემო, თბილისი, 2011, 16

Decentralisation and Local Self-Government Committee, Decentralisation Processes at a Crossroads: State of Affairs and Perspectives, Barcelona, 2010, 2

<sup>160</sup> John P., Local Governance in Western Europe, London, 2001, 2

<sup>161</sup> ბრაჟული ი. რამიშვილი ვ., ადგილობრივი დემოკრატია და რეგიონალური განვითარება, როგორც პოლიტიკური წესრიგის საბაზო ელემენტი, თბილისი, 2008, 14

<sup>162</sup> United Cities and Local Governments - Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century, Barcelona, 2010, 15

იხ., Miller L.W. Dickson M. Stoker G., Models Of Local Governance, Public Opinion and Political Theory in Britain, London, 2000, 23

რომელსაც ფლობს თვითმმართველი ერთეული, უნდა უზრუნველყოფდეს მისი უფლებამოსილებების განხორციელებას. გამომდინარე იქიდან, რომ სწორედ ეკონომიკურ მდგრადობას ეფუძნება თვითმმართველობის დამოუკიდებლობა და ეფექტურობა.<sup>163</sup> მატერიალური უზრუნველყოფის აუცილებლობაზე მიუთითებს თვითმმართველობის ევროპული ქარტია. რესურსული უზრუნველყოფა ქარტიის თანახმად თვითმმართველობის განხორციელების ერთ-ერთი ფუნდამენტური ელემენტია. თვითმმართველობისათვის საკუთარი ფინანსური სახსრების ფლობისა და განკარგვის შესაძლებლობა გამყარებული უნდა იყოს მისი ფინანსებისა და კანონით მინიჭებული უფლება-მოვალეობების სრული შესაბამისობით.<sup>164</sup> მმართველობის თითოეული დონე უნდა ფლობდეს მოვალეობათა და ფინანსური საჭიროებების შესაბამის შემოსავლებს. თვითმმართველობის რესურსული უზრუნველყოფა უნდა ეფუძნებოდეს ფინანსურ დამოუკიდებლობას და ადეკვატური განკარგვის უფლებას.<sup>165</sup> ფისკალური უფლებამოსილებებისა და მატერიალური უზრუნველყოფის შესაბამისობის პრინციპის საფუძველზეა შესაძლებელი თვითმმართველობებისათვის ადეკვატური ფინანსური პოლიტიკის შემუშავებული სუბიექტის როლის მინიჭება.<sup>166</sup>

ფისკალური დეცენტრალიზაციის ერთ-ერთ ძირითად პირობას წარმოადგენს ის, რომ ადგილობრივი ორგანოებს ჰქონდეთ ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღების უფლება. თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტის ძირითადი შემოსავლის წყარო უნდა იყოს ადგილობრივი გადასახადი, რის

---

<sup>163</sup> გველესიანი მ., ფისკალური დეცენტრალიზაციის პრობლემები საქართველოში, თბილისი, 2007, 80

<sup>164</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის მე-9 მუხლი

<sup>165</sup> ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია წევრ ქვეყნებისადმი ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების ფინანსური შესაძლებლობების თაობაზე, 2005

<sup>166</sup> Spearman K., Financial Management of Local Government, 2007, 70

საფუძველზეც მათ ადგილობრივ საგადასახადო პოლიტიკაში შესაბამის უფლებამოსილებები უნდა გააჩნდეთ.<sup>167</sup>

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიაც აღნიშნავს ადგილობრივი გადასახადების და მოსაკრებლების მნიშვნელობას. ქარტია მიუთითებს, რომ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური წყაროების თუნდაც ნაწილი უნდა შემოდის ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლებისაგან, რომელთა ოდენობის დადგენა შეუძლიათ ადგილობრივ ორგანოებს კანონის ფარგლებში.<sup>168</sup>

ფისკალური დეცენტრალიზაცია, როგორც სახელმწიფო ფინანსების განკარგვის პოლიტიკა, დამოკიდებულია ადმინისტრაციულ დეცენტრალიზაციაზე, გამომდინარე იქიდან, რომ ფისკალური დამოუკიდებლობისათვის აუცილებელია განისაზღვროს: ხელისუფლების რომელი დონეა პასუხისმგებელია კონკრეტულ მომსახურებაზე, ადგილობრივი მოსაკრებლების სახეობებისა და ტარიფების განსაზღვრაზე და მათ ადმინისტრირებაზე.<sup>169</sup> ფისკალური დეცენტრალიზაციის ძირითადი პრინციპებია: თანასწორობა და სამართლიანობა მატერიალური რესურსის მოპოვებასა და განკარგვაში, საბიუჯეტო დანახარჯების ოპტიმიზაცია, თვითმმართველობების ხელშეწყობა, რათა მათ შეიძინონ საჭირო ცოდნა და გამოცდილება ფინანსური რესურსების მართვის სფეროში, მოსახლეობის წინაშე ანგარიშვალდებულება (საჯარო ფინანსების ხარჯვა მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად) და საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობა.<sup>170</sup> ფისკალური დეცენტრალიზაციის პრინციპების განხორციელება შესაძლებელია მხოლოდ ადეკვატური საკანონმდებლო ბაზის არსებობის პირობებში. კანონმდებლობა

---

<sup>167</sup>United Cities and Local Governments, Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century, Barcelona, 2010, 16

<sup>168</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის მე-9 მუხლი

<sup>169</sup> იხ., გველესიანი მ., ფისკალური დეცენტრალიზაციის პრობლემები საქართველოში, თბილისი, 2007,83

<sup>170</sup> იხ., ახალკაცინ., ვანიშვილი მ., ფისკალური დეცენტრალიზაციის კანონზომიერებანი და ეკონომიკური გარემო, თბილისი, 2011,19

ნათლად და მკაფიოდ უნდა განსაზღვრავდეს ფინანსურ სფეროში ხელისუფლების დონეების უფლებამოსილებებს.<sup>171</sup>

---

<sup>171</sup> ევროპის საბჭოს რეკომენდაცია წევრი ქვეყნების მიმართ ადგილობრივ და რეგიონალურ დონეზე საფინანსო და საბიუჯეტო მართვის თაობაზე, 2004

## 2. ფისკალური დეცენტრალიზაციის გავლენა ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიურობაზე

თვითმმართველობის ეკონომიკური განვითარების ფუნქციის წარმოშობას საფუძვლად დაედო დომინანტი სახელმწიფოს ეკონომიკური სტრატეგიის მარცხი. მეოცე საუკუნეში მიმდინარე პროცესებმა, როგორც იყო ინდუსტრიული განვითარება, ქალაქების ზრდა და წარმოშობილი სოციალური-ყოფითი საჭიროებები, მთელი საზოგადოების მასშტაბით სამეურნეო და ყოფითი საკითხების ცენტრალიზებული მოწესრიგება მოითხოვა. ეკონომიკური კრიზისის აღმოფხვრას საფუძვლად დაედო ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირების თეორია. ამ პერიოდში შეიქმნა თვითმმართველობის განვითარების ფონი, თუმცა ცენტრალიზებული თვითმმართველობის იდეასთან შერწყმით იგი არ აღიქმებოდა ეკონომიკური განვითარების საშუალებად, რადგან თვითმმართველობას არ ჰქონდა ეკონომიკური რეგულირების ფუნქცია. სახელმწიფოსა და თვითმმართველობის შებრუნებული გაგება დაეფუძნა მოსაზრებას, რომ მხოლოდ სახელმწიფო და ბაზარია ეკონომიკის მარეგულირებელი ფორმები, სახელმწიფო და თვითმმართველობა განიხილებოდა როგორც ურთიერთშემავსებელი მთლიანობის ორი უთანასწორო მხარე.<sup>172</sup>

თუმცა, დროის განმავლობაში გამოიკვეთა, რომ მმართველობის ეს სტილი იყო პრობლემის დროებითი გადაწყვეტა. ბიუროკრატის, კორუფციის და იმფლაციის გაძლიერებამ გამოკვეთა, რომ საჭირო იყო სახელმწიფოს შეზღუდვა თვითმმართველობის ეკონომიკური როლის გაძლიერებით. ნათელი გახდა, რომ თვითმმართველობამ სახელმწიფოსთან ერთად უნდა გაინაწილოს ეკონომიკური პრობლემების რეგულირების, მოსახლეობის სოციალური დაცვის და სოციალური

---

<sup>172</sup> გველესიანი მ., ადგილობრივი თვითმმართველობა გუშინ, დღეს, ხვალ (ეკონომიკური ასპექტები), თბილისი, 2002, 40

Local Governance in Industrial Countries, Edited by A.SHAH., Washington, 2006, 85

უზრუნველყოფის ფუნქციები.<sup>173</sup> თვითმმართველობის სოციალური როლის წარმოჩენა მისი ეკონომიკური განვითარების ერთ-ერთ მთავარი მიზეზი გახდა. პიროვნებას უნდა ჰქონდეს არჩევანის თავისუფლება, მიიღოს ის რაც ყველაზე საჭიროა მისთვის, ამ თავისუფლების მექანიზმი კი ვერ იქნება მხოლოდ სახელმწიფო. საშუალება, რომელიც უზრუნველყოფს ადგილობრივ სუბიექტთა საერთო სამომხმარებლო ინტერესების წარმოჩენას და მათ ეფექტურ დაკმაყოფილებას არის თვითმმართველობა.<sup>174</sup>

საბოლოოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობის მსგავსმა ფუნქციურმა გაგებამ ჩამოაყალიბა თვითმმართველობის ავტონომიურობის და მისი უზრუნველყოფის საშუალებების ცნება- მართალია თვითმმართველობა აღმოცენებულია სახელმწიფო მმართველობის ფარგლებში, მაგრამ იგი ადგილობრივი ინტერესების განსაზღვრისა და მართვის ავტონომიური სუბიექტია, სწორედ ამიტომ, მისი საკუთრებითი, ფისკალური, საინვესტიციო და სხვა ფუნქციების განხორციელებისათვის მუნიციპალური ქონების გადაცემა და მატერიალური უზრუნველყოფა წარმოადგენს არა სახელმწიფოს კეთილ ნებას, არამედ გარდაუვალ აუცილებლობას.<sup>175</sup> თვითმმართველობის სოციალურმა და ეკონომიკურმა ფუნქციამ წარმოშვა მისი ავტონომიურობის აუცილებლობა, რისი განხორციელების საშუალებაც განისაზღვრა მატერიალური უზრუნველყოფა. შესაბამისად, მუნიციპალური ავტონომიურობა და ფინანსური უზრუნველყოფა ურთიერთდამოკიდებულ ცნებებად ჩამოყალიბდა.<sup>176</sup>

ადგილობრივი თვითმმართველობების დამოუკიდებლობისა და ქმედითობის გარანტი არა მხოლოდ უფლებამოსილებათა გამიჯვნასა და გაზრდილ პაკეტს

---

<sup>173</sup> ბოლაშვილი პ., მუნიციპალური განვითარების სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემები, თბილისი, 2000, 84

<sup>174</sup> გველესიანი მ, ადგილობრივი თვითმმართველობა გუშინ, დღეს, ხვალ (ეკონომიკური ასპექტები), თბილისი 2002, 84

<sup>175</sup> Improving Local Government, Outcomes of Comparative Research, Edited by: D Vries, S. Michiel, P. Reddy, M. Haque, London, 2008, 1-2

<sup>176</sup> მელქაძე ო. ეზუგბაია ზ., მუნიციპალური სამართალი, თბილისი, 2012, 82

ეფუძნება, არამედ ფინანსურ სტაბილურობასა და დამოუკიდებლობას.<sup>177</sup> 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 დეცენტრალიზირებული მართვა ადგილობრივი საქმეებისა.<sup>178</sup> თვითმმართველობის განმახორციელებელი მოსახლეობის ერთ-ერთი ძირითადი თავისებურება არის საჯარო ხელისუფლების დამოუკიდებელი განხორციელება, დამოუკიდებლობაში კი იგულისხმება მკვეთრად გამიჯნული ორგანიზაციული მოწყობა და საფინანსო მატერიალური გამიჯვნა. თავის მხრივ, საფინანსო მატერიალური გამიჯვნა ნიშნავს მუნიციპალური საკუთრების ფორმირებას, მათ შორის სახელმწიფოს მიერ აუცილებელი ობიექტების გადაცემის გზით, მუნიციპალური საკუთრების სხვა ფორმებთან თანასწორუფლებიანობას, დელეგირებისას საჭირო სახსრებით უზრუნველყოფას, ადგილობრივი ბიუჯეტის დამოუკიდებლად ფორმირებას, დამტკიცებასა და შესრულებას.<sup>179</sup>

დამოუკიდებლობა გულისხმობს არა მხოლოდ რაიმე უფლების ქონას, არამედ ამ უფლების რეალიზაციის შესაბამისი საშუალებების ფლობას. „ცარიელი“ უფლება, მისი განმახორციელებელი იარაღის გარეშე, მეტად დამოკიდებულს ხდის უფლების მიმნიჭებელ სუბიექტზე. მუნიციპალიტეტისათვის აუცილებელია არა მხოლოდ გარკვეულ უფლებამოსილებათა პაკეტის, არამედ მათი განმახორციელებელი ბერკეტის ქონა - ასეთ ბერკეტს კი წარმოადგენს მატერიალურ-ფინანსური ბაზა. სწორედ ამიტომ, საფინანსო შესატყვისობის პრინციპი განიმარტება თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის გარანტიად. თავისთავად, რაც მეტია ამ მატერიალური ბაზის მოცულობა, მით იზრდება დამოუკიდებლობის გარანტიის

<sup>177</sup> ბრაჭული ი., რამიშვილი ვ., ჩიტალაძე ი., ადგილობრივი დემოკრატია და რეგიონალური განვითარება როგორც პოლიტიკური წესრიგის საბაზრო ელემენტი, თბილისი, 2008

<sup>178</sup> იხ., მელქაძე ო., ქართული მუნიციპალიზმი, თბილისი, 2009, 84

<sup>179</sup> იქვე, 57

ხარისხი. თვითმმართველობის ავტონომიურობა თანაბრად ემყარება მის ინსტიტუციურ დამოუკიდებლობასა და მის ფარგლებში უფლებამოსილებათა განმახორციელებელი მატერიალური ბაზის არსებობას.<sup>180</sup>

მატერიალური უზრუნველყოფის საფუძველი, არის ფინანსური დეცენტრალიზაცია, ვინაიდან, სწორედ, დეცენტრალიზაციის საფუძველზე გადაეცემა თვითმმართველობას შესაბამისი რესურსები. საბოლოოდ აიგება მარტივი სქემა-ფისკალური დეცენტრალიზაცია ნიშნავს რესურსების გადაცემას, რესურსი მატერიალური ბაზის არსებობას, მატერიალური ბაზა ავტონომიურობას. დასკვნა-ფისკალური დეცენტრალიზაცია გულისხმობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიურობას. თითოეული სიდიდის ზრდა პირდაპირპროპორციულად აისახება მეორეზე. რაც მეტია დეცენტრალიზაციის ხარისხი, მით მეტი მატერიალური რესურსის ფლობის შესაძლებლობა აქვთ მუნიციპალიტეტებს და ამიტომაც მათ შეუძლიათ მეტად დამოუკიდებლად და ეფექტურად მართონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები.

---

<sup>180</sup> იხ., Bartlett W. Kmezić S. Đulić K ., Fiscal Decentralisation, Local Government and Policy Reversals in Southeastern Europe, Switzerland, 2018, 9,29,32



## I V. დასკვნა

დღეისათვის მუნიციპალურ სფეროში არსებული სახელმწიფოთა პოლიტიკა თვითმმართველობის ფუნქციის გააზრებასა და მისი როლის მნიშვნელოვნად გაზრდის კონცეფციებს ემყარება. მდგრადი განვითარების მიზნების განხორციელების როლი საერთაშორისო საზოგადოებამ ადგილობრივ თვითმმართველობას დააკისრა, რამაც წარმოშვა მუნიციპალური რგოლის გაძლიერების და სახელმწიფო ხელისუფლებასთან აქტიური თანამშრომლობის აუცილებლობა. ამ რეალობის და გამოწვევების წინაშე დღეს საქართველოც დგას.

კვლევის შედეგად შეიძლება ითქვას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა ორგანიზაციული და ფუნქციური მახასიათებლებიდან გამომდინარე მრავლისმომცველი ინსტიტუტია და საკითხთა ფართო სპექტრის რეგულირებას მოიცავს. მისი ფისკალური როლის გაზრდა არ უნდა აღიქმებოდეს სახელმწიფოში თვითმმართველობისათვის დომინანტი ეკონომიკური სუბიექტის როლის მინიჭებად სახელმწიფო ხელისუფლების დაკნინების ხარჯზე. დეცენტრალიზაცია უნდა აღიქმებოდეს როგორც ქმედითი ადგილობრივი მმართველობითი რგოლის ჩამოყალიბების პროცესი ეროვნული პოლიტიკის ფარგლებში, როცა კონსტიტუციური გარანტიების მქონე და ინფორმაციულად უზრუნველყოფილ თვითმმართველობას აქვს ადგილობრივი პირობებისა და ინტერესების შესაბამისი ფისკალური პოლიტიკის გატარების შესაძლებლობა.

საქართველოში დეცენტრალიზაციის პოლიტიკას არაერთი ხარვეზი აქვს. აუცილებელია არსებული პრობლემების გადაჭრა და უკეთესი მოწესრიგების დადგენა, რათა თვითმმართველობის ქართულმა სისტემამ შეძლოს ეფექტურად ფუნქციონირება.

1. უპირველეს ყოვლისა, სახელმწიფო ხელისუფლებამ უნდა გამოიჩინოს ფისკალური დეცენტრალიზაციის განხორციელების რეალური პოლიტიკური ნება. რეფორმა სწორად, ადეკვატურად და საჭიროებისამებრ უნდა დაიგეგმოს დროში და განისაზღვროს შინაარსობრივად. გარდა ამისა, დეცენტრალიზაციის პოლიტიკა უნდა შემუშავდეს რეალური გარემოს შესწავლის საფუძველზე. სახელმწიფო ხელისუფლებამ ობიექტურად უნდა შეაფასოს არსებული გარემო და სამომავლო პერსპექტივები. დეცენტრალიზაციის პოლიტიკა არგუმენტირებული პროცესის და დაგეგმვის შედეგი უნდა იყოს.

2. საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელება უნდა იყოს ერთიანი და მთლიანი პროცესი. საკითხის ახლებური მოწესრიგება უნდა დაეფუძნოს დარგობრივი კანონმდებლობის პარალელურ ცვლილებას, რითაც უზრუნველყოფილი იქნება საკანონმდებლო შესაბამისობის პრინციპი. ასევე, რეფორმის პროცესი ყველა მნიშვნელოვანი საკითხის ერთიან გადაწყვეტას უნდა გულისხმობდეს და არა ნაწილობრივ მოწესრიგებას.

3. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფისკალური შესაძლებლობების განსაზღვრისას გასათვალისწინებელია ფუნქციური და მიზნობრივი შესაბამისობის კრიტერიუმები. ცვლილება მისი რეალური მიზნის განხორციელებისათვის უნდა გამოიყენოს ხელისუფლებამ, მაგალითად, მუნიციპალიტეტებისათვის უფლებამოსილებათა ჩამორთმევა მათი თანმხლები ქონებრივი ტვირთისაგან გათავისუფლებას, ხოლო დამატებითი მატერიალური რესურსის საკუთარი შემოსავლების სახით გადაცემა მათი უფლებამოსილებისათვის გამოყენების შესაძლებლობას უნდა ნიშნავდეს. მუნიციპალიტეტის კომპეტენციათა სფერო ან ფინანსური შესაძლებლობები ხელისუფლებამ უნდა გამოიყენოს რეალური დეცენტრალიზაციის მიზნებისათვის.

4. დეცენტრალიზაციის პოლიტიკა უნდა ემსახურებოდეს თვითმმართველი ერთეულებს შორის ბალანსის და მათი ფინანსური ჯანმრთელობის შენარჩუნებას.

რეალური მიზანი უნდა იყოს მუნიციპალიტეტებს შორის უთანასწორობის აღმოფხვრა, ამიტომაც, ხელისუფლების მიერ მუნიციპალიტეტებისათვის ქონების გადაცემა ავტომატურად არ უნდა ნიშნავდეს მათთვის ცენტრის მიერ გადაცემული სახსრების შემცირებას. მატერიალური უზრუნველყოფა სახელმწიფომ ავტომატურად არ უნდა გამოიყენოს მისი ფინანსური ვალდებულებების შემცირებისათვის<sup>181</sup>.

5. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით უნდა დაზუსტდეს ქონების კატეგორიათა გამიჯვნის კრიტერიუმები. ზუსტი ზღვარი უნდა გაივლოს ძირითად და არაძირითად ქონებას შორის, რათა მუნიციპალიტეტებისათვის გასაგები გახდეს ქონების განკარგვის წესი. გარდა ამისა, კანონმდებლობამ უნდა დაადგინოს კატეგორიათა ცვლილების გაადვილებული წესი რათა მუნიციპალიტეტებს რესურსის მეტად გამოყენების შესაძლებლობა წარმოეშვათ. კარგი იქნება, თუ ქონების კატეგორიათა განსაზღვრის პრეროგატივა თვითმმართველობის ხელში გადავა. ასევე მუნიციპალიტეტებს ქონება უნდა გადაეცეთ მათი რეალური დანიშნულების შესაბამისად. ძირითადი ქონება ამავე სტატუსით უნდა მიეცეს თვითმმართველობას და არა დამატებითი ქონების სახით, რათა არ დაირღვეს კანონი.

6. სახელმწიფომ უნდა შეასრულოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 162-ე და 165-ე მუხლის „ე“ ქვეპუნქტით დადგენილი ვალდებულებები. უნდა შემუშავდეს სასოფლო სამეურნეო დანიშნულების მიწის გამიჯვნის წესი და წყლისა და მიწის რესურსების კანონმდებლობა. კანონმა ზუსტად უნდა დაადგინოს თითოეული ქონების სახე საკანონმდებლო აქტებს შორის კოლიზიის აღმოფხვრის საფუძველზე. თვითმმართველობებისათვის ქონების დეფინიციას გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს მათი ფლობისა და განკარგვისათვის. რაც მთავარია სახელმწიფომ უნდა თქვას ზუსტად რა ქონება გადაეცემა მუნიციპალიტეტებს.

---

<sup>181</sup> Food and agriculture organization of the united nations , Decentralization and Rural Property Taxation , Rome 2004

7. სახელმწიფო და მუნიციპალური ქონების გამიჯვნის სისტემა უნდა დაეფუძნოს ობიექტურ კრიტერიუმებს. საკითხი უნდა გადაწყდეს ქონების დანიშნულების, ადგილობრივი ინტერესების და პირობების გათვალისწინებით. უნდა შეფასდეს კონკრეტული ქონების რეალური ღირებულება როგორც სახელმწიფოს, ისე თვითმმართველობებისათვის. მატერიალური გამიჯვნის წესი ღირებულებით პრონციპებს უნდა დაეფუძნოს. კოდექსში უნდა შეიცვალოს ქონების გამიჯვნის დასწრებითობის წესი.

8. საჭიროა კანონით მოწესრიგდეს თვითმმართველობის კოდექსის 113-ე მუხლის საფუძველზე ქონების მმართველი დაწესებულების მიერ ინდაქტის არგამოცემის შემთხვევაში მუნიციპალური ქონების რეგისტრაციის საკითხი. კანონმდებელმა დაადგინოს აღნიშნული ნორმით დადგენილი ვადის გასვლის შემდეგ ქონების ავტომატურ რეჟიმში რეგისტრაციის ან და მმრთველობითი ორგანოს მიერ ამ ვადის გაშვების შემდეგ ინდაქტის გამოცემის ვალდებულება.

9. სახელმწიფომ უზრუნველყოს მუნიციპალური ქონების ინვენტარიზაცია, დაზუსტდეს საკადასტრო მონაცემები და აღირიცხოს საჯარო რეესტრში. გარდა ამისა, ცენტრალურმა ორგანოებმა უნდა უზრუნველყონ მუნიციპალიტეტების ხელმისაწვდომობა სრულ და ობიექტურ ინფორმაციაზე. ადგილობრივ ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ წვდომა გადასახადის გადამხდელთა ბაზასთან, რათა შეძლონ პოტენციური საშემოსავლო ბაზის განსაზღვრა და სამომავლო ფინანსური საქმიანობის დაგეგმვა. ამიტომაც, საჭიროა გაუმჯობესდეს კორდინაცია მუნიციპალიტეტებსა და გადასახადის ადმინისტრირების განმახორციელებელ ცენტრალურ ორგანოებს შორის.

10. თვითმმართველობებს საკუთრებაში გადაეცეთ ადგილობრივი მნიშვნელობის არასასოფლო-სამეურნეო, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთები, წყლის, ტყის და ბუნებრივი რესურსები. უპირველეს ყოვლისა, რესურსების დანაწილება უნდა განხორციელდეს ტერიტორიულობის პრინციპის დაცვით. ასეთ

შემთხვევაში გათვალისწინებული იქნება სერვისის „სადისტრიბუციო ხარჯები“ და მუნიციპალიტეტები შეძლებენ მოსახლეობის ხარისხიანი და იაფი სერვისით უზრუნველყოფას.

11. ქონების გადაცემის პარალელურად კანონმდებლობით უნდა შემცირდეს იმ ქონებათა კატეგორიები, რომლების განთავისუფლებული არიან გადასახადისაგან. გარდა ამისა, უნდა გადაიხედოს ადგილობრივი მოსაკრებლების სისტემა. თვითმმართველი ორგანოების ფართო დისკრეციისათვის სასურველია ადგილობრივ მოსაკრებელთა სახეობების დამატება, რათა მუნიციპალიტეტებმა შეძლონ ადგილობრივი საჭიროებებს და პირობებს მორგებული მოსაკრებლების შემოღება. დღევანდელი სისტემა მოგებიანია უმეტესად მსხვილი ქალაქებისათვის, თუმცა მოსაკრებელთა ბაზის გაფართოებით შესაძლებელი იქნება ამ პრობლემის აღმოფხვრა და ადგილობრივი პოტენციალის კრიტერიუმის გათვალისწინება საგადასახადო სისტემის ორგანიზებისას.

12. სახელმწიფო ხელისუფლებამ უნდა შეიმუშაოს წყლის რესურსების ოპტიმალური მოხმარების სიტემა. ნაშრომში წარმოდგენილი კვლევის საფუძველზე ჩანს, რომ ამ რესურსის ოპტიმალური გამოყენება მნიშვნელოვანი ფინანსური პოტენციალის მომატანია, ასევე აუმჯობესებს რესურსის რაციონალური გამოყენების და მიწოდების ხარისხს. მმართველობითი უფლებამოსილება უნდა გადანაწილდეს დამოუკიდებელი ადგილობრივი დონის ორგანოებზე, რაც ხელს შეუწყობს ამ რესურსის გამოყენებით წარმოშობილი უპირატესობების თვითმმართველობის დონეზე გადატანას.

13. სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს თვითმმართველობის ეკონომიკური საქმიანობის სტიმულირება. მუნიციპალიტეტებისათვის ფინანსური აქტივობა დამოკიდებულია საკუთარ საშემოსავლო ბაზაზე, მხოლოდ ასეთის არსებობის შემთხვევაში ექნება თვითმმართველობას მოტივაცია და სურვილი იზრუნოს საკუთარი სახსრების მოპოვებასა და გაზრდაზე. ახალი საკანონმდებლო ცვლილება,

გათანაბრებითი ტრანსფერიდან დამატებითი ღირებულების გადასახადზე გადასვლა, მუნიციპალიტეტებს ცენტრალური ხელისუფლების დაფინანსებაზე დამოკიდებულს ხდის და „აქვეითებს“ მათ მოტივაციას. თვითმმართველობებს უნდა გადაეცეთ ადგილობრივ დონეზე გადასახადის სახეები - მთლიანი ან ზიარი სახით. ამისათვის ოპტიმალური ვარიანტია საშემოსავლო გადასახადი. ასევე საშემოსავლო პოლიტიკის განსაზღვირას აუცილებელია სახელმწიფომ დათვალოს რა ღირს მუნიციპალიტეტის მიერ გაწეული მომსახურება და სერვისების საფასურის ხარჯზე დაგეგმოს დაფინანსების პოლიტიკა.

14. ხელისუფლებამ უნდა გადაჭრას საბოლოოდ დელეგირებულ უფლებამოსილებათა დაფინანსების საკითხი. ადგილობრივი საშემოსავლო ბაზა უნდა გამოიყენებოდეს მუნიციპალიტეტების საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის და არ უნდა იხარჯებდეს სახელმწიფო კომპეტენციებზე.

აქედან გამომდინარე, ზემოაღნიშნული შენიშვნებისა და რეკომენდაციების გაზიარება ქართული ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემას უფრო მეტად დაახლოებს ევროპულ სტანდარტებსა და მოთხოვნებთან, რაც, თავის მხრივ, მოქნილსა და საინტერესო პროცესს შექმნის ადგილობრივ დონეზე. აღნიშნული პუნქტების სათანადო გააზრება, გაანალიზება და პრაქტიკაში გაზიარება გადაჭრის არამხოლოდ ქონებრივ და ფისკალურ საკითხთან დაკავშირებულ პრობლემებს, არამედ ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე შექმნის თანამედროვე, ხელმისაწვდომ და ფინანსურად დამოუკიდებელ და მიმზიდველ ინსტიტუტს.

**ბიბლიოგრაფია**  
**სამეცნიერი ლიტერატურა**

ახალკაცი ნ., ვანიშვილი მ., ფისკალური დეცენტრალიზაციის კანონზომიერებანი და ეკონომიკური გარემო, თბილისი, 2011

ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, ტომი IV, გ.ხუბუას და კ.ყალიჩავას რედაქტორობით ,თბილისი, 2018

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

ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს პროექტი დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში, ადგილობრივი თვითმმართველობის მართვის სამართლებრივი ასპექტები, თბილისი, 2014

ბოლაშვილი პ., მუნიციპალური განვითარების სოციალურ ეკონომიკური პრობლემები, თბილისი, 2000

ბრაჭული ი., რამიშვილი ვ., ჩიტალაძე ი., ადგილობრივი დემოკრატია და რეგიონალური განვითარება როგორც პოლიტიკური წესრიგის საბაზრო ელემენტი, თბილისი, 2008

გველესიანი მ., ადგილობრივი თვითმმართველობა გუშინ, დღეს, ხვალ , (ეკონომიკური ასპექტები), თბილისი, 2002

გველესიანი მ., ფისკალური დეცენტრალიზაციის პრობლემები საქართველოში, თბილისი, 2007

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

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

მიხაილოვი ა., საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესი საქართველოში, სახელმწიფო ხელისუფლების განაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის, თბილისი, 2005

მელქაძე ო., ქართული მუნიციპალიზმი, თბილისი, 2009

მელქაძე ო., ეზუგბაია ზ., მუნიციპალური სამართალი, თბილისი, 2012

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

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

საქართველოს სტრატეგიული კვლევისა და განვითარების ფონდის პროექტი ადგილობრივი ხელისუფლების გაზლიერება, გზა დეცენტრალიზაციისკერ, თბილისი, 2011

საქართველოს სტრატეგიული კვლევისა და განვითარების ცენტრი, ფისკალური დენეტრალიზაცია საქართველოში, თბილისი, 2011

სანებლიძე ე., კიკვაძე ო., ადგილობრივი ფინანსების რეფორმა საქართველოში, ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ფინანსური შედეგები, თბილისი, 2008

საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლების სახელმძღვანელო, გ.ხუბუას და კ.პ.ზომერმანის რედაქტორობით, თბილისი, 2016

ინსტიტუციური ჩარჩოების გაძლიერება ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის 2015-2017, ადგილობრივი ფინანსების ბენჩმარკინგის ინსტრუმენტი: პილოტირება და მიღებული გამოცდილება, სტრასბურგი, 2017

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

ჩოხელი ე., ნარმანია დ., საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ზოგიერთი საკითხის შესახებ, თბილისი, 2018

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

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

Agustin L.M., Functional Responsibilities of Municipal Governments, American Review of Public Administration, New-York, 2018

Bailey j.s., Local Government Economic, Principles and Practice, London, 1999,

Compara Tive Issues in Local Government Accounting, edited by E. Siena, 2000



Chris White, Understanding Water Markets: Public vs. Private Goods, Apr 27, 2015

Council of European Municipalities and Regions, Local & Regional Europe ,Local and Regional Governments in Europe, Structures and Competences , Brussels, 2016

Decentralisation and Local Self-Government Committee, Decentralisation processes at a Crossroads: State of Affairs and Perspectives , Barcelona, 2010

European Committee on Local and Regional Democracy ,The relationship Between Central and Local Authorities, Local and Regional Democracy, Strasbourg, 2007

Food and Agriculture Organization of the United Nations , Decentralization and Rural Property Taxation, Rome, 2004

Food and Agriculture Organization of the United Nations, European Union Accession and Land Tenure Data in Central and Eastern Europe, Rome, 2015

Helmsing A H J (Bert)., Environment and Planning : Government and Policy, Decentralisation, Enablement, and Local Governance in Low-Income Countries, Hague, 2002

Improving Local Government, Outcomes of Comparative Research, Edited by: D Vries, S. Michiel, P. Reddy, M. Haque, London, 2008, 2008

Local Governance in Industrial Countries, Edited by A.SHAH., Washington, 2006,

Lasser's J.K., Your Income Tax, New Jersey, 2009

Local Legislatures , The Oxford Handbook of State and Local Government, Edited by P. Donald, M.Haider, London, 2014

Local Government Budget Stabilization Explorations and Evidence, Editor Y. Hou, Switzerland, 2015

Local Governance, Economic Development and Institutions, Edited by G.M. Gomez, P. Knorringa , London, 2016,

Nicholas A., Decentralisation and Local Governance Approach: A Prospect for Implementing the Post-2015 Sustainable Development Goals, London, 2015,

Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe, Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe: Sixth Edition, 2006-2015, May, 2017

Knoll O.G., Local Enclosures of Globalization, The Power of Locality, Stuttgart, 2003

Peter J., Local Governance in Western Europe, London, 2001

Spearman K., Financial Management for Local Government, New York, 2007

The Theory and Practice of Local Governance and Economic Development, Edited by M. Considine, Paris, 2008

The Council of European Municipalities and Regions, Territorial development, Brussels, December, 2015

Miller L.W. Dickson M. Stoker G., Models Of Local Governance, Public Opinion and Political Theory in Britain, London, 2000

Magsig B.O., From State-Centrism to Cooperative Sovereignty: Water Security and The Future of International Law, Leipzig, 2003

Bartlett W. Kmezić S. Đulić K., Fiscal Decentralisation, Local Government and Policy Reversals in Southeastern Europe, Switzerland, 2018

Uphoff N., Community-Based Natural Resource Management : Connecting Micro and Macro Processes and People with Their Environment, Washington, 1998, 2

United Cities and Local Governments, Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century, Barcelona, 2010

United Cities and Local Governments, Decentralisation Processes at a Crossroads State of Affairs and Perspectives, Spain, 2013

## სამართლებრივი აქტები

საქართველოს კონსტიტუცია

ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ

საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონი

„სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი

საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი

საქართველოს საგადასახადო კოდექსი

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი

საქართველოს ტყის კოდექსი

„სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონი

„საჯარო რეესტრის შესახებ“ საქართველოს კანონი

„ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის შესახებ“ საქართველოს კანონი

„წყლის შესახებ“ საქართველოს კანონი

„მოსაკრებლების სისტემის საფუძვლების შესახებ“ საქართველოს კანონი

„ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“ საქართველოს კანონის

„სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ საქართველოს კანონი

„სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონი

საქართველოს მთავრობის 2007 წლის 23 მაისის №105 დადგენილება „ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის განსაზღვრის წესის შესახებ“

საქართველოს მთავრობის 2007 წლის 24 ოქტომბერის №233 დადგენილება „თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწისა და სახელმწიფო ქონებაზე (წილის ჩათვლით) დამაგრებული და სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით არსებული საზოგადოების ქონებაზე დამაგრებული მიწების, აგრეთვე იმ მიწების, რომლებიც საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ექვემდებარება დასახელებული კატეგორიის ქონებაზე დამაგრებას, განსაზღვრისა და გამიჯვნის წესის დამტკიცების შესახებ“

„მიწის მიზნობრივი დანიშნულების განსაზღვრისა და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მდგრადი მართვის შესახებ“ კანონპროექტი

საქართველოს ტყის კოდექსის კანონპროექტი

საქართველოს მთავრობის 2019 წლის დეცენტრალიზაციის სტრატეგია

საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაციის გრძელვადიანი სტრატეგია დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისათვის 2017-2029, თბილისი, 2017

### ევროპის საბჭო

წვერი ქვეყნების მიმართ ადგილობრივ და რეგიონალურ დონეზე საფინანსო და საბიუჯეტო მართვის თაობაზე, რეკომენდაცია (2004)1, ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტი

წვერ ქვეყნებისადმი ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების ფინანსური შესაძლებლობების თაობაზე, (2005)1, ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტი

ევროპის საბჭოს წვერი ქვეყნების მიმართ ადგილობრივი გადასახადების, ფინანსური გამოთანაბრებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის გრანტის გაცემის თაობაზე, რეკომენდაცია (2000)14, ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის

### ელექტრონული წყარო

< <http://droa.ge/?p=46139>>

<<https://droa.ge/?p=41594>>

<<https://droa.ge/?p=43653>>

<<https://budgetmonitor.ge/ka/municipality>>

< [https://www.transparency.ge/ge/blog/zugdidis-municipalitets-centraluri-xelisuplebis-uplebamosilebebis-shesasruleblad-sakutari/?custom\\_searched\\_keyword](https://www.transparency.ge/ge/blog/zugdidis-municipalitets-centraluri-xelisuplebis-uplebamosilebebis-shesasruleblad-sakutari/?custom_searched_keyword)>

### კორესპონდენცია

სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს პასუხი N 14/34995, 12/06/2019