

საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ ამოქმედებამდე არსებული თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელის - რწმუნებულის ინსტიტუტის ფუნქციური ანალიზი და რეკომენდაციები

I. დოკუმენტის მომზადების მიზანი

2014 წლის 3 ივლისიდან სრულად ამოქმედდა საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“. კოდექსის მიღებით, განსხვავებულად დარეგულირდა მუნიციპალიტეტების ორგანიზაციული მოწყობის ზოგიერთი საკითხი, მათ შორის ძირეულად შეიცვალა მიდგომები „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით გათვალისწინებული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიული ორგანოს და მისი ხელმძღვანელის ფუნქციების სამართლებრივი და ინსტიტუციური რეგულირების მიმართ. კოდექსი რწმუნებულის ინსტიტუტს აღარ ითვალისწინებს, ასევე ლიკვიდირებულ იქნა თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიული ორგანო.

აღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილების ამოქმედების შემდეგ წარმოიშვა ზოგიერთი იურიდიული ფაქტის დადასტურებასთან დაკავშირებული პრობლემები. კერძოდ, მუნიციპალიტეტები შესაბამისი საკანონმდებლო საფუძვლის არარსებობის გამო, აღარ გასცემენ სხვადასხვა სახის იურიდიული ფაქტის დამადასტურებელ ცნობებს, რომლებიც მოქალაქეებს, დამკვიდრებული პრაქტიკის მიხედვით, მოეთხოვებოდათ სხვადასხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ.

წინამდებარე დოკუმენტის მომზადების მიზანია თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელის – თვითმმართველი ერთეულის რწმუნებულის (შემდგომში – რწმუნებული) ფუნქციების ანალიზი, კოდექსის ამოქმედების შემდეგ წარმოშობილი პრობლემების იდენტიფიცირება და კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის პროცესის მხარდაჭრის ფარგლებში, მათი სამართლებრივი რეგულირების თაობაზე რეკომენდაციების შემუშავება.

II. რწმუნებულის ინსტიტუტის ფუნქციების აღწერა

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 42-ე მუხლის მიხედვით, (მაღადაკარგულია - 05.02.2014, №1958) თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელი – თვითმმართველი ერთეულის რწმუნებული წარმოადგენდა ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოხელეს, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავდა და თანამდებობიდან ათავისუფლებდა გამგებელი (მერი). რწმუნებული თავის უფლებამოსილებას ახორციელებდა თვითმმართველი ერთეულის შესაბამის ადმინისტრაციულ ერთეულში და მისი ფუნქციები რეგულირდებოდა სხვადასხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით.

პირველი კატეგორიის ფუნქციები, რომელიც გამომდინარეობს მუნიციპალიტეტის საკუთარი და კანონით დელეგირებული უფლებამოსილებებიდან, წარმოდგენილია

საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ და თვითმმართველი ერთეულის საკრებულოების მიერ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის საფუძველზე დამტკიცებული ტერიტორიული ორგანოს დებულებებში.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 42-ე მუხლის მიხედვით (ძალადაკარგულია - 05.02.2014, №1958), რწმუნებული ახორციელებდა შემდეგ ფუნქციებს:

- ადმინისტრაციული ერთეულის მოსახლეობის საკრებულოსთან, გამგეობასთან (მერიასთან) და ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირებთან კავშირის უზრუნველყოფა;

- შესაბამის ტერიტორიაზე საკრებულოს და გამგებლის (მერის) მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა შესრულების ორგანიზება და კონტროლი, გამგებლისთვის (მერისთვის) შესაბამისი ინფორმაციის წარდგენა;

- შესაბამის ტერიტორიაზე არსებული პრობლემებისა და მათი შესაძლო გადაწყვეტის გზების შესახებ გამგებლისთვის (მერისთვის) წინადადებების წარდგენა;

- სტატისტიკურ და სხვა მონაცემთა შეგროვების უზრუნველყოფა, ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი აქტების მოსახლეობისათვის გაცნობა;

- ადმინისტრაციული ერთეულის მოსახლეობის გამოკითხვის და სახალხო განხილვების ჩატარების ორგანიზება;

- თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის შედგენაში მონაწილეობა, წინადადებების მომზადება ადმინისტრაციულ ერთეულში ადგილობრივი ბიუჯეტიდან დასაფინანსებელი ღონისძიებების შესახებ; ადმინისტრაციული ერთეულის მოსახლეობისათვის ბიუჯეტის პროექტის გაცნობისა და საჯარო განხილვების ორგანიზება; ბიუჯეტის პროექტთან დაკავშირებით მოსახლეობის შენიშვნებისა და წინადადებების სისტემატიზაცია და გამგებლისთვის (მერისთვის) მათი მიწოდება;

- ადმინისტრაციულ ერთეულში ადგილობრივი ბიუჯეტიდან დაფინანსებული პროგრამებისა და ღონისძიებების განხორციელების მიმდინარეობის კონტროლი და შესაბამისი ინფორმაციის გამგებლისთვის (მერისთვის) და საკრებულოსთვის პერიოდულად წარდგენა;

- წინადადებების მომზადება ადმინისტრაციულ ერთეულში ინვესტირების მიმართულებების და მიზნობრივი პროგრამების შესახებ, მათი განხორციელების კოორდინაციის უზრუნველყოფა;

- საფინანსო ბალანსების, მოთხოვნისა და მიწოდების თანაფარდობებისა და ადმინისტრაციული ერთეულის სხვა დოკუმენტების მომზადებაში მონაწილეობა;

- წინადადებების შემუშავება ადმინისტრაციულ ერთეულში არსებული თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ქონებით სარგებლობისა და მისი განკარგვის საკითხებზე;

- ადმინისტრაციულ ერთეულში თვითმმართველი ერთეულის ქონების აღრიცხვის კოორდინაცია, ამ ქონების დაცვისა და მიზნობრივი გამოყენების კონტროლი;

- წინადადებების შემუშავება ადმინისტრაციული ერთეულის ტერიტორიის ზონებად დაყოფის, მათი საზღვრების დადგენისა და შეცვლის, დასახლებების ქუჩების, მოედნების სახელდებისა და ნუმერაციის შესახებ;

- ადმინისტრაციული ერთეულის სივრცით-ტერიტორიულ დაგეგმვაში, ადმინისტრაციული ერთეულის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის ნორმებისა და წესების, მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის, განაშენიანების რეგულირების გეგმის, დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების, ტერიტორიის კეთილმოწყობისა და საინჟინრო ინფრასტრუქტურის განვითარების პროგრამათა პროექტების მომზადებაში და მათი განხორციელებისა და დაცვის უზრუნველყოფის ღონისძიებებში მონაწილეობა;

- მოქალაქეთა სამხედრო აღრიცხვაზე აყვანის და სამხედრო სავალდებულო სამსახურში გაწვევის, სამხედრო სასწავლო შეკრებების ჩატარების, დაწყებითი სამხედრო სწავლების, სამხედრო-პატრიოტული აღზრდის და სამოქალაქო თავდაცვის ორგანიზების საკითხებში მონაწილეობა.

თვითმმართველი ერთეულის საკრებულოების მიერ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის საფუძველზე დამტკიცებული ტერიტორიული ორგანოს დებულებით რწმუნებულებისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებები ხასიათდება მრავალმხრივობით და ამავე აქტების შესაბამისად, კლასიფიცირებული იყო შემდეგი სფეროების მიხედვით:

- თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობასთან ურთიერთობა;
- საბიუჯეტო-საფინანსო საკითხები - საბიუჯეტო პროექტირების ეტაპზე ბიუჯეტის ძირითადი პრიორიტეტების დადგენაში მოსახლეობის ჩართულობის უზრუნველყოფა და სხვ.;
- ადმინისტრაციული ერთეულის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება;
- მუნიციპალიტეტის ქონების მართვა;
- მიწითა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობა;
- სივრცით-ტერიტორიული მოწყობა, განაშენიანება და ტერიტორიის კეთილმოწყობა;
- ინფრასტრუქტურის განვითარება და კომუნალური მომსახურება;
- ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის, განათლების, კულტურისა და სპორტის საკითხები;
- მართლწესრიგისა და უსაფრთხოების დაცვა.

მეორე კატეგორიის ფუნქციები უკავშირდება ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებებს, წარმოდგენილია როგორც საკანონმდებლო, ისე კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებში და ხასიათდება სფეროების მრავალფეროვნებით.

„სამოქალაქო აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის 23-ე მუხლის პირველი პუნქტის „დ“ ქვეპუნტის მიხედვით, „დაბადების რეგისტრაციის თაობაზე სამოქალაქო აქტების რეგისტრაციის ორგანოსთვის მიმართვის ვალდებულება ეკისრება გამგეობის (მერიის) რწმუნებულს, თუ ბავშვი დაიბადა სამედიცინო დაწესებულების გარეთ, დაბადების შესახებ სამედიცინო ცნობის გაცემის უფლებამოსილების მქონე პირის დახმარების გარეშე“. ასევე, ამ

კანონით დადგენილია რწმუნებულისთვის მიმართვის ვადები, და ცნობის გაცემის პროცედურები როგორც გარდაცვალების, ასევე დაბადების ფაქტების რეგისტრაციის მიზნებისთვის.

„საქონლის ადგილწარმოშობის დასახელებისა და გეოგრაფიული აღნიშვნის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, ადგილწარმოშობის დასახელების ან გეოგრაფიული აღნიშვნის რეგისტრაციაზე „საქპატენტში“ შეტანილი განაცხადი უნდა ეხებოდეს ერთ ადგილწარმოშობის დასახელებას ან ერთ გეოგრაფიულ აღნიშვნას. განაცხადი სხვა მოთხოვნებთან ერთად უნდა შეიცავდეს თვითმმართველი ერთეულის რწმუნებულის მიერ გაცემულ საბუთს, რომელიც ადასტურებს ამ საქონლის წარმოშობის გეოგრაფიულ ადგილს.

„საქართველოს მოქალაქეთა და საქართველოში მცხოვრებ უცხოელთა რეგისტრაციის, პირადობის (ბინადრობის) მოწმობისა და საქართველოს მოქალაქის პასპორტის გაცემის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, 14 წლამდე პირის, აგრეთვე მეურვეობისა და მზრუნველობის ქვეშ მყოფი პირის საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით რეგისტრაცია ხორციელდება ამ პირთა კანონიერი წარმომადგენლის, მეურვეობისა და მზრუნველობის ორგანოს, სკოლამდელი სააღმზრდელო დაწესებულების ხელმძღვანელის, ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების ხელმძღვანელის, თვითმმართველი ერთეულის რწმუნებულის, ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ადმინისტრაციის ან აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის უფლებამოსილი წარმომადგენლის განცხადების საფუძველზე.

„ნოტარიატის შესახებ“ საქართველოს კანონის 42-ე მუხლით (რომელიც ძალადაკარგულად გამოცხადდა 2009 წლის 4 დეკემბრიდან) განსაზღვრული იყო მთელი რიგი სანოტარო მოქმედებები, რომელთა შესრულებაც შეეძლო გამგეობის (მერიის) ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელს – გამგეობის (მერიის) რწმუნებულს. აღნიშნული ჩანაწერის მიხედვით, დასახლებულ პუნქტში, სადაც სანოტარო ბიურო არ არის, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით განსაზღვრული გამგეობის (მერიის) ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელი – გამგეობის (მერიის) რწმუნებული ასრულებდა შემდეგ სანოტარო მოქმედებებს:

- ანდერძის დადასტურება;
- სამემკვიდრეო ქონების დასაცავად ზომების მიღება;
- დოკუმენტების პირებისა და ამონაწერების დედნებთან სისწორის შემოწმება;
- პირთა განცხადებებისა და ცნობების სხვა პირებისთვის გადაცემა;
- მოქალაქის ცოცხლად ყოფნის ფაქტის დადასტურება;
- მოქალაქის განსაზღვრულ ადგილას ყოფნის ფაქტის დადასტურება;
- დოკუმენტების შესანახად მიღება;
- მოქალაქის ფოტოსურათზე გამოსახულ პირთან იდენტურობის დადასტურება.

იგივე კანონის მიხედვით, რწმუნებულს შეიძლება დაკისრებოდა სხვა სანოტარო მოქმედებების შესრულებაც.

რწმუნებულის ფუნქციები დადგენილია ასევე საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 10 იანვრის №46 დადგენილებით „საქართველოს ტერიტორიაზე ხე-ტყის მოძრაობის წესებისა და მრგვალი ხე-ტყის (მორის) პირველადი გადამუშავების ობიექტის (სახერხი საამქროს) ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების თაობაზე.“ დადგენილებას თან ერთვის დანართი, რომლის მე-8 მუხლით განისაზღვრება რომ „თვითმმართველი ერთეულის ან კერძო საკუთრებაში არსებულ ტერიტორიაზე მოპოვებული ხე-მცენარეების, მათ შორის კაკლის, ბალამწარას, წაბლისა და თუთის სახეობების (გარდა სხვა ხილ-კენკროვანი სახეობებისა და ბამბუკისა) საქართველოს ტერიტორიაზე ტრანსპორტირებისთვის სავალდებულოა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ გაცემული ხე-მცენარეების ადგილწარმოშობის ცნობა“. იმავე მუხლში მითითებულია ცნობის გაცემის წესის შესახებ.

„სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის დადგენილების მიხედვით, პროგრამის ერთ-ერთ მიზნად განისაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის ხარისხის ამაღლება და რწმუნებულის უფლებამოსილებათა ეფექტიანად განხორციელება. რწმუნებულს ევალებოდა სოფლის კრებების ორგანიზება, პროგრამის შესახებ მოსახლეობის ინფორმირება, სოფლის კრების ოქმების წარმოება და მუნიციპალიტეტისთვის მიწოდება.

„სამოქალაქო აქტების რეგისტრაციის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2012 წლის 31 იანვრის № 18 ბრძანების მიხედვით, გამგეობის (მერიის) რწმუნებული პირის გარდაცვალების რეგისტრაციისათვის მარეგისტრირებელ ორგანოს წარუდგენს ამ ბრძანების დანართი №1-ის შესაბამისად შედგენილ ოქმს, რომელიც უნდა შეიცავდეს გარდაცვლილის პირად მონაცემებს და აგრეთვე გარდაცვალების მიზეზს.

„საქართველოს მოქალაქეთა და საქართველოში მცხოვრებ უცხოელთა რეგისტრაციისა და რეგისტრაციიდან მოხსნის, პირადობის (ბინადრობის) მოწმობის, პასპორტის, სამგზავრო პასპორტისა და სამგზავრო დოკუმენტის გაცემის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2011 წლის 27 ივლისის № 98 ბრძანებით, რწმუნებული განისაზღვრება როგორც პირველადი რეგისტრაციის განხორციელებისას ფოტოიდენტურობის შესახებ წერილობითი დადასტურების გამცემი, 14 წლამდე ასაკის პირისთვის რეგისტრაციის მოთხოვნის განმახორციელებელი, მისამართის კორექტირების შესახებ დოკუმენტის გამცემი უფლებამოსილი პირი.

„საჯარო რეესტრის შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2010 წლის 15 იანვრის №4 ბრძანების მიხედვით, საქართველოს ენერგეტიკის მინისტრის ბრძანებით გათვალისწინებული ელექტროსადგურის ტერიტორიულ საზღვრებში მოქცეული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთზე ფიზიკური ან/და კერძო სამართლის იურიდიული პირის საკუთრების უფლების პირველადი რეგისტრაციისათვის, აგრეთვე, რეგისტრირებული დაუზუსტებელი საკადასტრო მონაცემის დაზუსტებისას, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი დოკუმენტაციისა, დამატებით წარმოდგენილი უნდა იქნეს შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელის – თვითმმართველი ერთეულის რწმუნებულის მიერ გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი

(ცნობა), რომლითაც უნდა დასტურდებოდეს უფლების დამადასტურებელ დოკუმენტსა და საკადასტრო აზომვით ნახაზზე ასახული სარეგისტრაციო უძრავი ნივთის ურთიერთშესაბამისობა.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 42-ე მუხლის მიხედვით (**ძალადაკარგულია - 05.02.2014, №1958**), რწმუნებულს ევალებოდა ცენტრალური ხელისუფლების ისეთი ფუნქციების განხორციელება, როგორცაა:

- კულტურის ძეგლების მდგომარეობის მეთვალყურეობა და შესაბამის უწყებების ინფორმირება;

- საქონლის ადგილწარმოშობასთან დაკავშირებული ცნობის გაცემა;

- „ნოტარიატის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული მოქმედებების შესრულება.

„მუნიციპალიტეტის გამგეობის რწმუნებულთა მიერ აქტის შედგენის, ცნობის გაცემისა და ბეჭდის გამოყენების წესის დამტკიცების შესახებ“ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილების მიხედვით, რომელიც ტიპიურია თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტისთვის (ამგვარი დადგენილებები ფაქტობრივად უმოქმედოა, თუმცა უძრავლეს მუნიციპალიტეტში აქვთ მოქმედი აქტის სტატუსი), რწმუნებული განმატრებულია, როგორც პირი, რომელიც დანიშნულია ამ თანამდებობაზე „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის შესაბამისად და სხვა ადმინისტრაციული აქტებით დადგენილ ფარგლებში ახორციელებს სახელმწიფოებრივ უფლებამოსილებას. აღნიშნული აქტის საფუძველზე, რწმუნებული გასცემდა შემდეგი სახის ცნობებს:

- ფაქტობრივი მდგომარეობის დამადასტურებელი, თუ იგი უშუალოდ ესწრებოდა ამ ფაქტის დადგომას, ან უშუალოდ აღიქვამდა უკვე დამდგარ ფაქტს. რწმუნებული ვალდებული იყო ზუსტად აღეწერა ის ფაქტი, რომლის დადგომის ან არსებობის ნამდვილობასაც ამოწმებდა. ცნობა გაიცემოდა მოწმეთა თანდასწრებით (არანაკლებ ორი მოწმისა). რწმუნებულს არ ეკისრებოდა პასუხისმგებლობა მოწმეთა მიერ ცრუ დამოწმების ფაქტის დადგენის შემთხვევაში.

- საქონლის ადგილწარმოშობის შესახებ ცნობის გაცემა შესაძლებელი იყო როგორც სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის შესახებ, ასევე ნებისმიერი მოძრავი ქონების შესახებ (მაგ., შინაური ცხოველები და ფრინველები, ნივთები (გარდა მექანიკური სატრანსპორტო საშუალებებისა). ცნობა გაიცემოდა ფაქტობრივი მდგომარეობის ამსახველი აქტის საფუძველზე. ცნობაში მიეთითებოდა სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის სავარაუდო მაქსიმალური ოდენობა. მოქმედების ვადა განისაზღვრებოდა 7 დღით.

- ხე-მცენარეების ადგილწარმოშობის ცნობა გაიცემოდა საქართველოს ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრის 2011 წლის 24 ივნისის „საქართველოს ტერიტორიაზე ხე-ტყის მოძრაობის წესებისა და მრგვალი ხე-ტყის (მორის) პირველადი გადამუშავების ობიექტის (სახერხი საამქროს) ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ“ №96 ბრძანების შესაბამისად. (**ძალადაკარგულია 15/01/2014, სარეგისტრაციო კოდი: 360160000.22.025.016028**)

- აქტი ოჯახის შემადგენლობის შესახებ;

- აქტი ფაქტობრივი საცხოვრებელი ადგილის თაობაზე, თუ პირი ცხოვრობდა ტერიტორიული ორგანოს ტერიტორიაზე ერთ თვეზე მეტი ხნის განმავლობაში.

- აქტი ქონების (უძრავი ქონება, მექანიკური სატრანსპორტო საშუალებები) ფაქტობრივი ფლობა/განკარგვის თაობაზე გაიცემოდა კომუნალური გადასახადის დამადასტურებლის დოკუმენტის მიხედვით.

რწმუნებული ვალდებული იყო ეწარმოებინა რეესტრი, რომელშიც რეგისტრირდებოდა შემოსული განცხადებები და მის მიერ შედგენილი ყველა დოკუმენტი.

მესამე კატეგორია - ფუნქციები რომლის განხორციელების სამართლებრივი საფუძველი არ არსებობს ან ვერ ხერხდება სამართლებრივი საფუძვლის იდენტიფიცირება.

გარდა კანონმდებლობით უშუალოდ გათვალისწინებული ფუნქციების შესწავლისა, წინამდებარე დოკუმენტის მომზადების მიზნებისათვის, რამდენიმე მუნიციპალიტეტთან თანამშრომლობით განხორციელდა რწმუნებულის მიერ 2006-2014 წლებში ნებაყოფლობით განხორციელებული საქმიანობის ანალიზი, თუ რა ცნობებს და რა დანიშნულებით გასცემდნენ თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელები – თვითმმართველი ერთეულის რწმუნებულები. (**იხ. დანართი 1**).

ამ კატეგორიის ფუნქციების განხორციელება ძირითადად დაკავშირებული იყო რწმუნებულის მიერ შემდეგი ცნობების გაცემასთან:

- წარსულში ელექტროენერჯის აბონენტად ყოფნის დადასტურება, სამეზობლო აქტის საფუძველზე;
- დედისერთობის დადასტურება;
- პირის შესახებ ცნობა-დახასიათება;
- მიწის ნაკვეთის დამუშავების დადასტურება;
- საქართველოს ტერიტორიაზე ცხოვრების ფაქტის დადასტურება;
- ცნობა სახელმწიფო საზღვრის კვეთის დროებითი საშვის გაცემასთან დაკავშირებით.

III. დასკვნა

მუნიციპალიტეტის ტერიტორიული ორგანოს რწმუნებულის კომპეტენციების ნორმატიული საფუძვლებისა და ფუნქციების მიმოხილვის საფუძველზე, დასკვნის სახით, შესაძლოა გამოვყოთ აღნიშნული ინსტიტუტის სამართლებრივ რეგულირებასთან დაკავშირებული შემდეგი პრობლემური საკითხები:

- კოდექსის ამოქმედებამდე დამკვიდრებული პრაქტიკის მიხედვით, რწმუნებულებისთვის უფლებამოსილების მინიჭება ხორციელდებოდა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის და გამგეობის/მერიის დებულების გვერდის ავლით, პირდაპირ რომელიმე დარგობრივი კანონით ან კანონქვემდებარე აქტით.

- რწმუნებულის უფლებამოსილებების უმეტესი ნაწილი არ შეესაბამებოდა თვითმმართველი ერთეულის არც საკუთარი და არც დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროებს.

- რწმუნებულისთვის ფუნქციების მინიჭება ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოების მიერ ხორციელდებოდა მუნიციპალიტეტებისთვის ფუნქციების

დელეგირებისთვის დადგენილი ნორმების დარღვევით - შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემის გარეშე.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს ორგანული კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ ცალსახად უარი ითქვა მუნიციპალიტეტისთვის (მისი მოხელისთვის) ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციების გადაცემის ძველი მიდგომების გამეორებაზე, ჯერ კიდევ აქტუალურია მუნიციპალიტეტებში მოსახლეობასთან უშუალო კონტაქტის პირობებში განსახორციელებელი ფუნქციების იდენტიფიცირების, გამიჯვნის და განხორციელების ადეკვატური მექანიზმების შემოღების პრობლემა. აღნიშნულ ამოცანას ერთგვარად ართულებს ის გარემოება, რომ მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ ერთეულში გამგებლის (მერის) წარმომადგენლის დანიშვნის შესაძლებლობის დადგენის შემდეგ, გაჩნდა მცდარი წარმოდგენა, რომ გამგებლის/მერის წარმომადგენელი ფუნქციურად ჩაანაცვლებდა რწმუნებულს.

კოდექსის ამოქმედება იქცა ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის წინაშე მდგარი გამოწვევების ერთგვარ კატალიზატორად. მიმდინარე ეტაპზე, კოდექსით შემოღებული სიახლეებისა და თვითმმართველობის განხორციელების ევროპული სტანდარტების პრაქტიკაში დანერგვა უშუალოდ არის დამოკიდებული კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის პროცესის დროულ და ეფექტიან განხორციელებასთან.

თვითმმართველობის კოდექსთან კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის წინაშე დგას შემდეგი ამოცანები:

- კოდექსთან შესაბამისობაში მოსაყვანი საკანონმდებლო აქტების იდენტიფიცირება;
- სახელმწიფო და მუნიციპალიტეტის შორის ფუნქციათა გამიჯვნის თვალსაზრისით არსებული პრობლემების დიაგნოსტიკა;
- დელეგირების სფეროებისა და კონკრეტული უფლებამოსილებების იდენტიფიცირება;
- დელეგირებისთვის აუცილებელი მატერიალური და ფინანსური უზრუნველყოფის მექანიზმების (ფორმულების) შემუშავება, დაფინანსების წყაროების მოძიება;
- მოსახლეობისთვის მუნიციპალური და სახელმწიფო სერვისების ხელმისაწვდომობის მექანიზმების დახვეწა.

IV. რეკომენდაციები

- თვითმმართველობის რეფორმის ფარგლებში მიმდინარე სახელმწიფოს და ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნა უნდა ეფუძნებოდეს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიით განსაზღვრულ სუბსიდიარობის პრინციპს. ქარტიის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად: „როგორც წესი, სახელმწიფო უფლება-მოვალეობების განხორციელება ხდება ხელისუფლების იმ ორგანოს მიერ, რომელიც ყველაზე ახლოს არის მოქალაქეებთან. მოვალეობების გადანაწილება სხვა ორგანოსათვის უნდა მოხდეს შესაბამისი ამოცანების მოცულობისა და ბუნების, ასევე ეკონომიისა და ეფექტურობის მოთხოვნების გათვალისწინებით.“

- თავიდან უნდა იქნას აცილებული გასული წლების განმავლობაში დამკვიდრებული პრაქტიკის გამეორების შესაძლებლობა, როცა მუნიციპალიტეტის მოხელისთვის ფუნქციათა მინიჭება ხორციელდებოდა კანონით გათვალისწინებული დელეგირების ნორმების უგულებელყოფით.

- ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის შედეგად შემუშავებულ უნდა იქნას მოსახლეობისთვის სერვისების მიწოდების იურიდიულად გამართული პროცედურები.

ყოფილი რწმუნებულის მიერ განხორციელებული ფუნქციების თითოეული კატეგორიის მიხედვით, რეკომენდირებულია შემდეგი მიდგომების გამოყენება:

პირველი კატეგორიის ფუნქციებთან დაკავშირებით (რომელიც პირდაპირ უკავშირდება მუნიციპალიტეტის არსებულ უფლებამოსილებებს და დიდწილად ეხება მოსახლეობის ჩართულობის უზრუნველყოფისა და სოციალური მომსახურების საკითხებს), მიზანშეწონილია სარეკომენდაციო წინადადებებისა და სამოძრაო აქტების შემუშავება. ამგვარი სარეკომენდაციო მასალა გაუადვილებს მუნიციპალიტეტებს მოსახლეობასთან უშუალო კავშირში განსახორციელებელი ფუნქციების ეფექტიანი ინსტიტუციური მექანიზმების მოძიებას. მათი ნაწილი შეიძლება შევიდეს მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ ერთეულში გამგებლის (მერის) წარმომადგენლის ფუნქციებში. ისეთი ფუნქციები კი, რომლებიც საჭიროებს სპეციალურ კომპეტენციას და უკავშირდება საბიუჯეტო დაგეგმვის, სივრცითი მოწყობის, დემოგრაფიული მდგომარეობის და სხვა სტატისტიკური მონაცემების შეგროვებას და საინფორმაციო ბაზების შექმნას, მიზანშეწონილია დაევალოს მუნიციპალიტეტის გამგებლის (მერიის) შესაბამისი ფუნქციის მქონე სტრუქტურულ ერთეულს.

მეორე კატეგორიის ფუნქციებთან დაკავშირებით (ყოფილი რწმუნებულისთვის დაკისრებული ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებები) მიზანშეწონილია:

- განხორციელდეს თითოეული იდენტიფიცირებული ფუნქციის მუნიციპალიტეტებისთვის დელეგირების მიზანშეწონილობის ანალიზი, შესაბამის დარგობრივ სამინისტროებთან ერთად;

- გაანალიზდეს ცალკეული უფლებამოსილების დელეგირებისთვის საჭირო მატერიალური და ფინანსური რესურსების მოცულობა და მათი მუნიციპალიტეტებისთვის გადაცემის შესაძლებლობები;

- შემუშავებულ იქნას უფლებამოსილებათა დელეგირებასთან დაკავშირებული მატერიალური და ფინანსური რესურსების გამოთვლის ეფექტიანი და ადეკვატური სისტემა;

- შემუშავებულ იქნას ზედამხედველობის ეფექტიანი სისტემა და შესაბამისი სახელმწიფო სტანდარტები.

მესამე კატეგორიის ფუნქციების (რომელთა განხორციელების სამართლებრივი საფუძველი არ არსებობს ან ვერ ხერხდება სამართლებრივი საფუძვლის იდენტიფიცირება) მუნიციპალური ორგანოების მიერ განხორციელების საკითხი უშუალოდ უკავშირდება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით ადმინისტრაციული ორგანოს სპეციალურ უფლებაუნარიანობასთან დაკავშირებით დადგენილი ნორმებს. კერძოდ,

მუნიციპალური მოხელე არ არის უფლებამოსილი განახორციელოს ისეთი ფუნქციები, რომლებიც აღემატება მისი უფლებამოსილების სფეროს. აღნიშნული ნორმა მუნიციპალიტეტის მიმართ ვრცელდება მხოლოდ იმ შეზღუდვის ფარგლებში, რომელიც გამორიცხავს ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილების დუბლირებას.

მუნიციპალიტეტების მიერ ე.წ. ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებების დადგენა და შესაბამის მუნიციპალურ აქტებში ასახვა წარმოადგენს მესამე კატეგორიის ფუნქციების განხორციელების სამართლებრივი ლეგალიზების ფორმას.

დანართი #1

ცნობის დასახელება	წარდგენის ადგილი	მიზნობრიობა
1. ცნობა, წარსულში ელექტროენერჯის აბონენტად ყოფნის შესახებ, სამეზობლო აქტის საფუძველზე	ელ. ენერჯის მიმწოდებელი კომპანია	ახალი აბონენტის რეგისტრაციის საფასურის გადახდაზე შეღავათის მიღება
2. დედისერთობის დადასტურების ცნობა	გაწვევის სამსახური	სამხედრო სამსახურის გადავადება
3. პირის ცნობა-დახასიათება	შსს სამსახურები	დანაშაულის პრევენციის, გახსნის და სხვა ოპერატიულ-სამკებრო ღონისძიებების წარმართვა
4. ცნობა მიწის ნაკვეთთან დაკავშირებით ხდებოდა თუ არა მისი დამუშავება	სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სამსახურები	სოფლის მეურნეობის სფეროში განხორციელებულ პროექტებში, ბენეფიციარების განსაზღვრა
5. ცნობა საქართველოს ტერიტორიაზე ცხოვრების ფაქტის დადასტურებისთვის	სამოქალაქო რეესტრი	მოქალაქეობის დადგენა
6. ცნობა სახელმწიფოს საზღვრის კვეთის დროებითი საშვის გაცემასთან დაკავშირებით	საზღვრისპირა მუნიციპალიტეტებში სასაზღვრო კონტროლის სამსახურები	საზღვრისპირა ბუფერულ ზონებში დაშვება