

საქართველოს სივრცის დაგეგმარების არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსით გათვალისწინებული მოთხოვნების შესრულების თვალსაზრისით კახეთის მუნიციპალიტეტებში არსებული გამოწვევები და გადაჭრის გზები



კვლევის ანგარიში

ავტორები:
გიორგი აბაშიძე
ვახტანგ კასრელიშვილი

2021



ეს პუბლიკაცია შექმნილია ევროკავშირის მხარდაჭერით. მის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელი არიან კვლევის ავტორები და შესაძლოა, რომ იგი არ გამოხატავდეს ევროკავშირის შეხედულებებს.

კვლევა მომზადებულია GIZ-ის (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) მხარდაჭერით და გერმანიის ეკონომიკური განვითარებისა და თანამშრომლობის ფედერალური სამინისტროს (BMZ) დაკვეთით, პროგრამის „კარგი მმართველობა ადგილობრივი განვითარებისთვის სამხრეთ კავკასიაში“ (GGLD) ფარგლებში.

GIZ არ იღებს პასუხისმგებლობას კვლევის შინაარსობრივი მხარის სისწორესა და ავტორთა მიერ გამოთქმულ მოსაზრებებზე.

კვლევა შემუშავებულია კვლევის ავტორების მიერ კონსულტაციისა და ტრენინგის ცენტრის (CTC) დაკვეთით.

სარჩევი

წინათქმა	- 1 -
მეთოდოლოგია	- 1 -
საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსის და მისი ქვემდებარე აქტების მოკლე მიმოხილვა	- 2 -
კახეთის მუნიციპალიტეტების ძირითადი სივრცით-ტერიტორიული მახასიათებლები	- 4 -
საჭიროებების კვლევის შედეგები.....	- 5 -
მუნიციპალიტეტებში შემუშავებული სტრატეგიული დოკუმენტების მიმოხილვა (სივრცითი დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის მიმართულებით).....	- 12 -
კახეთის მუნიციპალიტეტებში სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის მიმართულებით გამოვლენილი ძირითადი გამოწვევები და შესაძლო გადაჭრის გზები.....	- 15 -
ძირითადი მიზნებები.....	- 17 -
რეკომენდაციები	- 28 -
დანართი №1	- 39 -

შინათქმა

მოცემული კვლევის მიზანია, საქართველოს სივრცის დაგეგმარების არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსით გათვალისწინებული მოთხოვნების შესრულების მხრივ კახეთის მუნიციპალიტეტებში არსებული ძირითადი გამოწვევების გამოვლენა და სახელმწიფო უწყებების წარმომადგენლებთან, დარგის ექსპერტებთან კონსულტაციების საფუძველზე, მათი დაძლევის ეფექტური ინსტრუმენტების შესაქმნელად, რეკომენდაციების შემუშავება.

მეთოდოლოგია

კვლევის სპეციფიკიდან გამომდინარე, გამოყენებულ იქნა თვისებრივი კვლევის მეთოდი. კერძოდ, მეორადი მონაცემების ანალიზი და სხვადასხვა ქალაქგეგმარებითი პრობლემის ექსპერტული შეფასება. ჩატარდა სიღრმისეული ინტერვიუები ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების მერიის (თელავი, ახმეტა, გურჯაანი, ყვარელი, ლაგოდეხი) ინფრასტრუქტურის, სივრცითი მოწყობის, ძეგლთა დაცვის, მშენებლობისა და არქიტექტურის სამსახურის ხელმძღვანელ და წამყვან სპეციალისტებთან, ხოლო სამი მუნიციპალიტეტის (სიღნაღი, დედოფლისწყარო, საგარეჯო) წარმომადგენლებთან შედგა ინტერვიუები დისტანციური მეთოდებით.

პირისპირ ინტერვიუები ჩატარდა ასევე თბილისში სხვადასხვა სამინისტროს შესაბამისი სამსახურების წარმომადგენლებთან, დარგისა და მომიჯნავე სფეროს სპეციალისტებთან, რომლებსაც გარკვეული შეხება ჰქონდათ და/ან უშუალოდ ჩართულნი იყვნენ კოდექსის შემუშავების პროცესში.

პრობლემების იდენტიფიკაციისა და მათი წარმოშობის მიზეზების უფრო ფართო კონტექსტის განსასაზღვრად მნიშვნელოვნად მივიჩნიეთ ასევე გაგვეანალიზებინა მუნიციპალიტეტების დონეზე არსებული, როგორც ქალაქგეგმარებითი, ასევე ადგილობრივი განვითარების სტრატეგიული დოკუმენტები. (იხილეთ დანართი #1, კახეთის მუნიციპალიტეტებში შემუშავებული ძირითადი სტრატეგიული და/ან ქალაქგეგმარებითი დოკუმენტების ჩამონათვალი).

კვლევის პირველადი ვერსიის შემუშავების შემდგომ შედგა გაერთიანებული შეხვედრა ყველა ზემოთ ჩამოთვლილ ჩართულ მხარეებს შორის, ასევე მოწვეულნი იყვნენ კახეთის რეგიონში მომქმედი არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლები. შეხვედრის დროს დაზუსტდა ან კორექტირდა რიგი მნიშვნელოვანი საკითხებისა, რომლებიც საბოლოო სახით წარმოდგენილია წინამდებარე კვლევაში.

საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსის და მისი ქვემდებარე აქტების მოკლე მიმოხილვა

2018 წლის 20 ივლისს მიღებული იქნა საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი (შემდგომში კოდექსი/კანონი). კოდექსი სრული სახით ძალაში შევიდა 2019 წლის 3 ივნისიდან. შესაბამისად ამ მომენტიდან ხსენებული კოდექსის თანახმად ძალადაკარგულად გამოცხადდა საქართველოს კანონი სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის საფუძვლების შესახებ, რომელიც 2005 წლის ივნისიდან არეგულირებდა მოცემულ საკანონმდებლო სივრცეს.

ასევე, კოდექსის ფარგლებში გაერთიანდა მანამდე დანაწევრებული სახით წარმოდგენილი არქიტექტურული, გეგმარებითი და სამშენებლო საქმიანობები.

ძალაში შესვლიდან დღემდე კანონში შეტანილია 8 ცვლილება. დღესდღეობით საქართველოს რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო ამზადებს ცვლილებათა კიდევ ერთ პაკეტს.

კანონის მიღებიდან (2018 წლის 20 ივლისი), მისი სრული ძალაში შესვლის მომენტამდე (2019 წლის 3 ივნისი) არსებული პერიოდი განისაზღვრა ამავე კანონის 142-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“-„გ“, „ზ“ და „ო“ ქვეპუნქტებით განსაზღვრული მისაღები კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების დამუშავებისათვის. პროცესი გარკვეული შეფერხებებით წარიმართა. დარგის ექსპერტთა მოსაზრებით ვერ მოხერხდა სამუშაოების დროულად ინიცირება, რამაც საბოლოოდ დოკუმენტების დაჩქარებული შემუშავება გამოიწვია.

მოცემულ პერიოდში კანონის მოთხოვნების შესაბამისად დამუშავდა შემდეგი კანონქვემდებარე აქტები:

- „სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობითი გეგმების შემუშავების წესის შესახებ“
- „ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების შესახებ“;
- „მშენებლობის ნებართვის გაცემისა და შენობა-ნაგებობის ექსპლუატაციაში მიღების წესისა და პირობების შესახებ“;
- „სანებართვო დოკუმენტაციის საექსპერტო შეფასებისა და ტექნიკური ზედამხედველობის განხორციელების დროებითი წესის შესახებ“.

142-ე მუხლი ასევე ითვალისწინებდა 2020 წლის დასასრულამდე 3 დამატებითი აქტის დამუშავება-მიღებას, თუმცა აღნიშნული ვერ მოხერხდა. ესენია:

- „მშენებლობის ორგანიზებისა და მშენებლობის უსაფრთხოების შესახებ“;

- „საქართველოს სივრცის დაგეგმარებაზე ზეგავლენის მქონე ინფრასტრუქტურული ან/და სხვა, მსგავსი სამშენებლო პროექტების კონცეპტუალური შესაბამისობის დადგენის წესისა და პირობების განსაზღვრის შესახებ“;
- „მშენებლობის განმახორციელებელი პირის მიერ მშენებლობის პროცესის ამსახველი დოკუმენტაციის წარმოების წესის შესახებ“;

ასევე აღსანიშნავია, რომ მოცემული მუხლის 1 პუნქტით განსაზღვრული ჩამონათვალიდან 2019 წლის დეკემბერში მიღებული ცვლილებით (N5693) მოხდა „თ“ და „ნ“ პუნქტების ამოღება ერთიანი საკანონმდებლო სისტემის გადააზრების გარეშე, შესაბამისად უცნობია რამდენად დაირღვა კანონის პირველადი ლოგიკა მოცემული ცვლილებით.

უნდა აღინიშნოს, რომ 142 მუხლი ასევე გულისხმობს 2021 წლის 30 დეკემბრამდე „კ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული „შენობა-ნაგებობის მიმართ ინსოლაციის მინიმალური მოთხოვნების შესახებ“ დოკუმენტის დამუშავებას. ამ ეტაპზე კოდექსის 74 მუხლის თანახმად, ინსოლაციის მოთხოვნათა დაცვა ხორციელდება ძირითადი დებულებებით (დადგენილება 261):

„1. მიწის ნაკვეთზე მიწის ზონის რეგულირების მიზანია ინსოლაციის, ბუნებრივი განათებულობის, განიავების, სახანძრო უსაფრთხოების, ევაკუაციისა და ტერიტორიის გამწვანების მიმართ მოთხოვნათა დაცვა...

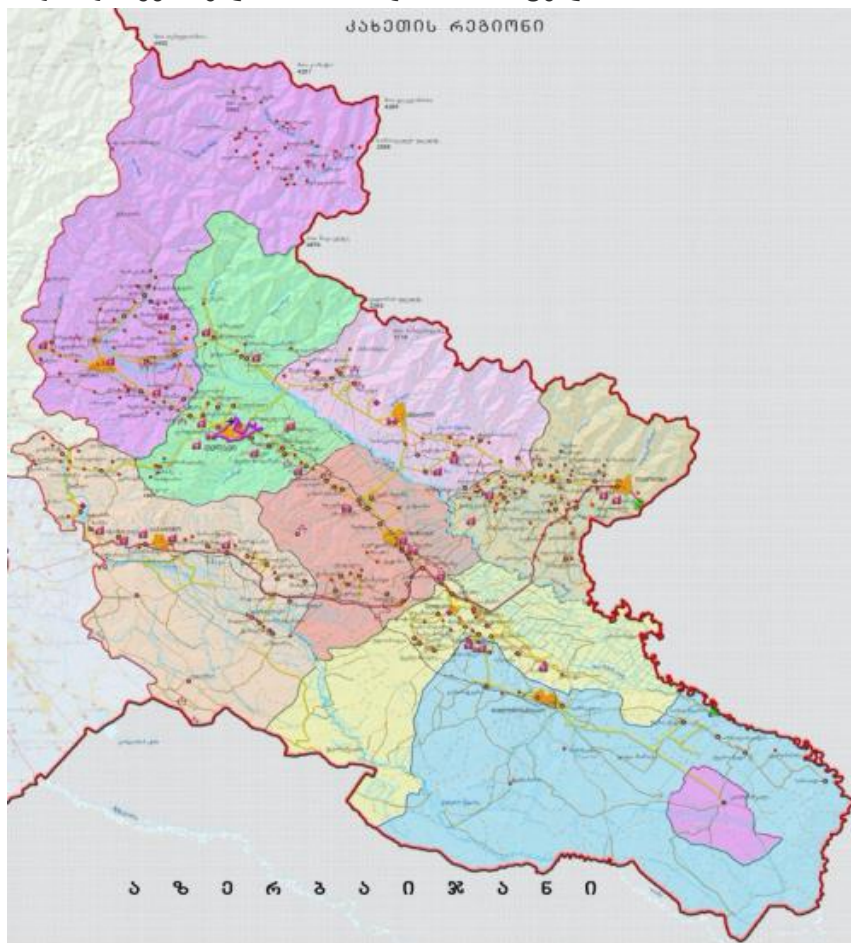
4. მიწის ზონების რეგულირება ხდება ძირითადი დებულებებით.“

შესაბამისად სავარაუდოა, რომ ინსოლაციის მინიმალურ მოთხოვნათა შესახებ ქვემდებარე აქტის შემუშავება წარმოშობს ძირითადი დებულებებით გათვალისწინებული მიწის ზონების გადახედვისა და კანონის 74-ე მუხლის პირველ პუნქტშიც შესაბამის ცვლილების აუცილებლობას.

კახეთის მუნიციპალიტეტების ძირითადი სივრცით-ტერიტორიული მახასიათებლები

კახეთი აღმოსავლეთ საქართველოს საზღვრისპირა რეგიონია, რომელსაც აღმოსავლეთით და სამხრეთით ესაზღვრება აზერბაიჯანი, ხოლო ჩრდილოეთით რუსეთი. რეგიონის ფართობი 12000კმ²-შეადგენს რაც ქვეყნის მთელი ტერიტორიის დაახლოებით 18%-ია, მოსახლეობა - 407 000 კაცამდეა¹.

საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფით კახეთი მოიცავს ახმეტის, გურჯაანის, დედოფლისწყაროს, თელავის, ლაგოდეხის, საგარეჯოს, სიღნაღის და ყვარლის მუნიციპალიტეტების ტერიტორიებს. (იხილეთ რუკა #1) მხარის ადმინისტრაციული ცენტრია ქალაქი თელავი. მხარეში 285 დასახლებული პუნქტია, მათ შორის 9 ქალაქი: ახმეტა, გურჯაანი, თელავი, დედოფლისწყარო, ლაგოდეხი, საგარეჯო, სიღნაღი, ყვარელი, წნორი და 276 სოფელი.



რუკა #1. კახეთის მუნიციპალიტეტები
წყარო: თელავის გენერალური გეგმის განმარტებითი ბარათი, 2020

¹ კახეთის რეგიონის განვითარების სტრატეგია 2014-2021.

http://gov.ge/files/275_38368_341843_136617.09.13%E2%80%93931.pdf

საჭიროებების კვლევის შედეგები

ინტერვიუებიდან მიღებული მონაცემები შეიძლება დაიყოს ორ კატეგორიად. ერთი მხრივ, მონაცემები და დაკვირვებები, რომლებიც მოპოვებულია უშუალოდ ადგილზე, მუნიციპალიტეტებში, და მეორე მხრივ - დარგის ექსპერტებისა და შესაბამისი სამთავრობო უწყებების წარმომადგენლების შეფასებები.

დარგის ექსპერტების მიერ დაფიქსირებული ძირითადი მოსაზრებები

ზოგადი სახით აღსანიშნავია, რომ უშუალოდ კანონთან მიმართებაში ექსპერტების ინფორმირებულობა შეზღუდულია. მიუხედავად ამისა, არსებობს ზოგადი უარყოფითი დამოკიდებულება, რომელიც უფრო ტენდენციური ხასიათისაა. ცალკეული კონკრეტული პრობლემური დეტალების გამოყოფისაგან მხარეები უმეტესწილად თავს იკავებენ, თუმცა აფიქსირებენ გარკვეულ ზოგად ნეგატიურ პოზიციას. მიუხედავად ამისა, ყოველი გამოკითხული ექსპერტის მიერ აღინიშნა, რომ საკანონმდებლო კუთხით კოდექსისა და მისი ქვემდებარე აქტების დამუშავება დადებითი და წინ გადადგმული ნაბიჯია და მოცემული რეგულაციები, თუმცა არაა უნაკლო, უკეთესია ვიდრე კოდექსის ამოქმედებამდე არსებული.

ასევე, ხშირად დარგის ექსპერტებსა და მომიჯნავე საქმიანობაში მოღვაწე პირებს უჭირთ ცალკეული ჩანაწერების მიმართ გაიხსენონ მიეკუთვნება ის კანონს თუ კანონქვემდებარე აქტს. ამის მიზეზად, ინტერვიუების ფარგლებში, განმეორებითად სახელდება საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმებს შორის იერარქიული დამოკიდებულების რღვევა და სარეგულაციო სივრცეების აღრევა.

ასევე გამოკითხვაში მონაწილე ექსპერტების უმრავლესობის მიერ აღინიშნა, რომ კანონი და ქვემდებარე აქტები არ იზიარებს ერთიან ლოგიკასა და ხასიათს და პრინციპულ უთანხმოებაშია ერთმანეთთან. ეს უკანასკნელი შეუძლებლად იქნა მიჩნეული სამინისტროს წარმომადგენლებისა და კანონის შექმნაში უშუალოდ მონაწილე პირების მიერ, რომლებიც განმარტავენ რომ უშუალოდ კოდექსის და მის საფუძველზე შექმნილი სხვა აქტების დამუშავებაში ჩართული იყვნენ უმეტესწილად ერთი და იგივე ავტორები და მოცემული ერთიან პროცესად განხორციელდა, რაც მათი მოსაზრებით, მსგავს შეუთანხმებლობას დოკუმენტებს შორის გამორიცხავს. თუმცა, გარდა ავტორებისა, კოდექსის დამუშავებაში ფართოდ მონაწილეობდნენ მესამე მხარეები და დამოუკიდებელი ექსპერტები, რომლებიც აფიქსირებენ რომ კანონქვემდებარე აქტების შემუშავებაში მონაწილეობა არ მიუღიათ, უმეტესწილად შეზღუდული სამუშაო ვადების გამო, და მოცემულ დოკუმენტებს პრინციპულად არასრულად და დაჩქარებულად მიიჩნევენ.

მიუხედავად განსხვავებული მოსაზრებებისა, ყველა მხარის მიერ სახელდება კანონში არსებული გარკვეული ურთიერთგამომრიცხავი პოზიციები. საყურადღებოა, რომ ექსპერტები არ იზიარებენ ერთმანეთის ამრს კონკრეტული პოზიციების წინააღმდეგობრიობასთან დაკავშირებით და აღნიშნავენ, რომ ეს არასწორი ინტერპრეტაციის შედეგია და თავის მხრივ სხვა პოზიციებში ხედავენ კომფლიქტის

შესაძლებლობას. აშკარაა, რომ საკანონმდებლო დოკუმენტი ფართო ინტერპრეტაციების სივრცეს წარმოშობს.

ყველაზე ხშირად განსხვავებული ინტერპრეტაციები სახელდება საქართველოს მთავრობის 260-ე დადგენილების ფარგლებში არსებულ ტერმინთა განმარტებაში გაკეთებულ ჩანაწერის მიმართ, რომლის მიხედვითაც უშენი ტერიტორია განისაზღვრება შემდეგი ფორმით:

„დასახლების ნაწილი, რომელიც არ მიეკუთვნება ნაშენ ტერიტორიას, უმეტესად მწვანე საფარითაა დაფარული და 300 მეტრის რადიუსში არ არის განთავსებული შენობა-ნაგებობა“

მარეგულირებელი სამინისტროს მიერ შემუშავებული გზამკვლევი განმარტავს, რომ მოცემული ჩანაწერი ამ შინაარსით წაკითხული უნდა იქნას მხოლოდ მოცემული დოკუმენტის ფარგლებში და უნდა მოიაზრებოდეს უმეტესწილად როგორც საორიენტაციო შემოთავაზება და არა მკაცრი ნორმა. ასევე, მხარე აღნიშნავს რომ მოცემული ჩანაწერის თანახმად, უშენი ტერიტორიის განმარტება ინდივიდუალური ქალაქთმშენებლობითი მსჯელობის საგანია.

ასეთი მსჯელობა ჩანაწერთა მიმართ ძირითად არგუმენტად იშველიებს მოცემული დადგენილების მიზანს და ტერმინთა განმარტების პირველ პუნქტად გაკეთებულ ჩანაწერს:

„ამ წესში და მასზე თანდართულ დანართებში გამოყენებულ ტერმინებს აქვთ შემდეგი მნიშვნელობა“

ეს ჩანაწერი არაერთმნიშვნელოვანია, ექსპერტთა ნაწილის მტკიცებით ეს ნიშნავს, რომ არსებული განმარტება არ უნდა იქნას გამოყენებული მთავრობის 260-ე დადგენილების დანართების მიღმა. თუმცა იურისპრუდენციული პრაქტიკა ასეთ პოზიციას არ იზიარებს. სხვა, ალტერნატიული ჩანაწერის არ არსებობის პირობებში მოცემული განმარტება წარმოჩენილია, როგორც უშენი ტერიტორიის ერთადერთი საკანონმდებლო განმარტება.

260-ე დადგენილება, კონკრეტულად კი მისი მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტი შეიცავს შემდეგ ჩანაწერს:

„განაშენიანების დეტალური გეგმის შემუშავების ინიცირება საგალდებულოა, როდესაც არსებობს ქვემოთ ჩამოთვლილი ერთ-ერთი გარემოება მაინც:

ბ) ხორციელდება უშენი ტერიტორიის განაშენიანება;“

ამდენად, მიუხედავად იმისა, მოცემულ განმარტებას მივიჩნევთ თუ არა ლეგიტიმურად სხვა საკანონმდებლო და გეგმარებითი დოკუმენტების გააზრებისათვის, მოცემული დადგენილებით შეუძლებლად არის მიჩნეული განაშენიანების დეტალური გეგმის შემუშავების ინიცირების გარეშე ისეთ ტერიტორიების განაშენიანება რომლებიც „არ

მიეკუთვნება ნაშენ ტერიტორიას, უმეტესად მწვანე საფარითაა დაფარული და 300 მეტრის რადიუსში არ არის განთავსებული შენობა-ნაგებობა“.

ექსპერტების მიერ ხშირად სახელდება პოზიცია, რომ მოცემული ჩანაწერი ლოგიკურ წინააღმდეგობაშია კანონის მოთხოვნასთან მშენებლობის ნებართვის მიღების პროცესში მოხდეს გარშემო 50-მ. რადიუსში არსებული განაშენიანების კვლევა და ამბობენ რომ 300-მ.-იან დაშორებაზე არსებული გარემოებების შეფასება პრინციპულად ეწინააღმდეგება კანონის მოთხოვნას.

ექსპერტთა ნაწილი მოცემულ ჩანაწერს პირობა დათქმულად მიიჩნევს, და ამბობს რომ ის არ არის ყველა მსგავსი შემთხვევისათვის საგალდებულოდ გასათვალისწინებელი გარემოება. მათი გამარტებით ადგილობრივ თვითმართვულობას აქვს უფლება ინდივიდუალურად განიხილოს ცალკეული შემთხვევები და დაადგინოს საჭიროა თუ არა განაშენიანების დეტალური გეგმის დამუშავება. მიუხედავად ამისა, საკანონმდებლო ჩანაწერი იმპერატიული ხასიათისაა და იყენებს ტერმინს „საგალდებულოა“.

აღსანიშნავია, რომ ასეთი ტერიტორიისთვის ასევე შეუძლებელია გდგ-ს დამუშავება, მასზე მსჯელობისათვის მოცემული დადგენილებით საგალდებულოა ზემდგომი ბონირებითი დოკუმენტის არსებობა, რომლის ინიცირებაზე უფლებამოსილია მხოლოდ (გარდა საკანონმდებლო გამონაკლისისა როდესაც ამის უფლება ცენტრალურ მთავრობასაც ეძლევა) ადგილობრივი მუნიციპალიტეტის შესაბამისი უწყებები.

ექსპერტთა უმეტესობა იზიარებს მოცემული საფეხურების ლოგიკურ და იდეურ აუცილებლობას, თუმცა პრაქტიკაში განუხორციელებლად და სოციალური და ეკონომიკური გარემოსათვის მიუღებელ მოთხოვნად მიიჩნევს. ხშირად ასევე უღერდება, რომ მოცემული პროცესების უზრუნველსაყოფად ადამიანური-პროფესიული რესურსი ქვეყნის ფარგლებში არ არსებობს.

მსგავსი ჩანაწერები, პრაქტიკული განხორციელების შეუძლებლობიდან გამომდინარე, ხშირად იგნორირებულია, რაც ექსპერტთა მოსაზრებით საზიანოდ აისახება, როგორც უშუალოდ მოცემული საკანონმდებლო დოკუმენტის ლეგიტიმაციაზე ასევე ქვეყანაში კანონის უზენაესობის გამყარებაზე.

ექსპერტთა დიდი ნაწილი მიიჩნევს, რომ კანონის ინტერპრეტაციის სივრცე ძალიან ფართოა და რომ ჩანაწერები საჭიროებს დაკონკრეტებას. მათი თქმით, ხშირად გაუგებარია კანონით მოთხოვნილი ცალკეული დოკუმენტების, მაგალითად ხედვის, კონცეფციის, სტრატეგიის და სიცოცხლისუნარიანობის რაობა და შემადგენლობა. ასევე კითხვებს წარმოშობს დადგენილების სარეკომენდაციო ხასიათის დანართები, რომელთა იურიდიული სტატუსი და ძალა ექსპერტთა უმეტესობის საჭიროებს დამატებით განმარტებებს.

კვლევის ფარგლებში გამოითქვა მოსაზრება, რომ ქვეყანაში დარგის სპეციალისტების სიმცირიდან გამომდინარე, მოცემულ საკითხებთან დაკავშირებული პროფესიული მსჯელობა და შესაბამისი შეთანხმების მიღწევა ცალკეულ მუნიციპალიტეტში ვერ ხერხდება, რაც პრაქტიკულად შეუძლებელს ხდის ცალკეული ეტაპების ნორმატიული

პროცესის ფარგლებში გავლას და გარიგებებისა და არაფორმალური შეთანხმებების რისკს ზრდის.

მოცემულთან დაკავშირებით ექსპერტები გარდა ჩანაწერების დაკონკრეტებისა საუბრობენ ბიუროკრატიული სისტემების გამარტივების მიზანშეწონილობაზე. ისინი კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებენ ქალაქთმშენებლობითი და სივრცითი მოწყობის დოკუმენტებისათვის მოთხოვნილი და სარეკომენდაციო შემადგენლობებით გათვალისწინებული ცალკეული დოკუმენტების აუცილებლობას. მათი განცხადებით პრაქტიკაში მოცემული დოკუმენტების დიდი ნაწილი ფორმალური კონსტანტაციური ხასიათისაა და უშუალო ფუნქცია გეგმარებითი გადაწყვეტების მიმართ არ გააჩნია.

ასევე, ხშირად სახელდება მოცემული მიმართულებით ეტალონური მასალების შემუშავების აუცილებლობა. გეგმარებით პროცესებში უშუალოდ ჩართული კერძო მხარეების მოსაზრებით, მუნიციპალიტეტებს უჭირთ მსჯელობა იმასთან დაკავშირებით რა უნდა ჩათვალოს საკმარისად და ამდენად მომართულები არიან პროცესები გააჭიანურონ გადაწყვეტილებისაგან თავის არიდების მიზნით.

განსხვავებული დამოკიდებულებები ფიქსირდება მოცემულ დარგში ერთიანი მარეგულირებელი ან/და პოლიტიკის განმსაზღვრელი ცენტრალური უწყების/ინსტიტუციის შექმნასთან მიმართებით. ექსპერტთა ნაწილი მოცემულს აუცილებლობად განიხილავს და არგუმენტად საერთაშორისო გამოცდილებას იშველიებს. ასევე, ისინი განმარტავენ რომ გეგმარებითი დარგი სპეციფიური ხასიათისაა და მჭიდრო გარდაუვალ კავშირშია საზოგადოებრივ ინტერესებთან, ამდენად მთავრობა ვალდებულია გააჩნდეს მუდმივმოქმედი და მოქნილი პოლიტიკის განმსაზღვრელი ინსტიტუცია, რომელიც ამ მიმართულებით იმუშავებდა და უზრუნველყოფდა მხარეების ინტერესთა დაცულობას.

სპეციალისტების მეორე ნაწილი ასეთი ინსტიტუციის შექმნაში საფრთხეს ხედავს. მათი განმარტებით, მოცემული ჭარბ შემლუდებს დაანესებს ბაზარზე და გამოიწვევს კონკურენციის შემცირების შედეგად არსებული, ისედაც დაბალი საპროექტო ხარისხის - დაქვეითებას. ისინი მსგავს ინსტიტუციაში შესაძლო სახელმწიფო კონკურენტს მოიაზრებენ. დარგში და ქვეყანაში არსებული მდგომარეობიდან გამომდინარე, ამბობენ, რომ დღეს-დღეობით ქვეყანა მზად არ არის მსგავსი ორგანიზების სისტემისათვის და მოცემული მხოლოდ დარგში ჭარბი კორუფციის მიზეზი გახდება.

აღსანიშნავია, რომ სამინისტროს წარმომადგენლების განცხადებით მუშავდება კანონში შესატან ცვლილებათა პაკეტი, თუმცა მისი კონკრეტული შემადგენლობა ამ მომენტისათვის უცნობია. ასევე, მათი განცხადებით განიხილება საკონსულტაციო ჯგუფის ან უწყების შექმნის შესაძლებლობა თუმცა შეჯერებული მოსაზრება კონკრეტულ ფორმასთან დაკავშირებით ამ მხრივაც არ დაფიქსირებულა.

წინამდებარე დოკუმენტის უპირატეს ინტერესს საკანონმდებლო ბაზის პრაქტიკული აპლიკაციები წარმოადგენს. ამდენად, მუნიციპალიტეტებში ინტერვიუების ჩატარება და ადგილობრივი სიტუაციის კვლევა ინფორმაციის ძირითად წყაროდ იქნა მიჩნეული. მოკვლევის შედეგად გამოვლინდა, რომ მუნიციპალიტეტებში ქალაქგეგმარებითი და სივრცითი დაგეგმარების კუთხით არსებული გამოცდილება კრიტიკულად მწირია. იმ შემთხვევებშიც, როდესაც ასეთი სახის პროექტები ფიზიკურად შესრულებულია, მათი შესაბამისი გეგმარებითი თუ სამენეჯმენტო გამოცდილება ადგილზე არ ფიქსირდება - პროცესები მართულია დიდწილად მუნიციპალური თვითმართველობის გვერდის ავლით, ძირითადად ცენტრალიზებულად. ადგილობრივი ჩართულობა მოცემულ პროცესებში, მიუხედავად საკანონმდებლო მოთხოვნისა და მინიჭებული ექსკლუზიური უფლებისა, უფრო ხშირად ფორმალური ან ზოგადი სახისაა.

აღსანიშნავია, რომ ფორმალურად კახეთის რეგიონში შემავალ ყველა მუნიციპალიტეტში არსებობს სივრცით დაგეგმარებაზე პასუხისმგებელი უწყება, დამოუკიდებლად ან სხვა უწყებებთან გაერთიანებული სამსახურის სახით. ასევე უმეტესობა თვითმმართველობებისა წარმოდგენილია შესაბამის პოზიციაზე დასაქმებული პირით. თუმცა, გამოკითხვის პროცესში თანამშრომლებს უჭირთ იმის განსაზღვრა თუ რა უნიკალური მოვალეობები ეკისრება მოცემულ პირს და მათი თქმით ყოველდღიურ პრაქტიკაში ასეთი განსხვავებები არ ფიქსირდება.

უშუალოდ საკანონმდებლო ჩანაწერებთან დაკავშირებული ინფორმირებულობა ადგილობრივ დონეზე მწირია. ხშირ შემთხვევაში არ არსებობს ფაქტობრივი ინფორმაცია მოცემული კუთხით არსებული დამატებითი მარეგლამენტირებული დოკუმენტებისა და კანონქვემდებარე აქტების შესახებ. მთავრობის 260-ე დადგენილებასთან დაკავშირებით მუნიციპალიტეტების გამოცდილება, ან რაიმე სახის პირდაპირი შემხებლობა არ ფიქსირდება, რაც ხშირად მისი ცალკეული ჩანაწერების იგნორირების მიზეზი ხდება. ასევე არ არსებობს მუნიციპალური პრაქტიკები სარეკომენდაციო ჩანაწერების გამოყენებასთან დაკავშირებით.

კახეთის რეგიონის ფარგლებში, უკანასკნელ პერიოდში სივრცითი გეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობის კუთხით საერთო ჯამში ოთხ მუნიციპალიტეტშია შემუშავებული. ასეთი დოკუმენტები დამუშავებულია ახმეტის, თელავის, გურჯაანისა და ყვარელის მუნიციპალიტეტების ტერიტორიებზე. უნდა აღინიშნოს, რომ მიუხედავად სამუშაოების ჩატარებისა, ადგილობრივად მათ შესახებ ინფორმაცია ან რელევანტური გამოცდილება ფაქტიურად არ არსებობს. სამუშაოები განხორციელებულია დედაქალაქში ბაზირებული დამოუკიდებელი ექსპერტებისა და კერძო იურიდიული პირების მიერ. ამასთან, ადგილობრივად მუნიციპალური სამსახურების მიერ ვერ მოხერხდა მოცემული პროექტებისათვის ჯეროვანი სამუშაო ჩართულობისა, ან ზედამხედველობის უზრუნველყოფა რაც მუნიციპალიტეტის შესაბამის სამსახურებში გამოცდილების დაგროვების წინაპირობას შექმნიდა. მოცემულ პროექტებთან და მათ შედეგად მიღებულ გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებით უშუალო სამსახურების ინფორმირებულობის დონე დაბალია. დოკუმენტები უმეტესწილად არ არის დამტკიცებული ან ფაქტობრივად არ გამოიყენება.

გამონაკლისის სახით აღნიშვნის ღირსია ყვარელის მუნიციპალიტეტში დამუშავებული განაშენიანების დეტალური გეგმა. მოცემული დოკუმენტი დამუშავებულია ცენტრალური ჩარევის გარეშე, მუნიციპალიტეტსა და კერძო მესაკუთრე-ინვესტორს შორის სამუშაო საპროექტო ურთიერთობის ფარგლებში. მოცემულ ეტაპზე პროექტი განიხილება საკრებულოში, თუმცა ინტერვიუების ფარგლებში დაფიქსირდა აზრი, რომ საკრებულოში განხილვის პროცესი ჭიანურდება, პრაქტიკული გამოცდილებისა და საკითხის გარშემო ზოგადი ინფორმირებულობის გამო. ასევე გამოიხატა ეჭვი, რომ ადმინისტრაციული წარმოების დეტალებთან დაკავშირებით არსებობს გარკვეული გაუგებრობა - თუ როგორ, რა ფორმით და რა დოკუმენტაციის შემუშავებით უნდა მოხდეს მოცემული გეგმარებითი დოკუმენტის განხილვა-დამტკიცება. აღსანიშნავია, რომ არსებობს გარკვეული მოსაზრებები შემუშავებული დოკუმენტის ტექნიკურ ნაკლოვანებებთან მიმართებაში. მოცემული გდგ ითვალისწინებს უშენი ტერიტორიის განაშენიანებას და ეწინააღმდეგება მთავრობის 260-ე დადგენილების მე-3 მუხლის 5 პუნქტის ჩანაწერს, რომელიც როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა განმარტავს რომ უშენ ტერიტორიაზე გდგ-ს შემუშავება შესაძლებელია მხოლოდ ზემდგომი გეგმებით გათვალისწინებულ შემთხვევაში.

გამოცდილების კრიტიკული ნაკლებობის პირობებში სივრცითი დაგეგმარების, ქალაქმშენებლობითი გამოცდილებისა და შესაბამისი ინფორმაციის კვლევის მიზნით, მუნიციპალიტეტებში რელევანტურ პრაქტიკად შესაძლოა განისაზღვროს სამშენებლო ნებართვების გაცემის ფარგლებში სამშენებლოდ გამოყენების პირობების დადგენა. კანონმდებლობა მოცემულს უშუალოდ არქიტექტურული საქმიანობის ნაწილად მოიაზრებს და ლოგიკის ფარგლებში განიხილავს რომ ეს პროცესი ქალაქმშენებლობით დოკუმენტებს უნდა ეყრდნობოდეს და მათ ერთგვარ გაგრძელებას წარმოადგენდეს. თუმცა, პრაქტიკაში განაშენიანების პირობების დადგენა ხშირად აშკარად დანახულია როგორც ქალაქმშენებლობითი დაგეგმვის ფუნქციური ალტერნატივა. რადგან ქალაქმშენებლობით დოკუმენტების დამუშავება დიდწილად „შეუძლებელ ფუფუნებად“ არის აღიარებული, ამ გზას მუნიციპალიტეტები მის „იაფიან“ ჩანაცვლებად მიიჩნევენ. განაშენიანების პირობების დადგენა მოიაზრება მათ გამარტივებულ ფორმად, რომლის ფარგლებშიც ზოგადი არქიტექტურული მსჯელობის საფუძველზე, ქალაქგეგმარებისათვის დამახასიათებელი დარგობრივი და გეგმარებითი საკითხების უმეტესწილად იგნორირებით ხდება ცალკეული ობიექტებისათვის „ოპტიმალური“ განვითარებითი პარამეტრების დადგენა, ხშირად არაფორმალურად.

აღსანიშნავია, რომ მიუხედავად საკანონმდებლო მოთხოვნისა ზოგიერთი მუნიციპალიტეტი ოფიციალურად არ გასცემს ნაკვეთის განაშენიანების პირობების დადგენასთან დაკავშირებით დოკუმენტს და შემოიფარგლება სიტყვიერი ან ზოგადი განმარტებებით. შესაბამისად სანებართვო დოკუმენტში შეუძლებელი ხდება კანონის მოთხოვნების გათვალისწინებით პირობების განმსაზღვრელი დოკუმენტის საიდენტიფიკაციო ნომრის მითითება, რაც კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს ასეთი ფორმით გაცემული სანებართვო დოკუმენტის ვალიდურობას. იმ შემთხვევაში, თუ ასეთ დოკუმენტს არავალიდურად მივიჩნევთ, წარმოიშობა ნებართვის გასაჩივრების საფუძველი, თუმცა აღსანიშნავია რომ მოცემული არ წარმოშობს მსგავსი ნებართვით

აშენებული ობიექტების ლეგალიზაციის აუცილებლობას და ისინი კანონიერად მიიჩნევა.

ამ შემთხვევაში ჩნდება კითხვა ნაგებობების ექსპლუატაციაში მიღებასთან დაკავშირებით. როგორც წესი, საზედამხედველო სამსახურების მიერ, სამშენებლო სამუშაოების ეტაპობრივი და საბოლოო რევიზირების დროს ფიზიკური ობიექტი და სამშენებლო დოკუმენტაცია უნდა დადარდეს სანებართვო დოკუმენტებს. ლოგიკური იქნებოდა დაშვება, რომ იმ შემთხვევაში როდესაც სანებართვო დოკუმენტი შევსებულია არასრულად ან მისი ლეგიტიმურობა სხვა გარემოების გამო სათუთაა, საზედამხედველო პროცესებში შეუძლებელი უნდა გახდეს ობიექტის განხილვა დოკუმენტაციის სრულყოფამდე. თუმცა, ასეთი ფაქტები არცერთ მუნიციპალიტეტში არ ფიქსირდება.

კახეთის მუნიციპალიტეტში შემუშავებული სტრატეგიული დოკუმენტების მიმოხილვა (სივრცითი დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის მიმართულებით)

როგორც ერთ-ერთი შესწავლილი მუნიციპალიტეტის 2020-2021 წლების ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების გეგმაშია² აღნიშნული, „...ბოლო წლებში, ბიზნესის განვითარების ტენდენციის პარალელურად, იზრდება მოთხოვნა შენობა-ნაგებობებზე, მიწასა და ინფრასტრუქტურაზე. შედეგად, მერიის ეკონომიკის სამსახური ახორციელებს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული მიწების იდენტიფიცირებას, დაურეგისტრირებელი მიწების მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში რეგისტრაციას, საკუთრებაში არსებული შენობა-ნაგებობების ინვენტარიზაციას...“.

გემოთ ხსენებული დოკუმენტის „მარეგულირებელი და ინსტიტუციური ჩარჩო“ ნაწილში კი ვკითხულობთ: „...ბიზნესის წარმომადგენლები აცხადებენ, მიუხედავად იმისა, რომ გარკვეული ბიუროკრატიული ბარიერები მოხსნილია ჯერ კიდევ არსებობს რიგი დამაბრკოლებელი რეგულაციები და ადმინისტრაციული წესები. მაგალითად: „ყველაზე დიდი პრობლემაა მშენებლობის ნებართვის მისაღებად ყველა პროცედურის გავლა. ამ სფეროში არ არსებობს კოორდინაცია უწყებებს შორის და სხვადასხვა უწყება ითხოვს ერთი და იგივე ინფორმაციის წარდგენას. თითოეულ ცალკეულ დამტკიცებას დრო სჭირდება და მშენებლობის ნებართვაზე განაცხადების განხილვა არ ხდება ერთდროულად ყველა პასუხისმგებელი უწყების მიერ, ხოლო მომდევნო უწყება ელოდება წინა უწყების განხილვის შედეგს... ამასთან გარკვეული დაბრკოლებებით მიმდინარეობს მიწისა და ქონების რეგისტრაციისთვის საჭირო დოკუმენტაციის მომზადება და გაცემა...“.

მსგავსი შინაარსის ტექსტები მეორდება რვავე მუნიციპალიტეტის ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების გეგმების დოკუმენტებში. ჩვენს მიერ ჩატარებული ინტერვიუების/კვლევის შედეგად შესაძლებელი გახდა გარკვეულწილად დაზუსტება თუ რა იგულისხმება ბიუროკრატიული ბარიერების, დამაბრკოლებელი რეგულაციების, თუ უწყებათაშორის არაკოორდინირებული მუშაობის უკან.

ამ „წერტილოვანი“ პრობლემების (რომლის შეჭამებული ჩამონათვალი წარმოდგენილია კვლევის „ძირითადი მიგნებები“-ის ნაწილში) მიღმა არსებობს მათი გამომწვევი მიზეზები და ამ მიზეზების უფრო ფართო კონტექსტი (პოლიტიკური, ინსტიტუციური, სოციალურ-ეკონომიკური, კულტურული და ა.შ.).

² ევროკომისიის ინიციატივა "შერები ეკონომიკური ზრდისთვის" ტექნიკური მხარდაჭერით კახეთის რეგიონის ყველა მუნიციპალიტეტმა შეიმუშავა „ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების გეგმა 2020-2021“

მიზნების ერთერთ ადგილობრივ სპეციფიკას კი წარმოადგეს ის ფაქტი, რომ მუნიციპალიტეტებში ჯერ კიდევ არ არის საკმარისად გათვითცნობიერებული სივრცითი თუ ქალაქგეგმარებითი დოკუმენტების არსი. შესაბამისად არ ხდება მათი გამოყენება როგორც მნიშვნელოვანი „ინსტრუმენტის“ სოციალურ-ეკონომიკური თუ ფიზიკური გარემო პირობების სტიმულირებისა და გაჯანსაღებისთვის.

მუნიციპალიტეტების მიერ შემუშავებული ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების გეგმებში, სწორედაც ამიტომ, სივრცითი თუ ქალაქმშენებლობითი დოკუმენტებზე თუ მათ საჭიროებაზე ჩანაწერები არსად არ გვხვდება.

საჭიროებათა კვლევამ აჩვენა რომ ხშირ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი სამსახურის წარმომადგენლების მიერ გამოთქმული მოსაზრების: „აუცილებელია მათი მუნიციპალიტეტებისთვის შემუშავდეს ქალაქმშენებლობითი დოკუმენტი“- უკან, უჭირთ იმის დასახელება თუ რომელი იერარქიის დოკუმენტს³ გულისხმობენ. გამოიკვეთა შემთხვევები, როდესაც მათ მიერ აღწერილი პრობლემების ნაწილი საერთოდ არ არის კავშირში ქალაქგეგმარებითი დოკუმენტის არსებობას ან არარსებობასთან, ან არის კავშირში, თუმცა არა იმ იერარქიის დოკუმენტის არსებობასთან, რომელმაც შესაძლოა ისა თუ ეს პრობლემა გადაჭრას.

ამას ცხადყოფს ის ფაქტიც, რომ კახეთის ოთხ მუნიციპალიტეტში არსებობს სხვადასხვა დონის ქალაქმშენებლობითი დოკუმენტები, რომელთა ნაწილი დამტკიცებული ან/და შეთანხმების პროცესშია. მიუხედავად იმისა, რომ მათი უმრავლესობა ცენტრალური მთავრობის მხრიდან იყო დაფინანსებული და მათ შემუშავებაზე კერძო კომპანიები/ორგანიზაციები მუშაობდნენ, მუნიციპალიტეტის შესაბამის აღმასრულებელ ორგანოებს, სურვილის შემთხვევაში, ყველა სახის ადმინისტრაციული თუ სამართლებრივი ბერკეტები გააჩნიათ ჩაერთვნენ აქტიურად დოკუმენტების შემუშავების პროცესში.

თუმცა, როგორც პრაქტიკა აჩვენებს, მუნიციპალიტეტების უმრავლესობას ერთის მხრივ ჯერ კიდევ ახასიათებთ ცენტრთან ურთიერთთანამშრომლობის „კომპლექსი“, რის გამოც ხშირია მათი მხრიდან დისტანცირება სახელმწიფო უწყებებთან, სამინისტროებთან, საგანმანათლებლო დაწესებულებებთან და ა.შ. ხოლო მეორეს მხრივ თვითმართველობის წარმომადგენლებსა და საზოგადოებას შორის ნდობა და ჩართულობა მუნიციპალიტეტებში მიმდინარე პროცესებში ჯერ კიდევ საკმაოდ დაბალია⁴. მათ საქმიანობაზე მოსახლეობა არ არის სათანადოდ ინფორმირებული. მუნიციპალიტეტების ვებ გვერდებზე, ინფორმაცია ურბანულ თემებზე, ქალაქგეგმარებით, არქიტექტურულ თუ სამშენებლო საკითხებზე, კრიტიკულად მწირია ან საერთოდ არ გვხვდება.

³ კოდექსის მე-5მუხლი აზუსტებს სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქმშენებლობითი გეგმების სისტემას, მათი იერარქიისა და თავსებადობას. <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/4276845?publication=8>

⁴ ადგილობრივი თვითმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობის არსებული მექანიზმების შეფასება საქართველოში. <https://rm.coe.int/1680784818>

არის შემთხვევები როდესაც მუნიციპალიტეტების ვებ გვერდზე მოქმედი საკანონმდებლო ჩანაწერების ნაცვლად რამდენიმე წლის ძალადაკარგულად გამოცხადებული საკანონმდებლო აქტებია ატვირთული⁵.

არასაკმარისი/არასწორი კომუნიკაციის გამო არ ხდება მოსახლეობის სათანადო ინფორმირება, ფართო ჩართულობის უზრუნველყოფა ახალ საკანონმდებლო ინიციატივებზე, მუნიციპალიტეტებში დაგეგმილ პროექტებზე, პროგრამებზე და ა.შ. შედეგად ვერც მოსახლეობიდან ხდება უკუკავშირების მიღება. უგულვებელყოფილია „თანამონაწილეობითი დაგეგმვის“ პრინციპები.

2015 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში შეტანილი ცვლილების თანახმად⁶ მუნიციპალიტეტებს უნდა შეემუშავებინათ მოქალაქეთა მონაწილეობის ახალი დამატებითი ფორმები, (მაგალითად, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო, სამოქალაქო საბჭოები) რომლებიც ეტაპობრივად ყველა მუნიციპალიტეტში ჩამოყალიბდა, თუმცა ჯერ კიდევ გაგვიჭირდება მსჯელობა ამ „ინსტრუმენტის“ რეალურ ქმედითუნარიანობაზე.

როგორც ამ თავის დასაწყისში იყო აღნიშნული, ზემოთ ჩამოთვლილი გამოწვევების/პრობლემების უკან მიზეზების უფრო ფართო სპექტრია, სადაც ადგილობრივებთან ერთად ცენტრალური უწყებების როლი გადამწყვეტია, ეს გარემოება განხილულია კვლევის შესაბამის ნაწილში, თუმცა მნიშვნელოვანია აღინიშნოს ის ფაქტი, რომ რა პროპორციულობითაც არ უნდა იყოს ცენტრის თანამონაწილეობა მუნიციპალიტეტების ქალაქმშენებლობითი დოკუმენტების შემუშავების პროცესებში, ნებისმიერ შემთხვევაში, ქალაქგეგმარებითი დოკუმენტების მიღებისა ან და მიღების შემდგომ მათი სწორად იმპლემენტაციის პროცესები რთულად მიმდინარეობს.

⁵ როგორც კვლევის პროცესში გამოირკვა მუნიციპალიტეტების ვებგვერდებზე ინფორმაციის განახლების პრობლემა მხოლოდ დღევანდელი დღის წესრიგს არ წარმოადგენს, მას უფრო გრძელი ისტორია აქვს. 2016 წლის საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს მიერ ჩატარებულ კვლევა ამის კარგი ილუსტრაციაა.

https://www.transparency.ge/ge/blog/arasruli-inpormatsia-kakhetis-municipalitetebis-administraciuli-organoebisvebgverdebze/?custom_searched_keyword=%E1%83%99%E1%83%90%E1%83%AE%E1%83%94%E1%83%97%E1%83%98

⁶ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429?publication=55>

კახეთის მუნიციპალიტეტებში სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის მიმართულებით გამოვლენილი ძირითადი გამოწვევები და შესაძლო გადაჭრის გზები

მოქმედი კანონის თანახმად, სივრცითი დაგეგმარება და ქალაქთმშენებლობითი საკითხები განიმარტება ზოგადი სახით, პრაქტიკაში ადგილობრივად არქიტექტურული საქმიანობისგან მათი გამიჯვნა ხშირად რთულდება. კანონში მოყვანილი საკანონმდებლო განმარტებები შემდეგი სახისაა:

სივრცის დაგეგმარება (საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი მუხლი 3, პ14)

„სამოგადოების ეკონომიკური (მათ შორის, აგარული, სამრეწველო, სატრანსპორტო და ა. შ.), სოციალური, კულტურული და ეკოლოგიური პოლიტიკის გეოგრაფიული ასახვა, რომელიც ვითარდება მრავალმხრივი და მრავალდისციპლინური მიდგომის ფარგლებში და უზრუნველყოფს საერთო სტრატეგიის შესაბამისად, დაბალანსებულ განვითარებას და სივრცის ფიზიკურ ორგანიზებას;“

ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვა (საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი მუხლი 2, პ²⁴)

„მდგრადი განვითარების პრინციპებისა და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის პრინციპების საფუძველზე ადამიანის ცხოვრების, საქმიანობისა და რეკრეაციისათვის ღირსეული, ჯანსაღი და უსაფრთხო გარემოს შექმნის მიზნით დასახლებებისა და სხვადასხვა ტიპის ტერიტორიებისთვის ქალაქთმშენებლობითი გეგმის შემუშავების პროცესი;“

მოცემული საქმიანობა დამატებით რეგულირდება საქართველოს მთავრობის 2019 წლის მთავრობის 3 ივნისის 260-ე დადგენილებით სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობითი გეგმების შემუშავების შესახებ და მასთან არსებული დანართებით. დანართების დიდი ნაწილი სარეკომენდაციო ხასიათისაა, მათი პირდაპირი ფუნქციისა და პრაქტიკულ აპლიკაციებთან დაკავშირებით სპეციალისტთა მოსაზრებები განსხვავდება.

არქიტექტურული საქმიანობა (საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი მუხლი 3, დ)

საქმიანობა, რომელიც გულისხმობს შენობის, ნაგებობის, ინტერიერის, ექსტერიერის დაპროექტებას, სივრცით-გეგმარებითი საკითხების გადაწყვეტას, პროექტის საინჟინრო-ტექნიკური, ტექნოლოგიური და სხვა ნაწილების დაპროექტებისათვის დავალებების განსაზღვრას;

მშენებლობა (საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი მუხლი 3, ნ)

„იმ მოქმედებათა ერთობლიობა, რომლებიც ხორციელდება სამშენებლო მოედნის მომზადების, შენობა-ნაგებობების ან მათი ნაწილების ახალი მშენებლობის, რეკონსტრუქციის, დემონტაჟის, კონსერვაციის ან/და შეკეთების დროს.“

მოცემული საქმიანობა დამატებით რეგულირდება საქართველოს მთავრობის 2019 წლის მთავრობის 3 ივნისის 261-ე დადგენილებით ტერიტორიების გამოყენების და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების შესახებ და მასთან არსებული დანართებით.

ძირითადი მიგნებები

სივრცითი დაგეგმარების მიმართულებით კვლევის შედეგად შესაძლებელი გახდა შემდეგი ძირითადი მიგნებების გამოვლენა:

სივრცითი დაგეგმარების მუნიციპალური გამოცდილება მწირია

ნაკლოვანების მიზეზად მუნიციპალურ დონეზე ხშირად ფინანსური რესურსების ნაკლებობა და ადამიანური რესურსების ხელმისაწვდომობის პრობლემები სახელდება. ექსპერტები ასევე საუბრობენ ეწ. ეტალონური და სახელმძღვანელო მასალების ნაკლებობაზე, რომელიც საშუალებას შექმნიდა ადგილობრივი რესურსების გამოყენებით ცალკეული სამუშაოების ტექნიკურ დონეზე განხორციელებისათვის.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ექსპერტთა ნაწილი და სამინისტროს წარმომადგენლები მსგავსი სახელმძღვანელო მასალების შექმნას არ განიხილავს მიზანშეწონილად და ამაში ადგილობრივი თვითმმართველობის მიწათსარგებლობისთვის ექსკლუზიური უფლების გამოყენების შეზღუდვის საფრთხეს ხედავს. მოცემული პოზიციის მხარდამჭერები განმარტავენ, რომ დამატებითი ეტალონური მასალები ქალაქთმშენებლობით გადაწყვეტილების პროცესს ტექნიკურ ბიუროკრატიაში დაიყვანს და ხელს შეუწყობს ქალაქთმშენებლობითი გააზრებისათვის თავის არიდებას. ამ ამრის მომხრენი განიხილავენ, რომ გარკვეული ქალაქგეგმარებითი პროცესების უნიფიკაცია შეუძლებელია და ყოველი დამოუკიდებელი საკითხი დამოუკიდებელ გააზრებას საჭიროებს. თუმცა აქვე აღინიშნავენ, რომ ქვეყნის ფარგლებში მუნიციპალურ დონეზე ასეთი სამუშაოების ხარისხიანი აღსრულებისათვის ადამიანური რესურსი ამ ეტაპზე არ არსებობს.

გარკვეულწილად ზემოთხსენებული პოზიცია გაზიარებულია კანონის ლოგიკის ფარგლებშიც, რომელიც საკითხთა ფართო სპექტრს პირდაპირი რეგულირების გარეშე ტოვებს - მისი ავტორების მოსაზრებით მოცემული ლიბერალური გადაწყვეტილება წამახალისებელი უნდა გამხდარიყო ადგილობრივი ბაზრის განვითარებისათვის. პრაქტიკაში მოცემულმა ხშირ შემთხვევაში საწინააღმდეგო ეფექტი იქონია - კონკრეტულ საკანონმდებლო ინტერპრეტაციას მოკლებული ჩანაწერები ხშირად იგნორირებულია, ან თუ იგნორირება ვერ ხერხდება მოცემულ რეგულაციებს დაქვემდებარებული საკითხების განხორციელება შეუძლებლად მიიჩნევა, ხოლო შესაბამისი პირობა დათქმული ჩანაწერები - აკრძალვად.

გადაწყვეტილებათა დიდი ნაწილი კანონს მიღმა რჩება

კანონის მოთხოვნები ხშირად მიიჩნევა შეუსაბამოდ ადგილობრივი სოციალური, კულტურული და ეკონომიკური გარემოსათვის. ამასთან, კანონს მცდელობა აქვს ერთიან ჩარჩოში მოაქციოს ქვეყნის ფარგლებში არსებული პრაქტიკები, რასაც რეგიონალურ და მუნიციპალურ დონეებზე ხშირად უხეშ რეგულირებად განიხილავენ და აღსრულებისათვის შეუძლებლად თვლიან. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ხშირ

შემთხვევაში კანონი უბრალოდ იგნორირებულია არა მისი უხეშობის ან მოუქნელობის მიზეზით, არამედ მასთან დაკავშირებული ინფორმირების დაბალი დონის გამო.

ფაქტობრივად იგნორირებულია კოდექსის 68-ე მუხლით განსაზღვრული განაშენიანების ჩამოყალიბებული სისტემის გარეთ მდებარე მიწის ნაკვეთებისათვის სამშენებლოდ გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების საკითხი.

მოცემული მუხლის თანახმად „იმ მიწის ნაკვეთზე, რომელიც განაშენიანების ჩამოყალიბებული სისტემის გარეთ მდებარეობს და რომელზედაც არ ვრცელდება განაშენიანების დეტალური გეგმა, მშენებლობის ნებართვა შეიძლება გაიცეს მხოლოდ შესაბამისი ტერიტორიის ფუნქციით განპირობებული შენობა-ნაგებობის მშენებლობისთვის (გარდა საცხოვრებელი ფუნქციის შემცველი ან ძირითადი დებულებებით განსაზღვრული შენობა-ნაგებობის მშენებლობისა), მოქმედი სივრცის დაგეგმარების, ქალაქთმშენებლობითი გეგმის (არსებობის შემთხვევაში) და ძირითადი დებულებების მოთხოვნათა საფუძველზე, თუ ეს არ ეწინააღმდეგება საზოგადოებრივ ინტერესებს.“

აღსანიშნავია, რომ კანონის ეს ჩანაწერი ყველა პირობითი გარემოების ერთდროულად დაკმაყოფილებას გულისხმობს და იყენებს დათქმას „მხოლოდ“ მათი არსებობის აუცილებლობის განსასაზღვრად. ჩანაწერში 5 პირობა გამოიყოფა:

- შესაბამისობა ტერიტორიისა ფუნქციით განპირობებულობა;
- მოქმედი სივრცითი დაგეგმარების დოკუმენტთან შესაბამისობა;
- ქალაქთმშენებლობითი გეგმასთან (არსებობის შემთხვევაში) შესაბამისობა;
- ძირითადი დებულებებთან შესაბამისობა;
- შესაბამისობა საზოგადოებრივ ინტერესებთან.

აღსანიშნავია, რომ ჩანაწერი „არსებობის შემთხვევაში“ გამოყენებულია ქალაქთმშენებლობითი გეგმის მიმართებით, თუმცა არ გხვდება სივრცითი დაგეგმარების დოკუმენტის მიმართ.

ამასთან, კანონი არ შეიცავს მკაფიო განმარტებას იმის შესახებ თუ როგორ უნდა დადგინდეს და რას წარმოადგენს „ჩამოყალიბებული სისტემა/ჩამოყალიბებული განაშენიანება“. ამის განსაზღვრებისათვის ერთადერთ ლოგიკურ მისადაგებად განმარტებად ექსპერტების მიერ ხშირად 260-ე დადგენილების „უშენი ტერიტორიების“ (დადგენილება 260, მუხლი 2, პუნქტი 1, ქვეპუნქტი „მ“), განმარტება სახელდება.

შესაბამისად, იმ ტერიტორიებზე, რომლებზეც არ არსებობს განაშენიანების დეტალური გეგმა (კოდექსი, მუხლი 65, პუნქტი 2) და რომლებიც:

- არ მიეკუთვნება ნაშენ ტერიტორიას;
- უმეტესად მწვანე საფარით არის დაფარული;
- 300 მეტრის რადიუსში არ არის განთავსებული შენობა-ნაგებობა.

მშენებლობის ნებართვა შეიძლება გაიცეს „მხოლოდ“ სივრცითი გეგმისა და დებულებების საფუძველზე, ქალაქთმშენებლობითი გეგმის გათვალისწინებით (არსებობის შემთხვევაში) და არსებული ფუნქციის შეუცვლელად.

იმ შემთხვევაშიც კი, თუ სივრცითი დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობის დოკუმენტის არსებობას არასავალდებულოდ განვიხილავთ, ასეთ დოკუმენტებს მოკლებული „უშენი ტერიტორიისათვის“ ფუნქციის უცვლელად განაშენიანება და შესაბამისად კანონის პირველი მოთხოვნის „შესაბამისი ტერიტორიის ფუნქციით განპირობებულობასთან“ დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღება შეუძლებელი უნდა იყოს. აქვე უნდა ითქვას, რომ საკანონმდებლო ლოგიკით ტერიტორიების ფუნქციების განსაზღვრასთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებას (სივრცითი და ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტების დამტკიცებისა და ცვლილების პროცესში) იღებს მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანო. მასზე მსჯელობის უფლებას მოკლებულია უშუალოდ მუნიციპალიტეტის მერია და სამშენებლო ნებართვის გამცემი პირი. ამდენად, შეუძლებელია უშენი ტერიტორიის და მასზე ასაშენებელი ობიექტის ფუნქცია შესაბამისობაში იყოს, ზემოხსენებულ სივრცით და ქალაქმშენებლობით დოკუმენტებში შესაბამისი პოზიციის გარეშე.

განხილული გარემოება დგება უშუალოდ საქალაქო განაშენიანების გარეთ არსებული უმეტესი ტერიტორიებისა და გამონაკლის შემთხვევებში საქალაქო ტერიტორიების მიმართაც.

აღსანიშნავია რომ, ასეთ შემთხვევაში განაშენიანების დეტალური გეგმის დამუშავებაც არ წარმოადგენს გამოსავალს. უშენ ტერიტორიებზე განაშენიანების დეტალური გეგმის დამუშავება სავალდებულოდ მოითხოვს იერარქიულად ზემდგომი დოკუმენტების შესაბამის პოზიციას:

„მუხლი 3. ...

5. იერარქიულად ზემდგომი გეგმის ან მისი ცალკეული ნაწილის არარსებობა არ აფერხებს იერარქიულად ქვემდგომი გეგმის შემუშავებას. უშენ ტერიტორიებზე, განაშენიანების დეტალური გეგმა მუშავდება მხოლოდ ზემდგომი გეგმებით გათვალისწინებულ შემთხვევაში.“

განხილული საკანონმდებლო მოთხოვნის რეალობასთან და არსებულ რესურსებთან შეუსაბამობას აღიარებს ყველა გამოკითხული მხარე. სამშენებლო აუცილებლობებისა და საზოგადოებაში მაღალი მოთხოვნისადმი ანგარიშის გაწევით, დადგენილი ზომის გატარება იგნორირებულია, ხოლო გადაწყვეტილებათა მიღების პრაქტიკა კანონს მიღმა წარიმართება.

საკანონმდებლო თავსებადობაზე მსჯელობისათვის პრაქტიკული მონაცემები არასაკმარისია

რესურსული ნაკლოვანებებიდან და კანონს მიღმა დარჩენილი გადაწყვეტილებათა დიდი რაოდენობიდან გამომდინარე, მუნიციპალურ დონეზე სივრცითი დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობითი გეგმარების გამოცდილება არ არსებობს. რეგიონის ფარგლებში დამუშავებულია სულ 4 დოკუმენტი, აქედან 3-თან მიმართებაში სამუშაოების დიდი ნაწილი წარიმართა მუნიციპალური რესურსების ჩართულობის გარეშე. ამდენად კონკრეტული საკანონმდებლო ჩანაწერების მუნიციპალურ პრაქტიკაზე დამყარებული ანალიზის განხორციელება რთულდება.

საკანონმდებლო ნორმების ინტერპრეტაცია და შესაბამისად იმპლემენტაცია მნიშვნელოვნად განსხვავდება

ექსპერტთა უმეტესობის აზრით, კანონის ცალკეული ჩანაწერები წარმოდგენილი სახით არ ექვემდებარება ერთიან ლოგიკას. შედეგად, მნიშვნელოვნად განსხვავდება კანონის ინტერპრეტაციები სხვადასხვა მხარეების მიერ. მსჯელობას, რომელიმე ერთი ინტერპრეტაციის უპირატესობაზე ართულებს საკანონმდებლო ჩანაწერების არათანმიმდევრული ხასიათი.

მაგალითად, ზემოთ განხილულ შემთხვევაში კოდექსის 65-68-ე მუხლებთან მიმართებაში, ექსპერტთა ნაწილი ფრჩხილებში გაკეთებულ ჩანაწერს „არსებობის შემთხვევაში“ კითხულობს როგორც სივრცითი დაგეგმარების, ასევე ქალაქთმშენებლობის დოკუმენტების მიმართ, ნაწილი კი უშუალოდ იმ ტექსტის მიმართ რომელსაც ეს განმარტება ახლავს, ანუ მხოლოდ ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტების მიმართ.

ასევე, არსებობს პოზიციების სხვაობა 260-ე დადგენილებაში არსებულ ჩანაწერებთან მიმართებით. ექსპერტთა უმეტესობა დადგენილებას სავალდებულო დოკუმენტად განიხილავს (გარდა სარეკომენდაციო ჩანაწერებისა), ხოლო ნაწილი განმარტავს რომ ეს ჩანაწერები არ უნდა იქნას განხილული როგორი უპირობო ვალდებულება და ისინი უდრო ზოგადი სახელმძღვანელო პრინციპებია უშუალო გადაწყვეტილების მიღების პროცესისათვის. ასევე, არსებობს მოსაზრება რომ 260-ე დადგენილება, მისი ცალკეული ჩანაწერების არაპრაქტიკული ხასიათიდან გამომდინარე არ უნდა იქნას გამოყენებული ცალკეულ ობიექტებზე მსჯელობისას და უნდა წაკითხული იქნას მხოლოდ უშუალოდ სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტების დამუშავების პროცესში სახელმძღვანელოდ.

ზოგადი გაუგებრობა არსებობს დადგენილების სარეკომენდაციო დანართებთან დაკავშირებით. იურისტები და სასამართლო პროცესებში ჩართული მხარეები განმარტავენ, რომ ეს ნაწილები შეიძლება გამოიყენებოდეს მხოლოდ ზოგადი განმარტებების სახით ორი თანაბარი იურიდიული სტატუსის მქონე პირის შორის ადმინისტრაციული დავის დროს. რაც შეეხება, სანებართვო საკითხებთან დაკავშირებულ დავებს, მოცემული ჩანაწერები მოშველებული - როგორც საჯარო ინტერესების განსაზღვრება კერძო უფლებების შემლუღვის მიზნით - გამოყენებული ვერ იქნება. ამასთან ეს ნაწილები უმეტესწილად სივრცითი და ქალაქმშენებლობით პრაქტიკებიდან მომდინარეობს და შესაბამისად სწორედ საზოგადოებრივი და კერძო ინტერესების შორის ბალანსის დადგენას ისახავს მიზნად. სპეციალისტთა ნაწილის მოსაზრებით, მოცემული რეკომენდაციების საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილებები ვერ იქნება საფუძველი კერძო ინტერესების შემლუღვისათვის სანებართვო ან გეგმარებითი პროცესების ფარგლებში.

დამატებით გაუგებრობას იწვევს კანონქვემდებარე აქტთან არსებული სარეკომენდაციო ხასიათის ჩანაწერები. მოყვანილი რეკომენდაციები, რიგ შემთხვევაში სცდება საკანონმდებლო განმარტებებს. მაგალითად, მოცემულ ნაწილში სხვადასხვა ტიპის დასახლებებისათვის ტერიტორიის ერთეულზე განსაზღვრული

მაქსიმალურ მაცხოვრებელთა რაოდენობა, არ ემთხვევა კანონით განსაზღვრულ რაოდენობას.

რეგიონის მასშტაბით პრაქტიკები, მიდგომები და მათთან დაკავშირებული პრობლემები არაერთგვაროვანია

გეგმარებითი პრაქტიკები და დამოკიდებულებები მნიშვნელოვნად ვარიირებს მუნიციპალიტეტების მიხედვით. სისტემური დარღვევები და პრობლემები, რომლებიც გვხვდება გარკვეულ მუნიციპალიტეტებში არ მეორდება სხვებში. სავარაუდოა, რომ მოცემული ძირითადად გამოწვეულია საკანონმდებლო ჩანაწერების ზოგადი ხასიათითა და მუნიციპალიტეტებში შესაბამისი ცოდნის ნაკლებობით.

საკანონმდებლო მოთხოვნები არ არის შესაბამისობაში არსებულ ფინანსურ და ადამიანურ-საკადრო რესურსებთან

ხშირად ფიქსირდება მოსაზრება, რომ კანონმდებლობის ცვლილებამ გამოიწვია გარკვეული მოთხოვნების გამკაცრება და წარმოშვა ახალი ვალდებულებები, თუმცა მათი განხორციელებისათვის სათანადო ფინანსური და ადამიანური რესურსების გამოყოფა არ მომხდარა, რაც ხშირად შეუძლებელს ხდის კანონით დადგენილი ნორმების შესრულებას რაც თავის მხრივ უარყოფითად აისახება მუნიციპალური მომსახურების ხარისხზე.

საკადრო პოლიტიკა ფორმალური ხასიათისაა

მუნიციპალიტეტებში, კანონის მოთხოვნის შესაბამისად, არსებობს სივრცითი მოწყობის განყოფილება და შესაბამისი სპეციალისტი, თუმცა მისი სამსახურეობრივი ყოველდღიურობა არ განსხვავდება არქიტექტურული სამსახურის სხვა თანამშრომლებისაგან და ადგილობრივად სივრცითი დაგეგმარების ან ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტების დამუშავება-განხილვის გამოცდილება არ არსებობს. ასევე, მოცემული პირების მეორე ინტერვიუებში აღნიშნება დარგობრივ საკითხებთან დაკავშირებით დაბალი ინფორმირებულობის დონე. ფორმალურად არსებობს დარგის შესაბამისი ექსპერტი, თუმცა პრაქტიკულად სივრცითი დაგეგმარების საკითხების გარშემო მსჯელობა ან გადაწყვეტილების მიღება მოცემული კადრების მიერ არ ხორციელდება.

პრაქტიკა და საკონსულტაციო სისტემები მნიშვნელოვნად ეყრდნობა არაფორმალურ ურთიერთობებს

გამოკითხვის ფარგლებში, კითხვაზე რა ზომებს მიმართავთ როდესაც ჩანაწერი გაუგებარია ან პრობლემური გადაწყვეტილებების მიღება გინევთ, უმეტესწილად, ყველა საკვლევ მუნიციპალიტეტში მითითებული იქნა პირადი კავშირები მათ შორის ოფიციალურ პირებთან. მოცემული არაფორმალური ურთიერთობები არ არის თავისთავად უარყოფით პრაქტიკა, თუმცა არამდგრადი და არასისტემურია.

ემპირიული და პროფესიული მოლოდინები საკანონმდებლო ჩანაწერების მიმართ ხშირ შემთხვევაში არათანმიმდევრული და არაკონკრეტულია, პროფესიულ სივრცეში კანონმდებლობისადმი ფიქსირდება ტრენდს დაფუძნებული ნებათიური დამოკიდებულება

როგორც ექსპერტებთან ასევე მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან ჩატარებულ ინტერვიუებში უმეტეს შემთხვევაში კონკრეტული პოზიციების განხილვა რთულდებოდა უშუალოდ ჩანაწერებთან დაკავშირებით ინფორმირებულობის დაბალი დონით. რესპოდენტები თავს უფრო კომფორტულად გრძნობდნენ ზოგადი საკითხების განხილვისას, ვიდრე კონკრეტულ ჩანაწერებთან მიმართებაში საუბრისას. მოცემულის მიზეზად ცალკეული ექსპერტები ასახელებენ კანონმდებლობის რთულ ენას და არამუდმივ ლოგიკას, რაც მის კითხვასა და ცალკეული ჩანაწერების გაგებას ართულებს. მიუხედავად ინფორმირებულობის დონისა ტრენდის სახით ყველა დონეზე ფიქსირდება დოკუმენტისადმი ნეგატიური დამოკიდებულება. მხარეები აცხადებენ რომ არ ყოფილან სათანადოდ ჩართული მისი შემუშავების პროცესში ან ინფორმირებული შეტანილ ცვლილებებთან დაკავშირებით.

პრობლემას წარმოადგენ ზემდგომი (ნაციონალური, ინტერმუნიციპალური) დოკუმენტების, ებალონური (სამაგალითო) და სახელმძღვანელო მასალის და დაბაბებითი მარაგლამენტირებალი აქტების ნაკლებობა

კანონით გათვალისწინებული აქტები და დოკუმენტები ზოგადი სახისაა. პრაქტიკაში რთულდება გეგმარებით პროცესებში ჩართულ მხარეთა შორის შეთანხმება იმის თაობაზე თუ რას უნდა მოიცავდეს ან წარმოადგენდეს კონკრეტული დოკუმენტი თუ მისი ცალკეული ნაწილი. მსგავს შემთხვევებში ვერც პრაქტიკული ანალოგების ეფექტიანი მოშველიება ხერხდება განახლებული კანონმდებლობის შესაბამისი პრაქტიკის ნაკლებობიდან გამომდინარე. გადაწყვეტილება ასეთ საკითხებზე ხშირად მიიღება კონკრეტული ექსპერტის ინდივიდუალური მოსაზრების საფუძველზე. ასეთი დოკუმენტების ხარისხი და ლეგიტიმურობა შემდგომ, როგორც წესი, კითხვებს წარმოშობს. მუნიციპალურ დონეზე გადაწყვეტილების მიმღები პირები საკითხთან დაკავშირებით ინფორმირებულობის ნაკლებობიდან გამომდინარე, ხშირად თავს არიდებენ რაიმე სახის კონკრეტული გადაწყვეტის მიღებას. ასეთ სიტუაციაში შემსრულებელი მხარეც მოკლებულია საშუალებას ამტკიცოს დოკუმენტის საკანონმდებლო შესაბამისობა. მსგავსი გარემოებები ხშირად ხდება არაფორმალური შეთანხმებებისა და გარიგებების მიზეზი.

კანონთან დაკავშირებით მუნიციპალური საკრებულოების ინფორმირებისა და შესაბამისი ეფექტიანობის დონე დაბალია

ცენტრალური სამთავრობო ორგანოებისა და ექსპერტების მიერ საინფორმაციო ღონისძიებები უმეტესწილად ტარდება მერიის წარმომადგენლებისათვის, თუმცა სივრცითი დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობის საკითხებთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიმღებ მხარეს ადგილობრივი საკრებულო წარმოადგენს, რომელიც პრაქტიკულად არ არის ინფორმირებული, როგორც უშუალოდ საკანონმდებლო რეგულაციებთან, ისე პროფესიული ამროვნების ცალკეულ პოსტულატებთან და

დოკუმენტების წარმოებისათვის დამახასიათებელ ადმინისტრაციულ წესებთან დაკავშირებით. აღსანიშნავია, რომ საკრებულო წარმომადგენლობითი არჩევითი ორგანოა, ამდენად მოსალოდნელია შემადგენლობის პერიოდული ცვლა. ადგილზე გამოცდილების არარსებობიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია მათი მუდმივი ინფორმირება ხსენებულთან მიმართებით.

შემხვედრი გეგმარების პრინციპების უზაქტიანი გამოყენება ვერ ხერხდება მისი შედეგები ძირითადად სპონტანური ხასიათისაა

კანონით გათვალისწინებულია შემხვედრი გეგმარების პრინციპი, რომელიც მუნიციპალიტეტებს საშუალებას უნდა აძლევდეს გეგმარება აწარმოოს ზემდგომი დოკუმენტების არარსებობის შემთხვევაშიც. თუმცა პრაქტიკაში მოცემული ვერ ხორციელდება - ზემდგომი დოკუმენტების არ არსებობის პირობებში ადგილობრივი გადაწყვეტილებების მიღება კიდევ უფრო რთული და მომთხოვნია ადგილობრივი რესურსების მიმართ. ხშირად სწორედ ზემდგომი დოკუმენტების არარსებობა სახელდება ადგილობრივი გაურკვევლობების მიზეზად. არსებობს რამდენიმე შემთხვევა როდესაც მოცემული ჩანაწერის გამოყენება მოხერხდა, თუმცა ეს სპონტანური, არა ადგილობრივი აქტივობების შედეგი უფროა ვიდრე სისტემურად წინ გადადგმული ნაბიჯი.

იმპერატიული სახის ვერტიკალური ჩარევები არ იძლევა მყარი ადგილობრივი პრაქტიკების ჩამოყალიბებისა და ადგილობრივი პროფესიული რესურსის განვითარების საშუალებას

ინტერვიუების ფარგლებში გამოიკვეთა გარკვეული საკითხები, რომელთა მიმართებაში აშკარაა ვერტიკალური ჩარევები, რაც ადგილზე როგორც გამოცდილების დაგროვების ასევე კადრების შექმნა/შენარჩუნების საშუალებას ამცირებს. კონკრეტული ცალკეული საკითხებისადმი იმპერატიული ვერტიკალური გადაწყვეტილებები ასევე გაუგებარს ხდის ადგილობრივი გადაწყვეტილების მიმღები პირებისათვის, თუ როგორ იმოქმედონ მოცემული საკითხებით გამონჭველ სხვა საკითხებთან მიმართებაში ან სხვა, ანალოგიური ხასიათის გარემოებების შემთხვევაში.

პრობლემური ან/და პოლიტიკურად მნიშვნელოვანი საკითხების გადაწყვეტისას ხშირ შემთხვევაში გადაწყვეტილებათა მიწოდება ხდება ვერტიკალური ფორმით იმპერატიული ხასიათით, განმარტებების გარეშე ან მწირი განმარტებების პირობებში. ეს უმეტესწილად გამონჭველია ადგილობრივი მხარეებისადმი ნდობის ნაკლებობით. მსგავსი პრაქტიკა იწვევს ადგილზე გადაწყვეტილების მიმღები პირების ქმედითუნარიანობის მნიშვნელოვან დაქვეითებას. მათთვის ხშირად უცნობი ან გაუგებარია ლოგიკა რომლითაც ასეთი გადაწყვეტილებები მიიღება და შესაბამისად ერიდებიან მასთან შემხებლობაში მყოფი გარემოებების შესახებ გადაწყვეტებს.

დაბალია ინფორმირებულობის დონე არსებული კვლევებისა და მოქმედებითი გეგმარებითი დოკუმენტების შესახებ

საბჭოთა პერიოდში მოქმედი საინფორმაციო ბაზებისა და გეგმარებითი დოკუმენტების მოძიება ფაქტობრივად შეუძლებელი გახდა კავშირის კოლაფსის შემდგომ. დოკუმენტების დიდი ნაწილი დაიკარგა, დაზიანდა ან კერძო კოლექციების ნაწილი გახდა. მიუხედავად ამისა დედაქალაქის ფარგლებში მოქმედი საპროექტო ერთეულებისა და საარქივო ბაზები ხშირად შეიცავს მუნიციპალიტეტების გეგმარებითი გადაწყვეტებისათვის რელევანტურ ან ნაწილობრივ გამოყენებად დოკუმენტებსა და კვლევებს. თელავის გენერალური გეგმის დამუშავების პროცესში მოხერხდა ქალაქისათვის არსებული ისტორიული დოკუმენტაციის საარქივო მოკვლევა და შესწავლა.

მოცემული დოკუმენტები მნიშვნელოვნად ამარტივებს გეგმარებითი გადაწყვეტების მიღებას და აუმჯობესებს მათ ხარისხს. ისინი საშუალებას იძლევიან უკეთ გაგიაზროთ კონკრეტული დასახლების ქალაქმშენებლობით ლოგიკა, ამასთან მრავალი კვლევა ან პირდაპირ რელევანტურია უცვლელი გარემოებების გამო ან იძლევა საშუალებას შევაფასოთ მოვლენათა განვითარებითი დინამიკა.

ასევე, მოუწესრიგებელი ბაზების გამო ხშირად მუნიციპალური მთავრობა არ არის შესაბამისად ინფორმირებული არსებული დოკუმენტებისა და კვლევების ან მათი ხარისხის შესახებ.

მოცემული მნიშვნელოვნად აძვირებს საპროექტო და ქალაქმშენებლობით ხარჯებს. ქალაქმშენებლობითი დოკუმენტები არსებული პრაქტიკით დიდწილად სახელმწიფო შესყიდვის გზით მუშავდება. არსებული დოკუმენტებისა და მათი ხარისხის შესახებ ინფორმაციის ნაკლებობა დამპროექტებელ მხარეებს აიძულებს შესყიდვაში დააფიქსირონ მაქსიმალური ფასი ყველა კვლევის ხელახლა შესრულებისათვის.

არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის მიმართულებით კვლევის შედეგად შესაძლებელი გახდა შემდეგი ძირითადი მიგნებების გამოვლენა:

მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობების (გაპი) დადგენის არაერთგვაროვანი პრაქტიკა

მუნიციპალიტეტების უმრავლესობაში გამოვლინდა მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობების (შემდგომში გაპი) დადგენის არაერთგვაროვანი მიდგომები. კანონმდებლობით გაპის საფუძველზე მუშავდება არქიტექტურულ-სამშენებლო დოკუმენტაცია. გაპის საიდენტიფიკაციო ნომრის მითითება სავალდებულოა საქმის წარმოების შემდგომი ეტაპებისთვისაც, ისევე როგორც მშენებლობის ნებართვის მისაღებად.

საჭირო დოკუმენტების ჩამონათვალი განსაზღვრულია კოდექსის 103-მე მუხლის, მე-3 პუნქტით, თუ რას უნდა მოიცავდეს მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობები, თუმცა როგორც გამოკითხვების დროს გამოირკვა, მუნიციპალიტეტებში

მიწის ნაკვეთის სამშენებლო გამოყენების პირობების დადგენის დროს ხშირია გადაცდენები და გადაწყვეტილება მიიღება არასრული დოკუმენტების წარდგენის შემთხვევაშიც.

კანონი უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტში თავის ინიციატივით თარგმნოს რომელიმე ქვეყნის ნორმა და იმით იხელმძღვანელოს, თუმცა გაუგებარი რჩება აქვს თუ არა საკრებულოს ამის მიღების უფლება.

საექსპლუატაციო/საგადასახადებლო საქმისწარმოებაზე საბუღალტრო ოქმების ფორმის ერთიანი სტანდარტი არ არსებობს, ხოლო საკანონმდებლო ჩანაწერები არ იძლევა განმარტებას იმის შესახებ გააჩნია თუ არა საკრებულოს ან მერის შესაბამის სამსახურს ფორმის შემუშავების უფლებამოსილება.

კანონში არ არის გაწერილი დაუსრულებელ შენობა-ნაგებობებზე მშენებლობის ნებართვის გაგრძელების მაქსიმალური ზღვარი ან და მისი გაგრძელების რაოდენობრივი ლიმიტი.

ხშირია შემთხვევები როდესაც ხდება დაუსრულებელ შენობა-ნაგებობებზე მშენებლობის ნებართვის გაგრძელება, თუმცა არ არსებობს ნებართვის გაგრძელების რაოდენობრივი ლიმიტი.

როგორც მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლები აცხადებენ დაუმთავრებელი შენობა-ნაგებობების უმრავლესობა მდებარეობს ცენტრალური მაგისტრალის ან და ქალაქის/დასახლების ცენტრალურ ქუჩაზე. რასაც გარკვეული დისონანსი შემოაქვს განაშენიანებულ გარემოში და რაც ასევე მნიშვნელოვანია ზრდის გარკვეულ რისკებს უსაფრთხოების თვალსაზრისითაც.

ახალი კოდექსით დამატებითი სერვისები ემატება მუნიციპალიტეტის შესაბამის ადმინისტრაციულ სამსახურებს, ხოლო ამისთვის საჭირო როგორც ფინანსური ასევე ადამიანური რესურსების უზრუნველყოფის საკითხი კოდექსში ასახული არ არის.

მაგალითად, კოდექსის ძალაში შესვლის შემდგომ (2008, 5 ივნისი) მიწის გამიჯვნის ან/და გაერთიანების საკითხი საჯარო რეესტრამდე განიხილება მერიის შესაბამისი სამსახურის მიერ, რაც მანამდე მხოლოდ რეესტრის კომპეტენციას წარმოადგენდა.

მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლების აზრით თავად ეს ფაქტი დადებითად არის შეფასებული რადგან ხდება გარკვეული წინასწარი ინფორმირებულობა სამომავლოდ მიწის ნაკვეთების განვითარებასთან დაკავშირებით.

ეს თავის მხრივ შესაძლებელს ხდის გააფრთხილონ მიწის მესაკუთრე გარკვეულ შემთხვევებზე ან და მოთხოვნებზე, რომელიც შეიძლება გამოიწვიოს ზემოთ აღნიშნულმა აქტივობამ.

უკმაყოფილებას იწვევს ის ფაქტი, რომ ზემოთ აღნიშნული სერვისი მოითხოვს დამატებით ადამიანურ და შესაბამის ფინანსურ რესურსებს. ამის უზრუნველყოფა კი მუნიციპალიტეტის შესაბამისი სამსახურების უმრავლესობას არსებული ადამიანური რესურსების ფონზე უჭირთ.

გაუქმებული სანიტარული ნორმები

ფიქრობენ რომ მსგავსი ტექნიკური რეგლამენტები აუცილებელია რადგან სხვა შემთხვევაში უჭირთ გადაწყვეტილების მიღება ნებართვის გაცემაზე ისეთ სპეციფიკურ შენობა ნაგებობებზე როგორცაა ავტოსამრეცხაო, ბენზოგასამართი სადგურები, გაზგასამართი სადგურები, ფრინველებისა და ცხოველების სადგომები და ა.შ. განსაკუთრებით თუ ობიექტი უნდა განთავსდეს ქალაქის ჩამოყალიბებულ განაშენიანებულ გარემოში.

მე-2 კლასის შენობებისთვის გადამეტებული მოთხოვნები

ძირითადი პრეტენზია მე-2 კლასის შენობების მოთხოვნებთან დაკავშირებით მუნიციპალიტეტების სრულ უმრავლესობაში დასახელდა აღნიშნული კლასის შენობებზე ექსპერტიზის დასკვნების მოთხოვნა, რომლის ვალდებულებასაც კოდექსი განსაზღვრავს (გეოლოგიაზე, კონსტრუქციულ მდგრადობაზე და ა.შ). მუნიციპალიტეტების მერიის სამსახურის წარმომადგენლების აბსოლუტური უმრავლესობა აცხადებს რომ მე-2 კლასის შენობებისთვის აღნიშნული ექსპერტიზის დასკვნები გადამეტებულ მოთხოვნას წარმოადგენს, და ხშირ შემთხვევაში შეუსრულებელს ადგილობრივების მხრიდან.

როგორც სამინისტროს შესაბამისი სამსახურის წარმომადგენლებმა აღნიშნეს, ეს საკითხი შეტანილია კოდექსის ცვლილებათა ახალ პაკეტში და მისი დამტკიცების შემთხვევაში მე-2 კლასის შენობებზე ექსპერტიზის მოთხოვნა გაუქმდება.

მიწის ზონის დარღვეულობის საკითხი

მუნიციპალიტეტების უმრავლესობაში აღნიშნავენ რომ 3 მეტრიანი სამეზობლო მიწის ზონების დაცვა ხშირ შემთხვევაში რთულია, ზოგიერთ შემთხვევაში კი მიუღწევადიც, განსაკუთრებით იმ შემთხვევებში თუ ეს ქალაქის არეალში მდებარე მიწის ნაკვეთებს ეხება. კოდექსი 74-ე მუხლი განმარტავს რომ: „მიწის ნაკვეთზე მიწის ზონის რეგულირების მიზანია ინსოლაციის, ბუნებრივი განათებულობის, განიავების, სახანძრო უსაფრთხოების, ევაკუაციისა და ტერიტორიის გამწვანების მიმართ მოთხოვნათა დაცვა.“ თუმცა ძირითად დებულებებში „ტერიტორიების გამოყენების და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების შესახებ“ მუხლი 41, მე-7 პუნქტი აზუსტებს: „მიწის

ზონის დაცვა საგალდებულო არ არის, თუ განაშენიანების სახეობა შეტყუებულია, შეჭვად შეიძლება, ხოლო შენობებს ან მათ ნაწილებს სამეზობლო საზღვრის მხარეს ღია ნაწილები არ გააჩნიათ“. მიუხედავად საკანონმდებლო ჩანაწერებში არსებულ განმარტებების, მუნიციპალიტეტებში თვლიან რომ ადგილობრივი პრაქტიკა არ იძლევა ხშირად მისი დაცვის შესაძლებლობას.

ხაზობრივი ნაგებობების პრობლემური მხარეები

მუნიციპალიტეტების უმრავლესობისთვის პრობლემას წარმოადგენს ელექტროენერგიის გამანაწილებელი ქსელისა და სხვა ხაზობრივი ნაგებობები. როდესაც ხდება ელექტროგადამცემი ხაზების ქსელის გამართვა ხაზი გაყავთ არსებულ, განაშენიანებულ გარემოში ის იწვევს ინტერესთა კონფლიქტს იმ მიწის მესაკუთრეებთან რომელთა საკუთრების თავზეც გადადის ქსელი. ვერ გასცემენ ნებართვებს მაღალი ძაბვის ელ. გადამცემ ხაზებთან გაყიდულ მიწებზე მშენებლობის ნებართვების მოთხოვნაზე, როცა მოქალაქე კომერციული მიზნით ყიდულობს მიწას .

მე-3-4 კლასის შენობა-ნაგებობაზე მოითხოვება ტექნიკური ზედამხედველობის ვალდებულება, შესაბამისად რთულია ადგილზე მსგავსი სპეციალისტების მოძიება, რაც უძვირებს მოქალაქის პროექტის ღირებულებას

ქაქულუბათის შემდგომ ობიექტის დანიშნულების ცვლილება

მუნიციპალიტეტის უმრავლესობაში თვლიან რომ ობიექტის დანიშნულების ცვლილება უნდა იყოს სამართალდარღვევა. მაგალითად ხშირია როდესაც სამეურნეო შენობებზე იღებენ ნებართვას, ხოლო შენობის ექსპლუატაციაში მიღების შემდგომ უცვლიან დანიშნულებას, მაგალითად; ცხოველების სამყოფ შენობად. რაც მოგვიანებით ხდება სამეზობლო კონფლიქტების წარმოშობისა და დავების საგანი.

ძირითადად პროექტებს ააგრავენ ბაჭდური სახით, აქვთ ელემენტარული სისტემაც, თუმცა როგორც აღნიშნას სათანადოდ არ არის განვითარებული,

ზოგიერთ მუნიციპალიტეტებში აღნიშნეს რომ ელექტრონული სერვისებით მომსახურება არც თუ ისე ეფექტურია, რადგან მოსახლეობის დიდი ნაწილი ეთნიკურად აზერბაიჯანელი მოსახლეობაა რომელმაც არ იცის ქართული ენა. ასევე აღნიშნეს, რომ ზოგადად მოსახლეობაში არასაკმარისად არის განვითარებული ელექტრონული სერვისის მოსახმარად საჭირო უნარები.

რეკომენდაციები

როგორც ტექსტის „ძირითადი მიგნებები“ ნაწილში იყო აღნიშნული, გამოწვევები შეიძლება განვიხილოთ როგორც იმ პრობლემათა კონკრეტული შედეგები, რომლებსაც უფრო ფართო პოლიტიკურ-მმართველობითი, სოციალურ-ეკონომიკური თუ კულტურული კონტექსტი შეიძლება გააჩნდეს.

თუმცა ზემოთ ჩამოთვლილ პრობლემათა ერთი ნაწილი მაინც შეიძლება იმ ჯგუში გაერთიანდეს რომელთა გადაჭრა/შერბილება შესაძლებელია კოდექსში გარკვეული ცვლილებების შეტანის გზით. მაგრამ აქვე უნდა აღინიშნოს რომ მხოლოდ კახეთის რეგიონის მუნიციპალიტეტებში დაფიქსირებული პრობლემები, რომლებიც შესაძლოა ნათლად მიანიშნებდნენ საკანონმდებლო ხარვეზებზე, არ იყოს საკმარისი კოდექსში ცვლილებების ინიცირებისთვის. მაგრამ ის საკმარისად კარგად გამოხატავს იმ ძირითად მიმართულებებს სადაც ყველაზე მეტად უჭირს კანონს აღსრულება. კვლევაში წარმოდგენილ გამოწვევებზე უფრო ფართო მსჯელობა, მასში სხვა რეგიონების ჩართვა და იმის გაგება თუ რა სახის ინტერპრეტაციის პრაქტიკები არსებობს (კოდექსთან მიმართებაში) ყველა სხვა დანარჩენ მუნიციპალიტეტებში, თავს მოუყრის საჭირო და საკმარის მასალას საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტის მოსამზადებლად.

პრობლემათა მეორე ნაწილი მიეკუთვნება პრობლემათა იმ ჯგუფს რომლებიც უფრო „მრავალკომპონენტიანია“, კომპლექსური ხასიათისაა. შესაბამისად ამ ჯგუფის რეკომენდაციები უფრო ზოგადი ხასიათისაა და შემოთავაზებული მიდგომების უფრო სიღრმისეულ შესწავლას საჭიროებს.

საკანონმდებლო, საფინანსო და საკადრო პოლიტიკის თანხვედრაში მოყვანა

მნიშვნელოვანია გადაიხედოს საკანონმდებლო მოთხოვნები და დადარდეს საკადრო და საფინანსო პოლიტიკებს. უნდა შეფასდეს ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის კანონმდებლობით დადგენილი ვალდებულებების ჯეროვანი შესრულებისთვის აუცილებელი ადამიანური რესურსების ხელმისაწვდომობის და ფინანსური უზრუნველყოფის შესაძლებლობები.

მოთხოვნები, რომელთა რეალისტური აღსრულება არსებული რესურსების ფარგლებში შეუძლებელია რაციონალურს ხდის კანონის ცალკეული ჩანაწერების იგნორირებას ან მათი მხოლოდ ფორმალურ დონეზე გათვალისწინებას, რაც აზიანებს კანონისადმი საერთო ნდობას და იწვევს მისი ქმედითუნარიანობის დაქვეითებას ისეთ საკითხებშიც, რომლის გათვალისწინებული ფორმით რეგულირება პრინციპულად შესაძლებელია. ამავდროულად, აყალიბებს ზოგად ნეგატიურ დამოკიდებულებას საზოგადოებასა და პროფესიულ წრეებში, რაც ჩანაწერების მიმართ ნაკლები ინტერესისა და დაბალი ინფორმირებულობის მიზეზი ხდება.

ჩანაწერები რომლებიც ლოგიკურია პროფესიულ და იდეურ დონეზე, მაგრამ რომელთა აღსრულებისათვის დღეს-დღეობით რესურსი არ არსებობს, მნიშვნელოვანია განერილი იქნას გარდამავალი დებულებების სახით, მათი ადგილი კი დაიკავოს ჩანაწერებმა, რომლებიც უზრუნველყოფს გარდამავალი პერიოდით სიტუაციის სრულ ან ნაწილობრივ დაცვას მნიშვნელოვანი გადაცდენებისაგან.

ამავდროულად მნიშვნელოვანია, შეფასდეს გათვლილ გარდამავალ პერიოდში მოცემული ცვლილების უზრუნველსაყოფად აუცილებელი ქმედებები და გაიწეროს შესაბამისი ქმედითი სტრატეგია, რომელიც ბმაში იქნება საკანონმდებლო ჩანაწერებთან რათა ერთის შეფერხებამ გამოიწვიოს მეორე გადახედვა და შესაბამისი პასუხისმგებლობების დადგენა.

აღსანიშნავია, რომ ასეთი მიდგომის გატარებისას არსებობს სამი ძირითადი რისკი:

1. ცალკეული ნორმების გატარებისათვის აუცილებელი რესურსების შეფასება კომპლექსური სამუშაო, რომლის ფარგლებშიც მოსალოდნელია ცალკეული მხარეების მანიპულირების მცდელობები რათა მათთვის პრობლემური პროცესები უფრო ძვირადღირებულად და რესურსებისადმი მომთხოვნად წარმოადგინონ და ამ გზით გამოიწვიონ რეგულაციათა გადავადება.
2. ხშირ შემთხვევაში გადავადებული ვალდებულებები, აღიქმება როგორც „სამუდამოდ გადავადებული“ და არ ხდება მათ მიმართ შესაბამისი მზადება სხვადასხვა დონეებზე. ამდენად, როდესაც ისინი აქტიურდება ადმინისტრაციული გარემო ისევე მოუზმადებელია, როგორც პირველადი ჩანაწერების გაკეთების დროს. ამისათვის აუცილებელია გარდამავალი დებულებების შესაბამისად მომზადდეს თანმიმდევრული ადაპტაციის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, რომელიც უზრუნველყოფს შესაბამისი სისტემებისა და რესურსების გენერირება/აკუმულირებას.
3. არსებული რესურსების შესაბამისმა თანმიმდევრულმა ცვლილებამ შესაძლოა, გრძელვადიან ჭრილში, გაზარდოს საიმპლემენტაციო ხარჯები. კონკრეტული საკითხები შესაძლოა რამდენჯერმე ხელახლა გადასახედი გახდეს ცალკეული პუნქტების გააქტიურებასთან ერთად. ხარჯის ნამატის მინიმიზაციისათვის ასევე მნიშვნელოვანია გააზრებული სტრატეგიის ჩამოყალიბება, რომელიც თანხვედრაში იქნება საკანონმდებლო ჩანაწერებთან და უზრუნველყოფს ცალკეულ ეტაპებზე მიღებულ გადაწყვეტილებებს შორის კონფლიქტების მინიმალურ მოცულობას. რა თქმა უნდა, სტრატეგიისა და გარდამავალი სახელმძღვანელო დოკუმენტების შემუშავება თავის მხრივ ასევე ხარჯებთან არის დაკავშირებული.

ოფიციალური საკონსულტაციო სისტემების და კონტაქტების ფორმირება

საკანონმდებლო ცვლილებები და კანონის პირობადათქმულნი ჩანაწერები ეფექტიანი ადმინისტრირებისათვის საჭიროებს მუნიციპალური დონისათვის ხელმისაწვდომი საკონსულტაციო სისტემების არსებობას. მოცემული სტრუქტურა შესაძლებელია იყოს

მუდმივმოქმედი, ან უზრუნველყოს მხოლოდ გარდამავალი პერიოდით გათვალისწინებულ ცვლილებათა დანერგვა.

ასეთ საკონსულტაციო სისტემას, მათ შორის აქვს საშუალება შეაგროვოს და სტატისტიკურად დაამუშაოს ინფორმაცია პრობლემური ჩანაწერებისა და მათთან მიმართებაში ხშირად დასმული კითხვების შესახებ. შესაბამისად, შეიმუშაოს ეფექტიანი რეკომენდაციები საკანონმდებლო ჩანაწერების ადაპტაციის და დამატებითი რესურსების მიმართ და დაამუშაოს შემთხვევებზე დაფუძნებული (case based) სახელმძღვანელო და ეტალონური მასალები.

ამავდროულად ასეთი მიდგომა, შეამცირებს პირდაპირ ვერტიკალურ ჩარევებს, როდესაც გადაწყვეტილება პრობლემურ საკითხზე მიიღება ზედა დონეზე, ხოლო ადგილობრივ დონეზე კონკრეტულ საკითხთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღებისა და მსჯელობის გამოცდილება არ გროვდება. მოცემული ხელს შეუწყობს საკადრო რესურსების პრობლემის შემცირებას.

არსებული საკონსულტაციო სისტემები, უმეტესწილად არაფორმალური სახისაა და კონკრეტულ ინდივიდებს და მათ კეთილ ნებას უკავშირდება. მოცემული მიდგომა არამდგრადია, მოცემულ პირებს არ გააჩნიათ ვალდებულება გასწიონ ასეთი სამუშაოები და მათი მიუწვდომლობის შემთხვევაში მათი ჩანაცვლების უზრუნველყოფა გარანტირებული არ არის. ასევე არაფორმალურ სისტემებზე დაფუძნება ხელს უშლის ადგილობრივი კვალიფიციური რესურსების ფორმირებას, კონკურენტულობას და საკადრო დენადობას და ზრდის ნეპოტიზმის საფრთხეს - ახალი დასაქმებულ პირებს მოსალოდნელია რომ შესაბამის პირადი კონტაქტები არ ჰქონდეთ რაც მათ არაკონკურენტულად წარმოაჩენს ასეთი კონტაქტების მქონე ან უკვე დასაქმებული ან ნათესაობრივი/პირადი კავშირების მქონე პირებთან მიმართებაში.

მოხელეთა გადამზადება

მუნიციპალიტეტების მიხედვით მნიშვნელოვნად განსხვავებული მდგომარეობები, მათ შორის, მიუთითებს კადრების კვალიფიკაციასთან დაკავშირებულ გამოწვევებზე. მსგავსი ფინანსური, ეკონომიკური და სოციალური ფონის მქონე სხვადასხვა მუნიციპალიტეტებში კონკრეტული მიმართულებებისა და ნორმების გატარებასთან დაკავშირებული განსხვავებული მდგომარეობა ხშირად კონკრეტული გადაწყვეტილების მიმღები პირების ინფორმირებულობისა და სამუშაო უნარების განსხვავებებით არის განპირობებული.

გადამზადების პროგრამების უზრუნველყოფა განსაკუთრებით აქტუალურია კვლევის ფარგლებში განმეორებითად დაფიქსირებული ჩართულობის ნაკლებობის ფონზე. ადგილობრივი მხარეები არ არიან, ერთის მხრივ, შესაბამისად ინფორმირებულნი საკანონმდებლო ჩანაწერებსა და მათ ლოგიკასთან მიმართებაში, მეორეს მხრივ არ გააჩნიათ შესაბამისი ინფორმაციული ალტურვის დონე კანონით გათვალისწინებული ადგილობრივი დისკრეციის გადაწყვეტილებების მიღებისათვის.

დარგის განვითარების და მუნიციპალიტეტის შესაბამისი მოხელეების ცოდნისა და უნარების უწყვეტი ზრდის მიზნებისთვის, შესაძლებელია შემუშავდეს თვითმართული ონლაინ სასწავლო კურსები, კურიკულუმებით, საგარჯიშოებით, პრეზენტაციებით, ტესტებით. რომელიც განთავსდება ღია რესურსებზე და ხელმისაწვდომი იქნება როგორც მუნიციპალიტეტებისთვის, ისე ყველა დაინტერესებული პირისთვის.

მოსამზადებელი პროგრამები, რომლებიც გემოთ არის ნახსენები, ხელმისაწვდომი და მორგებული (ან ცალკე დამუშავებული) უნდა იყოს ასევე მუნიციპალური წარმომადგენლობითი ორგანოებისათვის და კერძო სექტორში მოღვაწე პირებისათვის. გარდა ინფორმირებისა, მსგავსი პროგრამები უნდა გულისხმობდეს სტატისტიკური მონაცემების შეგროვებასა და უკუკავშირის შესაძლებლობას, კანონმდებლობის დახვეწისა და ცენტრალურად მიღებული გადაწყვეტილებების ხარისხის გაზრდის მიზნით.

საკანონმდებლო ჩანაწერთა ტერმინოლოგიის გადახედვა და ტერმინოლოგიური გაშლვა

კანონმდებლობამ მნიშვნელოვნად შეცვალა ტერმინოლოგიური ბაზა, თუმცა მოცემული ცვლილება განხორციელდა შესაბამისი ეფექტიანობის ანალიზის გარეშე.

ხშირ შემთხვევაში ცვლილებები განხორციელდა ტერმინების საკანონმდებლო განმარტებაში თუმცა უშუალოდ ტერმინი არ შეიცვალა ან შეიცვალა მცირედად. ამის გამო მკითხველი აკეთებს დაშვებას რომ ტერმინთან ერთად შენარჩუნდა განმარტებაც და განახლებულ განმარტებას ჯეროვნად აღარ ეცნობა.

საკანონმდებლო თანმიმდევრულობის მოწესრიგება

მნიშვნელოვანია კანონსა და ქვემდებარე აქტებს შორის გაყოფა იყოს ლოგიკური და რკვევადი. კითხვას არ უნდა იწვევდეს რომელი მათგანი არეგულირებს ცალკეულ საკითხს. ასევე მნიშვნელოვანია კანონი თანაბრად არეგულირებდეს ყველა ჩართული მხარისათვის განსაზღვრულ უფლებრივ გარემოს, მათ შორის სამინისტროსათვის.

ამ მხრივ სადაოა, მაგალითად კანონით მინიჭებული უფლება (კოდექსი მუხლი 94 პ-3) მუნიციპალური საკრებულოების დადგენილებით რეალურად შემცირდეს საკანონმდებლო მოთხოვნები მეორე კლასის ნაგებობებისათვის. მსგავსი ჩანაწერი ეწინააღმდეგება საკანონმდებლო ლოგიკას. კანონის მოთხოვნები პირების მიმართ განპირობებული უნდა იყოს აუცილებლობის და ეყრდნობოდეს დასაბუთებულ მიზანშეწონილობას. თუ კანონის მოთხოვნის სიმკაცრე ვერ საბუთდება ის უნდა შერბილდეს უშუალოდ კანონში.

ასევე არამიზანშეწონილია გამონაკლისის წესის ისეთი სახით განსაზღვრა, რომელიც იმთავითვე ცნობილია რომ მასიურ სახეს მიიღებს. მსგავსი ჩანაწერები უარყოფითად აისახება კანონისადმი ნდობაზე და მის უზენაესობაზე.

ადგილობრივი პრაქტიკისადმი ნდობის გაღრმავება და შესაბამისად ადგილობრივად გამოცდილების დაგროვების ხელშეწყობა

ჩართულობითი აქტივობები მიზნად უნდა ისახავდეს არამხოლოდ ინფორმაციის მიწოდებას, არამედ ადგილობრივად არსებული გამოცდილებებისა და ინფორმაციების შეგროვებასაც. დღესდღეობით არსებობს გარკვეული ტრენდი, რომელიც კვალიფიკაციაში არსებული სხვაობების გამო ადგილობრივად ფორმირებულ პოზიციებს მეორეხარისხოვნად მიიჩნევს. რეალობაში ასეთი ინფორმაცია უშუალო სამუშაო პროცესისა და პირდაპირი შემხებლობის პირობებში დაგროვილი სამომხმარებლო გამოცდილებაა, რომელიც უპირატესია გათვალისწინებისათვის.

ასევე, ჩართულობა მიზნად უნდა ისახავდეს გააღრმავოს ნდობა ადგილობრივად მიღებული გადაწყვეტილებებისადმი. ნებისმიერი საკომუნიკაციო ურთიერთობა მიმართული უნდა იყოს ადგილობრივად გადაწყვეტების ფორმირების ხელშეწყობაზე და არა ამ გადაწყვეტების მიწოდებაზე მზა ფორმით.

გადაწყვეტილებით ნაწილში პირდაპირი ვერტიკალური ჩარევების მინიმუმამდე დაყვანა

გადახარჯების შემცირების მიზნით, ცენტრალური ხელისუფლება ასევე თავის თავზე იღებს კომპლექსური ხასიათის სამუშაოების წარმოებას და შესაბამისი საბიუჯეტო თანხების მართვას. კოდექსის გარდამავალ დებულებებში არსებული 141 მუხლი შეიცავს შემდეგ ჩანაწერს:

„სამინისტრო 2025 წლის 1 იანვრამდე უფლებამოსილია მუნიციპალიტეტის ინიციატივითა და საქართველოს მთავრობის დავალებით შეიმუშაოს შესაბამისი მუნიციპალიტეტის სივრცის დაგეგმარების გეგმის ან/და ქალაქთმშენებლობითი გეგმის პროექტი. აღნიშნული პროექტი მოწონებული უნდა იქნეს საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით, რის შემდეგაც მუნიციპალიტეტის სივრცის დაგეგმარების გეგმის ან/და ქალაქთმშენებლობითი გეგმის პროექტს ამტკიცებს შესაბამისი მუნიციპალიტეტის საკრებულო.“

მოცემული, და მსგავსი ჩანაწერები არ წარმოადგენს გარდამავალი პერიოდის ეტაპობრივი უზრუნველყოფის გზას. ისინი არ იძლევა საშუალებას ადგილობრივად დაგროვდეს გამოცდილება და მსგავსი ჩანაწერის გაკეთების პირველადი მიზეზი იქნას აღმოფხვრილი.

ასევე მსგავსი ცენტრალური ჩარევები ხელს უწყობს ადგილობრივად ადამიანური კვალიფიციური რესურსის გამოფიტვას. უშუალოდ მოცემული ჩანაწერი მნიშვნელოვანია გაუქმდეს.

მიუხედავად პირველ ეტაპზე შესაძლო ხარისხის კლებისა და სავარუდო გადახარჯებისა, რომლებიც არაოპტიმალურ პირველად გადაწყვეტებთან იქნება დაკავშირებული, მნიშვნელოვანია სამინისტრომ მუნიციპალიტეტებს მისცეს საშუალება

მათი ექსკლუზიური უფლებების ექსკლუზიურად განხორციელებისათვის და შესაბამისი საბიუჯეტო ხარჯების უშუალო მართვისათვის. მოცემული ერთადერთი გზაა ადგილობრივი გამოცდილების დაგროვებისა და კვალიფიციური რესურსის ადგილობრივად აკუმულირებისათვის. ცენტრალურ ჩარევებს ასეთ სამუშაოებში უნდა ჰქონდეს მკაცრად ინფორმატიული დიდწილად საკონსულტაციო ხასიათი და უნდა დაეხმაროს მხარეებს დოკუმენტაციის შეთანხმებაში სხვადასხვა უწყებებთან. თუმცა ეს უკანასკნელი უნდა რეალურად თანაბრად ხელმისაწვდომი იყო ყველა მუნიციპალიტეტისათვის.

გარდამავალი დებულებები მიმართული უნდა იყოს მდგრადი გადაწყვეტების შემუშავებაზე და გრძელვადიან ჭრილში გარდამავალი დებულებების გამომწვევი მიზეზების აღმოფხვრაზე. მოცემულ ნაწილში ჩანანერები, რომლებიც კიდევ უფრო ამყარებს იმ მიზეზებს რომლებითაც ისინი პირველად გაკეთდა მცდარია.

სახელმძღვანელო და მარაგლამენდირებალი დოკუმენტაციების დამუშავება და გავრცელება (მათ შორის საკრებულოებისათვის)

კვალიფიციური კადრების ნაკლებობითა და გამოცდილების არარსებობით გამოწვეული დაბრკოლებების დიდი ნაწილი შეიძლება შერბილდეს რკვევადი სახელმძღვანელო და ეტალონური მასალების მომზადებით. ასეთი მასალები საშუალებას შექმნის ცალკეულ დოკუმენტისა და პროცედურის წარმოებისას მხარეები უმარტივესი გზით გაეცნონ აუცილებელ მოცემულობებს და მინიმუმადე დაიყვანს კრიტიკული გადაცდომების რიცხვს.

ეს ასევე უნდა ითვალისწინებდეს მსგავსი დოკუმენტების მომზადებას საკრებულოს რეგულაციური ადმინისტრაციული წარმოების უზრუნველყოფისათვის.

საგანმანათლებლო-კვლევით ინსტიტუციებთან ურთიერთობის გაღრმავება

ინფორმირებულობის ნაკლებობასა და საკადრო პრობლემებთან დაკავშირებული გამოწვევების მნიშვნელოვანი ნაწილი, გრძელვადიან ჭრილში, შესაძლოა აღმოიფხვრას საგანმანათლებლო-კვლევით დაწესებულებებთან თანამშრომლობით.

ერთის მხრივ, ამ გზით შესაძლოა მომზადდნენ კანონის მოთხოვნებთან დაკავშირებით უკეთესად მომზადებული კადრები. ასევე გარკვეული ხელშეკრულების ფარგლებში, შესაძლოა გათვალისწინებული იქნას სასწავლო ხარჯების ანაზღაურება მუნიციპალურ სამსახურებში შემდგომი ვადიანი სამუშაო ვალდებულების პირობით.

საკანონმდებლო განახლების პროცესის პარალელურად მნიშვნელოვანია დარგის მომავალი სპეციალისტები აღიზრდებოდნენ არა მხოლოდ მიმდინარე პრაქტიკების, არამედ დარგობრივი პოლიტიკისა და შესაბამისი სამომავლო მოთხოვნების გათვალისწინებით. ამისათვის მნიშვნელოვანია როგორც მუნიციპალური ასევე ცენტრალური მთავრობის მჭიდრო თანამშრომლობა საგანმანათლებლო უწყებებთან. მოცემული მნიშვნელოვნად შეამცირებს საკადრო გადამზადებასა და ინფორმირების აქტივობების აუცილებლობას და დაკავშირებულ ხარჯებს.

აგრეთვე, კვლევით-საგანმანათლებლო ინსტიტუციებთან მუნიციპალიტეტების თანამშრომლობის გზით შესაძლებელია საარქივო მონაცემებისა და არსებული საინფორმაციო ბაზების კვლევა-შეფასება, რაც მნიშვნელოვნად გაამარტივებს, გააიაფებს და დააჩქარებს გეგმარებით პროცესებს და გაზრდის მათ შედეგად შექმნილი დოკუმენტების ხარისხს.

მნიშვნელოვანია მუნიციპალიტეტებმა იქონიონ მუდმივი კავშირი და გააფორმონ შესაბამისი შეთანხმებები/მემორანდუმები, როგორც ადგილობრივ ისევე ცენტრალურ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებთან, რაც ასევე გაზრდის მათი ჩართულობის ხარისხს კანონშემოქმედებით პროცესებში.

ინფორმაციული ონლაინ პლატფორმის შემუშავება, გამოკითხვების წარმოება მუნიციპალურ და ცენტრალურ დონეზე.

კვლევის ფარგლებში, კახეთის რეგიონის მუნიციპალიტეტებში ჩატარებულმა ინტერვიუებმა კიდევ უფრო მკაფიოდ გამოკვეთა ის ფაქტი, რომ მუნიციპალიტეტების პრაქტიკების შესწავლა კოდექსის აღსრულებასთან მიმართებაში ის პირველთაგანი „მონაცემთა ბაზა“, რომლის საფუძველზეც უნდა მოხდეს ახალი საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტის მომზადება და რამაც უნდა უზრუნველყოს კოდექსის შემდგომი გაუმჯობესება. შესაბამისად მნიშვნელოვანია, რომ გამოკითხვებმა მოიცვას ყველა რეგიონი და ამასთან მიიღოს სისტემატური ხასიათი. არსებული გამოწვევების ფონზე (COVID, ეკონომიკური, ფინანსური) მიზანშეწონილი იქნება შემუშავდეს ონლაინ პლატფორმა, რომელიც ამ და მსგავსი აქტივობების განხორციელებას შეუწყობს ხელს და შექმნის საკანონმდებლო ბაზის განვითარების ერთგვარ მძლავრ ინსტრუმენტს.

არქიტექტორების, ქალაქგეგმარებლებისა და მომთხავე სპეციალისტების პროფესიული გადამზადება და სერტიფიცირება.

საქართველოს კანონი არქიტექტურული საქმიანობის შესახებ მე-4 მუხლის 1 პუნქტი განმარტავს რომ: „არქიტექტურული პროექტის დამოწმების უფლებამოსილება აქვს მხოლოდ არქიტექტორს, რომელიც ფლობს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით გაცემულ შესაბამის სერტიფიკატს“. ხოლო ამავე მუხლის მე-2 პუნქტი აზუსტებს რომ: „არქიტექტურული საქმიანობის სერტიფიცირება რეგულირდება სპეციალური კანონმდებლობის საფუძველზე“. რომელიც უნდა ამოქმედდეს 2022 წლის 1 ოქტომბრიდან.

როგორც დარგის ექსპერტებთან საუბრის დროს აღინიშნა, სერტიფიცირების აუცილებლობაზე საუბარი პროფესიულ საზოგადოებაში დიდი ხანია მიმდინარეობს, თუმცა ჯერ კიდევ არ არის ჩამოყალიბებული ერთიანი ხედვა იმასთან დაკავშირებით თუ ვინ უნდა გასცეს სერტიფიკატები, რა კრიტერიუმებს უნდა აკმაყოფილებდნენ კანდიდატები და ა.შ.

როგორც საერთაშორისო პრაქტიკა გვიჩვენებს ევროპის ქვეყნების აბსოლუტურ უმრავლესობაში სერტიფიცირება (არქიტექტორთა, ინჟინერთა,

ქალაქმგეგმარებელთა და ა.შ.) სავალდებულოა, თუმცა მისი გაცემისა და რეგისტრაციის ფორმები სხვადასხვაგვარია.

დიდი ბრიტანეთის მაგალითზე კარგად ჩანს რეგულირების აუცილებლობის მნიშვნელობა, სადაც არქიტექტორთა საქმიანობის მარეგულირებელი ორგანიზაცია (ARB- The Architects Registration Board) მოურიდებლად წერს რომ „თუ ვინმე არ არის რეგისტრში, ის არ არის არქიტექტორი“ (“Architects Register (არქიტექტორების რეესტრი) არის დიდი ბრიტანეთის ყველა არქიტექტორის სრული ჩამონათვალი. თუ ვინმე არ არის რეესტრში, ის არ არის არქიტექტორი - საქმე ასე მარტივად არის” “The Architects Register is the definitive record of all UK architects. If someone is not on the Register, they are not an architect – it’s as simple as that”).

სამაგალითოდ შეიძლება მივიჩნიოთ გერმანელების მიდგომა ზოგადად დარგის მიმართ, სადაც არქიტექტორთა ფედერალური პალატა განმარტავს: „არქიტექტორები, ისევე როგორც იურისტები, ექიმები და ფარმაცევტები, ლიბერალურ პროფესიებს წარმოადგენენ. მათი პროფესია დაცულია კანონით. მხოლოდ მათ, ვინც რეგისტრირებულია მათი ფედერალური მიწის არქიტექტორთა პალატაში აქვთ უფლება იმოქმედონ/იმუშაონ როგორც არქიტექტორმა, ბალის და ლანდშაფტის არქიტექტორმა, ინტერიერის დიზაინერმა, და ურბანულ/ქალაქის დამგეგმარებლად. არქიტექტორთა პალატაში მიღების წესები განსხვავდება ფედერალური მიწების შემთხვევაში; ამასთან, პალატის სისტემა იძლევა გარანტიას, რომ ყველა მიღებული/დაშვებული პროფესიონალი მაღალი ცოდნისა და კვალიფიკაციის მქონეა. არანაკლებ ამის გამო, საზღვარგარეთ ასევე ძალიან ფასდება გერმანული ("დამზადებულია გერმანიაში" - Made in Germany) არქიტექტურული და დაგეგმვის მომსახურების მახასიათებლები/ხარისხი".

მაგალითების მოყვანა ბევრი შეიძლება. აქ მნიშვნელოვანი ის არის, რომ სერტიფიცირების უკან უნდა იდგეს ღრმად გააზრებული დარგობრივი პოლიტიკა, რომელიც ითვალისწინებს და ეფუძნება ქვეყნის როგორც სივრცით-ტერიტორიული, ასევე სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სპეციფიკას.

თანამონაწილეობითი დაგეგმვის პრინციპების დანერგვა, მისი განვითარების ხელშეწყობა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთ-ერთი მთავარი მოვალეობაა ხელი შეუწყოს მოქალაქეთა თანამონაწილეობას ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტაში, რამაც თავის მხრივ მუნიციპალური ორგანოების საქმიანობაზე საზოგადოებრივი კონტროლი უნდა უზრუნველყოს.

მნიშვნელოვანია რომ მუნიციპალიტეტებმა ხელი შეუწყონ „თანამონაწილეობითი დაგეგმვის“ (Participatory planning) პრინციპების დანერგვასა და განვითარებას. რომელსაც საკუთრივ გააჩნია განსხვავებული ინტერპრეტაციები თუმცა საზოგადოება, როგორც მთავარი აქტორი მოქმედებისა, ყველგან შენარჩუნებულია. თანამონაწილეობითი დაგეგმვა არის პროცესი, რომელსაც საზოგადოება/თემი ახორციელებს, რათა მიაღწიოს მოცემულ სოციალურ-ეკონომიკურ მიზანს. პროცესი

მოიცავს საზოგადოების/თემის პრობლემების მიზნობრივ გამოვლენას და ამ პრობლემების გადასაჭრელად მოქმედების გეგმის შედგენას. ექსპერტების მონაწილეობა საჭიროა, მაგრამ მხოლოდ ფასილიტატორების როლში.

ამასთან დაგეგმვის პროცესში მუნიციპალიტეტებმა მჭიდროდ უნდა ითანამშრომლონ პროფესიულ ორგანიზაციებთან და დარგის ექსპერტებთან.

დაგეგმარებისა თუ აღსრულების იმ ნაწილში, სადაც ცენტრალური უწყებების, სამინისტროს შესაბამისი სააგენტოს ან უწყების ჩართვა აუცილებელია, მუნიციპალიტეტებმა უნდა მოახდინონ ერთობლივი (დროებითი ან მუდმივმოქმედი) დელეგირებული კომისია/კომისიების შექმნის ინიცირება. რომელიც დაკომპლექტებული იქნება როგორც შესაბამისი სამინისტროს ასევე ადგილობრივი ექსპერტების, მუნიციპალიტეტების სამსახურის წარმომადგენლებით. (მაგალითად, თუ ქალაქს აქვს ისტორიული დაცვის ზონები, ანდა ქალაქმშენებლობითი დოკუმენტით განისაზღვრება მისი დადგენა, შესაძლებელია დელეგირებული კომისია შეიქმნას კულტურული მემკვიდრეობის ეროვნულ სააგენტოსთან,) კომისიების არსებობა (ადგილობრივად) ხელს შეუწყობს რთულ საკვანძო საკითხებზე მეტი კომპეტენტური ექსპერტის ჩართულობის უზრუნველყოფას, ასევე მუნიციპალიტეტებში კადრებისა და გადამწყვეტილების მიმღებ პირთა პროფესიული უნარების განვითარებას, ცოდნისა და პრაქტიკების ადგილზე აკუმულირებას, ცნობიერების ამაღლებას ქალაქმშენებლობით პროცესებზე,

კომისიის მუშაობა შექმნის ადგილობრივი სპეციფიკის უკეთ გაცნობის პირობებს კომისიის არა ადგილობრივი წარმომადგენელი ექსპერტებისთვისაც, რაც თავის მხრივ ხელს შეუწყობს გადამწყვეტილებების მიღების დროული პროცედურების წარმოებასა და მომსახურების ხარისხის გაზრდას.

მუნიციპალიტეტებში ელექტრონული სერვისების განვითარების ხელშეწყობა. მონაცემთა ერთიანი ბაზების შექმნა

2011 წლიდან სსიპ „სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო“ ევროკავშირის ფინანსური მხარდაჭერით ახორციელებს პროექტს სახელწოდებით „ელექტრონული მმართველობის დანერგვა ადგილობრივ თვითმმართველობებში“.

პროექტის ფარგლებში, მუნიციპალიტეტებში ელექტრონული მმართველობის დანერგვის მხარდასაჭერად იწერება ახალი პროგრამული უზრუნველყოფა „მუნიციპალიტეტების მართვის სისტემა“ (მსმ). პროექტის ერთერთ მთავარ კომპონენტად დასახელებულია „ადგილობრივი მოსახლეობის ხელმისაწვდომობის გაზრდა მუნიციპალურ სერვისებზე სოფლიდან გაუსვლელად, საზოგადოებრივი ცენტრების მეშვეობით“; ხოლო ერთერთ სერვისად „სამშენებლო დოკუმენტაციის შეთანხმების, მშენებლობის ნებართვის გაცემის, სანებართვო პირობების შესრულებისა და შენობა-ნაგებობის ექსპლუატაციაში მიღებასთან დაკავშირებული მუნიციპალური სერვისები“.

კახეთის ხუთ მუნიციპალიტეტში მმს-ს სისტემა დაინერგა ან და დანერგვის პროცესშია (ახმეტა, თელავი, ყვარელი, სიღნაღი, საგარეჯო).

ეს, რა თქმა უნდა, წინ გადადგმული ნაბიჯია მუნიციპალიტეტებში სერვისების გაუჯობებისა თუ საქმის ეფექტურად წარმოების თვალსაზრისით, თუმცა გასათვალისწინებელია მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური და დემოგრაფიული თავისებურებანი. მაგალითად ლაგოდეხისა და საგარეჯოს მუნიციპალიტეტში მოსახლეობის დიდ ნაწილს ეთნიკურად აზერბაიჯანელი მოსახლეობა შეადგენს, რომელთა უმრავლესობა ქართულ ენას ვერ ფლობს.

ასევე გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში მოსახლეობის დაბერების მაჩვენებელი ქვეყნის მაჩვენებელთან შედარებით კიდევ უფრო მაღალია, და როგორც გამოკითხვებშიც გამოჩნდა ადგილობრივი მოსახლეობა ელექტრონული სერვისების მოხმარებას ისევ ფიზიკურ კომუნიკაციას ამჯობინებს. რომლის ერთერთ მთავარ მიზეზად ტექნიკური უზრუნველყოფისა თუ მისი ფლობის შესაბამისი უნარების არ ცოდნა სახელდება.

მნიშვნელოვანია რომ მუნიციპალიტეტებმა აწარმოონ სტატისტიკური მონაცემების შეგროვება, უზრუნველყონ ელექტრონული ბაზების/სისტემების განვითარება და საზოგადოებასთან ეფექტური კომუნიკაციის მისაღწევად შექმნან ინტერაქტიული ელექტრონული პლატფორმები. ასევე მნიშვნელოვანია მუნიციპალიტეტებში ეთნიკური უმცირესობების ინტეგრირების ხელშეწყობა.

ყოველწლიური ფორუმის/კონფერენციის დაფუძნება ადგილობრივი და საერთაშორისო საუკეთესო გამოცდილებს გაზიარების, ცოდნისა და კონტაქტების გაღრმავებისთვის.

დარგში ჩართულ თუ დაინტერესებულ მხარეებს (მუნიციპალიტეტები, შესაბამისი სამინისტროები, არქიტექტორები, ურბანისტები, კვლევითი ინსტიტუტები, საზოგადოებრივი ორგანიზაციები, დაინტერესებული საზოგადოება) შორის ინფორმაციის გაცვლის, გამოცდილების გაზიარების, დადებითი პრაქტიკების წარმოჩენის, უკეთესი დაგეგმვის მიზნებიდან გამომდინარე აუცილებლად მიგვაჩნია ყოველწლიური ეროვნული ფორუმის/კონფერენციის დაფუძნება.

ფორუმი/კონფერენცია გააჩენს იმ სადისკუსიო სივრცეს რომელიც დღეს ძალიან აკლია დარგს, ის გააერთიანებს დაინტერესებულ მხარეებს იმ გამონგვევებისა თუ აქტუალური თემების გარშემო რომელიც დგას ქვეყნის შიგნით მუნიციპალურ, რეგიონულ თუ ცენტრალურ დონეზე.

ფორუმი/კონფერენცია ხელს შეუწყობს საერთაშორისო პრაქტიკების, ახალი ტენდენციების, ალტერნატიული გადაწყვეტების გაცნობასა და ადგილობრივ დონეზე მის დანერგავს. გაზრდის ქართველი და საერთაშორისო ექსპერტების ცოდნისა და გამოცდილების გაზიარების, ახალი კონტაქტების დამყარებისა თუ თანამშრომლობის შესაძლებლობებს.

ფორუმი/კონფერენცია არსებითად მნიშვნელოვან წვლილს შეიტანს საკანონმდებლო ბაზის დახვეწასა და განვითარებაში. კოდექსის 142-ე მუხლი განსაზღვრავს 2023 წლამდე, ეტაპობრივად მნიშვნელოვანი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების

მიღებას, რამაც თავის მხრივ უნდა გააუმჯობესოს არქიტექტურული, გეგმარებითი თუ სამშენებლო პრაქტიკები.

გამომდინარე ზემოთ ხსენებული კანონქვემდებარე აქტების კომპლექსური ხასიათისა, მათი შემუშავების ადრეულ ეტაპზე, ფორუმი/კონფერენცია უზრუნველყოფს ფართო დისკუსიის შესაძლებლობას, დაინტერესებული მხარეებისა და ფართო საზოგადოების კონსოლიდირებას, შეაგროვებს ცოდნასა და გამოცდილებებს იმ თემების გარშემო რომელზეც გავლენას იქონიებს ახალი საკანონმდებლო ინიციატივები.

დანართი №1

კახეთის მუნიციპალიტეტებში შემუშავებული ძირითადი სტრატეგიული ან და ქალაქგეგმარებითი დოკუმენტების ჩამონათვალი.

ახმეტის მუნიციპალიტეტი	თელავის მუნიციპალიტეტი	გურჯაანის მუნიციპალიტეტი	ყვარლის მუნიციპალიტეტი
ახმეტის მუნიციპალიტეტისა და თუშეთის სივრცით - ტერიტორიული დაგეგმვის დოკუმენტაცია ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების გეგმა 2020-2021	იყალბოს განაშენიანების რეგულირების გეგმა ქ.თელავის გენერალური გეგმა, განაშენიანების გეგმა (დამტკიცების პროცესში) ქ.თელავის ცენტრალური მოედნის განაშენიანების დეტალური გეგმა (დამტკიცების პროცესში) ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების გეგმა 2020-2021	სოფელ ველისციხის განაშენიანების დეტალური გეგმა ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების გეგმა 2020-2021	ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების გეგმა 2020-2021 ქ. ყვარლის მიმდებარედ სასტუმრო კომპლექსის განაშენიანების დეტალური გეგმა (დამტკიცების პროცესში)
ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტი	სიღნაღის მუნიციპალიტეტი	დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტი	საგარეჯოს მუნიციპალიტეტი
ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტის ადგილობრივი განვითარების სტრატეგია 2016-2020 ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების გეგმა 2020-2021	ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების გეგმა 2020-2021	ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების გეგმა 2020-2021	ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების გეგმა 2020-2021