



USAID
ამერიკელი ხალხისგან



მუნიციპალიტეტის საკრებულოს საგადამხედველო საქმიანობის მონიტორინგის ანგარიში

(ბათუმი, ზუგდიდი, ოზურგეთი,
ლენტეხი, მესტია, ჩოხატაური)

2023 წლის 1-ლი ივნისი - 2024 წლის 30 ივნისის პერიოდი

ოქტომბერი
2024

წინამდებარე ანგარიშის მომზადება შესაძლებელი გახდა ამერიკელი ხალხის მხარდაჭერით, აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) ადგილობრივი თვითმმართველობის პროგრამის მეშვეობით. დოკუმენტი მომზადებულია საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის მიერ და შესაძლებელია არ ასახავდეს USAID-ის ან აშშ-ს მთავრობის შეხედულებებს.

ანგარიში მომზადებულია USAID-ის ადგილობრივი თვითმმართველობის პროგრამის ფარგლებში, რომელიც მიზნად ისახავს საქართველოს მხარდაჭერას ადგილობრივი დემოკრატიის განმტკიცებასა და კეთილდღეობის დონის ამაღლებაში, ლეცენტრალიზაციის და საჯარო მმართველობის რეფორმის განხორციელებასა და ისტორიული მიზნისკენ - ევროპული და ევროატლანტიკური ინტეგრაციისკენ სწრაფვაში.

კვლევის ხელმძღვანელები: ნანუკა ყრუაშვილი
სალომე სალარაძე

ავტორები: მათე ბუბაშვილი
ნინო კაპანაძე

რედაქტორი: ხათუნა ყვირალაშვილი

ტექ. რედაქტორი: ირაკლი სვანიძე

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

აიწყო და დაკაბადონდა
საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციაში.
ჯ. კახიძის ქ. №15, თბილისი, საქართველო
(+995 32) 295 23 53, 293 61 01
www.gyla.ge

© 2024, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

ს ა რ ჩ ე ვ ი

შესავალი	4
პარტიული გადანაწილება საკრებულოებში	6
საკრებულოს აპარატი.....	7
საკრებულოების საზედამხედველო მექანიზმები და მათი გამოყენების პრაქტიკა	8
1. მერიის და მისი სტრუქტურული ერთეულების დებულებებისა და სამტატო ნუსხების დამტკიცება.....	9
2. საკრებულოს წევრის წერილობითი შეკითხვა საკრებულოს წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოს მიმართ	10
3. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წინაშე ანგარიშვალდებულ თანამდებობის პირებთან შეხვედრის შესაძლებლობა.....	12
4. ინფორმაციის მიღების უფლება	13
5. ბიუჯეტის შესრულების ყოველწლიური და მიმდინარე კონტროლი	14
6. დამოუკიდებელი აუდიტი	18
7. მერის წლიური და რიგგარეშე ანგარიშების მოსმენა	18
8. საკრებულოს ბიუროს მიერ თანამდებობის პირთა ანგარიშების მოსმენა.....	19
9. მერიის მიერ წარმოდგენილი საკითხების განხილვისას კითხვით მიმართვა	20
10. წინა წელს განხორციელებული შესყიდვების შესახებ ანგარიშის მოსმენა.....	21
11. დროებითი სამუშაო ჯგუფის შექმნა	21
12. მერისთვის უნდობლობის გამოცხადება	23
13. საკრებულოს მიერ მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოს და თანამდებობის პირების ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სასამართლოში გასაჩივრება	24
14. ინტერპელაცია.....	24
15. კონტროლი მიღებულ გადაწყვეტილებათა აღსრულებაზე.....	27
16. კონტროლი მერიის სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობაზე	29
17. მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული კერძო სამართლის იურიდიული პირის მიერ გაწეული საქმიანობის ანგარიშის წარმოდგენა	30
18. კომისიის სხდომაზე ანგარიშვალდებული თანამდებობის პირის მოწვევა (სავალდებულო დასწრება).....	33
19. ფრაქციის წერილობით შეკითხვის უფლება	35
20. საკრებულოს სხდომაზე თანამდებობის პირის მოწვევა	35
21. ფრაქციის მიერ ანგარიშვალდებული თანამდებობის პირის დაბარება ფრაქციის სხდომაზე	37
22. თემატური მომხსენებელი	37
23. თემატური მოკვლევა	40
24. რეაგირების ზომები რეგლამენტის დარღვევისთვის	41
შეჯამება	43
გაუმჯობესების გზები	44

შესავალი

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, ადგილობრივი ადმინისტრაციული ორგანოები წარმომადგენლობითი ორგანოების გადაწყვეტილებებს ატარებენ და ანგარიშვალდებულნი არიან მათ წინაშე.¹ ანგარიშვალდებულება უზრუნველყოფილია ზედამხედველობის მექანიზმებით, რომლებსაც ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ და თითოეული საკრებულოს მიერ ამ კოდექსის საფუძველზე დამტკიცებული რეგლამენტი განსაზღვრავს. ზედამხედველობის მიზანია ადმინისტრაციული ორგანოების ანგარიშვალდებულების შენარჩუნება, მათი საქმიანობის წარმართვა კანონმდებლობის (მათ შორის, წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ დამტკიცებული აქტების) შესაბამისად, ადგილობრივი ბიუჯეტის სათანადოდ ხარჯვა, სხვადასხვა აქტივობის მონიტორინგი და მმართველობის პოლიტიკის ნეგატიური შედეგების იდენტიფიცირება. გარდა ამისა, დარღვევების თუ გადაცდომების შემთხვევაში, ზედამხედველობის ფუნქციის შემადგენელი კომპონენტია ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედებებზე სათანადო რეაგირების ზომების ამოქმედება.

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ (საია) 2023 წელს დაიწყო საქართველოს 7 მუნიციპალიტეტის - ბათუმის, ზუგდიდის, ოზურგეთის, ჩოხატაურის, ტყიბულის, მესტიისა და ლენტეხის საკრებულოების საზედამხედველო პრაქტიკის მონიტორინგის გზით შესწავლა (საანგარიშო პერიოდი იყო 2021 წლის 3 დეკემბრიდან 2023 წლის 1-ელ ივნისამდე პერიოდი). მოთხოვნილი ინფორმაციის, საყოველთაოდ ხელმისაწვდომი რელევანტური წყაროების დამუშავებისა და ადგილობრივი ორგანოების წარმომადგენლებთან ჩატარებული ინტერვიუების შედეგად, გამოიკვეთა შემდეგი ზოგადი ხასიათის ძირითადი მიგნებები:

- საკრებულოების რეგლამენტებში საზედამხედველო მექანიზმები არასრულყოფილად იყო გაწერილი;
- საკრებულოს წევრთა დიდი ნაწილი სრულყოფილად არ იცნობდა ზედამხედველობის მიმართულებით საკუთარ უფლებებს/შესაძლებლობებს და მექანიზმების გამოყენების წესს;
- საზედამხედველო მექანიზმების გამოყენების პრაქტიკა უმეტესად სუსტი და არაეფექტიანი იყო.

საკრებულოებთან თანამშრომლობით ჩატარებული მოკვლევის შემდეგ საიამ 2023 წლის აგვისტო-სექტემბერში მათ წარუდგინა რეკომენდაციები საზედამხედველო საქმიანობის როგორც ნორმატიულ, ისე პრაქტიკის დონეზე გაუმჯობესების კუთხით, აგრეთვე, ორგანიზაციამ მათთვის მოამზადა შესაბამისი ცვლილებები საკრებულოების რეგლამენტებში. ცვლილებები ითვალისწინებდა ახალი საზედამხედველო მექანიზმების დამატებასაც, როგორებიცაა: თემატური მოკვლევა, თემატური მომხსენებელი, საკრებულოს სხდომაზე თანამდებობის პირის მოწვევა და დარღვევებზე რეაგირების ზომები. ზუგდიდისა და ლენტეხის საკრებულოებმა ცვლილებები 2023 წლის ბოლოს დაამტკიცეს.

ამ საკრებულოების მიერ რეგლამენტში შეტანილი ცვლილებები ითვალისწინებდა ახალი საზედამხედველო მექანიზმების დამატებას, როგორებიცაა: თემატური მოკვლევა, თემატური მომხსენებელი, კომისიის სხდომაზე თანამდებობის პირის სავალდებულო დასწრება (მოწვევა), საკრებულოს სხდომაზე თანამდებობის პირის მოწვევა (ზუგდიდში); გაუმჯობესდა ცალკეული ნორმები, დაიხვეწა ინტერპელაციის პროცედურა და დაზუსტდა ვადები. გარდა ამისა, ამ მუნიციპალიტეტების საკრებულოების ვებგვერდებს დაემატა ჩანართი საზედამხედველო მექანიზმების შესახებ. ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ ცვლილებები შეიტანა კომისიების დებულებებშიც, რომლებშიც დამატებით გაიწერა საკრებულოს წინაშე

¹ საქართველოს კონსტიტუცია, 74-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

ანგარიშვალდებული პირების კონტროლის მექანიზმები. ლენტეხისა და ოზურგეთის მუნიციპალიტეტებმა ასევე დაამტკიცეს თითოეული კომისიის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, რომლებიც ითვალისწინებს საზედამხედველო ფუნქციის გაძლიერებას, აქტივობებს, შესრულების ინდიკატორებს, მონიტორინგის ჩარჩოს და ა.შ.

ოზურგეთის, ჩოხატაურის, მესტიისა და ბათუმის მუნიციპალიტეტის საკრებულოებმა არ გაითვალისწინეს რეგლამენტთან დაკავშირებით საიას მიერ მომზადებული ცვლილებების პაკეტი, რომელიც, როგორც ზემოთ აღინიშნა, საკრებულოს საზედამხედველო საქმიანობის გაძლიერებას და არაერთი მნიშვნელოვანი პროცედურის დახვეწას ისახავდა მიზნად.

საიამ ცვლილებების პროექტების შემუშავებისა და შეთავაზების შემდეგაც განაგრძო ამ საკრებულოების საზედამხედველო საქმიანობის მონიტორინგი, აგრეთვე, ნორმატიული საფუძვლების დამუშავება.

წარმოდგენილი დოკუმენტი შეეხება 6 მუნიციპალიტეტის² - ბათუმის, ზუგდიდის, ოზურგეთის, ჩოხატაურის, მესტიისა და ლენტეხის საკრებულოების საქმიანობას შესაბამისი მუნიციპალიტეტების აღმასრულებელ ორგანო(ებ)ზე ზედამხედველობის კუთხით, კონკრეტულად, როგორ არის მოწესრიგებული კონტროლის მექანიზმები ნორმატიულ დონეზე და როგორ მუშაობს ისინი პრაქტიკაში. ანგარიშში მოცემულ ტერმინებს - „ზედამხედველობა“ და „კონტროლი“ - ერთი და იგივე მნიშვნელობა აქვს და გულისხმობს საკრებულოს მიერ მერისა და ადგილობრივი აღმასრულებელი ორგანოს სისტემის მიმართ კონტროლის მექანიზმების გამოყენებას.

ანგარიშში განხილულია როგორც კოდექსის, ისე საკრებულოების რეგლამენტებით/დებულებით (შემდგომში - რეგლამენტი) გათვალისწინებული კონტროლის ფორმები, რომლებიც შეიძლება საკრებულომ აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობაზე ზედამხედველობისთვის გამოიყენოს. თავდაპირველად, გაანალიზებული და შეფასებულია ნორმატიული მასალა, შემდეგ კი არსებული მექანიზმების გამოყენების პრაქტიკა შესაბამის საკრებულოებში. გამოვლენილი ხარვეზების აღმოსაფხვრელად ასევე გამოკვეთილია გაუმჯობესების გზები.

კვლევის ძირითად ინსტრუმენტებად გამოყენებულია:

- საკრებულოს და კომისიების სხდომების ოქმების და აუდიო/ვიდეო ჩანაწერების (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) გამოთხოვნა და დამუშავება;
- საკრებულოს და კომისიების კვლევისთვის რელევანტური გადაწყვეტილებების ანალიზი;
- საჯარო ინფორმაციისა და დოკუმენტაციის გამოთხოვნა/მოძიება და დამუშავება;
- სამიზნე საკრებულოების ვებგვერდებსა და სოციალური ქსელების გვერდებზე გამოქვეყნებული ინფორმაციის შესწავლა/ანალიზი;
- კვლევის საგანთან დაკავშირებული ინფორმაციის მოძიება მედიის საშუალებით და მათი ანალიზი.

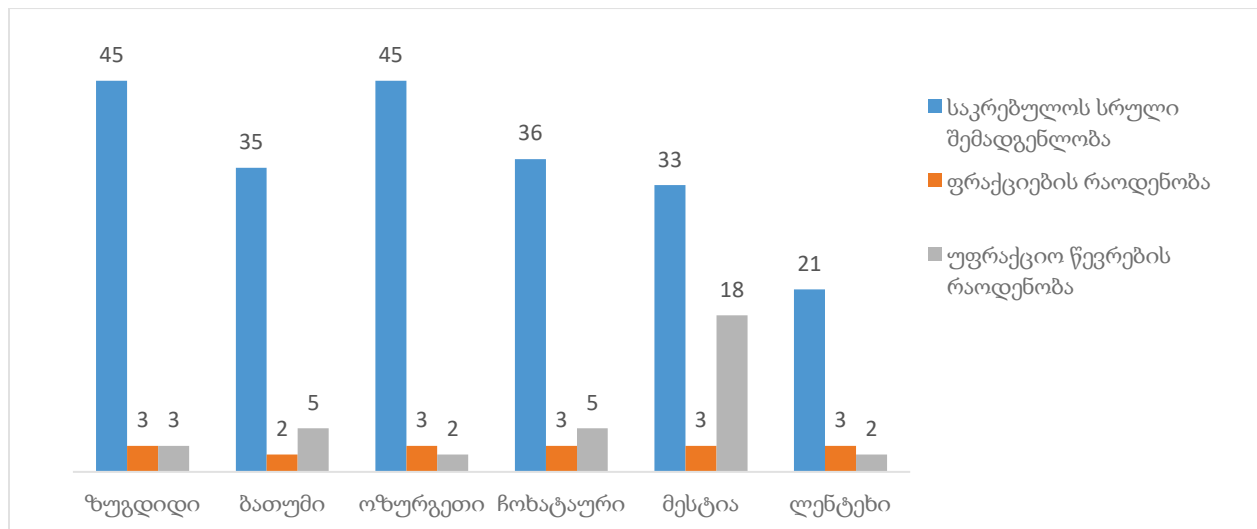
კვლევის რამდენიმე ინსტრუმენტი, საჭიროების შესაბამისად, გამოიყენება ერთად ან ცალ-ცალკე.

კვლევის საანგარიშო პერიოდია 2023 წლის 1-ლი ივნისიდან 2024 წლის 30 ივნისამდე მონაკვეთი (13 თვე).

² პროექტის მიმდინარეობისას ტყიბულის მუნიციპალიტეტი გამოეთიშა თანამშრომლობას.

პარტიული გადანაწილება საკრებულოებში

საზედამხედველო საქმიანობის მონიტორინგის შედეგების წარმოდგენამდე, მნიშვნელოვანია საკრებულოში პარტიული კონფიგურაციის მიმოხილვა, ვინაიდან ძალაუფლების გადანაწილების რეალური სურათი არსებით გავლენას ახდენს ზედამხედველობის პრაქტიკაზე. ამ ქვეთავში მოცემულია სამიზნე საკრებულოებში პარტიული გადანაწილება 2024 წლის 30 ივნისის მდგომარეობით, აგრეთვე, საანგარიშო პერიოდში განხორციელებული საქმიანობის დინამიკა.³



ზუგდიდისა და ბათუმის მუნიციპალიტეტების საკრებულოებში, 2021 წლის არჩევნების შედეგად, ვერცერთმა პარტიამ ვერ მოიპოვა უმრავლესობა.⁴ ამ საკრებულოებში რამდენიმე თვის განმავლობაში ვერ ხერხდებოდა საკრებულოს თავმჯდომარის არჩევა, რამაც მათი მუშაობის შეფერხება და კრიზისი გამოიწვია. საბოლოოდ, ზუგდიდში საკრებულოს თავმჯდომარე, „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ დეპუტატების მხარდაჭერით, ფრაქციის „ზუგდიდი საქართველოსთვის“ წევრი გახდა, ხოლო ბათუმში 2022 წლის აპრილში შუალედური არჩევნების ჩატარების შემდეგ „ქართულმა ოცნებამ“, 1 დამატებითი მანდატის მეშვეობით, ამ საკრებულოში უმრავლესობა მოიპოვა.⁵ შედეგად, სამიზნე მუნიციპალიტეტებში, გარდა ზუგდიდისა, უმრავლესობით პარტია „ქართული ოცნება“ წარმოდგენილი.

გარდა ზუგდიდისა, სადაც თანამდებობებს ფრაქციები „ზუგდიდი საქართველოსთვის“ და პარტია „ახლის“ წარმომადგენლები ინაწილებენ, ყველა სამიზნე მუნიციპალიტეტში მნიშვნელოვანი პოზიციების ძირითადი ნაწილი „ქართული ოცნების“ წევრებს უკავიათ (მხოლოდ ბათუმსა და ოზურგეთში თითო თანამდებობაზე უფრაქციო წევრია წარმოდგენილი).

აღსანიშნავია, რომ ყველა სამიზნე მუნიციპალიტეტში მერი „ქართული ოცნების“ პარტიიდანაა.

³ თითოეულ საკრებულოში წევრთა რაოდენობები იხ. საქართველოს საარჩევნო კოდექსში, დანართი 1.

⁴ ნინო კაპანაძე, „უმცირესობა უმრავლესობაში - პროცედურული ომი და კრიზისი საკრებულოებში“, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2022, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3z6NiHN>, განახლებულია: 05.10.2024.

⁵ იქვე, ასევე იხ. საქართველოს პარლამენტისა და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2022 წლის 2 აპრილის შუალედური არჩევნების ანგარიში, 2022 წელი, ივნისი, საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3fk7yOk>, განახლებულია: 05.10.2024.

საკრებულოს აპარატი

საკრებულოს მიერ ზედამხედველობის განხორციელების პროცესში მის აპარატს მნიშვნელოვანი როლი აქვს. ის უზრუნველყოფს ინფორმაციულ და დოკუმენტურ მხარდაჭერას (მაგალითად, დეპუტატს აცნობს მის უფლებებს, ეხმარება ამ უფლებათა რეალიზების პროცესში, ადგენს სხდომების ოქმებს, რომლებშიც აისახება საზედამხედველო მექანიზმების გამოყენების პრაქტიკა) და არის საჯარო დაწესებულების ინსტიტუციური მეხსიერების მთავარი წყარო. აპარატის ერთ-ერთი არსებითი ფუნქციაა აგრეთვე კონტროლთან დაკავშირებული ინფორმაციის, დოკუმენტების თავმოყრა და შესაბამისი სტატისტიკის წარმოება, რაც დაინტერესებულ პირებს (მათ შორის, თავად საკრებულოს) ეხმარება საკრებულოს საზედამხედველო ფუნქციის status quo-ს შეფასებაში, პრობლემების იდენტიფიცირებასა და გამოსწორების გზების დასახვაში. აპარატის სიძლიერე და ფუნქციების შესრულების ხარისხი, თავის მხრივ, პირდაპირ დაკავშირებულია მის სტრუქტურასთან, ფუნქციურ გადანაწილებასა და თანამშრომელთა რაოდენობასთან.

ქვემოთ, ცხრილში მოცემულია სტრუქტურული ერთეულების და საშტატო მონაცემების შესახებ ინფორმაცია 2024 წლის 30 ივნისის მდგომარეობით:

მუნიციპალიტეტი	სტრუქტურული ერთეულების რაოდენობა	მოხელეთა რაოდენობა	შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რაოდენობა	ვაკანსია
ზუგდიდი	5	29	5	2
ბათუმი	3	24	25	0
ოზურგეთი	3	21	6	4
ჩოხატაური	4	19	7	3
მესტია	3	9	3	0
ლენტეხი	0	9	11	1

სტრუქტურული ერთეულები, ძირითადად, შექმნილია ისეთ საკითხებზე, როგორებიცაა: საქმისწარმოება, იურიდიული (სამართლებრივი უზრუნველყოფა), საფინანსო, მატერიალურ-ტექნიკური სფეროები, საზოგადოებასთან ურთიერთობა და სხვა.

აღსანიშნავია, რომ კომისიებისთვის ცალკე თანამშრომლები ან ცალკეული დეპუტატისთვის თანამშემწეები (გარდა თავმჯდომარისა) არ არის გათვალისწინებული საშტატო ნუსხით. საორგანიზაციო და სხვა დამხმარე საქმიანობას განყოფილების თანამშრომლები, აგრეთვე, აპარატის უფროსი და მისი მოადგილე უზრუნველყოფენ.

საკრებულოების საზედამხებლო მექანიზმები და მათი გამოყენების პრაქტიკა

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით (შემდგომში - კოდექსი) განსაზღვრულია წარმომადგენლობითი ორგანოს ძირითადი საზედამხებლო ფუნქციები, რომლებიც ადგილობრივი აღმასრულებელი ორგანოს კონტროლისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპის შესრულებისთვის ნორმატიულ საფუძველს ქმნის. კოდექსით ეს ფუნქციები გაწერილი აქვთ როგორც თავად საკრებულოს, კომისიას ან ბიუროს, ისე ცალკეულ წევრებს. ზოგიერთი საზედამხებლო მექანიზმის დეტალური მოწესრიგება ან კონტროლის ფარგლებში სხვა მექანიზმების შემოღების უფლებამოსილება კოდექსით თითოეული საკრებულოს რეგლამენტზეა დელეგირებული.⁶ ასეთი დამატებითი ინსტრუმენტები მხოლოდ კონკრეტული საკრებულოსთვის მოქმედებს და, შესაძლოა, ერთმანეთისგან განსხვავდებოდეს.

ზედამხებლობის განხორციელების სამართლებრივი საფუძველია კოდექსის ნორმა, რომლის მიხედვითაც, მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოებისა და მათი თანამდებობის პირების საქმიანობის კონტროლი, მათი ანგარიშების მოსმენა და შეფასება საკრებულოს კომპეტენციაა.⁷ ამდენად, საკრებულო აკონტროლებს არა მხოლოდ მერს და მის მოადგილეს, არამედ მერიას, როგორც მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოსადმი - მერისადმი დაქვემდებარებულ დაწესებულებას (მასში შემავალ სტრუქტურულ ერთეულებს). გარდა ამისა, კოდექსი უშვებს იმის შესაძლებლობასაც, რომ თითოეული საკრებულოს რეგლამენტში გათვალისწინებული იყოს მუნიციპალიტეტის კერძო სამართლის იურიდიული პირის ხელმძღვანელობაზე უფლებამოსილი პირის მიერ გაწეული საქმიანობის ანგარიშის წარმოდგენის წესი.⁸ ამავე დროს, საყურადღებოა, რომ ზოგიერთი საზედამხებლო მექანიზმი ზემოთ ხსენებულ ყველა ანგარიშვალდებულ პირზე არ ვრცელდება.

ამდენად, საკრებულოს საზედამხებლო საქმიანობის ადრესატები, მის წინაშე ანგარიშვალდებული შემდეგი პირები/ორგანოები არიან:

- 1) მერიის თანამდებობის პირები (მერი, მისი მოადგილეები, მერიის სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელები);
- 2) მუნიციპალიტეტის კერძო (და საჯარო - არსებობის შემთხვევაში) სამართლის იურიდიული პირები (მათ ხელმძღვანელობაზე უფლებამოსილი პირები).

მთლიანობაში, კოდექსი მოიცავს აღმასრულებელი ორგანოს კონტროლის 13 მექანიზმს, რომლებიც ყველა საკრებულოზე ვრცელდება. ამის გარდა, განსაზღვრულია დამატებით რამდენიმე მექანიზმი, რომელთა მიზანია საკრებულოს საზედამხებლო ფუნქციის კიდევ უფრო გაძლიერება. ამ მექანიზმების რეგლამენტში გაწერა საკრებულოს დისკრეციაა.

ქვემოთ აღწერილია კოდექსითა და 6 საკრებულოს რეგლამენტებით გათვალისწინებული საზედამხებლო მექანიზმები, გაანალიზებულია მათი შინაარსი, გამოვლენილია ხარვეზები. ამავე დროს, განხილულია 2023 წლის 1-ლი ივნისიდან 2024 წლის 1-ელ ივლისამდე (13 თვე) პერიოდში ამ მექანიზმების გამოყენების პრაქტიკა ხსენებულ საკრებულოებში. ნორმატიული საფუძვლებისა და პრაქტიკის ანალიზის შედეგად, გამოკვეთილია გაუმჯობესების გზები.

⁶ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 24-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ბ.ა“ და „გ.ა“ ქვეპუნქტები და ამავე მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁷ იქვე, 24-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „გ.ა“ ქვეპუნქტი.

⁸ იქვე, 106¹-ე მუხლის მე-15 პუნქტი.

კოდექსით გათვალისწინებული მექანიზმები

1. მერიის და მისი სტრუქტურული ერთეულების დებულებებისა და საშტატო ნუსხების დამტკიცება

ნორმატიული რეგულირება

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით, მერიის და მისი სტრუქტურული ერთეულების დებულებებისა და საშტატო ნუსხების დამტკიცება მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობის რეგულირებისა და კონტროლის სფეროში საკრებულოს უფლებამოსილებას განეკუთვნება.⁹ ამ სამართლებრივი აქტების პროექტებს შეიმუშავებს მერია და მხოლოდ მერს აქვს საკრებულოში მათი წარდგენის უფლება.¹⁰ იგივე ვრცელდება მასში ცვლილებების შეტანის შემთხვევაზეც. მათ დამტკიცებაზე გადაწყვეტილებას იღებს საკრებულოს სხდომაზე დამსწრე წევრთა უმრავლესობა, მაგრამ არანაკლებ საკრებულოს სიითი შემადგენლობის ერთი მესამედისა.¹¹ ამ პროექტების წარდგენა საკრებულოში წლის ნებისმიერ დროს არის შესაძლებელი. ბიუჯეტის პროექტთან ერთად, შინაარსის მიხედვით, ამ აქტების განხილვის პროცესი ზედამხედველობის მაღალ ხარისხს უკავშირდება სხვა სამართლებრივ აქტებთან შედარებით. ამის გამო, წინამდებარე ანგარიშში მათი განხილვის ტენდენციებს ცალკე ქვეთავი ეთმობა.

მერიის მიმართ საკრებულოს საკადრო უფლებამოსილება სამი ტიპის აქტის დამტკიცებით ვლინდება: ა) მერიის თანამდებობის პირთა და სხვა მოსამსახურეთა თანამდებობის რანგირება, თანამდებობრივი სარგოების ოდენობა და საშტატო ნუსხა, ბ) მერიის დებულება და გ) მერიის სტრუქტურული ერთეულების დებულებები. განსახილველი საკრებულოებიდან ნაწილი ამ აქტებს ყოველი ახალი მოწვევის დასაწყისში ან ყოველ წელს ამტკიცებდა ხელახლა. დიდ ნაწილს წინა მოწვევაში აქვს ისინი მიღებული და შემდეგ, საჭიროების შემთხვევაში, შექპონდა ცვლილებები.

პრაქტიკა

საკრებულოს მხრიდან მერიის მიმართ კონტროლი ამ სამართლებრივი აქტების განხილვის პროცესით ფასდება. კონკრეტულად, ვინ წარმოადგენს შესაბამის სამართლებრივ აქტს საკრებულოს კომისიებისა და საკრებულოს სხდომებზე, რა ტიპის შეკითხვები და შენიშვნები აქვთ დეპუტატებს, როგორ პასუხობენ კითხვებს მერიის წარმომადგენლები.

საკრებულოების შესაბამის სხდომებზე დაკვირვებამ აჩვენა, რომ მსგავსი ტიპის აქტების განხილვას სხდომებზე განსაკუთრებული დისკუსიები არ გამოუწვევია. უმეტესად, სხდომის ოქმიდან არ იკვეთებოდა ინფორმაცია კითხვა-პასუხის თაობაზე. ზუგდიდისა და ოზურგეთის გარდა, ამ აქტებს საკრებულოს სხდომებზე მერიის სამსახურის უფროსი წარადგენდა, ხოლო ზუგდიდსა და ოზურგეთში - საკრებულოს წევრი (ან თავმჯდომარე). ეს უკანასკნელი მიდგომა არასწორ პრაქტიკად ფასდება, რადგან აუარესებს აღმასრულებელი ორგანოების ანგარიშვალდებულების ხარისხს.

⁹ იქვე, 24-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „გ.ბ“ ქვეპუნქტი.

¹⁰ იქვე, 54-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ა.ბ“ ქვეპუნქტი.

¹¹ იქვე, 61-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

2. საკრებულოს წევრის წერილობითი შეკითხვა საკრებულოს წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოს მიმართ

ნორმატიული რეგულირება

კოდექსის მიხედვით, საკრებულოს წევრი უფლებამოსილია, კითხვით მიმართოს საკრებულოს წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს, მერს, სხვა თანამდებობის პირს და მიიღოს პასუხი; შესაბამისი ორგანო და თანამდებობის პირი ვალდებული არიან, 1 კვირის ვადაში უპასუხონ საკრებულოს წევრის შეკითხვას. კითხვის ავტორთან შეთანხმებით, ეს ვადა შეიძლება გაგრძელდეს არაუმეტეს 10 დღით.¹² დეპუტატის ამ უფლებამოსილებას ითვალისწინებს საკრებულოების რეგლამენტებიც.

მიუხედავად იმისა, რომ როგორც კოდექსის, ისე განსახილველი საკრებულოების რეგლამენტების (გარდა ზუგდიდისა და ლენტეხისა) შესაბამისი ნორმებით შეკითხვის ფორმა არ არის დაკონკრეტებული, სხვადასხვა ნორმის სისტემური ანალიზით იკვეთება, რომ ამ შემთხვევაში წერილობითი შეკითხვა იგულისხმება. კოდექსი ცალსახად ერთმანეთისგან განასხვავებს დეპუტატების ზეპირ და წერილობით შეკითხვებს. 45-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი საკრებულოს წევრის წერილობით შეკითხვას მოიაზრებს, რომელზეც შესაბამისი ანგარიშვალდებული პირისგან გარკვეულ ვადაში წერილობითი პასუხის გაცემა მოითხოვება. ამ მექანიზმის მეშვეობით საკრებულო იღებს დოკუმენტურ პასუხს და მასალას მერიის მიერ განხორციელებული საქმიანობის შესახებ, საკრებულოს წევრებს კი აქვთ შესაძლებლობა, დოკუმენტების შესწავლისა და ანალიზის საფუძველზე, გამოკვეთონ სავარაუდო დარღვევები და მიუთითონ მერიას მათ შესახებ, ასევე, საჭიროების შემთხვევაში, მიმართონ ზედამხედველობის უფრო მაკაცრ ზომებს. ამგვარი წერილობითი შეკითხვის გაგზავნის მექანიზმი განსხვავდება ზეპირი შეკითხვებისგან, რომლებსაც დეპუტატები უშუალოდ სხდომებზე სვამენ და პასუხებსაც იქვე, ზეპირად იღებენ,¹³ რაიმე დოკუმენტაციის წარდგენის ვალდებულების გარეშე. შესაბამისად, ეს ორი ინსტრუმენტი ერთმანეთისგან განსხვავდება არა მხოლოდ შეკითხვის შესაძლო შინაარსის, არამედ მიღებული პასუხების და მათი ფორმის მიხედვითაც. ეს მექანიზმი პარლამენტის დონეზე არსებული ე.წ. სადეპუტატო შეკითხვის მსგავსია, რომლის შემთხვევაშიც, ვადები ანალოგიურად არის დადგენილი.¹⁴

ბათუმის, ოზურგეთის, ჩოხატაურის და მესტიის საკრებულოების რეგლამენტებში წერილობით შეკითხვებთან დაკავშირებით, რეგლამენტების შინაარსის არსებითი მსგავსების გამო, რამდენიმე ხარვეზი გამოვლინდა.

წერილობით და ზეპირ შეკითხვებს ტერმინოლოგიურად განასხვავებს ბათუმის, ოზურგეთისა და ჩოხატაურის საკრებულოების რეგლამენტები.¹⁵ თუმცა, შესაბამისი ნორმები გარკვეულ ბუნდოვანებებს შეიცავს ამ ორი ტიპის შეკითხვის მექანიზმის ერთმანეთისგან გამიჯვნის თვალსაზრისით და მათ გამოყენებასთან დაკავშირებით. პირველ ყოვლისა, გაურკვეველია, რას ნიშნავს ნორმებში გამოყენებული ფორმულირება „შეკითხვის წესით“ - გულისხმობს იგი ორივე ტიპის შეკითხვას თუ მხოლოდ რომელიმეს.¹⁶ ზეპირ შეკითხვებთან დაკავშირებით აღნიშნულია, რომ ისინი საკრებულოს სხდომის დროს დაიშვება. ბათუმის რეგლამენტით ასევე განსაზღვრულია, რომ, საკრებულოს წევრის მოთხოვნის შემთხვევაში, ზეპირ შეკითხვას წერილობითი პასუხიც უნდა გაეცეს.¹⁷ ზეპირი შეკითხვის დასმის და პასუხის მიღების ეს წესი ეწინააღმდეგება იმ ლოგიკას, რისთვისაც ეს ინსტრუმენტი გათვალისწინებულია კოდექსითა და რეგლამენტით და ის, ფაქტობრივად, შლის ზღვარს ზეპირ და წერილობით შეკითხვებს შორის.

¹² ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 45-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

¹³ იქვე, 46-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი.

¹⁴ საქართველოს კონსტიტუცია, 43-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 148-ე მუხლი.

¹⁵ ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტი, 95-ე მუხლი; ოზურგეთის საკრებულოს რეგლამენტი, 113-ე მუხლი; ჩოხატაურის საკრებულოს რეგლამენტი, 106-ე მუხლი.

¹⁶ მსგავსი პრობლემაა მესტიის საკრებულოს რეგლამენტშიც. 62-ე მუხლის 1-ელ პუნქტში.

¹⁷ ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტი, 95-ე მუხლის მე-6 პუნქტი.

რეალურად, ზეპირ შეკითხვაზე ზეპირი პასუხი საკრებულოს წევრმა ამავე სხდომაზე უნდა მიიღოს. ამასთანავე, ამ ტიპის შეკითხვის დასმა საკრებულოს კომისიის სხდომაზეც არის შესაძლებელი, რასაც შესაბამისი მუხლები არ ითვალისწინებს.

საყურადღებოა ისიც, რომ ბათუმისა¹⁸ და ოზურგეთის¹⁹ საკრებულოების რეგლამენტები ადგენს შეკითხვაზე პასუხის გაცემის ვადას, რომელიც კოდექსით დადგენილი ვადისგან განსხვავებულია წერილობითი შეკითხვის ნაწილში: კოდექსი წერილობით კითხვაზე პასუხის გასაცემად 1-კვირიან ვადას ადგენს 10 დღის გაგრძელების პერსპექტივით, ამ ორი საკრებულოს რეგლამენტებით კი ასეთ ვადად 3 დღეა განსაზღვრული, რაც საჭიროებს კოდექსთან შესაბამისობაში მოყვანას.

გარდა ამისა, ბათუმის საკრებულოს წევრს უფლება აქვს, სხდომაზე შეაფასოს გაცემული პასუხი.²⁰ ხოლო ოზურგეთში მას, დამატებით, უფლება აქვს, დააყენოს ამ საკითხის საკრებულოს სხდომის დღის წესრიგში შეტანის წინადადება.²¹ მიღებული პასუხების განხილვა საკრებულოს სხდომაზე ჩვეული პრაქტიკაა, თუმცა ის არ უნდა გადაიზარდოს ინტერპელაციისთვის (ამ მექანიზმს არც ითვალისწინებს ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტი) დამახასიათებელი დებატების პროცედურაში, რაც დამატებით ამ ორი მექანიზმის აღრევისა და გამოიწვევს. ამასთანავე, ნორმებს შორის წინააღმდეგობის გამოსარიცხად, ის ერთობლიობაში უნდა იყოს განხილული ორივე რეგლამენტის შესაბამისი მუხლის სხვა პუნქტთან, რომელშიც აღნიშნულია, რომ წერილობითი პასუხი გაიცემა საკითხზე შემდგომი მსჯელობის გარეშე.²²

წერილობით კითხვებთან დაკავშირებით, შედარებით განსხვავებული მოწესრიგებაა მესტიის საკრებულოს რეგლამენტში, რომლითაც საკრებულოს მიერ კონტროლის განხორციელების ერთ-ერთ ფორმად გათვალისწინებულია სადეპუტატო შეკითხვები.²³ მესტიის საკრებულოში წერილობით შეკითხვებზე პასუხი, შესაძლოა, განხილვის საგანიც გახდეს და სხდომაზე შესაბამისი თანამდებობის პირი მოიწვიონ.²⁴ თუმცა, მოწვევისთვის, დამატებით, საჭიროა საკრებულოს თავმჯდომარისთვის მიმართვა. მიუხედავად იმისა, რომ ამავე ნორმით ინტერპელაცია ცალკე მექანიზმად არის გამოტანილი,²⁵ წერილობით შეკითხვებზე პასუხის განხილვის პროცედურა არსებითად მისი მსგავსია. წერილობითი შეკითხვის გაგზავნა მხოლოდ წერილობით პასუხს უნდა ითვალისწინებდეს და არ ფარავდეს, ერთი მხრივ, ინტერპელაციას და, მეორე მხრივ, ინფორმაციის გამოთხოვნის მექანიზმს.

არცერთი განსახილველი საკრებულოს რეგლამენტი არ შეიცავს პერსონალური ინფორმაციის, კომერციული ან პროფესიული საიდუმლოების შემცველი მონაცემების წერილობით პასუხში ასახვის წესს. ამ წესის მკაფიოდ განუსაზღვრელობამ შეიძლება არაერთგვაროვანი პრაქტიკა დაამკვიდროს მუნიციპალიტეტში. თუმცა, ზუგდიდისა და ლენტეხის საკრებულოებმა რეგლამენტში დააზუსტეს, რომ წერილობითი შეკითხვები და მიღებული პასუხები ქვეყნდება საკრებულოს ვებგვერდზე, გარდა ისეთი პასუხებისა, რომლებიც შეიცავს პერსონალურ მონაცემებს, პროფესიულ ან კომერციულ საიდუმლოებას.²⁶

ზუგდიდისა²⁷ და ლენტეხის²⁸ მუნიციპალიტეტების საკრებულოების მიერ 2023 წლის ოქტომბერ-ნოემბერში რეგლამენტებში შეტანილი ცვლილებებით დაზუსტდა არაერთი საკითხი, გაიწერა შესაბამისი ვადები და გამოსწორდა ის ხარვეზები, რომლებიც ზემოთ არის განხილული. ასევე

¹⁸ იქვე, მე-5 პუნქტი.

¹⁹ ოზურგეთის საკრებულოს რეგლამენტი, 113-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.

²⁰ ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტი, 95-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

²¹ ოზურგეთის საკრებულოს რეგლამენტი, 113-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

²² იქვე, 113-ე მუხლის მე-5 პუნქტი; ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტი, 95-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.

²³ მესტიის საკრებულოს რეგლამენტი, 107-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

²⁴ იქვე, 1-ლი და მე-2 პუნქტები.

²⁵ იქვე, მე-3 პუნქტი.

²⁶ ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, 110-ე მუხლის მე-9 პუნქტი; ლენტეხის საკრებულოს რეგლამენტი, 113-ე მუხლის მე-9 პუნქტი.

²⁷ ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, მუხლი 110.

²⁸ ლენტეხის საკრებულოს რეგლამენტი, მუხლი 113.

მიეთითა, რომ წერილობითი შეკითხვის გაგზავნისას, საკრებულოს წევრი უფლებამოსილია, შესაბამის წერილში დასვას როგორც კონკრეტული შეკითხვა, ისე გამოითხოვოს დოკუმენტები. შესაბამისად, საკრებულოს წევრის ინფორმაციის მიღების უფლება ერთი საზედამხედველო ინსტრუმენტიცაა უზრუნველყოფილი. დამატებით, ამ ორმა საკრებულომ წერილობით შეკითხვებთან მიმართებით საზედამხედველო მექანიზმის მსგავსი ინსტრუმენტიც შემოიტანა. კერძოდ, საკრებულოს სამანდატო (ან მსგავსი პროფილის) კომისია კალენდარული წლის 6 თვის დასრულებიდან არაუგვიანეს 15 დღისა შეისწავლის საკრებულოს წევრის წერილობით შეკითხვაზე რეაგირების საკითხს. საკრებულოს ეს კომისია უზრუნველყოფს ამ ინფორმაციის გამოქვეყნებას საკრებულოს ვებგვერდზე.²⁹ ამ ცვლილებით, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფილია საკრებულოს საზედამხედველო საქმიანობის საჯაროობა, მეორე მხრივ კი, ძლიერდება წერილობითი კითხვის მექანიზმი - საჯაროობის გამო უფრო მეტი მოლოდინი იქმნება, რომ ანგარიშვალდებულ პირები თავს არ აარიდებენ პასუხის გაცემას.

წერილობითი შეკითხვების პრაქტიკა

ამ მექანიზმის შემთხვევაში, საკრებულოს ზედამხედველობა ვლინდება გაგზავნილი კითხვების რაოდენობასა და ხარისხში, ასევე, ანგარიშვალდებულ პირების მხრიდან კანონით დადგენილ ვადაში პასუხის გაცემის კუთხით.

სამიზნე საკრებულოებიდან მიღებული პასუხების მიხედვით, საანგარიშო პერიოდში, საკრებულოს წინაშე ანგარიშვალდებული თანამდებობის პირებისთვის წერილობითი შეკითხვა, ფაქტობრივად, არცერთი საკრებულოდან არ გაუგზავნიათ. ბათუმისა³⁰ და ოზურგეთის³¹ საკრებულოებმა ამ მექანიზმების გამოყენების წყაროდ სხდომების ოქმები მიუთითეს პასუხში, რაც წერილობითი შეკითხვის სხვა ტიპის მექანიზმში აღრევას ადასტურებს. ზუგდიდის საკრებულომ კი, წერილობითი შეკითხვის ნაცვლად, ინფორმაციის გამოთხოვნის უფლებით ისარგებლა (იხ. მე-4 ქვეთავში).

3. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წინაშე ანგარიშვალდებულ თანამდებობის პირებთან შეხვედრის შესაძლებლობა

ნორმატიული რეგულირება

კოდექსის მიხედვით, საკრებულოს წევრი უფლებამოსილია, შეუფერხებლად შეხვედეს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წინაშე ანგარიშვალდებულ თანამდებობის პირებს.³² თითქმის მსგავსი შინაარსის ნორმას ითვალისწინებს საკრებულოების რეგლამენტებიც, რომელთა მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველა თანამდებობის პირი ვალდებულია, შეუფერხებლად მიიღოს საკრებულოს წევრი.³³ ეს მექანიზმი მოიაზრებს კონტროლის კომპონენტს, რომლის მეშვეობით, საკრებულოს ნებისმიერ წევრს შესაძლებლობა აქვს, საკრებულოს წინაშე ანგარიშვალდებულ პირებთან შეხვედრის დროს წამოწიოს პრობლემური საკითხები და დაგეგმოს მათი გადაჭრის გზები. ზუგდიდისა და ლენტეხის საკრებულოებმა რეგლამენტებში დააზუსტეს, რომ გამართული შეხვედრების თაობაზე ინფორმაციას საკრებულოს წევრი ასახავს წლიურ ანგარიშში,³⁴ რაც კარგ პრაქტიკად უნდა შეფასდეს. ეს ზრდის,

²⁹ ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, 110-ე მუხლის მე-11 პუნქტი; ლენტეხის საკრებულოს რეგლამენტი, 113-ე მუხლის მე-11 პუნქტი.

³⁰ ქალაქ ბათუმის საკრებულოს 2024 წლის 22 ივლისის წერილი N15-15242048.

³¹ ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2024 წლის 15 ივლისის N37-37241977 წერილი.

³² ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 45-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი.

³³ ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-15 მუხლის მე-3 პუნქტი; ლენტეხის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-15 მუხლის მე-3 პუნქტი; მესტიის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-9 მუხლის მე-4 პუნქტი; ოზურგეთის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-15 მუხლის მე-3 პუნქტი; ჩოხატაურის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-9 მუხლის მე-3 პუნქტი; ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-14 მუხლის მე-11 პუნქტის „მ“ ქვეპუნქტი.

³⁴ ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-15 მუხლის მე-3 პუნქტი; ლენტეხის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-15 მუხლის მე-3 პუნქტი.

ერთი მხრივ, მათ ანგარიშვალდებულებას, ხოლო მეორე მხრივ - საზოგადოების ინფორმირების ხარისხს.

შეხვედრების პრაქტიკა

როგორც გამოიკვეთა, პერსონალური შეხვედრების პრაქტიკა ფართოდ გავრცელებულია ჩოხატაურის საკრებულოში, ხოლო შეხვედრების შესახებ ინფორმაციას მესტიის საკრებულოს წევრები თავიანთ ყოველწლიურ ანგარიშებშიც ასახავდნენ (მესტია). თუმცა, საკრებულოებში დეპუტატების მიერ აღმასრულებელი ორგანოების თანამდებობის პირებთან პერსონალური შეხვედრები ნაკლებად სისტემატიზებულია და შეხვედრების თაობაზე სტატისტიკას აპარატი არ აწარმოებს (დოკუმენტურად ამ სტატისტიკის წარმოება არ დასტურდება). რაც შეეხება ოზურგეთს, აქ ეს მექანიზმი გაიგივებულია საკრებულოს და კომისიის სხდომების ფარგლებში კომუნიკაციასთან - მერიის თანამდებობის პირების მოწვევა და ინფორმაციის მიღება ხდება კომისიისა და საკრებულოს სხდომებზე, რაც არასწორი პრაქტიკაა.

4. ინფორმაციის მიღების უფლება

ნორმატიული რეგულირება

კოდექსის მიხედვით, საკრებულოს წევრი უფლებამოსილია, კანონმდებლობით დადგენილი წესით მიიღოს ნებისმიერი ინფორმაცია, რომელიც აუცილებელია მისი უფლებამოსილების განსახორციელებლად.³⁵ მსგავსი შინაარსის ნორმა გათვალისწინებულია საკრებულოების რეგლამენტებითაც.³⁶ ამასთანავე, ზოგიერთი საკრებულოს რეგლამენტი ითვალისწინებს ინფორმაციის გამოთხოვნას, როგორც მაკონტროლებელ ფუნქციას.³⁷ ამ ორი უფლებამოსილების იდენტური შინაარსის გათვალისწინებით, დოკუმენტში ისინი ერთ საზედამხედველო მექანიზმად არის განხილული.

აღსანიშნავია, რომ კოდექსის ეს ჩანაწერი ბოლომდე ნათელი არ არის. არ ჩანს, რით განსხვავდება საკრებულოს წევრის ეს უფლება ამავე მუხლით გათვალისწინებული წერილობითი შეკითხვის გაგზავნისა და პასუხის მიღების უფლებისგან, რამაც, შესაძლოა, მოსალოდნელ არაერთგვაროვან პრაქტიკამდე მიიყვანოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები. თუმცა, სისტემური ანალიზის საფუძველზე, მათი გამიჯვნის ძირითადი კრიტერიუმი შეიძლება იყოს ის, თუ რას ითხოვს დეპუტატი: თუ მას მხოლოდ მერიაში მომზადებული ან დაცული კონკრეტული დოკუმენტი სჭირდება, შეუძლია ისარგებლოს კოდექსის 45-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტით, რომელიც ინფორმაციის მიღების უფლებას გულისხმობს, ხოლო კონკრეტული შეკითხვის არსებობის შემთხვევაში, ამავე პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის საფუძველზე, მიმართოს საკრებულოს წევრის წერილობითი შეკითხვით. ამავე დროს, ამ უკანასკნელით სარგებლობისას არ გამოირიცხება, რომ საკრებულოს წევრს რაიმე დოკუმენტი მიეწოდოს პასუხად, თუკი შეკითხვა ამას ითვალისწინებს. საერთაშორისო პრაქტიკითაც, დეპუტატის მიერ ინფორმაციის მიღების უფლება წერილობითი კითხვების (შესაბამისი წერილებით) ინსტრუმენტითაა გამოხატული და ის მოიცავს როგორც კითხვას, ისე ინფორმაციის/დოკუმენტაციის გამოთხოვნას. როგორც წინა ქვეთავში აღინიშნა, ზუგდიდისა და ლენტეხის საკრებულოებმა ამ ორი მექანიზმის გამიჯვნასთან დაკავშირებული პრობლემა

³⁵ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 45-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი.

³⁶ ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-15 მუხლის 1-ლი პუნქტის „კ“ ქვეპუნქტი; ლენტეხის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-15 მუხლის 1-ლი პუნქტის „კ“ ქვეპუნქტი; ოზურგეთის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-15 მუხლის 1-ლი პუნქტის „კ“ ქვეპუნქტი; მესტიის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-9 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი; ჩოხატაურის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-9 მუხლის 1-ლი პუნქტის „კ“ ქვეპუნქტი; ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-14 მუხლის მე-12 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

³⁷ ოზურგეთის საკრებულოს რეგლამენტი, 112-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი, ჩოხატაურის საკრებულოს რეგლამენტი, 105-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი; ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტი, 93-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი.

აღმოფხვრეს და მიუთითეს, რომ წერილობითი შეკითხვის მექანიზმით დეპუტატს შეუძლია როგორც კითხვის გაგზავნა, ისე მხოლოდ დოკუმენტაციის გამოთხოვნა.

პრაქტიკა

ლენტეხისა და ზუგდიდის საკრებულოებმა ინფორმაციის მიღების მექანიზმი წერილობით შეკითხვებთან დააინტეგრირეს რეგლამენტებით. პირველ საკრებულოს მისი გამოყენების გამოცდილება ჯერჯერობით არ ჰქონია. ზუგდიდის მუნიციპალიტეტში კი არსებობს ინფორმაციის გამოთხოვნის პრაქტიკა და მასთან დაკავშირებული რეესტრი. აქ ინფორმაციის მოთხოვნა ხდება, უმეტესად, საკრებულოს თავმჯდომარის მიერ. როგორც მიღებული წერილიდან ირკვევა, 30-მდე სხვადასხვა სახის ინფორმაცია მხოლოდ ოთხმა დეპუტატმა გამოითხოვა.³⁸ რაც შეეხება სხვებს, ბათუმის³⁹ და ოზურგეთის⁴⁰ საკრებულოებმა ამ მექანიზმის გამოყენების თაობაზე საკრებულოს სხდომის ოქმებზე მიუთითა, რაც ზეპირი კითხვების მექანიზმთან მის აღრევაზე მიუთითებს, ხოლო ჩოხატაურში კომისიის თავმჯდომარეები ინფორმაციის მიღების მექანიზმით აქტიურად სარგებლობენ. წერილში მითითებული ინფორმაციის ჩამონათვალი, ძირითადად, შეეხებოდა მერიის სამსახურების და ა(ა)იპ-ების საქმიანობის ანგარიშებს, მუნიციპალიტეტში გასატარებელ ღონისძიებებს, ბიუჯეტის პროგრამებით გათვალისწინებული აქტივობების შესრულებას.⁴¹ გარდა ამისა, მიღებული ინფორმაცია ასევე მოიცავს ბიუჯეტის წლიურ და კვარტალურ ანგარიშებს, შესყიდვების ანგარიშს და ა.შ. რაც სხვა საზედამხედველო მექანიზმის ნაწილია. ამ მექანიზმით მესტიის საკრებულოს არცერთ წევრს არ უსარგებლია.⁴²

5. ბიუჯეტის შესრულების ყოველწლიური და მიმდინარე კონტროლი

ნორმატიული რეგულირება

კოდექსის მიხედვით, საკრებულო განიხილავს და ამტკიცებს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტს (ასევე, მასში ცვლილებას).⁴³ მის კომპეტენციაშია ბიუჯეტის შესრულების როგორც მიმდინარე კონტროლი, ისე ბიუჯეტის შესრულების შეფასება (ანგარიშის მოსმენა).⁴⁴

ბიუჯეტის ყოველწლიური ანგარიში

რაც შეეხება ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს, რეგლამენტების მიხედვით, მერი მას საბიუჯეტო წლის დამთავრებიდან არაუგვიანეს 2 თვის ვადაში წარადგენს.⁴⁵ ამასთან დაკავშირებით საკრებულოების რეგლამენტებში დაკონკრეტებულია, რომ საკრებულო არაუგვიანეს პირველი მაისისა იღებს გადაწყვეტილებას ბიუჯეტის წლიური ანგარიშის დამტკიცების ან დამტკიცებაზე უარის შესახებ.⁴⁶ ხოლო, საკრებულოს მიერ პირველ მაისამდე ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის

³⁸ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2024 წლის 13 მარტის N25-25240735 და 2024 წლის 17 ივლისის N25-25241993 წერილები.

³⁹ ბათუმის საკრებულოს 2024 წლის 22 ივლისის N15-15242048 წერილი.

⁴⁰ ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2024 წლის 15 ივლისის N37-37241977 წერილი.

⁴¹ ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2024 წლის 14 აგვისტოს N47-47242273 წერილი.

⁴² მესტიის საკრებულოს 2024 წლის 9 ივლისის N135-135241911 წერილი.

⁴³ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

⁴⁴ იქვე, აგრეთვე, ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-3 მუხლის მე-6 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი; ლენტეხის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-3 მუხლის მე-6 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი; მესტიის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-2 მუხლის მე-6 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი; ოზურგეთის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-3 მუხლის მე-6 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი; ჩოხატაურის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-3 მუხლის მე-6 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი; ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-4 მუხლის მე-6 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

⁴⁵ ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, 88-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი; ლენტეხის საკრებულოს რეგლამენტი, 90-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი; მესტიის საკრებულოს რეგლამენტი, 76-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი; ოზურგეთის საკრებულოს რეგლამენტი, 90-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი; ჩოხატაურის საკრებულოს რეგლამენტი, 83-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი; ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტი, 67-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

⁴⁶ ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტი, 67-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

დამტკიცების შესახებ გადაწყვეტილების მიუღებლობა ნიშნავს მის დაუმტკიცებლობას.⁴⁷ ამ უკანასკნელ შემთხვევაში, შესაბამისი ზომები კანონმდებლობით არ არის გათვალისწინებული, რის გამოც, ბიუჯეტის არასათანადო შესრულების შემთხვევაში, ის რეაგირების გარეშე რჩება. აღსანიშნავია ლენტეხის საკრებულოს მიერ ამ კუთხით გაკეთებული დაზუსტება, რომ ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის დაუმტკიცებლობისას საკრებულო უფლებამოსილია, გასცეს რეკომენდაციები,⁴⁸ ხოლო ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტის მიხედვით - ასევე დააყენოს შესაბამისი პირის პასუხისმგებლობის საკითხი.⁴⁹

ამ მექანიზმთან მიმართებით კიდევ ერთი პრობლემა უკავშირდება ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის წარმდგენ სუბიექტს. რეგლამენტებით გათვალისწინებულია, რომ ამ ანგარიშს საკრებულოს სხდომაზე წარადგენს მერი ან მის მიერ დანიშნული უფლებამოსილი პირი.⁵⁰ ამ ნორმაზე დაყრდნობით, პრაქტიკაში შესაძლებელია, ეს ანგარიში, მერის დავალებით, ყოველთვის საფინანსო სამსახურის უფროსმა ან უფრო დაბალი რანგის საჯარო მოხელემ წარადგინოს, რაც მაღალი თანამდებობის პირების ანგარიშვალდებულების ხარისხს აუარესებს.

ბიუჯეტის შესრულების კვარტალური ანგარიშები

საფინანსო მიმართულებით საკრებულოს კიდევ ერთი საზედამხედველო მექანიზმითაა შესაძლებელი ბიუჯეტის შესრულების კონტროლი. 5 საკრებულოში გათვალისწინებულია ბიუჯეტის შესრულების ყოველკვარტალური,⁵¹ ხოლო ჩოხატაურში - მუნიციპალიტეტის საფინანსო ორგანოს ყოველთვიური და ყოველკვარტალური ანგარიშების წარდგენა.⁵²

ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტის მიხედვით (ეს ნორმა 2022 წლის ოქტომბრიდან გაჩნდა რეგლამენტში), ყოველი კვარტლის დასრულებიდან 1 თვის ვადაში მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო საკრებულოს წარუდგენს ბიუჯეტის შესრულების კვარტალურ მიმოხილვას ნაზარდი ჯამით, რომელიც მოიცავს შემოსულობების, გადასახდელების (მათ შორის, სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების), ნაშთის ცვლილებისა და მთლიანი სალდოს ფაქტობრივი მოცულობების შედარებას შესაბამისი პერიოდის გეგმურ მაჩვენებლებთან.⁵³ საკრებულოს შესაბამისი კომისია განიხილავს ბიუჯეტის კვარტალური შესრულების მიმდინარეობას და წარუდგენს საკრებულოს ბიუროს.⁵⁴ ბიუროს გადაწყვეტილებით, თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის კვარტალური შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ანგარიში შედის საკრებულოს უახლოესი სხდომის დღის წესრიგში. საკრებულო ამას იღებს ცნობად (საოქმო ჩანაწერი).⁵⁵

ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტის ამ ნორმიდან ცალსახად არ ჩანს, ბიურო ვალდებულია თუ უფლებამოსილია, საკითხი შეიტანოს საკრებულოს დღის წესრიგში. არ არის დაკონკრეტებული წარმდგენი სუბიექტიც. ამასთანავე, არ არის განსაზღვრული კომისიის მიერ მოხსენების შეფასების ფარგლები (მაგალითად, კომისიას შეუძლია დასკვნის მიღება და რეკომენდაციების შეთავაზება). ასევე, საკრებულოს სხდომაზე წარდგენის კუთხით, არ იკვეთება

⁴⁷ ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტი, 67-ე მუხლის მე-4 პუნქტი; ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, 88-ე მუხლის მე-7 პუნქტი; ოზურგეთის საკრებულოს რეგლამენტი, 90-ე მუხლის მე-8 პუნქტი; ჩოხატაურის საკრებულოს რეგლამენტი, 83-ე მუხლის მე-8 პუნქტი; მესტიის საკრებულოს რეგლამენტი, 76-ე მუხლის მე-8 პუნქტი; ლენტეხის საკრებულოს რეგლამენტი, 90-ე მუხლის მე-8 პუნქტი.

⁴⁸ ლენტეხის საკრებულოს რეგლამენტი, 90-ე მუხლის მე-9 პუნქტი.

⁴⁹ ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, 88-ე მუხლის მე-8 პუნქტი.

⁵⁰ ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, 88-ე მუხლის მე-5 პუნქტი; ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტი, 67-ე მუხლის მე-6 პუნქტი; ოზურგეთის საკრებულოს რეგლამენტი, 90-ე მუხლის მე-6 პუნქტი; ჩოხატაურის საკრებულოს რეგლამენტი, 83-ე მუხლის მე-6 პუნქტი; მესტიის საკრებულოს რეგლამენტი, 76-ე მუხლის მე-6 პუნქტი; ლენტეხის საკრებულოს რეგლამენტი, 90-ე მუხლის მე-6 პუნქტი.

⁵¹ ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, 88¹-ე მუხლი; ლენტეხის საკრებულოს რეგლამენტი, 116-ე მუხლის მე-3 პუნქტი; მესტიის საკრებულოს რეგლამენტი, 106-ე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები; ოზურგეთის საკრებულოს რეგლამენტი, 116-ე მუხლის მე-3 პუნქტი; ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტი, 67-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

⁵² ჩოხატაურის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტი.

⁵³ ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, 88¹-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

⁵⁴ იქვე, მე-2 პუნქტი.

⁵⁵ იქვე, 88¹-ე მუხლი.

კომისიის როლი. ამ მუხლის მე-4 პუნქტში აღნიშნულია, რომ საკრებულო ცნობად იღებს წარდგენილ მოხსენებას, თუმცა ამას არ ითვალისწინებს იმ შემთხვევაში, თუ ეს მოხსენება საკრებულოს არ წარედგინება.

ლენტეხის საკრებულოს რეგლამენტი 2023 წლის ოქტომბრამდე ითვალისწინებდა მერის ან მისგან უფლებამოსილი პირის ვალდებულებას, კვარტალში ერთხელ, საკრებულოს ბიუროსთვის და შემდგომ, ბიუროს გადაწყვეტილებით, საკრებულოს სხდომისთვის წარედგინა ანგარიში თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ.⁵⁶ რეგლამენტი ხსენებული ანგარიშის განხილვის დამატებით პროცედურას არ ადგენდა და ღიად იყო დატოვებული ამ მექანიზმის გამოყენების პრაქტიკული კომპონენტი. 2023 წლის ოქტომბრის ცვლილებებით, ლენტეხის საკრებულომ, ზუგდიდის საკრებულოს მსგავსად, მოაწესრიგა ბიუჯეტის შესრულების კვარტალური ანგარიშების წარდგენის პროცედურა, დამატებით კი გაწერა მისი განხილვის შედეგიც - საკრებულო მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის კვარტალური შესრულების მიმდინარეობას იხილავს წარდგენიდან 1 თვის ვადაში და იღებს ცნობად. ცვლილებებით ასევე დაზუსტდა, რომ ბიუროს გადაწყვეტილებით, თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის კვარტალური შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ანგარიში შედის საკრებულოს უახლოესი სხდომის დღის წესრიგში.⁵⁷

ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტში ეს მექანიზმი ორ სხვადასხვა მუხლშია გაბნეული. 97-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, მერი ან მისგან უფლებამოსილი პირი ვალდებულია, კვარტალში ერთხელ, საკრებულოს ბიუროს და შემდგომ, ბიუროს გადაწყვეტილებით, საკრებულოს სხდომას წარუდგინოს ანგარიში თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ.⁵⁸ 67-ე მუხლის მე-5 და მე-6 პუნქტების მიხედვით კი, ყოველი კვარტლის დასრულებიდან 1 თვის ვადაში ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო შესაბამის წარმომადგენლობით ორგანოს წარუდგენს ბიუჯეტის შესრულების კვარტალურ მიმოხილვას ნაზარდი ჯამით, რომელიც მოიცავს შემოსულობების, გადასახდელების (მათ შორის, სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების), ნაშთის ცვლილებისა და მთლიანი სალდოს ფაქტობრივი მოცულობის შედარებას შესაბამისი პერიოდის გეგმურ მაჩვენებლებთან. ბიუჯეტის კვარტალური ანგარიშის წარდგენიდან ერთი კალენდარული თვის ვადაში საკრებულო ისმენს ამ ანგარიშს, რომელსაც ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტის მერი ან მის მიერ დანიშნული პირი წარმოადგენს.⁵⁹ როგორც რეგულირებიდან ჩანს, ბიუჯეტის კვარტალური შესრულების მიმოხილვის დოკუმენტსაც საკრებულო განიხილავს (განსხვავებით ზუგდიდის საკრებულოსგან, სადაც ეს კომპეტენცია, პირველ ყოვლისა, კომისიას აქვს, ხოლო ბიუროს გადაწყვეტილებით გადის საკრებულოს სხდომაზე). ნორმაში არ არის განსაზღვრული საკრებულოს მიერ მოხსენების შეფასების ფარგლები (მაგალითად, საკრებულოს შეუძლია დასკვნის მიღება და რეკომენდაციების შეთავაზება) და უარყოფითად შეფასების შედეგები. ასევე, საკრებულოს სხდომაზე წარდგენის კუთხით არ ჩანს კომისიის როლი. ამისგან განსხვავებით, კომისიის როლი იკვეთება მსგავსი შინაარსის ანგარიშის შემთხვევაში, რომელსაც მერიის საფინანსო ორგანო წარადგენს ყოველი თვის დასრულებიდან 15 დღის ვადაში.⁶⁰ თუმცა, ამ ნორმაში არ არის განსაზღვრული კომისიის მიერ ანგარიშის განხილვის ვადა.

ოზურგეთის საკრებულოს რეგლამენტი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ანგარიშის განხილვის დამატებით პროცედურას არ ადგენს. ღიად არის დატოვებული ამ მექანიზმის გამოყენების პრაქტიკული კომპონენტი.⁶¹ ეს რეგლამენტი, განსხვავებით სხვებისგან, არ განსაზღვრავს ანგარიშის წარდგენის ვადას. მაგალითად,

⁵⁶ ლენტეხის საკრებულოს რეგლამენტი, 116-ე მუხლის მე-3 პუნქტის 2023 წლის ოქტომბრამდე მოქმედი რედაქცია.

⁵⁷ ლენტეხის საკრებულოს რეგლამენტი, 90¹-ე მუხლი.

⁵⁸ ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტი, 97-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁵⁹ იქვე, 67-ე მუხლის მე-5 და მე-6 პუნქტები.

⁶⁰ იქვე, მე-7 პუნქტი.

⁶¹ ოზურგეთის საკრებულოს რეგლამენტი, 116-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტის მიხედვით, ანგარიშის წარდგენის ვადაა 1 თვე შესაბამისი კვარტლის დასრულებიდან.⁶² პრობლემატურია განმხილველი ორგანოც: ანგარიშზე უნდა მსჯელობდეს შესაბამისი თემატური კომისია და არა საორგანიზაციო ფუნქციის მქონე ბიურო. ასეთი მოწესრიგება გვხვდება, მაგალითად, ზუგდიდის რეგლამენტშიც.⁶³

აღსანიშნავია, რომ სხვა მუნიციპალიტეტებისგან განსხვავებით, ჩოხატაურის საკრებულოს რეგლამენტი არ ითვალისწინებს ბიუჯეტის შესრულების კვარტალური მიმოხილვის წარდგენას. რეგლამენტში ნახსენებ მუნიციპალიტეტის საფინანსო ორგანოში, სავარაუდოდ, მერიის საფინანსო სამსახური იგულისხმება, თუმცა მისი ყოველთვიური და ყოველკვარტალური ანგარიშები მიიჩნევა ამ სამსახურის და არა - ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის ანგარიშად. ამ მხრივ, ბუნდოვანია, რატომ გამოიყო ამ სტრუქტურული ერთეულის მოხსენების წარდგენის საკითხი ცალკე. ამასთანავე, რეგლამენტით არ არის გაწერილი დამატებით რაიმე პროცედურა ამ ანგარიშების განხილვასთან დაკავშირებით (წარდგენისა და მოსმენის ვადები, შედეგები).

მესტიის საკრებულოს რეგლამენტის მიხედვით, ყოველი კვარტლის დასრულებიდან 1 თვის ვადაში მუნიციპალიტეტის მერიის საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახური საკრებულოს შესაბამის კომისიას წარუდგენს ადგილობრივი ბიუჯეტის შესრულების კვარტალურ მიმოხილვას ნაზარდი ჯამით.⁶⁴ საბიუჯეტო წლის განმავლობაში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობას, როგორც წესი, ყოველკვარტალურად განიხილავენ საკრებულოს კომისიები. ისინი უფლებამოსილი არიან, ბიუჯეტის შესრულებასთან დაკავშირებით დამატებითი ინფორმაცია მოითხოვონ და მიიღონ შესაბამისი მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოებიდან. საკომისიო განხილვებს ორგანიზებას უწევს საკრებულოს საფინანსო-საბიუჯეტო კომისია. აუცილებლობის შემთხვევაში, შედეგები საკრებულოს წარედგინება და შეიძლება მისი განხილვის საგანიც გახდეს.⁶⁵ ამ ნორმიდან არ ჩანს, რა რეზულტატით სრულდება ანგარიშზე მსჯელობა საკრებულოში.

პრაქტიკა

ბიუჯეტის შესრულების ყოველწლიური ანგარიში

ბიუჯეტის ყოველწლიურ ანგარიშს საკრებულოს სხდომებზე უმეტესად მერიის საფინანსო სამსახურის უფროსები წარადგენდნენ. განხილვის დროს წარმართული დისკუსიის თაობაზე ინფორმაცია სხდომების ოქმებიდან ხშირად არ იკვეთებოდა. აღსანიშნავია, რომ ლენტეხის შემთხვევაში ამ ნაწილში არსებული ხარვეზი გამოსწორდა.

ბიუჯეტის შესრულების კვარტალური ანგარიში

კვარტალური ანგარიშების შეფასების თაობაზე ოქმებიდან არ იკვეთება საკმარისი ინფორმაცია. ასევე, ამ მექანიზმის გამოყენების შესახებ მონაცემები არ იძებნება ბათუმის საკრებულოსთან დაკავშირებით. ზოგიერთ შემთხვევაში, კვარტალურ ანგარიშზე მოსაზრება საერთოდ არ გამოთქმულა. ჩოხატაურის საკრებულოში ყოველთვიურად საფინანსო-საბიუჯეტო კომისიის სხდომაზე ისმენდნენ მოხსენებას მიმდინარე წლის შესაბამისი თვის ბიუჯეტის შემოსულობების, გადასახდელების, ნაშთის ცვლილებისა და მთლიანი სალდოს თაობაზე. კომისიის სხდომის ოქმების მიხედვით, ინფორმაციას ბიუჯეტის შესრულების შესახებ კომისია იღებდა ცნობად და საკრებულოს სხდომაზე აღარ გადიოდა, განსხვავებით კვარტალური, 6 თვის და 9 თვის ანგარიშებისგან, რომლებსაც თავდაპირველად კომისია განიხილავდა და შემდეგ

⁶² ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, 88¹-ე მუხლი.

⁶³ იქვე.

⁶⁴ მესტიის საკრებულოს რეგლამენტი, 106-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁶⁵ იქვე, მე-3 პუნქტი.

გადიოდა საკრებულოს სხდომაზე განსახილველად.⁶⁶ საბოლოოდ, ზოგან ამ დოკუმენტს ცნობად იღებდა საკრებულო, ზოგან არ ჩანდა მისი განხილვის შედეგი.

6. დამოუკიდებელი აუდიტი

ნორმატიული რეგულირება

კოდექსის მიხედვით, საკრებულოს გადაწყვეტილებით, საკრებულოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ 1/3-ის ინიციატივით, არაუმეტეს წელიწადში ერთხელ, კანონმდებლობით დადგენილი წესით მოწვეულმა აუდიტორმა შეიძლება ჩაატაროს მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის დამოუკიდებელი აუდიტი. საკრებულო დამოუკიდებელი აუდიტის ჩატარების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედის მოთხოვნით. დამოუკიდებელი აუდიტორის ანგარიში და დასკვნა წარედგინება საკრებულოს, ეგზავნება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს და ქვეყნდება საჯაროდ.⁶⁷ რეგლამენტის მიხედვით, დამოუკიდებელი აუდიტის მოწვევის მოთხოვნაში უნდა მიეთითოს საკითხთა ის წრე, რომელიც უნდა შეისწავლოს დამოუკიდებელმა აუდიტორმა. მოთხოვნა წარედგინება საკრებულოს თავმჯდომარეს, რომელიც ვალდებულია, საკრებულოს უახლოეს სხდომაზე ის განსახილველად შეიტანოს.⁶⁸

პრაქტიკა

საანგარიშო პერიოდში დამოუკიდებელი აუდიტი სამიზნე საკრებულოებში არ ჩატარებულა. მხოლოდ ზუგდიდის საკრებულოში, საკრებულოს თავმჯდომარის ინიციატივით, ორჯერ განხორციელდა ბაზრის კვლევა აუდიტის ჩატარებასთან დაკავშირებით, მაგრამ მასში მონაწილეობა არცერთ კომპანიას არ მიუღია.⁶⁹

7. მერის წლიური და რიგგარეშე ანგარიშების მოსმენა

ნორმატიული რეგულირება

კოდექსის მიხედვით, მერი წელიწადში ერთხელ მაინც, რეგლამენტით დადგენილი წესით, საკრებულოს წარუდგენს ანგარიშს გაწეული მუშაობის შესახებ, აგრეთვე, საკრებულოს წევრთა არანაკლებ ერთი მეოთხედის მოთხოვნით - რიგგარეშე ანგარიშს.⁷⁰ საკრებულოს სხდომაზე მერის ანგარიშის განხილვის ვალდებულება კანონმდებლობით ექსპლიციტურად დადგენილი არ არის, თუმცა, როგორც კოდექსის,⁷¹ ისე რეგლამენტების მიხედვით, საკრებულოს უფლებამოსილებას განეკუთვნება ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობის კონტროლი, მათი ანგარიშების მოსმენა და შეფასება,⁷² ხოლო „ანგარიშის მოსმენა“ ჩოხატაურის, ოზურგეთის და ბათუმის საკრებულოების რეგლამენტებით საკრებულოს მიერ კონტროლის განხორციელების ფორმადაა

⁶⁶ ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს საფინანსო-საბიუჯეტო კომისიის 2023 წლის 27 ივნისის - N6, 27 ივლისის - N8, 24 აგვისტოს - N9, 26 სექტემბრის - N10, 26 ოქტომბრის - N11, 28 ნოემბრის - N13, 12 დეკემბრის - N14, 2024 წლის 23 იანვრის - N1, 26 თებერვლის - N2, 26 მარტის - N3, 16 აპრილის - N4, 27 მაისის - N5, 21 ივნისის N6 სხდომის ოქმები.

⁶⁷ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 140-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁶⁸ ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, 109-ე მუხლის მე-4 და მე-5 პუნქტები.

⁶⁹ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2024 წლის 13 მარტის N25-25240735 წერილი.

⁷⁰ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 54-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ბ.ა“ ქვეპუნქტი.

⁷¹ იქვე, 24-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „გ.ა“ ქვეპუნქტი.

⁷² ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-3 მუხლის მე-4 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი; ლენტეხის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-3 მუხლის მე-4 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი; მესტიის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი; ოზურგეთის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-3 მუხლის მე-4 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი; ჩოხატაურის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-2 მუხლის მე-6 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი; ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-4 მუხლის მე-4 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

მოსხენიებული.⁷³ ამ საკრებულოების რეგლამენტების ნორმაში, რომელშიც ხსენებული ანგარიშის გამოქვეყნების ვალდებულებაა გაწერილი, აღნიშნულია, რომ მერის ანგარიში გაწეული საქმიანობის შესახებ ქვეყნდება წარდგენიდან 10 დღის ვადაში.⁷⁴ ამასთანავე, ჩონატაურის რეგლამენტის მიხედვით, საკრებულო განიხილავს და აფასებს გამოქვეყნებულ ანგარიშს მისი გამოქვეყნებიდან არა უადრეს 10 დღისა.⁷⁵ შესაბამისად, ცალსახაა, რომ ანგარიში უნდა მოისმინოს საკრებულომ. რეგლამენტების ხარვეზია ის, რომ არ არის დაკონკრეტებული ანგარიშის განხილვის ვადა და შედეგები.

ზუგდიდის და ლენტეხის საკრებულოების რეგლამენტებით, ცალკე ნორმად გაიწერა მერის ანგარიშების მოსმენის მექანიზმი და დაზუსტდა პროცედურები. მერი წელიწადში ერთხელ მაინც საკრებულოს წარუდგენს ანგარიშს გაწეული მუშაობის შესახებ. საკრებულოს ეს მოხსენება წარედგინება საანგარიშო წლის მომდევნო წლის 31 მარტამდე (ზუგდიდის შემთხვევაში - 1 აპრილამდე), ხოლო საკრებულოს მორიგი არჩევნების წელს – შესაბამისი წლის სექტემბერში (ზუგდიდის შემთხვევაში - ოქტომბრამდე). მერის ანგარიში ეგზავნება ფრაქციებსა და საკრებულოს უფრაქციო წევრებს. ანგარიშის წარდგენიდან არაუადრეს 7 დღისა ბიუროს ის შეაქვს საკრებულოს მორიგი სხდომის დღის წესრიგში. განხილვის შემდეგ საკრებულო იღებს განკარგულებას, რომელშიც მიუთითებს ანგარიშის დამაკმაყოფილებლად, დადებითად ან უარყოფითად შეფასების თაობაზე. რიგგარეშე ანგარიშის განხილვაზე ვრცელდება იგივე წესები (გარდა ვადებისა).⁷⁶

პრაქტიკა

მესტიის მუნიციპალიტეტის მერს 2023 წლის საქმიანობის ანგარიში საკრებულოში არ წარმოუდგენია. ზუგდიდში მერმა მოხსენება გაგზავნა მხოლოდ წერილობითი სახით და ის სხდომაზე არ განხილულა. მერის მიერ საკრებულოსთვის ანგარიშის ჩაბარების ფაქტი არც ღია წყაროებსა და არც მუნიციპალიტეტის ვებგვერდზე არ იძებნება. ბათუმის მერი 2023 წლის ანგარიშით ისე გამოვიდა საკრებულოს სხდომაზე, რომ მისი მოსმენა თავდაპირველ დღის წესრიგში არ ყოფილა ჩასმული. საკითხი მას მხოლოდ სხდომის დაწყების შემდეგ დაემატა და საკრებულოს წევრებს წინასწარ არ ჰქონდათ ამის თაობაზე ინფორმაცია.⁷⁷ კოდექსისა და რეგლამენტის მოთხოვნები ამ ნაწილში დაიცვეს ლენტეხისა⁷⁸ და ჩონატაურის⁷⁹ საკრებულოებმა, სადაც მერმა როგორც წერილობით, ისე ზეპირადაც წარადგინა წინა წლის საქმიანობის ანგარიში.

რიგგარეშე ანგარიშის წარდგენის ინიციატივა არცერთ საკრებულოში არ გამოკვეთილა.

8. საკრებულოს ბიუროს მიერ თანამდებობის პირთა ანგარიშების მოსმენა

ნორმატიული რეგულირება

კოდექსის მიხედვით, საკრებულოს ბიუროს ისმენს მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირთა ანგარიშებს.⁸⁰ ჩონატაურის, ოზურგეთის და ბათუმის საკრებულოების რეგლამენტების

⁷³ ჩონატაურის საკრებულოს რეგლამენტი, 105-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი; ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტი, 93-ე მუხლის მე-2 „გ“ ქვეპუნქტი; ოზურგეთის საკრებულოს რეგლამენტი, 112-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი.

⁷⁴ ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-100¹ მუხლის 1-ლი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი; ოზურგეთის საკრებულოს რეგლამენტი, 135-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „მ“ ქვეპუნქტი; ჩონატაურის საკრებულოს რეგლამენტი, 128-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ნ“ ქვეპუნქტი.

⁷⁵ ჩონატაურის საკრებულოს რეგლამენტი, 126-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁷⁶ ლენტეხის საკრებულოს რეგლამენტი, 116-ე მუხლი; ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, 113-ე მუხლი.

⁷⁷ ბათუმის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2023 წლის 19 დეკემბრის N12 სხდომის ოქმი.

⁷⁸ ლენტეხის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2023 წლის 30 ნოემბრის N97-97233343 და 2024 წლის 9 ივლისის N97-97241911 წერილები.

⁷⁹ ჩონატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2024 წლის 14 აგვისტოს N47-47242273 წერილი.

⁸⁰ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 27-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი.

მიხედვით, საკრებულოს ბიურო პერიოდულად, მის მიერ დამტკიცებული გრაფიკის შესაბამისად, ისმენს თვითმმართველობის თანამდებობის პირების ანგარიშებს, აფასებს მათ და, საჭიროების შემთხვევაში, აყენებს მათი პასუხისმგებლობის საკითხს.⁸¹ მესტიის საკრებულოს რეგლამენტით, ბიუროს უფლებამოსილებებში ამგვარი ფუნქცია არ შედის.⁸² ზუგდიდის და ლენტეხის საკრებულოებმა რეგლამენტში მსგავსი ნორმა დააზუსტეს და მიუთითეს, რომ საკრებულოს ბიურო, თავისი გადაწყვეტილებით, ისმენს თვითმმართველობის თანამდებობის პირების ანგარიშებს, აძლევს მათ შეფასებებს და, საჭიროების შემთხვევაში, აყენებს მათი პასუხისმგებლობის საკითხს.⁸³

აღსანიშნავია, რომ ბიურო არის ორგანიზაციული ფუნქციების მქონე ორგანო საკრებულოში. მისი როლი საკრებულოს დღის წესრიგების შემუშავების, სხვადასხვა სახის რეგისტრაციებისა და დადასტურების კომპეტენციებით შემოიფარგლება. ამის გამო, კოდექსით გათვალისწინებული ზედამხედველობის ეს მექანიზმი პრობლემურია. ამასთანავე, არ არის დაკონკრეტებული, რომელი თანამდებობის პირების ანგარიშების მოსმენა იგულისხმება ამ ნორმაში და მასში, სიტყვასიტყვითი განმარტებით, აღმასრულებელი ორგანოს თანამდებობის პირებიც მოიაზრებიან. შესაბამისად, ბიუროსთვის საზედამხედველო ფუნქციების (როგორცაა ანგარიშის მოსმენა) მინიჭება მის რეალურ დანიშნულებას სცილდება.

პრაქტიკა

მესტიის გარდა, სხვა საკრებულოების ბიუროებს მერიის თანამდებობის პირთა ანგარიშები არ მოუსმენიათ.

9. მერიის მიერ წარმოდგენილი საკითხების განხილვისას კითხვით მიმართვა

ნორმატიული რეგულირება

დეპუტატებს უფლება აქვთ, საკითხების განხილვისას, ზეპირი კითხვებით მიმართონ მომხსენებელს.⁸⁴ მათი შეკითხვების რაოდენობა და ხარისხი დამოკიდებულია იმაზე, რამდენად კარგად იცნობს დეპუტატი განსახილველ საკითხებთან დაკავშირებულ დოკუმენტურ მასალებს. ზუგდიდის და ლენტეხის საკრებულოებმა დააზუსტეს ინიციატივების წარდგენის და დღის წესრიგში შეტანის ვადა, რომლის გადაცილების შემთხვევაში, მასალები მომდევნო სხდომას გადაეცემა. როგორც წესი, საკრებულოს სხდომის ჩატარების თარიღის, სხდომების განრიგის, დღის წესრიგის თაობაზე ინფორმაცია და განსახილველი მასალები საკრებულოს წევრებს ეგზავნებათ სხდომამდე არაუგვიანეს 3 დღისა (ლენტეხის შემთხვევაში - 7 დღე). ამ ვადის დარღვევით შემოტანილი საკითხი გადაეცემა საკრებულოს მომდევნო სხდომას.⁸⁵ სხვაგან ეს ვადა არ არის დაზუსტებული.

პრაქტიკა

ზეპირი კითხვების ერთადერთი დადასტურების წყაროა სხდომების ოქმები. თუმცა, ხშირად ისინი არ შეიცავდა საკმარის ინფორმაციას განხილვების შესახებ. უმეტეს შემთხვევაში, ეს გამოწვეული იყო ტექნიკური მიზეზებით: საკრებულოებს არ გააჩნდათ სხდომების ვიდეო ან აუდიო ჩაწერის და სტენოგრამების წარმოების შესაძლებლობა (გარდა ზუგდიდისა). იქ, სადაც

⁸¹ ჩოხატაურის საკრებულოს რეგლამენტი, 109-ე მუხლის მე-2 პუნქტი; ოზურგეთის საკრებულოს რეგლამენტი, 116-ე მუხლის მე-2 პუნქტი; ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტი, 36-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი.

⁸² მესტიის საკრებულოს რეგლამენტი, 51-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

⁸³ ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, 113-ე მუხლის მე-2 პუნქტი; ლენტეხის საკრებულოს რეგლამენტი, 116-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁸⁴ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 46-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი.

⁸⁵ ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, 28-ე მუხლის მე-10 პუნქტი; ლენტეხის საკრებულოს რეგლამენტი, 28-ე მუხლის მე-10 პუნქტი.

მიითვებული იყო შეკითხვები, გამოიკვეთა, რომ მათ უმეტესად უმრავლესობის წევრები სვამდნენ, ოპოზიციის წევრები კი ან არ ესწრებოდნენ სხდომებს, ან ნაკლებ ინტერესს გამოხატავდნენ საკითხების მიმართ.

გარდა ამისა, კითხვების არარსებობასა ან ხარისხზე მნიშვნელოვან შემოქმედებას ახდენს ის, თუ როდის ეგზავნებათ საკრებულოს წევრებს განსახილველი მასალები. პრაქტიკაში, ხშირად, ეს სხდომამდე ძალიან მცირე ხნით ადრე ხდებოდა (ზოგჯერ წინა დღით), რის გამოც, დეპუტატები სხდომებისთვის მომზადებას ვერ ასწრებდნენ.

10. წინა წელს განხორციელებული შესყიდვების შესახებ ანგარიშის მოსმენა

ნორმატიული რეგულირება

კოდექსის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის მერი, არაუგვიანეს თებერვლისა, შესყიდვების გეგმის შესაბამისად, საკრებულოს უგზავნის წინა წელს განხორციელებული შესყიდვების შესახებ ანგარიშს.⁸⁶ არც კოდექსით და არც საკრებულოების რეგლამენტებით (გარდა ზუგდიდისა და ლენტეხისა) შესყიდვების ანგარიშის განხილვის ზუსტი პროცედურა, მათ შორის, განხილვის ვადა დადგენილი არ არის, რაც არაერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოყალიბებას უწყობს ხელს.

ზუგდიდის და ლენტეხის საკრებულოებმა 2023 წლის ოქტომბერ-ნოემბერში რეგლამენტებში დამოუკიდებელ ნორმებად ჩაამატეს შესყიდვების ანგარიშის განხილვის წესი. ახალი რეგულაციის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის მერი, არაუგვიანეს თებერვლისა, შესყიდვების გეგმის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს უგზავნის წინა წელს განხორციელებული შესყიდვების შესახებ ანგარიშს. მას განიხილავს შესაბამისი დარგობრივი კომისია (კომისიები) და შეიმუშავებს დასკვნას, რომელსაც წარუდგენს ბიუროს. ეს ანგარიში ბიუროს განსახილველად შეაქვს საკრებულოს უახლოესი სხდომის დღის წესრიგში. საკრებულო მას განიხილავს არაუგვიანეს 1-ლი მაისისა. ამის შემდეგ საკრებულო აფასებს ანგარიშს (დადებითი, დამაკმაყოფილებელი, უარყოფითი) და უფლებამოსილია, შესაბამისი ორგანოების მიმართ გასცეს რეკომენდაციები.⁸⁷

პრაქტიკა

ბათუმის გარდა,⁸⁸ ყველა დანარჩენმა საკრებულომ განიხილა წინა წელს განხორციელებული შესყიდვების ანგარიში. თუმცა, მესტიის საკრებულომ, ამის ნაცვლად, იმსჯელა მერიის შესყიდვების სამსახურის ანგარიშზე 2023 წელს გაწეული საქმიანობის შესახებ,⁸⁹ რაც კოდექსის მოთხოვნებს არ შეესაბამება. რაც შეეხება განხილვის ტენდენციებს, სხდომების ოქმებიდან არ იკვეთება მნიშვნელოვანი აქტივობა ამ ანგარიშის განხილვისას.

11. დროებითი სამუშაო ჯგუფის შექმნა

ნორმატიული რეგულირება

კოდექსის მიხედვით, ორგანიზაციული საქმიანობის სფეროში საკრებულოს უფლებამოსილებას განეკუთვნება ცალკეულ საკითხთა შესასწავლად დროებითი სამუშაო ჯგუფის შექმნა არა უმეტეს 6 თვის ვადით.⁹⁰ დაწვრილებითი რეგულირება რეგლამენტებზეა დელეგირებული.

⁸⁶ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 54-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „გ.ვ“ ქვეპუნქტი.

⁸⁷ ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, 113²-ე მუხლი; ლენტეხის საკრებულოს რეგლამენტი, 116¹-ე მუხლი.

⁸⁸ ბათუმის საკრებულოს 2024 წლის 22 ივლისის N15-15242048 წერილი.

⁸⁹ მესტიის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2024 წლის 29 თებერვლის Nგ-135.135240604 განკარგულება.

⁹⁰ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 24-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ბ.ე“ ქვეპუნქტი, 29-ე მუხლი.

კოდექსი ექსპლიციტურად არ განსაზღვრავს დროებითი სამუშაო ჯგუფის შექმნის კვორუმს. ამ შემთხვევაში, მასზე გავრცელდება, ზოგადად, სამართლებრივი აქტის მიღების კვორუმი - საკრებულოს სხდომაზე დამსწრე წევრთა ნახევარზე მეტი, მაგრამ არანაკლებ საკრებულოს სიითი შემადგენლობის ერთი მესამედისა.⁹¹ დროებითი სამუშაო ჯგუფი პარლამენტის დონეზე არსებული დროებითი კომისიის ეკვივალენტური სტრუქტურაა. ის წარმომადგენლობითი ორგანოს ინსტრუმენტი კონტროლის განსახორციელებლად. რაც უფრო რთულია მისი შექმნა, მით ნაკლებად ეფექტიანი იქნება კონტროლი. სიითი შემადგენლობის ერთი მესამედის კვორუმი მაღალია იმისთვის, რომ საკრებულოს ოპოზიციას მიეცეს გარკვეული ბერკეტები მის შესაქმნელად. მაგალითად, პარლამენტის დონეზე დროებითი კომისიის შექმნის კვორუმია დამსწრეთა ხმების უმრავლესობა, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მეოთხედისა.⁹²

კოდექსითა⁹³ და საკრებულოების რეგლამენტებით (გარდა ზუგდიდისა და ლენტეხისა), სამუშაო ჯგუფის თავმჯდომარის არჩევის უფლებამოსილება აქვს საკრებულოს.⁹⁴ ასეთი გადაწყვეტა არ არის მიზანშეწონილი, ვინაიდან კომისიის თავმჯდომარეს, როგორც საკრებულოს თანამდებობის პირს, ირჩევს საკრებულო, ხოლო დროებითი სამუშაო ჯგუფის თავმჯდომარე არ არის ამ რანგის თანამდებობის პირი და ის, უშუალოდ, ჯგუფის წევრებმა უნდა აირჩიონ.

ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტი დროებითი სამუშაო ჯგუფის შექმნასთან დაკავშირებულ საკითხებზე მწირ ინფორმაციას შეიცავს. აღნიშნულია მხოლოდ დროებითი სამუშაო ჯგუფის წევრთა მინიმალური რაოდენობა, ზოგადი მითითება მიზანზე და თავმჯდომარისა და წევრების არჩევის პროცედურა.⁹⁵ ეს ნორმა არ ადგენს ჯგუფის შექმნის ინიციატორ სუბიექტს. ასევე არ არის განსაზღვრული სამუშაო ჯგუფის მიერ გადაწყვეტილების მიღების და დაკომპლექტების წესი (მაგალითად, ფრაქციათა პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპი, როგორც კოდექსითაა გათვალისწინებული⁹⁶), ვადის გაგრძელების და ანგარიშვალდებულების საკითხები. პრობლემაა ისიც, რომ საკრებულოს უფლებამოსილება სამუშაო ჯგუფის შექმნასთან დაკავშირებით და შესაბამისი რეგულაციები საკრებულოს კომისიის მუხლშია გაწერილი.

ინიციატორთან მიმართებით მსგავსი მოწესრიგებაა ოზურგეთის და ჩოხატაურის საკრებულოების რეგლამენტებშიც. ამ ნორმებიდან ბუნდოვანია, რამდენ წევრს შეუძლია საკითხის დაყენება. ამასთანავე, ცხადია, რომ დროებითი სამუშაო ჯგუფი ვერ იქნება ამავე ორგანოს შექმნის ინიციატორი, ხოლო მერის მიერ საკრებულოში დროებითი სამუშაო ჯგუფის შექმნის ინიცირება ასევე მიზანშეწონილია.

კოდექსისგან განსხვავებით, მესტიის საკრებულოს რეგლამენტი დროებითი სამუშაო ჯგუფების შექმნის მიზნად აკონკრეტებს თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტების გამოკვლევასა და შესაბამის რეაგირებას ან განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი საკითხების შესწავლას.⁹⁷ როგორც რეგლამენტით შემოთავაზებული რეგულირებიდან იკვეთება, დროებითი სამუშაო ჯგუფი, რომელიც მესტიის საკრებულოში შეიძლება შეიქმნას, აერთიანებს საქართველოს პარლამენტის დონეზე არსებულ დროებით კომისიას და დროებით საგამოძიებო კომისიას. საქართველოს კონსტიტუციით, საგამოძიებო ფუნქციების მქონე არააღმასრულებელი სტრუქტურის შექმნა მხოლოდ პარლამენტშია გათვალისწინებული, ასევე, საფუძვლებისა და საქმიანობის წესის განსაზღვრა დელეგირებულია პარლამენტის რეგლამენტზე. მესტიის საკრებულოს რეგლამენტი სამუშაო ჯგუფთან მიმართებით სწორედ პარლამენტის

⁹¹ იქვე 62-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁹² საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 73-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁹³ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 29-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁹⁴ ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-20 მუხლის მე-14 პუნქტი; ოზურგეთის საკრებულოს რეგლამენტი, 34-ე მუხლი; ჩოხატაურის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-8 მუხლი.

⁹⁵ იქვე.

⁹⁶ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 29-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

⁹⁷ მესტიის საკრებულოს რეგლამენტი, 29-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

რეგლამენტის იმ რეგულაციას იმეორებს, რომელიც საგამოძიებო კომისიის შექმნის წესსა და საფუძვლებს განსაზღვრავს. აქედან გამომდინარე, კანონქვემდებარე აქტით, საგამოძიებო ფუნქციებისა და უფლებამოსილებების მქონე ორგანოს შექმნა საკრებულოს დონეზე კითხვებს წარმოშობს კონსტიტუციასთან მისი შესაბამისობის კუთხით. დროებითი სამუშაო ჯგუფის შექმნა საკრებულოს სხვა მიზნებით შეუძლია, ხოლო თუ გამოიკვეთება სისხლის სამართლის დანაშაულის ნიშნები, მას უფლება აქვს, ამის თაობაზე შესაბამის საგამოძიებო ორგანოს მიმართოს. მესტიის საკრებულოს რეგლამენტის ამგვარი მოწესრიგების თაობაზე, ინტერვიუს დროს, საპროცედურო საკითხთა კომისიის თავმჯდომარემ აღნიშნა, რომ ეს რეგულაცია პრობლემურია და დროებითი სამუშაო ჯგუფის შექმნის მიზანი უნდა დაზუსტდეს კანონმდებლობის შესაბამისად.

ზუგდიდის⁹⁸ და ლენტეხის⁹⁹ საკრებულოებმა დროებითი სამუშაო ჯგუფის შექმნასთან დაკავშირებით არაერთი პროცედურა დააზუსტეს, მათ შორის, ინიციატორების შესახებ რეგულაციები, კომისიის შექმნის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების და დასკვნის წარმოდგენის წესები.

პრაქტიკა

საანგარიშო პერიოდში დროებითი სამუშაო ჯგუფი არცერთ საკრებულოში არ შექმნილა და არც შექმნის ინიციატივა დაუყენებია ვინმეს.

12. მერისთვის უნდობლობის გამოცხადება

ნორმატიული რეგულირება

მიუხედავად იმისა, რომ მერი ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ პირდაპირი წესით არჩეული პირია, კოდექსის მიხედვით, საკრებულოს უფლება აქვს, მას უნდობლობა გამოუცხადოს.¹⁰⁰ ამ პროცედურის დაწყების საფუძველია საკრებულოს სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტის წერილობითი ინიციატივა.¹⁰¹ მერისთვის უნდობლობა გამოცხადებულად ჩაითვლება, თუ ინიციატივას მხარს დაუჭირს საკრებულოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედი. მერისთვის უნდობლობის გამოცხადება იწვევს მისი უფლებამოსილების შეწყვეტას.¹⁰²

უნდობლობის გამოცხადების თაობაზე საკითხის ინიცირებისთვის კოდექსით დადგენილი კვორუმი მათალია. შესაბამისად, მისი გამოყენება ოპოზიციისთვის ფაქტობრივად ხელმიუწვდომელია. ეს განაპირობებს უნდობლობის აღძვრის პრაქტიკის არარსებობას საკრებულოებში. შედარებისთვის, საქართველოს პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრისთვის დადგენილია 1/3-იანი კვორუმი,¹⁰³ რაც საპარლამენტო ოპოზიციას აძლევს რეალურ შესაძლებლობას, წამოიწყოს ეს პროცედურა და იმსჯელოს მასზე პლენარულ სხდომაზე. მიუხედავად იმისა, რომ მერის შემთხვევაში უნდობლობის გამოცხადება უფრო რთული უნდა იყოს (პრემიერ-მინისტრთან შედარებით), ინიცირების ნაწილში კვორუმის შემცირება არ იქნება წინააღმდეგობაში მერის პირდაპირი წესით არჩევითობის კონცეფციასთან, ვინაიდან საბოლოო გადაწყვეტილების მიმღები მაინც საკრებულოს კვალიფიციური უმრავლესობაა. კვორუმის დაწევა მხოლოდ ანგარიშვალდებულების ხარისხს გააუმჯობესებდა. გარდა ამისა, მისი შემცირება

⁹⁸ ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, 34¹-ე მუხლი.

⁹⁹ ლენტეხის საკრებულოს რეგლამენტი, 34¹-ე მუხლი.

¹⁰⁰ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 24-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „გ.გ“ ქვეპუნქტი.

¹⁰¹ იქვე, 51-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

¹⁰² იქვე, მე-10 პუნქტი.

¹⁰³ საქართველოს კონსტიტუცია, 57-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

შესაბამისობაში იქნებოდა უნდობლობის აღძვრის სხვა ინიციატორთან - ადგილობრივი მოსახლეობის 20%-თან, რომელიც ლეგიტიმაციის წყაროს ნახევარზე ნაკლებია.

პრაქტიკა

საანგარიშო პერიოდში მერისთვის უნდობლობის გამოცხადების ინიციატივა არცერთ საკრებულოში არ წარდგენილა.

13. საკრებულოს მიერ მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოს და თანამდებობის პირების ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სასამართლოში გასაჩივრება

ნორმატიული რეგულირება

კოდექსის მიხედვით, თუ მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოს, მერიის თანამდებობის პირის ან სხვა მოხელის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ეწინააღმდეგება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს ან/და საქართველოს კანონმდებლობას, საკრებულო სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით იღებს გადაწყვეტილებას სასამართლოში მისი გასაჩივრების შესახებ.¹⁰⁴

ამ საზედამხედველო მექანიზმთან დაკავშირებით დამატებითი რეგულაციები საკრებულოს რეგლამენტებით არ არის გათვალისწინებული, გარდა ზუგდიდისა.¹⁰⁵

პრაქტიკა

საკრებულოების საპასუხო წერილების მიხედვით, საკრებულოს მერის, მერიის თანამდებობის პირის ან სხვა მოხელის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი სასამართლოში საკრებულოს ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტთან ან/და საქართველოს კანონმდებლობასთან წინააღმდეგობის მოტივით, კოდექსის 62-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად, არ გაუსაჩივრებიათ.

რეგლამენტით გათვალისწინებული საზედამხედველო მექანიზმები

14. ინტერპელაცია

ნორმატიული რეგულირება

განსახილველი საკრებულოები, ბათუმის გარდა, ითვალისწინებენ ინტერპელაციის მექანიზმს. ეს უკანასკნელი საკრებულოს წევრის წერილობითი შეკითხვისგან იმით განსხვავდება, რომ ამ შემთხვევაში სავალდებულოა შესაბამისი თანამდებობის პირის საკრებულოს სხდომაზე გამოცხადება და პასუხის იქ წარდგენა. გარდა ამისა, პასუხს სხდომაზე მოჰყვება დებატებიც.¹⁰⁶ ინტერპელაციის მექანიზმის პროცედურები ერთმანეთის მსგავსად არის გაწერილი ჩოხატაურის, ოზურგეთის და მესტიის საკრებულოების რეგლამენტებით, ხარვეზებიც მსგავსია.

რეგლამენტებით, ინტერპელაციასთან მიმართებით გათვალისწინებული არ არის რამდენიმე საკითხი. დადგენილი არ არის, რა ვადაში აგზავნის წერილობით პასუხს ანგარიშვალდებული პირი ინტერპელაციის შეკითხვაზე, რამდენი წუთი აქვს მას პასუხისთვის სხდომაზე. გარდა ამისა,

¹⁰⁴ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 62-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

¹⁰⁵ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტი, 113⁵-ე მუხლი.

¹⁰⁶ ინტერპელაციის არსი და მახასიათებლები იხ. ვ. მენაბდე და სხვები, „საპარლამენტო კონტროლი კონსტიტუციისა და რეგლამენტის რეფორმის შემდეგ“, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2020.

აუცილებელია, ინტერპელაციას მოჰყვებოდეს დებატები და ეს ინიციატორების სურვილზე არ უნდა იყოს დამოკიდებული, როგორც ეს ნორმაშია მოცემული.

რაც შეეხება ინიციატორებს, ამ უფლებით თანაბრად ვერ სარგებლობენ ის დეპუტატები, რომლებიც ფრაქციაში არ არიან გაწევრიანებულნი (მაგალითად, პარლამენტის დონეზე ინტერპელაციის უფლება ფრაქციას და პარლამენტის წევრთა 7-კაციან ჯგუფს აქვს¹⁰⁷). ამასთანავე, ინტერპელაცია აღმასრულებელი ორგანოების მიმართ არსებული საზედამხედველო მექანიზმია. შესაბამისად, მის ადრესატად საკრებულოს თავმჯდომარის გაწერა ამ მექანიზმის რეალურ არსს არ შეესაბამება.

პრობლემურია ასევე კომისიისთვის ინტერპელაციის უფლების მინიჭება. ინტერპელაციას აქვს პოლიტიკური დატვირთვა. ეს ინიციატივა ერთიანი პოლიტიკური ხედვის მქონე სუბიექტებისგან უნდა მოდიოდეს და თითოეულის სურვილს ასახავდეს. კომისიისთვის, რომელიც სხვადასხვა პოლიტიკური სუბიექტისგან შედგება, ამ უფლების მინიჭება ინტერპელაციის არსს არღვევს. ეს მექანიზმი ამ სახითაა დანახული პარლამენტის დონეზე კონსტიტუციის საფუძველზე. შესაბამისად, კომისიას ეს უფლებამოსილება არ უნდა ჰქონდეს.

ასევე აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთი საკრებულოს რეგლამენტით, ინტერპელაციის ადრესატებად აღმასრულებელი უწყებიდან ძალიან ვიწრო წრეა განსაზღვრული. მხოლოდ მერის ან მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული ორგანიზაციის თანამდებობის პირის მიმართ ინტერპელაცია ვერ იქნება საკმარისი აღმასრულებელ ორგანოზე სათანადო ზედამხედველობის განსახორციელებლად. ვინაიდან ეს პოლიტიკური ინსტრუმენტია, მის ადრესატებში მერის მოადგილეებიც უნდა მოიაზრებოდნენ, რაც საკურატორო სფეროს მიხედვით, სამსახურების საქმიანობაზე პასუხისმგებლობის აღებას უზრუნველყოფდა, ხოლო მერიის სამსახურების უფროსები უნდა გამოირიცხონ, ვინაიდან ისინი საჯარო მოხელეები არიან.

ზედმეტად ხანგრძლივია საკრებულოს სხდომაზე თანამდებობის პირის გამოცხადების ვადა (2 თვე). გამომდინარე იქიდან, რომ ინტერპელაციის შეკითხვა შეიძლება ეხებოდეს იმ პერიოდში არსებულ აქტუალურ საკითხს, 2 თვის გასვლისას მასზე პასუხი აქტუალობას დაკარგავს და პროცედურასაც არაეფექტიანს გახდის.

გარდა ამისა, ბუნდოვანია ის ნორმებიც, რომელთა მიხედვით, ინტერპელაციის წესით დაყენებულ საკითხზე საკრებულოს სხდომა იღებს შესაბამის გადაწყვეტილებას. არ ჩანს, რა გადაწყვეტილებას იღებს საკრებულო.

მცირედით განსხვავებულია რეგულირება მესტიის საკრებულოს რეგლამენტით.¹⁰⁸ მოწესრიგება ამგვარია: ინტერპელაცია არის კომისიის ან ფრაქციის მიერ მუნიციპალიტეტის მერის ან მერიის თანამდებობის პირისადმი მიმართული მოთხოვნა განმარტების მისაღებად ან აღმასრულებელი ორგანოს მიერ გატარებული სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკის თაობაზე ან კიდევ რომელიმე კონკრეტულ საკითხზე, რომელიც მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული ორგანიზაციის თანამდებობის პირს შეეხება.¹⁰⁹ ინტერპელაცია შეიძლება გახდეს მერისთვის უნდობლობის გამოცხადების საფუძველი, რომელიც განსაკუთრებული პროცედურული წესით განიხილება.¹¹⁰

ინტერპელაცია საკრებულოს წევრის წერილობითი შეკითხვისგან იმით განსხვავდება, რომ ამ შემთხვევაში სავალდებულოა საკრებულოს სხდომაზე შესაბამისი თანამდებობის პირის გამოცხადება და პასუხის იქ წარდგენა. გარდა ამისა, პასუხს დებატებიც მოჰყვება. თუმცა, როგორც წერილობითი შეკითხვების ქვეთავში აღინიშნა, მესტიის საკრებულოს რეგლამენტის მიხედვით, ეს პროცედურა ინტერპელაციის მსგავსია და მისგან თითქმის არ იმიჯნება.

¹⁰⁷ საქართველოს კონსტიტუცია, 43-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

¹⁰⁸ მესტიის საკრებულოს რეგლამენტის 62-ე მუხლი.

¹⁰⁹ იქვე, მე-3 პუნქტი.

¹¹⁰ იქვე, მე-4 პუნქტი.

ამ საკრებულოს რეგლამენტში, ინტერპელაციასთან მიმართებით, რამდენიმე საკითხია დასაზუსტებელი. ინტერპელაციისთვის განკუთვნილი დებატების პროცედურა უნდა ითვალისწინებდეს სხვა დეპუტატების მხოლოდ გამოსვლებს, ნაცვლად თითო შეკითხვისა. გარდა ამისა, ინტერპელაციის გამართვის პერიოდი საკრებულოს რეგლამენტში ორ ნაწილადაა განსაზღვრული. პირველ ყოვლისა, საკრებულოს თავმჯდომარე განსაზღვრავს მოსამზადებელ დროს 1 თვემდე ვადით, ხოლო მოსმენა იმართება ინტერპელაციის აღძვრიდან 2 თვეში. ვინაიდან ინტერპელაცია პოლიტიკური შინაარსის ინსტრუმენტია, საკრებულოს თავმჯდომარის მიერ ვადის დადგენა არ არის მიზანშეწონილი. უმჯობესია, ინტერპელაციის შეკითხვა პირდაპირ ინიციატორის მიერ იგზავნებოდეს ადრესატთან, ხოლო რეგლამენტი აწესებდეს მხოლოდ ერთ ვადას საკრებულოს სხდომაზე პასუხის განხილვისთვის. ეს ვადა 2 თვეზე ნაკლები უნდა იყოს, რათა ინტერპელაციის შეკითხვამ აქტუალურობა არ დაკარგოს.

რაც შეეხება ზუგდიდისა და ლენტეხის საკრებულოებს, მათ ეს ხარვეზები გამოასწორეს 2023 წლის შემოდგომაზე შეტანილი ცვლილებებით და არაერთი გარემოება დააზუსტეს: დაკონკრეტდა სუბიექტი და ადრესატი - საკრებულოს ფრაქციას ან საკრებულოს წევრთა არანაკლებ 3-კაციან ჯგუფს უფლება ექნება, ინტერპელაციის წესით შეკითხვით მიმართოს მუნიციპალიტეტის მერს, მის მოადგილეს ან მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული კერძო სამართლის იურიდიული პირის ხელმძღვანელს. დაზუსტდა ინტერპელაციის საგანი - ინტერპელაციის წესით დაყენებული საკითხი უნდა შეეხებოდეს მერის, მისი მოადგილის ან მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული კერძო სამართლის იურიდიული პირის მიერ შესაბამის დარგში გატარებული პოლიტიკის კონკრეტულ ან ზოგად საკითხებს. ინტერპელაციის წესით დაყენებული საკითხი უნდა იყოს ზუსტი და ლაკონური ფორმით ჩამოყალიბებული. მას შეიძლება ახლდეს დასაბუთებაც. დაზუსტდა შეკითხვის გაგზავნისა და პასუხის მიღების ვადები - ინტერპელაციის წესით დასმული წერილობითი შეკითხვა ჩაბარდება საკრებულოს აპარატს, რომელიც ადრეცხავს მას და არაუგვიანეს მე-2 დღისა უგზავნის შესაბამის ადრესატს. მუნიციპალიტეტის მერი, მისი მოადგილე ან მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული კერძო სამართლის იურიდიული პირის ხელმძღვანელი ინტერპელაციის წესით გაგზავნილ შეკითხვაზე წერილობით პასუხს საკრებულოს უგზავნის მისი მიღებიდან არაუგვიანეს 1 კვირისა. დაზუსტდა სხდომაზე განხილვის პროცედურები და წუთების რაოდენობა - ინტერპელაციის წესით საკითხი შედის ადრესატის მიერ პასუხის წარმოდგენის შემდეგ ჩანიშნულ საკრებულოს მორიგი/რიგგარეშე სხდომის დღის წესრიგში. ფრაქცია მისთვის გამოყოფილი დროის ფარგლებში თავად განსაზღვრავს გამომსვლელთა რაოდენობას და მათზე დროის გადანაწილების სქემას. დებატების შემდეგ ადრესატს ეძლევა დრო დასკვნითი გამოსვლისთვის. დაზუსტდა ინტერპელაციის შედეგები - ინტერპელაციის დასრულების შემდეგ, მისი ავტორის ინიციატივით, საკრებულო კენჭს უყრის საკითხს, გაიცეს თუ არა შესაბამისი თანამდებობის პირის მიმართ რეკომენდაციები. ამავე გადაწყვეტილებაში მიეთითება რეკომენდაციების წარდგენის ვადა. ამ გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში, შესაბამისი განკარგულების პროექტის შეტანა შეუძლიათ სამართლებრივი აქტის ინიცირების უფლების მქონე სუბიექტებს, რომლებსაც რეგლამენტი განსაზღვრავს. განკარგულების პროექტი განიხილება და მიიღება რეგლამენტით დადგენილი წესით.¹¹¹

პრაქტიკა

ინტერპელაციით არცერთ საკრებულოში არ უსარგებლიათ.

¹¹¹ ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, 111-ე მუხლი; ლენტეხის საკრებულოს რეგლამენტი, 114-ე მუხლი.

15. კონტროლი მიღებულ გადაწყვეტილებათა აღსრულებაზე

ნორმატიული რეგულირება

რეგლამენტების ნაწილი ითვალისწინებს კომისიის მექანიზმს, როგორცაა კონტროლი მიღებულ გადაწყვეტილებათა აღსრულებაზე.

ეს მექანიზმი განსაზღვრულია ოზურგეთის, ჩოხატაურის და ბათუმის საკრებულოების რეგლამენტებით,¹¹² რაც გულისხმობს, რომ საკრებულოს ბიურო უფლებამოსილია, ბიუროს ან/და საკრებულოს სხდომის დღის წესრიგში შეიტანოს საკრებულოს მიერ მიღებული იმ სამართლებრივი აქტების ნუსხა, რომელთა აღსრულების მდგომარეობაზეც ბიურომ (საკრებულომ) ინფორმაცია უნდა მოისმინოს. ეს ინფორმაცია უნდა წარმოადგინოს შესაბამისმა კომისიამ და მერიის სამსახურმა (ბათუმში, აგრეთვე - ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტის დაქვემდებარებაში არსებული სამეწარმეო ან არასამეწარმეო იურიდიული პირის ხელმძღვანელმა). საკრებულოს კომისიისა და მერიის შესაბამისი სამსახურის მოხსენება უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას შესაბამისი სამართლებრივი აქტის აღსრულების მდგომარეობის, ეფექტიანობის, მისი მოქმედების პერიოდში გამოვლენილი ხარვეზებისა და მათ აღმოსაფხვრელად საჭირო შესწორებების შეტანის შესახებ. ინფორმაციების მოსმენის შემდეგ საკრებულოს ბიურო (საკრებულო) ამზადებს შესაბამის შეფასებას და უფლებამოსილია, დააყენოს კონკრეტული თანამდებობის პირის პასუხისმგებლობის საკითხი (ბათუმში, აგრეთვე - მიმართოს მერს პასუხისმგებლობის ზომების გატარების მოთხოვნით).

გარდა ამისა, ცალკე კომისიის ფუნქციებში შედის საკრებულოს გადაწყვეტილებათა შესრულების კონტროლი და, საჭიროების შემთხვევაში, ამ უკანასკნელისთვის შესაბამისი დასკვნის წარდგენა.¹¹³ კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების კონტროლი კომისიის თავმჯდომარის ფუნქციებშიც გვხვდება ოზურგეთისა და ჩოხატაურის საკრებულოების რეგლამენტებში.¹¹⁴ ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტში ცალკე კომისიის კომპეტენციადაა განსაზღვრული საკრებულოს დადგენილებებისა და განკარგულებების შესრულების კონტროლი და, საჭიროების შემთხვევაში, მისთვის შესაბამისი დასკვნის წარდგენა.¹¹⁵

საკრებულოების რეგლამენტებით გაწერილი რეგულირება გადაწყვეტილებათა აღსრულების კონტროლის თაობაზე ნაწილობრივ ჰგავს პარლამენტის რეგლამენტით გათვალისწინებული „ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლის“ მექანიზმს.¹¹⁶ საკრებულოს შემთხვევაში, ეს მექანიზმი ადგენს აღსრულების თაობაზე მოხსენების ზეპირად გაკეთებას ბიუროს ან საკრებულოს წინაშე. ამასთანავე, მზადდება სამართლებრივი აქტების ნუსხა და, არსებული რეგულირებით, ფაქტობრივად, გამორიცხულია ერთ სამართლებრივ აქტზე მოხსენების წარდგენა. პარლამენტში ეს მექანიზმი კომიტეტის დონეზე არსებობს, ხოლო ბიუროს პლენარული სხდომის დღის წესრიგში ეს ინფორმაცია კომიტეტის მიმართვის საფუძველზე შეაქვს.¹¹⁷ ამისგან განსხვავებით, დასახელებული საკრებულოების რეგლამენტებით გათვალისწინებული „კონტროლი მიღებულ გადაწყვეტილებათა აღსრულებაზე“ საკრებულოს მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტების აღსრულების შემოწმებას მხოლოდ ზეპირი მოსმენის ფორმატით ითვალისწინებს და სრულყოფილად არ არის გაწერილი მთლიანი პროცედურა.

გარდა ამისა, კონტროლის ამ მექანიზმის ფარგლებში შეზღუდულია იმ ანგარიშვალდებულ პირთა/ორგანოთა წრე, რომლებმაც აღსრულების მდგომარეობის შესახებ ინფორმაცია უნდა

¹¹² ოზურგეთის საკრებულოს რეგლამენტი, 115-ე მუხლი; ჩოხატაურის საკრებულოს რეგლამენტი, 108-ე მუხლი; ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტის 96-ე მუხლი.

¹¹³ ჩოხატაურის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-20 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი; ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტი, 22-ე მუხლის „ე“ ქვეპუნქტი; ოზურგეთის საკრებულოს რეგლამენტი, 25-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი.

¹¹⁴ ოზურგეთის საკრებულოს რეგლამენტი, 26-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტი; ჩოხატაურის საკრებულოს რეგლამენტი, 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტი.

¹¹⁵ ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტი, 22-ე მუხლის „ე“ ქვეპუნქტი.

¹¹⁶ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 38-ე მუხლი.

¹¹⁷ იქვე, მე-2 პუნქტი.

წარმოადგინონ. საკრებულოს რეგლამენტის მიხედვით, ეს მხოლოდ კომისიამ ან მერიის შესაბამისმა სამსახურმა უნდა გააკეთოს. შესაბამის ნორმებში ექსპლიციტურად არ ჩანს, რომ ეს ინფორმაცია მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულმა კერძო სამართლის იურიდიულმა პირმაც უნდა წარადგინოს (გარდა ბათუმისა). ამასთანავე, შესაბამისი ნორმების მიხედვით, კომისიამაც და მერიის შესაბამისმა სამსახურმაც პირდაპირ ბიუროს უნდა მიაწოდონ ეს ინფორმაცია, რაც ამ ორ სუბიექტს ანგარიშვალდებულების კუთხით ერთნაირ უფლებაუნარიანობას ანიჭებს და გაუმართლებელია.

კიდევ ერთი პრობლემა საკრებულოში ამ საკონტროლო მექანიზმის მფლობელი სუბიექტია. რეალურად, ეს არის კომისია. თუმცა, რეგლამენტების მიხედვით, ინფორმაციას აფასებს და რეაგირების ზომებს იღებს საკრებულოს ბიურო, რაც ამ ორგანოს კომპეტენციას სცილდება.

მესტიის საკრებულოს რეგლამენტი შედარებით ვრცლად აწესრიგებს ამ პროცედურებს. გარდა ამისა, ამ საკრებულოს რეგლამენტის მიხედვით, საკრებულოს წევრს ასევე უფლება აქვს, შესაბამისი ორგანოების წინაშე დასვას საქართველოს კანონებისა და საკრებულოს მიერ მიღებული ნორმატიულ-სამართლებრივი აქტების შესრულების შემოწმების საკითხი.¹¹⁸ ამდენად, ეს უფლება მინიჭებული აქვს როგორც კომისიის, ისე საკრებულოს წევრს.

მესტიის საკრებულოს რეგლამენტით განსაზღვრული რეგულირება მიღებულ გადაწყვეტილებათა აღსრულების კონტროლის თაობაზე ნაწილობრივ ჰგავს პარლამენტის რეგლამენტით გათვალისწინებული „ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლის“ მექანიზმს.¹¹⁹ თუმცა, საკრებულოს რეგლამენტის მიხედვით, ეს მექანიზმი განეკუთვნება როგორც საკრებულოს, ისე კომისიის უფლებამოსილებებს. რეგლამენტის ხარვეზია ის, რომ მისი გამოყენების პროცესში არ ჩანს ბმა კომისიისა და საკრებულოს გადაწყვეტილებებს შორის, მაგალითად, კონტროლს კომისია ახორციელებს და შემდეგ გადის საკითხი საკრებულოს სხდომაზე, თუ საკრებულო დამოუკიდებლად იყენებს ამ მექანიზმს. დასაზუსტებელია ასევე ამ მუხლის მეოთხე პუნქტით გათვალისწინებული უფლებამოსილების განხორციელების პროცედურა და შედეგები, კონკრეტულად, ნორმატიული აქტების ნუსხის შედგენისა და ბიუროზე წარდგენის შემდეგ რა რეაგირება მოჰყვება მას.

რაც შეეხება ზუგდიდისა და ლენტეხის საკრებულოებს, მათ 2023 წელს დააზუსტეს შესაბამისი პროცედურები და სრულყოფილად გაწერეს გადაწყვეტილებათა კონტროლის ინსტრუმენტი. კომისია ზედამხედველობს მისი დარგობრივი სფეროსთვის მიკუთვნებული, საკრებულოს მიერ მიღებული ნორმატიული და ინდივიდუალური აქტების აღსრულების მდგომარეობას. ამ მიზნით, კომისია უფლებამოსილია, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაბამისი ორგანოებიდან გამოითხოვოს ინფორმაცია და დოკუმენტები, ასევე, რეგლამენტით დადგენილი წესით, კომისიის სხდომაზე მოიწვიოს თანამდებობის პირები. კომისია თავის სამუშაო გეგმაში მიუთითებს საკრებულოს მიერ მიღებული ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლის თაობაზე, თუკი ამ აქტის მიღებიდან გასულია სულ მცირე 1 წელი მაინც. გარდა ამისა, ის საკრებულოს მიერ მიღებული ნორმატიული და ინდივიდუალური აქტების ზედამხედველობას ახორციელებს მათი ძალაში შესვლის დღიდან. ამასთანავე, ამის თაობაზე შეიმუშავებს ანგარიშს, რომელშიც მიუთითება შესაბამისი გადაწყვეტილების შინაარსი, აღმასრულებელი უწყების მოვალეობები, კონტროლის ფარგლებში განხორციელებული ქმედებები, გამოვლენილი ხარვეზები, შესაბამისი დასკვნები და რეკომენდაციები. კომისიის წარდგინებით, საკრებულოს ბიურო უფლებამოსილია, საკრებულოს სხდომის დღის წესრიგში შეიტანოს საკრებულოს მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტ(ებ)ის აღსრულების საკითხი. კომისიის მოხსენება უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას შესაბამისი სამართლებრივი აქტის აღსრულების მდგომარეობის, ეფექტიანობის, მისი მოქმედების პერიოდში გამოვლენილი ხარვეზებისა და მათ აღმოსაფხვრელად საჭირო შესწორებების შეტანის შესახებ. ინფორმაციების მოსმენის

¹¹⁸ იქვე, მე-9 მუხლის მე-3 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი.

¹¹⁹ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 38-ე მუხლი.

შემდეგ საკრებულო აფასებს შესაბამისი სამართლებრივი აქტის აღსრულების მდგომარეობას და გასცემს რეკომენდაციებს.¹²⁰

პრაქტიკა

საკრებულოებს ეს მექანიზმი საანგარიშო პერიოდში არ გამოუყენებიათ.

16. კონტროლი მერიის სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობაზე

ნორმატიული რეგულირება

ბათუმის,¹²¹ ოზურგეთის¹²² და ჩოხატაურის¹²³ საკრებულოების რეგლამენტების მიხედვით, საკრებულოს კომისიები დარგების მიხედვით აკონტროლებენ შესაბამისი სამსახურების საქმიანობას, პერიოდულად ისმენენ მათ ანგარიშებს გაწეული მუშაობის შესახებ, შეიმუშავენ სათანადო რეკომენდაციებს, დასკვნებს და წარუდგენენ საკრებულოს ბიუროს განსახილველად. ეს მექანიზმი რეგლამენტებში მოხსენიებულია, როგორც კონტროლი მერიის საქმიანობაზე. მესტიის საკრებულოშიც კომისია ისმენს საკრებულოს მიმართ ანგარიშვალდებულ ორგანოთა და თანამდებობის პირთა ანგარიშებს.¹²⁴ თუმცა, ამ კონტროლის მექანიზმის თაობაზე რეგლამენტი დამატებით პროცედურებს აღარ ითვალისწინებს, მათ შორის, არც ვადებს და არც განხილვის შედეგებს.

კონტროლის ეს მექანიზმი, არსებული რეგულირების მიხედვით, ფართო და მრავლისმომცველია. ის, რეალურად, გულისხმობს კომისიების მიერ მერიის შესაბამისი სამსახურების ანგარიშების განხილვას დარგობრივი პრინციპის შესაბამისად და რეკომენდაციებისა თუ დასკვნების შემუშავებას. ამავე დროს, მერიის საქმიანობაზე კონტროლს, როგორც ეს ამ მუხლის სათაურშია, რეგლამენტით გათვალისწინებული არაერთი ნორმა ითვალისწინებს, რის გამოც, მუხლის შინაარსი მის სათაურს სრულად არ შეესაბამება.

ლენტეხისა და ზუგდიდის საკრებულოებმა ამ მექანიზმთან დაკავშირებით რამდენიმე გარემოება დააზუსტეს. არსებული რეგულაციის თანახმად, ამ ორ საკრებულოში კომისიები დარგების მიხედვით აკონტროლებენ მერიის შესაბამისი სამსახურების საქმიანობას, წელიწადში ერთხელ ისმენენ მათ ანგარიშებს გაწეული მუშაობის შესახებ, შეიმუშავენ სათანადო რეკომენდაციებს, დასკვნებს და განსახილველად წარუდგენენ საკრებულოს. კონტროლის ფარგლებში, მერიის სამსახური ყოველი წლის პირველ თებერვლამდე საკრებულოს შესაბამის კომისიას უგზავნის გასული წლის საქმიანობის ანგარიშს. განხილვის შედეგად, კომისია სამსახურის საქმიანობას აფასებს დადებითად, დამაკმაყოფილებლად ან უარყოფითად და ამის თაობაზე შეიმუშავენ დასკვნას, რომელშიც, არსებობის შემთხვევაში, აისახება კომისიის რეკომენდაციები სამსახურის მიმართ. დასკვნის წარდგენიდან უახლოეს სხდომაზე საკრებულო ისმენს მერიის შესაბამისი სამსახურის ანგარიშს, რის შემდეგაც სამსახურის საქმიანობას აფასებს დადებითად, დამაკმაყოფილებლად ან უარყოფითად. ამის თაობაზე, ის შეიმუშავენ დასკვნას, რომელშიც, არსებობის შემთხვევაში, აისახება საკრებულოს რეკომენდაციები ამ სამსახურის მიმართ.¹²⁵

¹²⁰ ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, 33¹-ე მუხლი; ლენტეხის საკრებულოს რეგლამენტი, 33¹-ე მუხლი.

¹²¹ ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტი, 97-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

¹²² ოზურგეთის საკრებულოს რეგლამენტი, 116-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

¹²³ ჩოხატაურის საკრებულოს რეგლამენტი, 109-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

¹²⁴ მესტიის საკრებულოს რეგლამენტი, 24-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი.

¹²⁵ ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, 33²-ე მუხლი; ლენტეხის საკრებულოს რეგლამენტი, 33²-ე მუხლი.

პრაქტიკა

ბათუმის საკრებულოდან მიღებული პასუხის მიხედვით, კომისიებს არ განუხილავთ მერიის შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულების წინა წლის ანგარიშები.¹²⁶ ჩოხატაურის საკრებულოს პრაქტიკაზე დაკვირვებით კი გამოვლინდა, რომ კომისიები საკუთარ სხდომებზე იხილავდნენ სამსახურების ანგარიშებს. ზოგ შემთხვევაში იღებდნენ ცნობად, ზოგჯერ გადასცემდნენ საკრებულოს ბიუროს საკრებულოს სხდომის დღის წესრიგში ჩასასმელად და სხდომაზე განსახილველად. კომისიები ასევე ისმენდნენ ზოგიერთი სამსახურის 6 ან 9 თვის საქმიანობის ანგარიშებსაც. თუმცა, ვინაიდან არ არის დაფიქსირებული კომისიის წევრების აზრი ან/და ოქმი არ შეიცავს მონაცემებს, რა მოსაზრებები გამოითქვა სხდომაზე, შეუძლებელია დადგინა, რის საფუძველზე იღებდა კომისია ამ გადაწყვეტილებებს. საკრებულოს სხდომებზე მერიის სამსახურების ანგარიშების განხილვა პრაქტიკაში ნაკლებად ხდებოდა.

ოზურგეთის საკრებულომ მერიის სამსახურების ანგარიშებს ერთ დღეს მოუსმინა საკრებულოს მორიგ სხდომაზე.¹²⁷ საკრებულომ ეს დოკუმენტები ცნობად მიიღო. კითხვების ავტორი, ძირითადად, იყო საკრებულოს თავმჯდომარის პირველი მოადგილე. ოქმებიდან არ იკვეთება საკრებულოს სხვა წევრების კითხვები, ასევე ის საკითხები, რაზე გაამახვილეს ყურადღება მერიის სტრუქტურული სამსახურების წარმომადგენლებმა. ლენტეხის საკრებულოში კი მხოლოდ სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმარების და ინფრასტრუქტურის კომისიამ მოისმინა მერიის ინფრასტრუქტურის სამსახურის 2023 წლის ანგარიში.

ზუგდიდში მერიის სამსახურებმა 2023 წელს განხორციელებული საქმიანობის ანგარიშები წარადგინეს საკრებულოში. კომისიებს სტრუქტურული ერთეულების ეს ანგარიშები განახლებული რეგლამენტის მიხედვით არ მოუსმენიათ. თუმცა, ჯანდაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომისიამ განიხილა და დადებითად შეაფასა მერიის ჯანდაცვისა და სოციალური სამსახურის ანგარიში.¹²⁸ მიუხედავად იმისა, რომ საანგარიშო პერიოდში არ ხვდება საკრებულოს მიერ 2023 წელს მოსმენილი მერიის სამსახურების ანგარიშები, კარგი პრაქტიკის თვალსაზრისით, აღსანიშნავია, რომ საკრებულოს თავმჯდომარემ 2023 წლის სექტემბერში დაამტკიცა ბრძანება ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის მერიის სტრუქტურული ერთეულების (სამსახურების) ანგარიშების მოსმენების შედეგების, დასკვნებისა და რეკომენდაციების შესახებ.¹²⁹ ეს ბრძანება გადაეგზავნა მერიას და დაევალა მოსმენების შედეგების, დასკვნების და რეკომენდაციების შესწავლა, ხოლო ამის გათვალისწინებით, მერიის სტრუქტურული ერთეულების (სამსახურების) საქმიანობის დაგეგმვა-განხორციელება.

მესტიის მუნიციპალიტეტის ვებგვერდზე არსებული კომისიის სხდომის ოქმებიდან ირკვევა, რომ საფინანსო-საბიუჯეტო კომისიამ განიხილა საფინანსო სამსახურის უფროსის ანგარიში 2023 წლის 31 მაისს,¹³⁰ ხოლო სოციალურ საკითხთა კომისიამ - განათლების, კულტურის, სპორტის, ძეგლთა დაცვის და ახალგაზრდული სამსახურის 2023 წლის ანგარიში 2024 წლის 26 მარტს.¹³¹

17. მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული კერძო სამართლის იურიდიული პირის მიერ გაწეული საქმიანობის ანგარიშის წარმოდგენა

ნორმატიული რეგულირება

კოდექსის შესაბამისად, ყველა საკრებულოს რეგლამენტი ითვალისწინებს მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული კერძო სამართლის იურიდიული პირის ზედამხედველობას.

¹²⁶ ბათუმის საკრებულოს 2024 წლის 22 ივლისის N15-15242048 წერილი.

¹²⁷ ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2024 წლის 28 თებერვლის N2 სხდომის ოქმი.

¹²⁸ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2024 წლის 17 ივლისის N25-25241993 წერილი.

¹²⁹ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარის 2023 წლის 26 სექტემბრის Nბ25.2523269001 ბრძანება.

¹³⁰ მესტიის საკრებულოს 2024 წლის 9 ივლისის N135-135241911 წერილი.

¹³¹ მესტიის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სოციალურ საკითხთა კომისიის 2024 წლის 26 მარტის N3 სხდომის ოქმი.

ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი ზედამხედველობის მექანიზმებს განსაზღვრავს ცალკე მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული კერძო სამართლის იურიდიული პირის მიმართ. კონკრეტულად, საკრებულოს უფლებამოსილებას განეკუთვნება წელიწადში ერთხელ, არაუგვიანეს პირველი თებერვლისა, მუნიციპალიტეტის კერძო სამართლის იურიდიული პირის ხელმძღვანელობაზე უფლებამოსილი პირის მიერ გაწეული საქმიანობის ანგარიშის მოსმენა.¹³² გარდა ამისა, 2022 წლის ივნისში რეგლამენტში შესული ცვლილებებით, ცალკე განსაზღვრა მათი ანგარიშვალდებულების საკითხი კომისიის წინაშე.¹³³ ამ იურიდიული პირის ხელმძღვანელობაზე პასუხისმგებელი პირი ვალდებულია, ზუგდიდის საკრებულოს შესაბამის კომისიას ყოველკვარტალურად წარუდგინოს მოხსენება გაწეული საქმიანობის შესახებ (წერილობით/პრეზენტაცია).¹³⁴ კომისია განსახილველ საკითხთან დაკავშირებით იღებს რეკომენდაციას, დასკვნას, წინადადებას, რომელსაც წარუდგენს ბიუროს.¹³⁵ საკრებულოს კომისიის ან ბიუროს გადაწყვეტილებით, მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული კერძო სამართლის იურიდიული პირის ანგარიში განიხილება საკრებულოს სხდომაზე. ეს უკანასკნელი აფასებს (დადებითი/უარყოფითი) მის საქმიანობას და, საჭიროების შემთხვევაში, გასცემს რეკომენდაციას.¹³⁶ კომისიის ან/და ბიუროს მოთხოვნით, იურიდიულმა პირმა უნდა წარმოადგინოს საქმიანობის თაობაზე რიგგარეშე მოხსენება.¹³⁷ მის ხელმძღვანელობაზე უფლებამოსილი პირი კი ვალდებულია, კომისიასა და ბიუროს დამატებით წარუდგინოს იურიდიული პირის საქმიანობასთან დაკავშირებული ნებისმიერი ინფორმაცია კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნების დაცვით.¹³⁸ ამ მუხლით განსაზღვრულია მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული კერძო სამართლის იურიდიული პირის ანგარიშვალდებულების ორმაგი წესი: წელიწადში ერთხელ ის ანგარიშს წარუდგენს საკრებულოს, რომელიც არაუგვიანეს პირველი თებერვლისა ისმენს მას, ხოლო კვარტალურ ანგარიშს აბარებს კომისიას. რეგლამენტის ხარვეზია ის, რომ არცერთ შემთხვევაში მოხსენების წარდგენის ვადა არ არის დადგენილი, ხოლო ყოველკვარტალური ანგარიშის შემთხვევაში, განსაზღვრული არ არის ასევე კომისიის სხდომაზე მისი გატანის პერიოდიც. როგორც რეგლამენტიდან იკვეთება, ყოველკვარტალური ანგარიშიც შეიძლება გავიდექს საკრებულოს სხდომაზე განსახილველად.¹³⁹ ამ კუთხით, აღსანიშნავია, რომ უარყოფითად შეფასების შემთხვევაში, რეგლამენტით გათვალისწინებული არ არის რეაგირების დამატებითი მექანიზმი.

ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტი ზედამხედველობის მექანიზმებს ითვალისწინებს ცალკე მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული კერძო სამართლის იურიდიული პირის მიმართ. კონკრეტულად, ბათუმის მუნიციპალიტეტის დაქვემდებარებაში არსებული სამეწარმეო ან არასამეწარმეო იურიდიული პირის ხელმძღვანელი ვალდებულია, საკრებულოს მოთხოვნით, მას გონივრულ ვადაში მიაწოდოს ანგარიში გაწეული საქმიანობის შესახებ.¹⁴⁰ ამ შინაარსს შეიცავს რეგლამენტის 23-ე მუხლი, რომელიც ანგარიშვალდებული პირების მიერ კომისიისთვის ანგარიშისა და სხვა დოკუმენტების წარდგენის ვალდებულებას ითვალისწინებს.¹⁴¹ კერძო სამართლის იურიდიული პირების საქმიანობაზე ზედამხედველობის ეს მექანიზმი კომისიების მიერ კონტროლის მუხლშია მოცემული, თუმცა ანგარიშის წარდგენის ვალდებულებას ადგენს საკრებულოს მიმართ, რაც ხარვეზია. შინაარსობრივი თვალსაზრისით, ეს უფლება, პირველ ყოვლისა, კომისიას უნდა გააჩნდეს.

¹³² ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-3 მუხლის მე-4 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი.

¹³³ იქვე, 113¹-ე მუხლი.

¹³⁴ იქვე, 1-ლი პუნქტი.

¹³⁵ იქვე, მე-2 პუნქტი.

¹³⁶ იქვე, მე-3 პუნქტი.

¹³⁷ იქვე, მე-4 პუნქტი.

¹³⁸ იქვე, მე-5 პუნქტი.

¹³⁹ იქვე, მე-3 პუნქტი.

¹⁴⁰ ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტი, 97-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

¹⁴¹ იქვე, 23-ე მუხლი.

ოზურგეთის საკრებულოს რეგლამენტის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის საკრებულო, მისი წევრის, კომისიის ან ფრაქციის წარდგინებით, უფლებამოსილია, მოითხოვოს მუნიციპალიტეტის კერძო სამართლის იურიდიული პირის ხელმძღვანელობაზე უფლებამოსილი პირის მიერ გაწეული საქმიანობის ანგარიშის მოსმენა.¹⁴² ამ ფორმულირებით, რეგლამენტი არ ითვალისწინებს ამ პირის მიერ რეგულარული ანგარიშის წარდგენის ვალდებულებას, არამედ ამ საკითხს უქვემდებარებს საკრებულოს მოთხოვნას. სხვა საკრებულოების რეგლამენტებში არსებობს რეგულარული ყოველკვარტალური ანგარიშის წარდგენის ვალდებულების პრაქტიკა.¹⁴³ ამ ნორმიდან არ ჩანს ანგარიშის მოსმენაზე თემატური კომისიის კომპეტენციის ფარგლები. ასევე, ღიად არის დატოვებული ანგარიშის შეფასების და რეაგირების კონკრეტული მექანიზმები.

ჩოხატაურის საკრებულოს რეგლამენტით, კომისიის უფლებამოსილებას განეკუთვნება მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების საქმიანობის კონტროლი, მათი ანგარიშების მოსმენა, საკრებულოსთვის შესაბამისი დასკვნებისა და შეფასებების გაწერა.¹⁴⁴ თუმცა, მოცემული ზოგადი ნორმის მიღმა, რეგლამენტით დადგენილი არ არის დამატებითი პროცედურები ამ საკონტროლო მექანიზმის თაობაზე.

მესტიის საკრებულოს რეგლამენტი არ ითვალისწინებს მუნიციპალიტეტის კერძო სამართლის იურიდიული პირის ხელმძღვანელობაზე უფლებამოსილი პირის მიერ გაწეული საქმიანობის რეგულარული ანგარიშის წარდგენის ვალდებულებას. თუმცა, კომისიის უფლებამოსილებაში გაწერილია მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების საქმიანობის კონტროლი, კონკრეტულად, ისმენს მათ ანგარიშებს და საკრებულოს წარუდგენს შესაბამის დასკვნებს და შეფასებებს.¹⁴⁵ რეგლამენტი არ განსაზღვრავს დამატებით პროცედურებს, როგორებიცაა ანგარიშის წარმოდგენის პერიოდულობა, განმხილველი ორგანო, განხილვის ვადა და შედეგები. ამ მხრივ, უმჯობესია, მან სხვა საკრებულოების რეგლამენტების რეგულირებით იხელმძღვანელოს.

ლენტეხის საკრებულოს რეგლამენტი 2023 წლის ოქტომბრამდე არ ითვალისწინებდა ზუსტ რეგულაციას კერძო სამართლის იურიდიული პირების საქმიანობის ზედამხედველობასთან დაკავშირებით. რეგლამენტის ცვლილებებით, მოწესრიგება ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტის მსგავსად გაიწერა.

პრაქტიკა

ბათუმის საკრებულოდან მიღებული ინფორმაციის მიხედვით, საკრებულოს კომისიები არ ახორციელებენ მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული კერძო სამართლის იურიდიული პირების ანგარიშების მოსმენასა და შეფასებას.¹⁴⁶ იგივე რეგულირება ლენტეხშიც, თუმცა, მათი თქმით, კონტროლის ამ მექანიზმის შესრულება დაგეგმილია უახლოეს მომავალში.¹⁴⁷ კარგი პრაქტიკა გამოიკვეთა ოზურგეთში,¹⁴⁸ ჩოხატაურსა¹⁴⁹ და ზუგდიდში,¹⁵⁰ სადაც საკრებულოს სხვადასხვა კომისია სისტემატურად ისმენდა მუნიციპალური იურიდიული პირების ანგარიშებს და ამტკიცებდა მოსმენების შედეგებს, დასკვნებსა და რეკომენდაციებს (უმეტეს შემთხვევაში, დადებითად აფასებდნენ).

¹⁴² ოზურგეთის საკრებულოს რეგლამენტი, 112-ე მუხლის მე-10 პუნქტი.

¹⁴³ ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, 113-ე მუხლი.

¹⁴⁴ ჩოხატაურის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-18 მუხლის 1-ლი პუნქტი და მე-20 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტი.

¹⁴⁵ მესტიის საკრებულოს რეგლამენტი, 24-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტი.

¹⁴⁶ ბათუმის საკრებულოს 2024 წლის 22 ივლისის N15-15242048 წერილი.

¹⁴⁷ ლენტეხის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2023 წლის 9 ივლისის N97-97241911 წერილი.

¹⁴⁸ ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2024 წლის 15 ივლისის N37-37241977 წერილი.

¹⁴⁹ ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2024 წლის 14 აგვისტოს N47-47242273 წერილი.

¹⁵⁰ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2024 წლის 13 მარტის N25-25240735 და ზუგდიდის 2024 წლის 17 ივლისის N25-25241993 წერილები.

რაც შეეხება მესტიას, მიუხედავად იმისა, რომ აქ რეგლამენტი არ ითვალისწინებს კონკრეტულ ნორმას საკრებულოსა ან კომისიის მიერ მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული კერძო სამართლის იურიდიული პირის საქმიანობის ანგარიშის მოსმენასთან დაკავშირებით, საკრებულოს ვებგვერდზე განთავსებული ოქმებიდან გამოიკვეთა, რომ საანგარიშო პერიოდში საკრებულომ 4 ასეთი პირის ანგარიშები მოისმინა.¹⁵¹

18. კომისიის სხდომაზე ანგარიშვალდებული თანამდებობის პირის მოწვევა (სავალდებულო დასწრება)

ნორმატიული რეგულირება

ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი 2024 წლის 1-ელ იანვრამდე ითვალისწინებდა საკრებულოს წინაშე ანგარიშვალდებული თანამდებობის პირების მხრიდან, კომისიის მოთხოვნით და მის მიერვე დადგენილ ვადაში, შესაბამისი დოკუმენტების, დასკვნების და სხვა მასალების მიწოდებას, კომისიის სხდომაზე დასწრებას, დასმულ შეკითხვებზე პასუხების გაცემას და გაწეული საქმიანობის ანგარიშის წარდგენას.¹⁵² ეს ნორმა უზრუნველყოფდა ისეთი ძლიერი საზედამხებელო მექანიზმის იმპლემენტაციას, როგორცაა კომისიის სხდომაზე თანამდებობის პირის დაბარება (შედარებისთვის, პარლამენტის დონეზე, კომიტეტებს თავიანთ სხდომაზე ანგარიშვალდებული თანამდებობის პირების (მათ შორის, პრემიერ-მინისტრის) დაბარების უფლება აქვთ¹⁵³). თუმცა, ეს რეგულაცია მხოლოდ კომისიის უფლებამოსილებების მუხლში იყო გაწერილი და დამატებითი პროცედურა ცალკე ნორმით არ იყო დადგენილი. ამასთანავე, ის არ შეიცავდა მოწვევის კონკრეტულ წესს - როგორ მიიღებოდა ამის შესახებ გადაწყვეტილება, რა ვადაში უნდა გამოცხადებულიყო თანამდებობის პირი სხდომაზე, რამდენჯერ შეიძლებოდა მისი დაბარება, აგრეთვე, რომელი თანამდებობის პირების დაბარება იყო შესაძლებელი სხდომაზე. რეგლამენტის ცვლილებით, რომელიც 2024 წლის 1-ლი იანვრიდან შევიდა ძალაში, არსებული ნორმა დაზუსტდა და სრული პროცედურა გაიწერა.¹⁵⁴

ამ ცვლილებების შედეგად, საკრებულოს წინაშე ანგარიშვალდებული თანამდებობის პირი (მერი, მერის პირველი მოადგილე, მოადგილე(ები), მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი, მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული კერძო სამართლის იურიდიული პირის ხელმძღვანელი) უფლებამოსილია, ხოლო მოთხოვნის შემთხვევაში - ვალდებულია, რეგლამენტით დადგენილი წესით დაესწროს კომისიის სხდომას, პასუხი გასცეს დასმულ შეკითხვებს და წარმოადგინოს გაწეული საქმიანობის ანგარიში. მას კომისიამ მოთხოვნისთანავე უნდა მოუსმინოს. ეს პირი ვალდებულია, გამოცხადდეს კომისიის სხდომაზე დამსწრეთა უმრავლესობის ან ფრაქციის მოთხოვნის საფუძველზე. ამასთანავე, ფრაქციას კომისიის სხდომაზე სავალდებულო წესით მოწვევის უფლება აქვს იმ შემთხვევაში, თუ მას ამ კომისიაში ჰყავს წევრი. წერილობითი მოთხოვნა, კომისიის სხდომაზე მოსაწვევ პირთან ერთად, უნდა შეიცავდეს განსახილველი საკითხ(ებ)ის შესახებ ამომწურავ ინფორმაციას. გაიწერა მოწვევის და სხდომაზე გამოცხადების ვადები, ასევე, დებატების პროცედურა.

გარდა ამისა, ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტში დაემატა ანგარიშგების წესი კომისიის სხდომაზე ანგარიშვალდებული პირის მოწვევის პრაქტიკასთან დაკავშირებით. საკრებულოს იურიდიულ, სამანდატო და ადამიანის უფლებათა დაცვის კომისია პერიოდულად შეისწავლის სხდომაზე თანამდებობის პირის სავალდებულო დასწრებისა და მისი მოსმენის საკითხს. ამ მიზნით, საკრებულოს კომისიები, კალენდარული წლის ყოველი 6 თვის დასრულებიდან არაუგვიანეს 5 დღისა, იურიდიულ, სამანდატო და ადამიანის უფლებათა დაცვის კომისიას

¹⁵¹ მესტიის საკრებულოს სხდომის ოქმები: 2024 წლის 31 ოქტომბრის N10, 2024 წლის 29 თებერვლის N2, 2024 წლის 31 მაისის N5 და 2024 წლის 28 ივნისის N6.

¹⁵² ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, 25-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

¹⁵³ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მე-40 მუხლი.

¹⁵⁴ ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, 33⁵-ე მუხლი.

უგზავნიან თანამდებობის პირის მიმართვას კომისიის სხდომაზე მოსმენის თაობაზე, აგრეთვე, მოთხოვნას თანამდებობის პირის მოწვევასთან დაკავშირებით და ინფორმაციას ამის შესახებ. საკრებულოს იურიდიულ, სამანდატო და ადამიანის უფლებათა დაცვის კომისია, განსაზღვრული ვადის გასვლიდან 15 დღეში, შეისწავლის მიღებულ მასალებს და, საჭიროების შემთხვევაში, ახდენს სათანადო რეაგირებას, მათ შორის, შეიმუშავებს რეკომენდაციებს. გარდა ამისა, ამ ინფორმაციის შესწავლის შედეგებს წარუდგენს საკრებულოს ბიუროს და უზრუნველყოფს შესაბამისი მონაცემების გამოქვეყნებას საკრებულოს ვებგვერდზე. თანამდებობის პირის მიმართვა კომისიის სხდომაზე მოსმენის თაობაზე, ასევე, ამ პირთა მოწვევის შესახებ მოთხოვნები ქვეყნდება საკრებულოს ვებგვერდზე.

იმავე რედაქციას ითვალისწინებს ლენტეხის საკრებულოს რეგლამენტიც, რომელშიც, ზუგდიდის მსგავსად, ეს ცვლილებები 2023 წლის ოქტომბერში შეიტანეს.¹⁵⁵

ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტის 23-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, მერიის თანამდებობის პირი, ასევე, მუნიციპალიტეტის დაქვემდებარებაში არსებული სამეწარმეო და არასამეწარმეო იურიდიული პირის ხელმძღვანელი უფლებამოსილია, ხოლო მოთხოვნის შემთხვევაში - ვალდებულია, დაესწროს კომისიის სხდომებს, პასუხი გასცეს დასმულ შეკითხვებს და წარადგინოს გაწეული საქმიანობის ანგარიში. იგივე შინაარსია 97-ე მუხლის მე-3 პუნქტშიც. ოზურგეთის საკრებულოს რეგლამენტის მიხედვით, საკრებულოს წინაშე ანგარიშვალდებული თანამდებობის პირები ვალდებულნი არიან, კომისიის მოთხოვნით და მის მიერვე დადგენილ ვადაში, მიაწოდონ შესაბამისი დოკუმენტები, დასკვნები და სხვა მასალები, დაესწროს კომისიის სხდომებს, პასუხი გასცენ დასმულ შეკითხვებს და წარადგინონ გაწეული საქმიანობის ანგარიში.¹⁵⁶ თუმცა, ეს რეგულაცია მხოლოდ კომისიის უფლებამოსილებების მუხლშია გაწერილი და დამატებითი პროცედურა ცალკე ნორმით არ არის დადგენილი. ამასთანავე, ის არ შეიცავს დაბარების კონკრეტულ წესს - როგორ მიიღება ამის შესახებ გადაწყვეტილება, რა ვადაში უნდა გამოცხადდეს თანამდებობის პირი, რამდენჯერ შეიძლება მისი მოწვევა, აგრეთვე, რომელი თანამდებობის პირების დაბარებაა შესაძლებელი სხდომაზე. ანალოგიური მოწესრიგებაა ჩოხატაურის საკრებულოს რეგლამენტშიც.¹⁵⁷

მესტიის საკრებულოს რეგლამენტი ამ მექანიზმს არ ითვალისწინებს.

პრაქტიკა

ლენტეხის,¹⁵⁸ ზუგდიდის,¹⁵⁹ ჩოხატაურის,¹⁶⁰ საკრებულოების კომისიებს სავალდებულო წესით არ მოუწვევიათ ანგარიშვალდებული პირები. ბათუმის საკრებულოს პასუხის მიხედვით, არც აქ არსებობს კომისიების მიერ სხდომაზე ანგარიშვალდებული პირის მოწვევის (სავალდებულო დასწრების) პრაქტიკა.¹⁶¹ თუმცა, საკრებულოს მიერ მოწოდებული სხდომის ოქმებიდან გამოიკვეთა, რომ მისი წევრები განცხადებების ნაწილში აყენებენ თანამდებობის პირის მოწვევის საკითხს. მაგალითად, საკრებულოს თავმჯდომარემ და ოპოზიციური პარტიის წარმომადგენელმა სხდომაზე განაცხადეს ანგარიშვალდებული პირის მოწვევის თაობაზე, თუმცა არც კომისიის და არც საკრებულოს სხდომის ოქმებიდან არ იკვეთება ამ პროცესის განვითარების შედეგები.¹⁶² ოზურგეთის სხდომის ოქმებში არ ჩანს, თანამდებობის პირებმა

¹⁵⁵ ლენტეხის საკრებულოს რეგლამენტი, 33⁵-ე მუხლი.

¹⁵⁶ ოზურგეთის საკრებულოს რეგლამენტი, 25-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

¹⁵⁷ ჩოხატაურის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-20 მუხლის მე-2 პუნქტი.

¹⁵⁸ ლენტეხის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2024 წლის 9 ივლისის N97-97241911 წერილი.

¹⁵⁹ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2024 წლის 13 მარტის N25-25240735 და 2024 წლის 17 ივლისის N25-25241993 წერილები.

¹⁶⁰ ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2024 წლის 14 აგვისტოს N47-47242273 წერილი.

¹⁶¹ ბათუმის საკრებულოს 2024 წლის 22 ივლისის N15-15242048 წერილი.

¹⁶² ბათუმის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2024 წლის 31 იანვრის N1 სხდომის ოქმი.

გეგმური ანგარიში წარადგინეს, თუ სავალდებულო წესით იყვნენ მოწვეულნი სხდომაზე. შესაბამისად, რთულია ამ პროცესის პრაქტიკული მიმდინარეობის შეფასება.

19. ფრაქციის წერილობით შეკითხვის უფლება

ნორმატიული რეგულირება

საკრებულოს ცალკეული წევრების წერილობითი კითხვის მსგავსად, რეგლამენტებით (ჩონატაურის გარდა) ასევე გათვალისწინებულია ფრაქციის უფლება წერილობითი შეკითხვით მიმართვის თაობაზე.

ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტის მიხედვით, ფრაქციას უფლება აქვს, შეკითხვით მიმართოს საკრებულოს მიერ შექმნილ ორგანოებს და საკრებულოს წინაშე ანგარიშვალდებულ თანამდებობის პირებს.¹⁶³ როგორც უკვე აღინიშნა, წერილობითი შეკითხვის სუბიექტია საკრებულოს ცალკეული წევრი. თუმცა, ეს არ გამოირიცხავს ფრაქციის (როგორც გაერთიანების) უფლებას, თავისი სახელით გაგზავნოს შეკითხვები ანგარიშვალდებულ ორგანოებთან. ბათუმის, ოზურგეთის, მესტიის და ლენტეხის საკრებულოების რეგლამენტების მიხედვითაც, ფრაქციას უფლება აქვს, შეკითხვით მიმართოს საკრებულოს მიერ შექმნილ ორგანოებს და მის წინაშე ანგარიშვალდებულ თანამდებობის პირებს.¹⁶⁴ ეს ნორმები ხარვეზიანია, ვინაიდან არ არის დადგენილი პასუხების მიღების ვადა, რის გამოც, ეს ინსტრუმენტი, შესაძლოა, არაეფექტიანი აღმოჩნდეს პრაქტიკაში.

პრაქტიკა

ბათუმის,¹⁶⁵ ზუგდიდის,¹⁶⁶ ოზურგეთისა¹⁶⁷ და მესტიის¹⁶⁸ საკრებულოებში ფრაქციებს ანგარიშვალდებული პირებისთვის წერილობითი შეკითხვით არ მიუმართავთ. ლენტეხის საკრებულოს პასუხის მიხედვით კი, ფრაქცია „ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველო“ ხშირად მიმართავს წერილობით ანგარიშვალდებულ პირებს სხვადასხვა საკითხზე (მათ შორის, ინფრასტრუქტურული პროექტების შესახებ) და იწვევს მათ სხდომაზე.¹⁶⁹

20. საკრებულოს სხდომაზე თანამდებობის პირის მოწვევა

ნორმატიული რეგულირება

კომისიის მსგავსად, ზუგდიდისა და ლენტეხის საკრებულოების რეგლამენტებით გათვალისწინებულია საკრებულოს სხდომაზე ანგარიშვალდებული პირების მოწვევის (სავალდებულოდ გამოცხადების) პროცედურაც. მათ ეს ცვლილებები 2023 წლის ოქტომბერში შეიტანეს რეგლამენტებში. მანამდე, ზუგდიდის რეგლამენტით, საკრებულოს სხდომაზე მის წინაშე ანგარიშვალდებული თანამდებობის პირების მოწვევა პროცედურულ უფლებად მიიჩნეოდა.¹⁷⁰ პროცედურულ საკითხებზე გადაწყვეტილება მიიღებოდა სხდომაზე დამსწრე

¹⁶³ ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, 37-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ღ“ ქვეპუნქტი.

¹⁶⁴ ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტი, 31-ე მუხლის მე-5 პუნქტის „ღ“ ქვეპუნქტი (მსგავს უფლებას ითვალისწინებს 33-ე მუხლის მე-2 პუნქტიც); ოზურგეთის საკრებულოს რეგლამენტი, 36-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ღ“ ქვეპუნქტი; მესტიის საკრებულოს რეგლამენტი, 39-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი; ლენტეხის საკრებულოს რეგლამენტი, 36-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ღ“ ქვეპუნქტი.

¹⁶⁵ ბათუმის საკრებულოს 2024 წლის 22 ივლისის N15-15242048 წერილი.

¹⁶⁶ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2024 წლის 13 მარტის N25-25240735 და ზუგდიდის 2024 წლის 17 ივლისის N25-25241993 წერილები.

¹⁶⁷ ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2024 წლის 15 ივლისის N37-37241977 წერილი.

¹⁶⁸ მესტიის საკრებულოს 2024 წლის 9 ივლისის N135-135241911 წერილი.

¹⁶⁹ ლენტეხის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2023 წლის 30 ნოემბრის N97-97233343 და 2024 წლის 9 ივლისის N97-97241911 წერილები.

¹⁷⁰ ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, მე-60 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტი.

წევრთა უმრავლესობით ან კენჭისყრის გარეშე, სხდომის თავმჯდომარის წინადადებით, თუ სხდომაზე დამსწრე საკრებულოს არცერთი წევრი არ გამოთქვამდა განსხვავებულ აზრს.¹⁷¹ ეს ნორმა არ განსაზღვრავდა, ვინ შეიძლებოდა ყოფილიყო საკითხის ინიციატორი. ასევე, პრობლემური იყო კვორუმი: დამსწრეთა უმრავლესობა შეიძლებოდა წარმოედგინა დეპუტატთა ძალიან მცირე რაოდენობას, რაც გადაწყვეტილების ლეგიტიმაციის თაობაზე შეკითხვებს წარმოშობდა. გარდა ამისა, საკრებულოს თავმჯდომარის მიერ ამ საკითხის გადაწყვეტა არ იყო გამართლებული. ამ ნაწილში რეალურად არ ჩანდა გადაწყვეტილების მიმღები სუბიექტი. მსგავსი რედაქციას და, შესაბამისად, ხარვეზებს კვლავ შეიცავს ჩონხატაურის და ოზურგეთის საკრებულოების რეგლამენტები. რაც შეეხება ბათუმს და მესტიას, ისინი ამ მექანიზმს საერთოდ არ იცნობენ.

ზუგდიდის და ლენტეხის საკრებულოების რეგლამენტების ახალი რედაქციით:¹⁷² საკრებულო, კომისიის ან ფრაქციის მოთხოვნის საფუძველზე, სხდომაზე დამსწრეთა ხმების უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ სრული შემადგენლობის ერთი მესამედის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებით, სხდომაზე იწვევს ანგარიშვალდებულ თანამდებობის პირს. ეს უკანასკნელი ვალდებულია, გამოცხადდეს საკრებულოს სხდომაზე, პასუხი გასცეს დასმულ შეკითხვებს ამ მუხლით დადგენილი წესით და წარმოადგინოს გაწეული საქმიანობის ანგარიში.

თანამდებობის პირის მოსმენის შემდეგ საკრებულო კენჭს უყრის საკითხს, გაიცეს თუ არა შესაბამისი თანამდებობის პირის მიმართ რეკომენდაციები და მიეთითება მათი წარდგენის ვადაც. ამ გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში, შესაბამისი განკარგულების პროექტის ინიცირების უფლება აქვთ, რეგლამენტის მიხედვით, სამართლებრივი აქტის წარდგენის უფლების მქონე სუბიექტებს. განკარგულების პროექტი განიხილება და მიიღება რეგლამენტით დადგენილი წესით.

პრაქტიკა

ოზურგეთის საკრებულოს პასუხის მიხედვით, სავალდებულო წესით მოწვევის შემთხვევები აღნიშნული იყო სხდომების ოქმებში. თუმცა, ოქმებიდან არ ირკვეოდა, რას ეფუძნებოდა პირთა დასწრება: მორიგი ანგარიშების წარდგენას თუ საკრებულოს სხდომაზე მოწვევას. ზუგდიდის საკრებულოს ანგარიშვალდებულ პირები სხდომაზე სავალდებულო წესით არ მოუწვევია, გარდა მორიგი ანგარიშების მოსმენისა, რაც წინასწარ განსაზღვრულია და არ არის დამოკიდებული საკრებულოს ინიციატივაზე. საკრებულოს წინაშე ანგარიშვალდებულ თანამდებობის პირები დარგების მიხედვით ესწრებოდნენ საკრებულოს და კომისიის სხდომებს, სადაც განიხილება საკითხები და მათ შესაბამისი პასუხები გაეცემა.¹⁷³

ლენტეხის საკრებულოს პასუხის თანახმად, საკრებულოს ინიციატივით სპეციალურ საკითხებზე თანამდებობის პირი არ მოუწვევიათ. მათივე ინფორმაციით, ეს პირები განსახილველ საკითხებთან დაკავშირებით ესწრებოდნენ სხდომებს.¹⁷⁴ თუმცა, მათ მიერ მოწოდებული წერილებით ირკვევა, რომ 2023 წლის სექტემბერში (მოქმედებდა რეგლამენტის ძველი რედაქცია), ფრაქციის გადაწყვეტილებით, საკრებულოს სხდომაზე მოიწვიეს მუნიციპალიტეტის მერი კონკრეტულ საკითხზე ინფორმაციის მისაწოდებლად.¹⁷⁵

¹⁷¹ იქვე, მე-2 პუნქტი.

¹⁷² ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, 113³-ე მუხლი; ლენტეხის საკრებულოს რეგლამენტი, 116³-ე მუხლი.

¹⁷³ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2024 წლის 13 მარტის N25-25240735 წერილი.

¹⁷⁴ ლენტეხის საკრებულოს 2023 წლის 18 აგვისტოს N97-97232302 წერილი.

¹⁷⁵ ლენტეხის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2023 წლის 30 ნოემბრის N97-97233343 წერილი.

21. ფრაქციის მიერ ანგარიშვალდებული თანამდებობის პირის დაბარება ფრაქციის სხდომაზე

ნორმატიული რეგულირება

ბათუმისა და მესტიის საკრებულოების რეგლამენტები ითვალისწინებენ ფრაქციის მიერ მათსავე სხდომაზე ანგარიშვალდებული თანამდებობის პირის მოწვევას (სავალდებულო დასწრებას). მაგალითად, მესტიის საკრებულოს რეგლამენტის 39-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, მერიის თანამდებობის პირი უფლებამოსილია, ხოლო მოთხოვნის შემთხვევაში - ვალდებულია, დაესწროს ფრაქციის სხდომებს, პასუხი გასცეს დასმულ შეკითხვებს და წარადგინოს გაწეული საქმიანობის ანგარიში. ასეთ თანამდებობის პირს მოთხოვნისთანავე უნდა მოუსმინოს ფრაქციამ. იმავე რედაქციას გვთავაზობს ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტის 33-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

ეს ნორმა უზრუნველყოფს ფრაქციის უფლებას, საკუთარ სხდომაზე დაიბაროს მერიის თანამდებობის პირები. ზოგადად, ნებისმიერი კოლექტიური ორგანოს სხდომაზე პირის დაბარება და მისგან კითხვებზე პასუხის გაცემის მოთხოვნა მოიცავს ორმხრივად არგუმენტების წარდგენას და კამათს. ამ პროცესში აუცილებელია, არსებობდეს ორი პოლიტიკური მხარე, რათა მოსახლეობისთვის არა მხოლოდ ერთი მხარის, არამედ საკრებულოში წარმოდგენილი სხვა პოლიტიკური სუბიექტების პოზიციაც იყოს ცნობილი. ფრაქციის სხდომაზე თანამდებობის პირის დაბარება ნიშნავს მხოლოდ ერთი პოლიტიკური პარტიის პოზიციის გამოხატვას. ასეთი დებატებიდან არ ჩანს განსხვავებული შეხედულებები საკითხთან დაკავშირებით. აქედან გამომდინარე, ფრაქციისთვის მსგავსი უფლებამოსილების მინიჭება ამ ლოგიკას არღვევს. ამის ნაცვლად, შესაძლებელია საკრებულოს რეგლამენტში გაიწეროს პარლამენტში არსებული მექანიზმი, როგორცაა ფრაქციის მიერ კომისიის სხდომაზე ანგარიშვალდებული პირის დაბარება. ამ შემთხვევაში, ფრაქციას უფლება ექნება, კომისიის სხდომაზე დაიბაროს ანგარიშვალდებული პირი, თუ მას ამ კომისიაში ჰყავს წევრი. ეს უზრუნველყოფს შესაბამისი საკითხის ირგვლივ სრულყოფილი დებატების წარმართვას და მოსახლეობის ინფორმირებას არა მხოლოდ ერთი პოლიტიკური პარტიის იდეოლოგიური პრიზმიდან, არამედ ის შეძლებს კომისიაში წარმოდგენილი ყველა პარტიის პოზიციის მოსმენას.

პრაქტიკა

არც ბათუმის¹⁷⁶ და არც მესტიის¹⁷⁷ საკრებულოებში ფრაქციის მიერ ანგარიშვალდებული პირის საკუთარ სხდომაზე დაბარების ინიციატივა არ გამოვლენილა.

22. თემატური მომხსენებელი

ნორმატიული რეგულირება

ჩოხატაურის რეგლამენტის მიხედვით, კომისიის პირველ საორგანიზაციო სხდომაზე ხდება ფუნქციების განაწილება კომისიის წევრებს შორის და, საჭიროების შემთხვევაში, მის უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ ერთგვაროვან ფუნქციათა დაჯგუფების მიხედვით, სამუშაო ჯგუფების შექმნა.¹⁷⁸ ეს მექანიზმი პარლამენტის დონეზე არსებული კომიტეტის თემატური მომხსენებლის მსგავსია. თუმცა, პარლამენტის შემთხვევაში, თემატური მომხსენებელი კომიტეტის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ თემებზე (სფეროზე/მიმართულებაზე) ინიშნება და ის ცალკეული დეპუტატი შეიძლება იყოს.¹⁷⁹ პარლამენტის კომიტეტში თემატური

¹⁷⁶ ბათუმის საკრებულოს 2024 წლის 22 ივლისის N15-15242048 წერილი.

¹⁷⁷ მესტიის საკრებულოს 2024 წლის 9 ივლისის N135-135241911 წერილი.

¹⁷⁸ ჩოხატაურის საკრებულოს რეგლამენტი, 23-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

¹⁷⁹ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 45-ე მუხლი.

მომხსენებელი ინიშნება პარლამენტის კანონშემოქმედებითი, საზედამხედველო და სხვა საქმიანობის უკეთ წარმართვის, აგრეთვე, საქმიანობის ხარისხის უზრუნველყოფისა და პარლამენტის წევრთა შორის შრომის განაწილების მიზნით.¹⁸⁰ პარლამენტში თემატური მომხსენებლის სამუშაო სფერო/სფეროები ან მიმართულება/მიმართულებები განისაზღვრება ყოველწლიურად, კომიტეტის სამოქმედო გეგმის შესაბამისად.¹⁸¹ ჩოხატაურის საკრებულოს რეგლამენტი მსგავს დამატებით მოწესრიგებას არ შეიცავს. ამასთანავე, როგორც ნორმიდან ჩანს, თემების გადანაწილება კომისიის წევრებს შორის ან შესაბამისი ჯგუფების შექმნა ხდება კომისიის პირველ საორგანიზაციო სხდომაზე. თუმცა, ნორმიდან არ იკვეთება თემების განაწილების პრინციპი, პროცედურა, მათი შეცვლის შესაძლებლობა, შესაბამისი წევრების ანგარიშვალდებულების საკითხები. მსგავსი მოწესრიგებაა ოზურგეთის საკრებულოს რეგლამენტშიც.¹⁸² გარდა ამისა, ზუგდიდისა და ლენტეხის საკრებულოების რეგლამენტებიც ანალოგიურ ჩანაწერს შეიცავდა 2023 წლის ოქტომბრის ცვლილებებამდე. ზუგდიდის საკრებულომ ეს ინსტიტუტი ჩაანაცვლა საქართველოს პარლამენტის მსგავსი მოწესრიგებით, ხოლო ლენტეხის საკრებულომ ოქტომბერში რეგლამენტში ჩამატებული თემატური მომხსენებლის ინსტიტუტი მხოლოდ კონტროლის განხორციელების ფორმების ჩამონათვალში შეინარჩუნა, თუმცა შესაბამისი პროცედურები ამოიღო.

ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტის ახალი რედაქციით, თემატური მომხსენებლის ინსტიტუტი შემდეგნაირად რეგულირდება:¹⁸³ საკრებულოს სამართალშემოქმედებითი და საზედამხედველო საქმიანობის უკეთ წარმართვის, აგრეთვე, საქმიანობის ხარისხის უზრუნველყოფის და საკრებულოს წევრთა შორის შრომის განაწილების მიზნით, კომისიის წევრი, კომისიის კომპეტენციის ფარგლებში, არის თემატური მომხსენებელი. თემატური მომხსენებლის სამუშაო სფერო/სფეროები ან მიმართულება/მიმართულებები განისაზღვრება კომისიის სამუშაო გეგმის შესაბამისად. კომისიის თავმჯდომარე კომისიის წევრებს, მათი ინიციატივის გათვალისწინებით, კომისიის სამუშაო გეგმის ვადით, ნიშნავს თემატურ მომხსენებლებად. კომისიის სამუშაო გეგმით გათვალისწინებული ყოველი სფეროსთვის/მიმართულებისთვის პასუხისმგებელი უნდა იყოს ერთი თემატური მომხსენებელი საკრებულოს უმრავლესობაში შემავალ წევრთაგან, ასევე, სურვილის შემთხვევაში, ერთი თემატური მომხსენებელი იმ ფრაქციების და უფრაქციო წევრთაგან, რომლებიც ოპოზიციაში შედიან. თუ საკრებულოში უმრავლესობა შექმნილი არ არის, ამ პუნქტით დადგენილი წესი ვრცელდება ფრაქციებზე. ერთსა და იმავე სამუშაო სფეროში/მიმართულებაში მესამე და ყოველი მომდევნო თემატური მომხსენებლის დანიშვნა დასაშვებია კომისიის თავმჯდომარის გადაწყვეტილებით.

თუ კომისიის სამუშაო გეგმით გათვალისწინებულ სფეროში/მიმართულებაში არავინ გამოთქვამს თემატურ მომხსენებლად ყოფნის სურვილს, კომისიის თავმჯდომარე თავად განსაზღვრავს მის ვინაობას. თემატური მომხსენებლების ერთიანი სია, შესაბამისი სამუშაო სფეროს/მიმართულების მითითებით, კომისიების მიხედვით, საკრებულოს ვებგვერდზე ქვეყნდება. თემატური მომხსენებელი ვალდებულია, კომისიის კომპეტენციის ფარგლებში არსებული საკითხები (მათ შორის, სამართლებრივი აქტების პროექტები) მისთვის მიკუთვნებული სამუშაო სფეროს/მიმართულების შესაბამისად გააანალიზოს და მოამზადოს მოხსენება, რომელსაც წარუდგენს კომისიას.

თემატური მომხსენებლის მსგავს ინსტიტუტს იცნობს მესტიის საკრებულოს რეგლამენტი, თუმცა - სხვებისგან განსხვავებული რედაქციით. კონკრეტულად, რეგლამენტის მიხედვით, საკრებულოს სხდომა, ბიურო, კომისია უფლებამოსილები არიან, აქტუალური საკითხის შესწავლისა და შესაბამისი გადაწყვეტილების პროექტის მომზადების მიზნით, საკრებულოს წევრთაგან

¹⁸⁰ იქვე, 1-ლი პუნქტი.

¹⁸¹ იქვე, მე-2 პუნქტი.

¹⁸² ოზურგეთის საკრებულოს რეგლამენტი, 28-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

¹⁸³ ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, 33³-ე მუხლი.

დანიშნონ მომხსენებელი ან მომხსენებელთა ჯგუფი, რომელიც თავისი შემადგენლობიდან ირჩევს მთავარ მომხსენებელს. მომხსენებელი ადგენს საკითხის შესწავლის გეგმასა და გრაფიკს, განსაზღვრავს მასში მონაწილე სპეციალისტებს, ხელმძღვანელობს პროცესს, პასუხისმგებელია მის დამუშავებასა და გადაწყვეტილების პროექტის მომზადებაზე. საკრებულოს სხდომის მიერ დანიშნულ მომხსენებელს უფლება აქვს, მუნიციპალიტეტიდან და სხვა სახელმწიფო ადმინისტრაციული ორგანოდან გამოითხოვოს და მიიღოს ნებისმიერი ინფორმაცია (მათ შორის, კონფიდენციალური) და წერილობითი განმარტება ნებისმიერ საკითხზე. მომხსენებელი გადაწყვეტილების პროექტს განსახილველად წარუდგენს საკრებულოს ბიუროს ან კომისიის სხდომას.¹⁸⁴

პრაქტიკა

ლენტეხის საკრებულოდან მოთხოვნილი ინფორმაციის მიხედვით, ძველი რედაქციის პირობებში ეს მექანიზმი საანგარიშო პერიოდში არ გამოყენებულა.¹⁸⁵ ზუგდიდის საკრებულოს პასუხიდანაც იგივე შედეგი გამოიკვეთა. არც საკრებულოების კომისიების პირველი საორგანიზაციო სხდომების ოქმებში იკითხებოდა ფუნქციების გადანაწილების თაობაზე ინფორმაცია. თუმცა, კომისიების მიერ მომზადდა სამუშაო გეგმა, რომელიც დამტკიცდა საკრებულოს ბიუროს მიერ (იურიდიულ, სამანდატო და ადამიანის უფლებათა დაცვის საკითხთა კომისიის მიერ განისაზღვრა დაგეგმილ აქტივობაზე პასუხისმგებელი პირი).¹⁸⁶ მიუხედავად იმისა, რომ ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი ამჟამად უკვე ითვალისწინებს თემატური მომხსენებლის ინსტიტუტს, პრაქტიკაში ის ჯერ არ გამოუყენებიათ.¹⁸⁷

ჩოხატაურის საკრებულოდან მოთხოვნილი ინფორმაციის მიხედვით, საანგარიშო პერიოდში არ მომხდარა კომისიის წევრებს შორის ფუნქციების განაწილება, ასევე, არ შექმნილა სამუშაო ჯგუფები კომისიის უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ ერთგვაროვან ფუნქციათა დაჯგუფების მიხედვით.¹⁸⁸ თუმცა, როგორც კომისიების სხდომების ოქმებიდან გამოიკვეთა, ისინი ადგენენ საკუთარი საქმიანობის ყოველკვარტალურ გეგმებს, რომლებშიც ცხრილის სახით მოცემულია საკითხები და მათ შესრულებაზე პასუხისმგებელი პირები. ოქმებიდან ჩანს, რომ ეს გეგმები გადაეცემა სამანდატო, საპროცედურო და ეთიკის საკითხთა კომისიას, რათა დასამტკიცებლად წარუდგინოს საკრებულოს ბიუროს შესაბამისი კვარტლის სამუშაო გეგმის შედგენისას. ეს პრაქტიკა პარლამენტის დონეზე არსებული თემატური მომხსენებლის ანალოგიურია, თუმცა ამ სახელწოდებით ეს მექანიზმი საკრებულოს რეგლამენტში არ არის ასახული. ამ გეგმებიდან ასევე გამოიკვეთა, რომ უმეტეს შემთხვევაში კომისიის თავმჯდომარეები არიან პასუხისმგებელ პირებად მითითებულნი, ხოლო ოპოზიციის წევრები, ფაქტობრივად, არ არიან წარმოდგენილნი. ეს მიდგომა ცხადყოფს, რომ ამ მექანიზმის ერთ-ერთი მიზანი - საქმის გადანაწილება კომისიის წევრებს შორის - უზრუნველყოფილი არ არის.

ოზურგეთის საკრებულოს კომისიების სხდომების ოქმებიდან გამოიკვეთა ამ მექანიზმის გამოყენების პრაქტიკა: ყველა კომისიამ პირველ საორგანიზაციო სხდომაზე 2 ან 3 სამუშაო ჯგუფი შექმნა მის კომპეტენციაში შემავალ თემატურ სფეროებთან დაკავშირებით.¹⁸⁹ აღსანიშნავია, რომ ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ 2024 წლის აპრილში დაამტკიცა 4 კომისიის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, რომელშიც აქტივობის შესრულებაზე პასუხისმგებლად მითითებულია თემატური მომხსენებელი.¹⁹⁰ მიუხედავად ამისა, საკრებულოს არ აქვს წევრებს შორის გადანაწილებული სამოქმედო გეგმით განსაზღვრული აქტივობები.

¹⁸⁴ მესტიის საკრებულოს რეგლამენტი, 108-ე მუხლი.

¹⁸⁵ ლენტეხის საკრებულოს 2023 წლის 18 აგვისტოს N97-97232302 წერილი.

¹⁸⁶ ზუგდიდის საკრებულოს 2023 წლის 18 აგვისტოს N25-25232308 წერილი.

¹⁸⁷ ზუგდიდის საკრებულოს 2024 წლის 17 ივლისის N25-25241993 წერილი.

¹⁸⁸ ჩოხატაურის საკრებულოს 2023 წლის 18 აგვისტოს N47-47232306 წერილი.

¹⁸⁹ ეს ინფორმაცია გასცა საკრებულოს აპარატმა: ოზურგეთის საკრებულოს 2023 წლის 18 აგვისტოს N37-37232301 წერილი.

¹⁹⁰ ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარის 2024 წლის 23 აპრილის ბრძანებები: Nბ37. 37241142, Nბ37.37241143, Nბ37.37241144, Nბ37.37241145.

მესტიის საკრებულოს პასუხის მიხედვით, რეგლამენტის შესაბამისად, მომხსენებელი ან მომხსენებელთა ჯგუფი რაიმე საკითხზე არ დანიშნულა.¹⁹¹ აღსანიშნავია, რომ მესტიის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიებმა შეიმუშავეს კომისიების სტრატეგიები და სამოქმედო გეგმები, რომლებიც ითვალისწინებდა მიზნების, ამოცანებისა და აქტივობების იდენტიფიცირებას და მასზე პასუხისმგებელი თემატური მომხსენებლის განსაზღვრას, რაც ხელს შეუწყობდა, ერთი მხრივ, მტკიცებულებებზე დაფუძნებულ მუშაობას, ხოლო, მეორე მხრივ - შრომის გადანაწილებას კომისიის წევრებს შორის.¹⁹² მიუხედავად იმისა, რომ საკრებულოს კომისიებს საანგარიშო პერიოდში სამოქმედო გეგმები არ დაუმტკიცებიათ, მესტიის მუნიციპალიტეტის ვებგვერდზე გამოქვეყნებულია სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმების პროექტები.¹⁹³

23. თემატური მოკვლევა

ნორმატიული რეგულირება

თემატური მოკვლევის ინსტიტუტს, დღევანდელი მდგომარეობით, შესწავლილი საკრებულოებიდან მხოლოდ ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი ითვალისწინებს სრულყოფილად. ეს ცვლილება საიასთან თანამშრომლობით 2023 წლის ნოემბერში შევიდა რეგლამენტში და 2024 წლის იანვრიდან ამოქმედდა. ლენტეხის საკრებულომ ოქტომბერში რეგლამენტში ჩამატებული თემატური მოკვლევის ინსტიტუტი მხოლოდ კონტროლის განხორციელების ფორმების ჩამონათვალში შეინარჩუნა, თუმცა შესაბამისი პროცედურები ამოიღო.

ეს ინსტიტუტი არსებობს საქართველოს პარლამენტის დონეზე, რომლის ფარგლებშიც, შესაძლებელი ხდება აქტუალური საკითხის შესწავლა და მასზე გადაწყვეტილების პროექტის მომზადება.¹⁹⁴ პარლამენტში ეს ინსტრუმენტი აქტიურად გამოიყენება კომიტეტებისა და მუდმივმოქმედი საბჭოების მიერ,¹⁹⁵ რაც საზედამხედველო საქმიანობის მიმართულებით დადებით პრაქტიკაზე მეტყველებს.

იმის გათვალისწინებით, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კომპეტენციას 30-ზე მეტი საკითხი თუ სფერო მიეკუთვნება,¹⁹⁶ ამასთანავე, მათი ნორმატიული მოწესრიგების უფლებამოსილება საკრებულოს ხელშია, არსებითი მნიშვნელობა ენიჭება ამ მიმართულებების ექსპერტულ შესწავლას, გამოწვევების გამოკვეთას და აღმასრულებელი ორგანოებისთვის რეკომენდაციების შეთავაზებას. თემატური მოკვლევის მექანიზმის შემოღებით საკრებულოს შესაძლებლობა ექნება, მის კომპეტენციას მიკუთვნებულ სხვადასხვა მიმართულებასთან დაკავშირებით, კომისიების ფარგლებში შექმნას თემატური მოკვლევის ჯგუფები, მოიწვიოს ექსპერტები და სპეციალისტები, მტკიცებულებებზე დაფუძნებული კვლევების საფუძველზე, გამოკვეთოს კონკრეტული სფეროს გამოწვევები და დასახოს მათი გამოსწორების გზები, რომლებსაც შემდეგ აღმასრულებელ ორგანოს შესთავაზებს. შედეგად, საკრებულო შეძლებს, კონტროლი განახორციელოს დამატებით ამ რეკომენდაციების შესრულებაზე და, შესაბამისად, უფრო ეფექტიანი გახადოს აღმასრულებელი შტოს საქმიანობა მუნიციპალიტეტში.

¹⁹¹ მესტიის საკრებულოს 2023 წლის 15 აგვისტოს N135-135232272 წერილი.

¹⁹² იხ. მესტიის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ოფიციალური სოციალური ქსელი, ხელმისაწვდომია: <https://www.facebook.com/mestiismunicipalitetis.sakrebulo/videos/1152155462887765>, განახლებულია: 17.09.2024.

¹⁹³ იხ. მესტიის მუნიციპალიტეტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://mestia.gov.ge/ge/node/1492/>, განახლებულია: 17.09.2024.

¹⁹⁴ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 155-ე მუხლი.

¹⁹⁵ იხ. თემატური მოკვლევის ანგარიშები პარლამენტის ვებგვერდზე, <https://parliament.ge/supervision/thematic-inquiry>, განახლებულია: 17.09.2024.

¹⁹⁶ ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიური და ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებები, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მე-16 მუხლი.

ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტით, თემატური მოკვლევის საკითხი პარლამენტის მსგავსად მოწესრიგდა.¹⁹⁷

პრაქტიკა

ზუგდიდის საკრებულოს სოციალური ქსელის ოფიციალურ გვერდზე გამოქვეყნებული სხდომების დღის წესრიგებიდან იკვთება, რომ საანგარიშო პერიოდში საკრებულოს კომისიებს თემატური მოკვლევა არ ჩაუტარებიათ. თუმცა, პრაქტიკული თვალსაზრისით, ზუგდიდის მუნიციპალიტეტი მნიშვნელოვანი გამოწვევების წინაშეა. საანგარიშო პერიოდში საკრებულოს მუშაობის შეფერხებამ დააზიანა არაერთი მექანიზმის გამოყენების პროცესი, მათ შორის, თემატური მოკვლევის ჩატარება.

24. რეაგირების ზომები რეგლამენტის დარღვევისთვის

ნორმატიული რეგულირება

მესტიის და ბათუმის გარდა, დანარჩენი საკრებულოების რეგლამენტების მიხედვით, რეგლამენტის მოთხოვნების დაცვაზე კონტროლს ახორციელებს საკრებულოს თავმჯდომარე, ხოლო საკრებულოს სხდომის დროს – საკრებულოს სხდომის თავმჯდომარე.¹⁹⁸ მიუხედავად იმისა, რომ შესაბამისი თავის სახელწოდებაა საკრებულოს რეგლამენტის დაცვა და პასუხისმგებლობა მისი დარღვევისთვის, ის რაიმე შესაბამის ზომას არ ითვალისწინებს. 2023 წლის ოქტომბერსა და ნოემბერში ზუგდიდისა და ლენტეხის საკრებულოებმა რეგლამენტებში შეიტანეს ცვლილებები და დააზუსტეს როგორც დარღვევის შემთხვევები, ისე - მათზე რეაგირების ზომები. თუმცა, მათ ისევ ამოიღეს ეს ნორმები და დააბრუნეს მანამდე არსებული მოწესრიგება. ბათუმის საკრებულოს რეგლამენტი პასუხისმგებლობის ან რეაგირების ზომებს საერთოდ არ ითვალისწინებს.

მათგან განსხვავებით, მესტიის საკრებულოს რეგლამენტი იცნობს მისი დარღვევისთვის პასუხისმგებლობის საფუძვლებსა და რეაგირების ზომებს. რეგულაცია არსებითად ჰგავს პარლამენტის რეგლამენტით გათვალისწინებულ მოწესრიგებას. საკრებულოს რეგლამენტის დარღვევისთვის პასუხისმგებლობა, კანონით და ამ რეგლამენტით დადგენილი წესით, ეკისრება მუნიციპალიტეტის მერიის თანამდებობის პირებს, აგრეთვე სხვა თანამდებობის პირებს, რომლებსაც ევალებათ საკრებულოს საქმიანობაში მონაწილეობა.¹⁹⁹

თანამდებობის პირის პასუხისმგებლობის საკითხი დგება შემდეგი დარღვევებისთვის:

- ა) მოწვეულია საკითხის განხილვაზე და არ ცხადდება;
- ბ) არღვევს საკრებულოს წევრის შეკითხვაზე პასუხის გაცემისთვის დაწესებულ პროცედურას;
- გ) არ ცხადდება საკრებულოს სხდომის მიერ დანიშნულ მოსმენაზე;
- დ) საკრებულოს წარუდგენს დამახინჯებულ ან არასწორ ინფორმაციას;
- ე) არ ასრულებს საკრებულოს დადგენილებებსა და რეკომენდაციებს;
- ვ) დაბრკოლებებს უქმნის საკრებულოს წევრს მესტიის საკრებულოს რეგლამენტითა და საქართველოს სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით მინიჭებულ უფლებათა განხორციელებაში.²⁰⁰

¹⁹⁷ ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, 33⁴-ე მუხლი.

¹⁹⁸ ლენტეხის საკრებულოს რეგლამენტი, 137-ე მუხლი; ზუგდიდის საკრებულოს რეგლამენტი, 138-ე მუხლი; ოზურგეთის საკრებულოს რეგლამენტი, 137-ე მუხლი; ჩოხატაურის საკრებულოს რეგლამენტი, 130-ე მუხლი.

¹⁹⁹ მესტიის საკრებულოს რეგლამენტი, 140-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

²⁰⁰ იქვე, მე-2 პუნქტი.

ყოველ ასეთ შემთხვევაში საპროცედურო საკითხთა კომისია განიხილავს რეგლამენტის დარღვევის ფაქტს და მას სათანადო რეაგირებისთვის გადასცემს საკრებულოს ბიუროს.²⁰¹

რაც შეეხება რეაგირებას, რეგლამენტის დარღვევისთვის საკრებულო მიმართავს რეაგირების შემდეგ ზომებს:

ა) იღებს დადგენილებას ან რეზოლუციას დარღვევის გამო კონკრეტული თანამდებობის პირის მიმართ საქართველოს კანონმდებლობითა და რეგლამენტით გათვალისწინებული რეაგირების ზომების გასატარებლად;

ბ) მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელ ორგანოს ან სახელმწიფო უწყების ხელმძღვანელს მიმართავს წარდგინებით მის დაქვემდებარებაში მყოფი თანამდებობის პირის პასუხისმგებლობის შესახებ.²⁰²

გარდა ამ ზომებისა, მესტიის საკრებულოს რეგლამენტი შეიცავს არა უშუალოდ პასუხისმგებლობის, არამედ მაკონტროლებელი ფუნქციის განხორციელების შესაძლო თანმდევ დამატებით მექანიზმებსაც. საკრებულოს მიერ მაკონტროლებელი ფუნქციის განხორციელებას შეიძლება შედეგად მოჰყვეს დროებითი სამუშაო ჯგუფის შექმნა ან საკითხის საკრებულოს სხდომაზე განხილვა და პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღება.²⁰³

მესტიის საკრებულოს რეგლამენტით გათვალისწინებული პასუხისმგებლობის ეს წესი ერთ-ერთი კარგი რეგულირებაა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დონეზე და მნიშვნელოვანია, რომ ის სხვა საკრებულოებმაც გაიზიარონ.

პრაქტიკა

საკრებულოებში ანგარიშვალდებული ორგანოს/პირების მიერ რეგლამენტის დარღვევისთვის რეაგირების ზომები არ გამოუყენებიათ.

²⁰¹ იქვე, მე-3 პუნქტი.

²⁰² იქვე, 141-ე მუხლი.

²⁰³ იქვე, 107-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

შეჯამება

მუნიციპალიტეტის საზედამხედველო საქმიანობის მონიტორინგმა გამოკვეთა არსებითი ხარვეზები როგორც საკანონმდებლო ბაზაში, ასევე კონტროლის მექანიზმების პრაქტიკულ განხორციელებაში. უმეტესად, არასრულყოფილად, არათანმიმდევრულად ან საერთოდ არ რეგულირდება ზედამხედველობის ისეთი ინსტრუმენტები, როგორებიცაა, მაგალითად, ანგარიშების მოსმენა, წერილობითი შეკითხვა, მიღებული გადაწყვეტილებების აღსრულების კონტროლი, სავალდებულო დასწრება და სხვა. ეს კი იწვევს ზედამხედველობის პროცესის სისუსტეს, არაეფექტიანობას და აღმასრულებელი რგოლის ანგარიშვალდებულების ნაკლებობას. ამასთანავე, საკრებულოს, კომისიას და წევრებს საანგარიშო პერიოდში არ გამოუყენებიათ შემდეგი მექანიზმები: კომისიის სხდომაზე ანგარიშვალდებულებების თანამდებობის პირის სავალდებულო მოწვევა, ინტერპელაცია, დროებითი სამუშაო ჯგუფის შექმნა, გადაწყვეტილებების აღსრულების კონტროლი, დამოუკიდებელი აუდიტის მოწვევა, ხოლო წევრებს, ფაქტობრივად, არ გაუგზავნიათ წერილობითი შეკითხვები ანგარიშვალდებულ პირებთან.

ამ პრობლემების გადასაჭრელად, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ გასულ წელს საკრებულოებს წარუდგინა რეგლამენტის ცვლილებების პროექტი, თუმცა ზუგდიდისა და ლენტეხის გარდა, არცერთ მათგანს ჯერჯერობით ისინი ნორმატიულ ბაზაში არ აუსახავს. შესაბამისად, არაერთი პრობლემური საკითხი და მათი გაუმჯობესების გზები, რომლებიც თითოეულ საზედამხედველო მექანიზმს მიემართება, კვლავ რჩება დღის წესრიგში.

ზედამხედველობასთან დაკავშირებული მონაცემების ფრაგმენტაციის თავიდან ასაცილებლად ზუგდიდისა და ლენტეხის საკრებულოებმა ნორმატიულ დონეზე გააძლიერეს კომისიისა და მისი აპარატის როლი ინფორმაციის შეგროვებასა და დამუშავებაში. მათ შექმნეს ახალი ჩანართი ვებგვერდებზე, სადაც გამოქვეყნდება კონტროლის მექანიზმების გამოყენების შესახებ ინფორმაცია. სწორი იმპლემენტაციის შემთხვევაში, ეს ხელს შეუწყობს ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის გაზრდას. თუმცა, კვლავ პრობლემად რჩება პრაქტიკაში ამ მექანიზმების ეფექტიანად გამოყენების კომპონენტი.

საკრებულოს მიერ რეგლამენტში სათანადო პროცედურების გაწერა გაუმჯობესებს არსებული მექანიზმების გამოყენების შესაძლებლობებს. გარდა ამისა, გამჭვირვალობის გაზრდას შეუწყობს ხელს ზედამხედველობის ჩანართის დამატება საკრებულოს ვებგვერდზე, სადაც მექანიზმების მიხედვით აიტვირთება მათი გამოყენების თაობაზე ინფორმაცია და ლოკუმენტები. ანგარიშვალდებულების ხარისხის ასამაღლებლად, მნიშვნელოვანია, მეტი აქცენტი გაკეთდეს საკრებულოს კომისიის მხრიდან კონტროლის გაძლიერებაზე, რაც შესაძლებელი იქნება შეთავაზებული ცვლილებების მიღებით, პოლიტიკური ნების არსებობით და ახალი მექანიზმების დანერგვით, როგორცაა, მაგალითად, თემატური მოკვლევა.

ანგარიშში მოცემული განსახორციელებელი ზომების გათვალისწინებით, შესაძლებელია, მუნიციპალიტეტებში გაძლიერდეს დემოკრატიული ინსტიტუტები და მოქალაქეების საჭიროებებზე რეაგირება.

გაუმჯობესების გზები

მონიტორინგის შედეგად ხარვეზების გამოკვეთის შემდეგ საიამ შეიმუშავა გაუმჯობესების გზები თითოეულ მექანიზმთან დაკავშირებით სამიზნე საკრებულოებისთვის. ქვემოთ მოცემულია შეთავაზებები საზედამხედველო მექანიზმების მიხედვით. ზოგიერთ შემთხვევაში, მითითებულია, რომელ მუნიციპალიტეტს მიემართება ის, ხოლო სხვა შემთხვევაში - ისინი ყველაზე ვრცელდება.

მერიის და მისი სტრუქტურული ერთეულების დებულებებისა და სამტატო ნუსხების დამტკიცება

- მერიისა და მისი სტრუქტურული ერთეულების დებულებებსა და სამტატო ნუსხაში ცვლილებების პროექტი საკრებულოს სხდომაზე უნდა გამოიტანოს მერმა, მისმა მოადგილემ ან მერიის სტრუქტურული ერთეულის თანამშრომელმა. საკრებულოს შესაბამისი კომისიის წარმომადგენელი კი შეიძლება იყოს თანამომხსენებელი.

წერილობითი შეკითხვები

- ნორმატიულ ბაზასთან დაკავშირებით (გარდა ლენტიხისა და ზუგდიდისა):

- საკრებულოს რეგლამენტებში უფრო ვრცლად გაიწეროს წერილობითი შეკითხვების როგორც გაგზავნის, ისე პასუხის გაცემის წესი და ვადები;
- წერილობითი შეკითხვის მექანიზმმა შინაარსობრივად და პროცედურულად არ უნდა გადაფაროს ინტერპელაციის პროცედურა;
- რეგლამენტში გაიწეროს პერსონალური ინფორმაციის, კომერციული ან პროფესიული საიდუმლოების შემცველი მონაცემების წერილობით პასუხში ასახვის ვალდებულება. თუმცა, ასეთი ინფორმაცია/დოკუმენტი არ უნდა გამოქვეყნდეს საჯაროდ.

- პრაქტიკისთვის:

- მნიშვნელოვანია, რომ საკრებულომ პრაქტიკაში მერიაზე ზედამხედველობის ეს მექანიზმი განასხვავოს სხვა ინსტრუმენტისგან (მაგალითად, ზეპირი შეკითხვისგან);
- მნიშვნელოვანია, რომ საკრებულოს აპარატში არსებობდეს წერილობითი შეკითხვების აღრიცხვის პრაქტიკა - მათი გაგზავნის თარიღისა და აღრესატის მითითებით;
- სასურველია, ელექტრონული ფოსტის მეშვეობით გაგზავნილი შეკითხვების თაობაზე, სულ მცირე, სტატისტიკური ინფორმაცია მაინც მიეწოდოს საკრებულოს აპარატს;
- წერილობით კითხვებზე მიღებული პასუხები თარიღების მითითებით, აგრეთვე, შესაბამისი დოკუმენტები უნდა ქვეყნდებოდეს საკრებულოს ვებგვერდზე, ზედამხედველობასთან დაკავშირებით შექმნილ სპეციალურ ჩანართში;
- მნიშვნელოვანია, რომ საკრებულომ მერიაზე ზედამხედველობის ეს მექანიზმი ხშირად გამოიყენოს, რაც მას ხელს შეუწყობს მტკიცებულებებზე დაფუძნებული საზედამხედველო საქმიანობის განხორციელებაში.

ანგარიშვალდებულ პირებთან პერსონალური შეხვედრები

- ანგარიშვალდებულ პირებთან საკრებულოს წევრის შეხვედრის მიზნისა და თემატიკის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, საკრებულოს წევრები თავიანთ წლიურ ანგარიშებში, სხვა დეტალებთან ერთად, უნდა მიუთითებდნენ ამ შეხვედრით მიღწეულ შედეგებზეც;

- საკრებულომ აწარმოოს და გასცეს ზოგადი სტატისტიკური ინფორმაცია ამგვარი შეხვედრების შესახებ, რაც მიუთითებს ამ საზედამხედველო მექანიზმის გამოყენების ეფექტიანობაზე.

ინფორმაციის მიღების უფლება

- უმჯობესია, ეს მექანიზმი ინტეგრირდეს წერილობითი შეკითხვების მექანიზმთან. ანდა დაზუსტდეს წერილის გაგზავნისა და პასუხის მიღების ვადები.

ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშები

- რეგლამენტებით უნდა დაკონკრეტდეს ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის თაობაზე ყოველკვარტალური ანგარიშის განხილვის ზუსტი პროცედურა (წარდგენის და განხილვის ვადები, განმხილველი სუბიექტი, რეაგირების ზომები);
- დადგინდეს უარყოფითად შეფასების საფუძვლები და რეკომენდაციების გაცემის საკითხი;
- მერის მიერ ინიცირებულ საკითხებზე მომხსენებელი უნდა იყოს ამავე უწყების წარმომადგენელი (ბიუჯეტის შემთხვევაში - მერი), ხოლო საკრებულოს სუბიექტი მხოლოდ თანამომხსენებლად შეიძლება განისაზღვროს;
- ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, არსებითია, რომ ეს დოკუმენტები საკრებულოს სხდომაზე თავად მერმა ან მისმა მოადგილემ წარმოადგინოს, რათა შენარჩუნდეს დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების სტანდარტი და საჯარო მოხელეებზე არ გადავიდეს მუნიციპალიტეტის მთავარი ფინანსური დოკუმენტის შესრულების ტვირთი.

მერის წლიური და რიგგარეშე ანგარიშები

- მნიშვნელოვანია, რომ საკრებულოს რეგლამენტი (გარდა ზუგდიდისა და ლენტეხისა) ითვალისწინებდეს მერის ყოველწლიური ანგარიშის განხილვის ცალკე პროცედურას (მათ შორის, წარდგენის და განხილვის სავარაუდო თარიღებს);
- ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მსგავსად, გაიწეროს მერის წლიური ანგარიშის დამაკმაყოფილებლად ან არადამაკმაყოფილებლად ჩათვლის შესაძლებლობა;
- მერის საქმიანობის ანგარიში წარმოდგენილი უნდა იყოს ყოველწლიურად, საანგარიშო წლის დასრულების შემდეგ;
- იმისთვის, რომ საკრებულოს წევრებმა შეძლონ ანგარიშის დამუშავება და შესაბამისი სხდომისთვის კითხვების მომზადება, ეს ანგარიში არ უნდა ჩაისვას (დაემატოს) იმავე სხდომის დღის წესრიგში, როცა ის განიხილება.

ბიუროს მიერ ანგარიშების მოსმენა

- (საქართველოს პარლამენტის მიმართ) მნიშვნელოვანია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში შევიდეს ცვლილება და მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირების ანგარიშების მოსმენის კომპეტენცია, ბიუროს ნაცვლად, გადაეცეს საკრებულოს კომისიებს/საკრებულოს.

- (საკრებულოს მიმართ) კოდექსის ცვლილებამდე რეგლამენტით დადგინდეს ანგარიშების მოსმენის პროცედურა და საკრებულოს ბიურომ ისინი მის მიერ შემუშავებული გრაფიკის შესაბამისად მოისმინოს.

ზეპირი შეკითხვები

- საკრებულოს აპარატმა აწარმოოს უფრო სრულყოფილი ოქმები, რომლებშიც აისახება განსახილველ საკითხებთან დაკავშირებით გამართული დისკუსია;
- საკრებულოს წევრებს გონივრული დროით ადრე (მაგალითად, 5-7 დღე) დაურიგდეთ სხდომებზე განსახილველი მასალები, რათა მათ შეძლონ სათანადოდ მომზადება.

შესყიდვების ანგარიშის მოსმენა

- მნიშვნელოვანია, საკრებულოს რეგლამენტით გაიწეროს შესყიდვების ანგარიშის განხილვის პროცედურა, მათ შორის, განხილვის ვადა (გარდა ლენტიხისა და ზუგდიდისა);
- მიზანშეწონილია, დადგინდეს ანგარიშის დამაკმაყოფილებლად ან არადამაკმაყოფილებლად შეფასების შესაძლებლობა. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში კი, მასზე გავრცელდეს უფრო მკაცრი საზედამხებველო მექანიზმი;
- მერმა უნდა დაიცვას კანონმდებლობის მოთხოვნა და შესყიდვების ანგარიში ყოველწლიურად წარადგინოს საკრებულოში, ამასთანავე, ეს დოკუმენტი განიხილონ როგორც კომისიებმა, ისე საკრებულომ;
- შესყიდვების ანგარიში უნდა იმიჯნებოდეს შესყიდვების სამსახურის საქმიანობის ანგარიშისგან.

დროებითი სამუშაო ჯგუფის შექმნა

- (მესტიის საკრებულოს მიმართ) დროებითი სამუშაო ჯგუფის შექმნის წინაპირობებიდან უნდა ამოვიდეს ისეთი შინაარსის დებულებები, რომლებიც საქართველოს პარლამენტის დონეზე დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის საფუძველია;
- (პარლამენტის მიმართ) ოპოზიციის როლის გაზრდის მიზნით, უმჯობესი იქნება, თუ დროებითი სამუშაო ჯგუფის შექმნის კვორუმი შემცირდება და დადგინდება დამსწრეთა უმრავლესობა, მაგრამ არანაკლებ სიითი შემადგენლობის 1/4-ისა;
- მნიშვნელოვანია, რომ დამოუკიდებლად განისაზღვროს დროებითი სამუშაო ჯგუფის თავმჯდომარის არჩევის წესი - ვინ ასახელებს, ვინ ირჩევს, რა კვორუმით. ამასთანავე, ის დროებითი სამუშაო ჯგუფის წევრებმა აირჩიონ და არა საკრებულომ, როგორც ეს კომისიის თავმჯდომარის არჩევის შემთხვევაშია. ამ მიზნით, პირველ ყოვლისა, კოდექსში უნდა შევიდეს ცვლილება.
- მიზანშეწონილია, რეგლამენტის შესაბამისი ნორმით გაიწეროს სამუშაო ჯგუფის შექმნაზე ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტები. უმჯობესია, თუ ეს შესაძლებლობა, ცალკეული წევრის ნაცვლად, ექნება საკრებულოს წევრთა ზუსტად განსაზღვრულ რაოდენობას;
- უმჯობესია, დაზუსტდეს კომისიის დაკომპლექტების ზოგადი წესი - მაგალითად, მისი შექმნისას დაცული იყოს ფრაქციათა და უფრაქციო წევრთა პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპი, როგორც ეს კოდექსით არის განსაზღვრული;

- მიზანშეწონილია, მიეთითოს, რომ საკრებულოს უფლებამოსილების გასვლამდე გარკვეული დროით (მაგალითად, 1 თვით) ადრე სამუშაო ჯგუფებს შეუწყდეთ უფლებამოსილება და გაიწეროს მათი ვალდებულება, წარმოადგინონ გაწეული საქმიანობის ანგარიში.

უნდობლობის გამოცხადება

- (საქართველოს პარლამენტის მიმართ) მიზანშეწონილია, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში შევიდეს ცვლილება და მერის უნდობლობის პროცედურის ადპტრისთვის შემცირდეს კვორუმი 1/3-მდე.

საკრებულოს მიერ მუნიციპალიტეტის ადმინსრულებელი ორგანოს და თანამდებობის პირების ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სასამართლოში გასაჩივრება

- პრაქტიკაში სირთულეების თავიდან აცილების მიზნით, უმჯობესი იქნება, თუ რეგლამენტში გაიწერება დამატებითი პროცედურები საკრებულოს მიერ მერის, მერიის თანამდებობის პირის ან სხვა მოხელის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სასამართლოში გასაჩივრებასთან დაკავშირებით (გარდა ზუგდიდისა).

ინტერპელაცია

- ინტერპელაციის სუბიექტებიდან უნდა გამოირიცხოს კომისია, ხოლო ამ უფლებით სარგებლობა უნდა შეეძლოს ფრაქციის შექმნისთვის აუცილებელი რაოდენობის (არანაკლებ 3 წევრი) დეპუტატებს საკრებულოს უფრაქციო წევრთა წრიდან;
- საკრებულოს თავმჯდომარე არ უნდა იყოს ინტერპელაციის ადრესატი, ხოლო ადრესატების წრეს უნდა დაემატონ მერის მოადგილეებიც;
- ინტერპელაციასთან დაკავშირებით რეგლამენტით უნდა გაიწეროს ისეთი საკითხები, როგორებიცაა: ანგარიშვალდებული თანამდებობის პირების მიერ წერილობითი პასუხის წარდგენის ვადა, საკრებულოს სხდომაზე პასუხის გაცემისთვის საჭირო წუთების რაოდენობა, ასევე, დაზუსტდეს სიტყვით გამოსვლის ხანგრძლივობა (ნაცვლად სულ მცირე 15 წუთისა, განისაზღვროს ზედა ზღვარი) და დებატების წესი (გამომსვლელთა თანმიმდევრობა, წუთები, დასკვნითი სიტყვა). თუ ამ დებატებზე რეგლამენტით გათვალისწინებული ზოგადი დებატების პროცედურა ვრცელდება, მაშინ უნდა მიეთითოს ამ მუხლზე;
- მიზანშეწონილია, ინტერპელაციის დებატებზე არ გავრცელდეს შეზღუდული დებატების ნორმა;
- ინტერპელაციის პროცედურის ნაწილი უნდა გახდეს დებატების პროცედურა და ის მხოლოდ ინიციატორის სურვილზე არ უნდა იყოს დამოკიდებული;
- სასურველია, 1 თვემდე შემცირდეს ინტერპელაციისთვის თანამდებობის პირის საკრებულოში გამოცხადების ვადა;
- უნდა დაზუსტდეს ინტერპელაციის გამართვის შემდეგ საკრებულოს გადაწყვეტილების შინაარსი. უმჯობესია, ის უფრო მკაცრ საზედამხედველო მექანიზმს დაუკავშირდეს, მაგალითად, უნდობლობას - მერის შემთხვევაში;
- საკრებულოს შესაბამისი სუბიექტების მიერ ამ მექანიზმის პერიოდული გამოყენება მუნიციპალიტეტში ზედამხედველობის პრაქტიკას გააუმჯობესებს.

კონტროლი მიღებულ გადაწყვეტილებათა აღსრულებაზე

- რეგლამენტებში (გარდა ზუგდიდისა და ლენტეხისა) სათანადოდ უნდა გაიწეროს მიღებული გადაწყვეტილებების აღსრულებაზე კონტროლის საფუძვლები, მიზნები და ვადები. ამ სახის ზედამხედველობა უნდა განხორციელდეს არა მხოლოდ ზეპირი ფორმით, არამედ, საჭიროა, განისაზღვროს წერილობითი ანგარიშის მომზადების ვალდებულება. ასევე, შესაძლებელი უნდა იყოს კონტროლი არა მხოლოდ ნორმატიული აქტების ნუსხის შედგენის გზით, არამედ ცალკეულ ნორმატიულ აქტთან მიმართებითაც. მიზანშეწონილია, ამ კუთხით საკრებულომ პარლამენტის გამოცდილებით იხელმძღვანელოს;
- მნიშვნელოვანია, რომ საკრებულოს რეგლამენტით გათვალისწინებული მექანიზმი „კონტროლი მიღებულ გადაწყვეტილებათა აღსრულებაზე“ მოდიფიცირდეს იმგვარად, რომ ის საკრებულოს კომისიის უფლებამოსილებად ჩამოყალიბდეს;
- პრაქტიკაში ამ მექანიზმის სრულყოფის მიზნით, მიზანშეწონილია, ინფორმაციის მიწოდება დაევალოს მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ კერძო სამართლის იურიდიულ პირსაც, ან გაიწეროს, რომ მას შესაბამისი კომისია წარმოადგენს. მერიის შესაბამისმა სამსახურმა ასევე კომისიას მიაწოდოს ინფორმაცია, რის შემდეგაც თავად კომისია, როგორც ამ საზედამხედველო ინსტრუმენტის მფლობელი სუბიექტი, გაიტანს ბიუროზე ერთიან მოხსენებას;
- არსებითია, რომ ამ საკონტროლო მექანიზმთან მიმართებით შეფასების მომზადების და რეაგირების ზომების განსაზღვრის ფუნქცია, ბიუროს ნაცვლად, გადაეცეს კომისიას, ხოლო მისი ინიციატივის შემთხვევაში, საკითხი გავიდეს საკრებულოს სხდომაზე;
- დასაზუსტებელია კომისიის თავმჯდომარის კომპეტენცია კომისიის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა შესრულების კონტროლთან დაკავშირებით;
- უნდა დაზუსტდეს, რა რეაგირების ზომები შეიძლება გამოიყენონ;
- მიზანშეწონილია, თუ ეს ნორმა გაითვალისწინებს შესაბამისი თანამდებობის პირების ვალდებულებას, თავიანთ ანგარიშებში გამოკვეთილად ასახონ მიღებულ გადაწყვეტილებათა აღსრულებასთან დაკავშირებით განხორციელებული აქტივობები;
- სასურველია, შემუშავდეს პრაქტიკული სახელმძღვანელო მიღებულ გადაწყვეტილებათა კონტროლის კუთხით, რაც კომისიებს გაუადვილებთ, მეთოდოლოგიური და სისტემური მიდგომით გამოიყენონ ეს მექანიზმი;
- საკრებულომ პერიოდულად უნდა ისარგებლოს ამ ინსტრუმენტით, ვინაიდან ის უზრუნველყოფს საკრებულოს საქმიანობის შედეგების პრაქტიკაში აღსრულების შემოწმებას, ხარვეზების აღმოჩენას და გამოსწორებას.

კონტროლი მერიის სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობაზე

- საკრებულოს რეგლამენტში სრულყოფილად გაიწეროს კომისიების სხდომებზე თანამდებობის პირთა მოსმენის მექანიზმი.

მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული კერძო სამართლის იურიდიული პირის მიერ გაწეული საქმიანობის ანგარიშის წარმოდგენა

- მიზანშეწონილია, რეგლამენტში ზედამხედველობის დამოუკიდებელ მექანიზმად გაიწეროს მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული კერძო სამართლის იურიდიული პირის

მიერ გაწეული საქმიანობის ანგარიშის წარდგენა და ცალკე ნორმად მოხდეს მისი ზუსტი რეგლამენტირება (ინიციატორი, განხილვის ვადა, აღრესატი, რეაგირების ზომები);

- საკრებულოს ბიურომ ყოველწლიურად შეიმუშავოს გრაფიკი, რომელშიც გაიწერება თითოეული კერძო სამართლის იურიდიული პირის ანგარიშის მოსმენის თარიღი;
- როგორც კომისიებმა, ისე საკრებულომ ამ ტიპის ანგარიშების განხილვის შემდეგ, მათი ცნობად მიღების ნაცვლად, გამოიტანოს გადაწყვეტილება, რომელშიც აისახება კომისიის/საკრებულოს შეფასება და გაიცემა რეკომენდაციები.

კომისიის სხდომაზე თანამდებობის პირის მოწვევა (სავალდებულო დასწრება)

- რეგლამენტის სისტემური და შინაარსობრივი გამართულობისთვის, მიზანშეწონილია, კომისიის საზედამხედველო მექანიზმები დაჯგუფდეს ერთ თავში;
- დამატებით გაიწეროს სავალდებულო დასწრების წესი: როგორ მიიღება კომისიის სხდომაზე სავალდებულო წესით მოწვევის შესახებ გადაწყვეტილება, ვინ აგზავნის მოთხოვნას, რა ვადაში უნდა გამოცხადდეს თანამდებობის პირი სხდომაზე, რამდენჯერ შეიძლება მისი მოწვევა;
- ფრაქციებს უნდა შეეძლოთ კომისიის სხდომაზე ანგარიშვალდებული თანამდებობის პირის მოწვევა, თუკი ამ ფრაქციას შესაბამის კომისიაში ჰყავს წევრი (ამ შემთხვევაში, საჭიროა რეგლამენტის ცვლილება).

ფრაქციის უფლება წერილობით შეკითხვაზე

- მნიშვნელოვანია, რომ ფრაქციის მიერ წერილობითი შეკითხვის გაგზავნის მექანიზმთან დაკავშირებით გაიწეროს ვადა, თუ როდის უნდა მიიღოს ფრაქციამ პასუხი ანგარიშვალდებული ორგანოსგან. შესაძლებელია, ეს დრო დამოუკიდებლად განისაზღვროს, ან მიეთითოს ცალკეული წევრის მიერ წერილობით შეკითხვაზე პასუხისთვის გათვალისწინებულ ვადაზე;
- მნიშვნელოვანია, რომ პრაქტიკაში ფრაქციებმა ამ ინსტრუმენტის გამოყენებას მეტად ფორმალიზებული სახე მისცენ, ასახონ ის ფრაქციის სხდომების ოქმებში, ან აპარატის გავლით აწარმოონ კომუნიკაცია ანგარიშვალდებულ ორგანოებთან (ასევე, შესაძლებელია, ფრაქციამ აპარატს მიაწოდოს ზოგადი სტატისტიკა, რამდენჯერ გამოიყენა ფრაქციამ შეკითხვის გაგზავნის მექანიზმი).

საკრებულოს სხდომაზე ანგარიშვალდებული პირის მოწვევა

- საკრებულოების რეგლამენტებში (გარდა ლენტეხის და ზუგდიდისა) დაინერგოს სხდომაზე ანგარიშვალდებული პირის მოწვევის მექანიზმიც, ინიციატორ სუბიექტად კი განისაზღვროს, მაგალითად, ფრაქცია ან კომისია;
- გადაწყვეტილების მიმღებ სუბიექტად, დამსწრეთა უმრავლესობასთან ერთად, მინიმალური კვორუმიც დაწესდეს, მაგალითად, 1/3;
- მიზანშეწონილია, თავმჯდომარეს არ ჰქონდეს უფლება, ერთპიროვნულად გადაწყვიტოს თანამდებობის პირის მოწვევის საკითხი და ეს მხოლოდ კენჭისყრის საფუძველზე იყოს შესაძლებელი.

ფრაქციის სხდომაზე თანამდებობის პირის მოწვევა

- უმჯობესია, ფრაქციის სხდომაზე თანამდებობის პირის დაბარების მექანიზმი მესტიისა და ბათუმის საკრებულოებში ჩანაცვლდეს ფრაქციის მიერ კომისიის სხდომაზე თანამდებობის პირის მოწვევით (სავალდებულო დასწრებით).

თემატური მომხსენებელი

- მიზანშეწონილია საკრებულოში თემატური მომხსენებლის ინსტიტუტის დახვეწა და სრული პროცედურის გაწერა. სასურველია, თემატური მომხსენებლის დანიშვნა დაუკავშირდეს კომისიის სამოქმედო გეგმას და მასში გაწერილ სფეროებს/მიმართულებებს; მათი განახლება მოხდეს ყოველწლიურად, სამუშაო გეგმის განახლებასთან ერთად; განისაზღვროს პროცედურა, როგორ ხდება თემატური მომხსენებლების დანიშვნა (ინიციატივა, გადაწყვეტილების მიღება); ნორმას დაემატოს ამ პირთა ანგარიშვალდებულების საკითხი (მაგალითად, წლის ბოლოს კომისიის სხდომაზე წარმოადგინონ მოხსენება მათთვის მიკუთვნებული სამუშაო სფეროს/მიმართულების მიხედვით);
- თემატური მომხსენებლის ინსტიტუტი ამავე სახელწოდებით რეგლამენტში ცალკე ნორმად ჩამოყალიბდეს. ასევე, შესაძლებელი იყოს როგორც ჯგუფის, ისე ცალკეული დეპუტატის დანიშვნა თემატურ მომხსენებლად;
- სამუშაო გეგმით გაწერილ თემებზე მუშაობა მხოლოდ კომისიის თავმჯდომარეს არ დაეკისროს, არამედ გადანაწილდეს სხვა წევრებზეც (მათ შორის, ოპოზიციის წარმომადგენლებზეც).

თემატური მოკვლევა

- საკრებულოს რეგლამენტს დაემატოს თემატური მოკვლევის თაობაზე ნორმა, როგორც საკრებულოს კომისიის საზედამხედველო მექანიზმი;
- გაიწეროს ჯგუფის შექმნაზე უფლებამოსილი სუბიექტები, დაკომპლექტების წესი, გადაწყვეტილების მიღების პროცედურა, საჯაროობისა და ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების, ანგარიშვალდებულებისა და სხვა საკითხები;
- შემუშავდეს სახელმძღვანელო, რაც საკრებულოს გაუადვილებს მოკვლევის ჩატარებას. მიზანშეწონილია, საკრებულომ ამ მიმართულებით იხელმძღვანელოს საქართველოს პარლამენტის გამოცდილებით.

რეაგირების ზომები რეგლამენტის დარღვევისთვის

რეგლამენტის (გარდა მესტიისა) ბოლო თავს დაემატოს ნორმა, რომლითაც გაიწერება რეაგირების ზომები საკრებულოს წინაშე ანგარიშვალდებული პირების მიერ რეგლამენტის დარღვევის შემთხვევაში.