

ეს საჯარო პოლიტიკის ნარკვევი ერთ-ერთია მწვანე ალტერნატივას მიერ მომზადებული ანალიტიკური ნაშრომებიდან, რომლებიც ქვეყნის მდგრადი განვითარებისთვის აქტუალურ საკითხებს ეხება. მისი მიზანია წამოწიოს საჯარო პოლიტიკის კონკრეტულ სფეროში გადაუღებლად გადასაჭრელი საკითხები და ხელი შეუწყოს დისკუსიას ქვეყნის მდგრადი ეკონომიკური და სოციალური განვითარებისა და გარემოსდაცვითი მიზნების ჰარმონიულად მიღწევის გზებზე.

წარმოდგენილი ნარკვევი განკუთვნილია იმ ორგანიზაციებისა და პირებისთვის, რომლებიც იღებენ გადაწყვეტილებებს საქართველოს საჯარო პოლიტიკისა და მმართველობის საკითხებზე. ნაშრომი, ასევე, სასარგებლო იქნება მათთვის, ვინც ცდილობს ზეგავლენა მოახდინოს საქართველოს საჯარო პოლიტიკაზე, მისი გაუმჯობესების მიზნით.

## საქართველოს სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქმშენებლობითი გეგმების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღებისას საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობები

2018 წ. 20 ივლისს მიღებულ იქნა საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი (შემდგომ, ამ ნაშრომში - კოდექსი), რომელმაც დააწესა საქართველოს სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქმშენებლობითი გეგმების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების ახალი პროცედურები. მართალია, კოდექსი 2018 წლის ივლისში იქნა მიღებული, კოდექსით შემოღებული ნორმების უდიდესი ნაწილი, მათ შორის, ის ნორმები, რომლებიც სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქმშენებლობით გეგმების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღებას ეხება, თითქმის ერთი წლის შემდეგ, 2019 წლის 3 ივნისიდან ამოქმედდა (კოდექსის გარკვეული ნორმები, მოგვიანებით, 2020 წელს ამოქმედდა, ნაწილი კი, დღემდე არ ამოქმედებულა). მომდევნო თავებში აღწერილია საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით დადგენილი სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქმშენებლობით გეგმების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების პროცედურები და ამ პროცედურებში საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობები. ნაშრომის დასასრულს მოცემულია კვლევის შედეგად გამოკვეთილი ნაკლოვანებები.

### 1. სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქმშენებლობითი გეგმების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების პროცედურები

„სივრცის დაგეგმარებას“ კოდექსი განმარტავს როგორც საზოგადოების ეკონომიკური, სოციალური, კულტურული და გარემოსდაცვითი პოლიტიკის გეოგრაფიული ასახვის საშუალებას, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს საერთო სტრატეგიის შესაბამისად, დაბალანსებული განვითარება და სივრცის ფიზიკური ორგანიზება. კოდექსი ადგენს სივრცის დაგეგმარების სამ დონეს და შესაბამისად, სამი შესაძლო სახის სივრცითი დაგეგმარების გეგმას; ესენია:

1. საქართველოს სივრცის დაგეგმარების გეგმა;
2. ავტონომიური რესპუბლიკის სივრცის დაგეგმარების გეგმა;
3. მულტიმუნიციპალური / მუნიციპალიტეტის სივრცის დაგეგმარების გეგმა.

რა შეეხება „ქალაქთმშენებლობით დაგეგმვას“, კოდექსი განმარტავს, რომ ეს დასახლებებისა და სხვადასხვა ტიპის ტერიტორიებისთვის ქალაქთმშენებლობითი გეგმის შემუშავების პროცესია. ქალაქმშენებლობითი დაგეგმვა აუცილებელია ადამიანის ცხოვრების, საქმიანობისა და რეკრეაციისათვის ღირსეული, ჯანსაღი და უსაფრთხო გარემოს შესაქმნელად და ის უნდა განხორციელდეს მდგრადი განვითარების პრინციპებისა და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის პრინციპების საფუძველზე. ისევე როგორც სივრცის დაგეგმარების შემთხვევაში, ქალაქთმშენებლობით დაგეგმვაშიც სამი იერარქიული დონე და შესაბამისად, სამი სახის გეგმა გამოიყოფა; ესენია:

1. გენერალური გეგმა;
2. განაშენიანების გეგმა;
3. განაშენიანების დეტალური გეგმა.

ამგვარად, კოდექსის თანახმად, საქართველოში მოქმედებს სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობითი გეგმების ექვსი იერარქიული დონე. ეს დონეები შეჯამებულია ქვემოთ მოყვანილ პირველ ცხრილში.

**ცხრილი 1. საქართველოში მოქმედი სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობითი გეგმების იერარქია**

<b>სივრცის დაგეგმარების გეგმები</b>	1. საქართველოს სივრცის დაგეგმარების გეგმა
	2. ავტონომიური რესპუბლიკის სივრცის დაგეგმარების გეგმა
	3. მულტიმუნიციპალური / მუნიციპალიტეტის სივრცის დაგეგმარების გეგმა
<b>ქალაქთმშენებლობითი გეგმები</b>	4. გენერალური გეგმა
	5. განაშენიანების გეგმა
	6. განაშენიანების დეტალური გეგმა

სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვის ერთ-ერთი ამოცანაა განსხვავებული დარგობრივი ინტერესების შეჯერება და დაგეგმვის სხვადასხვა დონეს შორის შესაძლო წინააღმდეგობების დაძლევა; ამიტომ კოდექსი ადგენს სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობის გეგმების, ზემოთ, ცხრილში მოყვანილ იერარქიულ

სისტემას და მოითხოვს, რომ იერარქიულად ქვემდგომი გეგმები იერარქიულად ზემდგომ გეგმებთან თავსებადი იყოს.<sup>1</sup>

ზემოთ ჩამოთვლილი გეგმების გარდა, კოდექსი დასაშვებად მიიჩნევს დასახლებათა აგლომერაციის გეგმის შემუშავებას. ასეთი გეგმის შემუშავების შემთხვევაში, მის მიმართ გამოყენებულ უნდა იქნეს მულტიმუნციპალური/მუნციპალიტეტის სივრცის დაგეგმარების გეგმის მიღების პროცედურები.

აღსანიშნავია, ასევე, რომ კოდექსი სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობით გეგმებს ინტეგრირებულ გეგმებად განიხილავს, რაც იმას ნიშნავს, რომ ეს გეგმები აერთიანებენ სივრცის დაგეგმარების ყველა ძირითად საკითხს და აყალიბებენ სივრცითი განვითარების ძირითად მიმართულებებს შესაბამისი ტერიტორიისათვის. ამასთან, კოდექსი დასაშვებად მიიჩნევს გეგმებით მოცულ ცალკეულ საკითხებზე დამოუკიდებელი გეგმების მომზადების შესაძლებლობას; მაგალითად, ლანდშაფტის დაცვის, ნარჩენების მართვის, სეისმური დარაიონების და სხვა სახის თემატური გეგმების შემუშავებას. ასეთი თემატური გეგმების მიმართ, კოდექსის თანახმად, მოქმედებს სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობითი გეგმებისათვის დადგენილი მოთხოვნები. კოდექსი განსაკუთრებულად ამახვილებს ყურადღებას საქართველოს ტერიტორიული ზღვის (წყლების) და საქართველოს განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონის სივრცის დაგეგმარების აუცილებლობაზე და აღგენს, რომ ამ სივრცის განვითარებისთვისაც შეიძლება შედგეს გეგმები.

ზემოაღნიშნული თემატური გეგმების გარდა, კოდექსი უშვებს, განსაკუთრებული ამოცანების გადასაწყვეტად, ისტორიულ-კულტურული ნიშნით ან/და ეკონომიკური ნიშნით, გეგმარებითი ერთეულის გამოყოფის შესაძლებლობას. ამას კანონმდებლობა „რეგიონულ“ გეგმად მოიხსენიებს.<sup>2</sup>

კოდექსი ეხება დარგობრივი გეგმების საკითხსაც; ეს ისეთი გეგმებია, რომლებსაც დარგობრივი უწყებები შეიმუშავებენ და იღებენ (მაგალითად, გარემოს დაცვის, კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის, ენერგეტიკის განვითარების, სოფლის მეურნეობის განვითარების, სატრანსპორტო სისტემის განვითარების და სხვა გეგმები). დარგობრივი გეგმების „ძირითადი ასპექტები“, კოდექსის თანახმად, „შეტანილი და ჰარმონიზებული უნდა იქნეს საქართველოს სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობითი გეგმების სისტემაში“. ეს

1 უნდა აღინიშნოს, რომ ამ იერარქიულ თავსებადობაში კოდექსი გამონაკლისის დაშვების შესაძლებლობასაც უშვებს. კოდექსის თანახმად (21-ე მუხლის მე-3 ნაწილი), იერარქიულად ქვემდგომი გეგმებით შეიძლება დადგინდეს განსხვავებული მოთხოვნები, თუ ასეთი შესაძლებლობა გათვალისწინებულია საქართველოს სივრცის დაგეგმარების გეგმით, ან/და თუ განსხვავებული მოთხოვნების დადგენით არ იცვლება მისი ძირითადი არსი. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში, განსხვავებული მოთხოვნების დადგენა უნდა შეთანხმდეს საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსთან.

2 ასეთ გეგმას „რეგიონულ გეგმად“ მოიხსენიებს არა კოდექსი, არამედ კანონქვემდებარე აქტი: საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 3 ივნისის #260 დადგენილება „სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობითი გეგმების შემუშავების წესის შესახებ“.

გეგმები, ასევე, უნდა შეესაბამებოდნენ სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობითი გეგმების მოთხოვნებს.

**2. სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობითი გეგმების შემუშავებასა და მიღებაზე პასუხისმგებელი ორგანოები**

კოდექსი განსაზღვრავს სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობითი გეგმების შემუშავებასა და მიღებაზე პასუხისმგებელ ორგანოებს. ყურადსაღებია, რომ კოდექსი, ზოგ შემთხვევაში, არ გამოყოფს ნათლად გეგმების შემუშავებაზე პასუხისმგებელ ორგანოებს. ამ ნაკლოვანებას ავსებს კოდექსის მიღების შემდეგ და მის შესასრულებლად მიღებული კანონქვემდებარე აქტი - საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 3 ივნისის #260 დადგენილება, რომლითაც დამტკიცებულია სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობითი გეგმების შემუშავების წესი (შემდგომ, ამ ნაშრომში - გეგმების შემუშავების წესი).

ქვემოთ მოყვანილ მე-2 ცხრილში ნაჩვენებია, თუ რომელი ორგანოები არიან პასუხისმგებელი გეგმების ინიცირებასა და მიღებაზე. ამ ცხრილში თავმოყრილი ინფორმაცია ეფუძნება როგორც კოდექსში, ისე გეგმების შემუშავების წესში მოცემულ ნორმებს.

**ცხრილი 2. სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქმშენებლობითი გეგმების შემუშავებასა და დამტკიცებაზე პასუხისმგებელი ორგანოები და პირები**

სივრცის დაგეგმარების გეგმები	<p><b>1. საქართველოს სივრცის დაგეგმარების გეგმა</b></p> <p>ასევე, კოდექსით დადგენილ შემთხვევაში:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>რეგიონული გეგმა;</li> <li>საქართველოს ტერიტორიული ზღვის (წყლების) და საქართველოს განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონის სივრცის გეგმა.</li> </ul>	<p>შემუშავება: საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო</p> <p>დამტკიცება: საქართველოს მთავრობა</p>
	<p><b>2. ავტონომიური რესპუბლიკის სივრცის დაგეგმარების გეგმა</b></p>	<p>შემუშავება: ავტონომიური რესპუბლიკის დაგეგმარების უფლებამოსილების მქონე ორგანო/სამინისტრო</p> <p>შეთანხმება დამტკიცებამდე: საქართველოს მთავრობა</p> <p>დამტკიცება: ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა</p>
	<p><b>3ა. მულტიმუნიციპალური სივრცის დაგეგმარების გეგმა</b></p>	<p>შემუშავება: მუნიციპალიტეტების აღმასრულებელი ორგანოები, ერთობლივად, ერთობლივი საბჭო</p> <p>შეთანხმება დამტკიცებამდე: საქართველოს პრემიერ-</p>

		მინისტრი დამტკიცება: მუნიციპალიტეტების საკრებულოები ერთობლივად	
	<b>3ბ. მუნიციპალიტეტის სივრცის დაგეგმარების გეგმა<sup>3</sup></b>	შემუშავება: მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო შეთანხმება დამტკიცებამდე: საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო; საქართველოს პრემიერ-მინისტრი დამტკიცება: მუნიციპალიტეტის საკრებულო	
<b>ქალაქმშენებლობითი გეგმები</b>	<b>4. გენერალური გეგმა</b>	<b>ქალაქმშენებლობითი გეგმა</b> შემუშავება: მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო; ფიზიკური პირი ან კერძო სამართლის იურიდიული პირი - მხოლოდ განაშენიანების დეტალური გეგმის შემთხვევაში. შეთანხმება დამტკიცებამდე: საქართველოს პრემიერ-მინისტრი - მხოლოდ გენერალური გეგმის შემთხვევაში. დამტკიცება: მუნიციპალიტეტის საკრებულო	<b>განსაკუთრებული რეგულირების ტერიტორია ან ზონა</b> შემუშავება: საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო შეთანხმება დამტკიცებამდე: საქართველოს პრემიერ-მინისტრი - გენერალური გეგმის შემთხვევაში. დამტკიცება: საქართველოს მთავრობა
	<b>5. განაშენიანების გეგმა</b>		
	<b>6. განაშენიანების დეტალური გეგმა</b>		

როგორც ცხრილიდან ჩანს, სხვადასხვა ორგანოები არიან პასუხისმგებელი გეგმების შემუშავებაზე და შემდგომ მათ დამტკიცებაზე. გარდა ამისა, იერარქიულად ყველაზე მაღალი დონის გეგმის (საქართველოს სივრცის დაგეგმარების გეგმა) და ყველაზე დაბალი დონის გეგმების (განაშენიანების გეგმა და განაშენიანების დეტალური გეგმა) შემთხვევაში, არ მოითხოვება რაიმე შუალედურ რგოლთან შეთანხმების პროცესის გავლა. ყველა სხვა შემთხვევაში, გეგმები დამტკიცებამდე უნდა შეთანხმდეს საქართველოს პრემიერ-

3 როგორც ცნობილია, საქართველოში მუნიციპალიტეტების დიდ ნაწილს დღემდე არ აქვს მუნიციპალიტეტის სივრცის დაგეგმარების გეგმა. კოდექსი ადგენს, რომ საქართველოს ყველა მუნიციპალიტეტმა 2028 წლის 1 იანვრამდე უნდა შეიმუშავოს მუნიციპალიტეტის სივრცის დაგეგმარების გეგმა.

მინისტრთან<sup>4</sup>, საქართველოს მთავრობასთან ან საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსთან.

### **3. სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქმშენებლობითი გეგმებზე გადაწყვეტილების მიღების წესი**

კოდექსის და გეგმების შემუშავების წესის თანახმად, პირველი ოთხი იერარქიული დონის გეგმების (ანუ სივრცის დაგეგმარებისა და გენერალური გეგმების) განხილვა და მათ მიღებაზე გადაწყვეტილება ორ ურთიერთდაკავშირებულ, მაგრამ ადმინისტრაციული წარმოების თვალსაზრისით დამოუკიდებელ ეტაპად ხორციელდება. ეს ეტაპებია:

- I სტადია – გეგმის კონცეფციის განხილვა და დამტკიცება;
- II სტადია – გეგმის პროექტის განხილვა და დამტკიცება.

კოდექსიდან არ არის ნათელი, ვრცელდება, თუ არა ორეტაპიანი გადაწყვეტილების მიღების წესი ყველაზე დაბალი იერარქიული დონის გეგმებზე - განაშენიანების გეგმასა და განაშენიანების დეტალური გეგმაზე. გეგმების შემუშავების წესი კი, ამ საკითხში, არ უშვებს გამონაკლისებს. ამდენად, უნდა ვივარაუდოთ, რომ ამ გეგმებზეც, სხვა გეგმების მსგავსად, გადაწყვეტილება ორ ეტაპად მიიღება.

მხოლოდ პირველ სტადიაზე მიღებული დადებითი გადაწყვეტილების შემდეგ არის შესაძლებელი მეორე სტადიაზე გადასვლა. ორივე სტადიას წარმართავს გეგმის ინიციატორი. გეგმების შემუშავების ყოველ სტადიაზე, გეგმის ინიციატორმა, სტადიის შესაბამისი დოკუმენტი (გეგმის კონცეფცია და გეგმის პროექტი), მათ მიღებამდე/დამტკიცებამდე, უნდა შეუთანხმოს ზემოთ, მეორე ცხრილში აღნიშნულ შესაბამის ორგანოებს. კონცეფციას ინიციატორი ამტკიცებს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით, ხოლო გეგმას - ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით.

კოდექსი არ განსაზღვრავს თითოეული სტადიის ვადებს, მაგრამ მათ განსაზღვრავს გეგმების შემუშავების წესი; კერძოდ, ორივე სტადიაზე, დოკუმენტების განხილვისა და დამტკიცების ვადა (ორივე - კონცეფციის შემთხვევაშიც და გეგმის პროექტის შემთხვევაშიც) არ უნდა აღემატებოდეს 90 სამუშაო დღეს (განაშენიანების გეგმისა და განაშენიანების დეტალური გეგმის კონცეფციისა და გეგმის პროექტის შემთხვევაში - 40 სამუშაო დღეს). კოდექსი, ასევე, არაფერს ამბობს ვადის გაგრძელების შესაძლებლობაზე, თუმცა, გეგმების შემუშავების წესი

4 როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით განსაზღვრულ მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის სამართლებრივ ზედამხედველობაზე უფლებამოსილ პირთან.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი დამატებით განმარტავს, რომ მულტიმუნიციპალური და მუნიციპალიტეტის სივრცის დაგეგმარების გეგმისა და გენერალური გეგმის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტის საკრებულო ვალდებულია, მიმართოს საქართველოს პრემიერ-მინისტრს, ამ გეგმების პროექტებზე სამართლებრივი კონსულტაციისთვის. პრემიერ-მინისტრს 15 დღე აქვს სამართლებრივი დასკვნის გამოსაცემად, რომელიც სარეკომენდაციო ხასიათისაა.

ამას უშვებს. კერძოდ, გეგმების შემუშავების წესის თანახმად, „თუ საქმისთვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებათა დასადგენად ან სხვა საფუძვლის არსებობისას“ აუცილებელია ადმინისტრაციული წარმოებისთვის განსაზღვრულზე მეტი ვადა, შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, ამ ვადის გასვლამდე მიიღოს დასაბუთებული გადაწყვეტილება ადმინისტრაციული წარმოების ვადის არაუმეტეს 3 თვით გაგრძელების თაობაზე.

კონცეფციისა და გეგმის პროექტის შეთანხმებასთან დაკავშირებით, დამატებით უნდა აღინიშნოს შემდეგი: კოდექსის თანახმად, ყველა შემოადინებული გეგმის შემთხვევაში, კონცეფციისა და გეგმის პროექტის შესაბამის ორგანოსთან წარდგენისას, ამ დოკუმენტებს უნდა დაერთოს საექსპერტო დასკვნა. არც კოდექსი და არც გეგმების შემუშავების წესი, არ იძლევა განმარტებას იმაზე თუ, რა საექსპერტო დასკვნაზეა საუბარი, ვინ შეიძლება იყოს ექსპერტი, როგორ მუშაობს ექსპერტი ან საექსპერტო ჯგუფი, ან რა სტატუსი აქვს საექსპერტო დასკვნას.

გარდა აღნიშნულისა, გეგმების შემუშავების წესიდან ირკვევა, რომ ზემოთ აღნიშნულ ორ სტადიას წინ უსწრებს კიდევ ერთი ფორმალური ეტაპი; ესაა სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობითი გეგმის ინიცირების თაობაზე გადაწყვეტილება. გეგმების შემუშავების წესის თანახმად, ეს გადაწყვეტილება უნდა მოიცავდეს ისეთ მნიშვნელოვან ინფორმაციას, როგორცაა: (ა) გეგმარებითი ერთეულის კვლევა, (ბ) გეგმარებითი ერთეული; (გ) განვითარების ხედვა; (დ) განვითარების სტრატეგია; (ე) სიცოცხლისუნარიანობის შეფასება; (ვ) გეგმის კონცეფციის/პროექტის შემადგენლობა და მათი შემუშავების გეგმა-გრაფიკი; (ზ) სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების ანგარიშის და მასთან დაკავშირებული სხვა დოკუმენტების მომზადება (კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევაში).

გარდა აღნიშნულისა, გეგმების შემუშავების წესიდან ირკვევა, რომ ზემოთ აღნიშნულ ორ სტადიას წინ უსწრებს წინასწარი კვლევა<sup>5</sup> - გეგმარებითი ერთეულის მოსამზადებელი კვლევა - რომელიც „გულისხმობს საბაზისო მონაცემების შეგროვებას, ცალკეულ შემთხვევებში მათ ანალიზს“. სწორედ ამ წინასწარი კვლევის საფუძველზე უნდა მოხდეს გეგმების კონცეფციის შემუშავება. რა ინფორმაციას უნდა მოიცავდეს კვლევა - ამას განსაზღვრავს გეგმების შემუშავების წესი. საგულისხმოა, რომ კვლევა უნდა ჩატარდეს უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გაცემული დავალების შესაბამისად

#### **4. გეგმების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა**

გეგმების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის საკითხს ზედაპირულად ეხება კოდექსი და შედარებით დეტალურად - გეგმების მომზადების წესი. კოდექსი, პრაქტიკულად, არ ეხება საზოგადოების მონაწილეობის დეტალებს (გარდა

5 კოდექსი გაკვრით ახსენებს „წინასაპროექტო კვლევებს“ და იძლევა რაიმე განმარტებას.

ბოლო ორი დონის გეგმებისა, სადაც ის მცირე დეტალებზე მსჯელობს); ის უბრალოდ აღგენს, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული, რა სახის ადმინისტრაციული წარმოების წესი გამოიყენება თითოეული გეგმის მიღებისას - მარტივი, თუ საჯარო. სწორედ გამოყენებული ადმინისტრაციული წარმოების წესი განსაზღვრავს საზოგადოების შესაძლებლობას, მონაწილეობა მიიღოს ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. როგორც ცნობილია და პრაქტიკაც აჩვენებს, მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესი ვერ უზრუნველყოფს საზოგადოების ეფექტურ მონაწილეობას, საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესი კი, როგორც დასახელებიდანაც ჩანს, გამიზნულია საზოგადოების ჩართულობაზე. ქვემოთ, მე-3 ცხრილში, ნაჩვენებია თუ რომელი ადმინისტრაციული წარმოების წესი გამოიყენება სივრცის დაგეგმარების და ქალაქმშენებლობითი გეგმების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღებისას.

**ცხრილი 3. გეგმებზე გადაწყვეტილებების მიღებისას გამოყენებული ადმინისტრაციული წარმოების წესები**

<b>სივრცის დაგეგმარების გეგმები</b>	1. საქართველოს სივრცის დაგეგმარების გეგმა	მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესი
	2. ავტონომიური რესპუბლიკის სივრცის დაგეგმარების გეგმა	საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესი
	3. მულტიმუნიციპალური / მუნიციპალიტეტის სივრცის დაგეგმარების გეგმა	საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესი
<b>ქალაქმშენებლობითი გეგმები</b>	4. გენერალური გეგმა	საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესი
	5. განაშენიანების გეგმა	საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესი
	6. განაშენიანების დეტალური გეგმა	საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესი

როგორც ცხრილიდან ჩანს, სივრცის დაგეგმარების და ქალაქმშენებლობითი გეგმების ყველა დონეზე, გარდა უმაღლესი იერარქიული დონისა, გამოიყენება საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესი. კოდექსი პირდაპირ აღნიშნავს ამ დონეებზე საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესის გამოყენების ვალდებულების შესახებ. რაც შეეხება საქართველოს სივრცის დაგეგმარების გეგმას, კოდექსი არაფერს ამბობს ადმინისტრაციული წარმოების წესზე და ამდენად, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად, ასეთ შემთხვევაში, გამოიყენება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესი.

ზემოთ უკვე აღინიშნა, რომ საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესის გამოყენების შედარებით დეტალურ ნორმებს მოიცავს გეგმების შედგენის წესი. ქვემოთ მე-4 ცხრილში აღწერილია, რა პროცედურებია



შემოთავაზებული გეგმებზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად. აქვე, უნდა აღინიშნოს, რომ ცხრილში მოყვანილი, საზოგადოების მონაწილეობის ღონისძიებების გატარება გეგმის ინიციატორის ვალდებულებაა.

**ცხრილი 4. საზოგადოების მონაწილეობა სივრცის დაგეგმარების და ქალაქმშენებლობით გეგმებზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში**

გეგმის სახე	ავტონომიური რესპუბლიკის სივრცის დაგეგმარების გეგმა მულტიმუნციპალური სივრცის დაგეგმარების გეგმა მუნციპალიტეტის სივრცის დაგეგმარების გეგმა
საზოგადოების მონაწილეობის პროცედურები	<ul style="list-style-type: none"> <li>• გეგმის ინიციატორი, გეგმის კონცეფციის ან გეგმის პროექტის განხილვასთან დაკავშირებით ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებიდან 5 სამუშაო დღის ვადაში, ვალდებულია მის ოფიციალურ ვებგვერდზე გამოაქვეყნოს ინფორმაცია: (ა) გეგმის კონცეფციის ან გეგმის პროექტის შესახებ, (ბ) გეგმის კონცეფცია ან გეგმის პროექტი და (გ) ინფორმაცია მოსაზრებებისა და შენიშვნების წარდგენის შესაძლებლობის თაობაზე.</li> <li>• გეგმის ინიციატორი ვალდებულია, ჩაატაროს როგორც კონცეფციის, ისე გეგმის პროექტის საჯარო განხილვა.</li> <li>• გეგმის ინიციატორი ვალდებულია, გამოაქვეყნოს საჯარო განხილვის შესახებ ინფორმაცია თავის ოფიციალურ ვებგვერდზე, საჯარო განხილვამდე არანაკლებ 30 სამუშაო დღით ადრე.</li> <li>• საჯარო განხილვის შესახებ განცხადება უნდა მოიცავდეს, სულ მცირე, შემდეგი სახის ინფორმაციას: (ა) უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოს; (ბ) ინფორმაციას გეგმარებითი ერთეულის საზღვრების შესახებ; (გ) გეგმის კონცეფციის ან გეგმის პროექტის რეზიუმეს; (დ) საჯარო განხილვის ჩატარების დროსა და მისამართს; (ე) დოკუმენტაციის გაცნობის საშუალებების შესახებ ინფორმაციას; (ვ) საჯარო განხილვაზე დასწრების და მოსაზრებებისა და შენიშვნების წარდგენის შესაძლებლობის თაობაზე ინფორმაციას.</li> <li>• საჯარო განხილვა უნდა გაიმართოს საჯარო განხილვის შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნებიდან არაუგვიანეს 40 დღისა.</li> <li>• საჯარო განხილვაში მონაწილეობის უფლება აქვს ნებისმიერ პირს.</li> <li>• საჯარო განხილვას უძღვება შესაბამისი უფლებამოსილებით აღჭურვილი პირი.</li> <li>• საჯარო განხილვის პროცესი უნდა აისახოს განხილვის ოქმში.</li> <li>• ნებისმიერ პირს აქვს უფლება ინიციატორს წერილობით წარუდგინოს შენიშვნები და მოსაზრებები კონცეფციის ან გეგმის პროექტის შესახებ, საჯარო განხილვის დასრულებიდან არანაკლებ 15 სამუშაო</li> </ul>

	<p>დღის განმავლობაში.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ინიციატორი ვალდებულია განიხილოს წარმოდგენილი შენიშვნები და მოსაზრებები და შესაბამისი საფუძვლის არსებობის შემთხვევაში, შეიტანოს შესწორებები კონცეფციაში ან გეგმის პროექტში.</li> </ul>
<p><b>გეგმის სახე</b></p>	<p><b>გენერალური გეგმა</b> <b>განაშენიანების გეგმა</b></p>
<p><b>საზოგადოების მონაწილეობის პროცედურები</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>კონცეფციის თაობაზე ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებამდე არაუგვიანეს 3 თვისა, გეგმის ინიციატორმა უნდა გამოაქვეყნოს ინფორმაცია გეგმის შემუშავების დაწყების შესახებ. მხოლოდ ამ ვადის გასვლის შემდეგ აქვს უფლება გეგმის ინიციატორს, დაიწყოს გეგმის კონცეფციის განხილვასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოება.</li> <li>გეგმის ინიციატორი, გეგმის კონცეფციის ან გეგმის პროექტის განხილვასთან დაკავშირებით ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებიდან 5 სამუშაო დღის ვადაში, ვალდებულია მის ოფიციალურ ვებგვერდზე გამოაქვეყნოს ინფორმაცია: (ა) გეგმის კონცეფციის ან გეგმის პროექტის შესახებ, (ბ) გეგმის კონცეფცია ან გეგმის პროექტი და (გ) ინფორმაცია მოსაზრებებისა და შენიშვნების წარდგენის შესაძლებლობის თაობაზე.</li> <li>გეგმის ინიციატორი ვალდებულია, ჩაატაროს როგორც კონცეფციის, ისე გეგმის პროექტის საჯარო განხილვა.</li> <li>გეგმის ინიციატორი ვალდებულია, გამოაქვეყნოს საჯარო განხილვის შესახებ ინფორმაცია თავის ოფიციალურ ვებგვერდზე, საჯარო განხილვამდე არანაკლებ 30 სამუშაო დღით ადრე.</li> <li>საჯარო განხილვის შესახებ განცხადება უნდა მოიცავდეს, სულ მცირე, შემდეგი სახის ინფორმაციას: (ა) უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოს; (ბ) ინფორმაციას გეგმარებითი ერთეულის საზღვრების შესახებ; (გ) გეგმის კონცეფციის ან გეგმის პროექტის რეზიუმეს; (დ) საჯარო განხილვის ჩატარების დროსა და მისამართს; (ე) დოკუმენტაციის გაცნობის საშუალებების შესახებ ინფორმაციას; (ვ) საჯარო განხილვაზე დასწრების და მოსაზრებებისა და შენიშვნების წარდგენის შესაძლებლობის თაობაზე ინფორმაციას.</li> <li>საჯარო განხილვა უნდა გაიმართოს საჯარო განხილვის შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნებიდან არაუგვიანეს 40 დღისა.</li> <li>საჯარო განხილვაში მონაწილეობის უფლება აქვს ნებისმიერ პირს.</li> <li>საჯარო განხილვას უძღვება შესაბამისი უფლებამოსილებით აღჭურვილი პირი.</li> <li>საჯარო განხილვის პროცესი უნდა აისახოს განხილვის ოქმში.</li> <li>ნებისმიერ პირს აქვს უფლება ინიციატორს წერილობით წარუდგინოს შენიშვნები და მოსაზრებები კონცეფციის ან გეგმის პროექტის</li> </ul>

	<p>შესახებ, საჯარო განხილვის დასრულებიდან არანაკლებ 15 სამუშაო დღის განმავლობაში.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ინიციატორი ვალდებულია განიხილოს წარმოდგენილი შენიშვნები და მოსაზრებები და შესაბამისი საფუძვლის არსებობის შემთხვევაში, შეიტანოს შესწორებები კონცეფციაში ან გეგმის პროექტში.</li> </ul>
<p><b>გეგმის სახე</b></p>	<p><b>განაშენიანების დეტალური გეგმა</b></p>
<p><b>საზოგადოების მონაწილეობის პროცედურები</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ინიციატორი/დაინტერესებული პირი ვალდებულია, გეგმის შემუშავების დაწყების თაობაზე ინფორმაცია განათავსოს საინფორმაციო დაფაზე, გეგმარებითი ერთეულის მიმდებარედ, საზოგადოებისათვის თვალსაჩინო ადგილას, ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებამდე არაუგვიანეს 2 კვირისა. მხოლოდ ამ ვადის გასვლის შემდეგ შეიძლება, დაიწყოს გეგმის კონცეფციის განხილვასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოება.</li> <li>გეგმის ინიციატორი/დაინტერესებული პირი, გეგმის კონცეფციის ან გეგმის პროექტის განხილვასთან დაკავშირებით ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებიდან 5 სამუშაო დღის ვადაში, ვალდებულია ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებიდან 5 სამუშაო დღის ვადაში, საზოგადოებისათვის თვალსაჩინო ადგილას (საჯარო გზის მხარეს) განათავსოს საინფორმაციო დაფა.</li> <li>საინფორმაციო დაფაზე, სულ მცირე, უნდა განთავსდეს ინფორმაცია დასაგეგმარებელი ტერიტორიის საზღვრების, დაინტერესებული პირებისაგან მოსაზრებებისა და შეფასებების მიღების პერიოდისა და გეგმის დამტკიცების სავარაუდო ვადების შესახებ.</li> <li>ნებისმიერ პირს აქვს უფლება, ინიციატორს წერილობით წარუდგინოს შენიშვნები და მოსაზრებები საინფორმაციო დაფაზე ინფორმაციის გამოქვეყნებიდან 10 სამუშაო დღის ვადაში.</li> <li>ინიციატორი ვალდებულია განიხილოს წარმოდგენილი შენიშვნები და მოსაზრებები და შესაბამისი საფუძვლის არსებობის შემთხვევაში, შეიტანოს შესწორებები კონცეფციაში ან გეგმის პროექტში.</li> </ul>

**5. შეჯამება**

მიუხედავად კოდექსის დეკლარირებული მიზნისა, მოაწესრიგოს საქართველოს ტერიტორიაზე სივრცის დაგეგმარება და ქალაქმშენებლობითი დაგეგმვა, ეს მიზანი სრულად არ არის მიღწეული. კოდექსი ტოვებს არაერთ სიცარიელეს; ხშირად, ისეთი საკითხები, რომლებიც კოდექსით უნდა განისაზღვრებოდეს, გვხვდება კანონქვემდებარე აქტში - გეგმების შემუშავების წესში, და იქაც არასრულად.

რაც შეეხება საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობებს, ამ საკითხთან დაკავშირებული ნორმები გაბნეულია კოდექსშიც და გეგმების შემუშავების წესშიც და ამავე დროს, არცერთში არ არის სანათადოდ ასახული.

როგორც წინა თავებიდან ჩანს, საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობას ქვეყნის უმთავრესი, უმაღლესი იერარქიული დონის გეგმის - საქართველოს სივრცის დაგეგმარების გეგმის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში (და შესაბამისად, არც რეგიონული გეგმებისა და არც საქართველოს ტერიტორიული ზღვის და საქართველოს განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონის სივრცის გეგმის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში).

საქართველოს კანონმდებლობა აყალიბებს დანარჩენი ქვემდგომი იერარქიული დონეების გეგმების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის ორივე ეტაპზე (სტადიაზე) საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფისთვის გარკვეულ ნორმებს; თუმცა, აქვე საერთოდ ტოვებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ისეთ უმნიშვნელოვანეს ადრეულ ეტაპს, როგორცაა სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქმშენებლობითი გეგმის ინიცირების თაობაზე გადაწყვეტილება. კანონმდებლობა, ამ ეტაპს, ერთგვარ განყენებულ გადაწყვეტილებად მიიჩნევს და არ განიხილავს გეგმების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის სტადიად. შესაბამისად, ასეთი გადაწყვეტილების მიღებაში საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობასაც არ ითვალისწინებს (კოდექსი ითვალისწინებს მხოლოდ საზოგადოების ინფორმირების შესაძლებლობას, მხოლოდ ქალაქმშენებლობითი გეგმების შემთხვევაში და თანაც არასათანადო ფორმით).

დასასრულ, უნდა აღინიშნოს საზოგადოების მონაწილეობის კანონმდებლობით შემოთავაზებულ ფორმებზე. საზოგადოების სრულფასოვანი მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში შეუძლებელია საზოგადოების ეფექტური გზებით ინფორმირების გარეშე. კანონმდებლობით დადგენილი ინფორმირების ფორმები კი არაადეკვატურია. საზოგადოებისთვის საჭირო ინფორმაციის მხოლოდ ვებგვერდზე გამოქვეყნება ან სხვა შემთხვევაში, მხოლოდ გეგმარებითი ერთეულის მიმდებარედ, საინფორმაციო დაფაზე ინფორმაციის გამოქვეყნება, ვერ ჩაითვლება საზოგადოების ინფორმირების და მონაწილეობის უზრუნველყოფის ადეკვატურ ფორმად.

 **HEINRICH BÖLL STIFTUNG**  
თბილისი  
სამხრეთ კავკასია

მომზადებულია ჰაინრიჰ ბიოლის ფონდის სამხრეთ კავკასიის რეგიონალური ბიუროს მხარდაჭერით მიმდინარე პროექტის - „პასუხისმგებლიანი მიწის პოლიტიკა“ - ფარგლებში.

ნარკვევის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია მწვანე ალტერნატივა და ის შესაძლებელია არ გამოხატავდეს ჰაინრიჰ ბიოლის ფონდის სამხრეთ კავკასიის რეგიონალური ბიუროს შეხედულებებს.

© მწვანე ალტერნატივა, 2021



**მწვანე ალტერნატივა**

თბილისი, 0179,  
ფალიაშვილის ქ. #39ბ, IV სართული  
ტელ.: 222 38 74

[GREENALT@GREENALT.ORG](mailto:GREENALT@GREENALT.ORG)

[WWW.GREENALT.ORG](http://WWW.GREENALT.ORG)