

ურბანული
კვლევების
ცენტრი

ურბანული განვითარების მართვის მუნიციპალური სისტემა:
საერთაშორისო და ადგილობრივი გამოცდილება

თბილისის მაგალითზე





ურბანული გენვითარების მართვის მუნიციპალური სისტემა:
საერთაშორისო და ადგილობრივი გამოცდილება
თბილისის მაგალითზე

2021



პროექტი: „ურბანული განვითარების მართვის მუნიციპალური სისტემა: საერთაშორისო და ადგილობრივი გამოცდილება“ ხორციელდება „ურბანული კვლევების ცენტრის (URC)“ მიერ „ღია საზოგადოების ფონდის“ მხარდაჭერით.

ავტორების მიერ ტექსტში გამოთქმული მოსაზრებები შესაძლოა, არ გამოხატავდეს ფონდის პოზიციას, შესაბამისად, ფონდი არ არის პასუხისმგებელი მასალის შინაარსზე.

ავტორები:

ნანო ზაზანაშვილი
გვანცა ნიკოლაიშვილი
მარიამ თავაძე
ანა ხუროძე

კონსულტანტი:

ფრანცისკა შრაიბერი

დიზაინერი: თორნიკე ლორთქიფანიძე
ყდაზე გამოყენებულია ნატა ბუაჩიძის ნამუშევარი

აკრძალულია პუბლიკაციაში არსებული მასალის გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, „ურბანული კვლევების ცენტრის (URC)“ წერილობითი ნებართვის გარეშე.

© ურბანული კვლევების ცენტრი (URC), 2021
ელ-ფოსტა: urbanrecenter@gmail.com
<https://www.facebook.com/urbanrecenter>

„ურბანული მმართველობა მოქალაქეთა კეთილდღეობის განუყოფელი ნაწილია. კარგი ურბანული მმართველობა ქალაქსა და მემკვიდრეს სეშუალებას უნდა აძლევდეს, ისარგებლონ ურბანული მოქალაქეობის სიკეთეებით. კარგი ურბანული მმართველობა, რომელიც ეფუძნება ურბანული მოქალაქეობის პრინციპს, უზრუნველყოფს თითოეული მემკვიდრის, ქალისა თუ ბავშვის ხელმისაწვდომობას ურბანულ გარემოში უსაფრთხოებისთვის სეჭირო რესურსებზე; მათ შორის, ადეკვატურ საცხოვრებელსა და ამ საცხოვრებელით დაუბრკოლებლად სარგებლობაზე, უსაფრთხო წყალზე, სანიტარულ პირობებზე, სუფთა გარემოზე, ჯანმრთელობაზე, განათლებაზე და კვებაზე, დასაქმებზე, სეჭარო უსაფრთხოებაზე და მოხილვებზე. კარგი ურბანული მმართველობის პირობებში მოქალაქეები უზრუნველყოფილი იქნებიან კლავტორებით, რომელიც სეშუალებას აძლევთ მათ, სრულად გამოიყენონ სეკუთარი ნიჭი და გეიუმჯობესონ სოციალური თუ ეკონომიკური მდგომარეობა“.

A Guide for Municipalities: Inclusive and Sustainable Urban Development Planning, Volume 1; UN-HABITAT, 2000

სარჩევი

შესავალი	10
ანგარიშის მიზნები და ამოცანები.....	10
მეთოდოლოგია და კვლევის მეთოდები	10
თავი 1 ადგილობრივი გამოცდილება	12
1. სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობითი საკითხების მარეგულირებელი სამართლებრივი ჩარჩო	13
1.1. ეროვნული დონე	13
1.2. მუნიციპალური დონე	14
2. თბილისის ურბანული განვითარების მმართველობის სისტემის ცვლილება 2008-2014 წლებში	16
3. ინსტიტუციური და სამართლებრივი ცვლილებები 2014-2017 წლებში	19
3.1. პოლიტიკური დღის წესრიგი.....	19
3.2. ინსტიტუციური ცვლილებები	20
3.3. სამართლებრივი ცვლილებები	22
4. ინსტიტუციური და სამართლებრივი ცვლილებები 2017-2020 წლებში	24
4.1. პოლიტიკური დღის წესრიგი.....	24
4.2. ინსტიტუციური ცვლილებები	25
4.3. სამართლებრივი ცვლილებები	35
5. ეროვნულ და მუნიციპალურ დონეებს შორის არსებული გამოწვევები	39
6. დაგეგმვის სტრატეგიული დონე.....	41
6.1. დედაქალაქის ურბანული განვითარების პოლიტიკა და სტრატეგიული ხედვა	41
6.2. დარგობრივი სტრატეგიები, გეგმები და ინტეგრირებული დაგეგმვის გამოწვევები.....	43
7. ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტები	48
7.1. დედაქალაქის მინათსარგებლობის გენერალური გეგმა	48
7.2. ჩარჩო გეგმები და შემდეგი რიგის ქალაქთმშენებლობითი არეალები	51
7.2.1. ჩარჩო გეგმები	51
7.2.2. შემდეგი რიგის ქალაქთმშენებლობითი არეალები	54
8. ურბანული პროცესების მართვის პრაქტიკის ზოგიერთი საკითხი.....	59
9. ურბანულ გადაწყვეტილებებში თანამონაწილეობის ზოგიერთი საკითხი	62
10. საჯაროობისა და სივრცითი მონაცემების ზოგიერთი საკითხი	63
11. პროფესიული ცოდნის დეფიციტი და საკადრო პოლიტიკა.....	65
პირველი თავის დასკვნები	67

თავი 2 საერთაშორისო გამოცდილება	70
1. შედარებითი ანალიზი.....	71
2. დაგეგმვის დონეები, ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტების იერარქია და დაგეგმვის ინსტრუმენტები	73
2.1. ეროვნული დონე.....	74
2.2. ფედერალური მხარის/შტატის დონე	76
2.3. რეგიონული დონე	76
2.4. რაიონული დონე.....	77
2.5. მუნიციპალური დონე	77
2.5.1 გერმანია, ბერლინი.....	77
2.5.2 ჩეხეთი, პრაღა	82
2.5.3 პოლონეთი, ვარშავა	85
2.5.4 აშშ, ნიუ-იორკი.....	88
3. მმართველობითი სისტემა და ურბანულ დაგეგმვაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურების მიმოხილვა.....	91
3.1. ბერლინი.....	91
3.1.1 მმართველობითი სისტემა	91
3.1.2 ურბანულ დაგეგმვაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურა	93
3.2. პრაღა.....	95
3.2.1 მმართველობითი სისტემა	95
3.2.2 ურბანულ დაგეგმვაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურა	97
3.3. ვარშავა	98
3.3.1 მმართველობითი სისტემა	98
3.3.2 ურბანულ დაგეგმვაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურა	100
3.4. ნიუ-იორკი - დაგეგმვა ნიუ-იორკის მომავლისთვის (დეპარტამენტის მისია).....	102
3.4.1 მმართველობითი სისტემა	102
3.4.2 ურბანულ დაგეგმვაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურა	103
4. გადაწყვეტილების მიღების პროცესი და მოქალაქეების თანამონაწილეობის ინსტრუმენტები	106
4.1. ბერლინი.....	106
4.2. პრაღა.....	109
4.3. ვარშავა	110
4.4. ნიუ-იორკი.....	111
მეორე თავის დასკვნები	116
რეკომენდაციები	120
SUMMERY.....	122

დიაგრამები

დიაგრამა 1: სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობითი საკითხების მარეგულირებელი სამართლებრივი ჩარჩო	15
დიაგრამა 2: ურბანულ განვითარებაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურული ერთეულის რეორგანიზაციის ეტაპები.....	32

ცხრილები

ცხრილი 1: სტრატეგიები და სამოქმედო გეგმები.....	44
ცხრილი 2: საკვლევი ქალაქები და მათი ძირითადი მახასიათებლები	71
ცხრილი 3: დაგეგმვის დოკუმენტების იერარქია საკვლევ ქვეყნებში	74
ცხრილი 4: ფორმალური ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტების ტიპები გერმანიაში.....	80
ცხრილი 5: არაფორმალური ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტების ჩამონათვალი გერმანიაში	81
ცხრილი 6: ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტების ჩამონათვალი ჩეხეთში	84
ცხრილი 7: ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტების ჩამონათვალი პოლონეთში	87
ცხრილი 8: ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტების ჩამონათვალი აშშ-ში	89
ცხრილი 9: ნიუ-იორკის მიწათსარგებლობის უნიფიცირებული განხილვის პროცესის (ULURP) ეტაპები	112

უკრონიმები და შემოკლებები

SUMP – მდგრადი ურბანული მობილობის გეგმა;

გაპ – მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობები;

გდ – განაშენიანების რეგულირების გეგმის გეგმარებითი დავალება;

გენერალური გეგმა, გენგეგმა – დედაქალაქის მინათსარგებლობის გენერალური გეგმა;

გრგ – განაშენიანების რეგულირების გეგმა;

კ-1 – მიწის ნაკვეთის განაშენიანების კოეფიციენტი. განსაზღვრავს მიწის ნაკვეთის ტერიტორიის მაქსიმუმ რა ნაწილზე დასაშვებია შენობა-ნაგებობების განთავსება;

კ-2 – მიწის ნაკვეთის განაშენიანების ინტენსივობის კოეფიციენტი. განსაზღვრავს ცალკეულ ზონაში მიწის ნაკვეთის ტერიტორიაზე დასაშვებ შენობა-ნაგებობის მიწისპირა და მიწისზედა სართულების იატაკის ზედაპირების ჯამურ ფართობს;

კ-3 – მიწის ნაკვეთის გამწვანების კოეფიციენტი. განსაზღვრავს მიწის ნაკვეთის ტერიტორიის ფართობის მინიმალურ წილს, რომელიც არ უნდა იყოს დაფარული, ან გადაფარული რაიმე წყალგაუმტარი მასალით (სამშენებლო თუ სხვა), რომლის ქვეშაც არ უნდა არსებობდეს რაიმე შენობა-ნაგებობა, ან/და მათი ნაწილები და რომელიც განკუთვნილია გამწვანებისათვის;

სგშ – სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება;

სპეცნებართვა – სპეციალური (ზონალური) შეთანხმება.

შესავალი

ენგარიშის მიზნები და ამოცანები

ჯანსაღი, თანასწორი და სამართლიანი ურბანული გარემოს ფორმირება დიდად არის დამოკიდებული ამ სფეროს მართვის სისტემის გამართულობაზე. მდგრადი ურბანული განვითარების პროცესის წარმართვისთვის აუცილებელია ისეთი ინსტიტუციური სისტემის არსებობა, რომელსაც შესწევს ძალა, ეფექტურად გაუმკლავდეს ქალაქებში დაგროვებულ გამოწვევებს, დროულად მოერგოს მუდმივად ცვალებად საჭიროებებს და ეფექტურად შეძლოს რეაგირება არსებულ და მოსალოდნელ გამოწვევებზე. ამ პროცესში ერთ-ერთი ცენტრალური როლი სწორედ მუნიციპალიტეტებს აკისრიათ. ურბანული განვითარების მწყობრი მუნიციპალური მმართველობითი სისტემა, მათ შორის ურბანულ განვითარებაზე პასუხისმგებელი ძლიერი ადმინისტრაციული ორგანოების არსებობა, გადამწყვეტ როლს ასრულებს დაბალანსებული და ჯანსაღი ურბანული გარემოს ფორმირებაში. თუმცა, საქართველოში მსგავსი სისტემის ფორმირება წლებია ვერ ხერხდება და მუდმივ გამოწვევას წარმოადგენს.

უკანასკნელი პერიოდში, დედაქალაქში ურბანული დაგეგმარების პროცესის მონესრიგების მიზნით რამდენჯერმე შეიცვალა დაგეგმვაზე პასუხისმგებელი უწყების ინსტიტუციური მოწყობა, 2018 წლის დასაწყისში დაფუძნდა ურბანული განვითარების საქალაქო სამსახური. ქალაქში დაგროვილი ურბანული გამოწვევების ფონზე, დამოუკიდებელი სამსახურის შექმნა პოზიტიურად შეფასდა პროფესიულ წრეებში და შესაბამისი მოლოდინიც გააჩინა. იგი აღიქმებოდა მანამდე მოქმედი ურბანული მმართველობითი სისტემის რეორგანიზებისა და დამკვიდრებული პრაქტიკიდან გადახვევის მცდელობად. თუმცა, 2018 წლიდან სამსახურმა რეორგანიზაციის რამდენიმე ტალღა გაიარა და ამჟამად ის თბილისის მერიის სტრუქტურაში სსიპ ტრანსპორტისა და ურბანული განვითარების სააგენტოს სახით არის წარმოდგენილი და დამოუკიდებელ ერთეულს აღარ წარმოადგენს.

წინამდებარე კვლევა მიზნად ისახავს, შეაფასოს ურბანული განვითარების მმართველობითი სისტემის ძირითადი ხარვეზები დედაქალაქის მაგალითზე. გამოკვეთოს გამოწვევები, რომლებიც ურბანულ განვითარებასა და მის მმართველობით მუნიციპალურ სისტემას ახასიათებს, შეაფასოს განხორციელებული რეფორმები და საერთაშორისო გამოცდილების შესწავლის საფუძველზე შეიმუშაოს შესაბამისი რეკომენდაციები.

მეთოდოლოგია და კვლევის მეთოდები

კვლევის საწყის ეტაპზე, ადგილობრივი და საერთაშორისო სისტემის შეფასების მიზნით, ინტერვიუები ჩატარდა ადგილობრივ და საერთაშორისო ექსპერტებთან. 2020 წლის ოქტომბერ-ნოემბერში ჩატარდა 10 ინტერვიუ თბილისის მერიის არქიტექტურისა და ურბანული განვითარების სამსახურების ყოფილ თანამშრომლებთან, ტრანსპორტისა და ურბანული განვითარების სააგენტოს წარმომადგენელთან, ქალაქმგეგმარებლებთან, არქიტექტორებსა და დარგის სხვა სპეციალისტებთან. საკითხის მგრძობელობიდან გამომდინარე, ანგარიშში დაცულია ქართველი რესპონდენტების ანონიმურობა.

კვლევის ფარგლებში გამოთხოვილ იქნა და გაანალიზდა საჯარო ინფორმაცია თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიიდან და საკრებულოდან; მათ შორის, მონაცემები 2009 წლიდან დღემდე თბილისის მერიაში ურბანულ განვითარებაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურული ერთეულებისა და ქვედანაყოფების თაობაზე (მათი ორგანიზაციული სტრუქტურა, გათვალისწინებული ქვედანაყოფების/განყოფილებების და თითოეულ მათგანში განსაზღვრული თანამშრომლების ოდენობის, პოზიციებისა და მათი ძირითადი ფუნქციების შესახებ). ასევე, ინფორმაცია თბილისის მუნიციპალიტეტის მერის მოადგილეებზე, მათ მიერ მართვის სფეროების განაწილების თაობაზე და ა.შ.

შეგროვდა და გაანალიზდა თბილისის მერების, მათი მოადგილეების, სამსახურის უფროსების და სხვა თანამდებობის პირების საჯარო გამოსვლები სხვადასხვა ეტაპზე განხორციელებულ ინსტიტუციურ თუ სამართლებრივ ცვლილებებთან დაკავშირებით. ასევე, შესწავლილ იქნა მერების (ნარმანია, კალაძე) წინასაარჩევნო პროგრამებში ასახული ხედვები, სტრატეგიები, მათი ფაქტობრივი აღსრულებისა და ეფექტიანობის საკითხები.

ჩატარდა სხვადასხვა პერიოდის ქალაქგეგმარებითი სფეროს მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტების რეტროსპექტიული ანალიზი მათში არსებული ხარვეზებისა იდენტიფიცირების მიზნით.

საერთაშორისო გამოცდილების შესწავლის მიზნით საკვლევ ქალაქებად შეირჩა ბერლინი, ვარშავა, პრაღა და ნიუ-იორკი. ქალაქების შერჩევის ძირითად კრიტერიუმებად გამოიყო ისეთი საკითხები, როგორებიცაა: დედაქალაქის სტატუსი და დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის მაღალი ხარისხი, პოსტკომუნისტური კონტექსტი და გარდამავალი ეკონომიკისთვის დამახასიათებელი გამოწვევები, ქალაქების სიდიდე, თბილისის ურბანული მმართველობის სისტემასთან მსგავსება.

ანალიზისას ყურადღება გამახვილდა ქალაქების ადმინისტრაციულ მოწყობაზე, ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტების იერარქიაზე, ურბანულ განვითარებაზე პასუხისმგებელ ადმინისტრაციულ სტრუქტურებზე, გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე და თანამონაწილეობის ინსტრუმენტებზე.

ლიტერატურული წყაროების შესწავლის პარალელურად, შერჩეული ქალაქების მუნიციპალიტეტებიდან გამოთხოვილი იქნა საჯარო ინფორმაცია ქალაქ ნიუ-იორკის, ვარშავის, პრაღის და ბერლინის ურბანულ განვითარებაზე პასუხისმგებელი მუნიციპალური უწყებებიდან.

2020 წლის ოქტომბერ-დეკემბერში ჩატარდა 8 ინტერვიუ ბერლინის, ნიუ-იორკის, ქალაქ მანჰაიმის (გერმანია) მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლთან და პოლონელ და გერმანელ ექსპერტებთან.

საკითხის კომპლექსური ხასიათის გათვალისწინებით ანგარიში არ მოიცავს დედაქალაქის ურბანული განვითარების მმართველობითი სისტემის წინაშე არსებულ ყველა გამოწვევას თანაბარი სიღრმით. კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე, მუნიციპალური ორგანოების ორგანიზაციული მოწყობის, დედაქალაქის მინათსარგებლობის გენერალური გეგმის, ქვემდგომი ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტების (ჩარჩო-გეგმები, შემდეგი რიგის ქალაქთმშენებლობითი არეალები) საკითხები ანგარიშში შედარებით უფრო დეტალურადაა განხილული.

ასევე, გარკვეულ შემთხვევებში თბილისის მერიის არქიტექტურის სამსახურმა საჯარო ინფორმაცია ნაკლებად მოგვანოდა. ხოლო, ქალაქ პრაღის მუნიციპალიტეტი ორგანიზაციის წერილობით მიმართვას არ გამოეხმაურა.

თეზი 1

ეღვილოზრივი გემოსდილეჲ

1. სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობითი საკითხების მართვითი სისტემის რეგულირება

1.1. ადგილობრივი მართვა

ეროვნულ დონეზე სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობითი საკითხები „საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსით“ (შემდგომში კოდექსი) და შესაბამისი კანონქვემდებარე აქტებით – საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 3 ივნისის N260 და N261 დადგენილებებით რეგულირდება.

საქართველოს პარლამენტმა კოდექსი 2018 წლის 20 ივლისს მიიღო, რომლის თანახმადაც, 2019 წლის 3 ივნისიდან ძალადაკარგულად გამოცხადდა „სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის საფუძვლების შესახებ“ საქართველოს 2005 წლის 2 ივნისის კანონი.

კოდექსი არეგულირებს საქართველოს სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობითი გეგმების სისტემას, მის ძირითად პრინციპებს, მიზნებსა და ამოცანებს; აგრეთვე სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობითი გეგმების იერარქიასა და შემადგენლობას, მათი შემუშავებისა და დამტკიცების წესებს; მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობებს და შენობა-ნაგებობის მიმართ ძირითად მოთხოვნებს; მშენებლობის ნებართვის გაცემის, მშენებლობის ზედამხედველობის, სამშენებლო სამართალდარღვევათა ცალკეულ სახეებს, პასუხისმგებლობის ზომებს, სამშენებლო სამართალდარღვევის საქმის განხილვასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების წესებს.

2019 წლის 3 ივნისს ძალაში შევიდა საქართველოს მთავრობის N260 დადგენილება „სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობითი გეგმების შემუშავების წესის შესახებ“ და N261 დადგენილება „ტერიტორიების გამოყენების და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების შესახებ,“ რომელმაც დააბუსტა კოდექსით გათვალისწინებული ზოგიერთი საკითხი.

N260 დადგენილება აწესრიგებს სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობითი გეგმების შემუშავების ინიცირების, დაფინანსებისა და შემუშავების წესსა და პირობებს; გეგმების მოსამზადებელი კვლევებისა, გეგმების კონცეფციის, უშუალოდ გეგმების შინაარსსა და მათთან დაკავშირებულ საკითხებს; ასევე, გეგმების განხილვის, დამტკიცებისა და მათში ცვლილებების შეტანის წესსა და პირობებს. ხოლო, N261 დადგენილებით განისაზღვრება სამშენებლო და არასამშენებლო ტერიტორიების და დასაშვები შენობა-ნაგებობების სახეობების ჩამონათვალი, სამშენებლო ტერიტორიების, ფუნქციური ზონებისა და ქვეზონების მიმართ მოთხოვნები და მიწის ნაკვეთების განაშენიანების პირობები.

ამასთან, კოდექსის თანახმად, 2019 წლის 3 ივნისამდე დამტკიცებულ მინათსარგებლობის გენერალურ გეგმებსა და განაშენიანების რეგულირების გეგმებს (გრგ), რომლებიც 2019 წლის 3 ივნისამდე მოქმედი კანონმდებლობის საფუძველზე დამტკიცდა, 2029 წლის 3 ივნისამდე, ახალი გეგმის დამტკიცებამდე, იურიდიული ძალა შეუნარჩუნდა. ამგვარი გენერალური გეგმების საფუძველზე ქალაქთმშენებლობითი გადაწყვეტილებების მიღება, მათ შორის გრგ-ების შემუშავება, დაიშვა კოდექსის ამოქმედებამდე მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად. კოდექსის ეს დათქმა თბილისზეც გავრცელდა. ამდენად, ეროვნულ დონეზე თბილისისათვის სამართლებრივ ძალას ინარჩუნებს „ტექნიკური რეგლამენტის – დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 იანვრის N59 დადგენილება.

საქართველოს მთავრობის N59 დადგენილება განსაზღვრავს დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესებს, გენერალური გეგმისა და გრგ-ს შემადგენლობას, დაგეგმვის დოკუმენტების მიზნების ჩამოყალიბების, დაგეგმვის დოკუმენტების დამტკიცებისა და მათში ცვლილების შეტანის, პროცესის საჯაროობის, ნაკვეთ(ებ)ზე შენობათა განთავსების წესებსა და პირობებს.

1.2. მუნიციპალური დონე

მუნიციპალურ დონეზე ქალაქთმშენებლობითი საკითხები „ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების დამტკიცების შესახებ“ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2016 წლის 24 მაისის N14-39 დადგენილებითა და „დედაქალაქის მინათსარგებლობის გენერალური გეგმის დამტკიცების შესახებ“ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2019 წლის 15 მარტი N39-18 დადგენილებით რეგულირდება.

N14-39 დადგენილება არეგულირებს უძრავი ნივთების განვითარების, გამოყენებისა და მათში ცვლილებების შეტანის პროცესებს და ადგენს სამშენებლო საქმიანობისათვის ტერიტორიებისა და მიწის ნაკვეთ(ებ)ის გამოყენების პირობებს. იგი განსაზღვრავს დედაქალაქისთვის სპეციფიკურ ისეთ საკითხებს, როგორებიც არის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის, ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების, მიწის ნაკვეთ(ებ)ზე შენობა-ნაგებობათა განთავსების პირობები.

დედაქალაქის გენერალური გეგმა ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტია, რომელიც ტექსტური და გრაფიკული ნაწილებისაგან შედგება და ქალაქის მთელი ტერიტორიისათვის განსაზღვრავს მინათსარგებლობისა და განაშენიანების ძირითად პარამეტრებს, განსახლების ტერიტორიულ საკითხებს, კეთილმოწყობის, გარემოსა და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის პირობებს; საინჟინრო, სოციალური ინფრასტრუქტურისა და ეკონომიკური განვითარების სივრცით ასპექტებს.

დიაგრამა 1: სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობითი საკითხების მარეგულირებელი სამართლებრივი ჩარჩო

	საქართველო *	თბილისი*
ეროვნული დონე	<p>საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი 20 ივლისი 2018</p> <p>საქართველოს მთავრობის N260 დადგენილება „სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობითი გეგმების შემუშავების წესის შესახებ“ 3 ივნისი 2019</p> <p>საქართველოს მთავრობის N261 დადგენილება „ტერიტორიების გამოყენების და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების შესახებ“ 3 ივნისი 2019</p>	<p>საქართველოს მთავრობის N59 დადგენილება „ტექნიკური რეგლამენტის – დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების დამტკიცების თაობაზე“ 15 იანვარი 2014</p>
მუნიციპალური დონე		<p>ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს N14-39 დადგენილება „ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების დამტკიცების შესახებ“ 24 მაისი 2016</p> <p>ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს N39-18 დადგენილება „დედაქალაქის მინათსარგებლობის გენერალური გეგმის დამტკიცების შესახებ“ 15 მარტი 2019</p>
<p>* დედაქალაქის სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობით საკითხებში კოდექსის ამოქმედება გადავადებულია 2029 წლის 3 ივნისამდე. თბილისისათვის სამართლებრივ ძალას ინარჩუნებს 2019 წლის 3 ივნისამდე მოქმედი აქტები.</p>		

2. თბილისის ურბანული განვითარების მართვით სისტემის სვლი- ლება 2008-2014 წლებში

დედაქალაქის ურბანულმა მართვით სისტემამ რადიკალური ცვლილებები 2009 წელს განიცადა. 2008 წლის მიწურულს გაუქმდა ქალაქ თბილისის მერიის ურბანული დაგეგმარების საქალაქო სამსახური და მის ბაზაზე ქალაქ თბილისის მერიის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – ქალაქ თბილისის არქიტექტურის სამსახური შეიქმნა.¹

როგორც ცნობილია, ეს სტრუქტურული რეორგანიზაცია ბიუროკრატიული ბარიერების შემცირებასა და სამშენებლო საქმიანობის გამარტივებას ისახავდა მიზნად. ამასთან, კარგად ასახავდა იმ საერთო პოლიტიკურ კურსს, რომელიც სამშენებლო-დეველოპერულ სექტორში ინვესტიციების მაქსიმალურ მოზიდვასა და ამ გზით ქვეყნის სწრაფ ეკონომიკურ ზრდას ისახავდა მიზნად.

სტრუქტურული რეფორმის პარალელურად მინიმუმამდე შემცირდა მშენებლობის ნებართვის მისაღებად საჭირო დოკუმენტაციის ნუსხა და სამართლებრივი ცვლილებების შედეგად მშენებლობის ნებართვის გაცემა არასრული საპროექტო დოკუმენტაციის შემთხვევაშიც გახდა შესაძლებელი. ამასთან, სამსახურის ახალი სამართლებრივი ფორმა შესაძლებლობას იძლეოდა სანებართვო პროცესში დანერგილიყო დაჩქარებული, ფასიანი მომსახურების სერვისები. მშენებლობის ნებართვის მაძიებელს მიეცა საშუალება, საფასურის სანაცვლოდ ერთ დღეში მიეღო მშენებლობის ნებართვა. არქიტექტურის სამსახურის უფროსი, მიხეილ ავალიანი, 2009 წელს ერთ-ერთ ინტერვიუში ასევე საუბრობდა რეფორმის კიდევ ერთ მიმართულებაზე, რომელსაც ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა უნდა უზრუნველყო და აღმოეფხვრა უწყებასთან არაფორმალური კომუნიკაციის პრაქტიკა:

*„[...] ჩვენ სამი დღის ვადაში გავცემთ ინფორმაციას კოეფიციენტების შესახებ და ვაცნობებთ [განმცხადებელს], რისი მშენებლობაა დასაშვები. მომხმარებელი სრულად იღებს ინფორმაციას მისთვის საინტერესო საკითხებზე, როგორც ვებგვერდის, ისე მერიის ცხელი ხაზის მეშვეობით. სამსახურის მთავარი პრინციპია, რომ არავის აღარ დასჭირდეს ქართული „ტრადიციული“ მეთოდის, ნაცნობობის ძებნა“.*²

სამსახურის ორგანიზაციულ სტრუქტურაში ქალაქგეგმარებითი მიმართულება ურბანული დაგეგმარების დეპარტამენტის ფორმით აისახა. იგი თავის მხრივ 1) მიწის ნაკვეთის გამოყენების პირობების მომზადების; 2) საინვესტიციო; 3) მიწის ნაკვეთის საზღვრების მომზადებისა და 4) გენერალური გეგმის მართვისა და ქალაქგეგმარების განყოფილებებს აერთიანებდა.³ დეპარტამენტს უფლებამოსილებად განესაზღვრა როგორც სანებართვო საქმიანობა, ასევე ქალაქმშენებლობითი პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებაში მონაწილეობის მიღება, მისი კოორდინაცია და მონიტორინგი; ასევე, ზონირების რუკებისა და ქალაქმშენებლობითი დოკუმენტების მომზადება და ა.შ.⁴

1 თბილისის არქიტექტურის სამსახური, <https://tas.ge/?p=content&type=1&id=12306> (გადამოწმებულია: 17.07.2021);

2 თბილისელები, სწრაფი პროექტი, დროული მშენებლობა, მეტი დასაქმება; 17.09.2009; <http://old.tbilisebi.ge/index.php?newsid=461> (გადამოწმებულია: 4.05.2021);

3 ქ. თბილისის მთავრობის 2010 წლის 22 ნოემბრის N31.07.1439 დადგენილებით სამსახურის დებულებაში ცვლილება შევიდა და საინვესტიციო და მიწის ნაკვეთის საზღვრების მომზადების განყოფილებები გაერთიანდა;

4 ქალაქ თბილისის მთავრობის 2008 წლის 22 დეკემბრის N24.16.832 დადგენილება „ქალაქ თბილისის მერიის საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – ქალაქ თბილისის არქიტექტურის სამსახურის“ შექმნისა და მისი წესდების (დებულების) დამტკიცების შესახებ;

2009 წელს, ინსტიტუციური ცვლილებების პარალელურად, ქ. თბილისის საკრებულომ დედაქალაქის პერსპექტიული განვითარების გენერალური გეგმა⁵ და თბილისის ტერიტორიის გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესები დამტკიცა.⁶ შედეგად მნიშვნელოვნად შეიცვალა მანამდე არსებული ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტებითა და ტერიტორიული მართვის მარეგულირებელი აქტებით გათვალისწინებული პირობები; ფუნქციური ზონირების რუკამ დედაქალაქის მთელი ტერიტორია მოიცვა, დაინერგა ზონირების განახლებული კლასიფიკაცია, პარამეტრები და ა.შ.⁷ თუმცა, შექმნილმა სამართლებრივმა ჩარჩომ ვერ უზრუნველყო ქალაქთმშენებლობითი პროცესების ეფექტური მართვა. სამშენებლო განვითარების პროცესი, ფართო ურბანული კონტექსტის გააზრების გარეშე, უმთავრესად ცალკეული საკადასტრო მიწის ნაკვეთების საზღვრებში, სპონტანურად წარიმართა.

ამასთან, სამშენებლო სამართლებრივი ნორმებისა და ურბანული დაგეგმარების პრაქტიკის გამართივებისა თუ ინსტიტუციური ცვლილებების შედეგად, ისედაც დაუხვეწავმა ბერკეტებმა, კიდევ უფრო პრიმიტიული ფორმა შეიძინა. ცნობიერების ველიდან განიდევნა ურბანული დაგეგმარების საკვანძო კრიტერიუმები; მაგალითად, მოსახლეობის რაოდენობა და სიმჭიდროვე, რომლებიც, თავის მხრივ, სარეკრეაციო, საინჟინრო-კომუნალური, სოციალური თუ სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის გეგმა-ზომიერი დაგეგმვის წინაპირობაა. ქალაქგეგმარებით გადანყვეტილებებზე მსჯელობა უმთავრესად ფუნქციური ზონირების პარამეტრებს დაეფუძნა, რომელთა მოთხოვნების აღსრულებაც მთელ რიგ შემთხვევებში არ ხდებოდა.

ზემოთ ნახსენებ ცვლილებებს წინ უსწრებდა ქ. თბილისის ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების საკითხთა კომისიის (ე.წ. ზონალური საბჭო) შექმნა,⁸ რომელიც მომდევნო ცხრა წლის განმავლობაში, ქალაქთმშენებლობითი გადანყვეტილებების მიღების პროცესში ერთ-ერთ მნიშვნელოვან და პრობლემურ რგოლს წარმოადგენდა. ამასთან, გადანყვეტილების მიღებისა და სანებართვო პროცესის დაჩქარების მთავარ ბერკეტადაც იქცა.

2012 წელს შეიქმნა არქიტექტურის სამსახურის ონლაინ პლატფორმა TAS.GE და საქმის წარმოება მთლიანად ელექტრონულ ფორმატზე გადავიდა. ელექტრონული საქმის წარმოების დაწესებით გაიოლდა განაცხადის რეგისტრაცია, რამაც პროცედურების გამარტივებასთან ერთად განაცხადების რაოდენობის ზრდასაც შეუწყო ხელი და გარკვეულწილად სამშენებლო პროცესების დაჩქარებაზეც იქონია გავლენა. ამასთან, განახლდა ინტერაქტიული რუკაც, სადაც თავი მოიყარა ნებართვის მაძიებელთა განაცხადებმა და სხვადასხვა ტიპის სივრცითმა ინფორმაციამ. ამ პერიოდში სამსახური კიდევ უფრო მეტად მოერგო სერვისისა და მომსახურების სფეროს. სამშენებლო პროცესების თაობაზე მოქალაქეთა ინფორმირებულობისა და საქმის წარმოების პროცედურების გამარტივების მიმართულებით ეს წინ გადადგმული ნაბიჯი იყო, თუმცა ონლაინ პორტალსა და ინტერაქტიულ რუკაზე ნავიგაცია, მონაცემების მოძიება, სივრცითი მონაცემების სიმცირე და არსებულის სიმუსტე დღემდე გამოწვევად რჩება.

5 „დედაქალაქის პერსპექტიული განვითარების გენერალური გეგმის დამტკიცების შესახებ“ ქ. თბილისის საკრებულოს 2009 წლის 5 ივნისის N 6-17 გადაწყვეტილება;

6 „ქ. თბილისის ტერიტორიის გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების დამტკიცების შესახებ“ ქალაქ თბილისის საკრებულოს 2009 წლის 27 მარტის N4-13 გადაწყვეტილება;

7 აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ყოველდღიურ პრაქტიკაში, დღემდე გამოწვევად რჩება ძველი სამართლებრივი აქტების შესაბამისად დამტკიცებული ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტების ახალ სისტემასთან თავსებადობის საკითხი;

8 „ქალაქ თბილისის ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების საკითხთა კომისიის შექმნისა და დებულების დამტკიცების შესახებ“ ქალაქ თბილისის მერის 2008 წლის 15 ოქტომბრის N54 ბრძანება;

თავი 1. ადგილობრივი მემოზღილეა

აგრესიული საპრივატიზაციო და საინვესტიციო პოლიტიკის ფონზე, სამშენებლო პროცესების დაჩქარებამ ხელი შეუწყო საქალაქო კონფლიქტების გააქტიურებასაც. 2008 წლიდან მოყოლებული, სულ უფრო გახშირდა კულტურული მემკვიდრეობისა თუ სარეკრეაციო სივრცეების დაცვის მოთხოვნით მოქალაქეთა საპროტესტო აქციები. კულმინაციამ 2011-2013 წლებში მიაღწია, როდესაც მოქალაქეთა შედარებით ფართო ჯგუფები გუდიაშვილის ისტორიული მოედნის დასაცავად გაერთიანდნენ და ორგანიზებული ფორმით დაუპირისპირდნენ ვაკის პარკში სასტუმროს მშენებლობას.

3. ინსტიტუციური და სამართლებრივი ცვლილებები 2014-2017 წლებში

ცვლილებების მორიგი ტალღა 2014-2016 წლებს უკავშირდება, რომელიც მუნიციპალურ დონეზე ახალი პოლიტიკური ხელისუფლების პირობებში წარმართა. 2014 წელს თბილისის მერად აირჩიეს პარტია „ქართული ოცნების“ კანდიდატი დავით ნარმანია. ამასთან, 2014 წლის 5 თებერვალს ძალაში შევიდა „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, რომლის თანახმადაც ცვლილებები განიცადა ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებულმა სისტემამ. კოდექსთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად, ქ. თბილისის საკრებულოს 2014 წლის 30 დეკემბრის N20-104 და N20-105 დადგენილებებით, სამსახურის ახალი დებულება და, გარკვეული ცვლილებებით, დედაქალაქის მინათსარგებლობის გენერალური გეგმა ხელახლა დამტკიცდა.⁹

3.1. პოლიტიკური დღის წესრიგი

დავით ნარმანიას საარჩევნო პროგრამის ერთ-ერთი მთავარ დაპირებას დედაქალაქის მინათსარგებლობის გენერალური გეგმის განახლება წარმოადგენდა. ძირითად გამოწვევად მოქმედი გენერალური გეგმით გათვალისწინებული ფუნდამენტური პრინციპების უგულებელყოფა სახელდებოდა. გენერალური გეგმისა და მასთან დაკავშირებული სამართლებრივი დოკუმენტების განახლებით იგეგმებოდა: მწვანე საფარის დაცვის მიზნით, მწვანე საზოგადოებრივი სივრცეების საზღვრებისა და მათი დაცვის რეჟიმის განსაზღვრა; საცხოვრებელი ზონებისთვის დაბალი სამშენებლო სიმჭიდროვეების მინიჭება და საზოგადოებრივ-საქმიან ზონებში საცხოვრებელი ფუნქციით ათვისების ლიმიტის დაწესება; ასევე, საკადასტრო მიწის ნაკვეთების დაყოფისა და მცირე ზომის მიწის ნაკვეთების ათვისების რეგულირება; დედაქალაქთან შემოერთებული საგარეუბნო ტერიტორიების სრულფასოვანი ინტეგრაცია და ა.შ. პროგრამაში საკმაოდ დიდი ადგილი ეთმობოდა თბილისის ისტორიული ნაწილის მოკლე, საშუალო და გრძელვადიან მიზნებზე ორიენტირებული დაცვისა და განვითარების ეფექტიანი მექანიზმების შემუშავებას.¹⁰

დავით ნარმანიას პროგრამით, გენერალური გეგმა და მასთან დაკავშირებული სამართლებრივი დოკუმენტები დარგობრივი მიმართულებებით (ტრანსპორტი, კულტურული მემკვიდრეობა) დასახელებული პრობლემების გადაჭრის ძირითად ინსტრუმენტად მოიაზრებოდა, რაც, ჩამოთვლილი გამოწვევების მასშტაბის და სპეციფიკის გათვალისწინებით, არარეალისტური მოლოდინი იყო. გენერალური გეგმის განახლების პროცესში უდავოდ უნდა უზრუნველყოფილიყო დარგობრივი მიმართულებების ურთიერთთავსებადობა და ინტეგრირებულობა, თუმცა ისეთი საკითხის მოგვარება, როგორც თბილისის ისტორიული ნაწილის დაცვისა და განვითარების მექანიზმების შემუშავება, ცალსახად მოითხოვდა ალტერნატიულ მიდგომასა და ინსტრუმენტებს.

აქვე აღსანიშნავია, რომ პროგრამით გათვალისწინებული ზოგიერთი საკითხი, 2016 წელს განხორციელებული სამართლებრივი ცვლილებების ფარგლებში, მართლაც აისახა, როდესაც ქ. თბილისის

9 ქ. თბილისის საკრებულოს 2014 წლის 30 დეკემბრის N20-104 დადგენილებით გაუქმდა „ქალაქ თბილისის მერიის საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – ქალაქ თბილისის არქიტექტურის სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ“ საკრებულოს 2008 წლის დადგენილება და დამტკიცდა ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის არქიტექტურის სამსახურის წესდება;

10 დავით ნარმანიას საარჩევნო პროგრამა: <http://www.ivote.ge/images/doc/archevnebi2014/226971001---.pdf> (გადამოწმებულია: 12.03.2021);

საკრებულომ 2016 წლის 24 მაისს N14-39 განკარგულებით „ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების“ ახალი რედაქცია დაამტკიცა.

3.2. ინსტიტუციური სვლილებები

ქალაქ თბილისის საკრებულოს 2014 წლის 30 დეკემბრის N20-104 დადგენილებით დაამტკიცდა არქიტექტურის სამსახურის დებულება. დებულების თანახმად, ურბანული მიმართულებით ამ სამსახურის მიზნები და ძირითადი ფუნქციები შენარჩუნდა. გარკვეული ცვლილებები შეეხო სამსახურის ორგანიზაციულ სტრუქტურას.¹¹ თუმცა, ახალი დებულებით გათვალისწინებული არსებითი ცვლილება ურბანული მართვისა და განვითარების ჯგუფის ჩამოყალიბება იყო, რომლის ძირითად მიზანს ქალაქის ურბანული მართვა და მდგრადი განვითარება წარმოადგენდა. შედეგად, სამსახურის სტრუქტურაში დამოუკიდებელი ერთეული გამოიყო, რომელიც პასუხისმგებელი იყო პოლიტიკის, სტრატეგიული დაგეგმვისა და დაგეგმარების საკითხებზე და საწყის ეტაპზე სანებართვო საქმიანობაში არ იყო უშუალოდ ჩართული.

ჯგუფის საქმიანობა ითვალისწინებდა ისეთი ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტებისა და კონცეფციების შემუშავებას, რომელთაც ნორმატიული ხასიათი ექნებოდა და ამ სფეროში სახელმძღვანელოდ სავალდებულო გახდებოდა. საწყის ეტაპზე საქმიანობის ერთ-ერთი მიმართულება, სარეკრეაციო ზონების დაცვის მიზნით, გენერალურ გეგმაში ფუნქციური ზონების კორექტირების პროექტების მომზადებაც იყო. სამუშაო ასევე გულისხმობდა საკანონმდებლო ჩარჩოს განახლებასაც.¹²

ჯგუფი ასევე აქტიურად იყო ჩართული დედაქალაქის მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის განახლებისა და ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების ახალი რედაქციის შემუშავების პროცესშიც. აქვე უნდა აღინიშნოს, კერძო ინიციატივით მომზადებული განაშენიანების რეგულირების გეგმის (გრგ) სახელმძღვანელო მითითებების¹³ შექმნაც, რომელმაც, მომდევნო წლებში სამსახურში წარმოდგენილი დოკუმენტაციის უნიფიცირებას მეთნაკლებად შეუწყო ხელი. დამუშავდა დიდი ჭალების სარეკრეაციო სივრცისა და ველობილიკების პროექტები. ჯგუფი სხვადასხვა ეტაპზე თანამშრომლობდა სხვადასხვა საერთაშორისო, მათ შორის საფინანსო ორგანიზაციებთანაც. ამ თანამშრომლობის შედეგად, მსოფლიო ბანკის ხელშეწყობით, ყოფილი სამრეწველო ტერიტორიების (ბრაუნფილდების) წინასწარი კვლევა მომზადდა¹⁴ და ა.შ.

ერთ-ერთი რესპონდენტი აღნიშნავს, რომ ძველი ხელმძღვანელობის მსგავსად, ახალი ადმინისტრაციაც საწყის ეტაპზე არქიტექტურის სამსახურს ექსკლუზიურად სერვისის მიმწოდებელ უწყებად აღიქ-

11 თუ მანამდე სამსახური თავის უფლებამოსილებებს სტრუქტურული ქვედანაყოფების (დეპარტამენტებისა) და მათში შემავალი შიდა სტრუქტურული ერთეულების (განყოფილებების) მეშვეობით ახორციელებდა, ახალი დებულებით სტრუქტურულ ერთეულებად მხოლოდ განყოფილებები განისაზღვრა. ასევე, სამსახურის ხელმძღვანელობის რგოლში გამოიყო სამსახურის უფროსის პირველი მოადგილე და მოადგილეები, რომელთაც სამსახურის უფროსის ბრძანებით განესაზღვრათ დაქვემდებარებული სფეროები;

12 რესპონდენტი #3, კაცი; რესპონდენტი #6, კაცი;

13 განაშენიანების რეგულირების გეგმის სტანდარტი, <https://tas.ge/?p=content&type=3&news=70350> (გადამოწმებულია: 01.07.2021);

14 ყოფილი საწარმოო ტერიტორიები („ბრაუნფილდები“) თბილისში <https://tas.ge/?p=content&type=3&news=82409> (გადამოწმებულია: 03.06.2021);

ვამდა. განსხვავებული პრაქტიკისა და მიდგომის დანერგვის აუცილებლობას სპეციალისტები ხედავდნენ, თუმცა მათი საჭიროების დასაბუთება ხელმძღვანელი პირებისათვის სირთულესთან იყო დაკავშირებული.

„მე ვთვლი რომ ამ შემთხვევაში მაშინდელი ურბანული სამსახური არ იყო რეალურად ის სამსახური, რომელიც ახორციელებდა დაგეგმვას, რეალურად ამ შემთხვევაში იგი იყო შემსწორებელი, მასწავლებელი, უკვე შესრულებული პროექტებისა და ეს პროექტები ხშირ შემთხვევაში მორგებული იყო კერძო ინტერესებზე. [...] ჩამოყალიბდა რაღაც მანკიერი სისტემა, რომელსაც მივდევდით, შემდეგ იყო იქ რაღაც მცდელობა [ცალკე ერთეული ჩამოყალიბებულიყო], რომელიც უშუალოდ [ურბანულ] პროექტებზე იმუშავებდა, მაგრამ ძალიან ჭირდა ამ პროცესის დასაბუთებაც კი, - თუ რატომ იყო საჭირო ასეთი ფუნქციის არსებობა უშუალოდ გადაწყვეტილების მიღება სტრუქტურაში [...]. ყველა ხედავდა ამ სტრუქტურას, როგორც სერვისს“.

„მაშინ სტრუქტურა ძალიან ორიენტირებული იყო სერვისის მიწოდებაზე. ყველა ადამიანი, მათ შორის მეც, ვიყავი ჩართული ამ რუტინაში, ჩვეულებრივ მორევში [...]. მაშინ ვთქვით, რომ აუცილებელი იყო რადიკალური ცვლილება იმ მხრივ, რომ შეგვექმნა ისეთი განყოფილება, დეპარტამენტი, რომელიც იმუშავებდა გარკვეულ ტერიტორიებზე, დაამუშავებდა გრგ-ებს, ჩარჩო გეგმებს, კონცეფციას და შემდგომ მას რაღაც ეტაპზე მივცემდით ნორმატიულ ხასიათს და ამით ვიხელმძღვანელებდით“.¹⁵

გასათვალისწინებელია, რომ საბოლოოდ ჯგუფის შექმნა მაინც გადაწყდა და ამ ჯგუფმა თავისი საქმიანობის საწყის ეტაპზე, ადმინისტრაციის მხრიდან გარკვეული მხარდაჭერაც მიიღო.

ჯგუფის შექმნის გადაწყვეტილებაზე, სავარაუდოდ, რამდენიმე გარემოებამ იქონია გავლენა. კერძოდ, პროფესიული წრეების მხრიდან მუდმივად არსებობდა მოთხოვნა, რომ გაძლიერებული ყოფილიყო გრძელვადიანი ურბანული დაგეგმვა-დაგეგმარების მიმართულება ინსტიტუციურ დონეზე,¹⁶ ამასთან არქიტექტურის სამსახურში ნარმანიას ადმინისტრაციაში მოსვლამდეც არსებობდა ცალკეული სპეციალისტების მცდელობა და ინიციატივები კვლევითი და დაგეგმარების მიმართულების გაძლიერების კუთხით. ალბათ, გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ ახალი ადმინისტრაციის მოსვლის შემდეგ განხორციელებული საკადრო ცვლილებების შედეგად, ურბანული დაგეგმარების მიმართულება, ერთეული, თუმცა ურბანული მენეჯმენტის მიმართულებით, უცხოეთში განათლებამიღებული ახალი სპეციალისტებით დაკომპლექტდა. სავარაუდოდ, სამსახურში მომუშავე ძველ და ახალ სპეციალისტებს ერთობლივად ხელმძღვანელობის დარწმუნების მეტი რესურსი აღმოაჩნდათ. ამასთან, ახალი მერის საარჩევნო პროგრამის ცენტრალურ დაპირებას გენერალური გეგმის განახლება წარმოადგენდა, რაც შესაბამისი ინსტიტუციური მხარდაჭერის გარეშე ვერ განხორციელდებოდა. ასევე, გასათვალისწინებელია კიდევ ერთი გარემოება, რომელიც, ერთ-ერთი რესპონდენტის აზრით, ჯგუფის შექმნის ერთ-ერთი განმსაზღვრელი პირობა გახდა. გარკვეულ ეტაპზე ახალმა ადმინისტრაციამ დაინახა, რომ ხარვეზული გენერალური გეგმისა და ურბანული განვითარების ჩარჩო-პირობების განმსაზღვრელი ქვედა დონის ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტების არარსებობის პირობებში დედაქალაქის მთელი რიგი არეალების განვითარებასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღება

15 რესპონდენტი N6, კაცი;
16 რესპონდენტი N2, ქალი;

თავი 1. ადგილობრივი მკვირვლილება

სირთულეებთან იყო დაკავშირებული. შესაბამისად, ხელმძღვანელობა ხელს უწყობდა ჯგუფის საქმიანობას, ცალკეული ტერიტორიებისათვის ნორმატიული საფუძვლების მქონე დოკუმენტები (ჩარჩო გეგმები, განაშენიანების რეგულირების გეგმები) შექმნა.¹⁷

თუმცა, ეს მხარდაჭერა არ ყოფილა ერთგვაროვანი და სტაბილური და ხშირად სხვადასხვა ადმინისტრაციულ რგოლში კადრების ცვლასაც უკავშირდებოდა. ამასთან, როგორც ერთ-ერთი რესპონდენტი აღნიშნავს, წლების განმავლობაში დედაქალაქის ყოველი ახალი ხელმძღვანელობა საწყის ეტაპზე მონდომებულია, მოაწესრიგოს ურბანული განვითარების მიმართულება. თუმცა, კერძო სამშენებლო სექტორის ინტერესების წნეხისა და კომპლექსურ გამოწვევებთან გამკლავებისთვის საჭირო ცოდნისა და გამოცდილების უქონლობის შედეგად მაღევე ნებდება.¹⁸ საწყის ეტაპზე შიდა თუ გარე სპეციალისტების მიერ ინიცირებული თუ რეკომენდებული ცვლილებები საბოლოოდ ვერ ხორციელდება. ეს ასევე გულისხმობს იმასაც, რომ მერობის კანდიდატებს არ აქვთ პრობლემების მოგვარების სისტემური ხედვა და პოლიტიკური სიმყარე და როგორც წესი, ფრაგმენტული ღონისძიებებით ცდილობენ კომპლექსური პრობლემების გადაჭრას. საგულისხმოა, რომ ეს ტენდენცია როგორც ნარმანიას, ისევე კალაძის მმართველობით პრაქტიკას ერთნაირად ახასიათებს.

სტრატეგიული დაგეგმვისა და დაგეგმარების მიმართულების შექმნისა და გაძლიერების საჭიროების მნიშვნელობის გაუაზრებლობასა და ამ მიმართულებით პოლიტიკური ნების სიმცირეზე მიუთითებს ის გარემოებაც, რომ სამსახურის ორგანიზაციულ სტრუქტურაში ეს მიმართულება არასრულფასოვანი სტრუქტურული ერთეულის – განყოფილების, არამედ, შედარებით დაბალი ლეგიტიმაციის ჯგუფის სახით ჩამოყალიბდა. ასევე გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ჯგუფი მწირი საკადრო რესურსით შეიქმნა. საშტატო ნუსხის მიხედვით იგი 5 ადამიანისგან შედგებოდა.¹⁹ როგორც ჯგუფის ერთ-ერთი წევრი იხსენებს, ჯგუფის საქმიანობის ბოლო ეტაპზე ეს რესურსი სამ კაცამდე შემცირდა, რაც კადრების გადინებით იყო გამოწვეული.

3.3. სამართლებრივი ცვლილებები

2016 წელს გარკვეული ცვლილებები განიცადა დედაქალაქის სივრცით-ტერიტორიული მართვის სამართლებრივმა სისტემამ. 2016 წლის 24 მაისის თბილისის საკრებულოს N14-39 დადგენილებით დამტკიცდა ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების ახალი რედაქცია.

საკრებულოს დადგენილებით დაკონკრეტდა და უფრო მკაფიოდ გაიწერა ის გარემოებები, რომელთა შემთხვევაშიც განაშენიანების რეგულირების გეგმის დამუშავება სავალდებულო გახდა. კერძოდ, გამოიყო მოთხოვნა გაუნაშენიანებელი ტერიტორიების განვითარებასთან მიმართებით და იმ ცალკეული არეალების/მიწის ნაკვეთების შემთხვევებში, რომელთათვის განაშენიანების რეგლამენტების განსაზღვრა სხვანაირად ვერ ხერხდება; ასევე, – როდესაც მშენებლობა ჩამოყალიბებულ განაშენიანებაში არსებით, საერთო ქალაქგეგმარებითი ხასიათის ცვლილებებს იწვევს და ა.შ.

17 რესპონდენტი N6, კაცი;

18 რესპონდენტი N2, ქალი;

19 ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის არქიტექტურის სამსახურის 2020 წლის 21 ოქტომბრის N60-01202951310 წერილი;

ცვლილებების მიხედვით, ნაკვეთის გამწვანების კოეფიციენტის (კ3) მინიმალური მაჩვენებელი იმ ფუნქციური ზონებისთვის (სპეცზონის, სამრეწველო და სატრანსპორტო ზონების უმეტეს სახეობებში) განისაზღვრა, რომელთათვისაც იგი მანამდე არ ყოფილა დადგენილი. ასევე, ცალკეული ზონებისთვის (საცხოვრებელი, საზოგადოებრივ-საქმიანი) გაიზარდა კ3-ის მანამდე არსებული მინიმალური მაჩვენებელი. ზონირების ზოგიერთი სახეობისთვის, მიწის ნაკვეთის პარამეტრებთან (ფართობი, სიგანე, სიღრმე) მიმართებით მინიმალური მოთხოვნები და ცალკეულ შემთხვევებში შენობის მაქსიმალური სიმაღლის მაჩვენებელი დადგინდა. გარკვეული ფორმით შეიზღუდა 100 კვ.მ.-მდე ტერიტორიის 100%-ით განაშენიანება და ა.შ.

ამასთან, წესების ახალი რედაქციით ნაწილობრივ შეიზღუდა განაშენიანების კოეფიციენტების გადამეტება. თუ მანამდე ერთი და იმავე ნაკვეთისთვის/არეალისთვის კ1 და კ2 კოეფიციენტების გადამეტება მრავალჯერადად იყო შესაძლებელი, დადგენილების ამოქმედების შემდეგ, გარკვეული პირობებით, მხოლოდ ერთჯერადად დაიშვა. ქალაქის ცენტრალურ და შუალედურ ზონებში პარამეტრების მატება შეიზღუდა მრავალბინიანი საცხოვრებელი და საცხოვრებელი ფუნქციის შემცველი მრავალფუნქციური ობიექტებისთვის. თუმცა, გრგ-ს ფარგლებში და პერიფერიულ ზონებში კოეფიციენტების ერთჯერადად გადამეტება კვლავ ძალაში დარჩა.

აღსანიშნავია, რომ კოეფიციენტების გადამეტება ე.წ. ქაოსური მშენებლობების გამომწვევ ძირითად ფაქტორად სახელდება და დანესებული შეზღუდვა იმ მექანიზმად მოიაზრებოდა, რომელსაც უკონტროლო განაშენიანების პროცესი უნდა დაეხმარებინა.²⁰ აღსანიშნავია, რომ ამ გადანყვეტილებას ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან გარკვეული მხარდაჭერაც ჰქონდა.²¹

პარამეტრების გადამეტების ნაწილობრივ შეზღუდვა და სხვა ზემოთ ჩამოთვლილი ცვლილებები, გარკვეული თვალსაზრისით, წინ გადადგმულ, თუმცა ნერტილოვან და არასაკმარის ნაბიჯებად უნდა შეფასდეს. გასათვალისწინებელია, რომ განაშენიანების ე.წ. უკონტროლო პროცესის განმსაზღვრელი ფაქტორები გაცილებით კომპლექსურია, სისტემურ ხასიათს ატარებს და მყარად არის ფესვგადგმული პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, სამართლებრივ და ადმინისტრირების დონეზე. მათი მოგვარება მყარი პოლიტიკური ხედვის, თანმიმდევრული და სისტემური მიდგომის გარეშე შეუძლებელია. შესაბამისად, გადადგმული ნერტილოვანი ნაბიჯები ნაკლებად ეფექტური აღმოჩნდა და ვერ უზრუნველყო ქაოსური განაშენიანების პროცესის რეგულირება.

20 ნეტგაზეთი, მერია განაშენიანების ინტენსივობის კოეფიციენტის გაზრდაზე დროებით შეზღუდვას აწესებს, 17.02.2016, <https://netgazeti.ge/news/95955/> (გადამონშეულია: 02.04.2021); კომერსანტი, თბილისის მერია კ2 კოეფიციენტის მომატებაზე შეზღუდვებს აწესებს, 17.02.2016, <https://kommersant.ge/ge/post/tbilisis-meria-k2-koeficientis-momateba-ze-shezgudvebs-awesebs> (გადამონშეულია: 02.04.2021);

21 GHN, გიორგი კვიციანი: თბილისში მშენებლობების კუთხით ქალაქური მდგომარეობაა, 29.12.2015, <https://ghn.ge/news/146591> (გადამონშეულია: 04.04.2021);

4. ინსტიტუციური და სამართლებრივი სვლილებები 2017-2020 წლებში

4.1. პოლიტიკური დღის წესრიგი

ინსტიტუციური და სამართლებრივი ცვლილებების მორიგი ტალღა 2017 წელს თვითმართველობის არჩევნებში კახა კალაძის გამარჯვებას უკავშირდება. კალაძის წინასაარჩევნო პროგრამის პირველი თავი ურბანული განვითარების საკითხებს დაეთმო და ამ მიმართულებით საკმაოდ ამბიციური გეგმები დასახა.

დავით ნარმანიას წინასაარჩევნო პროგრამის მსგავსად, კალაძის პროგრამაშიც ურბანული მიმართულებით ქალაქის ძირითად გამონწვევად ქაოსური და უსახური მშენებლობები დასახელდა. ამ შემთხვევაშიც პრობლემის მოგვარების ძირითად ინსტრუმენტად განახლებული გენერალური გეგმა მოიაზრებოდა. პროგრამის მიხედვით, გენგეგმა ხელს შეუწყობდა „ქალაქის ყოველდღიურ განვითარებას თბილისის განვითარების საერთო, გრძელვადიანი ხედვიდან გადახვევის გარეშე“. ყველა უბნის თანაბარი ურბანული განვითარებაც გენერალური გეგმის საფუძველზე უნდა ყოფილიყო უზრუნველყოფილი. პროგრამა ასევე ითვალისწინებდა მაღალი კვალიფიკაციის მქონე ექსპერტებით დაკომპლექტებული მუდმივმოქმედი ჯგუფის შექმნას, რომელიც გენერალური გეგმის დაცვისა და აღსრულების მონიტორინგს განახორციელებდა და შეიმუშავებდა შესაბამის რეკომენდაციებს. პროგრამაში ასევე გათვალისწინებული იყო გენგეგმის თაობაზე მოქალაქეთა ცნობიერების ამაღლებისა და ურბანული განვითარების მმართველობითი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართულობის პირობაც.²²

ქაოსური განაშენიანების პრობლემის გადასაჭრელად და სამშენებლო სფეროს მონესრიგების მიზნით, პროგრამა ითვალისწინებდა ნორმატიული ბაზისა და მართვის პრაქტიკის დახვეწას, მერიის შესაბამისი სამსახურების რესურსების გაძლიერებას. ასევე, სამშენებლო პარამეტრების (კოეფიციენტების) გაცემის პრაქტიკის გამკაცრებას.²³

პროგრამაში ასევე დაისვა ავარიული საბინაო ფონდისა და დედაქალაქის აგლომერაციული განვითარების საკითხი. ამოცანად განისაზღვრა ავარიული და ძველი შენობების რეაბილიტაციისა და ჩანაცვლების კონცეფციისა და აგლომერაციული განვითარების სტრატეგიის შემუშავება.

დედაქალაქის მმართველობითი სისტემის გასაუმჯობესებლად მერიის ინსტიტუციური რეფორმა ასევე წარმოადგენდა კალაძის წინასაარჩევნო პროგრამის ნაწილს. თბილისის ახალ მთავრობას უნდა გაენაღიზებინა მერიის ფუნქციები და საერთაშორისო და ადგილობრივი პარტნიორების მონაწილეობით დაეგეგმა და განეხორციელებინა ინსტიტუციური რეფორმა. შედეგად შემუშავდებოდა მერიის თითოეული რგოლის ოპტიმალური სტრუქტურა, საშტატო განრიგი, ფუნქციების განაწილება, ანგარიშვალდებულება და კომუნიკაციის ქმედითი სისტემა.²⁴ ამასთან, თბილისის ურბანული პოლიტიკის წინასაარჩევნო პროგრამის პრეზენტაციისას აღინიშნა, რომ გენერალური გეგმის შემუშავებისა და შემდგომი აღსრულებისათვის შეიქმნებოდა ურბანული განვითარების პოლიტიკის განმსაზღვრელი სამსახური.²⁵

22 კახა კალაძე, სიცოცხლით სავსე ქალაქი, გვ. 3; <http://kaladze.ge/%E1%83%9E%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%92%E1%83%A0%E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%90.pdf> (გადამოწმებულია: 9.07.2021);

23 იქვე, გვ. 3;

24 იქვე, გვ.16;

25 ურბანული განვითარების პოლიტიკის წარდგენა, ნთ. 1:04; <http://kaladze.ge/videoinner/255-urbanuli-ganvitarebis-politikis-tsardgena> (გადამოწმებულია: 10.07.2021);

4.2. ინსტიტუციური ცვლილებები

პირველი ნაბიჯი, რომელიც ახალმა ადმინისტრაციამ გადადგა, ე.წ. ზონალური საბჭოს გაუქმება იყო. ინიციატივა 2017 წლის 29 ნოემბრის მთავრობის სხდომაზე თბილისის მერმა გააჟღერა. მან აღნიშნა, რომ დედაქალაქის მერიამი სტრუქტურული რეფორმა იყო დაწყებული და აღნიშნული პროცესის დასრულებამდე საბჭოს ფუნქციას შესაბამისი სამსახურები შეასრულებდნენ. ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2017 წლის 22 დეკემბრის N7-13 დადგენილებით, ძალადაკარგულად გამოცხადდა „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების საკითხთა საბჭოს დებულების დამტკიცების შესახებ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 5 დეკემბრის N16-32 დადგენილება“.

მაღევე, 2018 წლის 15 იანვარს, მერიის სტრუქტურული რეფორმის პრეზენტაცია გაიმართა. გეგმის მიხედვით ცვლილებები 8 მიმართულებით უნდა განხორციელებულიყო. მერის განცხადებით, რეფორმის შედეგად საქალაქო სამსახურები არა მხოლოდ აღმასრულებელ, არამედ პოლიტიკის მწარმოებელ და გამტარებელ ერთეულებად უნდა გარდაქმნილიყო და უნდა გაძლიერებულიყო სამსახურებს შორის კოორდინაცია, რაც კომპლექსური და გააზრებული გადაწყვეტილებების საფუძველი გახდებოდა. მერიის სტრუქტურული რეფორმის დეკლარირებულ ამოცანებს მუნიციპალიტეტის პოლიტიკის ეფექტურად აღსრულება, ბიუროკრატიული პროცესების გამარტივება და მოქალაქეთა მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესება წარმოადგენდა.²⁶

რეფორმის ფარგლებში არქიტექტურის სამსახურიდან ურბანული განვითარების მიმართულების გამოყოფა და მუნიციპალური პოლიტიკის შემუშავებაზე, დაგეგმარებასა და ქალაქთმშენებლობითი პროცესების მართვაზე პასუხისმგებელი ახალი სამსახურის შექმნა დაიგეგმა. ამასთან, ურბანული დაგეგმვა და მართვა ტრანსპორტისა და გარემოს დაცვის საქალაქო სამსახურებთან მჭიდრო კოორდინაციით უნდა მომხდარიყო,²⁷ რათა ურბანული მიმართულებით მიღებული გადაწყვეტილებისას სატრანსპორტო და გარემოსდაცვითი საკითხები სანყის ეტაპზევე ყოფილიყო გააზრებული.²⁸ მერი საჯარო გამოსვლებში სანებართვო პროცესში დარგობრივი მიმართულებების (გარემოს დაცვა, ტრანსპორტი) არაეფექტურ ჩართულობას გამოწვევად ასახელებდა. შესაბამისად, შემოთავაზებულ რეფორმას ხელი უნდა შეეწყო ინტეგრირებული გადაწყვეტილებების მიღებისთვის და გაუმჯობესებინა გარემოსდაცვითი და სატრანსპორტო საკითხების გაუთვალისწინებლობით გამოწვეული პრობლემები.²⁹

თბილისის მერიის სტრუქტურაში ურბანული მართულებით პოლიტიკის განმსაზღვრელი სტრუქტურული ერთეულის შექმნა და სანებართვო გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მომიჯნავე დარგობრივ სამსახურებთან კოორდინაციის გაძლიერება, წინ გადადგმულ ნაბიჯად წარმოჩნდა. ახალი ადმინისტრაციის რიტორიკა და განხორციელებული სტრუქტურული რეფორმები იძლეოდა იმედს, რომ

26 თბილისის მერიის სტრუქტურული რეფორმის პრეზენტაცია, 15.01.2018, <http://kaladze.com/new/768-tbilis-meri-is-struqturuli-reformis-prezentacia> (გადამონშეულია: 10.07.2021);

27 იქვე;

28 პირველი არხი, თბილისის მერიამი ურბანული განვითარების სამსახური იქმნება, 15.01.2018 <https://1tv.ge/news/tbilis-meriashi-urbanuli-ganvitarebis-samsakhuri-ixmneba/> (გადამონშეულია: 2.06.2021);

29 იქვე;

ქალაქის ხელმძღვანელობას სისტემური პრობლემების თანმიმდევრულად მოგვარებისთვის საკმარისი პოლიტიკური ნება და ხედვა გააჩნდა. თუმცა, საწყის ეტაპზე წარმოქმნილი პრობლემები მიანიშნებდა, რომ სისტემის რეფორმის მიმართულებით გადადგმული ნაბიჯები, მათი მოსალოდნელი შედეგები, რისკები და მათი შერბილების გზები – სიღრმისეულად გააზრებული არ ყოფილა.

2018 წლის 16 იანვრის ქ. თბილისის საკრებულოს N10-16 დადგენილებით დამტკიცდა „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ურბანული განვითარების საქალაქო სამსახურის დებულება,“ რომელიც იმავე წლის 22 თებერვლიდან შევიდა ძალაში. ამ დადგენილების მიხედვით სსიპ – ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის არქიტექტურის სამსახურის ურბანული განვითარების მიმართულებით მიმდინარე საქმეების დასრულებაზე უფლებამოსილ სამსახურად ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ურბანული განვითარების საქალაქო სამსახური განისაზღვრა.

დადგენილების მიხედვით სამსახურის ამოცანები იყო: ა) მდგრადი ურბანული განვითარების მუნიციპალური პოლიტიკის შემუშავება და გატარება, შესაბამისი კვლევითი და ანალიტიკური საქმიანობის წარმოება; ბ) მიმდინარე ქალაქთმშენებლობითი პროცესების მართვა; გ) ცალკეული ტერიტორიების მდგრადი განვითარების სტრატეგიების განსაზღვრა და ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტაციის მომზადება. ამ სამი საკვანძო მიმართულების შესაბამისად სამსახურის ორგანიზაციულ სტრუქტურაში სამი განყოფილება გამოიყო: ა) ურბანული პოლიტიკის განსაზღვრისა და კვლევის; ბ) ურბანული მართვის და გ) ურბანული დაგეგმარების და განახლების (დიაგრამა 2).

ურბანული პოლიტიკისა და ურბანული დაგეგმარების განყოფილებებში გადანაწილდა არქიტექტურის სამსახურში მანამდე არსებული ურბანული მართვისა და განვითარების ჯგუფის ფუნქციების ძირითადი ნაწილი. პოლიტიკის განყოფილების ფუნქციებს დაემატა კვლევითი და ანალიტიკური საქმიანობა, ხოლო დაგეგმარების განყოფილებაში უფრო მკაფიოდ გაიწერა გეგმარებითი საქმიანობის სახეები, ასევე თბილისის ისტორიული ნაწილის ურბანული განვითარების პროექტების ხელშეწყობისა და კონტროლის ფუნქცია. ამავე განყოფილებამ გადაიბარა მინათსარგებლობის გენერალური გეგმის შემუშავებისა და მისი შემდგომი იმპლემენტაციის პასუხისმგებლობა.

ურბანული მართვის განყოფილებაში გაერთიანდა იმ ფუნქციათა დიდი ნაწილი, რომლებიც არქიტექტურის სამსახურის სამ განყოფილებაში (გენერალური გეგმის მართვის, სამშენებლოდ მიწის ნაკვეთის გამოყენების პირობების მომზადებისა და მიწის ნაკვეთის საზღვრების მომზადების განყოფილებები) იყრიდა თავს. ამასთან, მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობების დადგენა და მასში ცვლილებების შეტანა არქიტექტურის სამსახურის ფუნქციებში დარჩა. ეს გადაწყვეტილება მშენებლობის ნებართვის გაცემის კანონმდებლობით განსაზღვრული პროცედურების თავისებურებით საბუთდებოდა, თუმცა, ცალკეული ტერიტორიების განვითარების შეჭერებული ხედვის, მკაფიო მიდგომების არარსებობის და სამსახურებს შორის ხარვეზული კომუნიკაციის პირობებში, არაკორდინირებული და არათანმიმდევრული დისკრეციული გადაწყვეტილებების მიღების რისკი გაზარდა. ამასთან, მოცემულმა ცვლილებამ ინსტიტუციურ დონეზე კიდევ უფრო გააღრმავა მანამდე არსებული გათიშულობა, შინაარსობრივად ერთმანეთთან მჭიდროდ დაკავშირებულ ისეთ გადაწყვეტილებებს შორის, როგორც მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენებისა და ზონირების მოთხოვნებისაგან განსხვავებული პირობების განსაზღვრა. მან ასევე გამოიწვია ე.წ. „ერთი ფანჯრის პრინციპის“ მოშლა და გაართულა ნებართვის აღების პროცედურები. მომდევნო ეტაპის სამართლებრივი ცვლილებების ფარგლებში ეს ორი პროცედურა ერთმანეთს დაუკავშირდა, თუმცა დღემდე შინაარსობრივად ურთიერთდაკავშირებულ საკითხზე მერიის ორი სხვადასხვა უწყება მსჯელობს.

ე.წ. „ზონალური საბჭოს“ გაუქმებამ ძირეული ცვლილებები გამოიწვია საქმის წარმოების პროცესში. თუ მანამდე არქიტექტურის სამსახური მხოლოდ საბჭოს ფუნქციონირებასთან დაკავშირებულ ტექნიკურ საკითხებზე იყო პასუხისმგებელი, ახლადშექმნილ სამსახურს საბჭოს უფლება-მოვალეობებში შემავალ საკითხებზე მსჯელობა და პოზიციების შემუშავებაც დაეკისრა. საბჭოს ხარვეზული პრაქტიკისაგან განსხვავებით, ურბანული მართვის განყოფილებას არგუმენტირებული წერილობითი დასკვნების მომზადებაც დაევალა. რეფორმის შედეგად, საქმის წარმოების პროცესში ტრანსპორტისა და გარემოს დაცვის საქალაქო სამსახურებიც ჩაერთნენ, რამაც მნიშვნელოვნად გაზარდა განყოფილების მიერ შესასრულებელი სამუშაოს მოცულობა.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, საბჭოს გაუქმებამ ცვლილება გამოიწვია სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის დოკუმენტების (გენერალური გეგმა, გრგ) დამტკიცებისა და მათში ცვლილების შეტანის პროცედურულ ჯაჭვშიც. თუ მანამდე არქიტექტურის სამსახური საბჭოს შესაბამისი რეკომენდაციის საფუძველზე ამზადებდა თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების პროექტებს, განხორციელებული ცვლილებების შედეგად ურბანული განვითარების სამსახურს ვალდებულებად განესაზღვრა სხვადასხვა სტრუქტურული ერთეულების (ტრანსპორტის, გარემოს და სხვა სამსახურები) ჩართვა. ამასთან, ადმინისტრაციულ წარმოებაში ჩართული სამსახურების დასკვნის საფუძველზე, ქალაქის მთავრობას დაეკისრა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა და ამ აქტით მოწონებული განაშენიანების რეგულირების გეგმის გეგმარებითი დავალებებისა (გდ) და გრგ-ების საკრებულოსთვის დასამტკიცებლად წარდგენა.³⁰

საბჭოს გაუქმებასა და საქმის წამოგების ახალი წესის დანერგვას შორის დროში აცდენამ, ასევე გადაწყვეტილების მიღების განსხვავებული პრაქტიკის შემოღებამ, შეანელა გადაწყვეტილების მიღების მანამდე არსებული დაჩქარებული პროცესი. საქმის წარმოების უკიდურესად შეშტიდროებული ვადების, გაზრდილი პასუხისმგებლობებისა და სამუშაოს მოცულობის, ასევე მცირე საკადრო რესურსების პირობებში სამსახურის მხრიდან მკვეთრად იმატა განცხადებებზე ვადაგადაცილებული რეაგირების შემთხვევებმა.

სამსახურის შექმნიდან ექვსი თვის თავზე ეს საკითხი კვლავ გამოწვევად რჩებოდა. 2018 წლის მაისში დედაქალაქის მერმა მთავრობის სხდომაზე გააჟღერა ეს საკითხი და ვიცე-მერს მისი მოგვარება ორი კვირის ვადაში დაავალა:

„სამწუხაროდ, ამ მიმართულებით ჩვენ გვაქვს პრობლემები, რადგან ჯერ კიდევ რჩება ბევრი საკითხი, წინა მთავრობის დროინდელი, რომლებიც ჯერ არ განხილულა. მინდა დავავალო ვიცე-მერს, ირაკლი ხმაღაძეს, რომ ურბანული სამსახურის ხელმძღვანელ რუსუდან მირზიკაშვილთან ერთად, ორი კვირის ვადაში ყველა პრობლემური საკითხი მოგვარდეს, პასუხი იქნეს გაცემული და პარალელურად შეიქმნას ანალოგიური სისტემა, რაც არქიტექტურის სამსახურში შევქმენით“.³¹

ერთი მხრივ, სანებართვო პროცედურების შეფერხებამ, ხოლო, მეორე მხრივ, სამსახურების მხრიდან გადაწყვეტილების მიღებისთვის საჭირო დოკუმენტაციის გაზრდილმა რაოდენობრივმა თუ ხარისხო-

30 „ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების დამტკიცების შესახებ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2016 წლის 24 მაისის N14-39 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2018 წლის 16 თებერვალი N13-34 დადგენილება;

31 comercant.ge, „კალაძის განცხადებით, მერიაში ვადაგადაცილებული რეგისტრირებული განცხადებების პრობლემა მოიხსნა“, 20.06.2018; <https://commercant.ge/ge/post/arqiteqturis-samsaxurshi-vadagadacibilebuli-registrirebulo-ganacxadebebi-agar-fiq-sirdeba> (გადამონშებულია: 21.06.2021);

თავი 1. ადგილობრივი მემოცლილება

ბრივმა მოთხოვნებმა,³² დიდი უკმაყოფილება გააჩინა კერძო სექტორში, რომელიც უკიდურესად გამარტივებული საპროექტო დოკუმენტაციის საფუძველზე გადაწყვეტილების მიღების ფორსირებულ ტემპებს იყო შეჩვეული.

სანებართვო ნაწილის გაუმართავი ფუნქციონირების პარალელურად, ურბანული დაგეგმარებისა და განახლების განყოფილებამ ქალაქისათვის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი პროექტის, დედაქალაქის მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის განახლების პროცესის მართვა გადაიბარა. დოკუმენტის შემუშავების ისედაც პრობლემური პროცესი 2018 წლის დასაწყისში კიდევ უფრო გამწვავდა და ცხარე პოლიტიკური დაპირისპირების საგანიც გახდა. ამასთან პროცესის ეფექტურად ადმინისტრირება რიგ ორგანიზაციულ გამოწვევებთანაც იყო დაკავშირებული. ერთ-ერთი რესპონდენტი ხაზს უსვამს შემცირებული საკადრო რესურსებით შექმნილ სირთულეებს:

„გამომდინარე იქიდან, რომ ამ სამსახურს ძალიან მცირე საკადრო რესურსი მისცეს, [...] მიმდინარე საკითხების და გამოწვევების ფონზე, [ყველა რესურსი] მათ გადაწყვეტაზე იყო მობილიზებული. [...] გენგეგმის და მსხვილი პროექტების მიმართულებით შემცირდა რესურსი და მერე, რა თქმა უნდა, საჭირო გახდა გარე ექსპერტების და საერთაშორისო ექსპერტების ჩართულობა, მაგრამ ძალიან გაართულა პროცესი. შესაბამისი პროექტების მართვას შესაბამისი რესურსები სჭირდება. იმიტომ რომ რეალურად ერთ-ორ კაცზე გადავიდა ყველაფერი, რომლებიც კიდევ სხვა მიმართულებით იყვნენ ჩართულები“.³³

ერთ-ერთი რესპონდენტი ასევე გამოყოფს საქმის წარმოების პროცესთან დაკავშირებულ გამოწვევებს.

„თავიდანვე ვამბობდი, რომ ახალი სამსახური რომ იქმნება, მოდით [საქმის წარმოების] ვადები თავიდანვე დიდი იყოს, მაგრამ მერია ამაზე არ დათანხმდა. ეს იყო დიდი შეცდომა, იმიტომ რომ მაინც ასე უნევდა [სამსახურს მუშაობა]. გრგ-ები შედიოდა და ექვსი თვე მაინც ვერანაირ პასუხს ვერ მიიღებდი. ყველა ხვდებოდა, რომ კადრების უკმარისობა იყო სამსახურში ამდენი შემოსული გრგ-ს გასატარებლად. ყველას გაუჩნდა ახალი სამსახურის მიმართ აგრესია. [...] [მაშინ როცა] პირიქით, დადებითად უნდა განწყობილიყო წესით“.

„[...] არაადეკვატურია, შენ ერთ თვეში, ოცდაათ სამუშაო დღეში მიიღო ურბანულ პროექტსა და მთელი უბნის დაგეგმარებაზე გადაწყვეტილება. უნდა ყოფილიყო ექვსი ან რვა თვე, თუმცა ეს მსჯელობის საკითხი იქნებოდა. ამით მოხდებოდა ის, რომ არქიტექტორებს ეცოდინებოდათ, შენი პროექტი რომ შევა, ამდენი და ამდენი ხანი დასჭირდება სამუშაოს. საბოლოოდ მაგდენი ხანი სჭირდებოდა ხომ სინამდვილეში? შედიოდა პროექტები ურბანულ სამსახურში და დიდი ხნის განმავლობაში ჩერდებოდა, რის გამოც ყველა ბუზღუნებდა დროის გადაცილებაზე. ეს მომენტი ძალიან მოქმედებდა, რადგან ყველა ბუზღუნებდა და უკმაყოფილო იყო, მაშინ როცა სანყის პერიოდშივე უკვე თავისი მაგარი შედეგი მოიტანა ამ სამსახურის არსებობამ. ამას ჯერ კიდევ რამდენიმე წლის მერე ვნახავთ, იმიტომ რომ ძალიან ბევრი გრგ, რომელსაც უბრალოდ აგდებდნენ ხოლმე ანუ ადრე ოთხ ფურცელს რომ გააკეთებდნენ და მერე მერიაში შეაგდებდნენ, აღარ შედიოდა“.³⁴

32 მაგალითად, ტრანსპორტის მიმართულებით დაინერგა ახალი განაშენიანების ტრანსპორტზე ზეგავლენის შეფასებისთვის ისეთი ინსტრუმენტი, როგორცაა ტრანსპორტზე ზემოქმედების შეფასება. გასათვალისწინებელია, რომ ამ ტიპის დოკუმენტის შემუშავების გამოცდილება საქართველოში მანამდე არ არსებობდა;

33 რესპონდენტი N3, კაცი;

34 რესპონდენტი N5, კაცი;

ურბანული განვითარების სამსახურის პირველი სტრუქტურული რეორგანიზაცია 2019 წელს განხორციელდა. პირველ აგვისტოს ამოქმედდა სამსახურის ახალი დებულება,³⁵ რომლის მიხედვითაც ცვლილებები შევიდა სამსახურის ორგანიზაციულ სტრუქტურაში. გაერთიანდა ურბანული პოლიტიკის განსაზღვრისა და კვლევის და ურბანული დაგეგმარების და განახლების განყოფილებები. ორივე განყოფილებისათვის მანამდე განსაზღვრულ საქმიანობას დაემატა ურბანული მართვის განყოფილების ფუნქციები ქალაქთმშენებლობითი პოზიციების მომზადების მიმართულებით და ამ ფორმით განყოფილება ნაწილობრივ ჩაერთო მომსახურების ნაწილში. რეორგანიზაციის შედეგად ორად გაიყო ურბანული მართვის განყოფილება. მისი ფუნქციები გადანაწილდა განაშენიანების რეგულირების გეგმების მართვისა და სპეციალური (ზონალური) შეთანხმების განყოფილებებში. ამასთან სსიპ ქ. თბილისის მერიის ქონების მართვის სააგენტოს გადაეცა მიწის ნაკვეთების საზღვრების მომზადებასთან დაკავშირებული ფუნქციები.³⁶

აღნიშნული ფორმით სამსახურმა სულ რამდენიმე თვე, 2020 წლის პირველ მარტამდე იარსება. საკრებულოს 2020 წლის 24 იანვრის N52-5 დადგენილებით გაუქმდა თბილისის მერიის ურბანული განვითარების საქალაქო სამსახური და საკრებულოს იმავე თარიღის N52-2 დადგენილებით მის ნაცვლად დაფუძნდა საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (სსიპ) ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ურბანული განვითარების სამსახური. გადანაცვლება ძალაში პირველ მარტს შევიდა.

2020 წლის 22 იანვრის თბილისის მთავრობის სხდომაზე კახა კალაძემ ურბანული განვითარების სამსახურის რეორგანიზაციის ე.წ. მეორე ტალღის შესახებ გააკეთა განცხადება. თავის გამოსვლაში მან ხაზი გაუსვა იმ გამოწვევებს, რომლებიც სამსახურის დაფუძნების შემდეგ წარმოიქმნა მომსახურების ნაწილში:

„რეფორმის პირველი ეტაპის შემდეგ, გარდამავალ პერიოდში მთელი რიგი პრობლემები წარმოიქმნა - ძალიან ბევრი წერილი შემოდიოდა სამშენებლო ნებართვებზე, ასევე, განაშენიანების რეგულირების გეგმაზე. რა თქმა უნდა, ამ გარდამავალმა პერიოდმა გარკვეული პრობლემები შექმნა, თუმცა მშენებლობებთან დაკავშირებით, არცერთი განუხილველი წერილი არ გვაქვს. შესაძლოა, დაგვიანებები ფიქსირდებოდეს, თუმცა განუხილველი არცერთი მათგანი არაა“.

კალაძის თქმით, რეფორმის შედეგად ურბანულ სამსახურს, არქიტექტურის სამსახურის მსგავსად, ერთი ფანჯრის პრინციპით უნდა ემუშავა და სამსახურის მომსახურება ფასიანი უნდა გამხდარიყო.³⁷

ორგანიზაციული ფორმის ცვლილებით შესაძლებელი გახდა შედარებით მოქნილი სტრუქტურის შექმნა და ეფექტიანი საკადრო პოლიტიკის განხორციელება, თუმცა ამავე დროს სამსახურს შეეზღუდა ურბანული პოლიტიკის განსაზღვრის ფუნქციები და ის ამ პოლიტიკის გამტარებელ სუბიექტად გარდაიქმნა. მსგავსი ცვლილება შეეხო ტრანსპორტის საქალაქო სამსახურსაც, რომელმაც რეფორმის შედეგად ასევე საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სტატუსით გააგრძელა ფუნქციონირება. ორგანიზაციული ფორმის ცვლილება შინაარსობრივად ეწინააღმდეგებოდა რეფორმის თავდაპირველ იდეას, რომლის მიხედვითაც სამსახურების პოლიტიკის მწარმოებელი ფუნქციები უნდა გაძლიერებულიყო.

35 „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ურბანული განვითარების საქალაქო სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ“ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2019 წლის 24 მაისის N42-33 დადგენილება;

36 „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - ქონების მართვის სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ“ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2018 წლის 16 თებერვლის N13-42 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე საკრებულოს 2019 წლის 23 ივლისის N44-64 დადგენილება;

37 თბილისის მერიის ოფიციალური გვერდი, „თბილისის მერიაში დედაქალაქის მთავრობის სხდომა გაიმართა“, 22.01.2020; <https://www.tbilisi.gov.ge/news/9407> (გადამონწელებულია: 20.03.2021);

თავი 1. ადგილობრივი მკვირვლილება

საჯარო სამართის იურიდიული პირის ორგანიზაციული ფორმის პირობებში გაიზარდა განყოფილებების რაოდენობა სერვისისა და სანებართვო მიმართულებებით. ორად გაიყო განაშენიანების რეგულირების გეგმების მართვის განყოფილება და მისი ფუნქციები განაშენიანების რეგულირების გეგმების გეგმარებითი დავალებისა და განაშენიანების რეგულირების გეგმების მართვის განყოფილებებში გადაინაწილა. დამატებით შეიქმნა ქალაქგეგმარებითი პოზიციების განყოფილება, რომელსაც ურბანული პოლიტიკისა და დაგეგმარების განყოფილების საქმიანობას მიკუთვნებული ფუნქციების ნაწილი, ასევე ფუნქციური ზონირების ცვლილებისა და მიწის ნაკვეთების გამიჯვნა-გაერთიანების საკითხების განხილვა დაეკისრა. შედეგად, 2018 წელს სამსახურის შექმნის მომენტისთვის ერთ განყოფილებაში თავმოყრილი მომსახურებისა და სანებართვო მიმართულებები, საბოლოოდ ოთხ სხვადასხვა განყოფილებაში გადანაწილდა, ხოლო პოლიტიკისა და დაგეგმარების ფუნქციები კვლავ ერთ განყოფილებაში დარჩა თავმოყრილი (დიაგრამა 2).

არც ამ ფორმით უარსებია სამსახურს დიდხანს, 2020 წლის 16 ივლისს ძალაში შევიდა ქ. თბილისის საკრებულოს N60-81 დადგენილება, რომლის მიხედვითაც სსიპ ურბანული განვითარების სამსახური სსიპ ტრანსპორტის განვითარების სააგენტოს შეერწყა. შედეგად ჩამოყალიბდა ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ტრანსპორტისა და ურბანული განვითარების სააგენტო. ამ ცვლილების საჭიროების თაობაზე თბილისის ხელმძღვანელობის მხრიდან განმარტებები საჯაროდ თითქმის არ გაკეთებულა. შესაბამისად, უკიდურესად ბუნდოვანია, თუ რამ განაპირობა ეს ცვლილება რეფორმის მეორე ტალღის განხორციელებიდან 4-5 თვის თავზე.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ხშირი ინსტიტუციური ცვლილებების პარალელურად, პროცესს სამსახურის ხელმძღვანელობის ხშირი ცვლილებაც ახასიათებდა. აღწერილ მონაკვეთში ურბანულმა სამსახურმა ხუთი ხელმძღვანელი გამოიცვალა, რაც რიგ შემთხვევებში სამუშაოს არაადეკვატურად დიდი მოცულობითა და სტრესული სამუშაო პირობებით უნდა ყოფილიყო განპირობებული. ასევე აღინიშნებოდა მერის მოადგილეებს შორის დაქვემდებარებული მიმართულებების ცვლილებაც. ურბანული განვითარების სამსახურმა მოცემულ პერიოდში სამი მოადგილე გამოიცვალა.³⁸

რეორგანიზაციების შედეგად სამსახურში განხორციელებულ ცვლილებებზე დაკვირვებისას თვალშისაცემია სერვისისა და სანებართვო მიმართულებების ეტაპობრივი გაძლიერებისა და პოლიტიკისა და დაგეგმარების მიმართულებების შესუსტების ტენდენცია. ეს ტენდენცია კიდევ უფრო აშკარად იკვეთება უწყებების გაერთიანების შედეგად შექმნილი ორგანიზაციული სტრუქტურის შეფასებისას.

საგულისხმოა, რომ სერვისის მიმართულებით არსებული ოთხივე განყოფილება და მათი ფუნქციები უცვლელად გადავიდა სააგენტოს სტრუქტურაში. ცვლილებები შეეხო ურბანული პოლიტიკისა და დაგეგმარების განყოფილებას (დიაგრამა 2). ამ განყოფილების ფუნქციათა დიდმა ნაწილმა სააგენტოს ანალიტიკისა და ურბანული დაგეგმარების სამსახურში მოიყარა თავი. მას დამატებით დაეკისრა ფუნქციები ტრანსპორტის დარგობრივი მიმართულებით.³⁹ დებულების მიხედვით, საერთაშორისო

38 ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერს, მერის პირველ მოადგილეს (ვიცე-მერი) და მერის მოადგილეებს შორის ფუნქციების გადანაწილების შესახებ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერის 2018 წლის 26 თებერვლის N1-84, 2019 წლის 13 ივნისის N1-305, 2020 წლის 10 ივნისის N1-325 და 16 ივლისის 1-400 ბრძანებები;

39 კერძოდ: ა) სამგზავრო ტრანსპორტის მიმართულებით არსებული მდგომარეობის პერიოდული ანალიზის საფუძველზე, ერთიანი საქალაქო პოლიტიკის გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ წინადადებებისა და შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავებაში მონაწილეობის მიღება; ბ) მდგრადი ურბანული მობილობის გეგმისათვის საჭირო მონაცემების მუდმივი შეგროვება,

ურთიერთობებისა და პროექტების სამსახურს სხვა ფუნქციებთან ერთად დაეკისრა ტრანსპორტისა და ურბანული განვითარების პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებაში მონაწილეობა; ასევე, მდგრადი ურბანული მობილობისა და ურბანული განვითარების პოლიტიკისა და სტრატეგიის დოკუმენტების პროექტების შემუშავებასა და მათ ფარგლებში დაგეგმილი ღონისძიებების/გეგმარებითი პროექტების განხორციელებაში მონაწილეობა.

სამსახურების გაერთიანებამდე სსიპ ურბანული სამსახურის დებულებით მკაფიოდ იყო განსაზღვრული სამსახურის ის სტრუქტურული ერთეული, რომელიც პასუხისმგებელი იყო მინათსარგებლობის გენერალური გეგმის შემუშავების პროცესის მართვასა და მისი შემდგომი განხორციელების უზრუნველყოფაზე. სამსახურების გაერთიანების შემდეგ სამსახურის, ეს ერთ-ერთი ცენტრალური ფუნქცია, სახეცვლილი და ბუნდოვანი ფორმით, საერთაშორისო ურთიერთობებისა და პროექტების სამსახურის საქმიანობების რიცხვში აღმოჩნდა. ამ სტრუქტურულ ერთეულს დაეკისრა მდგრადი ურბანული მობილობისა და ურბანული განვითარების პოლიტიკისა და სტრატეგიის დოკუმენტების პროექტების (მათ შორის, მდგრადი ურბანული მობილობის გეგმისა და მინათსარგებლობის გენერალური გეგმის) შემუშავებასა და მათ ფარგლებში დაგეგმილი ღონისძიებების/გეგმარებითი პროექტების განხორციელებაში მონაწილეობა. დებულების მიხედვით ვერ ხერხდება იმ სამსახურის იდენტიფიცირება, რომელიც უშუალოდ აგებს პასუხს გენერალური გეგმის შემდგომ განხორციელებაზე. სტრუქტურულ ერთეულებს შორის ბუნდოვნად განაწილებული პასუხისმგებლობები კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს გენერალური გეგმის ეფექტურ მართვასა და იმპლემენტაციას.

აქვე აღსანიშნავია, რომ ზოგადად პოლიტიკისა და სტრატეგიული დაგეგმვის მიმართულებით არსებული პასუხისმგებლობები ამ ორ განყოფილებას შორის ბუნდოვნად არის გადანაწილებული, ფუნქციები არ არის მკაფიოდ გამოჩენილი და გვხვდება ფუნქციების დუბლირების შემთხვევებიც. როგორც საერთაშორისო გამოცდილება აჩვენებს (ვრცლად იხ. ქვემოთ), გრძელვადიანი სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესის ეფექტურად წარსამართავად მნიშვნელოვანია გამართული ორგანიზაციული სტრუქტურის არსებობა. როგორც წესი, ქალაქის სტრატეგიულ განვითარებაზე პასუხისმგებელი ერთეულები მერიის სტრუქტურაში ცალკე სტრუქტურული ერთეული სახით ფუნქციონირებს. საშუალოვადიან პერსპექტივაში სასურველია, მერიის სტრუქტურაში სტრატეგიულ დაგეგმვაზე პასუხისმგებელი ერთეული შეიქმნას, მანამდე კი სააგენტოს დონეზე შესაბამისი სახელწოდებითა და ფუნქციებით აღჭურვილი სამსახური გაიმართოს და განყოფილებებს შორის ფუნქციები მკაფიოდ გაიმიჯნოს.

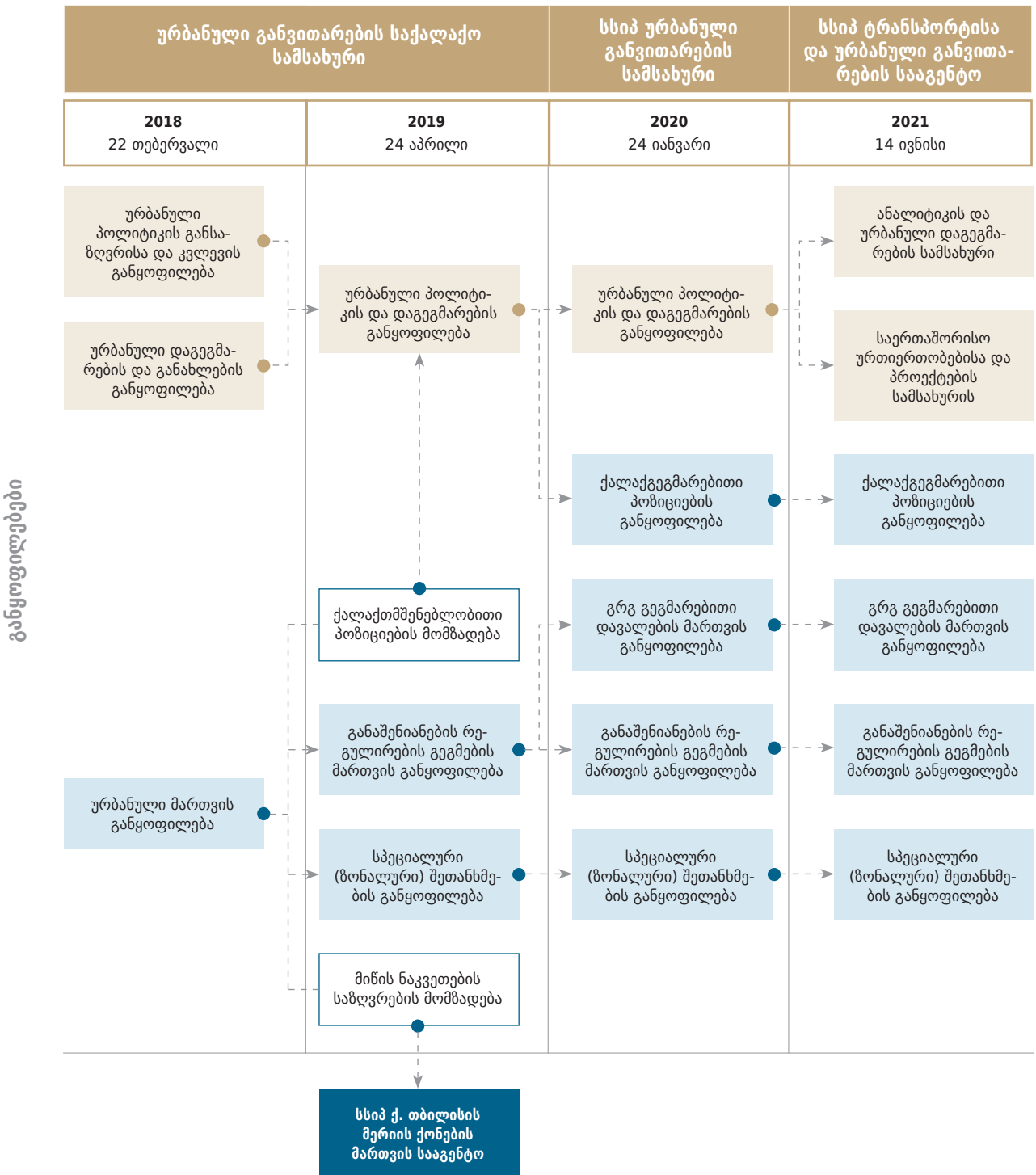
ამასთან, ანალიტიკისა და ურბანული დაგეგმარების სამსახურის/განყოფილების უფლებამოსილებას მიკუთვნებული საქმიანობა აერთიანებს ორი დარგობრივი მიმართულებით თვისობრივად განსხვავებულ რამდენიმე საქმიანობას: ა) პოლიტიკისა და სტრატეგიული დაგეგმვის; ბ) დაგეგმარებისა და ურბანული დიზაინის სტანდარტების შექმნის; გ) მონაცემთა შეგროვება-დამუშავებისა და კვლევით-ანალიტიკურ მიმართულებებს. ამასთან, სააგენტოს მიერ მოწოდებული სამტატო ნუსხის მიხედვით განყოფილებაში რვა თანამშრომელი ირიცხება.⁴⁰ დაკისრებული პასუხისმგებლობების მოცემულობის გათვალისწინებით ძნელი წარმოსადგენია, განყოფილებამ შეძლოს მასზე დაკისრებული მოვალეობების სრულყოფილად

სისტემატიზაცია და ანალიზი, ტენდენციების გამოვლენა; გ) ტრანსპორტის პოლიტიკისა და სტრატეგიის დოკუმენტების, სამოქმედო გეგმების და კონკრეტული სატრანსპორტო პროექტების განხორციელების შეფასება; დ) ტრანსპორტის განვითარების პოლიტიკისა და მიდგომების განსაზღვრასა და შესაბამისი პოლიტიკის გატარების უზრუნველყოფაში მონაწილეობის მიღება; 40 ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ტრანსპორტისა და ურბანული განვითარების სააგენტოს 2020 წლის 19 ოქტომბრის N16-01202931759 წერილი;

თავი 1. ადგილობრივი მართვის სისტემა

წარმართვა. ასევე, ძნელი წარმოსადგენია ისეთი კვალიფიკაციის მქონე კადრის მოძიება, რომელიც შეძლებს ეფექტიანად უხელმძღვანელოს განყოფილებების შესაბამის მიმართულებებს, როგორც ურბანული, ასევე ტრანსპორტის კუთხით.

დიაგრამა 2: ურბანულ განვითარებაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურული ერთეულის რეორგანიზაციის ეტაპები



ერთ-ერთი რესპონდენტი სააგენტოს სტრუქტურული ორგანიზაციის საკითხზე ასევე აღნიშნავს, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში ფუნქციურად განსხვავებული მიმართულებები ერთ განყოფილებაში იყრის თავს. მაგალითად, ყოველდღიური საოპერაციო სერვისები და გრძელვადიანი დაგეგმვის მიმართულებები ერთად არის თავმოყრილი, რაც პრობლემას წარმოადგენს:

„არ შეიძლება ერთი განყოფილება იყოს ჩართული ნებართვების გაცემაში და ამავე განყოფილებაში იყოს გრძელვადიანი დაგეგმვა. კადრები განყოფილების დონეზე ძალიან კარგადაც რომ გაანაწილო, განყოფილების უფროსის დონეზე [მანაც პრობლემა იქმნება]“.⁴¹

რესპონდენტების უმრავლესობა თბილისის მერიის სტრუქტურაში ურბანული განვითარებაზე პასუხისმგებელი დამოუკიდებელი სტრუქტურული ერთეულის შექმნას ცალსახად პოზიტიურ და წინ გადადგმულ ნაბიჯად აფასებს:

„ურბანული სამსახურის შექმნა იყო რაღაც დიდი ხნის და ბევრი პროფესიონალის მოთხოვნა. იმიტომ რომ ადამიანები, ვინც მეტ-ნაკლებად ჩახედულნი არიან ამ საქმეში, იციან და ვიცით, რომ ყველაფრის თავი არის ურბანული გააზრება. ყველაფრის – მშენებლობისა, კულტურული მემკვიდრეობის დაცვისა, გზისა, წყლისა და გამწვანებისა“.⁴²

არსებობდა მოლოდინი, რომ სამსახურის შექმნით გაძლიერდებოდა გრძელვადიანი სტრატეგიული დაგეგმვა-დაგეგმარების მიმართულება, სამსახური შექმნიდა დოკუმენტებს, რომლებიც ხელს შეუწყობდა სისტემის დახვეწასა და ამ გზით სერვისის მიმართულებასაც გააუმჯობესებდა. რესპონდენტების ნაწილი ასევე პოზიტიურად აფასებს სამსახურის მიერ სანჯის ეტაპზე გადადგმულ ნაბიჯებს, თუმცა იქვე აღნიშნავს, რომ დღეს, ტრანსპორტის სააგენტოსთან გაერთიანების შემდეგ, მისი როლი დასუსტებულია, სისტემა კვლავ დაიხურა და ქალაქმშენებლობითი მიმართულებით კვლავ უმთავრესად სერვისის მიმწოდებელი საქმიანობა ხორციელდება.

ერთ-ერთი რესპონდენტი აღნიშნავს, რომ სანჯის ეტაპზე კალაძის ხელმძღვანელობის მხრიდან არსებობდა მცდელობები, რათა მეტი რეგულაციები ამოქმედებულიყო და სისტემა მოწესრიგებულიყო, თუმცა კერძო სექტორის მხრიდან არსებული წნეხის, არასაკმარისი ცოდნისა და გამოცდილების, ასევე არასაკმარისი პოლიტიკური ნების შედეგად, ეს პროცესი მალევე შეჩერდა. ამასთან, რესპონდენტი ასევე აღნიშნავს, რომ მოწესრიგებული სისტემა კორუფციული გარიგებებისთვის ხელსაყრელ პირობებს ქმნის და ტოვებს სივრცეს ლავირებისათვის. ამგვარ გამოწვევებთან გამკლავება კი ძლიერი პოლიტიკური ნების, მონდომებისა და მაღალი პროფესიონალიზმის გარეშე შეუძლებელია.⁴³ ახალი სამსახურის შექმნამ, სანჯის ეტაპზე დამკვიდრებული პრაქტიკისგან გადახვევამ, მუნიციპალური სამართლებრივი ჩარჩოს მოწესრიგების მცდელობებმა ბევრი თავსატეხი გაუჩინა ახალ ხელმძღვანელობას. ამასთან გამკლავებისთვის მას არც საკმარისი პოლიტიკური რესურსი აღმოაჩნდა და არც – ცოდნა. ამდენად:

41 რესპონდენტი N7, ქალი;
 42 რესპონდენტი N2, ქალი;
 43 რესპონდენტი N2, ქალი;

თავი 1. ადგილობრივი გამოცდილება

„ეს ზედმეტი რგოლი, საბოლოო ჯამში, ისე დაასუსტეს, რომ მის არსებობას, ახლა ზემოთ იქნება, ქვემოთ იქნება, თუ შუაში, მნიშვნელობა არა აქვს. თუ მას გავლენა არა აქვს [...] აზრს კარგავს და შესაბამისად, დაკარგა კიდევაც აზრი“.⁴⁴

ერთ-ერთი რესპონდენტი ასევე აღნიშნავს, რომ თუ სამსახურს ისევ ცალმხრივად სერვისის მიმწოდებლის ფუნქცია უნდა შეესრულებინა, უმჯობესი იქნებოდა, არქიტექტურის სამსახურს საერთოდ არ გამოყოფოდა, რადგან სერვისის მიწოდება არქიტექტურის სამსახურის სისტემაში გაცილებით უკეთ ხდებოდა.⁴⁵ ერთ-ერთი რესპონდენტი ასევე ხაზს უსვამს იმ გარემოებას, რომ სამსახურების გაერთიანებისას ურბანული სამსახური მიუერთეს ტრანსპორტის სამსახურს და არა პირიქით და ურბანული სამსახური ამ ფორმით მომავალში არსებითი ცვლილების მოხდენას ვერ შეძლებს:

„როდესაც იღებ ცალკე არსებულ ურბანულ სამსახურს და აერთებ ტრანსპორტს ანუ ტრანსპორტი უფრო მნიშვნელოვანი გვონია. ტრანსპორტი კი არ მიუერთეს ურბანულს, ურბანული მიუერთეს ტრანსპორტს. ამას დიდი მნიშვნელობა აქვს, რას რასთან აერთებ. ვერანაირ პერსპექტივას ვერ ვხედავ იმაში, რომ ამ ფორმის ურბანული სამსახური რაიმეს გააკეთებს. იქნება ისე ის, რაც იყო ურბანული სამსახურის შექმნამდე, როცა მთავარი იყო კანონმდებლობასთან ასე თუ ისე მორგებული დოკუმენტი გქონოდა და მერე ვიღაც შავ ხვრელებს მოძებნიდა შენი პროექტის გასაძვრენად. მე დღეს ასეთი მთაბეჭდილება მაქვს“.⁴⁶

ერთ-ერთი რესპონდენტის აზრით, ქალაქთმშენებლობითი და სატრანსპორტო მიმართულებები ურთიერთდაკავშირებული სფეროებია და თეორიულად მათი გაერთიანება შესაძლოა პრობლემური არ იყოს. თუმცა, მაინც ბუნდოვანი რჩება, რატომ შეიძლება ეს ორი სამსახური, მაგალითად მაშინ, როდესაც ტრანსპორტსა და ინფრასტრუქტურის მიმართულებას შეიძლება მეტი გადაამკვეთი წერტილი ჰქონდეს. ამასთან, სავარაუდოა, რომ ორი დიდი სამსახურის გაერთიანება მართვით ნაწილში სირთულეებს უფრო გამოიწვევს, ვიდრე ხელს შეუწყობს ამ ორი მიმართულების ინტეგრირებულობას.⁴⁷

აქვე ხაზგასასმელია ის ტენდენციაც, რომ გრძელვადიანი დაგეგმვა-დაგეგმარების მიმართულებით ცალკეული ქალაქთმშენებლობითი თუ ინსტიტუციური საკითხების აქტივირება ტრანსპორტის მიმართულებით მიმდინარე პროექტების ფარგლებში ან მათ ქუდ ქვეშ ხორციელდება. მაგალითად, მოცემული მომენტისთვის დედაქალაქი ამუშავებს ურბანული მობილობის გეგმას (SUMP) (ვრცლად იხ. ქვემოთ), რომელმაც უნდა შეაფასოს სააგენტოს ორგანიზაციული სტრუქტურა და ინსტიტუციური შესაძლებლობები და მიაწოდოს მას შესაბამისი რეკომენდაციები. ამასთან, ინტერვიუს ჩატარების მომენტისთვის სააგენტო, სამსახურების გაერთიანების ექვსთვიანი პერიოდის გასვლის შემდგომ, თავად გეგმავდა შეეფასებინა საკადრო რესურსების ოპტიმიზაციისა თუ გაზრდის საჭიროებები.⁴⁸

ერთ-ერთი რესპონდენტი პროცესს აფასებს და აღნიშნავს, რომ კალაძის მმართველობის პერიოდიდან დარჩება საჯარო სივრცეებისა და სატრანსპორტო სისტემის მოწესრიგების მიმართულებით გა-

44 რესპონდენტი N2, ქალი;

45 რესპონდენტი N3, კაცი;

46 რესპონდენტი N5, კაცი;

47 რესპონდენტი N7, ქალი;

48 რესპონდენტი N8, კაცი;

დადგმული ნაბიჯები, თუმცა ადეკვატური ურბანული განვითარების სისტემის შექმნისთვის შესაბამისი ნაბიჯები არ გადადგმულა. მყარი, გრძელვადიანი ინსტიტუციური და სისტემური მდგრადობა კვლავ გამოწვევას წარმოადგენს, რჩება სივრცე ლავირებისა და სუბიექტური გადაწყვეტილებებისათვის:

*„სისტემური ცვლილებები არ განახორციელებს, რადგან დაიტოვებს მაინც, აი, ეს ლავირების საშუალება. ეს არის ყველაზე ცუდი. იმიტომ რომ ჩვენ არ ვიცით, ან მას რა მოუხდება, ან მას შემდეგ რომ მოვა, იმას რა მოუხდება. ისევ პაერში ვართ, ეს სამწუხაროა. აბსოლუტურად ყველა მის გაკეთებულ საქმეზე უფრო მეტი იქნებოდა, რომ შეექმნა რეგულაცია და ინსტიტუციური ჩარჩო, სადაც გადაწყვეტილებას იღებს არა კონკრეტული ადამიანი, არამედ გადაწყვეტილებას იღებს ის ჩარჩო და ის ბაზა, რომელიც შექმნილია. სამწუხაროდ, ამას ჯერჯერობით არავინ არ აკეთებს“.*⁴⁹

როგორც ინსტიტუციური ცვლილებები, ასევე სხვადასხვა ეტაპზე ურბანული სამსახურის მიერ ინიცირებული კვლევისა და დაგეგმარების დოკუმენტების შემუშავების პროცესის შეჩერება (ვრცლად იხ. ქვემოთ), სერვისის მიმართულების გაძლიერების ფონზე, დაგეგმარებითი საქმიანობის შესუსტების ტენდენციებზე მიანიშნებს. ამ გარემოებას რესპონდენტებიც უსვამენ ხაზს. ამ ფორმით ურბანული დაგეგმარების პროცესების მართვა უბრუნდება ძველ, ხარვეზულ პრაქტიკას, რომლის მიხედვითაც მუნიციპალიტეტს მხოლოდ დოკუმენტაციის შემმოწმებლის როლი ეკისრება, დაგეგმარების პროცესს კი უმთავრესად კერძო სექტორი სპორადულად წარმართავს.

მოკლე პერიოდში განხორციელებული სტრუქტურული რეორგანიზაციების ტალღები მიანიშნებს, რომ სისტემის რეფორმირების პროცესი არ ყოფილა სიღრმისეულად გააზრებული, სისტემურ ხასიათს არ ატარებდა და სისტემის ცვლილების მცდელობა მოკლებული იყო მყარ პოლიტიკურ ნებას. ამასთან, დაუსაბუთებელი რჩება სსიპ ურბანული განვითარების სააგენტოს, როგორც დამოუკიდებელი ორგანიზაციული ერთეულის გაუქმებისა და მისი ტრანსპორტის სააგენტოსთან მიერთების გადაწყვეტილება.

4.3. სამართლებრივი ცვლილებები

საწყის ეტაპზე სამართლებრივი ცვლილებები მიზნად ისახავდა ახლადშექმნილი სისტემის დახვეწას, მეორე მხრივ, კი მიემართებოდა არგუმენტირებული გადაწყვეტილებების მიღებისა თუ სხვა ხარვეზების აღმოფხვრას.

პროცედურული საკითხების გარდა, 2018 წლის 16 თებერვალს N13-34 დადგენილებით ქ. თბილისის ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესებში შესული ცვლილებით დამატებით დაწესდა მოთხოვნები გრგ-სა და ფუნქციური ზონის ცვლილების ქალაქთმშენებლობითი და წინასაპროექტო კვლევების შემადგენლობასთან მიმართებით. მათ შორის მწვანე ნარგავების დეტალური აღწერის, საგზაო მოძრაობის ორგანიზების სქემისა და ტრანსპორტზე ზემოქმედების შეფასების წარმოდგენის კუთხით. ყოველივე აღნიშნულს უნდა მოეთანა ხარისხობრივად უკეთესი, უფრო სრულყოფილი დოკუმენტები, რომელთა საფუძველზეც დასაბუთდებოდა შემოთავაზებული განვითარების რაციონალურობა და მიზანშეწონილობა.

49 რესპონდენტი N2, ქალი;

თავი 1. ადგილობრივი მკვირვებლობა

განაშენიანების მიზანშეწონილობის დასაბუთების ვალდებულებების ზრდამ კერძო სექტორში უკმაყოფილება გამოიწვია. ამასთან დაკავშირებით მერმა თავის ერთ-ერთ გამოსვლაში მენაშენებსა და დეველოპერებს მოუწოდა შეესრულებინათ სამსახურის მოთხოვნები წარმოსადგენ დოკუმენტაციასთან მიმართებაში:

„ვხედავთ, რა მდგომარეობამდე მივიდა ქალაქი არასწორი მშენებლობების გამო. შესაბამისად, ის მოთხოვნები, რომელიც არქიტექტურისა და ურბანულ სამსახურებს აქვთ, დეველოპერებისა და მშენებლების მიერ დაკმაყოფილებული უნდა იყოს. წლების განმავლობაში ნებართვები როგორც გაიცემოდა, ჩვენ იმავე ფორმით ვერ ვიმუშავებთ“.⁵⁰

ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2018 წლის 10 ივლისის N23-77 დადგენილებით N14-39 დადგენილებაში ცვლილებები შევიდა. შედეგად დავინროვდა და დაკონკრეტდა თუ რა შემთხვევაში უნდა მომხდარიყო ტრანსპორტისა და გარემოს დაცვის საქალაქო სამსახურების ადმინისტრაციულ წარმომადგენლებში ჩართვა.

N14-39 დადგენილებაში არსებითი ცვლილებების მორიგი ტალღა 2019 წლის მარტში, დედაქალაქის მინათსარგებლობის გენერალური გეგმის დამტკიცების პარალელურად შევიდა. აიკრძალა განაშენიანების რეგულირების პარამეტრების გადამეტება. საგამონაკლისო წესით პარამეტრების გადამეტება დასაშვებია გახდა მხოლოდ ცალკეულ შემთხვევებში, მათ შორის: მუნიციპალური და სახელმწიფო პროექტების განხორციელებისას, ასევე კოოპერატიული ბინათმშენებლობის, ავარიული შენობების ჩანაცვლებისა და საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესების მიზნით. აღსანიშნავია, რომ პარამეტრების შეიზღუდა კერძო სექტორთან აქტიური მოლაპარაკებებისა და მათი მხარდაჭერის მოპოვების შედეგად.⁵¹ კოეფიციენტების გადამეტების პრაქტიკას ერთ-ერთი რესპონდენტი საბაზრო ეკონომიკის ძირითადი პრინციპების დარღვევად აფასებს:

„კოეფიციენტი, როგორც ეგეთი, იყო ერთგვარი კრიპტო ვალუტა. [...] მახინჯი სქემა გვქონდა. ფულს იხდი, პრეფერენციები გეძლევდა და არღვევდით მინის საბაზრო ღირებულების ფუნდამენტურ ცნებას. ირღვევა საბაზრო ეკონომიკის პრინციპები“.⁵²

ცვლილება საქმის წარმოების ვადებსაც შეეხო. გაიზარდა გრგ-ს დამტკიცებისა და სპეც ნებართვასთან დაკავშირებული წარმოების ვადები. თუ მანამდე გრგ-ს შეთანხმებასთან დაკავშირებულ პირველ და მეორე სტადიას 20 და 30 დღე სჭირდებოდა, ცვლილების მიხედვით ვადები 3 თვემდე, ხოლო სპეციალური (ზონალური) შეთანხმების (სპეცნებართვის) შემთხვევაში 30-დან 45 დღემდე გაიზარდა.

განისაზღვრა დამტკიცებული გდ-ის, გრგ-ისა და სპეციალური შეთანხმების მოქმედების ვადები. გდ-ს მოქმედების ვადად 3, გრგ-ს – 5, ხოლო სპეცნებართვის ვადა 2 წლით შემოიფარგლა. ამასთან, სპეცნებართვის გაცემის მომენტიდან ორი წლის ვადაში აღებული მინის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობების (გაპ) შემთხვევაში, სპეცნებართვის მოქმედების ვადა გაპ-ის მოქმედების ვადით ჩა-

50 comercant.ge, „კალაძის განცხადებით, მერიაში ვადაგადაცხადებული რეგისტრირებული განცხადებების პრობლემა მოიხსნა“, 20.06.2018; <https://commercant.ge/ge/post/arqiteqturis-samsaxurshi-vadagadacilebuli-registrirebul-ganacxadebebi-agar-fiqsirdeba> (გადამოწმებულია: 21.06.2021);

51 kvira.ge, „„მენაშენეთა ასოციაცია“: K2 კოეფიციენტის გაყიდვამ დედაქალაქში ურბანული კატასტროფა გამოიწვია“; <http://kvira.ge/450595> (გადამოწმებულია: 11.06.2021);

52 რესპონდენტი N1, კაცი;

იკეტა. ამ ფორმით მანამდე გათიშული პროცედურები ერთმანეთს ხელახლა დაუკავშირდა და დღეს ეს ორი გადაწყვეტილება ერთმანეთთან სამართლებრივად არის დაკავშირებული.

დაბუსტდა განაშენიანებული და გაუნაშენიანებელი ტერიტორიების ცნებები; მკაფიოდ გაიწერა გრგ-ს საპროექტო არეალის კორექტირების პირობები; გამკაცრდა ზონირების მოთხოვნები სარეკრეაციო ზონებთან მიმართებით. კერძოდ, რზ-2 და რზ-3-ში განისაზღვრა საცხოვრებლის სიმჭიდროვე და მიწის ნაკვეთის მინიმალური ფართობი. ასევე, სამსახურის დისკრეციულ უფლებამოსილებად განისაზღვრა ფუნქციური ზონით დადგენილი კ-1 და კ-2 კოეფიციენტებისა და სიმაღლის მაქსიმალურად ათვისების მიზანშეწონილობაზე მსჯელობა.⁵³ მიწის ნაკვეთების გაერთიანებით პარამეტრების მატების პრაქტიკის⁵⁴ აღმოსაფხვრელად, დადგინდა სპეციალური პირობები; ასევე, აიკრძალა ინდივიდუალური პარამეტრების განსაზღვრა შეუსაბამოდ გამიჯნულ ახალ ნაკვეთებზე და ა.შ.⁵⁵

ცვლილებების უმრავლესობა კანონმდებლობაში არსებული ე.წ. „შავი ხვრელების“ ამოვსებასა და პრაქტიკაში არსებული გამოწვევების აღმოფხვრას ემსახურებოდა და ურბანული განვითარების მართვის პროცესის სტაბილიზაციას ისახავდა მიზნად. მათ ასევე სხვადასხვა პირობებისა თუ ნორმების კონკრეტიზაციის/დაბუსტების ტენდენცია ახასიათებდა. განსხვავებულ სურათს ვხედავთ N14-19 დადგენილებაში შესული მომდევნო ეტაპის ცვლილებების შემთხვევაში. მათთვის სახასიათოა, როგორც ზემოთ ნახსენები, ასევე მანამდე არსებული ჩანაწერების შერბილების ტენდენცია.

მაგალითად, თუ ზემოთ ნახსენები ცვლილებების მიხედვით რზ-2-სა და რზ-3-ში მიწის ნაკვეთების მინიმალურ ფართობი 1000 კვ.მ.-ით განსაზღვრა, საკრებულოს 2020 წლის 1 ოქტომბრის N64-109 დადგენილებით, იგი 600 კვ.მ.-მდე შემცირდა. უკეთ, რომ განვმარტოთ, პირველ შემთხვევაში მიწის ნაკვეთების მინიმალური ფართობის განსაზღვრა, დედაქალაქის უმეტესად პერიფერიულ მწვანე და სარეკრეაციო არეალებში, განაშენიანებისა და გარკვეულწილად მოსახლეობის ოპტიმალური სიმჭიდროვის ფორმირებასაც ისახავდა მიზნად. ამასთან, იგი სუბურბანიზაციის პროცესის სტაბილიზირების ერთ-ერთ ინსტრუმენტად მოიაზრებოდა, ემყარებოდა რა დედაქალაქის მინათსარგებლობის გენერალური გეგმის კომპაქტური ქალაქის პრინციპს. 2020 წლის ცვლილებით, სავარაუდოა, რომ სუბურბანული პროცესები მეტ-ნაკლებად არსებული/დღევანდელი სცენარით წარიმართება და ნაკლებად შეძლებს პროცესების სტაბილიზირების ხელშეწყობას მომავალში.

საკრებულოს 2021 წლის 5 მარტის N76-15 დადგენილებით შერბილდა და უფრო ბუნდოვანი გახდა ინდივიდუალური პარამეტრების დადგენასთან დაკავშირებული პირობები. ეს ცვლილება მარეგულირებელი ჩანაწერების შერბილების კიდევ ერთი მაგალითია. ახალი ჩანაწერის მიხედვით ეს შეზღუდვა აღარ ვრცელდება იმ განაშენიანების რეგულირების წესებთან შეუსაბამო მიწის ნაკვეთებზე, რომელთა გამიჯვნის შედეგად არ იზრდება ან/და მცირდება შეუსაბამობის ხარისხი. თავდაპირველად ეს ჩანაწერიც მიზნად ისახავდა განაშენიანების ოპტიმალური სიმჭიდროვის რეგულირებას და ამ ფორმით

53 მაგალითად, თუ საკითხის გამოკვლევის შემდეგ გამოიკვეთება, რომ დადგენილი პარამეტრებით შენობა-ნაგებობის/ების განთავსება ან/და რეკონსტრუქცია, ნეგატიურ გავლენას ახდენს გარემოზე, სამსახურს შეუძლია, უარი უთხრას განმცხადებელს ნაკვეთის ზონირებით განსაზღვრული სრული პოტენციალის ათვისებაზე;

54 გადამეტებული პარამეტრების მქონე მიწის ნაკვეთის გაერთიანება მომიჯნავე მიწის ნაკვეთთან და გაერთიანებულ ნაკვეთზე მომატებული პარამეტრების ავტომატურად გავრცელება, სპეციალურ (ზონალურ) შეთანხმებაში ცვლილების შეტანის გზით;

55 N14-39 დადგენილებაში საკრებულოს 2021 წლის 5 მარტის N76-15 დადგენილებით, შესული ცვლილების მიხედვით ეს დათქმაც შემსუბუქდა. ახალი ჩანაწერის მიხედვით ეს შეზღუდვა აღარ ვრცელდება იმ განაშენიანების რეგულირების წესებთან შეუსაბამო მიწის ნაკვეთებზე, რომელთა გამიჯვნის შედეგად არ იზრდება ან/და მცირდება შეუსაბამობის ხარისხი;

თავი 1. აღმშენებლობითი გეგმავლობა

შედარებით ჯანსაღი ურბანული გარემოს ფორმირებას. იგი მიემართებოდა მიწის ნაკვეთების შეუსაბამოდ მცირე ზომის ნაკვეთებად გამიჯვნისა და სპეციალური ზონალური შეთანხმებით მათი შემდგომი განვითარების მანკიერი პრაქტიკის აღმოფხვრას. ახალი ჩანაწერი ინტერპრეტაციის საშუალებასა და დათქმული წესისაგან გადახვევის შესაძლებლობას იძლევა.

ამასთან, ზოგადი დაკვირვებით, ბოლო პერიოდში მოიმატა ცალკეული პროექტების რეალიზებისა თუ მიწის ნაკვეთების განვითარების ხელშეწყობის მიზნით განხორციელებული სამართლებრივი ცვლილებების რიცხვმა. ამგვარი ცვლილებები, როგორც წესი, არ არის ნაკარნახევი სფეროში არსებული გამოწვევების რეგულირების ლოგიკით, არამედ კონკრეტული განმცხადებლისა თუ პროექტის მოთხოვნებს უქვემდებარებს სამართლებრივ ცვლილებებს. კანონი ერგება კერძო ინტერესს და არა პირიქით.

ასევე, ცვლილებებისათვის სახასიათოა ახალი რეგულაციების ამოქმედების/გავრცელების ვადებთან მიმართებით გაკეთებული დათქმების გადავადების ტენდენციაც.

მუნიციპალიტეტის მიერ სამართლებრივ აქტებში ამ ტიპის ცვლილებები, როგორც წესი, არათანმიმდევრულ ხასიათს ატარებს, შესაბამისად, იქმნება მოლოდინი, რომ კერძო ინტერესების აქტიური ლობირების შემთხვევაში ნებისმიერი ახალი გამკაცრებული დათქმის მოდიფიკაცია მარტივად არის შესაძლებელი.

5. ეროვნულ და მუნიციპალურ დონეზე შორის არსებული განსხვავებები

ეროვნული მართვის პროცესის ეფექტური წარმართვა დამოკიდებულია მკაფიოდ დეკლარირებული პოლიტიკური და სტრატეგიული ხედვების არსებობაზე ეროვნულ, რეგიონულ თუ მუნიციპალურ დონეზე; დაგეგმვის, დაგეგმარებისა და სამართლებრივი ჩარჩოს მწყობრ სისტემაზე, გამართულ ინსტიტუციურ ჩარჩოზე, რომელიც ეფექტიანად უმკლავდება ქალაქის ეროვნული განვითარების წინაშე არსებულ გამოწვევებს გრძელვადიან პერსპექტივაში.

თუმცა, ისევე როგორც ეროვნულ, ასევე მუნიციპალურ დონეზე მწყობრი ქალაქგეგმარებითი სისტემის ფორმირება საქართველოში ჯერ-ჯერობით ვერ მოხერხდა. კვლევის ფარგლებში გამოკითხული რესპოდენტები მიზნებს შორის მტკიცე პოლიტიკური ნებისა და შესაბამისი ცოდნის დეფიციტს ასახელებენ.

ამასთან, ეროვნულ დონეზე სივრცითი განვითარების სტრატეგიული ხედვის, გეგმებისა თუ სტანდარტების დეფიციტი ეროვნული განვითარების მუნიციპალურ სისტემაზე უარყოფითად აისახება. ქვედა დონის ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტების (მაგ. გენგეგმების) ფარგლებში, როგორც წესი, ვერ ხერხდება იმ საკითხებზე ქმედითი ნაბიჯების შემუშავება, რომლებიც მუნიციპალიტეტის კომპეტენციას სცილდება და ზედა დონის სივრცითი მოწყობისა თუ სხვა სტრატეგიული დოკუმენტების ფარგლებში უნდა გადაწყდეს. ამის ერთ-ერთი თვალსაჩინო მაგალითი დედაქალაქის ფარგლებში არსებული სარკინიგზო ხაზებისა და მათ გარშემო არსებული ყოფილი სამრეწველო ტერიტორიების განვითარების ჯერაც გადაუჭრელი საკითხია.

აქვე აღსანიშნავია ეროვნული და ადგილობრივი დონის დაგეგმარების სისტემას შორის უკანასკნელ პერიოდში წარმოქმნილი შეუსაბამობაც. როგორც ზემოთ აღინიშნა, 2018 წლის 20 ივლისს დამტკიცდა საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი, რასაც 2019 წლის 3 ივნისს ქვედა დონის სამართლებრივი აქტების – სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობითი გეგმების შემუშავების წესის შესახებ საქართველოს მთავრობის N260 დადგენილებისა და ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების შესახებ საქართველოს მთავრობის N261 დადგენილების დამტკიცება მოჰყვა.

კოდექსის თანახმად, ყველა მუნიციპალიტეტს 2028 წლის 1 იანვრამდე დაეკისრა შესაბამისი მუნიციპალიტეტის სივრცის დაგეგმარების გეგმის შემუშავება. ამასთან, 2019 წლის 3 ივნისამდე დამტკიცებული მინათსარგებლობის გენერალური გეგმებისა და განაშენიანების რეგულირების გეგმებს, რომლებიც დამტკიცდა 2019 წლის 3 ივნისამდე მოქმედი კანონმდებლობის საფუძველზე, შეუნარჩუნდათ იურიდიული ძალა ახალი გეგმის დამტკიცებამდე, არაუგვიანეს 2029 წლის 3 ივნისისა. ასევე, 2019 წლის 3 ივნისამდე მოქმედი კანონმდებლობის საფუძველზე დამტკიცებული მინათსარგებლობის გენერალური გეგმის საფუძველზე განაშენიანების რეგულირების გეგმების შემუშავება დაიშვა ზემოთ აღნიშნულ თარიღამდე, კოდექსის ამოქმედებამდე მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად.

ვინაიდან დედაქალაქის გენერალური გეგმა 2019 წლის 15 მარტს დამტკიცდა, შესაბამისად, ქალაქთმშენებლობით ნაწილში კოდექსისა და საქართველოს მთავრობის „სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობითი გეგმების შემუშავების წესის შესახებ“ N260-ე და „ტერიტორიების გამო-

თავი 1. ადგილობრივი მკვირვებულება

ყენებისა და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების შესახებ“ N261 დადგენილებები არ ამოქმედებულა, თბილისი აგრძელებს ძველი კანონმდებლობით ხელმძღვანელობას.

ამასთან, საქართველოს სივრცის დაგეგმარების კოდექსი ავალდებულებს თბილისს, 2021 წლის 31 დეკემბრამდე შეიმუშაოს სამოქმედო გეგმა, რომლის მიხედვითაც 2029 წლისთვის დედაქალაქში ამჟამად მოქმედ და კოდექსით გათვალისწინებულ განსხვავებულ სივრცით რეგულაციებს ერთმანეთს შეუთავსებს. ახალი, ეროვნული დონისა და ამჟამად მუნიციპალურ დონეზე მოქმედ კანონმდებლობას შორის არსებითი თუ ტექნიკური ხასიათის განსხვავების გათვალისწინებით, თავსებადობის უზრუნველყოფა არაერთ გამონვევასთან არის დაკავშირებული, მოითხოვს სამუშაოს მოცულობისა და სირთულის მკაფიო ხედვას; მიზნების, ამოცანების, სამოქმედო აქტივობებისა და საბიუჯეტო ხარჯების გააზრებულ და რაციონალურ დაგეგმვას; ინსტიტუციურ სტაბილურობასა და პროცესის მდგრადობას პოლიტიკური რყევებისა თუ მენეჯერულ რგოლებში ცვლილებების მიმართ. ამ პროცესში, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ადეკვატურ, კვალიფიციურ საკადრო რესურსსაც, რომელსაც შესწევს უნარი და კომპეტენცია წარმართოს ჰარმონიზაციის პროცესი.

მნიშვნელოვანია რომ თბილისის მერიამ დროულად დაიწყო დედაქალაქის სივრცითი დოკუმენტების ახალ სივრცით კანონმდებლობასთან თავსებადობის უზრუნველყოფის საკითხზე მუშაობა. რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსთან კოორდინაციით შეიმუშაოს და საკრებულოს გავლით დაამტკიცოს შესაბამისი სამოქმედო გეგმა, მათ შორის შეიმუშაოს ქალაქის განვითარების ხედვის დოკუმენტები და შესაბამისი სივრცითი მონაცემები, უწყებებს შორის კოორდინაციისა და პროცესში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის გამართული მექანიზმები, უზრუნველყოს შესაბამისი სახსრების მოძიება და საკადრო რესურსების მობილიზება.

თბილისის მერიაში ინსტიტუციურ დონეზე გრძელვადიან და სტრატეგიულ ქალაქთმშენებლობით დაგეგმვაზე პასუხისმგებელი ერთეულების შესუსტების ტენდენცია არაადეკვატური პასუხია ეროვნულ დონეზე განსაზღვრული ამოცანისა და ჩასატარებელი სამუშაოს კომპლექსურობის გათვალისწინებით და კიდევ ერთხელ მიანიშნებს პოლიტიკური ნების სიმცირესა და გრძელვადიანი დაგეგმვის მნიშვნელობის გაუაზრებლობაზე. ეს ტენდენცია ნეგატიურად იმოქმედებს როგორც ჰარმონიზაციის, ასევე სხვა მსგავსი გრძელვადიანი დაგეგმვის საჭიროების მქონე პროექტების ეფექტურ განხორციელებაზე.

ასევე გასათვალისწინებელია, რომ კოდექსით ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებს ქალაქთმშენებლობითი და სამშენებლო კანონმდებლობების შემუშავება ეზღუდებათ. მათ შორის თბილისსაც, რომელიც მუნიციპალიტეტის, დედაქალაქის და თვითმმართველი ქალაქის სტატუსს ერთდროულად ატარებს და ურბანული განვითარების სპეციფიკური გამონვევების წინაშე დგას. აღსანიშნავია, რომ ყველა შესწავლილი საერთაშორისო ქალაქი ამ კუთხით ავტონომიურობის მაღალი ხარისხით გამოირჩევა და ქალაქთმშენებლობითი საკითხების მონესრიგების მიზნით საკუთარი სამართლებრივი აქტების შემუშავების უფლებამოსილება გააჩნია (ვრცლად იხ. მე-2 თავში).

6. დედაქალაქის სტრატეგიული დოკუმენტი

6.1. დედაქალაქის ურბანული განვითარების პოლიტიკა და სტრატეგიული ხედვა

რესპონდენტების უმრავლესობა ურბანული მართვის სისტემის ერთ-ერთ ცენტრალურ გამოწვევად ურბანული და სივრცითი განვითარების გრძელვადიანი პოლიტიკური ხედვისა და სტრატეგიის არარსებობას ასახელებს. თბილისის ურბანული პროცესების მართვისთვის სახასიათო მოკლევადიანი, ფრაგმენტული, საარჩევნო ციკლებზე მორგებული და ხშირად ცვლადი გეგმების არსებობა, რომელთა ეფექტიანობა საშუალო და გრძელვადიან პერსპექტივაში ხშირად სათუთაა.

„პრობლემები იწყება, როდესაც [გამოწვევა] გრძელვადიანია და ერთ პოლიტიკურ საარჩევნო ციკლში არ ჯდება, პოლიტიკოსებისთვის ეს ინტერესის სფეროს უკვე აღარ წარმოადგენს. ამიტომ მათ უნდათ მოკლევადიანი, საარჩევნო ციკლზე მიბმული [გადაწყვეტები] და ეს პრობლემები საარჩევნო ციკლს ვერ მიემატება. ეს არის თანმიმდევრული პოლიტიკა და ყველა კონკრეტული პრობლემა გადაბმულია ერთმანეთზე და თუ ერთი არ მოგვარდება, მეორეც ვერ მოგვარდება“.⁵⁶

ამასთანავე რესპონდენტები ხაზს უსვამენ იმ გარემოებას, რომ დღეს დედაქალაქში ქალაქთმშენებლობითი განვითარების პროცესის ძირითადი განმსაზღვრელი კერძო სექტორია და ამ სექტორის წარმომადგენლებს დიდი ფინანსური და პოლიტიკური ძალაუფლება გააჩნიათ. ხშირ შემთხვევაში კერძო კომპანიების გადაწყვეტილებები, რომლებიც საკუთარი მოგების ინტერესის ლოგიკით მოქმედებენ, ადმინისტრაციის გადაწყვეტილებებზე არსებით გავლენას ახდენენ. ხშირად გარკვეულ ეტაპებზე მიღებული პოლიტიკური გადაწყვეტილებები ეწინააღმდეგება კერძო აქტორების ზეგავლენას.⁵⁷ აქვე, ერთ-ერთი რესპონდენტი აღნიშნავს, რომ ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვა, როგორც დისციპლინა თუ პროცესი, თავისი არსით საზოგადოებრივი ინტერესების გამომხატველია, შესაბამისად, კერძო სექტორი ვერასდროს შეძლებს ეს ინტერესი გაატაროს, ამის პასუხისმგებლობა საზოგადოებრივი დაკვეთის მექანიზმით უნდა გადაეცეს საჯარო სექტორს ეკისრება:

„დღეს კერძო არის ქალაქში დამგეგმავი. რასაც კერძო აკეთებს, ეს არ არის დაგეგმვა, იგი თავისთავად აკეთებს იმას, რაც თავად სჭირდება, ქალაქის განვითარების დაგეგმვა არის საზოგადოებრივი ინტერესის გამოხატვა გეგმარებაში. საზოგადოებისთვის როგორც საჭიროა, ისეთი სახის განვითარება უნდა დაიგეგმოს. აქ ჩნდება კითხვა – ვინ? – საზოგადოების წარმომადგენელმა. წარმოდგენელია კერძომ დაგეგმოს ის, რაც სჭირდება საზოგადოებას, იმ კერძოს ეს დაკვეთა არც აქვს. საზოგადოება კერძოს ვერ დაუკვეთავს, რომ დაუგეგმოს რაღაც“.⁵⁸

ერთ-ერთი რესპონდენტი ასევე აღნიშნავს, რომ როდესაც მუნიციპალიტეტს განვითარების მყარი ხედვა არ აქვს, დაგეგმვის ინიციატორი კერძო სექტორი ხდება, რომელსაც მკაფიოდ განერილი ბიზნეს-გეგმები და მოგებაზე ორიენტირებული ინტერესები გააჩნია. ამასთან, ხშირად ცვლადი და მერყევი პოლიტიკები ურბანული განვითარებისთვის არასტაბილურ და არაპროგნოზირებად გარემოს ქმნის.

56 რესპონდენტი N2, ქალი;

57 რესპონდენტი N2, ქალი; რესპონდენტი N6, კაცი;

58 რესპონდენტი N4, კაცი;

თავი 1. აღმოსავლური გეოგრაფიული რეგიონი

„ყველაზე ცუდი ისაა, რომ შეიძლება ერთმა გუნდმა დღეს ერთი მიზანი დასახოს და მეორე დღეს ვიღაცამ ამას იგნორირება გაუკეთოს. ყველაზე ცუდი ქალაქისთვის ესაა, რომ ყოველ ექვს თვეში და წელიწადში ერთხელ შიდა დონეზე მუნიციპალიტეტის მიზნები იცვლება. [...] ერთი ძალა იტყვის, რომ სიტყვაზე მე ეს მინდა და ამის გამო ვაჩერებ [საკითხებს], მაგრამ უცბად მერე ისე ხდება რომ ვიღაცა ახალი მოდის და ამბობს, რომ არა, ეს სისულელეა და უარს ამბობს გაგრძელებაზე. შედეგად, კერძო სექტორსაც უმყარდება აზრი, რომ ეს არ იყო სწორი პოლიტიკა“.⁵⁹

მკაფიო პოლიტიკური ხედვისა და შესაბამისი სტრატეგიული დონის დოკუმენტების არარსებობა ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტების ხარვეზულობასაც განაპირობებს. 2009-2014 წლების გენერალური გეგმები, ასევე მოქმედი გენერალური გეგმა, არ ეფუძნება ქალაქის სტრატეგიულ ხედვას, რომელიც დაინტერესებული მხარეების, მათ შორის მოქალაქეების აქტიური თანამონაწილეობის საფუძველზე იქნებოდა შემუშავებული.

როგორც წესი, ქალაქის განვითარების ხედვა და სტრატეგია ქალაქის განვითარების პოლიტიკას განსაზღვრავს და ქმნის ჩარჩოს სხვადასხვა დარგობრივი თუ თემატური მიმართულების ინტეგრაციისთვის. იგი წარმოადგენს შეჯერებულ, ერთიან დოკუმენტს, სადაც თავმოყრილია ქალაქის ხედვა და მისი მიზნები, არსებული მდგომარეობის შეფასება და გამონწვევები, მათ შორის ქალაქის ეკონომიკური დინამიკა, დემოგრაფიული სურათი და ქალაქის ფიზიკური და ტერიტორიული მახასიათებლები (ბუნებრივი გარემო, საინჟინრო ინფრასტრუქტურა, კულტურული მემკვიდრეობა, ტერიტორიული რეზერვები და თავისებურებები და ა.შ.). დოკუმენტი მოიცავს იმ სტრატეგიებს, რომელთა მეშვეობითაც შესაძლებელია გამონწვევების დაძლევა და მიზნების მიღწევა პრიორიტეტულობის მიხედვით და მოცემულია კონკრეტული პროგრამები და ქმედებები სტრატეგიების იმპლემენტაციისათვის, მათ შორის სივრცით-ტერიტორიულ ჭრილში. განვითარების სტრატეგიული ხედვის, მიზნების და ამოცანების შემუშავების პროცესი სხვადასხვა დაინტერესებულ მხარეებთან აქტიური კონსულტაციით წარიმართება.

ქალაქის განვითარების სტრატეგიის (CDS) შემუშავების მცდელობა თბილისსაც ჰქონდა. სტრატეგიის შემუშავების პროცესი 2010 წელს, გიგი უგულავას მერობის პერიოდში დაიწყო ქალაქების ალიანსის (Cities Alliance), მსოფლიო ბანკის, თბილისის მერიის მონაწილეობითა და GIZ-ისა და UNDP-ის თანადაფინანსებით.

ქალაქების ალიანსის ცნობით, პროცესში გარკვეული სირთულეები წარმოიქმნა. სტრატეგიის შემუშავების პროცესი ძირითადად ემყარებოდა საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების განვითარების პროექტების დაფინანსების წინაპირობას. ამასთან, ეროვნულ დონეზე არ არსებობდა პროცესის მარეგულირებელი და ხელშეწყობი სამართლებრივი საფუძვლები, რაც რიგი გამონწვევების მიზეზი გახდა. პროცესისა და შემუშავებული დოკუმენტების მიმართ ადგილობრივი ხელისუფლების ერთგულება, ასევე ფინანსური რესურსები, შეზღუდული აღმოჩნდა. ამასთან, პროცესი უმეტესწილად წარიმართა საკონსულტაციო კომპანიის მიერ, ვერ მოხერხდა სტრატეგიასა და სივრცითი დაგეგმარების დოკუმენტების მკაფიოდ შეკავშირება – სტრატეგიისა და გენერალური გეგმის ურთიერთმიმართება დამაბნეველნი აღმოჩნდა.⁶⁰

59 რესპონდენტი N3, კაცი;

60 Cities Alliance, Tbilisi, Georgia: CDS and Legal Frameworks; <https://city-development.org/best-practice-tbilisi-georgia/> (გადამოწმებულია: 12.03.2012);

ამასთან, 2015 წელს არქიტექტურის სამსახურის დაკვეთით შემუშავებული სტრატეგიის საბოლოო ანგარიშის ექსპერტიზის შედეგად, დოკუმენტი უარყოფითად შეფასდა. მათ შორის დასკვნით ნაწილში აღინიშნა, რომ სტრატეგია გარე მომხმარებელზეა ორიენტირებული და ნაკლებად ითვალისწინებს თბილისის განვითარების შინაგან ფაქტორებს; სტრატეგიაში ყურადღება არ ეთმობა ურბანული განვითარების სოციალურ, კულტურულ გარემოებებს და მოწყვეტილია საქართველოს საკანონმდებლო რეალობას, არ ეყრდნობა 2010 წლისთვის არსებულ კვლევებს და სტატისტიკას, არ ითვალისწინებს დარგობრივ ხედვებს, არ იძლევა გენერალური გეგმის ძირითადი პოზიციების შეფასებასა და რეალურ პირობებში მისი გამოყენების პრაქტიკას და ა.შ.⁶¹ სტრატეგია არ დამტკიცებულა და მისი ცალკეული აქტივობები დამოუკიდებლად განხორციელდა.

აქვე აღსანიშნავია, რომ დედაქალაქის მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის სამოქმედო გეგმა (დანართი N5) 2019-2020 წლების დროით მონაკვეთში ითვალისწინებდა ურბანული განვითარების სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავებას, თუმცა მსგავს დოკუმენტზე მუშაობა არ დაწყებულა. შესაბამისად, დედაქალაქს სტრატეგიული განვითარების დოკუმენტი ამ დრომდე არ აქვს.

პოლიტიკისა და მსგავსი სტრატეგიული დოკუმენტების არსებობა, რომელიც მოქალაქეთა და დაინტერესებული მხარეების აქტიური მონაწილეობით არის შემუშავებული, ქმნის წინაპირობებს გრძელვადიანი, გეგმაზომიერი განვითარებისთვის და თეორიულად ურბანული პოლიტიკის წარმართვის პროცესს ნაკლებად მოწყვლადს ხდის პოლიტიკური რყევებისა თუ მერიის სტრუქტურებში განხორციელებული საკადრო ცვლილებების მიმართ:

„რაიმე დოკუმენტი, რომელიც იტყვის, რომ ეს არის ჩვენი პოლიტიკა და მოაქცევს ერთ ჩარჩოში თუნდაც მერიის და მომიჯნავე უწყებებს, რომელიც განსაზღვრავს ურბანულ პოლიტიკას, არ არსებობს. [...] შესაბამისად, ის, ვინც მოდის, როგორც გადანაცვლებების მიმღები და არის პოლიტიკის წარმმართველი, მას სუბიექტურად თავისი ხედვის მიხედვით წარმართავს. ხშირ შემთხვევაში ეს ადამიანები არ არიან დარგის სპეციალისტები. მათთვის ძალიან რთულია ურბანულ პოლიტიკაში გარკვევა. შესაბამისად, როცა არ არსებობს პოლიტიკის დოკუმენტი, წარმოუდგენელია ამ პოლიტიკის წარმართვა და იქმნება ქაოსი, რომელშიც ყველა თავისი სუბიექტური შეხედულებებით წარმართავს „პოლიტიკას“.⁶²

6.2. აღმომავალი სტრატეგიები, გეგმები და ინტეგრირებული დაგეგმვის გამოწვევები

დედაქალაქში სხვადასხვა დროს, სხვადასხვა მიმართულებით დარგობრივი თუ სექტორული მიმართულებით სტრატეგიები და სამოქმედო გეგმები შემუშავდა, რომლებიც, როგორც წესი, სხვადასხვა დონორ ორგანიზაციებთან თანამშრომლობისა თუ ქალაქის მიერ აღებული საერთაშორისო ვალდებულებების გამოძახილია (ზოგიერთი მათგანი იხ. ცხრილი N1). ამასთან, შემუშავების პროცესშია მდგრადი ურბანული მობილობის გეგმა (SUMP), ხოლო დედაქალაქის მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის სამოქმედო გეგმით (დანართი N5) გათვალისწინებულია მთელი რიგი სტრატეგიებისა თუ გეგმების შემუშავება.

61 ვარდოსანიძე, ვ., „ქალაქ თბილისის განვითარების სტრატეგიის (საბოლოო ანგარიში)“ ექსპერტიზა, 2015 წ., გვ.- 25-26;
62 რესპონდენტი N3, კაცი;

ცხრილი 1: სტრატეგიები და სამოქმედო გეგმები

სტრატეგიები და სამოქმედო გეგმები			
სათაური	ტიპი	პერიოდი	სტატუსი
გარემოსდაცვითი სტრატეგია	სტრატეგია	2015-2020	საკრებულოს, 2015 წ. 17 სექ. დადგენ. N23-93
მწვანე ქალაქის სამოქმედო გეგმა	გეგმა	2017-2030	არ დამტკიცებულა
მუნიციპალური ნარჩენების მართვის გეგმა	გეგმა	2019-2024	საკრებულოს, 2019 წ. 23 ივლ. დადგენ. N44-60
ენერგეტიკის მდგრადი გზითარების სამოქმედო გეგმა	გეგმა	2011-2020	არ დამტკიცებულა
მდგრადი ურბანული ტრანსპორტის სტრატეგია	სტრატეგია	2015-2030	არ დამტკიცებულა
მედეგი ქალაქის სტრატეგია	სტრატეგია	2030	არ დამტკიცებულა
ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების გეგმა	გეგმა	2019-2020	არ დამტკიცებულა
მარკეტინგის სტრატეგია	სტრატეგია	2010-2020	საკრებულოს, 2014 წ. 30 დეკ. დადგენ. N20-92
შშმ პირთა თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველყოფის სამოქმედო გეგმა	გეგმა	2021-2024	საკრებულოს, 2021 წ. 1 ივნ. განკარ. N199

წინამდებარე ანგარიშის მიზანი არ არის შემუშავებული სტრატეგიების თუ გეგმების შეფასება, თუმცა ქალაქთმშენებლობით სფეროსთან მათი თავსებადობისა და ზოგადად ჰორიზონტალური ინტეგრირების საკითხი ყურადღებას იმსახურებს.

როგორც ერთ-ერთი რესპონდენტი აღნიშნავს, დედაქალაქის მიწათსარგებლობის გენერალურ გეგმაში, მისი შემუშავების ეტაპისთვის არსებული სტრატეგიული გეგმები გარკვეულწილად გათვალისწინებულია. მაგალითად, მწვანე ქალაქის იდეა, რომელიც ჯერ კიდევ დავით ნარმანიას მერობის პერიოდში შემუშავებულ გარემოსდაცვით სტრატეგიას დაეფუძნა. თუმცა, ისეთი მიმართულებით, როგორც არის შეკავშირებულობა და სატრანსპორტო საკითხები, შესაბამისი დოკუმენტების შემუშავება სექტორულად გადაწყდა. რესპონდენტი აღნიშნავს, რომ გენერალური გეგმის მიერ დასახული საკვანძო მიმართულებების ერთიანობაში მოყვანას დამატებითი მობილიზება სჭირდება.⁶³

ამასთან, როგორც ზემოთ უკვე ითქვა, გენერალური გეგმის სამოქმედო გეგმა ქალაქგეგმარების, მედეგობის, ეკონომიკის, ტრანსპორტის ლანდშაფტისა და გარემოს დაცვითი მიმართულებებით სხვადასხვა აქტივობებს მოიცავს. მათი დიდი ნაწილი სწორედ დარგობრივი თუ თემატური სტრატეგიებისა და გეგმების შემუშავებას ითვალისწინებს. მათ შორის საბინაო ფონდის რეაბილიტაცია-განვითარების (2019-2021), ურბანული მიწის მართვის (2019-2021), ყოფილი სამრეწველო ტერიტორიების განვითარების (2019-2022), სოციალური ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია-განვითარების (2020-2024), კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის (2019-2021), თბილისის აგლომერაციის განვითარების (2021-2023), მედეგობის (2019), ტურიზმის განვითარების (2019-2020), ჭკვიანი ქალაქის (2020-2021), ლანდშაფტის განვითარების, ნარჩენების მართვის (2019-2022) სტრატეგიებისა და გეგმის

63 რესპონდენტი N3, კაცი;

შემუშავებას. ამათგან, მოცემული მომენტისთვის მედეგობისა და მუნიციპალური ნარჩენების მართვის გეგმაა შემუშავებული.

მედეგი ქალაქის სტრატეგიის შემუშავება გენერალური გეგმის მომზადების ეტაპს დაემთხვა და მისი კომპონენტები გენერალური გეგმის კონცეპტუალურ მიმართულებებსა და ტექსტურ ნაწილში აისახა. თუმცა, უშუალოდ სტრატეგია ამ დრომდე არ დამტკიცებულა.

ასევე აღსანიშნავია თბილისის ტრანსპორტის პოლიტიკის ფორმირებისაკენ გადადგმული შედარებით თანმიმდევრული ნაბიჯები და გრძელვადიანი გეგმები. უკანასკნელ პერიოდში მუნიციპალურ დონეზე ტრანსპორტი ალბათ ერთადერთი მიმართულებაა, სადაც მუნიციპალური პოლიტიკის ტრანსფორმაციის პროცესი და პოზიტიური ცვლილებები შეინიშნება, თუმცა პროცესში გამონვევად რჩება ქალაქთმშენებლობით გადაწყვეტილებებთან მისი თავსებადობისა და თანამონაწილეობისა და საზოგადოებასთან კომუნიკაციის საკითხი.⁶⁴

ამჟამად ქალაქი მნიშვნელოვანი სტრატეგიული დოკუმენტის – მდგრადი ურბანული მობილობის გეგმის (SUMP) შემუშავებაზე მუშაობს, რომელიც აზიის განვითარების ბანკის დაფინანსებით, საერთაშორისო საკონსულტაციო კომპანია RAMBOL-ის მიერ, ტრანსპორტისა და ურბანული განვითარების სააგენტოს აქტიური თანამშრომლობით მუშავდება. როგორც სააგენტოს ერთ-ერთი წარმომადგენელი აღნიშნავს:

„SUMP-ი იქნება ჩვენი ქალაქის ისტორიაში პირველი [ამ ტიპის დოკუმენტი], იმიტომ რომ ცალკეული სატრანსპორტო გენგეგმა თუ გეგმები და განვითარების სცენარები ამ ქალაქს სტრატეგიული დოკუმენტის სახით არ ჰქონია. ასევე არ ვფიქრობთ, რომ ქალაქის მიწათსარგებლობის გენგეგმა, რაც გვაქვს, მაინცდამაინც ფართოდ ეხება ქალაქის სატრანსპორტო განვითარების ხედვებს [...] თუ აქტივობებს. ამიტომ SUMP-ი იქნება პირველი სტრატეგიული დოკუმენტი, რა თქმა უნდა, არა ურბანულ დონეზე, თუმცა სტრატეგიული ხედვების და დოკუმენტების მომცემი, რომელიც დაფუძნებული იქნება კონკრეტულ მონაცემებზე. [...] ეს მოგვცემს იმ შესაძლებლობას, რომ საკითხებთან დაკავშირებული სცენარები, მიდგომები არ შეიცვალოს სხვა გარე გემოქმედების შედეგად. ეს უნდა იყოს ძალიან კარგი ვექტორი, რათა ვიცოდეთ, თუ საით ვვითარდებით, რა კონკრეტული ნაბიჯებით ვვითარდებით, ამიტომაც ვამბობ, რომ ეს გეგმა, სადაც კონკრეტული აქტივობებია განერილი, ზუსტად ამის გრძნობას იძლევა, განსხვავებით სხვა სტრატეგიებისგან. [...] ვფიქრობთ, რომ ეს იქნება გარდამტეხი დოკუმენტი ქალაქის სატრანსპორტო და ურბანული განვითარების ისტორიაში. [...] თან ისედაც პირველია ეს დოკუმენტი და რაღაც კარგ ვექტორს მისცემს, სავარაუდოდ“.⁶⁵

მდგრადი ურბანული მობილობის გეგმამ სხვადასხვა გამონვევას უნდა უპასუხოს. მათ შორის შეიმუშაოს რეკომენდაციები საკანონმდებლო დონეზე არსებულ შეუსაბამობასა და გენერალურ გეგმასთან/ქალაქთმშენებლობით მიმართულებასთან თავსებადობის კუთხით, რაც მობილობის გეგმის ეფექტურად აღსრულების ერთ-ერთი წინაპირობაა.

64 ვრცლად იხილეთ გიორგი კანკიას სტატია „მობილობის პოლიტიკა თბილისში: რა იცვლება და რა საფრთხეები იკვეთება?“ <https://publika.ge/article/mobilobis-politika-tbilisshi-ra-icvleba-da-ra-saftrkheebi-ikveteba/>;

65 რესპონდენტი N8, კაცი;

ინტეგრირებული დაგეგმვის პროცესში უწყებებს შორის კოორდინირებული კომუნიკაციის საკითხი კიდევ ერთი გამოწვევაა. ხშირია შემთხვევები, როდესაც თბილისის მერიის მომიჯნავე სფეროს სამსახურები ან სულაც ერთი და იმავე სამსახურის სხვადასხვა განყოფილება არ არის ინფორმირებული გადაწყვეტი საქმიანობების თაობაზე. განხორციელებული ინსტიტუციური რეფორმების შედეგად ამ კუთხით სიტუაცია გარკვეულწილად გაუმჯობესდა, თუმცა, ეფექტური კომუნიკაციისა და კოორდინაციის საკითხი კვლავ მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება. SUMP-ის მსგავსი ჰოლისტური დოკუმენტების აღსრულებისას განსაკუთრებული მნიშვნელობა სწორედ უწყებებს შორის ეფექტურ კოორდინაციას საჭიროებს. ამგვარი კოორდინაციის მნიშვნელობას სააგენტოშიც ხედავენ:

„ჩვენ ვფიქრობთ, რომ ამ პროცესში ის ფაქტი, რომ SUMP-ი ძალიან ჰოლისტური დოკუმენტი იქნება, რომელსაც წარვუდგენთ საკრებულოს და მას რაღაც იურიდიული ძალაც ექნება, თავის სამოქმედო გეგმიანად, დაეხმარება იმას, რომ არ იყოს მხოლოდ სტრატეგიული სურვილების კრებული და იყოს სხვა სააგენტოებისთვის თუ სხვა სამსახურებისთვისაც [გასათვალისწინებელი]. თუმცა კოორდინაციის ნაწილი უდავოდ იქნება დასამუშავებელი და პირიქით, ის რომ ბევრი ადამიანი, ბევრი სამსახური იქნება ამის იმპლემენტაციაში ჩართული, კოორდინაციის საჭიროებას უფრო ბრძის. ამაზე ორი აზრი არ არსებობს“.⁶⁶

ინტეგრირებული დაგეგმვისა და დაგეგმარების კონტექსტში მნიშვნელოვანია აღვნიშნოთ კულტურული მემკვიდრეობის მიმართულებაც. თბილისის კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის სისტემის გაუმართაობასა და მნიშვნელოვან ხარვეზებზე დარგის სპეციალისტები წლებია საუბრობენ. მთელი რიგი გამოწვევები გვხვდება პოლიტიკურ, სტრატეგიულ, ინსტიტუციურ, სამართლებრივ თუ პრაქტიკის დონეზე. ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ თბილისის ისტორიული ნაწილის ზოგადი დამცავი ზონებისთვის (ისტორიული განაშენიანებისა და რეგულირების ზონები) არ არსებობს სამშენებლოდ განვითარებისა და დაცვის მარეგულირებელი დეტალური დაგეგმარების დოკუმენტები და სპეციფიკური სამართლებრივი დათქმები/ნორმები. აღნიშნულ არეალებში მშენებლობის ნებართვის გაცემის საფუძველს გენერალური გეგმის ფუნქციური ზონირება და მისი პარამეტრები ან/და მის საფუძველზე შემუშავებული განაშენიანების რეგულირების გეგმები წარმოადგენს. დედაქალაქის ფუნქციური ზონირება კი, თავის მხრივ, არ ითვალისწინებს თბილისის ისტორიული ნაწილის სპეციფიკურ ქალაქმშენებლობით პირობებს და შესაბამისად, ვერ გამოდგება თბილისის ისტორიული ნაწილისა და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის ეფექტურ ინსტრუმენტად.

აღსანიშნავია, რომ ამ მიმართულებით კალაძის მერობის პერიოდში გარკვეული სამუშაო ჩატარდა – მომზადდა სამართლებრივი ცვლილებების პროექტი, რომელიც თბილისის ისტორიულ ნაწილში სამშენებლოდ განვითარების სპეციფიკურ პირობებს განსაზღვრავდა. 2019 წლის 22 მაისის თბილისის მთავრობის სხდომაზე მერმა გააჟღერა მოსალოდნელი ცვლილებების თაობაზე და აღნიშნა, რომ თბილისის ისტორიულ ნაწილში სამშენებლო მიმართულებით რეგულაციების შემოღება იგეგმებოდა. რეგლამენტს უნდა განესაზღვრა ისტორიულ ქალაქში ჩარევების ძირითადი წესები და პრინციპები, მათ შორის დაერეგულირებინა სამშენებლო სიმაღლეების, მოცულობების, მასშტაბისა და მორფოლოგიის საკითხები. აღნიშნული რეგლამენტით თბილისის მინათსარგებლობის გენერალური გეგმით განსაზღვრული რეგულაციები უნდა ჩანაცვლებულიყო. ამასთან, კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის, განვითარებისა და მართვის სისტემის გაუმჯობესების მიზნით იგეგმებოდა სამუშაოების გაგრძე-

66 რესპონდენტი N8, კაცი;

ლება საერთაშორისო პარტნიორებთან ერთად.⁶⁷ მიუხედავად საჯაროდ გაკეთებული განცხადებისა, რეგლამენტი ამ დრომდე არ დამტკიცებულა.

გარემოსდაცვითი კუთხით აღსანიშნავია, რომ 2017 წელს ეროვნულ დონეზე დამტკიცდა გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი. კოდექსით გათვალისწინებული სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება (სგშ), სტრატეგიული დოკუმენტების გარემოსდაცვით საკითხებთან თავსებადობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია. კოდექსის თანახმად, სგშ-ის ჩატარება სავალდებულოა იმ სტრატეგიული დოკუმენტისთვის და სტრატეგიულ დოკუმენტში მნიშვნელოვანი ცვლილებისთვის, რომლებიც თავს დადებენ სამომავლო განვითარების ჩარჩო, მათ შორის ისეთ სექტორებში, როგორებიც არის დაგეგმარება და სივრცითი მოწყობა, ტრანსპორტი, ტურიზმი, ნარჩენებისა და წყლის რესურსების მართვა და ა.შ. სგშ არის პროცედურა, რომელიც შეისწავლის და ახდენს სტრატეგიული დოკუმენტის განხორციელებით გარემოსა და ადამიანის ჯანმრთელობაზე შესაძლო ზემოქმედების პროგნოზირებას. სგშ-ს პროცედურა ითვალისწინებს სკოპინგს (პროცედურა, რომელიც განსაზღვრავს სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასებისათვის მოსაპოვებელი და შესასწავლი ინფორმაციის ჩამონათვალს და ამ ინფორმაციის სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების ანგარიშში ასახვის საშუალებებს), სგშ-ს ანგარიშის მომზადებას, საზოგადოების მონაწილეობას, ადმინისტრაციულ ორგანოებთან კონსულტაციას, მიღებული რეკომენდაციების და შეფასებების გათვალისწინებას დასამტკიცებლად წარსადგენი სტრატეგიული დოკუმენტის შემუშავების პროცესში.⁶⁸

საერთაშორისო პრაქტიკით სგშ-ს პროცედურა აქტიურად გამოიყენება დაგეგმვის ისეთ სტრატეგიულ დოკუმენტებთან მიმართებით, როგორებიც არის, მაგალითად, სივრცითი და გენერალური გეგმები. იგი ეხმარება დამგეგმავ უწყებასა და პროექტზე მომუშავე ჯგუფს გამოავლინოს გარემოსდაცვითი პრობლემები, მიზანმიმართულად შეაგროვოს გარემოსდაცვითი მონაცემები და მოამზადოს შესაბამისი კარტოგრაფიული დოკუმენტები, მონაცემების სინთეზირებისა და ანალიზის საფუძველზე შეიმუშაოს განვითარების სცენარები, განსაზღვროს მიწათსარგებლობასთან დაკავშირებული შემზღუდავი პირობები და შემარბილებელი ღონისძიებები. ამასთან, გააუმჯობესოს უწყებებს შორის კოორდინაცია და ინტეგრირებული დაგეგმვის პრაქტიკა. ასევე, დაგეგმვის პროცესში უზრუნველყოს მოქალაქეთა თანამონაწილეობა.⁶⁹

საქართველოში ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტების შემუშავებისას სგშ-ს პროცედურის გამოყენების გამოცდილება უკვე არსებობს. მნიშვნელოვანია, რომ ინტეგრირებული დაგეგმვის უზრუნველსაყოფად ეს ინსტრუმენტი დედაქალაქმაც ეფექტურად გამოიყენოს, არ მიეცეს მას ფორმალური ხასიათი და ეფექტურად უზრუნველყოს მოქალაქეთა ჩართულობა სტრატეგიული დოკუმენტების, მათ შორის SUMP-ის, შემუშავების პროცესში.

67 ქ. თბილისის მერიის გვერდი, სიახლეები; <https://tbilisi.gov.ge/news/7832> (გადამონმებულია: 10.07.2021);

68 გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი, მუხ. 2;

69 გაეროს ეკონომიკური კომისია ევროპისათვის, სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების ოქმი: ფაქტები და სარგებელი, გვ. 16, 18. unece.org/DAM/env/eia/Publications/2016/Protocol_on_SEA/SEA_facts_and_benefits_GEORGIA.pdf (გადამონმებულია: 10.07.2021);

7. ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტები

7.1. დედაქალაქის მინიმალური გენერალური გეგმა

2009 წელს დედაქალაქის პერსპექტიული განვითარების გენერალური გეგმის შემუშავება ქალაქის ურბანული განვითარების სისტემის დახვეწის მიმართულებით გადადგმული მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იყო. იგი უნდა გამხდარიყო ურბანული განვითარების მართვის პროცესების ერთ-ერთი მთავარი ინსტრუმენტი, თუმცა დოკუმენტს მნიშვნელოვანი ხარვეზები ჰქონდა. ამასთან, დამკვიდრებული პრაქტიკის პირობებში გენერალური გეგმით გათვალისწინებული მოთხოვნებიდან გადახვევა ჩვეულ პრაქტიკად იქცა და ვერ უზრუნველყო ქალაქის გეგმაზომიერი, დაბალანსებული განვითარება.

2014 წელს, ახალი მერის პირობებში, როდესაც დღის წესრიგში დადგა დოკუმენტის განახლების საკითხი, არქიტექტურის სამსახურმა სპეციალისტებსა და ექსპერტებს მოქმედი გენერალური გეგმის რეალიზაციასთან დაკავშირებული საკითხების შეფასება დაავალა.⁷⁰ ერთ-ერთი ანგარიშის დასკვნით ნაწილში ხაზგასმით იყო აღნიშნული, რომ თბილისის 2009 წლის გენგეგმა არ წარმოადგენდა სრულყოფილ, ყოვლისმომცველ და რელევანტურ დოკუმენტს, რადგან ახასიათებდა ჭარბი დეკლარაციულობა და მოკლებული იყო პრიორიტეტებისა და დებულებების განხორციელების გზების მითითებას; არ ასახავდა (არ ეყრდნობოდა) ქალაქის განვითარების სტრატეგიულ ხედვას და მეტწილად სპორადულ განვითარებაზე იყო ორიენტირებული; არ ითვალისწინებდა ინტეგრირებული დაგეგმარების პრინციპებს (მაგ. სატრანსპორტო და ინფრასტრუქტურის კუთხით); გენგეგმის მართვის მექანიზმები ხარვეზული იყო, მათ შორის ვერ უზრუნველყოფდა მსხვილი ურბანული არეალების რეკონსტრუქცია-განვითარების სტრატეგიულ, ე.წ. მასტერ-დაგეგმარებასა და მის ეფექტურ მონიტორინგს. ავტორი ხაზს უსვამდა თბილისის სივრცითი განვითარების გრძელვადიანი სტრატეგიული ხედვის შემუშავების აუცილებლობას, რომელსაც დაეფუძნებოდა გენერალური გეგმა და რომელიც შეიქმნებოდა ძირითადი ინტერეს ჯგუფების აქტიური ჩართულობით. მართვის მექანიზმების დახვეწის მიზნით ანგარიშის ავტორი რეკომენდაციას უწევდა ქ. თბილისის მერიაში სპეციალური სამსახურის / ქვედანაყოფის – ურბანული განვითარების სტრატეგიული კვლევების ცენტრის შექმნას.⁷¹

ინტეგრირებული დაგეგმვა-დაგეგმარების კუთხით ასევე ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ გენერალურმა გეგმამ ვერ უზრუნველყო თბილისის ისტორიული ნაწილის ადეკვატური დაცვა-განვითარება. მათ შორის ერთ-ერთ ყველაზე საგულისხმო მაგალითს თბილისის ისტორიული ნაწილის ერთ-ერთი ზოგადი დამცავი ზონის – თბილისის ისტორიული ლანდშაფტის დაცვის სრული უგულებელყოფა წარმოადგენს. 2009 და 2014 წლის გენერალურ გეგმებში აღნიშნული ზონა არ აისახა. შედეგად, მკაცრი დაცვის არეალში შესაძლებელი გახდა ზონის რეჟიმისთვის შეუსაბამო არაერთი მსხვილმასშტაბიანი ობიექტის მშენებლობა, მათ რიცხვშია „პანორამა თბილისისა“.

მსხვილი ურბანული არეალების რეკონსტრუქცია-განვითარების ერთიანი ჩარჩო-პირობების განსაზღვრის მიზნით 2009 და 2014 წლის გენერალური გეგმებით 22 მსხვილი საქალაქო არეალისთვის ჩარჩო-გეგმების შემუშავება განისაზღვრა, თუმცა მოცემული პერიოდისთვის ამ ტიპის დოკუმენტაციის

70 რესპონდენტი N6, კაცი;

71 სალუქვაძე იოსებ; დედაქალაქის პერსპექტიული განვითარების გენერალური გეგმის რეალიზაციის შესახებ (2009-2014 წ.წ. მდგომარეობა); 2014 წ.;

მომზადება სამსახურმა ვერ შეძლო. გენერალური გეგმის მართვის პროცესი კი ცალკეული მიწის ნაკვეთების ფუნქციური ზონის დიდწილად დაუსაბუთებელ, მექანიკურ ცვლილებებამდე დავიდა.

დედაქალაქის მინათსარგებლობის გენერალური გეგმის განახლების პროცესი ორი სხვადასხვა მერის პირობებში წარიმართა და არაერთ გამონკვევასთან აღმოჩნდა დაკავშირებული. ამ პროცესში ჩართული რესპონდენტები რამდენიმე გამონკვევას ასახლებენ. მათ შორისაა ქალაქის განვითარების მკაფიო პოლიტიკური ხედვის არარსებობა, რომელსაც მგგ-ს გადაწყვეტილებები უნდა დაყრდნობოდა. ამასთან უნდა უზრუნველყო დოკუმენტის შემუშავების პროცესის მდგრადობა პოლიტიკური ცვლილებების მიმართ.

„[როცა გენერალურ გეგმას მთლიანად გარე რესურსით ამუშავებ] და შენ არ გაქვს ჩამოყალიბებული პოლიტიკა, თუ საით გინდა წასვლა და ამ დროს იღებ დოკუმენტს, რაც რაღაც ნაწილში შეუთავსებელია შენთვის, აი, მანდ ჩნდება მთავარი პრობლემა. ან უნდა იყოს მუნიციპალიტეტის ჩარჩო პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტი, რომელიც იტყვის რომ მე მინდა ამის მიღწევა და შესაბამისად, ამის მისაღწევად ვამუშავებ ამ გენგეგმას, რომელიც დამეხმარება ასეთი ქალაქის მიღებაში და განმსაზღვრავს ხელსაწყოებს [...] და დამისახავს რეგულაციებს. მაგრამ ამავ დროს მექნება ქალაქის ზოგადი მიმართულება, რადგან თუნდაც გენგეგმის განვითარების პროცესში ორი მერი შეიცვალა ანუ მერის არჩევნებს დაემთხვა და მანდაც რაღაც ცვლილებები მოხდა. სამსახურის უფროსები ჩანაცვლდნენ გადაწყვეტილების მიმღებ რგოლებში და ეს ყველაფერი ტურბულენციას იწვევდა, რადგან ერთი მიმართულება არ იყო. არ იყო განსაზღვრული პოლიტიკა ქალაქისთვის და შესაბამისად, ზოგისთვის ეს შემოთავაზება მისაღები იყო და ზოგისთვის – არა. შემდეგ კი ეს დავის საგანი ხდებოდა“.⁷²

ქალაქის განვითარების ხედვის არარსებობას თან ახლდა დარგობრივი მიმართულებებით (ტრანსპორტი, გარემოს დაცვა) სტრატეგიული დოკუმენტების, კვლევებისა და მონაცემების არარსებობა და სიმციროც.

რესპონდენტების აზრით, პროექტზე მუშაობის პროცესში გამონკვევას ასევე წარმოადგენდა ბუნდოვანი სამართლებრივი ჩარჩო და ხარვეზული ტექნიკური და გეგმარებითი დავალება, რომლის საფუძველზეც დოკუმენტი იქმნებოდა:

„პროცესი ძალიან გამომწვევი და რთული იყო, იმიტომ რომ თუნდაც საკანონმდებლო ბაზაშიც [...] მართალია სახელებით არის განვრცობილი, თუ რისგან უნდა შედგებოდეს გენგეგმა, მაგრამ ეს უშუალოდ რას მოიაზრებს, არ არის ჩამოყალიბებული, რაც ხშირ შემთხვევაში ხდება ხოლმე კამათისა და განსჯის საგანი სპეციალისტებს შორის. ზოგი მიიჩნევს, რომ ამას ნიშნავს და მეტი არ მოეთხოვება და ზოგი სხვანაირად ფიქრობს, ამიტომ ეს თუ ცხადად არ იქნა დაფიქსირებული, თუ რა რისგან უნდა შედგებოდეს, დავა გაგრძელდება. სწორედ მთავარი დავა ამ გენგეგმასთან დაკავშირებით იყო, რომ ერთი სახელის ქვეშ რაღაც რუკა იყო, მაგრამ ასახავდა მეორეს და არ ჰქონდა სიღრმე. მართალია ტექნიკურ დავალებას რომ გაყოლოდი [...] იტყობდი, რომ ყველაფერი მოტანილია, მაგრამ ამის უკან რა იყო არ ჩანდა. [...] მეორე ეტაპია ის, რომ თვითონ გენგეგმის ტექნიკური დავალება ძალიან სუსტი და ორაზროვანი იყო. ამიტომაც როცა სუსტი გეგმარებითი დავალება

72 რესპონდენტი N3, კაცი;

თავი 1. ადგილობრივი გამოცდილება

გაქვს [...] ინვესტორს დავას მუდმივად კონტრაქტორსა და მუნიციპალიტეტს შორის. მთავარი პრობლემა ეს იყო. შესაბამისად, სუსტმა გეგმარებითმა დავალებამ განსაზღვრა დოკუმენტის ხარისხი საბოლოო ჯამში“.⁷³

როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, ამ პროცესს თან ახლდა პროექტის ადმინისტრირებასთან დაკავშირებული ხარვეზებიც.

„არქიტექტურის სამსახური მთლიანად სერვისზე იყო გადართული და რეალურად ერთი ხუთკაციანი ჯგუფი ჰყავდა, რომელიც პასუხისმგებელი იყო მსგავსი დოკუმენტები თუ დამუშავებოდა მასზე განხორციელებინა ზედამხედველობა და პასუხისმგებელი ყოფილიყო შემონიშნა-ჩაბარებაზე. [...] შესაბამისად, ეს რესურსი ძალიან მწირი იყო [...]. მერე, როცა ჩვენი რესურსი საკმარისი არ იყო, გვინევდა აუტსორსზე, როგორც ადგილობრივი, ისე საერთაშორისო ექსპერტების მოწვევა, ჩართულობა. ესეც ხშირ შემთხვევაში ქაოსს იწვევდა. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტი ან რამე ექსპერტების დიდი ჯგუფი რომ დაემობილიზებინათ, მანამდე აუტსორსის სახით და თავიდან ბოლომდე მიყოლებით [რომ] შეეფასებინათ, უფრო სწორი იქნებოდა. ამას იმიტომ ვამბობ, რომ სხვადასხვა ექსპერტების ჩართულობის გამო, სხვადასხვა ეტაპებზე თავს იჩენდა კომენტარები, ზოგი ექსპერტი [...] ძალიან სიღრმისეულად შედიოდა საკითხებში, ზოგი ნაკლებში [...]. ეს ყველაფერი არასისტემურად იყო დადგენილი და ამის ბრალი იყო, თორემ მერე [პროცესი] ჩარჩოებში მაქსიმალურად მოექცა და რეალურად მთლიანად ამონიშნებდნენ ამ დოკუმენტს საერთაშორისო და ადგილობრივი ექსპერტები. ეს ყველაფერი ბოლო ეტაპზე მოხდა“.⁷⁴

კონტრაქტორ კომპანიასა და მუნიციპალიტეტს შორის ურთიერთობა განსაკუთრებით დაიძაბა 2017 წელს, მერიაში ახალი ხელმძღვანელობის მისვლის შემდეგ, პროექტის ფინანსურ სტადიაზე. ახალმა ხელმძღვანელობამ ხელახლა შეისწავლა წარმოდგენილი დოკუმენტაცია, იმავე წლის დეკემბერში საპროექტო ჯგუფს ფინანსური სანქციებიც დაეკისრა გარკვეული ვალდებულებების შეუსრულებლობის გამო. განახლებული დოკუმენტაციის საჯარო განხილვა 2018 წლის მარტის ბოლოს გაიმართა, რაც პოლიტიკური დაპირისპირების საგანი გახდა. თუ მანამდე ახლი ხელმძღვანელობა კონტრაქტორ კომპანიასთან ხელშეკრულების შეწყვეტის საკითხს განიხილავდა,⁷⁵ საჯარო შეხვედრის შემდეგ, პოლიტიკური ზეწოლის შედეგად, გენერალური გეგმის განახლების სამუშაოების დასრულება გადაწყდა.⁷⁶ საბოლოოდ დოკუმენტი დედაქალაქის საკრებულომ ერთი წლის თავზე, 2018 წლის 15 მარტს დაამტკიცა.

განახლებული გენერალური გეგმით, დედაქალაქის ტერიტორიების განვითარებისას, ოთხი სახელმძღვანელო პრინციპი გამოიყო: კომპაქტური, მწვანე, კარგად შეკავშირებული და მედეგი ქალაქი.

წინა გენერალური გეგმებისაგან განსხვავებით, დოკუმენტი ძირითად ტექსტურ და გრაფიკულ ნაწილებთან ერთად მოიცავს თემატურ რუკებსა და ტექსტურ დანართებს. აღსანიშნავია, რომ გენერალურ

73 რესპონდენტი N3, კაცი;

74 რესპონდენტი N3, კაცი;

75 imedi news, თბილისის გენგეგმაზე შესაძლოა სითი ინსტიტუტმა აღარ იმუშაოს, 28.03.2018; <https://imedinews.ge/ge/politika/54817/tbilisis-gengegmaze-shesadzloa-siti-institutma-agar-imushaos> (გადამონიშნულია: 10.02.2021);

76 netgazeti, კალაძე: გადაწყვეტეთ, „სითი ინსტიტუტს“ თავისი ვალდებულებების შესრულება დავასრულებინოთ, 02.04.2018; <https://netgazeti.ge/news/264279/> (გადამონიშნულია: 10.02.2021);

გეგმაში სრულყოფილად აისახა თბილისის ისტორიული ნაწილის ზოგადი დამცავი ზონები; დედაქალაქის ტერიტორიისთვის შეიქმნა გეოდინამიკური პროცესების ზონირების რუკა; შემუშავდა გამწვანებული ტერიტორიების რუკა და განისაზღვრა შემდეგი რიგის ქალაქთმშენებლობითი არეალები და მათი პროგრამა. დედაქალაქის ცალკეული არეალები დაიფარა მკაცრი დაცვის რეჟიმის მქონე სატყეო ზონით, კომპაქტური ქალაქის პრინციპის აღსრულების ერთ-ერთ ინსტრუმენტად განაშენიანების კონტური განისაზღვრა, რომელიც „წარმოადგენს საზღვარს ქალაქის განაშენიანებულ და გაუნაშენიანებელ ტერიტორიებს შორის და განისაზღვრება მის გარეთ არსებული ტერიტორიების საქალაქო სამშენებლო განვითარების შეზღუდვის პირდაპირ პირობად“.⁷⁷ განახლებული გენერალური გეგმით ასევე განისაზღვრა შეუსაბამო და სარევიზიო განაშენიანების რეგულირების გეგმები.

თუმცა, სტრატეგიული ხედვის არარსებობა, მოჭარბებული დეკლარაციულობა და დასახული კონცეპტუალური მიმართულებებისა თუ ამოცანების აღსრულების მექანიზმების სიმცირე არსებული გენერალური გეგმის ისევე ახასიათებს, როგორც მის წინამორბედ დოკუმენტებს. ამ მიმართულებით ერთ-ერთ მაგალითს ქალაქის განაშენიანებულ ნაწილში, უბნების მიხედვით საერთო სარგებლობის გამწვანებული ტერიტორიებისა და ღია სივრცეების ფართობის გასამშავების ამოცანა წარმოადგენს. ამოცანა დასმულია, თუმცა გენერალური გეგმა არ იძლევა მკაფიო ინსტრუმენტებს (მათ შორის ფუნქციური ზონირების კუთხით) ამ ამოცანის მისაღწევად, რაც მის აღსრულებას კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს.

გენერალური გეგმის ხარვეზული კომპონენტების დახვეწა, შესაბამისი მექანიზმების შემუშავება და გენგეგმით განსაზღვრული რეგულაციებისა თუ ამოცანების ეფექტური აღსრულება მოითხოვს თავდაპირველი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების ერთგულებასა და თანამიმდევრულობას გრძელვადიან პერიოდში. ამასთანავე, ხარვეზული საკითხების იდენტიფიცირება, ოპერაციულ რეჟიმში გამოკვეთილი ტენდენციების ანალიზი, მონაცემთა პერმანენტული განახლება და გენერალური გეგმის აღსრულების მონიტორინგი სააგენტოს ყოველდღიური საქმიანობის ნაწილი უნდა გახადეს, რათა მოქმედმა გენერალურმა გეგმამ მისი წინამორბედი დოკუმენტების ბედი არ გაიზიაროს.

7.2. ჩარჩო გეგმები და შემდეგი რიგის ქალაქთმშენებლობითი ურთიერებები

7.2.1. ჩარჩო გეგმები

როგორც ზემოთ უკვე აღვნიშნეთ, წლების განმავლობაში, დედაქალაქის სივრცით-ტერიტორიული დამცავი პროცესში, მუნიციპალიტეტის როლი უკიდურესად შესუსტდა. სერვისისა და კერძო სამშენებლო-დეველოპერული საქმიანობის მაქსიმალურ ხელშეწყობაზე ორიენტირებული პოლიტიკის პირობებში, ქალაქმა ვერ შეძლო 2009 და 2014 წლების გენერალური გეგმებით გათვალისწინებული მინიმალური მოთხოვნების შესრულებაც კი. კერძოდ, ვერ განსაზღვრა სხვადასხვა ნიშნით პრობლემური 22 არეალისთვის ქალაქთმშენებლობითი განვითარების ეფექტური ჩარჩო-პირობები. შესაბამისად, თბილისის ქალაქთმშენებლობითი პროცესების მართვის ფაქტობრივად ერთადერთ, დაუხვეწავ ინსტრუმენტად გენერალური გეგმით განსაზღვრული ფუნქციური ზონირება და მისი რეგლამენტები შემორჩა, რომლებიც დამკვიდრებული პრაქტიკის ფონზე, დაკისრებულ ფუნქციასაც ძნელად ასრულებდა.

⁷⁷ დედაქალაქის მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის დამტკიცების შესახებ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2019 წლის 15 მარტის N39-18 დადგენილება; მუხ. 2, პ. 17;

ჩარჩო გეგმა სივრცით-ტერიტორიული მართვის კიდევ ერთი, ბუნდოვანი და სუსტი ინსტრუმენტი იყო, რომელსაც ქალაქი ტერიტორიების სამშენებლო განვითარების პროცესში ბოლო დრომდე იყენებდა.

დედაქალაქის განაშენიანების რეგულირების წესების 2009 წლის რედაქცია მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმისა და განაშენიანების რეგულირების გეგმის პარალელურად, ქალაქმშენებლობითი დოკუმენტის კიდევ ერთ სახეობას ცნობდა. N4-13 დადგენილების მიხედვით ჩარჩო გეგმა ფუნქციურად, გეგმარებითად და ეკონომიკურად თვითკმარი დიდი ქალაქმშენებლობითი ერთეულის ფუნქციონირებისა და განვითარებისათვის სქემის სახით დამუშავებული ქალაქმშენებლობითი არასამართლებრივი დოკუმენტი იყო, რომელსაც დადგენილი პროცედურისა და პირობების ფარგლებში განაშენიანების რეგულირების გეგმისათვის გეგმარებით მიმართულებები და პრიორიტეტები უნდა განესაზღვრა.⁷⁸ იგი მოიცავდა: ა) მიწათსარგებლობის დაზუსტებულ ზონებს და შესაძლებლობის შემთხვევაში ქვეზონებს; მათ არეალში ტერიტორიის გამოყენების დასაშვებ სახეობებს; ბ) ძირითად სატრანსპორტო მაგისტრალებს, მათ მიმართულებებს, კავშირებსა და კატეგორიებს; გ) აუცილებლობის შემთხვევაში – განაშენიანების რეგულირების საზღვრებსა და განაშენიანების სავალდებულო საზღვრებს.⁷⁹ ამავე დადგენილების მე-8 მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით დამუშავებული ჩარჩო გეგმა, „თბილისის ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების საკითხთა საბჭოს“ დადებითი დასკვნის შემთხვევაში, შესაძლებელია გრგ-ს გეგმარებითი დავალების გაცემის საფუძველი ყოფილიყო. პრაქტიკაში, ჩარჩო-გეგმის დამუშავების ნება კერძო დაინტერესებულ მხარესაც ეძლეოდა.

წლების განმავლობაში დაგეგმარების ეს ინსტრუმენტი, მისი ბუნდოვანი არამბოჭავი სტატუსის გამო, მუდმივად ხდებოდა გაუგებრობის საგანი. ეროვნულ დონეზე არსებული ზემდგომი სამართლებრივი აქტები⁸⁰ ამგვარ ქალაქმშენებლობით დოკუმენტს არ ცნობდა, ამასთან მას მუნიციპალურ დონეზე არასამართლებრივი სტატუსი ჰქონდა განსაზღვრული. ასევე, გრგ-საგან განსხვავებით, რომელსაც 2014 წლამდე, საბჭოს დადებითი დასკვნის საფუძველზე, ჯერ მერი, ხოლო შემდგომ ქალაქის საკრებულო ამტკიცებდა,⁸¹ ჩარჩო გეგმას მხოლოდ საბჭო იწონებდა.

მუნიციპალურ სამართლებრივ აქტებში ჩარჩო გეგმის სათავეები გერმანულ კანონმდებლობაში შეიძლება მოიძებნოს. გერმანული სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის სამართლებრივი აქტები იცნობს ამგვარ ინსტრუმენტს, რომელიც Städttebaulicher Rahmenplan-ის (ქალაქმშენებლობითი ჩარჩო-გეგმა) სახელითაა ცნობილი. თბილისის მსგავსად ის მხოლოდ დოკუმენტს არ წარმოადგენს, თუმცა აქტიურად გამოიყენება ტერიტორიების ქალაქმშენებლობითი დაგეგმვის პროცესში.

78 „ქ. თბილისის ტერიტორიის გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების დამტკიცების შესახებ“ ქალაქ თბილისის საკრებულოს 2009 წლის 27 მარტის N4-13 გადაწყვეტილება, მუხლი 3, პ. 6;

79 „ქ. თბილისის ტერიტორიის გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების დამტკიცების შესახებ“ ქალაქ თბილისის საკრებულოს 2009 წლის 27 მარტის N4-13 გადაწყვეტილება, მუხლი 8, პ. 4;

80 დამატებით იხ.: საქართველოს კანონი სივრცითი მოწყობისა და ქალაქმშენებლობის საფუძვლების შესახებ, 2005; საქართველოს ეკონომიკური განვითარების მინისტრის 2008 წლის 8 ივლისის N1-1/1254 ბრძანება „დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების დამტკიცების თაობაზე“ (მოქმედებდა 2008-14 წ.წ.); საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 იანვრის N59 დადგენილება „დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების დამტკიცების შესახებ“;

81 2014 წელს შეიცვალა განაშენიანების რეგულირების გეგმის (გრგ) დამტკიცების წესიც. ქ. თბილისის საკრებულოს 2014 წლის 25 ნოემბრის N15-29 დადგენილებით ცვლილება შევიდა ქ. თბილისის ტერიტორიის გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესებში. თუ მანამდე განაშენიანების რეგულირების გეგმას (გრგ) კომისიის დასკვნის საფუძველზე ქალაქ თბილისის მერი ამტკიცებდა, ცვლილებების შემდეგ, ე.წ. ზონალური საბჭოს დასკვნის საფუძველზე, მისი დამტკიცება თბილისის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს პრეზიდიუმის გადაწყვეტილებით (4-13, მუხლი 10, პუნქტ. 4.);

გერმანული გამოცდილებით ჩარჩო გეგმა, როგორც წესი, მიწათსარგებლობის დაგეგმვის საფუძვლად და ტერიტორიების განახლების ღონისძიებებისთვის (Sanierungsmaßnahmen) გამოიყენება. აქვე გასათვალისწინებელია, რომ ის არ განეკუთვნება მიწათსარგებლობის გეგმათა ჯგუფს (გენერალური გეგმა, გრგ) და არაფორმალური გეგმის სახით არსებობს. ჩარჩო გეგმა, როგორც წესი, ქალაქის ცალკეული ნაწილის ან კვარტლის სამომავლო განვითარების ჩარჩო-პირობებს ქმნის. ის შეიძლება მიემართებოდეს დაგეგმარების სხვადასხვა დონეს და წარმოადგენს შუალედურ, მაკავშირებელ რგოლს ამ დონეებს შორის. ამგვარად ჩარჩო გეგმა გამოყოფილი საქალაქო არეალისათვის აკონკრეტებს დაგეგმვა-დაგეგმარების ამოცანებს. იგი ხელს უწყობს დაგეგმვა-დაგეგმარების ადრეულ ეტაპზე მონაწილე მხარეების ჩართულობას, დაგეგმარების ამოცანების გააზრება-დაზუსტებასა და შედეგად უფრო კონკრეტული, მბოჭავი მიწათსარგებლობის გეგმების, კერძოდ, გრგ-ების (Bebauungspläne) ურბანულ კონტექსტში ინტეგრაციასა და ეფექტურ რეალიზებას. ჩარჩო დაგეგმვა/გეგმარება (Rahmenplanung) ინტერდისციპლინარული საქმიანობაა და ამ პროცესში გაიცვლება მოსაზრებები პროცესის მონაწილეებს შორის. ამდენად ჩარჩო დაგეგმვა/დაგეგმარება ქალაქგანვითარების პროცესებში საჯარო თანამონაწილეობის ერთ-ერთი ინსტრუმენტიცაა. ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოები ჩარჩო გეგმას ქალაქმშენებლობითი გადაწყვეტილებების მიღებისას ეყრდნობიან, საჯარო სექტორის წარმომადგენლებისთვის მას საინფორმაციო ხასიათი აქვს. ქალაქმშენებლობითი დაგეგმარების პროცესში მსგავსი დოკუმენტი სხვა ქვეყნებშიც გამოიყენება და ის Masterplan-ის (მასტერ პლანი) სახელით არის ცნობილი.⁸²

აქვე გასათვალისწინებელია, რომ საქართველოსა და თბილისისაგან განსხვავებით, გერმანიას არაფორმალური დაგეგმვა-დაგეგმარების ხანგრძლივი ტრადიცია აქვს და მსგავს ინსტრუმენტებს დაგეგმარების პროცესში აქტიურად იყენებს.

დედაქალაქის განაშენიანების რეგულირების წესების ზემოთ მოყვანილი ჩანაწერები მეტ-ნაკლებად მსგავსი შინაარსის მატარებელია, თუმცა თბილისში ჩარჩო გეგმამ, ეროვნული დონის კანონმდებლობასთან შეუთავსებლობის, არამბოჭავი ხასიათისა და მუნიციპალური სამსახურების დაბალი ლეგიტიმაციის გამო, პრაქტიკული გამოყენების კუთხით განსხვავებული ფორმა შეიძინა და ნაკლებად ქმედუნარიანი აღმოჩნდა.

როგორც ითქვა, დედაქალაქის მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმების 2009 და 2014 წლის რედაქციების, როგორც ტექსტურ, ისე გრაფიკულ ნაწილში, გამოიყო 22 მსხვილი საქალაქო არეალი, რომელთათვისაც უნდა დამუშავებულიყო ჩარჩო გეგმები ან/და განსაზღვრულიყო განვითარების სპეციალური პირობები. თუმცა, ათწლიან მონაკვეთში (2009-2019 წ.წ.) არქიტექტურის სამსახურმა ვერ შეძლო განსაზღვრული ტერიტორიებისთვის სრულყოფილი და ქმედითი დოკუმენტაციის შემუშავება. რიგ შემთხვევებში სამსახური (საკუთარი რესურსით, ან კონკურსების მეშვეობით) ფრაგმენტულად ამუშავებდა ჩარჩო გეგმებს შედარებით მცირე არეალებისთვის. მაგალითად, ამგვარი გეგმების მეშვეობით გაუნაშენიანებელი ტერიტორიებისათვის განსაზღვრავდა განაშენიანების რეგულირების ხაზებს, გამოყოფდა ნაკვეთებთან მისასვლელ გზებს და ამ ფორმით ცდილობდა თავიდან აეცილებინა ტერიტორიების ქაოსური განვითარების პროცესი. ამ მიდგომით სამშენებლო განვითარებისთვის მართლაც შეიქმნა გარკვეული ჩარჩო, თუმცა ეს ინსტრუმენტები არასაკმარისი აღმოჩნდა და ბოლომდე

82 Pahl-Weber, Elke, Städtebaulicher Rahmenplan, in Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover 2018; pp. 2410-2413; <https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/HWB%202018/St%C3%A4dt%20baulicher%20Rahmenplan.pdf> (გადამოწმებულია: 6.04.2021);

ვერ უზრუნველყოფდა გამართულად დაგეგმარებული გარემოს ფორმირებას. ამის ერთ-ერთი თვალსაჩინო მაგალითი დიდი დილომია.

თუ გერმანიის შემთხვევაში ჩარხო გეგმა ტერიტორიების დეტალური დაგეგმარებისთვის ჩარხო პირობებს ქმნის, თბილისის შემთხვევაში ეს დოკუმენტი გრგ-ს უკიდურესად გამართივებულ ვერსიად ჩამოყალიბდა და ის დამოუკიდებლად, ტერიტორიაზე გრგ-ს დამუშავების გარეშეც, გამოიყენებოდა. ამასთან ბუნდოვანი და არასამართლებრივი სტატუსის გამო, მშენებლობის ნებართვის გაცემის ეტაპზე, დოკუმენტით განსაზღვრული მინიმალური პირობების დაცვაც კი წინააღმდეგობებს აწყდებოდა და სამართლებრივი დავის შემთხვევაში გეგმის მოთხოვნების უკულებელყოფა ადვილად იყო შესაძლებელი.

ეს ბუნდოვანება გახდა ერთ-ერთი მიზეზი იმისა, რომ წესების 2016 წლის რედაქციაში „ჩარხო გეგმა“ საერთოდ აღარ ფიგურირებს. ამ ცვლილებით ქალაქს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში ისედაც მწირი და სუსტი ინსტრუმენტებიდან ფაქტობრივად აღარაფერი შემორჩა.⁸³

7.2.2. შემდეგი რიგის ქალაქმშენებლობითი არეალები

პრობლემური არეალებთან დაკავშირებული გამოწვევები მემკვიდრეობით გადაეცა განახლებულ გენერალურ გეგმას, რიგ შემთხვევებში დამძიმებული ფორმით. ამასთან, წლების განმავლობაში განაშენიანების სიმჭიდროვის ზრდის უმართავმა პროცესმა საგრძნობლად გააუარესა საქალაქო არეალების ხარისხი და კიდევ უფრო გააღრმავა საგარეუბნო არეალებში დაბალი სიმჭიდროვით განვითარების პროცესი. ქალაქის შემოგარენში, ლანდშაფტური თუ სარეკრეაციო ღირებულების არეალებში უსისტემოდ რეგისტრირებული მიწის ნაკვეთების განვითარება სპორადულად ან სუსტად რეგულირებული (ჩარხო გეგმები) ფორმით, გამართული საგზაო, საინჟინრო-კომუნალური თუ სოციალური ინფრასტრუქტურით უზრუნველყოფის გარეშე წარიმართა. პოლიტიკური ნების არარსებობის, დაუხვეწავი სამართლებრივი ჩარხის, დაგეგმარების დოკუმენტებისა და განაშენიანების მართვის ეფექტური ინსტრუმენტების არარსებობის, ასევე მანკიერი პრაქტიკის პირობებში პროცესების მართვა, სულ უფრო მეტ სირთულეებთან აღმოჩნდა დაკავშირებული.

პროცესის სტაბილიზაციისა და არსებული გამოწვევების მოგვარების მიზნით, განახლებული გენერალური გეგმით შემდეგი რიგის ქალაქმშენებლობითი არეალების პროგრამა განისაზღვრა.⁸⁴ ძველი გენგეგმების მსგავსად, პროგრამის ფარგლებში გამოიყო სხვადასხვა ნიშნით პრობლემური 11 არეალი, რომელთათვისაც კვლევითი და გეგმარებითი პროექტები უნდა შემუშავებულიყო. ამასთან, გენერალური გეგმით მოცემულ შემდეგი რიგის ქალაქგეგმარებით არეალებში, შესაბამისი კვლევითი და გეგმარებითი დოკუმენტაციის დამუშავებამდე, სამშენებლოდ განვითარება დიდწილად შეიზღუდა და განვითარების სპეციალური პირობები დაწესდა.

83 დაგეგმარების ინსტრუმენტებთან დაკავშირებულ უსისტემო მიდგომაზე ისიც მიუთითებს, რომ „ჩარხო გეგმა“ მინათსარგებლობის გენერალური გეგმის 2014 წლის რედაქციაში (2019 წლის განახლებული გეგმის დამტკიცებამდე) ბოლომდე შენარჩუნდა;

84 აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ პირველი ნაბიჯები განახლებული გენერალური გეგმის დამტკიცებამდე გადაიდგა ლისის ტბის არეალთან მიმართებით. ქ. თბილისის საკრებულოს 2018 წლის 4 მაისის N18-62 დადგენილებით, იმ დროისთვის მოქმედ გენერალურ გეგმაში შევიდა ცვლილება და კომპლექსური კვლევებისა და მათ საფუძველზე „ჩარხო გეგმის“ შემუშავებამდე გარკვეული პირობებით დროებით შეიზღუდა ლისის ტბის არეალის სამშენებლოდ განვითარება;

წინა გენერალური გეგმისაგან განსხვავებით, არეალბთან მიმართებით განახლებული გენგეგმით შედარებით უფრო კომპლექსური მიდგომები შემუშავდა. დოკუმენტის N4 დანართი მიმოიხილავს ცალკეული არეალების წინაშე არსებული გამოწვევებს და იძლევა საორიენტაციო მითითებებს აღწერილი პრობლემების აღმოსაფხვრელად. შემდეგი რიგის ქალაქგეგმარებითი არეალების რუკით (დანართი N1.11) განისაზღვრა არეალებისა და მათში შემავალი ცალკეული ტერიტორიების (განაშენიანების რეგულირების გეგმების არეალები) მდებარეობა. ხოლო გენერალური გეგმის ტექსტური ნაწილით დაწესდა ტერიტორიების სამშენებლოდ განვითარების შემზღუდავი სხვადასხვა სახის პირობა.

2019-2021 წლებში, აღნიშნული პროგრამის შესაბამისად, ურბანული განვითარების და შემდგომ უკვე ტრანსპორტისა და ურბანული განვითარების სააგენტომ სხვადასხვა ტიპის კვლევითი და ქალაქმშენებლობითი დოკუმენტაციის შემუშავება დაიწყო. ამასთან, 2020 წლის დამტკიცებული ბიუჯეტით ითვალისწინებდა სახსრებს ვარკეთილის III მასივის სივრცით-ტერიტორიული განვითარების დოკუმენტაციის, ლისის ტბის მიმდებარე არეალის გარემოსდაცვითი და ქალაქმშენებლობითი კვლევების და მართვის მექანიზმების, ელიავას ბაზრობის, ორთაჭალის ბაღებისა და ხილიანი-დოლიძის ტერიტორიების კვლევითი, განვითარებისა და მართვის დოკუმენტების შემუშავებისთვის.⁸⁵ თითოეული პროექტს უნდა ეპასუხა ადგილის ისეთი სპეციფიკური გამოწვევებისთვის, როგორებიც არის ავარიული საბინაო ფონდის ჩანაცვლება, ღია, სარეკრეაციო და მწვანე სივრცეების დაცვა და ოპტიმალური გამოყენება, დეგრადირებული ურბანული სივრცის გაჯანსაღება და კონფლიქტური კერძო და საჯარო ინტერესების დაბალანსება.

საწყის ეტაპზე დაიწყო ვარკეთილის III მასივის სივრცით-ტერიტორიული განვითარების დოკუმენტაციის, ლისის ტბის მიმდებარე არეალის გარემოსდაცვითი და ქალაქმშენებლობითი კვლევების და მართვის მექანიზმების და ელიავას ბაზრობის ტერიტორიის რევიტალიზაციის კონცეფციის შემუშავების პროცესი. ამასთან, სამსახურმა საკუთარი რესურსით დაიწყო კოჯორი-შინდისის არეალების კვლევითი და გეგმარებითი დოკუმენტაციის მომზადება, შეიმუშავა ცალკეული არეალების (B არეალების) განვითარების გეგმარებითი დოკუმენტაცია და შესაბამისი რეგლამენტი,⁸⁶ გამართა საჯარო შეხვედრა მესაკუთრეებთან,⁸⁷ ამუშავებდა შესაბამის გარემოსდაცვით და ურბანული განვითარების კვლევებს სარეკრეაციო/სასოფლო ზონებთან მიმართებით. აღნიშნული საქმიანობა, დედაქალაქის წინაშე არსებული ქალაქმშენებლობითი გამოწვევების მოგვარებისა და სამსახურში დაგეგმარების პრაქტიკის გაძლიერების მიმართულებით წინგადადგმული ნაბიჯი იყო.

თუმცა, მიდგომები რადიკალურად შეიცვალა 2020 წელს, რაც, სავარაუდოდ, კერძო მესაკუთრეების უკმაყოფილებას, ტერიტორიების განვითარებაზე არსებულ მაღალ კომერციულ ინტერესსა და გრძელვადიანი და ინტეგრირებული დაგეგმვა-დაგეგმარების მიმართულებით არსებულ არასაკმარის პოლიტიკურ ნებას უნდა უკავშირდებოდეს.

ვარკეთილის მასივისა და ლისის ტბის არეალების საპროექტო დოკუმენტაცია ბოლომდე არ მომზადებულა. საპროექტო ორგანიზაციებთან დადებული ხელშეკრულებები 2020 წელს პროექტის შუ-

85 „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის 2020 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2019 წლის 27 დეკემბრის N51-104 დადგენილება, დანართი 1;

86 თბილისის ინტერაქტიული პორტალი, სექცია „ქალაქმშენებლობითი პროექტები“, <http://maps.tbilisi.gov.ge/> (გადამოწმებულია: 3.04.2021);

87 თბილისის მერიის ოფიციალური გვერდი, „კოჯორი-შინდისის მიმდებარე ტერიტორიაზე B არეალის განვითარების გეგმის შესახებ საჯარო განხილვა გაიმართა“, <https://tbilisi.gov.ge/news/9590> (გადამოწმებულია: 3.04.2021);

აღედურ, კვლევითი და კონცეპტუალური ეტაპების დასრულების შემდგომ შეწყდა.⁸⁸ ხოლო უშუალოდ სამსახურის მიერ კოჯორი-შინდისის მიმდებარე არეალისათვის დამუშავებული დოკუმენტაციის იმპლემენტაცია არ მომხდარა.

2021 წლის ბიუჯეტის მიხედვით ორთაჭალის ბაღებისა და ხილიანი-დოლიძის ტერიტორიების კვლევითი, განვითარებისა და მართვის დოკუმენტების შემუშავების ხარჯები აღარ ყოფილა გათვალისწინებული. სახსრები გამოიყო ელიავას ბაზრობის ტერიტორიის რევიტალიზაციის კონცეფციისა და ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტში ლისის ტბის მიმდებარე არეალის გარემოსდაცვითი და ქალაქთმშენებლობითი კვლევებისა და მართვის მექანიზმების შემუშავებისთვის.⁸⁹ ამ უკანასკნელის შემთხვევაში მუნიციპალიტეტმა 2021 წლის მაისში ხელახლა გამოაცხადა კონკურსი დატბორვის, წყალშემკრები აუზისა და ტბის მკვებავი არხების არეალის საზღვრების დაზუსტების, მოსალოდნელი საფრთხეების შესარბილებელი ღონისძიებების, ტბის წყლით მომარაგებისთვის საჭირო ბუნებრივი ციკლის დაცვისა და მართვის რეკომენდაციების მომზადების, ასევე არეალში წყალშემკრები ხეების დაცვის ზუსტი ბუფერების დადგენის მიზნით. თუმცა კონკურსი არ შედგა.⁹⁰

პროექტების შეჩერების პარალელურად, 2020 წლის ივლისში თბილისის მერიამ არეალის განვითარების შემზღუდავი პირობების ცვლილების გადანყვეტილება მიიღო.⁹¹ შემდეგი რიგის ქალაქთმშენებლობითი არეალის რევიტაციის არსებითი ცვლილებები ქ. თბილისის საკრებულოს 2020 წლის 14 ივლისის N60-87 დადგენილებით განხორციელდა. ცვლილება შეეხო როგორც გენერალური გეგმის ტექსტურ, ისე მის გრაფიკულ ნაწილს; ცალკეულ არეალებში საერთოდ მოიხსნა ან/და მნიშვნელოვნად შემსუბუქდა განვითარების შემზღუდავი პირობები არსებითი დასაბუთების გარეშე.⁹²

განვითარების შემზღუდავი პირობები სრულად მოიხსნა გლდანის ტბისა და მცირედი დათქმით ორთაჭალის ბაღების შემთხვევაში. სრულად მოიხსნა შემზღუდავი პირობები განაშენიანების რეგულირების გეგმის არეალის მიღმა არსებულ ვრცელ ტერიტორიებზე დიდი დილმის III-IV მ/რ-ის სამხრეთ ტერიტორიის, თბილისის ზღვის, ლისის ტბის, კოჯორი-შინდისისა და ხილიანი-დოლიძის არეალის შემთხვევაში. შემცირდა აკადემქალაქის არეალის ფართობი და არსებითად შემსუბუქდა განვითარების პირობები. ამასთან, მუნიციპალიტეტმა მოიხსნა ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტების შემუშავების ვალდებულება ორთაჭალის ბაღებისა და ხილიანი-დოლიძის არეალის შემთხვევაში.

88 ინფორმაცია, ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის 2020 წლის ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში, გვ. 192; პუბლიკა, სად არის ჩვენი გენგემა? 13.10.2020; <https://publika.ge/article/sad-aris-chveni-gengegma/> (გადამონმებულია: 3.04.2021);

89 „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის 2021 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2020 წლის 25 დეკემბრის N71-134 დადგენილება, დანართი 1, 25 დეკემბერი;

90 სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს გვერდი, განცხადების NCNT21000007; <https://tenders.procurement.gov.ge/> (გადამონმებულია: 4.04.2021);

91 თბილისის მერიის ოფიციალური გვერდი, გენერალური გეგმით გათვალისწინებული სამუშაოების ჩატარების შედეგად, მესაკუთრეებს გარკვეულ არეალებში შეზღუდვები მოეხსნებათ, <https://tbilisi.gov.ge/news/10253> (გადამონმებულია: 4.04.2021);

92 პუბლიკა, სად არის ჩვენი გენგემა?, 13.10.2020 <https://publika.ge/article/sad-aris-chveni-gengegma/> (გადამონმებულია: 4.04.2021); პუბლიკა, ვისია ლისი? ,17.11.2020 <https://publika.ge/article/rogoria-lisis-tbis-landshaftis-kvlevis-shedegebi-interviu-chekh-eqsperttan/> (გადამონმებულია: 4.04.2021); პუბლიკა, როგორია ლისის ტბის ლანდშაფტური კვლევის შედეგები, ინტერვიუ ჩეხ ექსპერტთან; 13.11.2020 <https://publika.ge/article/rogoria-lisis-tbis-landshaftis-kvlevis-shedegebi-interviu-chekh-eqsperttan/> (გადამონმებულია: 4.04.2021);

ცვლილებები არ შეხებია მხოლოდ ორ არეალს – ვარკეთილის მასივისა და ელიავას ბაზრობის მიმდებარე ტერიტორიებს. ამ უკანასკნელის შემთხვევაში ბაზრობის რევიტალიზაციის კონცეფცია შემუშავების პროცესშია.

ასევე მნიშვნელოვანია ის გარემოებაც, რომ შემზღუდავი პირობების მოხსნისა და შემსუბუქების შემდგომ აქტიური სამშენებლო პროცესები შეიმჩნევა ისეთი ლანდშაფტური და სარეკრეაციო ღირებულების მქონე ტერიტორიებზე, როგორებიც არის ლისის ტბისა და კოჯორი-შინდისას არეალები. მაგალითად, ლისის ტბის არეალის შემზღუდავი პირობების ცვლილების შემდეგ მალევე დაიწყო 2009 წელს შეთანხმებული და წლების განმავლობაში განუხორციელებელი გრგ-ს კორექტირების პროცესი და საკრებულოს 2020 წლის 20 ოქტომბრის N325 განკარგულებით დამტკიცდა გრგ-ს პროექტი.⁹³ აღნიშნული პროექტის მიხედვით დაგეგმილია დახურული ტიპის, დაბალი ინტენსივობის ინდივიდუალური განაშენიანება, ლისის ტბის შემდეგი რიგის ქალაქთმშენებლობითი არეალის იმ მონაკვეთში, რომელიც განსაკუთრებულად მაღალი ლანდშაფტურ-სარეკრეაციო ღირებულებით ხასიათდება, რომელიც არ ყოფილა მანამდე განაშენიანებული და შემზღუდავი პირობების მოხსნა-შემსუბუქებამდე განვითარება მკაცრად იყო შეზღუდული შესაბამისი კვლევების დასრულებამდე. პროექტით გათვალისწინებული განვითარება, რომელიც ლისის ტოპოგრაფიის სახელით არის ცნობილი,⁹⁴ არსებითად დააკნინებს ტერიტორიის სარეკრეაციო და ლანდშაფტურ ღირებულებას, პრეცედენტულ გავლენას იქონიებს და გახდება ბიძგის მიმცემი დარჩენილი განაშენიანებული ტერიტორიის ათვისებისათვის, შეუძლებელს გახდის ლისის ტბის ერთიანი ლანდშაფტურ-სარეკრეაციო სივრცის შემდგომი განვითარების შესაძლებლობას. დაგეგმილი განვითარება არსებითად ეწინააღმდეგება როგორც გენერალური გეგმის პრინციპებს კომპაქტური, შეკავშირებული და მწვანე ქალაქის შესახებ, ასევე ქალაქის მიერ გაცხადებულ სატრანსპორტო პოლიტიკას, ახალისებს რა კერძო სამანქანო ტრანსპორტზე დამოკიდებულ საგარეუბნო განვითარებას.

ამასთან, სოციალურ ქსელებში გახშირდა ლისის ტბის არეალის ცალკეულ ტერიტორიებზე უკვე შეთანხმებული გრგ-ებისა და მათ ფარგლებში გასაყიდი მიწის ნაკვეთების რეკლამები, რაც კიდევ ერთხელ მიანიშნებს არეალში გააქტიურებულ სამშენებლო თუ განვითარების პროცესებზე. მსგავსს სურათს ვხვდებით კოჯორი-შინდის არეალის შემთხვევაშიც.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ განხორციელებული ცვლილებების შემდგომ შეიმჩნევა იმ ქალაქთმშენებლობითი არეალების საზღვრების სპორადული, ცალკეული მიწის ნაკვეთის განვითარების ხელშეწყობის მიზნით განხორციელებული ცვლილებები, სადაც ჯერ კიდევ მოქმედებს შემზღუდავი პირობები და დათქმები.⁹⁵ მსგავსი მიდგომა არსებითად ეწინააღმდეგება შემდეგი რიგის არეალების პროგრამის მიზნებს და განახლებული გენერალური გეგმის აღსრულების საკითხი, მისი წინამორბედების მსგავსად, მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება.

93 ელექტრონული მმართველობის ერთიანი სისტემის პორტალი, <https://ms.gov.ge/public/document-details/5621774> (გადამოწმებულია: 07.07.2021);

94 პროექტის ფეისბუქის გვერდი, <https://www.facebook.com/lisitopograph> (გადამოწმებულია: 07.07.2021);

95 ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2021 წლის 2 აპრილის N78-28 დადგენილებით ცვლილება შევიდა „დედაქალაქის მინათსარგებლობის გენერალური გეგმის დამტკიცების შესახებ“ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2019 წლის 15 მარტის N39-18 დადგენილებაში. კერძოდ, ცვლილება შეეხო ხილიანი-დოლიძის მიმდებარე ტერიტორიაზე განსაზღვრულ A არეალს, სადაც სამშენებლოდ განვითარება მხოლოდ განაშენიანების რეგულირების გეგმის საფუძველზე შესაძლებელია. აღნიშნული არეალის საზღვრები შეიცვალა ცალკეული მიწის ნაკვეთის დამოუკიდებლად განვითარების მიზნით. მსგავს სურათს ვხვდებით საკრებულოს 2021 წლის 29 აპრილის N80-48 დადგენილების შემთხვევაშიც. ცვლილება შეეხო ხილიანი-დოლიძის მიმდებარე ტერიტორიაზე განსაზღვრულ A1 არეალს, სადაც განვითარება დასაშვებია ერთიანი განაშენიანების რეგულირების გეგმის შესაბამისად. ამ შემთხვევაშიც, ნაკვეთის დამოუკიდებლად განვითარება მიზანშეწონილად მიიჩნევა. შედეგად რუკიდან ამოიღეს A1 არეალების ნაწილი და შეიცვალა მათი კონფიგურაცია;

თავი 1. ადგილობრივი მემოხდელი

იმ ფონზე, როდესაც საგარეუბნო ინდივიდუალურ განაშენიანებაზე მოთხოვნა საგრძობლად გაზრდილია და სავარაუდოდ, ეს ტენდენცია კვლავ შენარჩუნდება,⁹⁶ ქალაქის შემოგარენში არსებული მწვანე ტერიტორიების ეფექტური დაცვა განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს. აღნიშნული პროცესის შეკავება რთული იქნება არსებული რეგულაციების აღსრულების, დაცვის ახალი ინსტრუმენტების შემუშავებისა და შიდასაქალაქო სივრცეებში ცხოვრების ხარისხის ზრდის ხელშეწყობი ღონისძიებების გარეშე. ამ ტერიტორიებზე შემდეგი რიგის ქალაქთმშენებლობითი არეალების შემზღუდავი პირობების მოხსნა-შემსუბუქება ტერიტორიების განვითარების ეფექტური მარეგულირებელი და დამცავი მექანიზმების შემუშავების გარეშე ვერ უზრუნველყოფს ვერც გენერალური გეგმის მიზნების აღსრულებას და შესაბამისად, ვერც ქალაქის წინაშე არსებული გამოწვევების მოგვარებას.

96 კოლიერსი, საცხოვრებელი უძრავი ქონების მიმოხილვა, 15.06.2021 <https://recov.ge/ka/sectors/residential/tbilisi/> (გადამოწმებულია: 4.07.2021);

8. ურბანული პროცესების მართვის პრაქტიკის ზოგიერთი საკითხი

იერარქიულად მაღლა მდგომი ქალაქმშენებლობითი დოკუმენტებისა და სამართლებრივი აქტების არსებითი ხარვეზობა იმაშიც გამოიხატა, რომ ურბანული განვითარების პროცესის მართვა ცალკეული მინის ნაკვეთების დონეზე წერილობრივად, ერთიანი ქალაქმშენებლობითი გააზრების გარეშე წარიმართა. ამასთან, ცალკეულ მინის ნაკვეთებზე გენერალური გეგმით განსაზღვრული ფუნქციური ზონირების პარამეტრების გადამეტების საგამონაკლისო წესი წლების განმავლობაში დამკვიდრებულ პრაქტიკად და ნომრად ჩამოყალიბდა.

სპეციალური (ზონალური) შეთანხმების გზით სამშენებლო პარამეტრების გადამეტებისა და ზოგადად ზონირების მოთხოვნებისგან განსხვავებული პირობების განსაზღვრის პრაქტიკა 2008 წლამდე უშუალოდ უკავშირდებოდა მშენებლობის ნებართვის გაცემის პირველ სტადიას (მინის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობები). ქ. თბილისის ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების შესახებ დედაქალაქის საკრებულოს 2001 წლის 1 აგვისტოს N8-13 დადგენილებაში 2007 წელს შესული ცვლილებების მიხედვით სპეციალური (ზონალური) შეთანხმება ქალაქმშენებლობითი პირობების გაცემის საფუძველს წარმოადგენდა.⁹⁷ 2008 წლის ივნისში ეროვნულ დონეზე დამტკიცდა საქართველოს ეკონომიკური განვითარების მინისტრის N1-1/1254 ბრძანება დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების დამტკიცების თაობაზე. აქვე, ეროვნულ დონეზე პირველად მკაფიოდ გაიწერა სპეციალური ზონალური შეთანხმების გაცემის წესი. საგულისხმოა, რომ ბრძანების პირველადი რედაქციის მიხედვითაც სპეციალურ ზონალურ შეთანხმებაზე გადაწყვეტილება მშენებლობის ნებართვის გაცემის პირველ სტადიაზე მიიღებოდა. ამასთან, ბრძანება მკაფიო მოთხოვნებს აყალიბებდა კ-2 კოეფიციენტის მნიშვნელობის ზრდასთან დაკავშირებითაც. კერძოდ, სხვადასხვა ფუნქციური ზონების მიხედვით განსაზღვრავდა კ-2 კოეფიციენტის გადამეტების ზღვრულ პროცენტულ მნიშვნელობებს.⁹⁸ ამ ჩანაწერების მიხედვით, პარამეტრების მატება მეტ-ნაკლებად პროგნოზირებადი იყო და გარკვეულ ჩარჩოებში ექცეოდა. თუმცა, ეს სამართლებრივი დღის წესრიგი მალევე შეიცვალა. 2008 წელს მინისტრის ბრძანებაში პირველი ცვლილება შევიდა,⁹⁹ რომლის მიხედვითაც ქ. თბილისსა და ქ. ბათუმში სპეციალურ (ზონალურ) შეთანხმებაზე გადაწყვეტილების მიღება მშენებლობის ნებართვის გაცემის ნებისმიერ სტადიაზე გახდა შესაძლებელი. ამასთან, ამოღებული იქნა კ-2 კოეფიციენტის გადამეტების ზღვრული მნიშვნელობები. ამ ცვლილებების შედეგად კ-2 კოეფიციენტის გადამეტება შესაძლებელი გახდა მშენებლობის ნებართვის ნებისმიერ სტადიაზე ნებისმიერი სიდიდით. ამ პრაქტიკის შედეგად ერთმანეთისაგან გაითიშა მინის ნაკვეთების განვითარებასთან დაკავშირებული შინაარსობრივად ერთი-ერთდაკავშირებული პროცედურები და განვითარების პროცესი კიდევ უფრო არაპროგნოზირებადი გახდა. დედაქალაქისთვის ეს მოცემულობა არსებითად მხოლოდ 2019 წელს შეიცვალა.

სპეციალური (ზონალური) შეთანხმების გზით კოეფიციენტების გადამეტება სამშენებლო პარამეტრების ზრდის ერთადერთი გზა არ ყოფილა. ფუნქციური ზონების ცვლილება კიდევ ერთი ინსტრუმენტი იყო და დღემდე რჩება ამგვარ ბერკეტად. ასევე, საგულისხმოა, რომ ეს ორი მექანიზმი ხშირად კომ-

97 „ქ. თბილისის ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების შესახებ“ ქალაქ თბილისის საკრებულოს 2001 წლის 1 აგვისტოს N 8-13 გადაწყვეტილება, მუხლი 35, პ. 11;

98 მაგალითად, საცხოვრებელ ზონაში არსებული კ-2 კოეფიციენტის გადამეტება მაქსიმუმ 10%, ხოლო საზოგადოებრივ-საქმიან ზონაში მაქსიმუმ 20% პროცენტით იყო დასაშვები;

99 2008 წლის 6 ოქტომბრის მინისტრის N1-1/2117 ბრძანება;

თავი 1. აღმოსავლური გეგმავლობა

ბინირებული ფორმით გამოიყენებოდა. მიწის ნაკვეთების გაერთიანებისას ერთ-ერთი ნაკვეთისთვის მინიჭებული სამშენებლო პარამეტრების გაერთიანებულ ნაკვეთზე ავტომატური გავრცელებაც პარამეტრების ზრდის აპრობირებული პრაქტიკა იყო, რაც განვითარებით დაინტერესებულ პირებს მიწის ნაკვეთების სამშენებლო რესურსების მაქსიმალური ექსპლუატაციის შესაძლებლობას აძლევდა. როგორც უკვე ითქვა, ზონალური საბჭოს გავლით, მსგავს მოთხოვნებზე დადებითი გადაწყვეტილება მშენებლობის ნებართვის გაცემის ნებისმიერ სტადიაზე, მოკლე ვადაში, როგორც წესი, შეუფერხებლად, არსებითი დასაბუთებისა თუ კერძო და საჯარო ინტერესების შეჯერების გარეშე იყო შესაძლებელი.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, საკრებულოს 2019 წლის 15 მარტის N39-19 დადგენილებით ცვლილება შევიდა ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესებში და განაშენიანების რეგულირების პარამეტრების ზღვრული მაჩვენებლების მატება შეიძლება, მათ შორის გრგ-ების ფარგლებშიც, რაც უდავოდ წინ გადადგმული ნაბიჯია. დარეგულირდა სამშენებლო პარამეტრების გაერთიანებულ ნაკვეთზე ავტომატური გავრცელების პრაქტიკაც. ფუნქციური ზონის ცვლილების შემთხვევაში მოთხოვნილი იქნა წინასაპროექტო კვლევითი დოკუმენტაცია.¹⁰⁰ თუმცა, არასამშენებლო ზონების სამშენებლო ზონებად და დაბალი სამშენებლო პარამეტრების მქონე ზონების მაღლით სპორადული ცვლილების პრაქტიკა კვლავ ძალაში რჩება.

ქალაქმშენებლობითი დოკუმენტების იერარქიაში შუალედური დონის (გენერალურ გეგმასა და გრგ-ს შორის), სამშენებლო განვითარების ჩარჩო-პირობების განმსაზღვრელი ეფექტური დოკუმენტების არარსებობისას, მწყობრი ურბანული გარემოს ფორმირებას ვერც კერძო ინიციატივით დამუშავებული განაშენიანების რეგულირების გეგმები უზრუნველყოფს. მათი შემუშავებით 5000 კვ.მ. და ზევით ტერიტორიებზე შეიძლება მოწესრიგდეს მიწის ნაკვეთების განაწილება, გრგ არეალის შიგნით დაიგეგმოს საგზაო ინფრასტრუქტურა და ა.შ., თუმცა ეს არეალები მათ გარეთ არსებულ ტერიტორიასთან, როგორც წესი, ინტეგრირებული არ არის. ახალი განაშენიანების არსებულ ან დაგეგმილ განაშენიანებასთან ინტეგრირება არ ხდება. ხშირია გაუნაშენიანებელ არეალებში გრგ-ების წერტილოვნად დამუშავების შემთხვევებიც. ამგვარ პრაქტიკას ერთ-ერთი რესპონდენტიც იხსენებს:

„ამ ჩვენი პროექტის გარშემო კიდევ იყო ორი სხვა პროექტი, მესამე იყო ჩვენი, რომელიც ერთმანეთს საერთოდ არ ითვალისწინებდა. ჩვენ მესამე ვიყავით რიგით, ანუ გრგ უკვე არსებობდა და ეს ორი გრგ ერთმანეთს არ ითვალისწინებდა. შევეცადეთ რომ ერთს მოვრგებოდით, მათი სატრანსპორტო სქემა გავვეთვალისწინებინა და ცოტა წითელი ხაზების იქითაც გავგვხედა. თვითონ პროექტი გაკეთდა მინდორში. ეს თითქოს კარგი ტონია, დღეს რომ მინდორი ავიღეთ და გავანაშენიანეთ და [გვგონია, რომ] ეს დადებით შედეგს მოიტანს“.¹⁰¹

ასევე გასათვალისწინებელია, რომ გრგ-ს ფარგლებში დასაშვებია გენერალური გეგმისაგან განსხვავებული პირობების განსაზღვრა, რომელიც შეიძლება კარდინალურად სცდებოდეს გენერალური გეგმით განსაზღვრულ პირობებს, რაც ასევე მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს.

100 ქ. თბილისის საკრებულოს 2018 წლის 16 თებერვლის N13-34 დადგენილება „ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების დამტკიცების შესახებ“ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2016 წლის 24 მაისის N14-39 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე;

101 რესპონდენტი N5, კაცი;

სანებართვო პროცესების მაქსიმალურად გამარტივების პოლიტიკის ნეგატიურმა შედეგებმა სანებართვო პრაქტიკის კიდევ ერთ ასპექტში იჩინა თავი. უკიდურესად გამარტივდა ტერიტორიების სამშენებლოდ განვითარებასთან დაკავშირებული საწყისი სანებართვო სტადიები – მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ განვითარების პირობები (მშენებლობის ნებართვის I სტადია) და განაშენიანების რეგულირების გეგმის გეგმარებითი დავალების გაცემის ეტაპები (გრგ-ს დამტკიცების I სტადია). როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, გამარტივდა როგორც წარმოსადგენი დოკუმენტების რაოდენობა და არგუმენტაცია, ასევე გადაწყვეტილების მიღების პროცედურა.

შინაარსობრივად სანებართვო პროცედურის საწყისი ეტაპები ორ ძირითად მიზანს უნდა ემსახურობდეს: 1) ზოგადად შეაფასოს შესაძლებელია თუ არა ცალკეული მიწის ნაკვეთისა თუ ქალაქთმშენებლობითი არეალის სამშენებლოდ განვითარება და 2) ასეთი შესაძლებლობის არსებობის შემთხვევაში, მათი განვითარებისთვის განსაზღვროს ქალაქთმშენებლობითი პირობები (მოცულობა, სიმაღლე და ა.შ.). პირველ სტადიაზე პასუხისმგებელი უწყების დასტური გულისხმობს, რომ ნებართვის გამცემი ორგანო პრინციპულად თანახმაა ტერიტორიის განვითარებაზე, რაც, როგორც წესი, გამოირიცხავს მომდევნო ეტაპებზე განვითარების დასაშვებობა-არდასაშვებობაზე ხელახალ მსჯელობას. შესაბამისად, საწყის ეტაპზევე ფაქტობრივი გარემოებების გამოკვლევას გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება (გეოლოგია, ტრანსპორტი, გარემოსდაცვითი საკითხები და ა.შ.). დამკვიდრებული გამარტივებული პრაქტიკით უკიდურესად შეიზღუდა საკითხის სიღრმისეული გამოკვლევის და საჯარო და კერძო ინტერესების დაბალანსების შესაძლებლობა. განსაკუთრებით კი არასრულყოფილი გენერალური გეგმის, მუდმივად განახლებადი სივრცითი მონაცემებისა და ინტეგრირებული დაგეგმვის პრაქტიკის არარსებობის პირობებში.

წარმოსადგენი დოკუმენტაციის გაუმჯობესების კუთხით პირველი ნაბიჯები ჯერ კიდევ ახალი ადმინისტრაციის მოსვლამდე გადაიდგა, როდესაც 2016 წელს განაშენიანების რეგულირების გეგმის სტანდარტი შემუშავდა. ეს პროცესი ურბანული განვითარების სამსახურის შექმნის შემდგომაც გაგრძელდა და გადაიდგა ნაბიჯები, რათა სანებართვო პროცედურის პირველივე სტადიაზე გამოკვლევითი არსებითი ხასიათის საკითხები და წარმოდგენილი დოკუმენტაცია შინაარსობრივად და ხარისხობრივად გამართული ყოფილიყო, მათ შორის გარემოსა და ტრანსპორტის დარგობრივი მიმართულებებით. სანებართვო პროცესზე ზოგადი დაკვირვება აჩვენებს, რომ გრგ-ს ფარგლებში წარმოსადგენ დოკუმენტაციასთან დაკავშირებული მიდგომა ბოლო დრომდე მეტ-ნაკლებად შენარჩუნებულია, რაც უდავოდ პოზიტიური მოვლენაა.

9. ურბანულ გადაწყვეტილებებში თანამონაწილეობის ზოგიერთი საკითხი

ურბანულ გადაწყვეტილებებში თანამონაწილეობით პრაქტიკის ხარვეზულობა კრიტიკის საგანი არაერთგზის გამხდარა. ამ საკითხთან დაკავშირებულ გამოწვევას დეტალურად აღწერს ორგანიზაცია „ინიციატივა საჯარო სივრცისთვის“ ანგარიში თბილისის მუნიციპალური ორგანოების განაშენიანებისა და სივრცითი მოწყობის პოლიტიკაზე საჯარო ინტერესის გავლენის თაობაზე.¹⁰² ამავე საკითხს ეხმიანება სახელმწიფო აუდიტის 2020 წლის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში თბილისის განაშენიანების მართვის პროცესების თაობაზე.¹⁰³ ორივე ანგარიშში უარყოფითად არის შეფასებული მოსახლეობის აზრის გათვალისწინების მექანიზმები დაგეგმილი მშენებლობების შესახებ მოსახლეობის ადრეულ ეტაპზე ინფორმირებისა და გადანაცვლებების მიღების პროცესში მათი ეფექტური ჩართვის საკითხი. გრგ-ებისა და მშენებლობის ნებართვების კანონმდებლობით გათვალისწინებული მარტივი ადმინისტრაციული წესით განხილვის პროცედურა მნიშვნელოვნად ზღუდავს ადრეულ ეტაპზე მოქალაქეთა ჩართულობას და ავიწროებს დაინტერესებული მხარეების წრეს; მოქალაქეთა ინფორმირებულობის ისეთი პრიმიტიული მექანიზმი, როგორც არის სამშენებლო არეალთან საინფორმაციო დაფის განთავსება არაეფექტურია და ხშირად ეს ელემენტარული ინსტრუმენტიც არ გამოიყენება, შესაბამისად, ადრეულ ეტაპზე საჯარო და კერძო ინტერესების შეჯერების მექანიზმები შეზღუდულია.

საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქმშენებლობითი დაგეგმვის პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის ახალ სტანდარტს აწესებს. კოდექსით განაშენიანების გეგმისა¹⁰⁴ და განაშენიანების დეტალური გეგმის¹⁰⁵ განხილვისა და დამტკიცების პროცედურა საჯარო ადმინისტრაციული წესით წარიმართება და ამ ტიპის ქალაქმშენებლობითი დოკუმენტების შემუშავების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის შედარებით ადეკვატური პირობებია შექმნილი. თუმცა, როგორც ზემოთ უკვე ითქვა, კოდექსის ამოქმედების ვადები დედაქალაქისთვის 2029 წლამდეა გადავადებული და შესაბამისად, ძალაში რჩება ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების მე-9 მუხლით გათვალისწინებული დათქმები.

102 ინიციატივა საჯარო სივრცისთვის, საჯარო ინტერესის გავლენა თბილისის მუნიციპალური ორგანოების განაშენიანებისა და სივრცითი მოწყობის პოლიტიკაზე, 2017; ურბანული კვლევების ცენტრი, ურბანულ პროცესებში მოქალაქეთა ჩართულობის პრაქტიკა თბილისის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების მაგალითზე, 2021; <https://osgf.ge/publication/urbanul-procesebshi-moqalaqeta-chartulobis-praktika-tbilis-samoqalaqo-mrchevelta-sabchoebis-magalitze/> (გადამოწმებულია: 9.07.2021);

103 სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში: თბილისის განაშენიანების მართვის პროცესები, 24.01.2020; გვ. 11, 53-55. https://www.sao.ge/Uploads/2020/2/%E1%83%97%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%98%E1%83%A1_%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%90%E1%83%A8%E1%83%94%E1%83%9C%E1%83%98%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A1_%E1%83%9E%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%AA%E1%83%94%E1%83%A1%E1%83%98%E1%83%A1_%E1%83%9B%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%97%E1%83%95%E1%83%90.pdf (გადამოწმებულია: 9.07.2021);

104 ჩარჩო გეგმის მსგავსი ქალაქმშენებლობითი დოკუმენტია, თუმცა მას კოდექსით უკვე აქვს სამართლებრივი სტატუსი მინიჭებული;

105 შინაარსობრივად იგივეა, რაც განაშენიანების რეგულირების გეგმა;

10. საქაროებისა და სივრცითი მონაცემების ზოგიერთი საკითხი

კვლევის გუნდი როგორც ადგილობრივი, ისე საერთაშორისო გამოცდილების შესწავლისას აქტიურად იყენებდა თბილისის მერიის ოფიციალურ ვებგვერდს (tbilisi.gov.ge/), ასევე ვარშავის (www.um.warszawa.pl), პრაღის (www.praha.eu/jnp/cz/index.html), ბერლინის (www.berlin.de), ნიუ-იორკის (www1.nyc.gov/, www1.nyc.gov/site/planning/index.page) და სხვა ქალაქების ოფიციალურ გვერდებს. ინფორმაციულობის თვალსაზრისით, თბილისის მერიის ოფიციალური გვერდი არა მხოლოდ საერთაშორისო, არამედ საქართველოს სხვა ქალაქების ოფიციალურ გვერდებსაც ჩამორჩება. ზემოთ ჩამოთვლილი საერთაშორისო ქალაქების ოფიციალური გვერდები, როგორც წესი, ამომწურავ ინფორმაციას იძლევა მუნიციპალიტეტის ორგანოების მოწყობის, მერის, მისი მოადგილეების, მათი პასუხისმგებლობებისა და საკურატორო სფეროების თაობაზე; საქალაქო სამსახურების პასუხისმგებლობებზე, სტრუქტურასა და მათში დასაქმებული თანამშრომლების რაოდენობაზე; სამსახურების მიერ დაგეგმილი თუ განხორციელებული აქტივობების, შემუშავებული დოკუმენტებისა და ა.შ. თაობაზე. დაინტერესებულ პირს ეძლევა შესაძლებლობა, წარმოდგენა შეიქმნას სისტემის, მისი თავისებურებებისა და ინტერესის სხვა სფეროების თაობაზე. თბილისის მერიის ოფიციალური გვერდი საპირისპიროდ, ხშირად არ მოიცავს ამომწურავ, შინაარსობრივ ინფორმაციას. ასევე, არის შემთხვევები როდესაც ინფორმაცია მოძველებულია. ეს აიძულებს დაინტერესებულ პირს, ხშირად და ზოგჯერ ელემენტარული ინფორმაციის გამოთხოვის მიზნით, გამოიყენოს საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის ფორმატი. გამართული გვერდის არსებობა არა მხოლოდ საჯაროობას უზრუნველყოფდა, არამედ მნიშვნელოვნად დაზოგავდა მერის თანამშრომელთა დროით რესურსს და გაუმჯობესებდა მომსახურების ხარისხს.

2012 წელს არქიტექტურის სამსახურის ელექტრონული საქმის წარმოების გვერდისა (tas.ge) და ინტერაქტიული რუკის ახალი ვერსიის შექმნა ელექტრონული მმართველობის სისტემის დანერგვის, საქმის წარმოების პროცედურების გამარტივების, გამჭვირვალობის სტანდარტის და მოქალაქეთა ინფორმირების კუთხით მნიშვნელოვანი წინ გადადგმული ნაბიჯი იყო. დღეს არქიტექტურის სამსახურისა და ტრანსპორტისა და ურბანული განვითარების სააგენტოში ცალკეულ მინის ნაკვეთებსა თუ ტერიტორიებზე მიმდინარე და დასრულებული საქმის წარმოების პროცესის (განმცხადებლების მიერ დაწყებული მოთხოვნები, სამსახურების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები და ა.შ.) ამსახველი დოკუმენტაცია საჯაროდ ხელმისაწვდომია არქიტექტურის სამსახურის (tas.ge), ელექტრონული მმართველობის ერთიანი სისტემის (ms.gov.ge) და თბილისის მერიის ერთიანი რუკის (maps.tbilisi.gov.ge) მეშვეობით. თუმცა, როგორც ზემოთ უკვე აღვნიშნეთ, სისტემის მოხმარება მომხმარებლისაგან სპეციფიკურ უნარ-ჩვევებს მოითხოვს. განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, როდესაც დაინტერესებულ მხარეს სამეზობლო ან სამოქალაქო ჯგუფები წარმოადგენს, რომლებიც პრობლემური საკითხის გამოკვლევით არიან დაინტერესებული. საკითხის გარშემო ამომწურავი ინფორმაციის მოძიება და პროცესის არსში გარკვევა საქმის წარმოების პროცედურების, პრაქტიკაში მათი გამოყენების სპეციფიკისა და ზოგიერთ შემთხვევაში გადაწყვეტილების მიღების არაფორმალური პრაქტიკის თავისებურებების ცოდნას საჭიროებს.

თბილისის მერიის ერთიანი რუკა maps.tbilisi.gov.ge საქმის წარმოებასთან დაკავშირებული სივრცითი მონაცემების გარდა, თავს უყრის გეოგრაფიულ, საკადასტრო, დედაქალაქის მინათსარგებლობის გენერალური გეგმის, მათ შორის ფუნქციური ზონირების, სხვადასხვა სახის მარეგლამენტირებელ თუ შეზღუდვითი ხასიათის არეალების თაობაზე გეოგრაფიულ ინფორმაციას. ეს ეხმარება უძრავი

თავი 1. ადგილობრივი მკვირვებულება

ქონების შეძენით ან/და მისი განვითარებით დაინტერესებულ პირებს, მიიღონ ინფორმაცია ნაკვეთის სამშენებლო განვითარების პოტენციალისა და რესურსის თაობაზე. თუმცა, არის შემთხვევები, როდესაც მონაცემები მოძველებულია და განახლებას საჭიროებს, ან რუკაზე არ არის სრულყოფილად ასახული ის სივრცითი მონაცემები, რომელთაც საკითხის შესწავლისას სამსახური ეყრდნობა. მსგავს შემთხვევებში დაინტერესებულმა პირმა შეიძლება ვერ მიიღოს სწორი ინფორმაცია, გართულდეს გადაწყვეტილების მიღების პროცესი და გაიწიოს საქმის წარმოება.

ამასთან, თვალში საცემია ის გარემოებაც, რომ ურბანული დაგეგმარების მიმართულებით, პორტალზე უშეტეს წილად თავს იყრის ისეთი ტიპის გეოსივრცითი ინფორმაცია, რომელიც უმთავრესად სანებართვო პროცესის საქმიანობასთან არის დაკავშირებული. ხოლო ინფორმაცია და მონაცემები, რომლებიც გრძელვადიანი დაგეგმვისთვის არის აუცილებელი (დემოგრაფია, ცალკეული უბნების სოციო-ეკონომიკური მახასიათებლები და ა.შ.), ნაკლებად პრიორიტეტულია. შესაბამისად, მათი შეგროვება, სისტემატიზაცია და განახლება სისტემატიურ ხასიათს არ ატარებს. ურბანული სამსახურის შექმნისა და ტრანსპორტის სფეროში დაგეგმვის მიმართულებების შედარებით გაძლიერებამ სივრცით მონაცემებთან დაკავშირებული პრობლემა კიდევ უფრო გამოკვეთა და გამოააშკარავა.

ურბანული პროცესების მართვისა და სამომავლო განვითარების მიმართულებების ეფექტიანად დაგეგმვაში ერთ-ერთ მნიშვნელოვან როლს სწორედ სივრცითი ინფორმაციის ინფრასტრუქტურა და ვალიდური, მუდმივად განახლებადი და ურთიერთთავსებადი მონაცემები ასრულებს. ამგვარი სისტემაქმნის საფუძველს ქალაქში მიმდინარე პროცესების დიაგნოსტიკისათვის და იძლევა სწრაფი და მონაცემზე დაფუძნებული, არგუმენტირებული გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობას.

ინსტიტუციური მონაცემების თვალსაზრისით ქალაქ ვარშავის მაგალითი შეიძლება მოვიშველიოთ, სადაც მერიის ორგანიზაციულ სტრუქტურაში ქალაქის დიგიტალიზაციის სამსახურია (Biuro Cyfryzacji Miasta) შექმნილი. სხვა ფუნქციებთან ერთად მისი პასუხისმგებლობაა მონაცემთა მართვა და საქალაქო სამსახურების მიერ შექმნილი მონაცემების სტანდარტიზაცია, თავსებადობის უზრუნველყოფა და მონაცემებთან დაკავშირებული საკითხების კოორდინაცია.¹⁰⁶ ამასთანავე, ვარშავის არქიტექტურისა და სივრცითი დაგეგმარების სამსახურში (Biuro Architektury i Planowania Przestrzennego) შექმნილია გეოსაინფორმაციო და მონაცემთა ბაზების განყოფილება (Wydział Geoinformacji i Baz Danych), რომელიც მათ შორის ქალაქის განვითარების პროცესთან დაკავშირებულ მონაცემთა ბაზებზე, პროცესების მონიტორინგსა და სტატისტიკური ინფორმაციის მომზადებაზე პასუხისმგებელია.¹⁰⁷

თბილისის შემთხვევაში მსგავსი მაკოორდინირებელი ფუნქციებით ა(ას)იპ „მუნიციპალური სერვისების განვითარების სააგენტო“ აღჭურვილი,¹⁰⁸ თუმცა მუნიციპალიტეტის სივრცითი მონაცემების სისტემის განვითარება დამატებით პოლიტიკურ მხარდაჭერას საჭიროებს და მათი მნიშვნელობა არ არის სიღრმისეულად გააზრებული. ტრანსპორტისა და ურბანული განვითარების სააგენტოს სტრუქტურაში მონაცემებზე პასუხისმგებელი სტრუქტურული ერთეულის შექმნა მნიშვნელოვანი წინ გადადგმული ნაბიჯი იქნებოდა ამ კუთხით.

106 ვარშავის მერიის ოფიციალური გვერდი, https://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/biura_urzedu/BC/default.htm (გადამოწმებულია: 2.07.2021);

107 ვარშავის მერიის ოფიციალური გვერდი, https://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/biura_urzedu/AM/default.htm; https://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/biura_urzedu/AM/Wydzialy/AM_BD/default.htm (გადამოწმებულია: 2.07.2021);

108 საქართველოს ეროვნული სივრცითი მონაცემები ინფრასტრუქტურის (nsdi) ოფიციალური გვერდი, http://nsdi.gov.ge/uploads/other/2015-12/Tbilisi_Municipality.pdf (გადამოწმებულია: 2.07.2021);

11. პროფესიული ცოდნის დეფიციტი და საკადრო პოლიტიკა

კვლევის ფარგლებში ჩატარებული ინტერვიუების ანალიზმა გამოკვეთა პროფესიული ცოდნისა და საკადრო პოლიტიკასთან დაკავშირებული გამოწვევები, რომლებიც ცალკე აღნიშვნის საგანია. რესპონდენტების უმრავლესობა ხაზს უსვამს პროფესიული განათლებისა და ურბანული განვითარების სფეროში თანამედროვე ცოდნისა და კვალიფიციური კადრების დეფიციტის საკითხს. განათლების არსებული საუნივერსიტეტო სისტემა ვერ უზრუნველყოფს ურბანული განვითარების მიმართულებით თანამედროვე ცოდნით აღჭურვილი შესაბამისი კადრების მომზადებას. ახალგაზრდა თაობის სპეციალისტების უმრავლესობას ცოდნა ან საზღვარგარეთ სწავლის ან აქტიური პრაქტიკისა და თვითგანათლების შედეგად აქვს მიღებული. ურბანული მენეჯმენტისა და დაგეგმვა-დაგეგმარების სფეროში ცოდნისა და გამოცდილების დეფიციტი გამჭოლად გასდევს მუნიციპალური სისტემის სხვადასხვა იერარქიულ დონეს:

„უფრო ზოგადიდან, გრძელვადიანად მოსაგვარებელი პრობლემებიდან რომ დავიწყოთ, პირველია ცოდნის ნაკლებობა. შეიძლება, არის მცირე სპეციალისტების ჯგუფი, მაგრამ ყველას და მათ შორის მეც გვაკლდა პრაქტიკული გამოცდილება ამ დარგში. თეორიული ცოდნა არის მცირე ადამიანთა ჯგუფის ხელში, რაც დიდი პრობლემაა, მაგრამ ამასთანავე თეორიული ცოდნის ფლობის შემთხვევაშიც კი ყოველ ახალ ადამიანს, ვინც იწყებს მუშაობას, ადგილზე უნევს სიტუაციაში გარკვევა. ნებისმიერი იერარქიის პოზიციაზე რთულია მოძებნო კვალიფიკაციური კადრი“.¹⁰⁹

იმ პრაქტიკოს არქიტექტორთა მომზადებისა და ცოდნის დონეც საკმაოდ დაბალია, ვისაც ქალაქთმშენებლობით დაკავშირებულ მუშაობა და პროექტების სამსახურებთან შეთანხმება უნევს, რაც შემუშავებული დოკუმენტაციის დაბალ ტექნიკურ და შინაარსობრივ დონეში გამოიხატება.

ცოდნის დეფიციტს თან ერთვის საჯარო სექტორში ურბანული განვითარების მიმართულებით ისედაც მწირი საკადრო რესურსების მოზიდვისა და შენარჩუნების საკითხი. რესპონდენტების ნაწილი ამ გამოწვევის მიზეზად კერძო და საჯარო სექტორებს შორის შრომითი ანაზღაურების უთანასწორობას ასახელებს:

„მაშინ როცა ქალაქთან გაქვს შეხება, პირიქით, იმ კერძო სექტორზე მაღლა დგახარ და იმ კერძო სექტორზე უფრო მაღალი პასუხისმგებლობა გაქვს, უფრო მნიშვნელოვან საქმესაც აკეთებ. ამ დროს რომ ნახვიდე იქ, სამჯერ მეტი ხელფასი გექნება. არაადეკვატურია ეს უკვე“.¹¹⁰

ამასთან ხშირია შემთხვევები, როდესაც მუნიციპალიტეტში დასაქმებული კადრები იღებენ გარკვეულ ცოდნასა და გამოცდილებას და მალევე ტოვებენ მას, რადგან კერძო სექტორში უკეთესი პერსპექტივა უჩნდებათ. ეს ტენდენცია ხელს უშლის უწყებებში ცოდნის დაგროვებას:

109 რესპონდენტი N7, ქალი;

110 რესპონდენტი N5, კაცი;

თავი 1. აღმწოდებელი გამოცდილება

„როგორც კი დასაქმებული გამოცდილებას იღებს, მაშინვე გარბის, რადგან პრაქტიკას იძენს და უკეთესი პერსპექტივა უჩნდება. როდესაც არსებობს თეორიული ცოდნის სიმწირე, ამას ნაწილობრივ აკომპენსირებს პრაქტიკით შეძენილი ცოდნა. როდესაც თეორია არ იცი, დროთა განმავლობაში პრაქტიკაში იძენ ამ ცოდნას, მაგრამ რადგან კადრები სწრაფად იცვლება, ეს პრაქტიკული ინსტიტუციური ცოდნაც აღარ გროვდება“.¹¹¹

ერთ-ერთი რესპონდენტი ინსტიტუციის ერთ-ერთი მნიშვნელოვან ხარვეზად საკადრო პოლიტიკის არარსებობას ასახელებს და აღნიშნავს, რომ მერია არ ზრუნავს კადრების მოზიდვის მექანიზმების შემუშავებაზე, მათ შორის მათი დაინტერესების, ნახალისებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების კუთხით:

„ერთ-ერთ მთავარი მინუსია საკადრო პოლიტიკის არარსებობა. [...] მერიას არ აქვს კადრების მოზიდვის მექანიზმები – სახელფასო ნახალისება, დატრენინგება ან რაიმე ბენეფიტების შეთავაზება. [...] დატრენინგება არის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მექანიზმი. იმ პირობებში როდესაც არ გაქვს ქვეყანაში ამ დარგში წესიერი განათლება და გაქვს დიდი სხვაობა ცოდნაში, მერიამ ის მაინც უნდა მოახერხოს, რომ ჰქონდეს მუდმივმოქმედი გადამზადების კურსი ახლად აყვანილი კადრებისთვის“.¹¹²

მწირი და არამდგრადი საკადრო რესურსების პირობებში მაღალია შეცდომების დაშვების ალბათობა და ხელი ეშლება ინსტიტუციური განვითარებისა და გაძლიერების პროცესს.

ცოდნის, გამოცდილებისა და ადამიანურ რესურსთან დაკავშირებულ გამოწვევებს სააგენტოშიც ხედავენ. აღსანიშნავია, რომ ტრანსპორტის პოლიტიკისა და დაგეგმარების მიმართულებით ჯერ ტრანსპორტის სამსახურში და ახლა უკვე ტრანსპორტისა და ურბანული განვითარების სააგენტოში, უცხოელი დონორების მიერ დაფინანსებული ტექნიკური დახმარების საინტერესო გამოცდილება არსებობს. პრაქტიკის მიხედვით საერთაშორისო ექსპერტებს ხანგრძლივი ვადით ინვესტინგები და ისინი სააგენტოს თანამშრომლებთან ერთად ყოველდღიურ რეჟიმში მუშაობენ ცალკეული საკითხების გადაწყვეტასა და პროექტებზე. ამგვარი პრაქტიკა აუმჯობესებს როგორც ცალკეული პროექტების ხარისხს, ასევე უზრუნველყოფს თანამედროვე ცოდნის გადაცემას და ხელს უწყობს ადგილობრივი სპეციალისტების კვალიფიკაციის ზრდას. ამ პრაქტიკის შენარჩუნებას სააგენტო მომდევნო წლებშიც გეგმავს, რათა საერთაშორისო გამოცდილების დახმარებით თავი გაართვას ახალ გამოწვევებს, ცოდნისა და პრაქტიკული გამოცდილების დეფიციტს.¹¹³

ვინაიდან ურბანული და ტრანსპორტის მიმართულებები მოცემული მომენტისთვის ერთი ინსტიტუციის ფარგლებშია გაერთიანებული და ამასთან მათ ზოგიერთი მიმართულებით გადამკვეთი წერტილები გააჩნიათ, სავარაუდოა, რომ ტრანსპორტის მიმართულებით გამოცდილების გაძლიერება ირიბად იმოქმედებს ქალაქმშენებლობითი მიმართულებით ცოდნის გაღრმავებაზეც. თუმცა, ასევე მნიშვნელოვანია ამ პრაქტიკის უშუალოდ ურბანული დაგეგმარების მიმართულებითაც გამოყენება. ამასთან, ინსტიტუციის გაძლიერებისთვის მნიშვნელოვანი იქნება გრძელვადიანი საკადრო პოლიტიკისა და უწყებაში კადრების მოზიდვისა და შენარჩუნების ეფექტური სტრატეგიების შემუშავება.

111 რესპონდენტი N7, ქალი;

112 რესპონდენტი N7, ქალი;

113 რესპონდენტი N8, კაცი;

პირველი თავის დასკვნები

თბილისის მუნიციპალიტეტის ურბანული განვითარების მმართველობითი სისტემისთვის მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება გრძელვადიანი სტრატეგიული და ინტეგრირებული დაგეგმვის სისტემის ფორმირების საკითხი. თბილისის ურბანული პროცესების მართვისთვის სახასიათოა მოკლევადიანი, ფრაგმენტული, საარჩევნო ციკლებზე მორგებული და ხშირად ცვლადი გეგმების არსებობა, რომელთა ეფექტიანობა ხშირად სათუთაა. ამ პირობებში ქალაქთმშენებლობითი განვითარების პროცესს უმთავრესად კერძო სექტორი წარმართავს. ამ სექტორის წარმომადგენლებს, როგორც წესი, დიდი ფინანსური და პოლიტიკური ძალაუფლება გააჩნიათ, ისინი, საკუთარი მოგების ინტერესის ლოგიკით მოქმედებენ და ადმინისტრაციის გადაწყვეტილებებზე არსებითი გავლენის მოხდენა შეუძლიათ.

როგორც კვლევიდან იკვეთება, სხვადასხვა დროს დაგეგმვაზე პასუხისმგებელი უწყებებისა და მერიის სტრუქტურის რეორგანიზების მცდელობები ფრაგმენტული და არამდგრადია. როგორც წესი, დედაქალაქის ყოველი ახალი ადმინისტრაცია მეტ-ნაკლებად მონდომებულია მოავაროს დედაქალაქის წინაშე არსებული გამოწვევები ურბანული განვითარების მიმართულებით. თუმცა ეს ენთუზიაზმი მალევე იკლებს პოლიტიკური ნების დეფიციტის, კერძო სამშენებლო სექტორის ინტერესების წნეხისა და კომპლექსურ გამოწვევებთან გამკლავებისთვის საჭირო ცოდნისა და გამოცდილების უქონლობის შედეგად. როგორც კვლევიდან იკვეთება, ურბანული განვითარების მართვის სისტემის რეორგანიზების მიმართულებით შედარებით ქმედითი ნაბიჯები 2017-2018 წელს გადაიდგა, როდესაც მერიის ორგანიზაციულ სტრუქტურაში ურბანული განვითარების საქალაქო სამსახური და მის სტრუქტურაში ურბანულ პოლიტიკასა და დაგეგმარებაზე პასუხისმგებელი განყოფილებები შეიქმნა. თუმცა, რეფორმას რეაქციულობა ახასიათებდა და სისტემური გამოწვევები სათანადოდ არ შეფასებულა, რამაც საწყის ეტაპზე მნიშვნელოვნად შეაფერხა სამსახურის გამართული ფუნქციონირება, განსაკუთრებით სანებართვო მიმართულებით.

მიუხედავად საწყის ეტაპზე არსებული რიგი გამოწვევებისა, დედაქალაქის მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმისა შემუშავება და გენერალური გეგმით გათვალისწინებული გეგმარებითი საქმიანობის ინიცირება, სანებართვო პროცესში ინტეგრირებული გადაწყვეტილებების მიღების მექანიზმების გაძლიერება და სისტემური ნაკლოვანებების აღმოფხვრის მიმართულებით განხორციელებული სამართლებრივი ცვლილებები მნიშვნელოვანი წინ გადადგმული ნაბიჯები იყო. თუმცა, განხორციელებული ცვლილებების არასისტემურ და არამდგრად ხასიათზე მეტყველებს მომდევნო ეტაპზე ურბანული განვითარების სამსახურის ტრანსპორტის სააგენტოსთან გაერთიანების დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილება და დაგეგმარებითი საქმიანობისა და სისტემის გაჯანსაღებისკენ მიმართული სამართლებრივი საქმიანობის შეჩერება, სერვისის მიმართულების გაძლიერების ფონზე.

თბილისის მერიაში ინსტიტუციურ დონეზე გრძელვადიან და სტრატეგიულ ქალაქთმშენებლობით დაგეგმვაზე პასუხისმგებელი ერთეულების შესუსტების ტენდენცია არაადეკვატური პასუხია ეროვნულ დონეზე, საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსით განსაზღვრული ამოცანისა და ჩასატარებელი სამუშაოს კომპლექსურობის გათვალისწინებით. ასევე, გენერალური გეგმით გათვალისწინებული აქტივობების რეალიზაციის, გენერალური გეგმის აღსრულების პროცესის მონიტორინგისა და ისეთი სტრატეგიული დოკუმენტების ინტეგრირების აუცილებლობის გათვალისწინებით, როგორც მდგრადი ურბანული მობილობის გეგმა. აღნიშნული ტენდენცია კიდევ ერთხელ მიანიშნებს პოლიტიკური ნების სიმცირესა და გრძელვადიანი დაგეგმვის მნიშვნელობის გაუაზრებლობაზე. ამგვარი მიდგომა ნეგატიურად იმოქმედებს როგორც კოდექს-

თავი 1. ადგილობრივი მემოცლილება

თან პარმონიზაციის, ასევე სხვა მსგავსი გრძელვადიანი დაგეგმვის საჭიროების მქონე პროექტების ეფექტიან განხორციელებაზე.

როგორც კვლევამ აჩვენა, ინსტიტუციურ დონეზე ერთ-ერთ ცენტრალურ პრობლემას პროფესიული ცოდნის დეფიციტი და საკადრო პოლიტიკა წარმოადგენს. საგულისხმოა ტრანსპორტის სფეროში თანამედროვე ცოდნის გადაცემის კუთხით ტრანსპორტისა და ურბანული განვითარების სააგენტოში არსებული პრაქტიკა, რომლის მიხედვითაც ხანგრძლივი ვადით მოწვეული ექსპერტები სააგენტოს თანამშრომლებთან ერთად ყოველდღიურ რეჟიმში მუშაობენ ცალკეული საკითხების გადაწყვეტასა და პროექტებზე. მნიშვნელოვანია აღნიშნული პრაქტიკა შენარჩუნდეს და უფრო აქტიურად გავრცელდეს ქალაქთმშენებლობითი მიმართულებით. ამასთან, მნიშვნელოვანია მერიამ შეიმუშაოს ადეკვატური საკადრო პოლიტიკა, რათა შეძლოს პროფესიული კადრების უწყებაში მოზიდვის, მათი კვალიფიკაციის ზრდისა და სისტემაში შენარჩუნების ეფექტიანი მექანიზმების შემუშავება.

კვლევის ფარგლებში შესწავლილი საერთაშორისო ქალაქებისაგან განსხვავებით, თბილისს არ აქვს ქალაქის განვითარების სტრატეგიული განვითარების დოკუმენტი, რომელიც ურბანული განვითარების პოლიტიკურ ვექტორს განსაზღვრავდა და შექმნიდა ჩარჩოს სხვადასხვა დარგობრივი თუ თემატური მიმართულებების ინტეგრაციისთვის. მსგავსი სტრატეგიული დოკუმენტი, რომელიც მოქალაქეთა და დაინტერესებული მხარეების აქტიური მონაწილეობითაა შემუშავებული და გრძელვადიანი პოლიტიკური მხარდაჭერით სარგებლობს, ქმნის წინაპირობებს გრძელვადიანი, გეგმაზომიერი განვითარებისთვის და ურბანული პოლიტიკის წარმართვის პროცესს ნაკლებად მოწყვლადს ხდის პოლიტიკური რყევებისა თუ მერიის სტრუქტურებში განხორციელებული საკადრო ცვლილებების მიმართ. ასევე, გამომწვევად რჩება დარგობრივი პოლიტიკების განმსაზღვრელი სტრატეგიებისა და გეგმების დეფიციტიც. ქალაქის გრძელვადიანი სტრატეგიული დაგეგმვის ქმედითი დოკუმენტის არარსებობა და არსებული დარგობრივი სტრატეგიებისა თუ გეგმების ფრაგმენტულობა ვერ უზრუნველყოფს ქალაქის გრძელვადიან, გეგმაზომიერ განვითარებას.

პოლიტიკური ჩარჩოს განმსაზღვრელი დოკუმენტების დეფიციტი გავლენას ახდენს ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტების ხარისხსა და ეფექტიანობაზე. დედაქალაქის განახლებული მიწათსარგებლობის გენერალურ გეგმაში, მისი შემუშავების მომენტისთვის არსებული დოკუმენტები (გარემოს დაცვა, მედეგობა) გარკვეული ფორმით აისახა თუმცა, მომავალში შესამუშავებელი და შემუშავების პროცესში მყოფი დოკუმენტების (მაგალითად, მდგრადი ურბანული მობილობის გეგმის (SUMP)) ინტეგრირება პერმანენტული პროცესისა, რაც მყარ ინსტიტუციურ მხარდაჭერასა და მერიის უწყებებს შორის გამართულ კოორდინაციას საჭიროებს.

ინტეგრირებული დაგეგმვის ეფექტიანი ინსტრუმენტების არარსებობა განსაკუთრებით მწვავედ იჩენს თავს თბილისის ისტორიული ნაწილის დაცვის საკითხში. მთელი რიგი გამომწვევები გვხვდება დედაქალაქის კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის პოლიტიკურ, ინსტიტუციურ, სამართლებრივ თუ პრაქტიკის დონეზე. ამ კუთხით უარყოფითად უნდა შეფასდეს ისტორიული ნაწილის ზოგადი დამცავი ზონებისთვის (ისტორიული განაშენიანებისა და რეგულირების ზონები) სპეციფიკური სამართლებრივი ნორმების შემუშავების მიზნით დაწყებული პროცესის შეჩერება, ვინაიდან გენერალური გეგმის ფუნქციური ზონირება და მისი პარამეტრები ვერ ქმნის ურბანული მემკვიდრეობის დაცვისა და მისი სამშენებლოდ განვითარებისთვის ადეკვატურ ქალაქთმშენებლობით საფუძვლებს.

ინტეგრირებული დაგეგმვის პრაქტიკის გაძლიერების მიზნით, მნიშვნელოვანია ეროვნულ და მუნიციპალურ დონეზე უკვე არსებული ინსტრუმენტების ეფექტიანად გამოყენება. მათ შორის გასათვალისწინებელია სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსით გათვალისწინებული სტრატეგიული გარე-

მოსდაცვითი შეფასება (სგშ), რომელიც სტრატეგიული დოკუმენტების გარემოსდაცვითი საკითხებთან თავსებადობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია და რომელიც გადანაცვების მიღების პროცესში მოქალაქეთა აქტიურ თანამონაწილეობასაც ითვალისწინებს. მნიშვნელოვანია, რომ ეს ინსტრუმენტი ეფექტიანად ამოქმედდეს მუნიციპალურ დონეზე და არ მიეცეს მას ფორმალური ხასიათი.

ძველი გენერალური გეგმისაგან განსხვავებით, 2019 წელს დამტკიცებული განახლებული გენერალური გეგმა შედარებით უფრო კომპლექსური დოკუმენტია, თუმცა დეკლარაციულობა ისევე ახასიათებს, როგორც მის წინამორბედ დოკუმენტებს და რაც შემთხვევებში მოკლებულია აღსრულების ქმედით მექანიზმებს. თუმცა, გენერალური გეგმის აღსრულება პოლიტიკური ნების დეფიციტსაც უკავშირდება. შემდეგი რიგის ქალაქთმშენებლობითი არეალების პროგრამით 11 პრობლემური არეალისთვის გათვალისწინებული კვლევითი და გეგმარებითი პროექტების შემუშავების პროცესის დაუსაბუთებელი შეჩერება, ამ ფონზე შემზღუდავი პირობების მოხსნა-შემსუბუქება და ქალაქთმშენებლობითი არეალების საზღვრების სპორადული, ცალკეული მიწის ნაკვეთის განვითარების ხელშეწყობის მიზნით განხორციელებული ცვლილებები ეწინააღმდეგება პროგრამის არსს. აღნიშნული გადანაცვებები მკვეთრად ზღუდავს პროგრამით გათვალისწინებული არეალების მოწესრიგებული განვითარების პერსპექტივას, განსაკუთრებით ისეთი საგარეუბნო არეალების ლანდშაფტურ-სარეკრეაციო პოტენციალის დაცვა-განვითარების შესაძლებლობას, როგორებიც არის ლისის ტბისა და კოჯორი-შინდისის მიდამოები. მაგალითად, განვითარების შემზღუდავი პირობების მოხსნა-შემსუბუქების შემდგომ ლისის ტბის არეალში დაგეგმილი განვითარება არსებითად ეწინააღმდეგება როგორც გენერალური გეგმის პრინციპებს კომპაქტური, შეკავშირებული და მწვანე ქალაქის შესახებ, ასევე ქალაქის მიერ გაცხადებულ სატრანსპორტო პოლიტიკას, ახალისებს რა მანქანაზე დამოკიდებულ საგარეუბნო განვითარებას.

გენერალური გეგმის მოთხოვნების აღსრულებისა და ქალაქის არაპროგნოზირებადი ზრდის პროცესის რეგულირების კუთხით 2019 წელს გენერალური გეგმის დამტკიცების პარალელურად #14-39 დადგენილებაში განხორციელებული სამართლებრივი ცვლილებები წინ გადადგმულ ნაბიჯად უნდა შეფასდეს. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი და პოზიტიური ცვლილებაა გადაშენების რეგულირების პარამეტრების (კოეფიციენტების) გადამეტების პრაქტიკის შეზღუდვა. ამასთან, გენერალური გეგმით განსაზღვრული ფუნქციური ზონირების სპორადული/წერტილოვანი ცვლილებები გენგეგმის აღსრულებისა და სამშენებლო პროცესების გეგმამომიერი განვითარების კუთხით კვლავ გამომწვევად რჩება.

ურბანული პროცესების მართვისა და სამომავლო განვითარების მიმართულებების ეფექტიანად დაგეგმვაში ერთ-ერთ მნიშვნელოვან როლს სივრცითი ინფორმაციის ინფრასტრუქტურა და ვალიდური, მუდმივად განახლებადი და ურთიერთთავსებადი მონაცემები ასრულებს. ამგვარი სისტემა ქმნის საფუძველს ქალაქში მიმდინარე პროცესების დიაგნოსტიკისათვის და იძლევა სწრაფი და მონაცემზე დაფუძნებული, არგუმენტირებული გადანაცვებების მიღების შესაძლებლობას. მუნიციპალიტეტის სივრცითი მონაცემების სისტემის განვითარება დამატებით პოლიტიკურ მხარდაჭერას საჭიროებს და მათი მნიშვნელობა არ არის სიღრმისეულად გააზრებული. ტრანსპორტისა და ურბანული განვითარების სააგენტოს სტრუქტურაში მონაცემებზე პასუხისმგებელი სტრუქტურული ერთეულის შექმნა მნიშვნელოვანი წინ გადადგმული ნაბიჯი იქნებოდა ამ კუთხით.

ქალაქთმშენებლობით გადანაცვებებებში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმები კვლავაც დაუხვეწავია. განაშენიანების რეგულირების გეგმებსა და მშენებლობის ნებართვების კანონმდებლობით გათვალისწინებული მართივი ადმინისტრაციული წესით განხილვის პროცედურა მნიშვნელოვნად ზღუდავს ადრეულ ეტაპზე მოქალაქეთა ჩართულობასა და ავინოებს დაინტერესებული მხარეების წრეს.

თავი 2

საერთაშორისო გემოცდილება

1. შედარებითი ანალიზი

შედარებითი ანალიზის ძირითადი მიზანია შერჩეულ ქალაქებს შორის ურბანული მმართველობის თვალსაზრისით მსგავსებებისა და განსხვავებების გამოვლენა.

საკვლევ ქალაქებად შეირჩა ბერლინი, პრაღა, ვარშავა და ნიუ-იორკი. შერჩევას რამდენიმე ძირითად პრინციპსა და კრიტერიუმზე გამახვილდა ყურადღება. მათი უმეტესობა დედაქალაქის სტატუსს ატარებს, გამოირჩევა პოსტკომუნისტური კონტექსტით, დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის მაღალი ხარისხითა და გარდამავალი ეკონომიკისთვის დამახასიათებელი გამონკვევებით. გამოწაკლის წარმოდგენს ნიუ-იორკი (იხ. ცხრილი N1).

ანალიზისას ყურადღება გამახვილდა ქალაქების ადმინისტრაციულ მონკობაზე, ქალაქმშენებლობითი დოკუმენტების იერარქიაზე, ურბანულ განვითარებაზე პასუხისმგებელ ადმინისტრაციულ სტრუქტურებზე, გადაწყვეტილების მიღების პროცესსა და თანამონაწილეობის ინსტრუმენტებზე.

თბილისისთვის განსაკუთრებით საგულისხმოა პოსტკომუნისტური ქალაქების გამოცდილება, ეკონომიკური ფორმაციის ცვლილების პარალელურად ურბანული მმართველობის სისტემის გარდაქმნის კუთხით.

ცხრილი 2: საკვლევ ქალაქები და მათი ძირითადი მახასიათებლები

ქალაქი	სტატუსი	ადმინისტრაციული ერთეულები	მოსახლეობა	ფართობი (კვ.კმ)
ბერლინი	დედაქალაქი, ფედერალური მხარე	12 ადმინისტრაციული რაიონი ¹¹⁴	3769495 ¹¹⁵	891.1 ¹¹⁶
პრაღა	დედაქალაქი, მუნიციპალიტეტი და რეგიონი	10 ტერიტორიული რაიონი, 22 ადმინისტრაციული რაიონი, 57 უბანი ¹¹⁷	1272000 ¹¹⁸	496 ¹¹⁹
ვარშავა	დედაქალაქი, რაიონი, მუნიციპალიტეტი	18 ადმინისტრაციული რაიონი ¹²⁰	1690000 ¹²¹	517.24 ¹²²
ნიუ-იორკი	ქალაქი	5 ადმინისტრაციული რაიონი, 51 სათემო რაიონი და ასობით უბანი ¹²³	8340000 ¹²⁴	790 ¹²⁵

114 Service.berlin.de. 2021. *Bezirksämter - Themen - Service Berlin - Berlin.de*. [online] Available at: <<https://service.berlin.de/bezirksaemter/>> [Accessed 26 July 2021];

115 "Statistischer Bericht: Einwohnerinnen und Einwohner im Land Berlin am 31. Dezember 2019" [Statistical Report: Residents in the state of Berlin on 31 December 2019] (PDF). Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (in German). pp. 4, 10, 13, 18-22. Retrieved 8 April 2020;

116 Statistik-berlin-brandenburg.de. 2021. *Seite wird geladen*. [online] Available at: <<https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/Statistiken/inhalt-statistiken.asp>> [Accessed 26 July 2021];

117 Prague Tourist Guide. 2021. *Administration and Structure of the City of Prague - City Quarters*. [online] Available at: <<https://www.prague.fm/48162/administration-structure-city-prague/>> [Accessed 26 July 2021];

118 Praha.eu. 2021. (*Portal of Prague*). [online] Available at: <https://www.praha.eu/jnp/en/about_prague/past_and_present/present_day_prague/index.html> [Accessed 26 July 2021];

119 Praha.eu. 2021. (*Portal of Prague*). [online] Available at: <https://www.praha.eu/jnp/en/about_prague/past_and_present/present_day_prague/index.html> [Accessed 26 July 2021];

120 Um.warszawa.pl. 2021. *Administration | Warszawa - oficjalny portal stolicy Polski*. [online] Available at: <<https://www.um.warszawa.pl/en/articles/administration>> [Accessed 26 July 2021];

121 Architektura.um.warszawa.pl. 2021. [online] Available at: <http://architektura.um.warszawa.pl/sites/default/files/files/PP_studium_ang_lekki.pdf> [Accessed 26 July 2021];

122 Um.warszawa.pl. 2021. *Warsaw by numbers | Warszawa - oficjalny portal stolicy Polski*. [online] Available at: <<https://www.um.warszawa.pl/en/articles/warsaw-numbers>> [Accessed 26 July 2021];

123 Ww1.nyc.gov. 2021. *Maps & Geography*. [online] Available at: <<https://www1.nyc.gov/site/planning/data-maps/city-neighborhoods.page#nycmap>> [Accessed 26 July 2021];

124 Ww1.nyc.gov. 2021. *Planning-Population-NYC Population - DCP*. [online] Available at: <<https://www1.nyc.gov/site/planning/planning-level/nyc-population/nyc-population.page>> [Accessed 26 July 2021];

125 Encyclopedia Britannica. 2021. *New York City | Layout, People, Economy, Culture, & History*. [online] Available at: <<https://www.britannica.com/place/New-York-City>> [Accessed 26 July 2021];

თავი 2. სერთიფიკაციის გაცემის პროცესი

ნიუ-იორკის კაპიტალისტური მისწრაფებები, განვითარების მოტივები და ჩამოყალიბებული საბაზრო ურთიერთობები თვისობრივად ძალიან ჰგავს თბილისისთვის დამახასიათებელ განვითარების ხაზს. ნიუ-იორკის დაგეგმვის სისტემაც გამოიჩინა კონკურენტულ საბაზრო პროცესებზე დამოკიდებული მმართველობის სტილით.

მიუხედავად საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრირების სურვილისა, ურბანული მართვის სტილი და პრაქტიკა მნიშვნელოვნად განსხვავდება ევროპულ ქალაქებში არსებული სისტემისა და პრაქტიკისგან. საქართველოსა და თბილისისაგან განსხვავებით, ევროპული ქალაქების ურბანული მმართველობის სტილისთვის მაღალი პროფესიული ლეგიტიმაცია, იერარქიული და ინტეგრირებული დაგეგმვის პრინციპი, საჯარო ინტერესების პრიორიტეტი, დახვეწილი სამართლებრივი ჩარჩოები და ადმინისტრაციული სტრუქტურაა დამახასიათებელი.

2. დაგეგმვის დონეები, ქალაქთგეგმვალოებითი დოკუმენტების იერარქია და დაგეგმვის ინსტრუმენტები

აშშ-სგან განსხვავებით, გერმანიაში, ჩეხეთსა და პოლონეთში დაგეგმვის სისტემები სტრუქტურულად ძალიან მსგავსია. დაგეგმვის ცენტრალურ პრინციპს ვერტიკალური და ჰორიზონტალური ინტეგრირება წარმოადგენს. მაგალითად, ადგილობრივი დაგეგმვის დოკუმენტები ითვალისწინებს და პასუხობს უფრო მაღალი იერარქიული დაგეგმვის დოკუმენტის ფარგლებში დასახულ მიზნებსა და ამოცანებს. მთლიანად დაგეგმვის სისტემა გამოირჩევა ვერტიკალური ინტეგრირების მაღალი ხარისხითა და კონსენსუსზე ორიენტირებული ინსტიტუციური ჩარჩოთი. რასაც ვერ ვიტყვით აშშ-ს დაგეგმვის სისტემაზე, სადაც საკმაოდ სუსტია იერარქიულ დონეებს შორის ინტეგრირებული დაგეგმვის პრაქტიკა.¹²⁶

აშშ-ში და შერჩეულ ევროპულ ქვეყნებში დაგეგმვის შინაარსი და დაგეგმვის პროცესში სახელმწიფოს როლი თვისობრივად განსხვავდება. მაგალითად, გერმანიაში დაგეგმვის პროცესში სახელმწიფოს აქტიური ჩართულობის ხანგრძლივი ტრადიცია არსებობს. ხოლო ამერიკის შეერთებულ შტატებში, დაგეგმვის პროცესში გადამწყვეტ როლს ეკონომიკური ეფექტიანობა ასრულებს.¹²⁷

გერმანიაში არსებობს პროპორციული დემოკრატიული სისტემა, რომელიც წარმოდგენილია მრავალპარტიული და კოალიციური მართვის პროცესით, რაც, თავის მხრივ, თანამშრომლობითი კულტურის განვითარებას უწყობს ხელს. გადამწყვეტილების მიღების პროცესში კერძო სექტორის ჩართულობა მშობლად არ არის, თუმცა მთავრობის მიერ ის მაინც აქტიურად რეგულირდება.

თითოეულ ქვეყანაში მართვა და დაგეგმვა რამდენიმე დონეზე ხორციელდება (იხ. ცხრილი #2). კვლევისათვის შერჩეული ევროპული ქვეყნებიდან, ეროვნულ დონეზე დაგეგმვის პრაქტიკა ყველაზე ეფექტურად გერმანიაში ფუნქციონირებს. გერმანიაში ეროვნულ დონეზე დამუშავებული პოლიტიკის დოკუმენტის, განვითარების კონცეფციისა და სტრატეგიის გათვალისწინება ქვემდგომ იერარქიულ დონეზე სავალდებულოა. ეროვნულ დონეზე დაგეგმვის პრაქტიკა აშშ-ი საერთოდ არ არსებობს. აშშ-სა და გერმანიაში ფედერალური მხარე საკმაოდ ძლიერია და მაღალი თვითმმართველობის ხარისხით გამოირჩევა. როგორც წესი, მხარის დონეზე აქტიურად მუშავდება სამართლებრივი რეგულაციები. ყველა ქვეყანაში, აშშ-ს გარდა, დაგეგმვის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან იერარქიულ დონეს რეგიონი წარმოადგენს. პოლონეთში, ისევე როგორც აშშ-ში, დამატებით გვხვდება რაიონული დაგეგმვის დონე, თუმცა ცალკე სივრცითი დაგეგმვის დოკუმენტები რაიონულ დონეზე არ მუშავდება.¹²⁸ თითოეული ქვეყნის შემთხვევაში დაგეგმვაზე პასუხისმგებლობისა და დეტალიზაციის თვალსაზრისით ყველაზე დიდ როლს მუნიციპალიტეტები ასრულებს.¹²⁹

126 Schmidt, S. and Buehler, R., 2007. The Planning Process in the US and Germany: A Comparative Analysis. *International Planning Studies*, 12(1), pp.55-75;

127 Schmidt, S. and Buehler, R., 2007. The Planning Process in the US and Germany: A Comparative Analysis. *International Planning Studies*, 12(1), pp.55-75;

128 OECD (2017), *Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets*, OECD Publishing, Paris, [online] Available at: <https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/land-use-planning-systems-in-the-oecd_9789264268579-en#page75> [Accessed 26 July 2021];

129 Schmidt, S. and Buehler, R., 2007. The Planning Process in the US and Germany: A Comparative Analysis. *International Planning Studies*, 12(1), pp.55-75. OECD (2017), *Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets*, OECD Publishing, Paris, [online] Available at: <https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/land-use-planning-systems-in-the-oecd_9789264268579-en#page75> [Accessed 26 July 2021];

ცხრილი 3: დაგეგმვის დოკუმენტების იერარქია საკვლევ ქვეყანებში¹³⁰

დაგეგმვის დონე და შესაბამისი დოკუმენტები	აშშ	გერმანია ¹³⁰	პოლონეთი	ჩეხეთი
ეროვნული	x	• პოლიტიკის დოკუმენტი - გერმანიის სივრცითი განვითარების კონცეფცია და სტრატეგია;	• ეროვნული სივრცითი განვითარების კონცეფცია 2030;	• სივრცითი განვითარების პოლიტიკა;
ფედერალური მხარე (შტატი)	• სტრატეგიული გეგმა;	• ფედერალური მხარის სივრცითი განვითარების გეგმა;		
რეგიონული		• რეგიონული გეგმა;	• რეგიონული სივრცითი განვითარების გეგმა;	• განვითარების პრინციპები; • დაგეგმვის კვლევა;
რაიონული	x		x	
მუნიციპალური	• ყოვლისმომცველი გეგმა; • ზონირების რეგულაცია;	• მინათსარგებლობის გეგმა; • განაშენიანების გეგმა;	• დაგეგმვის კვლევა; • ადგილობრივი სივრცითი განვითარების გეგმა;	• დაგეგმვის კვლევა; • ადგილობრივი ტერიტორიული გეგმა; • მარეგულირებელი გეგმა;

ძირითადი წყარო: OECD (2017), Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets, OECD Publishing, Paris.

2.1. ეროვნული დონე

აშშ-სა და გერმანიაში ეროვნულ დონეზე ყოვლისმომცველ სივრცითი განვითარების დოკუმენტებს არ შეიმუშავებენ. თუმცა აშშ-გან განსხვავებით, გერმანიას აქვს პოლიტიკის დოკუმენტი – გერმანიის სივრცითი განვითარების კონცეფცია და სტრატეგია (2016), რომელიც ფედერალური მხარის, რეგიონისა და ადგილობრივი დონის დაგეგმვის ჩარჩო-პირობებსა და პოლიტიკას განსაზღვრავს.¹³¹ დოკუმენტში განსაკუთრებულადაა გამახვილებული ყურადღება განვითარებასა და ტერიტორიულ ერთიანობაზე. ამასთან, ეროვნულ დონეზე სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის განვითარების გეგმაც მუშავდება.¹³²

გერმანიის შემთხვევაში დაგეგმვის უფლებამოსილება დელეგირებულია ფედერალური მხარის, რეგიონის და ადგილობრივი მთავრობის დონეზე. ამასთან, როგორც ზემოთ უკვე აღვნიშნეთ, ეროვნულ და ქვედა დონეებს შორის ურთიერთთავსებადობისა და ინტეგრირებული დაგეგმვის ვალდებულებებიც არსებობს. მაშინ, როდესაც აშშ-ში დაგეგმვის შინაარსი სრულიად განსხვავებულია. სივრცითი დაგეგმვის სისტემა არ არის მკაფიოდ ჩამოყალიბებული და სივრცითი დაგეგმვის ლოგიკა სრულად ამერიკის შეერთებული შტატების ინსტიტუციური განვითარების პრინციპებს – ლოკალიზმს, ლეგალიზმსა და ინდივიდუალიზმს ეფუძნება. ამასთან, მინათსარგებლობასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები საკმაოდ დეცენტრალიზებულია, თვითმმართველობის პრინციპი საკმაოდ ძლიერია

130 Pahl-Weber, E., 2008. *The Planning system and planning terms in Germany*, Hannover: Akademie Für Raumforschung und Landesplanung. p.38;

131 Schmidt, S. and Buehler, R., 2007. The Planning Process in the US and Germany: A Comparative Analysis. *International Planning Studies*, 12(1), pp.55-75;

132 OECD (2017), *Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets*, OECD Publishing, Paris, [online] Available at: < <https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/land-use-planning-systems-in-the-oecd-9789264268579-en#page77>> [Accessed 26 July 2021];

და შესაბამისად, ადგილობრივი მთავრობებიც (ქალაქები, დასახლებები, რაიონები) ევროპულთან შედარებით ბევრად ძლიერია.¹³³ ზოგადად დაგეგმვა გაიგივებულია განვითარებასთან, რომელიც, უპირველეს ყოვლისა, კერძო საკუთრების განვითარებას მიემართება. ამასთან, განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა საკუთრების უფლების საკითხს. როგორც წესი, განვითარების ინიციატორებიც კერძო სექტორის წარმომადგენლები არიან, ადგილობრივი მთავრობები კი ნებართვების გაცემაზე არიან ფოკუსირებული. ამასთან, ზედა დონის მთავრობები არაპირდაპირი გზებით ცდილობენ არა-ფედერალურ (არასახელმწიფო) მიწებზე ზეგავლენის მოხდენას. მაგალითად, ეროვნულ დონეზე გარემოსდაცვითი სამართლებრივი ჩარჩოების შექმნით.¹³⁴ ასევე, საგადასახადო და საბინაო პოლიტიკის ფორმირებით, ფისკალური და სხვა მარეგულირებელი ინსტრუმენტების შექმნით, რომლებიც სახელმწიფოს მინათსარგებლობის დაგეგმვის პროცესში არაპირდაპირ ზეგავლენაში ეხმარება.¹³⁵

პოლონეთში **სივრცითი განვითარების კონცეფცია** საკმაოდ მნიშვნელოვანი სტრატეგიული დოკუმენტია.¹³⁶ ამჟამად მოქმედებს „ეროვნული სივრცითი განვითარების კონცეფცია 2030“. ის განსაზღვრავს პოლონეთის სივრცითი განვითარების ძირითად ამოცანებსა და პრინციპებს, განსახლების სისტემის, ტრანსპორტისა და გარემოსდაცვით საკითხებს. ამასთან, კონცეფცია განსაკუთრებულ ყურადღებას ქვეყნის სივრცითი სტრუქტურის ფარგლებში მეტროპოლიური არელების განვითარებაზე ამახვილებს. თუმცა ეროვნულ დონეზე არსებული სტრატეგიული დოკუმენტების ადგილობრივ დონეზე იმპლემენტაციის მექანიზმები დაუხვეწავია, რაც მათ არაეფექტურობას განაპირობებს.¹³⁷

ჩეხეთში ეროვნულ დონეზე შემუშავებული **სივრცითი განვითარების პოლიტიკის დოკუმენტი** მოიცავს ზოგად სახელმძღვანელო მითითებებს რეგიონული და ადგილობრივი დონეებისთვის (მუნიციპალიტეტებისთვის). ასევე ის განსაზღვრავს განვითარების ძირითად თემატურ მიმართულებებს და ტერიტორიულ არელებს.¹³⁸ მასში ინტეგრირებულია სხვადასხვა დარგობრივი პოლიტიკა, მაგალითად, გარემოს დაცვა, სოფლის მეურნეობა და სატრანსპორტო უზრუნველყოფა. ის აზუსტებს მოთხოვნებს მდგრადი განვითარებისთვის. ამასთან, ჩეხეთში ეროვნულ დონეზე დამატებით დარგობრივი მიმართულებით მუშავდება ნარჩენების მართვისა და წყალშემკრები აუზების გეგმები.¹³⁹

აღსანიშნავია, რომ აშშ-სგან განსხვავებით, პოლონეთში, გერმანიასა და ჩეხეთში ევროკავშირის სახელმძღვანელო მითითებებთან თავსებადობა ვალდებულებას წარმოადგენს და დაგეგმვის პროცესზეც მისი გავლენა საკმაოდ დიდია, რაც საბოლოო ჯამში ევროპული ქვეყნების დაგეგმვის სისტემებისა და სტანდარტების თავსებადობასა და მათ ინტეგრირებას უზრუნველყოფს.

133 OECD (2017), *Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets*, OECD Publishing, Paris, [online] Available at: < https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/land-use-planning-systems-in-the-oecd_9789264268579-en#page222 > [Accessed 26 July 2021];

134 Gawronski, K, Assche, V, K., Hernik, J, 2010., *Spatial Planning in the United States of America and Poland*;

135 OECD (2017), *Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets*, OECD Publishing, Paris, [online] Available at: < https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/land-use-planning-systems-in-the-oecd_9789264268579-en#page222 > [Accessed 26 July 2021];

136 National spatial development concept 2030, Ministry of Regional Development, Warsaw 2012;

137 Miszczak, K., 2013, *CONTEMPORARY SPATIAL PLANNING AND CASE OF POLAND*, Wrocław University of Economics and Business, Wrocław, Poland; [online] Available at: <https://www.researchgate.net/publication/303018232_CONTEMPORARY_SPATIAL_PLANNING_AND_CASE_OF_POLAND> [Accessed 25 June 2021].

138 National Spatial Development Policy, Ministry of Regional Development CZ 2015;

139 OECD (2017), *Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets*, OECD Publishing, Paris, [online] Available at: < https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/land-use-planning-systems-in-the-oecd_9789264268579-en#page77 > [Accessed 26 July 2021];

2.2. ფედერალური მხარის/შტატის დონე

ფედერალური მართვის სისტემიდან გამომდინარე, მართო აშშ-ს და გერმანიას აქვს ფედერალური მხარის დონე. ორივეს შემთხვევაში აღნიშნული მმართველობითი დონე დაგეგმვის პროცესში საკმაოდ დიდი ლეგიტიმაციით და პასუხისმგებლობით გამოირჩევა.

ზოგადად აშშ-ში სივრცითი დაგეგმვის და ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტები მხოლოდ შტატის და მუნიციპალიტეტების დონეზე მუშავდება. შტატის დონეზე მუშავდება **სტრატეგიული გეგმა**, რომელიც შტატის სივრცითი განვითარების ამოცანებს განსაზღვრავს და ადგილობრივი დონისთვის მითითებებს იძლევა. კონსტიტუციის მიხედვით მინათსარგებლობის დაგეგმვის საკითხები შტატის პასუხისმგებლობაა. თუმცა, ხშირ შემთხვევაში მათ ეს პასუხისმგებლობა დელეგირებული აქვთ ადგილობრივ დონეზე (მუნიციპალიტეტებზე).¹⁴⁰ ხოლო თვითონ მხოლოდ სტრატეგიული განვითარების გეგმით შემოიფარგლებიან. ზოგიერთ შტატში აღნიშნული დოკუმენტები მბოჭავ ხასიათს ატარებს. ამასთან, შტატების მთავრობა ადგენს მინათსარგებლობის დაგეგმვისა და მართვის სამართლებრივ ჩარჩოებს. ის განსაზღვრავს ადგილობრივი მთავრობის დაფინანსების ფორმებს. ხშირად ის ასევე განსაზღვრავს მინათსარგებლობის ნებართვების სამართლებრივი განხილვის წესებს, ისევე როგორც ადმინისტრაციული განხილვის წესებს. შტატის მთავრობა ამტკიცებს სამშენებლო კოდექსსაც. შტატები ამავედროულად ფლობენ საკმაოდ დიდი ფართობის ტერიტორიებს, რაც სივრცითი განვითარების ნაწილში მათ როლს აძლიერებს. მას ასევე შეუძლია ადგილობრივ მთავრობას შესთავაზოს სახელმძღვანელო მითითებები დაგეგმვის პროცესთან დაკავშირებით.¹⁴¹

გერმანიაში ფედერალური მხარის დონეზე ზუსტდება განვითარების ამოცანები და სტრატეგიული მიმართულებები **ფედერალური მხარის სივრცითი განვითარების გეგმის ფარგლებში**. ამასთან მხარის დონეზე აღნიშნული დოკუმენტები უზრუნველყოფენ დარგობრივი პოლიტიკური მიმართულებების ინტეგრირებასა და კოორდინაციას და ადგილობრივი დონის მთავრობებს სივრცითი განვითარებისთვის მბოჭავი ხასიათის სახელმძღვანელო მითითებებით უზრუნველყოფენ.¹⁴²

2.3. რეგიონული დონე

აშშ-ს გარდა, რეგიონის დონეს ყველა საკვლევო ქვეყნის დაგეგმვის სისტემა იცნობს. გერმანიაში ის საკვანძო როლს ასრულებს ფედერალური, ფედერალური მხარის და ქვედა დონეების კოორდინაციის თვალსაზრისით. **რეგიონული სივრცითი განვითარების გეგმები** შეიძლება მოიცავდეს განსახლების სტრუქტურის სპეციფიკასაც (დასახლებების და ღია სივრცეების ურთიერთმიმართებაზე), ურბანული ზრდის არეალებს, მითითებებს მუნიციპალიტეტებისთვის მნიშვნელოვან ფუნქციებსა და ბუნებრივი

140 OECD (2017), *Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets*, OECD Publishing, Paris, [online] Available at: < https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/land-use-planning-systems-in-the-oecd_9789264268579-en#page222 > [Accessed 26 July 2021];

141 OECD (2017), *Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets*, OECD Publishing, Paris, [online] Available at: < https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/land-use-planning-systems-in-the-oecd_9789264268579-en#page222 > [Accessed 26 July 2021];

142 OECD (2017), *Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets*, OECD Publishing, Paris, [online] Available at: < https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/land-use-planning-systems-in-the-oecd_9789264268579-en#page107 > [Accessed 26 July 2021];

რესურსების მოპოვების თაობაზე, ასევე დაგეგმილ ინფრასტრუქტურულ ობიექტებზე, როგორც, მაგალითად, სატრანსპორტო ან სხვა საჯარო დანიშნულების ობიექტებზე.¹⁴³ აღნიშნული დოკუმენტი შინა-არსობრივად ჩეხეთისა და პოლონეთის სივრცითი განვითარების დოკუმენტებს ძალიან ჰგავს.

ჩეხეთში რეგიონული ოფისები ამუშავებს **განვითარების პრინციპებს**, აზუსტებს გარკვეულ საკითხებს, რომლებიც მასშტაბის გამო ეროვნულ დონეზე ვერ დამუშავდა. ამასთან, ადგილობრივ დონესთან კოორდინაციას უზრუნველყოფს. საჭიროების შემთხვევაში დაგეგმვის კვლევის დოკუმენტი მუშავდება, რომელიც შეიძლება გარკვეულწილად მინათსარგებლობის საკითხებსაც მოიცავდეს.¹⁴⁴

პოლონეთში (Voivodeship) **რეგიონული სივრცითი გეგმა** განსაზღვრავს რეგიონის განვითარების სტრატეგიასა და სახელმძღვანელო მითითებებს ადგილობრივი დონის მინათსარგებლობის გეგმებისთვის.¹⁴⁵

2.4. რაიონული დონე

რაიონული დონე მხოლოდ პოლონეთსა (Powiat) და აშშ-ში (Counties) არსებობს, თუმცა არცერთის შემთხვევაში დაგეგმვის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანს როლს არ ასრულებს. დაგეგმვის დოკუმენტები ამ დონეზე არ მუშავდება. პოლონეთში რაიონული მთავრობები სარეკომენდაციო სახით წარადგენენ თავიანთ მოსაზრებებს ადგილობრივ გეგმებზე. მათი როლი დაგეგმვის პროცესში ყველაზე პასიურია. ისინი უმეტესწილად პასუხისმგებელი არიან ქალაქთმშენებლობითი პირობების დადგენაზე (Planning Permission), მაგრამ მათი ლეგიტიმაცია ნაკლებად დისკრეციულია იმ არეალებში, სადაც მინათსარგებლობის გენერალური გეგმები არ არის დამუშავებული.¹⁴⁶

2.5. მუნიციპალური დონე

2.5.1 გერმანია, ბერლინი

გერმანიის კონსტიტუცია მუნიციპალიტეტებს დამოუკიდებელი თვითმმართველობის უფლებით უზრუნველყოფს. თუმცა, ამავდროულად, მუნიციპალიტეტებს საკმაოდ მკაცრად კონტროლირებად ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ დაგეგმვის სისტემაში უწევს ფუნქციონირება, ყველა იერარქიულ დონესთან კოოპერაციის ვალდებულებით. შესაბამისად, მინათსარგებლობასთან,

143 OECD (2017), *Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets*, OECD Publishing, Paris, [online] Available at: < https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/land-use-planning-systems-in-the-oecd_9789264268579-en#page108 > [Accessed 26 July 2021];

144 OECD (2017), *Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets*, OECD Publishing, Paris, [online] Available at: < https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/land-use-planning-systems-in-the-oecd_9789264268579-en#page78 > [Accessed 26 July 2021];

145 OECD (2017), *Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets*, OECD Publishing, Paris, [online] Available at: < https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/land-use-planning-systems-in-the-oecd_9789264268579-en#page169 > [Accessed 26 July 2021];

146 OECD (2017), *Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets*, OECD Publishing, Paris, [online] Available at: < https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/land-use-planning-systems-in-the-oecd_9789264268579-en#page169 > [Accessed 26 July 2021];

თავი 2. სპარტაშორისო გეგმაცდლილა

გადასახადებსა და ეკონომიკურ განვითარებასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები რეგიონული, მხარის და ქვეყნის ჭრილში უნდა იყოს გააზრებული.¹⁴⁷

ადგილობრივ დონეზე ურბანული განვითარება ფორმალური და არაფორმალური დაგეგმვის ინსტრუმენტების საშუალებით ხორციელდება. ფორმალურად ურბანული განვითარების რეგულირება მინათსარგებლობის დაგეგმვის საშუალებით ხდება, რომლის ძირითადი ამოცანაა, მოამზადოს და აკონტროლოს მიწის გამოყენება სამშენებლო თუ სხვა აქტივობისთვის. მინათსარგებლობის დაგეგმვა ორ დონეზე ხორციელდება: ქალაქისა და ურბანული არეალის (იხ. ცხრილი N3); ხოლო არა-ფორმალური დაგეგმვის ინსტრუმენტებიდან აღსანიშნავია ურბანული განვითარების გეგმები, კონცეფციები/სტრატეგიები და ჩარჩო გეგმები (იხ. ცხრილი N4). აღნიშნული დოკუმენტები, როგორც წესი, აღიარებულია საკრებულოს მიერ და მათ მბოჭავი ხასიათი მხოლოდ ადმინისტრაციის შიდა სტრუქტურებისთვის აქვს. რაც იმას ნიშნავს, რომ მინათსარგებლობის დაგეგმვის პროცესში მათი გათვალისწინება აუცილებელია.¹⁴⁸

ფორმალური დაგეგმვის ინსტრუმენტები

ადგილობრივი მინათსარგებლობის დაგეგმვის ორი ტიპის დოკუმენტი არსებობს: მინათსარგებლობის გეგმა (Flächennutzungsplan; Preparatory land-use plan) და განაშენიანების გეგმა (Bebauungsplan; binding land-use plan) (იხ. ცხრილი N3).

მინათსარგებლობის გეგმა (მგ)¹⁴⁹ განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმ თვალსაზრისით, რომ ის განსაზღვრავს ქალაქში არსებული მიწის რესურსი რისთვის და როგორ უნდა გამოიყენონ და მისი ამა თუ იმ ფორმით გამოყენება რა სიკეთის მომტანი იქნება მთლიანად მუნიციპალიტეტის მაცხოვრებლებისთვის. ის ასევე განაშენიანების გეგმებისთვის ჩარჩო-პირობებსაც ქმნის. მინათსარგებლობის გეგმას თან ახლავს განმარტებითი დოკუმენტი, რომელიც მოიცავს მიზნებს, ამოცანებს, შემოთავაზებული ურბანული განვითარების ზეგავლენას და ასევე გარემოსდაცვით ანგარიშს. ადგილობრივი საკრებულო ამტკიცებს დოკუმენტს, როგორც სპეციალურ სახელმწიფო ღონისძიებას. შესაბამისად, ის არ წარმოადგენს მშენებლობის ნებართვების გაცემის პირდაპირ საფუძველს. თუმცა მას მბოჭავი ხასიათი აქვს უშუალოდ სხვა საჯარო დამგეგმავი ორგანოებისთვის, რომლებმაც მისი დამუშავების პროცესში რამე საწინააღმდეგო ან განსხვავებული პოზიცია არ გამოხატეს. ამავდროულად, ის ასევე წარმოადგენს განაშენიანების გეგმების დამუშავების საფუძველს.¹⁵⁰

განაშენიანების გეგმა (გგ),¹⁵¹ მინათსარგებლობის გეგმისგან განსხვავებით, სამართლებრივად მბოჭავი დოკუმენტია, რომელიც წარმართავს და აკონტროლებს ურბანული განვითარების, მიწის სამშენებლოდ გამოყენებისა და სხვა საკითხებს. მას ადგილობრივი საკრებულო კანონქვემდებარება

147 Schmidt, S. and Buehler, R., 2007. *The Planning Process in the US and Germany: A Comparative Analysis*. International Planning Studies, 12(1), pp.55-75.

148 Pahl-Weber, E., 2008. *The planning system and planning terms in Germany*. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung;

149 [www.gesetze-im-internet.de. \(n.d.\). BauGB - Baugesetzbuch *](http://www.gesetze-im-internet.de/baug/BjNR003410960.html#BjNR003410960BJNG000304116). [online] Available at: <http://www.gesetze-im-internet.de/baug/BjNR003410960.html#BjNR003410960BJNG000304116> [Accessed 26 Jul. 2021];

150 Pahl-Weber, E., 2008. *The planning system and planning terms in Germany*. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. p. 79;

151 [www.gesetze-im-internet.de. \(n.d.\). § 9 BauGB - Einzelnorm](http://www.gesetze-im-internet.de. (n.d.). § 9 BauGB - Einzelnorm). [online] Available at: http://www.gesetze-im-internet.de/baug/_9.html [Accessed 26 Jul. 2021];

რე აქტის სახით ამტკიცებს¹⁵² და შესაბამისად, ის მშენებლობის ნებართვის გაცემის საფუძველს წარმოადგენს.

განაშენიანების გეგმა მინათსარგებლობის გეგმას უფრო კონკრეტულ სახეს აძლევს და მინის ნაკვეთების მიხედვით განვითარების პირობებს აზუსტებს. როგორც წესი, გგ-ს მოქმედება არ არის დროში შეზღუდული, მაგრამ არც მისი ვადების განწარა აკრძალული.

*„გგ თუ ეწინააღმდეგება მინათსარგებლობის გენერალურ გეგმას, მაშინ მინათსარგებლობის გენერალური გეგმა უნდა შეიცვალოს, რაც საკმაოდ რთული პროცესია. ზოგჯერ 10 წელი გრძელდება მსგავსი პროცესი. განწერილი ვადები არ არსებობს, თუმცა საშუალოდ გგ-ს დამტკიცებას 2-3 წელი სჭირდება“.*¹⁵³

გგ-ს მოყვება განმარტებითი დოკუმენტი, რომელშიც მიზნები, ამოცანები, დანიშნულება და გეგმის ყველაზე მნიშვნელოვანი ზეგავლენებია განწერილი. ის ასევე მოიცავს გარემოსდაცვით და კერძო და საჯარო ინტერესების შეჯერების შესახებ ანგარიშს.

გერმანიის კანონმდებლობა რამდენიმე ტიპის განაშენიანების გეგმას იცნობს:¹⁵⁴

- **კვალიფიციური გგ** – პროექტი, როგორც წესი, მინიმალურ ტექნიკურ მაჩვენებლებს უნდა მოიცავდეს, როგორც, მაგალითად, გამოყენების ტიპი, ტერიტორიის ფართობი, ტერიტორიის განაშენიანების ფართობი და სატრანსპორტო არეალი. თუ პროექტი ზემოთ ჩამოთვლილ მინიმალურ ტექნიკურ მაჩვენებლებს მოიცავს და ამავედროულად ადგილობრივი საზოგადოებრივი სატრანსპორტო უზრუნველყოფის საკითხებს ითვალისწინებს, მაშინ ის განხილვას ექვემდებარება.
- **მარტივი გგ** – არის დოკუმენტი, რომელიც ზემოთ ჩამოთვლილ მინიმალურ ტექნიკურ მაჩვენებლებს არ მოიცავს. მარტივი გგ განხილვას ექვემდებარება თუ გგ-თი გათვალისწინებული ურბანული განვითარება საპროექტო ტერიტორიაზე არ ითვალისწინებს მნიშვნელოვან ცვლილებებს.
- **პროექტზე დაფუძნებული გგ**, რომლის ფარგლებშიც დეველოპერი მუნიციპალიტეტის კონკრეტული პროექტის განხორციელების მიზნით მიმართავს. მუნიციპალიტეტთან კონსულტაციების და შეხვედრების ფარგლებში დგინდება განვითარების წინაპირობები და დეველოპერის ფინანსური და თუ მატერიალური ვალდებულებები, საჭიროების შემთხვევაში ფორმდება ხელშეკრულება.

152 Cf Stüer, Der Bebauungsplan, Rn. 72ff;

Pahl-Weber, E., 2008. *The planning system and planning terms in Germany*. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. p. 79;

153 რესპონდენტი: ლუკა ბაქრაძე, ბერლინი.

154 Pahl-Weber, E., 2008. *The planning system and planning terms in Germany*. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. p. 80;

ცხრილი 4: ფორმალური ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტების ტიპები გერმანიაში

გეგმარებითი დონე	დოკუმენტის სახელწოდება	სამართლებრივი სტატუსი	დანიშნულება	სამუშაო მასშტაბი
მუნიციპალიტეტი	მინათსარგებლობის გეგმა ¹⁴ (Flächennutzungsplan; Preparatory Land-Use Plan)	ფორმალურად არამბოჭავი	განსაზღვრავს მინათსარგებლობის საკითებს მთელი ქალაქისთვის და ადგენს გგ-ს განვითარების ჩარჩოპირობებს;	1:5 000-1:25 000
ურბანული არეალი	განაშენიანების გეგმა (Bebauungsplan; Binding Land-Use Plan)	მბოჭავი	განსაზღვრავს მიწის სამშენებლოდ გამოყენების პირობებს და ურბანული განვითარების დეტალურ გადაწყვეტებს;	1:500-1:1 000

წყარო: OECD (2017), Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets, OECD Publishing, Paris; Pahl-Weber, E., 2008. The planning system and planning terms in Germany. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. p. 80

არაფორმალური დაგეგმვის ინსტრუმენტები

გერმანიის სამშენებლო კოდექსში მხოლოდ გაკვრით წერია, რომ არაფორმალური ურბანული განვითარების კონცეფციები და გეგმები გასათვალისწინებელია მინათსარგებლობის გეგმების მომზადების პროცესში.

არაფორმალური გეგმები საკრებულომ შეიძლება აღიაროს როგორც გენერალური გეგმები (master plan), რომელთაც მხოლოდ ადმინისტრაციის შიგნით აქვს მბოჭავი ხასიათი.

არაფორმალური დოკუმენტების შემუშავების წესი და პროცედურები სამართლებრივად არ რეგულირდება. მათი შინაარსი დიდწილად ადგილობრივ კონტექსტსა და გამონკვევებზეა დამოკიდებული. დაგეგმვის არაფორმალური დოკუმენტები მინათსარგებლობის გეგმების დამუშავებისა და დაზუსტების პროცესში ეფექტურად გამოიყენება და პროცესის საჯაროობისა და თანამონაწილეობის მაღალ ხარისხს უზრუნველყოფს. არაფორმალური დოკუმენტების რამდენიმე ტიპს განასხვავებენ: ურბანული განვითარების კონცეფციები, ქვე-არეალის განვითარების გეგმა (sub-area development plan) და ჩარჩო გეგმა (იხ. ცხრილი N4).

ცხრილი 5: არაფრომალური ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტების ჩამონათვალი გერმანიაში

გეგმარებითი დონე	დოკუმენტის სახელწოდება	სამართლებრივი სტატუსი	დანიშნულება	სამუშაო მასშტაბი
მუნიციპალიტეტი	სექტორული გეგმები	არამბოჭავი;	შეიძლება დამუშავდეს სამუშაო ადგილების, საბინაო ურუნველყოფისთვის, ტრანსპორტისთვის, სოციალური ინფრასტრუქტურისთვის და სხვა სექტორული მიმართულებებისთვის. აღნიშნული სექტორული მიმართულებებით დამუშავებული გეგმები კარგ საფუძველს ქმნის შემდგომ მინათსარგებლობის გეგმის დამუშავებისთვის.	1:5000-1:25000
მუნიციპალიტეტი	ურბანული განვითარების გეგმები (კონცეფციები) (Stadtentwicklungsplanung; Urban development planning)	არამბოჭავი;	განსაზღვრავს ქალაქის განვითარების სივრცით პრიორიტეტებს, კოორდინაციას ახდენს მინათსარგებლობისა და სექტორულ დაგეგმვას შორის.	1:5000-1:25000
ურბანული ქვე-არეალი	ქვე-არეალების განვითარების გეგმა (sub-area development plan)	არამბოჭავი;	გეგმები მოიცავენ მინათსარგებლობის, ურბანული დიზაინის და გეგმარებით ღონისძიებებს კონკრეტული ტერიტორიისთვის;	1:5000-1:10 000
ურბანული ქვე-არეალი ან უბანი	ჩარჩო გეგმები	არამბოჭავი;	მინათსარგებლობის გეგმით განსაზღვრული სპეციფიკაციები ზუსტდება უბნის დონეზე, რაც შემდეგ განაშენიანების გეგმების დამუშავებისთვის უფრო დეტალურ საფუძველს ქმნის.	1:1000-1:5000

წყარო: Pahl-Weber, E., 2008. The planning system and planning terms in Germany. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. p. 83

ბერლინის შემთხვევაში ქალაქის განვითარების ხედვას, ძირითად მიმართულებებს, მიზნებს და ამოცანებს ქალაქის განვითარების კონცეფცია 2030,¹⁵⁵ იგივე ქალაქის განვითარების სტრატეგია განსაზღვრავს. დამატებით, დარგობრივი მიმართულებით, დამუშავებულია ქალაქგანვითარების გეგმები საცხოვრებლისთვის, ეკონომიკისთვის, კლიმატისთვის, ტრანსპორტისა და ურბანული ცენტრებისთვის. ქალაქგანვითარების გეგმები აზუსტებს მინათსარგებლობის გეგმებით განსაზღვრული ფუნქციური არეალების გამოყენების პრიორიტეტებსა და განვითარების ხედვას. ისინი შემდგომი მინათსარგებლობის დაგეგმვის სახელმძღვანელოსაც წარმოადგენს. აღნიშნულ დოკუმენტებს სენა-

155 www.stadtentwicklung.berlin.de. (n.d.). *Stadtentwicklungskonzept (StEK) Berlin 2030 / Land Berlin*. [online] Available at: <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungskonzept/index.shtml> [Accessed 26 Jul. 2021];

თავი 2. სპარტაშორისო გეგმაცდლივა

ტის შესაბამისი განყოფილებები ამუშავებს.¹⁵⁶ ამასთან, დამატებით ბერლინის ბინათმშენებლობის პროცესის წარმართვისთვის დამუშავებულია და მუდმივად ახლდება ქალაქგანვითარების გეგმა საცხოვრებლისთვის 2030, რომელიც ზუსტად განსაზღვრავს ქალაქში საცხოვრებელზე არსებულ დეფიციტსა და რესურს. ის ასევე ადგენს სამშენებლო ტერიტორიების რესურსს და მათი განვითარების პოტენციალს ინფრასტრუქტურისა და ინტენსივობის თვალსაზრისით.¹⁵⁷ დღევანდელი მდგომარეობით ქალაქის (ბერლინი) უმეტესი ნაწილი დაფარულია გგ-ით.¹⁵⁸

მუნიციპალურ დონეზე გაუნაშენიანებელი ტერიტორიების განვითარების უფლება აქვს სენატს, თუმცა ასეთ შემთხვევაშიც არსებობს გარკვეული შეზღუდვები. კერძოდ, გაუნაშენიანებელი ტერიტორიების განვითარება დაიშვება მხოლოდ განაშენიანებული ტერიტორიების მიმდებარედ. ამასთან, მუნიციპალიტეტები, როგორც წესი, თვითონ არიან მსგავსი ტერიტორიების მესაკუთრეები და მხოლოდ დეტალური განაშენიანების გეგმის დამუშავების შემდგომ არის შესაძლებელი მინის მიყიდვა კერძო დეველოპერებზე და ისიც მხოლოდ კონკრეტული პირობებით და განვითარების პროცესში სახელმწიფოს ჩართულობის ვალდებულებით.¹⁵⁹

სამართლებრივი ჩარჩოები

ურბანული დაგეგმვის და დაგეგმარების პროცესს მთლიანად არეგულირებს ფედერალური სივრცითი დაგეგმვის აქტი და ფედერალური სამშენებლო კოდექსი. მინის გამოყენების ტიპოლოგია რეგულირდება ფედერალური მინის გამოყენების დადგენილებით.¹⁶⁰ ამასთან, მოქმედებს სამშენებლო რეგულაციები/წესები, რომლებიც შენობა-ნაგებობების მშენებლობასთან დაკავშირებულ საკითხებს აწესრიგებს. ყველა მუნიციპალიტეტს აქვს უფლება, ინდივიდუალური სამშენებლო წესები დაამუშაოს. მაგალითად, ბერლინს დამტკიცებული აქვს თავისი სამშენებლო რეგულაციები.¹⁶¹

2.5.2 ჩეხეთი, პრაღა

ჩეხეთში ქვედა დონის დაგეგმვის დოკუმენტები უნდა შეესაბამებოდეს ზედა დონის დოკუმენტებს და ითვალისწინებდეს ზედა დონეზე განსაზღვრულ სახელმძღვანელო მითითებებს. თუმცა, ადგილობრივი მთავრობა ზედა დონის დოკუმენტებით მკაცრად შეზღუდული არაა, ვინაიდან მათი დეტალიზაცია და სიზუსტე ამის საშუალებას არ იძლევა. ფორმალური სახით სხვადასხვა დონეს შორის კოორდინაცია უზრუნველყოფილია დარგობრივი მიმართულებების ჩართულობითა და საკითხთან დაკავშირებით პოზიციების გამოხატვისა და შეფასების ის ვალდებულებით.

156 www.stadtentwicklung.berlin.de. (n.d.). *Stadtentwicklungspläne - Einführung / Land Berlin*. [online] Available at: <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungsplanung/de/einfuehrung/> [Accessed 26 Jul. 2021];

157 www.stadtentwicklung.berlin.de. (n.d.). *Stadtentwicklungsplan (StEP) Wohnen / Land Berlin*. [online] Available at: <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungsplanung/de/wohnen/> [Accessed 26 Jul. 2021];

158 რესპონდენტი: ლუკა ბაქრაძე, ბერლინი.

159 Schmidt, S. and Buehler, R., 2007. The Planning Process in the US and Germany: A Comparative Analysis. *International Planning Studies*, 12(1), pp.55-75;

160 OECD (2017), Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets, OECD Publishing, Paris, [online] Available at: < https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/land-use-planning-systems-in-the-oecd_9789264268579-en#page109 > [Accessed 26 July 2021];

161 Schmidt, S. and Buehler, R., 2007. The Planning Process in the US and Germany: A Comparative Analysis. *International Planning Studies*, 12(1), pp.55-75;

მუნიციპალურ დონეზე ურბანული განვითარების პროცესში ცენტრალურ როლს ქალაქის სტრატეგიული გეგმა ასრულებს, რომლის ფარგლებშიც ქალაქის განვითარების ერთიანი ხედვაა წარმოდგენილი. პრაღაში მსგავსი გეგმების დამუშავების პრაქტიკა 90-იანი წლებიდან დაიწყო და დღეს ის პოლიტიკის განმსაზღვრელი ცენტრალური დოკუმენტია. როგორც სხვა შესწავლილ ქალაქებში, ისე პრაღაშიც სტრატეგიული გეგმა არაფორმალური და არამბოჭავი ხასიათის დოკუმენტია. მიუხედავად ამისა, ის მინათსარგებლობის დაგეგმვის საფუძველს წარმოადგენს და სახელმძღვანელო მითითებების ფუნქციას ასრულებს. სტრატეგიული გეგმის დამუშავებასა და მონიტორინგზე პრაღის დაგეგმვისა და განვითარების ინსტიტუტია პასუხისმგებელი.¹⁶² პრაღაში ბოლოს სტრატეგიული გეგმა 2016 წელს განახლდა და მისი ხედვის მიხედვით განვითარების ხუთი პრიორიტეტული მიმართულება განისაზღვრა, ესენია: წარმატებული ქალაქი (Thriving City), სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა (Civil Society), ავთენტური ქალაქი (Authentic City), სოციალური ურთიერთგათანაბრება (Social Cohesion) და ლამაზი ქალაქი (Beautiful City).¹⁶³

მუნიციპალურ დონეზე სამი ტიპის დაგეგმვის გეგმა არსებობს, რომელთაგანაც მხოლოდ ორი ატარებს მბოჭავ ხასიათს (იხ. ცხრილი N5). პირველია **ადგილობრივი ტერიტორიული გეგმა** (Local Territorial Plans), იგივე მინათსარგებლობის გეგმა ან ზონირების გეგმა, რომელიც მთელ მუნიციპალიტეტს მოიცავს და ასახავს დასაშვებ მინათსარგებლობასა და გამოყენების სახეობებს თითოეული მიწის ნაკვეთისთვის. ის ასევე განსაზღვრავს საბინაო ფონდის წილს ქალაქის ცენტრში, გამწვანებული სივრცეების არეალებს, დატბორვის ზონებს, მსხვილი განვითარების არეალებს, სატრანსპორტო, საინჟინრო თუ სოციალური ინფრასტრუქტურის ტერიტორიებს.¹⁶⁴ ზონირების გეგმა გადაწყვეტილების მიმღებ პირებს ეხმარება იმის განსაზღვრაში, თუ სად უნდა დაიხარჯოს მუნიციპალური ბიუჯეტი საჯარო სიკეთეების შექმნის მიზნით, ხოლო კერძო მესაკუთრეებს აწვდის ინფორმაციას კონკრეტულ მიწის ნაკვეთებზე დასაშვები განვითარების შესახებ. ყოველ ოთხ წელიწადში ერთხელ გეგმა რევიზიას ექვემდებარება, საჭიროების შემთხვევაში ახლდება ან ახალი გეგმა მუშავდება. დოკუმენტი მბოჭავ ხასიათს ატარებს, თუმცა დეველოპერების ინტერესების ასახვისა და გათვალისწინების მიზნით მისი განახლებისა ცვლილების შემთხვევები ხშირია.

პრაღაში მოქმედი ზონირების გეგმა 1999 წელს დამტკიცდა. ამჟამად მიმდინარეობს ახალ მეტროპოლიურ გეგმაზე (Metropolitan Plan) მუშაობა, რომელმაც არსებული გეგმა უნდა ჩაანაცვლოს. მისი დასრულება მოსალოდნელია 2022 წლისთვის. დოკუმენტის დამუშავებაზე პრაღის დაგეგმვისა და განვითარების ინსტიტუტია პასუხისმგებელი. ახალი გეგმის უპირველესი მიზანია გაუნაშენიანებელ საგარეუბნო არეალებზე (გრინფილდებზე) უკონტროლო ზრდის პროცესის შეჩერება და ურბანული განფენის პროცესის შეკავება. ის ასევე მიზნად ისახავს მთელი ქალაქისთვის სიმაღლის რეგულაციის დანერგვასა და ლოკალური საჭიროებებისა და სპეციფიკის მიხედვით განვითარების ხელშეწყობას.¹⁶⁵ საგულისხმოა ის ფაქტი, რომ თბილისში მოქმედი მინათსარგებლობის გენერალური გეგმა თვისობრივად ძალიან ჰგავს პრაღის ზონირების გეგმას. ორივე მათგანი მბოჭავი დოკუმენტია, წარმოადგენს ნებართვის გაცემის საფუძველს და თითოეული მიწის ნაკვეთისთვის ადგენს ფუნქციურ ზონებსა და მინათსარგებლობის ტიპებს.

162 en.iprpraha.cz. (n.d.). Strategic Planning. [online] Available at: <http://en.iprpraha.cz/clanek/1359/strategic-planning>;

163 <http://en.iprpraha.cz/uploads/assets/Priorities%20of%20the%20strategic%20plan.pdf>;

164 en.iprpraha.cz. (n.d.). Spatial Planning. [online] Available at: <http://en.iprpraha.cz/clanek/1452/spatial-planning> [Accessed 26 Jul. 2021];

165 en.iprpraha.cz. (n.d.). Spatial Planning. [online] Available at: <http://en.iprpraha.cz/clanek/1452/spatial-planning>;

თავი 2. სპარტაჟირის გეგმვლილა

მუნიციპალურ დონეზე გარკვეული არეალებისთვის ასევე მუშავდება **მარეგულირებელი გეგმა** (Regulatory Plans). მათი საშუალებით ზუსტდება მოთხოვნები ტერიტორიის განვითარებასთან დაკავშირებით, მაგალითად, არქიტექტურული მახასიათებლების კუთხით ადმინისტრაციული ორგანოები, როგორც წესი, მსგავს დოკუმენტებს კერძო კომპანიებისგან შეისყიდნიან. ამ შემთხვევაში მათი მოქმედების ვადა 3 წელია. აღსანიშნავია, რომ ამგვარი გეგმებით მუნიციპალიტეტის მხოლოდ მცირე ნაწილია დაფარული.

კიდევ ერთი დოკუმენტი, რომელიც გამოიყენება, **დაგეგმვის კვლევა** (Planning Studies), იგი არამბოჭავი ხასიათისაა. მისი შინაარსობრივი მხარე არ არის მკაფიოდ განსაზღვრული და შესაძლებელია, რომ დამუშავდეს როგორც სტრატეგიული დოკუმენტის, ისე მინათსარგებლობის გეგმის მსგავსად. თითოეული მათგანის დამტკიცებაზე პასუხისმგებელი მუნიციპალიტეტის საკრებულოა. ხოლო ნებართვების გაცემაზე პასუხისმგებელი – მშენებლობის ოფისი/სამსახურია.

ცხრილი 6: ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტების ჩამონათვალი ჩეხეთში

გეგმარებითი დონე	დოკუმენტის სახელწოდება	სამართლებრივი სტატუსი	დანიშნულება	მასშტაბი
მუნიციპალიტეტი	ადგილობრივი ტერიტორიული გეგმა (Local Territorial Plan)	მბოჭავი	განსაზღვრავს მინათსარგებლობის ტიპებს მთელი ქალაქისთვის	1:10 000; 1:5 000
ურბანული არეალი, მუნიციპალიტეტის გარკვეული არეალი	მარეგულირებელი გეგმა (Regulatory Plans)	მბოჭავი (3 წლის ვადით)	განსაზღვრავს დეტალურ მინათსარგებლობის ტიპებს კონკრეტული ტერიტორიებისთვის	1:500; 1:1 000
მუნიციპალიტეტი/ რეგიონი	დაგეგმვის კვლევები (Planning Studies)	სარეკომენდაციო	სპეციალური დოკუმენტია, რომელიც შეიძლება ატარებდეს სტრატეგიული დოკუმენტის ხასიათს; ძირითადად განკუთვნილია კონკრეტული სივრცითი და გეგმარებითი პრობლემების გადაწყვეტისთვის;	-

წყარო: OECD (2017), Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets, OECD Publishing, Paris

სამართლებრივი ჩარჩოები

ჩეხეთში საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის შემდეგ კერძო საკუთრების უფლების გაძლიერებისა და მიწის მართვის მიმართულებით რეფორმები გატარდა. 2000 წელს შემოიღეს რეგიონული დონე. 2001 წელს დაგეგმვის პროცესში გარემოს ზეგავლენის შეფასების რეგულაციები დაწესდა. 2007 წელს დამტკიცდა სამშენებლო კოდექსი და რეგიონულ დონეზე განვითარების პრინციპები განისაზღვრა. ასევე დაინერგა დაგეგმვის თანხმობა (Planning Consent), რომელიც ქალაქთმშენებლობითი პირობების დადგენის (Planning Permission) გამართივებულ ფორმას წარმოადგენს. ასევე დაწესდა ქონების ღირებულების გაუარესების კომპენსაცია.¹⁶⁶

166 OECD (2017), Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets, OECD Publishing, Paris, [online] Available at: < https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/land-use-planning-systems-in-the-oecd_9789264268579-en#page75 > [Accessed 26 July 2021];

პრალას თავისი სამართლებრივი ჩარჩოები აქვს, რაც მას ჩეხეთის სხვა მუნიციპალიტეტებისაგან გამოარჩევს. ძირითადი სამართლებრივი დოკუმენტებიდან აღსანიშნავია მუნიციპალური აქტი და სამშენებლო კოდექსი. პრალის სამშენებლო კოდექსს დამტკიცებამდე ეროვნული მთავრობა განიხილავს და დაწესებულ სტანდარტებთან შეუსაბამობის შემთხვევაში, შეიძლება უარყოს. უშუალოდ ქალაქის ქალაქგეგმარებითი დოკუმენტები უნდა ითვალისწინებდეს რეგიონული განვითარების სამინისტროს მიერ განსაზღვრულ სივრცითი განვითარების პრინციპებს, თუმცა ქალაქს ურბანული განვითარების პროცესში ავტონომიურობის მაღალი ხარისხი გააჩნია.¹⁶⁷

პრალის განახლებული სამშენებლო კოდექსი 2016 წელს დამტკიცდა. კოდექსის ძველი რედაქციისაგან განსხვავებით, ახალი ვერსია შენობებს არა დამოუკიდებელ ერთეულებად, არამედ ურბანული სტრუქტურის ერთიან ნაწილად მოიხსენიებს, რომლებიც საბოლოო ჯამში ქალაქის იერს აყალიბებს. ახალი კოდექსი იზიარებს კომპაქტური და შეკავშირებული ქალაქის იდეას და ფოკუსს ხარისხიან საჯარო სივრცეზე აკეთებს. კოდექსის ავტორების ძირითადი შთაგონების წყაროს ვენისა და ბერლინის რეგულაციები წარმოადგენდა.¹⁶⁸

2.5.3 პოლონეთი, ვარშავა

პოლონეთი ინტეგრირებული დაგეგმვისა და გეგმარებით დონეებს შორის კოოპერაციის სუსტი სისტემით გამოირჩევა. როგორც წესი, ზედა დონის გეგმების სტრატეგიული მიზნების ინტეგრაცია მუნიციპალურ დონეზე არაეფექტურია. ერთი მხრივ, ეს განპირობებულია სივრცითი დაგეგმვის დოკუმენტების სიმწირით, ხოლო, მეორე მხრივ, უშუალოდ სივრცითი დაგეგმვის სისტემის გაუმართაობით.¹⁶⁹

კომუნისტური წყობიდან კაპიტალისტურ წყობაზე გადასვლის შემდეგ სივრცითი მოწყობის და ქალაქგეგმარების სფერომ მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადა. გეგმიური ეკონომიკის პირობებში სახელმწიფო იყო ერთადერთი აქტორი ურბანული განვითარების პროცესებში და ის განსაზღვრავდა დღის წესრიგს. ახლა, კერძო სექტორის გაძლიერების შემდეგ, სახელმწიფოს როლი შესუსტდა. განსაკუთრებით 2003 წელს სივრცითი დაგეგმვის სისტემის მნიშვნელოვანი ცვლილებების განხორციელების შემდეგ.¹⁷⁰ ცვლილებების საფუძველზე ყველა მუნიციპალური გეგმა, რომელიც 1955 წლამდე იყო დამტკიცებული, შეუსაბამოდ გამოცხადდა. ამასთან, ახალი გეგმების შემუშავება ვალდებულეობად არ განისაზღვრა. ბევრმა მუნიციპალიტეტმა ადამიანური თუ ფინანსური რესურსის სიმწირის გამო დღემდე ვერ შეძლო ახალი გეგმების დამუშავება.¹⁷¹ აღნიშნულმა გარემოებამ ხელი შეუწყო წერტილოვანი მშენებლობების ტენდენციის წახალისებას.

მუნიციპალიტეტები, როგორც წესი, დაგეგმვით და გეგმარებით პროექტებს კერძო საპროექტო კომპანიებს უკვეთავს. თუმცა, თბილისისაგან განსხვავებით, გეგმების დამუშავების ინიციატორი ყოველ-

167 OECD (2017), Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets, OECD Publishing, Paris, [online] Available at: < https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/land-use-planning-systems-in-the-oecd_9789264268579-en#page75 > [Accessed 26 July 2021];

168 en.iprpraha.cz. (n.d.). *Prague Building Regulations*. [online] Available at: <http://en.iprpraha.cz/praguebuildingregulations> [Accessed 26 Jul. 2021];

169 Miszczak, K, 2013, Contemporary Spatial Planning and case of Poland, Wroclaw University of Economics and Business, p 110;

170 რესპონდენტი: ლუკას პანჩევიჩი (Łukasz Pancewicz), პოლონეთი;

171 Miszczak, K, 2013, Contemporary Spatial Planning and case of Poland, Wroclaw University of Economics and Business, p 110;

თავი 2. სპარტაშორისო გეგმაცდლივა

თვის მუნიციპალიტეტი და კერძო დეველოპერებს ტერიტორიის განვითარების ინიციატივით მუნიციპალიტეტისათვის ოფიციალურად მიმართვის უფლება არ აქვთ.¹⁷²

ქალაქის განვითარების ძირითად მიმართულებებს ვარშავის განვითარების სტრატეგია 2030 განსაზღვრავს.¹⁷³ ის ადგილობრივ დონეზე გადამწყვეტილების მიმღები პირებისთვის ძირითადი დოკუმენტია. განვითარების სტრატეგია არაფორმალური დოკუმენტია და მისი დამუშავება კანონმდებლობით მოთხოვნილი არაა. თუმცა, მუნიციპალიტეტების უმეტესობა მაინც ამჯობინებს მის დამუშავებას რამდენიმე მიზეზის გამო. უპირველეს ყოვლისა, ის მათ ეხმარება განვითარების ფოკუსის განსაზღვრაში, რომელიც მოსახლეობის თანამონაწილეობისა და სხვადასხვა ორგანიზაციასთან თანამშრომლობის საშუალებით ყალიბდება. ის ასევე უზრუნველყოფს ბიუჯეტის მიზნობრივ და ეფექტურ განკარგვას. განვითარების სტრატეგიის გეგმის დამუშავებასა და მონიტორინგზე პასუხისმგებელი უწყება ვარშავის მერიის სტრატეგიისა და ანალიზის სამსახურია.¹⁷⁴

ადგილობრივ დონეზე (Gmina) ორი ტიპის ქალაქმშენებლობითი დოკუმენტის დამუშავებაა შესაძლებელი (იხ. ცხრილი N 6):

დაგეგმვის კვლევის ფარგლებში მთელი ქალაქისთვის მუშავდება ხედვა და განვითარების კონცეფცია. ამ დოკუმენტის ფარგლებში შესაძლებელია მიწათსარგებლობის გეგმების დამუშავებაც, მაგრამ სავალდებულო არ არის. ეს დოკუმენტი არ ატარებს მბოჭავ ხასიათს, თუმცა მისი გათვალისწინება აუცილებელია ადგილობრივი სივრცითი განვითარების გეგმების (ზონირების გეგმების) შემუშავებისასა და შიდა დამგეგმავი სტრუქტურებისთვის. ვარშავაში დაგეგმვის კვლევა 2006 წელს დამტკიცდა.¹⁷⁵ 2018 წელს საკრებულომ გამოსცა ახალი დაგეგმვის კვლევის ინიცირების დადგენილება. ახალი დოკუმენტის მიზანია, რომ ქალაქი მეტად გახდეს მოქალაქეებზე ორიენტირებული და უფრო მედეგი იყოს კლიმატის ცვლილების თვალსაზრისით.¹⁷⁶

ადგილობრივი სივრცითი განვითარების გეგმა (Local Spatial Development Plans), ერთდერთ მბოჭავ ზონირების გეგმასა და მშენებლობის ნებართვის გაცემის საფუძველს წარმოადგენს. დოკუმენტი აუცილებლად უნდა მოიცავდეს გარემოსდაცვითი და ფინანსური ზეგავლენის შეფასებას. მოიაზრება, რომ ამ დოკუმენტებმა ქალაქის მთელი ტერიტორია უნდა დაფაროს. თუმცა, 2003 წელს გატარებული რეფორმის შემდგომ აღნიშნული პროცესი ნელა მიმდინარეობს და დასახლებების დიდი ნაწილი ჯერ კიდევ არ არის დაფარული ახალი გეგმებით.¹⁷⁷ ამ ეტაპისთვის ზონირების გეგმები ქალაქის ტერიტორიის დაახლოებით 40.25 %-ზეა დამტკიცებული. ამჟამად ადმინისტრაციული წარმოება 215

172 რესპონდენტი: ლუკას პანჩევიჩი (Łukasz Pancewicz), პოლონეთი;

173 WARSAW STRATEGY (2017). WARSAW STRATEGY. [online] #Warszawa2030. Available at: <https://2030.um.warszawa.pl/bez-kategorii/warsawstrategy/> [Accessed 26 Jul. 2021];

174 bip.warszawa.pl. (n.d.). BIP Warszawa - oficjalny portal stolicy Polski. [online] Available at: https://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/biura_urzedu/BS/default.htm [Accessed 26 Jul. 2021];

175 www.architektura.um.warszawa.pl. (n.d.). Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Warszawy | Architektura i planowanie przestrzenne. [online] Available at: <http://www.architektura.um.warszawa.pl/studium> [Accessed 26 Jul. 2021];

176 www.architektura.um.warszawa.pl. (n.d.). Projektowane Studium | Architektura i planowanie przestrzenne. [online] Available at: <http://www.architektura.um.warszawa.pl/nowe-studium> [Accessed 26 Jul. 2021];

177 OECD (2017), Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets, OECD Publishing, Paris, [online] Available at: < https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/land-use-planning-systems-in-the-oecd_9789264268579-en#page169 > [Accessed 26 July 2021];

ადგილობრივი სივრცითი განვითარების გეგმაზე/ზონირების გეგმაზე მიმდინარეობს, რაც ქალაქის 30.29%-ს შეადგენს.¹⁷⁸

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ქალაქის დანარჩენ ტერიტორიაზე დეველოპერები და სხვა კერძო სუბიექტები სამშენებლო ნებართვის აღების გამართივებულ მეთოდს, რომელიც ცნობილია ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების სახელით, ხშირად მიმართავენ. განმცხადებლის მოთხოვნის შემთხვევაში, ზონირების გეგმის არ არსებობის პირობებში, მუნიციპალიტეტს შეუძლია მიწის სამშენებლოდ განვითარების პირობების დადგენა, რაც შემდგომ მშენებლობის ნებართვის გაცემის საფუძველს წარმოადგენს. აღნიშნული პროცედურის ფარგლებში ფასდება საპროექტო ტერიტორიის მიმდებარე განაშენიანება და მისი გათვალისწინებით დგინდება განვითარების პირობები, კერძოდ, შენობის გაბარიტები, ტიპოლოგია და ა.შ. აღნიშნულ ინსტრუმენტთან მიმართებით საგულისხმოა ის ფაქტი, რომ ერთსა და იმავე ტერიტორიაზე შესაძლებელია რამდენიმე განსხვავებული შინაარსისა და განვითარების იდეის მქონე ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების არსებობა. ამასთან გადაწყვეტილების მიღების პროცესი საკმაოდ სწრაფია, რის გამოც ნებართვის აღების აღნიშნული ფორმა საკმაოდ დიდი პოპულარობით სარგებლობს.¹⁷⁹ მოცემული ინსტრუმენტი ძალიან ჰგავს საქართველოსა და თბილისში არსებულ სანებართვო პროცედურის პირველ ეტაპს – მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობების დადგენას.

ცხრილი 7: ქალაქმშენებლობითი დოკუმენტების ჩამონათვალი პოლონეთში

გეგმარებითი დონე	დოკუმენტის სახელწოდება	სამართლებრივი სტატუსი	დანიშნულება	მასშტაბი
მუნიციპალიტეტი	დაგეგმვის კვლევა (Spatial Studies)	არამბოჭავი, სარეკომენდაციო	განსაზღვრავს სტრატეგიულ მიზნებს მუნიციპალიტეტის სივრცითი განვითარებისთვის;	1:25 000; 1:5000
ურბანული არეალი	ადგილობრივი სივრცითი განვითარების გეგმა (Local Spatial Development Plan/ Local Zoning Plan)	მბოჭავი	კონკრეტული ტერიტორიების შემდგომი განვითარებისთვის მოიცავს დეტალურ ზონირებას;	1:2000-1:500 ან 1:5000;

წყარო: OECD (2017), Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets, OECD Publishing, Paris

სამართლებრივი ჩარჩოები

სივრცითი დაგეგმვისა და განვითარების აქტი არის ძირითადი მარეგულირებელი ჩარჩო დოკუმენტი, რომელიც ყველა გეგმარებითი დონის პასუხისმგებლობებსა და შესაძლებლობებს განსაზღვრავს. რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, ის განსაზღვრავს წესებს ადგილობრივი სივრცითი განვითარების გეგმების არარსებობის პირობებში სამშენებლო ნებართვების გაცემისთვის. ამასთან, სხვა მარეგუ-

178 architektura.um.warszawa.pl. (n.d.). *Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego | Architektura i planowanie przestrzenne*. [online] Available at: <http://architektura.um.warszawa.pl/plany-miejscowe> [Accessed 26 Jul. 2021]; Warszawa.pl. (2020). [online] Available at: http://mapa.um.warszawa.pl/mapaApp1/mapa?service=plany_zagospodarowania;

179 რესპონდენტი: ლუკას პანჩევიჩი (Łukasz Pancewicz), პოლონეთი;

თავი 2. სართავორისო გავოცდილვა

ლირებელი დოკუმენტებიდან აღსანიშნავია გარემოს დაცვისა და მართვის აქტი, სამშენებლო კოდექსი, ასევე მინის ნაკვეთების მართვის საკითხების რეგულირებისთვის არსებობს უძრავი ქონების მართვის აქტი. დამატებით გამოიყენება სარკინიგზო ტრანსპორტის აქტი და ინვესტიციების მომზადებისა და განხორციელების სპეციალური წესები გზებისთვის.¹⁸⁰ თუმცა, ბოლო რამდენიმე ათწლეულის განმავლობაში არსებულმა სამართლებრივმა და პოლიტიკურმა რყევებმა გარკვეულწილად მაინც წაახალისა ქაოსური პროცესები ურბანული განვითარების თვალსაზრისით.¹⁸¹

2.5.4 აშშ, ნიუ-იორკი

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ამერიკაში ადგილობრივი მთავრობა, როგორც წესი, საკმაოდ დიდი ავტონომიურობით ხასიათდება. შტატები ადგილობრივ მუნიციპალიტეტს საკანონმდებლო აქტებისა და რეგულაციების მიღების უფლებამოსილებას ანიჭებს, ხოლო უშუალოდ ზონირების რეგულაცია თითქმის ყველა ადგილობრივ მთავრობას აქვს დამტკიცებული. ამასთან, 15 შტატში მუნიციპალიტეტებისთვის ყოვლისმომცველი გეგმების შემუშავება სავალდებულოა, ხოლო 8 შტატში ადგილობრივი მთავრობები ვალდებული არიან ადგილობრივი ზონირების განკარგულება დაამტკიცონ. ასევე შესაძლებელია ინტერ-მუნიციპალური და რეგიონული ყოვლისმომცველი გეგმების მომზადება.

ნიუ-იორკის განვითარების პოლიტიკურ სახელმძღვანელო ჩარჩოს ქალაქგეგმარების, ტრანსპორტისა და საბინაო საკითხების თვალსაზრისით ქალაქის სტრატეგიული განვითარების გეგმა „One New York: The Plan for a Strong and Just City“ განსაზღვრავს.¹⁸² დოკუმენტი მოქალაქეებს სთავაზობს ქალაქის განვითარების ხედვას 2050 წლამდე. ხედვის განხორციელებისთვის 8 კონკრეტული ამოცანა და 30 ინიციატივაა დასახული. ამასთან, მუშავდება შეფასების ინდიკატორების სისტემა და კონკრეტული სამოქმედო გეგმა. პროგრესის მონიტორინგის მიზნით ყოველწლიური ანგარიშები მზადდება.¹⁸³ უშუალოდ სტრატეგიული გეგმის მართვაზე პასუხისმგებელი კლიმატის პოლიტიკისა და პროგრამების სამსახურია, რომელიც ამავდროულად „ახალ მწვანე გარიგებასაც“ ხელმძღვანელობს.

ადგილობრივ დონეზე ყოვლისმომცველი გეგმები (Comprehensive Plan) მუშავდება და ადგილობრივი მთავრობისთვის სტრატეგიული დაგეგმვის ინსტრუმენტს წარმოადგენს. მათი შინაარსი და დანიშნულება შტატების მიხედვით განსხვავებულია. შტატების უმეტესობაში აღნიშნული დოკუმენტი მხოტავ ხასიათს არ ატარებს. თუმცა ბევრ მათგანში ზონირების აღნიშნულ დოკუმენტთან შესაბამისობა სავალდებულოა. უშუალოდ ნიუ-იორკს არ აქვს ყოვლისმომცველი გეგმა (Comprehensive Plan), რომელიც ზუსტად უნდა განსაზღვრავდეს სხვადასხვა უბნების განვითარების ხედვას.

180 OECD (2017), Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets, OECD Publishing, Paris, [online] Available at: < https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/land-use-planning-systems-in-the-oecd_9789264268579-en#page171 > [Accessed 26 July 2021];

181 Miszczak, K, 2013, Contemporary Spatial Planning and case of Poland, Wroclaw University of Economics and Business, p 111;

182 რესპონდენტი: ჟულიენ სნეკი (Julien Sneck), ნიუ-იორკი.

183 Fuleihan, D., Williams, D. and Zarrilli, D. (n.d.). *OneNYC 2050 BUILDING A STRONG AND FAIR CITY THE CITY OF NEW YORK MAYOR BILL DE BLASIO*. [online] . Available at: <https://onenyc.cityofnewyork.us/wp-content/uploads/2020/01/OneNYC-2050-Full-Report-1.3.pdf>;

ადგილობრივი მთავრობის იურისდიქციის ძირითადი ინსტრუმენტი ზონირების დადგენილებაა, რომელიც მინის განვითარების შეზღუდვისთვის ან წახალისებისთვის გამოიყენება. სტანდარტულად ის შედგება ტექსტური და გრაფიკული ნაწილებისგან, სადაც განსაზღვრულია მინის ნაკვეთების დასაშვები გამოყენება და განვითარების პირობები. თითქმის ყველა შტატში იყენებენ აღნიშნულ ინსტრუმენტს.

მმართველობით დონეებს შორის ფორმალური კომუნიკაციისთვის არსებული მექანიზმები ძალიან მწირია.¹⁸⁴

ზოგადად აშშ-ში მუნიციპალიტეტების დონეზე ორი ძირითადი ტიპის ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტი მუშავდება (იხ. ცხრილი N7).

ცხრილი 8: ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტების ჩამონათვალი აშშ-ში

გეგმარებითი დონე	დოკუმენტის სახელწოდება	სამართლებრივი სტატუსი	დანიშნულება
მუნიციპალიტეტი	ყოველმხომცველი გეგმა (Comprehensive Plan)	მბოჭავი/არამბოჭავი	განსაზღვრავს ინსტრუმენტებს სტრატეგიული დაგეგმვისთვის და სახელმძღვანელო მითითებებს ზონირების რეგულაციის მომზადებისთვის; როგორც წესი სარეკომენდაციო ხასიათის დოკუმენტია, თუმცა მუნიციპალიტეტებს შეუძლიათ მათი დამტკიცებაც;
მუნიციპალიტეტი	ზონირების რეგულაცია (Zoning Ordinance)	მბოჭავი	მოიცავს ტექსტურ და გრაფიკულ მასალას; ის მოიცავს კონკრეტულ რეგულაციებს და მითითებებს კონკრეტული მინის ნაკვეთების მიწათსარგებლობისთვის და განვითარებისთვის;

წყარო: OECD (2017), Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets, OECD Publishing, Paris

სამართლებრივი ჩარჩოები

როგორც უკვე ითქვა, ეროვნულ დონეზე სივრცითი მოწყობისა და სტრატეგიული განვითარების გეგმები არ მუშავდება, ასევე სუსტი და ბუნდოვანია დაგეგმვის დონეებს შორის თავსებადობისა და ინტეგრირების საკითხები. თუმცა, ეროვნულ დონეზე არსებობს რამდენიმე მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო აქტი, რომლებიც გავლენას ახდენს ადგილობრივ დონეზე მიწათსარგებლობის დაგეგმვის პროცესზე. ესენია: ეროვნული პროგრამა წყალდიდობის პრევენციისთვის, გადაშენების პირას არსებული სახეობების აქტი, ენერჯეტიკის პოლიტიკის აქტი, სუფთა წყლის აქტი, ეროვნული გარემოს აქტი, წყლის აქტი, ეროვნული გარემოსდაცვითი პოლიტიკის აქტი, ფედერალური მაგისტრალური გზების აქტი, ფედერალური მინის პოლიტიკის და მართვის აქტი.

184 OECD (2017), Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets, OECD Publishing, Paris, [online] Available at: < https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/land-use-planning-systems-in-the-oecd_9789264268579-en#page222 > [Accessed 26 July 2021];

პროაქტიული დაგეგმვის ინსტრუმენტი ნიუ-იორკში - რეზონირება

ნიუ-იორკში ძირითადი ინსტრუმენტი, რომელსაც სტრატეგიული გეგმით დასახული ამოცანების შესრულებისთვის იყენებენ, ზონირების რეზოლუცია და მასში ცვლილებების შეტანა (rezoning). ის არის ქალაქის ურბანული განვითარების საბაზისო რეგულაცია. მაგალითად, ხელმისაწვდომი საცხოვრებლის უზრუნველყოფის მიზნით ქალაქი აქტიურად ამუშავებს ზონირების ცვლილების გეგმებს სხვადასხვა უბანში.¹⁸⁵

საგულისხმოა ის ფაქტი, რომ ქალაქ ნიუ-იორკში პირველი ზონირების კოდექსი 1916 წელს დამტკიცდა და მას შემდეგ ქალაქში სამშენებლო პროცესი ზონირების საშუალებით რეგულირდება. ნებართვის მიღების ორი ძირითადი გზა არსებობს: ზონირების შესაბამისად ნებართვის აღება (As-of-Right Development) და დადგენილი ზონირებისგან განსხვავებული პირობების მიღება - დისკრეციული ქმედება (Discretionary Actions).¹⁸⁶ პირველის შემთხვევაში განვითარება და სამშენებლო ნებართვების გაცემა არსებული ზონირების რეზოლუციის შესაბამისად ხორციელდება. ნებართვის გაცემის აღნიშნული პროცესი საჯარო განხილვას არ ექვემდებარება. ამ შემთხვევაში ამ პროცესის მართვაზე პასუხისმგებელი უწყება მშენებლობის სამსახურია, რომელიც წლიურად დაახლოებით 140 000 ნებართვას გასცემს. მეორე შემთხვევაში არსებული ზონირებისგან განსხვავებული განვითარების საკითხები განიხილება და ის ქალაქის დაგეგმვის სამსახურის პასუხისმგებლობაა, რომელიც წლიურად 450 განცხადებას განიხილავს.¹⁸⁷ ამ შემთხვევაში განხილვის პროცესში საჯაროობის უზრუნველყოფა სავალდებულოა.¹⁸⁸

დისკრეციული ქმედება (Discretionary Action) მიწათსარგებლობის ერთიანი განხილვის პროცესს (Uniform Land Use Review Process - ULURP) ექვემდებარება. სამსახური/სააგენტო მიღებულ განცხადებას უზიარებს შესაბამის ადმინისტრაციულ რაიონს, რაიონის პრეზიდენტს და ქალაქის საკრებულოს. დისკრეციული ქმედების ფარგლებში ქალაქის სხვადასხვა რეგულაციაში, რუკაზე და ა.შ. მრავალი ტექნიკური ტიპის ცვლილება ხორციელდება.

განხილვის პროცესში განხილვები მიმდინარეობს როგორც დეველოპერებსა და სამსახურს შორის, ასევე პროცესში მოქალაქეები და არჩეული პოლიტიკური ფიგურებიც არიან ჩართული.

185 რესპონდენტი: ჟულიენ სნეკი (Julien Sneck), ნიუ-იორკი;

186 რესპონდენტი: ჟულიენ სნეკი (Julien Sneck), ნიუ-იორკი;

187 www1.nyc.gov. (n.d.). Department - DCP. [online] Available at: <https://www1.nyc.gov/site/planning/about/department.page>;

188 რესპონდენტი: ჟულიენ სნეკი (Julien Sneck), ნიუ-იორკი;

3. მმართველობითი სისტემა და ურბანულ დაგეგმვაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურების მიმოხილვა

3.1. ბერლინი

3.1.1 მმართველობითი სისტემა

შერჩეული ქალაქებიდან ყველაზე რთული პოლიტიკური და მმართველობითი სისტემით ბერლინი გამოირჩევა. ის ერთდროულად გერმანიის დედაქალაქს და ფედერალური სისტემის ერთ-ერთ მხარეს წარმოადგენს. რაც იმას ნიშნავს, რომ ქალაქის მერი ერთდროულად მერიც არის და ფედერალური მხარის პრემიერმინისტრიც, ხოლო ქალაქის ფარგლებში დარგობრივი მიმართულებით არსებული სამსახურები თავიანთი ლეგიტიმაციით, პასუხისმგებლობითა და სტატუსით სამინისტროებს უტოლდება.

შესაბამისად, ბერლინს აქვს ორდონიანი მმართველობის სისტემა: ცენტრალური და ადგილობრივი. პასუხისმგებლობაც შესაბამისად არის გადანაწილებული.

ბერლინის ცენტრალურ დონეზე ძირითადი მმართველობითი ორგანოებია სენატი, წარმომადგენლობითი პალატა (The House of Representatives (Abgeordnetenhaus)), ქალაქის მერი და მერია (Rathaus).

სენატი - ბერლინის მთავრობა

ცენტრალურ დონეზე ბერლინის მთავრობის როლს ასრულებს სენატი. ის არის ქალაქის მართვამდე პასუხისმგებელი ორგანო. სენატი შეიძლება შედგებოდეს მერისგან და მაქსიმუმ 10 სენატორისგან. ვინაიდან ბერლინი ერთდროულად მუნიციპალიტეტიც (კომუნა) არის და ფედერალური მხარეც, შესაბამისად, სენატი განსაკუთრებული ძალაუფლების მქონე ორგანოა. ბერლინის მერი თავისი პასუხისმგებლობებით უტოლდება რიგითი ფედერალური მხარის მინისტრ-პრეზიდენტს/პრემიერმინისტრს, ხოლო სენატორები - მინისტრებს.

ცენტრალურ დონეზე სენატი პასუხისმგებლობას იღებს ცენტრალურ ადმინისტრაციულ სტრუქტურებზე, რომლებიც მთლიანად ქალაქისთვის ისეთ მნიშვნელოვან საკითხებზე მუშაობს როგორცაა, მაგალითად დაგეგმვა, კონტროლი და მონიტორინგი. ცენტრალური ხელისუფლება ასევე არეგულირებს პოლიციის, სასამართლოს და საგადასახადო საკითხებს.¹⁸⁹

სენატს შეუძლია გამოსცეს პრინციპები და ზოგადი ადმინისტრაციული რეგულაციები რაიონების საქმიანობისთვის. ის ასევე აკონტროლებს რაიონების ფუნქციონირებასა და რაიონებში კანონისა და მისი ადმინისტრაციის ლეგიტიმაციის დაცულობას.

189 [www.berlin.de. \(2016\). Verfassung von Berlin - Abschnitt VI: Die Verwaltung.](https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/verfassung/artikel.41514.php) [online] Available at: <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/verfassung/artikel.41514.php> [Accessed 26 Jul. 2021];

თავი 2. სართავორისო გავოცდლივა

სენატში 10 თემატური მიმართულების დეპარტამენტი (Geschäftsverteilung), იგივე სამინისტრო ფუნქციონირებს. მათ შორის ურბანული განვითარებისა და საცხოვრებლის დეპარტამენტი.

სენატის დონეზე თითოეული თემატური მიმართულებით მუშავდება პოლიტიკის სახელმძღვანელო მითითებები. სენატორები მერისა და სენატისგან დამოუკიდებლად მართავენ თითოეულ დაქვემდებარებულ დეპარტამენტს სახელმძღვანელო მითითებებისა და სტრატეგიული დოკუმენტების შესაბამისად. ამრთა სხვადასხვაობის ან მერის მოთხოვნის შემთხვევაში საკითხს სენატის სხდომაზე განიხილავენ.

უშუალოდ ქალაქგანვითარებისა და საცხოვრებლის დეპარტამენტი/სამინისტრო სენატორის სებასტიან შეელის ექვემდებარება.

მერი/პრემიერმინისტრი

მერი ხელმძღვანელობს სენატს. მერის არჩევა ხდება ბერლინის წარმომადგენლობითი პალატის წევრთა აბსოლუტური უმრავლესობით, რომელიც დაკომპლექტებულია არჩევნების შედეგად არჩეული 130 დეპუტატისგან. სენატორები ინიშნებიან მერის მიერ, ამრთგან 2 სენატორს მერი თავის მოადგილედ ნიშნავს. მერი საბღვრავს, რომელი სენატორი რომელ საქმიანობასა და დეპარტამენტს უხელმძღვანელებს.¹⁹⁰

ადმინისტრაციული რაიონები

ადგილობრივი დონეს (ადმინისტრაციულ რაიონები/უბნები) მინიჭებული აქვს მაქსიმალური თვითმმართველობის უფლებამოსილება. ეს, უპირველეს ყოვლისა, გამოიხატება ადგილობრივი საკრებულოს, მერის, მრჩეველთა საბჭოს და ოფისების არსებობით.

ბერლინი დაყოფილია 12 ადმინისტრაციულ რაიონად. თითოეულ რაიონში ფუნქციონირებს საკრებულო (The Borough Assembly/ Die Bezirksverordnetenversammlung იგივე რაიონის პარლამენტი) და რაიონული ოფისი (Borough Office/Bezirksamt).¹⁹¹

რაიონული ოფისი ადმინისტრაციული ორგანოა, რომელიც შედგება მერისა და რაიონული მრჩეველებისგან (Borough Councillors/Bezirksstadträte).¹⁹²

საყურადღებოა ის გარემოება, რომ ადმინისტრაციული რაიონები ისტორიულად დამოუკიდებელ დასახლებებს წარმომადგენდა და მათი ერთ ქალაქად ფორმირება მე-20 საუკუნის დასაწყისში, ინდუსტრიალიზაციისა და ურბანიზაციის პროცესის შედეგი იყო. გაერთიანების შემდგომ მათ შეინარჩუნეს დამოუკიდებელი მმართველობითი სისტემა. სამართლებრივად რთულია მსგავსი ტიპის დეცენტრალიზაცია, ვინაიდან ის საჭიროებს ძალიან ძლიერ პორიზონტალურ კოორდინაციას. დღემდე მათი

190 www.berlin.de. (2020b). *Geschäftsordnung des Senats von Berlin*. [online] Available at: <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/senat/geschaeftsordnung/> [Accessed 26 Jul. 2021];

191 www.berlin.de. (2016a). *Section VI: The Administrative Apparatus*. [online] Available at: <https://www.berlin.de/rbmskzl/en/the-governing-mayor/the-constitution-of-berlin/artikel.16556.en.php> [Accessed 26 Jul. 2021];

192 www.berlin.de. (2016a). *Section IV: The Government*. [online] Available at: <https://www.berlin.de/rbmskzl/en/the-governing-mayor/the-constitution-of-berlin/artikel.16546.en.php> [Accessed 26 Jul. 2021];

ერთ სისტემად ფორმირება გარკვეულ გამონკვევებთან არის დაკავშირებული, რაც უმეტესწილად გამოიხატება ერთმანეთთან კომუნიკაციის პრობლემასა და რთულ ბიუროკრატიაში. ამასთან ბერლინის ადმინისტრაციულ და მმართველობით სისტემასთან მიმართებით ხშირად ისმის კრიტიკა, რომ ის ძალიან ხისტი და მყიფეა.¹⁹³

თითოეულ ადმინისტრაციულ რაიონში სამსახურის სტრუქტურა, მათ შორის ურბანული განვითარების სამსახური, ლოკალური კონტექსტისა და გამონკვევების შესაბამისად არის მონეობილი.

3.1.2 ურბანულ დაგეგმვაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურა

ქალაქგანვითარებისა და საცხოვრებლის დეპარტამენტი/სამინისტრო პასუხისმგებელია ურბანული განვითარების, საბინაო უზრუნველყოფისა და მშენებლობის მიმართულებით პოლიტიკის განსაზღვრასა და მონიტორინგზე მთელი ქალაქის მასშტაბით.

ქალაქგანვითარებისა და საცხოვრებლის დეპარტამენტის/სამინისტროს დეტალური ფუნქცია-მოვალეობები მოიცავს:

ურბანული განვითარებისა და საბინაო სექტორის პოლიტიკური და მმართველობითი საკითხების განკარგვას, პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავებას, მხარეთა შორის ერთობლივი სივრცითი დაგეგმვისა და რეგიონული დაგეგმვის საკითხებს, მხარის განვითარების პროგრამებისა და გეგმების დამუშავებას, მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის დამტკიცების საკითხს, თანამონაწილეობის საკითხებს, სამართლებრივი საკითხების რეგულირებას, ადმინისტრაციული რაიონების მონიტორინგს, მოსახლეობის ზრდის პროგნოზების გაკეთებას, ვაკანტური მიწის კადასტრის აღრიცხვას, საბინაო რესურსის შეფასებას და სამშენებლო რეგულაციების შემუშავებას.¹⁹⁴ სამსახურში/სამინისტროში ამ ეტაპზე **900 მდე ადამიანი დასაქმებული**.¹⁹⁵

სამინისტროში ორი მსხვილი სტრუქტურული დანაყოფია: ქალაქმშენებლობა და საცხოვრებელი. ორივე სტრუქტურულ ერთეულს შესაბამისი სახელმწიფო მდივანი მართავს. თითოეულში ოთხი მსხვილი განყოფილება ფუნქციონირებს, რომლებიც, თავის მხრივ, რამდენიმე ქვედანაყოფისგან შედგება. ქალაქგეგმარების მიმართულებით არსებობს ბერლინი-ბრანდერბურგის გაერთიანებული ტერიტორიული დაგეგმარების, ქალაქგეგმარების, ქალაქგეგმარების და პროექტების და საზოგადოებრივი დანიშნულების შენობების მშენებლობის განყოფილებები, რომელიც, თავის მხრივ, კიდევ იშლება ოცდაორ ქვედანაყოფად. საცხოვრებლის მიმართულებით არსებობს გეოსაინფორმაციო, საცხოვრებლის, ურბანული განახლებისა და სოციალური ქალაქის, პოლიტიკისა და სამართლის და ცენტრალური განყოფილებები, რომლებიც, თავის მხრივ, შედგება თვრამეტი ქვედანაყოფისგან. ამასთან ცენტრალურ განყოფილებას ებმის კორუფციის, საერთაშორისო ურთიერთობების და ევროკავშირის საკითხებიც. სულ სამინისტრო 8 განყოფილებისა და 40 ქვედანაყოფისაგან შედგება.

193 რესპონდენტი: ლუკას პანჩევიჩი (Łukasz Pancewicz), პოლონეთი;

194 www.berlin.de. (2017). *Geschäftsverteilung des Senats von Berlin*. [online] Available at: <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/senat/geschaeftsverteilung/#stadtentwicklung> [Accessed 26 Jul. 2021];

195 Dr. Marion Mienert. 2020, Official Letter, Senate Department for Urban Development and Housing, Head of Unit EU and International Affairs;

თავი 2. სპერტაჟორისო გეოგრაფია

ვინაიდან, ბერლინს **ორდონიანი მმართველობითი სისტემა** აქვს, ცენტრალური და ადგილობრივი (რაიონი), ორივე დონეს დამოუკიდებელი მმართველობითი სტრუქტურები აქვს. შესაბამისად, ქალაქგეგმარებისა და საცხოვრებლის სამინისტროსგან დამოუკიდებლად თორმეტივე ადმინისტრაციული რაიონის დონეზე არსებობს ურბანული განვითარებისა და საცხოვრებლის დეპარტამენტი. მისი სტრუქტურა რაიონის მიხედვით შეიძლება ოდნავ განსხვავებული იყოს. თუმცა, ძირითადად შემდეგი ტიპის განყოფილებებისგან შედგება:¹⁹⁶

- მშენებლობისა და საცხოვრებლის ზედამხედველობის განყოფილება, რომელიც პასუხისმგებელია საცხოვრებელ შენობებსა და ბინებში დეფექტებისა და პრობლემების აღმოფხვრაზე. ამავდროულად, ეს განყოფილება პასუხისმგებელია სამშენებლო ნებართვების გაცემაზე, გამოყენების სახეობის ცვლილებაზე, კერძო საკუთრების ფარგლებში სათამაშო მოედნების უზრუნველყოფასა და კონსტრუქციული ხარვეზების აღმოფხვრაზე;¹⁹⁷
- დარუკება/კადასტრი და გეოსაინფორმაციო სისტემები (Vermessung und Geoinformation), რომელიც პასუხისმგებელია მიწის აღრიცხვაზე, გეოსაინფორმაციო მონაცემთა ბაზებზე და უძრავი ქონების კადასტრის მართვაზე;¹⁹⁸
- ქალაქგეგმარების განყოფილება (Stadtplanung), რომელიც პასუხისმგებელია რაიონის ურბანულ განვითარებაზე როგორც სივრცითი, ისე სოციალური თვალსაზრისით. განყოფილებაში უბნის სხვადასხვა კვარტალში სიმჭიდროვის გაზრდის მიზნით მუშავდება ურბანული განვითარების კონცეფციები, განიხილება განაშენიანების რეგულირების გეგმები (binding land use plan) და სექტორული გეგმები (გამწვანება და ღია სივრცეების გეგმები, სოციალური ინფრასტრუქტურის გეგმები, საბინაო ფონდის რეგერვის ანალიზი და სავაჭრო ობიექტების გეგმები), იმართება კონსულტაციები ქალაქმშენებლობით სამართალზე და მიმდინარეობს სოციალური კონსერვაციის არეალების მართვა;¹⁹⁹
- ძეგლების დაცვის განყოფილება (Untere Denkmalschutzbehörde).

196 www.berlin.de. (2021). *Fachbereich Stadtplanung*. [online] Available at: <https://www.berlin.de/ba-neukoelln/politik-und-verwaltung/aemter/stadtentwicklungsamt/stadtplanung/> [Accessed 26 Jul. 2021];

197 www.berlin.de. (2021b). *Stichwortverzeichnis des Fachbereichs Bau- und Wohnungsaufsicht Berlin Mitte*. [online] Available at: <https://www.berlin.de/ba-mitte/politik-und-verwaltung/aemter/stadtentwicklungsamt/bau-und-wohnungsaufsicht/artikel.158989.php#Kinderspielpl%C3%A4tze> [Accessed 26 Jul. 2021];

198 www.berlin.de. (2021a). *Fachbereich Kataster und Vermessung*. [online] Available at: <https://www.berlin.de/ba-mitte/politik-und-verwaltung/aemter/stadtentwicklungsamt/kataster-und-vermessung/> [Accessed 26 Jul. 2021];

199 www.berlin.de. (2021c). *Soziale Erhaltungsgebiete (Milieuschutzgebiete)*. [online] Available at: <https://www.berlin.de/ba-mitte/politik-und-verwaltung/aemter/stadtentwicklungsamt/stadtplanung/staedtebaufoerderung/erhaltungsgebiete/milieuschutzgebiete-492487.php> [Accessed 26 Jul. 2021];

3.2. პრაღა

3.2.1 მმართველობითი სისტემა

კომუნისტურიდან თვალსაზრისით ბერლინს არც პრაღა ჩამოუვარდება. ისიც ბერლინის მსგავსად ერთდროულად რამდენიმე პოლიტიკური დონის პასუხისმგებლობას ატარებს. კერძოდ, დედაქალაქის, მუნიციპალიტეტისა და რეგიონის სტატუსს.²⁰⁰ პრაღის მმართველობა განსაკუთრებულია. მას თავისი სამართლებრივი ჩარჩოები აქვს (მუნიციპალური აქტი/დადგენილება და სამშენებლო კოდექსი). გარკვეული პასუხისმგებლობა ქალაქის ადმინისტრაციული რაიონების/უბნების დონეზეც არის დელეგირებული, რის გამოც დაგეგმვის პროცესსაც კომპლექსურობა ახასიათებს.²⁰¹

პრაღის ძირითადი მმართველობითი ორგანოებია საკრებულო, ქალაქის მერი, მრჩეველთა საბჭო/ქალაქის მთავრობა და მერია.

საკრებულო არის წარმომადგენლობითი არჩევითი ორგანო.²⁰² ბერლინის მსგავსად, პრაღაშიც მერს საკრებულო ირჩევს საკრებულოს წევრებიდან. საკრებულო აკომპლექტებს ასევე მრჩეველთა საბჭოს/ქალაქის მთავრობას.²⁰³

მერი საგარეო საქმეებში ქალაქ პრაღის წარმომადგენელია, თუმცა მისი გარკვეული ქმედებები შეიძლება საკრებულოს ან ქალაქის მთავრობის ნებართვას საჭიროებდეს. ის ასევე ატარებს რეგიონის გუბერნატორის სტატუსს და შესაბამის ოფისს ხელმძღვანელობს.

ქალაქის მთავრობა არის აღმასრულებელი ორგანო, რომელიც თავისი ქმედებებით ანგარიშვალდებულია საკრებულოს წინაშე. ის საკრებულოსთვის ამზადებს წინადადებებსა და დამტკიცების შემდეგ მათ განხორციელებას უზრუნველყოფს. მთავრობა 11 წევრისგან არის დაკომპლექტებული, მათ შორისაა მერი და მერის მოადგილეები.²⁰⁴

ამასთანავე, მერიის ფარგლებში აღმასრულებელი დირექტორის ოფისი ფუნქციონირებს. აღმასრულებელი დირექტორი არ არის მთავრობის წევრი. მისი ძირითადი ფუნქციაა უზრუნველყოს მერიის სტრუქტურული ერთეულების გამართული და ეფექტური ფუნქციონირება.

მერიის სტრუქტურაში სივრცითი დაგეგმვისა და გადაწყვეტილებების მიმართულებას, მათ შორის სივრცითი განვითარების სამსახურს, დაგეგმვისა და განვითარების ინსტიტუტს, ხელმძღვანელობს აღმასრულებელი დირექტორის მოადგილე. ინჟინერ-არქიტექტორი ტომას ვესელი (Ing.arch. Tomáš

200 Prague Tourist Guide. (2013). *Administration and Structure of the City of Prague - City Quarters*. [online] Available at: <https://www.prague.fm/48162/administration-structure-city-prague/> [Accessed 26 Jul. 2021];

201 OECD - the governance of land use in the Czech Republic- 2017, pp. 21;

202 www.praha.eu. (n.d.). *Elected Bodies (Portal of Prague)*. [online] Available at: https://www.praha.eu/jnp/en/about_prague/city_administration/elected_bodies/index.html [Accessed 26 Jul. 2021];

203 www.praha.eu. (n.d.). *Elected Bodies (Portal of Prague)*. [online] Available at: https://www.praha.eu/jnp/en/about_prague/city_administration/elected_bodies/index.html [Accessed 26 Jul. 2021];

204 www.praha.eu. (n.d.). *Elected Bodies (Portal of Prague)*. [online] Available at: https://www.praha.eu/jnp/en/about_prague/city_administration/elected_bodies/index.html [Accessed 26 Jul. 2021];

თავი 2. სპერტაჟორისო გეოგოლილა

Veselý). ის ასევე კურიებს კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლების მოვლა-პატრონობის, ტრანსპორტის, გზებისა და რკინიგზის, სამშენებლო რეგულაციებისა და გარემოსდაცვით დეპარტამენტებს/სამსახურებს.²⁰⁵

პრალა დაყოფილია ადმინისტრაციულ რაიონებად (District) და უბნებად (Borough). ქალაქი დაყოფილია 57 თვითმმართველ მუნიციპალურ უბნად (Borough), რომლებიც, თავის მხრივ, დაჯგუფებულია 22 ადმინისტრაციულ რაიონად (District). ზოგიერთი უბანი ამავედროულად რაიონიცაა. თითოეულ მათგანს პირდაპირი წესით არჩეული ადგილობრივი მერი/თავმჯდომარე და წარმომადგენელი (დეპუტატი) ჰყავს.²⁰⁶

პრალაც, ბერლინის მსგავსად, ისტორიულად რამდენიმე დამოუკიდებელი მომიჯნავე დასახლების გაერთიანებას წარმოადგენს, რომლებიც დროთა განმავლობაში ურბანული ზრდის საფუძველზე ერთ დასახლებად ჩამოყალიბდა.²⁰⁷

ქალაქის დონის უფლებამოსილები და პასუხისმგებლობებია: ისტორიულ არეალებზე ზრუნვა, კულტურული ღონისძიებების მოწყობა, პარკებისა და გარემოსდაცვითი საკითხები, ქალაქგეგმარება და განვითარება, სამშენებლო კოდექსის დამტკიცება, ჯანდაცვის მომსახურება, დაგეგმარება (მიწათსარგებლობის გეგმების დამტკიცება, შესყიდვა და ზონირების ინსტრუმენტები), რეგიონული/ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება, სოციალური სერვისები, საგანმანათლებლო დაწესებულებები, დიდი პარკების მართვა, ტურიზმის საკითხები, უსაფრთხოების უზრუნველყოფის საკითხები, ნარჩენების მართვა, მედეგობის უზრუნველყოფა, ავტოსადგომების დაგეგმვა და რეგულაცია.²⁰⁸

ადმინისტრაციული რაიონის დონეს შემდეგი პასუხისმგებლობები განეკუთვნება: დაგეგმარება და სამშენებლო ნებართვების ადმინისტრირება, ბიზნესისა და სანარმოების რეგისტრაცია და ლიცენზირება, პირადობის მონმობების გაცემა, რეესტრის მომსახურება, გადასახადების მოგროვება, თევზაობისა და ნადირობის საკითხების დარეგულირება.²⁰⁹

ხოლო უშუალოდ საუბნო დონეს შემდეგი პასუხისმგებლობა აკისრია: საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვა (საბავშვო ბაღი და დაწყებითი სკოლა), საჯარო სივრცის მოვლა-პატრონობა, პარკების მოვლა, ზოგიერთი კულტურული და სპორტული ღონისძიების ორგანიზება, პროგრამები მოხუცებისთვის, გარკვეული საჯარო ქონების მართვა, მათ შორის საჯარო საცხოვრებლის, სასაფლაოების მართვა, საჯარო ბიბლიოთეკები, გადასახადების მოგროვება, ავტოსადგომების ფასიანი ზონების მართვა.²¹⁰

205 [www.praha.eu. \(n.d.\). Ing.arch. Tomáš Veselý \(Portál hlavního města Prahy\)](https://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/magistrat/odborny/index.html?personId=11922). [online] Available at: https://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/magistrat/odborny/index.html?personId=11922 [Accessed 26 Jul. 2021];

206 OECD – the governance of land use in the Czech Republic- 2017, pp. 31;

207 OECD – the governance of land use in the Czech Republic- 2017, pp. 98;

208 OECD – the governance of land use in the Czech Republic- 2017, pp. 97;

209 OECD – the governance of land use in the Czech Republic- 2017, pp. 97;

210 OECD – the governance of land use in the Czech Republic- 2017, pp. 97;

3.2.2 ურბანულ დაგეგმვაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურა

კომუნისტურიდან კაპიტალისტურ წყობაზე გადასვლა არც ჩეხეთისთვის ყოფილა მარტივი, განსაკუთრებით ქალაქგეგმარებისა და სივრცითი დაგეგმვის მიმართულებით. თავიდან ინსტიტუტურად სრულიად მიენდვნენ საბაზრო მოთხოვნას. ქალაქგეგმარება, როგორც უნინ, ზემოდან ქვემოთ მართული დაგეგმვის პროცესი, საბაზრო განვითარებისთვის მიუღებლად მიიჩნეეს.²¹¹

თუმცა, დაგეგმვის აუცილებლობა და შესაბამისი ინსტიტუციური ჩარჩოს არსებობა კვლავ საჭიროებას წარმოადგენდა. 90-იანი წლების შუა პერიოდში პრაღაში დარგობრივი გეგმების შემუშავების მიზნით დამოუკიდებელი დამგეგმავი ინსტიტუტის შექმნა მაინც გადაწყდა, რომელიც გაემიჯნებოდა საბაზრო ურთიერთობებზე მორგებულ სანებართვო სისტემას.²¹² აღნიშნული ინსტიტუტის ბაზაზე დამუშავდა პირველი მინათსარგებლობის გენერალური გეგმა და სტრატეგიული განვითარების გეგმა. დღესაც პრაღის ურბანული დაგეგმვისა და დაგეგმარების საკითხებზე რამდენიმე უწყებაა პასუხისმგებელი და ფუნქციებიც, შესაბამისად, რამდენიმე ინსტიტუციურ დაწესებულებაშია გადანაწილებული. კერძოდ, სივრცითი განვითარების სამსახურში/დეპარტამენტში, დაგეგმვისა და განვითარების ინსტიტუტში.

პრაღის საკრებულო და ქალაქის მთავრობა/საბჭო არის მინათსარგებლობის დოკუმენტების შემუშავების ინიციატორი, შემსყიდველი და ისინი ამტკიცებენ საბოლოო დოკუმენტაციას. ქალაქის სივრცითი განვითარების სამსახური/დეპარტამენტი ამზადებს მინათსარგებლობის დოკუმენტაციას და განსაზღვრავს პოლიტიკას კულტურული მემკვიდრეობის, გარემოსდაცვის, სამშენებლო კოდექსისა და სატრანსპორტო უზრუნველყოფის მიმართულებებით.

ასევე მის პასუხისმგებლობებსა და ფუნქციებს განეკუთვნება წამახალისებელი ღონისძიებების დაწესება და ცვლილებების შეტანა ზონირების რუკაში, მეტროპოლიური გეგმის მართვის საკითხები, სივრცითი დაგეგმვის საკითხები, სივრცით-ტერიტორიული ანალიზი და შესაბამისი მონაცემების დამუშავება, მარეგულირებელი გეგმების საკითხები, ტერიტორიის განვითარების მბოჭავი პირობების დადგენა, რეგიონული კვლევები, ცალკეულ ტერიტორიებზე სამშენებლო პროცესების შეზღუდვა გარკვეული პერიოდით, პირადი კონსულტაციები და სხვა.²¹³

დეპარტამენტი შედგება ექვსი ქვედანაყოფისგან: ორგანიზაციული, ტერიტორიულ-ინფორმაციული, სივრცითი დაგეგმვის დოკუმენტების, ტექნიკური უზრუნველყოფის, სივრცითი დაგეგმვისა და ზონირების გეგმების ქვედანაყოფების, სადაც დაახლოებით 58 ადამიანია დასაქმებული.²¹⁴

დეპარტამენტი უზრუნველყოფს პრაღის სივრცითი განვითარების გეგმის შემუშავებასა და სივრცითი დაგეგმვის გეგმების დამტკიცების პროცესებს ხელმძღვანელობს. ამავდროულად, ასრულებს რეგიონული განვითარების სამინისტროს მიერ დელეგირებულ უფლებამოსილებებსაც.

211 OECD – the governance of land use in the Czech Republic- 2017, pp. 99;

212 OECD – the governance of land use in the Czech Republic- 2017, pp. 99;

213 www.praha.eu. (n.d.). Územní plánování (Portál hlavního města Prahy). [online] Available at: https://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/magistrat/odbory/odbor_uzemniho_rozvoje/uzemni_planovani/index.html [Accessed 26 Jul. 2021];

214 www.praha.eu. (n.d.). UZR – odbor územního rozvoje (Portál hlavního města Prahy). [online] Available at: https://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/magistrat/odbory/index.html?divisionId=144 [Accessed 26 Jul. 2021];

თავი 2. სპეციალური გეგმების

უშუალოდ პრაღის მინათსარგებლობის დოკუმენტაციისა და განვითარების კონცეფციების შემუშავებაზე პასუხისმგებელია პრაღის დაგეგმვისა და განვითარების ინსტიტუტი (IPR Prague – Prague Institute for Planning and Development),²¹⁵ რომელსაც თავისი წლიური ბიუჯეტი აქვს. ინსტიტუტის დირექტორი ქალაქის მთავრობის/საბჭოს მიერ ინიშნება. ქალაქის სივრცითი განვითარების სამსახური/დეპარტამენტი დავალებებს აძლევს ინსტიტუტს და მათთან კოორდინაციით მუშავდება განვითარების გეგმები. ინსტიტუტი ამუშავებს სტრატეგიული და სივრცითი დაგეგმვისა და განვითარების დოკუმენტებს, ასევე მუშაობს საჯარო სივრცეების, სატრანსპორტო, ტექნიკურ, ლანდშაფტურ და სხვა თემებზე. მას ასევე დავალებული ჰქონდა პრაღის ახალი მინათსარგებლობის გეგმის – მეტროპოლიური გეგმის – დამუშავება და სტრატეგიული გეგმის განახლება. ის ასევე პასუხისმგებელია გეოგრაფიული მონაცემთა ბაზების მართვასა და დაგეგმვის პროცესისთვის საჭირო ყველა სხვა დოკუმენტაციის დამუშავებაზე. შესაბამისად, ის სივრცითი და ურბანული განვითარების ნაწილში საკმაოდ მნიშვნელოვან როლს ასრულებს.²¹⁶

პრაღაც, ბერლინის მსგავსად, გამოირჩევა ორდონიანი მმართველობითი სისტემით, სადაც უბნები მაქსიმალური ავტონომიურობით სარგებლობენ. არსებული დეცენტრალიზებული სისტემის საფუძველზე თითოეულ უბანში ფუნქციონირებს საუბნო ოფისი და დაგეგმვაზე პასუხისმგებელი სამსახურები. მიუხედავად ამისა, მუნიციპალური უბნებისა და ადმინისტრაციული რაიონების დონეზე მინათსარგებლობის გეგმების დამტკიცების უფლებამოსილება დელეგირებული არაა. თუმცა, ისინი სერვისების მიწოდების თვალსაზრისით და მოქალაქეებთან მჭიდრო კომუნიკაციისას მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ. გადანაცვლების მიღების პროცესშიც მათი პოზიციები პირდაპირ გათვალისწინებული არაა, ამიტომ ხშირად ლობირების მეთოდს მიმართავენ.²¹⁷

ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტები ცენტრალურ დონეზე თანხმდება. დაგეგმვის უფლების (იგივეა რაც მიწის ნაკვეთის სამშენებლო გამოყენების პირობები) და სამშენებლო ნებართვების გაცემა ნაწილობრივ დეცენტრალიზებულია და საუბნო ოფისებს გარკვეული ტიპის კონსტრუქციულ ნაგებობებზე დამოუკიდებლად ნებართვების გაცემის უფლებას ანიჭებს. ამ ორ დონეს შორის უფლებამოსილებების გადაწვევა მკაფიოდ არ არის გამოჯნული, რაც ხშირად გაუგებრობისა და განხილვის საგანი ხდება.²¹⁸

3.3. პრაღა

3.3.1 მმართველობითი სისტემა

არც ვარშავა გამოირჩევა მარტივი პოლიტიკური და ადმინისტრაციული სისტემით. ვარშავა ერთდროულად ქვეყნისა და რეგიონის დედაქალაქია, ამავდროულად ის ატარებს რაიონისა (County/Powiats) და მუნიციპალიტეტის (Commune/Gmina) სტატუსსაც.²¹⁹

215 en.iprpraha.cz. (n.d.). IPR Prague. [online] Available at: <http://en.iprpraha.cz/clanek/1358/ipr-prague> [Accessed 26 Jul. 2021];

216 OECD – the governance of land use in the Czech Republic- 2017, pp. 95;

217 OECD – the governance of land use in the Czech Republic- 2017, pp. 97;

218 OECD – the governance of land use in the Czech Republic- 2017, pp. 97;

219 THE CAPITAL CITY OF WARSAW THE SPACIAL POLICY OF WARSAW. (2007). [online]. Available at: http://architektura.um.warszawa.pl/sites/default/files/files/PP_studium_ang_lekki.pdf;

ვარშავის მმართველობითი ორგანოებია საკრებულო, ქალაქის მერი/პრეზიდენტი, მრჩეველთა საბჭო (მერიის მთავრობა) და მერია.

ვარშავაში, ისევე როგორც ბერლინში, არსებობს საუბნო თვითმმართველობებიც, რომლებიც წარმოდგენილია უბნის საკრებულოს (Radzie Dzielnicy), აღმასრულებელი ორგანოს – საუბნო საბჭოს (Zarządzie Dzielnicy) და საუბნო მერის (Burmistrzu Dzielnicy) იმავე უბნის თავმჯდომარის სახით.²²⁰ ვარშავის საკრებულო არის ქალაქის საკანონმდებლო და წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც 60 დეპუტატისგან შედგება. მისი ძირითადი ამოცანაა აღმასრულებელი ორგანოებისა და მერის საქმიანობის კონტროლი. ქალაქის მართვასთან დაკავშირებულ ძირითად საკითხებზე მსჯელობს და გადაწყვეტილებას იღებს საკრებულო, მათ შორის სივრცითი მოწყობისა და განვითარების დოკუმენტების დამტკიცებასთან დაკავშირებითაც. საკრებულო კომისიებისა და სხვა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური ორგანოების საშუალებით აქტიურად ურთიერთობს თავის ამომრჩეველთან/ქალაქის მაცხოვრებლებთან, განიხილავს მათ წინადადებებს, ჩივილებს და რეკომენდაციებს.²²¹

ქალაქის მერი/ქალაქის პრეზიდენტი არის აღმასრულებელი ორგანოს – მერიის ხელმძღვანელი. მისი უპირველესი ვალდებულებაა ქალაქის ქონებისა და ბიუჯეტის მართვა, ქალაქის წარმომადგენლის როლის შესრულება.²²² ბერლინისა და პრატისგან განსხვავებით, ვარშავის მერი პირდაპირ არჩევით პოლიტიკურ ფიგურას წარმოადგენს და მაღალი პოლიტიკური ლეგიტიმაციით სარგებლობს.

ვარშავა დაყოფილია 18 ადმინისტრაციულ ერთეულად/უბნად.²²³

ცენტრალურ აღმასრულებელ უწყებაში/მერიაში 40 სამსახურია.²²⁴ აქედან ქალაქის სივრცით განვითარებაზე პასუხისმგებელია არქიტექტურისა და სივრცითი დაგეგმვის ოფისი/სამსახური.²²⁵ ხოლო უბნების დონეზე ფუნქციონირებს არქიტექტურისა და მშენებლობის ოფისი/სამსახური.²²⁶

არქიტექტურისა და სივრცითი დაგეგმვის ოფისი მერის მოადგილეს მიხაელ ოსბევსკის ექვემდებარება. მერის მოადგილე ასევე პასუხისმგებელია ურბანული და მეტროპოლიური პოლიტიკის შემუშავების საკითხებზე, ქალაქ ვარშავის გეგმებისა და სტრატეგიების განვითარებაზე, ევროკავშირისგან დაფინანსების მოპოვებაზე, ნარჩენების მართვაზე, გეოდეზიისა და კადასტრის მართვის საკითხებზე.²²⁷ ამასთან, აღსანიშნავია, რომ ძეგლების კონსერვაციის, სპორტისა და სარეკრეაციო სივრცეების,

220 bip.warszawa.pl. (n.d.). *BIP Warszawa – oficjalny portal stolicy Polski*. [online] Available at: https://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/warszawa/statut/default.htm [Accessed 26 Jul. 2021];

221 bip.warszawa.pl. (n.d.). *BIP Warszawa – oficjalny portal stolicy Polski*. [online] Available at: https://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/rada_warszawy_2018_2023/default.htm;

222 bip.warszawa.pl. (n.d.). *BIP Warszawa – oficjalny portal stolicy Polski*. [online] Available at: https://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/rada_warszawy_2018_2023/default.htm;

223 bip.warszawa.pl. (n.d.). *BIP Warszawa – oficjalny portal stolicy Polski*. [online] Available at: https://bip.warszawa.pl/Menu_przedmiotowe/wybory_referenda/Wybory_2018/okregi_rady_dzielnic.htm [Accessed 27 Jul. 2021];

224 bip.warszawa.pl. (n.d.). *BIP Warszawa – oficjalny portal stolicy Polski*. [online] Available at: https://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/rada_warszawy_2018_2023/default.htm;

225 bip.warszawa.pl. (n.d.). *BIP Warszawa – oficjalny portal stolicy Polski*. [online] Available at: https://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/biura_urzedu/AM/default.htm [Accessed 27 Jul. 2021];

226 bip.warszawa.pl. (n.d.). *BIP Warszawa – oficjalny portal stolicy Polski*. [online] Available at: https://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/dzielnice/Bemowo/Urzed_Dzielnicy/WAB/default.htm [Accessed 27 Jul. 2021];

227 bip.warszawa.pl. (n.d.). *BIP Warszawa – oficjalny portal stolicy Polski*. [online] Available at: https://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/zastepcy_prezydenta/Michal_Olszewski/default.htm [Accessed 27 Jul. 2021];

განათლებისა და საბინაო პოლიტიკის სამსახურები, ასევე, ტრანსპორტის და მობილობის და ინფრასტრუქტურის სამსახურები მერის სხვადასხვა მოადგილეს ექვემდებარება.

3.3.2 ურბანულ დაგეგმვაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურა

ვარშავაში, არქიტექტურისა და სივრცითი დაგეგმვის დეპარტამენტი არის პასუხისმგებელი ურბანული განვითარების პროცესების მართვაზე. დეპარტამენტის დირექტორს ოთხი მოადგილე ექვემდებარება. აქედან, ორი პასუხს აგებს საინვესტიციო პროცესზე (პროექტების განხილვა), ერთი – ქალაქის ლანდშაფტის ფორმირების საკითხებს მართავს, ხოლო მეოთხე პასუხისმგებელია ფინანსებსა და ორგანიზაციულ საკითხებზე. ოთხი დეპარტამენტი პირდაპირ დირექტორს ექვემდებარება. სულ დეპარტამენტში 23 განყოფილება/ქვედანაყოფია, სადაც 170 ადამიანია დასაქმებული. ამავდროულად, დეპარტამენტი ზედამხედველობს სივრცითი დაგეგმვისა და განვითარების სტრატეგიის მუნიციპალური დაგეგმარების ოფისს, რომელიც პასუხისმგებელია დაგეგმვისა და დაგეგმარების საკითხებზე.²²⁸

დეპარტამენტის საქმიანობა მოიცავს ქალაქ ვარშავის სივრცითი განვითარების ძირითადი პრინციპებისა და ამოცანების დამუშავებას, სხვადასხვა ადგილობრივი დაგეგმვის ოფისებსა თუ ეროვნულ უწყებებთან თანამშრომლობას, სივრცითი პოლიტიკის პრობლემების მოგვარებას, სატრანსპორტო და საინჟინრო ინფრასტრუქტურის სისტემის განვითარებას, სივრცითი განვითარების კვლევის დოკუმენტის მომზადების პროცედურების უზრუნველყოფას, მის განხორციელებას და მასში ცვლილებების შეტანას, ადგილობრივი გეგმების ვალიდურობის შეფასებას, მათი პროგრესის მონიტორინგს და მათთვის ყოველწლიური პროგრამის შემუშავებას, მონაცემთა ბაზების შექმნასა და განახლებას, რევიტალიზაციის პროგრამების მომზადებას, განხორციელებასა და მონიტორინგს, საჯარო სივრცეების ტრანსფორმაციის პროექტების მართვას, ადგილობრივი სივრცითი გეგმებისთვის, კონცეფციებისთვის, კვლევებისთვის, ანალიზისა და საექსპორტო შეფასებებისთვის შესყიდვების მომზადებასა და მართვას, ადგილობრივი სივრცითი გეგმების სტანდარტიზაციის უზრუნველყოფას, ინვესტიციებისთვის ადმინისტრაციული პროცედურების უზრუნველყოფას და სხვა.²²⁹

დეპარტამენტისა და მისი საკვანძო ქვედანაყოფების ამოცანებია განცხადებების რეესტრის მართვა და დაგეგმვის პროცესთან კოორდინაცია, არქიტექტურული კონკურსების მომზადება და გამოცხადება, არქიტექტურული საკითხები, რეკლამებისა და სხვა ვიზუალური ინფორმაციის საჯარო სივრცეში განთავსების პოლიტიკასთან დაკავშირებული საკითხები, საზოგადოებასთან მჭიდრო კომუნიკაცია და სოციალური კომისიის შეხვედრების ორგანიზება, ადგილობრივი პროექტებისა და სხვადასხვა კვლევის შესახებ (გარემოსდაცვითი, ბუნებრივი რისკებისგან დამცავი გეგმები და სხვა) მოსაზრებების მომზადება, გარემოზე ზეგავლენების პროგნოზი.

უშუალოდ სივრცითი პოლიტიკის განყოფილების ძირითადი ამოცანებია: ქალაქ ვარშავის სივრცითი განვითარების პოლიტიკის, მისი პრინციპებისა და ამოცანების შემუშავება, არსებული კვლევებისა და ადგილობრივი გეგმების ვალიდურობის შემოწმება, ადგილობრივი გეგმების განვითარების პროგრე-

228 ვარშავის არქიტექტურისა და სივრცითი დაგეგმვის დეპარტამენტი, ოფიციალური წერილი;

229 bip.warszawa.pl. (n.d.). *BIP Warszawa - oficjalny portal stolicy Polski*. [online] Available at: https://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/biura_urzedu/AM/default.htm;

სის მონიტორინგი, ადგილობრივი გეგმების შემუშავების წლიური გრაფიკის შედგენა და საკრებულო-სთვის წარდგენა, სივრცითი პროცესების შეფასება და მონიტორინგი.²³⁰

საჯარო სივრცის განვითარების განყოფილებისა და ქალაქის ლანდშაფტის დაცვის განყოფილების ძირითადი საქმიანობა ეხება საჯარო სივრცის ტრანსფორმაციას, განსაკუთრებით მოედნებისა და ქუჩების კუთხით. ეს განყოფილება პასუხისმგებელია საჯარო სივრცეში მოკლევადიანი და გრძელვადიანი ინტერვენციების ზედამხედველობაზე, ასევე მცირე არქიტექტურული ობიექტების განთავსებაზე.

სივრცითი დაგეგმვის განყოფილებები (ჩრდილოეთის, სამხრეთის, აღმოსავლეთისა და დასავლეთის ნაწილის განყოფილებები) პასუხს აგებენ ადგილობრივი სივრცითი განვითარების გეგმების მომზადებასა და სამშენებლო პროცესებისა და მიწის განვითარების ადმინისტრაციული პროცედურების უზრუნველყოფაზე. აღნიშნული განყოფილებები მსჯელობენ საინვესტიციო პროცესებზეც. თუ ტერიტორია 15 000 კვ მეტრზე დიდია და მასზე განთავსებული შენობა-ნაგებობის სიმაღლე 30 მეტრს აღემატება, მაშინ პროექტს დეპარტამენტი განიხილავს. ხოლო თუ აღნიშნულ პარამეტრებზე მცირე მოცულობისა და ზომის ტერიტორიაზე მუშავდება პროექტი, მაშინ მას ადმინისტრაციული რაიონების დონეზე განიხილავენ და სამშენებლო ნებართვას რაიონის/უბნის მერი გასცემს.

სივრცითი ტრანსფორმაციისა და რევიტალიზაციის განყოფილება დედაქალაქის რევიტალიზაციის პროგრამის ფარგლებში შერჩეული საკვანძო პროექტების ეფექტური განხორციელების მიზნით პროცესს კოორდინაციასა და მონიტორინგს უწევს.

ურბანული დაგეგმვის საკითხებზე ურბანული დაგეგმვისა და განვითარების სტრატეგიის მუნიციპალური დაგეგმარების ოფისია პასუხისმგებელი. თუმცა რიგ შემთხვევებში აღნიშნული მომსახურება შეიძლება კერძო კომპანიებსაც დაუკვეთონ.

ურბანული დაგეგმვისა და განვითარების სტრატეგიის მუნიციპალური დაგეგმარების ოფისის ამოცანაა დაგეგმვის კვლევების განხორციელება, ადგილობრივი სივრცითი განვითარების გეგმების შემუშავება, ვარშავის სივრცითი განვითარების მიმართულებების კვლევა და ანალიზი. დამატებით დეპარტამენტის საჭიროებებიდან გამომდინარე, ოფისს სხვა ამოცანების შესრულებაც შეიძლება დაევალოს.²³¹

ვარშავაშიც, ბერლინის მსგავსად, მმართველობითი სისტემა ორდონიანია. შესაბამისად, საუბნო დონეზე ცენტრალური დონისგან დამოუკიდებლად არქიტექტურისა და მშენებლობის, ინვესტიციების, საბინაო რესურსების, გარემოსდაცვის, უძრავი ქონებისა და სხვა სამსახურები ფუნქციონირებს. არქიტექტურისა და მშენებლობის სამსახური ძირითადად პასუხისმგებელია განვითარების პირობების დადგენაზე, საჯარო დანიშნულების საინვესტიციო ადგილების შერჩევაზე, სამშენებლო ნებართვებზე, საგზაო ინფრასტრუქტურის ინვესტიციაზე და სხვა.²³²

230 ვარშავის არქიტექტურისა და სივრცითი დაგეგმვის დეპარტამენტი, ოფიციალური წერილი;

231 ვარშავის არქიტექტურისა და სივრცითი დაგეგმვის დეპარტამენტი, ოფიციალური წერილი;

232 bip.warszawa.pl. (n.d.). *BIP Warszawa - oficjalny portal stolicy Polski*. [online] Available at: https://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/dzielnice/Bemowo/Urzed_Dzielnicy/WAB/default.htm;

3.4. ნიუ-იორკი — დაგეგმვა ნიუ-იორკის მომავლისთვის (დაპარტამენტის მისია)

3.4.1 მმართველობითი სისტემა

ნიუ-იორკი, სხვა შერჩეული ქალაქებისგან განსხვავებით, დედაქალაქის სტატუსს არ ატარებს, თუმცა მსოფლიო მასშტაბით მისი ფინანსური და ეკონომიკური როლიდან გამომდინარე, გლობალური ქალაქის სტატუსით სარგებლობს.²³³

მმართველობითი სისტემის თვალსაზრისით, სხვა ქალაქებისგან განსხვავებით, მას უფრო ცენტრალიზებული სისტემა აქვს. ქალაქის მთავრობა შედგება აღმასრულებელი (მერია), საკანონმდებლო (საკრებულო) და სასამართლო ორგანოებისგან. აღმასრულებელი ორგანოში შედის მერია, ქალაქის მერი, ასევე 5 ადმინისტრაციული რაიონის პრეზიდენტი (Borough Presidents). დამატებით საკვანძო ფიგურები არიან სახალხო დამცველი (Public Advocate) და ფინანსური კონტროლიორი (Comptroller). ამასთან, სამეზობლო საბჭოები (Community Boards) უზრუნველყოფს ადგილობრივი მოსახლეობის ქალაქის განვითარების პროცესებში ჩართულობას.²³⁴

მერიის სტრუქტურები და მერი პასუხისმგებელი არიან მოქალაქეების სხვადასხვა სერვისით უზრუნველყოფაზე, ადგილობრივი და ეროვნული კანონების აღსრულებაზე, ხოლო საკრებულო და მის ფარგლებში შექმნილი თემატური კომისიები – ძირითადად ახალი საკანონმდებლო ინიციატივების შემუშავებაზე.

საკრებულო

ქალაქი 51 სადეპუტატო არეალად არის დაყოფილი და საკრებულოში თითოეულს თითო დეპუტატი (City Council Members) წარმოადგენს.²³⁵ საკრებულო ზედამხედველობას უწევს აღმასრულებელ ორგანოს, მერიასა და მერს. საკრებულო არის კანონშემოქმედი ორგანო, სადაც კომიტეტების ფარგლებში აქტიურად მიმდინარეობს ახალ საკანონმდებლო ცვლილებებზე ან პროექტზე მუშაობა.

მერი და მერიის სტრუქტურული ერთეულები

მერი ქალაქის ძირითადი აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელია. ის არჩევითი პოლიტიკური ფიგურაა. მერიის სტრუქტურას ექვემდებარება 145 დანესებულება, სამსახური, უწყება, ფონდი, ფორუმი, კომიტეტი თუ კორპორაცია. ხოლო აქედან უშუალოდ სამსახურის სტატუსს დაახლოებით 50 ატარებს. მერი, თავის მხრივ, ნიშნავს ექვს მოადგილესა და სამსახურების უფროსებს.²³⁶ მოადგილეების ფუნქციები და დაქვემდებარებული სამსახურები მეტწილად ფიქსირებულია. ამასთან მერის მოადგილის შერჩევასაც ყურადღება ექცევა მის პროფესიულ გამოცდილებას.

233 Sassen, S., 1991, *The Global City: New York, London, Tokyo*;

234 Nyc.gov. (2021). *About New York City Government*. [online] Available at: <https://www1.nyc.gov/nyc-resources/about-the-city-of-new-york.page>;

235 www.baruch.cuny.edu. (n.d.). *NYCdata: NYC Governmental Structure*. [online] Available at: <https://www.baruch.cuny.edu/nycdata/nyc-government/index.html>. რესპონდენტი: უულიენ სნეკი (Julien Sneck), ნიუ იორკი;

236 Nyc.gov. (2021b). *About New York City Government*. [online] Available at: <https://www1.nyc.gov/nyc-resources/about-the-city-of-new-york.page>;

მერის მოადგილე საცხოვრებლისა და ეკონომიკური განვითარების მიმართულებით, ვიკი ბინი, ქალაქის დაგეგმვის დეპარტამენტს მართავს. ამასთანავე, მისი მმართველობის სფეროებს ეკონომიკური განვითარების კორპორაცია, საცხოვრებლის პრემერვაციის/შენარჩუნებისა და განვითარების სამსახური, ქალაქ ნიუ-იორკის საცხოვრებლის მართვაზე უფლებამოსილი ორგანო, მცირე ბიზნესის სერვისი, პარკებისა და რეკრეაციული სივრცეების დეპარტამენტი, არქიტექტურული ძეგლების დაცვის კომისია (Landmarks Preservation Commission), საჯარო სივრცეების დიზაინის კომისია, კულტურული ურთიერთობების დეპარტამენტი და ბიბლიოთეკები განეკუთვნება. მერის ამჟამინდელი მოადგილე, ვიკი ბინი, ეროვნულ დონეზე ცნობილი ექსპერტია მინათსარგებლობის, ურბანული პოლიტიკისა და ხელმისაწვდომი საცხოვრებლის მიმართულებით.²³⁷

3.4.2 ურბანულ დაგეგმვაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურა

ქალაქის დაგეგმვის დეპარტამენტი არის ნიუ-იორკის მინათსარგებლობის ცენტრალური უწყება და მას გადამწყვეტი როლი აქვს ქალაქის ფიზიკური დაგეგმარებისა და სოციო-ეკონომიკური ჩარჩო-პირობების განსაზღვრის თვალსაზრისით. მისი ძირითადი მიზანი ნიუ-იორკის საცხოვრებელი გარემოს გაუმჯობესებაა. დეპარტამენტში ქალაქდაგეგმარების პროცესი მულტიდისციპლინარული მუშაობით გამოირჩევა. ამასთან, დეპარტამენტში განსაკუთრებული ყურადღება სამეზობლოებსა და სხვადასხვა საჯარო სააგენტოებთან თანამშრომლობას ექცევა, რათა განვითარების ისეთი პირობები ჩამოყალიბდეს, რომლებიც სტრატეგიული დაგეგმვის პრიორიტეტების ცალკეული სამეზობლოების საჭიროებებთან თანხვედრას უზრუნველყოფს.

დეპარტამენტს ექვსი სტრატეგიული ამოცანა აქვს განსაზღვრული: ინტეგრირებული დაგეგმვით სამეზობლოების გრძელვადიანი განვითარების ხელშეწყობა; საცხოვრებლის მშენებლობის, ხელმისაწვდომობისა და ხარისხის უზრუნველყოფა; ეკონომიკური განვითარებისა და სამუშაო ადგილების ზრდის ხელშეწყობა; სამეზობლოების მედეგობისა და მდგრადობის გაუმჯობესება; მინათსარგებლობის განცხადებების განხილვის პროცესში ანტიკორუფციულობის, სისწრაფისა და პუნქტუალობის უზრუნველყოფა და მონაცემებისა და ექსპერტიზის ობიექტურად უზრუნველყოფა.²³⁸

მერიის სამსახურების და მათ შორის ქალაქის დაგეგმვის სამსახურის ძირითად მისიას ქალაქის სტრატეგიული განვითარების გეგმა „One New York“ განსაზღვრავს.²³⁹ დოკუმენტში კონკრეტული მიზნებია განერილი, რომლითაც სხვადასხვა სამსახურები ხელმძღვანელობენ. მაგალითად, სტრატეგიული გეგმის ერთ-ერთი მიზანია, რომ ყველა მოქალაქეს ჰქონდეს წვდომა ხელმისაწვდომ საცხოვრებელზე. ამ და სხვა მიზნების განხორციელებისთვის სამსახური აქტიურად მუშაობს ზონირების ცვლილების საკითხებზე.

დეპარტამენტი, ერთი მხრივ, აწარმოებს სტრატეგიული დაგეგმვის საქმიანობას და საკუთარი ინიციატივით აქტიურად წარმართავს ქალაქის შემდგომი განვითარების პროცესს, მეორე მხრივ, ის პასუხისმგებელია კომერციული ან არაკომერციული განვითარებით დაინტერესებული კერძო პირების,

237 The official website of the City of New York. (2019). *Mayor de Blasio Appoints Vicki Been as New Deputy Mayor for Housing and Economic Development*. [online] Available at: <https://www1.nyc.gov/office-of-the-mayor/news/180-19/mayor-de-blasio-appoints-vicki-been-new-deputy-mayor-housing-economic-development> [Accessed 27 Jul. 2021];

238 www1.nyc.gov. (n.d.). *Department - DCP*. [online] Available at: <https://www1.nyc.gov/site/planning/about/department.page>;

239 რესპონდენტი: ჟულიენ სნეკი (Julien Sneck), ნიუ იორკი;

თავი 2. სერთიფიკაციის გაცემის პროცესი

კომპანიებისა თუ დეველოპერების მომსახურებაზე. აღნიშნული გულისხმობს მინათსარგებლობის თაობაზე სამსახურში შესული განცხადების განხილვას, კონსულტაციების განწევას და ქალაქის დაგეგმვის კომისიის ტექნიკურ მხარდაჭერას.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ქალაქს არ აქვს ყოვლისმომცველი გეგმა, რომელიც ქალაქისა და მისი უბნების განვითარების ხედვას მოიცავს. ძირითადი ინსტრუმენტია ზონირების რეგულაცია, რომლის საფუძველზეც სამშენებლო პროცესები ვითარდება.

ქალაქის დაგეგმვის დეპარტამენტში **297 ადამიანია დასაქმებული**. დეპარტამენტის უფროსის გარდა, წამყვანი პოზიციები უკავიათ მთავარ აღმასრულებელ დირექტორს (Executive Director), მთავარ ოპერაციების ოფიცერს (Chief Operating Officer) და მთავარ იურისტს (General Counsel). ისინი უშუალოდ დეპარტამენტის უფროსის წინაშე აგებენ პასუხს.

დეპარტამენტის ორგანიზაციული სტრუქტურა **13 განყოფილებისა და 5 რაიონული ოფისისაგან** შედგება.

აქედან, აღმასრულებელი დირექტორს ექვსი განყოფილება და ადმინისტრაციული რაიონების ოფისი ექვემდებარება, სადაც 196 ადამიანია დასაქმებული. ამ განყოფილებების მმართველობის სფეროებია: სამეზობლოების კვლევა, რეგიონული დაგეგმვა, ტექნიკური განხილვა, გარემოზე გემოქმედების შეფასებისა და სტრატეგიული დაგეგმვის მიმართულებებია. სტრატეგიული დაგეგმვის განყოფილება ქალაქის დაგეგმვის დეპარტამენტის ყველაზე მსხვილი სტრუქტურული ერთეულია, რომელიც 62 თანამშრომელს უყრის თავს. განყოფილების თანამშრომლები შემდეგი თემატური მიმართულებებით არიან დაჯგუფებული: ტრანსპორტი (15 თანამშრომელი), ურბანული დიზაინი (8), საცხოვრებელი და ეკონომიკური განვითარება (11), ზონირება (12), სანაპირო ზონის და ღია სივრცეების განვითარება (6) და მოსახლეობა (8). განყოფილება მუშაობს ისეთ საკითხებზე, როგორებიცაა, მაგალითად, სატრანსპორტო კვლევების ჩატარება, სატრანსპორტო დაგეგმვის პროცესში ტექნიკური მხარდაჭერის უზრუნველყოფა, ურბანული დაგეგმვა, კვლევების განხორციელება და საცხოვრებელი, ეკონომიკური და ინფრასტრუქტურული დაგეგმვის პოლიტიკის ანალიზი, დემოგრაფიული მონაცემების და ტენდენციების ანალიზი, მინათსარგებლობის ზონირების პოლიტიკისა და შესაბამისი ინსტრუმენტების შემუშავება, ზონირების ტექსტური ნაწილის განახლება ქალაქის მდებარეობის გაძლიერებისთვის კლიმატის ცვლილების პირობებში და სანაპირო ზონაში დისკრეციული პროექტების განხილვა.²⁴⁰ აღნიშნული განყოფილება მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ქალაქის განვითარების ნაწილში.

ხოლო უშუალოდ მინათსარგებლობის შეფასებისა და ქალაქის დაგეგმვის კომისიის ფუნქციონირებაზე ცალკე განყოფილებაა პასუხისმგებელი. მისი ძირითადი ფუნქციები მოიცავს ქალაქის დაგეგმვის კომისიის ანგარიშების განხილვას, კომისიის განხილვებში დახმარებასა და რჩევების მიცემას, შეხვედრებისა და განხილვების დღის წესრიგის, ვადების და მონაცემების მართვას, საჯარო დაწესებულებებისთვის მინათსარგებლობის განცხადებების განხილვას, განცხადებების პორტალისა და მონაცემების მართვას; შემოსული განცხადებების ტექნიკური განხილვაზე ცალკე ტექნიკური განხილვის განყოფილება შექმნილი, სადაც 14 ადამიანია დასაქმებული.

240 რესპონდენტი: ჟულიენ სნეკი (Julien Sneck), ნიუ იორკი;

მთავარი ოპერაციების ოფიცერს ექვსი განყოფილება ექვემდებარება, სადაც ჯამში 79 ადამიანია დასაქმებული. მას ექვემდებარება ისეთი განყოფილებები, როგორცაა, მაგალითად, ადამიანური კაპიტალის მართვა, პრაქტიკული გაუმჯობესება, დაგეგმვის პროცესის კოორდინაცია, ინფორმაციული ტექნოლოგიები, ფისკალური და ბიზნეს პროცესების გაუმჯობესება.

დეპარტამენტს ჰყავს მთავარი იურისტი, რომელსაც ოთხკაციანი სამუშაო ჯგუფი და ერთი ასისტენტი ექვემდებარება.

ნიუ-იორკი სხვა საკვლევე ქალაქებისგან განსხვავებით, ბევრად ცენტრალიზებული მმართველობის სისტემით გამოირჩევა. სამშენებლო ნებართვებისა და ზონირების ცვლილებების საკითხები თავმოყრილია ცენტრალურ დონეზე არსებულ სამსახურებში, ნაკლებად გვხვდება დელეგირებული ფუნქციები ადმინისტრაციული რაიონის დონეზე. თუმცა, მიუხედავად ამისა, ადმინისტრაციული რაიონის დონეზე დაგეგმვის ოფისები მაინც ფუნქციონირებს, რომლებიც ქალაქის დაგეგმვის დეპარტამენტს ექვემდებარება.

4. გადაწყვეტილის მიღების პროცესი და მოქალაქეების თანამონაწილეობის ინსტრუმენტები

4.1. გერმანი

მინათსარგებლობისა და განაშენიანების გეგმების განხილვის პროცედურები ერთმანეთის იდენტურია დამტკიცების ეტაპამდე. ყველაფერი იწყება გეგმის მომზადების გადანყვეტილებით (Aufstellungsbeschluss). ეს გადანყვეტილება ძირითადად უმაღლესი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ არის მიღებული, ესენია: ადგილობრივი საკრებულო, კომისია ან მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო.²⁴¹

მინათსარგებლობის გეგმის დამუშავებასა და შეთანხმებაზე ცენტრალური ინსტიტუციური სტრუქტურა – ურბანული განვითარებისა და საცხოვრებლის დეპარტამენტი პასუხისმგებელი, ხოლო განაშენიანების გეგმების განხილვაზე პასუხისმგებელია ადგილობრივი, ურბანული განვითარების რაიონული ოფისი, ხოლო დამტკიცებაზე – რაიონული საკრებულო.

თანამონაწილეობის ფორმები

რეფერენდუმი

თუ მოქალაქეებს სურთ პირდაპირ მიმართონ საკრებულოს და მოითხოვონ ამა თუ იმ საკითხის დღის წესრიგში დაყენება, ამისთვის შეუძლიათ რეფერენდუმი გამოიყენონ. მათ ადმინისტრაციას უნდა აცნობონ, რომ პეტიციის მომზადება იგეგმება. ინიციატორებიდან პეტიციის ადმინისტრაციაში წარსადგენად 3 წარმომადგენელი შეირჩევა. ექვსი თვის განმავლობაში პეტიციის ავტორებმა უნდა მოაგროვონ საკრებულოს ამომრჩეველთა 3%-ის ხელმონწერები, ხოლო ბერლინის ფარგლებში მინიმუმ 20000.²⁴²

ფორმალური თანამონაწილეობა

მინათსარგებლობის დაგეგმვის პროცესში მოქალაქეების თანამონაწილეობა ორ ეტაპად ხორციელდება: ადრეული თანამონაწილეობა და საჯარო გამოფენა.²⁴³

ადრეული თანამონაწილეობა შესაძლებელია მას შემდეგ, რაც განაშენიანების გეგმის დამუშავებაზე გადანყვეტილება მიღებულია. ადრეული თანამონაწილეობა მიზნად ისახავს მოქალაქეებს დაგეგმვის მიზნები, ამოცანები და პირველადი გეგმის მონახაზი გააცნოს და მათი მოსაზრებები მოაგროვოს.

241 Pahl-Weber, E., 2008. *The planning system and planning terms in Germany*. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. p. 81;

242 [www.berlin.de. \(2015\). Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung](https://www.berlin.de/ba-neukoelln/aktuelles/buergerbeteiligung/). [online] Available at: <https://www.berlin.de/ba-neukoelln/aktuelles/buergerbeteiligung/> [Accessed 27 Jul. 2021];

243 [www.berlin.de. \(2014\). Verfassung von Berlin – Abschnitt V: Die Gesetzgebung](https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/verfassung/artikel.41525.php). [online] Available at: <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/verfassung/artikel.41525.php> [Accessed 27 Jul. 2021];

საზოგადოების წარმომადგენლებს შეუძლიათ ადრეულ ეტაპზე გამოთქვან თავიანთი წინადადებები და კონტარგუმენტები. ამავე ეტაპზე შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია ყველა მომიჯნავე ადმინისტრაციულ ორგანოს აცნობოს და გამოითხოვოს მათი პოზიციები. ამ ეტაპზე უკვე იწყება გარემოზე ზეგავლენის შეფასების პროცედურები. საჯარო განხილვისა და თანამონაწილეობის აღნიშნული პროცესი საკმაოდ ფორმალურია და დარეგულირებულია შესაბამისი კანონმდებლობით. ფორმალური განხილვის პროცესი და ვადები პროექტის მოცულობასა და შინაარსზე დამოკიდებული. ²⁴⁴

მოგროვებული მოსაზრებები უნდა გადამუშავდეს და საჯარო და კერძო ინტერესები უნდა შეჯერდეს. მიღებული მოსაზრებების საფუძველზე ყალიბდება გეგმის სამუშაო ვერსია და ამის შემდგომ ცხადდება საჯარო განხილვის მეორე ეტაპი – საჯარო გამოფენა. დოკუმენტაცია გამოფენილია როგორც ელექტრონულ საიტზე, ასევე ფიზიკურად, რაიონულ ოფისში ან სხვა საგამოფენო სივრცეში. წარმოდგენილი დოკუმენტაცია აუცილებლად უნდა მოიცავდეს განმარტებით ბარათსა და გარემოსდაცვით საკითხებთან მიმართებით არსებულ მოსაზრებებს. საჯარო განხილვა ერთი თვის განმავლობაში გრძელდება. საზოგადოებას ისევ ეძლევა შესაძლებლობა, რომ თავიანთი, მოსაზრებები და პოზიციები გამოხატონ. თუ გაკეთებული კომენტარების საფუძველზე გეგმა განიცდის ცვლილებას, მაშინ საჯარო განხილვა/გამოფენა თავიდან ტარდება. მხოლოდ საჯარო განხილვების საფუძველზე, საჯარო და კერძო ინტერესების დაბალანსების შემდგომ, შეუძლია მუნიციპალიტეტს განაშენიანების გეგმის დამტკიცება.²⁴⁵ ხშირად “განსხვავებული მოსაზრების მიღების მიზნით სამსახური გარეშე ექსპერტს უკვეთავს საკითხის შესახებ დასკვნის მომზადებას.”²⁴⁶

არაფორმალური თანამონაწილეობა

ამასთან არსებობს არაფორმალური საჯარო განხილვისა და თანამონაწილეობის ინსტრუმენტებიც. წლების გამოცდილებამ, ფორმალური თანამონაწილეობის ინსტრუმენტის გარდა, თანამონაწილეობის სხვა ფორმების საჭიროების აუცილებლობაც აჩვენა. აღნიშნული პროცესი 70-იანი წლების ბოლოს, 80-იან წლებში, დასავლეთ გერმანიაში დაიწყო. აღნიშნული უმეტესწილად მუნიციპალიტეტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების თაობაზე მოსახლეობაში არსებული უკმაყოფილებით იყო გამოწვეული. მოსახლეობის განწყობებისა და მოსაზრებების მოგროვების მიზნით, გგ-ს დამუშავების თაობაზე მუნიციპალიტეტის გადაწყვეტილების მიღებამდე არაფორმალურად უზრუნველყოფენ მოქალაქეების ჩართულობას. არაფორმალური თანამონაწილეობის ინსტრუმენტი არ არის სავალდებულო და მისი ჩატარების ინიციატივა პირდაპირ დამოკიდებულია პროექტის იდეის ავტორებზე, დეველოპერებსა და მესაკუთრეებზე. არაფორმალური თანამონაწილეობა წინ უსწრებს ფორმალური თანამონაწილეობის პროცესს. ვინაიდან არაფორმალური თანამონაწილეობის პრაქტიკა კანონმდებლობით არ რეგულირდება, მუნიციპალიტეტებმა დაიწყეს გზამკვლევების შემუშავება, რომლებმაც რიგ შემთხვევებში რეგულაციის სახე მიიღო.²⁴⁷ მსგავსი გზამკვლევი, რამდენიმე წლის წინ ბერლინშიც შემუშავდა.²⁴⁸

244 www.berlin.de. (2014). *Verfassung von Berlin – Abschnitt V: Die Gesetzgebung*. [online] Available at: <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/verfassung/artikel.41525.php> [Accessed 27 Jul. 2021];

245 www.berlin.de. (2014). *Verfassung von Berlin – Abschnitt V: Die Gesetzgebung*. [online] Available at: <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/verfassung/artikel.41525.php> [Accessed 27 Jul. 2021];

246 რესპონდენტი: ლუკა ბაქრაძე, ბერლინი;

247 რესპონდენტი: ლუკას ბორნი (LUKAS BORN), გერმანია, ბერლინი;

248 Guidelines for the participation of citizens in urban spatial development (short version) 2019, Senate Department for Urban Development and Housing, Berlin;

თავი 2. სავარაუდო რისკების მართვა

ამჟამად მიმდინარეობს მუშაობა თანამონაწილეობის საბჭოს ფორმირებაზე, რომელშიც ოთხი ჯგუფი და 24 წევრი იქნება და მათი განხილვის საგანს უშუალოდ თანამონაწილეობის საკითხები, თანამონაწილეობის ხარისხი, სახელმძღვანელო მითითებები და მათი აღსრულების საკითხები განეკუთვნება. 8 წევრი იქნება რიგითი მოქალაქე, 6 წევრი იქნება სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელი, მესამე ჯგუფი დაკომპლექტებული იქნება პარლამენტის წარმომადგენლებისგან, ხოლო მეოთხე ჯგუფი უშუალოდ ქალაქისა და უბნის ადმინისტრაციის თანამშრომლებისგან. აღნიშნული საბჭო ჩართული იქნება განხილვის პროცესში. ის იმუშავებს ქალაქის დონეზე. ასევე იგეგმება, 12 თანამონაწილეობითი ოფისის გახსნა საუბნო დონეებზე.²⁴⁹

მოქალაქეებისთვის უბნებში უახლოეს მომავალში უნდა დაარსდეს საკონტაქტო ადგილები, სადაც მიიღებენ ინფორმაციას მიმდინარე ურბანული განვითარების პროექტების შესახებ. ამ ინფორმაციის მიღებაში მათ დაეხმარებათ ადმინისტრაციისა და სამოქალაქო საზოგადოების სამ-სამი წარმომადგენელი.

რაიონების/უბნების მართვის ჯგუფები (Quartiersmanagement (QM))

ბერლინში, ფედერალური პროგრამის „სოციალურად ინტეგრირებული ქალაქის“ მხარდაჭერით ურბანული მართვის პროექტები ხორციელდება. ზემოხსენებული პროგრამის მხრიდან თითოეული პროექტის მხარდაჭერა გრძელდება 3 წელი. უბნის საბჭო წყვეტს, თუ რომელ პროექტს უნდა მოხმარდეს ფინანსური რესურსები. მას ასევე შეუძლია ადგილზე შექმნას სამუშაო ჯგუფები, რომლებიც უბნის ფარგლებში შერჩეული მაქსიმუმ 20 წარმომადგენლისგან იქნება დაკომპლექტებული. სენატის მიერ თითოეული არეალისთვის გამოიყოფა პასუხისმგებელი ორგანო, რომელიც ვალდებულია ორგანიზება გაუწიოს პროცესს და უზრუნველყოს ადგილობრივი მოსახლეობის, აქტორებისა და ინსტიტუციების ჩართულობა. მცირე პროექტების ყოველწლიური ბიუჯეტი მაქსიმუმ 10 000 ევროა.²⁵⁰ ამ ეტაპზე ბერლინში 33 საუბნო მართვის არეალი არსებობს.²⁵¹ მუნიციპალიტეტი, როგორც წესი, პრობლემურ უბნებში ხსნის ოფისებს და მაქსიმალურად აძლიერებს კომუნიკაციას ადგილობრივ მაცხოვრებლებთან.²⁵² პროგრამა უბანში ფიზიკური და სოციო-ეკონომიკური პირობების გაუმჯობესებას ემსახურება. ოფისის თანამშრომლები ადგილობრივ მოსახლეობასთან აქტიური კომუნიკაციისა და მათი ჩართულობის საფუძველზე ამუშავებენ უბნის განვითარების სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმას, რომელსაც სხვადასხვა პროექტების საშუალებით ეტაპობრივად ახორციელებენ.

249 რესპონდენტი: ლუკას ბორნი (LUKAS BORN), გერმანია, ბერლინი;

250 www.berlin.de. (2020c). *Quartiersmanagement*. [online] Available at: <https://www.berlin.de/ba-mitte/politik-und-verwaltung/aemter/stadtentwicklungsamt/stadtplanung/staedtebaufoerderung/quartiersmanagement/#team> [Accessed 27 Jul. 2021];

251 www.quartiersmanagement-berlin.de. (n.d.). *Quartiersmanagement Berlin : Berliner Quartiersmanagement*. [online] Available at: <https://www.quartiersmanagement-berlin.de/unser-programm/berliner-quartiersmanagement.html> [Accessed 27 Jul. 2021];

252 www.berlin.de. (2021c). *Quartiersmanagement*. [online] Available at: <https://www.berlin.de/ba-neukoelln/politik-und-verwaltung/quartiers-management/qm-gebiete/> [Accessed 27 Jul. 2021];

4.2. პრაქტიკა

როგორც უკვე ნახსენებია, ქალაქთმშენებლობით დოკუმენტებზე გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება საუბნო დონეზე დელეგირებული არ არის და ის უშუალოდ საკრებულოს და მერიის პასუხისმგებლობაა. თუმცა სამშენებლო ნებართვების გაცემის პროცესი ნაწილობრივ დეცენტრალიზებულია და გარკვეულ ნებართვებს პირდაპირ საუბნო ოფისები გასცემენ.²⁵³

პრაქტიკაში არსებობს ორეტაპიანი ნებართვის გაცემის სისტემა. პირველი არის დაგეგმვის უფლების მიცემა, ხოლო მეორე არის მშენებლობის ნებართვა. პირველ ეტაპზე მინათსარგებლობის გეგმასთან შესაბამისობა მოწმდება. ამავდროულად, დეველოპერმა/ინვესტორმა დარგობრივი უწყებებიდან (24 სხვადასხვა უწყებიდან) უნდა მოიპოვოს საკითხთან დაკავშირებით მათი პოზიციები. აღნიშნულის შემდეგ ტერიტორიის მომიჯნავე სამეზობლოს მიეწოდება ინფორმაცია დაგეგმილ განვითარებასთან დაკავშირებით და მათი პოზიციები და შეფასებებიც შეგროვდება. ამავ პროცესში შეიძლება არასამთავრობო ორგანიზაციებიც იყვნენ ჩართული. ამ ეტაპზე ფასდება მიწის ნაკვეთის ადგილმდებარეობა, დაგეგმილი ობიექტის მოცულობა, ზეგავლენა მიმდებარე განაშენიანების სტრუქტურაზე და კონცეპტუალური გადაწყვეტის მიზანშეწონილობა. მეორე ეტაპზე უშუალოდ სამშენებლო, კონსტრუქციული და არქიტექტურული საკითხები ფასდება. ამ ეტაპზე ინვესტორი ვალდებულია მოიპოვოს დარგობრივი უწყებებიდან პოზიციები და შეფასებები. იმ შემთხვევაში, თუ საპროექტო წინადადება არსებული მინათსარგებლობის გეგმაში ცვლილებას ითვალისწინებს, დამატებით ცვლილების შეტანის პროცესი შეიძლება ერთი ან ორი წელი გაგრძელდეს.

მთლიანობაში პროცესი საკმაოდ ხანგრძლივია და არაპროგნოზირებადი. მართლ დაგეგმვის უფლების მოპოვების პროცესი შეიძლება 2 წელი გაგრძელდეს, ასევე მშენებლობის ნებართვის აღების პროცესიც ხანგრძლივია, იგი მინიმუმ ერთი ან ორი წელი გრძელდება. ორივე ეტაპზე დაახლოებით 23 უწყებასთანაა საჭირო ურთიერთობა, რომელიც ტერიტორიისა და განვითარების კონცეფციის შესაბამისად ცვალებადია და შეიძლება 45 უწყებამდეც ავიდეს.²⁵⁴

საკმაოდ დიდი ყურადღება ექცევა საზოგადოების ჩართულობის კომპონენტს და ის ძალიან მნიშვნელოვან როლს ასრულებს მომავალი განვითარების ხარისხზე.

თანამონაწილეობის საკითხებზე პასუხისმგებელია პრაქტიკის დაგეგმვისა და განვითარების ინსტიტუტის სპეციალური განყოფილება, რომელიც 2015 წელს დაარსდა. მისი დაარსების წინაპირობა იყო მოსახლეობის მხრიდან პროცესებში ჩართვის ზრდადი სურვილი, რაც ხშირად პროტესტის ფორმას იღებდა. საზოგადოებაში არსებული ენერჯისა და სურვილის კონსტრუქციულ დებატებში გადაყვანის მიზნით შეიქმნა საჯარო თანამონაწილეობის განყოფილება.²⁵⁵

253 OECD – the governance of land use in the Czech Republic – 2017, pp. 97;

254 OECD – the governance of land use in the Czech Republic – 2017, pp. 111;

255 Public participation handbook, 2018, Prague Institute of Planning and Development (IPR Prague);

4.3. პარშევა

ქალაქთმშენებლობითი გეგმების დამუშავებასა და დამტკიცებაზეც გადანყვეტილებს იღებს ქალაქის საკრებულო. ის ასევე დადგენილების სახით წყვეტს, ღირს თუ არა ამა თუ იმ ტერიტორიაზე ადგილობრივი სივრცითი განვითარების გეგმების ინიცირება. უშუალოდ დოკუმენტის შეფასების ნაწილსა და გადანყვეტილების მიღების პროცესში რეკომენდაციების დონეზე ერთვება მუნიციპალური ურბანული და არქიტექტურული კომისია, უბნების მერები, ქალაქის პრეზიდენტი, საჭიროების შემთხვევაში მოსაზღვრე ქალაქების პრეზიდენტები, გარემოს დაცვის რეგიონული დირექტორი, გეოლოგიური ადმინისტრაციის წარმომადგენლები და სხვა.²⁵⁶ პირველადი მოსაზრებების მოგროვებისა და ასახვის შემდეგ იმართება საჯარო განხილვა და საზოგადოებას საშუალება ეძლევა თავისი მოსაზრებები გამოხატოს. საჯარო განხილვის შესახებ საზოგადოებას 7 დღით ადრე ეცნობება. დოკუმენტი საჯაროდ გამოფენილია 21 დღის განმავლობაში. მისი დასრულების შემდეგ მაქსიმუმ 14 დღის განმავლობაში მოქალაქეებს სამსახურისათვის კომენტარებისა და მოსაზრებების მიწოდება შეუძლიათ. ამავე პერიოდში იმართება ოფიციალური საჯარო განხილვა. მიღებული კომენტარებისა და შენიშვნების ასახვისა და დოკუმენტის განახლების შემდეგ, საჭიროების შემთხვევაში, განხილვის პროცესი თავიდან იწყება. განხილვის პროცესის დასრულების შემდეგ ქალაქის პრეზიდენტი დოკუმენტს განსახილველად საკრებულოს წარუდგენს. იმ შემთხვევაში, თუ საკრებულოს არ აქვს შენიშვნები, დოკუმენტი მტკიცდება. დამტკიცების შემდეგ დოკუმენტი სამართლებრივად მბოჭავი ხასიათის ხდება.²⁵⁷

გადაწყვეტილების მიღების პროცესში გადამწყვეტ როლს ასრულებს მერი და საკრებულო. თუმცა მერის გადაწყვეტილება მაინც უფრო მნიშვნელოვანია, ვინაიდან, როგორც აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელი, ძირითად პროცედურებსა და მსჯელობას ის აწარმოებს და საკრებულოში უკვე დანერგული პოზიციით წარდგება, რის შემდეგაც საკრებულოში უბრალოდ ხმის მიცემის პროცესი იმართება.²⁵⁸ ადგილობრივი სივრცითი განვითარების გეგმების განხილვისა და დამტკიცების მინიმალური ხანგრძლივობა დაახლოებით 9 თვეა.²⁵⁹

მუნიციპალური ურბანული და არქიტექტურული კომისია

განხილვის პროცესში ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი რგოლი მაინც მუნიციპალური ურბანული და არქიტექტურული კომისიაა, რომლის წევრებსაც მერი ნიშნავს ორწლიანი ვადით. 44 წევრისგან შედგება კომისია, რომელიც, თავის მხრივ, ორ ჯგუფად იყოფა: სამუშაო და ექსპერტული. კომისია თავის მოსაზრებებს გამოხატავს კონცეფციებსა და ადგილობრივი სივრცითი განვითარების გეგმებზე,

256 Suchożebski, K. (2020). *Warszawa z nową Miejską Komisją Urbanistyczno-Architektoniczną*. [online] Urbnews.pl. Available at: <https://urbnews.pl/warszawa-z-nowa-miejska-komisja-urbanistyczno-architektoniczna/> [Accessed 27 Jul. 2021].

www.architektura.um.warszawa.pl. (n.d.). *Jak powstaje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w Warszawie | Architektura i planowanie przestrzenne*. [online] Available at: <http://www.architektura.um.warszawa.pl/content/jak-powstaje-miejscowy-plan-zagospodarowania-przestrzennego-w-warszawie> [Accessed 27 Jul. 2021];

257 www.architektura.um.warszawa.pl. (n.d.). *Jak powstaje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w Warszawie | Architektura i planowanie przestrzenne*. [online] Available at: <http://www.architektura.um.warszawa.pl/content/jak-powstaje-miejscowy-plan-zagospodarowania-przestrzennego-w-warszawie>;

258 რესპონდენტი: ლუკას პანჩევიჩი (Łukasz Pancewicz), პოლონეთი;

259 რესპონდენტი: ლუკას პანჩევიჩი (Łukasz Pancewicz), პოლონეთი;

სივრციოი განვიოარების მიმართულებებსა და პირობებზე, საინვესტიციო საცხოვრებლის ადგილმდებარეობაზე.²⁶⁰ კომისია აღნიშნულ მოსაზრებებს წარუდგენს მერს.

სოციალური დიალოგის კომისია

სამსახურის ფარგლებში არქიტექტურისთვის და სივრციოი დაგეგმვისთვის ფუნქციონირებს სოციალური დიალოგის კომისია. მისი პასუხისმგებლობაა საჯარო კონსულტაციების კოორდინაცია და ჩატარება, არქიტექტურული კონკურსების მომზადება და ხელმძღვანელობა, ჯილდოების გადაცემის საკითხების მოგვარება და სხვა.²⁶¹ ამასთან, მინიმუმ 10 არასამთავრობო ორგანიზაციის ინიციატივის საფუძველზე შესაძლებელია სექტორული სოციალური დიალოგის კომისიების დაფუძნება. მსგავსი კომისიები საკვანძო როლს ასრულებს სპეციფიკური საჯარო საკითხების გადაჭრის ნაწილში. ამჟამად 14 საუბნო ოფისში 29 სექტორული სოციალური დიალოგის კომისია ფუნქციონირებს.²⁶²

4.4. ნიუ-იორკი

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ქალაქის დაგეგმვის სამსახურს განმცხადებლები მიმართავენ არსებული ქალაქთმშენებლობითი რეგულაციებისაგან განსხვავებული პირობების დადგენის მიზნით, რომელიც მინათსარგებლობის უნიფიცირებული განხილვის პროცესს ექვემდებარება (ULURP). რაც იმას ნიშნავს, რომ სამსახური განიხილავს ისეთ საკითხებს, რომლებიც დადგენილი ზონირების გეგმისგან განსხვავებულ ფუნქციურ განვითარებას მოიაზრებს. აღნიშნული პროცესი სათავეს 1975 წელს იღებს და მისი ცენტრალური ამოცანა ადგილობრივი სამეზობლოების გადანყვეტილების მიღების პროცესში ჩართულობის უზრუნველყოფა იყო.²⁶³ დისკრეციული ქმედება შეიძლება განპირობებული იყოს ზონირების რუკაში ცვლილების შეტანის, სპეციალური ნებართვის მიღების სურვილით ან საბინაო და ურბანული განახლების გეგმის განხორციელების მიზნით, უძრავი ქონების განკარგვის სურვილით და სხვა.²⁶⁴

მინათსარგებლობის უნიფიცირებული განხილვის პროცესი ექვსი ფაზისგან/ეტაპისგან შედგება (იხ. ცხრილი N9).

260 ვარშავის არქიტექტურისა და სივრციოი დაგეგმვის დეპარტამენტი, ოფიციალური წერილი;
 261 ვარშავის არქიტექტურისა და სივრციოი დაგეგმვის დეპარტამენტი, ოფიციალური წერილი;
 262 ვარშავის არქიტექტურისა და სივრციოი დაგეგმვის დეპარტამენტი, ოფიციალური წერილი;
 263 Eldredge, B. (2015). *ULURP: What is it? And Why Do We Have It?* [online] Brownstoner. Available at: <https://www.brownstoner.com/development/ulurp/>;
 264 რესპონდენტი: ჟულიენ სნეკი (Julien Sneck), ნიუ იორკი; PROCESS TAKES Clock = 1 Year TOTAL DAYS DEPARTMENT OF CITY PLANNING Application and Pre-Certification COMMUNITY BOARD BOROUGH PRESIDENT and BOROUGH BOARD CITY PLANNING COMMISSION. (n.d.). [online]. Available at: <https://www1.nyc.gov/assets/planning/download/pdf/applicants/applicant-portal/lur.pdf>;

ცხრილი 9: ნიუ იორკის მინათსარგებლობის უნიფიცირებული განხილვის პროცესის (ULURP) ეტაპები

ეტაპი	უნეების სახელწოდება	ფუნქცია	განხილვისთვის საჭირო დრო (დღეებში)
1	ქალაქის დაგეგმვის სამსახური (DEPARTMENT OF CITY PLANNING)	<ul style="list-style-type: none"> განცხადებებს ღებულობს, ტექნიკურად ამონებს მათ შემადგენლობას და შინაარსს, უზიარებს დოკუმენტაციას სხვა უნეებს (სამეზობლო საბჭო, რაიონის პრეზიდენტი და საკრებულო); განცხადების მიღებას ადასტურებს; 	-
2	სამეზობლო საბჭო (COMMUNITY BOARD)	<ul style="list-style-type: none"> სამოგადოებას აცნობს მოსალოდნელ სიახლეებს; ატარებს საჯარო განხილვას; ამზადებს რეკომენდაციებს ქალაქის დაგეგმვის კომისიისთვის, რაიონის პრეზიდენტისთვის; 	60
3	რაიონის პრეზიდენტი და რაიონის საბჭო (BOROUGH PRESIDENT and BOROUGH BOARD)	<ul style="list-style-type: none"> რაიონის პრეზიდენტი ამზადებს რეკომენდაციებს ქალაქის დაგეგმვის კომისიისთვის; თუ რამდენიმე სამეზობლოს ეხება პროექტი, მაშინ რაიონის საბჭოს შეუძლია საჯარო განხილვის ჩატარება და შემდგომ რეკომენდაციების წარდგენა ქალაქის დაგეგმვის კომისიისთვის; 	30
4	ქალაქის დაგეგმვის კომისია (CITY PLANNING COMMISSION)	<ul style="list-style-type: none"> ატარებს საჯარო განხილვას; ადასტურებს, უარყოფს ან ცვლილებებს ითხოვს წარმოდგენილ პროექტში; საკრებულოში აგზავნის დადასტურებულ ან ცვლილებებიან განცხადებებს; ზონირების რუკაში ცვლილებების შეტანის, სპეციალური ნებართვის და ურბანული განახლების გეგმების გარდა ყველა სხვა განცხადებაზე მიღებული უარყოფითი გადაწყვეტილება საბოლოოა; 	60
5	საკრებულო (CITY COUNCIL)	<ul style="list-style-type: none"> შეუძლია განიხილოს განცხადება, ჩაატაროს საჯარო განხილვა, დაადასტუროს, უარყოს ან ცვლილებები მოითხოვოს; ცვლილებების შემთხვევაში ქალაქის დაგეგმვის კომისიას დამატებით 15 დღე ეძლევა განხილვისთვის; თუ საკრებულო არ ახდენს რეაგირებას მაშინ ქალაქის დაგეგმვის კომისიის გადაწყვეტილება საბოლოოა; 	50
6	მერი (MAYOR)	<ul style="list-style-type: none"> განიხილავს განცხადებებს; შეუძლია საკრებულოს გადაწყვეტილებას დაადოს ვეტო; თუ საკრებულოს გადაწყვეტილება არ არსებობს, მაშინ შეუძლია ქალაქის დაგეგმვის კომისიის გადაწყვეტილებაზე ვეტოს დადება; 	5

წყარო: <https://www1.nyc.gov/assets/planning/download/pdf/applicants/applicant-portal/lur.pdf>

შენიშვნა: მერს აქვს უფლება ვეტო დაადოს საკრებულოს გადაწყვეტილებას. რის შემდეგაც საკრებულო თავიდან განიხილავს საკითხს და ხმების 2/3-ით შეუძლია დადებული ვეტოს მოხსნა. თუმცა ასეთი შემთხვევები ძალიან იშვიათია. სს

როგორც ცხრილი N9-დან ჩანს, სამსახურში შესული განცხადებების განხილვის ნაწილში, სამსახურის გარდა, კიდევ რამდენიმე რგოლია ჩართული და თითოეული მათგანის პოზიცია მნიშვნელოვან როლს ასრულებს გადანაცვლების მიღების პროცესში. ყურადღება განსაკუთრებით გამახვილებულია ადგილობრივი სამეზობლოების დონეზე არსებულ საბჭოებსა და უშუალოდ ქალაქის დაგეგმვის კომისიაზე.

სამეზობლო საბჭო

სამეზობლო საბჭო არის ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანო. მთელი ქალაქის ფარგლებში 59 სამეზობლო საბჭო არსებობს და თითოეული 50-60-მდე წევრისგან შედგება. კომისიის წევრები ირჩევა რაიონის პრეზიდენტის ან არჩეული პოლიტიკური ფიგურების მიერ. საბჭოს წევრებს ირჩევს და ორწლიანი ვადით ნიშნავს რაიონის პრეზიდენტი. როგორც წესი, აღნიშნული წევრები არიან აქტიური მოქალაქეები სამეზობლოდან, რომლებიც მოხალისეობრივი პრინციპით იღებენ კომისიის სამუშაო პროცესში მონაწილეობას. კომისია თავის რეკომენდაციებს წარუდგენს ქალაქის დამგეგმავ კომისიას, რაიონის (Borough) პრეზიდენტსა და რაიონის საბჭოს.²⁶⁵ რაიონის პრეზიდენტები საბჭოების თავმჯდომარის როლსაც ასრულებენ, ხოლო საკრებულოს წევრები უშუალოდ საბჭოს მუშაობის პროცესშიც არიან ჩართული. სამეზობლო საბჭოს რაიონის მმართველი ხელმძღვანელობს, რომელსაც, ამავდროულად, დაფუძნებული აქვს საბჭოს ოფისი. ოფისში დასაქმებული ადამიანები ცდილობენ, ხელი შეუწყონ რაიონის სერვისების მიწოდების გაუმჯობესებას. ამასთან ისინი გასცემენ ნებართვებს სხვადასხვა კულტურულ ღონისძიებებზე ან სამეზობლოს საჭიროებებიდან გამომდინარე, კონკრეტულ პროგრამებს ახორციელებენ. ისინი მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ მინათსარგებლობის ზონირების საკითხების განხილვის პროცესში, ზონირების ცვლილებების საკითხებს განიხილავენ, ამზადებენ კონკრეტულ რეკომენდაციებს, რომლებიც აუცილებლად განიხილება საბოლოო გადანაცვლების მიღების პროცესში. საბჭოს სხდომები თვეში ერთხელ იმართება და ღიაა საზოგადოებისთვის.²⁶⁶

სამეზობლო საბჭოებს არ შეუძლიათ კონკრეტული დავალებების მიცემა მერიის ამა თუ იმ სამსახურისთვის. ისინი ძირითადად გადანაცვლების მიმღებ სტრუქტურებში სამეზობლოს ინტერესების იცავენ და როგორც წესი, მათი მცდელობები წარმატებულია.²⁶⁷

სამეზობლო საბჭოების პოზიციები განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მიმდინარე ურბანული განვითარების საკითხებთან დაკავშირებით, კერძოდ, ქალაქის დამგეგმავი კომისიის გადანაცვლების მიღების პროცესში.

265 რესპონდენტი: ჟულიენ სნეკი (Julien Sneck), ნიუ იორკი;

266 [www1.nyc.gov. \(n.d.\). CAU – About Community Boards.](https://www1.nyc.gov/site/cau/community-boards/about-community-boards.page#cb) [online] Available at: <https://www1.nyc.gov/site/cau/community-boards/about-community-boards.page#cb> [Accessed 27 Jul. 2021];

267 [www1.nyc.gov. \(n.d.\). CAU – About Community Boards.](https://www1.nyc.gov/site/cau/community-boards/about-community-boards.page#cb) [online] Available at: <https://www1.nyc.gov/site/cau/community-boards/about-community-boards.page#cb> [Accessed 27 Jul. 2021];

ქალაქის დამგეგმავი კომისია

ქალაქის დამგეგმავი კომისია 13 წევრისგან შედგება. **კომისიის თავმჯდომარე ამავდროულად ქალაქის დამგეგმავი სამსახურის უფროსიცაა.** კომისიის 7 წევრს ნიშნავს მერი, მათ შორის თავმჯდომარესაც, ერთ წევრს ნიშნავს სახალხო დამცველი და დარჩენილ ხუთ წევრს – თითოეული რაიონის პრეზიდენტი.

კომისიის წევრები მაღალი კვალიფიციურობითა და კომპეტენციით გამოირჩევიან. შესაბამისად, კომისიაზე მსჯელობა საკმაოდ მაღალ ექსპერტულ დონეზე მიმდინარეობს. ერთი მხრივ, მათი გადაწყვეტილება ეფუძნება იმ სამუშაოს, რომელსაც სამსახური ასრულებს მანამ, სანამ საკითხი კომისიაზე სამსჯელოდ გავა, მეორე მხრივ, სამეზობლო საბჭოების, საუბნო კომისიებისა და რაიონული პრეზიდენტების რეკომენდაციებს ეყრდნობა.

კომისიის განხილვები პირდაპირ ეთერში გადაიცემა. მასში ყველას შეუძლია მონაწილეობის მიღება, დასწრება და საკუთარი მოსაზრების გამოთქმა.

კომისიაზე კომისიის წევრები ხმის მიცემის პრინციპით იღებენ გადაწყვეტილებას. როგორც წესი, მათი პოზიციები ერთმანეთს არ ეწინააღმდეგება. ეს, უპირველეს ყოვლისა, განპირობებულია ქალაქის დამგეგმავი სამსახურის მიერ წინასწარ განუვლი სამუშაოთი. კომისიაზე განსახილველად გადის მხოლოდ ისეთი პროექტი, რომელიც, სამსახურის სპეციალისტების აზრით, ტექნიკურად დამაკმაყოფილებელია და დოკუმენტურად გამართულია. სამსახური მაქსიმალურად უზრუნველყოფს ხარვეზებისა და შინაარსობრივი საკითხების წინასწარ გამოსწორებას. მიუხედავად ამისა, კომისიას შეუძლია რეკომენდაციებისა და მითითებების მიცემა პროექტზე და განმეორებით განხილვაზე პროექტის შემოტანის მოთხოვნა. ყველა რეკომენდაციისა და შეხედულების განხილვისა და გათვალისწინების, ასევე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ მუშავდება შეთანხმების პუნქტები, რომლის ფარგლებშიც განვითარების გარკვეული პირობები შეიძლება გაიწეროს. ამ შემთხვევაში პროექტის განხორციელება მხოლოდ აღნიშნული პირობების დაკმაყოფილების შემდეგ არის შესაძლებელი. პირობების განერის საჭიროება შეიძლება დასაბუთებული იყოს პროექტით გამოწვეული შესაძლო გავლენით სამეზობლოსა და მის მიმდებარე ურბანულ გარემოზე.²⁶⁸

კომისიაზე ჩამოყალიბებული დადებითი პოზიციის შემთხვევაში, ადმინისტრაციული რაიონის არჩევით პოლიტიკურ ფიგურას საკითხი ქალაქის საკრებულოს სხდომაზე განსახილველად გააქვს. საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების დროს, როგორც წესი, საკრებულო პირდაპირ ითვალისწინებს კომისიის გადაწყვეტილებას.

დიდი პროექტების შემთხვევაში, რომელიც დიდ კაპიტალდაბანდებასთან არის დაკავშირებული, სამსახურში კონკრეტული განცხადების წარდგენამდე აუცილებლად იმართება შეხვედრები სამსახურის თანამშრომლებთან. მსგავსი ტიპის კომუნიკაცია სამსახურთან შეიძლება ერთ წლამდეც კი გაგრძელდეს. შეხვედრების ფარგლებში პროექტის ინიციატორები ცდილობენ, გაარკვიონ, რისი კეთება მოუწევთ, როგორ უნდა დაიწყონ თავიანთი განცხადების ფორმულირება, სამსახურს რა მოსაზრებები ან გაფრთხილებები აქვს საკითხთან დაკავშირებით. ხშირ შემთხვევაში სამსახურის უფროსი აღნიშნულ

268 რესპონდენტი, ერიკ გრეგორი (Erick Gregory), ნიუ იორკი, აშშ;

პროექტს განიხილავს მერის კურატორ მოადგილესთან. საჭიროების შემთხვევაში სხვა სამსახურებთანაც იმართება კონსულტაციები. აღნიშნული განხილვების მერე ისინი საკითხს შესაბამისი რაიონის ოფისთან და ქალაქმკვებლებთანაც განიხილავენ. ასევე, უშუალოდ ოფისის ქალაქმკვებლები აქტიურად იწყებენ ურთიერთობას განმცხადებელთან. დეველოპერებმა მხარდაჭერის მოძიების მიზნით შეიძლება პროექტის ადვოკატირება წინასწარ დაიწყონ, გაუკეთონ რეკლამა, ჩაუშვან ვებგვერდი და მოამზადონ რენდერები და პუბლიკაციები. შესაბამისად, დეველოპერისა და ქალაქის მხრიდან აქტიური მუშაობა მიმდინარეობს დეპარტამენტში/სამსახურში ოფიციალური განაცხადის დაყენებისა და საკითხის საქალაქო კომისიაზე წარდგენამდე.²⁶⁹ ამასთან, ლობირების პრაქტიკა საკმაოდ განვითარებულია, როგორც ამერიკის შეერთებულ შტატებში, ისე ქალაქ ნიუ-იორკში.

პროცესის ხარისხსა და საბოლოო გადანყვეტილებებზე დიდი გავლენა აქვთ უშუალოდ გადანყვეტილების მიმღებ პირებსა და მათ შეხედულებებს. კერძოდ, სამსახურისა და საქალაქო კომისიის უფროსს, მერის მოადგილესა და არჩევით პოლიტიკურ ფიგურებს.

269 რესპონდენტი, ერიკ გრეგორი (Erick Gregory), ნიუ იორკი, აშშ;

გორე თავის დასკვნები

დაგეგმვის დონეები, ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტების იერარქია და დაგეგმვის ინსტრუმენტები

- ინტეგრირებული დაგეგმვის ყველაზე ძლიერი სისტემა გერმანიაში გვხვდება; მაგალითად, ბერლინში ვერტიკალური ინტეგრირების გრძელვადიანი და საკმაოდ ეფექტური სისტემა არსებობს; იცავენ იერარქიულ წესრიგს და ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტების ფარგლებში დაცულია ურთიერთშეთანხმების პრინციპებიც. კერძოდ, განაშენიანების გეგმები არ ეწინააღმდეგება გენგეგმას და გენგეგმა არ ეწინააღმდეგება მხარის განვითარების ხედვას და ა.შ; თუმცა, აღნიშნული სხვა პოსტკომუნისტურ ქვეყნებსა და ქალაქებში დღემდე გამოწვევად რჩება; ამასთან, არც აშშ და ნიუ-იორკი არ გამოირჩევა ინტეგრირებული დაგეგმვის მაღალი ხარისხით;
- აშშ-ს გარდა, ყველა ქვეყანაში ეროვნულ დონეზე სივრცითი განვითარების დოკუმენტები მუშავდება; თუმცა შედარებით ქმედითი დაგეგმვის ინსტრუმენტი, რომელიც ადგილობრივი დონისთვის მკაფიო განვითარების პრინციპებს და მიმართულებებს განსაზღვრავს, მხოლოდ გერმანიაში არსებობს;
- ადგილობრივი დონე ყველა საკვლევ ქალაქში მაღალი ავტონომიურობით სარგებლობს, რაც, უპირველეს ყოვლისა, საკუთარი სამართლებრივი აქტების არსებობაში გამოიხატება, განსაკუთრებით სამშენებლო რეგულაციების/წესების/კოდექსის სახით;
- ნებართვის გაცემის ძირითად ინსტრუმენტს ზონირების რეგულაცია წარმოადგენს, თუმცა თითოეულ ქალაქში მისი გამოყენების წესი განსხვავდება; მაგალითად, პრალასა და ნიუ-იორკში მთელი ქალაქისთვის მუშავდება დეტალური ზონირების რუკები, ხოლო ევროპულ ქალაქებში დეტალური ზონირების რუკების დამუშავება მხოლოდ ცალკეული ურბანული პროექტების ფარგლებში არის შესაძლებელი;
- ნიუ-იორკში, პრალასა და ბერლინში კერძო სექტორის წარმომადგენლებს შეუძლიათ იყვნენ დეტალური ზონირების გეგმების დამუშავების/ცვლილების ოფიციალური ინიციატორები, ხოლო ვარშავაში ამის ლეგიტიმაცია მხოლოდ მუნიციპალიტეტს აქვს;
- ევროპულ ქალაქებს საკმაოდ მრავალფეროვანი, მოქნილი და ქმედითი ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტებისა და დაგეგმვის ინსტრუმენტების სისტემა გააჩნია; თუმცა ამ თვალსაზრისით ყველაზე გამართული გერმანიისა და ბერლინის შემთხვევაა;
- ყველა ქალაქში არაფორმალური დოკუმენტები (განვითარების სტრატეგია/კონცეფცია, ურბანული განვითარების გეგმა, დარგობრივი გეგმა) ქალაქის განვითარების პროცესში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს;
- ყველა ქალაქში შინაარსობრივად მკაფიოდ არის გამიჯნული სტრატეგიული გეგმები, განვითარების კონცეფციები და მინათსარგებლობის გეგმები; ამასთან, თითოეულს გააჩნია ქალაქის განვითარების სტრატეგიული ხედვა/გეგმა, რომლითაც გადამწყვეტილების მიმღები პირები აქტიურად ხელმძღვანელობენ;

- ნიუ-იორკის ურბანული განვითარების პროცესი სხვა საკვლევ ქალაქებთან შედარებით წერტილოვანი ხასიათისაა, ქალაქს ერთიანი განვითარების ყოვლისმომცველი გეგმა არ გააჩნია, რომელიც განსაზღვრავდა ურბანული ზრდის ლიმიტებს ან სხვა დეტალებს;
- უმეტეს შემთხვევაში სტრატეგიული გეგმების დამუშავებაზე, კოორდინაციაზე, აღსრულებასა და მონიტორინგზე პასუხისმგებელი მერიის სპეციალური უწყებებია პასუხისმგებელი და არა ურბანული განვითარების სამსახური.

მართვითი სისტემა და ურბანულ დაგეგმვაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურები

- შესწავლილი ქალაქების უმეტესობა მმართველობითი სისტემის კომპლექსურობით გამოირჩევა, რაც უმეტესწილად განპირობებულია მათი ორმაგი ან სამმაგი პოლიტიკური სტატუსით; ეს იწვევს რამდენიმე გეგმარებითი დონის პასუხისმგებლობის გაერთიანებას; მათი სტატუსიდან გამომდინარე, ისინი უფრო ფართომასშტაბიან პოლიტიკურ და მართვის პროცესებში არიან ჩართული; ასევეა თბილისიც, რომელიც ერთდროულად არის თვითმმართველი ქალაქი, დედაქალაქი და მუნიციპალიტეტიც;
- ყველა საკვლევ ქალაქში მერის მოადგილეების პასუხისმგებლობები, ფუნქციები და მმართველობის სფეროები ძალიან მკაფიოდ არის განსაზღვრული; რაც შემთხვევებში ეს მათ სახელწოდებაშიცაა ასახული (ნიუ-იორკის და ბერლინის შემთხვევაში); ამასთან, მერის მოადგილის შერჩევის დროს ყურადღება ექცევა მის პროფესიულ გამოცდილებას მმართველობის სფეროს თემატიკის მიმართულებით; მაშინ, როდესაც თბილისში ხშირად იცვლება მერის მოადგილეების დაქვემდებარებაში არსებული სამსახურები და მათ პროფესიულ გამოცდილებაზე ყურადღება საერთოდ არ მახვილდება;
- საკვლევ ქალაქებში საკანონმდებლო ორგანო თვითონ ქმნის და ამუშავებს ახალ საკანონმდებლო ინიციატივებს; მაშინ, როდესაც თბილისში საკანონმდებლო ცვლილებების ინიციატორები ძირითადად მერიის სტრუქტურები არიან და საკრებულო მხოლოდ განიხილავს მათ შემოთავაზებებს; ხოლო უშუალოდ ინიციატორის როლში ნაკლებად ვხედავთ;
- ევროპულ ქალაქებში მმართველობითი და დაგეგმვის სისტემები დეცენტრალიზებულია და როგორც წესი, ორდონიანი მმართველობით გამოირჩევა; რაც იმას ნიშნავს, რომ ცენტრალური, საქალაქო უწყების გარდა, ადმინისტრაციული რაიონების ან უბნების დონეზე დამატებით ადგილობრივი უწყებები ფუნქციონირებს, რომლებსაც გარკვეულ საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება დელეგირებული აქვთ; მართვის დეცენტრალიზაციის ყველაზე მაღალი დონით გამოირჩევა ბერლინი, რაც ისტორიული წინაპირობებით არის განპირობებული. თუმცა, საუბნო დონეზე არსებული მაღალი თვითმმართველობების ფონზე აწყდებიან ჰორიზონტალური კომუნიკაციის და ინტეგრირების პრობლემებს; ამავდროულად, ნიუ-იორკში გადაწყვეტილების მიღების პროცესი სრულად ცენტრალიზებულია;
- ყველა ქალაქში დამგეგმავ უწყებებში სერვისის მინოდებისა და დაგეგმარების საქმიანობა გამიჯნულია, რაც შეიძლება გამოხატული იყოს დამოუკიდებელი უწყების არსებობაში ან ერთსა და იმავე უწყებაში მკაფიოდ გამიჯნული განყოფილებების არსებობაში; მსგავსი ფუნქციური გამიჯვნა

თავი 2. სერთიფიკაციის გაცემის პროცესი

თითოეული მიმართულებით მათი ეფექტურობის ხარისხს ზრდის; მაგალითად, პრაღაში 90-იანი წლებიდან მოყოლებული ცალკე ეფექტიონირებს დაგეგმვაზე პასუხისმგებელი ინსტიტუტი, რომლის ეფექტური მუშაობაც ქალაქის ურბანული განვითარების დოკუმენტების ხარისხის ზრდაში გამოიხატება; რაც, თვის მხრივ, მისი უწყვეტი, სტაბილური და სისტემური მუშაობის შედეგაცაა;

- ურბანულ საკითხებზე პასუხისმგებელი უწყებების უმეტესობა მაღალი საკადრო რესურსით გამოირჩევა; საკადრო რესურსი განსაკუთრებით მაღალია დაგეგმვასა და დაგეგმარებაზე პასუხისმგებელ სტრუქტურებში; როგორცაა, მაგალითად, პრაღაში, დაგეგმვაზე პასუხისმგებელ ინსტიტუტში 200-მდე ადამიანია დასაქმებული;
- ტრანსპორტისა და ურბანული განვითარების სამსახურების ერთიან სტრუქტურაში არსებობა იმ ფორმით, რა ფორმითაც თბილისშია არსად გვხვდება; შეიძლება სრულიად გამიჯნული იყოს ეს ორი ეფექტურობა სხვადასხვა სტრუქტურის ფარგლებში, ან მხოლოდ დაგეგმვისა და პოლიტიკის განსაზღვრის კომპონენტები იყოს გაერთიანებული, როგორც, მაგალითად, ნიუ-იორკის შემთხვევაში გვხვდება; ქალაქის დამგეგმავ სამსახურში სტრატეგიული დაგეგმვის განყოფილებაში გაერთიანებულია ტრანსპორტის და ურბანული მიმართულებები, თუმცა ოპერაციული ნაწილის მართვისთვის მერიაში ტრანსპორტის სამსახური ცალკე ეფექტიონირებს;
- დაგეგმვის პროცესში ინტეგრირების მიზნით რეგიონული დონისთვის ცალკე განყოფილებები არსებობს, როგორც ბერლინში ისე ნიუ-იორკში;
- ევროპულ ქალაქებში, განსაკუთრებით ბერლინში, ქალაქთმშენებლობითი პროცესი და დარგის სპეციალისტები მაღალი ლეგიტიმაციით სარგებლობენ;
- კერძო სექტორის როლი ურბანული განვითარების პროცესი და სამსახურის საქმიანობაში უფრო ძლიერად არის წარმოდგენილი ნიუ-იორკში, ხოლო ბერლინში პირიქით, სამსახურის როლი უფრო ძლიერია; მაშინ როდესაც ვარშავასა და პრაღაში ორივე მხარე თანაბრად არის ჩართული ურბანული განვითარების პროცესში.

მმართველობითი სისტემა, გადაწყვეტილების მიღების პროცესი და მოქალაქეების თანამონაწილეობის ინსტრუმენტები

- გადაწყვეტილების მიღების პროცესი საკმაოდ კომპლექსურია თითოეულ ქალაქში; აღნიშნულ პროცესში საკვანძო როლს ასრულებს მოსახლეობის თანამონაწილეობის უზრუნველყოფა;
- საზოგადოების ჩართულობის და პროცესის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფისთვის თანამონაწილეობის მრავალფეროვანი გამოცდილება არსებობს თითოეულ ქალაქში, რომელიც მუდმივად იხვეწება და ვითარდება;
- არსებობს როგორც ფორმალური, ისე არაფორმალური თანამონაწილეობის ინსტრუმენტები; ფორმალური თანამონაწილეობა უზრუნველყოფილია გახსნილი საჯარო განხილვებისა და გამოფენების საშუალებით (ბერლინი, ვარშავა, პრაღა), მაგალითად, ბერლინში განაშენიანების გეგმის დამუშავებაზე გადაწყვეტილების მიღების შემდგომ საჯარო გამოფენები და განხილვები იმართე-

ბა, ან საუბნო საბჭოების საშუალებით, რომლის ფარგლებშიც ადგილობრივი სამეზობლოს ეძლევა პოზიციის გამოხატვისა და რეკომენდაციების მიცემის საშუალება, რომელსაც შემდგომ ქალაქის დამგეგმავი კომისია პირდაპირი ტრანსლაციის ფორმატში განიხილავს (ნიუ-იორკი); არაფორმალური ინსტრუმენტებიდან აღსანიშნავია გერმანიაში და ბერლინში პროექტის საწყის ეტაპზევე სამეზობლოსთან კონსულტაციებისა და განხილვების პრაქტიკა;

- მერიის თანამშრომლებთან არაფორმალური შეხვედრების, კონსულტაციებისა და ლობირების პრაქტიკა გარკვეული დობით ყველგან გვხვდება, თუმცა ის საქმის წარმოების მიღებულ და საკმაოდ გავრცელებულ ფორმას მაინც უფრო ნიუ-იორკისთვის წარმოადგენს.

რეკომენდაციები

1. რეკომენდებულია იერარქიულ და ჰორიზონტალურ დონეებს შორის ინტეგრირებული დაგეგმარების სისტემისა და მექანიზმების შემუშავება, მათ შორის სამართლებრივი ჩარჩოებისა და აღსრულების ინსტრუმენტების შექმნა;
2. მნიშვნელოვანია, სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსთან ინტეგრაციის პროცესში, დედაქალაქმა შეინარჩუნოს ავტონომიურობა და მას სამშენებლო რეგულაციების შემუშავების უფლება არ შეეზღუდოს;
3. საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით, რეკომენდებულია, დედაქალაქმა მოქალაქეთა და დაინტერესებული მხარეების აქტიური თანამონაწილეობით შეიმუშაოს ქალაქის სტრატეგიული განვითარების დამოუკიდებელი დოკუმენტი, რომელიც სხვადასხვა დარგობრივი მიმართულებით ქალაქის გრძელვადიანი სტრატეგიული განვითარების კურსს განსაზღვრავს. მისი მეშვეობით შესაძლებელი იქნება გამონწვევების დაძლევა და მიზნების მიღწევა პრიორიტეტულობის მიხედვით. იგი თავს მოუყრის კონკრეტულ პროგრამებსა და ქმედებებს სტრატეგიების იმპლემენტაციისათვის, მათ შორის სივრცით-ტერიტორიულ ჭრილში;
4. აღნიშნული დოკუმენტის შემუშავების, აღსრულებისა და უწყებებს შორის კოორდინაციის უზრუნველყოფის მიზნით, სასურველია მერიის სტრუქტურაში მერის უშუალო დაქვემდებარებაში სტრატეგიულ დაგეგმვაზე პასუხისმგებელი ერთეული (ჯგუფი, სამსახური) შეიქმნას;
5. კვლევამ აჩვენა, რომ შუალედური დონის ქალაქგეგმარებითი დოკუმენტების დამუშავება სწორი ურბანული განვითარებისთვის აუცილებელია, თუმცა ის სისტემური და სამართლებრივი კოლიზია, რომელიც თბილისში არსებობს, ამ ინსტრუმენტის გამოყენებას ართულებს. ერთი მხრივ, ევროპული სისტემისკენ სწრაფვის ტენდენცია (სივრცითი კოდექსის კონცეფცია) და მეორე მხრივ, ამერიკული დაგეგმვის გამოცდილების ათვისება (ძირითად ინსტრუმენტად ზონირების დანერგვა), წინააღმდეგობრივ გარემოს ქმნის; როგორც წესი, შუალედური დაგეგმვის დოკუმენტები ევროპული სისტემისთვისაა დამახასიათებელი და მისი ეფექტიანობა განპირობებულია იმ შემთხვევაში, თუ ქალაქის დონეზე არსებული ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტები სამშენებლო ნებართვის გაცემის საფუძველს არ წარმოადგენს. თბილისის შემთხვევაში აღნიშნული პრინციპი დარღვეულია. საკითხის სირთულიდან და კომპლექსურობიდან გამომდინარე რეკომენდებულია უფრო ფართო სადისკუსიო პროფესიული შეხვედრების ორგანიზება და ერთობლივი მსჯელობის საფუძველზე გარკვეული შეჯერებული პოზიციის ძიება;
6. მოკლევადიან პერსპექტივაში რეკომენდებულია გაიმართოს ტრანსპორტისა და ურბანული განვითარების სააგენტოს სტრუქტურა. დეპარტამენტებს შორის მკაფიოდ გაიმიჯნოს პოლიტიკის, გრძელვადიან და სტრატეგიულ დაგეგმვასა და ქალაქთმშენებლობით დაგეგმარებაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურული ერთეულების ფუნქციები. ასევე, ცალკე დეპარტამენტის/განყოფილების სახით გამოიყოს ანალიტიკასა და სივრცით მონაცემებზე პასუხისმგებელი რგოლი;

7. საშუალოვადიან პერსპექტივაში, გრძელვადიანი სტრატეგიული და ინტეგრირებული დაგეგმვისა და ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმარების პრაქტიკის გაძლიერების მიზნით, რეკომენდებულია განხორციელდეს მერიის ურბანულ და სატრანსპორტო საკითხებზე პასუხისმგებელი სტრუქტურული ერთეულების რეორგანიზაცია. კერძოდ, ურბანული და სატრანსპორტო პოლიტიკისა და დაგეგმარების ფუნქციები ცალკე ინსტიტუტის ფორმით გამოიყოს, რომელიც იქნება ადეკვატური პოლიტიკური მხარდაჭერითა და საკადრო რესურსით აღჭურვილი; ხოლო, ტრანსპორტისა და ურბანული განვითარების სერვისები დამოუკიდებელ სამსახურებად/სააგენტოებად გაიმიჯნოს;
8. მნიშვნელოვანია, მერიამ შეიმუშაოს ადეკვატური საკადრო პოლიტიკა, რათა შეძლოს პროფესიული კადრების უწყებაში მოზიდვის, მათი კვალიფიკაციის ზრდისა და სისტემაში შენარჩუნების ეფექტური მექანიზმების შემუშავება. ამასთან, რეკომენდებულია სააგენტოში არსებული პრაქტიკა უცხოელ ექსპერტებთან თანამშრომლობისა და ადგილზე მუშაობის თვალსაზრისით გაძლიერდეს და გავრცელდეს ურბანული განვითარების მიმართულებითაც;
9. თანამონაწილეობის გაძლიერების მიზნით შეიძლება ახალი უწყება/რგოლი შეიქმნას ან არსებულ რომელიმე სტრუქტურულ ერთეულს დაეკისროს შესაბამისი პასუხისმგებლობა. სასურველია, შეიქმნას თანამონაწილეობის სტრატეგია და აღნიშნულ უწყებას სტრატეგიით გათვალისწინებული მიზნებისა და ამოცანების აღსრულება დაევალოს. მათ შორის შესაძლოა, იზრუნოს თანამონაწილეობის საუბნო ოფისების ჩამოყალიბებაზე ან უკვე არსებული სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს მექანიზმის სრულყოფასა და მოქალაქეებთან კომუნიკაციის სტრატეგიებისა თუ გამგეობების წარმომადგენლების სხვა უნარ-ჩვევების განვითარებაზე;
10. აუცილებელია, რომ ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტების შემუშავების პროცესში მერიამ უზრუნველყოს თანამონაწილეობის ადეკვატური ინსტრუმენტები. მათ შორის შეიცვალოს განამენიანების რეგულირების გეგმების ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტივ/მარტივი ადმინისტრაციული წესით დამტკიცების პრაქტიკა. პროცესი საჯარო ადმინისტრაციული წესით წარიმართოს და უზრუნველყოფილი იყოს სამეზობლოებისა და დაინტერესებული მხარეების ადეკვატური ჩართულობის შესაძლებლობა. ასევე, გამოყენებულ იქნას გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის ფარგლებში მოქმედი სამართლებრივი დათქმები, როგორც ქალაქთმშენებლობითი, ისე სტრატეგიული დოკუმენტების დამუშავებისას. საქართველოში ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტების შემუშავებისას სგმ-ს პროცედურის გამოყენების გამოცდილება უკვე არსებობს. მნიშვნელოვანია, რომ ინტეგრირებული დაგეგმვის უზრუნველსაყოფად ეს ინსტრუმენტი თბილისმაც გამოიყენოს, არ მიეცეს მას ფორმალური ხასიათი, რათა ეფექტურად უზრუნველყოს მოქალაქეთა ჩართულობა სტრატეგიული დოკუმენტების, მათ შორის SUMP-ის, შემუშავების პროცესში;
11. ურბანული განვითარების პროცესში გადანყვეტილების მიღების გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა თანამონაწილეობის უზრუნველყოფის მიზნით ე.წ. ზონალური საბჭოს ხელახლა შექმნის საკითხი კვლევის ფარგლებში მრავალმხრივ შეფასდა. საბჭოს შექმნა გამართლებული იქნება იმ შემთხვევაში, თუ ნიუ-იორკის გამოცდილების მსგავსად, დაცული იქნება საჯაროობისა და თანამონაწილეობის მაღალი სტანდარტი, მათ შორის მოხდება გადანყვეტილების მიღების პროცესის პირდაპირ ეთერში ტრანსლაცია; სხვა შემთხვევაში საბჭოს შექმნის საკითხი აზრს მოკლებულია.

SUMMERY

Building a healthy, fair, and equal urban environment is highly dependent on a robust urban governance system. Sustainable urban development requires an institutional framework that can effectively address urban challenges, timely adapt to ever-changing needs and be able to proactively respond to existing and possible challenges. Municipalities play a central role in this process. A well-organized system of municipal governance, including strong administrative bodies responsible for urban development, plays a critical role in creating a balanced and healthy urban environment. However, the formation of such a system in Georgia has been impossible for many years and is a constant challenge.

Recently, some institutional changes were made to regulate the urban planning process in Tbilisi, and the Urban Development Department was established in early 2018. Taking into consideration the urban challenges that have accumulated in the city, the creation of an independent Department was positively evaluated in professional circles and caused corresponding expectations. This was seen as an attempt to reorganize the existing system of urban governance and move away from established practice. However, since 2018, the Department has experienced several waves of reorganization and is now represented in the structure of the Tbilisi City Hall in the form of the LEPL Transport and Urban Development Agency and is no longer an independent unit.

This study assesses the main weaknesses of the urban development management system of Tbilisi, identifies problems of urban development and the municipal governance system, assesses the reforms carried out, and provides recommendations based on the study of the international experience.

LOCAL EXPERIENCE

The issue of forming a long-term strategic and integrated planning system remains an important challenge for the urban development management system of Tbilisi Municipality. The management of urban processes in Tbilisi is characterized by short-term, fragmentary, adapted to the election cycles and often variable plans, the effectiveness of which is often questionable. Under these conditions, the process of urban development is mainly led by the private sector. Usually, the representatives of this sector have great financial and political power. They act in the logic of their profit and can have a significant impact on the decisions of the administration.

As the research shows, the attempts to reorganize the agencies responsible for planning and the structure of the City Hall itself at different times are fragmentary and unsustainable. Usually, each new administration of the city is more or less committed to addressing the challenges facing the capital in terms of urban development. However, this enthusiasm is soon diminished by a lack of political will, pressure from the private construction sector, and a lack of knowledge and experience to deal with complex challenges.

According to the study, relatively effective steps were taken to reorganize the urban development management system in 2017-2018, when the Urban Development Department of the City Hall and the divisions responsible for urban policy and planning were established within the organizational structure of the Department. However, the reform was reactive and systemic challenges were not properly assessed, which significantly hindered the proper functioning of the service at the initial stage, especially in the area of planning permits.

Despite some challenges at the initial stage, the renewal of the General Land Use Master Plan (LUMP) of the city and the initiation of the planning activities defined by the LUMP, the strengthening of the decision-making mechanisms integrated into the permit process, and the legal changes made to eliminate systemic shortcomings were important steps forward. However, the unsystematic and unsustainable nature of the implemented changes is reflected in the unreasonable decision to merge the Urban Development Department with the Transport Agency at a later stage and to suspend urban planning and legal activities aimed at improving the system, in the light of strengthening the service direction.

The tendency to weaken the units responsible for long-term and strategic urban planning at the institutional level at the Tbilisi City Hall is an inadequate response considering the complexity of the task defined by the Georgian Code on spatial planning, architectural and construction activities (2018) and the work to be carried out in terms of harmonization with the new legislation. Also, considering the need to implement the activities envisaged in the LUMP, monitor the process of its execution, and the horizontal integration of such strategic documents as the Sustainable Urban Mobility Plan (SUMP). This trend once again indicates a lack of political will and a lack of understanding of the importance of long-term planning. Such an approach will negatively affect the effective implementation of projects in need of harmonization with the Code as well as other similar long-term planning projects.

As research shows, one of the problems at the institutional level is the lack of professional knowledge and human resource policy. The practice of the Transport and Urban Development Agency in transferring modern knowledge in the field of transport is noteworthy, according to which the In-house international experts are invited in the Agency for a relatively long period to work on the ongoing projects and solve particular issues on a daily basis. It is important to maintain this practice and spread it more actively in the field of urban development as well. Moreover, City Hall needs to elaborate an adequate human resource policy to develop effective mechanisms for attracting professional staff to the agency, increasing their qualifications, and retaining them in the system.

Unlike the international cities studied in the research, Tbilisi does not have a strategic development document for urban development, which would define the political vector of urban development and create a framework for the integration of different sectoral or thematic areas. Such a strategic document, which is developed with the active participation of citizens and stakeholders and has long-term political support, creates the preconditions for long-term, planned development and makes the urban policy process less vulnerable to political fluctuations or staff changes in City Hall structures. The lack of strategies and plans defining sectoral policies also remains a challenge. The lack of an

effective document for the long-term strategic planning of the city and the fragmentation of the existing sectoral strategies or plans do not ensure the long-term, planned development of the city.

The shortage of documents defining the policy framework affects the quality and effectiveness of urban planning documents. In the capital's renewed LUMP, the existing documents (environmental protection, sustainability) at the time of its development are reflected in some way. However, the integration of documents that are being drafted and are being developed in the future (e.g. Sustainable Urban Mobility Plan (SUMP)) is a permanent process that requires strong institutional support and coordination between City Hall agencies.

The lack of effective integrated planning tools is particularly acute in the protection of the historic part of Tbilisi. There are several challenges at the political, institutional, legal, or practical level of protecting the capital's cultural heritage. In this regard, the process of drafting specific legal norms for the general protection zones of the historic part (historic development and regulation zones) should be assessed negatively, as the functional zoning of the LUMP and its parameters do not provide an adequate framework for the protection and development of the urban heritage of Tbilisi.

To strengthen integrated planning practices, it is important to make effective use of existing tools at the national and municipal levels. These include the Strategic Environmental Assessment (SEA) under the Strategic Environmental Assessment Code of Georgia (2017), which is one of the important tools for the compatibility of strategic documents with environmental issues, and which provides a platform for the active participation of citizens in decision-making. It is important that this tool is used effectively at the municipal level and does not give it a formal character.

Unlike the old version of LUMP, the updated master plan approved in 2019, is a relatively complex document, although in some cases it lacks effective enforcement mechanisms. However, the implementation of the LUMP is also linked to a lack of political will. The unreasonable suspension of the research and planning projects for the 11 problem areas of the city, under the next-tier urban planning document program (annex 4 of LUMP), removal and softening of restrictive conditions, and sporadic changes made to the areas to facilitate the construction of individual constructions, contradicts the essence of the program. This decision severely limits the prospects for the orderly development of the areas envisaged by the program, especially the possibility of preserving and developing the landscape-recreational potential of suburban areas. For example, the planned development in the Lisi Lake area after the removal and softening of restrictive conditions fundamentally contradicts both the LUMP principles of a compact, connected, and green city, as well as the transport policy principles announced by the city, as it encourages suburban development dependent on private cars.

In terms of enforcing the requirements of the LUMP and regulating the process of unpredictable growth of the city, the legal changes made in Resolution No: 14-39 of Tbilisi City Council (on the Approval of Regulatory Rules for the Use and Development of Tbilisi) in parallel with the approval of the LUMP in 2019 should be considered as a step forward. A particularly important and positive change is the limitation of the practice of exaggeration of zoning parameters (coefficients). At the same time, sporadic changes in functional zoning defined by the LUMP remain a challenge in terms of LUMP execution and still pose a threat to the sustainable development of the city.

Spatial information infrastructure and valid, constantly updated and compatible data play an important role in the effective management of the urban development process and definition of the future directions. Such a system provides a basis for diagnosing the ongoing urban conditions and supports quick, data-based, and reasoned decision-making processes. The importance of a municipal spatial data system is not deeply understood and its development requires additional political support. The creation of a structural unit responsible for data within the Transport and Urban Development Agency would be a significant step forward in this regard.

Mechanisms for citizen participation in urban planning decision-making remain a significant challenge. The procedure for reviewing detailed developments plans and construction permits via simple administrative procedure significantly limits the involvement of citizens at an early stage and narrows the circle of stakeholders.

INTERNATIONAL EXPERIENCE

Berlin, Warsaw, Prague, and New York were selected as cities to study international experience. The main criteria for choosing cities were: the status of the capital and a high degree of decentralization and self-government, the post-communist context and problems of the transitional economy, the size of cities, and similarities with the city management system of Tbilisi. As research shows:

PLANNING LEVELS, THE HIERARCHY OF URBAN PLANNING DOCUMENTS, AND PLANNING TOOLS

- The most powerful integrated planning system is found in Germany; For example, in Berlin, there is a long-term and quite effective system of vertical integration; the hierarchical order is maintained and the principles of harmonization are observed within the framework of urban planning documents. In particular, the binding land-use plans do not contradict the preparatory land-use plans and the preparatory land-use plan does not contradict the state development vision, etc.; However, it remains a challenge in other post-communist countries and cities; however, neither the US nor New York is distinguished by a high degree of integrated planning;
- Spatial development documents are being developed at the national level in all countries except the United States; however, a relatively effective planning tool that sets clear development principles and directions for the local level exists only in Germany;
- The local level enjoys high autonomy in all study cities, which is manifested primarily in the existence of its legal acts, especially in the form of building regulations/rules/code;
- The main instrument for issuing a permit is a zoning resolution, although the rules for its

use vary from city to city; For example, in Prague and New York, detailed zoning maps are developed for the entire city, while in European cities, detailed zoning maps can only be developed within the framework of individual urban projects;

- Private sector representatives in New York, Prague, and Berlin can be the official initiators of the elaboration/change of detailed zoning plans, while in Warsaw only the municipality has the legitimacy to do so;
- European cities have a fairly diverse, flexible, and effective system of urban planning documents and planning tools; however, the most functional is the case of Germany and Berlin;
- Informal documents (development strategy/concept, urban development plan, sectoral plan) play an important role in the city development process;
- Strategic plans, development concepts, and land-use plans are separated content-wise in all cities; In addition, each has a strategic vision/plan for the development of the city, which is actively guided by decision-makers;
- The process of urban development in New York is more sporadic compared to other study cities, the city does not have a comprehensive development plan that defines urban growth limits or other details;
- In most cases, the special agency of the City Hall is responsible for the development, coordination, execution, and monitoring of strategic plans and not the Urban Development Department.

GOVERNANCE SYSTEM AND STRUCTURES RESPONSIBLE FOR URBAN PLANNING

- Most of the studied cities are characterized by the complexity of the governance system, which is largely due to their dual or triple political status; This leads to the combination of several planning levels of responsibilities; Because of their status, they are involved in broader political and governance processes; As well as Tbilisi, which is at the same time a self-governing city, capital, and municipality;
- The responsibilities, functions, and curators of deputy mayors in all study cities are very clearly defined; In some cases, this is even reflected in their titles (in the case of New York and Berlin); In addition, when selecting a deputy mayor, attention is paid to his / her professional experience in the field of curatorial topics; While in Tbilisi, the curatorial departments under the Deputy Mayor are often changed and no attention is paid to their professional experience;
- In the study cities, the legislature body (Assembly/Parliament) itself creates and develops new legislative initiatives; While the initiators of the legislative changes in Tbilisi are mainly the structures of the City Hall; While the City Assembly plays no role in this process rather than to review the proposals;

- Governance and planning systems in European cities are decentralized and are usually characterized by two-tier governance; Which means that in addition to the central, municipal agency, there are additional local agencies at the level of administrative districts or boroughs that have delegated decision-making authority over certain issues; Berlin has the highest level of management decentralization due to its historical background. However, against the background of the high self-governance at the local level, they face problems of horizontal communication and integration; At the same time, the decision-making process in New York is fully centralized;
- In all cities, service delivery and planning activities are segregated in planning agencies, which may be reflected in the existence of an independent agency or the existence of clearly separated divisions in the same agency; Similar functional separation increases the degree of their effectiveness in each direction; For example, Prague has had a separate planning institution since the 1990s, whose effective work has been reflected in increasing the quality of the city's urban development documents; Which is also the result of continuous, stable and systematic work;
- Most of the agencies in charge of urban issues are highly staffed; Human resources are particularly high on planning and scheduling in responsible structures; In Prague, for example, the Institute responsible for planning has over 200 employees;
- The existence of transport and urban development services in a unified structure in the form in which it is found in Tbilisi is nowhere to be found; These two functions usually are completely separated within different structures, or only the planning and policy-making components are combined, as in the case of New York, for example; The strategic planning department of the city planning department combines transport and urban planning directions, while the transport department in the City Hall still operates separately which deal with more technical issues;
- There are separate divisions for the regional level to ensure integration into the planning process, both in Berlin and New York;
- In European cities, especially Berlin, the urban planning process and specialists in the field enjoy high professional legitimacy;
- The role of the private sector in the process of urban development and service activities is more strongly represented in New York, while in Berlin the role of the department is stronger; While in Warsaw and Prague, both sides are equally involved in the urban development process.

GOVERNANCE SYSTEM, DECISION-MAKING PROCESS, AND TOOLS OF CITIZEN PARTICIPATION

- The decision-making process is quite complex in each city; Ensuring the participation of the population plays a key role in this process;
- To ensure community involvement and transparency in the process, there is a diverse experience of participation in each city that is constantly evolving;

SUMMARY

- There are both formal and informal participation tools; Formal participation is provided through open public hearings and exhibitions (Berlin, Warsaw, and Prague), for example, public exhibitions and discussions are held in Berlin following the decision to develop a binding land-use plan, or through district councils. Review Committee which uses Live Broadcast Format (New York); Informal tools include the practice of consulting and discussing with the neighborhood in Germany and Berlin at the early stage of the project;
- The practice of informal meetings, consultations, and lobbying with City Hall staff is to some extent ubiquitous, but still, it is the most accepted and fairly common form in the case of New York.

RECOMMENDATIONS

1. It is recommended to develop an integrated planning system and mechanisms between the hierarchical and horizontal levels, including the creation of legal frameworks and enforcement tools;
2. It is important that in the process of spatial planning, integration with the Georgian Code on spatial planning, architectural and construction activities, the capital retains its autonomy and does not restrict its right to develop its regulations;
3. Taking into account the international experience, it is recommended that the capital, with the active participation of citizens and stakeholders, elaborate an independent document of strategic development of the city, which defines the course of long-term strategic development of the city in various fields. It will help to overcome challenges and achieve goals according to priorities; will focus on specific programs and actions for the implementation of strategies, including in the field of spatial-territorial context;
4. To ensure the development and execution of the above-mentioned document, and coordination between the departments, it is desirable to create a unit (group, service) responsible for strategic planning in the structure of the City Hall under the direct subordination of the Mayor;
5. The study has shown that the development of intermediate-level urban planning documents is essential for proper urban development, although the systemic and legal collision that exists in Tbilisi complicates the use of this tool. On the one hand, the tendency to aspire to the European system (the concept of the Spatial Code) and on the other hand, the adoption of American planning practices (the introduction of zoning as the main tool) creates a contradictory environment; Usually, intermediate planning documents are typical for the European system and their effectiveness depends on the fact that the existing urban planning documents at the city level are not the basis for issuing a construction permit. In the case of Tbilisi, this principle is violated. Due to the complexity of the issue, it is recommended to organize wider professional discussions and meetings to formulate a certain agreed position;

6. In the short term perspective it is recommended to adjust the structure of the Transport and Urban Development Agency; clearly distinguish the functions between the structural units responsible for policy, long-term and strategic planning, and urban planning. Also, create separate department/division responsible for analytics and spatial data;
7. In the medium-term perspective, to strengthen the practice of long-term strategic and integrated urban planning, it is recommended to reorganize the structural units responsible for urban and transport issues of the City Hall. In particular, to separate the functions of urban and transport policy and planning in the form of a separate urban planning institute, which will be equipped with adequate political support and human resources; as well to separate transport and urban development services into independent services/agencies;
8. City Hall needs to develop an adequate human resource policy to develop effective mechanisms for attracting professional staff to the agency, increasing their qualifications, and retaining them in the system. In addition, it is recommended to strengthen the existing practice of the Agency in terms of cooperation with in-house foreign experts in the field of urban development;
9. To strengthen citizen participation, a new agency/unit/group may be established or one of the existing structural units may be given appropriate responsibilities. It is desirable to create a participation strategy and put in charge the agency to implement the goals and objectives set out in the document. The activities of the unit may also include the establishment of participation offices in the districts or the improvement of the existing Civil Advisory Boards on the district level; the development of communication strategies with citizens or other skills of board representatives may be part of the activities;
10. It is necessary to provide adequate tools for participation in the process of drafting urban planning documents. The practice of approving detailed development plans by individual legal act/simple administrative procedure is poor. Therefore, the process should be conducted in a public administrative manner, and opportunities for adequate involvement of neighborhoods and stakeholders should be ensured. Also, the acting legal norms established within the framework of the Environmental Assessment Code should be used in the development of both urban planning and strategic documents. This tool must be used to ensure integrated planning, not to give it a formal character, and to effectively ensure the involvement of citizens in the process of developing strategic documents, including the SUMP;
11. To ensure transparency of decision-making in the process of urban development and citizen participation, the issue of re-establishing the so-called Zonal Council has been evaluated and discussed in many ways as part of the study. The creation of the council would be justified if, like in New York, a high standard of publicity and participation is maintained, including a live broadcast of the decision-making process; In other cases, the issue of creating a council is meaningless.

