

პოლიტიკის დოკუმენტი

**სოციალური საბინაო
ფონდის შექმნის
მექანიზმები -
საკანონმდებლო
მონესრიგების
კონცეფცია**

კობა ყალიჩავა

2021



გამოცემულია საქართველოს ღია საზოგადოების ფონდის ფინანსური მხარდაჭერით.
ავტორის/ავტორების მიერ საინფორმაციო მასალაში გამოთქმული მოსაზრება
შესაძლოა არ გამოხატავდეს ფონდის პოზიციას. შესაბამისად, ფონდი არ არის
პასუხისმგებელი მასალის შინაარსზე.

© საქართველოს ღია საზოგადოების ფონდი, 2021

© კობა ყალიჩავა, 2021

სარჩევი

სოციალური საბინაო ფონდის შექმნის მექანიზმები - საკანონმდებლო მოწესრიგების კონცეფცია	3
A. პრობლემის იდენტიფიცირება, კვლევის მიზანი და ინდიკატორები	3
1. შესავალი.....	3
2. პრობლემის იდენტიფიცირება.....	3
2.1. სიტუაცია გარდამავალი პერიოდის საქართველოში	3
2.2. უიმედო რეფორმის მოლოდინში.....	4
3. წინამდებარე კვლევის მიზანი და ინდიკატორები	4
3.1. საკანონმდებლო რეფორმის კონცეფციის მომზადება.....	4
3.2. კითხვები, რომელსაც წინამდებარე კვლევის ფარგლებში უნდა გაეცეს პასუხები. 4	
B. საქართველოს კანონმდებლობისა და პრაქტიკის მიმოხილვა.....	6
1. რეფორმის სამართლებრივი ჩარჩო	6
1.1. კონსტიტუციურსამართლებრივი ჩარჩო.....	6
1.2. საერთაშორისოსამართლებრივი ჩარჩო	6
2. მოქმედი კანონმდებლობა	7
2.1. ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“.....	7
2.2. კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ“	7
2.3. სამშენებლო კოდექსი	8
2.4. სამშენებლო სფეროში მოქმედი რეგლამენტები და წამახალისებელი ღონისძიებები	9
2.5. კანონმდებლობა მიწის ნაკვეთზე საკუთრების უფლების რეგისტრაცია/ადიარების შესახებ	9
2.6. კანონმდებლობა სახელმწიფო ქონების განკარგვის თაობაზე.....	10
2.7. ტექნიკური რეგლამენტი მიუსაფართა დროებითი თავშესაფრის ფუნქციონირების მინიმალური სტანდარტების შესახებ	10
3. მუნიციპალური სერვისების პრაქტიკა	11
C. საბინაო ფონდის შექმნის საკანონმდებლო რეგულირების კონცეფცია (მონახაზი)	12
1. რატომ სოციალური საბინაო ფონდები?.....	12
2. კანონის მოწესრიგების მიზანი.....	13
3. სამიზნე ჯგუფები (ბენეფიციარები)	13
4. მხარდაჭერისა და დაფინანსების სახეები.....	14

5. მდგრადი საბინაო ფონდი.....	15
6. ცალკეული მხარდაჭერის სახეები და იერარქია	16
6.1. კერძო საცხოვრებლის შექმნა/მოდერნიზაცია	16
6.2. სოციალური საცხოვრებლის მშენებლობა, მოდერნიზაცია	16
6.3. გასაქირავებელი საცხოვრებელი ფართები	17
6.4. სოციალური საცხოვრებელი	17
6.5. მხარდაჭერის ღონისძიებათა იერარქია	17
7. სახელმწიფო საბინაო პროგრამები	17
8. ქალაქგეგმარებითი მოთხოვნები	18
9. თანამშრომლობა კერძო სექტორთან (PPP).....	18
10. დეველოპერების მხრიდან ფართების დათმობის პოლიტიკა.....	19
11. საბინაო ფონდის ფინანსური უზრუნველყოფის მოდელები.....	19
12. შესამუშავებელი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები/რეგლამენტები	20
D. დასკვნები	21
1. სპეციალური კანონის მომზადება	21
2. ცვლილებები თანმდევ კანონმდებლობაში	21

სოციალური საბინაო ფონდის შექმნის მექანიზმები - საკანონმდებლო მოწესრიგების კონცეფცია

A. პრობლემის იდენტიფიცირება, კვლევის მიზანი და ინდიკატორები

1. შესავალი

სოციალური საცხოვრისის თემა განსხვავებული შინაარსით და აქცენტებით მე-19 საუკუნის მეორე ნახევრიდან ექცევა საზოგადოების განსაკუთრებული ყურადღების სფეროში, ხოლო მე-20 საუკუნის დასაწყისიდან ის ევროპის სახელმწიფოების ეროვნული პოლიტიკის მნიშვნელოვანი ელემენტი ხდება. მიუხედავად იმისა, რომ მნიშვნელოვნად შეცვლილია მდგომარეობა, კვლავ არ კარგავს აქტუალობას საკითხი იმასთან დაკავშირებით, ადამიანთა რომელ კატეგორიას უნდა შეეხოს აღნიშნული საკითხი, რა ინსტრუმენტები შეიძლება იქნას გამოყენებული და რა როლი უნდა ჰქონდეს სახელმწიფოს თუ თავისუფალ ბაზარს არსებული პრობლემის გადაჭრაში. საკითხი განსაკუთრებით აქტუალურია საქართველოში, სადაც არცერთ ზემოთ დასახელებულ საკითხთან დაკავშირებით რაიმე სახის სისტემური მიდგომა სახელმწიფოს არ გააჩნია.

2. პრობლემის იდენტიფიცირება

2.1. სიტუაცია გარდამავალი პერიოდის საქართველოში

საქართველოს საბჭოთა სახელმწიფოს ნგრევის და დამოუკიდებელ სახელმწიფოდ გამოცხადების შედეგად ქვეყნის საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის პროცესი აისახა მოსახლეობის საცხოვრისით უზრუნველყოფის საქმეზე. სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციის დადებით ეფექტებთან ერთად, მივიღეთ სახელმწიფო, რომელმაც მოიხსნა პასუხისმგებლობა მოსახლეობის საცხოვრისით უზრუნველყოფაზე¹ და ამ საჯარო ამოცანის გადაჭრის პასუხისმგებლობა ძირითადად გადასცა საზოგადოებას. შედეგად, განხორციელდა არა მარტო ქონების, არამედ ასევე საცხოვრებლით უზრუნველყოფის თაობაზე საჯარო ამოცანის პრივატიზება.²

ამ პერიოდს დაემთხვა უსახლკარობის გამომწვევი ისეთი ფაქტორების გააქტიურება, როგორცაა მოსახლეობის ინტენსიური მიგრაცია ცენტრისკენ, კატასტროფული ბუნებრივი მოვლენების გამო ეკომიგრანტების ტალღის წარმოშობა, ავარიული საბინაო ფონდი, საქართველოს ტერიტორიაზე შეიარაღებული კონფლიქტები, რამაც დაახლოებით 300000 მოქალაქე აქცია იძულებით გადაადგილებულ პირად, ბინების მასობრივი დაკარგვა იპოთეკური სესხების, ლუდომანიისა და სხვა მიზეზების გამო.³

¹ დაწვრ. იხ. *ასაბაშვილი/ზაზანაშვილი/ნიკოლაიშვილი*, საბინაო პოლიტიკა საქართველოში თბილისის მაგალითზე, 2018, იხ. <https://urbanreactor.org/2018/12/07/848/>

² ცხადია, ეს არ გულისხმობს სოციალური საცხოვრებელი ფონდის შესაქმნელად საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისა და კერძო დახმარების საშუალებათა შეზღუდვას, თუმცა სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი ავალდებულებს სახელმწიფოს იმავდროულად შექმნას საჯარო სუბსიდირების სტაბილური და გარანტირებული მექანიზმები (შეად. *Sachs*, in: *Sachs* (Hrsg.), *GG* (Komm.), 5. Aufl., 2009, Art. 20, Rn. 48 ff.).

³ იხ. *ვარდოსანიძე*, საქართველოში საქალაქო საცხოვრისის სისტემური რეფორმის კონცეფციის ზოგადი მონახაზი, 2018, იხ. <https://civilin.org/pdf/n218.pdf>; *სართანია*, ცხოვრება სოციალურ საცხოვრისში. მიზეზები, საჭიროებები, გარემო, 2020 (გვ. 12-დან), იხ. https://osgf.ge/wp-content/uploads/2020/12/Socialurisacxovrisi_kvleva.pdf

აღნიშნული პრობლემების გადასაჭრელად და ქვეყანაში ხელმისაწვდომი სოციალური საბინაო ფონდი განსავითარებლად, დღემდე ვერ მოხერხდა ისეთი ქმედითი ნორმატიული მოწესრიგებისა და სახელმწიფო პოლიტიკის ჩამოყალიბება, რომელიც თანხვედრაში იქნებოდა ქვეყნის კონსტიტუციურ და საერთაშორისოსამართლებრივ დათქმებთან. საერთაშორისო გამოცდილება აჩვენებს, რომ ზემო დასახელებულ პრობლემებთან გამკლავება და სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულების შესრულება მდგრადი საბინაო ფონდის გარეშე შეუძლებელია.

2.2. უიმედო რეფორმის მოლოდინში

ამ მიმართულებით არსებულ პრობლემებს თავად სახელმწიფოც აღიარებს. ღია მმართველობის პარტნიორობის (OGP) 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმით,⁴ საქართველოს მთავრობამ აღიარა პრობლემა. დოკუმენტში ერთმნიშვნელოვნად აღინიშნა, რომ „დღეს ქვეყანაში არ არსებობს უსახლკარობის პრობლემის დაძლევის ერთიანი ხედვა და სტრატეგია, რომელიც საფუძვლად დაედება ადგილობრივად პრობლემის ეტაპობრივ მოგვარებას“.⁵ შესაბამისად საცხოვრისის პოლიტიკის დოკუმენტის შემუშავების ვადად 2020 წლის დეკემბერი განსაზღვრა. ამ მიზნით, 2019 წლის 12 აპრილს, შეიქმნა შესაბამისი სამთავრობო კომისია, თუმცა მას დღემდე რაიმე ქმედითი ნაბიჯები არ გადაუდგამს კონკრეტული დოკუმენტის შესამუშავებლად,⁶ რომელსაც ეტაპობრივად უნდა აღმოეფხვრა ამ სფეროში არსებული ინსტიტუციური და ნორმატიული დეფიციტები.

3. წინამდებარე კვლევის მიზანი და ინდიკატორები

3.1. საკანონმდებლო რეფორმის კონცეფციის მომზადება

წინამდებარე დოკუმენტის მიზანია არსებული პრობლემისა და ნაკლოვანებების ანალიზისა და საუკეთესო გამოცდილების ანალიზის საფუძველზე შეიქმნას საკანონმდებლო რეგულირების კონცეფცია, რაც შეიძლება საფუძვლად დაედოს სოციალური საბინაო ფონდის შექმნისა და განკარგვის საკანონმდებლო მოწესრიგების მოდელს. კონცეფციის ფარგლებში შეიქმნება როგორც სპეციალური საკანონმდებლო აქტის მოკლე კონცეფცია, ისე მომიჯნავე კანონებში ცვლილების წინადადებები.

3.2. კითხვები, რომელსაც წინამდებარე კვლევის ფარგლებში უნდა გაეცეს პასუხები

საკანონმდებლო კონცეფციის მომზადება გულისხმობს იმას, რომ წინამდებარე კვლევის ფარგლებში პასუხი გაეცემა შემდეგ საკითხებს:

- ვინ არის სოციალური საცხოვრისით უზრუნველყოფის სამიზნე ჯგუფები? ყველაზე, საქართველოს ყველა მოქალაქეზე თუ მხოლოდ სპეციალურ ჯგუფებზე უნდა განისაზღვროს მისაღები კანონის მოქმედების სფერო, ანუ

⁴ ამ დოკუმენტს წინ უსწრებდა საქართველოს პარლამენტის მიერ ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგიის დამტკიცება (2014-2020 წლებისთვის), რომლის 21-ე მიზანი შეეხებოდა სათანადო საცხოვრებლის უფლებიდან გამომდინარე ვალდებულებების შესრულებას.

⁵ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 12 ნოემბრის №537 დადგენილება „ღია მმართველობა საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“ (ვალდებულება #14, იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4364776?publication=0>)

⁶ სტრატეგიის დოკუმენტის მნიშვნელობის თაობაზე დაწვრი. იხ. ცინცაბაძე/ნაცვლიძვილი, უსახლკარობის სერვისები სახელმწიფო სტრატეგიის გარეშე, 2021, იხ. https://osgf.ge/wp-content/uploads/2021/07/Homelessness-services-without-strategy_article_doc.pdf

- გავრცელდება ის (მაგ., უსახლკარონი, ოჯახი ბავშვებით, მოხუცები, შუზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირები და ა.შ.);
- რა იქნება მოსალოდნელი შედეგები? რა მიზნებსა და ამოცანებს უნდა მიაღწიოს კანონმა? რეგულირების მოდელმა უნდა უზრუნველყოს როგორც სოციალური ეფექტის (როდესაც საცხოვრისის პოლიტიკა ახერხებს სტაბილურად და გრძელვადიანად გააუმჯობესოს საცხოვრებელი პირობები იმ ჯგუფებისათვის, რომლებიც ყველაზე რთულ პირობებში ცხოვრობენ), ისე ეკონომიკური ეფექტის მიღწევა (როდესაც უზრუნველყოფილია ხელმისაწვდომობა ყველასათვის ხელსაყრელ ფასად, ერთჯერადი ქირის გადასახადი თანხის დაზოგვა, ავარიული სახლების დროებითი გამაგრებისთვის საჭირო თანხების დაზოგვა და სხვა). გარდა ამისა ყურადღება უნდა დაეთმოს ეკოლოგიურ ასპექტებს (მაგ., სანიტარულ-ჰიგიენური სტანდარტები, ენერგოეფექტურობა და სხვა), გენდერულ თანასწორობას და სოციალური ერთობის უზრუნველყოფას, რომ თავიდან იქნას აცილებული სოციალური გარიყულობა და სეგრეგაცია;
 - რა ინსტრუმენტები იქნება გამოყენებული? უნდა განისაზღვროს ის კონკრეტული ინსტრუმენტები, რომელიც გამოიყენება სოციალური საცხოვრისის უზრუნველსაყოფად. ეს შეიძლება იყოს მოწესრიგება სამშენებლო და სივრცითი მოწყობის სფეროში (სოციალური საბინაო ფონდის შექმნის წამახალისებელი ინსტრუმენტები), ფინანსური ინსტრუმენტების (ქირა, დაბალპროცენტიანი კრედიტი, თანადაფინანსება და ა.შ.) გამოყენება, კერძო-საჯარო თანამშრომლობა (PPP) და ა.შ.;
 - რა მექანიზმები იმოქმედებს ბენეფიციარის დასაცავად? ამ მხრივ უნდა განისაზღვროს ბენეფიციარის დაცვის სამართლებრივი მექანიზმები ფართის უსასყიდლოდ გადაცემის, გაქირავების, რეკონსტრუქცია/რენოვაციისთვის ფინანსური ღანძარების მიღების და ა.შ. თვალსაზრისით.

ამგვარი ნორმატიული ბაზის შემუშავებით აღმოიფხვრება ის დეფიციტი, რაც საქართველოში დღემდე არსებობს სოციალური საცხოვრის თაობაზე მარეგულირებელი აქტების არარსებობის თვალსაზრისით.

B. საქართველოს კანონმდებლობისა და პრაქტიკის მიმოხილვა

1. რეფორმის სამართლებრივი ჩარჩო

1.1. კონსტიტუციურსამართლებრივი ჩარჩო

საქართველოში სოციალურ საბინაო ფონდთან დაკავშირებით ქმედითი პოლიტიკისა და ნორმატიული ბაზის შექმნის ვალდებულება, უპირველესად, გამომდინარეობს კონსტიტუციური დათქმებიდან.

საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის (2017 წ.) მე-5 მუხლის თანახმად, საქართველო არის სოციალური სახელმწიფო. სახელმწიფო ზრუნავს ადამიანის ღირსეული საცხოვრებელი უზრუნველყოფაზე. ეს უკანასკნელი „საზოგადოებაში სოციალური სამართლიანობისა და სოციალური თანასწორობის“ ზრუნვის თაობაზე სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულების ნაწილია, რომელიც მიმართულია სუსტებისა და შესაბამისი საჭიროების მქონე პირთა დაცვისაკენ.

აღნიშნული კონსტიტუციური ჩარჩოდან გამომდინარე, სახელმწიფო ვალდებულია შეიმუშავოს შესაბამისი სახელმწიფო პოლიტიკა, შექმნას მყარი სამართლებრივი და ფინანსური საფუძვლები პრაქტიკული ღონისძიებების განხორციელებისთვის.⁷ წინააღმდეგ შემთხვევაში სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულება საცხოვრისის შექმნის თაობაზე არ ჩაითვლება შესრულებულად.

1.2. საერთაშორისოსამართლებრივი ჩარჩო

ღირსეულ საცხოვრისზე ადამიანის უფლება⁸ აღიარებულია სხვადასხვა საერთაშორისო კონვენციებით, რომელიც წარმოადგენს საქართველოს სამართლებრივი სისტემის ნაწილს. მათ შორის, უპირველესია ისეთი ფუნდამენტური დოკუმენტები, როგორცაა ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია (UDHR, 25-ე მუხლი⁹) და ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი (ICESCR, მე-11 მუხლი¹⁰).

ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „ყოველ ადამიანს აქვს უფლება, ჰქონდეს ცხოვრების ისეთი დონე (საკვების, ტანსაცმლის, ბინის, სამედიცინო მოვლისა და საჭირო სოციალური მომსახურების ჩათვლით), რომელიც აუცილებელია თავად მისი და მისი ოჯახის ჯანმრთელობისა და კეთილდღეობის შესანარჩუნებლად ...“. „ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ“ საერთაშორისო პაქტის მე-11

⁷ დაწვრილ. იხ. *Sachs*, in: *Sachs* (Hrsg.), GG (Komm.), 5. Aufl., 2009, Art. 20, Rn. 47 ff.

⁸ საცხოვრისზე უფლება საერთაშორისოსამართლებრივ ჭრილში ვრცელად იხ.: 1) „საქართველოში ადამიანების სათანადო საცხოვრისით უზრუნველყოფის მდგომარეობის შესწავლის შესახებ“ თემატური მოკვლევის ჯგუფის დასკვნა, იხ. <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/257689>; 2) *ქაშაკაშვილი/გვიშიანი/ჯანიაშვილი*, უფლება სათანადო საცხოვრებელზე - ძირითადი გამოწვევების ანალიზი, 2018, იხ. https://socialjustice.org.ge/uploads/products/pdf/Housing_GEO_WEB_1542875321.pdf

⁹ Universal Declaration of Human Rights (UDHR), UN General Assembly, 217 A (III), Art. 25(1) (1948).

¹⁰ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), UN General Assembly, Art. 11 (1966). კონვენცია საქართველოს მიერ 1994 წლის 3 მაისს სავალდებულოდ იქნა აღიარებული, იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1483577?publication=0>.

მუხლის თანახმად „წინამდებარე პაქტის მონაწილე სახელმწიფოები აღიარებენ თითოეული ადამიანის უფლებას, მას და მის ოჯახს ჰქონდეს ცხოვრების სათანადო დონე, შესაფერისი, კვების, ტანისამოსის და ბინის ჩათვლით; აგრეთვე უფლებას, განუწყვეტლივ იუმჯობესებდეს ცხოვრების პირობებს.“

სოციალური, ეკონომიკური და კულტურული უფლებების კომიტეტის მიერ შემუშავებულია სპეციალური კრიტერიუმები, რომელიც ცხადად წარმოაჩენს აღნიშნული უფლებით დაცულ სფეროს. მათ შორის, აღსანიშნავია:¹¹ 1. საცხოვრებელი ფართის ფლობის სამართლებრივი უზრუნველყოფა და უფლებრივი გარანტიები (მაგ., სამართლებრივი დაცვა გამოსახლებისგან, იძულებისა და სხვა მუქარებისგან); 2. მომსახურებით, მასალებით, მოწყობილობებით და ინფრასტრუქტურით უზრუნველყოფა, რაც აუცილებელია ჯანმრთელობის, უსაფრთხოების, კომფორტისა და ადამიანის რაციონალური კვების ორგანიზებისთვის¹²; 3. საცხოვრებლად ვარგისობა, რომლის მიხედვით, მცხოვრები უზრუნველყოფილი უნდა იქნას სათანადო ფართით, ის დაცული უნდა იყოს სიცივის, ნესტის, სიცივის, წვიმის, ქარისა თუ სხვა საფრთხეებისგან.

2. მოქმედი კანონმდებლობა

2.1. ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „ფ“ ქვეპუნქტი ადგენს მუნიციპალიტეტების საკუთარ (ე.წ. ექსკლუზიურ) უფლებამოსილებებს, რომელთა შორის არის „უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა და რეგისტრაცია“.

ამ უფლებამოსილების აღსრულების კონკრეტული რეგლამენტაცია ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციაა, რომელმაც საკითხი უნდა მოაწესრიგოს სპეციალური კანონებისა და კანონქვემდებარე აქტების საფუძველზე.

2.2. კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ“

„სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს 2006 წლის 29 დეკემბრის კანონი ძალიან ზოგადად ეხება უსახლკარო პირისთვის სოციალური დახმარების გაწევის საკითხს. კანონით სოციალური დახმარება განმარტებულია ნებისმიერი ფულადი ან არაფულადი დახმარება სხვადასხვა სოციალური ჯგუფისთვის, რომელთა

¹¹ ვრცლად იხ. „საქართველოში ადამიანების სათანადო საცხოვრისით უზრუნველყოფის მდგომარეობის შესწავლის შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის თემატური მოკვლევის ჯგუფის დასკვნა, იხ. <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/257689>

¹² სათანადო საცხოვრებლის უფლების ყველა ბენეფიციარს უნდა ჰქონდეს სტაბილური წვდომა ბუნებრივ რესურსებზე, უსაფრთხო სასმელ წყალზე, საჭმლის მოსამზადებლად საჭირო ენერჯიაზე, გათბობასა და განათებაზე, სანიტარულ და სარეცხ მოწყობილობებზე, საკვების შენახვის პირობებზე, ნარჩენების მართვაზე, წყლით უზრუნველყოფილ სივრცესა და გადაუდებელ სერვისებზე.

შორისაა უსახლკაროებიც.¹³ კანონში განმარტებულია უსახლკარო პირის¹⁴ და თავშესაფრის¹⁵ ცნებები.

კანონი უსახლკარო პირის სოციალური დახმარების სხვა სახეებზე არაფერს ამბობს (იხ. II თავი). ამ მიმართულებით კანონი ადგენს მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებებსა და ვალდებულებებს უსახლკარო პირებთან მიმართებაში (მუხლი 18):

- უსახლკარო პირებს უზრუნველყოფენ თავშესაფრით;
- აწარმოებენ თავშესაფარში მყოფი პირების რეგისტრაციას;
- უზრუნველყოფენ რეგისტრირებული უსახლკარო პირების შესახებ ინფორმაციის სააგენტოსათვის ხელმისაწვდომობას.

2.3. სამშენებლო კოდექსი

საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი (2018, შემდეგში - სამშენებლო კოდექსი) სოციალური საცხოვრისის დარეგულირების საკითხს ამისამართებს სპეციალურ კანონზე. კერძოდ, კოდექსის 1-ლი მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, „სოციალური საცხოვრისის“ საკითხი განისაზღვრება საქართველოს შესაბამისი კანონმდებლობით.

სამშენებლო კოდექსის შემუშავების ეტაპზე¹⁶ ერთ-ერთ ვარიანტად განიხილებოდა ამ საკითხის ცალკე თავად შეტანა კოდექსში, რომელიც საბოლოოდ უარყოფილი იქნა. ეს მიდგომა კოდიფიკაციის მიზნებიდან გამომდინარე შეიძლება სწორ გადაწყვეტილებადაც ჩაითვალოს, რამეთუ თემატურად სოციალური ბინათმშენებლობის საკითხი სპეციფიკურია და სამშენებლო კანონმდებლობის საერთო პრინციპებში არ თავსდება. თუმცა პრობლემა არის ის, რომ ამ სფეროს სპეციალური მარეგულირებელი კანონმდებლობა დღემდე არ არის შემუშავებული.

მეორე მხრივ, კოდექსი აწესრიგებს ქალაქთმშენებლობითი ღონისძიებების განხორციელების საკითხს (VII თავი), რომელიც მათ შორის შეეხება ავარიულ შენობებს. აღნიშნული თავი ავარიული სახლების ჩანაცვლება/სანირების შემთხვევაში ითვალისწინებს ქალაქთმშენებლობითი ღონისძიებების დაგეგმვის ვალდებულებას, რომელიც უნდა მოიცავდეს სოციალურ, ეკონომიკურ და გარემოსდაცვით ასპექტებს. ამავე დროს, დამატებით კოდექსში შეიძლებოდა ჩადებულიყო რიგი წამახალისებელი ღონისძიებები, რომელიც სოციალური ბინათმშენებლობის მიმართულებით შექმნიდა ქმედით მექანიზმებს (მაგ., მაკომპენსირებელ ღონისძიებებში საბინაო ფონდის პირდაპირი გათვალისწინება, სარეზერვო ტერიტორიების მიზნობრიობის განსაზღვრა და სხვა).

¹³ მე-4 მუხლის „ი“ ქვეპუნქტი: „სოციალური დახმარება – ნებისმიერი სახის, ფულადი ან არაფულადი ხასიათის სარგებელი, რომელიც განკუთვნილია სპეციალური მზრუნველობის საჭიროების მქონე პირისათვის, დატაკი ოჯახისათვის ან უსახლკარო პირისათვის.“

¹⁴ მე-4 მუხლის „ჟ“ ქვეპუნქტი: „**უსახლკარო პირი** - მუდმივი, განსაზღვრული საცხოვრებელი ადგილის არმქონე პირი, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოში რეგისტრირებულია, როგორც უსახლკარო“.

¹⁵ მე-4 მუხლის „ჟ“ ქვეპუნქტი: „**თავშესაფარი** – სოციალური მომსახურების მიმწოდებელი, რომელიც უზრუნველყოფს უსახლკარო პირებს დამის სათევითა და საკვებით.“

¹⁶ ეს სურვილი მოკლედ აისახა კიდევაც კოდექსის კონცეფციაში, იხ. *ყალიჩავა/ტურავა/ვინტერ*, თვალსაზრისი და წინადადებები საქართველოს სივრცითი დაგეგმვისა და სამშენებლო კოდექსის პროექტის თაობაზე, 2012 (არსებობს ხელნაწერის სახით).

2.4. სამშენებლო სფეროში მოქმედი რეგლამენტები და წამახალისებელი ღონისძიებები

სამშენებლო სფეროში მოქმედი რეგლამენტები არ იცნობს წამახალისებელ ღონისძიებებს სპეციაურად სოციალური საცხოვრებელი ფართების მშენებლობისთვის. მაგ., „ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების დამტკიცების შესახებ“ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2016 წლის №14-39 დადგენილების 21-ე მუხლი ასახელებს განაშენიანების რეგულირების პარამეტრების ზღვრული მაჩვენებლების (მათ შორის, კ-1 და კ-2) შეცვლის წინაპირობებს,¹⁷ რომელთაგან არცერთი არ ეხება სპეციალურად სოციალურ საცხოვრისის შექმნის წახალისებას.

თბილისის გარდა, საქართველოს მთელს ტერიტორიაზე მსგავს საკითხებს აწესრიგებს საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 3 ივნისის №261 დადგენილება „ტერიტორიების გამოყენების და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების შესახებ“. არც აღნიშნული მოიცავს რაიმე სახის წამახალისებელ ღონისძიებებს სოციალური საცხოვრებელი ფონდის შექმნის მიმართულებით.

2.5. კანონმდებლობა მიწის ნაკვეთზე საკუთრების უფლების რეგისტრაცია/ადიარების შესახებ

საქართველოში მოქმედებს მიწის ნაკვეთზე საკუთრების უფლების რეგისტრაცია/ადიარების მარეგულირებელი კანონმდებლობა.¹⁸ მათ შორისაა: საქართველოს კანონი „სახელმწიფო პროექტის ფარგლებში მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის სპეციალური წესისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ“ (2016),¹⁹ საქართველოს კანონი „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების ადიარების შესახებ“ (2007),²⁰ აგრეთვე, ამ კანონების საფუძველზე გამოცემული საქართველოს მთავრობის №376 დადგენილება – „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე

¹⁷ კოოპერატიული ბინათმშენებლობით დაზარალებულთა დაკმაყოფილების მიზნით მუნიციპალიტეტის მიერ გამოყოფილ/გადაცემულ მიწის ნაკვეთებზე; მუნიციპალიტეტის ინიციატივით შემუშავებული განაშენიანების რეგულირების გეგმის ფარგლებში, მუნიციპალიტეტის მიერ განსაზღვრულ არეალებზე; აუცილებელი საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესების მიზნით არსებული შენობა-ნაგებობების რეკონსტრუქციისა; განსაკუთრებული სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის პროექტების განხორციელება; ავარიული შენობა-ნაგებობის (მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლი ან მრავალბინიანი საცხოვრებელი ფუნქციის შემცველი შენობა-ნაგებობა) ჩანაცვლება.

¹⁸ ამასთან დაკავშირებით, საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, საკუთრების უფლება (ახალი რედაქციით კონსტიტუციის მე-19 მუხლი) არ იცავს მხოლოდ საკუთრებაში არსებულ ქონებას, არამედ „უფლებას მოთხოვნაზე, რაც კანონიერი მოლოდინის საფუძველზე წარმოიშობა და პირის საკუთრების უფლებურ გამოყენებას განაპირობებს, შესაძლოა განხილულ იქნეს როგორც საკუთრება და უფლება საკუთრებაზე“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 27 დეკემბრის №2/3/522,553 გადაწყვეტილება, ასევე – საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 30 ივლისის №1/5/489-498 განჩინება).

¹⁹ „მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის წესისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ“ საქართველოს კანონი (2016 წ.).

²⁰ „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების ადიარების შესახებ“ საქართველოს კანონი (2007 წ.).

საკუთრების უფლების აღიარების წესისა და საკუთრების უფლების მოწმობის ფორმის დამტკიცების შესახებ“ (2016).²¹

არცერთ ამ კანონებში კანონის მიზანს არ წარმოადგენს უსახლკარო პირთა დახმარება და მათთვის რეგისტრაციის უფლების გამარტივება. საქართველოში ბევრი სოციალურად დაუცველი ადამიანი ცხოვრობს თვითნებურად დაკავებულ მიწებზე აშენებულ შენობებში. მათთვის საკუთრების უფლების არაღიარება იწვევს ისედაც ცუდი საცხოვრებელი პირობების გაუარესებას: ერთის მხრივ, მათ არ აქვთ უფლება არსებულ შენობა-ნაგებობას ჩაუტარონ განახლება (რეკონსტრუქცია), ხოლო, მეორე მხრივ, მათ ხშირ შემთხვევაში ეზღუდებათ საინჟინრო კომუნიკაციების ქსელზე (დენი, წყალი, გაზი, წყალარინება) მიერთება.²²

2.6. კანონმდებლობა სახელმწიფო ქონების განკარგვის თაობაზე

„სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონი (2010 წ.) იცნობს სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონების პრივატიზების ფორმებს:

- აუქციონი;
- პირდაპირი მიყიდვა (პირდაპირი მიყიდვა; პირდაპირი მიყიდვა კონკურენტული შერჩევის საფუძველზე;
- უსასყიდლოდ საკუთრებაში გადაცემა.

სახელმწიფო ქონების განკარგვისას სოციალურ მოტივებს ვხვდებით მხოლოდ კანონის 6³ მუხლში, რომლის თანახმად „საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით სახელმწიფო ქონება უსასყიდლოდ საკუთრებაში შეიძლება გადაეცეთ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირებს – დევნილებს.“

სახელმწიფო ქონების განკარგვისას უსახლკაროთა პრობლემის გათვალისწინება აღნიშნულ ნორმაში ან სხვა მუხლებში (6²-6⁴ მუხლები) არ გვხვდება.

2.7. ტექნიკური რეგლამენტი მიუსაფართა დროებითი თავშესაფრის ფუნქციონირების მინიმალური სტანდარტების შესახებ

საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 7 თებერვლის №131 დადგენილება „ტექნიკური რეგლამენტი - მიუსაფართა დროებითი თავშესაფრის ფუნქციონირების მინიმალური სტანდარტების დამტკიცების შესახებ“²³ განსაზღვრავს მიუსაფარი პირისა და დროებითი თავშესაფრის განმარტებებს და ადგენს მოთხოვნებს/სტანდარტებს დროებითი თავშესაფრისთვის განკუთვნილი შენობის მიმართ (დანართი #1), ასევე თავშესაფარში კვების ორგანიზებისა (დანართი #2) და პერსონალის (დანართი #3) მიმართ.

²¹ „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების წესისა და საკუთრების უფლების მოწმობის ფორმის დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობის #376 დადგენილება (2016 წ.).

²² იხ. სემეკ-ის 2009 წლის №12 დადგენილება „ბუნებრივი გაზის მიწოდებისა და მოხმარების წესების დამტკიცების შესახებ“, სემეკ-ის 2008 წლის №32 დადგენილება „სასმელი წყლის მიწოდებისა და მოხმარების წესების დამტკიცების შესახებ“ და სემეკ-ის №20 დადგენილება „ელექტროენერჯის (სიმძლავრის) მიწოდებისა და მოხმარების წესების“ დამტკიცების შესახებ.

²³ „ტექნიკური რეგლამენტი - მიუსაფართა დროებითი თავშესაფრის ფუნქციონირების მინიმალური სტანდარტების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის #131 დადგენილება (2014 წ.).

3. მუნიციპალური სერვისების პრაქტიკა

როგორც ზემოთ აღინიშნა, კანონმდებლობით სოციალური საცხოვრისის სერვისების შექმნისა და მიწოდების ვალდებულება აქვთ მუნიციპალიტეტებს.²⁴ უდავოა, რომ მუნიციპალიტეტებს ამ ფუნქციისთვის აქვთ ძალიან მწირი ბიუჯეტი.²⁵ მეორე მხრივ, არ არსებობს ერთიანი საკანონმდებლო ჩარჩო და პოლიტიკა, რის გამოც სოციალური საცხოვრისების განვითარება ხდება ქაოსურად და უსისტემოდ: ძირითადად ეს სერვისები გულისხმობს გარკვეული დროით ბინის ქირის დაფინანსებას ან დროებითი თავშესაფრის შეთავაზებას.²⁶ ბათუმის მუნიციპალიტეტში მიმდინარე გრძელვადიან საცხოვრისის სერვისის შექმნის პროექტი კი მნიშვნელოვანი ხარვეზებით ხორციელდება.²⁷

²⁴ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-18 მუხლი „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-18 მუხლთან ბმაში.

²⁵ მაგ., 2019 წლის თბილისის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტით, უსახლკარო პირთა სერვისების უზრუნველსაყოფად 1 314 780 ლარი იყო გამოყოფილი, თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტით, 2019 წელს ქირის სერვისზე გათვალისწინებული იქნა 12 000 ლარი, ქუთაისის მუნიციპალიტეტს სოციალური უზრუნველყოფისთვის ამავე წელს გამოყოფილი ჰქონდა 3783 ლარი და სხვა (იხ. *ცინცაბაძე/ნაცვლიძევილი*, უსახლკარობის სერვისები სახელმწიფო სტრატეგიის გარეშე, 2021, იხ. https://osgf.ge/wp-content/uploads/2021/07/Homelessness-services-without-strategy_article_doc.pdf).

²⁶ *ცინცაბაძე/ნაცვლიძევილი*, საცხოვრისის მუნიციპალური სერვისები საქართველოში, 2019, იხ. https://osgf.ge/publication/sackhovrisis-municipaluri-servisebi-saqartveloshi/?fbclid=IwAR0f72DSwJq9UkkefYn7M7423XWrez31BbBdgoyVUgC6IH9tsQpJ_9Vaz04; სართანია, ცხოვრება სოციალურ საცხოვრისში. მიზეზები, საჭიროებები, გარემო, 2020, იხ. https://osgf.ge/wp-content/uploads/2020/12/Socialurisacxovrisi_kvleva.pdf

²⁷ *ცინცაბაძე/ნაცვლიძევილი*, საცხოვრისის მუნიციპალური სერვისები საქართველოში, 2019, იხ. https://osgf.ge/publication/sackhovrisis-municipaluri-servisebi-saqartveloshi/?fbclid=IwAR0f72DSwJq9UkkefYn7M7423XWrez31BbBdgoyVUgC6IH9tsQpJ_9Vaz04

C. საბინაო ფონდის შექმნის საკანონმდებლო რეგულირების კონცეფცია (მოლუ მონახაზი)²⁸

1. რატომ სოციალური საბინაო ფონდები?

საქართველოში საბინაო ფონდების შექმნის საკითხის სამართლებრივი მოწესრიგების საჭიროება გამოწვეულია რამდენიმე გარემოებით:

(1) საქართველოში საბინაო ფონდების განვითარების საჭიროებას, უპირველესად, ადასტურებს ის, რომ მის მიმართ მოსახლეობის მოთხოვნა მაღალია. მეორე მხრივ, სოციალური ფონდის ცალკეული ელემენტების უსისტემო და ქაოტურ გამოყენებას მუდმივად ცდილობს როგორც ცენტრალური ხელისუფლება, ისე თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტი. ამიტომ აღნიშნული საკითხი მოითხოვს სამართლებრივ მოწესრიგებას.

(2) სხვადასხვა კვლევები აჩვენებს,²⁹ რომ საქართველოში ცენტრალურ თუ მუნიციპალურ დონეზე საჯარო ფინანსების დაგეგმვა და ხარჯვა არ იძლევა იმ შედეგებს, რასაც მდგრადი საბინაო ფონდის პოლიტიკა უნდა აღწევდეს. კანონმდებლობით არ არის განსაზღვრული მოსახლეობის საცხოვრებელი უზრუნველყოფის ინსტრუმენტების იერარქია. ხშირად უპირატესობა ენიჭება დროებით და მოკლევადიან დახმარებებს (ქირის კომპენსაცია, ავარიული სახლების დროებითი გამაგრება და სხვა³⁰). შედეგები აჩვენებს ასეთი მოკლევადიანი დახმარებების არაეფექტურობას.

(3) ამავე დროს, უსახლკარობასთან დაკავშირებული პრობლემის მოგვარების უფრო ემედიითი მექანიზმი არ არსებობს. საერთაშორისო გამოცდილება აჩვენებს, რომ მისი გამოყენების საჭიროება არის როგორც განვითარებად, ისე განვითარებულ ქვეყნებში.

როგორც ისტორიული გამოცდილება ადასტურებს, ევროპის და სხვა ქვეყნებს სოციალური საცხოვრისის განვითარებას ერთნაირი მიზნები ჰქონდა (უსახლკარობის მოგვარება), თუმცა მიზნის მიღწევის გზები მეტ-ნაკლებად განსხვავებული იყო.³¹ ყოველ შემთხვევაში, სწორი სოციალური საბინაო პოლიტიკის განხორციელებით შესაძლებელი უნდა გახდეს: საცხოვრისთან საყოველთაო წვდომა; ფინანსური ხელმისაწვდომობა; ხარისხიანი საცხოვრებლის შექმნა; სერვისების რაციონალური დივერსიფიცირება და ამით სპეციალური

²⁸ ნაწილობრივ ეფუძნება გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის კანონს „სოციალური საბინაო ფონდის ხელშეწყობის შესახებ“ (Wohnraumförderungsgesetz - WoFG), იხ. <https://www.gesetze-im-internet.de/wofg/WoFG.pdf>

²⁹ იხ. მაგ.: ასაბაშვილი/ზაზანაშვილი/ნიკოლაიშვილი, საბინაო პოლიტიკა საქართველოში თბილისის მაგალითზე, 2018, იხ. <https://urbanreactor.org/2018/12/07/848/>; ცინცაბაძე/ნაცვლიშვილი, საცხოვრისის მუნიციპალური სერვისები საქართველოში, 2019, იხ. https://osgf.ge/publication/sackhovrisis-municipaluri-servisebi-saqartveloshi/?fbclid=IwAR0f72DSwJq9UkkefYn7M7423XWrez31BbBdgoyVUgC6IH9tsQpJ_9Vaz04;

³⁰ აღსანიშნავია, რომ საბინაო ფონდის გაუმჯობესებისა და შენახვის უზრუნველსაყოფად დედაქალაქის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან 2007-2015 წლებში დაახლოებით 758 მილიონი ლარი დაიხარჯა, რაც ბმა-ების ხელშეწყობის ფარგლებში დაფინანსებულ პროექტებს, ავარიული საცხოვრებელი სახლების მცხოვრებთა კომპენსაციის პროგრამას, ავარიული შენობების შეკეთებას და მსგავს ღონისძიებებს მოხმარდა.

³¹ ნამიჭიშვილი, უსახლკარობა, სოციალური საცხოვრებელი და სოციალური მუშაობა, 2014, 1-დან.

საჭიროებების მქონე პირების მაქსიმალური დაფარვა; სოციალური ერთობა, გარიყულობის თავიდან აცილება და საჯარო სერვისებზე მარტივი წვდომა; სოციალური საცხოვრისის დამქირავებლის დაცულობა (განსაკუთრებით გამოსახლების თვალაზრისით).³²

2. კანონის მოწესრიგების მიზანი

რა მიზნის მიღწევას უნდა ემსახუროდეს სპეციალური მარეგულირებელი კანონი? და აქედან გამომდინარე რა საკითხები უნდა მოაწესრიგოს მან?

სოციალური საბინაო ფონდის შექმნის მარეგულირებელი კანონმდებლობის მიზანია მდგრადი სოციალური საბინაო ფონდის შექმნის ხელშეწყობა. ამისთვის კანონმა უნდა განსაზღვროს ასეთი ფონდების კლასიფიკაცია, მათი შექმნის ინსტრუმენტები, პრობლემის მოგვარებაში საბიუჯეტო და კერძო ფულის მონაწილეობის ფორმები, საჭიროების მქონე პირთათვის ფართების გადაცემის გამჭვირვალე კრიტერიუმები და პროცედურები.

კანონმა უნდა დაარეგულიროს იმ სოციალური საბინაო ფონდის (გასაქირავებელი, კოოპერატიული ან კერძო საცხოვრებლების სახით) შექმნასთან დაკავშირებული ურთიერთობები, რომელიც ხორციელდება საჯარო დაფინანსებით თუ სხვა მსგავსი სახის ფინანსური მხარდაჭერით. კანონმა უნდა შექმნას იმგვარი მექანიზმები, რომელიც ხელს შეუწყობს როგორც უსახლკარობიდან ამოყვანას, ისე იმასაც, რომ მოქალაქეები არ მივიდნენ უსახლკარობამდე.

3. სამიზნე ჯგუფები (ბენეფიციარები)

საბინაო ფონდის ერთ-ერთი პრინციპული საკითხია იმის გარკვევა, თუ ვის აქვს საცხოვრებლით უზრუნველყოფის მოთხოვნის უფლება? ვინ არის პირთა წრე, რომელსაც სახელმწიფო უნდა დაეხმაროს? აღიარებული განსაზღვრების მიხედვით, სოციალური სუბსიდიის სამიზნე ჯგუფები (ნივთიერი ან ფინანსური დახმარების მიმღები პირები) შეიძლება იყვნენ ისეთი ოჯახები, რომლებსაც არ შეუძლიათ ჩვეულებრივ საბაზრო პირობებში უზრუნველყონ მათი მოთხოვნილება ღირსეულ საცხოვრებელ სივრცეზე. ამ თვალსაზრისით, მხარდაჭერილი შეიძლება იყოს უსახლკაროები, ოჯახები, რომლებსაც არ აქვთ მაღალი შემოსავალი, ხანდაზმულები, მშმ პირები, სტუდენტები, ოჯახური ძალადობის მსხვერპლი ქალები, მარტოხელა დედები და სხვა,³³ რომლებიც სახელმწიფოსგან საჭიროებენ ამგვარ მხარდაჭერას და რომლებიც ამ მხარდაჭერის გარეშე ვერ უზრუნველყოფენ მათ მოთხოვნილებებს საცხოვრებელ სივრცეზე.³⁴

³² ნამიჭიიშვილი, უსახლკარობა, სოციალური საცხოვრებელი და სოციალური მუშაობა, 2014, 10-დან.

³³ არაერთი კვლევისა და ანგარიშის თანახმად, საქართველოში საცხოვრისის პრობლემა აქვს განსაკუთრებით ისეთ კატეგორიას, როგორიცაა ქუჩაში მცხოვრები მიუსაფარი პირები, არასათანადო საცხოვრისებში მცხოვრები პირები, დროებით თავშესაფრებში მცხოვრები პირები, საცხოვრისის მუნიციპალურ სერვისებში მცხოვრები პირები, ინსტიტუციებში მცხოვრები და ინსტიტუციების დატოვების შემდეგ უსახლკაროდ დარჩენილი პირები, ეკომიგრანტები და სხვა. შესაბამისად, აღნიშნული ტიპოლოგიის გამოყენება მისადაგებული იქნება საქართველოს პრობლემატიკასთან.

³⁴ შეად. WoFG, §1.

თავად უსახლკარო პირი უნდა განიმარტოს ევროპის უსახლკარობისა და საცხოვრისის უქონლობის ტიპოლოგიის (ETHOS)³⁵ შესაბამისად, რომელიც გვთავაზობს 4 კონცეპტუალურ და 13 ოპერაციულ კატეგორი:

- ქერის არმქონე პირები - ეს ჯგუფი მოიცავს იმ პირებს, რომლებიც ცხოვრობენ ღია ცის ქვეშ;
- სახლის არმქონე პირები - კატეგორია ძირითადად მოიცავს იმ პირებს, რომლებიც ცხოვრობენ მათთვის დროებით განკუთვნილ დაწესებულებაში - მაგ., უსახლკაროთა საცხოვრისში, ქალთა თავშესაფრებში, ემიგრანტთათვის განკუთვნილ თავშესაფარში, სხვადასხვა ინსტიტუციაში (პენიტენციურ დაწესებულებაში, სამედიცინო ინსტიტუციებში, ბავშვთა ინსტიტუციებში), რეზიდენტული ზრუნვის დაწესებულებებში;
- საფრთხის შემცველ/არასაიმედო გარემოში მცხოვრები პირები - კატეგორია, მათ შორის, მოიცავს იმ პირებს, რომლებიც ცხოვრობენ გამოსახლების საფრთხის ქვეშ, ასევე, დროებით ცხოვრობენ მეგობრებთან ან ნათესავებთან;
- არასათანადო გარემოში მცხოვრები პირები - კატეგორია მოიცავს იმ პირებს, რომლებიც, მაგალითად, ცხოვრობენ საცხოვრისად გამოუსადეგარ კონსტრუქციებში ან არაკონვენციურ ნაგებობებში, ასევე, ცხოვრებისთვის გამოუსადეგარ ან/და გადატვირთულ სახლებში.

4. მხარდაჭერისა და დაფინანსების სახეები

სოციალური საბინაო ფონდის შექმნა შეიძლება სხვადასხვა სახის მხარდაჭერი ინსტრუმენტების გამოყენებით.³⁶ ასეთი ღონისძიებები შეიძლება იყოს: ა) ახალი საცხოვრებელი სივრცეების მშენებლობა, ბ) არსებული საცხოვრებელი სივრცეების მოდერნიზაცია და მორგება ბენეფიციარი ჯგუფის საჭიროებებზე, გ) არსებულ საცხოვრებელ ფართებზე უპირატესი შესყიდვის უფლების რეგისტრაცია და დ) არსებული საცხოვრებელი სივრცეების შექმნა.

აღნიშნული აქტივობები მხოლოდ იმ შემთხვევაში ჩაითვლება სოციალურ სუბსიდიად, თუ ის ხორციელდება საჯარო ან სხვა მსგავსი ფინანსებით (მათ შორის, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაცემული თანხები, იაფი სამშენებლო მიწის გადაცემა და სხვა) და თუ ეს საცხოვრებელი სივრცეები განკუთვნილია შესაბამისი სამიზნე ჯგუფებისთვის.

დაფინანსების თვალსაზრისით, მხარდაჭერა შეიძლება განხორციელდეს:³⁷ ა) სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ან სპეციალური ფონდიდან გაცემული სახსრების სახით, გრანტების, შეღავათიანი სესხების ან გარანტიების სახით ან ბ) იაფი სამშენებლო მიწის უზრუნველყოფის/შეთავაზების სახით.

იაფ სამშენებლო მიწასთან დაკავშირებით როგორც ცენტრალური, ისე მუნიციპალური ორგანოები უნდა ზრუნავდნენ იმაზე, რომ შექმნან იაფი სამშენებლო მიწის ნაკვეთების რეზერვი და საჭიროების შემთხვევაში მხარი დაუჭირონ და შესთავაზონ იმ დეველოპერებს, რომელთაც სურთ განახორციელონ ასეთი პროექტები. სახელმწიფო და მუნიციპალური უფლებამოსილების გამიჯვნა უნდა დაეფუძნოს იმ კომპეტენციას, რომელიც მათ აქვთ სივრცითი დაგეგმვისა და

³⁵ <https://www.feantsa.org/public/user/Resources/resources/ethospaper2006.pdf.pdf>

³⁶ გერმანული მიდგომა იხ. WoFG, §2.

³⁷ გერმანული მიდგომა იხ. WoFG, §§2-3.

ქალაქთგეგმარების სფეროში (გათვალისწინებული უნდა იყოს პრინციპები, რომ ქალაქგეგმარება მუნიციპალიტეტის ექსკლუზიური საქმეა, თუმცა გამონაკლისის სახით სახელმწიფოს აქვს ცენტრალიზებული დაგეგმვის უფლებამოსილება³⁸) ან ეს უნდა გამომდინარეობდეს საბინაო ფონდის დანიშნულებიდან (მაგ., ე.წ. სამსახურებრივი საბინაო ფონდების უფლებამოსილება უმეტესად სახელმწიფოს საქმეა³⁹).

5. მდგრადი საბინაო ფონდი

საკანონმდებლო მოწესრიგება, რომელიც განსაზღვრავს მხარდაჭერის კრიტერიუმებს, უნდა გამოვიდეს იქიდან, თუ ზოგადად რას უნდა ემსახუროდეს სოციალური საბინაო ფონდის შექმნის პოლიტიკა და ასევე კონკრეტული ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებები.

სოციალური საბინაო ფონდის მხარდაჭერის ღონისძიებები უნდა ეფუძნებოდეს *მდგრადობის პრინციპს*,⁴⁰ რომლის მიხედვითაც თანაბრად უნდა იქნას გათვალისწინებული ეკონომიკური, სოციალური და ეკოლოგიური წინაპირობებს.

ამ თვალსაზრისით განსაკუთრებით გასათვალისწინებელია შემდეგი:

- როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი პოლიტიკა უნდა იყოს განჭვრეტადი და აღქმადი დეველოპერებისთვის სხვადასხვა საინვესტიციო შეთავაზებებისთვის;
- სოციალურად სტაბილური საცხოვრებელი სტრუქტურების შექმნა და შენარჩუნება;
- დაბალანსებული ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული პირობების უზრუნველყოფა, საცხოვრებელი ფართების ფუნქციურად გონივრული განაწილება სამუშაო ადგილებსა და ინფრასტრუქტურაზე, ასევე საზოგადოებრივ განათლების, ჯანდაცვაზე და ტრანსპორტზე მისაწვდომობის თვალსაზრისით;
- მოდერნიზაციის შემთხვევაში ბიუჯეტური/ხელმისაწვდომი საცხოვრებელი ფონდის შენარჩუნება;
- ბარიერის გარეშე მშენებლობის მოთხოვნების უზრუნველყოფა როგორც საცხოვრებელ შენობებში, ისე მის შემოგარენში იმ პირთათვის, რომლებიც მუდმივად ან დროებით შეზღუდულნი არიან თავიანთი ასაკის, შეზღუდული შესაძლებლობის ან ავადმყოფობის გამო;
- მიწის ხელმომჭირნედ გამოყენება; როგორც საცხოვრებელი შენობების მშენებლობის, ისე მათი მოდერნიზაციისას ეკოლოგიური მოთხოვნების დაცვა, რესურსების დამზოგავი სამშენებლო მეთოდებისა და მასალის გამოყენება.

ამავე დროს კანონში უნდა შეიქმნას მოთხოვნები, რომელიც შექმნის საფუძველს, რომლის მიხედვითაც ქალაქთმშენებლობითი ღონისძიებების (მაგ., სანირება) დროს უპირატესობა მიენიჭება სოციალური საბინაო ფონდის მხარდაჭერის

³⁸ სდასკ-ის 35-ე და 36-ე მუხლები.

³⁹ მაგ., იხ. საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 17 ივლისის №445 დადგენილება „სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს ბალანსზე რიცხული საცხოვრებელი და არასაცხოვრებელი ფართობის საკუთრებაში გადაცემის შესახებ“.

⁴⁰ გერმანული მიდგომა იხ. WoFG, §§5-6.

ღონისძიებებს. ბმა უნდა გაკეთდეს სამშენებლო კოდექსის VII თავთან, რომელიც დეტალურად აწესრიგებს აღნიშნულ საკითხს.

6. ცალკეული მხარდაჭერის სახეები და იერარქია

6.1. კერძო საცხოვრებლის შექმნა/მოდერნიზაცია

კანონში ცალკე კატეგორიად უნდა განისაზღვროს ისეთი მხარდაჭერის პროგრამები, რომელიც გულისხმობს კერძო საცხოვრებლის შექმნა/მოდერნიზაციას.

მხარდაჭერილი შეიძლება იყოს როგორც ახალი მშენებლობა, ისე აშენებულის შექმნა, არსებულის მოდერნიზაცია/განახლება.

კანონში უნდა გაიწეროს ის კრიტერიუმები, რომლითაც დადგინდება ფართის მოცულობა,⁴¹ რომელიც მაქსიმალურად შეიძლება იყოს მხარდაჭერილი (მაგ. ოჯახის წევრთა რაოდენობის მიხედვით), აგრეთვე, დახმარების გაცემის სახეობა და მოცულობა (ფულადი დახმარება, იაფი სესხი, ვაუჩერი და სხვა).

6.2. სოციალური საცხოვრებლის მშენებლობა, მოდერნიზაცია

სოციალური საცხოვრებლის მშენებლობა არის საჭიროების მქონე პირებისთვის საჯარო დაფინანსებით საცხოვრებელი ფართის/პირობების შექმნა, რომელიც მიიღწევა:⁴²

- ძველის ახლით ჩანაცვლება,
- არსებული დაზიანებული შენობების გამაგრება ისეთი სამშენებლო ღონისძიებებით, რომლის შემდეგაც შენობები შეიძლება კვლავ იქნას გამოყენებული საცხოვრებლად გრძელვადიან პერსპექტივაში (მოკლევადიანი სოციალურ ღონისძიებად არ ჩაითვლება)
- არსებული შენობების რეკონსტრუქცია, რომლის შედეგადაც ხდება შენობის არსებითი ცვლილება ან გაფართოება, რომლის მეშვეობითაც იქმნება ახალი საცხოვრებელი ფართი, ან
- ახალი მშენებლობა.

ძველის ჩანაცვლება შესაძლებელია საჭირო გახდეს იმ შემთხვევაში, როცა არსებული საცხოვრებელი ფართის გამოყენება დაუშვებელია მუდმივად, ან თუ შენობა ან შენობის ნაწილი არის იმ მდგომარეობაში, რომ სამშენებლო ნორმების გამო, მისი დანიშნულებისამებრ გამოყენება დაუშვებელია.

არსებული შენობის მოდერნიზაცია კი ტარდება იმ მიზნით, რომ განხორციელდეს ისეთი სტრუქტურული ღონისძიებები, რომლებიც გაზრდის საცხოვრებელი ფართის ან საცხოვრებელი კორპუსის სასარგებლო ღირებულებას (მის მდგრადობას და სიმტკიცეს), გააუმჯობესოს ცხოვრების ზოგადი პირობებს გრძელვადიან პერსპექტივაში ან რომელიც მიმართული იქნება სხვა მსგავსი მიზნებისკენ.

⁴¹ კანონში უნდა გაიწეროს ასევე მოთხოვნები მინიმალური ფართის მიმართ, რომელიც შექმნის მის ფუნქციურად გამოყენების შესაძლებლობას და ადეკვატურად მოემსახურება საცხოვრებელი ფართის გამოყოფის მიზნობრიობას.

⁴² გერმანული მიდგომა იხ. WoFG, §8.

6.3. გასაქირავებელი საცხოვრებელი ფართები

სოციალური საცხოვრებელი მიზნისთვის განკუთვნილი გასაქირავებელი ფართების მიმართ კანონმა უნდა განსაზღვროს სპეციალური მოთხოვნები.⁴³

პირველ რიგში უფლებამოსილმა უწყებებმა ხელი უნდა შეუწყონ გასაქირავებელი ფართების მშენებლობას, რომელიც განკუთვნილი იქნება სოციალურად დაუცველი თუ შესაბამისი საჭიროების მქონე მოსახლეობისათვის (მაგ., სტუდენტებისთვის). ამიტომ, ერთ-ერთი მთავარი მოთხოვნა ასეთი ფართების მიმართ არის ის, რომ ქირის ფასი უნდა იყოს საბაზრო ღირებულებაზე ნაკლები. კანონქვემდებარე აქტით შესაძლებელია ფასის განსაზღვრის კონკრეტული მეთოდოლოგიის შემუშავება.

ამავე დროს, კანონმა უნდა შექმნას გაქირავების მექანიზმები და პროცედურები, რომლითაც თავიდან იქნება აცილებული ფართების არამიზნობრივად გაქირავება. ფართის გადაცემის წინაპირობები გაწერილი უნდა იქნას კანონში. ამავე დროს უფლებამოსილ ორგანოს უნდა ჰქონდეს დამატებითი გამოკვლევის უფლებამოსილება/ვალდებულება.

6.4. სოციალური საცხოვრებელი

სოციალური საცხოვრებელი შეიძლება იყოს დახურული სივრცე, რომელიც ფაქტობრივად (საცხოვრებელი პირობების შესაბამისად) და იურიდიულად (უფლებრივად) შესაფერისია მუდმივი ცხოვრებისთვის. თუმცა მისი გამოყენება შესაძლებელია მხოლოდ დროებითი მიზნებისთვის უფასოდ (მაგ., ავარიულ სახლში მცხოვრები პირები) ან ფასიანი ფორმით, გარკვეული საფუძვლების აღმოფხვრამდე ან სანამ ბენეფიციარები არ მიიღებენ სტაბილურ საცხოვრებელ ფართებს. ეს იმაზე იქნება დამოკიდებული, თუ რა მიზნით არის გამოყენებული სოციალური საცხოვრებელი.

6.5. მხარდაჭერის დონისძიებათა იერარქია

კანონში უნდა განისაზღვროს მხარდაჭერის სახეობათა იერარქია. უნდა დადგინდეს აგრეთვე ცალკეული სახისთვის უპირატესობის მინიჭების პრინციპები. ამ მოდელში ქირავნობის ან დროებითი საცხოვრებლის მხარდაჭერა არ შეიძლება იყოს უპირატესი, რამეთუ ის არ ხასიათდება სტაბილურობით და ბენეფიციარს არ უქმნის სიმშვიდის განცდას.

7. სახელმწიფო საბინაო პროგრამები

უმაღლესმა სახელმწიფო უწყებებმა, რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან საცხოვრებელი უზრუნველყოფაზე და განსახლებაზე, უნდა შექმნან სოციალური საცხოვრებლების მრავალწლიანი პროგრამა, კერძოდ, საჯარო ფინანსებიდან სუბსიდირებული საცხოვრებლების ხელშეწყობის მიზნით. პროგრამა, როგორც წესი, უნდა განახლდეს ყოველწლიურად არსებული გამოცდილებისა და კვლევების საფუძველზე.

საბინაო მშენებლობის პროგრამები უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას დაფინანსების ფოკუსირების, დასაფინანსებელი საცხოვრებლის რაოდენობისა და ტიპის და დაგეგმილი დაფინანსების თაობაზე.

შესაბამისმა უფლებამოსილმა უწყებებმა უნდა მიიღონ ზომები, რომლებიც აუცილებელია საბინაო მშენებლობის პროგრამების დროულად

⁴³ გერმანული მიდგომა იხ. WoFG, §7.

განხორციელებისათვის, რათა არსებული დაფინანსება ათვისებული იქნას მიზნობრივად.

8. ქალაქგეგმარებითი მოთხოვნები

საბიუჯეტო სახსრები უნდა იქნას გამოყენებული მხოლოდ იმ სამშენებლო პროექტების მხარდასაჭერად, რომლებიც თავსებადი იქნება მუნიციპალიტეტის მოწესრიგებულ სტრუქტურულ განვითარებასთან და რომელიც აკმაყოფილებს თანამედროვე ურბანული განვითარების მიზნებსა და ამოცანებს.

საბიუჯეტო სახსრები უნდა იქნას გამოყენებული მხოლოდ იმ სამშენებლო პროექტების მხარდასაჭერად, რომლისთვისაც მუნიციპალიტეტები არ აყენებენ მოთხოვნებს საკუთრების განვითარებაზე, კერძოდ გზის მშენებლობისა და საინჟინრო კომუნიკაციების თვალსაზრისით.

9. თანამშრომლობა კერძო სექტორთან (PPP)

სოციალური საცხოვრებელი უზრუნველყოფა სახელმწიფოს ვალდებულებაა. თუმცა ეს იმას არ გულისხმობს, რომ ხელისფლება აუცილებლად იყოს პოლიტიკის ერთადერთი გამტარებელი. მთავრობას შეუძლია საცხოვრებლის პოლიტიკის შემუშავების საფუძველზე გარკვეული საქმიანობის განხორციელებაზე პასუხისმგებლობები გადაანაწილოს როგორც ცენტრალურ და ადგილობრივ უწყებებს, ასევე კომერციულ და არაკომერციულ კერძო სექტორს შორის.

ამ მიზნით კანონპროექტში შეიძლება განისაზღვროს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის მოდელი, რომელიც ძლიერი ინსტრუმენტი გახდება სოციალური საბინაო ფონდის შექმნის თვალსაზრისით. ის უნდა ეფუძნებოდეს საბაზრო მოდელს და ითვალისწინებდეს როგორც დეველოპერის, ისე სახელმწიფო უწყებების ინტერესებს.⁴⁴

სახელმწიფო და კერძო სექტორის თანამშრომლობა სოციალური საბინაო ფონდის შექმნაში ბოლო წლებში ევროპაში ერთ-ერთი წამყვან მექანიზმად ჩამოყალიბდა. სახელმწიფო/მუნიციპალური სუბსიდიები ძალიან ლიმიტირებულია და მხოლოდ ვიწრო მიზნებს ემსახურება. ევროკავშირის მკაცრმა მონეტარულმა პოლიტიკამ შეამცირა თავისუფალი თანხები. ამიტომ, დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში გაძლიერდა საცხოვრისის მშენებლობის მიზნით სახელმწიფო/ადგილობრივ ხელისუფლებასა და კერძო სექტორს შორის თანამშრომლობა. ასეთი თანამშრომლობა ძირითადად ხორციელდება მაშინ, როცა ადგილობრივი ხელისუფლება მშენებლობისათვის უსასყიდლოდ ან ძალიან დაბალ ფასად თმობს საკუთარი მიწის ნაკვეთს. კონტრაქტორი სამშენებლო კომპანიები აკეთებენ ყველაფერს დაგეგმივიდან დაწყებული, მშენებლობით, საბინაო ფონდის გაქირავებით და ბინების გაყიდვით დამთავრებული.

საჯარო და კერძო პარტნიორობა მყარდება საჯარო და კერძო სუბიექტებს შორის სახელშეკრულებო შეთანხმებების საფუძველზე. ეს შეთანხმებები შეიძლება შეეხოს ისეთ ამოცანებს, როგორცაა კერძო კომპანიის მიერ საცხოვრებლის მიწოდება ხელმისაწვდომობა შეზღუდული ოჯახებისათვის; ბინათმშენებლობა და საბინაო ფონდის მართვა; მოიჯარეების და გაქირავების ადმინისტრირება; მოიჯარეებისათვის ისეთი ფინანსური, სოციალური, ჯანმრთელობის ან სხვა

⁴⁴ გერმანული მიდგომა იხ. WoFG, §§ 14-15.

პრობლემების მოგვარება, რამაც შეიძლება გავლენა იქონიოს ბინის ქირაობის ხელშეკრულებაზე.

10. დეველოპერების მხრიდან ფართების დათმობის პოლიტიკა

ევროპის სხვადასხვა ქვეყნების ზოგიერთ ქალაქში ადგილობრივი კანონმდებლობის მიხედვით, კერძო სამშენებლო კომპანიამ უნდა დათმოს ახლად აშენებული ბინების გარკვეული ოდენობა სოციალური საცხოვრისისათვის. ასეთი პრაქტიკა არის ირლანდიაში, გერმანიაში, ნიდერლანდებში, ბრიტანეთში. ამ მიმართულებით კანონმდებლობაში უნდა გაჩნდეს ფინანსური და სხვა წამახალისებელი ინსტრუმენტები.

11. საბინაო ფონდის ფინანსური უზრუნველყოფის მოდელები

სოციალური საბინაო ფონდის დაფინანსება შეიძლება უზრუნველყოფილი იყოს როგორც კერძო, ისე საჯარო ფინანსური ორგანიზაციების.⁴⁵ უმეტესწილად, დამფინანსებელია მიმწოდებელი, რაც არ გამოირიცხავს მოსარგებლის თანამონაწილეობას (მაგ., ქირის ან იაფი შესყიდვის შემთხვევაში).

განვითარებად ქვეყნებში მიღებული პრაქტიკაა საბინაო მშენებლობის დაფინანსების მიზნით *სპეციალური სახელმწიფო ფონდების* დაფუძნება და რეზერვების შევსება გადასახადებიდან, მათ შორის, ქონების გადასახადიდან მობილიზირებული თანხებით.

საცხოვრებლის დაფინანსების მოდელი შეიძლება დაეფუძნოს საბინაო ფონდზე მოსახლეობის *ხელმისაწვდომობის გაზრდის პრინციპის*. ამ უკანასკნელის მიზანია საცხოვრებლის ღირებულებასა და საჭიროების მქონე პირის შემოსავლებს შორის სხვაობაა, რაც საცხოვრებელზე ხელმისაწვდომობის პრობლემას წარმოშობს. ამ პრობლემის მოსაგვარებლად განახორციელოს აქტიური ჩარევები და და გაზარდოს საცხოვრებელზე ხელმისაწვდომობა შემდეგი გზებით: ა) მოახდინოს საცხოვრებლის მშენებლობისთვის საჭირო რესურსების (მიწა, კაპიტალი) სუბსიდირება, რაც, თავის მხრივ, გამოიწვევს საცხოვრებლის ფასის ცვლილებას (ანუ მოახდინოს ე.წ. მიწოდების მხრიდან სუბსიდირება); ბ) გაზარდოს მოსახლეობის გადამხდელუნარიანობა (ანუ განახორციელოს ე.წ. მოთხოვნის მხრიდან სუბსიდირება⁴⁶).

სხვადასხვა ქვეყანაში გვხვდება მიმწოდებლისა და მიმღების მხრიდან *სუბსიდირების პროგრამების პარალელური გამოყენების* პრაქტიკა. ამის მაგალითია აშშ, სადაც მიწოდების მხრიდან სუბსიდირებას დაბალშემოსავლიანთა საცხოვრებლის საგადასახადო კრედიტი, ხოლო მოთხოვნის მხრიდან სუბსიდირებას – საცხოვრებლის არჩევის წარმოადგენს. პირველი ითვალისწინებს ინვესტიორების და დეველოპერების წახალისებას ხელმისაწვდომი საქირავნო საცხოვრებლის მშენებლობისთვის, ხოლო მეორე დაბალშემოსავლიან მოსახლეობას პირდაპირ უზრუნველყოფს ბინის ქირის დასაფარავი ვაუჩერით.

⁴⁵ საბინაო ფონდის დაფინანსების მექანიზმები დაწვრ. იხ.

ასაბაშვილი/ზაზანაშვილი/ნიკოლაიშვილი, საბინაო პოლიტიკა საქართველოში თბილისის მაგალითზე, 2018, იხ. <https://urbanreactor.org/2018/12/07/848/>

⁴⁶ ასეთია მაგალითად იპოთეკური სესხების დაფინანსება (იხ. [მთავრობამ სამშენებლო სექტორის სტიმულირების გეგმა წარადგინა – ურბან რეაქტორი / Urban Reactor](#))

12. შესამუშავებელი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები/რეგლამენტები

კანონის გარდამავალ დებულებებში უნდა გაიწეროს ის კანონქვემდებარე აქტები, რომლებიც მიღებული უნდა იქნას კანონის ამოქმედებასთან დაკავშირებით. ასეთი კანონქვემდებარე აქტები შეიძლება ეხებოდეს შემოსავლის განსაზღვრის მეთოდოლოგიას, ქირის ოდენობის განსაზღვრის კრიტერიუმებს, საცხოვრებლის მინიმალურ მოთხოვნებს/სტანდარტებს და სხვა.

D. დასკვნები

1. სპეციალური კანონის მომზადება

საბინაო ფონდის შექმნის საკითხის სამართლებრივი მოუწესრიგებლობა მრავალ პრობლემასთან არის დაკავშირებული. სამართლებრივ სახელმწიფოში კანონის უზენაესობას აქვს ორი ძირითადი კომპონენტი: კანონის უპირატესობა და კანონისმიერი დათქმა. ამ უკანასკნელის თანახმად, მმართველობითი ღონისძიება (საცხოვრებლით უზრუნველყოფა) მოითხოვს პირდაპირ საკანონმდებლო საფუძველს, რამეთუ ის დაკავშირებულია ძირითადი უფლებების დაცვის საკითხთან, შეიცავს თანასწორობის პრინციპის დარღვევის რისკებს და სახელმწიფო ბიუჯეტის არამიზნობრივი და არაეფექტური ხარჯვის საფრთხეებს.

სოციალური საბინაო ფონდის შექმნის საკითხის მომწესრიგებელი სპეციალური კანონმდებლობით უნდა განისაზღვროს ძირითადი ცნებები, მხარდაჭერის სახეებს, დაფინანსების წყაროები/მოდულები, მხარდაჭერის იერარქია, საცხოვრებელზე ხელმისაწვდომობის მექანიზმები და სხვა (დასარეგულირებელი საკითხების სავარაუდო ჩამონათვალი იხ. აქვე C).

ბევრ ქვეყანაში, საცხოვრისთან დაკავშირებულ სხვადასხვა საკითხი რეგულირდება კანონმდებლობით.⁴⁷ ყველაზე მნიშვნელოვანია კანონები, რომლებიც არეგულირებენ სოციალური საცხოვრისის დაფინანსებას და მასზე ხელმისაწვდომობას. თითქმის ყველა ქვეყანას აქვს საცხოვრისის შესახებ კანონი. გერმანიაში ეს არის 2001 წლის კანონი სოციალური საცხოვრისის ფინანსური მხარდაჭერის თაობაზე. სხვა საკითხებთან ერთად, იგი ეხება გარანტიებს მინიმალური საცხოვრისით უზრუნველყოფის უფლებაზე. ნიდერლანდებს აქვს ორი კანონი, რომლებიც არეგულირებენ როგორც სამშენებლო სტანდარტებს, ასევე, სუბსიდიებს საცხოვრისის მშენებლობისა და საცხოვრებლით უზრუნველყოფისათვის. კონსტიტუციურ დებულებებზე დაყრდნობით პოლონეთის პარლამენტმა მიიღო მრავალი კანონი მობინადრეთა უფლებებისა და საცხოვრისის დაფინანსების შესახებ. ბრიტანეთის საბინაო აქტი ავალდებულებს ადგილობრივ ხელისუფლებას დააბინაოს უსახლკაროები. ეს მაგალითები მიუთითებენ სხვადასხვა ქვეყნებში საცხოვრისთან დაკავშირებული სამართლებრივი ნორმების არსებობის აუცილებლობაზე.

2. ცვლილებები თანმდევ კანონმდებლობაში

ახალი კანონის მომზადება, ცხადია, თანმდევ ცვლილებებს გამოიწვევს მომიჯნავე კანონმდებლობაში, რაც უნდა გახდეს საკანონმდებლო პაკეტის შემადგენელი ნაწილი. პირველ რიგში, აქტუალობას დაკარგავს „სოციალური დახმარების შესახებ“ კანონის შესაბამისინორმები. მასში მხოლოდ რეფერენსირება უნდა გაკეთდეს ძირითად კანონზე. ამავე დროს, სამშენებლო კანონმდებლობაში უნდა გაჩნდეს მექანიზმები, რომელიც უზრუნველყოფს დეველოპერისთვის გარკვეული ვალდებულებების დაკისრებას ფართების გადაცემის თვალსაზრისით მაგ., იმ შემთხვევაში, როცა მას აქვს ვალდებულება პარამეტრების გადამეტებისას შეასრულოს მაკომპენსირებელი ღონისძიებები.⁴⁸ შესაძლებელია საქართველოს საბიუჯეტო კანონმდებლობაში⁴⁹ ცვლილების განხორციელების საჭიროება

⁴⁷ ნამიჭიიშვილი, უსახლკარობა, სოციალური საცხოვრებელი და სოციალური მუშაობა, 2014, 18-დან.

⁴⁸ სდასსკ-ის 41-ე მუხლის მე-5 ნაწილი.

⁴⁹ იგულისხმება საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 27-ე მუხლი.

დადგეს იმ შემთხვევაში, თუ გადაწყდება სპეციალური სახელმწიფო ფონდის შექმნის საჭიროება. გარდა ამისა, უნდა განისაზღვროს ის კანონქვემდებარე აქტები, რაც აუცილებელი იქნება კანონის სრულყოფილი ამოქმედებისათვის (მაგ., სოციალური საცხოვრებლის სტანდარტების, ქირის მინიმალური ფასის განსაზღვრის მეთოდოლოგიის და სხვა საკითხებზე).