

# საქართველოს მუნიციპალიტეტების სივრცითი დაგეგმვის სახელმძღვანელო

ტომი 3: ფონური ნარკვევები

თბილისი  
იანვარი 2019



2	საქართველოს მუნიციპალიტეტების სივრცითი დაგეგმვის სახელმძღვანელო ტომი 3: ფონური ნარკვევები	
---	--	--

1. სივრცითი ტერიტორიული დაგეგმვის მნიშვნელობა და სარგებელი: ილუსტრაციები მოყვანილია საქართველოს მაგალითზე.....	5
2. სივრცით - ტერიტორიული დაგეგმვის მეთოდოლოგია.....	15
3. ურბანიზაცია - გლობალური პროცესი და საქართველო.....	18
3.1 ურბანიზაცია: ქალაქების ზრდა.....	18
3.2 ურბანიზაცია: დეცენტრალიზაცია.....	20
3.3 ურბანიზაცია: დედაქალაქი და დანარჩენი რეგიონები.....	21
3.4 ურბანიზაცია: გამოწვევები, რომლის წინაშეც დგანან სასოფლო დასახლებები და პატარა ქალაქები.....	26
4. საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა XX საუკუნეში.....	29
4.1 სივრცითი ისტორია: უძველესი დრო.....	29
4.2 სივრცითი ისტორია: 20-ე საუკუნე - ძირითადი სივრცითი მიმართულებები.....	30
4.3 სივრცითი ისტორია: 20-ე საუკუნის დასაწყისი - საკანონმდებლო ბაზა.....	31
4.4 სივრცითი ისტორია: 20-ე საუკუნის დასაწყისი - სივრცითი აზროვნება.....	32
4.5 აღმოსავლეთ საქართველოს მაზრები.....	34
4.6 დასავლეთ საქართველოს მაზრები.....	36
4.7 სივრცითი ისტორია: 1921 წლის კონსტიტუციის დებულებები.....	37
4.8 სივრცითი ისტორია: "საბჭოთა პერიოდი".....	37
4.9 სივრცითი ისტორია: "უახლესი პერიოდი".....	41
5. მიწის რადიკალური რეფორმები - კაპიტალიზმიდან კაპიტალიზმამდე.....	45
5.1 მიწის რეფორმა: მე-20-ე საუკუნეში.....	45
5.2 მიწის რეფორმა: მიმდინარე სიტუაცია.....	49
5.3 მიწის რეესტრი: იურიდიული დებულებები.....	49
6. საქართველოს განსახლების სისტემის ტრანსფორმაცია.....	53
6.1 ბუნებრივ-გეოგრაფიული პირობების ზეგავლენა განსახლების რეგიონული სისტემის განვითარებაზე.....	53
6.2 ტექნოლოგიებისა და ინფრასტრუქტურის გავლენა განსახლების სისტემაზე.....	55
7. სექტორული კანონები და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები.....	63
7.1 საქართველოს კონსტიტუციური კანონები.....	65

7.2	საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებები და შეთანხმებები .....	66
7.3	სექტორული კანონმდებლობა .....	72
7.3.1	საქართველოს კანონი „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთვების წესის შესახებ“ (1999) .....	72
7.3.2	საქართველოს კანონი „სამოქალაქო კოდექსი“ (1997) .....	73
7.3.3	საქართველოს კანონი „სახელმწიფო საზღვრის შესახებ“ (1998) .....	74
7.3.4	საქართველოს კანონი „წყლის შესახებ“ (1997) .....	75
7.3.5	საქართველოს კანონი „დაცული ტერიტორიების სისტემის შესახებ“ (1996) .....	77
7.3.6	საქართველოს კანონი „კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ“ (2007) .....	79
7.3.7	საქართველოს კანონი „ტურიზმისა და კურორტის შესახებ“ (1997) .....	80
7.3.8	საქართველოს კანონი „კურორტებისა და საკურორტო ადგილების სანიტარიული დაცვის ზონების შესახებ“ (1998) .....	81
7.3.9	საქართველოს კანონი „ნარჩენების მართვის კოდექსი“ (2014) .....	82
7.3.10	საქართველოს კანონი „თავისუფალი ინდუსტრიული ზონების შესახებ“ (2007) .....	83
7.4	დირექტიული დოკუმენტები .....	84
7.5	ანალიზური და კვლევითი მასალები .....	93
8.	სივრცით-ტერიტორიული განზომილება (ასპექტი) სექტორულ საკანონმდებლო-ნორმატიულ აქტებში (მუნიციპალური ნარჩენების მართვის მაგალითზე) .....	95
	დანართები .....	105
	დანართი A: ქალაქ თელავის ადგილი საქართველოს განსახლების სისტემასა და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობაში .....	106
	დანართი B: ამბროლაურის სათემო მუნიციპალიტეტის სამი სოფლის „ხედვა“ .....	132

ილ. 1: ტიფლისის ბატონიშვილ ვახუშტისეული გეგმა (1735 წ.).....	6
ილ. 2: რუსი კარტოგრაფების მიერ შედგენილი ტფილისის 1782 წლის გეგმა.....	8
ილ. 3: ქ. ბათუმის 1899 წლის გეგმა.....	11
ილ. 4: ფოთის (1901 წ.).....	11
ილ. 5: სანქტ-პეტერბურგის გეგმები (1799 წ.).....	12
ილ. 6: ბათუმის 1927 წლის გენერალური სქემა.....	13
ილ. 7: განსახლების გლობალური სურათი ღამით.....	19
ილ. 8: სამხრეთ კავკასიის განსახლების სურათი ღამით.....	23
ილ. 9: საქართველოს განსახლების მაფორმირებელი წყალგამყოფი ქედების სისტემა.....	53
ილ. 10: ცხემვანის ხიდი მდ. მაჭახელაზე, სოფ. ჩხუტუნეთი, ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტი.....	54
ილ. 11: ფრინველები აეროდრომის შემოგარენთან.....	101
ილ. 12: კახეთის რკინიგზის რუკა.....	113
ილ. 13: საქართველოს სივრცითი მოწყობის გეგმა.....	125
ილ. 14: ქ. თელავის ადგილი საქართველოს განსახლების სისტემის.....	126
ილ. 15: სამხრეთ კავკასიის კოსმო ფოტო; გარკვევით გამოკვეთილია თელავი- ბაკურციხის განსახლების რეგიონული ღერძი.....	128
ილ. 16: საქართველოს საავტომობილო გზების ქსელის განვითარების გეგმა წყარო: საავტომობილო გზების დეპარტამენტი.....	129
ილ. 17: საქართველოს მასშტაბით მუნიციპალური/ტრანს მუნიციპალური ვიწროლიანდაგიანი.....	130



## 1. სივრცითი ტერიტორიული დაგეგმვის მნიშვნელობა და სარგებელი: ილუსტრაციები მოყვანილია საქართველოს მაგალითზე

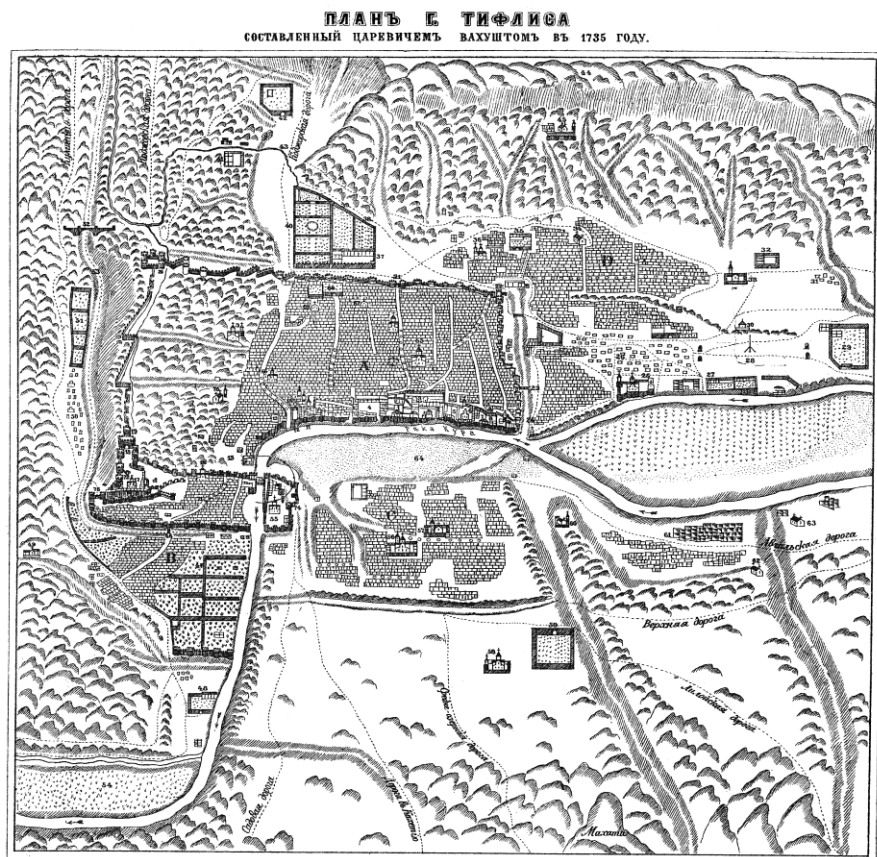
საქართველოში „დაგეგმვის“ მნიშვნელობა XIX საუკუნემდე სრულად გაცნობიერებული არ იყო. დასახლებები სტიქიურად, ძალმოსილი პირის ნების მიხედვით ვითარდებოდა. ამის მაგალითია 1769 წლის ერთი ნიშანდობლივი ტფილისური განჩინება (დედნების სტილი, ლექსიკა და ორთოგრაფია დაცულია):

*„ძალა წერილისა ესე არის: რადგან ფითოანთ ბეჟანასაგან მელიქს აშხარბეგს ბაღის ალაგი და სახლები ეყიდნა და ჯერ კედლები არ დაედვათ; ასევე კიდევ ფითოანთ ელიზბარისაგან წმინდა ეკმიაწინისათვის ალაგი ეყიდნათ და ჯერ არც იმისი კედლები და გზა გარჩევულიყო; ამ ხანად კიდევ ჯულაელმა თარხან-ალამ ფითოანთ დანელას სახლები ეყიდნა და ისიც თავის გზას თხოულობდა - შევიყარენით ჩვენ, საქართველოში მყოფი სომეხი არქიევისკოპოსი ზაქარია ვართაპეტი და მელიქ-მამასახლისი ავეტიქა, სურფნიშნის დეკანოზი ტერ-ნიკოლოზ, მუნთოანთ მკრტუმა, ბასტამანთ მაჰტისი მელქოა და ბუმბულანთ დავითას შვილი მელქოა, აბესალომანთ ჰასრათა და ტულოანთ გურგენა. ყველას თავთავისი სიგელები მოვატანინეთ და სიგელების ძალა შევიტყვიეთ და საქმითაც გავსინჯეთ, რომ სიგელების ძალით ყარან მდივნის სახლის წინ და თარხან-ალას ნასყიდი სახლის წინ და მელიქი აშხარბეგას ნასყიდი ალაგის წინ ერთი ქუჩა უნდა გაიშვას და ყველამ იმ ქუჩაზე უნდა რომ საცა უნდათ თავთავის კედელში კარი გაიღონ ვიწრო ქუჩაზე და იარონ. ასევე კიდევ ერთი ქუჩა უნდა გაიშვას ჰეგუბანთ როსტომას სახლის კედლის ძირს და ამათ კიდევ იქით ყველამ ერთათ იარონ რომ ბოთის (?) ქუჩა არის, რომ ამ ქუჩაზე ურემმა იაროს, ფირყულას შვილებმაც უნდა იარონ, როგორც თავთავიანთ სიგელებში სწერია, ჰეგუბანთ როსტომას სახლის ძირს გაუშვან, რომ ყველამ იარონ და რაც იმ ქუჩას დააკლდეს, იმის ნახევარი ფითოანთ დანელას სახლებიდან მიეცა და მოღნისაკენ რომ ქუჩა არის, იმისიც რომ ქუჩა გაუშვან, რაც იმ ალაგას დააკლდეს, იმისი ნახევარი ყარან მდივნის შვილმა უნდა მისცეს მელიქ-მამასახლისს ავეტიქას.*

*ეს ასე გასამართლდა. <...> სოლომონასი რომ დაგვიწერია, რომ ქუჩის მაგიერი მელიქი ავეტიქას მისცეს, ეს ჩვენი შუამავლობითა და მოყვრობითა მელიქმა*

ავეტეჟამ ასე პირობა დაუდო, რომე, როგორც ის ალავი სხვაზე მიჰყიდოს, იმ ფასათ ისიც სოლომანაზე მიჰყიდოს.“<sup>1</sup>

ციტატის გაცნობის შემდეგ გასაგები ხდება, რომ საქართველოს ქალაქები სტიქიურად, პერსპექტივის გათვალისწინების და ინსტრუმენტული აგეგმვის გარეშე ვითარდებოდა. ამ ვითარების დამადასტურებელია ბატონიშვილი ვახუშტის კარტოგრაფიული შედეგრი - ტფილისის პირველი, ხელით შესრულებული კარტოგრაფიული ასახვა (1735წ.) - მანამდე ტფილისის სახე მხოლოდ უცხოელ მოგზაურთა ჩანახატით იყო ცნობილი. [ილ. 1]



ილ. 1: ტფილისის ბატონიშვილ ვახუშტისეული გეგმა (1735 წ.)

წყარო: ვიკიპედია

<sup>1</sup> 1769 წლის 24 სექტემბერი. განჩინება სადაო გზების შესახებ. პირი, შესრულებული უზენაესი მმართველობის ბრძანებით XIX ს-ის დასაწყისში. კრ.-ში: „დოკუმენტები თბილისის ისტორიისათვის.“ თბ., გვ. 331-332.



მიწის ინვენტარიზაციას ქართლ-კახეთის მასშტაბით, სახელმწიფო რეესტრის ერთგვარი პროტოტიპის შემოღებას, XVIII საუკუნის ბოლოს ცდილობდა აღმოსავლეთ საქართველოს სახელმწიფოებრივი მოწყობის რეფორმის პროექტის შემოქმედი - იოანე ბაგრატიონი. სახელმწიფო მოხელეების შტატის განსაზღვრისას ის ამბობდა: „*იყოს უფროსი მამულების, მცოდნე მიჯნებისა, სოფლებისა და მთებისა, ტყისა და მინდვრებისა, თუ ვის რაოდენი მამული აქვთ, ანუ რაოდენი საკომლო ადგილნი, რომ დროსა მამულის ცილობისასა, ესე განურჩევდეს რიგით ყოველთა და ანუ განსყიდვის დროს ერთმან მეორის მამული არ შერიოს მეორისათანა, ამის დაკითხვით გაიყიდებოდეს და ან გაყიდული მამული ხელმეორედ სხვას არ მიყიდოს.*“<sup>2</sup>

იოანე ბაგრატიონი ხედავდა სიგელ-გუჯრებისა თუ სხვა დოკუმენტაციის არქივირების აუცილებლობასაც: „*წერილების საცავის სახლისათვის ანუ არხვისათვის. იყოს დავთარხანა. ყოველი საქმე, შემოსავალი, გასავალი, სასამართლო, უცხო მხრის საქმეები, იმათი პირები და თითონ ის ნანდვილებიც, რომელიც დასაშტენია, ინახებოდეს ნანდვილ გარდაწერით, შემოწმებით და რაოდენისამე კარგის კაცით დაიბეჭდებოდეს, და ამაზედ იყოს ერეთი კარგი გვამი მიჩენილი თავისის მოხელეების მწერლებით.*“<sup>3</sup>

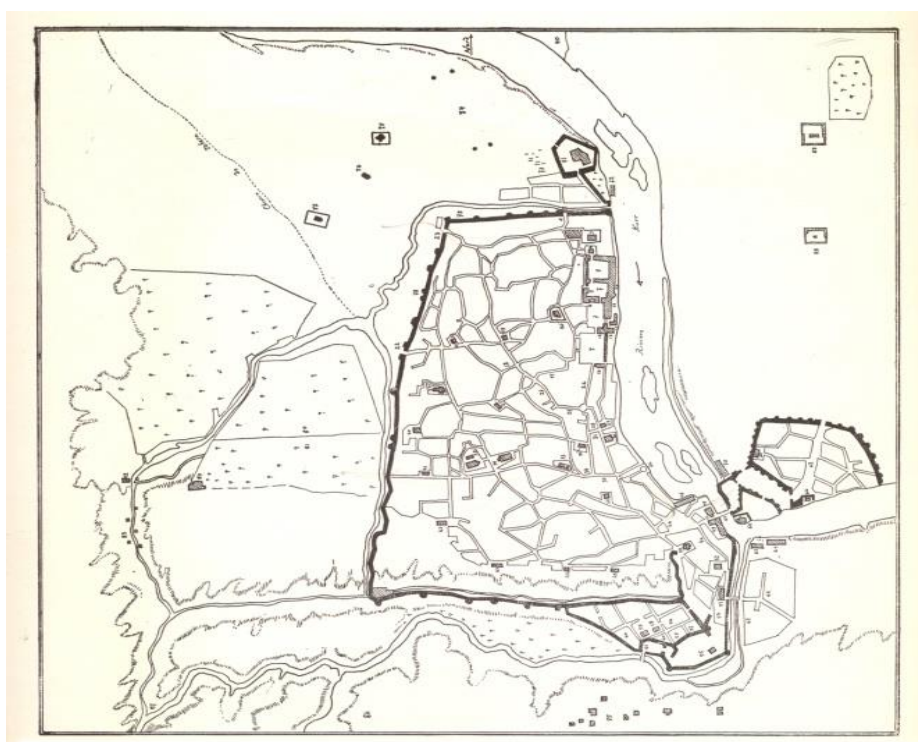
რაც შეეხება საკუთრივ „დაგეგმვას“, რეფორმის პროექტის ავტორი, ძირითადად, იზღუდება მთელი ქართლ-კახეთის მასშტაბით - ტფილისის ჩათვლით - საფორტიფიკაციო-თავდაცვითი ნაგებობების მოწყობის იდეებით; თუმცა, ფრაგმენტულად, ურბანული დასახლებების ქსელის განვითარების საჭიროებასაც აქცევს ყურადღებას: „*კაიშაურის კარს გაკეთდეს ქალაქი, აიყაროს რაოდენიმე კომლი სომეხი, მიეცეს ათის წლის სითარხნე, მოვახმაროთ მუშა, აუშენოთ სახლები, გაიმართოს მუნ ვაჭრობა მთის კაცთან*“<sup>4</sup>

<sup>2</sup> ბაგრატიონი იოანე. სჯულებდა (ქართლ-კახეთის სამეფოს სახელმწიფოებრივი რეფორმების პროექტი). თბილისი, თსუ-ს გამ., 1957.

<sup>3</sup> იქვე, გვ. 56.

<sup>4</sup> იქვე, გვ. 54

ამ რეფორმატორულ პროექტს განხორციელება არ ეწერა - XIX საუკუნის დასაწყისში ჯერ აღმოსავლეთ საქართველო და შემდეგ დასავლეთ საქართველო რუსეთის იმპერიის მმართველობის ქვეშ აღმოჩნდა და მათზე იმპერიის კანონმდებლობა და სახელმწიფო წყობილება გავრცელდა. აქვე უნდა ითქვას, რომ რუსეთის იმპერია საქართველოში შეღწევას ადრეც ლამობდა, რასაც მოწმობს მის მხრიდან წინმსწრები სამხედრო-ტოპოგრაფიული აქტიურობა, დასახლებათა ინსტრუმენტულად შესრულებული გეგმების შედგენა, მათ შორის - ტფილისის. (ილ.2).



ილ. 2: რუსი კარტოგრაფების მიერ შედგენილი ტფილისის 1782 წლის გეგმა

წყარო: ვ. ბერიძე.

XIX საუკუნის საქართველოში „დაგეგმვა“ რუსული წესებით წარიმართა; გაჩნდა დასახლებათა ინსტრუმენტული საყრდენი გეგმები (რუკები) და დაისახა განვითარების ტერიტორიული პერსპექტივები, თუმცა, უმეტეს შემთხვევებში, განვითარება სამხედრო ინტერესებს და სუბიექტურ მოსაზრებებს პასუხობდა.

ცნობილია გენერალ ა. ერმოლოვის ინიციატივა ტფილისის გარეთუბნისა და სამხედრო საყრდენი პუნქტების - გომბორის, თეთრი წყაროსა და მანგლისის

განვითარების თაობაზე; ა. გრიბოედოვის ტფილისთან დაკავშირებული ქალაქგეგმარებითი იდეები და სხვა ამგვარი. და მაინც, იმდროინდელი ქართული საზოგადოებრივი აზრის სივრცეში ამ გარემოებას სათანადო ყურადღება ილია ჭავჭავაძემ მიაქცია. მან, 1878 წლით დათარიღებულ, თანამედროვე ქართულ ურბანისტიკაში ნაკლებად ცნობილ პუბლიცისტურ ესეში, პირველმა, არა მხოლოდ გამოაშკარავა ქალაქის დაგეგმარების საკითხის აქტუალობა და სიმწვავე, არამედ წარმოადგინა კიდევ ტფილისის ურბანული განვითარების კონკრეტული ღონისძიებების ჩამონათვალი - პირველ რიგში, ეს ეხებოდა ქალაქის „გენერალურ გეგმას“ და ეკოლოგიურ პრობლემატიკას: *„უწინ ჩვენი ქალაქი უფრო სასიამოვნო საცხოვრებელი ყოფილა, ვიდრე დღეს. დღეს იგი უფრო მდიდარია, მაგრამ ეგ სიმდიდრე მოპოვებულია მით, რომ უფრო ჯანმრთელობის სახსარნი მოსპობილან. უწინ ტფილისი აყვავებული და ამწვანებული იყო ხშირის ხეხილითა და ბაღებითა. ამის გამო ზამთარი ქალაქში არ იყო ისე სუსხიანი, როგორც ეხლა, და ზაფხულიც უფრო გრილი იყო და ნესტიანი. დროთა მიმავლობაში ეგ ბაღები გადიკაფნენ, მათ ადგილას აღიმართნენ უზარმაზარნი სასახლენი, შენობები შეჯგუფდნენ, ჰაერის თავისუფალი ტრიალი მოიშალა, დაიხშო ჰაერი და ეხლა ზაფხულობით ადამიანს სული ველარ მოუტრიალებია“<sup>5</sup>.*

„დაგეგმვა“ ჩამორჩებოდა დასახლებათა განვითარების სწრაფ ტემპებს და ახლებურ მოთხოვნებს.

ილია დამაჯერებლად ხსნის შექმნილი ვითარების მიზეზებს: *„ჩვენ მამა-პაპას რომ ცოტა შორმხედველობა ქონოდა, რასაკვირველია, დღეს ჩვენი ტფილისი, ბუნებრივად კარგის ჰაერით და მდებარეობით შემკობილი, ერთს სასიამოვნო ადგილად იქმნებოდა. ეგრე წინდაუხედავად რომ არ ეძლიათ ნება სახლების შეჯგუფებისა, საცა შესაძლო იქმნებოდა ბაღები გაემართათ, ან გამართული არ გაეკაფინებინათ, მტკვრის კუნძულებზედ ჭალები შეენახათ, მტკვრის სანაპიროზე სახლები არ წამოეყუდებინათ, და იქ ერთი ლაზათიანი ხევნარები დაემართნათ, შიგა და შიგ ქალაქში ფართო მეიდნები დაეგდოთ, ზოგი მეიდანნი ბაღად ექციათ, დღეს ჩვენი ტფილისი უკეთეს საცხოვრებელ ადგილად იქმნებოდა და არ*

<sup>5</sup> ჭავჭავაძე ი. თხზულებანი. ტ. 6. პუბლიცისტური წერილები, 1862-1882. თბ., „მეცნიერება“, 1997.

დაუვარდებოდა ბევრს ადგილს ევროპიისას, რომელიც ამჟამად აუარებელს ხალხს იზიდავს და აცხოვრებს. ჰაერი, მდებარეობა ტფილისისა ამას ყოველს ხელს შეუწყობდა“<sup>6</sup>

საგულისხმოა, რომ, როგორც მოყვანილი ციტატებიდან ჩანს, ილია არ კმაყოფილდება ტფილისში არსებული მიკროკლიმატური მდგომარეობის გულგრილი კონსტატაციით. ქართული ურბანისტიკის ჯერაც დაუწერელი ისტორიისთვის მნიშვნელოვანია ქალაქგანვითარების ილიასეული ხედვა: „ყოველს კეთილად განგებულს და გაწყობილს ქალაქს ორი პლანი აქვს აღებული. ერთი იმისთანა პლანი, რომელზედაც ქალაქი უნდა იყოს გამოსახული ისე, როგორც დღეს არის. ამბობენ, ამისთანა პლანის შედგენას შეჰსდგომიან კიდეცაო. კარგი და პატიოსანი. მაგრამ საქმისათვის ეგ სამყოფი არ არის. ქალაქმა უნდა შეადგინოს და დაამტკიცოს მეორე პლანიც, რომელზედაც ქალაქი წარმოდგენილი უნდა იყოს ისე როგორც მომავალში უნდა იქმნას. ამ უკანასკნელს პლანზედ უნდა დანიშნული იყოს ის ქუჩები, რომელნიც გასწორებულ და გაფართოებულ იქმნან; ის მოედნები, რომელნიც გაგანიერებას საჭიროებენ და დასარჩენად გადადებულ არიან; ის ადგილები, წყლის სანაპიროები, წყლის კუნძულები, საცა ბაღები, ბუღვარები და ჭალაკები უნდა გაიმართოს და სხვა ამგვარი. ყოველივე ფეხის გადადგმა ამ პლანის წინააღმდეგ სასტიკად აკრძალულ უნდა იქმნეს და ვისაც ან ახლის შენება რისიმე უნდა, ან ძველის განახლება, მას ნება უნდა მიეცეს მხოლოდ ამ პლანის მიხედვითა.“

7

საგულისხმოა, რომ ილიასეულ ორ „პლანთაგან“ პირველი, ქალაქგეგმარების თანამედროვე მეთოდოლოგიის თანახმად, „საყდენი გეგმის“ სახელწოდებითაა ცნობილი, ხოლო მეორე – საკუთრივ „გენერალურ გეგმას“ გულისხმობს.

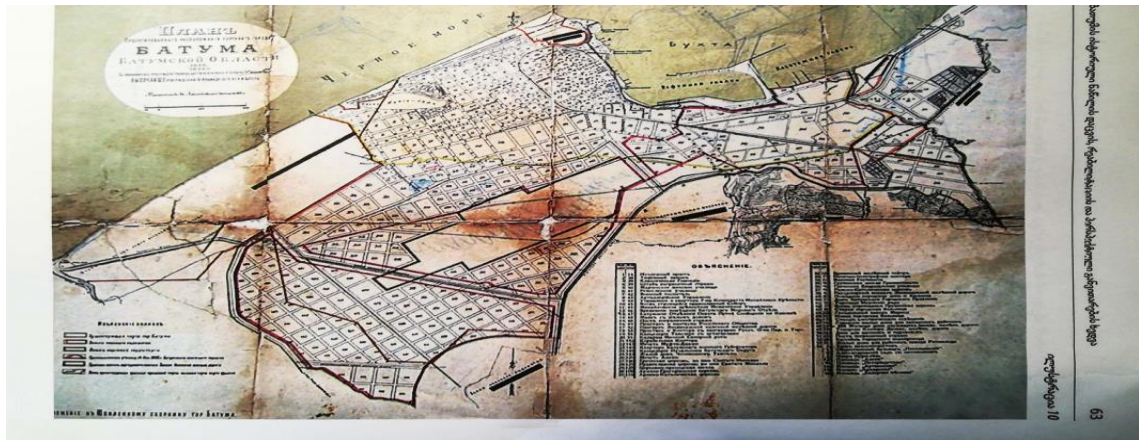
ბუნებრივია, რუსეთის იმპერიის ხელისუფალთათვის „დაგეგმვის“ თვალსაზრისით პირველი რიგის მიზანს წარმოადგენდა სამხედრო-სტრატეგიული და, მოგვიანებით, სავაჭრო-ეკონომიკური ამოცანების გადაჭრა. აქედან გამომდინარე, განსაკუთრებული ყურადღება ექცეოდა შავი ზღვის სანაპიროს ქალაქების

---

<sup>6</sup> იქვე, გვ. 197.

<sup>7</sup> იქვე, გვ. 199-200.

განვითარებას. ამის მაგალითებია ბათუმისა (ილ. 3) და ფოთის სწრაფი, „გენერალურ გეგმებზე“ დაფუძნებული გაშენება.



ილ. 3: ქ. ბათუმის 1899 წლის გეგმა

წყარო: ვიკიპედია

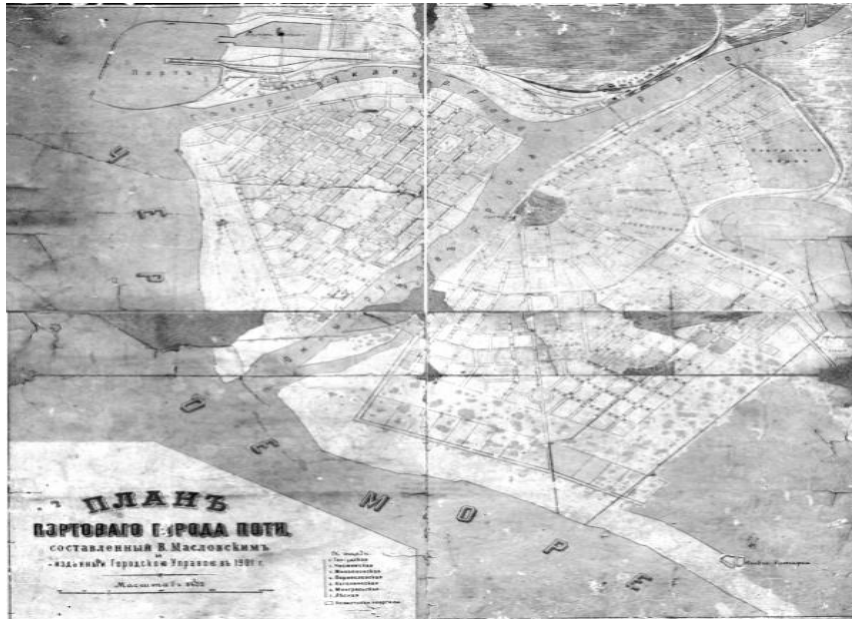
ფრჩხილებში აღვნიშნავთ, რომ ნ. ნიკოლაძის ინიციატივით, არქიტექტორ ვ. მასლოვსკის მიერ შემუშავებული ქ. ფოთის გენერალური გეგმა საოცრად ჰბაძავს იმპერიის იმდროინდელი დედაქალაქის - სანქტ-პეტერბურგის გეგმას (ილ.: 4 და 5), რასაც მსგავსი ბუნებრივი პირობები უწყობდა ხელს.



ილ. 4: ფოთის (1901 წ.)

წყარო: ვიკიპედია.

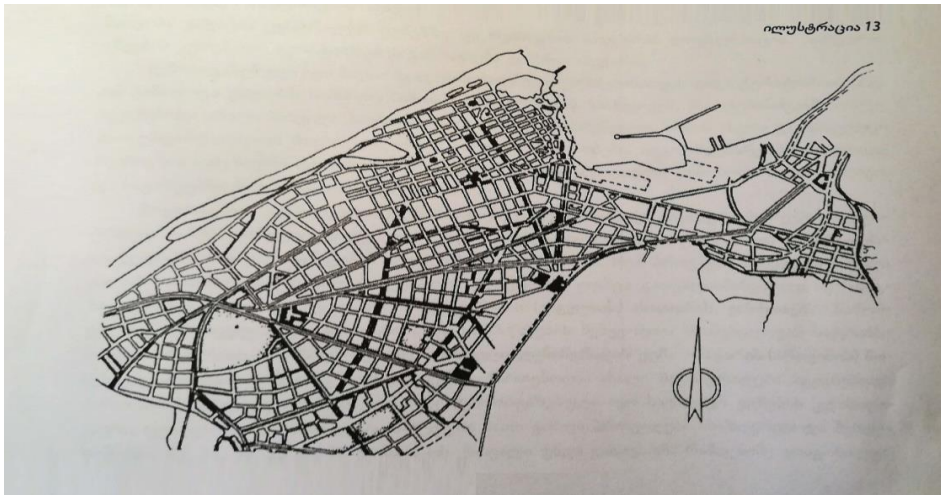




ილ. 5: სანქტ-პეტერბურგის გეგმები (1799 წ.)

წყარო: ვიკიპედია.

საქართველოს გასაბჭოების შემდეგ, ქალაქების გეგმარებითი დოკუმენტაციის შემუშავებამ ფართე ხასიათი მიიღო. ნიშანდობლივია, რომ, ამ მხრივ, დედაქალაქს - ტფილისს - ისევ ბათუმმა გაასწრო - ამ ქალაქის განვითარების გენერალური სქემა შემუშავდა 1927 წელს (ილ. 6), ხოლო „ტფილისის ქალაქის აგეგმვის პროექტი“ – 1934 წელს.



ილ. 6: ბათუმის 1927 წლის გენერალური სქემა

წყარო: ნ. ასათიანი 1989 წ. <sup>8</sup>

საბჭოთა კავშირის არსებობის ბოლო პერიოდისთვის საქართველოს საქალაქო ტიპის დასახლება და მსხვილი სოფლების ნაწილი უზრუნველყოფილი იყო განვითარებისა და რეკონსტრუქციის გენერალური გეგმებით.

დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, მიუხედავად იმისა, რომ ეს დოკუმენტაცია არ გაუქმებულა, საქართველოში მიწათსარგებლობის პრობლემატიკა, ობიექტური თუ სუბიექტური პირობების გამო, ჯგუფურ და პირად ინტერესებს დაექვემდებარა. ფორმალურად, პრეზიდენტ ე. შევარდნაძის მმართველობის პერიოდში იდგმებოდა მოჩვენებითი, მკვდრადშობილი ნაბიჯები სივრცითი წესრიგის დამყარების მიმართულებით, მაგრამ ეს სფერო უძრავი ქონების მესაკუთრეთა ჩამოყალიბების პოლიტიკური ამოცანის ჩრდილში აღმოჩნდა.

ბოლო დროს, საქართველოში „დაგეგმვა“ ემანსიპაციის პროცესს განიცდის, რაც საზოგადოების განვითარების ახალ ეტაპს უკავშირდება. თანამედროვე პირობებში, ექსპერტების აზრით, ორი დაბრკოლება წარმოქმნის შეფერხებას საზოგადოების განვითარებაში:

- (1) მიწათსარგებლობის არაეფექტიანობა და
- (2) ნაკლები კოორდინირება მიწათ სარგებლობასა და ინფრასტრუქტურის დაგეგმვას შორის.

---

<sup>8</sup> ასათიანი ნ.ა. Грузинское советское градостроительство 1920-30-х годов. Тбилиси, «Мецниереба», 1989.

ამ მდგომარეობის დასაძლევად, პოლიტიკის სამი მიმართულებაა განსახორციელებელი:

- მიწის მართვის გამჭვირვალე და სისტემური მენეჯმენტის განვითარება - უძრავი ქონების რეგისტრაციის, მიწის შეფასებისა და მიწათსარგებლობის ჩათვლით;
- მიწის მართვის კოორდინირება ინფრასტრუქტურის განვითარებასთან, „დაგეგმვისა“ და სამშენებლო კანონმდებლობასთან, ბუნებრივ რესურსებთან და რისკების მართვასთან;
- საბაზრო ძალებისა და რეგულაციების გამოყენება ძირითადი სერვისების ადეკვატური მიწოდების გასაფართოებლად.

ამგვარი პოლიტიკის განხორციელებაში „დაგეგმვას“, სივრცითი წესრიგის დამყარებას განსაკუთრებული როლი ენიჭება.

თანამედროვე საზოგადოებაში სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის აუცილებლობა და სარგებელი განიხილება მდგრადი განვითარების პრინციპების კონტექსტში, სარგებლის სამივე აპრობირებული კომპონენტის გათვალისწინებით.



## 2. სივრცით - ტერიტორიული დაგეგმვის მეთოდოლოგია

“დაგეგმვის” საბჭოთა დოქტრინის გაუქმების, ურბანულ განვითარებაში ხანგრძლივი გაურკვევლობისა და დაბნეულობის შემდეგ, “დაგეგმვისადმი” მიდგომა ყალიბდება საქართველოს კანონმდებლობისა და საერთაშორისო რეკომენდაციების საფუძველზე.

### დაგეგმვის მეთოდები და ინსტრუმენტები

ურბანული განვითარების საბჭოური დოქტრინის მოშლის, ხანგრძლივი გაურკვევლობისა და დაბნეულობის შემდეგ, საქართველოში სადღეისოდ ყალიბდება „დაგეგმვის“ საქართველოს კანონმდებლობასა და საერთაშორისო რეკომენდაციებზე დაფუძნებული მიდგომა.

ამ მიმართულებით მუშაობა, პროფესიული წრეების ინიციატივით, ჯერ კიდევ 1989-1990 წლებში დაიწყო - ღია კონცეფტუალური კონკურსების ფორმატში. მეორე კონცეფტუალური კონკურსი 2002 წელს ჩატარდა. გასაგები მიზეზების გამო, ის ორიენტირებული იყო ურბანისტიკის თვალსაზრისით ყველაზე აქტუალურ და სისტემაწარმომქმნელ ურბანულ ობიექტზე - დედაქალაქზე. კონკურსში სხვადასხვა სპეციალიზაციის ურბანისტების 11 ჯგუფმა მიიღო მონაწილეობა. 6 პრემირებული კონცეფციის მასალები კომპილირებულ იქნა დოკუმენტად - „თბილისის ურბანული განვითარების შეჯერებული კონცეფცია“<sup>9</sup>

მნიშვნელოვანია, რომ ამ „კონცეფციის“ ერთი თავი ეძღვნებოდა საქართველოს განსახლების ერთიანი სისტემის კონტექსტში დანახულ დედაქალაქს. ამ ნაშრომის ქართული ურბანისტიკის თეორიისა და პრაქტიკისათვის საეტაპო თეორიულ-მეთოდოლოგიური მნიშვნელობის მიუხედავად, ის, ძირითადად, დღემდე გამოუყენებელ დოკუმენტად დარჩა.

---

<sup>9</sup> ქალაქ თბილისის ურბანული განვითარების კონცეფცია. თბილისი, 2001, (ხელნაწერი).

დღეს, „დაგეგმვის“ პრაქტიკაში, საქართველოს საკანონმდებლო-ნორმატიულ დოკუმენტებთან ერთად, გამოიყენება რამდენიმე, საერთაშორისო დონეზე აპრობირებული მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელო. საკუთრივ საქართველოს საკანონმდებლო-ნორმატიული ბაზა საკმარისადაა განხილული „სახელმძღვანელოს“ პირველ თავში; აქ მხოლოდ ორს გავიმეორებთ - მათი ფუძემდებელი მნიშვნელობის გამო; ესენია:

- საქართველოს კანონი „სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის საფუძვლების შესახებ“<sup>10</sup> და
- ტექნიკური რეგლამენტი „დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებები“<sup>11</sup>.

ამ ნორმატიულ აქტებთან ერთად, „დაგეგმვის“ დაპროექტების წინა სტადიაზე გამოსაყენებელია უცხო მეთოდოლოგიური წყაროებიც, რომლებიც პრაქტიკული მიდგომით გამოირჩევა, მათ შორისაა:

- ქალაქები გარდამავალ პერიოდში. მსოფლიო ბანკი და ადგილობრივი მმართველობის სტრატეგია. 2000<sup>12</sup> (ინგლისურ ენაზე);
- საქართველოს ურბანიზაციის მიმოხილვა. ურბანული სექტორის სტრატეგიისთვის. საქართველოს განვითარებადი ურბანული სისტემა და მისი გამოწვევები. 2014 წლის ივლისი;<sup>13</sup>
- მიწის მართვა ევროპის რეგიონში: განვითარების ტენდენციები და ძირითადი პრინციპები. 2005 (ინგლისურ ენაზე);<sup>14</sup>
- ქალაქის განვითარების სტრატეგიების სახელმძღვანელო. ურბანული გარემოს გაუმჯობესება. 2006<sup>15</sup> (ინგლისურ ენაზე);

<sup>10</sup> <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/29614>

<sup>11</sup> [http://www.economy.ge/uploads/files/2017/mshenebloba/dadgenileba\\_59.pdf](http://www.economy.ge/uploads/files/2017/mshenebloba/dadgenileba_59.pdf)

<sup>12</sup> <http://siteresources.worldbank.org/INTINFNETWORK/Resources/urban.pdf>

<sup>13</sup> <http://documents.worldbank.org/curated/en/282241468274759653/Georgia-Urbanization-review-toward-an-urban-sector-strategy-Georgias-evolving-urban-system-and-its-challenges>

<sup>14</sup> <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2005/wpla/ECE-HBP-140-e.pdf>

<sup>15</sup> <http://www.citiesalliance.org>

- სივრცითი დაგეგმვა. განვითარებისა და ეფექტიანი მმართველობის ძირითადი ინსტრუმენტები, გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებზე ყურადღების გამახვილებით. 2008 <sup>16</sup> (ინგლისურ ენაზე).

აღსანიშნავია, რომ ზემოხსენებული დოკუმენტები ძირითად ყურადღებას აქცევს საკუთრივ ქალაქების განვითარებას, სათემო მუნიციპალიტეტების განვითარების პრობლემატიკა მეორე პლანზე რჩება.

ამ დოკუმენტების დებულებების ანალიზის, ადგილობრივი რეალობისა და საუკეთესო პრაქტიკის გათვალისწინებით, საქართველოს პირობებში მუნიციპალიტეტების „დაგეგმვა“ განსახორციელებელია თითოეული მუნიციპალიტეტის განვითარების სტრატეგიის საფუძველზე, კონკრეტული და სპეციფიკური პირობების გათვალისწინებით. „სახელმძღვანელოს“ მიზნებისათვის, „სტრატეგიის“ ცნებას, ზოგადად, განვსაზღვრავთ, როგორც დასმული მიზნის - მუნიციპალიტეტის მდგრადი განვითარების მისაღწევად განკუთვნილ ქმედებათა ინტეგრირებულ მოდელს.

---

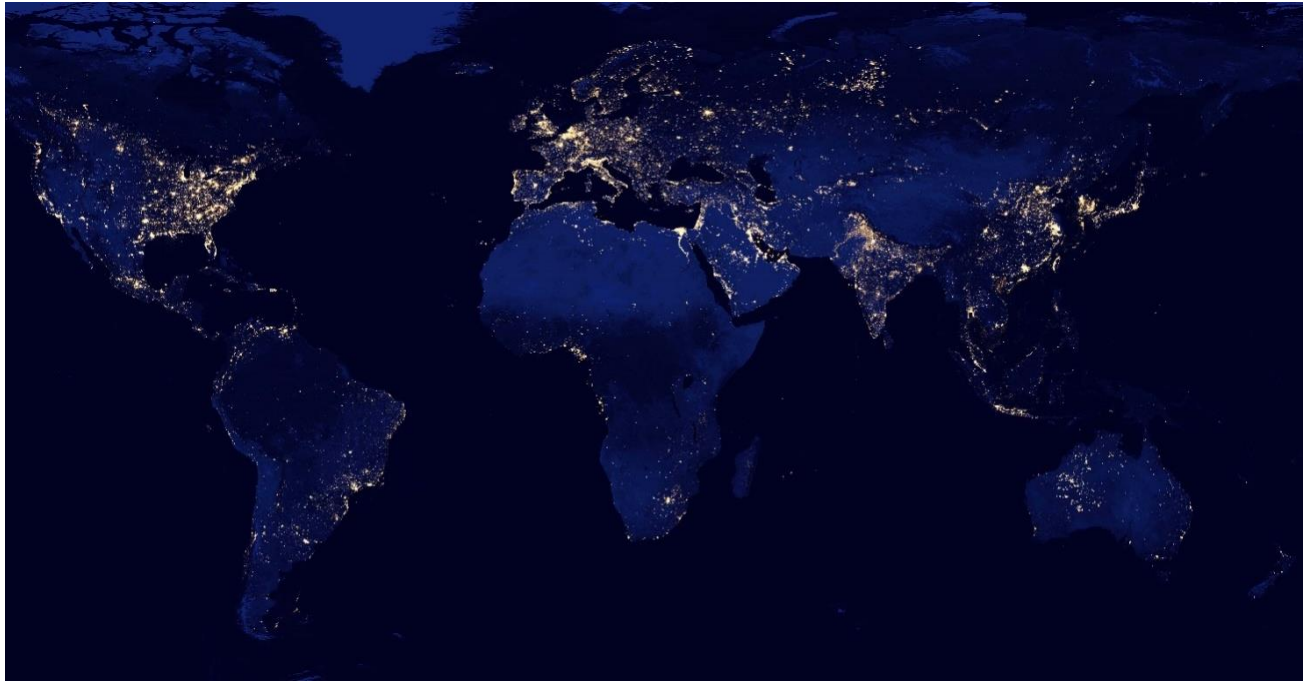
<sup>16</sup> [https://www.uncece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/spatial\\_planning.e.pdf](https://www.uncece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/spatial_planning.e.pdf)

### 3. ურბანიზაცია - გლობალური პროცესი და საქართველო

#### 3.1 ურბანიზაცია: ქალაქების ზრდა

იმ მსოფლიო-ისტორიულ მოვლენებს შორის, რომლებმაც ამ ბოლო საუკუნეებში რადიკალურად შეცვალა კაცობრიობის სოციალური ორგანიზაციის ფორმები და შეძრა განსახლების გლობალური და ნაციონალური სისტემები, უწინარესად, ურბანიზაცია მოიაზრება. ამ სიტყვას ლათინური *urbanus* - ანუ, *ქალაქური* - უდევს საფუძვლად.

ურბანიზაცია, ქალაქების ზრდა-განვითარება საბჭოეთში უარყოფით, „კაპიტალისტური“ სოციალ-ეკონომიკური სისტემისათვის დამახასიათებელ მოვლენად იყო შერაცხული - მსგავსად გენეტიკის, კიბერნეტიკის, სოციოლოგიისა. 1920-იანი წლების მიწურულს გაჩაღებული „ურბანისტებისა“ და „დეურბანისტების“ ცხარე საჯარო თეორიული დისკუსია შეწყვიტა კომუნისტური პარტიის მჭახე შემახილმა - „სოციალისტური ქალაქების“ განვითარება მძიმე ინდუსტრიისა და სამხედრო-საწარმოო კომპლექსის ინტერესებს უნდა დაქვემდებარებოდა. საბჭოთა კავშირში გაჩნდა ან მკვეთრად გაიზარდა პირველადი და მეორადი წარმოების (მომპოვებელი და გადამამუშავებელი მრეწველობის) მონოფუნქციური ქალაქები, მათ შორის, საქართველოშიც (ჭიათურა, ტყიბული, ზესტაფონი, ტყვარჩელი, რუსთავი, კასპი; გაცილებით გვიან - მადნეული). ამ ქალაქებმა, საბჭოთა ეკონომიკური სისტემის რღვევის პირობებში, არც თუ სახარბიელო წოდება - „კლებადი ქალაქები“ - მიიღეს და მათი განვითარების ბედი ახლაც საკმაოდ ბუნდოვანია.



ილ. 7: განსახლების გლობალური სურათი ღამით

წყარო: <https://academo.org/demos/night-time-satellite-imagery/>

დღეს, კაცობრიობის ნახევარზე მეტი, ქალაქებში, საქალაქო აგლომერაციებში, მეტროპოლურ არეალებში ცხოვრობს (ილუსტრაცია 1).

პროგნოზების თანახმად, 2030 წლისთვის ეს წილი 2/3 შეადგენს. ქვეყნების მიხედვით, ეს მაჩვენებელი საკმაოდ განსხვავდება; საქართველოში ის 53,5%-ს უტოლდება (2014). შედარებისთვის, მეზობელი ქვეყნების მაჩვენებლები შემდეგია - სომხეთი - 62,8%; აზერბაიჯანი - 54,4%; თურქეთი - 72,9%. ზოგადად, იკვეთება გარკვეული მიზეზ-შედეგობრივი კავშირის კანონზომიერება - რაც უფრო განვითარებულია ქვეყანა, მით უფრო ურბანიზებულია მისი განსახლების სისტემა: ბელგია - 97,8%; ნიდერლანდები - 89,9%, ლუქსემბურგი - 89,9%; საფრანგეთი - 79,3%; გერმანია - 75,1%; ისრაელი - 92,1% და ა. შ. ამ კორელაციას ეგზოტიკური გამონაკლისებიც აქვს, ევროპაშიც კი - ლიხტენშტაინი - 14,3%.

ურბანიზაციის თეორიიდან ცნობილია, რომ ამ შეუქცევად პროცესს ორი ფაზა ახასიათებს. პირველ ფაზაში, რომელიც განვითარებულმა ქვეყნებმა კარგა ხანია განვლეს, მსხვილი ქალაქები კიდევ უფრო მსხვილდება. ცენტრისკენულობა საყველთაო, ყოვლისმომცველ ხასიათს იძენს; მსხვილ ქალაქებში თავს იყრის ქვეყნის განვითარების თითქმის ყველა რესურსი - დემოგრაფიული, საფინანსო - ეკონომიკური, სამეცნიერო, საგანმანათლებლო, კულტურული, სასპორტო თუ სხვა. განსახლების ცენტრები ამ დროს მეტ-ნაკლებად თვითკმარ, საბჭოთა ქალაქგეგმარებითი დოქტრინის თანახმად კი - ჩაკეტილ ერთეულებსაც კი წარმოადგენდნენ. საბჭოთა დროინდელი გენერალური გეგმები - თუნდაც, თბილისისა - ამ დოქტრინის ილუსტრაციად გამოდგება.

### 3.2 ურბანიზაცია: დეცენტრალიზაცია

ურბანიზაციის მეორე, მოწიფული ფაზა - დეცენტრალიზაციის ფაზაა, მისი სივრცით-ტერიტორიული გამოხატულებაა საქალაქო აგლომერაციებისა და მეტროპოლიური არელების სწრაფი ფორმირება. ვითარდება სუბურბანიზაცია; კომიუტერული (ქანქარისებრი) შრომითი, კულტურულ-საგანმანათლებლო, სავაჭრო კომუნიკაციები. ამ პროცესში ერთვება მცირე ქალაქების, დაბების, სოფლების მოსახლეობაც. საკომუნიკაციო ტექნოლოგიები შესაძლებელს ხდის, მსხვილ ქალაქებში ჩაუსვლელად, ეკონომიკურ თუ ინტელექტუალურ საქმიანობას, სულაც, საერთაშორისი მასშტაბით. საქართველო ურბანიზაციის ამ მეორე ფაზის საწყის ეტაპზეა. ამ პროცესს მიზანდასახული მართვა, გონივრული რეგიონული პოლიტიკა ესაჭიროება - „დაგეგმვის“ ჩათვლით განსახლების ყველა დონეზე - ნაციონალურზე, რეგიონულზე, ადგილობრივზე.

მუნიციპალური განვითარების წარმატება უშუალოდაა დამოკიდებული რეალური საფინანსო-ეკონომიკური დეცენტრალიზების პოლიტიკაზე. ამ მხრივ, მნიშვნელოვანია პრინციპული განსხვავების გაცნობიერება **დეცენტრალიზაციასა** და **დეკონცენტრაციას** შორის. ამ უკანასკნელის თვალსაჩინო მაგალითია, თავის დროზე, ქ. ქუთაისის საქართველოს საპარლამენტო დედაქალაქად გამოცხადება; ქ. ბათუმში საკონსტიტუციო სასამართლოს გადატანა; სსიპ საქართველოს

ინტელექტუალური საკუთრების ეროვნული ცენტრის „საქპატენტის“ ნაწილობრივი გატანა ქ. მცხეთაში და სხვა ამგვარი გაუაზრებელი ქმედებები.

### 3.3 ურბანიზაცია: დედაქალაქი და დანარჩენი რეგიონები

საქართველოში მიმდინარე ურბანიზაციის პროცესები ზემოთ მოტანილი ფაქტორების ფონზეა განსახილველი. ხშირად მსჯელობენ თბილისის „თავკომბალობაზე“; რაოდენობრივად ეს მართლაც ასეა - თბილისი იტევს ქვეყნის მოსახლეობის 30,0%-ს. ბევრია ეს თუ ცოტა? არის საქართველოზე გაცილებით უფრო განვითარებული ქვეყნების დედაქალაქები, სადაც ეს წილი მეტია: რიგა (ლატვია)- 33%; მონტევიდეო (ურუგვაი) - 37,7%. აღარაფერია სათქმელი ქალაქ-სახელმწიფოებზე, როგორცაა, მაგალითად, სინგაპური - მისი თითქმის 100%-იანი ქალაქური მოსახლეობით. მთავარი ისაა, თუ როგორაა ორგანიზებული განსახლების ერთიანი ნაციონალური სისტემა, რა როლს თამაშობს ამ ზიარი ჭურჭლის პრინციპზე მოქმედ სისტემაში დედაქალაქი - არის ის ერთგვარი ეკონომიკური „თავშესაფარი“ ქვეყნის დეპრესიული რეგიონების მოსახლეობისთვის, თუ ქვეყანაში სოციალურ-ეკონომიკური რეფორმების მამოძრავებელი ძალა, დეცენტრალიზების ჭეშმარიტი ინიციატორი.

ურბანიზაციის პროცესს თან სდევს უნივერსალური ხასიათის ადრე უცნობი მოვლენები, რომლებიც დიდ გავლენას ახდენს განსახლების სისტემაზე. მათ შორის გამოვყოფთ რამდენიმეს.

საზოგადოებრივ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში მანძილის კატეგორია ადგილს უთმობს დროის კატეგორიას; ამ პროცესს, ვიწრო პროფესიული გაგებით, „სივრცის ინვერსიას“ უწოდებენ. ანუ, დღეს სულ უფრო მნიშვნელოვანი ხდება არა ორ, ფუნქციურად დაკავშირებულ წერტილს შორის მანძილი, არამედ, ამ მანძილის დასაფარავად საჭირო დრო. ასეთმა ტრანსფორმაციამ სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის ინსტრუმენტებს იზოქრონების მეთოდი შემატა.



საგზაო-სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის კვალდაკვალ, სულ უფრო იზრდება კომიუტერების რაოდენობა და ეს პროცესი, უთუოდ, იმპლავრებს და გეოგრაფიულად გაიშლება ძირითადი სატრანსპორტო არტერიების მიმართულებით.

**იცვლება განსახლების ელემენტების ფორმები და ტიპოლოგია.** თვითკმარ, იზოლირებულ დასახლებებს ანაცვლებს მათი მჭიდრო სოციალურ-ეკონომიკურ თანაარსებობაზე დაფუძნებული, სხვადასხვა სივრცით-ტერიტორიული კონფიგურაციისა და განსხვავებული მასშტაბის „თანადასახლებები“ (აგლომერაციები, კონურბაციები). საქართველოს რეალობაში ეს პროცესი კარგა ხანია, დაწყებულია; მაგრამ მას, სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის თვალსაზრისით, სათანადო ყურადღება დღემდე არ ექცევა.

დასახლებათა სისტემის ამგვარი ტრანსფორმაციის ძირითადი მაგალითები მსხვილ ქალაქებს მოიცავს, მაგრამ, ეს პროცესი, ზოგჯერ, სოფლების მაგალითებზეცაა თვალსაჩინო. თბილისისა და ბათუმის აგლომერაციებზე რომ არაფერი ვთქვათ, ამ მხრივ საგულისხმოა დასახლებების შემდეგი წყვილები: ქუთაისი და წყალტუბო, სამტრედია და კულაში; ზესტაფონი და შორაპანი; ჭიათურა და საჩხერე; ხაშური და სურამი; ბოლნისი და მადნეული და სხვა. საქალაქო და სასოფლო დასახლებების აგლომერირების მკაფიო მაგალითს იძლევა შიდა კახეთის დასახლებების - მათ შორის, 60 კილომეტრამდე სიგრძის დასახლებათა უწყვეტი ჯაჭვი: თელავი-ბაკურციხე-ტიბაანი, რაც კარგად ჩანს ილ. 8-ზე. ასეთი, თუნდაც მცირე აგლომერაციის მუნიციპალიტეტების „დაგეგმვა“ ცალ-ცალკე, ერთმანეთთან კოორდინაციის გარეშე, აზრს კარგავს.





ილ. 8: სამხრეთ კავკასიის განსახლების სურათი ღამით

წყარო: [nightearth.com](http://nightearth.com)

**მსხვილ ქალაქებში მათი მიმდებარე სოფლების ინკორპორირების** (ადმინისტრაციული შემოერთების) ტენდენცია ჯერ კიდევ XIX საუკუნეში ჩაისახა (ტფილისის შემთხვევაში - სოფლები ჩულურეთი, კუკია, ვერე, გერმანელი კოლონისტების სოფლები „ნოიე ტიფლის“, „ალექანდერსდორფ“ და სხვა. ეს პროცესი ჩვენს დროსაც მიმდინარეობს - თბილისმა 2007 წელს შემოიერთა გარდაბნისა და მცხეთის მუნიციპალიტეტების რამდენიმე სოფელი, სარეკრეაციო და სააგარაკე ტერიტორიები; ბათუმმა - ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის საუკეთესო, ზღვისპირა ნაწილი. ამ შემთხვევებში, ჰინტერლანდების ინკორპორება, უწინარესად, ფისკალურ ინტერესებს ემსახურებოდა; მუნიციპალიტეტების ინტერესები ნაკლებად იყო ანგარიშგაწეული. მეორე მხრივ, თბილისის მესვეურების ყურადღების მიღმა დარჩა მათთვის ნაკლებად საინტერესო სოფლებისა თუ სააგარაკე დასახლებების მართლაც აუცილებელი იკორპორირება - ლისი, ნახშირგორა, ბევრეთი და სხვა, რომლებსაც მცხეთის მუნიციპალიტეტი სათანადო სერვისებს ვერ უწევს - მათი ოროგრაფიული იზოლირებულობის გამო.

ურბანიზაციის თანმხლები პროცესია **ქალაქების ულმოზელი კონკურენცია** და, რაც უფრო მნიშვნელოვანია - მათი არსებობის ეკონომიკური ეფექტიანობა და მიზანშეწონილობა, ფუნქციური საჭიროების თვალსაზრისით. ამ პროცესმა მთელს მსოფლიოში წარმოშვა დეპრესიული ქალაქების მთელი კლასი, რომელმაც **„კლებადი ქალაქების“** სახელწოდება მიიღო. ეს არ არის მხოლოდ ჩამორჩენილი ან განვითარებადი ქვეყნების პრობლემა - ამგვარი ქალაქების რიგში, უწინარესად,

დეტროიტსა (აშშ) და ლაიფციგს (გფრ) მოიხსენიებენ. საქართველოს შემთხვევაში, ქვეყნის მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილის ემიგრაციისა და შობადობის დრამატული კლების ფონზე კი, სოციალურ-ეკონომიკური დეპრესიით, დეპოპულაციით გამოირჩევა მადანმომპოვებელ მრეწველობაზე „მიბმული“ მონოფუნქციური დასახლებები - ტყიბული, ჭიათურა, ვალე. ამ დასახლებების დეპოპულაციის ძირითადი მიზეზი - ქალაქ წარმომქმნელი წარმოებების ეკონომიკური მნიშვნელობის მკვეთრი დაცემაა. ხსენებული მოსახლეობის კლების ტენდენცია ასახულია 1989 და 2014 წლების საქართველოს მოსახლეობის საყოველთაო აღწერის მონაცემებში:

	1989 წ.	2014 წ.
ტყიბული	21.994	9.770
ჭიათურა	68.501	39.884
ვალე	6.333	3.646

მსოფლიოში, განსახლების ნაციონალური სისტემების გაწონასწორებულობის შესაფასებლად გამოიყენება ისეთი ინდიკატორი, როგორცაა ქვეყნის უმსხვილესი ქალაქის (უფრო ხშირად - დედაქალაქის) და ერთი ან რამდენიმე მომდევნო ქალაქის მოსახლეობის რაოდენობის შეფარდება. მაგალითად, ეს კოეფიციენტები, გერმანიისთვის შემდეგია (დედაქალაქი - ბერლინი მომდევნო ქალაქებთან მიმართებაში, 01.01.16. მდგომარეობით): ჰამბურგი - 1,97; მიუნხენი - 2,43; კიოლნი - 3,32). საქართველოში, უმსხვილესი ქალაქების, ე. წ. “დიდი ოთხეულის“ ფარგლებში, ასეთი სურათია: ბათუმი - 7,25; ქუთაისი - 7,51; რუსთავი - 8.86.

ზემოთმოყვანილი გათვლები სულაც არ ნიშნავს იმას, რომ ქალაქის კეთილდღეობას, ურბანული კულტურის ჭეშმარიტ კერებად აღიარებას მხოლოდ ქალაქის სიდიდე განსაზღვრავს. ამის საუკეთესო მაგალითია ქალაქი სიღნაღი, რომლის მოსახლეობა, ისტორიულად, 4.000-ს არასდროს აღმატებია (1989 წელს - 3.147; 2014 წელს - 1.485); მაგრამ რომელსაც, ურბანული გარემოს ხარისხის თვალსაზრისით, ძნელად თუ შეედრება საქართველოს სხვა ქალაქების უმრავლესობა - თუნდაც ათჯერ უფრო ხალხმრავლებისა. ამ შემთხვევაში,

გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს ქალაქის ორბუნებოვანი ორგანიზმის ძირითად - სოციალურ-კულტურულ განზომილებას, ურბანული კულტურის ხარისხს.

ამ პოზიციებიდან ხაზგასასმელია, რომ სასიცოცხლო სივრცის ორგანიზება, ანუ მიწის ნაკვეთებით სარგებლობის პირობები, საკუთრების ფორმები და „დაგეგმვა“ - ნებისმიერი კულტურის ნაწილია. ამ შემთხვევაში, კულტურის სოციოლოგიურ განმარტებას პოლონელ სოციოლოგს *იან შჩეპანსკის* დავესესხებით: „*კულტურა - არის ადამიანის მოღვაწეობის ყველა მატერიალური და არამატერიალური პროდუქტი, ღირებულება და ქცევის აღიარებული წესი, რომლებიც გაობიექტებული და მიღებულია ნებისმიერ ერთობებში და გადაეცემა სხვა ერთობებსა და შემდგომ თაობებს*“. სხვანაირად რომ ითქვას, კულტურა ყველაფერია, რაც არ მიეკუთვნება ბუნებას. კულტურა ამა თუ იმ სოციალური ერთობისათვის - მათ შორის ტერიტორიულისთვის - დამახასიათებელ სუბკულტურებად იშლება. გლობალური ურბანიზაციის პირობებში, კულტურის წამყვან ელემენტს და მამოძრავებელ ძალას წარმოადგენს ურბანული სუბკულტურის ფენომენი.

ამ მხრივ, გასახსენებელია, რომ ქალაქის ორბუნებოვნება, მისი არქიტექტურულ-სივრცითი და სოციალურ-ფუნქციური განუყოფლობა სიღრმისეულად ჰქონდა გათავისებული XVIII საუკუნის დიდ ქართველ მოაზროვნეს *სულხან საბა ორბელიანს*, რომელმაც დაგვიტოვა ქალაქის ფენომენის მსოფლიო საზომითაც უბადლო განმარტება: „*თანამრავლობასა და თანასახლობას ქ ა ლ ა ქ სახელედების, ვინათგან კაცი ერთი ვერ კმა ეყოფის თავსა თვისსა, არამედ რათა შევეწყოდეთ ერთი მეორესა და სარგებელსა მივანაყოფებდეთ*.“ თუ რა სიღრმისაა ეს დეფინიცია, კარგად ჩანს მისი შედარებისას მსოფლიო ურბანსოციოლოგიის კლასიკოსის - *ლუის ვირთისეულ* დეფინიციასთან: „*სოციოლოგიური მიზნებისათვის ქალაქი შეიძლება განვსაზღვროთ როგორც სოციალურად ჰეტეროგენურ ინდივიდთა შედარებით მსხვილი, მჭიდრო და მუდმივი დასახლება*.“<sup>17</sup> საგულისხმოა, რომ ქალაქის ამ განმარტებაში *ლუის ვირთისე* განერიდა

<sup>17</sup> ვირთი ლ. ურბანიზმი, როგორც ცხოვრების წესი. კრ.-ში: „ქალაქი. კრიტიკული შესავალი“ (თარგმანი ინგლისურიდან). თბილისი, „ურბან რეაქტორი“, 2014, გვ. 31.

რაოდენობრივი პარამეტრების დაზუსტებას და აქცენტი გადაიტანა განზოგადოებულ კატეგორიებზე.

სამაგიეროდ, *ლუის ვირთი* ავლენს რამდენიმე ხარისხობრივ მაჩვენებელს, რომელიც დიდწილად განასხვავებს „ქალაქური ცხოვრების წესს“ ტრადიციული საზოგადოებისათვის ჩვეული ყოფის ნირისაგან. ესაა კულტურული ცხოვრების უფრო ფართო დიაპაზონი; ნათესაური და მეზობლური სოციალური ურთიერთობების ჩანაცვლება სამეგობრო თუ პროფესიული კონტაქტებით; სოციალური კონტროლის ფორმალიზება; მეორადი, გაშუალებული კომუნიკაცია; შრომის დანაწილება და ღრმა სპეციალიზაცია; მაღალი ტერიტორიული და სოციალური მობილობა; საკუთარი ცხოვრების ინდივიდუალურ შეხედულებების საფუძველზე აწყობის შესაძლებლობა. ამ ჩამონათვალის გაგრძელება შეიძლება.

### **3.4 ურბანიზაცია: გამოწვევები, რომლის წინაშეც დგანან სასოფლო დასახლებები და პატარა ქალაქები**

ლუი ვირთი ავლენს რამდენიმე ხარისხობრივ მაჩვენებელს, რომელიც დიდწილად განასხვავებს „ურბანული ცხოვრების წესს“ ტრადიციული საზოგადოების ცხოვრებისგან. ესენია: კულტურული ცხოვრების ფართო სპექტრი; ნათესავის (ნათესავების) და მეზობელი სოციალური ურთიერთობების შეცვლა / ურთიერთობები მეგობრობასთან / ნაცნობებთან ან პროფესიულ კონტაქტებთან; სოციალური კონტროლის ფორმალიზაცია; შესუსტებული კომუნიკაცია; შრომის განყოფილება და ქვესპეციალიზაცია; მაღალი ტერიტორიული და სოციალური მობილობა; და ყველაზე მნიშვნელოვანი კონფიდენციალობა<sup>18</sup>.

ამასთან, *ლუის ვირთი* მიდის დასკვნამდე, რომ **ურბანიზმი - ცხოვრების წესია და ის შეიძლება ჩვეული იყოს სოფლის დასახლებისთვისაც**. ტრადიციული სოფლების ამ ახლებური მდგომარეობისა თუ თვისების დასავლურმა ურბანისტიკამ სპეციალური ტერმინიც კი დაამკვიდრა - **რურბანიზაცია (rural, ინგლ. - სოფლური)**. არსებითად,

დღეს საქმე გვაქვს სოფელ-ქალაქის ფუნქციურ-ტერიტორიულ უწყვეტობასთან, კონტინუუმთან. „ქალაქური ცხოვრების წესის“ გავრცელება - შეუქცევადი პროცესია; მთავარია ამ ტენდენციის გაცნობიერება განსახლების ყველა დონეზე.<sup>19</sup>

ამ პოზიციებიდან შეიძლება ითქვას, რომ, საქართველოს ურბანიზების პირობებში, ქალაქური ცხოვრების წესის დამკვიდრებასა და გავრცელებას ხელშეწყობა ესაჭიროება არა მარტო სოფლად, არამედ დაბებსა და მცირე ქალაქებში, რომლების კულტურული თვალსაზრისით მარგინალურ, გარდამავალ მდგომარეობაში იმყოფებიან.

ეს ამოცანა, „დაგეგმვის“ ჭრილში კონკრეტულ გადაწყვეტებს მოითხოვს. უწინარესად, ესაა ადგილობრივ დონეზე **საზოგადოებრივი, საყოველთაო სივრცეების** დაგეგმვა-კეთილმოწყობა ყველა დასახლებაში და არა მარტო მსხვილ ქალაქებში; ესაა სათემო თავყრილობებისათვის სათავსების, ერთგვარი კლუბების ქსელის ჩამოყალიბება; ესაა კულტურისა და სასპორტო შენობა-ნაგებობისა თუ სივრცეების შექმნა და სხვა ამგვარი. „დაგეგმვის“ დოკუმენტაციისათვის ფუნქციური ზონების ნომენკლატურის შედგენისას ადგილობრივ დონეზე განსახილველია საზოგადოებრივი ზონების გამიჯვნა „საქმიანი“, ანუ, ბიზნეს-ზონებისაგან და ა.შ. ამ თვალსაზრისით, ადგილობრივი თვითმმართველობის როლი, მისგან წამოსული „სოციალური დაკვეთა“ სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის პროცესში გადამწყვეტია.

---

<sup>19</sup> ვარდოსანიძე ვ. ქალაქი და საქალაქო ურთიერთობები ქართულ კულტურაში. კრ.-ში: „ქალაქის კონტურები. ურბანისტული ლექციები ბიოლის ფონდში“. თბილისი, ჰაინრიხ ბიოლის ფონდის სამხრეთ კავკასიის ბიუროს გამ., 2015.



## 4. საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა XX საუკუნეში



იცოდეთ საკუთარი ისტორია! უფრო კონკრეტულად: მომავალში საქართველოს სივრცითი დაგეგმვისთვის, აუცილებელია, გავიაზროთ თუ როგორ მოვედით აქამდე სივრცითი მოწყობის კუთხით.

### 4.1 სივრცითი ისტორია: უძველესი დრო

სივრცის ორგანიზება ყოველთვის წარმოადგენდა ნებისმიერი საზოგადოებისა და სახელმწიფოს სრულფასოვანი არსებობის უპირველეს ამოცანას. ქართული ისტორიიდან ცნობილია, რომ საქართველოს გამაერთიანებელმა, იბერიის პირველმა მეფემ - ფარნავაზმა (ძვ. წ. IV-III სს.) თავისი სახელმწიფოებრივი მოღვაწეობა სწორედ რადიკალური ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმით დაიწყო: „ფარნაოზ მოქცეული შემოვიდა მცხეთას და განაგო სამეფო თვისი; <...> და ქმნა საქართველო ცხრა საერისთოდ. <...> ხოლო რომნი იგი ათასნი განყო ადგილთა და ხეობათა შინა და დასხნა და უწოდა აზნაურნი <...>. მან აღაშენა და განავსნა ქუეყანა თვისი, მოზღუდნა ქალაქნი და ციხენი განამაგრნა <...>.“<sup>20</sup>

თუნდაც ამ ტექსტიდან ცხადი ხდება, რომ, უძველეს ხანაშიც კი, ქვეყნის მეთაურს კარგად ესმოდა სახელმწიფოს ტერიტორიის სტრუქტურირებისა და მართვის სისტემის განუყოფლობა. მას შემდეგ, ამ ორი კატეგორიის ურთიერთმიმართების ფორმებმა საქართველოში გრძელი გზა განვლო და დღეს ოპტიმალური გადაწყვეტილების მოლოდინში რჩება.

---

<sup>20</sup> ბატონიშვილი ვახუშტი, აღწერა სამეფოსა საქართველოსა, კრ.-ში: „ქართლის ცხოვრება“, ტომი IV, თბილისი, „საბჭოთა საქართველო“, 1973, გვ. 57.

## 4.2 სივრცითი ისტორია: 20-ე საუკუნე - ძირითადი სივრცითი მიმართულებები

„სახელმძღვანელოს“ მიზნიდან გამომდინარე, საკმარისია შემოვიფარგლოთ XX საუკუნის პრაქტიკით, თუმცა, ისიც სათქმელია, რომ ამ პრაქტიკის საფუძველი XIX საუკუნეში, რუსული მმართველობის ხელში ჩამოყალიბდა.

საქართველოს პირველი რესპუბლიკის არსებობის ხანმოკლე პერიოდი ეროვნული სახელმწიფოს გამაღებელი მშენებლობის მეტად ნაყოფიერი ხანა იყო; უპირველეს ამოცანებს შორის ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმა და მიწის რეფორმა მოიაზრებოდა.

რაც შეეხება ადმინისტრაციულ რეფორმას, ამ დროს საქართველოში უარი ითქვა გუბერნიების დონეზე; თვითმმართველობა ყალიბდებოდა ორ დონეზე (1) **სასოფლო თემები და თვითმმართველი ქალაქები** და (2) **მაზრები**.<sup>21</sup>

მაზრები შეიქმნა რუსეთის იმპერიაში არსებული სამაზრო დაყოფის საფუძველზე. საქართველოს ტერიტორია დაყოფილი იყო 20 მაზრად (ბათუმისა და ართვინის ოლქების, რომლებიც მოგვიანებით იქნენ შემოერთებულნი, და სადაო ტერიტორიების გარეშე). მაზრების საშუალო მაჩვენებლები შემდეგი იყო:

- მოსახლეობა - 120.000 მცხ.,
- ტერიტორია - 4.800 კვ. კმ.

მაზრების გარდა, თვითმმართველი ქალაქების რაოდენობა 26 უტოლდებოდა (სულ 48 ქალაქი იყო). დადგინდა თემის გამოყოფის 2 ძირითადი კრიტერიუმი:

- სუბსიდიარობა (მოსახლეობასთან მიახლოების, უშუალო ურთიერთობის შესაძლებლობა) და
- ადგილობრივი შემოსავლების ოდენობა.

---

<sup>21</sup> ლოსაბერიძე დ. ადგილობრივი თვითმმართველობა 100 წლის წინ. აღმოაჩინე უცნობი მემკვიდრეობა. თბილისი, გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება, 2019. გვ. 8.



მწვავე ეკონომიკური კრიზისის მიუხედავად, თვითმმართველობებმა აქტიურად დაიწყეს ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება; მაგალითად გამოდგება რკინიგზის ახალი მონაკვეთების მშენებლობა: სამტრედია - სენაკი; გორი - ცხინვალი; ქუთაისი - ხონი.

### 4.3 სივრცითი ისტორია: 20-ე საუკუნის დასაწყისი - საკანონმდებლო ბაზა

ინტენსიურად ყალიბდებოდა თვითმმართველობის საკანონმდებლო-ნორმატიული ბაზა; სივრცითი დაგეგმვის პრობლემატიკა მასში კუთვნილ ადგილს იკავებდა. ასე, მაგალითად, „საქართველოს რესპუბლიკის საერო თვითმმართველობის კანონპროექტი“ ადგენდა:

„თავ-თავის ტერიტორიალურ საზღვრებში თემს ან სამაზრო ერობას კი ეხება თანახმად მათი მოქმედების ხასიათისა:

- შენახვა გზებისა, ხიდებისა, ბოგირებისა და სხვ., ნავთსადგურების მოწყობა და მათი ექსპლოატაცია; მიმოსვლის გასაუმჯობესებლად მუშაობა ყოველგვარი ტრანსპორტის აგება და ზრუნვა მათ გასაუმჯობესებლად;
- ყოველი საზოგადოებრივი ქონების - ქუჩის, მოედნის, სასაფლაოს და სხვა ამგვარის - საერთო ზედამხედველობა. მათი სათანადოდ მოწყობა, დასახლებულ ადგილთა დაგეგმვა, ყოველგვარი შენობის აგების ზედამხედველობა, ტექნიკური, სანიტარული, ჰიგიენური, სხვაგვარი ზედამხედველობა.
- აგება და მოწყობა წყალსადენისა, კანალიზაციისა, განათებისა, ბაღებისა, პარკებისა და სხვ.
- კვლევა-ძიების წარმოება ადგილობრივ მდებარეობისა და მთელი მხარის შესასწავლად;

- აღწერებისა და კადასტრების წარმოება მცხოვრებელთა მიმდინარე აღრიცხვა; <...>.“<sup>22</sup>

„კანონ-პროექტი თემის შესახებ“ იძლევა ამ ფუნქციონირების ინსტიტუციის განმარტებას:

“თემის განმარტება 1. სახელწოდება თემი გულისხმობს, უმცირეს თავის ტერიტორიით, ადგილობრივი თვითმმართველობის პირველ საფეხურს, განსაკუთრებული კომპეტენციებით და მართველობის ორგანოებით <...>.

თემის ტერიტორია 2. თემი არსდება მეურნეობით მჭიდრო დაკავშირებულ საზღვრებში. თემი თავის სივრცით ისე უნდა განისაზღვრებოდეს, რომ მის მანძილში თემის თითოეულ მოქალაქეს შეეძლოს მუდმივი ურთიერთობა იქონიოს თემის გამგეობასთან და ამ უკანასკნელს ჰქონდეს საშუალება, შეასრულოს თავის მოვალეობა მცხოვრებთა წინაშე; აგრეთვე ჰქონდეს საკმარისი ბიუჯეტი თვითმმართველობისა და ადგილობრივი მეურნეობის მიზნების შესასრულებლად.“<sup>23</sup> კანონპროექტში გამოთვლილია „საქართველოს რესპუბლიკის საერო თვითმმართველობის კანონპროექტის“ სივრცით დაგეგმვასა და ინფრასტრუქტურის განვითარებასთან დაკავშირებული, ზემოთ ციტირებული ნორმები; ამ ნორმებს ემატება „ზუნების და ხელოვნების ნაშთების დაცვა“.

#### 4.4 სივრცითი ისტორია: 20-ე საუკუნის დასაწყისი - სივრცითი აზროვნება

დღევანდელი საქართველოსთვის, როგორც ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის აუცილებლობის წინაშე მდგომი ქვეყნისთვის, განსაკუთრებული ინტერესის შემცველია იმდროინდელი დოკუმენტი, რომელსაც ეწოდება: „განმარტებითი წერილი. საქართველოს ტერიტორიის ახალ საადმინისტრაციო ერთეულებად დანაწილების შესახებ“.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> საქართველოს რესპუბლიკის საერო თვითმმართველობის კანონპროექტი კრ.-ში: „ეროზა. თვითმმართველობის რეფორმა საქართველოს რესპუბლიკაში. 1918.“, ტ. I. თბილისი, ფონდი „ღია საზოგადოება - საქართველო“, 2017, გვ. 296-298.

<sup>23</sup> იქვე, გვ. 304.

<sup>24</sup> იქვე, გვ. 347.

განმარტებითი წერილი სანიმუშოდაა შედგენილი; ჩანს მისი ავტორების სახელმწიფოებრივი აზროვნების მაღალი დონე; მისი დებულებების დიდ ნაწილს კონსტრუქციული მნიშვნელობა დღემდე არ დაუკარგავს - განსაკუთრებით, „გეგმარებითი რეგიონების“ თეორიისა და პრაქტიკის გასამყარებლად. „განმარტებითი წერილი“ სწორედ ამ პოზიციებიდანაა გასაანალიზებელი.

დოკუმენტი თავიდანვე ადგენს: „საქართველოს ტერიტორიის ადმინისტრაციულ ერთეულებად დანაწილების დროს უმაღლეს ადმინისტრაციულ ერთეულის ნორმად ჩვენ მივიღეთ არსებული მაზრა. სამაზრო დანაწილება, რომელიც მიღებული იყო რუსეთის მფლობელობის დროს, არ იყო ხელოვნურად შექმნილი რამ. ეს ერთეულები მთელი საუკუნეა რაც არსებობს, და შეეფერება საქართველოს ბუნებრივ დანაწილებას ცალკე საგეოგრაფიო ერთეულებად.“<sup>25</sup>

დოკუმენტში ხაზგასმულია მართვის ერთეულების მემკვიდრეობითობის აუცილებლობა, ჩამოყალიბებული ინფრასტრუქტურის გათვალისწინების საჭიროება და რადიკალური, ვოლუნტარისტული გადაწყვეტილებების საფრთხე: „<...> მხედველობაში მისაღებია ის გარემოებაც, რომ სამაზრო ერთეულების არსებობამ წარსულ საუკუნეში, როცა ჩვენში ახალი სამოქალაქო ცხოვრება დაიწყო, გამოიწვია თითოეული მაზრის შემადგენელი ნაწილების ერთნაირი ეკონომიკური კონსოლიდაცია. ადმინისტრაციული ცენტრები ბუნებრივად გადაიქცა მაზრის აღებ-მიცემის ცენტრად, არსებულ სამაზრო დანაწილებასთან უფარდებდნენ სამიმოსვლო გზების გაყვანას და სხვ. ამიტომაც, რადიკალური შეცვლა საქართველოს ადმინისტრაციულ ერთეულებად დანაწილებისა და უმაღლეს ადმინისტრაციული ერთეულის ნორმად მიღება სხვა რომელიმე ერთეულისა, მაგალითად, ყოფილი საპოლიციო უბნისა, <...> სრულს არევ-დარევას შეიტანდა სამოქალაქო ცხოვრებაში.“ ამასთან, „განმარტებით ბარათში“ ნახსენებია „ერთგვარი წონასწორობის დამყარება ცალკე სამაზრო ერთეულებს შორის ტერიტორიისა თუ მოსახლეობის მხრივ“ და „საკითხის პოლიტიკური მხარე“.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> განმარტებითი წერილი. საქართველოს ტერიტორიის ახალ საადმინისტრაციო ერთეულებად დანაწილების შესახებ, გვ 347.

<sup>26</sup> იქვე, გვ. 347.

დოკუმენტში დეტალურადაა განხილული თითოეული მაზრის ტერიტორიული საზღვრები, ჩასატარებელი ცვლილებების („გადამიჯვნის“) გათვალისწინებით და მათი ცენტრების ადგილმდებარეობა. ქვემოთ განხილულია დოკუმენტის ის დებულებები, რომლებსაც მომავალში, საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობისათვის პრაქტიკული მნიშვნელობა ექნება. ამ დებულებებს, საჭიროებისამებრ, ვურთავთ მაკორექტირებელ კომენტარებს. გასათვალისწინებელია, რომ ტექსტში „რაიონებად“ მოაზრებულია არა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულები, არამედ გარკვეული გეოგრაფიული არეალები.

#### 4.5 აღმოსავლეთ საქართველოს მაზრები

თიანეთისა და დუშეთის მაზრები გაერთიანებულია. ამასთან, გაერთიანებული მაზრის ცენტრად, დუშეთის ნაცვლად, შემოთავაზებულია ანანური.

**კომენტარი:** დღევანდელი რეალობიდან გამომდინარე, რეგიონის ცენტრად განვითარების საუკეთესო პერსპექტივა გააჩნია არა ანანურს, რომელმაც ჟინვალის წყალსაცავმა წაართვა ტერიტორიული რესურსები, არამედ დაბა ჟინვალს, ჰიდრომშენებლების მიერ დატოვებული სოლიდური ურბანული ინფრასტრუქტურით.

„დუშეთის მაზრაზედაც მიწერილია ამჟამად რაიონი, რომელსაც ბუნებრივი ეკონომიკური მიზიდულობა ტფილისისკენ აქვს. ეს კუთხეა მცხეთის რაიონი, რომელიც შეიცავს მცხეთა-მუხრანისა და საგურამოს ბარს. ეს კუთხე ტფილისის ინტერლანდს წარმოადგენს; ადებ-მიცემით სამეურნეო პირობებით და სამიმოსვლო გზებით იგი შეკავშირებულია ტფილისთან და შეერთებულ უნდა იქმნას ტფილისის მაზრასთან.“<sup>27</sup> აგრეთვე, გამოთქმულია მოსაზრება, რომ ტფილისის მაზრას უნდა მიუერთდეს ერწო (თიანეთი მიკუთვნებულია „ანანურის მაზრისთვის“).

**კომენტარი:** ძნელია ვერ დაინახო ამ წინადადებაში თბილისის საქალაქო აგლომერაციისა და დედაქალაქის ოლქის იდეის ჩანასახი; თუმცა, იმ დროს აგლომერაციის ქალაქგეგმარებითი კატეგორია აღიარებული ჯერ არ იყო - მის ნაცვლად გამოყენებულია ტერმინი „ჰინტერლანდი“.

<sup>27</sup> იქვე, გვ. 351.

სიღნაღის მაზრის „გადამიჯვის“ პოზიციიდან, „<...> ჩაიღური და კაკაბეთი - მიეწერება ტფილისის მაზრას. ამ სოფლებს მიმოსვლა და ალებ-მიცემა ტფილისთან აქვს“.<sup>28</sup>

**კომენტარი:** ეს რაციონალური წინადადება დედაქალაქის ოლქში გარე კახეთის (დღევანდელი საგარეჯოს მუნიციპალიტეტი) ჩართვას წინასწარმეტყველებს.

“ქ. ტფილისი, იმ განსაკუთრებული პირობებისა გამო, რომელშიც იმყოფება იგი როგორც რესპუბლიკის სატახტო ქალაქი <...>, ცხადია, რომ გამოყოფილ უნდა იქმნეს მაზრიდან ცალკე უმაღლეს საადმინისტრაციო ერთეულად, რაც ფაქტიურად მოხდა კიდევ.“<sup>29</sup>

**კომენტარი:** დღეს ვითარება შებრუნებულია - ჩამოსაყალიბებელია დედაქალაქის ოლქი.

„გორის მაზრიდან - ტფილისის მაზრას უნდა შემოუერთდეს ძეგვი-ქვემო ნიჩბისის რაიონი (მტკვრის ხეობა ქსნის შესართავს ქვემოდ). ეს პატარა სექტორი <...> ყველა მხრივ უფრო ემხრობა ტფილისს, ვიდრე გორს.“<sup>30</sup>

**კომენტარი:** ამ წინადადებით იფარგლება სამომავლო დედაქალაქის ოლქის დასავლეთი, შიდა ქართლისაგან გამმიჯნავი საზღვარი.

„რომ ბორჩალოს მაზრა (ძირითადად, დღევანდელი ქვემო ქართლი - ვ.ვ.) მეტის მთლიანობით შეიკრას, ამისათვის დიდი მნიშვნელობა ექნება ადმინისტრაციული ცენტრის სისწორით ამორჩევას. რუსეთის მფლობელობის დროს მაზრის ადმინისტრაციულ ცენტრად ითვლებოდა დაბა შულავერი. ეს უსათუოდ მიუღებელია, რადგან შულავერი მაზრის განაპირას მდებარეობს და არც ერთი რაიონისთვის არ არის დასამხარი, გარდა საკუთრივ დებედას-ხევის რაიონისა. ცენტრი ამჟამად, მოთავსებულია სოფელ რატევეანში (ეკატერინენფელდში); <...> გაცილებით უფრო მიზანშეწონილი იქნება, თუ მაზრის ცენტრს უფრო აღმოსავლეთით გადავიტანდით - სახელდობრ, სოფელ ქვეში.“<sup>31</sup>

**კომენტარი:** ეს ის შემთხვევაა, როდესაც ძნელია დოკუმენტის ავტორებს დაეთანხმო. დღევანდელი რეალიები ძალუმად გვკარნახობს ქვემო ქართლის ცენტრის ქ. რუსთავიდან, მრავალი მიზეზის გამო, ქ. ბოლნისში გადატანის აუცილებლობას - ამ

<sup>28</sup> იქვე, გვ. 354.  
<sup>29</sup> იქვე, გვ. 354.  
<sup>30</sup> იქვე, გვ. 355.  
<sup>31</sup> იქვე, გვ. 357.

*უკანასკნელის თეორ წყაროსთან (ანუ, მაგისტრალურ სარკინიგზო ხაზთან) დამაკავშირებელი პირდაპირი შიდასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზის გაყვანის წინაპირობით., რაც მიმდინარეობს კიდევ.*

გორის მაზრის დახასიათებისას განსაკუთრებით საყურადღებოა „ბორჯომის რაიონის“ არც თუ მარტივი თემა: „ახალციხე-ახალქალაქის მხრით კი, გორის მაზრაში მდებარეობს ბორჯომის რაიონი, რომელიც ერთნაირ (ანუ, ერთგვარ - ვ.ვ.) გარდამავალ ზონას წარმოადგენს ახალციხისა და გორის მაზრებს შორის. <...> ორ საზოგადოებას, (ქ. ბორჯომით), რომელიც საკუთრივ ბორჯომის რაიონს შეადგენს, თანაბარი დამოკიდებულება აქვს როგორც გორთან, ისე ახალციხესთან.“<sup>32</sup>

**კომენტარი:** კარგადაა დანახული „ბორჯომის რაიონის“ ფუნქციურ-ტერიტორიული ორბუნებოვნება; დღეს სულ უფრო ნათელი ხდება, რომ გამოსავალი - ამ უნიკალური მუნიციპალიტეტის სტატუსის ამღლება სამხარეო დონემდე იქნებოდა („თორის მხარე“).

#### 4.6 დასავლეთ საქართველოს მაზრები

დასავლეთ საქართველოს მასრებს შორის აქ განვიხილავთ მხოლოდ ლეჩხუმის მაზრას, ისიც, **ზემო სვანეთის** ადმინისტრაციული მიკუთვნების კონტექსტში.

„ზემო სვანეთი მდებარეობს ინგურის ხეობაში და იგი მოწყვეტილია ქვემო სვანეთსა და ლეჩხუმს მაღალი ქედით <...>, რომელიც ზამთრობით იკეტება და ართულებს ურთიერთობას მაზრის ამ ორ ნაწილს შორის.“<sup>33</sup> განიხილება ზემო სვანეთის მიერთება ზუგდიდის მაზრაზე, მაგრამ, აქვე გამოთქმულია ამ ვერსიის საწინააღმდეგო არგუმენტები, რომელთაგან განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია შემდეგი: „დასასრულ, ზემო სვანეთის ჩამოშორება ლეჩხუმიდან მიუღებელია იმ მხრივაც, რომ ასეთ შემთხვევაში სვანეთის ნაწილები ზემო და ქვემო სვანეთი ორი სხვადასხვა მაზრის ფარგლებში მოიქცეოდა. სვანეთის ორივე ნაწილს კი აერთიანებს ცხოვრების თავისებური პირობები, თავისებური არქაიული საზოგადოებრივი წყობილება და ზნე-ჩვეულებები. ამავე დროს, თავისი კულტურული

<sup>32</sup> იქვე, გვ. 357.

<sup>33</sup> იქვე, გვ. 366.

<sup>34</sup> იქვე, გვ. 367.

მდგომარეობით სვანეთი განსხვავებას წარმოადგენს მეზობელ მაზრებთან შედარებით.“<sup>34</sup>

**კომენტარი:** დღევანდელი მდგომარეობა, როდესაც ზემო სვანეთი, მხოლოდ და მხოლოდ ზუგდიდი-მესტია საავტომობილო გზის არსებობის გამოა სამეგრელოს მიერთებული, შესაცვლელია; და ეს უთუოდ მოხდება სვანეთის ქედში გვირაბის გაჭრის შემდეგ, რაც რამდენიმე წლის ამბავია.

#### 4.7 სივრცითი ისტორია: 1921 წლის კონსტიტუციის დებულებები

1921 წლის 21 თებერვალს საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის დამფუძნებელმა კრებამ მიიღო საქართველოს კონსტიტუცია<sup>35</sup>. კონსტიტუციაში ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა მთლიანობაში განსაზღვრული არ იყო; მხოლოდ ის იყო ნათქვამი, რომ „საქართველოს დედა ქალაქი არის ტფილისი“ და რომ „ადმინისტრაციული დაყოფა და თვითმმართველ ერთეულთა საზღვრების დაწესება და შეცვლა სწარმოებს მხოლოდ კანონმდებლობის წესით“ (ასეთი კანონპროექტები ზემოთ იყო განხილული).

ამასთან, ავტონომიების მმართველობას კონსტიტუციის ცალკე ორმუხლიანი თავი ეძღვნებოდა: „მ.107. საქართველოს რესპუბლიკის განუყოფელ ნაწილებს - აფხაზეთს სოხუმის ოლქი, სამუსლიმანო საქართველოს (ბათუმის მხარე) და ზაქათალას ზაქათალის ოლქი, ენიჭებათ ადგილობრივ საქმეებში ავტონომიური მმართველობა“. „საქართველოს კონსტიტუციას“ ამოქმედება არ ეწერა - მისი მიღებიდან რამდენიმე დღეში ტფილისში წითელი არმიის ნაწილები შემოვიდნენ; საქართველო ანექსირებულ იქნა.

#### 4.8 სივრცითი ისტორია: "საბჭოთა პერიოდი"

გასაბჭოების შემდეგ (1921), საქართველო, აზერბაიჯანი და სომხეთი გაერთიანდნენ ამიერკავკასიის საბჭოთა სოციალისტურ ფედერაციულ რესპუბლიკაში, რომელიც, თავის მხრივ, სსრკ-ში შევიდა (1922).

<sup>35</sup> [http://constcentre.gov.ge/failebi/1921\\_clis\\_konstitucia\\_33442.pdf](http://constcentre.gov.ge/failebi/1921_clis_konstitucia_33442.pdf).



საქართველოში ძირითად ადმინისტრაციულ ერთეულად, 1930 წლის ოქტომბრამდე, **მაზრა** რჩებოდა. თუმცა, 1928 წელს შეიქმნა უფრო მსხვილი ადმინისტრაციული ერთეული - **ოლქი**. 1930 წლის მარტიდან ოლქები და მაზრები დაიყო უფრო წვრილ ერთეულებად - რაიონებად. ფაქტობრივად, ჩამოყალიბდა 5-საფეხურიანი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული სტრუქტურა:

- ამიერკავკასიის ფედერაცია;
- საქართველოს სსრ;
- 3 ავტონომიური ერთეული და 4 ოლქი (ტფილისის, ქუთაისის, გორის და კახეთის);
- 6 მაზრა (სენაკის, ზუგდიდის, ოზურგეთის, ზემო სავანეთის, ახალქალაქის, ახალციხის) და ფოთის საქალაქო საბჭო;
- 65 რაიონი.

აღმოსავლეთ საქართველოს ოლქები შემდეგ რაიონებს ითვლიდა:

- **ტფილისის ოლქი** (ცენტრი - ქ. ტფილისი) - ტფილისის, ყაზბეგის, დუშეთის, ერწო-თიანეთის, საგარეჯოს (1930 წლამდე - გარე კახეთის), მცხეთის, სარვანის (ბორჩალოს), ლუქსემბურგის, ბაშქიჩეთის, აღბულახის, მანგლისის, გუნია-ყალას (წალკის) რაიონები;
- **კახეთის ოლქი** (ცენტრი - ქ. გურჯაანი) - გურჯაანის, თელავის, ქიზიყის (სიღნაღის), ლაგოდეხის, ყვარლის რაიონები;
- **გორის ოლქი** (ცენტრი - ქ. გორი) - გორის, კასპის, ხაშურის, ბორჯომის რაიონები;
- **სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი** (ცენტრი - ქ. ცხინვალი) - ცხინვალის, ჯავის, ახალგორის რაიონები.

ახალქალაქისა და ახალციხის მაზრები ცალკე იყვნენ გამოყოფილი:

- **ახალქალაქის მაზრა** (ცენტრი - ქ. ახალქალაქი) - ახალქალაქის და გორელოვკის რაიონები;

- **ახალციხის მაზრა** (ცენტრი - ქ. ახალციხე) - ახალციხის, ადიგენის, აწყურის და ტოლოშის რაიონები.

**აფხაზეთის** ტერიტორიაზე არსებობდა 5 მაზრა: გალის, გუდაუთის, ოჩამჩირის, გუმისთის (1929 წლიდან - სოხუმის), გაგრის.

**აჭარის** ტერიტორიაზე 1924 წლიდან შეიქმნა ჭოროხის (1929 წლიდან - ბათუმის), ქობულეთის, ქედას, ხულოს.

დასავლეთ საქართველოს დანარჩენ ტერიტორიაზე არსებობდა შემდეგი მაზრები: ქუთაისის, შორაპნის, სენაკის, ზუგდიდის, ოზურგეთის, ზემო სვანეთის, რაჭის და ლეჩხუმის (1928 წლიდან - რაჭა-ლეჩხუმის). ცალკე ადმინისტრაციული ერთეული იყო ფოთი. 1928 წელს ქუთაისის მაზრას მიუერთდა რაჭა-ლეჩხუმის და შორაპნის მაზრები და ის ქუთაისის ოლქად გარდაიქმნა.

მართვის ეს მრავალსაფეხურიანი სტრუქტურა მალევე შეიცვალა. 1930 წლის ოქტომბერში გაუქმდა ოლქები და მაზრები, 1936 წელს კი ამიერკავკასიის ფედერაცია დაიშალა.

1940 წლისთვის აღმოსავლეთ საქართველოში 30 რაიონი ჩამოყალიბდა:

აღბულაღის (თეთრი წყაროს), ადიგენის, ასპინძის (1933 წლამდე - ტოლოშის), ახალქალაქის, ახალციხის, ბაშქიჩეთის (1947 წლიდან - დმანისის), ბოგდანოვკის (1933 წლამდე - გორელოვკას; ამჟამად - ნინოწმინდის), ბორჯომის, ბორჩალოს (1947 წლიდან - მარნეულის), გორის, გურჯაანის, დუშეთის, ყაზბეგის, ყარაიას (1947 წლიდან - გარდაბნის), კასპის, ყვარლის, ლაგოდეხის, ლუქსემბურგის (შემდგომში - ბოლნისის), საგარეჯოს, სიღნაღის, თელავის, თიანეთის, თბილისის, ხაშურის (1928 - 1934 წლებში - სტალინისის), წალკის, წითელი წყაროს რაიონები; სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში: ჯავის, ზნაურის (1936 - 1938 წწ. - ოქონის), ლენინგორის (ყოფილი და ამჟამინდელი - ახალგორის), სტალინირის (1931 წლამდე და 1961 წლიდან - ცხინვალის) რაიონები. ამავე დროს დასავლეთ საქართველოში შემდეგი რაიონები ჩამოყალიბდა:

ყოფილი **ქუთაისის ოლქის** ტერიტორიაზე - ქუთაისის, ორჯონიკიძის (1932 წლამდე - ხარაგაულის), ზესტაფონის, ჭიათურის, საჩხერის, ჩხარის, (1950 წლიდან -

თერჯოლის), ონის, ამბროლაურის (მიუერთდა ჭრეხალის რაიონი), ქვემო სვანეთის, ცაგერის, მაიაკოვსკის (1940 წლამდე - ბაღდათის), ვანის, სამტრედიის, ტყიბულის (1938 წლამდე - ოკრიბის), წულუკიძის (1936 წლამდე - ხონის);

ყოფილი **ოზურგეთის მაზრის** ტერიტორიაზე - მახარაძის (1934 წლამდე - ოზურგეთის), ჩოხატაურის, ლანჩხუთის; ყოფილი სენაკის მაზრის ტერიტორიაზე - აბაშის, მიხა-ცხაკაიას (1935 წლამდე - სენაკის), გეგეჭკორის (1936 წლამდე - მარტვილის);

ყოფილი **ზუგდიდის მაზრის** ტერიტორიაზე - ზუგდიდის, ჩხოროწყუს, ხობის, წალენჯიხის.

**ცალკე რაიონებად ჩამოყალიბდნენ ზემო სვანეთის რაიონი და ქ. ფოთი.**

უცვლელი დარჩა აფხაზეთისა და აჭარის ადმინისტრაციული დაყოფა. მოგვიანებით, 1952 წელს, აჭარაში ხულოს რაიონს გამოეყო შუახევის რაიონი; ხოლო აფხაზეთში - სოხუმის რაიონს - გულრიფშის რაიონი.

1944 წელს საქართველოს გადმოეცა რუსეთის ფედერაციის ორი რაიონი - ქლუხორისა და ითუმ-კალეს (წითელხევის), რომლებიც 1953 წელს უკან დააბრუნეს.

1951 წელს საქართველო, სულ რაღაც ორიოდ წლით, დაუბრუნდა საოლქო მოწყობას - თბილისის ოლქში 29, ხოლო ქუთაისის ოლქში 28 რაიონი შედიოდა. ამ დროს აფხაზეთში 6, აჭარაში 4, სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში კი 4 რაიონი ითვლებოდა. მნიშვნელოვანია, რომ ამ დროს 10-მა ქალაქმა განსაკუთრებული სტატუსი მიიღო (თბილისი, გორი, რუსთავი და სხვა). 1953 წელს ოლქები გაუქმდა.

1963 წლიდან საბჭოთა კავშირში დაიწყო ადმინისტრაციული ერთეულების გამსხვილება. საქართველოში 71 რაიონის ნაცვლად 37 რაიონი შეიქმნა; მათ შორის აღმოსავლეთ საქართველოში 18 რაიონი: ახალქალაქის, ახალციხის, ბოლნისის, გარდაბნის, გორის, გურჯაანის, დუშეთის, თეთრი წყაროს, თელავის, თიანეთის, მარნეულის, სიღნაღის, ყაზბეგის, ყვარლის, ხაშურის; სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში - ზნაურის, ლენინგორის და ჯავის რაიონები.

დასავლეთ საქართველოში ჩამოყალიბდა 19 რაიონი: მახარაძის, ლანჩხუთის, ცხაკაიას, გეგეჭკორის, ზუგდიდის, მესტიის, ლენტეხის, ცაგერის, ამბროლაურის, საჩხერის, ზესტაფონის, მაიაკოვსკის, სამტრედიის, წყალტუბოს რაიონები. აფხაზეთში ითვლებოდა გალის, გუდაუთის, ოჩამჩირის რაიონები; აჭარაში - ქედას, ჩაქვის, ხულოს რაიონები.

ეს რეფორმაც უდღეური აღმოჩნდა - 1964-1966 წლებში ძველი რაიონები აღდგა. 1968 წელს ბათუმის რაიონს ეწოდა ხელვაჩაურის რაიონი. 1976 წელს წყალტუბომ საქალაქო საბჭოს სტატუსი მიიღო.

ამგვარად, მრავალი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის შედეგად, საბჭოთა კავშირის დაშლის დროისთვის, საქართველოს სსრ მოიცავდა: 3 ავტონომიურ ერთეულს, 65 რაიონს და 10 რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქს - თბილისი, გორი, მარნეული, რუსთავი, ზუგდიდი, ქუთაისი, ფოთი, ტყიბული, წყალტუბო, ჭიათურა.

#### 4.9 სივრცითი ისტორია: "უახლესი პერიოდი"

დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ (1991), გაუქმდა სამხრეთ-ოსეთის ავტონომიური ოლქი და მისი ორი რაიონი - ცხინვალისა და ყორნისის (ყოფილი ზნაურის) - მიუერთდა, შესაბამისად, გორისა და ქარელის რაიონებს.

2009 წლისთვის, საქართველოში მოქმედებდა 4-საფეხურიანი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული სისტემა (1995 წლის კონსტიტუციის ტერმინოლოგიით - „ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა“):

- ნაციონალური დონე;
- რეგიონული კვაზიდონე - 12 ერთეული, დედაქალაქისა და ავტონომიური რესპუბლიკების ჩათვლით;
- 67 რაიონი და 6 ქალაქი, რომლებიც არ შედიოდნენ რაიონის დაქვემდებარებაში;
- რაიონის შემადგენლობაში შესული ქალაქი, დაბა, თემი, სოფელი.

2014 წლის კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ადგენდა, რომ თვითმმართველობა ხორციელდება მუნიციპალიტეტებში - თვითმმართველ ქალაქებსა და თვითმმართველ თემებში. თვითმმართველ ქალაქებად მოიაზრება ქალაქის კატეგორიის ის დასახლებები, რომელთაც ამ კოდექსის შესაბამისად მინიჭებული აქვს ან მიენიჭება მუნიციპალიტეტის სტატუსი. ამგვარ ქალაქებად „კოდექსმა“ დაასახელა 12 ქალაქი - თბილისი, ბათუმი, ქუთაისი, რუსთავი, ფოთი, თელავი, ოზურგეთი, ზუგდიდი, გორი, ამბროლაური, მცხეთა და ახალციხე<sup>36</sup>.

2017 წლისთვის საქართველოს ტერიტორია (ოკუპირებული ტერიტორიების გარდა) დაყოფილი იყო 71 მუნიციპალიტეტად, შემდეგი საშუალო პარამეტრებით:

- ტერიტორია - 790 კვ. კმ;
- მოსახლეობა - 52.700 მცხ., რაც 9-ჯერ აღემატება საშუალო-ევროპულ მაჩვენებელს.

2017 წლის საგაზაფხულო სესიაზე საქართველოს პარლამენტმა მუნიციპალიტეტის (ანუ, თვითმმართველი ქალაქის) სტატუსი გაუუქმა ზემოდასახელებული ქალაქებიდან 7 უკანასკნელს.

სივრცითი დაგეგმვის პოზიციებიდან მნიშვნელოვანია, რომ „კოდექსი“ ადგენს მოსახლეობის განსახლების პირველადი ტერიტორიული ერთეულისა და ადმინისტრაციული ერთეულის ცნებებს. პირველად ტერიტორიულ ერთეულად ითვლება დასახლების შემდეგი კატეგორიები: **სოფელი, დაბა, ქალაქი**. მათთვის დადგენილია შემდეგი აუცილებელი პირობების არსებობა: სახელწოდება, ადმინისტრაციული საზღვრები, ტერიტორია და რეგისტრირებული მოსახლეობა.

სადღეისოდ, ძირითადად სოფლებთან მიმართებაში, **ადმინისტრაციული საზღვრების** ნაწილში, „კოდექსის“ ეს მოთხოვნა შესრულებული არ არის. ამდენად, საქართველოს სოფლების გარკვეული ნაწილი, ფაქტობრივად, ამოვარდნილია

---

<sup>36</sup> საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, (2014). <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429>.

სამართლებრივი სივრციდან, რაც სათემო მუნიციპალიტეტების „დაგეგმვის“ დოკუმენტაციის შემუშავებაში არსებით სირთულეებს ქმნის.

როგორც ცნობილია, საქართველოს კონსტიტუციის მ.2., პ.3.-ს ძალით, ახალი სოციალურ-ეკონომიკური რეალიების ამსახველი, ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული სტრუქტურის განსაზღვრა გადადებულია განუსაზღვრელი ვადით: „საქართველოს სახელმწიფოებრივი ტერიტორიული მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ“.

ამდენად, დღემდე, მართვის თვალსაზრისით, ქვეყნის ტერიტორიულ არქიტექტონიკას კონსტიტუციური ბაზისი არ გააჩნია - კონსტიტუციურად განსაზღვრულია მხოლოდ დედაქალაქის - თბილისის სტატუსი.

რაც შეეხება საქართველოს რეგიონებს, მიუხედავად იმისა, რომ ამ დონეზე არსებობს სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ინსტიტუტი, რომელიც ფორმალურად გამაგრებულია სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოთი; ის ვერ ჩაითვლება მართვის სრულფასოვან დონედ, რადგან ვერ პასუხობს თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის იმპერატიულ მოთხოვნებს

- არ არის იურიდიული პირი;
- არ ჰყავს არჩევითი წარმომადგენლობითი ორგანო;
- არ გააჩნია საკუთარი შემოსავლები.



მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუცია და სხვა საკანონმდებლო დოკუმენტები პრობლემატურია რეგიონალურ თუ მუნიციპალიტეტის დონეზე, ეს არ ნიშნავს, რომ მუნიციპალიტეტებმა არაფერი გააკეთონ სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის კუთხით. ბევრი შესაძლებლობა არსებობს, რომ ჩამოყალიბდეს თითოეული მუნიციპალიტეტის სივრცითი მოწყობის „ხედვა“ და შეგროვდეს მონაცემები „მუნიციპალიტეტის ნარკვევისათვის“.





## 5. მიწის რადიკალური რეფორმები - კაპიტალიზმიდან კაპიტალიზმამდე

იდეალური დაგეგმარების სისტემა მოითხოვს ქვეყანაში თითოეული მიწის ნაკვეთის დეტალურ ცოდნას, მისი ზედაპირული სტრუქტურისა (მიწათდაფარულობის) და გამოყენების (მიწათსარგებლობის) თვალსაზრისით. ამ ცოდნის დაგროვება მრავალი წლის განმავლობაში განსაკუთრებულ ძალისხმევას საჭიროებს.

სივრცითი დაგეგმარება ასახავს იმას, თუ როგორ შეიძლება შეიცვალოს მიწის გამოყენება მომავალში.

რაც შეეხება ადმინისტრაციულ სტრუქტურებს, მნიშვნელოვანია მიწის გამოყენების და მიწის რეფორმის ისტორიული ფონი, რათა მომავალში ცვლილებები მოხდეს წინა პოლიტიკის შეფასების გათვალისწინებით.

### 5.1 მიწის რეფორმა: მე-20-ე საუკუნეში

რუსეთის იმპერიაში 1917 წლის თებერვლის ლიბერალურ-დემოკრატიული რევოლუციის შემდეგ, ამიერკავკასიაში უმაღლესი ხელისუფლების ინსტიტუცია თუ სახელმწიფოებრივი ფორმა, 15 თვის განმავლობაში, რამდენჯერმე შეიცვალა: **ამიერკავკასიის საგანგებო კომიტეტი** (რუსულად - ОЗАКОМ) - **ამიერკავკასიის კომისარიატი** - **ამიერკავკასიის სეიმი** - **ამიერკავკასიის ფედერაციული დემოკრატიული რესპუბლიკა**. მიწის სისტემური რეფორმის ჩატარება ვერც ერთმა მათგანმა მოასწრო, თუმცა, ამ მიმართულებით ცალკეული, უსისტემო ნაბიჯები იდგმებოდა.<sup>37</sup>

მხოლოდ 1918 წლის 26 მაისს გამოცხადებული **საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის** მესვეურებმა დაიწყეს ქვეყანაში სისტემური აგრარული რეფორმის განხორციელება. ამ დროისთვის უკვე გადაწყვეტილი იყო ფუძემდებელი საკითხი -

<sup>37</sup> ამიერკავკასიის კომისარიატის 1917 წლის # 16 დეკრეტი; ამიერკავკასიის სეიმის 1918 წლის 7 მარტის და 2 მაისის კანონები.

სასოფლო-სამეურნეო მიწის საკუთრების ფორმები - საკუთრების კერძო ფორმის ჩათვლით, როგორც ითვლება, გერმანელი მრჩეველების წინადადებით.

მიწის გადაუდებელ რეფორმას ემსახურებოდა რამდენიმე კანონი; მათ შორის ერთ-ერთი პირველი იყო „სახელმწიფო საადგილმამულო ფონდიდან მცხოვრებთათვის მამულის კერძო საკუთრებად მიცემისა“ (1919 წლის 28 იანვარი)<sup>38</sup>. ამ კანონის ძალით: „1.სახელმწიფო საადგილმამულო ფონდის მამულები მიეცემა სოფლის მცხოვრებთ კერძო საკუთრებად, გარდა იმ გამონაკლისისა, რომელიც ამ კანონის შემდეგ (2) მუხლშია მოხსენებული.“ ამის გარდა, არ ნაწილდებოდა ის მიწებიც, რომლებიც მიწათმოქმედების მინისტრის განკარგულებით, „გადასახლებისა და დასახლებისათვის დანიშნულ იქნება“. როგორც წესი, მიწა სოფლებში იმ მცხოვრებთ ეძლეოდათ, რომელთა არსებობის ძირითად წყაროს მიწაზე შრომა წარმოადგენდა. თუმცა, სოფლებში გადასახლებულ ქალაქელებსაც არ ეკარგებოდათ მიწის შეძენის უფლება. იქმნებოდა აგრარული კოოპერირების წინაპირობებიც. მნიშვნელოვანი იყო კანონის მუხლი 6: „სადოვარი (выгонная) ადგილები სოფლის საზოგადოებას ან სოფელს გადაეცემა საკუთრებად.“ მიწის სხვა კატეგორიების გადაცემა ნორმირებული იყო.

მიწის შეძენა სასყიდლიანი იყო; ამასთან, მიწათმოქმედების მინისტრს, კონკრეტულ შემთხვევებში, გადასახდელის 2 წლით განვადების უფლება ეძლეოდა. ნასყიდობის სიგელები უფროსი ნოტარიუსების მიერ სიგელთა რეესტრში ტარდებოდა. შემოსული თანხები აკუმულირდებოდა სპეციალური სასოფლო-სამეურნეო ფონდის ანგარიშზე, „<...> რომელიც საჭიროა აუცილებელ სასოფლო-სამეურნეო მოთხოვნილებათა დასაკმაყოფილებლად“. მინისტრი, სამაზრო ერობებთან შეთანხმებით, აწესებდა თითოეული რაიონისთვის საშუალო „შეღავათიან“ (არასაბაზრო) ფასს დესეტინაზე, რომლის საფუძველზე სარაიონო კომისია აწესებდა კონკრეტული ნაკვეთების ფასებს, ნიადაგების ბონიტირების გათვალისწინებით. საგულისხმოა, რომ ქალაქებისა და მათი ჰინტერლანდების მიწებზე ვრცელდებოდა საბაზრო ფასების პრინციპი.

---

<sup>38</sup> საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კანონი „სახელმწიფო საადგილმამულო ფონდიდან მცხოვრებთათვის მამულის კერძო საკუთრებად მიცემისა“ (1919 წლის 28 იანვარი).

ზემოხსენებული კანონის პარალელურად, 1919 წლის 28 იანვარს, გამოდის კანონი „ყოფილ სანადელო, სახაზინო, და სხვა მიწების კერძო საკუთრებად გამოცხადებისა“<sup>39</sup>. ამ კანონმა გააფართოვა როგორც საპრივატიზაციო მიწის ფონდი, ისე იმ პირთა წრე, რომლებსაც სასოფლო-სამეურნეო მიწა გადაეცემოდა - ზოგიერთ კატეგორიას - უსასყიდლოდ. იმავდროულად, სახელმწიფო, კანონის ძალით, თავის ხელში იღებს სასოფლო-სამეურნეო ინფრასტრუქტურის მნიშვნელოვან საირიგაციო ობიექტებს და მათ მართვას „წყალთა სამმართველოს“ აკისრებს<sup>40</sup>

საქართველოს გასაბჭოებამ შეწყვიტა აგრარული მიწის დაწყებული რეფორმა. იდეოლოგიური ვექტორი 180 გრადუსით შებრუნდა - საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის პირველმა კონსტიტუციამ (1922 წლის 2 მარტი) გააუქმა კერძო საკუთრება წარმოებებზე, საწარმოო საშუალებებზე და მიწაზე (ეს ფუძემდებელი პრინციპი წითელ ძაფად გაჰყვა საქ. სსრ მომდევნო კონსტიტუციებს - 1927, 1937, 1978 წლებისას). მართალია, საბჭოთა კავშირის „მიწის კოდექსი“ (1922)<sup>41</sup> უშვებდა უკვე სახელმწიფო მიწით ინდივიდუალურად სარგებლობას, მაგრამ, სულ მალე, ტოტალურ კოლექტივიზაციაზე აღებულმა კურსმა ამ დებულებას აქტუალობა დაუკარგა.

საბჭოთა კავშირის უკანასკნელი კონსტიტუცია (1977)<sup>42</sup> კიდევ ერთხელ ადასტურებდა, რომ მიწა, წიაღი, წყლები და ტყეები წარმოადგენდა სახელმწიფოს განსაკუთრებულ საკუთრებას. ამასთან, დაიშვებოდა მიწით უვადო და უსასყიდლო დამაგრება კოლმეურნეობებზე; აგრეთვე, სახელმწიფო მიწით სარგებლობა მოქალაქეების მიერ - დამხმარე საკარმიდამო მეურნეობების მოსაწყობად და ინდივიდუალური ბინათმშენებლობისთვის.

---

<sup>39</sup> საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კანონი „ყოფილ სანადელო, სახაზინო, და სხვა მიწების კერძო საკუთრებად გამოცხადებისა“ (1919 წლის 28 იანვარი).

<sup>40</sup> „მარიამის საირიგაციო ამხანაგობის გაუქმებისა და მისი ქონების სახელმწიფოს ხელში გადაცემისა“ (1919).

<sup>41</sup> მიწის კოდექსი (1922).

<sup>42</sup> საბჭოთა კავშირის კონსტიტუცია (1977).

“პერესტროიკის“ ხანმოკლე პერიოდში (1985-1991) საბჭოთა კავშირში მწიფდებოდა აგრარული რეფორმის გარდაუვალობა. რეფორმის გონივრულად და მდოვრედ ჩატარების რჩევებით სსრკ-ს პრეზიდენტს - მიხეილ გორბაჩოვს მიმართა მსოფლიო რანგის 28 უცხოელმა - ძირითადად, ამერიკელმა - ეკონომისტმა. ვრცელ წერილში ნათქვამი იყო:

*„საბჭოთა კავშირის გადასვლა საბაზრო ეკონომიკაზე მნიშვნელოვნად გააუმჯობესებს მისი მოქალაქეების კეთილდღეობას. <...> მაგრამ, არსებობს იმის საფრთხე, რომ თქვენი ქვეყანა ჩვენ დაგვესესხება ეკონომიკის ისეთ ნიშნებს, რომლებიც დასავლეთის ქვეყნებს ხელს უშლის იმ რიგად აყვავებაში, როგორც ეს შესაძლებელია. კერძოდ, არსებობს საშიშროება, რომ თქვენ გაუყვებით ჩვენს გზას და კერძო სექტორს დართავთ მიწის რენტის უდიდესი ნაწილის მითვისების ნებას. <...> საზოგადოებამ მაქსიმალური ძალისხმევა უნდა გამოიჩინოს საიმისოდ, რომ მიწის რენტა, როგორც კოლექტიური შრომის შედეგი, გამოიყენებოდეს ყველა მისი წევრის სასარგებლოდ. ამავე დროს, კერძო პირების შრომისა და კაპიტალდაბანდებების შედეგად შექმნილი დამატებითი ღირებულება ამ პირებს უნდა ეკუთვნოდეს“.<sup>43</sup>*

საბჭოთა კავშირის დაშლამ და საქართველოს დამოუკიდებელ ქვეყნად გამოცხადებამ ჩასახა დამოუკიდებელ საქართველოში მიწის რეფორმის გონივრულად და გეგმაზომიერად ჩატარების იმედი. თუმცა, 1992 წლიდან მოყოლებული, ერთმანეთის მონაცვლე ხელისუფლებათა აგრარული პოლიტიკები თავისი მოუმზადებლობით, უსისტემობით, ფრაგმენტულობითა და ჯგუფური ინტერესებით ემსგავსებოდა ერთმანეთს.<sup>44</sup> დღემდე ქვეყანას არ გააჩნია სისტემური აგრარული რეფორმის ფუძემდებელი პოლიტიკური დოკუმენტი, არ შემუშავებულა **მიწის კოდექსი**, არ დასრულებულა საკადასტრო სამუშაოები, უარყოფილ იქნა

<sup>43</sup> არაოფიციალური თარგმანის წყარო: Гэффи М., Титова Г., Харрисон Ф. За кулисами становления экономических теорий. От теории – к коррупции. Санкт-Петербург, Фонд «Земля и благосостояние общества», 2000, сс. 300-304.

<sup>44</sup> ჩხეიძე თ. საქართველოს ხელისუფლების აგრარული პოლიტიკა (1990-2003). თბილისი, “ოპიზა“, 2003.

იმატრიკულაციის პრინციპი და ა. შ. მწვავე პოლიტიკურ დაპირისპირებას იწვევს სასოფლო-სამეურნეო მიწის უცხოელებზე მიყიდვის საკითხი.

1997 წელს მიღებულ „საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის“ ძალით, სახელმწიფომ უძრავი ქონების მონაცემთა ერთიან ბაზაში (მიწის ჩათვლით) - საჯარო რეესტრში თავმოყრა გაითვალისწინა. ამ დარგის ადმინისტრირების მიზნით, შეიქმნა მიწის მართვის სახელმწიფო დეპარტამენტი. გადაიდგა მიწის რეფორმის პირველი ნაბიჯი. ამის მიუხედავად, ადგილობრივი თვითმმართველობის დაქვემდებარებაში მყოფი ტექნიკური ინვენტარიზაციის ბიუროები განაგრძობდნენ ბინებსა და ინდივიდუალურ საცხოვრებელ სახლებზე საკუთრების უფლების რეგისტრირებას. კოორდინაცია ამ ორ უწყებას შორის არ არსებობდა.

## 5.2 მიწისრეფორმა: მიმდინარე სიტუაცია

2004 წელს, მიწის მართვის სახელმწიფო დეპარტამენტი, მოგვიანებით კი ტექნიკური ინვენტარიზაციის ბიუროები გაუქმდა; უძრავ ქონებაზე უფლებათა რეგისტრაციისთვის შეიქმნა ახალი უწყება - საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - **საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო**. მიწის მართვის სახელმწიფო დეპარტამენტის ფუნქციები სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებაზე გადანაწილდა. მიწის ადმინისტრირების ფუნქცია და ტექნიკურებში დაცული ინფორმაცია კი საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს გადაეცა. დღეს სააგენტოში მოქმედი სისტემა საერთაშორისო მასშტაბით ერთ-ერთ სამაგალითოდ ითვლება.

## 5.3 მიწისრეესტრი: იურიდიული დებულებები

„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსმა“ განსაზღვრა მუნიციპალიტეტის ქონების ნომენკლატურა:

„მუხლი 107. მუნიციპალიტეტისთვის ამ კანონით მიკუთვნებული ქონება

1. ამ კანონით მუნიციპალიტეტისთვის მიკუთვნებულია მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული შემდეგი ქონება:

ა) ადგილობრივი მნიშვნელობის გზები და მათი ნაწილები, ქუჩები, მიწისქვეშა და მიწისზედა გადასასვლელები, ტროტუარები, შუქნიშნები, გარე განათების კონსტრუქციები, მოედნები, სკვერები, ბულვარები, შადრევნები, პარკები, მწვანე ნარგავები და ნაპირსამაგრი ნაგებობები;

ბ) არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, გარდა:

ბ.ა) კერძო საკუთრებაში არსებული მიწისა;

ბ.ბ) სახელმწიფო ქონებაზე დამაგრებული და სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით არსებულ ქონებაზე დამაგრებული მიწებისა;

ბ.გ) მიწისა, რომელიც ექვემდებარება ამ პუნქტის „ბ.ბ“ ქვეპუნქტით განსაზღვრულ ქონებაზე (სახელმწიფო ქონება და სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით არსებული ქონება) საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით დამაგრებას;

გ) მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებულ ობიექტებზე, მათ შორის, ამ პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტით განსაზღვრულ ობიექტებზე, დამაგრებული მიწა;

დ) ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყისა და წყლის რესურსები;

ე) სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, გარდა ამ მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.

2. მუნიციპალიტეტის საკუთრებად არ ითვლება შემდეგი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა:

ა) კერძო საკუთრებაში არსებული და სახელმწიფო საკუთრებად რეგისტრირებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, მათ შორის, საძოვრები;

ბ) ის დაურეგისტრირებელი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, რომელზედაც ამ მუხლის მე-3 პუნქტით განსაზღვრული წესით წარდგენილია სახელმწიფო საკუთრებად დარეგისტრირების თაობაზე განცხადება, გარდა ამ მუხლის მე-4 პუნქტით გათვალისწინებული შემთხვევისა;

- გ) მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული დაურეგისტრირებელი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა;
- დ) პირუტყვის გადასარევი ტრასები;
- ე) 500 მეტრი სიგრძის სასაზღვრო ზოლში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა;
- ვ) სახელმწიფო ნაკრძალების, ბუნების ძეგლების, ეროვნული პარკებისა და აღკვეთილების მიწები;
- ზ) სახელმწიფო მნიშვნელობის ისტორიის, კულტურის, ბუნებისა და საკულტო-რელიგიური ძეგლებისათვის განკუთვნილი მიწები;
- თ) სახელმწიფო ტყის ფონდის მიწა;
- ი) საქართველოს სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტების საბიუჯეტო დაფინანსებაზე მყოფი დაწესებულებებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისათვის უზურფრუქტის ფორმით, სარგებლობის უფლებით გადაცემული მიწები;
- კ) სახელმწიფო წყლის ფონდის მიწა.

3. თუ კანონით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებულ დაურეგისტრირებელ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთზე საკუთრების უფლება წარმოეშობა შესაბამისი მარეგისტრირებელი ორგანოსათვის დადგენილი წესით მიმართვისა და რეგისტრაციის საფუძველზე, რაც სახელმწიფოს არ ართმევს უფლებას, სახელმწიფო საკუთრებად დაარეგისტრიროს დაურეგისტრირებელი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი.

4. ერთი და იმავე მიწის ნაკვეთის ან მისი ნაწილის დარეგისტრირების თაობაზე განცხადებით შესაბამისი მარეგისტრირებელი ორგანოსთვის სახელმწიფოსა და მუნიციპალიტეტის მიერ ერთდროულად მიმართვის შემთხვევაში დაკმაყოფილდება უფრო ადრე რეგისტრირებული განცხადება, ერთსა და იმავე დღეს მიმართვისას კი – მუნიციპალიტეტის განცხადება.“



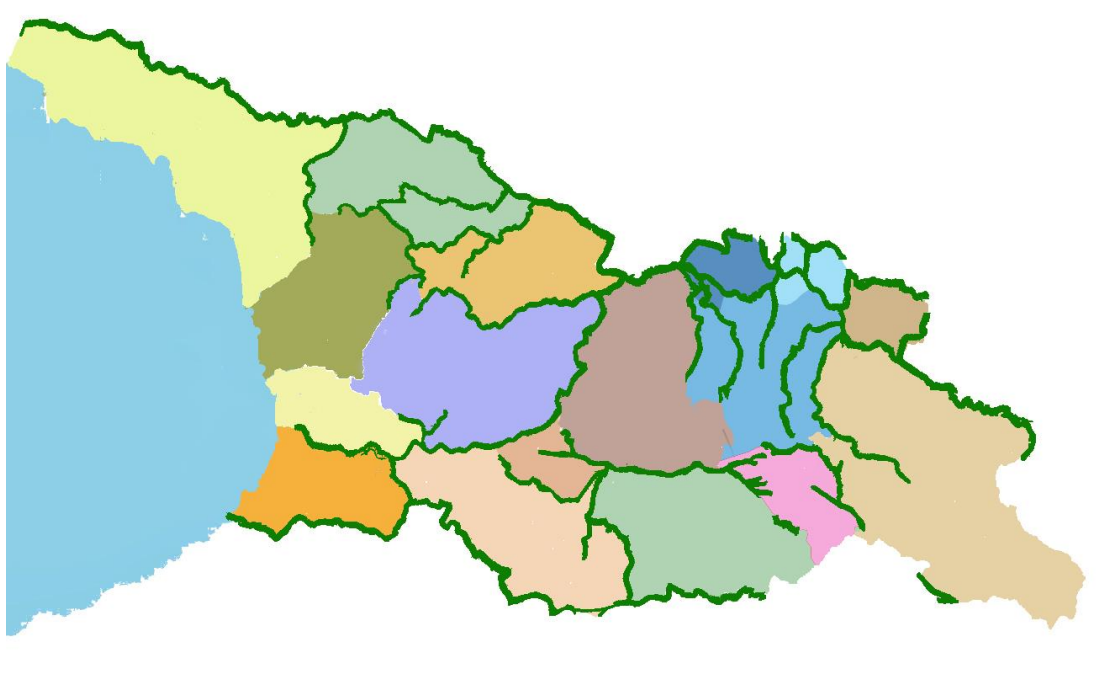


თითოეულმა მუნიციპალიტეტმა უნდა იმუშაოს იმ მიმართულებით რომ უზრუნველყოფილ იქნას მუნიციპალიტეტის მიწის სწორი აზომვა და აღრიცხვა საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოში.

## 6. საქართველოს განსახლების სისტემის ტრანსფორმაცია

საქართველოს განსახლების სისტემა ისტორიულად განისაზღვრა ქვეყნის ოროგრაფიით; ამ სისტემის ძირითად ნაწილებს წარმოადგენს ტერიტორიული ერთეულები, რომლებიც გარშემორტყმულია წყალგამყოფი ქედებით და ერთმანეთისაგან განსხვავდება ისტორიულ-კულტურული თვალსაზრისით; ისინი ამჟამად საქართველოს რეგიონების ან მხარეების სახით არის ცნობილი.

### 6.1 ბუნებრივ-გეოგრაფიული პირობების ზეგავლენა განსახლების რეგიონული სისტემის განვითარებაზე



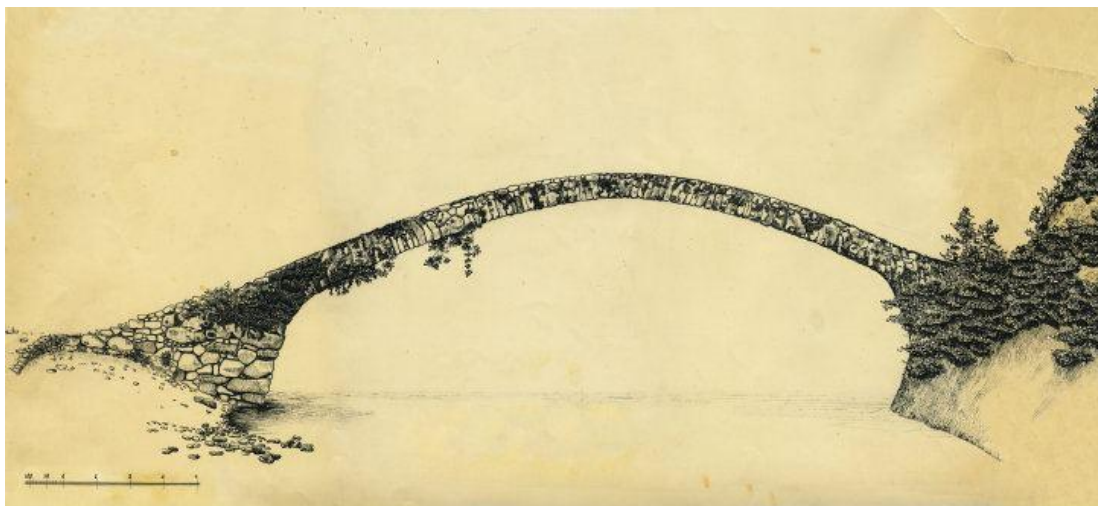
ილ. 9: საქართველოს განსახლების მაფორმირებელი წყალგამყოფი ქედების სისტემა

წყარო: პ. ძიმიჯური (1981)

განსახლების თანამედროვე სისტემის საყრდენი პუნქტები, ურბანიზაციის ერთგვარი ფოკუსები, დიდ წილად, XIX საუკუნეში ჩამოყალიბდა. მანამდე

ქალაქები, ქვეყნის პოლიტიკური დაქსაქსულობის, საკომუნიკაციო საშუალებების არარსებობის, უგზოობის გამო, განსახლების ფუნქციურად ერთიან სისტემად შეკრულები არ იყვნენ.

ლიხის ქედზე გადაადგილება სეზონური იყო, ისიც, საცალფეხო ბილიკებით; დასავლეთ საქართველოში, საიმედო გზების არარსებობის გამო, XIX საუკუნის შუა ხანამდე, ფოთის პორტიდან მგზავრობა და საქონლის შემოტანა დასავლეთ საქართველოს სიღრმეში და შემდეგ - აღმოსავლეთ საქართველოში, მხოლოდ მდ. რიონზე გამართული ნაოსნობის მეშვეობით იყო შესაძლებელი (ანტიკური ავტორები, კერძოდ, სტრაბონი, ამ მარშრუტს მდ. ყვირილით შორაპნამდე აგრძელებენ). შეიძლება ითქვას, რომ გვიან შუასაუკუნეებში დასავლეთ საქართველო „უქალაქო მხარეს“ წარმოადგენდა. შავი ზღვის სანაპირო დაჭაობებული იყო და მიმოსვლა მხოლოდ ზღვით ან ხმელეთის სიღრმეში მოწყობილი გზებით იყო შესაძლებელი - ამას მოწმობს, თუნდაც, საინჟინრო ხელოვნების დღემდე შემორჩენილი ბრწყინვალე ძეგლები - აჭარის ერთმალისანი ხიდები (ილ. 10.).



ილ. 10: ცხემვანის ხიდი მდ. მაჭახელაზე, სოფ. ჩხუტუნეთი, ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტი

ჩანახატი პ. მიმიგურის, 1972 წ.

შედარებით უკეთესი მდგომარეობა იყო აღმოსავლეთ საქართველოში, სადაც მნიშვნელოვანი ადმინისტრაციული, სახელოსნო და სავაჭრო ცენტრები

არსებობდნენ. 1770 წლის აღწერით, იმდროინდელ ტფილისში 4.000 ოჯახი (დაახლოებით, 20.000 ადამიანი) ბინადრობდა, თელავში - 3.700 ადამიანი ცხოვრობდა, წილკანში - 3.500, გორში - 2.500, სურამში - 1.000, ანანურში - 500, სიღნაღში - 500. შედარებისთვის, 1772 წელს ქუთაისის მოსახლეობა სულ რაღაც 500 სულს ითვლიდა; მოგზაურების თვალთ, ის სოფლად გამოიყურებოდა.

XIX საუკუნეში დაიწყო საგზაო ინფრასტრუქტურისა და სამხედრო-საყრდენი პუნქტების მოწყობა - ისინი ლეკიანობისა და თურქეთის შემოტევების წინააღმდეგ იყვნენ მიმართულნი. ასე ჩამოყალიბდა მანგლისი, თეთრი წყარო, გომბორი. გაუმჯობესდა საქართველოს სამხედრო გზაზე მიმოსვლის პირობები და ლიხის ქედზე გამავალი გზა; დასავლეთ საქართველოშიც დაიწყო გზების ქსელის განვითარება.

## 6.2 ტექნოლოგიებისა და ინფრასტრუქტურის გავლენა განსახლების სისტემაზე

განსახლების სისტემის ტრანსფორმაცია მიჰყვებოდა საქართველოში ტექნიკური ინოვაციებისა და ინფრასტრუქტურის დანერგვის ეტაპებს (წლების მიხედვით):

- 1804 - რეგულარული საფოსტო კავშირი;
- 1860 - ტელეგრაფი;
- 1871 - რკინიგზა;
- 1893 - ტელეფონი;
- 1907 - ნავთსადენი (1931 წლიდან - ნავთობსადენი);
- 1910-ანი წლები - ავტოტრანსპორტი;
- 1920-ანი წლები - ავია ტრანსპორტი;
- 1926 - რადიომაუწყებლობა;
- 1933 - მაღალი ძაბვის ელექტროგადამცემი ხაზები;
- 1957 - სატელევიზიო მაუწყებლობა;
- 1960 - გაზსადენი.

დღევანდელ პირობებში, ამ სისტემების ტექნოლოგიურ განვითარებასა და დაფარვის ზონების გაფართოებას დაემატა უკაბელო (სატელიტური) ტელევიზია, ფიჭური სატელეფონო ქსელი, საქართველოს ტერიტორიაზე გამავალი ტრანსრეგიონული ბოჭკოვანი კაბელი. ბოლო დროს ამას დაემატა მაღალი კლასის, საერთაშორისო მნიშვნელობის საავტომობილო გზის მშენებლობა. ეს ყველაფერი თავს იყრის საქართველოზე გამავალ „აზია-კავკასია-ევროპა სატრანსპორტო დერეფნის“ (TRACECA) გეოპოლიტიკურ პროექტში.

ტექნიკურ-ტექნოლოგიური ინოვაციები და მათი ტერიტორიული განფენა ყოველთვის გავლენას ახდენდა, და ახლაც ახდენს, განსახლების სისტემის, მისი შემადგენელი ცალკეული ელემენტების მდგომარეობაზე - ზოგჯერ, უარყოფითსაც კი. ასე მაგალითად, დასავლეთ საქართველოში ტვირთების გადაზიდვის გადანაცვლებამ სამდინაროდან სახმელეთო მარშრუტებზე ჩაკლა ადრე სწრაფად განვითარებადი სამდინარო სამგზავრო და საქონლის გადასატვირთი პორტი - მდ. რიონისა და მდ. ცხენისწყლის შესართავთან მდებარე დაბა ორპირი, რომელმაც, ფაქტობრივად, შეწყვიტა არსებობა. საქართველოს სამხედრო გზის მდ. არაგვის ქალაში გადანაცვლებამ ჩიხურ მდგომარეობაში მოაქცია მთიულეთის ისტორიული ცენტრი - დუშეთი; ხოლო სატრანზიტო ფუნქციის მქონე წილკანი რიგით სოფლად აქცია. იმერეთში რკინიგზის ტრასა ასცდა ქ. ქუთაისს, რამაც გარკვეულწილად დააკნინა მისი მნიშვნელობა და შეზღუდა განვითარების პერსპექტივა.

მეორე მხრივ, ქალაქწარმომქმნელი ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებამ და ბუნებრივი რესურსების გამოყენებამ ბიძგი მისცა საქართველოს განსახლების სისტემის სწრაფ განვითარებას. რკინიგზის გაყვანას უკავშირდება ისეთი ქალაქების აღმოცენება, როგორებიცაა სამტრედია, ზესტაფონი (ადრე - სადგური ყვირილა, მოკლე ხანს - ჯუღელი), ხაშური (თავდაპირველად - მიხაილოვო, ერთ დროს - სტალინისი). სამთამადნო მრეწველობის ბაზაზე განვითარდა ჭიათურა, ტყიბული, ვალე, მოგვიანებით - მადნეული. ამიერკავკასიის მეტალურგიული კომბინატის ბაზაზე აშენდა ქალაქი რუსთავი. ჰიდრო ენერგეტიკულმა ობიექტებმა გააჩინა დაბები - ჯვარი, სიონი, ჟინვალი. სამკურნალო

მინერალური წყაროების ბალნეოლოგიურმა რესურსებმა თავის დროზე დასაბამი მისცა კურორტებს - ბორჯომს, აბასთუმანს, წყალტუბოს, მენჯს და სხვ.



**ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებას დიდი ზეგავლენა აქვს საქართველოს განსახლებათა სისტემასა და კონკრეტული მუნიციპალიტეტების განვითარებაზე.**

საბჭოთა კავშირის გეგმიური ეკონომიკის პირობებში, ასეთი მნიშვნელოვანი ძვრების საქართველოს განსახლების სისტემაში ერთიანი გააზრება და პერსპექტივების განსაზღვრა აუცილებელი იყო. სწორედ ურბანიზაციის პროცესის გეგმიური მართვისა და განსახლების სისტემის დაბალანსებას მიემდგვნა საპროექტო ინსტიტუტ „საქქალაქთმშენსახპროექტის“ მიერ, 1976-1978 წლებში, შემუშავებული ფუნდამენტური ნაშრომი „საქართველოს სსრ განსახლების რეგიონული სქემა 1991-2001 წწ. პერიოდისთვის“. <sup>45</sup> ამ დროისთვის, 1926 წლიდან, საქართველოს მოსახლეობის რაოდენობა გაიზარდა 2,677.2 ათასიდან 4,953.5 ათასამდე, ანუ, 1.8-ჯერ; მათ შორის ქალაქის მოსახლეობა - 594.2 ათასიდან 2,506.6 ათასამდე, ანუ, 4,4-ჯერ. მოსახლეობის ზრდა 12%-ით მთიან რაიონებშიც შეიმჩნეოდა.

ეს იყო ამ რანგის პირველი კონცეფტუალური ნაშრომი, რომლის ზოგიერთ დებულებას დღესაც არ დაუკარგავს აქტუალობა. კრიტიკულად იყო შეფასებული საბჭოური ქალაქთმშენებლობის ტერიტორიებისადმი „ხარჯვითი“ მიდგომა - მათი „ეკონომიკის გარე“ სტატუსის გამო. ხაზგასმული იყო, რომ წელიწადში, საშუალოდ, აგრარული ბრუნვიდან 4,7 ათასი ჰა გადაედინებოდა არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებით, რაც მცირემიწიანი რესპუბლიკისათვის საგანგაშო მდგომარეობას

---

<sup>45</sup> საქართველოს სსრ განსახლების რეგიონული სქემა 1991-2001 წწ. პერიოდისთვის. თბილისი, საქქალაქთმშენსახპროექტი, 1979 (როტაპრინტული გამ.), რუს. ენაზე.

ქმნიდა. განსახლების გენერალური სქემა ყურადღებას ამახვილებდა განსახლების იმდროინდელი სისტემის სხვა ხარვეზებზეც:

- ქ. თბილისის განსაკუთრებული რაოდენობრივი და ტერიტორიული ზრდა;
- ქალაქების ტერიტორიების არარაციონალური გამოყენება;
- დაბლობ და მთიან ზონებში განსახლების დაუბალანსებლობა;
- ძვირფასი სასოფლო-სამეურნეო მიწების შენარჩუნების პრობლემები;
- ფასეული ბუნებრივი ლანდშაფტების დეგრადაცია;
- გარემოსდაცვითი პოლიტიკის ხარვეზები;
- სატრანსპორტო და სოციალური ინფრასტრუქტურის დაუხვეწაობა;
- არასაკმარისი ფუნქციურ-სტრუქტურული დამოკიდებულება დასახლებებს შორის;
- საქალაქო და სასოფლო მშენებლობის არასაკმარისი ეფექტიანობა;
- ყოველკვირეული დასვენების ადგილების განუვითარებლობა.

დოკუმენტი ასაბუთებდა, რომ შექმნილი მდგომარეობის გაუმჯობესების ქალაქმშენებლობითი მეთოდი იყო ერთიანი ინფრასტრუქტურით შეკრული, განსახლების ხარისხობრივად ახლებური ფორმის - „დასახლებათა ჯგუფური სისტემების“ (დჯს) ჩამოყალიბება. განსახლების ამ ფორმას უნდა უზრუნველყო:

- სამუშაო ადგილების ფართე არჩევანი ბინადრობის ადგილის შეუცვლელად, რაც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო დჯს-ში შემავალი მცირე ქალაქებისა და სოფლების მოსახლეობისათვის;
- ბინადრობის ადგილის შეუცვლელად სამუშაო ადგილის შეცვლა, რაც მსხვილი ქალაქების მოსახლეობისათვის იყო აქტუალური.

ვარიანტული ანალიზის შედეგად (4 ვარიანტი) შემუშავდა დოკუმენტის საბოლოო ვერსია. შერჩეული ვარიანტი გულისხმობდა რესპუბლიკის ტერიტორიის დაყოფას სამი სახეობის დჯს-დ. მსხვილებად - თბილისისა და ქუთაისის; საშუალოებად - ბათუმისა და სოხუმის; მცირეებად - თელავისა და ცხინვალის; სამხრეთ



საქართველოში ყალიბდებოდა ახალციხის მცირე დღეს. განსახლების სისტემის სტრუქტურირებისას დიდი ყურადღება ექცეოდა დღეს-ების ქალაქ-ცენტრების დროით მისაწვდომობას, რაც არ უნდა აღმატებოდა 1,5-2 საათს; ამასთან, თბილისისა და ქუთაისის მისაწვდომობის ზღვრად - შესაბამისად, აღმოსავლეთ და დასავლეთ საქართველოსთვის - 3 საათამდე იყო დანიშნული.

შემოთავაზებული იყო ახალი ურბანული დასახლებების განვითარება, ჰიდრომშენებლების დაბების საფუძველზე - ჯვარი, ჟინვალი, სიონი. სოფლების რაოდენობა 15%-ით მცირდებოდა; რაც ემსახურებოდა უფრო ადრე ჩამოყალიბებულ „უპერსპექტივო სოფლის“ ცნებას (ამ დოქტრინას კომუნისტური იდეოლოგია ხელოვნების ხერხებით განამტკიცებდა - კინოფილმები „ისინი ჩამოვიდნენ მთიდან“, „საბუდარელი ჭაბუკი“). ისიც უნდა ითქვას, რომ კომუნისტური რეჟიმის ბოლო პერიოდში ეს ტენდენცია საწინააღმდეგოთი შეიცვალა - „მთას დაუბრუნდა მთიელი“.

განსაკუთრებული მნიშვნელობა დაეთმო თბილისის აგლომერაციის ფორმირების მომწიფებულ საკითხს. ხაზგასმული იყო, რომ თბილისის აგლომერაცია არა თეორიული მსჯელობის საგანი, არამედ უკვე შემდგარი რეალობაა; ის მდ. მტკვრის ხეობის გასწვრივ, ხაზოვანი კონფიგურაციით ვითარდება და მოიცავს ქალაქებს: მცხეთა, თბილისი, რუსთავი, გარდაბანი. აგლომერაციის ფორმირების პროცესს ცალკე კვლევა დაეთმო, რომელშიც გამოყენებული იყო იმ დროისთვის ახლებური ურბანსოციოლოგიური კვლევები.

შეიძლება ითქვას, რომ „საქართველოს სსრ განსახლების რეგიონული სქემა 1991-2001 წწ. პერიოდისთვის“, მთლიანობაში, იყო თავის დროისთვის პროგრესული დოკუმენტი, მისი დებულებების გათვალისწინებით მუშავდებოდა ან კორექტირებას გადიოდა საქართველოს რაიონული დაგეგმარების პროექტები და დასახლებათა განვითარების გენერალური გეგმები. ამდენად, საბჭოთა კავშირის

დაშლის დროისთვის, საქართველოს ქალაქები და დაბები - მცირე გამონაკლისის გარდა - უზრუნველყოფილი იყვნენ გენერალური გეგმებით.

დამოუკიდებლობის გამოცხადების შემდეგ, ეს დოკუმენტაცია არ გაუქმებულა; მეტიც, „საქართველოს დასახლებული ტერიტორიების სახელმწიფო ქალაქთმშენებლობის პოლიტიკის გატარების ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2001 წლის 20 მაისის #204 ბრძანებულების ძალით, მათი მოქმედების ვადა გაგრძელდა 2003 წლის 31 დეკემბრამდე. ამ დროისთვის, საქართველოს ურბანიზაციისა და მშენებლობის სამინისტროს და შესაბამისი ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებს დაევალა მეთოდოლოგიური და დაპროექტების წინა სტატისტიკური და სამიუზო სამუშაოების ჩატარება<sup>46</sup>, მაგრამ, „ვარდების რევოლუციამ“ ურბანისტიკის სფეროში ვითარება რადიკალურად შეცვალა და „დაგეგმვის“ ამოცანა დღის წესრიგიდან საერთოდ მოხსნა.

ბოლო წლებში, ურბანისტიკის, „დაგეგმვის“ მიმართ სახელმწიფოსა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ინტერესები აშკარად გაიზარდა. ამას ხელი შეუწყო განსახლების ახლებურმა სისტემამაფორმირებელმა ფაქტორებმა. მსხვილმა ინფრასტრუქტურულმა ობიექტებმა გაამწვავა ქვეყნის მასშტაბით სივრცითი წესრიგის აქტუალიზების ამოცანა; სამთო-სათხილამურო სპორტის განვითარებამ გამოიწვია სამშენებლო ბუმი ბორჯომის (ბაკურიანი, მიტარბი), ყაზბეგისა და დუშეთის (გუდაური და ბოლო დროს კობი) მუნიციპალიტეტებში; ის დიდ გავლენას ახდენს მესტიის (ჰაწვალი, თეთნულდი), ხულოს (ბემუმი), ჩოხატაურის (ბახმარო) მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პერსპექტივაზე.

ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება მომავალშიც დიდ გავლენას იქონიებს საქართველოს განსახლების სისტემაზე და კონკრეტული

<sup>46</sup> „საქართველოს დასახლებული ტერიტორიების სახელმწიფო ქალაქთმშენებლობის პოლიტიკის გატარების ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2001 წლის 20 მაისის #204 ბრძანებულება.

მუნიციპალიტეტების განვითარებაზე; ამ მხრივ, სამაგალითო შეიძლება გახდეს განსხვავებული მასშტაბისა თუ შინაარსის პროექტები - ზუგდიდის მუნიციპალიტეტში ანაკლიის ღრმა წყლოვანი პორტის მშენებლობით დაწესებული და ამბროლაურის მუნიციპალიტეტში შაორის ტურისტულ-სარეკრეაციო ზონით დამთავრებული. ამასთან დაკავშირებით ხაზგასასმელია, რომ, ადგილობრივ დონეზე „დაგეგმვის“ დოკუმენტაციის შემუშავების პროცესს ქვეყნის მასშტაბით ბოლო დრომდე აკლდა სისტემურობა და ადგილობრივი ინიციატივები; მას ახასიათებდა ფრაგმენტულობა და განსახლების რეგიონულ დონეზე კონტექსტის უგულვებელყოფა.



## 7. სექტორული კანონები და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები

საქართველოს სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის მრავალმხრივი პრობლემატიკის განხილვის ამოსავალ წერტილს წარმოადგენს ამ საქმიანობის **ობიექტების** მკაფიო განსაზღვრა, ანუ საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული აღნაგობის გააზრება და ქვეყნის განვითარების ძირითად მიზნებზე მორგება. ამიტომაც, საქართველოს დამოუკიდებლობის მოპოვების დღიდან, რადიკალური პოლიტიკური რეფორმების ფონზე, წამოიჭრა ქვეყნის ახლებური ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობისა და მართვის საეტაპო ამოცანა. ამ ამოცანის აქტუალობის მიუხედავად, ქვეყნის ფუნქციურ-სივრცითი სტრუქტურა დღემდე, არსებითად, საბჭოთა დროინდელ მოდელს ეყრდნობა.

დღეს სულ უფრო აქტუალური ხდება საქართველოს პოლიტიკურ რეალობაში მიჩქმალული ფუნქციურ-ტერიტორიული კატეგორიის - **რეგიონის** ემანსიპირება, რაც, საბოლოოდ, ხელს შეუწყობს ქვეყნის ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის ოპტიმალური მოდელის შემუშავებას, ტაქსონომეტრიულ-იერარქიული სისტემის ყველა საფეხურის სათანადო გეგმარებითი გადაწყვეტების ჩათვლით და უფრო ეფექტიანს გახდის მუნიციპალიტეტების სივრცითი მოწყობის გეგმების შემუშავების პროცესს.

ქვემოთ მოყვანილია საქართველოს სამართლებრივ სივრცეში რეგიონული განვითარების და „დაგეგმვის“ საკანონმდებლო-ნორმატიული აქტების, დირექტიული და სარეკომენდაციო დოკუმენტების მოკლე შერჩევითი ანალიზი, იმ დადმავალი იერარქიის მიხედვით, რომელსაც აწესებს საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ (2009). ეს კანონი ადგენს (მ. 2):

„1. სამართლებრივი აქტი არის უფლებამოსილი სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს (თანამდებობის პირის) მიერ საქართველოს

კანონმდებლობით დადგენილი წესით მიღებული (გამოცემული), შესასრულებლად სავალდებულო აქტი.

2. სამართლებრივი აქტის სახეებია ნორმატიული აქტი და ინდივიდუალური აქტი.

3. ნორმატიული აქტი არის უფლებამოსილი სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს (თანამდებობის პირის) მიერ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით მიღებული (გამოცემული) სამართლებრივი აქტი, რომელიც შეიცავს მისი მუდმივი ან დროებითი და მრავალჯერადი გამოყენების ქცევის ზოგად წესს.

4. ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი ერთჯერადია და უნდა შეესაბამებოდეს ნორმატიულ აქტს. ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი მიიღება (გამოიცემა) მხოლოდ ნორმატიული აქტის საფუძველზე და მის მიერ დადგენილ ფარგლებში.“

კანონი ადგენს, რომ საქართველოს ნორმატიულ აქტებს აქვს უპირატესი იურიდიული ძალა ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტების მიმართ. ზემოხსენებულის გათვალისწინებით, მოყვანილია საკანონმდებლო-ნორმატიული აქტების დადმავალი იერარქია:

- საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს კონსტიტუციური კანონი;
- საქართველოს კონსტიტუციური შეთანხმება;
- საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულება და შეთანხმება;
- საქართველოს ორგანული კანონი;
- საქართველოს კანონი (კოდექსი), საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტი, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი;
- საქართველოს კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები.

ზოგადი დათქმის სახით შეიძლება ითქვას, რომ სივრცით ტერიტორიულ ასპექტს - უშუალო თუ გაშუალებული სახით - შეიცავს საზოგადოებრივი ცხოვრების თითქმის ყველა კომპონენტი. შესაბამისად, არა მარტო სპეციალური, არამედ სხვა სექტორული საკანონმდებლო-ნორმატიული აქტების მიერ დადგენილი რეგულაციები, რომლებიც ამა თუ იმ ფორმით ეხება სივრცის ორგანიზებას,

გათვალისწინებული უნდა იყოს „დაგეგმვის“ პროცესში. ამგვარი აქტების სიმრავლის გამო, ქვემოთ განიხილება მხოლოდ მათი „დაგეგმვის“ პოზიციიდან ყველაზე მნიშვნელოვანი დებულებები.

## 7.1 საქართველოს კონსტიტუციური კანონები

საქართველოს კონსტიტუციური კანონის „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ (2004) მუხლ 7.3.1.-ს თანახმად, აჭარის ა.რ.-ს განსაკუთრებულ გამგებლობას განეკუთვნება, სხვა საკითხებთან ერთად, შემდეგი საკითხებიც:

„ზ) ადგილობრივი მნიშვნელობის მშენებლობა და ურბანული განვითარება

თ) ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზები და სხვა კომუნიკაციები“.

ამ პუნქტების ფორმულირება ბუნდოვანია; სავარაუდოა, რომ „ადგილობრივი მნიშვნელობის ურბანულ განვითარებად“ მოიაზრება დასახლებათა მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმები და განაშენიანების რეგულირების გეგმები. თუმცა, 2013 წელს დასრულებული (და ჯერაც დაუმტკიცებელი), უფრო მაღალი რანგის დოკუმენტი - „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სივრცითი მოწყობის სქემა“ ([www.ajaraspg.ge](http://www.ajaraspg.ge)) [21] შემუშავდა აჭარის ა.რ. ფინანსთა და ეკონომიკის მინისტრის 2011 წლის 8 აპრილის #79 ბრძანებით დამტკიცებული გეგმარებითი დავალების საფუძველზე.

საქართველოს კონსტიტუციური შეთანხმება საქართველოს სახელმწიფოსა და საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალურ მართლმადიდებელ ეკლესიას შორის (2002).

„კონკორდატად“ ცნობილი ეს კონსტიტუციური შეთანხმება შეიცავს, გაშუალებული სახით, რამდენიმე ნორმას, რომელთა გათვალისწინება აუცილებელია სივრცითი მოწყობის დოკუმენტაციის შემუშავების პროცესში. ეს ნორმებია:

„მუხლი 7: სახელმწიფო ეკლესიის საკუთრებად ცნობს საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე არსებულ მართლმადიდებლურ ტაძრებს, მონასტრებს (მოქმედს და არამოქმედს) მათ ნანგრევებს, აგრეთვე მიწის ნაკვეთებს, რომლებზეც ისინია განლაგებული. ზემოაღნიშნულ ნაგებობათა დაცვის ზონები, მათი მოვლა-



პატრონობისა და სარგებლობის წესები განისაზღვრება შესაბამისი სახელმწიფო სამსახურის მიერ მოქმედი კანონმდებლობით და ეკლესიასთან შეთანხმებით.“

## 7.2 საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებები და შეთანხმებები

საქართველო მრავალი საერთაშორისო შეთანხმებისა თუ ხელშეკრულების ხელშემკვერელი მხარეა; ქვემოთ, „დაგეგმვის“ პოზიციებიდან განიხილება მხოლოდ რამდენიმე მათგანი.

„ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ (1985; საქართველოში მოქმედებს 2004 წლიდან). საქართველო ამ „ქარტიას“ მიუერთდა რამდენიმე დათქმით, რაც დასაშვებად არის მიჩნეული. იმ დათქმებს შორის, რომლების თანახმად საქართველო არ იზიარებს „ქარტიის“ კონკრეტულ დებულებებს, მოხვდა „დაგეგმვის“ თვალსაზრისით არსებითი მუხლი 5: „ცვლილებები ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ადმინისტრაციულ საზღვრებში არ იქნება შეტანილი შესაბამის ადგილობრივ ორგანოსთან წინასწარი კონსულტაციის გარეშე, შესაძლებლობის შემთხვევაში, რეფერენდუმის ჩატარების საშუალებით იქ, სადაც კანონით ეს ნებადართულია“. საქართველოს კონსტიტუცია, ზოგადად, უშვებს რეფერენდუმის ჩატარების შესაძლებლობას (მ.2.5.) და მისი ჩატარების სამართლებრივ უზრუნველყოფას ავალებს „საქართველოს ორგანულ კანონს რეფერენდუმის შესახებ“, მაგრამ, ეს უკანასკნელი ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციული საზღვრების შეცვლას სარეფერენდუმო საკითხად არ მიიჩნევს.

ამ საკითხს არეგულირებს “საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მუხლები 11-13 და საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 1 ივლისის # 307 დადგენილებით დამტკიცებული „დასახლების შექმნისა და გაუქმების, დასახლებისთვის შესაბამისი კატეგორიის მინიჭებისა და შეცვლის, აგრეთვე, დასახლების ადმინისტრაციული საზღვრების შეცვლის წესები“. ეს დოკუმენტები „ქარტიაში“ მოხსენიებულ რეფერენდუმს ანაცვლებს მოსახლეობასთან კონსულტაციით, რომლის ფორმალური ხასიათი 2006-2007 წლებში, თბილისის მუნიციპალიტეტის საზღვრების გაფართოების პროცესში გამოჩნდა.

ადმინისტრაციული საზღვრების კორექტირების საჭიროება ცხადია ისეთ კონკრეტულ შემთხვევაში, როგორცაა, მაგალითად, თბილისის სიახლოვეს, ლისის ტბის ზონაში მდებარე სოფლებისა და სააგარაკე დასახლებების მცხეთის მუნიციპალიტეტიდან თბილისის მუნიციპალიტეტისთვის გადაცემა.

**„რიოს დეკლარაცია გარემოსა და განვითარების შესახებ“ (1992).** დეკლარაცია ადასტურებს და აღრმავებს მდგრადი განვითარების პრინციპებს; ხაზს უსვამს ტრიადის - ეკონომიკა, ეკოლოგია, სოციალური ერთობა - განუყოფლობას. დეკლარაციის პრინციპი 25 აცხადებს, რომ „მშვიდობა, განვითარება და გარემოს დაცვა ურთიერთდაკავშირებულია და განუყოფელი“.

„დაგეგმვის“ პროცესში მოსახლეობის ჩართულობის პოზიციებიდან მნიშვნელოვანია **„კონვენცია გარემოს დაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“** - ორჰუსის კონვენცია (1998, საქართველოში ძალაშია 2001 წლიდან).

„დაგეგმვის“ პოზიციებიდან პრაქტიკული მნიშვნელობისაა **„გაეროს კონვენცია გაუდაბნობასთან ბრძოლის შესახებ იმ ქვეყნებში, რომლებიც განიცდიან სერიოზულ გვალვას და/ან გაუდაბნობას, განსაკუთრებით აფრიკაში“** (1994, საქართველოში მოქმედებს 1999 წლიდან). მიუხედავად იმისა, რომ კონვენციის სახელწოდებაში აფრიკაა ნახსენები, ამ გლობალური პრობლემის აქტუალობა საქართველოსთვის 2017 წლის ზაფხულის სასტიკმა გვალვამ დაამტკიცა. კონვენცია განმარტავს რანდენიმე სპეციალურ ტერმინს, მათ შორის:

- **„გაუდაბნობა“** ნიშნავს მიწის დეგრადაციას არიდულ და მშრალ სუბნოტიო რეგიონებში, გამოწვეულს სხვადასხვა ფაქტორებით, მათ შორის კლიმატური ცვლილებებით და ადამიანის საქმიანობით.
- **„გვალვა“** ნიშნავს ბუნებრივ მოვლენას, რომელიც უარყოფითად მოქმედებს მიწის რესურსების საწარმოო სისტემაზე.

- „მიწა“ ნიშნავს ხმელეთის ბიო-პროდუქტიულ სისტემას, რომელიც მოიცავს ნიადაგს, მცენარეულ საფარს, სხვა ბიომასებს და ეკოლოგიურ და ჰიდროლოგიურ პროცესებს, რომლებიც მოქმედებენ ამ სისტემაში.“

საქართველოში გაუდაზნოების პროცესი, ძირითადად, შიდა და გარე კახეთსა და ქვემო ქართლშია განვითარებული - დედოფლის წყაროს, საგარეჯოს, გარდაბნის, მარნეულის მუნიციპალიტეტები. აქ მოიშალა ან დაქვეითდა გაუდაზნოების საწინააღმდეგო ისეთი ღონისძიებების ჩატარება, როგორცაა დაფარვითი ირიგაცია და მელიორაცია, ტყის გაშენება, ქარსაფარი ზოლების მოწყობა და სხვა. ცხადია, რომ ეს ღონისძიებები მუნიციპალიტეტების ძალისხმევით ვერ განხორციელდება; აქ საჭიროა „დაგეგმვა“ რეგიონულ დონეზე და სახელმწიფო პროგრამების შემუშავება-დანერგვა.

ასეთი დოკუმენტი - „**გაუდაზნობასთან ბრძოლის მოქმედებათა მეორე ეროვნული პროგრამა**“ საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა 2014 წლის 29 დეკემბრის #742 დადგენილებით. ეს „პროგრამა“ მაღალ აკადემიურ დონეზეა შემუშავებული, მაგრამ მისი განხორციელება გაუმართლებლად ჭიანურდება,

ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ახლანდელი ეტაპი დიდწილადაა განსაზღვრული მრავალმხრივი საერთაშორისო შეთანხმებით, რომლის სრული დასახელებაა - „**ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის**“ (სრულად ძალაში შევიდა 2016 წელს). ეს დოკუმენტი მოკლედ მოიხსენიება, როგორც „**ასოცირების შესახებ შეთანხმება**“. 500 გვერდიან ძირითად დოკუმენტში და მრავალრიცხოვან დანართებში რეგიონულ განვითარებას, „დაგეგმვას“- ანუ, სივრცითი წესრიგის დამყარების აუცილებლობის ხაზგასმას, სათანადო ადგილი არ დაეთმო. ქვემოთ მოყვანილია ის ამონარიდები, რომლებიც ამ სფეროს ეხება პირდაპირი თუ გაშუალებული სახით.

„თავი 21. რეგიონული განვითარება, თანამშრომლობა საზღვრისპირა და რეგიონულ დონეზე

მუხლი 372

1. მხარეები ხელს შეუწყობენ ურთიერთგაგებისა და ორმხრივი თანამშრომლობის ჩამოყალიბებას რეგიონული განვითარების პოლიტიკის სფეროში, რეგიონული პოლიტიკის მეთოდების ფორმულირებისა და იმპლემენტაციის, მრავალ დონიანი მმართველობისა და პარტნიორობის ჩათვლით, სადაც განსაკუთრებული აქცენტი გაკეთდება ღარიბი რაიონების განვითარებასა და ტერიტორიულ თანამშრომლობაზე, რაც მიზნად ისახავს კომუნიკაციის არხების ჩამოყალიბებასა და ინფორმაციისა და გამოცდილების გაცვლის სისტემის განმტკიცებას ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას, სოციალურ და ეკონომიკურ აქტორებსა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის.
2. მხარეები განსაკუთრებით ითანამშრომლებენ, რათა საქართველოს პრაქტიკა თავსებადობაში მოიყვანონ შემდეგ პრინციპებთან:
  - (a) მრავალდონიანი მმართველობის გაძლიერება, იმდენად რამდენადაც იგი გავლენას ახდენს როგორც ცენტრალურ, ასევე მუნიციპალური დონის მმართველობაზე, განსაკუთრებული აქცენტით ადგილობრივი დაინტერესებული მხარეების ჩართულობის ინტენსიფიკაციის გზებზე;
  - (b) რეგიონული განვითარების პროცესში ჩართულ ყველა მხარეს შორის პარტნიორობის კონსოლიდაცია; და
  - (c) თანადაფინანსება, რეგიონული განვითარების პროგრამებისა და პროექტების განხორციელების პროცესში ჩართული სუბიექტების მიერ ფინანსური წვლილის შეტანის გზით.“

ამ მუხლის (განსაკუთრებით, 3.1-ის) ტექსტის სიტლანქისა და ზედმეტი ჩახლართულობის მიუხედავად, მასში ჩადებული მთავარი იდეა ცხადია - ეს არის მუნიციპალიტეტების მონაწილეობის გაძლიერება უფრო მაღალი დონის (რეგიონის) პრობლემატიკის გადაწყვეტაში.

### „მუხლი 373

1. მხარეები დაეხმარებიან და განამტკიცებენ ადგილობრივი ხელისუფლების ჩართულობას რეგიონული პოლიტიკის თანამშრომლობაში, რაც მოიცავს საზღვრისპირა თანამშრომლობას და შესაბამის მართვის სტრუქტურებს, გააღრმავებენ თანამშრომლობას ურთიერთხელსაყრელი საკანონმდებლო

ჩარჩოს ჩამოყალიბების გზით, განამტკიცებენ და განავითარებენ ინსტიტუციური შესაძლებლობების ამაღლების საშუალებებს და ხელს შეუწყობენ საზღვრისპირა და რეგიონული ეკონომიკური და ბიზნეს კავშირების გაძლიერებას.

2. მხარეები ითანამშრომლებენ რეგიონული განვითარებისა და მიწის გამოყენების დაგეგმარების სფეროებში საქართველოს ინსტიტუტების ინსტიტუციური და საოპერაციო შესაძლებლობების კონსოლიდაციის მიმართულებებით, მათ შორის:

(a) რეგიონული პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების პროცესში, ინსტიტუტებს შორის კოორდინაციის, კერძოდ კი ცენტრალურ და ადგილობრივ საჯარო სამსახურებს შორის ვერტიკალურ და ჰორიზონტალურ ურთიერთქმედებათა მექანიზმების გაუმჯობესება;

(b) სახელმწიფო ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების შესაძლებლობების განვითარება, რათა ხელი შეეწყოს ორმხრივად მომგებიან საზღვრისპირა თანამშრომლობას ევროკავშირის პრინციპებისა და პრაქტიკის შესაბამისად;

(c) რეგიონული განვითარების პოლიტიკის შესახებ ცოდნის, ინფორმაციისა და საუკეთესო პრაქტიკის ურთიერთგაზიარება, რაც ხელს შეუწყობს ადგილობრივი თემების ეკონომიკურ კეთილდღეობასა და რეგიონების თანაბარზომიერ განვითარებას.“

ეს მუხლი განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს სივრცით დაგეგმარებას და ტრანსსასაზღვრო ურთიერთობებს რეგიონების დონეზე.

#### „მუხლი 374

1. მხარეები გააძლიერებენ და ხელს შეუწყობენ საზღვრისპირა თანამშრომლობის განვითარებას წინამდებარე შეთანხმებით გათვალისწინებულ სხვა სფეროებსაც, როგორებიცაა, სხვათა შორის, ტრანსპორტი, ენერჯეტიკა, საკომუნიკაციო ქსელები, კულტურა, განათლება, ტურიზმი და ჯანდაცვა.

2. მხარეები უფრო ინტენსიურს გახდიან რეგიონებს შორის თანამშრომლობას ტრანსნაციონალური და რეგიონებს შორის არსებული პროგრამების საშუალებით, რითაც ხელს შეუწყობენ საქართველოს რეგიონების

ჩართულობას ევროპის რეგიონულ სტრუქტურებსა და ორგანიზაციებში და საერთო ინტერესების საფუძველზე შემუშავებული პრაქტიკის განხორციელების გზით, განამტკიცებენ მათ ეკონომიკურ და ინსტიტუციურ განვითარებას.

3. აღნიშნული ნაბიჯების გადადგმა მოხდება შემდეგ კონტექსტში:

- (a) ტერიტორიული თანამშრომლობის გაგრძელება ევროპის რეგიონებთან (მათ შორის ტრანსნაციონალური და საზღვრისპირა თანამშრომლობის პროგრამების გზით);
- (b) აღმოსავლეთ პარტნიორობის ფარგლებში თანამშრომლობა ევროკავშირის ორგანოებთან, მათ შორის, რეგიონების კომიტეტთან და ევროპის სხვადასხვა რეგიონულ პროექტებსა და ინიციატივებში მონაწილეობა; <...>“.

ამ მუხლის პირველ პუნქტში თანამშრომლობის სფეროების ჩამონათვალი სრულია მაგრამ, მასში გარემოსდაცვითი და კულტურული მემკვიდრეობის სფეროები არ არის მოხსენიებული.

თავის დროზე, საქართველოში რეგიონული პრობლემატიკის აქტუალიზებას ძლიერი ბიძგი შესძინა ევროკავშირისა და საქართველოს მთავრობას შორის დადებულმა „**დაფინანსების ხელშეკრულებამ - საქართველოს რეგიონული განვითარების რეფორმის მხარდაჭერა**“ (2011). ამ ხელშეკრულების ფარგლებში, სხვა ღონისძიებებთან ერთად, შემუშავდა საქართველოს რეგიონების განვითარების 2014-2021 წლების სტრატეგიები .

### 7.3 სექტორული კანონმდებლობა

#### 7.3.1 საქართველოს კანონი „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთვების წესის შესახებ“<sup>47</sup> (1999)

„დაგეგმვის“ საპროექტო დოკუმენტაციის შემუშავების პროცესში ხშირია შემთხვევები, როდესაც ოპტიმალურ საპროექტო გადაწყვეტას მნიშვნელოვნად აბრკოლებს, ან, სულაც, შეუძლებელს ხდის, ამა თუ იმ ობიექტის (მიწის ნაკვეთის, შენობა-ნაგებობის) კერძო საკუთრება, რაც თავის დროზე წინდაუხედავად ჩატარებული პრივატიზების შედეგია. ამგვარი კოლიზიის დასაძლევად, საქართველოს კანონს „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“, საკონსტიტუციო ნორმაზე დაყრდნობით, სამართლებრივ სივრცეში შემოაქვს „ექსპროპრიაციის“ ცნება, რაც გულისხმობს საკუთრების ჩამორთმევას, ჩამორთმეული ქონების სათანადო კომპენსაციით. ექსპროპრიაცია ხორციელდება სასამართლოს საბოლოო გადაწყვეტილებით და გონივრული კომპენსაციის პირობით.

კანონის მ.2.,პ.2. განსაზღვრავს: „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ექსპროპრიაცია ხორციელდება შემდეგი სამუშაოების წარმოების მიზნით:

- ა) გზისა და მაგისტრალის გაყვანა მშენებლობისათვის;
- ბ) რკინიგზის ხაზების გაყვანისათვის;
- გ) ნედლი ნავთობის, ბუნებრივი გაზისა და ნავთობპროდუქტების მილსადენების გაყვანისათვის;
- დ) ელექტროენერჯის გადამცემი და გამანაწილებელი ხაზების მშენებლობისათვის;

<sup>47</sup> <http://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/147616>

ეს კანონი განსხვავდება საქართველოს ორგანული კანონისგან „საკუთრების ჩამორთმევის წესები საგანგებო მდგომარეობის გამო“ (1997). ეს ორგანული კანონი ძალაშია მაშინ, როდესაც საფრთხე ემუქრება ადამიანის სიცოცხლეს ან ჯანმრთელობას (სამხედრო მნიშვნელობის ან გადაუდებელი შემთხვევები, ეკოლოგიური კატასტროფა, სტიქიური უბედურება, ეპიდემია, ეპიზოოტი). მამასადამე, ეს ნაკლებ გამოსადეგია სივრცითი დაგეგმვის თვალსაზრისით.

- ე) წყალმომარაგების, კანალიზაციისა და ატმოსფერული ნალექების კოლექტორული ხაზების გაყვანისათვის;
- ვ) სატელეფონო ხაზების გაყვანისათვის;
- ზ) სატელევიზიო კაბელის გაყვანისათვის;
- თ) საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის აუცილებელი ნაგებობისა და ობიექტის მშენებლობისათვის;
- ი) ეროვნული თავდაცვისათვის საჭირო სამუშაოებისათვის;
- კ) სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება“.

ძნელი დასანახი არ არის კანონის ხარვეზი იურიდიული ტექნიკის თვალსაზრისით - ქვეპუნქტი თ) ითავსებს ყველა დანარჩენ პუნქტს. მაგრამ, გაცილებით უფრო არსებითი სხვაა - ჩამოთვლილი ობიექტების უმრავლესობა ე. წ. „ხაზოვანი ნაგებობებია“, როგორც წესი, ტრანსმუნიციპალური, რეგიონული ან, სულაც, ნაციონალური მასშტაბისა. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ მუნიციპალური სივრცითი მოწყობა ფუჭია, სულ მცირე, არსებული ან პერსპექტიული (დაგეგმილი) რეგიონული ინფრასტრუქტურული ობიექტების გათვალისწინების გარეშე.

ამის გარდა, სულ უფრო აქტუალური ხდება ქალაქების სარეაბილიტაციო არეალებში მრავალბინიანი სახლების აღების ან რეაბილიტაციის დროს მათი მოსახლეობის სრული თანხმობა, რასაც მოითხოვს საქართველოს კანონი „ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის შესახებ“ (2007). გამოსავალი იქნებოდა ექსპროპრიაციის შემთხვევების ზემოთმოყვანილ ჩამონათვალს დაემატოს ქვეპუნქტი „ლ) საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ სარეაბილიტაციო არეალებში სამუშაოების ჩასატარებლად“.

### 7.3.2 საქართველოს კანონი „სამოქალაქო კოდექსი“ (1997)

მიწის საკუთრების საკითხი განსაკუთრებით მწვავედ დგება მთიან რეგიონებში ინფრასტრუქტურული პროექტებისთვის მიწების ექსპროპრიაციისას. ერთის მხრივ, საქართველოს „სამოქალაქო კოდექსი“ აღიარებს მთაში ჯერ კიდევ გავრცელებული ჩვეულებითი სამართლის ზოგიერთ ნორმას (მ.2., პ.4.):



„ჩვეულებანი გამოიყენება მხოლოდ მაშინ, თუ ისინი არ ეწინააღმდეგება სამართლისა და ზნეობის საყოველთაოდ აღიარებულ ნორმებს ან საჯარო ინტერესებს“. მეორე მხრივ კი, როგორც დამოუკიდებელი მკვლევარები თვლიან, პრაქტიკულად, „ტრადიციულ საკუთრებას საქართველოს კანონმდებლობა არ აღიარებს, მიუხედავად იმისა, რომ მთიან რეგიონებში მიწაზე საკუთრებისა და სარგებლობის უფლებების ტრადიციული სისტემები ჯერ კიდევ არსებობს. 1999-2003 წლებში „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ კანონი მოიცავდა ნორმებს, რომლებიც აღიარებდა მაღალმთიანი რეგიონების სოფლებში საძოვრებზე ტრადიციულ სათემო საკუთრებას. 2003 წლის ივნისში კანონში შევიდა ცვლილებები და ეს ნორმები ამოღებულ იქნა.“<sup>48</sup>

### 7.3.3 საქართველოს კანონი „სახელმწიფო საზღვრის შესახებ“ (1998)

ამ კანონის კონკრეტული დებულებები გასათვალისწინებელია საზღვრისპირა მუნიციპალიტეტების „დაგეგმვის“ დოკუმენტაციის შემუშავების პროცესში. კანონი ადგენს გეოგრაფიული და სამართლებრივი მახასიათებლების მქონე სამ კატეგორიას - „საქართველოს სახელმწიფო საზღვარი“, „სასაზღვრო ზონა“ და „სასაზღვრო ზოლი“, შესაბამისი რეჟიმებით. მათი კანონისმიერი განმარტებები შემდეგია:

**„საქართველოს სახელმწიფო საზღვარი** - ხაზი და ამ ხაზის გასწვრივ გამავალი ვერტიკალური სიბრტყე, რომელიც საქართველოს ტერიტორიას - ხმელეთს, წყალს, წიაღს, საჰაერო სივრცეს გამოყოფს მოსაზღვრე სახელმწიფოს ტერიტორიისაგან; <...>

**სასაზღვრო ზონა** - საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის ხაზიდან ან სანაპირო ზოლიდან საქართველოს ტერიტორიის სიღრმეში შემავალი, არაუმეტეს 5 კილომეტრის სიგანის სახმელეთო ზოლი, აგრეთვე საერთაშორისო აეროპორტის (აეროდრომის), რკინიგზის სადგურის, საერთაშორისო სამდინარო და საზღვაო პორტის ტერიტორიის ნაწილი, სადაც ხორციელდება საზღვრის გადაკვეთასთან

---

<sup>48</sup> არასამთავრობო ორგანიზაცია „მწვანე ალტერნატივის“ მიერ შემუშავებული საჯარო პოლიტიკის ნარკვევი „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის მარეგულირებელი კანონმდებლობა საქართველოში და მისი შესაბამისობა გაერო-ს სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაციის (FAO-ს) სახელმძღვანელო მითითებებთან“ (2016), გვ. 18.

დაკავშირებული სასაზღვრო კონტროლი. განსაკუთრებულ შემთხვევაში, რელიეფის გათვალისწინებით, საქართველოს მთავრობის დადგენილებით საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის სახმელეთო მონაკვეთზე სასაზღვრო ზონა შეიძლება განისაზღვროს საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის ხაზიდან 30 კილომეტრით; **სასაზღვრო ზოლი** - არაუმეტეს 500 მეტრის სიგანის სასაზღვრო ზონის ნაწილი, რომელიც უშუალოდ ემიჯნება სახელმწიფო საზღვარს; <...>“.

ამ ფუნქციურ-სივრცით პირობებს აქტუალობას ჰმატებს ის, რომ საქართველოს მრავალი მუნიციპალიტეტი სახელმწიფო საზღვარს უშუალოდ ემიჯნება. ამასთან, გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ, სადღეისოდ, სახელმწიფო საზღვრის თურქეთის მონაკვეთის გარდა, საზღვარი დელიმიტირებული და დემარკირებული არ არის.

#### 7.3.4 საქართველოს კანონი „წყლის შესახებ“ (1997)

წყლის კანონმდებლობა - კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების ჩათვლით - მეტად მნიშვნელოვანია „დაგეგმვის“ პროცესში. ამ მხრივ, ამოსავალი საფუძველია „წყლის შესახებ“ კანონის რამდენიმე დებულება:

„მუხლი 6.

1. საქართველოს ტერიტორიაზე არსებული წყალი სახელმწიფო საკუთრებაა და გაიცემა მხოლოდ სარგებლობისთვის. <...>

1. მიწაზე საკუთრების უფლება არ იძლევა ამ მიწაზე არსებული ან გამდინარე, ზედაპირული ან მიწისქვეშა წყლების სარგებლობის უფლებას გარდა ამ კანონის 32-ე მუხლით განსაზღვრული შემთხვევებისა. <...>

მუხლი 9. წყლის ჯგუფები

1. წყლის ობიექტები, მათი ჰიდროგრაფიული მახასიათებლების და გეოგრაფიული მდებარეობის, განსაკუთრებული სამეცნიერო და ესთეტიკური, აგრეთვე ეკონომიკური მნიშვნელობისა და კონიუნქტურის გათვალისწინებით იყოფა შემდეგ ჯგუფებად:

- ა) განსაკუთრებული სახელმწიფო მნიშვნელობის;
  - ბ) სახელმწიფო მნიშვნელობის;
  - გ) ადგილობრივი მნიშვნელობის.
2. განსაკუთრებული სახელმწიფო მნიშვნელობის ჯგუფს მიეკუთვნება:
- ა) მცინვარები და თოვლის მუდმივი საფარი;
  - ბ) განსაკუთრებული სამეცნიერო და ესთეტიკური მნიშვნელობის წყლის ობიექტები. <...>
6. სახელმწიფო მნიშვნელობის ჯგუფს მიეკუთვნება:
- ა) ჭაობები;
  - ბ). ზედაპირული წყლის ის ობიექტები, რომელთა წყლის ფონდის მიწები განლაგებულია საქართველოს ორ ან მეტი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე;
  - გ) ტრანსსასაზღვრო წყლის ობიექტები;
  - დ) ტერიტორიული წყლები და განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონის წყლები;
  - ე) მიწისქვეშა წყლების მნიშვნელოვანი საბადოები.“
7. წყლის დანარჩენი ობიექტები ადგილობრივი მნიშვნელობის ჯგუფს მიეკუთვნება.
8. წყლის ობიექტების კონკრეტულ კლასიფიცირებულ ნუსხას ადგენს საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრის ბრძანებით დამტკიცებული „განსაკუთრებული სახელმწიფო და სახელმწიფო ზედაპირული წყლის ობიექტების ნუსხა“.

კანონის მუხლ 32-ს თანახმად, საერთო (არაკომერციული, პირადი) წყალ მოხმარება უფასოა. მუხლი 12 ადგენს თვითმმართველი ერთეულების კომპეტენციას წყალთან დაკავშირებული ურთიერთობების მოწესრიგების სფეროში. „დაგეგმვის“ თვალსაზრისით, არსებითია კანონის მუხლი 14, რომლის თანახმად, წყლის დაცვის ღონისძიებებს უნდა ითვალისწინებდეს:

- მუნიციპალიტეტების „მიწათმოწყობის სქემები“;
- განსახლებისა და განვითარების გეგმები და პროექტები;
- ინფრასტრუქტურული პროექტები;

- განაშენიანებისა და სექტორული განვითარების გეგმები; დაცული ტერიტორიების სამენეჯმენტო გეგმები.

„წყლის შესახებ“ კანონს შემოაქვს მდინარის წყალდაცვითი ზოლის ცნება და აგდებს ამ ზოლის გამოყენების რეჟიმს. კერძოდ, მდინარის წყალდაცვითი ზოლის სიგანე აითვლება მდინარის კალაპოტის კიდიდან ორივე მხარეს, შემდეგი წესით (მ. 20):

- a) 25 კმ სიგრძის მდინარისთვის - 10 მეტრი;
- b) 50 კმ სიგრძის მდინარისთვის - 20 მეტრი;
- c) 75 კმ სიგრძის მდინარისთვის - 30 მეტრი;
- d) 75 კმ-ზე მეტი კმ სიგრძის მდინარისთვის - 50 მეტრი.

პრაქტიკული მნიშვნელობისაა, აგრეთვე, ამ კანონის მიერ დაწესებული წყლის ობიექტის 3 სარტყელისაგან შემდგარი სანიტარიული დაცვის ზონები (მ. 21.). ამ ზონების რეჟიმებს ადგენს საქართველოს შრომის, ჯანდაცვისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2001 წლის 16 აგვისტოს #297/ნ ბრძანებით „გარემოს ხარისხობრივი მდგომარეობის ნორმების დამტკიცების შესახებ“ დამტკიცებული დებულება „სასმელი და საყოფაცხოვრებო დანიშნულების წყალმომარაგებისთვის, სამკურნალო და საკურორტო საჭიროებისთვის წყლის ობიექტების სანიტარიული დაცვის ზონების შესახებ.“

### 7.3.5 საქართველოს კანონი „დაცული ტერიტორიების სისტემის შესახებ“ (1996)

სივრცითი მოწყობის პროცესში გასათვალისწინებელია სხვადასხვა ხასიათის დაცული ტერიტორიების/ზონების/ზოლების, ტერიტორიული ანკლავების, სექტორული, ქალაქთ მშენებლობითი შეზღუდვების ზონების არსებობა.

ამ მხრივ განსაკუთრებით მნიშვნელოვანის საქართველოს კანონის „დაცული ტერიტორიების სისტემის შესახებ“ მოთხოვნათა გათვალისწინება. მართალია, კანონის სათაურს ერთგვარ უნივერსალობაზე აქვს პრეტენზია, მაგრამ ის, არსებითად, ბუნებრივ და ბუნებრივ-ანთროპოგენურ ლანდშაფტებს ეხება (კანონი, მაგალითად, არ ეხება ძეგლთა დაცვის ზონებს). ამ ფარგლებში კანონი განმარტავს: „დაცული ტერიტორია - ბიოლოგიური მრავალფეროვნების, ბუნებრივი რესურსები

და ბუნებრივ გარემოში ჩართული კულტურული ფენომენების შესანარჩუნებლად განსაკუთრებული მნიშვნელობის მქონე სახმელეთო ტერიტორია და (ან) აკვატორია, რომლის დაცვა და მართვა ხორციელდება გრძელვადიან და მყარ სამართლებრივ საფუძველზე.“

კანონი ადგენს დაცული ტერიტორიების შემდეგ კატეგორიებს:

- სახელმწიფო ნაკრძალი;
- ეროვნული პარკი;
- ბუნების ძეგლი;
- აღკვეთილი;
- დაცული ლანდშაფტი;
- მრავალმხრივი გამოყენების ტერიტორია.

ამასთან, კანონი აღიარებს, რომ „საქართველოში დასაშვებია არსებობდეს დაცული ტერიტორიების საერთაშორისო ქსელში ჩართული კატეგორიები - ბიოსფერული რეზერვატი, მსოფლიო მემკვიდრეობის უბანი, საერთაშორისო მნიშვნელობის ჭარბტენიანი ტერიტორია“. კანონი იძლევა თითოეული ამ კატეგორიის განმარტებას და უფარდებს მათ საერთაშორისო ნომენკლატურას.

კანონის მუხლი 13 განსაზღვრავს დაცული ტერიტორიების სისტემის დაგეგმვის პირობებს:

„1. დაცული ტერიტორიების სისტემის დაგეგმვა საქართველოს განვითარების სტრატეგიის ნაწილია და მჭიდროდ უკავშირდება როგორც ტერიტორიის დაგეგმარების (ლანდშაფტის დაგეგმარების) სახელმწიფო სისტემის სხვადასხვა საფეხურს, ასევე დარგობრივი დაგეგმვის (ბუნების დაცვა, გარემოს შენარჩუნება, მეცნიერება, განათლება, ჯანდაცვა, ტურიზმი, რეკრეაცია, სატყეო მეურნეობა, სანადირო მეურნეობა, ენერგეტიკა, სოფლის მეურნეობა, ტრანსპორტი, მშენებლობა, ისტორიისა და კულტურის ძეგლთა დაცვა და სხვა) მრავალ პროგრამას.

2. დაცული ტერიტორიების სისტემის დაგეგმვა განსაზღვრავს გეგმარებით რეგიონებს, დასაცავ ბუნებრივ და ისტორიულ-კულტურულ კომპლექსებსა და

ობიექტებს, ადგენს დაცული ტერიტორიების რეკომენდებულ კატეგორიებს, საზღვრებს, ზონებს, აკრძალვასა და დაშვებულ საქმიანობას, აყალიბებს დაცული ტერიტორიების დაარსების პრიორიტეტებსა და ეტაპებს.

3. დაცული ტერიტორიების სისტემის დაგეგმვას ახორციელებენ: საქართველოს გარემოს დაცვის სამინისტრო, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო<sup>49</sup>, და საქართველოს გარემოს დაცვის სამინისტროს<sup>50</sup> სისტემაში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - დაცული ტერიტორიების სააგენტო“.

ასეთი ვრცელი ამონარიდი კანონიდან კომენტარს საჭიროებს. (1) არსებითია, რომ კანონი უკავშირებს დაცული ტერიტორიების სისტემის დაგეგმვას **რეგიონულ დაგეგმარებას**; მაგრამ ვერ „ხედავს“ ამ კუთხით მუნიციპალურ (ყოფილ რაიონულ) დონეს. (2) მნიშვნელოვანია, რომ კანონი ცნობს **გეგმარებითი რეგიონის** ფენომენს. (3) წინააღმდეგობრივია ამ მუხლის მე-3 პუნქტი, რომლის თანახმად დაგეგმვას **ახორციელებს** (და არა **უზრუნველყოფს**) ერთდროულად სამი ინსტიტუცია, რაც რეალობას მოკლებულია.

ეს კანონი, თავისი შინაარსით მჭიდროდაა დაკავშირებული „საქართველოს ტყის კოდექსთან“ (1999).<sup>51</sup>

### 7.3.6 საქართველოს კანონი „კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ“ (2007)

მნიშვნელოვანია, რომ „დაგეგმვის“ დოკუმენტაციის შემუშავებისას, საქართველოს კანონი „სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის საფუძვლების შესახებ“ უპირატესობას უთმობს საქართველოს კანონს „კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ“. მაგალითად, მუხლი 32., პ.5. ადგენს, რომ „კულტურული მემკვიდრეობის დამცავ ზონებში შეუსაბამო შენობა-ნაგებობების სტატუსის მინიჭების პირობები განისაზღვრება „კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ“ საქართველოს კანონით.“

<sup>49</sup> 2018 წლიდან - საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო.

<sup>50</sup> 2018 წლიდან - საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო.

<sup>51</sup> „დაგეგმვისათვის“ მნიშვნელოვან მასალას შეიცავს, აგრეთვე, არასამთავრობო ორგანიზაციის - „მწვანე ალტერნატივის“ მიერ შემუშავებული დოკუმენტი - „**ტყისა და სატყეო მიწების კანონმდებლობის ზოგადი მიმოხილვა**“ (2015).

დამოუკიდებელ საქართველოში ეს უკანასკნელი რიგით მეორე დარგობრივი კანონია.<sup>52</sup> სივრცითი ორგანიზების თვალსაზრისით, არსებითია კანონის თავი VIII – „კულტურული მემკვიდრეობის დამცავი ზონები და მათი რეჟიმები“. ამ თავის დიდი მოცულობისა და დეტალიზაციის გამო აქ მოგვყავს მხოლოდ მისი ამოსავალი დებულებები, რომლებიც მოყვანილია მულ 34-ში:

„1. კულტურული მემკვიდრეობის დამცავი ზონების სტრუქტურა შედგება ძეგლის ინდივიდუალური დამცავი ზონის და ზოგადი დამცავი ზონებისაგან.

2. ძეგლის ინდივიდუალური დამცავი ზონა შედგება შემდეგი არეალებისაგან:

- ა) ძეგლის ფიზიკური დაცვის არეალი;
- ბ) ძეგლის ვიზუალური დაცვის არეალი.
- ე) ზოგადი დამცავი ზონებია:
  - ა) ისტორიული განაშენიანების დაცვის ზონა;
  - ბ) განაშენიანების რეგულირების ზონა;
  - გ) ისტორიული ლანდშაფტის დაცვის ზონა;
  - დ) არქეოლოგიური დაცვის ზონა.“

კანონი განსაზღვრავს დამცავი ზონების დადგენის მიზნებს, ამოცანებს, რეჟიმებს, პარამეტრებს, დამტკიცების წესებს.

### 7.3.7 საქართველოს კანონი „ ტურიზმისა და კურორტის შესახებ “ (1997)

კანონის მუხლი 2 ადგენს ტურიზმისა და საკურორტო სფეროს ძირითად ცნება-ტერმინებს, მათ შორის „დაგეგმვის“ თვალსაზრისით, ძირითადია:

„6. **საკურორტო ადგილი** - ტერიტორია, რომელიც შეიცავს ბუნებრივ სამკურნალო რესურსებს, ვარგისია მიზნობრივი ექსპლუატაციისთვის და არ აქვს შესაბამისი შენობა-ნაგებობები.

---

<sup>52</sup> 2016 წელს შემუშავებულია კულტურული მემკვიდრეობის კოდექსის პროექტი, რომელიც განხილვის სტადიაშია.

7. **კურორტი** - საკურორტო ადგილი, რომელზეც განლაგებულია სამკურნალო და გამაჯანსაღებელი დაწესებულება, ნაგებობა და ინფრასტრუქტურის სხვა ობიექტები“.

საქართველოს კურორტებისა და საკურორტო ადგილების ნუსხას, მუნიციპალიტეტების მიხედვით, ადგენს საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 22 ივლისის #655 დადგენილება „საქართველოს კურორტებისა და საკურორტო ადგილების ნუსხის შესახებ“<sup>53</sup>. დადგენილება (1998 წლის ვერსია) აყალიბებს საქართველოს საკურორტო ზონებსა და რაიონებს.

„ნუსხა“ სტრუქტურირებულია კურორტებისა და საკურორტო ადგილების შემდეგი მახასიათებლების მიხედვით:

- დასახლება;
- მუნიციპალიტეტი;
- კურორტის/საკურორტო ადგილის ტიპი;
- ზღვის დონიდან სიმაღლე;
- საკურორტო ზონა;
- მინერალური წყაროს ტიპი;
- პროფილი.

ეს ინფორმაცია გასათვალისწინებელია მუნიციპალიტეტის „ნარკვევის“ შემუშავებისას. ადგილი გასაცნობიერებელია ინფრასტრუქტურული პროექტებისა თუ ობიექტების როლი დასახლების/ტერიტორიის კონკრეტული საკურორტო ადგილის კატეგორიიდან კურორტის კატეგორიაში გადაყვანის პროცესში. კანონი ადგენს, რომ როგორც კურორტს, ისე საკურორტო ადგილს ეკუთვნის სანიტარიული დაცვის ზონების შემუშავება.

### 7.3.8 საქართველოს კანონი „კურორტებისა და საკურორტო ადგილების სანიტარიული დაცვის ზონების შესახებ“ (1998)

კანონი აღწერს კურორტისა და საკურორტო ადგილისათვის განკუთვნილი სანიტარიული დაცვის ფუნქციურ მახასიათებლებსა და ტერიტორიულ პარამეტრებს<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1260851>

<sup>54</sup> [http://www.economy.ge/uploads/kanonmdebloba/turizmi/sanitaruli\\_dacvis\\_zona.pdf](http://www.economy.ge/uploads/kanonmdebloba/turizmi/sanitaruli_dacvis_zona.pdf)



### 7.3.9 საქართველოს კანონი „ნარჩენების მართვის კოდექსი“ (2014)

სექტორული კანონმდებლობიდან წინამდებარე „სახელმძღვანელოსთვის“ შერჩეულია საქართველოს კანონი „ნარჩენების მართვის კოდექსი“, რაც სავსებით საკმარისია „დაგეგმვის“ პრობლემატიკის ფართე დიაპაზონში გააზრების საჭიროების დასამტკიცებლად.

ამ კანონის გამჭოლი სულისკვეთებიდან გამომდინარე, ნარჩენების მართვის სფეროს ოფიციალური ხედვა ორიენტირებულია სწორედ რეგიონულ საფეხურზე; პარადოქსია, მაგრამ ასეთი მიდგომა - რაც სანატრელია ინფრასტრუქტურის განვითარების სხვა სექტორებში - ნარჩენების მართვის სფეროში მეტად საეჭვო, არაეფექტიანი და ნაკლებად რეალისტური ჩანს - უწინარესად, მუნიციპალური ნარჩენების მართვის თვალსაზრისით.

კოდექსი იძლევა ნარჩენების მართვის სფეროს ცნება-ტერმინების განმარტებას, მათ შორის არის „ნაგავსაყრელი“, „ნარჩენების გადამტვირთავი სადგური“, „ნარჩენების დროებითი შენახვის ობიექტი“. მუხლი 4 სამართლიანად აღნიშნავს, რომ ნარჩენების მართვის პოლიტიკის განსაზღვრისას მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული 3 ფაქტორი, მათ შორის - „ეკონომიკური მიზანშეწონილობა“. „კოდექსი“ აგრეთვე გამოყოფს ამ სფეროს მართვის 3 პრინციპს; ამ პრინციპებს შორის ხაზგასასმელია „სიახლოვის პრინციპი“, რომელიც ადგენს, რომ ნარჩენები უნდა დამუშავდეს ყველაზე ახლოს მდებარე დამუშავების ობიექტზე, გარემოს დაცვითი და ეკონომიკური ეფექტიანობის ფაქტორების გათვალისწინებით (მ.5.2.გ.).

ამ კოდექსის მოთხოვნის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობამ, 2016 წლის 1 აპრილის #160 დადგენილებით, დაამტკიცა ორი მნიშვნელოვანი დოკუმენტი:

- „საქართველოს ნარჩენების მართვის 2016-2030 წლების ეროვნული სტრატეგია“ და
- „2016-2020 წლების ეროვნული სამოქმედო გეგმა“.

„სტრატეგია“ შეიცავს ნარჩენების მართვის მიზნებსა და ამოცანებს; მათ შორის არის მიზანი 3, ამოცანა 5: „<...> საჭიროა საქართველოში აშენდეს ახალი, საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი რეგიონული ნაგავსაყრელები“. და შემდეგ, მიზანი 4, ამოცანა 1.: „ახალი თანამედროვე რეგიონული ნაგავსაყრელების და ნარჩენების გადამტვირთავი სადგურების მოწყობა ევროკავშირის სტანდარტების შესაბამისად 2025 წლისთვის; <...>.“

გაურკვეველი რჩება, გადამტვირთავი სადგურებიც, ნაგავსაყრელების მსგავსად, რეგიონული მასშტაბისაა, თუ ისინი მუნიციპალიტეტებში უნდა მოეწყოს. ასეთი გაურკვეველობა კიდევ ერთხელ მიუთითებს ქვეყნისთვის უმნიშვნელოვანესი გადაწყვეტილებების მიღებისას სივრცით-ტერიტორიული აზროვნების დეფიციტზე. ძნელი წარმოსადგენია მუნიციპალური ნარჩენების ტრანსპორტირება, მაგალითად, თუშეთიდან კახეთის რეგიონულ ნაგავსაყრელზე, თუნდაც ზაფხულობით; ან უშგულიდან სამეგრელო-ზემო სვანეთის რეგიონულ ნაგავსაყრელზე სამეგრელოს ბარის ზონაში.

„სტრატეგიის“ თანახმად, სადღეისოდ, მთელი ქვეყნის მასშტაბით, სანიტარიული ნაგავსაყრელები ფუნქციონირებს თბილისში, რუსთავსა და ბორჯომში<sup>55</sup>; დაგეგმილია 3 ახალი რეგიონული ნაგავსაყრელის მშენებლობა:

- აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში;
- ქვემო ქართლში;
- იმერეთში (მოემსახურება რაჭა-ლეჩხუმი-ქვემო სვანეთის რეგიონსაც).

ზემოთქმულის გათვალისწინებით, შესამუშავებელია საქართველოს მასშტაბის დოკუმენტი - „ნარჩენების მართვის გენერალური სქემა“, რომელიც ინტეგრირებული იქნება „დაგეგმვის“ დოკუმენტაციაში.

### 7.3.10 საქართველოს კანონი „თავისუფალი ინდუსტრიული ზონების შესახებ“(2007)

ეს კანონი ადგენს ამგვარი ზონების ორგანიზების სივრცითს წინაპირობებს: „მ.პ., პ.5. თავისუფალი ინდუსტრიული ზონები შეიძლება შეიქმნას ნებისმიერ

<sup>55</sup> ეს ნუსხა სრული არ არის.

ტერიტორიაზე, რომლის ფართობი აღემატება 10 ჰექტარს, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული ტერიტორიებისა.“

კანონის მუხლი 5., პ.1. ბუნდოვნად განსაზღვრავს თიზ-ის შესაქმნელად აუცილებელი წინაპირობების ნაწილს, სახელდობრ, ის მოითხოვს:

„ბ) თავისუფალი ინდუსტრიული ზონის საზღვრების აღწერას ;

გ) თავისუფალი ინდუსტრიული ზონის მოწყობის გეგმას; <...>“.

გაურკვეველია რა შინაარსის „მოწყობის გეგმას“ მოითხოვს კანონი. სამაგიეროდ, ცხადია, რომ თიზ-ში დაუშვებელია შენობების საცხოვრებლად გამოყენება (მ.8., პ.4.). თიზ-ის „მოწყობის გეგმის“ დეტალური წესების შემუშავებას კანონი ავალებს საქართველოს მთავრობას. მთავრობის დადგენილება, რომელმაც დაამტკიცა „თავისუფალი ინდუსტრიული ზონის შექმნის, მოწყობისა და ფუნქციონირების წესები“, გამოიცა 2008 წლის 3 ივნისს. დადგენილება ითხოვს: „თიზის ადმინისტრატორი შეიმუშავებს ზონის განაშენიანების რეგულირების გეგმას, რომელსაც ამტკიცებს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსთან შეთანხმებით“. არაფერია ნათქვამი განაშენიანების რეგულირების გეგმის შესაბამისი მუნიციპალიტეტის სივრცით-ტერიტორიული განვითარების გეგმასთან ჰარმონიზების შესახებ.

სადღეისოდ, საქართველოში რეალიზების სხვადასხვა სტადიაზე მყოფი და წარმატების განსხვავებული ხარისხის მქონე რამდენიმე თიზ-ი შეიძლება დასახელდეს - თბილისში, ქუთაისში, ფოთში, ყულევში, ანაკლიაში (განვითარებადი).

#### 7.4 დირექტიული დოკუმენტები

საქართველოს რეგიონული განვითარების პრობლემატიკისადმი ინტერესი მთავრობის მხრიდან ათიოდე წლის წინ გაცხადდა. 2006 წელს *საქართველოს უშიშროების საბჭომ, ევროკავშირთან თანამშრომლობით*, დაიწყო პროექტის - „რეგიონული განვითარების პოლიტიკის მხარდაჭერა“ - განხორციელება, რომლის ერთ-ერთი კომპონენტი გულისხმობდა რეგიონული განვითარების კონცეფციის შემუშავებას. კონცეფციის საფუძველზე მომზადდა რეგიონული განვითარების

შესახებ კანონპროექტი, თუმცა, იმ დროს შესაბამისი ინსტიტუციის არარსებობის მიზეზით (თუ მომიზეზებით), სახელმწიფო პოლიტიკის ეს მიმართულება არ განვითარდა.

2008 წელს, საქართველოს მთავრობის რეორგანიზაციის შედეგად, შეიქმნა რეგიონების მართვის საკითხებში მინისტრის პოსტი, შესაბამის აპარატთან ერთად; 2009 წელს ეს ინსტიტუცია გარდაიქმნა *რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროდ*. პარალელურად, ევროკავშირის დელეგაციის, პოლონეთისა და გერმანიის მთავრობების ინიციატივით, ჩამოყალიბდა *რეგიონული განვითარების სახელმწიფო კომისია*, რომელსაც მთავრობის პირველი ვიცე-პრემიერი თავმჯდომარეობდა. კომისიის მუშაობის ორგანიზაციულ-ტექნიკური უზრუნველყოფა დაევა *სსიპ ეფექტიანი მმართველობის სისტემის და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის ცენტრს*.

ჩამოყალიბდა 7 თემატური ჯგუფი, რომლებიც შემდეგ მიმართულებებს ამუშავებდნენ:

1. რეგიონული განვითარების დაფინანსება;
2. რეგიონული მენეჯმენტი, ინსტიტუციური მოწყობა და ადამიანური რესურსების მართვა;
3. სიღარიბის დაძლევა და დასაქმება;
4. მუნიციპალური განვითარება და ინფრასტრუქტურა;
5. ინოვაციები, ახალი ტექნოლოგიები და მეწარმეობა;
6. გარემოს დაცვა და რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობა;
7. საკანონმდებლო გადაწყვეტილებები ეფექტური რეგიონული განვითარებისათვის.

საგულისხმოა, რომ რეგიონების „დაგეგმვისადმი“ ინტერესი არც ერთი სამუშაო ჯგუფის სახელწოდებაში იკვეთებოდა. ისიც უნდა ითქვას, რომ *რეგიონული განვითარების კომისიაში*, მის *სამდივნოში* და *სამუშაო ჯგუფებში* სხვადასხვა სტატუსით მონაწილეების რაოდენობამ 200-ს (!) გადააჭარბა, შესაბამისი უკუპროპორციული შედეგით. ხაზგასასმელია, რომ ამ ორ ასეულ მონაწილეთა შორის სივრცითი მოწყობის ერთი სპეციალისტიც კი არ იყო.

2009 წელს დასრულდა და 2010 წელს გამოქვეყნდა *კომისიის* მიერ მომზადებული დოკუმენტი - „საქართველოს რეგიონული განვითარება. დიაგნოსტიკური მოხსენება“, რომელიც მოიცავდა რეგიონული განვითარების სახელმწიფო სტრატეგიის შესამუშავებელი პროექტის ძირითად მიმართულებებსა და ამოცანებს. ამ მასალებში „სივრცითი დაგეგმარება“ აღმოჩნდა მე-4 სამუშაო ჯგუფის - „მუნიციპალური განვითარება და ინფრასტრუქტურა“ - კომპეტენციის სფეროში. დიაგნოსტიკური მოხსენების ტექსტის სტრუქტურაში მას დაბალი - მესამე ტაქსონომიური საფეხურის სტატუსი მიენიჭა (ქვეპუნქტი 4.2.4.); ანალოგიური სტატუსი, მიენიჭა, მაგალითად, „ნარჩენების მართვას“ (ქვეპუნქტი 4.2.8.). ამასთან, საგულისხმოა, რომ ქვეპუნქტი 4.2.5. - „მუნიციპალური განვითარების გეგმები“ - განიხილავს მხოლოდ სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ასპექტს, ისიც, თვითმმართველი ერთეულის - მუნიციპალიტეტის, და არა რეგიონის დონეზე.

თუ დავუბრუნდებით დიაგნოსტიკური მოხსენების ქვე-პუნქტ 4.2.4 - „სივრცითი დაგეგმვა“, დავრწმუნდებით, რომ ამ 162 გვერდიანი დოკუმენტის მხოლოდ 1 გვერდი ეთმობა ქვეპუნქტის სათაურში განცხადებულ თემას; თანაც, რეგიონის საფეხური აქაც ამოგდებულია, აქცენტი ისევ მუნიციპალიტეტებზე კეთდება: „დღეისათვის, არც ქვეყნის მასშტაბით, და არც მუნიციპალურ დონეზე არ არსებობს სივრცითი მოწყობის სქემები; არც ერთ დამოუკიდებელ თვითმმართველ ქალაქს და მუნიციპალიტეტს (გარდა თბილისისა და ბათუმისა) არ აქვს დამტკიცებული განაშენიანების გეგმა; ის მუნიციპალიტეტები, რომლებსაც არ აქვთ შემუშავებული ე. წ. „განაშენიანების რეგულირების წესები“, ვალდებულნი არიან იხელმძღვანელონ „დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებებით“.

თუნდაც ეს ერთი აბზაცი მოწმობს სპეციალისტების ჩართულობის იგნორირების უარყოფით შედეგებს - მოხსენიებულ „განაშენიანების გეგმის“ მაგივრად, მოსახსენიებელი იყო „მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმა“, „ძირითადი დებულებები“ მოტანილია ასეთ შემთხვევაში აუცილებელი რეკვიზიტების გარეშე.

დიაგნოსტიკური მოხსენების ქვეპუნქტი 7.2.3. გვარწმუნებს, რომ „საქართველოში სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ინსტიტუტი შეგვიძლია განვიხილოთ, როგორც დეკონცენტრირებული სამხარეო მმართველობისკენ გადადგმული პირველი ნაბიჯი“. ეს პასაჟი კიდევ ერთხელ ამტკიცებს, რომ იმდროინდელი მთავრობის მიზანი იყო არა სუბსიდიარობის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპზე დაფუძნებული მმართველობის დეცენტრალიზაცია, არამედ ცენტრალური ხელისუფლების ფუნქციების დეკონცენტრაცია, რაც სრულიად განსხვავებული პროცესია და არ პასუხობს ქვეყანაში დემოკრატიის მშენებლობის მიზანს.

დიაგნოსტიკური მოხსენების გამოქვეყნების დროისთვის საქართველოში უკვე კარგა ხანს მოქმედებდა გუბერნატორის ინსტიტუტი. საქართველოს კანონი „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ (2004) ადგენდა: „სახელმწიფო რწმუნებული - გუბერნატორი არის საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის წარმომადგენელი, რომელსაც პრემიერ მინისტრთან კონსულტაციის შემდეგ თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი“ (2007 წელს დამატებული თავი VIII<sup>1</sup>-ის მუხლი 27<sup>1</sup>-ის პუნქტი 1.).

დიაგნოსტიკურ მოხსენებას ლოგიკურად მოჰყვა საქართველოს რეგიონული კომისიის ეგიდის ქვეშ მომზადებული სქელტანიანი ნაშრომი „საქართველოს რეგიონული განვითარების სტრატეგიული რეკომენდაციები“. „რეკომენდაციები“ შეიცავს ერთაბზაციან ქვეპუნქტს „4.4.2. სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმარება“. ამ ქვეპუნქტის ტექსტი სრულიად აცდენილია „რეკომენდაციების“ ჟანრობრივ მოთხოვნებს, ეს უფრო პესიმისტური კონსტატაციაა:

„სივრცით-ტერიტორიულ დაგეგმვაზე უფლებამოსილი ორგანოების რესურსები (პოტენციალი) როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე საკმაოდ მწირია. ეს ორგანოები ვერ ასრულებენ მათზე დაკისრებულ უფლება-მოვალეობებს. აღნიშნული პრობლემა განსაკუთრებით მწვავედ დგას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში (გარდა თვითმმართველი ქალაქებისა), სადაც მხოლოდ ერთი სპეციალისტი მუშაობს, რომელიც თანამდებობრივად

უფლებამოსილიც კი არ არის განახორციელოს სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა. გარდა ამისა, არსებობს სხვა მნიშვნელოვანი პრობლემებიც: ამ დარგის სპეციალისტების სიმცირე (ისინი ძირითადად თბილისში არიან დასაქმებულნი) და მათი დაბალი კვალიფიკაცია; სუსტი კოორდინაცია ცენტრალურ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეზე; ფინანსური რესურსების სიმწირე და სხვ.“

2010 წლის 25 ივნისს გამოდის საქართველოს მთავრობის დადგენილება #172 „საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წწ. სახელმწიფო სტრატეგიის დამტკიცებისა და საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის შექმნის შესახებ“. სტრატეგიის პრეამბულაში „რეგიონები“ წინა პლანზეა წამოწეული: „საქართველოს რეგიონული განვითარების სახელმწიფო სტრატეგიის ძირითადი მიზანია, უზრუნველყოს **რეგიონების** სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისთვის ხელსაყრელი გარემოს შექმნა და მოსახლეობის ცხოვრების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებით, **რეგიონების** კონკურენტუნარიანობის ამაღლებითა და **რეგიონებს** შორის არსებული სოციალურ-ეკონომიკური უთანასწორობის შემცირებით.“

მხოლოდ ამ ერთ წინადადებაში „რეგიონი“ ოთხჯერაა მოხსენიებული. მაგრამ, რას სთავაზობს სტრატეგია პრაქტიკული თვალსაზრისით, უწინარესად, სივრცითი დაგეგმვის მიმართულებით? მოლოდინები ამ შემთხვევაშიც გაცრუებული აღმოჩნდა - სტრატეგიის პ.2.6.- „სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმარება“ - მხოლოდ ორი, ისიც ბუნდოვანი, ქვეპუნქტით კმაყოფილდება; სრულად მოგვყავს ორივე ქვეპუნქტი:

„1. მდგრადი რეგიონული განვითარების ხელშეწყობის მიზნით უნდა შეიქმნას დამატებითი პირობები რეგიონისა და თვითმმართველი ერთეულის დონეზე სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმარების უზრუნველსაყოფად.

2. ქვეყანაში სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვისა და ქალაქმშენებლობითი დოკუმენტების შემუშავების ხელშეწყობისათვის საჭიროა, არსებული საბაზისო ინფორმაციის (აეროფოტოგადაღება, ტოპოგრაფიული რუკები, საკადასტრო რუკები და სხვა) უნიფიცირებული მონაცემთა ბაზა. უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს აღნიშნულ ბაზაზე სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვისა და

ქალაქმშენებლობითი დოკუმენტების შექმნისათვის პასუხისმგებელი პირების დაშვება.“

ბოლო წლებში განახლდა მხარეებში გუბერნატორების დანიშვნის წესი. საქართველოს მთავრობამ 2013 წლის 29 ნოემბერს გამოსცა # 309 დადგენილება „სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის დებულების დამტკიცების შესახებ“. ამ „დებულების“ თანახმად, „სახელმწიფო რწმუნებული - გუბერნატორი არის საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენელი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს მთავრობა“ (მ.2., პ.1.). „სახელმწიფო რწმუნებული - გუბერნატორი პასუხისმგებელი და ანგარიშვალდებულია საქართველოს მთავრობის წინაშე“ (მ.2., პ.6.).

განსაკუთრებით საგულისხმოა არა საკუთრივ ციტირებული სამართლებრივი ნორმები, არამედ ამ ნორმებში სუბიექტისა და ობიექტის პოზიციების თანამიმდევრობა - განისაზღვრება ჯერ ინსტიტუცია - „სახელმწიფო რწმუნებული - გუბერნატორი“ - და მხოლოდ ამის შემდეგ - მისი უფლებამოსილებების გავრცელების კონკრეტული არეალი, ანუ ობიექტი - „ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულები“. კანონმდებელი მაინც ვერ ბედავს ლამის ტაბუდადებული კატეგორიის - „რეგიონის“ ღიად მოხსენიებას და ოპერირებს ფაქტობრივად არსებული და საყოველთაოდ ცნობილი რეგიონების შემადგენელი მუნიციპალიტეტების ჩამონათვალთ. ასე, მაგალითად, # 308 დადგენილების მუხლი 3. აცხადებს: „სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის უფლებამოსილებათა ტერიტორიული საზღვრები განისაზღვრება შემდეგი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების მიხედვით:

ა) სახელმწიფო რწმუნებული - გუბერნატორი, რომლის სამოქმედო ტერიტორია მოიცავს ახმეტის, გურჯაანის, დედოფლისწყაროს, თელავის, ლაგოდეხის, საგარეჯოს, სიღნაღისა და ყვარლის მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ საზღვრებს;“ ანუ, ფაქტობრივად, საქმე გვაქვს კახეთის მხარესთან (რეგიონთან). ასეთივე არასრულფასოვანი დეფინიციები მოყვანილია საქართველოს დანარჩენი რეგიონების შემთხვევებშიც.



მეორე მხრივ, ცნება **რეგიონი** მაინც ფიგურირებს გუბერნატორის მმართველობის ინსტრუმენტებში - მისი ადმინისტრაციის ოთხ სტრუქტურულ ერთეულს შორის დასახელებულია „რეგიონული პროექტების კოორდინირების სამსახური“ (მ.9.), რითაც აღიარებულია სწორედ **რეგიონული პროექტების** მნიშვნელობა.

ამის გარდა, დადგენილების # 308-ის მუხლი 5. – „სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის უფლებამოსილებანი“ - ადგენს, რომ სახელმწიფო რწმუნებული:

„ა) საქართველოს მთავრობის დავალებით კოორდინაციას უწევს **რეგიონული პოლიტიკის** განხორციელებასა და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ცალკეულ დონისძიებებს;

ბ) საქართველოს მთავრობის დავალებით, შესაბამისი ტერიტორიული საზღვრების ფარგლებში შეიმუშავებს ან/და ახორციელებს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამებს და მონაწილეობს **რეგიონული განვითარების** დონისძიებებში;

გ) საქართველოს მთავრობისთვის წარსადგენად ამზადებს რეკომენდაციებსა და წინადადებებს **შესაბამისი სამოქმედო ტერიტორიის** ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტული მიმართულებების შესახებ<...>“.

სამართალმცოდნეების ნაწილი გუბერნატორის ინსტიტუტს „არაკონსტიტუციურად“ (უფრო ლოგიკური იქნებოდა - „კონსტიტუციისგარეშედ“) მიიჩნევს. ასეა თუ ისე, დღეს საქართველოს ტერიტორიულ-ადმინისტრაციულ მოწყობაში და სახელმწიფო მართვის სისტემაში „რეგიონი“, როგორც მუნიციპალიტეტების გამაერთიანებელი, ტერიტორიულად „შემკვრელი“, უფრო მაღალი რანგის ტაქსონომიური ერთეული, *de-facto* ფიგურირებს, რაც ასახავს როგორც თანამედროვე რეალობას, ისე საქართველოს ისტორიულ-კულტურული მხარეების (კუთხეების, პროვინციების) ჩამოყალიბებისა და ფუნქციონირების ტრადიციას. ასეთი რეგიონებია (მხარეებია)<sup>56</sup>, # 308 დადგენილებაში მოყვანილი თანამიმდევრობით:

<sup>56</sup> ჩამონათვალში არ ფიგურირებს დედაქალაქი - თბილისი და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა (მიუხედავად იმისა, რომ ისინი სტატუსით რეგიონებსაა გათვლებული) და

კახეთის მხარე;  
ქვემო ქართლის მხარე;  
იმერეთის მხარე;  
გურიის მხარე;  
სამეგრელო-ზემო სვანეთის მხარე;  
რაჭა-ლეჩხუმის და ქვემო სვანეთის მხარე;  
შიდა ქართლის მხარე;  
მცხეთა-მთიანეთის მხარე;  
მესხეთ-ჯავახეთის მხარე.

2013 წელს, საქართველოს მთავრობის განკარგულებებით, დამტკიცდა საქართველოს რეგიონების (მხარეების) განვითარების 2014-2021 წწ. სტრატეგიები. „სტრატეგიები“ უნიფიცირებული მეთოდოლოგიით, შაბლონითაა შემუშავებული, რაც, თავისთავად, სავსებით მისაღებია. ამდენად, საკმარისია ერთი მათგანის ანალიზი, ძირითადად, „დაგეგმვის“ პოზიციებიდან. საამისოდ შერჩეულია მეტად აქტუალური, პრობლემური და საინტერესო რეგიონი - სამეგრელო-ზემო სვანეთი; ზოგჯერ სხვა რეგიონებთან შედარების გამოყენებით.

„სტრატეგიების“ სტანდარტული სტრუქტურა შემდეგია (ქვემოთ მოყვანილი თავების სათაურების უმნიშვნელო, არაარსებითი განსხვავებებით):

- რეგიონის ზოგადი დახასიათება;
- რეგიონის სოციალური განვითარება;
- რეგიონის ეკონომიკური განვითარება;
- ინფრასტრუქტურა და საზოგადოებრივი მომსახურებები;
- გარემოს დაცვა;
- ხელისუფლება;
- რეგიონის ძლიერი და სუსტი მხარეების, შესაძლებლობების და საფრთხეების ანალიზი (SWOT);
- რეგიონის განვითარების ხედვა, სტრატეგიული მიზნები, ამოცანები და წინადადებები.

---

დროებით ოკუპირებული აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა და ცხინვალის რეგიონი (სამაჩაბლო).

დასაწყისშივე შეიძლება ითქვას, რომ „სტრატეგიები“ არა მარტო ერთიანი მეთოდოლოგიით, არამედ, „ერთი ხელითაა“ დაწერილი; და ეს, განსაკუთრებით, ურბანისტიკის, სივრცითი დაგეგმვის ასპექტში შეიმჩნევა. მე-4 თავის ქვეთავი - „დასახლებათა იერსახე და სივრცითი დაგეგმვა“ - ერთის მხრივ, სტერილურად დაშტამპულია, მეორე მხრივ კი არ ასახავს რეგიონის რეალობას თუ თავისებურებებს. ტექსტში ნათქვამია, რომ „რეგიონში არც მხარის და არც მუნიციპალურ დონეზე არ ხორციელდება სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა“, მაშინ, როდესაც „სტრატეგიის“ დაწერის დროისთვის არსებობდა, მაგალითად, ქ. ფოთის და სხვა მუნიციპალიტეტების მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმების პროექტები.

რეგიონის სივრცითი დაგეგმვის საჭიროების გაუცნობიერებლობა, მისი „მეორეხარისხოვნობა“ გამოიხატება, თუნდაც იმით, რომ დარგობრივი ძლიერი და სუსტი მხარეების, შესაძლებლობების და საფრთხეების ანალიზის (SWOT) რუბრიკაში „სუსტი მხარეები“ ეს სფერო საერთოდ არ მოიხსენიება. ამავე „სტრატეგიის“ პირველივე მიზანში - „საჯარო ხელისუფლების შესაძლებლობების განვითარება“, სხვა მიზნებს შორის, ფიგურირებს დამაიმედებელი ფორმულირება: „სამეგრელო-ზემო სვანეთის სივრცით-ტერიტორიული განვითარების გეგმის შემუშავება; მხარეში შემავალი მუნიციპალიტეტების ქალაქგეგმარებისა და სივრცით-ტერიტორიული მოწყობის სისტემურად ჩამოყალიბებული დოკუმენტების მომზადება. ამ მიზნით, ადგილობრივი თვითმმართველობის სათანადო ჩართულობისა და დონორი ორგანიზაციების მიზნობრივი მხარდაჭერის უზრუნველყოფა“.

მიუხედავად იმისა, რომ სტანდარტული „სტრატეგიების“ შემდგენელმა „სივრცით-ტერიტორიული განვითარება“ შეუსაბამო „მიზანში“ მოათავსა (ამ მხრივ, ქვემო ქართლის „სტრატეგიაში“ ეს მიმართულება შედარებით უფრო შესაფერის „მიზანში“ მოექცა - „საბაზო ინფრასტრუქტურისა და მშენებლობის განვითარება“), ეს განაცხადი მეტად დამაჯერებელია.

ამ ბოლო დროს აშკარა გახდა „რეგიონის“, როგორც განვითარების სუბიექტის, ემანსიპირების სასიკეთო ტენდენცია. ასე, საეტაპო მნიშვნელობის დოკუმენტი - „სამთავრობო პროგრამა: თავისუფლება, სწრაფი განვითარება, კეთილდღეობა 2016-

2020“ - ერთ-ერთ პრიორიტეტულ მიმართულებად სწორედ „რეგიონალურ ეკონომიკურ პოლიტიკას“ მიიჩნევს.

აქვე კიდევ ერთხელ ხაზგასასმელია, რომ ქვეყნის მასშტაბით „დაგეგმვა“ - რეგიონული და მუნიციპალური დონეების ჩათვლით - ნაკლებ შედეგიანი იქნება საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი წინმსწრები მოწყობის გარეშე.

### 7.5 ანალიზური და კვლევითი მასალები

საქართველოში რეგიონული და მუნიციპალური განვითარების პრობლემატიკას მრავალი დარგობრივი (სექტორული) კვლევა ეძღვნება - პოლიტოლოგიური ანალიზით დაწყებული ვიდრე წყალმომარაგება-კანალიზაციამდე. ამ ფონზე ფუნდამენტურობით გამოირჩევა რეგიონული განვითარების პროგრამის - Georgian Applied Research Facility for Regional Development (GARF-RD) – ფარგლებში შემუშავებული „პოლიტიკური დოკუმენტების“ სერია. დოკუმენტები მომზადებულია *სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტის* მიერ, *ევროკავშირის* ფინანსური მხარდაჭერით და რამდენიმე პარტნიორ-ორგანიზაციის მონაწილეობით. აქ საკმარისია მოვიხსენიოთ სერიის #1 (2015) დოკუმენტის თემები:

- საზღვრისპირა, ტრანსსასაზღვრო და ტრანსეროვნული რეგიონული თანამშრომლობა;
- ტერიტორიული ოპტიმიზაცია - ურბანული და სოფლის განვითარება;
- რეგიონული და ინფრასტრუქტურული განვითარების პოლიტიკის შესაბამისობა ევროკავშირის ასოცირების ხელშეკრულების პრიორიტეტებთან;
- ადგილობრივი ტრანსპორტი;
- კომუნალური სფერო - წყალმომარაგება.



## 8. სივრცით-ტერიტორიული განზომილება (ასპექტი) სექტორულ საკანონმდებლო-ნორმატიულ აქტებში (მუნიციპალური ნარჩენების მართვის მაგალითზე)

ძნელად მოიძებნება საზოგადოებრივი ცხოვრების სფერო, რომელიც მოკლებულია სივრცით-ტერიტორიულ განზომილებას. ამიტომაც, რომ საქართველოს კანონმდებლობა ხაზს უსვამს იმ პრინციპულ გარემოებას, რომ „სივრცით-ტერიტორიული გეგმები არის ინტეგრირებული დოკუმენტები, რომლებიც თავს უყრის, შეაჯერებს დარგობრივ გეგმებსა და პროექტებს და უზრუნველყოფს მათ ინტეგრაციას, ასევე ახდენს სივრცით-ტერიტორიული განვითარების პოლიტიკის ფორმირებას მოცემული ტერიტორიისათვის.“ (კანონი „სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის საფუძვლების შესახებ“, მ. 11., პ.2.). ეს იმას ნიშნავს, რომ დამგეგმავი ზედმიწევნით უნდა იცნობდეს საპროექტო ტერიტორიაზე მოქმედ დარგობრივ კონცეფციებს, სტრატეგიებს, პროექტებს, გეგმებს, პროგრამებს, სხვა სახის დირექტიულ დოკუმენტაციას, უწინარესად, მათს იმ დებულებებს, რომლებიც სივრცის ორგანიზების პრობლემატიკას უშუალოდ ეხება. მოგვყავს ამ თვალსაზრისით განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი მაგალითი.

**მუნიციპალური ნარჩენების მართვა** - მუნიციპალიტეტების უმრავლესობისათვის განსაკუთრებით პრობლემური თემაა. მეტაფორულ სიბრტყეზე ცნობილია მოწოდება, რომელიც 3R (Reduce, Reuse, Recycle) პრინციპზეა აგებული - „შეამცირე“, „ხელმეორედ გამოიყენე“, „გადაამუშავე“. ამ სფეროს, სამართლებრივ დონეზე, საქართველოში, რამდენიმე საკანონმდებლო-ნორმატიული აქტი აწესრიგებს. ეს აქტები ეფუძნება ევროკავშირის დირექტიულ მოთხოვნებს. დირექტივაში ასახულ 7 ზოგად მოთხოვნას შორის პირველი - სწორედ ადგილმდებარეობაა:

„ნაგავსაყრელის ადგილმდებარეობის განსაზღვრისას უნდა იქნეს გათვალისწინებული გარემოსდაცვითი მოთხოვნები, კერძოდ:

- მანძილი საცხოვრებელ და რეკრეაციულ ზონებიდან, მდინარეებიდან, წყალსატევებისა და სხვა სასოფლო ან ურბანულ ადგილებიდან პოლიგონის საზღვრამდე;

- მიწისქვეშა წყლების, სანაპირო ზონების ან დაცულ ტერიტორიების არსებობა პოლიგონის სიახლოვეს;
- მიწის ნაკვეთის გეოლოგიური და ჰიდროლოგიური პირობები; დატბორვის, დამეწყვრის ან ზვავების შესაძლო რისკები;
- ბუნების თუ კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა მიმდებარე ტერიტორიაზე.“

ამ სფეროში საქართველოს საკანონმდებლო-ნორმატიულ აქტებს შორის ძირითადია 2014 წელს მიღებული და 2015 წელს ამოქმედებული საქართველოს კანონი - „ნარჩენების მართვის კოდექსი“. „კოდექსი“ იძლევა ნარჩენების მართვის პრინციპებს, ყველა სახის ნარჩენების კლასიფიკაციას და მათს დეფინიციებს, აგრეთვე ამ სფეროში სხვადასხვა ორგანოების კომპეტენციების განაწილებას.

ნარჩენების მართვის სფეროში მოქმედებს 4 ძირითადი პრინციპი:

- **უსაფრთხოების წინასწარი ზომების მიღების პრინციპი;**
- პრინციპი - „**დამზინძურებელი იხდის**“;
- „**სიახლოვის პრინციპი**“ - ნარჩენები უნდა გადამუშავდეს ყველაზე ახლოს მდებარე ობიექტზე, გარემოსდაცვითი და ეკონომიკური ეფექტიანობის გათვალისწინებით;
- „**თვითუზრუნველყოფის პრინციპი**“ - უნდა ჩამოყალიბდეს და მოქმედებდეს მუნიციპალური ნარჩენების განთავსებისა და აღდგენის ობიექტების ინტეგრირებული და ადეკვატური ქსელი.

ძნელი დასანახი არ აის, რომ ბოლო ორი პრინციპს ტერიტორიული განზომილება გააჩნია, ესე იგი ის გავლენას ახდენს მუნიციპალიტეტისა თუ რეგიონის „დაგეგმვაზე“.

„კოდექსში“ განმარტებულ მრავალრიცხოვან ტერმინებს შორის „დაგეგმვის“ პოზიციებიდან რამდენიმეა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი:

- **საყოფაცხოვრებო ნარჩენები** - საოჯახო მეურნეობის მიერ წარმოებული ნარჩენები;

- **მუნიციპალური ნარჩენები** - საყოფაცხოვრებო ნარჩენები, აგრეთვე სხვა ნარჩენები, რომლებიც თავიანთი მახასიათებლებითა და შემადგენლობით საყოფაცხოვრებო ნარჩენების მსგავსია (ქუჩის ანახვეტის ჩათვლით).

„კოდექსის“ საფუძველზე შემუშავდა და საქართველოს მთავრობის 2016 1 აპრილის # 160 დადგენილებით ერთიანად დამტკიცდა „ნარჩენების მართვის 2016-2030 წლების ეროვნული სტრატეგია და 2016-2020 წლების ეროვნული სამოქმედო გეგმა“.

„სტრატეგია“ აღიარებს, რომ ქვეყანაში არ არსებობს ინერტული, მათ შორის სამშენებლო მასალებისა და სახიფათო ნარჩენების სერტიფიცირებული ნაგავსაყრელები.

„სტრატეგიას“ უნდა დაედგინა: (1) ნარჩენების აღდგენისა და განთავსების ობიექტების ადგილმდებარეობის განსაზღვრის კრიტერიუმები და (2) რეგიონული ნაგავსაყრელების ადგილმდებარეობის და მათი მუშაობის დაწყების ვადები. ამის გარდა, მუნიციპალიტეტებს უნდა შეემუშავებინათ ნარჩენების მართვის 5 წლიანი გეგმა; დასაშვები იყო მოსაზღვრე მუნიციპალიტეტების ერთობლივი საქმიანობა ამ მიმართულებით. ნაგავსაყრელები დაყოფილ იქნა 3 კატეგორიად - სახიფათო ნარჩენების, არასახიფათო ნარჩენებისა და ინერტული ნარჩენების კატეგორიებად.

„სამოქმედო გეგმა“ რეგიონებსა და მუნიციპალიტეტებზე ზოგადი მინიშნებით შედგენილი დოკუმენტია; მას გეოგრაფიული კონკრეტულობა, ტერიტორიაზე „მიზმა“ აკლია. აუცილებელი იყო ქვეყნის მასშტაბით ნაგავსაყრელების თემატური გენერალური სქემის შემუშავება, რაც „დაგეგმვის“ დოკუმენტაციის ამ სექტორის შედგენას მნიშვნელოვნად გაადვილებდა. და მაინც, რას სთავაზობს „დაგეგმვის“ პროცესს „სტრატეგია“ და „სამოქმედო გეგმა“?

ერთ-ერთი რეკომენდაცია გულისხმობს მოსაზღვრე მუნიციპალიტეტების კოოპერირებას ნაგავსაყრელების მართვის მიზნით. არსებული, მაგრამ უნებართვო ნაგავსაყრელები უნდა დაიხუროს 2020 წლისათვის; სტიქიური ნაგავსაყრელები უნდა დაიხუროს ან ჩაუტარდეს რემედიაცია. „სამოქმედო გეგმის“ თანახმად, 2015 წლისთვის, მოქმედ 3 სანიტარიულ ნაგავსაყრელს (თბილისი, რუსთავი, ბორჯომი) უნდა შემატებოდა 3 რეგიონული ნაგავსაყრელი - აჭარის, იმერეთის ( აგრეთვე მოემსახურება რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის რეგიონს) და ქვემო ქართლისა, ხოლო 2020 წლისთვის ყველა მუნიციპალიტეტში უნდა მოეწყოს მუნიციპალური



ნარჩენების გადასატვირთი სადგურები, პარალელურად, დახურული ნაგავსაყრელები გადასაყვანია კონსერვაციისა და მონიტორინგის რეჟიმში. ამრიგად, „სტრატეგია“ და „სამოქმედო გეგმა“ გადაუდებელ რეაგირებას მოითხოვს მუნიციპალიტეტებისა თუ რეგიონების „დაგეგმვის“ ჭრილში.

საქართველოს კანონმდებლობა აღწერს არასახიფათო ნარჩენების გადამტვირთავი სადგურებისა და შესაბამისი ნაგავსაყრელებისთვის შესაფერისი ადგილების შერჩევას, დაპროექტებისა და ფუნქციონირების პირობებს. საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 11 აგვისტოს #421 დადგენილებით დამტკიცებული ტექნიკური რეგლამენტი - „ნაგავსაყრელის მოწყობის, ოპერირების, დახურვისა და შემდგომი მოვლის შესახებ“ (მუხლი 9) - ადგენს:

„1. აკრძალულია ნაგავსაყრელის მოწყობა სანიტარიული დაცვის პირველ და მეორე ზონაში და წყალდაცვით ზოლებში.

2. მანძილი საცხოვრებელი სახლებიდან ნაგავსაყრელის საზღვრებამდე არ უნდა იყოს ნაკლებ 500 მეტრი.

3. არასახიფათო ნარჩენების ნაგავსაყრელი დაშორებული უნდა იყოს აეროდრომიდან სამოქალაქო ავიაციის სართაშორისო ორგანიზაციის (ICAO) მოთხოვნების შესაბამისად.

4. ნაგავსაყრელისთვის ადგილის შერჩევასა და გათვალისწინებული უნდა იქნეს:

ა) წყალმოვარდნის, ნიადაგის დაწვევის, მეწყერებისა ან ზვავების საშიშროება;

ბ) გეოლოგიური და ჰიდროგეოლოგიური პირობები;

გ) ზედაპირული წყლების დაბინძურების საშიშროების, დაცული ტერიტორიების, ბუნების ან კულტურის ძეგლების არსებობა.“

გადამტვირთავი სადგურების განთავსების პირობებს ადგენს საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 1 აპრილის # 159 დადგენილებით დამტკიცებული ტექნიკური რეგლამენტი - „მუნიციპალური ნარჩენების შეგროვებისა და დამუშავების წესის შესახებ“. ტექნიკური რეგლამენტი მოითხოვს რომ:

„გადამტვირთავი სადგურების ადგილმდებარეობა უნდა განისაზღვროს შემდეგი ფაქტორების გათვალისწინებით:

1. გადამტვირთავი სადგურის მოწყობასა და მუშაობას არ უნდა შეხვდეს წინააღმდეგობა მისი მეზობლებისგან.
2. გადამტვირთავი სადგურის მუშაობის დროს მინიმუმამდე უნდა იქნეს დაყვანილი ხმაური და სატრანსპორტო საშუალებების მოძრაობა ეფექტიანი მართვისა და ტექნიკური მომსახურების უზრუნველყოფის გზით.
3. გადამტვირთავი სადგური ნარჩენების შეგროვების ტერიტორიასთან საკმარისად ახლოს უნდა მდებარეობდეს, რათა ნარჩენების შემგროვებელმა ნაგავმზიდებმა სწრაფად შეძლონ მარშრუტებზე დაბრუნება და საკუთარი ფუნქციების შესრულება.
4. გადამტვირთავი სადგურის ტერიტორია უნდა უკავშირდებოდეს მთავარ გზებს.“

ამასთან, გადამტვირთავი სადგურის ტერიტორიას უნდა ჰქონდეს გარკვეული დახრილობა, იყოს საკმარისად დიდი და უნდა ჰქონდეს გაფართოების საშუალება.

ამ პირობების გარდა, ეს „ტექნიკური რეგლამენტი“ უშვებს, რომ დიდ და მჭიდროდ დასახლებულ ტერიტორიებზე ან ისეთ რეგიონებში, სადაც დასახლებები ერთმანეთისგან დიდი მანძილით არიან დაშორებული, შეიძლება საჭირო გახდეს ერთზე მეტი გადამტვირთავი სადგურის მოწყობა. ამ პოზიციის დასაზუსტებლად, „ტექნიკურ რეგლამენტს“ შემოაქვს „იზოლირებული დასახლების“ ცნება: „დასახლება, საიდანაც უახლოესი ქალაქის კატეგორიის დასახლება, რომლის მოსახლეობის სიმჭიდროვე სულ მცირე 1 კვადრატულ კმ-ზე 250 მოსახლეს შეადგენს, სულ მცირე 50 კმ-ით დაშორებულია ან რომლიდანაც საგზაო მიმოსვლა ქალაქის კატეგორიის დასახლებამდე წელიწადის უმეტეს დროს გართულებულია რელიეფისა ან/და მეტეოროლოგიური პირობების გამო.“

ზემოხსენებული კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები დამატებით სამართლებრივ დაზუსტებებს საჭიროებს. მოგვყავს რამდენიმე დამაზუსტებელი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი.

საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 31 დეკემბრის # 440 დადგენილებით დამტკიცებული ტექნიკური რეგლამენტი „წყალდაცვითი ზოლის შესახებ“ განსაზღვრავს, რომ „წყალდაცვით ზოლებს მიეკუთვნება მდინარეების, ტბების,

წყალსაცავების სანაპირო ზოლები, მაგისტრალური და სხვა არხების გასხვისების ზოლი, აგრეთვე კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა ზოლები“ (მ. 2., პ. 1.).

მდინარეების წყალდაცვითი ზოლის სიგანე აითვლება მდინარის კალაპოტის კიდიდან ორივე მხარეს შემდეგი წესით:

- 25 კმ-მდე სიგრძის მდინარეებისთვის - 10 მეტრი;
- 50 კმ-მდე სიგრძის მდინარეებისთვის - 20 მეტრი;
- 75 კმ-მდე სიგრძის მდინარეებისთვის - 30 მეტრი;
- 75 კმ-ზე მეტი სიგრძის მდინარეებისთვის - 50 მეტრი.

ტბებისა და წყალსაცავების წყალდაცვით ზოლში შეიძლება შეტანილ იქნეს შემადგენელი და ციცაბო ფერდობიანი ნაპირები, აგრეთვე ხევები, წყაროები, მცირე შენაკადები, რომლებიც უშუალოდ ემიჯნებიან ტბებისა და წყალსაცავების ნაპირებს.

იმ ტბებისა და წყალსაცავებისათვის, რომლებიც არ გამოიყენება სასმელ-სამეურნეო წყალმომარაგებისათვის, წყალდაცვითი ზოლის სიგანე განისაზღვრება: წყლის მაქსიმალური ზვირთცემისას წყლით დაფარული შესაბამისი სანაპირო ხაზის კიდიდან 300 მეტრით, გარდა სარეკრეაციო-გამაჯანსაღებელი ობიექტებისა, რომელთათვის შესაბამისი ზოლის სიგანე შეადგენს 30 მეტრს. მაგისტრალური და სხვა არხების გასხვისების ზოლის სიგანე აითვლება არხის ნაპირებიდან არანაკლებ 4 მეტრისა ორივე მხარეს. „დაგეგმვის“ პოზიციებიდან არსებითია ამ ტექნიკური რეგლამენტის მ.4., პ.4.: „ქალაქებში, დაბებსა და სოფლის ტიპის დასახლებულ პუნქტებში ზედაპირული წყლის ობიექტების წყალდაცვითი ზოლის დადგენა ხორციელდება გენერალური გეგმების შესაბამისად, რომლებშიც გადაწყვეტილია გარემოს დაცვის ყველა საინჟინრო, სანიტარიული და ჰიგიენური საკითხი“.

ნაგავგადამტვირთავი სადგურებისა და ნაგავსაყრელების განლაგებას დიდი მნიშვნელობა აქვს სამოქალაქო ავიაციის უსაფრთხო ფრენებისათვის.



ილ. 11: ფრინველები აეროდრომის შემოგარენთან.

ეს გარემოება სულ უფრო აქტუალური ხდება, საქართველოს პირობებში, შიდა რეისებისა (თბილისიდან ბათუმში, მესტიასა და ამბროლაურში) და კერძო ავიატრანსპორტის განვითარების გამო. საკითხი პრაქტიკულად დარეგულირებული არ არის. მსოფლიო მასშტაბით ამ პრობლემის აქტუალიზებას სათავე დაუდო 1940-იან წლებში მიღებულმა „კონვენციამ სამოქალაქო ავიაციის შესახებ“ (ჩიკაგოს კონვენცია). „კონვენცია“, ამ მხრივ, მხოლოდ ზოგად რეკომენდაციას იძლევა (თარგმანი არაოფიციალურია): „შესაბამისი უფლებამოსილი ორგანოები იღებენ ზომებს ნაგავსაყრელების თუ ნებისმიერი სხვა წყაროების, რომლებსაც შეუძლია მიიზიდონ ფრინველები და გარეული ცხოველები აეროდრომთან და მის შემოგარენთან, ლიკვიდაციისა თუ გაჩენის საწინააღმდეგოდ <...>.“

საქართველოს შიდასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის აეროპორტებისათვის ადგილების შერჩევის პრაქტიკა წარმოშობს ფრენის უსაფრთხოების რისკებს სწორედ ნაგავსაყრელების უშუალო სიახლოვეს განთავსების გამო. ამის მაგალითია მესტიის აეროპორტი. ასეთ შემთხვევაში, გამოსაყენებელია მთელი რიგი ორგანიზაციული ხერხები - ნარჩენების დახარისხებით დაწყებული ვიდრე ფრინველების დაფრთხობამდე შორი დაფარვის აკუსტიკური მოწყობილობის

მეშვეობით (Long Range Acoustical Device – LRAD). საქართველოს კანონი „საქართველოს საჰაერო კოდექსი“ (1996) ამ მხრივ კონკრეტულად არაფერს გვთავაზობს.

რაც შეეხება სანიტარიული დაცვის ზონებს, ამ საკითხს დეტალურად განიხილავს საქართველოს კანონი „კურორტებისა და საკურორტო ადგილების სანიტარიული დაცვის ზონების შესახებ.“ ამ კანონის განხილვამდე გავიხსენოთ, რომ, საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, საკურორტო ადგილი არის ტერიტორია, რომელიც შეიცავს ბუნებრივ სამკურნალო რესურსებს, ვარგისია მიზნობრივი ექსპლუატაციისთვის, მაგრამ არ გააჩნია შესაბამისი შენობა-ნაგებობები; ხოლო კურორტი წარმოადგენს საკურორტო ადგილს, რომელზეც განლაგებულია სამკურნალო თუ გამაჯანსაღებელი დაწესებულებები, სათანადო ნაგებობები და ინფრასტრუქტურის სხვა ობიექტები. საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 22 ივლისის ბრძანებულება „საქართველოს კურორტებისა და საკურორტო ადგილების ნუსხის შესახებ“ იძლევა ამ ობიექტების ჩამონათვალს, მათს ძირითად მახასიათებლებს, აგრეთვე საქართველოს საკურორტო ზონებსა და რაიონებს.

ზემოხსენებული კანონი ადგენს საქართველოს კურორტებისა და საკურორტო ადგილების სანიტარიული დაცვის სამ ზონას:

- პირველი - მკაცრი რეჟიმის;
- მეორე - შეზღუდული რეჟიმის;
- მესამე - სამეთვალყურეო.

**პირველი (მკაცრი რეჟიმის) ზონა** მოიცავს კურორტისა და საკურორტო ადგილის იმ ტერიტორიას, სადაც განლაგებულია მინერალური წყლების ბუნებრივი და ხელოვნური გამოსასვლელი, სამკურნალო ტალახის ად სხვა ბუნებრივი სამკურნალო რესურსების საბადოები, სამკურნალო კარსტული მღვიმეები, პლაჟები - მოქმედი სანიტარიულ-ჰიგიენური წესებისა და ნორმების შესაბამისად განსაზღვრული მიმდებარე ტერიტორიითა და სანაპირო აკვატორიით. ამ ზონაში, სხვა სამუშაოებთან ერთად, აკრძალულია ნაგავსაყრელების მოწყობა და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ნარჩენების სხვა ნებისმიერი ფორმით განთავსება, გარდა ნარჩენების შეგროვების კონტეინერებისა.

პირველი ზონის საზღვრები დგინდება:

ა) მინერალური წყლების გამოსასვლელებისა და ჭაბურღილებისათვის - მათი ბუნებრივი დაცვის ხარისხის გათვალისწინებით, მაგრამ არანაკლებ 15 მეტრისა ჭაბურღილისა და გამოსასვლელის კონტურიდან;

ბ) სამკურნალო ტალახის საბადოებისათვის - საბადოს ბუნებრივი დაცვის ხარისხის, ტიპისა და ჰიდროგეოლოგიური პირობების გათვალისწინებით, მაგრამ არანაკლებ 25 მეტრისა საბადოს ნულოვანი საზღვრიდან ან წყალსაცავის მრავალწლიური მაქსიმალური დონიდან;

გ) სამკურნალო პლაჟისა და აკვატორიისათვის - სანაპიროდან ხმელეთზე არანაკლებ 100, ხოლო წყალსატევში - არანაკლებ 300 მეტრისა.

**მეორე - შეზღუდული რეჟიმის ზონა** მოიცავს ტერიტორიას, სადაც ხდება ზედაპირული და მიწისქვეშა წყლების ჩამოდინება მინერალური წყლებისა და სამკურნალო ტალახის საბადოებისკენ, აგრეთვე კურორტისა და საკურორტო ადგილის იმ ტერიტორიას, სადაც გაშენებულია საკურორტო ობიექტები, კურორტის ინფრასტრუქტურის სხვა შენობა-ნაგებობები, საკურორტო ბაღ-პარკები და კურორტის მიმდებარე ტყე-პარკები ან დაგეგმილია მათი გაშენება. ამ ზონის ტერიტორიაზე აკრძალულია მთელი რიგი სამეურნეო საქმიანობის სახეობები თუ ობიექტების განვითარება, მათ შორის პირუტყვის სასაკლაოების მოწყობა, ნახირის გატარება, ახალი სასაფლაოების მოწყობა და არსებულების გაფართოება და - რაც ამ შემთხვევაში მთავარია - ნაგავსაყრელების მოწყობა და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ნარჩენების სხვა ნებისმიერი ფორმით განთავსება, გარდა ნარჩენების შეგროვების კონტეინერებისა.

მეორე ზონის საზღვრები დგინდება:

ა) მინერალური წყლების საბადოებისათვის - ტერიტორიის გეოსტრუქტურულ და ჰიდროლოგიურ თავისებურებათა გათვალისწინებით;

ბ) სამკურნალო ტალახის საბადოებისათვის - ზედაპირული წყლების უახლოეს წყალგამყოფ ხაზზე;

გ) სხვა ბუნებრივი სამკურნალო რესურსებისათვის - ტერიტორიის გეოსტრუქტურულ და გეომორფოლოგიურ თავისებურებათა გათვალისწინებით.

საჭიროების შეთხვევაში, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოსთან შეთანხმებით, მეორე ზონის საზღვრები შეიძლება დადგინდეს ჰიდროდინამიკური და სხვა ფაქტორებით, მაგრამ არა უმეტეს 500 მეტრისა პირველი ზონის საზღვრებიდან.

**მესამე - სამეთვალყურეო ზონა** მოიცავს ჰიდრომინერალური რესურსებისა და კლიმატის ფორმირებისა და გავრცელების არეალს, კურორტის შემომსაზღვრელ ტყის მასივებს, აგრეთვე ტერიტორიებს, რომელთა გამოყენებამ სანიტარიული ზონისათვის დადგენილი წესების დაუცველად შეიძლება უარყოფითი გავლენა მოახდინოს მინერალური წყლებისა და სამკურნალო ტალახის საბადოების ჰიდროლოგიურ რეჟიმზე და კურორტის სანიტარიულ და ლანდშაფტურ-კლიმატურ პირობებზე.

კანონი განსაზღვრავს მესამე ზონის საზღვრების დადგენის წესებს. კურორტებზე, სადაც არ არის ჩატარებული საძიებო სამუშაოები სანიტარიული დაცვის ზონების დაპროექტებისათვის, კურორტების მართვის ორგანო შეიმუშავებს სანიტარიული დაცვის ზონის დროებით საზღვარს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოსთან, საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამის ორგანოებთან და სხვა დაინტერესებულ ორგანიზაციებთან შეთანხმებით და იმ პირობით, რომ სანიტარიული დაცვის ზონის დაპროექტება და დამტკიცება განხორციელდება დადგენილი წესით, კურორტის ამოქმედებიდან არაუგვიანეს ორი წლისა.

კანონი განსაკუთრებულ ყურადღება უთმობს სანიტარიული დაცვის ზონების დაპროექტებაზე პასუხისმგებლობის საკითხს - ეს საქმიანობა ევალება საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სისტემაში შემავალ ს.ს.ი.პ.-ს - საქართველოს ტურიზმის ეროვნულ ადმინისტრაციას, რომელიც შესაბამის პროექტებს ადგენს დაინტერესებულ სამინისტროებთან შეთანხმებით და დასამტკიცებლად წარუდგენს საქართველოს მთავრობას. სანიტარიული დაცვის ზონები და მათი რეჟიმები საფუძვლად უნდა დაედოს - კანონში გამოყენებული ტერმინოლოგიით - ტერიტორიული კომპლექსური სქემების, ფუნქციური ზონების, მიწათმოწყობის და გენერალური გეგმების ამ კანონთან შესაბამისობას.

## დანართები



## დანართი A: ქალაქ თელავის ადგილი საქართველოს განსახლების სისტემასა და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობაში <sup>57</sup>

### ანოტაცია

განსახლების სისტემა - რეგიონისა და ქვეყნის ყველა დასახლების განვითარების კონტექსტია. მასში თავს იყრის საზოგადოებრივი ცხოვრების უკლებლივ ყველა კომპონენტი თუ განზომილება. განსახლების სისტემა, სხვა მახასიათებლებთან ერთად, ყოველთვის ამჟღავნებს ტაქსონომიურ-იერარქიული სტრუქტურის ორგანულ თვისებებს - მასში ბუნებრივად, ისტორიულად თუ პოლიტიკური ნების ზემოქმედების შედეგად გამოიყოფა სხვადასხვა პროფილისა და რანგის დასახლებები და, რაც მთავარია - ამ დასახლებების ადმინისტრაციულ-მმართველობითი ფუნქციები. განსახლების სისტემის ერთიან ფუნქციურ-სივრცითს წარმონაქმნად „შემკვრელი“ თვალნათლივი, მატერიალური ინსტრუმენტი - ხაზოვანი საინჟინრო-ტექნიკური ინფრასტრუქტურაა, უწინარესად, საგზაო-საკომუნიკაციო ქსელი.

ზემოხსენებული პოსტულატების ფონზე, ამ თავში წარმოჩენილია ქალაქ თელავის ადგილი და როლი საქართველოს განსახლების ნაციონალური სისტემასა და კახეთის რეგიონის განსახლების ქვესისტემაში. საკითხი განიხილება ისტორიულ რეტროსპექტივაში, ქალაქ თელავის ჩამოყალიბება-განვითარების მნიშვნელოვანი ეტაპების გამოყოფით. განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა XIX-XX საუკუნეების არაერთგვაროვან, წინააღმდეგობებით აღსავსე მონაკვეთს, რომელმაც, არსებითად, ჩამოაყალიბა როგორც ქ. თელავის პოზიცია საქართველოსა და კახეთის რეგიონის განსახლებაში, ისე მისი მნიშვნელოვანი ნაწილის დღევანდელი არქიტექტურულ-გეგმარებითი მახასიათებლები და ზოგადი იერი.

---

<sup>57</sup> გეგმარებითი დავალების ტექსტში ამ ქვეკუთხუთის განსხვავებული ფორმულირება: „1.2.1. ქ. თელავის ტერიტორია განსახლების სისტემაში, ეროვნულ, მუნიციპალიტეტისა და ადგილობრივ დონეზე“. აქვე გამოყენებულია ტრადიციული ფორმულირება - „ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა“, ნაცვლად საქართველოს კონსტიტუციაში (მ.2., პ.3.) გამოყენებული ფორმულირებისა - „ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა“, რაც განუსაზღვრელი დროითაა გადადებული.

## წინათქმა

ადამიანთა დასახლებებისათვის ადგილის შერჩევა და განვითარება ყოველთვის კონკრეტულ ფაქტორებს უკავშირდებოდა. ასეთ ფაქტორებს წარმოადგენდა ბინადრობის უსაფრთხოება, დემოგრაფიული მოთხოვნილებები, ბუნებრივი რესურსების არსებობა, პოლიტიკური მიზნები, სამეურნეო საქმიანობა, აღებ-მიცემობა, სარწმუნოებრივი ექსპანსია, მართვა-ადმინისტრირების საჭიროება თუ სხვა ამგვარი. დასახლებები იზოლირებულად არ ვითარდებოდნენ - ისინი ერთმანეთს სამიმოსვლო გზებით უკავშირდებოდნენ; საქართველოში ეს, ძირითადად სახმელეთო გზები იყო. ისტორიულად ამგვარად ყალიბდებოდა დასახლებათა ის ფუნქციურ-სივრცითი ერთობლიობა, დღეს განსახლების სისტემად რომ არის ცნობილი.

განსახლების სისტემა მუდმივ ცვლილება-გარდაქმნის პროცესშია; მისი ძირითადი ელემენტები - ქალაქები, დაბები, სოფლები, შიდა თუ გარე ფაქტორების გავლენით, ან განვითარებას, ან სტაგნაციას, ან, სულაც, გავერანებას განიცდიდნენ. საქართველოში მრავალია ასეთი ურბანისტული რყევების მაგალითები. ივერიის ბრწყინვალე დედაქალაქი - მცხეთა - XIX საუკუნისთვის რიგითი სოფლის მდგომარეობამდე დაქვეითდა. უფლისციხის, უჯარმის, დმანისის, გრემის წარსული ურბანული დიდება კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლის სევდანარევმა „ნაქალაქარების“ სტატუსმა ჩაანაცვლა. პარალელურად, ჩნდებოდა ახალი დასახლებები. კახეთში ამ პოლარული პროცესების საუკეთესო მაგალითები - გრემი და სიღნაღია.

ქალაქის დაკნინებისა თუ აღზევების საწინააღმდეგო პროცესები მსოფლიოში ეს პროცესი ახლაც მიმდინარეობს. გაჩნდა ე. წ. „კლებადი ქალაქების“ პრობლემური კატეგორია - როგორც წესი, ეს სამთო მომპოვებით წარმოებაზე დაფუძნებული მონოფუნქციური ქალაქებია; მაგრამ, მათ რიცხვში მსხვილი ქალაქი - დეტროიტიც მოყვა. სამაგიეროდ, ურბანიზაციის უპრეცედენტო აღზევებას განიცდის ჩინეთი, არაბეთის ემირატები, სინგაპური. რაც მთავარია, დღეს, მსოფლიოს მასშტაბით, ქალაქები ერთმანეთთან კონკურენტულ ეკონომიკურ ურთიერთობებში არიან ჩაბმულნი.

საბოლოოდ, ამ კონკურენციაში იმარჯვებენ ის ქალაქები, რომლებიც მდგრადი განვითარების პრინციპებს ეფუძნებიან, ადამიანებისთვის და კაპიტალისთვის მიმზიდველნი ხდებიან და, შედეგად, განსახლების სისტემაში საიმედო ადგილს იმკვიდრებენ. ამაში კი დიდ როლს თამაშობს სივრცითი წესრიგია დამყარება, მუნიციპალიტეტისა თუ კონკრეტული ქალაქის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის დოკუმენტაციით უზრუნველყოფა. „ქ. თელავის მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის პროექტი“ სწორედ ამ მიზანს ემსახურება.

## სპეციფიკური ტერმინების განმარტება

**განსახლება** - მოსახლეობის, ეკონომიკური და სხვა სახის აქტივობების გა(და)ნაწილება ქვეყნის, რეგიონის, მუნიციპალიტეტის, დასახლების ტერიტორიაზე.

**კომიუტერი** - ადამიანი, ვინც თავისი ბინადრობის ადგილიდან რეგულარულად მგზავრობს სხვა დასახლებაში - მუშაობის, სწავლისა თუ სხვა მიზნით.

**ტაქსონი** - ერთეული (საფეხური) ამა თუ იმ სფეროს სისტემატიკაში.

### ა. სათავეები

მთელი თავისი უწყვეტი არსებობის მანძილზე, ქალაქი **თელავი**, ხანმოკლე პერიოდის გამოკლებით, ასრულებს კახეთის მთავარი დასახლების, მისი ადმინისტრაციულ-პოლიტიკური თუ კულტურულ-ეკონომიკური ცენტრის ისტორიულ მისიას. ვახუშტი ბატონიშვილი, ჰერეთის, კახეთისა და კუხეთის აღწერისას, ამბობს: „*ხოლო გულგულას ქუეით, თურდოს ხევის სამხრით, არს თ ე ლ ა ვ ი, რომელი ჰყო კვირიკემ, პირველ გამეფებულმან კახეთს და ჰერეთს, სასახლე დიდი, ვითარცა ქალაქი, ხოლო მისცვალა მცირედ მეფემან არჩილ და განაახლა. აწცა არს სასახლე და ციხე, და მაგრობენ მას შინა.*“<sup>58</sup> კვირიკე III-მ (1010/1014 – 1037 წწ.) გააერთიანა კახეთ-ჰერეთი, შექმნა 7 საერისთაო, მიიღო მეფის ტიტული და სამეფოს (სამთავროს) დედაქალაქი **თელავში** დააფუძნა.

---

<sup>58</sup> ქართლის ცხოვრება. ტ. IV. ბატონიშვილი ვახუშტი. აღწერა სამეფოსა საქართველოსა. თბილისი, „საბჭოთა საქართველო“, 1973, გვ. 548.

ამ დროიდან **თელავი** საქართველოს ერთ-ერთი მთავარი ქალაქი გახდა, განვითარებული ხელოსნობითა და ვაჭრობით, რასაც ხელს უწყობდა მისი ხელსაყრელი მდებარეობა საქარავნო გზებზე. XIII საუკუნის მეორე ნახევრიდან, მონღოლთა შემოსევის შედაგად, ქალაქი კარგავს თავის მნიშვნელობას და ის მხოლოდ XV-XVI საუკუნეში აღორძინდა. XVII საუკუნის მეორე ნახევარში კახეთის მეფემ არჩილ II-მ თავისი რეზიდენცია **გრემიდან თელავში** გადმოიტანა.

XVIII საუკუნის მიწურულს, იოანე ბაგრატიონმა, ქართლ-კახეთის სახელმწიფოებრივი წყობილების რეფორმის მიზნით, ჩამოაყალიბა მასშტაბური პროექტი - „სჯულდება“ (დღევანდელი ტერმინოლოგიით - „კონცეფცია“), რომელიც სახელმწიფოს ყოველმხრივ მოდერნიზებას ისახავდა მიზნად.<sup>59</sup> „სჯულდება“ შეიცავდა ქართლ-კახეთის სამეფოს სივრცით-ტერიტორიული სტრუქტურის მაფორმირებელ ელემენტებს, განსახლების ერთგვარ კარკასს და ასახელებდა საყრდენ დასახლებებს. ამ მხრივ, ავტორი დიდ მნიშვნელობას ანიჭებს წამყვანი ურბანული ცენტრების განვითარებას და ასეთებად მიიჩნევს იმდროინდელი აღმოსავლეთ საქართველოს სამ ქალაქს, მათ შორის - **თელავს**. ეს კარგად ჩანს ქალაქური ცხოვრების უპირველესი ატრიბუტების - განათლებისა და ვაჭრობა-ხელოსნობის კერების ტერიტორიულ განაწილებაში და მათი აკადემიურ-საგნობრივი ორიენტაციისა და ფუნქციონირების უზრუნველყოფაში (ციტატის დედნის მართლწერის სტილი და ტერმინები დაცულია.

**„სკოლებისა და სასწავლებლებისათვის.** სამს ადგილას გაიმართოს სკოლა: ტფილისსა, გორსა და თელავსა. მიეჩინოთ მუნ მცოდნენი კაცნი, რათა ასწავლიდნენ სამეცნიეროსა სწავლასა და სამხედროსაცა, აგრეთვე ენებთა. ამის მეურნედ იყოს განათლებისა მთავარი და ესე აძლევდეს რიგსა და ჯამაგირთა ოსტატებსა. <...> აგრეთვე იყოს ამაზე მდაბალი სასწავლებლები, დუქნები, ანუ სახლები; <...> სასწავლებლებსა მას შინა ჰსწავლობდნენ ქართულსა, სომხურსა, თათრულსა,

<sup>59</sup> იოანე ბაგრატიონი. სჯულდება (ქართლ-კახეთის სამეფოს სახელმწიფოებრივი რეფორმების პროექტი). თბილისი, თსუ-ს გამ., 1957.

რუსულსა და, თუ შეიძლება, ბერძული და ლათინურიც. <...> ეს სახედვე სასულიერო სასწავლებლები იყოს განწყობით და ამის მეურვეობა აქვდეს კათალიკოს და სულიერს მთავარსა.“<sup>60</sup>

გვიან შუა საუკუნეებში კახეთის ფარგლებში განსახლების სისტემის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საფორტიფიკაციო კომპონენტად გვევლინება „ციხე-გალავნების“ ახლებური ფენომენი და მათი მშენებლობის პრაქტიკა, რომელიც, ძირითადად, ლეკთა შედარებით მცირე რაზმების თარეშის წინააღმდეგ იყო მიმართული. XVIII საუკუნის შუა პერიოდიდან გავრცელებული „ციხე-გალავნები“ საფორტიფიკაციო ნაგებობათა ახლებურ ტიპს განეკუთვნებოდა, ისინი, როგორც წესი, განსახლების ადგილობრივი ქვესისტემის ცენტრებში შენდებოდა და განკუთვნილი იყო მათ გარშემო მდებარე სოფლების მოსახლეობის, საქონლისა და ავლა-დიდების ხანმოკლე პერიოდით შესახიზნად.<sup>61</sup>

ამგვარი თავდაცვითი ნაგებობის საუკეთესო და მასშტაბური მაგალითია სიღნაღის „ციხე-გალავანი“, რომელიც, საკუთრივ ქალაქ სიღნაღთან შედარებით, არაპროპორციულად ვრცელ ტერიტორიაზეა გაშლილი. ეს იმდროინდელი „სამოქალაქო თავდაცვის“ ერთგვარი პრაქტიკა იყო, რაშიც „ცენტრალური“ დასახლებები თავის როლს ასრულებდნენ. ასე, **თელავის** „ციხე-გალავანი“ სრულად იტევდა ქალაქის გარშემო მდებარე კონკრეტული, წინასწარ განსაზღვრული სოფლების მოსახლეობას. ზემოხსენებული „სჯულდება“, ლეკიანობის დროს, შემდეგნაირად ანაწილებს ხიზნებს: „**თელავის** გარემემო - ქიმტაურამდე სოფლები, **თელავის** ციხეში კარგად მოთავსდებიან“.<sup>62</sup>

უნდა აღინიშნოს, რომ გვიანფეოდალურ ხანაში **თელავი**, აღმოსავლეთ საქართველოში, თავისი მნიშვნელობითა და მოსახლეობის რაოდენობით, ტფილისის (20.000 მოსახლე) შემდეგ მეორე ქალაქი იყო - 1770 წელს მისი მოსახლეობა 3.700 აღწევდა, მაშინ როდესაც მესამე ქალაქში - გორში 2.500 ადამიანი ცხოვრობდა.

<sup>60</sup> იქვე, გვ. 27.

<sup>61</sup> მემატანე ომან ხერხეულიძე ხედავს პრინციპულ განსხვავებას „ციხესა“ და „ციხე-გალავანს“ შორის: „მეფემ ირაკლიმ განაახლა ციხე გორისა, გალავანი სიღნაღისა, **თელავისა** <...>“. ვახტანგ ბატონიშვილი კი პირდაპირ მიაწინებებს, რომ, ლეკიანობის ჟამს, სიღნაღის „ციხე-გალავნით“ „<...> მრავალგზის ისარგებლეს ხალხთა ქიზიყისა და სხვათა მახლობელთა სოფელთა მისთათა მშვიდობით დაცვითა მტერთაგან“.

<sup>62</sup> იოანე ბაგრატიონი. ხს. ნაშრ., გვ 52.

## ბ. კონტექსტი - აღმოსავლეთ საქართველოს განსახლების სისტემა და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა XIX-XX საუკუნეებში

ტერიტორიის ორგანიზება, განსახლების სისტემის მოწყობა მართვის მიზნით ყოველთვის წარმოადგენდა ნებისმიერი საზოგადოებისა და სახელმწიფოს სრულფასოვანი არსებობის უპირველეს ამოცანას. ქართული ისტორიიდან ცნობილია, რომ საქართველოს გამაერთიანებელმა, იბერიის პირველმა მეფემ - ფარნავაზმა (ძვ. წ. IV-III სს.) თავისი სახელმწიფოებრივი მოღვაწეობა სწორედ რადიკალური ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმით დაიწყო: „ფარნაოზ მოქცეული შემოვიდა მცხეთას და განაგო სამეფო თვისი; <...> და ქმნა საქართველო ცხრა საერისთოდ. <...> ხოლო რომნი იგი ათასნი განყო ადგილთა და ხეობათა შინა და დასხნა და უწოდა აზნაურნი <...>. მან აღაშენა და განავსნა ქუეყანა თვისი, მოზღუდნა ქალაქნი და ციხენი განამაგრნა <...>.“<sup>63</sup>

თუნდაც ამ ტექსტიდან ცხადი ხდება, რომ, უძველეს ხანაშიც კი, ქვეყნის მეთაურს კარგად ესმოდა სახელმწიფოს ტერიტორიის სტრუქტურირების, განსახლების სისტემის და მართვის სისტემის განუყოფლობა. მას შემდეგ, ამ ორი კატეგორიის ურთიერთმიმართების ფორმებმა საქართველოში გრძელი გზა განვლო და დღეს ოპტიმალური გადაწყვეტილების მოლოდინში რჩება. საკმარისია შემოვიფარგლოთ XIX-XX საუკუნეების პრაქტიკით.

### 1. რუსეთის იმპერიის მმართველობა

ქართლ-კახეთის სამეფოს რუსეთის იმპერიაში შეყვანის შემდეგ (1801 წ.), ქალაქი **თელავი** ახალი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის - ტფილისის გუბერნიის **თელავის** მაზრის ცენტრი გახდა; თუმცა, სრულფასოვანი ქალაქური ცხოვრების დამკვიდრება და სამაზრო ცენტრის ფუნქციების შესრულება, უგზობობისა და იზოლირებულობის გამო, კარგა ხნით დაყოვნდა. 1863 წელს ქალაქ **თელავის** „გოროდნიჩის“ მიერ შედგენილ რაპორტში აღინიშნებოდა: „*Замкнутый в горной Алазанской котловине город по неудобству дорог и бедности жителей лишён*

<sup>63</sup>ბატონიშვილი ვახუშტი, აღწერა სამეფოსა საქართველოსა, კრ.-ში: „ქართლის ცხოვრება, ტომი IV, თბილისი, „საბჭოთა საქართველო“, 1973, გვ. 57.

*постоянного сообщения с цивилизованным миром и до сих пор не отдохнул ещё от несчастий, так долго тяготевших над Кахетией, от жадности и невежества соседних иноплемеников (sic!) лезгин, разорявших этот рассадник православия.»<sup>64</sup>*

სწორედ აღმოსავლეთ საქართველოს განსახლების სისტემისაგან შიდა კახეთისა და ქალაქ **თელავის** ზემოხსენებულმა იზოლირებულობამ აიძულა რუსეთის იმპერიის მმართველი წრეები ეზრუნათ **თელავის**, უწინარესად, საგუბერნიო ცენტრთან - ტფილისთან დაკავშირებაზე. იმ პერიოდში მიმოსვლის საუკეთესო საშუალებად ე. წ. „შოსირებული“ გზები ითვლებოდა.<sup>65</sup>

ტფილისი-ვაზიანი-გომბორი-**თელავი** გზის მშენებლობის ბრძანება, 1851 წელს, კავკასიის მეფისნაცვალმა მიხეილ ვორონცოვმა გასცა. მძიმე გეოლოგიური პირობებისა და ხაზინის ქურდობის გამო, გზის მშენებლობა მეტისმეტად გაჭიანურდა - ის მხოლოდ 1880 წელს გაიხსნა. პარალელურად, მიმდინარეობდა **თელავიდან** კახეთის მხარეში სხვა მიმართულებებით გზების განვითარება.

1871 დაიწყო **თელავი-ახმეტა-თიანეთი** 60-კილომეტრიანი გზის მშენებლობა. აგრეთვე შენდებოდა გზა **თელავი-გურჯაანი-ანაგა**, სიგრძით 53 კმ. თუ ადრე ამ გზაზე მხოლოდ ერთი საფოსტო სადგური იყო (სოფ. მუკუზანში), 1879 წელს უკვე 3 სადგური მოქმედებდა - სოფლებში: აკურა, მუკუზანი, ბაკურციხე.

იმავე 1871 წელს დაიწყო **თელავი-ენისელი-ყვარელი-ლაგოდეხი** გზის მშენებლობა. ამ გზაზე მოძრაობის მთავარ დაბრკოლებას ქმნიდა მდ. ალაზანზე, სოფ. შაქრიანთან, საიმედო ხიდის არარსებობა - ხის ხიდები მდინარეს რეგულარულად მიჰქონდა - ასე მოხდა 1871, 1889, 1895 და სხვა წლებში. ამიტომ, 1903 წელს, ადგილობრივი ერობის ხარჯზე, შეუდგნენ რკინის კაპიტალური ხიდის მშენებლობას. 1904 წელს მშენებლობა დასრულდა. გზის საერთო სიგრძემ **ქ. თელავიდან** სოფ. ლაგოდეხამდე 81 კილომეტრი შეადგინა.

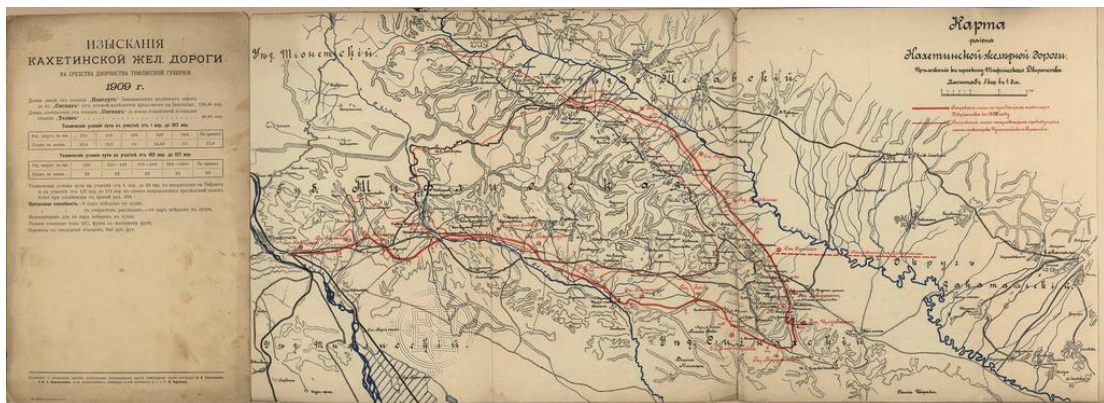
---

<sup>64</sup> Описание города Телави и его окрестностей, составленное городничим Гурским. В сб.: «Документы по истории Грузии (1862-1917), том I, часть 2 – Грузия в период буржуазных реформ (1862-1866)», под ред. Проф. Ш.Чхетия. Тбилиси, Архивное управление при Совете Министров ГССР, 1960, с. 17.

<sup>65</sup> ტექსტის ამ ნაწილში გამოყენებულია წყარო: კვებერელი-კოპაძე ნ. საქართველოს საგზაო მშენებლობა. თბილისი, „საბჭოთა საქართველო“, 1978.



რუსეთის იმპერიაში სარკინიგზო ტრანსპორტის განვითარების ბუმმა ქ. თელავიც ჩაითრია, თუმცა, საქართველოში გაყვანილი რკინიგზის სხვა ხაზებისაგან განსხვავებით, კახეთის რეგიონში ამ საქმის ინიციატორი არა იმპერიის მმართველი წრეები, არამედ ქართველი თავად-აზნაურობა იყო. დიდი ხნის ლოდინისა და არაერთი პეტიციის შედეგად, გაიცა სათანადო კონცესია, დადგინდა ტრასირება (ტფილისი-ჩალოუბნის უღელტეხილი, შემდგომი განტოტებით **თელავისკენ** და წნორის წყლამდე) და დაიწყო მშენებლობა (ილ. 1.). მშენებლობა 1913-1915 წლებში მიმდინარეობდა, მას აღმოსავლეთ საქართველოს თავადაზნაურობის წინამძღოლი კონსტანტინე აფხაზი ხელმძღვანელობდა. კახეთის რკინიგზას კერძო საზოგადოება უწევდა ექსპლუატაციას; ამ გზის ძირითადი დანიშნულება კახური ღვინის იმპერიის ბაზარზე გამოტანა იყო; ამიტომ, პირველი მსოფლიო ომის დაწყებისთანავე გამოცხადებულმა „მშრალმა კანონმა“ რკინიგზის რენტაბელობა მნიშვნელოვნად დასცა.



ილ. 12: კახეთის რკინიგზის რუკა

წყარო: საქართველოს ეროვნული არქივი.

ცხადია, რომ კახეთის რეგიონში საგზაო ქსელის განვითარებამ კიდევ უფრო განამტკიცა ქ. თელავის, როგორც რეგიონის განსახლების ტრადიციული ცენტრის, პოზიცია.

## 1.1 პირველი რესპუბლიკის ხანმოკლე პერიოდი

საქართველოს პირველი რესპუბლიკის არსებობის ხანმოკლე პერიოდი (1918 წლის მაისი - 1921 წლის თებერვალი) ეროვნული სახელმწიფოს გამაღებელი



მშენებლობის მეტად ნაყოფიერი ხანა იყო; უპირველეს ამოცანებს შორის ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ოპტიმიზაცია, განსახლების მოწესრიგება და მიწის რეფორმა მოიაზრებოდა<sup>66</sup>.

რაც შეეხება ადმინისტრაციულ ცვლილებებს, უარი ითქვა გუბერნიების დონეზე; თვითმმართველობა ყალიბდებოდა ორ დონეზე - (1) **მაზრა** ან **თვითმმართველი ქალაქი** და (2) **თემი**. მაზრები შეიქმნა რუსეთის იმპერიის დროინდელი სამაზრო დაყოფის საფუძველზე. საქართველოს ტერიტორია დაყოფილი იყო 20 მაზრად (ბათუმისა და ართვინის ოლქების, რომლებიც მოგვიანებით იქნენ შემოერთებულნი, და სადაო ტერიტორიების გარდა). მაზრების საშუალო რაოდენობრივი მაჩვენებლები შემდეგი იყო:

- მოსახლეობა - 120.000 მცხ.,
- ტერიტორია - 4.800 კვ. კმ.

მაზრების გარდა, თვითმმართველი ქალაქების რაოდენობა 26 უტოლდებოდა, მათ შორის **თელავიც** იყო. დადგინდა თემის გამოყოფის 2 ძირითადი კრიტერიუმი: (1) სუბსიდიარობა (მოსახლეობასთან მიახლოების, უშუალო ურთიერთობის შესაძლებლობა) და (2) ადგილობრივი შემოსავლების ოდენობა. მწვავე ეკონომიკური კრიზისის მიუხედავად, თვითმმართველობებმა აქტიურად დაიწყეს ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება; მაგალითად გამოდგება რკინიგზის ახალი მონაკვეთების მშენებლობა: სამტრედია - სენაკი; გორი - ცხინვალი; ქუთაისი - ხონი.

ინტენსიურად ყალიბდებოდა თვითმმართველობის საკანონმდებლო-ნორმატიული ბაზა; სივრცითი დაგეგმვის პრობლემატიკა მასში კუთვნილ ადგილს იკავებდა. ასე, მაგალითად, „საქართველოს რესპუბლიკის საერო თვითმმართველობის კანონპროექტი“ ადგენდა: „თავ-თავის ტერიტორიალურ საზღვრებში თემს ან სამაზრო ერობას კი ეხება თანახმად მათი მოქმედების ხასიათისა:

---

<sup>66</sup> ტექსტის ეს ნაწილი ეყრდნობა კოლექტიურ მონოგრაფიას: ერობა. თვითმმართველობის რეფორმა საქართველოს რესპუბლიკაში. 1918. ტომი I. რედ. ა. მარგველაშვილი. თბილისი, საბჭოთა წარსულის კვლევის ლაბორატორია, 2017.

<...> დ) შენახვა გზებისა, ხიდებისა, ბოგიერებისა და სხვ., ნავთსადგურების მოწყობა და მათი ექსპლოატაცია; მიმოსვლის გასაუმჯობესებლად მუშაობა ყოველგვარი ტრანსპორტის აგება და ზრუნვა მათ გასაუმჯობესებლად;

<...> ვ) ყოველი საზოგადოებრივი ქონების - ქუჩის, მოედნის, სასაფლაოს და სხვა ამგვარის - საერთო ზედამხედველობა. მათ სათანადოდ მოწყობა, **დასახლებულ ადგილთა დაგეგმა** (ხაზი ჩემია - ვ.ვ.), ყოველგვარი შენობის აგების ზედამხედველობა, ტექნიკური, სანიტარული, ჰიგიენური, სხვაგვარი ზედამხედველობა.

ზ) აგება და მოწყობა წყალსადენისა, კანალიზაციისა, განათებისა, ბაღებისა, პარკებისა და სხვ.

<...> წ) კვლევა-ძიების წარმოება ადგილობრივ მდებარეობისა და მთელი მხარის შესასწავლად;

შ) აღწერებისა და **კადასტრების წარმოება** (ხაზი ჩემია - ვ.ვ.), მცხოვრებელთა მიმდინარე აღრიცხვა; <...>.“

„კანონ-პროექტი თემის შესახებ“ იძლევა განსახლების სისტემის ამ ფუძემდებელი ინსტიტუციის განმარტებას:

“თემის განმარტება

1. სახელწოდება თემი გულისხმობს, უმცირეს თავის ტერიტორიით, ადგილობრივი თვითმმართველობის პირველ საფეხურს, განსაკუთრებული კომპეტენციებით და მართველობის ორგანოებით, რაც განსაზღვრულია ქვემო მოყვანილ მუხლებში.  
თემის ტერიტორია.
2. თემი არსდება მეურნეობით მჭიდრო დაკავშირებულ საზღვრებში. თემი თავის სივრცით ისე უნდა განისაზღვრებოდეს, რომ მის მანძილში თემის თითოეულ მოქალაქეს შეეძლოს მუდმივი ურთიერთობა იქონიოს თემის გამგეობასთან და ამ უკანასკნელს ჰქონდეს საშუალება, შეასრულოს თავის მოვალეობა მცხოვრებთა წინაშე; აგრეთვე ჰქონდეს საკმარისი ბიუჯეტი

თვითმართველობისა და ადგილობრივი მეურნეობის მიზნების შესასრულებლად.“

კანონპროექტში გამეორებულია „საქართველოს რესპუბლიკის საეროთო თვითმმართველობის კანონპროექტის“ სივრცით დაგეგმვასა და ინფრასტრუქტურის განვითარებასთან დაკავშირებული, ზემოთ ციტირებული ნორმები; ამ ნორმებს ემატება „ბუნების და ხელოვნების ნაშთების დაცვა“.

დღევანდელი საქართველოსთვის, როგორც ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის აუცილებლობის წინაშე მდგომი ქვეყნისთვის, განსაკუთრებული ინტერესის შემცველია იმდროინდელი დოკუმენტი, რომელსაც ეწოდება: „განმარტებითი ბარათი. საქართველოს ტერიტორიის ახალ საადმინისტრაციო ერთეულებად დანაწილების შესახებ“, რაც განსახლების სისტემის რეორგანიზებას გულისხმობდა. განმარტებითი ბარათი სანიმუშოდაა შედგენილი; ჩანს მისი ავტორების სახელმწიფოებრივი აზროვნების მაღალი დონე; მისი დებულებების დიდ ნაწილს კონსტრუქციული მნიშვნელობა დღემდე არ დაუკარგავს - განსაკუთრებით, „გეგმარებითი რეგიონების“ თეორიისა და პრაქტიკის გასამყარებლად. „განმარტებითი ბარათი“ სწორედ ამ პოზიციებიდანაა გასაანალიზებელი.

დოკუმენტი თავიდანვე ადგენს: „საქართველოს ტერიტორიის საადმინისტრაციო ერთეულებად დანაწილების დროს უმაღლეს ადმინისტრაციულ ერთეულის ნორმად ჩვენ მივიღეთ არსებული მაზრა. სამაზრო დანაწილება, რომელიც მიღებული იყო რუსეთის მფლობელობის დროს, არ იყო ხელოვნურად შექმნილი რამ. ეს ერთეულები მთელი საუკუნეა რაც არსებობს, და შეეფერება საქართველოს ბუნებრივ დანაწილებას ცალკე საგეოგრაფიო ერთეულებად.“

დოკუმენტში ხაზგასმულია მართვის ერთეულების მემკვიდრეობითობის აუცილებლობა, ჩამოყალიბებული ინფრასტრუქტურის გათვალისწინების საჭიროება და რადიკალური, ვოლუნტარისტული გადაწყვეტილებების საფრთხე: „<...> მხედველობაში მისაღებია ის გარემოებაც, რომ სამაზრო ერთეულების არსებობამ წარსულ საუკუნეში, როცა ჩვენში ახალი სამოქალაქო ცხოვრება დაიწყო, გამოიწვია თითოეული მაზრის შემადგენელი ნაწილების ერთნაირი ეკონომიკური

კონსოლიდაცია. ადმინისტრაციული ცენტრები (მათ შორის, ქ. თელავი) ბუნებრივად გადაიქცა მაზრის აღებ-მიცემის ცენტრად, არსებულ სამაზრო დანაწილებასთან უფარდებდნენ სამიმოსვლო გზების გაყვანას და სხვ. ამიტომაც, რადიკალური შეცვლა საქართველოს ადმინისტრაციულ ერთეულებად დანაწილებისა და უმაღლეს ადმინისტრაციული ერთეულის ნორმად მიღება სხვა რომელიმე ერთეულისა, მაგალითად, ყოფილი საპოლიციო უბნისა, <...> სრულს არევ-დარევას შეიტანდა სამოქალაქო ცხოვრებაში.“ ამასთან, „განმარტებით ბარათში“ ნახსენებია „ერთგვარი წონასწორობის დამყარება ცალკე სამაზრო ერთეულებს შორის ტერიტორიისა თუ მოსახლეობის მხრივ“ და „საკითხის პოლიტიკური მხარე“, რაც განსახლების სისტემის დაბალანსებისათვის გადამწყვეტი იყო.

დოკუმენტში დეტალურადაა განხილული თითოეული მაზრის ტერიტორიული საზღვრები, ჩასატარებელი ცვლილებების („გადამიჯვნის“) გათვალისწინებით და მათი ცენტრების ადგილმდებარეობა. ქვემოთ განხილულია დოკუმენტის ის დებულებები, რომლებსაც მომავალში, საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობისათვის პრაქტიკული მნიშვნელობა ექნება. გასათვალისწინებელია, რომ ტექსტში „რაიონებად“ მოაზრებულია არა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულები, არამედ გარკვეული გეოგრაფიული არეალები.

რეორგანიზაციის წინადადებები კახეთის რეგიონის განსახლების სისტემასაც ეხება. ასე, სიღნაღის მაზრის „გადამიჯვნის“ პოზიციიდან, „<...> ჩაილური და კაკაბეთი - მიეწერება ტფილისის მაზრას. ამ სოფლებს მიმოსვლა და აღებ-მიცემა ტფილისთან აქვს“. უნდა ითქვას, რომ ეს რაციონალური წინადადება დედაქალაქის ოლქში **გარე კახეთის** (დღევანდელი საგარეჯოს მუნიციპალიტეტი) ჩართვას წინასწარმეტყველებდა.

1921 წლის 21 თებერვალს საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის დამფუძნებელმა კრებამ მიიღო **საქართველოს კონსტიტუცია**. კონსტიტუციაში ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა მთლიანობაში განსაზღვრული

არ იყო; მხოლოდ ის იყო ნათქვამი, რომ „საქართველოს დედა ქალაქი არის ტფილისი“ (მ. 2.) და რომ „ადმინისტრაციული დაყოფა და თვითმმართველ ერთეულთა საზღვრების დაწესება და შეცვლა სწარმოებს მხოლოდ კანონმდებლობის წესით“ (მ. 7)<sup>67</sup>. საქართველოს კონსტიტუციას ამომედება არ ეწერა - რამდენიმე დღეში ტფილისში წითელი არმიის ნაწილები შემოვიდნენ; დაიწყო 70-წლიანი ოკუპაციის პერიოდი.

### 1.3. საბჭოთა პერიოდი

გასაბჭოების შემდეგ, საქართველო, აზერბაიჯანი და სომხეთი გაერთიანდნენ ამიერკავკასიის საბჭოთა სოციალისტურ ფედერაციულ რესპუბლიკაში, რომელიც, თავის მხრივ, სსრკ-ში შევიდა (1922). საქართველოში ძირითად ადმინისტრაციულ ერთეულად, 1930 წლის ოქტომბრამდე, **მაზრა** რჩებოდა. თუმცა, 1928-1929წლებში შეიქმნა უფრო მსხვილი ადმინისტრაციული ერთეული - **ოლქი**. ამ დაყოფით - **ქ. თელავი** - კახეთის ოლქისა და **თელავის** მაზრის ცენტრი გახდა.

1930 წლის მარტიდან, ოლქები და მაზრები დაიყო უფრო წვრილ ერთეულებად - რაიონებად, მათ შორის **თელავის** რაიონიც იყო, ხოლო ოლქის ცენტრი ქ. გურჯაანი გახდა. ფაქტობრივად, ჩამოყალიბდა 5-საფეხურიანი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული სტრუქტურა: ამიერკავკასიის ფედერაცია - საქართველოს სსრ - 3 ავტონომიური ერთეული და 4 ოლქი (ტფილისის, ქუთაისის, გორის და კახეთის) - 6 მაზრა (სენაკის, ზუგდიდის, ოზურგეთის, ზემო სავანეთის, ახალქალაქის, ახალციხის) და ფოთის საქალაქო საბჭო - 65 რაიონი.

აღმოსავლეთ საქართველოს ოლქები შემდეგ რაიონებს ითვლიდა:

- **ტფილისის ოლქი** (ცენტრი - ქ. ტფილისი) - ტფილისის, ყაზბეგის, დუშეთის, ერწო-თიანეთის, საგარეჯოს (1930 წლამდე - გარე კახეთის), მცხეთის, სარვანის (ბორჩალოს), ლუქსემბურგის, ბაშქიჩეთის, აღბულახის, მანგლისის, გუნია-ყალას (წალკის) რაიონები;
- **კახეთის ოლქი** (ცენტრი - ქ. გურჯაანი) - გურჯაანის, **თელავის**, ქიზიყის (სიღნაღის), ლაგოდეხის, ყვარლის რაიონები;

<sup>67</sup> საქართველოს კონსტიტუცია (1921). კრ.-ში: „საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული. 1918-1921. თბილისი, „ივერთა მხარე“, 1990.

- **გორის ოლქი** (ცენტრი - ქ. გორი) - გორის, კასპის, ხაშურის, ბორჯომის რაიონები;
- **სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი** (ცენტრი - ქ. ცხინვალი) - ცხინვალის, ჯავის, ახალგორის რაიონები.

ახალქალაქისა და ახალციხის მაზრები ცალკე იყვნენ გამოყოფილი:

- **ახალქალაქის მაზრა** (ცენტრი - ქ. ახალქალაქი) - ახალქალაქის და გორელოვკის რაიონები;
- **ახალციხის მაზრა** (ცენტრი - ქ. ახალციხე) - ახალციხის, ადიგენის, აწყურის და ტოლოშის რაიონები.

მართვის ეს მრავალსაფეხურიანი სტრუქტურა მალევე შეიცვალა. 1930 წლის ოქტომბერში გაუქმდა ოლქები და მაზრები, 1936 წელს კი ამიერკავკასიის ფედერაცია დაიშალა.

1940 წლისთვის აღმოსავლეთ საქართველოში 30 რაიონი ჩამოყალიბდა:

აღბულაღის (თეთრი წყაროს), ადიგენის, ასპინძის (1933 წლამდე - ტოლოშის), ახალქალაქის, ახალციხის, ბაშქიჩეთის (1947 წლიდან - დმანისის), ბოგდანოვკის (1933 წლამდე - გორელოვკას; ამჟამად - ნინოწმინდის), ბორჯომის, ბორჩალოს (1947 წლიდან - მარნეულის), გორის, გურჯაანის, დუშეთის, ყაზბეგის, ყარაიას (1947 წლიდან - გარდაბნის), კასპის, ყვარლის, ლაგოდეხის, ლუქსემბურგის (შემდგომში - ბოლნისის), საგარეჯოს, სიღნაღის, **თელავის**, თიანეთის, თბილისის, ხაშურის (1928 - 1934 წლებში - სტალინისის), წალკის, წითელი წყაროს რაიონები; სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში: ჯავის, ზნაურის (1936 - 1938 წწ. - ოქონის), ლენინგორის (ყოფილი და ამჟამინდელი - ახალგორის), სტალინირის (1931 წლამდე და 1961 წლიდან - ცხინვალის) რაიონები.

1951 წელს საქართველოს სსრ, სულ რაღაც ორიოდე წლით, დაუბრუნდა საოლქო მოწყობას - თბილისის ოლქში 29 (მათ შორის - **თელავის**), ხოლო ქუთაისის ოლქში 28 რაიონი შედიოდა. ამ დროს აფხაზეთში 6, აჭარაში 4, სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში კი 4 რაიონი ითვლებოდა. მნიშვნელოვანია, რომ ამ დროს 10-მა ქალაქმა განსაკუთრებული სტატუსი მიიღო (თბილისი, გორი, რუსთავი და სხვა).

1953 წელს ოლქები გაუქმდა.

1963 წლიდან საბჭოთა კავშირში დაიწყო ადმინისტრაციული ერთეულების გამსხვილება. საქართველოში 71 რაიონის ნაცვლად 37 რაიონი შეიქმნა; მათ შორის აღმოსავლეთ საქართველოში 18 რაიონი: ახალქალაქის, ახალციხის, ბოლნისის, გარდაბნის, გორის, გურჯაანის, დუშეთის, თეთრი წყაროს, **თელავის**, თიანეთის, მარნეულის, სიღნაღის, ყაზბეგის, ყვარლის, ხაშურის; სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში - ზნაურის, ლენინგორის და ჯავის რაიონები. ეს რეფორმაც უდღეური აღმოჩნდა - 1964-1966 წლებში ძველი რაიონები აღდგა.

ამგვარად, მრავალი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის შედეგად, საბჭოთა კავშირის დაშლის დროისთვის, საქართველოს სსრ მოიცავდა: 3 ავტონომიურ ერთეულს, 65 რაიონს და 10 რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქს - თბილისი, გორი, მარნეული, რუსთავი, ზუგდიდი, ქუთაისი, ფოთი, ტყიბული, წყალტუბო, ჭიათურა.

საბჭოეთის ბოლო პერიოდში, როდესაც ურბანიზაციის პროცესს ტაბუ აეხადა და მოცილდა „კაპიტალისტური“ წარმომავლობის დამლა, ქვეყნისა და მოკავშირე რესპუბლიკების მასშტაბით, განსახლების სისტემის პრობლემატიკას სათანადო პოლიტიკური, სამეცნიერო-მეთოდოლოგიური და საპროექტო ყურადღება მიექცა. ამ მხრივ, საეტაპო მნიშვნელობის ნაშრომად ითვლება 1978 წელს გამოცემული გამოჩენილი ურბანგეოგრაფის - ვახტანგ ჯაოშვილის მონოგრაფია „საქართველოს ურბანიზაცია. გენეზისი, პროცესები, პრობლემები“.<sup>68</sup>

ვ. ჯაოშვილი გამოყოფს საქართველოს ქალაქების 7 ფუნქციურ ტიპს (იმ დროს, 1976 წელს, **ქ. თელავის** მოსახლეობა 23,5 ადამიანს შეადგენდა):

- I. განსაკუთრებით განვითარებული მრავალ ფუნქციური ქალაქები;
- II. სამრეწველო ქალაქები;
- III. სატრანსპორტო ქალაქები;
- IV. შერეული ტიპის ქალაქები;
- V. საკურორტო ქალაქები;

---

<sup>68</sup> Джаошвили В.Ш. Урбанизация Грузии. Генезис, процессы, проблемы. Тбилиси, «Мецниереба», 1978.

VI. ადმინისტრაციული ქალაქები;

VII. ქალაქის ტიპის დაბები, სოფლის მეურნეობისა და კვების მრეწველობის დომინირებით.

ამ კლასიფიკაციაში ქ. თელავი მიეკუთვნებოდა IV კლასს - „შერეული ტიპის ქალაქებს“, რაც, დარგობრივად, გულისხმობდა როგორც მსუბუქ და კვების მრეწველობის განვითარებას, ისე, რეგიონის მასშტაბში, ადმინისტრაციული, კულტურული, საგანმანათლებლო ფუნქციების განხორციელებას<sup>69</sup>. განსაკუთრებით აქტუალურია, რომ ვ. ჯაოშვილმა საგარეჯოს რაიონს (დღეს საგარეჯოს მუნიციპალიტეტს) ადგილი მიუჩინა არა კახეთის რეგიონში, არამედ თბილისის მზარდ აგლომერაციაში.

საქართველოს ურბანიზაციის პროცესის შეფასება, მისი ფუნქციურ-სივრცითი ინტერპრეტაცია და რესპუბლიკის მასშტაბით განსახლების სისტემის ახლებური ხედვის ჩამოყალიბება იკისრა 1979 წელს, საპროექტო ინსტიტუტ „საქქალაქთმშენსახპროექტში“ შემუშავებულმა საფუძვლიანმა დირექტიულმა დოკუმენტმა - „საქართველოს სსრ ტერიტორიაზე განსახლების რეგიონული სქემა 1991-2001 წლებამდე პერიოდისათვის“<sup>70</sup>.

ეს ნაშრომი იმ დროისათვის უთუოდ ნოვატორული იყო. მასში ძირითადი სიახლე ის იყო, რომ, თუ ადრინდელ პერიოდში, საბჭოთა ქალაქგეგმარებითი დოქტრინა განსახლების სისტემას თვითკმარი, „ჩაკეტილი“ დასახლებების მექანიკურ ჯამად განიხილავდა, „განსახლების რეგიონული სქემის“ იდეოლოგიურ საფუძვლად მოიაზრებოდა ხარისხობრივად ახლებური ქალაქ გეგმარებითი წარმონაქმნი - **დასახლებათა ჯგუფური სისტემა**, შემოკლებით - **დჯს** (Групповая Система Населённых Мест – ГСНМ). ასეთი მიდგომა ორგანული, გახსნილი, დინამიკური და ერთიანი ინფრასტრუქტურით დაკავშირებული განსახლების სისტემის ჩამოყალიბებისკენ გადადგმული რადიკალური ნაბიჯი იყო.

<sup>69</sup> იქვე, გვ. 249.

<sup>70</sup> Региональная схема расселения на территории ГССР на период до 1991-2001 г.г. Тбилиси, Грузгипрогорстрой, 1979. თემის ხელმძღვანელი და პროექტის მთავარი არქიტექტორი - ბ. გაბუნია, ავტორები - ზ. მეზურნიშვილი, ნ. ფოლადაშვილი, გ. ფოცხიშვილი, ლ. შანიძე; ვ. ფრანგიშვილის მონაწილეობით.



**დღს**-ს დაპროექტება წყვეტდა ორ ამოცანას: (1) სამუშაო ადგილის ფართე არჩევანი ბინადრობის ადგილის შეუცვლელად - რაც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო სოფლებისა და მცირე ქალაქების მოსახლეობისათვის და (2) ბინადრობის ადგილის შეცვლა სამუშაო ადგილის შეცვლის გარეშე - რაც აქტუალური იყო მსხვილი ქალაქების მოსახლეობისათვის. ეს იყო კომპიუტერული მობილობის გარდაუვალობის გაცხადებული ხედვა.

**დღს**-ს ცენტრალურ ქალაქებში უნდა განთავსებულიყო ადმინისტრაციული ცენტრები; ძირითადი ინფრასტრუქტურული ობიექტები და ელემენტები; კულტურულ-საგანმანათლებლო და სამკურნალო დაწესებულებები და სამრეწველო ზონები. ამასთან, **დღს**-ების ფორმირების აუცილებელ პირობად მიიჩნეოდა ცენტრალური ქალაქის გარკვეული სოციალურ-კულტურული პოტენციალის არსებობა. მსხვილი და საშუალო **დღს**-ების ცენტრების გარდა (თბილისი, ქუთაისი, სოხუმი და ბათუმი), გამოვლინდა მცირე სისტემების პოტენციური ცენტრები. საგულისხმოა, რომ ასეთი ქალაქები რანგირებულ იქნა მათი სოციალურ-კულტურული პოტენციალი კლების მიხედვით: ცხინვალი, ფოთი, გორი, **თელავი**, ზუგდიდი, ახალციხე, მახარაძე (ახლანდელი ოზურგეთი), ცხაკაია (ახლანდელი სენაკი), სიღნაღი-წნორის მცირე კონურბაცია, მარნეული, ახალქალაქი, სამტრედია, ზესტაფონი. ამდენად, ქალაქ **თელავს** ქვეყნის განსახლების ერთიან „კარკასში“ მნიშვნელობით მე-8 ადგილი მიეკუთვნა.

ზემოხსენებულის საფუძველზე ჩამოყალიბდა **დღს**-ს სისტემის ოთხი ვარიანტი, თანაც, ყველა ვარიანტში ფიგურირებდა **თელავის დღს**, რის ერთ-ერთ არგუმენტად მიიჩნეოდა მისი ტერიტორიული განკეძობულობა. ხაზგასმული იყო, რომ „**თელავის** ჯგუფური სისტემა, პერსპექტივაში, ისევე, როგორც თანამედროვე ეტაპზე, რჩება ქ. თბილისის გავლენის ზონაში, და ქ. **თელავს** ახლავე შეუძლია იტვირთოს რაიონული ცენტრის ფუნქციათა ნაწილი“.<sup>71</sup>

<sup>71</sup> Региональная Схема ... , с. 18.

ოთხი შემუშავებული ვარიანტიდან, უპირატესობა მინიჭებულ ვარიანტში **თელავის დღეს**-ს მიეკუთვნა კახეთის ყველა რაიონი (ახლანდელი მუნიციპალიტეტი), საგარეჯოს რაიონის გარდა, რომელიც თბილისის ჯგუფური სისტემის შემადგენლობაში განიხილებოდა. ყველა რანგის **დღეს**-ს ცენტრალური ქალაქის დროითი მისაწვდომობა არ აღემატებოდა 1,5-2 საათს. ქალაქ **თელავის** იმდროინდელი და პერსპექტიული მოსახლეობა იანგარიშებოდა შემდეგი ოდენობით (ათასებში): 1976 წ. – 23,5; 1991 წ. – 40,0; 2001 წ. – 50,0.<sup>72</sup> ცხადია, დღეს, საქართველოს პოლიტიკური და სოციალურ-ეკონომიკური ვითარების რადიკალური ცვლილებების ფონზე, ასეთი დემოგრაფიული პროგნოზი სრულიად მოკლებულია რეალობას. რაც შეეხება საქართველოს განსახლების სისტემას, აქ ისტორიული მემკვიდრეობითობა გაცილებით უფრო სტაბილური ხასიათის, ხოლო გამოწვევები და პრობლემები სრულიად განსხვავებული, ახლებური ბუნებისაა.

#### 1.4. მეორე რესპუბლიკა

დამოუკიდებლობის გამოცხადების (1991 წ.) შემდგომ, საქართველოს განსახლების სისტემის რეორგანიზაციის რამდენიმე მცდელობა, ძირითადად, თვითმმართველობის ოპტიმალური მოდელების ძიებას ისახავდა მიზნად.

2009 წლისთვის, საქართველოში მოქმედებდა 4-საფეხურიანი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული სისტემა: ნაციონალური დონე - რეგიონული კვაზიდონე - 12 ერთეული, დედაქალაქისა და ავტონომიური რესპუბლიკების ჩათვლით - 67 რაიონი და 6 ქალაქი, რომლებიც არ შედიოდნენ რაიონის დაქვემდებარებაში - რაიონის შემადგენლობაში შესული ქალაქი, დაბა, თემი, სოფელი.

2014 წლის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ადგენდა, რომ თვითმმართველობა ხორციელდება მუნიციპალიტეტებში - თვითმმართველ ქალაქებსა და თვითმმართველ თემებში. თვითმმართველ ქალაქებად მოიაზრება ქალაქის კატეგორიის ის დასახლებები, რომელთაც ამ კოდექსის შესაბამისად მინიჭებული აქვს ან მიენიჭება მუნიციპალიტეტის სტატუსი. ამგვარ ქალაქებად „კოდექსმა“ დაასახელა 12 ქალაქი - თბილისი, ბათუმი, ქუთაისი, რუსთავი, ფოთი, **თელავი**, ოზურგეთი, ზუგდიდი, გორი, ამბროლაური, მცხეთა და ახალციხე.

<sup>72</sup> იქვე, გვ. 51.

2017 წლისთვის საქართველოს ტერიტორია (ოკუპირებული ნაწილების გარდა) დაყოფილი იყო 71 მუნიციპალიტეტად, შემდეგი საშუალო პარამეტრებით:

- ტერიტორია - 790 კვ. კმ;
- მოსახლეობა - 52.700 მცხ.(რაც 9-ჯერ აღემატება საშუალო-ევროპულ მაჩვენებელს).

2017 წლის საგაზაფხულო სესიაზე საქართველოს პარლამენტმა მუნიციპალიტეტის (ანუ, თვითმმართველი ქალაქის) სტატუსი გაუუქმა 7 ქალაქს, მათ შორის **თელავს**.<sup>73</sup> შედეგად, **თელავის** მუნიციპალიტეტი ერთიან, ე.წ. „სათემო მუნიციპალიტეტად“ გარდაიქმნა. ამავდროულად, **ქ. თელავი** ინარჩუნებს კახეთის რეგიონის ცენტრის სტატუსს.

როგორც ცნობილია, საქართველოს კონსტიტუციის მ.2., პ.3.-ს ძალით, ახალი სოციალურ-ეკონომიკური რეალიების ამსახველი, ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული სტრუქტურის განსაზღვრა გადადებულია განუსაზღვრელი ვადით: „საქართველოს სახელმწიფოებრივი ტერიტორიული მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ“. ამდენად, დღემდე, მართვის თვალსაზრისით, ქვეყნის ტერიტორიულ არქიტექტონიკას განსახლების ნაციონალურ სისტემას ყოვლისმომცველი კონსტიტუციური ბაზისი არ გააჩნია - კონსტიტუციურად განსაზღვრულია მხოლოდ დედაქალაქის - თბილისისა და ავტონომიური რესპუბლიკების სტატუსები.

რაც შეეხება საქართველოს რეგიონებს, მიუხედავად იმისა, რომ ამ დონეზე არსებობს **სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის** ინსტიტუტი, რომელიც გამაგრებულია

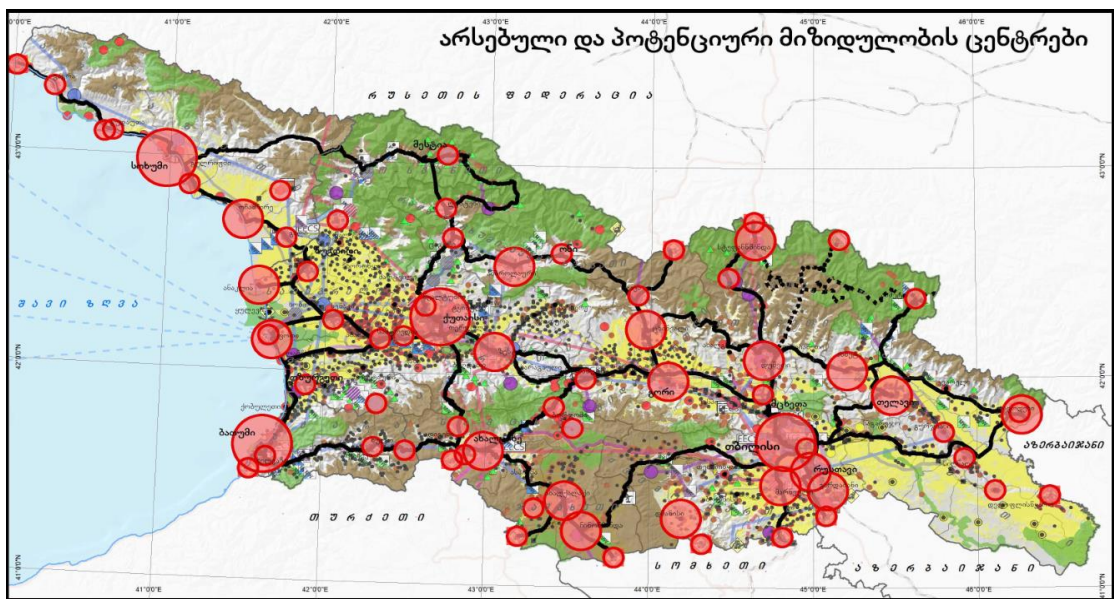
---

<sup>73</sup> საქართველოს პარლამენტის 2017 ივნისის #987-II-ს დადგენილება „გორის, ამბროლაურის, მცხეთის, ოზურგეთის, **თელავის**, ახალციხისა და ზუგდიდის მუნიციპალიტეტების შექმნის შესახებ“.

სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოთი; ის ვერ ჩაითვლება მართვის სრულფასოვან დონედ, რადგან ვერ პასუხობს თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის იმპერატიულ მოთხოვნებს - (1) არ არის იურიდიული პირი, (2) არ ჰყავს არჩევითი წარმომადგენლობითი ორგანო, (3) არ გააჩნია საკუთარი შემოსავლები.

მიუხედავად იმისა, რომ, ამჟამად, საქართველოს კონსტიტუცია ქვეყნის ტერიტორიულ სახელმწიფოებრივ მოწყობას ჯერ-ჯერობით ვერ აყალიბებს, რიგი დირექტიული დოკუმენტებისა და ცხოვრებისეული რეალობა განსაზღვრავს ქალაქ თელავის ადეკვატურ ადგილს საქართველოს განსახლების სისტემაში. ამ მხრივ, განვითარების თანამედროვე ეტაპზე განმსაზღვრელია *სამთავრობო პროგრამა „თავისუფლება, სწრაფი განვითარება, კეთილდღეობა 2016 – 2020“* (განახლდა 2018 წელს) და მისი თანმხლები *საქართველოს სივრცითი მოწყობის გეგმა* (ილ. 2.).

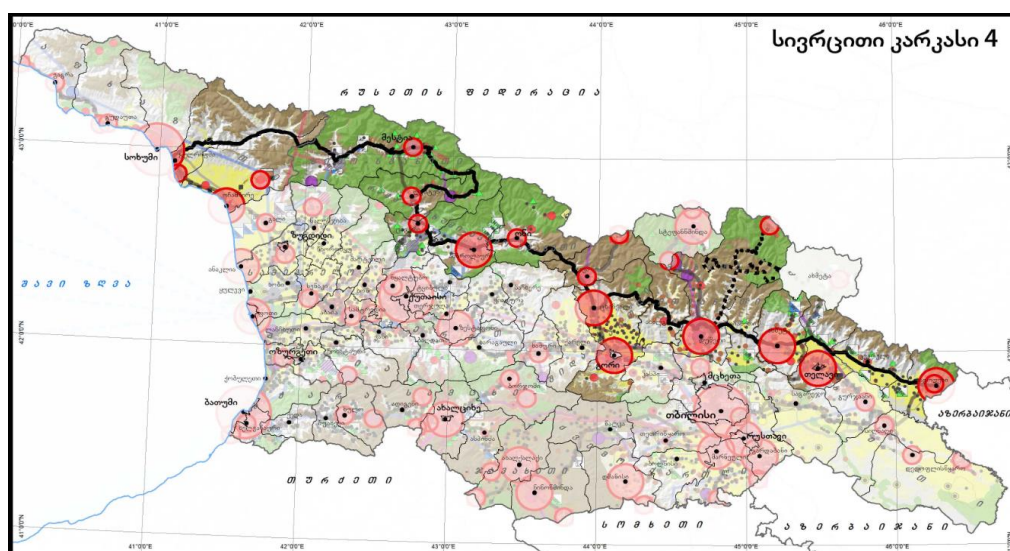
მართალია, ამ უკანასკნელს არ გააჩნია ნორმატიული აქტის ძალა, მაგრამ, საქართველოს განსახლების სქემის არარსებობის პირობებში, ის მნიშვნელოვან სახელმძღვანელო დოკუმენტად უნდა ჩაითვალოს. ამ გეგმაზე მონიშნულია ე. წ. „სივრცითი კარკასები“ (არსებითად, განსახლების ღერძები)



ილ. 13: საქართველოს სივრცითი მოწყობის გეგმა

წყარო: სამთავრობო პროგრამა „თავისუფლება, სწრაფი განვითარება, კეთილდღეობა 2016 – 2020“.

და „მიზიდულობის არსებული და პოტენციური ცენტრები“, ანუ განსახლების სისტემის საყრდენი ქალაქები, განვითარების ფოკუსები. გეგმაზე **თელავი** რანგით მეორე კატეგორიის ქალაქთა რიგს მიეკუთვნება - თბილისის, ბათუმის, სოხუმისა და ქუთაისს შემდეგ (ილ. 3.).



ილ. 14: ქ. თელავის ადგილი საქართველოს განსახლების სისტემის

„სივრცითი კარკას 4-ის ჩამოყალიბებაში.

წყარო: სამთავრობო პროგრამა „თავისუფლება, სწრაფი განვითარება, კეთილდღეობა 2016 – 2020“.

დღესაც, შიდა კახეთის რეგიონის განსახლების ქვესისტემაში **თელავის** წამყვანი როლი ეჭვს არ იწვევს. ამასთან, ის სულ უფრო კარგავს გარე კახეთზე (საგარეჯოს მუნიციპალიტეტი) მეურვეობის ფუნქციას. ეს ბუნებრივი პროცესია, რაშიც დედაქალაქის აგლომერაციის *de facto* ფორმირება და აგლომერაციის ფარგლებში მზარდი კომპიუტერული კავშირების კონფიგურაცია გადამწყვეტია. ჯერ კიდევ ვ. ჯაოშვილმა დაინახა საგარეჯოს მუნიციპალიტეტის ადგილი დედაქალაქის აგლომერაციაში<sup>74</sup>. ამ ვითარების ობიექტური ინდიკატორია ის გარემოება, რომ ქ. **თელავი** არ არის უშუალოდ დაკავშირებული მიკროავტობუსების ორმხრივი

<sup>74</sup> ჯაოშვილი ვ. ხს. ნაშრ., გვ. 189.

რეისებით ქ. საგარეჯოსთან მაშინ, როდესაც ქ. საგარეჯოდან თბილისში დღეში ათეულობით რეისი გადის. ეს ბუნებრივი მდგომარეობაა და საჭიროებს აღმოსავლეთ საქართველოში განსახლებისა და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საერთო სურათის ჩამოყალიბებას ყველა სისტემა წარმომქმნელი ფაქტორის გათვალისწინებით (ილ. 3.).

საგულისხმოა განსახლების სისტემაში **თელავის** მუნიციპალიტეტისა და, შესაბამისად, ქალაქ **თელავის** ადგილმდებარეობის თეორიული შეფასება „გეოგრაფიული ფაქტორების“ გათვალისწინებით. საქართველოს მუნიციპალიტეტების რანგირება ამ თვალსაზრისით მსოფლიო ბანკმა 2014 წლის ივლისში გამოაქვეყნა.<sup>75</sup> ეს შეფასება იმიტომაცაა საინტერესო, რომ ის ასახავს კვლევის ავტორთა ხედვას საქართველოს განსახლების სისტემის ძირითადი მაფორმირებელი ელემენტების - მუნიციპალიტეტების პოზიციებზე ხსენებულ იერარქიაში. მუნიციპალიტეტების მდებარეობის შეფასების კრიტერიუმებად შერჩეული იყო 4 ფაქტორი; ეს არის მანძილები:

- თბილისამდე;
- „დიდ ოთხეულამდე“ (ქალაქები ბათუმი, ქუთაისი, რუსთავი, ფოთი);
- პორტებამდე;
- საერთაშორისო მნიშვნელობის საავტომობილო გზამდე (highway).

ამგვარი მეთოდოლოგიური მიდგომით, **თელავი**, 4 კლასიდან, მესამეში აღმოჩნდა („დამაკმაყოფილებელი მდებარეობა“) და საქართველოს ყველა მუნიციპალიტეტს შორის ბოლოდან მე-13 ადგილი დაიკავა (ბოლო ადგილი დედოფლისწყაროს ერგო).

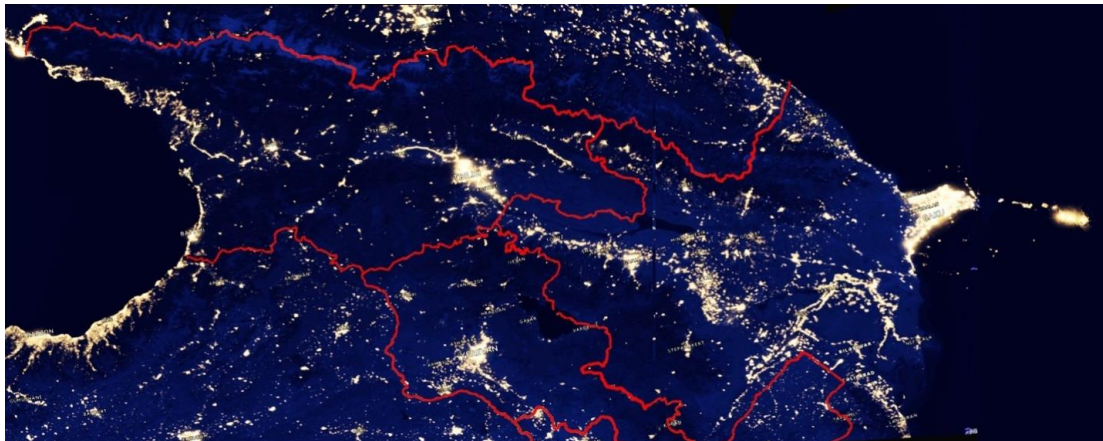
უნდა ითქვას, რომ ამ კვლევის მეთოდოლოგია ცალმხრივია - წინა პლანზე წამოწეულია ისეთი „გეოგრაფიული ფაქტორები“, რომლებიც უმსხვილეს ქალაქებთან და სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურასთან გეოგრაფიულ სიახლოვეს უკავშირდება. მუნიციპალიტეტების რანგირების ასეთი ხედვა შეფასების მიღმა

<sup>75</sup> Georgia Urbanization Review. Towards an Urban Sector strategy. Georgia's Evolving Urban System and its Challenges. The World Bank, Swiss State Secretariat for Economic Affairs SECO. 2014.



ტოვებს განსახლების სისტემის მაფორმირებელ ისეთ ფაქტორებს, როგორებიცაა კონკრეტული მუნიციპალიტეტის კულტურული თვითმყოფადობა; განსახლების ნაციონალური სისტემის დამაბალანსებელი გარკვეული თვითკმარობა; სპეციფიკური ან, სულაც, უნიკალური პოზიცია განსახლების ერთიან სისტემაში: ტურისტული მიმზიდველობა და სხვა ამგვარი.

ცხადია, განსახლების სისტემაში ამა თუ იმ მუნიციპალიტეტისა და მისი ცენტრალური ქალაქის პოზიციის შეფასებაზე დიდ გავლენას ახდენს ინფრასტრუქტურული უზრუნველყოფა და ამასთან დაკავშირებული ეკონომიკურ-სამეურნეო აქტივობა თუ მოსახლეობის ცხოვრების კომპლექსური ხარისხი. ამ მხრივ, ქალაქი **თელავი** მნიშვნელოვანი გარდაქმნების ზღურბლზე დგას. უწინარესად, ეს არის შემოვლითი საავტომობილო გზის **თელავი-გურჯაანი-ბაკურციხე** მშენებლობა, რომელიც მნიშვნელოვნად შეცვლის ავტომობილით გადაადგილების პირობებს და გააუმჯობესებს გარემოს და მოსახლეობის უსაფრთხოებას. ამ გზის საჭიროებას ობიექტურად ადასტურებს დასახლებათა უწყვეტი ჯაჭვის არსებობა, რაც განსაკუთრებით მკაფიოდ ჩანს ღამის კოსმოფოტოზე (ილ. 4.).

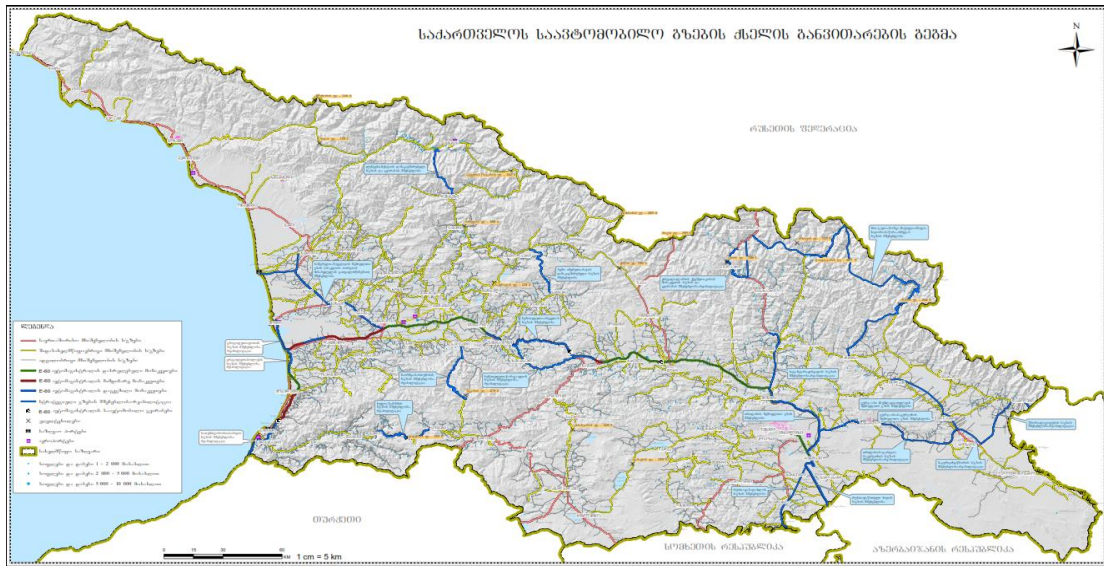


ილ. 15: სამხრეთ კავკასიის კოსმო ფოტო; გარკვევით გამოკვეთილია თელავი-ბაკურციხის განსახლების რეგიონული ღერძი

წყარო: [nightheart.com](http://nightheart.com)(2018)

არა ნაკლები ხეირის მომტანია **თელავი-ახმეტა-თიანეთი-ჟინვალის** გზის რეაბილიტაცია, რაც დაკავშირებულია ლარსის სასაზღვრო-გამშვებ პუნქტიდან

ტვირთებისა თუ ტურისტების ნაკადის გადამისამართება კახეთში - თიანეთისა და ახმეტის გავლით (ილ.5.).



ილ. 16: საქართველოს საავტომობილო გზების ქსელის განვითარების გეგმა  
წყარო: საავტომობილო გზების დეპარტამენტი

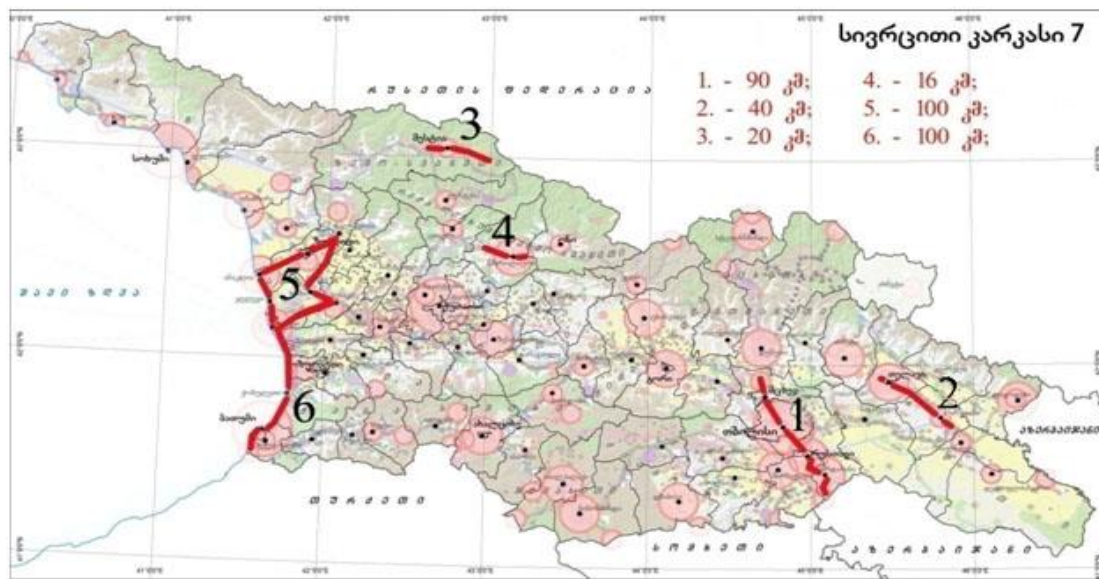
ზოგადად, თელავი-ახმეტის, და შემდგომ, კახეთის სატრანსპორტო-საკომუნიკაციო „რგოლის“ იდეა კარგა ხნისაა. ჯერ კიდევ XX საუკუნის 20-ან წლებში, თელავში მოღვაწე თვითმმართველობისა და ადგილობრივი ინიციატივების დიდმა მოამაგემ და რეფორმატორმა - ივანე კოლეიშვილმა გამოთქვა კახეთის რეგიონის დონეზე განსახლების მასშტაბურ პრობლემებთან და სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის განვითარებასთან დაკავშირებული თამამი აზრი, რომელიც მის დროს წინ უსწრებდა. ის „<...> ცდილობდა ხელისუფლების ყურადღება სოფლისა და [თელავის] მაზრის გლობალური პრობლემების გადაჭრისათვის მიეპყრო. პრესის საშუალებით მან გამოთქვა აზრი, რომ სასურველი იყო სოფელი გულგულა საცხოვრებლად უვარგისი მიდამოდან უკეთეს ადგილას, თელავის გასწვრივ, გადასახლებულიყო, სადაც, თანამედროვე ტიპის დასახლებას - „სოფელს ბაღში“<sup>76</sup> - გააშენებდნენ. მისივე აზრით, ინტენსიური გადასახლება-განაშენიანება უნდა გაგრძელებულიყო თელავი-ახმეტის გზატკეცილის ხაზზე (რაც სოფლებს შორის კომუნიკაციას გააადვილებდა და კულტურული ცხოვრების ხელშემწყობ პირობად გადაიქცეოდა), ხოლო ალაზნის მხარის ველები, სასოფლო-სამეურნეო მიზნებით, მაქსიმალურად აეთვისებინათ. რკინიგზის ხაზი უნდა გაგრძელებულიყო

<sup>76</sup> მწელია ამ წინადადებაში ვერ დაინახო იმ დროს ფართედ გავრცელებული „ქალაქი-ბაღის“ იდეის პროექტირება თელავის მაზრის რეალობაზე.



თელავიდან ახმეტამდე და შემდეგ - წრიულად, ალაზნის მარცხენა ნაპირით, ყვარელი-ლაგოდეხის გასწვრივ, სილნალისკენ“.<sup>77</sup>

კახეთის რეგიონში სარკინიგზო ტრანსპორტის აღორძინება-განვითარებას ემსახურება თანამედროვე იდეებიც, მათ შორის ვიწროლიანდაგიანი 40-კილომეტრიანი რკინიგზის მიწყობა **თელავი**-კარდენახის მონაკვეთზე, არსებული რკინიგზის მონაკვეთის ინფრასტრუქტურის შესაძლებლობისამებრ გამოყენებით (ილ. 6.).



ილ. 17: საქართველოს მასშტაბით მუნიციპალური/ტრანს მუნიციპალური ვიწროლიანდაგიანი

ელექტროტრანსპორტის პერსპექტიული სქემა (წინადადება); # 1- თელავი - ბაკურციხე - ტიბანანის ხაზი.

წყარო: ვ. ვარდოსანიძე, პ. მიძიგური, 2018.

X

X X

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ, საქართველოს განსახლების სისტემასა და კახეთის რეგიონის განსახლების ქვესისტემაში, ქალაქი **თელავი** ინარჩუნებს და მომავალში განიმტკიცებს რეგიონის ცენტრის საპასუხისმგებლო მისიას. რეგიონში

<sup>77</sup> ხვადაგიანი ირ. გულგულას კომუნა. კრ.-ში: „ინიციატივა ცვლილებისათვის. თემის თვით ორგანიზებისა და თანამშრომლობის გამოცდილება საბჭოთა ოკუპაციამდე.“ სათემო განვითარების ცენტრი, თბილისი 2015, გვ.33.

მიმდინარე ინფრასტრუქტურული პროექტები და „ქ. თელავის მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის“ ამოქმედება ამ როლს მნიშვნელოვნად გააძლიერებს და გაამდიდრებს საკუთრივ ქალაქ თელავის ურბანულ გარემოსა და თელაველების ცხოვრების ხარისხს.

## დანართი B: ამბროლაურის სათემო მუნიციპალიტეტის სამი სოფლის „ხედვა“

### სოფელ ნიკორწმინდის ხედვა

შაორის ტბის და მიმდებარე ტერიტორიის ტურისტულ-რეკრეაციულ კლასტერში ჩართულობამ, სოფლის ტერიტორიაზე მაღალი ცნობადობისა და ღირებულების კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლის, ეროვნული ხუროთმოძღვრების შედეგის - ნიკორწმინდის არსებობამ, ბიოპროდუქტების წარმოების პრიორიტეტმა სოფლის მეურნეობაში და ადგილობრივ ეთნო-კულტურულ ფასეულობებზე ორიენტირებულმა ყოფისა და ფერმერული სამეურნეო ცხოვრების ბრენდირებამ, ერთობლივად უზრუნველყო სოფელ ნიკორწმინდას მდგრადი განვითარება და გამოავლინა ღირსეული ყოფის ახალი შესაძლებლობები. შედეგად: სოფელი ნიკორწმინდა წარმოადგენს დინამიკურად განვითარებად დასახლებას, რომელიც წარმატებით ითავებს ადგილობრივი თემის ინტერესებსა და სოფლის მეურნეობას, დივერსიფიცირებული ტურიზმის, ფერმერული ყოფისა და სამეურნეო ცხოვრების პირობებს. სოფელი უზრუნველყოფილია სოციალურ-კულტურული და საინჟინრო-ტექნიკური ინფრასტრუქტურით. გარემოსდაცვითი პრინციპები ჰარმონიზებულია განვითარების პროექტებს, პროგრამებსა და გეგმებთან (PPP). სტაბილურია დადებითი დემოგრაფიული სალდო. სოფელმა ნიკორწმინდამ შაორის ტბის ტურისტულ-სარეკრეაციო კლასტერში მოიპოვა კულტურულ-რელიგიური და ხალხური დღესასწაულების, სპალეო ტურიზმის ცენტრის სტატუსი. სოფელი ნიკორწმინდა უზრუნველყოფილია ქალაქ გეგმარებითი დოკუმენტაციის სრული პაკეტით. ადგილობრივი თემი აქტიურ მონაწილეობას იღებს გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. სოფელმა დაიმკვიდრა ადეკვატური ადგილი შაორის ტბის ტურისტულ-რეკრეაციულ კლასტერში და ამბროლაურის მუნიციპალიტეტის განსახლების სისტემაში.

## სოფელ ჭრებალოს ხედვა

ხვანჭკარის ზონის ღვინისა და კულტურული ტურიზმის კლასტერში ჩართულობამ, ხვანჭკარის მიკრო-ზონის აგრარულ და აგრო-ტურისტულ პოტენციალის გამოყენებასა და ბიო პროდუქტების წარმოებაზე მორგებულმა სოფლის მეურნეობამ; ადგილობრივ ეთნო-კულტურულ ფასეულობებზე ორიენტირებულმა, ყოფისა და ფერმერული სამეურნეო ცხოვრების ბრენდირებამ, ერთობლივად უზრუნველყო სოფელ ჭრებალოს მდგრადი განვითარება და გამოავლინა მისი მოსახლეობის ღირსეული ყოფის ახალი შესაძლებლობები. შედეგად: ხვანჭკარის ზონის ხაზოვანი განაშენიანების განაპირა სოფელი ჭრებალო წარმატებით მოერგო ზონის განაშენიანების ერთიანი განვითარების დინამიურ ხასიათს, მომგებიანად ითავსებს ადგილობრივი თემის ინტერესებსა და სოფლის მეურნეობას, დივერსიფიცირებული ტურიზმის, ფერმერული ყოფისა და სამეურნეო ცხოვრების პირობებს. სოფელი უზრუნველყოფილია სოციალურ-კულტურული და საინჟინრო-ტექნიკური ინფრასტრუქტურით. გარემოსდაცვითი და მდგრადი განვითარების პრინციპები ჰარმონიზებულია განვითარების პროექტებთან, პროგრამებსა და გეგმებთან (PPP). სტაბილურია დადებითი დემოგრაფიული საღდო. ხვანჭკარის ზონის ღვინისა და კულტურული ტურიზმის კლასტერის შემადგენლობაში სოფელმა ჭრებალომ სხვა სოფლებთან ერთად მოიპოვა მსოფლიო ცნობადობის ღვინის ტურიზმის ცენტრის სტატუსი, ამასთან აწარმოებს უნიკალურ, ეკოლოგიურად სუფთა, ძვირფას და ექსკლუზიურ სასოფლო-სამეურნეო ნაწარმს. სოფელი ჭრებალოში ადგილზე აკმაყოფილებენ ტურისტულ მოთხოვნილებას ადგილობრივ მინერალურ წყალზე, გახსნილია კარიერი და აღდგენილია მეთუნეობის დაკარგული ტრადიცია. თავად სოფლის მოსახლეობა „ხვანჭკარის ზონას“ კულტურული ლანდშაფტის ტოლფას სივრცედ აღიქვამს და მიიჩნევს მას საკუთარი მატერიალური კეთილდღეობის საფუძვლად. ჭრებალო უზრუნველყოფილია ქალაქ გეგმარებითი დოკუმენტაციის სრული პაკეტით. ადგილობრივი თემი აქტიურად მონაწილეობს საერთო გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. სოფელმა ჭრებალომ დაიმკვიდრა ადეკვატური ადგილი ხვანჭკარის ზონის ღვინისა და კულტურული ტურიზმის კლასტერში და ამბროლაურის მუნიციპალიტეტის განსახლების სისტემაში.

## სოფელ წესის ხედვა

ხვანჭკარის ზონის ღვინისა და კულტურული ტურიზმის კლასტერში ჩართულობამ, ხვანჭკარის მიკრო-ზონის აგრარულ და აგრო-ტურისტულ პოტენციალის გამოყენებასა და ბიო პროდუქტების წარმოებაზე მორგებულმა სოფლის მეურნეობამ; ადგილობრივ ეთნო-კულტურულ ფასეულობებზე ორიენტირებულმა, ყოფისა და ფერმერული სამეურნეო ცხოვრების ბრენდირებამ; აგრეთვე სრული დატვირთვით ამუშავებულმა საჩხერე-ონის თანამედროვე სამთო მაგისტრალმა, ერთობლივად უზრუნველყო სოფელ წესის მდგრადი განვითარება და გამოავლინა მისი მოსახლეობის ღირსეული ყოფის ახალი შესაძლებლობები. შედეგად: ხვანჭკარის ზონის ხაზოვანი განაშენიანების განაპირა სოფელი წესი წარმატებით მოერგო ზონის განაშენიანების ერთიანი განვითარების დინამიურ ხასიათს, მომგებიანად ითავსებს ადგილობრივი თემის ინტერესებსა და სოფლის მეურნეობას, დივერსიფიცირებული ტურიზმის, ფერმერული ყოფისა და სამეურნეო ცხოვრების პირობებს. სოფელი უზრუნველყოფილია სოციალურ-კულტურული და საინჟინრო-ტექნიკური ინფრასტრუქტურით. გარემოსდაცვითი და მდგრადი განვითარების პრინციპები ჰარმონიზებულია განვითარების პროექტებთან, პროგრამებსა და გეგმებთან (PPP). სტაბილურია დადებითი დემოგრაფიული საღდო. ხვანჭკარის ზონის ღვინისა და კულტურული ტურიზმის კლასტერის შემადგენლობაში სოფელმა წესმა სხვა სოფლებთან ერთად მოიპოვა მსოფლიო ცნობადობის ღვინის ტურიზმის ცენტრის სტატუსი, აწარმოებს უნიკალურ, ეკოლოგიურად სუფთა, ძვირფას და ექსკლუზიურ სასოფლო-სამეურნეო ნაწარმს. სოფლის მოსახლეობა ინარჩუნებს ადგილობრივი მატერიალური და არამატერიალური კულტურულ მემკვიდრეობის წარმომჩენი ლიდერის ტრადიციებს, ამასთან, „ხვანჭკარის ზონას“ აღიქვამს კულტურული ლანდშაფტის ტოლფას სივრცედ და მიიჩნევს მას საკუთარი მატერიალური კეთილდღეობის საფუძვლად. სოფელი უზრუნველყოფილია ქალაქ გეგმარებითი დოკუმენტაციის სრული პაკეტით. ადგილობრივი თემი აქტიურად მონაწილეობს საერთო გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. სოფელმა წესმა დაიმკვიდრა ადეკვატური ადგილი ხვანჭკარის ზონის ღვინისა და კულტურული ტურიზმის კლასტერში და ამბროლაურის მუნიციპალიტეტის განსახლების სისტემაში.