

ამირან ზენაიშვილი

საქართველოს ორგანული კანონი
აღბილობრივი
თვითმმართველობის
კოდექსის კომენტარები

მეორე გადამუშავებული გამოცემა

თბილისი, 2015
გამომცემლობა „იურისტების საყარო“



ყველა უფლება დაცულია. ამ წიგნის არც ერთი ნაწილი (ეს იქნება ტექსტი, ფოტო-ილუსტრაცია თუ სხვა) არანაირი ფორმით და საშუალებით (იქნება ეს ელექტრონული თუ მექანიკური), არ შეიძლება გამოყენებულ იქნას ავტორის წერილობითი ნებართვის გარეშე, ასევე საავტორო უფლების სუბიექტის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

საავტორო უფლებების დარღვევა ისჯება საქართველოს კანონმდებლობით.

© გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, 2015

© ამირან ზენაიშვილი, 2015



გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“

თბილისი, მ. კოსტავას №75; ტელ.: 238 35 99; 557 51 51 34

E-mail: Lawyers.world@yahoo.com;

<https://www.facebook.com/PublishingHouseLawyersWorld>

ISBN 978-9941-9406-2-0

შინაარსი

შესავალი.....	7
აღმოსავლეთ პარტნიორობისა და ასოცირების შესახებ შეთანხმების როლი თვითმმართველობის განხორციელების დემოკრატიულ პრინციპებთან.....	14
„ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთი მხრივ, ევროკავშირსა და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებასა და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორე მხრივ, საქართველოს შორის“	17
ადგილობრივი თვითმმართველობა ზოგადი დებულებები	21
ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანიზება	34
მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილება	53
მუნიციპალიტეტის ორგანოები.....	66
მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანო.....	69
მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო	104
მუნიციპალიტეტის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები.....	128
საქართველოს დედაქალაქი - თბილისი	132
საქართველოს დედაქალაქის სტატუსი.....	134
თბილისის წარმომადგენლობითი ორგანო	138
თბილისის აღმასრულებელი ორგანოების სისტემა	142
თბილისის მერიის ტერიტორიული ორგანო – თბილისის რაიონის გამგეობა.....	156
მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში	160
მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში	163
მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი და ეკონომიკური საფუძვლები ...	170
მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი.....	170
მუნიციპალიტეტის ქონება	190

მუნიციპალიტეტის ქონების შექმნა.....	199
მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზება და სარგებლობის უფლებით გადაცემა.....	202
მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობა და აუდიტი. პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა	212
მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის აუდიტი.....	230
პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა. საკრებულოს დათხოვნა და მისი საქმიანობის შეჩერება, საკრებულოს და გამგებლის/მერის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა	232
სამხარეო საკონსულტაციო საბჭო	237
სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს სტატუსი და უფლებამოსილება	239
გარდამავალი და დასკვნითი დებულებები.....	247
გარდამავალი დებულებები.....	249
დასკვნითი დებულებები.....	269
ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ	274
პრეამბულა	274
შეთანხმდნენ შემდეგზე:.....	275
ნაწილი I.....	275
ნაწილი II - სხვადასხვა დებულებები	281
ნაწილი III.....	282

ავტორისგან

მოქალაქეთა უფლება - მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფო საქმეების წარმართვაში ქვეყნის დემოკრატიულად განვითარების საწინდარია, იგი ღრმადაა ფესვგადგმული საზოგადოებასა და ქვეყნის კულტურაში, ადგილობრივი ინტერესებიდან გამომდინარე საზოგადოების სერვისების უკეთესად განაწილების უზრუნველყოფის რეალიზება ყველაზე ეფექტურად ეს უფლება რეალიზდება სწორედ ადგილობრივ დონეზე, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების პირობებში, რომლებსაც გააჩნიათ რეალური პასუხისმგებლობა და შესაძლებლობა უზრუნველყონ ეფექტური და ამასთან მოქალაქესთან დაახლოებული მმართველობა, ტერიტორიული ადმინისტრაციის რთული მექანიზმი მთლიანობაში უნდა იქნეს მოყვანილი მნიშვნელოვან ეკონომიკურ ასპექტებთან თავის ურთიერთამოკიდებულ ნაწილებთან ერთად. ხელისუფლების უმთავრესი მიზანი უნდა იყოს ძლიერი სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბება, ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის პრინციპებზე დაფუძნებული თვითმმართველობა გაზრდის მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის პასუხისმგებლობას, რაც პირდაპირ ორიენტირებულია ეროვნულ ინტერესებზე. სამწუხაროა, რომ ამ უფლების სრულად რეალიზება საგარეო და გეოპოლიტიკური მდგომარეობიდან გამომდინარე სრულად ამ ეტაპზე ვერ ხერხდება, თუმცა მთავრობის მიერ წარმოდგენილმა კანონპროექტმა, რომელიც კანონად იქცა, ამ მიზნის რეალიზების ნება გამოავლინა, მხოლოდ სამართლებრივი ნორმების მეშვეობით აღნიშნული მიზნის მიღწევა შეუძლებელია, საჯარო სახელისუფლებო ორგანოების მოქმედება მოსახლეობის ხედვასთან მიახლოებით და კულტურული განზომილების ფარგლებში ჰარმონიულად უნდა განხორციელდეს. წინამდებარე კომენტარების მიზანია წარმოაჩინოს ორგანული კანონის სულისკვეთება, მასში გაზიარებულია განვითარებული ევროპული ქვეყნების გამოცდილება, საერთაშორისო ავტორიტეტული ინსტიტუტების რეკომენდაციები, შედარებითი ანალიზის საფუძველზე გამოკვეთილია პრიორიტეტების სამართლებრივი რეგულაციების უპირატესობები, გაანალიზებულია ევროსაბჭოს რეკომენდაციები, მოშველიებულია ავტორის მოხსენებები და პოზიციები კანონთან დაკავშირებით.

BY THE AUTHOR

The right of citizens to participate in leading the public affairs, is a precondition for a country's democratic development. This right is rooted deeply in the society and culture of the country and, proceeding from the local interests in securing a better distribution of social services, can be implemented in the most effective manner on a local level by the local authorities, since they bear a real responsibility for and have the opportunities to ensure an effective governance that would meet better the local needs. A complex mechanism of a territorial administration must be harmonized with the important economic aspects, with its interrelated components. The main goal of the government should be formation of a strong civil society. The local self-governance based on the principles of decentrtalization of the state power, will increase a responsibility of population of a municipality, which is directly focused on the national interests. It is unfortunate that at the current stage, a comprehensive implementation of this right cannot not fully achieved owing to foreign and geopolitical situation, however, the draft law proposed by the government that has then become the law, demonstrates a desire of realization of this goal. However, to achieve at it just by the legislative norms is impossible. Activities of the governmental authorities must be approached to the visions of the population and implemented harmoniously within the cultural frameworks. A purpose of the present comments is to portray a spirit of the organic law where an experience of the developed European countries, the recommendations of the authoritative international institutions are shared, the benefits of a legal regulation of priorities is underlined on the basis of comparative studies, the EC recommendations are analyzed and the author's reports and position regarding the law are provided.

შესავალი

საქართველომ დამოუკიდებელ, სუვერენულ სახელმწიფოდ გახდომის შემდეგ მიიღო არაერთი კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული სტრუქტურის მოწყობის, მისი სამართლებრივად მდგრადი ფუნქციონირებისა და დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელების მიზნით. ეროვნული კანონმდებლობის მორგება „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიისთვის (შემდგომში ქარტია) სხვა საფუძვლებთან ერთად განაპირობა იმ გარემოებაც, რომ პოსტსაბჭოთა სივრცეში არ იყო სათანადოდ აღიარებული ადგილობრივი უფლებების თვალსაზრისით კანონის უზენაესობის ფუნდამენტური კომპონენტი და დემოკრატიული პოლიტიკური სისტემა. ქარტიის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპები უნდა აღიარონ შიდა კანონმდებლობით და შესაძლებლობების შემთხვევაში, კონსტიტუციით, იგი გულისხმობს ხელისუფლების ისეთი დემოკრატიული გზით შექმნილი ადგილობრივი ორგანოების არსებობას, რომლებსაც გააჩნიათ ფართო ავტონომია მათი კომპეტენციის განხორციელებისა და ამისათვის აუცილებელი სახსრების მხრივ, ასევე უფლებამოსილნი არიან ადგილობრივ საკითხებზე მაღალი ლეგიტიმაციის საფუძველზე გადაწყვეტილების მიღებისა. უდავოა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონმდებლობის ბევრი ასპექტი საჭიროებს დახვეწას, პერიოდულ შესწორებასა და მისადაგებას მზარდი გარემოებებისადმი. შედარებითი კვლევები ცხადყოფს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის გაუმჯობესება გრძელვადიანი გამონკვევაა, ამიტომაც წარმოადგენდა საქართველოს სახელისუფლებო პირების ზრუნვის საგანს სისტემის დემოკრატიულად ინსტიტუციური მოწყობა.

განსახილველი ორგანული კანონი, რომლის ავტორია საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, ხოლო ინიციატორი საქართველოს მთავრობა - სამთავრობო პროგრამით განსაზღვრული ძირითადი მიმართულებების გათვალისწინებით, შეისწავლა თვითმმართველობის რეფორმის განხორციელებასთან, ეფექტიანი თვითმმართველობის სისტემის შემოღებასა და ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული საზღ-

ვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკა, გაანალიზდა საქართველოს გეოგრაფიული, დემოგრაფიული, ეკონომიკური და მენტალური თავისებურებები და საქართველოს გამოცდილება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სხვადასხვა პერიოდის მონაცემების მოდელებისა. ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების, ადგილობრივი პირობებისა და მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად, გადაწყვეტას უზრუნველყოფს საქართველოში საჯარო მმართველობის სისტემის დემოკრატიზაცია, დეცენტრალიზაცია და ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტიანი სისტემის ჩამოყალიბება. ორგანული კანონის ავტორის განმარტებით, არსებული პრობლემებისა და გამოწვევების გათვალისწინებით ორგანული კანონის მიზანია ადგილობრივი თვითმმართველობის ეტაპობრივი რეფორმის უზრუნველყოფა, მყარი საკანონმდებლო საფუძვლებით, რაც გულისხმობს: ა) ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების კოდიფიცირებასა და თავმოყრას საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, რომელიც წარმოადგენს დამატებით გარანტიას კანონმდებლობის მდგრადობის, ასევე კოლიზიებისა და წინააღმდეგობრიობის თავიდან ასაცილებლად; ბ) ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული ოპტიმიზაციის განხორციელების ქმედითი სამართლებრივი მექანიზმების შექმნას, გ) თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის, თვითორგანიზების, დასახლებებში საზოგადოებრივი თვითმმართველობების ჩამოყალიბების საკანონმდებლო საფუძვლების შექმნას, მათ შორის, თბილისში თვითმმართველობის დაახლოებას მოსახლეობასთან; დ) ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ინსტიტუციური მონაცემების ქმედითი მოდელის შექმნას, სადაც მოსახლეობის მიერ პირდაპირი წესით არჩეული გამგებლის (მერის) ძალაუფლება დაბალანსდება ძლიერი და ქმედითი წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ; ე) ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი კომპეტენციების მკაფიოდ განსაზღვრას, მომსახურების ერთიანი მინიმალური სტანდარტების თანდათანობითი შემოღებით, უფლებამოსილების სრულყოფილად განხორციელების შესაბამისი ფინანსური უზრუნველყოფით, მუნიციპალიტეტებში შესაბამისი ტექნოლოგიებისა და ცოდნის ტრანსფერით; ვ) ადგილობრივი თვითმმართველობის

ფინანსური ავტონომიის გამყარებას - სწრაფვას თვითკმარი, თვითმმართველი ერთეულების შექმნისაკენ; ზ) სახელმწიფო ზედამხედველობის პროცედურების დახვეწას, მათ შორის დელეგირებული უფლებამოსილებების ფარგლებში ზედამხედველობის განხორციელებისას; თ) რეგიონში არსებული მართვის მოდელში თვითმმართველობის ელემენტების დამკვიდრებას. რეგიონული მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტაში ადგილობრივი თვითმმართველობების მონაწილეობის ინსტიტუციური მექანიზმის ჩამოყალიბებას, თვითმმართველობათა გაერთიანებების შექმნის გზით; ი) ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციურ განვითარებას და მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლების მიზნობრივი პროგრამების განხორციელებას; კ) თვითმმართველი ქალაქების რაოდენობის ზრდას.

ორგანული კანონის ავტორის განმარტებით ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში არსებული ძირითადი პრობლემები გახდა კანონპროექტის მიღების მიზეზი. 2004-2005 წწ. განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად, 2006 წლის ადგილობრივი არჩევნების შემდეგ, თვითმმართველობის უფლება დაკარგა 1000-ზე მეტმა თვითმმართველმა ერთეულმა (ქალაქმა, დაბამ, თემმა და სოფელმა), მათ შორის 13 ქალაქმა, 15000-ზე მეტი მოსახლეობით (ზუგდიდი, გორი, სამტრედია, ხაშური, სენაკი, ზესტაფონი, თელავი, მარნეული, ოზურგეთი, ქობულეთი, ახალციხე, წყალტუბო, კასპი) და 7 ქალაქმა 10000-დან 15000-მდე მოსახლეობით (ტყიბული, ბორჯომი, ჭიათურა, საგარეჯო, გარდაბანი, ხონი, გურჯაანი). სანაცვლოდ, თვითმმართველი ერთეულები შეიქმნა ყოფილი რაიონული მმართველობის საზღვრებში, ყოველგვარი ადგილობრივი, გეოგრაფიული, ტრადიციული, ინფრასტრუქტურული და სხვა თავისებურებების გათვალისწინების გარეშე, რამაც რეალურად დააშორა ადგილობრივი მოსახლეობა თვითმმართველობაში მონაწილეობის შესაძლებლობას. მაგალითისთვის, საქართველოს თვითმმართველ ერთეულებში მცხოვრები მოსახლეობის რაოდენობის საშუალო მაჩვენებელი მკვეთრად აღემატება ანალოგიურ საშუალო ევროპულ მაჩვენებელს. მნიშვნელოვანი შეუსაბამობა ასევე საქართველოს თვითმმართველი ერთეულების საშუალო ფართობის მაჩვენებელსა და საშუალო ევროპულ მაჩვენებელს

შორის. მსხვილი თვითმმართველი ერთეულების საზღვრებში ქალაქისა და სოფლის, მთისა და ბარის მოსახლეობის განსხვავებული ინტერესები და საჭიროებები ადეკვატურად არ აისახება თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობასა და განხორციელებულ პროექტებში. ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯების ანალიზი აჩვენებს ქალაქსა და სოფელს შორის საბიუჯეტო ხარჯების გადანაწილების შეუსაბამობას. სოფლებში გადაუჭრელია ინფრასტრუქტურული და სხვა ყოფითი, საცხოვრებელ გარემოსთან დაკავშირებული პრობლემები, რაც აისახება როგორც აგრარული სექტორის განვითარებაზე, ისე მოსახლეობის ცხოვრების დონეზე. მეორე მხრივ, თვითმმართველი ქალაქის იურიდიული სტატუსის და აქედან გამომდინარე, ქალაქის არჩევითი თვითმმართველობის ორგანოებისა და საქალაქო ბიუჯეტის არარსებობის პირობებში ვერ ხერხდება საშუალო და მცირე ქალაქების ურბანულ განვითარებაზე ორიენტირება. დღევანდელი თვითმმართველობა მოსახლეობის ყოფითი და ინფრასტრუქტურული პრობლემების გადაჭრის ეფექტური მექანიზმების არქონის პირობებში ძირითადად იქცა პოლიტიკურ ინსტიტუტად, რომლის მთავარი ფუნქცია არჩევნებზე ცენტრალური ხელისუფლებისათვის სასურველი შედეგების უზრუნველყოფაა, მოქმედი კანონმდებლობა არ იძლევა სოფლის, დაბის, თემის, ქალაქის მოსახლეობის თვითორგანიზაციისა და თვითმმართველობაში რეალური მონაწილეობის ინსტიტუციურ მექანიზმებს; ხარვეზებს შეიცავს თვითმმართველობის ინსტიტუციური მონაცემების მოქმედი მოდელი. 2010 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებამდე განხორციელებულმა საკანონმდებლო ცვლილებებმა, რომელთა დეკლარირებულ მიზანს საკრებულოს როლის გაძლიერება წარმოადგენდა, პრაქტიკაში ასახვა ვერ ჰპოვა. სამაგიეროდ, კიდევ უფრო ბუნდოვანი გახდა საკრებულოს თავმჯდომარესა და გამგებელს (მერს) შორის უფლებამოსილების გამიჯვნის საკითხი. გართულდა ადგილობრივ დონეზე პასუხისმგებელი თანამდებობის პირის - რეალური პოლიტიკური ლიდერის იდენტიფიკაცია; თვითმმართველი ქალაქების რაოდენობის ზრდას. მოლოდინი კოდექსის ინიციატორისა გახლავთ ის, რომ: გაიზრდება მოქალაქეების ჩართულობის დონე ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტის პროცესში; გაუმჯო-

ბესდება საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების ხარისხი; ჩამოყალიბდება ორდონიანი თვითმმართველობა; ადგილებზე სასიცოცხლო ინტერესების გადანყვეტა გაზრდის საზოგადოების პასუხისმგებლობას, რაც ხელს შეუწყობს ცალკეული ჯგუფების ცენტრალურ ხელისუფლებასთან დაპირისპირების ალბათობის შემცირებას; ადგილზე შეიქმნება ინიციატორ პირთა გამოვლენისა და კარიერული ზრდის შესაძლებლობა, რაც მნიშვნელოვანწილად შეუწყობს ხელს ქვეყანაში (საჯარო სამსახური, პოლიტიკური პარტიები და სხვა) კვალიფიციური კადრების დეფიციტის დაძლევის პროცესს.

ევროსაბჭოს შეფასებით ნებისმიერი სახის ახალი მოდიფიკაცია უნდა ეფუძნებოდეს არსებული სისტემის დეფექტების გონივრულ ანალიზს და რეფორმის მიზნების ნათელ აღწერას, კოდექსის მიზანს წარმოადგენს თვითმმართველი ქალაქების რაოდენობის ზრდა და სახელმწიფოს ოპტიმალური ტერიტორიული სტრუქტურის შექმნა, რათა უკეთესად მოარგონ ის არსებულ ადგილობრივ ტრადიციებს და სამომავლო განვითარების საჭიროებებს. კონკრეტულად საქართველოს მაგალითზე, სრულად გარდამავალ ეტაპზე მყოფი ქვეყანისთვის, რომელიც ახორციელებს ამბიციურ ინსტიტუციურ ცვლილებებსა და სამართლებრივ რეფორმებს, მსგავსი მცდელობის წარმატება დამოკიდებულია როგორც დაინტერესებული მოსახლეობის უმრავლესობის მიერ მათი მასშტაბების მიღებასა და შესრულებაზე, ასევე გათვალისწინებული ცვლილებების პრაქტიკულ და ეფექტურ განხორციელებაზე. მაშასადამე, უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება არა მხოლოდ საქართველოს კანონმდებლობის შეთავსებას ევროპულ წესებსა და საუკეთესო პრაქტიკასთან, არამედ მოსახლეობისა და სხვადასხვა პოლიტიკური ძალების მონაწილეობას აღნიშნულ გარდამავალ პროცესში და, ასევე ახალი სტანდარტებისა და რეგულაციების სრულად და ეფექტურად განხორციელების პოტენციალს. ევროკავშირმა საქართველოს ადრეც შესთავაზა ახლად შექმნილი „რაიონების“ სტატუსის შეცვლა, რათა უკეთესად დალაგებულიყო პოლიტიკური ურთიერთობები „ცენტრსა“ და დიდი კომუნების „გარე ნაწილებს შორის,“ ასევე, კომუნის მთელ ტერიტორიაზე საჯარო მომსახურების თანაბრად უზრუნველყოფის მიზნით. ევროკავშირს არაფერი არ აქვს იმ პროექტის

საწინააღმდეგო, რომელიც მიზნად ისახავს მუნიციპალიტეტების ხელახალ ფორმირებას და რომელიც წარმოადგენს დემოკრატიისა და ეფექტურობის გაძლიერებას მუნიციპალურ დონეზე, საქართველომ ქება დაიმსახურა მასშტაბური ტერიტორიული რეფორმის განხორციელებასთან დაკავშირებული დაბრკოლებების გადალახვის გამო. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმებს დიდი ალბათობით ხანგრძლივი ეფექტი ექნება, თუ მასში ჩაერთვებიან სხვადასხვა დაინტერესებული ჯგუფები (პოლიტიკური პარტიები, ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულები, ასოციაციები): რაც უფრო ფართოა კონსენსუსი, მით უფრო წარმატებულია რეფორმა. ასეთი რეფორმა პოლიტიკური უმრავლესობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებს უნდა ექვემდებარებოდეს, ვინაიდან ძირითად მიზანს წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების სტრუქტურისა და პოლიტიკური წესებისა და მისიების სტაბილიზაცია. ევროსაბჭო მიესალმება ისეთი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის პროექტის შემუშავებას, რომელიც ახდენს კანონმდებლობის კონსოლიდირებას უნიკალურ ორგანულ კანონში, კონსტიტუციის მოთხოვნის შესაბამისად. კოდექსში წარმოდგენილი მიზნები უფრო ამბიციურია. მათი მიზანია საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის სრული მოდიფიკაცია, თუმცა ევროსაბჭოს შეფასებით განმარტებით ბარათში ცოტა რამ არის მოცემული ტერიტორიული ორგანიზაციის შემდეგი მოდელის შესახებ. აღნიშნულის შესახებ ინფორმაცია არ არის წარმოდგენილი კოდექსის პროექტის პირველ თავში, რომელიც არ იძლევა დეტალურ ინფორმაციას, რა ზომის უნდა იყოს მომავალი მუნიციპალიტეტები და არ აღწერს პროცედურებს ისეთი ამბიციური მიზნის განსახორციელებლად, როგორცაა ადგილობრივი თვითმმართველობის მესამე მოდელის შექმნა საქართველოში. ეს არის რადიკალური გარდაქმნა, რომელიც მხოლოდ მუნიციპალიტეტების ახალი რუქის შექმნას არ ეხება. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ წინ გადადგმულ ახალ ნაბიჯს. აკადემიური კვლევები ისევე, როგორც ემპირიული დაკვირვება, ცხადყოფს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებითი ასპექტების (ზომა და საზღვრები, კომპეტენციები, საარჩევნო პროცედურები და ა.შ.) ხშირი მოდიფიკაცია ავტომატურად არ აუმჯობესებს მის ეფექტურობას,

მოსახლეობისთვის სერვისების მიწოდებას და ზოგად ინტერესს სხვა მისიების შესასრულებლად. საბოლოოდ საქართველოს მთავრობის მიერ კოდექსის განმარტებითი ბარათის წარმოდგენა ადასტურებს იმას, რომ მთავრობას სრულად გაანალიზებული აქვს ზემოთ თქმული, გარკვეული შენიშვნების გათვალისწინებით კოდექსის სულისკვეთება გაზიარებული და მონონებულია.