

სოციალური საბინაო ფონდის შექმნის მექანიზმები: ფიქრი საკანონმდებლო მოწესრიგების კონცეფციაზე

ასოც. პროფ. დოქ. კობა ყალიჩავა

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტი

I. შესავალი

სოციალური საბინაო ფონდის თემა განსხვავებული შინაარსითა და აქცენტებით მე-19 საუკუნის მეორე ნახევრიდან ექცევა საზოგადოების განსაკუთრებული ყურადღების სფეროში. მე-20 საუკუნის დასაწყისიდან ის ევროპის სახელმწიფოების ეროვნული პოლიტიკის მნიშვნელოვანი ელემენტი ხდება. ახლაც, მიუხედავად იმისა, რომ მნიშვნელოვნად შეცვლილია მდგომარეობა, კვლავ არ ჰკარგავს აქტუალობას საკითხი იმასთან დაკავშირებით, ადამიანთა რომელ წრეს უნდა შეეხოს აღნიშნული, რა ინსტრუმენტები შეიძლება იქნას გამოყენებული და რა როლი უნდა ჰქონდეს სახელმწიფოს თუ თავისუფალ ბაზარს არსებული პრობლემის გადაჭრაში. საკითხი განსაკუთრებით აქტუალურია საქართველოში, სადაც არც ერთ ზემოთ დასახელებულ საკითხთან დაკავშირებით სახელმწიფოს არ გააჩნია რაიმე სახის სისტემური მიდგომა. ბოლო პერიოდში საქართველოს პარლამენტში გაჩნდა საკანონმდებლო წინადადებაც,¹ რომელიც საკომიტეტო განხილვებისას უარყოფილ იქნა და ამ საკითხს გაგრძელება არ ჰქონია. სამოქალაქო საზოგადოება კი აქტიურად მოითხოვს საკითხის დარეგულირებას და სათანადო სტრატეგიის შექმნას. წინამდებარე სტა-

ტიაში წარმოდგენილია სოციალური საბინაო ფონდის სამართლებრივი მოწესრიგების კონცეფციის შემუშავების მცდელობა, რომელიც შეიძლება საფუძვლად დაედოს შესაბამის კანონმდებლობას.

II. საწყისი მოცემულობები

1. სიტუაცია გარდამავალი პერიოდის საქართველოში

საქართველოში საბჭოთა ეკონომიკური სისტემის ნგრევამ და თავისუფალ საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის პროცესმა რადიკალურად შეცვალა მოსახლეობის საცხოვრებლით უზრუნველყოფის სრულად მემარცხენისტული მოდელი. სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციის პოლიტიკის შედეგად ჩამოყალიბდა სახელმწიფო, რომელმაც სრულად მოიხსნა პასუხისმგებლობა მოსახლეობის საცხოვრისით უზრუნველყოფაზე² და ამ საჯარო ამოცანის გადაჭრის პასუხისმგებლობა ძირითადად გადასცა კერძო სექტორს. შედეგად, განხორციელდა არა მარტო ქონების, არამედ ასევე საცხოვრებლით უზრუნველყოფის თაობაზე საჯარო ამოცანის პრივატიზაცია.³

¹ იგულისხმება 2022 წლის 22 მაისის საკანონმდებლო წინადადება № 1-5829/22.

² დანვრილებით იხ.: *Hegedüs/Lux/Teller, Social Housing in Transition Countries, 2012, 1st Edition, Section II.*

³ ცხადია, ეს არ გულისხმობს სოციალური საცხოვრებელი ფონდის შესაქმნელად საზოგადოებრივი ორგანი-

ზაციებისა და კერძო დახმარების საშუალებათა შეზღუდვას. თუმცა სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი ავალდებულებს სახელმწიფოს, თავადაც შექმნას საჯარო სუბსიდირების სტაბილური და გარანტირებული მექანიზმები (შეად.: *Sachs, in: Sachs (Hrsg.), Grungesetz (Komm.), 5. Aufl., 2009, Art. 20, Rn. 48 ff.*).

ამ პერიოდს დაემთხვა უსახლკარობის გამომწვევი ისეთი ფაქტორები, როგორებიცაა მოსახლეობის ინტენსიური მიგრაცია ცენტრისკენ, კატასტროფული ბუნებრივი მოვლენების გამო ეკომიგრანტების ტალღის წარმოშობა, ავარიული საბინაო ფონდი, საქართველოს ტერიტორიაზე შეიარაღებული კონფლიქტები, რამაც დაახლოებით 300000 მოქალაქე აქცია იძულებით გადაადგილებულ პირად, ბინების მასობრივი დაკარგვა იპოთეკური სესხების, ლუდომანიისა და სხვა მიზეზების გამო.⁴

2. უიმედო რეფორმის მოლოდინში

ზემოთ დასახელებულ პრობლემებს თავად სახელმწიფოც აღიარებს. ღია მმართველობის პარტნიორობის (OGP) 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმით,⁵ საქართველოს მთავრობამ აღიარა პრობლემა. დოკუმენტში ერთმნიშვნელოვნად აღინიშნა, რომ „დღეს ქვეყანაში არ არსებობს უსახლკარობის პრობლემის დაძლევის ერთიანი ხედვა და სტრატეგია, რომელიც საფუძვლად დაედება ადგილობრივად პრობლემის ეტაპობრივ მოგვარებას“.⁶ შესაბამისად, საცხოვრისის პოლიტიკის დოკუმენტის შემუშავების ვადად 2020 წლის დეკემბერი განსაზღვრა. ამ მიზნით, 2019 წლის 12 აპრილს, შეიქმნა შესაბამისი სამთავრობო კომისია, თუმცა მას დღემდე რაიმე ქმედითი ნაბიჯი არ გადაუდგამს კონკრეტული დოკუმენტის შესამუშავებლად,⁷ რომელ-

საც ეტაპობრივად უნდა აღმოეფხვრა ამ სფეროში არსებული ინსტიტუციური და ნორმატიული დეფიციტები.

3. საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა

საქართველოს მოქმედ კანონმდებლობაში სოციალური საბინაო ფონდის რეგულირება უკიდურესად მინიმალურია.⁸ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი ადგენს მუნიციპალიტეტების საკუთარ (ე.წ. ექსკლუზიურ) უფლებამოსილებებს, რომელთა შორის არის „უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა და რეგისტრაცია“.⁹ ამ უფლებამოსილების აღსრულების კონკრეტული რეგლამენტაცია ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციაა, რომელმაც საკითხი უნდა მოაწესრიგოს სპეციალური კანონებისა და კანონქვემდებარე აქტების საფუძველზე.

„სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონი (2006 წ.) უზოგადესად შეეხება უსახლკარო პირისთვის სოციალური დახმარების განევის საკითხს. კანონით სოციალური დახმარება განმარტებულია როგორც ნებისმიერი ფულადი ან არაფულადი დახმარება სხვადასხვა სოციალური ჯგუფისთვის, რომელთა შორისაა უსახლკაროებიც.¹⁰ კანონში განმარტებულია უსახლკარო პირისა¹¹ და თავშესაფრის¹² ცნებები. კანონი უსახლკარო პირის სოციალური დახმარების სხვა სახეებზე არაფერს ამბობს (იხ.: II

⁴ იხ.: სართანია, ცხოვრება სოციალურ საცხოვრისში. მიზეზები, საჭიროებები, გარემო, 2020, მე-12 და მომდევნო გვერდები.

⁵ ამ დოკუმენტს წინ უსწრებდა საქართველოს პარლამენტის მიერ ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგიის დამტკიცება (2014-2020 წლებისთვის), რომლის 21-ე მიზანი შეეხებოდა სათანადო საცხოვრებლის უფლებიდან გამომდინარე ვალდებულებების შესრულებას.

⁶ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 12 ნოემბრის №537 დადგენილება „ღია მმართველობა საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“ (ვალდებულება #14).

⁷ სტრატეგიის დოკუმენტის მნიშვნელობის თაობაზე დაწვრი. იხ.: ცინცაბაძე/ნაცვლიშვილი, უსახლკარობის სერვისები სახელმწიფო სტრატეგიის გარეშე, 2021, იხ.: https://osgf.ge/wp-content/uploads/2021/07/Homeless-ness-services-without-strategy_article_doc.pdf.

⁸ ყალიჩავა, სოციალური საბინაო ფონდის შექმნის მექანიზმები - საკანონმდებლო მონესრიგების კონცეფცია (პოლიტიკის დოკუმენტი), 2021 იხ.: <https://osgf.ge>.

⁹ მე-16 მუხლის მე-2 ნაწილის „ფ“ ქვეპუნქტი.

¹⁰ მე-4 მუხლის „ი“ ქვეპუნქტი: „სოციალური დახმარება – ნებისმიერი სახის, ფულადი ან არაფულადი ხასიათის სარგებელი, რომელიც განკუთვნილია სპეციალური მზრუნველობის საჭიროების მქონე პირისათვის, ლატაკი ოჯახისათვის ან უსახლკარო პირისათვის.“

¹¹ მე-4 მუხლის „უ“ ქვეპუნქტი: „უსახლკარო პირი - მუდმივი, განსაზღვრული საცხოვრებელი ადგილის არმქონე პირი, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოში რეგისტრირებულია, როგორც უსახლკარო“.

¹² მე-4 მუხლის „უ“ ქვეპუნქტი: „თავშესაფარი – სოციალური მომსახურების მიმწოდებელი, რომელიც უზრუნველყოფს უსახლკარო პირებს ღამის სათევითა და საკვებით.“

თავი). ამ მიმართულებით კანონი ადგენს მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებებსა და ვალდებულებებს უსახლკარო პირებთან მიმართებაში (მუხლი 18): 1. უსახლკარო პირებს უზრუნველყოფენ თავშესაფრით; 2. აწარმოებენ თავშესაფარში მყოფი პირების რეგისტრაციას; 3. უზრუნველყოფენ რეგისტრირებული უსახლკარო პირების შესახებ ინფორმაციის სააგენტოსათვის ხელმისაწვდომობას.

„ტექნიკური რეგლამენტი - მიუსაფართა დროებითი თავშესაფრის ფუნქციონირების მინიმალური სტანდარტების დამტკიცების შესახებ“¹³ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 7 თებერვლის №131 დადგენილება განსაზღვრავს მიუსაფარი პირისა და დროებითი თავშესაფრის განმარტებებს და ადგენს მოთხოვნებს/სტანდარტებს დროებითი თავშესაფრისთვის განკუთვნილი შენობის მიმართ (დანართი #1), ასევე თავშესაფარში კვების ორგანიზებისა (დანართი #2) და პერსონალის (დანართი #3) მიმართ. დადგენილება ვერ ჩაითვლება სოციალური საბინაო ფონდის მარეგულირებლად, რამეთუ ის ადგენს დროებითი ღონისძიებას და არ გვთავაზობს პრობლემის საბოლოოდ მოგვარების გზას.

აღსანიშნავია საქართველოს სამშენებლო კოდექსი (2018 წ.), რომელიც სოციალური საცხოვრისის დარეგულირების საკითხს ამისამართებს სპეციალურ კანონზე.¹⁴ სამშენებლო კოდექსის შემუშავების ეტაპზე¹⁵ ერთ-ერთ ვარიანტად განიხილებოდა ამ საკითხის ცალკე თავად შეტანა კოდექსში, რომელიც საბოლოოდ უარყოფილ იქნა. ეს მიდგომა, კოდიფიკაციის მიზნე-

ბიდან გამომდინარე, შეიძლება სწორ გადაწყვეტილებადაც ჩაითვალოს, რამეთუ თემატურად სოციალური ბინათმშენებლობის საკითხი სპეციფიკურია და სამშენებლო კანონმდებლობის საერთო პრინციპებში არ თავსდება. თუმცა პრობლემა არის ის, რომ ამ სფეროს სპეციალური მარეგულირებელი კანონმდებლობა დღემდე არ არის შემუშავებული.¹⁶

4. რეფორმის ჩატარების ვალდებულების სამართლებრივი ჩარჩო

საქართველოში სოციალურ საბინაო ფონდთან დაკავშირებით ქმედითი პოლიტიკისა და ნორმატიული ბაზის შექმნის ვალდებულება, უპირველესად, გამომდინარეობს კონსტიტუციური დათქმებიდან. საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის თანახმად, „საქართველო არის სოციალური სახელმწიფო“ (1), „სახელმწიფო ზრუნავს საზოგადოებაში სოციალური სამართლიანობის, სოციალური თანასწორობისა და სოციალური სოლიდარობის პრინციპების განმტკიცებაზე“ (2). ეს დათქმა ადგენს სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებას - დაიცვას სუსტი და შესაბამისი საჭიროების მქონე პირები. ამისთვის სახელმწიფო ვალდებულია, შეიმუშავოს შესაბამისი სახელმწიფო პოლიტიკა, შექმნას მყარი სამართლებრივი და ფინანსური საფუძვლები პრაქტიკული ღონისძიებების განხორციელებისთვის.¹⁷

ღირსეულ საცხოვრისზე ადამიანის უფლება¹⁸ აღიარებულია სხვადასხვა საერთაშორისო კონვენციით, რომლებიც წარმოადგენს საქართ-

¹³ „ტექნიკური რეგლამენტი - მიუსაფართა დროებითი თავშესაფრის ფუნქციონირების მინიმალური სტანდარტების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის №131 დადგენილება (2014 წ.).

¹⁴ კოდექსის 1-ელი მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, „სოციალური საცხოვრისის“ საკითხი განისაზღვრება საქართველოს შესაბამისი კანონმდებლობით.

¹⁵ ეს სურვილი მოკლედ აისახა კიდევ კოდექსის კონცეფციაში, იხ. *ყალიბავა/ტურავა/ვინტერ*, თვალსაზრისი და წინადადებები საქართველოს სივრცითი დაგეგმვისა და სამშენებლო კოდექსის პროექტის თაობაზე, 2012 (GIZ-ში დაცულია ხელნაწერის სახით).

¹⁶ თუმცა კოდექსი აწესრიგებს ქალაქთმშენებლობითი ღონისძიებების განხორციელების საკითხს (VII თავი), რომელიც, მათ შორის, შეეხება ავარიულ შენობებს. აღ-

ნიშნული თავი ავარიული სახლების ჩანაცვლება/სანირების შემთხვევაში ითვალისწინებს ქალაქთმშენებლობითი ღონისძიებების დაგეგმვის ვალდებულებას, რომელიც უნდა მოიცავდეს სოციალურ, ეკონომიკურ და გარემოსდაცვით ასპექტებს. ამავე დროს, დამატებით კოდექსში შეიძლება ჩადებულიყო რიგი წამახალი-სებელი ღონისძიება, რომლებიც სოციალური ბინათმშენებლობის მიმართულებით შექმნიდა ქმედით მექანიზმებს (მაგ., მაკომპენსირებელ ღონისძიებებში საბინაო ფონდის პირდაპირი გათვალისწინება, სარეზერვო ტერიტორიების მიზნობრიობის განსაზღვრა და სხვა).

¹⁷ დანვრ. იხ. *Sachs*, in: *Sachs* (Hrsg.), *Grundgesetz* (Komm.), 5. Aufl., 2009, Art. 20, Rn. 47 ff.

¹⁸ საცხოვრისზე უფლება საერთაშორისო-სამართლებრივ ჭრილში ვრცელად იხ.: 1) „საქართველოში ადამიანე-

ველოს სამართლებრივი სისტემის ნაწილს. მათ შორის უპირველესია ისეთი ფუნდამენტური დოკუმენტები, როგორებიცაა ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია (UDHR, 25-ე მუხლი¹⁹) და ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი (ICESCR, მე-11 მუხლი²⁰).

ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „ყოველ ადამიანს აქვს უფლება, ჰქონდეს ცხოვრების ისეთი დონე (საკვების, ტანსაცმლის, ბინის, სამედიცინო მოვლისა და საჭირო სოციალური მომსახურების ჩათვლით), რომელიც აუცილებელია თავად მისი და მისი ოჯახის ჯანმრთელობისა და კეთილდღეობის შესანარჩუნებლად...“. „ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ“ საერთაშორისო პაქტის მე-11 მუხლის თანახმად, „წინამდებარე პაქტის მონაწილე სახელმწიფოები აღიარებენ თითოეული ადამიანის უფლებას, მას და მის ოჯახს ჰქონდეს ცხოვრების სათანადო დონე, შესაფერისი, კვების, ტანისამოსის და ბინის ჩათვლით; აგრეთვე უფლებას, განუწყვეტლივ იუმჯობესებდეს ცხოვრების პირობებს.“

სოციალური, ეკონომიკური და კულტურული უფლებების კომიტეტის მიერ შემუშავებულია სპეციალური კრიტერიუმები, რომლებიც ცხადად წარმოაჩენს აღნიშნული უფლებით დაცულ სფეროს. მათ შორის, აღსანიშნავია:²¹ 1. საცხოვრებელი ფართის ფლობის სამართლებრივი უზრუნველყოფა და უფლებრივი გარანტიები

(მაგ., სამართლებრივი დაცვა გამოსახლებისგან, იძულებისა და სხვა); 2. მომსახურებით, მასალებით, მოწყობილობებით და ინფრასტრუქტურით უზრუნველყოფა, რაც აუცილებელია ჯანმრთელობის, უსაფრთხოების, კომფორტისა და ადამიანის რაციონალური კვების ორგანიზებისთვის²²; 3. საცხოვრებლად ვარგისობა, რომლის მიხედვით, მცხოვრები უზრუნველყოფილი უნდა იქნას სათანადო ფართით, ის დაცული უნდა იყოს სიცივის, ნესტის, სიცხის, წვიმის, ქარისა თუ სხვა საფრთხეებისგან.

III. რა მიმართულებით უნდა წავიდეთ?

1. რატომ სოციალური საბინაო ფონდები?

საქართველოში სოციალური საბინაო ფონდების შექმნის სამართლებრივი მოწესრიგების აუცილებლობა გამოწვეულია რამდენიმე გარემოებით. მათ შორის აღსანიშნავია:

პირველი, სხვადასხვა კვლევა აჩვენებს,²³ რომ საქართველოში ცენტრალურ თუ მუნიციპალურ დონეზე საჯარო ფინანსების დაგეგმვა და ხარჯვა არ იძლევა იმ შედეგებს, რომლებსაც მდგრადი საბინაო ფონდის პოლიტიკა უნდა აღწევდეს. კანონმდებლობით არ არის განსაზღვრული მოსახლეობის საცხოვრებელი უზრუნველყოფის ინსტრუმენტების იერარქია. ხშირად უპირატესობა ენიჭება დროებით და მოკლევადიან დახმარებებს (ქირის კომპენსაცია, ავარიული სახლების დროებითი გამაგრება და სხვა-

ბის სათანადო საცხოვრისით უზრუნველყოფის მდგომარეობის შესწავლის შესახებ“ თემატური მოკვლევის ჯგუფის დასკვნა, იხ.

<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/257689>; 2) *ქაშაკაშვილი/გვიშიანი/ჯანიაშვილი*, უფლება სათანადო საცხოვრებელზე - ძირითადი გამოწვევების ანალიზი, 2018, იხ.: https://socialjustice.org.ge/uploads/products/pdf/Housing_GEO_WEB_1542875321.pdf.

¹⁹ Universal Declaration of Human Rights (UDHR), UN General Assembly, 217 A (III), Art. 25(1) (1948).

²⁰ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), UN General Assembly, Art. 11 (1966). კონვენცია საქართველოს მიერ 1994 წლის 3 მაისს სავალდებულოდ იქნა აღიარებული, იხ.: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1483577?publication=0>.

²¹ ვრცლად იხ.: „საქართველოში ადამიანების სათანადო საცხოვრისით უზრუნველყოფის მდგომარეობის შესწავლის შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის თემატური მოკვლევის ჯგუფის დასკვნა, იხ.: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/257689>.

²² სათანადო საცხოვრებლის უფლების ყველა ბენეფიციარს უნდა ჰქონდეს სტაბილური წვდომა ბუნებრივ რესურსებზე, უსაფრთხო სასმელ წყალზე, საჭმლის მოსამზადებლად საჭირო ენერგიაზე, გათბობასა და განათებაზე, სანიტარულ და სარეცხ მოწყობილობებზე, საკვების შენახვის პირობებზე, ნარჩენების მართვაზე, წყლით უზრუნველყოფილ სივრცესა და გადაუდებელ სერვისებზე.

²³ მაგ., იხ.: *ასაბაშვილი/ზაზანაშვილი/ნიკოლაიშვილი*, საბინაო პოლიტიკა საქართველოში თბილისის მაგალითზე, 2018.

24). შედეგები აჩვენებს ასეთი მოკლევადიანი დახმარებების არაეფექტიანობას.

მეორე, უსახლკარობასთან დაკავშირებული პრობლემის მოგვარების უფრო ქმედითი მექანიზმი არ არსებობს. საერთაშორისო გამოცდილება აჩვენებს, რომ მისი გამოყენების საჭიროება არის როგორც განვითარებად, ისე განვითარებულ ქვეყნებში. როგორც ისტორიული გამოცდილება ადასტურებს, ევროპისა და სხვა ქვეყნების სოციალური საცხოვრისის განვითარებას ერთნაირი მიზნები ჰქონდა (უსახლკარობის მოგვარება), თუმცა მიზნის მიღწევის გზები მეტნაკლებად განსხვავებული იყო.²⁵ ყოველ შემთხვევაში, სწორი სოციალური საბინაო პოლიტიკის განხორციელებით შესაძლებელი უნდა გახდეს: საცხოვრისთან საყოველთაო წვდომა; ფინანსური ხელმისაწვდომობა; ხარისხიანი საცხოვრებლის შექმნა; სერვისების რაციონალური დივერსიფიცირება და ამით სპეციალური საჭიროებების მქონე პირების მაქსიმალური დაფარვა; სოციალური ერთობა, გარიყულობის თავიდან აცილება და საჯარო სერვისებზე მარტივი წვდომა; სოციალური საცხოვრისის დამქირავებლის დაცულობა (განსაკუთრებით გამოსახლების თვალაზრისით).²⁶

2. რატომ ცალკე კანონი?

ბევრ ქვეყანაში საცხოვრისთან დაკავშირებულ სხვადასხვა საკითხი რეგულირდება კანონმდებლობით.²⁷ ყველაზე მნიშვნელოვანია კანონები, რომლებიც არეგულირებენ სოციალური საცხოვრისის დაფინანსებას და მასზე ხელმისაწვდომობას. თითქმის ყველა ქვეყანას აქვს საცხოვრისის შესახებ კანონი. გერმანიაში ეს არის 2001 წლის კანონი სოციალური საცხოვრისის ფინანსური მხარდაჭერის თაობაზე. სხვა საკითხებთან ერთად იგი ეხება გარანტიებს მინი-

მალური საცხოვრისით უზრუნველყოფის უფლებაზე. ნიდერლანდებს აქვს ორი კანონი, რომლებიც არეგულირებს როგორც სამშენებლო სტანდარტებს, ასევე, სუბსიდიებს საცხოვრისის მშენებლობისა და საცხოვრებლით უზრუნველყოფისათვის. კონსტიტუციურ დებულებებზე დაყრდნობით პოლონეთის პარლამენტმა მიიღო მრავალი კანონი მობინადრეთა უფლებებისა და საცხოვრისის დაფინანსების შესახებ. ბრიტანეთის საბინაო აქტი ავალდებულებს ადგილობრივ ხელისუფლებას, დააბინაოს უსახლკაროები. ეს მაგალითები მიუთითებენ სხვადასხვა ქვეყანაში საცხოვრისთან დაკავშირებული სამართლებრივი ნორმების არსებობის აუცილებლობაზე.

IV. საბინაო ფონდის შექმნის საკანონმდებლო რეგულირების კონცეფცია

1. კანონის მოწესრიგების მიზანი

სოციალური საბინაო ფონდის შექმნის მარეგულირებელი კანონმდებლობის მიზანია მდგრადი სოციალური საბინაო ფონდის შექმნის ხელშეწყობა. ამისთვის კანონმა უნდა განსაზღვროს ასეთი ფონდების კლასიფიკაცია, მათი შექმნის ინსტრუმენტები, პრობლემის მოგვარებაში საბიუჯეტო და კერძო ფულის მონაწილეობის ფორმები, საჭიროების მქონე პირთათვის ფართების გადაცემის გამჭვირვალე კრიტერიუმები და პროცედურები. ამ მიზნით: 1) კანონმა უნდა დაარეგულიროს იმ სოციალური საბინაო ფონდის (გასაქირავებელი, კოოპერატიული ან კერძო საცხოვრებლების სახით) შექმნასთან დაკავშირებული ურთიერთობები, რომელიც ხორციელდება საჯარო თუ კერძო ფინანსური მხარდაჭერით; 2) კანონმა უნდა შექმნას იმგვარი მექანიზმები, რომლებიც ხელს შეუწყობს

²⁴ აღსანიშნავია, რომ საბინაო ფონდის გაუმჯობესებისა და შენახვის უზრუნველსაყოფად დედაქალაქის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან 2007-2015 წლებში დაახლოებით 758 მილიონი ლარი დაიხარჯა, რაც ბმეების ხელშეწყობის ფარგლებში დაფინანსებულ პროექტებს, ავარიული საცხოვრებელი სახლების მცხოვრებთა კომპენსაციის პროგრამას, ავარიული შენობების შეკეთებას და მსგავს ღონისძიებებს მოხმარდა.

²⁵ ნამიჭიშვილი, უსახლკარობა, სოციალური საცხოვრებელი და სოციალური მუშაობა, 2014, 1-ელი და მომდევნო გვერდები.

²⁶ ნამიჭიშვილი, უსახლკარობა, სოციალური საცხოვრებელი და სოციალური მუშაობა, 2014, მე-10 და მომდევნო გვერდები.

²⁷ ნამიჭიშვილი, უსახლკარობა, სოციალური საცხოვრებელი და სოციალური მუშაობა, 2014, მე-18 და მომდევნო გვერდები.

როგორც უსახლკარობის დაძლევა, ისე იმასაც, რომ მოქალაქეები არ მივიდნენ ამ მდგომარეობამდე.

2. სამიზნე ჯგუფები (ბენეფიციარები)

საბინაო ფონდის ერთ-ერთი პრინციპული საკითხია იმის გარკვევა, თუ ვის აქვს საცხოვრებელი უზრუნველყოფის მოთხოვნის უფლება. ვინ არის პირთა წრე, რომელსაც სახელმწიფო უნდა დაეხმაროს. აღიარებული განსაზღვრების მიხედვით, სოციალური სუბსიდიის სამიზნე ჯგუფები (ნივთიერი ან ფინანსური დახმარების მიმღები პირები) შეიძლება იყვნენ ისეთი ოჯახები, რომლებსაც არ შეუძლიათ ჩვეულებრივ საბაზრო პირობებში უზრუნველყონ მოთხოვნილება ღირსეულ საცხოვრებელ სივრცეზე. ამ თვალსაზრისით, მხარდაჭერილი შეიძლება იყოს:²⁸

- უსახლკაროები,
- ოჯახები, რომლებსაც არ აქვთ მაღალი შემოსავალი,
- ხანდაზმულები, შშმ პირები, სტუდენტები,
- ოჯახური ძალადობის მსხვერპლი ქალები, მარტოხელა დედები და სხვა,
- პირები, რომლებიც სახელმწიფოსგან საჭიროებენ ამგვარ მხარდაჭერას და ამ მხარდაჭერის გარეშე ვერ უზრუნველყოფენ თავიანთ მოთხოვნილებებს საცხოვრებელ სივრცეზე.²⁹

თავად უსახლკარო პირი განმარტებული უნდა იქნას ევროპის უსახლკარობისა და საცხოვრისის უქონლობის ტიპოლოგიის (ETHOS)³⁰ შესაბამისად, რომელიც გვთავაზობს 4 კონცეპტუალურ და 13 ოპერაციულ კატეგორიას: 1) ქერის არმქონე პირები - ეს ჯგუფი მოიცავს იმ პირებს,

რომლებიც ცხოვრობენ ღია ცის ქვეშ; 2) სახლის არმქონე პირები - კატეგორია ძირითადად მოიცავს იმ პირებს, რომლებიც ცხოვრობენ მათთვის დროებით განკუთვნილ დაწესებულებაში - მაგ., უსახლკაროთა საცხოვრისში, ქალთა თავშესაფარი, ემიგრანტთათვის განკუთვნილ თავშესაფარში, სხვადასხვა ინსტიტუციაში (პენიტენციურ დაწესებულებაში, სამედიცინო ინსტიტუციებში, ბავშვთა ინსტიტუციებში), რეზიდენტული ზრუნვის დაწესებულებებში; 3) საფრთხის შემცველ/არასაიმედო გარემოში მცხოვრები პირები - კატეგორია, მათ შორის, მოიცავს იმ პირებს, რომლებიც ცხოვრობენ გამოუსახლების საფრთხის ქვეშ, ასევე, დროებით ცხოვრობენ მეგობრებთან ან ნათესავებთან; 4) არასათანადო გარემოში მცხოვრები პირები - კატეგორია მოიცავს იმ პირებს, რომლებიც, მაგალითად, ცხოვრობენ საცხოვრისად გამოუსადეგარ კონსტრუქციებში ან არაკონვენციურ ნაგებობებში, ასევე, ცხოვრებისთვის გამოუსადეგარ ან/და გადატვირთულ სახლებში.

3. მხარდაჭერისა და დაფინანსების სახეები

კანონში გათვალისწინებული უნდა იყოს მხარდაჭერისა და დაფინანსების სახეები. სოციალური საბინაო ფონდის შექმნა შესაძლებელი უნდა იყოს სხვადასხვა სახის მხარდამჭერი ინსტრუმენტის გამოყენებით.³¹ კერძოდ, ასეთი შეიძლება იყოს: ა) ახალი საცხოვრებელი სივრცეების მშენებლობა, ბ) არსებული საცხოვრებელი სივრცეების მოდერნიზაცია და მორგება ბენეფიციარი ჯგუფების საჭიროებებზე, გ) არსებულ საცხოვრებელ ფართებზე უპირატესი შესყიდვის უფლების რეგისტრაცია (გამოსყიდული ფართების ბენეფიციარებისთვის გადაცემის

²⁸ შეად. „სოციალური საბინაო ფონდის ხელშეწყობის შესახებ“ გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის კანონის 1-ელი პარაგრაფი (Wohnraumförderungsgesetz - WoFG), იხ.: <https://www.gesetze-im-internet.de/wofg/WoFG.pdf>.

²⁹ არაერთი კვლევისა და ანგარიშის თანახმად, საქართველოში საცხოვრისის პრობლემა აქვს განსაკუთრებით ისეთ კატეგორიას, როგორებიცაა ქუჩაში მცხოვრები მიუსაფარი პირები, არასათანადო საცხოვრისებში მცხოვრები პირები, დროებით თავშესაფრებში მცხოვრე-

ბი პირები, საცხოვრისის მუნიციპალურ სერვისებში მცხოვრები პირები, ინსტიტუციებში მცხოვრები და ინსტიტუციების დატოვების შემდეგ უსახლკაროდ დარჩენილი პირები, ეკომიგრანტები და სხვა. შესაბამისად, აღნიშნული ტიპოლოგიის გამოყენება მისადაგებული იქნება საქართველოს პრობლემატიკასთან.

³⁰ <https://www.feantsa.org/public/user/Resources/resources/ethospaper2006.pdf.pdf>.

³¹ გერმანული მიდგომა იხ.: WoFG, §2.

დათქმით) ან დ) არსებული საცხოვრებელი ფართობის პირდაპირ შეძენა. დაფინანსების თვალსაზრისით, მხარდაჭერა შეიძლება განხორციელდეს:³² ა) სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ან სპეციალური ფონდიდან გაცემული სახსრების სახით, გრანტების, შეღავათიანი სესხების ან გარანტიების სახით ან ბ) იაფი სამშენებლო მიწის უზრუნველყოფის/შეთავაზების სახით.

იაფ სამშენებლო მიწასთან დაკავშირებით როგორც ცენტრალური, ისე მუნიციპალური ორგანოები უნდა ზრუნავდნენ იმაზე, რომ შექმნან იაფი სამშენებლო მიწის ნაკვეთების რეზერვი და საჭიროების შემთხვევაში მხარი დაუჭირონ და შესთავაზონ იმ დეველოპერებს, რომელთაც სურთ განახორციელონ ასეთი პროექტები. სახელმწიფო და მუნიციპალური უფლებამოსილების გამიჯვნა უნდა დაეფუძნოს იმ კომპეტენციას, რომელიც მათ აქვთ სივრცითი დაგეგმვისა და ქალაქთგეგმარების სფეროში (გათვალისწინებული უნდა იყოს პრინციპები, რომ ქალაქგეგმარება მუნიციპალიტეტის ექსკლუზიური საქმეა, თუმცა გამონაკლისის სახით სახელმწიფოს აქვს ცენტრალიზებული დაგეგმვის უფლებამოსილება³³) ან ეს უნდა გამომდინარეობდეს საბინაო ფონდის დანიშნულებიდან (მაგ., ე.წ. სამსახურებრივი საბინაო ფონდების უფლებამოსილება უმეტესად სახელმწიფოს საქმეა³⁴).

4. მდგრადი საბინაო ფონდი

საკანონმდებლო მოწესრიგება, რომელიც განსაზღვრავს მხარდაჭერის კრიტერიუმებს, უნდა ითვალისწინებდეს იქიდან, თუ ზოგადად რას უნდა ემსახურობდეს სოციალური საბინაო ფონდის შექმნის პოლიტიკა და ასევე კონკრეტული ადმინისტრაციული გადანაცვლებები. უპირველესად, სოციალური საბინაო ფონდის მხარდაჭერის ღონისძიებები უნდა ეფუძნებოდეს მდგრადობის პრინციპს.³⁵ ამ თვალსაზრისით,

განსაკუთრებით გასათვალისწინებელია შემდეგი:

- როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი პოლიტიკა უნდა იყოს განჭვრეტადი და ალქმადი დეველოპერებისთვის სხვადასხვა საინვესტიციო შეთავაზებას;
- სოციალურად სტაბილური საცხოვრებელი სტრუქტურების შექმნა და შენარჩუნება;
- დაბალანსებული ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული პირობების უზრუნველყოფა: საცხოვრებელი ფართობის შექმნისა და განაწილებისას გათვალისწინებული უნდა იყოს სოციალურ ინფრასტრუქტურაზე, საზოგადოებრივ განათლებაზე, ჯანდაცვასა და ტრანსპორტზე მისანვდომობა;
- ბარიერის გარეშე მშენებლობის მოთხოვნების (ე.წ. შეგუებული დაგეგმარების) უზრუნველყოფა როგორც საცხოვრებელ შენობებში, ისე მის შემოგარენში იმ პირობათვის, რომლებიც მუდმივად ან დროებით შეზღუდულნი არიან თავიანთი ასაკის, შეზღუდული შესაძლებლობის ან ავადმყოფობის გამო;
- მიწის ხელმომჭირნედ გამოყენება; როგორც საცხოვრებელი შენობების მშენებლობის, ისე მათი მოდერნიზაციისას, ეკოლოგიური მოთხოვნების დაცვა, რესურსების დამზოგავი სამშენებლო მეთოდებისა და მასალის გამოყენება;
- მოდერნიზაციის შემთხვევაში ბიუჯეტური/ხელმისაწვდომი პირობების შენარჩუნება.

5. ცალკეული მხარდაჭერის სახეები და იერარქია

5.1. სოციალური საცხოვრებლის მშენებლობა, მოდერნიზაცია

სოციალური საცხოვრებლის მშენებლობა არის საჭიროების მქონე პირებისთვის საჯარო

³² გერმანული მიდგომა იხ.: WoFG, §§2-3.

³³ იხ.: საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსის (სდასსკ-ის) 35-ე და 36-ე მუხლები.

³⁴ მაგ., იხ.: საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 17 ივლისის №445 დადგენილება „სახელმწიფო საკუთრება-

ში არსებული საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს ბალანსზე რიცხული საცხოვრებელი და არასაცხოვრებელი ფართობის საკუთრებაში გადაცემის შესახებ“.

³⁵ გერმანული მიდგომა იხ.: WoFG, §§5-6.

დაფინანსებით საცხოვრებელი ფართის/პირობების შექმნა, რითაც მიიღწევა:³⁶

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

ძველის ჩანაცვლება შესაძლებელია საჭირო გახდეს იმ შემთხვევაში, როცა არსებული საცხოვრებელი ფართის გამოყენება დაუშვებელია მუდმივად ან თუ შენობა ან შენობის ნაწილი არის ისეთ მდგომარეობაში, რომ სამშენებლო ნორმების გამო, მისი დანიშნულებისამებრ გამოყენება დაუშვებელია. არსებული შენობის მოდერნიზაცია კი ტარდება იმ მიზნით, რომ განხორციელდეს სტრუქტურული ღონისძიებები, რომლებიც გაზრდის საცხოვრებელი ფართის ან საცხოვრებელი კორპუსის სასარგებლო ღირებულებას (მის მდგრადობას და სიმტკიცეს), გააუმჯობესებს ცხოვრების ზოგად პირობებს გრძელვადიან პერსპექტივაში ან რომელიც მიმართული იქნება სხვა მსგავსი მიზნებისკენ.

5.2. გასაქირავებელი საცხოვრებელი ფართები

სოციალური საცხოვრებელი მიზნისთვის განკუთვნილი გასაქირავებელი ფართების მიმართ კანონმა უნდა განსაზღვროს სპეციალური მოთხოვნები.³⁷ პირველ რიგში, უფლებამოსილმა უწყებებმა ხელი უნდა შეუწყონ გასაქირავებელი ფართების მშენებლობას, რომლებიც განკუთვნილი იქნება სოციალურად დაუცველი თუ შესაბამისი საჭიროების მქონე მოსახლეობისათვის (მაგ., სტუდენტებისთვის). ამიტომ, ერთ-ერთი მთავარი მოთხოვნა ასეთი ფართების მიმართ არის ის, რომ ქირის ფასი უნდა იყოს საბა-

ზრო ღირებულებაზე ნაკლები. კანონქვემდებარე აქტით შესაძლებელია ფასის განსაზღვრის კონკრეტული მეთოდოლოგიის შემუშავება. კანონმა უნდა შექმნას გაქირავების მექანიზმები და პროცედურები, რომლითაც თავიდან იქნება აცილებული ფართების არამიზნობრივად გაქირავება. ფართის გადაცემის წინაპირობები გაწერილი უნდა იყოს კანონში. ამავე დროს, უფლებამოსილ ორგანოს უნდა ჰქონდეს დამატებითი გამოკვლევის უფლებამოსილება/ვალდებულება.

5.3. სოციალური საცხოვრებელი

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

5.4. მხარდაჭერის ღონისძიებათა იერარქია

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

6. სახელმწიფო საბინაო პროგრამები

კანონმა უნდა დაადგინოს ვალდებულება, რომლის მიხედვით, უმაღლესმა სახელმწიფო უწყებებმა, რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან

³⁶ გერმანული მიდგომა იხ.: WoFG, §8.

³⁷ გერმანული მიდგომა იხ.: WoFG, §7.

საცხოვრებლით უზრუნველყოფაზე და განსახლებაზე, უნდა შექმნან სოციალური საცხოვრებლების მრავალწლიანი პროგრამა, კერძოდ, საჯარო ფინანსებიდან სუბსიდირებული საცხოვრებლების ხელშეწყობის მიზნით. პროგრამა, როგორც წესი, უნდა განახლდეს ყოველწლიურად არსებული გამოცდილებისა და კვლევების საფუძველზე. საბინაო მშენებლობის პროგრამები უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას დაფინანსების ფოკუსირების, დასაფინანსებელი საცხოვრებლის რაოდენობისა და ტიპის და დაგეგმილი დაფინანსების თაობაზე.

7. ქალაქგეგმარებითი მოთხოვნები

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

8. თანამშრომლობა კერძო სექტორთან (PPP)

სოციალური საცხოვრებლით უზრუნველყოფა სახელმწიფოს ვალდებულებაა. თუმცა ეს იმას არ ნიშნავს, რომ ხელისუფლება პოლიტიკის ერთადერთი გამტარებელია. მთავრობას შეუძლია საცხოვრებლის პოლიტიკის შემუშავების საფუძველზე გარკვეული საქმიანობის განხორციელებაზე პასუხისმგებლობები გადაანაწილოს როგორც ცენტრალურ და ადგილობრივ უწყებებს, ასევე კომერციულ და არაკომერციულ კერძო სექტორს შორის. ამ მიზნით კანონში უნდა განისაზღვროს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის მოდელი (ე.წ. PPP),³⁸ რომელიც ძლიერი ინსტრუმენტი გახდება სტაბილური სოციალური საბინაო ფონდის შესაქმნელად. თანამშრომლობა უნდა ეფუძნებოდეს საბაზრო მოდელს და ითვალისწინებდეს როგორც დეველოპერის, ისე საჯარო ინტერესებს.³⁹

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

საჯარო და კერძო პარტნიორობა მყარდება საჯარო და კერძო სუბიექტებს შორის სახელმწიფო შეთანხმებების საფუძველზე. ეს შეთანხმებები შეიძლება შეეხოს ისეთ ამოცანებს, როგორებიცაა კერძო კომპანიის მიერ საცხოვრებლის ხელმისაწვდომობა შეზღუდული ოჯახებისათვის; ბინათმშენებლობა და საბინაო ფონდის მართვა; მოიჯარეების და გაქირავების ადმინისტრირება; მოიჯარეებისათვის ისეთი ფინანსური, სოციალური, ჯანმრთელობის ან სხვა პრობლემების მოგვარება, რომლებმაც შეიძლება გავლენა იქონიოს ბინის ქირავნობის ხელმწიფო სექტორზე.

9. დეველოპერების მხრიდან ფართების და თმობის პოლიტიკა

ევროპის სხვადასხვა ქვეყნის ზოგიერთ ქალაქში მოქმედებს ადგილობრივი წესები, რომელთა მიხედვით, კერძო სამშენებლო კომპანიამ უნდა დათმოს ახლად აშენებული ბინების გარკვეული ნაწილი სოციალური საცხოვრებლისათვის. ასეთი პრაქტიკა არის ირლანდიაში, გერმა-

³⁸ PPP-ის მოდელების თაობაზე დანვრ. იხ.: *ყალიჩავა, ნიკი*: ხუბუა/ყალიჩავა (რედ.), ადმინისტრაციულ მეც-

ნიერებათა სახელმძღვანელო, 2018, 161-ე და მომდევნო გვერდები.

³⁹ გერმანული მიდგომა იხ.: WoFG, §§ 14-15.

ნიაში, ნიდერლანდებში, ბრიტანეთში. ამ მიმართულებით კანონმდებლობაში უნდა გაჩნდეს ფინანსური და სხვა წამახალისებელი ინსტრუმენტები.

10. საბინაო ფონდის ფინანსური უზრუნველყოფის მოდელები

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

განვითარებად ქვეყნებში მიღებული პრაქტიკაა საბინაო მშენებლობის დაფინანსების მიზნით სპეციალური სახელმწიფო ფონდების დაფუძნება და რეზერვების შევსება გადასახადებიდან, მათ შორის, ქონების გადასახადიდან მობილიზირებული თანხებით.⁴⁰

საცხოვრებლის დაფინანსების მოდელი შეიძლება დაეფუძნოს საბინაო ფონდზე მოსახლეობის ხელმისაწვდომობის გაზრდის პრინციპს. ამ უკანასკნელის მიზანია, შეამციროს საცხოვრებლის ღირებულებასა და ბენეფიციარის შემოსავლებს შორის სხვაობა, რომელიც საცხოვრებელზე ხელმისაწვდომობის პრობლემას წარმოშობს. ამ პრობლემის მოსაგვარებლად განახორციელოს აქტიური ჩარევები და გაზარდოს საცხოვრებელზე ხელმისაწვდომობა შემდეგი გზებით: ა) მოახდინოს საცხოვრებლის მშენებლობისთვის საჭირო რესურსების (მიწა, კაპიტალი) სუბსიდირება, რაც, თავის მხრივ, გამოიწვევს საცხოვრებლის ფასის ცვლილებას (ანუ მოახდინოს ე.წ. მიწოდების მხრიდან სუბსიდირება); ბ) გაზარდოს მოსახლეობის გადამხდელუნარიანობა (ანუ განახორციელოს ე.წ. მოთხოვნის მხრიდან სუბსიდირება⁴¹). სხვადასხვა ქვეყანაში გვხვდება მიმწოდებლისა და მიმღების მხრიდან სუბსიდირების პროგრამების პარალელური გამოყენების პრაქტიკა. ამის მაგალითია აშშ, სა-

დაც მიმწოდებლის მხრიდან სუბსიდირებას დაბალშემოსავლიანთა საცხოვრებლის საგადასახადო კრედიტი, ხოლო მიმღების მხრიდან სუბსიდირებას – საცხოვრებლის არჩევის შესაძლებლობა წარმოადგენს. პირველი ითვალისწინებს ინვესტირების და დეველოპერების წახალისებას ხელმისაწვდომი საქირავნო საცხოვრებლის მშენებლობისთვის, ხოლო მეორე დაბალშემოსავლიან მოსახლეობას პირდაპირ უზრუნველყოფს ბინის ქირის დასაფარავი ვაუჩერით.

V. შეჯამება

საბინაო ფონდის შექმნის საკითხის სამართლებრივი მოუწესრიგებლობა მრავალ პრობლემასთან არის დაკავშირებული. სამართლებრივ სახელმწიფოში კანონის უზენაესობას აქვს ორი ძირითადი კომპონენტი: კანონის უპირატესობა და კანონისმიერი დათქმა. ამ უკანასკნელის თანახმად, მმართველობითი ღონისძიება (საცხოვრებლით უზრუნველყოფა) მოითხოვს პირდაპირ საკანონმდებლო საფუძველს, რამეთუ ის დაკავშირებულია ძირითადი უფლებების დაცვის საკითხთან, შეიცავს თანასწორობის პრინციპის დარღვევის რისკებს და სახელმწიფო ბიუჯეტის არამიზნობრივი და არაეფექტიანი ხარჯვის საფრთხეებს. ამიტომ, უნდა შემუშავდეს სოციალური საბინაო ფონდის შექმნის მომწესრიგებელი სპეციალური კანონმდებლობა, რომლითაც უნდა განისაზღვროს ძირითადი ცნებები, მხარდაჭერის სახეები, დაფინანსების წყაროები/მოდელები, მხარდაჭერის იერარქია, საცხოვრებელზე ხელმისაწვდომობის მექანიზმები და სხვა.

ახალი კანონის მომზადება, ცხადია, თანმდევ ცვლილებებს გამოიწვევს მომიჯნავე კანონმდებლობაში, რაც უნდა გახდეს საკანონმდებლო პაკეტის შემადგენელი ნაწილი. პირველ რიგში, აქტუალობას დაკარგავს „სოციალური დახმარების შესახებ“ კანონის შესაბამისი ნორმები. მასში მხოლოდ რეფერენსირება უნდა გაკეთ-

⁴⁰ საბინაო ფონდის დაფინანსების მექანიზმები დანვრ. იხ.: ასაბაშვილი/ზაზანაშვილი/ნიკოლაიშვილი, საბინაო პოლიტიკა საქართველოში თბილისის მაგალითზე, 2018, 90-ე და მომდევნო გვერდები.

⁴¹ ასეთია, მაგალითად, იპოთეკური სესხების დაფინანსება (იხ.: მთავრობამ სამშენებლო სექტორის სტიმულირების გეგმა წარადგინა – ურბან რეაქტორი / Urban Reactor).

დეს ძირითად კანონზე. ამავე დროს, სამშენებლო კანონმდებლობაში უნდა გაჩნდეს მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს დევლოპერისთვის გარკვეული ვალდებულებების დაკისრებას ფართების გადაცემის თვალსაზრისით, მაგ., იმ შემთხვევაში, როცა მას აქვს ვალდებულება, პარამეტრების გადამეტებისას შეასრულოს მაკომპენსირებელი ღონისძიებები.⁴² შესაძლებელია საქართველოს საბიუჯეტო კანონმ-

დებლობაში⁴³ შევიდეს ცვლილება იმ შემთხვევაში, თუ გადაწყდება სპეციალური სახელმწიფო ფონდის შექმნის საჭიროება. გარდა ამისა, უნდა განისაზღვროს ის კანონქვემდებარე აქტები, რომლებიც აუცილებელი იქნება კანონის სრულყოფილი ამოქმედებისათვის (მაგ., სოციალური საცხოვრებლის სტანდარტების, ქირის მინიმალური ფასის განსაზღვრის მეთოდოლოგიისა და სხვა საკითხების თაობაზე).

⁴² სდასსკ-ის 41-ე მუხლის მე-5 ნაწილი.

⁴³ იგულისხმება საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 27-ე მუხლი.