



# **LEHRBUCH ZUM ALLGEMEINEN VERWALTUNGSRECHT**

Zurab Adeischvili  
Ketevan Vardiaschvili  
Levan Izoria  
Nino Kalandadze  
Maia Kopaleischvili  
Nugzar Skhirtladze  
Paata Turava  
Dimitri Qitoschvili

(Nach dem georgischen Alphabet)

LEHRZENTRUM FÜR VERLAGSWESEN  
TBILISI  
2005

# ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო

ზურაბ ადეიშვილი  
ქეთევან ვარდიაშვილი  
ლევან იზორია  
ნინო კალანდაძე  
მაია კოპალეიშვილი  
ნუგზარ სხირტლაძე  
პაატა ტურავა  
დემეტრი ქიტოშვილი

გობალი აღმინისტრაციული სამართლის სახელმძვანელო

საგამომცემლო საქმის სასწავლო ცენტრი  
თბილისი, 2005 წელი, პირველი გამოცემა

გამოცემულია შპს გერმანიის ტექნიკური თანამშრომლობის  
საზოგადოების (GTZ) ფინანსური მხარდაჭერით

**Herausgegeben mit finanzieller Unterstützung  
der Deutschen Gesellschaft für Technische  
Zusammenarbeit (GTZ) GmbH**



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung



Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

**ISBN 99928-998-5-9**

© საგამომცემლო საქმის სასწავლო ცენტრი 2005

© ავტორები 2005

**ს ა რ ჩ ე ვ ი**

I კარი. ალმინისტრაციული სამართალი და საჯარო მმართველობა . . . . .	15
<b>თავი 1.</b> ალმინისტრაციული სამართლის ცნება და განვითარება . . . . .	15
<b>თავი 2.</b> ალმინისტრაციული სამართლის კონსტიტუციურსამართლებრივი საფუძვლები . . . . .	31
შესავალი . . . . .	31
§1. კონსტიტუციური სამართლის გავლენა ალმინისტრაციულ სამართალზე . . . . .	33
§2. კონსტიტუციის ძირითადი პრინციპები ალმინისტრაციული სამართლის ჭრილში . . . . .	35
<b>თავი 3.</b> მოქალაქისა და ალმინისტრაციული ორგანოების ურთიერთობის სამართლებრივი საფუძვლები . . . . .	40
§1. ალმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის კანონიერების პრინციპი . . . . .	40
§2. სუბიექტური საჯარო სამართლებრივი უფლება . . . . .	42
§3. ალმინისტრაციულსამართლებრივი ურთიერთობა . . . . .	47
<b>თავი 4.</b> საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობა . . . . .	49
§1. საჯარო მმართველობის ცნება . . . . .	49
§2. ალმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის ორგანიზაცია . . . . .	50
§3. საჯარო მმართველობის ორგანოების სახეები . . . . .	52
§4. ალმინისტრაციული შედამხედველობა . . . . .	62
§5. ალმინისტრაციული უფლებამოსილებების დანაწილება - დეკონცენტრაცია და დეცენტრალიზაცია . . . . .	63
§6. საჯარო სამსახური . . . . .	65
<b>თავი 5.</b> ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაცია და ადგილობრივი ალმინისტრაციული წარმოება . . . . .	74
შესავალი . . . . .	74
§1. თვითმმართველობა, როგორც კონსტიტუციით გარანტირებული უფლება . . . . .	75
§2. ადგილობრივი თვითმმართველობა და მმართველობა . . . . .	77
§3. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული, ფუნქციური და ფინანსური დამოუკიდებლობა . . . . .	78
§4. ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები . . . . .	81
§5. ადგილობრივი თვითმმართველობისა და ადგილობრივი მმართველობის სტრუქტურა: წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები . . . . .	83
§6. პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა . . . . .	87
§7. ალმინისტრაციული წარმოება ადგილობრივ დონეზე . . . . .	87
§8. სამართლებრივი აქტების შემოქმედებითი პროცესი . . . . .	91
§9. ადგილობრივი ორგანოებისა და თანამდებობის პირებისსამართლებრივი აქტების შეჩერება და გაუქმება . . . . .	93
§10. ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების ნორმატიული აქტების რევისტრაცია. რევისტრაციის სამართლებრივი ხასიათი . . . . .	94
§11. ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების სამართლებრივი აქტების სამართლებრივი ექსპერტიზისა და რევისტრაციისმი გატარების გააღვივების პერსპექტივები . . . . .	95
§12. ალმინისტრაციული სარჩელი და საჩივარი - მოქალაქის უფლება . . . . .	96
II კარი. ალმინისტრაციული ორგანოს სამსახურის ძირითადი სამართლებრივი ურთიერთობები . . . . .	98
შესავალი . . . . .	98
<b>თავი 6.</b> ალმინისტრაციული აქტი . . . . .	103
§1. ალმინისტრაციული აქტის ცნება და ფუნქციები . . . . .	103
§2. ალმინისტრაციული აქტის ცნების ელემენტები . . . . .	108
§3. ალმინისტრაციული აქტის სახეები . . . . .	120
§4. ალმინისტრაციული აქტის ოფიციალური გაცნობა . . . . .	123

§5. ადმინისტრაციული აქტის კანონიერება და უკანონობა . . . . .	127
§6. ადმინისტრაციული აქტის გაუქმება . . . . .	138
§7. ამპკურველი ადმინისტრაციული აქტის ბათილად და ძალადაკარგულად გამოცხადება . . . . .	140
§8. ამპკრძალავი (მაველებელი) ადმინისტრაციული აქტის ბათილად დაძალადაკარგულად გამოცხადება . . . . .	147
§9. ადმინისტრაციული აქტის დამატებითი განსაზღვრებები . . . . .	148

<b>თავი 7. ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი . . . . .</b>	<b>153</b>
§1. ცნება . . . . .	153
§2. ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის საკანონმდებლო საფუძველები . . . . .	154
§3. ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტების კლასიფიკაცია . . . . .	157
§4. ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ფორმალური კანონიერება . . . . .	158
§5. ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის მატერიალური კანონიერება . . . . .	160
§6. ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის უკანონობა და მისი სამართლებრივი შედეგები . . . . .	161

<b>თავი 8. ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი და ადმინისტრაციული მართლმსაჯულება . . . . .</b>	<b>162</b>
შესავალი . . . . .	162
§1. სარჩელი ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების შესახებ . . . . .	163
§2. სარჩელი ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის თაობაზე . . . . .	170
§3. სარჩელი ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის მოთხოვნით . . . . .	174

<b>თავი 9. რეალაქტი . . . . .</b>	<b>176</b>
§1. ცნება . . . . .	176
§2. სამართლებრივი თავისებურებები . . . . .	176
§3. უფლების დაცვის სამართლებრივი საშუალებები . . . . .	178

<b>თავი 10. ადმინისტრაციული გარიგება . . . . .</b>	<b>181</b>
შესავალი . . . . .	181
§1. ადმინისტრაციული გარიგების საკანონმდებლო საფუძველი . . . . .	182
§2. ადმინისტრაციული გარიგების სუბიექტები და მათი უფლებამოსილება . . . . .	183
§3. ადმინისტრაციული გარიგების თავისებურებანი. ადმინისტრაციულ და სამოქალაქოსამართლებრივ გარიგებათა ფარგლები, ადმინისტრაციული გარიგების საგანი . . . . .	186
§4. ადმინისტრაციული გარიგების სახეები . . . . .	193
§5. ადმინისტრაციული გარიგება და ადმინისტრაციული აქტი . . . . .	202
§6. ადმინისტრაციული გარიგების, როგორც ადმინისტრაციული დავის საგნის, სასამართლოში განხილვის თავისებურებანი . . . . .	211

III კარი. ადმინისტრაციული წარმოება და ადმინისტრაციული აღსრულება . . . . .	217
---	-----

<b>თავი 11. ადმინისტრაციული წარმოება . . . . .</b>	<b>217</b>
§1. შესავალი. ადმინისტრაციული წარმოების არსი . . . . .	217
§2. ადმინისტრაციული წარმოების სახეები . . . . .	219
§3. მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება . . . . .	221
§4 სხვა ადმინისტრაციული ორგანოების მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში . . . . .	229
§5. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მხარისთვის სამართლებრივი დახმარების აღმოჩენა . . . . .	229
§6. წარმომადგენელი ადმინისტრაციულ წარმოებაში . . . . .	230
§7. საქმის გარემოებათა ყოველმხრივი გამოკვლევა . . . . .	232
§8. Audi alteram partem (მოუსმინე მეორე მხარეს) . . . . .	235
§9. Nemo iudex in re sua (არავინ შეიძლება იყოს მოსამართლე თავის საქმეში) . . . . .	239
§10. გადაწყვეტილების მიღება . . . . .	241
§11. ადმინისტრაციული აქტის გაცნობა . . . . .	243
§12. ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება . . . . .	244
§13. საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება . . . . .	246
§14 ადმინისტრაციული წარმოება კოლექტიურ საჯარო დაწესებულებაში . . . . .	248
§15. ადმინისტრაციული აქტის მომზადებისა და გამოცემის წესის დარღვევის შედეგები . . . . .	249
§16. ინფორმაციის თავისუფლება . . . . .	251

<b>თავი 12.</b> აღმინისტრაციული აქტის აღსრულება	258
§1. აღმინისტრაციული აღსრულების არსი და ზოგადი საფუძვლები	258
§2. აღმინისტრაციული აღსრულების პროცესში საჯარო და კერძო ინტერესების პრიორიტეტულობის დაცვის ვალდებულება	262
§3. აღმინისტრაციული აქტის იძულებით აღსრულების საშუალებები	267
§4. ფულადი მოთხოვნების აღსრულება	270
§5. აღმინისტრაციული აღსრულება მოქმედების შესრულებასთან, მოქმედებისგან თავის შეკავებასთან ან მოქმედების მოთმენასთან დაკავშირებით	272
<b>IV კარი.</b> ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციულ საინჟინერო ლაბორატორიაში	
ადმინისტრაციული ორბანის პასუხისმგებლობა	278
<b>თავი 13.</b> აღმინისტრაციული საჩივარი	278
შესავალი	278
§1. აღმინისტრაციული საჩივრის ცნება	282
§2. აღმინისტრაციული საჩივრის განმხილველი და გადამწყვეტი ორგანოები	284
§3. აღმინისტრაციული საჩივრის ფორმა და დასაშვებობა	286
§4. აღმინისტრაციული საჩივრის შეტანისა და განხილვის ვადები	290
§5. გასაჩივრების სუბსენსიური ეფექტი	294
§6. აღმინისტრაციული წარმოება აღმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით	296
§7. აღმინისტრაციული საჩივრის დასაბუთება, საფუძვლიანობა	300
§8. აღმინისტრაციულ საჩივარზე გადაწყვეტილების მიღება	303
<b>თავი 14.</b> უფლება სახელმწიფოს მხრიდან ზიანის ანაზღაურებაზე	306
შესავალი	306
§1. უფლების სამართლებრივი საფუძვლები	307
§2. ზიანის წარმოშობის საფუძვლები	308
§3. ზიანის ობიექტი	309
§4. ზიანის ანაზღაურებაზე პასუხისმგებლობის წარმოშობის პირობები	310
§5. ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების წარმოშობის გამომრიცხველი გარემოებები	318
§6. სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა არამატერიალური სიკეთის ხელყოფის შედეგად მიყენებული ზიანისთვის	320
§7. აღმინისტრაციული გარიგებიდან წარმოშობილი ზიანის ანაზღაურება	323
§8. სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა ბრალის გარეშე მიყენებული ზიანისათვის	324
§9. სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა მოკვლევის, წინასწარი გამოძიების, პროკურატურის ორგანოთა მუშაკებისა და სასამართლოს თანამდებობის პირთა მიერ მიყენებული ზიანისთვის	330
§10. სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა საკუთრების უფლების ხელყოფისთვის	333
§11. პირვანდელი მდგომარეობის აღდგენის მოთხოვნის უფლება	334
§12. საჯარო მოხელეთა პასუხისმგებლობა	336
<b>V კარი.</b> საჯარო ნივთები	339
<b>თავი 15.</b> საჯარო ნივთების სამართალი	339
შესავალი	339
§1. საჯარო ნივთების ცნება	340
§2. საჯაროობის სტატუსი	341
§3. საჯაროობის სტატუსის სამართლებრივი მნიშვნელობა	343
§4. საჯარო ნივთების სახეები	343
§5. პრივატიზაცია	347
<b>VI კარი.</b> საჯარო მმართველობის მომავალი	357
<b>თავი 16.</b> საჯარო მმართველობის ავტომატიზაცია	357
§1. საჯარო მმართველობის ავტომატიზაციის არსი	357
§2. მართვის ავტომატური სისტემების გამოყენებით გამოცემული აღმინისტრაციული აქტი	359
§3. მართვის ავტომატური სისტემების გამოყენებით გამოცემული აღმინისტრაციული აქტის მართლწინააღმდეგობა და მისი სამართლებრივი შედეგები	361

Wir möchten allen Mitwirkenden für ihre engagierte Mitarbeit bei der Entstehung dieses Lehrbuches danken. Dieser Dank gebührt in erster Linie den Autoren, aber auch den beiden deutschen Beratern, Prof. Dieter C. Umbach und Prof. Gerd Winter, die durch Ihre Beratung die Entstehung wesentlich unterstützt haben.

Die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH führt im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in Georgien mehrere Projekte zur Unterstützung der Rechts- und Justizreformen durch. Die GTZ unterhält zu diesem Zweck in Tbilissi, Georgien, ein regionales Projektbüro, das im georgischen Justizministerium untergebracht ist.

Die Projekte wenden sich in der aktuellen Phase im Wesentlichen an die Implementierung der neuen georgischen Gesetze, was die Unterstützung und Erstellung von geeigneter Fachliteratur einschließt. Durch den Aufbau einer juristischen Fachliteratur soll die Ausübung der Reformgesetze auf eine rechtsstaatskonforme Weise unterstützt werden.

Mit dem vorliegenden Lehrbuch ist ein weiterer wichtiger Beitrag zum Aufbau einer solchen wissenschaftlich fundierten, juristischen Fachliteratur geschaffen worden.

Insbesondere freuen wir uns über den positiven Verlauf unserer Beratungstätigkeit und Zusammenarbeit mit unseren Projektpartnern auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts. So hat die GTZ auf Nachfrage der georgischen Regierung zunächst bei der Erstellung und Verabschiedung der georgisches Verwaltungsgesetzes beraten. In der Folge entstand – wieder mit Unterstützung der GTZ - im Jahr 2001 ein Kommentar zum Verwaltungskodex, verfasst von drei Autoren, die auch an dem vorliegenden Lehrbuch mitgewirkt haben.

Die Betreuung dieses Buchprojektes nun sehen wir als Fortsetzung der von uns gemeinsam mit unseren Partnern durchgeführten Projekte, die den georgischen Staat auf seinem Weg hin zum funktionierenden Rechtsstaat begleiten.

Tbilissi, Januar 2005

*Zeno Reichenbecher*

GTZ-Projektleiter

Rechts- und Justizreformen im Südkaukasus



მადლობას ვუხდით ყველას, რომელთა ძალისხმევითა და აქტიური თანამშრომლობით შეიქმნა ეს წიგნი. ეს მადლობა, პირველ რიგში ეძღვნება ავტორებს, ასევე ორივე ხელმძღვანელს, პროფესორებს ბ-ნ დიტერ ც. უმბახსა და გერდ ვინტერს, რომლებმაც თავიანთი კონსულტაციებით არსებითი წვლილი შეიტანეს ამ წიგნის შექმნაში.

შპს გერმანიის ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოება (GTZ) გერმანიის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების სამინისტროს (BMZ) დავალებით საქართველოში ახორციელებს რამოდენიმე პროექტს სამართლისა და იუსტიციის რეფორმების მხარდასაჭერად. ამ მიზნით GTZ-ს საქართველოში, კერძოდ კი თბილისში აქვს რეგიონალური პროექტის ბიურო, რომელიც მდებარეობს საქართველოს იუსტიციის სამინისტროში.

აღნიშნული პროექტები მიზნად ისახავს ახალი ქართული კანონების დაწესებასა და გავრცელებას საწყის, აქტუალურ ეტაპზე, რაც ასევე მოიცავს ახალი იურიდიული ლიტერატურის შექმნასა და ხელშეწყობას. იურიდიული ლიტერატურა დიდ დახმარებას გაუწევს რეფორმის შედეგად მიღებული კანონების სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების შესაბამისად გამოყენებას.

წინამდებარე სახელმძღვანელო წარმოადგენს მნიშვნელოვან წვლილს სამეცნიერო სტატუსის იურიდიული ლიტერატურის შექმნაში.

განსაკუთრებით მოხარულები ვართ ჩვენი საკონსულტაციო საქმიანობის დადებითი შედეგებითა და ჩვენს პარტნიორებთან ადმინისტრაციული სამართლის სფეროში თანამშრომლობით. GTZ-მა საქართველოს მთავრობის თხოვნით კონსულტაცია გასწია ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის კოდექსის შემუშავებასა და მიღებაში. 2001 წელს ასევე GTZ-ის მხარდაჭერით აღნიშნული კოდექსის საფუძველზე შეიქმნა ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის კოდექსის კომენტარი; იგი შემუშავდა იმ სამი ავტორის მიერ, რომლებმაც ასევე წინამდებარე სახელმძღვანელოს შექმნაში მიიღეს მონაწილეობა.

ამ წიგნის პროექტის მხარდაჭერა წარმოადგენს ქართველ პარტნიორებთან ერთად ჩვენს მიერ დაწყებული საერთო საქმიანობის გაგრძელებას, რომელიც თან სდევს საქართველოს, მისი სამართლებრივი სახელმწიფოდ ჩამოყალიბების გზაზე.

თბილისი, 2005 წლის იანვარი

ცენო რაიჰენბეჰერი

GTZ-ის პროექტის –  
სამართლისა და იუსტიციის რეფორმები სამხრეთ კავკასიაში  
ხელმძღვანელი

## **Vor- und Geleitwort**

Das vorliegende Lehrbuch zum georgischen Verwaltungsrecht ist das erste in neuerer Zeit, das wirklich das Prädikat „modern“ in Anspruch nehmen kann. Es ist insofern das einzige seiner Art, nachdem seit dem Ende der Geltung des sozialistischen Rechts erstmals neue Überlegungen und später neue Regelungen für die Verwaltung in den Vordergrund rückten. Nicht zuletzt ist auch die Bedeutung des Verwaltungsrechts stärker in das Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit gelangt, da deutlich wurde, dass es um zwei grundsätzliche Aspekte im staatlichen Raum geht:

Zum einen um das Verhältnis zwischen Staat und Bürger und zum anderen um den fundamentalen Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, d.h. der Rechtmäßigkeit staatlich-behördlichen Handelns gegenüber Bürgerinnen und Bürgern. Auf der Ebene der Verwaltung tritt der Staat den Bürgern unmittelbar gegenüber, hier erleben sie unmittelbar und direkt Fairness, Korrektheit, kluges und hilfsbereites Ermessen, rechtliche Transparenz – oder auch das Gegenteil, nämlich eine Verwaltung, die den Bürger nur als Bittsteller sieht. Wenn der Bürger oder die Bürgerin eine Genehmigung zum Bau eines Hauses beantragt, ein Unternehmen gründen will oder eine Gewerbeerlaubnis braucht – all dies darf nicht mehr im willkürlichen Belieben der Verwaltung stehen, ob sie JA oder NEIN sagt, sie ist vielmehr allein daran gebunden, ob die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind oder nicht und muss das gegebenenfalls im Falle der Ablehnung schriftlich begründen. Insofern kann die Bedeutung des Verwaltungsrechts für die Reform eines Staatswesens nicht hoch genug eingeschätzt werden. Dies trifft natürlich auch auf ein modernes Georgien zu.

Zwar hat der deutsche Staats- und Verwaltungsrechtler Otto Mayer vor langer Zeit gesagt: „Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht“, aber in Georgien wissen wir, das auch Verwaltungsrecht vergeht und vergangen ist und neue Wege gefunden werden müssen, um eine moderne Verwaltung für eine reformierte Gesellschaft zu schaffen. Georgien hat diesen Weg im Jahre 2000 durch Erlass eines Verwaltungskodex und eines Verwaltungsprozessgesetzes – als Pionier unter den GUS-Staaten – beschritten. Für den Verwaltungskodex liegt inzwischen ein Kommentar von Zurab Adeishvili, Dimitri Qitoshvili und Gerd Winter vor, für das Verwaltungsprozessgesetz wird ein Kommentar von Inga Todria, Maia Vadchadse und Natia Tskepladze demnächst fertig gestellt. Es kann aber nicht allein auf neue Gesetze und praxisleitende Kommentare ankommen. Die Gesetze müssen vielmehr an Fällen erläutert und systematisch durchdacht werden, um ihr Studium zu erleichtern: Darum geht es in diesem Buch, nämlich keinen Kommentar zu schreiben zu einem Gesetz, sondern die Regelungen und ihre rechtlichen Grundlagen deutlich zu machen, eine feste wissenschaftlich-praktische Grundlage zu schaffen.

Von daher kam im Jahre 2002 die Idee zu diesem Lehrbuch. Das Projekt entstand aus Diskussionen mit georgischen Doktoranden und Masterstudenten des Rechts an der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam und wurde sodann verschiedenen Institutionen zur Realisierung vorgeschlagen. Die Betreuung und Unterstützung des Vorhabens ist schließlich dankenswerterweise wesentlich durch die GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) und ihren Projektleiter in Tiflis; Herrn Zeno Reichenbecher, verantwortet worden.

## წინასიტყვაობა

წინამდებარე სახელმძღვანელო უახლეს დროში ქართულ ადმინისტრაციულ სამართალში წარმოადგენს პირველს, რომელიც ნამდვილად იმსახურებს შეფასებას „თანამედროვე“. ის თავისი არსით ერთადერთი წარმომადგენელია სოციალისტური სამართლის გაუქმების შემდგომ წამოწყებული მოსაზრებებისა და ინიციატივებისა, რომლებმაც მოგვიანებით უკვე მმართველობის ახალი ნორმების სახე მიიღო. არც თუ უსაფუძვლოდ გაძლიერდა ადმინისტრაციული სამართლის მნიშვნელობა ფართო საზოგადოების შეგნებაში მას შემდეგ, რაც აშკარა გახდა, რომ აქ საუბარია სახელმწიფოებრიობის ორ ძირითად ასპექტზე:

ერთი მხრივ ეს არის ურთიერთობა სახელმწიფოსა და მოქალაქეს შორის და მეორე მხრივ საუბარია ფუნდამენტალურ პრინციპზე, რომელიც მოიცავს მმართველობის კანონიერებას, რაც პირველ რიგში გულისხმობს სახელმწიფო ორგანოთა კანონისმიერებას მოქალაქეებთან მიმართებაში. მმართველობის საფუძურზე სახელმწიფო წარსდგება მოქალაქეთა წინაშე. აქ მათ უშუალოდ და პირდაპირ აქვთ შეხება სამართლიანობასთან, კორექტულობასთან, გონივრულსა და დახმარების სურვილით გამსჭვალულ მმართველობასა და სამართლებრივ გამჭვირვალებობასთან, ან კი პირიქით, აქ მოქალაქეები შეიძლება შეხვდნენ ისეთ მმართველობას, რომელიც მოქალაქეს მიიჩნევს მხოლოდ მთხოვნელად. როდესაც მოქალაქე მიმართავს ადმინისტრაციულ ორგანოს სახლის მშენებლობის ან მენარმოების საქმიანობის ნებართვის მისაღებად, ან სურს სანარმოს დაფუძნება, მისი პასუხი არ შეიძლება ადმინისტრაციის დაუდევარსა და პიროვნულ შეხედულებებზე იყოს დამოკიდებული, იგი მხოლოდ ვალდებულია, შეამოწმოს, მოცემულია თუ არა ამა თუ იმ შემთხვევაში კანონისმიერი წინაპირობები და უარის შემთხვევაში მან თავისი უარყოფითი პასუხი ყოველთვის წერილობით უნდა დაასაბუთოს. ყოველივე აქედან გამომდინარე, უდიდესია ადმინისტრაციული სამართლის მნიშვნელობა სახელმწიფოს რეფორმირებაში. ეს რა თქმა უნდა ასევე ეხება თანამედროვე საქართველოსაც.

დიდი ხნის წინ დიდმა გერმანელმა სახელმწიფო და ადმინისტრაციული სამართლის პროფესორმა ბატონმა ოტო მაიერმა ბრძანა: „კონსტიტუციური სამართალი იკარგება (ქრება) ხოლო ადმინისტრაციული სამართალი განაგრძობს არსებობას“, მაგრამ საქართველოში ჩვენ ვიცით, რომ ადმინისტრაციული სამართალიც ქრება და დაიკარგა და ახალი გზები უნდა მოიძებნოს, რათა შესაძლებელი გახდეს რეფორმირებულ საზოგადოებაში თანამედროვე მმართველობა შეიქმნას. საქართველომ 2000 წელს, როგორც დსთ-ს სახელმწიფოებში პირველმა ქვეყანამ, ეს გზა განვლო ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლისა და ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსების მიღებით. ამასობაში გამოიცა ბატონების ზურაბ ადიგოვილის, დიმიტრი ქიტოშვილისა და გერდ ვინტერის ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის კომენტარი, რომლის ავტორები არიან ქალბატონები ინგა თოდრია, მაია ვაჩაძე და ნათია წეპლაძე მალე დასრულდება. მაგრამ აქ მარტო ახალი კანონებისა და პრაქტიკული კომენტარების შექმნა არ არის საკმარისი. მნიშვნელოვანია კანონების განმარტება კაზუსების საფუძველზე და ასევე მათი სისტემური გაზარება, რათა შესაძლებელი და უფრო იოლი გახდეს მათი ათვისება. სწორედ ამას ეხება ეს წიგნი, კერძოდ, იგი გვანჯდის არა კანონის კომენტარს, არამედ აღნიშნული კანონის ნორმებისა და მათი სამართლებრივი საფუძვლების განმარტებას და ამით იგი ქმნის მყარ მეცნიერულ-პრაქტიკულ საფუძველს.

2002 წელს სწორედ აღნიშნული მიზნით წარმოიშვა ამ სახელმძღვანელოს დაწერის იდეა. პროექტი დაიბადა ქართველ დოქტორანტებსა და პოტსდამის უნივერსიტეტის იურიდიული ფა-

Zu dem ursprünglichen Kern am Potsdamer Lehrstuhl von Professor Dr. Dieter C. Umbach kam sodann noch Professor Dr. Gerd Winter von der Universität Bremen. Zwischen beiden Standorten wurde auch die Betreuung der Autorinnen und Autoren aufgeteilt, der größere Teil in Potsdam, der kleinere in Bremen. Es erwies sich als sinnvoll, auch den Besuch des Kerns der georgischen Autorinnen und Autoren an den deutschen Fakultäten einzuplanen. So war die Gruppe um Paata Turava, Nugsar Skhirtladze und Frau Nino Kalandadze zu zwei Malen im März und Dezember des Jahres 2003 in Potsdam zu Besuch und die Autoren Zurab Adeishvili und Dimitri Qitoshvili ebenfalls im Jahr 2003 einmal in Bremen. Besonders hervorzuheben ist Paata Turava, der zuerst als Magisterstudent und dann als Doktorand am Lehrstuhl von Professor Umbach, sich mit großem Engagement und Geschick des Buches angenommen hat.

Professor Dr. Umbach war dreimal (2003 und 2004), Professor Winter einmal (2004) in Tiflis, um unmittelbar mit Autorinnen und Autoren Aufbau und Strukturen und Einzelfragen zu diskutieren. Vielleicht wird jemand fragen, warum denn überhaupt ins westeuropäische Ausland - dies hat einen einfachen Grund:

Da es keine feste Tradition eines modernen georgischen Verwaltungsrechts wie in Frankreich, Österreich oder Deutschland gibt, lag es nahe, sich existente und bewährte demokratische Verwaltungsrechtssysteme als Beispiel zu nehmen, ohne sie jedoch zu kopieren - und unter Beachtung nationaler georgischer Erfordernisse systematisch und dogmatisch zu weiter zu entwickeln und anzupassen. Außerordentlich wichtig war es ferner, Autorinnen und Autoren zu gewinnen, die wissenschaftliche Qualifikation oder praktische Erfahrungen besaßen, am besten natürlich beides. Das ist sicherlich im Ergebnis auch gelungen, auch wenn einige aus zeitlichen, privaten oder beruflichen Gründen - z.B. zu starke parlamentarische Inanspruchnahme - ausgewechselt werden mussten. Im Ergebnis ist das Werk in der vollen Verantwortung der georgischen Kolleginnen und Kollegen, sei als Herausgeber oder Autorinnen und Autoren entstanden.

Nun ist das Werk beendet. Viele Diskussionen und viele Ziele sind damit verbunden. Einige Beiträge weisen auch bereits bewusst über den Gesetzestext hinaus in die Zukunft: So die Aufsätze über eine zukünftige Automatisierung der Verwaltung und die ebenfalls zukünftig wichtige Frage der Öffentlichen Sachen. Dieses Lehrbuch könnte also eine wichtige Wegmarke in Richtung auf das gemeinsam angestrebte Ziel sein, nämlich eine rechtsstaatliche Verwaltung zu schaffen, der die Bürger vertrauen. Dieser erste Band eines Lehrbuchs muss sicherlich ergänzt werden durch ein weiteres Lehrbuch des Rechts des Verwaltungsverfahrens, denn das materielle Recht allein kann seine Wirkung nur entfalten, wenn es auch durch ein entsprechendes Verfahren durchgesetzt und garantiert wird. Diesem ersten Lehrbuch indes ist hohe Akzeptanz bei den Lesern, Förderung der wissenschaftlichen Diskussion und praktische Wirkung in der Verwaltungswirklichkeit zu wünschen.

Potsdam/Bremen im November 2004

Dr. Dieter C. Umbach  
Universitätsprofessor  
Vorsitzender Richter am LSG a. D.

Dr. Gerd Winter  
Universitätsprofessor

კულტეტის მაგისტრანტებს შორის დისკუსიაში და მის განსახორციელებლად შემდეგ წარედგინა სხვადასხვა დანებსებულებას. მადლიერების გრძნობით მინდა აღვნიშნო დიდი წვლილი და დამსახურება, რომელიც გასწია ამ წამოწყების სისრულეში მოსაყვანად და მხარდასაჭერად გერმანიის ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოებამ (GTZ) და მისმა პროექტის ხელმძღვანელმა თბილისში ბატონმა ცენო რაიჰენბერგმა.

მათ შუაშორებენ პოტსდამის კათედრის პროფესორი დოქ. დიტერ ც. უმბახი და შემდგომ ასევე ბრემენის უნივერსიტეტის პროფესორი ბატონი დოქ. გერდ ვინტერი. მათ შორის განაწილდა ავტორების მეთვრეობა, დიდი ნაწილისა პოტსდამში, ხოლო უფრო მცირესი - ბრემენში. მიზანშეწონილი იყო, ასევე ქართველი ავტორების ვიზიტი გერმანულ ფაკულტეტებზე. ამდენად პოტსდამში ორჯერ იმყოფებოდა მარტსა და დეკემბერში ჯგუფი პაატა ტურავას, ნუგზარ სხირტლადისა და ნინო კალანდარის შემადგენლობით, ხოლო ავტორები ზურაბ ადეიშვილი და დიმიტრი ქიტოშვილი 2003 წელს სტუმრობდნენ ბრემენს. განსაკუთრებით უნდა აღინიშნოს პაატა ტურავას, როგორც პროფესორი უმბახის კათედრის მაგისტრანტისა და შემდგომ დოქტორანტის დიდი მონდობება და ღვაწლი ამ ნიგნის შექმნაში.

პროფესორი დოქ. უმბახი 2003-2004 წლებში სამჯერ, ხოლო ბატონი ვინტერი ერთხელ ეწვია თბილისს, რათა უშუალოდ შეხვედროდა ავტორებს და მათთან ერთად ემსჯელა ნიგნის სტრუქტურასა და აგებულებაზე და განეხილა ცალკეული საკითხები. შესაძლოა ვინმემ იკითხოს, რატომ მაინცდამაინც დასავლეთევროპულ ქვეყანაში, ამას მარტივი საფუძველი აქვს:

ვინაიდან აქ არ არსებობდა თანამედროვე ქართული ადმინისტრაციული სამართლის დამკვიდრებული ტრადიცია, ისეთი როგორც, საფრანგეთში, ავსტრიაში ან გერმანიაში, ლოგოკური იყო, რომ მომხდარიყო არსებული და მრავალგზის აპრობირებული დემოკრატიული ადმინისტრაციული სამართლის სისტემების, მისი პირდაპირი კოპირებისა და კალიკონების გარეშე, როგორც ნიშუშის ისე გამოყენება და ქართული მოთხოვნილებების გათვალისწინებით მომხდარიყო მისი სისტემატური და დოკუმენტური განვითარება და შესაბამისობაში მოყვანა. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო ისეთი ავტორების მოძიება, რომელთაც გააჩნდათ მეცნიერული კვალიფიკაცია ან პრაქტიკული გამოცდილება; ხოლო საუკეთესო შემთხვევაში კი - ორივე. უნდა აღინიშნოს, რომ საბოლოოდ ნამდვილად მოხერხდა ასეთი ადამიანების პოვნა, მიუხედავად იმისა, რომ საჭირო გახდა ზოგიერთი ავტორის შეცვლა დროის, პირადი თუ პროფესიული მიზეზის საფუძველზე (მაგალითად პარლამენტში არჩევა). საბოლოოდ ეს ნაშრომი ქართველი კოლეგების, როგორც ავტორების ასევე გამომცემლების სრული პასუხისმგებლობით შეიქმნა.

სულ ახლახან დასრულდა ეს ნიგნი, რომელთანაც ბევრი დისკუსია და მიზანია დავაშირებული. რამოდენიმე მოხსენება შეგნებულად სცდება კანონის ტექსტს და მიუთითებს მომავალზე, კერძოდ, მაგალითად ზოგიერთი ნაშრომი ესება მმართველობის ავტომატიზაციასა და საჯარო ნივთების საკითხს.

წინამდებარე სახელმძღვანელო შეიძლება იყოს მნიშვნელოვანი გზამკვლევი საერთო დასახული მიზნისაკენ, კერძოდ, სამართლებრივი სახელმწიფოს სტანდარტების შესაბამისი მმართველობის შექმნა, რომელიც დაიმსახურებს მოქალაქეების ნდობას. სახელმძღვანელოს ეს პირველი ტომი ნამდვილად უნდა შეიგოს ადმინისტრაციული პროცესის შემდგომი სახელმძღვანელოთი, ვინაიდან მატერიალურ სამართალს მხოლოდ მაშინ აქვს ფუქცია და მნიშვნელობა, თუ მისი განხორციელება უზრუნველყოფილი და გარანტირებულია შესაბამისი საპროცესო წარმოებით. ვიმედოვნებ, რომ აღნიშნული სახელმძღვანელო დაიმსახურებს მკითხველის სიმპატიას, გამოინვევს მეცნიერულ დისკუსიებს და დაინერგება ადმინისტრაციული სამართლის პრაქტიკაში.

პოტსდამი/ბრემენი 2004 წელი, ნოემბერი

დოქ. დიტერ ც. უმბახი  
უნივერსიტეტის პროფესორი  
მინის სასამართლოს ყოფილი თავმჯდომარე მოსამართლე

დოქ. გერდ ვინტერი  
უნივერსიტეტის პროფესორი

## შ ი ნ ა ა რ ს ი

### თ ა ვ ი I ნუგზარ სხირტლაძე

ადმინისტრაციული სამართლის ცნება და განვითარება

### თ ა ვ ი II ნინო კალანდაძე

ადმინისტრაციული სამართლის კონსტიტუციურსამართლებრივი საფუძვლები

### თ ა ვ ი III ლევან იზორია

მოქალაქისა და ადმინისტრაციული ორგანოების ურთიერთობის სამართლებრივი საფუძვლები

### თ ა ვ ი IV ზურაბ ადგიშვილი

საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობა

### თ ა ვ ი V ზურაბ ადგიშვილი, ქეთევან ვარდიაშვილი

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაცია და ადგილობრივი ადმინისტრაციული წარმოება

### თ ა ვ ი VI პაატა ტურავა

ადმინისტრაციული აქტი

### თ ა ვ ი VII პაატა ტურავა

ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი

### თ ა ვ ი VIII პაატა ტურავა

ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი და ადმინისტრაციული მართლმსაჯულება

### თ ა ვ ი IX პაატა ტურავა

რეალაქტი

### თ ა ვ ი X მათა კობალეიშვილი

ადმინისტრაციული გარიგება

### თ ა ვ ი XI ზურაბ ადგიშვილი

ადმინისტრაციული წარმოება

### თ ა ვ ი XII დიმიტრი ქიტოშვილი

ადმინისტრაციული აღსრულება

### თ ა ვ ი XIII ნუგზარ სხირტლაძე

ადმინისტრაციული საჩივარი

### თ ა ვ ი XIV დიმიტრი ქიტოშვილი

უფლება სახელმწიფოს მხრიდან ზიანის ანაზღაურებაზე

### თ ა ვ ი XV ნინო კალანდაძე

საჯარო ნივთების სამართალი

### თ ა ვ ი XVI ნინო კალანდაძე

მმართველობის ავტომატიზაცია

# I კარი

## ადმინისტრაციული სამართალი და საჯარო მმართველობა

### თავი 1

#### ადმინისტრაციული სამართლის ცნება და განვითარება

თანამედროვე პირობებში სახელმწიფო მმართველობა აღმასრულებელი ხელისუფლების მექანიზმს უკავშირდება. ცხოვრების სხვადასხვა სფეროში ადამიანი ამა თუ იმ ფორმით უამრავ კონტაქტს ამყარებს აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან. თითოეული ჩვენგანი თითქმის ყოველდღიურად, დაბადებიდან გარდაცვალებამდე, იმყოფება ადმინისტრაციული სამართლის, მისი ნორმების შემოქმედების ქვეშ. ადამიანის დაბადებიდან მოყოლებული, მისი პირველი ნაბიჯები, განათლება, შრომითი საქმიანობა, სამხედრო სამსახური, მუშაობა სახელმწიფო აპარატში, მისი ქცევა საზოგადოებაში, ჯანმრთელობა, მონაწილეობა საზოგადოებრივ ცხოვრებაში, სოციალური უზრუნველყოფა და სხვა საკითხები წესრიგდება ადმინისტრაციულსამართლებრივი ნორმებით დადგენილი წესებით, რომლებიც ნორმალური, მონესრიგებული ცხოვრების აუცილებელ ატრიბუტად აღიქმება. ვინაიდან მმართველობა ყოველდღიურად შემოქმედებს ადამიანთა ცხოვრებისეულ ინტერესებზე, ამ შემოქმედებისთვის ცივილიზებული ხასიათის მინიჭების, ანუ კანონმდებლობის მკაცრ დაცვაზე მისი დაფუძნების მიზნით, ობიექტუ-

რად წარმოიქმნება მმართველობითი საქმიანობისთვის იურიდიული ფორმის მიცემის მოთხოვნილება. სწორედ ასეთი ფორმა ადმინისტრაციული სამართალი, რომელიც მოწოდებულია, მოაწესრიგოს აღმასრულებელი ხელისუფლების, ანუ სახელმწიფო მმართველობის სფეროში წარმოქმნილი საზოგადოებრივი ურთიერთობები.

ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერება, როგორც იურიდიული მეცნიერების დამოუკიდებელი დარგი, სახელმწიფო სამართლის წიალიდან წარმოიქმნა. ეს არის სახელმწიფო-მმართველობითი, ადმინისტრაციული შეხედულებების, იდეების, წარმოდგენების სისტემა სახელმწიფო მმართველობის (აღმასრულებელი ხელისუფლების), მისი სოციალური განპირობებულობის და ეფექტურობის, ადმინისტრაციული კანონმდებლობის რეფორმირების და განვითარების ტენდენციების, პერსპექტივების, კანონიერების, ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპების და უცხოეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართლის შესახებ. ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერების მთავარი ამოცანაა ადმინისტრაციული სამართლის „აღწერა“ და იურიდიული განმარტებების და თეორიების შექმნის გზით მისი სისტემური გამოყენება.

პოზიტიური ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერება, შესაძლოა, აისახოს კონსტიტუციებში, ჩვეულებით სამართალში, ფორმალურ კანონმდებლობაში, სამართლებრივ დებულებებში, აგრეთვე მმართველობის ორგანოების სისტემასა და სასამართლო პრაქტიკაში, სადაც პოზიტიურად მოქმედი ადმინისტრაციული სამართლის ინტერპრეტირება ხდება.

ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერება იყოფა ზოგად და განსაკუთრებულ ნაწილებად. აღნიშნული **სისტემა** მიესადაგება ადმინისტრაციული სამართლის სისტემას, რომლის ზოგადი ნაწილი შეიცავს მმართველობითი სფეროს მომწესრიგებელ ზოგად ნორმებს. ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი აყალიბებს მმართველობის ორგანოების საქმიანობის ძირითად წესებს და ვრცელდება ნებისმიერ მმართველობით სტრუქტურაზე, მიუხედავად ამ სტრუქტურების საქმიანობისა, ხოლო ადმინისტრაციული სამართლის განსაკუთრებული ნაწილი მოიცავს საჯარო სამართლის კონკრეტულ ნაწილებს; იგი დამატებით აწესრიგებს მმართველობის საქმიანობას ცალკეული სფეროების, ამოცანათა ჯგუფის მიხედვით (მაგ. კომუნალური სამართალი, სამშენებლო სამართალი, სოციალური სამართალი და სხვ.).

ზოგადი (სამართლებრივი წყაროები, არსი, მნიშვნელობა, ადმინისტრაციული სამართლის სუბიექტები, ადმინისტრაციულსამართლებრივი უფლება-მოვალეობანი, მმართველობის ორგანიზაცია, ადმინისტრაცი-



ულსამართლებრივი დაცვა) და განსაკუთრებული (საჯარო სამსახური, კომუნალური, საფინანსო, ეკონომიკური, სამშენებლო, სამრეწველო, სოციალური სამართალი და სხვ.) ნაწილები გამოიყოფა დასავლეთ ევროპის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერებაშიც.

ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერების სისტემა განპირობებულია თვით ადმინისტრაციული სამართლის სისტემით, მისი სტრუქტურით, ადმინისტრაციული სამართლის ნორმების, სამართლებრივი ინსტიტუტების ერთობლიობითა და მათ შორის ლოგიკური ურთიერთკავშირით. ამასთანავე, ადმინისტრაციული სამართლის დარგის სისტემა მოცულობით ჩამოუვარდება ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერების სისტემას, რომელიც მმართველობის არა მხოლოდ სამართლებრივ საკითხებს იკვლევს, არამედ სხვა სახის პრობლემებსა და ურთიერთობებსაც მოიცავს.

ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერების ამოცანაა ადმინისტრაციული სამართლის პრობლემების, მისი ნორმების გამოყენებისას წარმოქმნილი სირთულეების გამოვლენა, ადმინისტრაციულსამართლებრივი ნორმების განმარტება, სახელმწიფო მმართველობითი საქმიანობის ახალი ცნებებისა და პრინციპების შემუშავება. მეცნიერული კვლევის შედეგი ხელს უწყობს ადმინისტრაციული ორგანოების სამართალგამოყენებითი საქმიანობის ეფექტურობის ამაღლებას და განამტკიცებს ადმინისტრაციულსამართლებრივი რეგულირების მექანიზმს.

ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერების **საგანია** სახელმწიფო მმართველობის სფეროში წარმოქმნილი სამართალურთიერთობების, ადმინისტრაციული სამართლის ნორმების გამოყენების, ადმინისტრაციული კანონმდებლობის მოქმედების, თავად სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების ნორმაშემოქმედების გამოკვლევა; ადმინისტრაციული სამართლის სასწავლო კურსში შემავალი ყველა საკითხის მეცნიერულ-თეორიული ანალიზი. ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერების თეორიულ საფუძვლებს წარმოადგენს ისეთი მეცნიერებები, როგორც არის ფილოსოფია, სოციალური და სახელმწიფო მმართველობის მეცნიერება, სახელმწიფო და სამართლის თეორია, პოლიტოლოგია, სოციოლოგია; მეცნიერთა, მათ შორის, საზღვარგარეთის ქვეყნებში მოღვაწე სწავლულთა შრომები. სამართლის ამ დარგის განვითარება წარმოუდგენელია სახელმწიფო და მუნიციპალური ორგანოების პრაქტიკული საქმიანობის (ადმინისტრაციული პრაქტიკის) მუდმივი შესწავლის, აღმასრულებელი ხელისუფლების, სახელმწიფო მმართველობისა და სახელმწიფო მოსამსახურეთა ორგანიზაციის და ფუნქციონირების სფეროში სოციალური გამოკვლევების ჩატარების გარეშე. ადმი-

ნისტრაციული სამართლის მეცნიერება მჭიდრო კავშირშია სხვა ადმინისტრაციულ მეცნიერებებთან (მმართველობის სოციოლოგია, მმართველობის ფსიქოლოგია, ინფორმაცია და მმართველობა, ადმინისტრაციული ინფორმაცია, მმართველობის მოდერნიზაცია, ფინანსური კონტროლი, მმართველობით პერსონალთან მუშაობის სისტემაში თანამედროვე მენეჯმენტი), იურიდიული მეცნიერების სხვა დარგებთან (სახელმწიფო და სამართლის თეორია, სახელმწიფო/ საკონსტიტუციო სამართალი, სამოქალაქო სამართალი, ეკოლოგიური სამართალი, საფინანსო სამართალი და სხვ.).

ადმინისტრაციული სამართლის ინსტიტუტების და ნორმების შინაარსის თუ დანიშნულების, მათი ქმედითობის დადგენას ადმინისტრაციულ სამართალში ხელს უწყობს გამოკვლევების ისეთი **მეთოდები**, როგორც არის დოგმატური (იურიდიული), სოციოლოგიური, სისტემური, შედარებითი სამართალმცოდნეობის და სხვ. ამასთანავე, იგი ამა თუ იმ ცნებისა და კატეგორიის განსაზღვრისას იყენებს სხვა მეცნიერებათა (ფილოსოფიის, ფსიქოლოგიის, სტატისტიკის, ეთიკის და სხვ.) მეთოდებს.

**ადმინისტრაციული სამართლის დარგის კოდიფიკაცია.** საბჭოთა კავშირის არსებობისას არაერთგზის სცადეს მმართველობასთან დაკავშირებული ურთიერთობების ერთ კოდიფიცირებულ აქტში თავმოყრა, იყო ადმინისტრაციული კოდექსის, როგორც მმართველობითი კოდექსის, შექმნის ცდები. ადმინისტრაციული სამართლის კოდიფიცირების ცდებმა შედეგი არ გამოიღო: დაინუნეს **1922-25 წწ.** რსფსრ-სა და ბელორუსიაში შემუშავებული კოდექსის პროექტები; **12.10.27წ.** უკრაინაში მიღებული ადმინისტრაციული კოდექსი, რომელიც **1928 წლიდან** შევიდა ძალაში, ეხებოდა მმართველობითი ურთიერთობების მხოლოდ იმ ნაწილს, რომელიც უკავშირდებოდა საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვას, სახელმწიფო უშიშროებას და სახელმწიფო იძულების ზომების გამოყენებას. განხორციელებულმა კოდიფიკაციამ ვერ მოიცვა ადმინისტრაციული სამართლის ყველა საკითხი, მასში ვერ აისახა მმართველობის ორგანიზაციის ზოგადი წესები, დებულებები ადმინისტრაციული აქტების, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების, სახელმწიფო მოსამსახურეთა პასუხისმგებლობის შესახებ და სხვა საკითხები. მმართველობითი სფეროს კოდიფიკაციის წარუმატებლობა ობიექტურმა მიზეზმა განაპირობა: კოდექსი საკანონმდებლო აქტის განსაკუთრებული ფორმაა, რომელიც უზრუნველყოფს ამა თუ იმ სფეროს საზოგადოებრივი ურთიერთობების ერთიან რეგულირებას და ამ სფეროს მომწესრიგებელი ნორმების სრული ან ძირითადი ნაწილის სისტემატიზაციას. მმართველობითი საქმიანობის მრავალსახეობა, რომელსაც ადმინისტრაციული სამართალი აწესრი-

გებს, შეუძლებელს ხდის ამ ურთიერთობების ერთიანი კოდიფიცირებული აქტით – კოდექსით მოწესრიგებას, მასში ადმინისტრაციული სამართლის ყველა ნორმის თავმოყრას.

სწორედ ამიტომ, ადმინისტრაციული სამართლის ნორმების კოდიფიკაცია, ტრადიციულად, მიმდინარეობდა სახელმწიფო ცხოვრების ცალკეული დარგების ან სფეროების და ცალკეული სამართლებრივი ინსტიტუტებისთვის დამოუკიდებელი კოდიფიცირებული აქტების შემუშავების გზით (მაგ. საგადასახადო კოდექსი, საბაჟო კოდექსი, საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, ადმინისტრაციულ სამართალ-დარღვევათა კოდექსი, „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლება-მოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ კანონი, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი და სხვ.).

ამასთანავე, ერთ კოდიფიცირებულ აქტში შესაძლებელია ადმინისტრაციული სამართლის იმ ნორმების თავმოყრა, რომლებსაც პრინციპული მნიშვნელობა აქვს აღმასრულებელი საქმიანობისთვის, მმართველობის სფეროში გადაწყვეტილებების მიღების წესის და დავების გადაჭრისთვის. სწორედ ამას ისახავს მიზნად საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი (25.06.1999წ.), რომელიც განსაზღვრავს ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის და აღსრულების, ადმინისტრაციული საჩივრის და განცხადების განხილვის, ადმინისტრაციული გარიგების მომზადების, დადებისა და შესრულების წესს, ადგენს საჯარო დაწესებულებათა ვალდებულებას ინფორმაციის თავისუფლების მოთხოვნების შესრულების შესახებ და ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის სხვა ზოგად წესებს.

თანამედროვე ადმინისტრაციული სამართლის წარმოშობა განპირობებულია სახელმწიფოსა და მოქალაქის ურთიერთობებში მომხდარი ფუნქციონალური ცვლილებებით. საზოგადოების განვითარების გარკვეულ ეტაპზე მოხდა სახელისუფლო ურთიერთობების გარდაქმნა სამართალურთიერთობებში, ანუ კანონით მოწესრიგებულ ურთიერთობებში, რის შედეგადაც სახელისუფლო მმართველობა დაექვემდებარა საკანონმდებლო წესით დადგენილ ნორმებს. მე-19 საუკუნის პირველ ნახევარში განმანათლებლობის, საფრანგეთის რევოლუციის იდეების საფუძველზე აღმოცენებული სამოქალაქო საზოგადოება მოითხოვდა ადმინისტრაციული მმართველობის და მთელი სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზებას კანონმდებლობის საფუძველზე, ადმინისტრაციული თვითნებობისგან მოქალაქეთა უფლებების და თავისუფლებების დაცვას. ადმინისტრაციული სამართალი, აღქმული როგორც

სახელმწიფოსა და მოქალაქის უფლება-მოვალეობების შემცველი იურიდიული მატერია, მოგვიანებით დემოკრატიული განვითარების უმნიშვნელოვანეს ფაქტორად იქცა.

ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერების განვითარებას საფუძველი ჩაუყარა კამერალისტიკამ - მეცნიერებამ ფინანსების, ეკონომიკის, მეურნეობის, მმართველობის შესახებ. ხელმწიფის კარის (სახელმწიფოს), მმართველობის აპარატისა და სამხედრო მოსამსახურეთა შენახვისთვის ფინანსების საჭიროებამ, აგრეთვე, მერკანტილური ეკონომიკური პოლიტიკის განვითარებამ ხელი შეუწყო მეცნიერული ცოდნისა და წარმოდგენების დაგროვებას კამერალისტიკის მიერ შესასწავლ სფეროებში. შუა საუკუნეების ევროპულ უნივერსიტეტებში კამერალისტიკა მთელ რიგ ადმინისტრაციულ და ეკონომიკურ დისციპლინებს მოიცავდა. პრუსიის მეფე ფრიდრიხ ვილჰელმ პირველმა ქ. გალდში და ოდერის ფრანკფურტში დააარსა კამერალისტიკის პირველი კათედრა. საუნივერსიტეტო განათლებაში დანერგვამ მე-18 საუკუნეში ახალი მეცნიერების შემდგომი განვითარება გამოიწვია და მისი კვლევის საგანი „ახალი კამერალისტიკის“ სახელით გავრცელდა სახელმწიფო პოლიტიკასთან დაკავშირებულ უმნიშვნელოვანეს დისციპლინებზე, განსაკუთრებით, ეკონომიკურ მეცნიერებაზე, პოლიტიკაზე, პოლიტიკურ მეცნიერებაზე, მეცნიერებაზე ფინანსების შესახებ, აგრარულ მეცნიერებაზე, მანუფაქტურულ და წიაღის მოპოვების საქმიანობაზე. კვლევის ამ მიმართულების მეცნიერული მნიშვნელობის ზრდის შედეგად კამერალისტიკის მეცნიერების კათედრები შეიქმნა ევროპის სხვა უნივერსიტეტებშიც (მაგ. ქ. ვენაში 1752 წელს, გიოტინგენში 1755 წელს).

მე-18 საუკუნეში მმართველობის მეცნიერების სწრაფ განვითარებასთან ერთად იზრდება მმართველობის პროცესების შესახებ მეცნიერული ნაშრომების რაოდენობა; ეს ნაშრომები, უმეტესად, არა სისტემურ-მეცნიერული, არამედ პრაქტიკულ-გამოყენებითი ხასიათისა იყო. პუბლიკაციები, უპირველეს ყოვლისა, მიზნად ისახავდა მმართველობის ეფექტურობის ამაღლებას, გადასახადებისა და მოსაკრებლების გაუმჯობესებას, მეურნეობის და საყოველთაო კეთილდღეობის ხელშეწყობას. ნიშანდობლივია, რომ კამერალური მეცნიერება იმხანად გაიგივებული იყო პოლიციურ მეცნიერებასთან. მე-19 საუკუნის დასაწყისამდე ტერმინ „პოლიციასთან“ იდენტიფიცირდებოდა შინაგანი მმართველობა (გარდა ფინანსების მმართველობისა), რის გამოც მმართველობის საკითხებისადმი მიძღვნილი ნაშრომები იწოდებოდა პოლიციურ მეცნიერებად. ეს იყო მმართველობითი საქმეების (შემთხვევების, ღონისძიებების) აღწერისა და მათთან დაკავშირებული ინ-

სტრუქციების, ადმინისტრაციული მოქმედებების განხორციელებასთან დაკავშირებით გამოცემული ინსტრუქციებისა და პრაქტიკული მითითებების ერთიანობა. ეფექტური მმართველობის სახელმწიფო უზრუნველყოფის სამართლებრივ სახელწოდებად იყენებდნენ ტერმინს „პოლიციური ხელისუფლება“, რაც საზოგადოების კეთილდღეობაზე ზრუნვადაც აღიქმებოდა. პოლიციური სახელმწიფო საქმიანობის დანიშნულებად მიიჩნეოდა მოქალაქეთა უშიშროების და კეთილდღეობის უზრუნველყოფა.

კამერალისტიკის შემდგომი განვითარების კვალდაკვალ ხდებოდა მასში შემაჯავალი დისციპლინების გამოყოფა. ადმინისტრაციული სამართლის დამოუკიდებელი მეცნიერების დარგად ფორმირებაში დიდი მნიშვნელობა ჰქონდა კამერალისტიკიდან პოლიციური სამართლის გამოყოფას. ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერების დამოუკიდებელ დარგად ჩამოყალიბებას მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი ადრეული კონსტიტუციონალიზმის წარმოშობამ. განვითარებულ ევროპულ ქვეყნებში მე-19 საუკუნეში აგრარული მეურნეობებიდან ინდუსტრიალიზაციაზე გადასვლამ განაპირობა დასახლებული პუნქტების სწრაფი განვითარება და მათი გამსხვილება. შეზღუდულ სივრცეზე ადამიანთა დიდი ჯგუფების თავმოყრა ამცირებდა ადამიანთა თვითუზრუნველყოფის შესაძლებლობას. ყოველივე ამას მოჰყვა ღრმა სოციალური და ეკონომიკური ცვლილებების გატარება; საჯარო მმართველობის ახალი ამოცანების წარმოშობა; სამართლებრივი რეფორმების განხორციელება; სამართლებრივი პოზიტივიზმის, სამართალმცოდნეობის, კანონმდებლობის, სამართალგამოყენების განვითარება; ნორმატიული ნოვაციების დაწერგვა სახელმწიფო აღმშენებლობისა და მმართველობის პრაქტიკაში. სახელმწიფოსამართლებრივი წესრიგის და ახალი საზოგადოებრივი ურთიერთობების საფუძვლების ფორმირების დაწყებასთან ერთად დაიწყო ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერების შექმნის წინაპირობების ფორმირება. თავდაპირველად იგი სახელმწიფო სამართლის მეცნიერების წიაღში ვითარდებოდა. გარდა ამისა, ბიუროკრატიის ჩამოყალიბებამ და შემდგომმა განმტკიცებამ, ხელისუფლების დანაწილებამ, ინდივიდების კანონით დაცული თავისუფლების აღიარებამ, სახელმწიფო ორგანოების კომპეტენციის რეგლამენტაციამ, მუნიციპალური თვითმმართველობის განვითარებამ ადმინისტრაციული სამართლის განვითარების პირობები შექმნა. საზოგადოების განვითარებამ და მწვავე სოციალურმა პრობლემებმა მმართველობის ორგანოების წინაშე დააყენა ახალი ამოცანები: მმართველობის სფერო წესრიგის უზრუნველყოფი საშუალებიდან სულ უფრო და უფრო გარდაიქმნებოდა მოსახლეობის კეთილდღეობის და მომსახურების წყაროდ (აქტიური მმარ-

თველობა), რომელიც ზრუნავდა როგორც ინფრასტრუქტურის ორგანიზაციაზე, ისე სოციალური მოთხოვნილებების შესაბამისად ცხოვრების პირობების ფორმირებაზე. ყოველივე ეს უცილობლად უკავშირდებოდა მმართველობის აპარატის მნიშვნელოვან ზრდას.

მე-18 საუკუნის ბოლოს და მე-19 საუკუნის განმავლობაში მმართველობის საკითხებისადმი მიძღვნილი მრავალი საინტერესო ნაშრომი შეიქმნა. ფრანგმა მეცნიერებმა განავითარეს კამერალისტების იდეები, მმართველობის საკითხებზე ნაშრომებს ქმნიდნენ, აგრეთვე, ადმინისტრატორები, პოლიტიკოსები, ჟურნალისტები, უნივერსიტეტის მასწავლებლები. ამ ნაშრომებში მძლავრობდა წარმოდგენები კანონით რეგლამენტირებულ მმართველობაზე. მმართველობის კანონის ჩარჩოებში მოქცევის მოთხოვნამ გამოხატულება ჰპოვა ტერმინში „სამართლებრივი სახელმწიფო“. სახელმწიფო სამართლის წიაღიდან აღმოცენებული ადმინისტრაციული სამართალი დღესაც ინარჩუნებს მჭიდრო კავშირს კონსტიტუციურ სამართალთან, აკონკრეტებს მას და უზრუნველყოფს კონსტიტუციის სიცოცხლისუნარიანობას. მე-19 საუკუნის შუა პერიოდში კამერალური მეცნიერების განვითარება ერთგვარად შეფერხდა – პოლიტიკურმა მეცნიერებამ მთლიანად მიითვისა ის საკითხები, რასაც კამერალური მეცნიერება სწავლობდა.

თანამედროვე ადმინისტრაციული სამართლის ფორმირება მიმდინარეობს ორი მიმართულებით: საჯარო მმართველობის სფეროს საკანონმდებლო მოწესრიგებით და ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების შექმნით. ეს უკანასკნელი ადმინისტრაციული სამართლის ჩამოყალიბების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პირობათაგანია. მმართველობის კანონით განსაზღვრულ ფარგლებში მოქცევის და სასამართლოს ძალით კონტროლის საფუძველზე მეცნიერები შეუდგნენ საჯარო სამართლის ცნებებისა და პრინციპების შემუშავებას, რათა მმართველობითი საქმიანობის განხორციელებისას მმართველობას ეფექტური მოქმედების, ხოლო სასამართლოებს ამ მოქმედების შემოწმების და სამართლებრივ მასშტაბთან შედარების სამართლებრივი საშუალებები ჰქონოდათ. ამ მიზნით კერძო სამართლიდან ადმინისტრაციულ სამართალში გადმოინაცვლა მსგავსმა ცნებებმა და ინსტიტუტებმა. ადმინისტრაციული სამართლის განვითარება ორიენტირებული იყო კერძო სამართლის ინსტიტუციურ საფუძველებზე საჯარო სამართლის თავისებურებების გათვალისწინებით. ცივილისტურ დოგმატიკაზე დაყრდნობით, საჯარო სამართლის დოგმატური სისტემის ფორმირების მეთოდების გამოყენებით მე-19 საუკუნის ბოლოს გერმანელმა მეცნიერებმა (მაგ. ო. მაიერი) ფრანგულ ადმინისტრაციულსამართლებრივ სწავლებაზე დაყრდნო-

ბით ზოგადი ადმინისტრაციულსამართლებრივი სწავლების დასრულებული სისტემა შექმნეს.

განვითარებად ქვეყნებში ადმინისტრაციული სამართალი სამართლის დამოუკიდებელ დარგად კრიზისულ პერიოდებში, ბურჟუაზიულ-დემოკრატიული და ნაციონალური რევოლუციების შემდეგ, სახელმწიფოს მზარდი მმართველობითი საქმიანობის ობიექტური მოთხოვნილების საპასუხოდ ყალიბდება. განვითარების გარკვეულ ეტაპზე დამოუკიდებლობამოპოვებულ ქვეყნებში იზრდება ინტერესი ე.წ. „ცოცხალი კონსტიტუციური სამართლის“ მიმართ, მატულობს ადმინისტრაციული სამართლის როლი მათ სამართლებრივ სისტემებში, რაც ამ ქვეყნებში ეროვნული სახელმწიფოებრიობის ჩამოყალიბების ინტენსიური პროცესის გამოვლინების ერთ-ერთი ფორმათაგანია, რომლის დროსაც საშური ხდება სახელმწიფო აპარატის გარდაქმნის, მისი ახალი ისტორიული ამოცანების განხორციელების იარაღად ქვეყნის საკითხის გადანყვება. გათავისუფლებული ქვეყნების კანონმდებლობაში სანყის ეტაპებზე ადმინისტრაციული და სახელმწიფო სამართლის ნორმები სინკრეტული, ურთიერთშეზრდილია, ისინი არ არიან ერთმანეთისგან მკვეთრად გამიჯნულნი. ადმინისტრაციულსამართლებრივი ინსტიტუტები, ჩვეულებრივ, ის ბირთვია, რომლის გარშემო ყალიბდება ყველა სპეციფიკური სახელმწიფოსამართლებრივი ნორმა საკანონმდებლო პროცესის, არჩევნების, მოქალაქეთა უფლებების და სხვ. სფეროში. საზოგადოებრივი ორგანიზაციები, რომლებსაც, ჩვეულებისამებრ, სახელმწიფო სამართალი სწავლობს, განვითარებად ქვეყნებში ხშირად აღიჭურვება სახელისუფლებო ხასიათის აღმასრულებელ-განმკარგულებელი უფლებამოსილებით, რის გამოც ისინი ადმინისტრაციული სამართლის სასწავლო კურსში განიხილება. დამოუკიდებელი სახელმწიფოს განვითარების სანყის ეტაპებზე განსაკუთრებით მჭიდროა ადმინისტრაციული და სამოქალაქო სამართლის ურთიერთკავშირი. სახელმწიფო აქტიურად ქმნის საწარმოებს, ახდენს მათი მმართველობის ორგანიზაციას, განსაზღვრავს კერძო კაპიტალის საქმიანობის სფეროებს, მონაწილეობს შერეული საწარმოების ხელმძღვანელობაში, რაც საბოლოოდ სამოქალაქო და ადმინისტრაციული სამართლის გარკვეული სფეროების ურთიერთშერთწყმას განაპირობებს.

მრავალი ქვეყნის გამოცდილება ადასტურებს, რომ ადმინისტრაციული სამართლის ფორმირება მრავალი ფაქტორის: ისტორიული, ნაციონალური თავისებურებების, ტრადიციების, სოციალურ-ეკონომიკური მოთხოვნილებების გათვალისწინებით მიმდინარეობს. ასე, მაგალითად, ანგლოსაქსური სამართლის წარმომადგენლები ყურადღებას ამახვილებენ ე.წ. გარე ადმი-

ნისტრაციულ სამართალზე, ანუ ადმინისტრაციული სამართლის იმ ნაწილზე, რომლითაც რეგულირდება ადმინისტრაციის და კერძო პირების ურთიერთობები. „შიდა ადმინისტრაციული სამართლისადმი“ ინტერესს, რომელიც ადმინისტრაციულ სტრუქტურას და მის კომპონენტებს შორის ურთიერთობებს განაპირობებს, მნიშვნელოვანწილად ადმინისტრაციის კერძო პირებთან ურთიერთობის ორგანიზაციის მოთხოვნილებები განსაზღვრავდა. ადმინისტრაციული სამართალი არის არა ადმინისტრაციის მიერ შექმნილი, არამედ ადმინისტრაციის მაკონტროლებელი სამართალი. ანგლოსაქსურ იურისპრუდენციას ადმინისტრაციულ პროცესში აინტერესებს არა დაწესებულება, არამედ კერძო პირი, პროცესში მისი მონაწილეობის უფლება და ის შესაძლებლობანი, რომელსაც ეს პროცესი აძლევს კერძო პირს და მის რწმუნებულს, ადვოკატს, მისი ინტერესების დაცვისთვის. ყოველივე ეს პროცედურული საკითხების მკვეთრ დომინირებას განაპირობებს. ინგლისისა და ამერიკის ქვეყნების იურისტები, მეცნიერები, პრაქტიკოსები სამართლის განვითარებაში მონაწილეობისას, უმთავრესად ხელმძღვანელობენ იურიდიული პრაქტიკის ინტერესებით. აქედან მომდინარეობს საერთო სამართლისთვის ესოდენ დამახასიათებელი დიდი პატივისცემა პრაქტიკით განმტკიცებული ჩვეულებებისადმი. კოლიზია კერძო და საჯარო ინტერესებს შორის ფარავს ყოველივე დანარჩენს, შესაძლებლობას არ აძლევს ანგლოსაქსური ქვეყნების იურისტებს, განიხილონ ადმინისტრაციული სამართალი მთლიანობაში. ამის გამო ხდება ადმინისტრაციული დავეების მიმოფანტვა კვაზი სასამართლოებში. პრაქტიკის ინტერესებით განპირობებული ვინრო სპეციალიზაცია მრავალრიცხოვანი დავეების ოპერატიული გადაწყვეტის შესაძლებლობას იძლევა. ხელისუფლების დეცენტრალიზაციამ აშშ-ში, ინგლისში გამოიწვია ისეთი აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების ჩამოყალიბება, რომლებიც ხშირად არ ექვემდებარებიან სისტემატიზაციას. ფედერალურ დონეზე კონგრესი არ ესწრაფვის აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაში რაიმე წესრიგის შემოღებას, ვინაიდან ივარაუდება, რომ მწყობრი სისტემის აგება და მასთან უცილობლად დაკავშირებული ცენტრალიზაცია განამტკიცებს ადმინისტრაციის ზეგავლენას.

ზემოაღნიშნული ინდუქციური (კერძოდან ზოგადისკენ) მიდგომისგან განსხვავებით, კონტინენტალური სამართლის ქვეყნებში გავრცელება ჰპოვა უკუ, დედუქციურმა (ზოგადიდან კერძოსკენ) მიმართულებამ. კონტინენტალური ქვეყნების იურისტები თავდაპირველად განსაზღვრავენ ცნებებს და პრინციპებს, სამართლის დარგის სტრუქტურას, ინსტიტუტებს და შემდგომი დეტალიზაციის გზით აყალიბებენ კონკრეტულ სამართლებრივ ნორმებს.



ზემოდან ქვემოთ სვლა, უპირველეს ყოვლისა, ურთიერთობის მსხვილ სუბიექტებზე – ადმინისტრაციულ დაწესებულებებზე ყურადღების გამახვილებას განაპირობებს. ასეთ დროს ბუნებრივად ჩნდება ადმინისტრაციის სქემის, სტრუქტურის, ადმინისტრაციულ დაწესებულებათა კლასიფიკაციის, მათი იერარქიული დაქვემდებარების წესით განთავსების, უფლებამოსილების განაწილების მისწრაფება. ამგვარი მიდგომა უსასრულო შესაძლებლობებს უქმნის ინოვაციური რეფორმების მოყვარულთ.

ადმინისტრაციული სტრუქტურისადმი სამართლის ამ ორი სისტემის განსხვავებული დამოკიდებულება ამ სამართლებრივი სისტემების წარმომადგენელი ქვეყნების პოლიტიკურ ისტორიაში იღებს დასაბამს. ინგლისში ჭარბობდა ბურჟუაზიულ-დემოკრატიული, ანტიბიუროკრატიული ტენდენცია; საფრანგეთში უფრო ხშირად ცენტრისტული, ბიუროკრატიული ტენდენციები დომინირებდა, რაც რევოლუციურ აფეთქებებს იწვევდა.

სადღეისოდ სამართლებრივ სახელმწიფოში მმართველობა აიგება უფლებების დაცვის, ხელისუფლების დანაწილების, კანონების კონსტიტუციურობის, მმართველობითი საქმიანობის კანონიერებისა და სახელმწიფო ხელისუფლების მხრიდან უფლების დარღვევისგან სასამართლოს დაცვის პრინციპებზე.

ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერება მოიცავდა ადმინისტრაციულ იუსტიციას, როგორც ადმინისტრაციული საქმიანობის პროცესში კოლიზიების გადაჭრის განსაკუთრებულ ფორმას. ადმინისტრაციული სამართლის განვითარების მნიშვნელოვან ეტაპად იქცა ადმინისტრაციაზე სასამართლო კონტროლის დაწესება. სახელმწიფოებრივი განვითარების გარკვეულ ეტაპზე ადმინისტრაციაზე კონტროლის დაწესება ხდება სისხლის და სამოქალაქო საქმეების მეშვეობით. მოგვიანებით, მე-19 საუკუნის შუა ხანებიდან დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში შეიქმნა ადმინისტრაციული სასამართლოების სისტემა, რომელშიც შეიძლებოდა ადმინისტრაციული ხელისუფლების გადაწყვეტილების (მოქმედების) გასაჩივრება. ადმინისტრაციული სასამართლოების შექმნა მიზნად ისახავდა სახელმწიფო ადმინისტრაციის თვითნებობისგან მოქალაქეთა სამართლებრივი დაცვის განმტკიცებას. სახელმწიფოებრიობის განვითარების ადრეულ პერიოდში სახელმწიფოს მიერ შექმნილ თუ აღიარებულ სასამართლოებს საქმიანობის განხორციელება მხოლოდ კერძო სამართლის სფეროში შეეძლოთ. ბუნებითი სამართლის სკოლის გავლენით, ადმინისტრაციასა და კერძო პირებს შორის ურთიერთობების სრულყოფის კვალდაკვალ, შესაძლებელი გახდა სასამართლოების იმგვარად მოწყობა, რომ სასამართლო გადაწყვეტილებები, მათი სახელმწი-

ფოს სახელით გამოტანის მიუხედავად, სახელმწიფოსგან საკმაოდ დამოუკიდებელი ყოფილიყო.

სსრ კავშირში შემავალ საქართველოში, ისევე, როგორც საერთოდ სსრ კავშირში, ადმინისტრაციული საპროცესო სამართალი, როგორც სამართლის დამოუკიდებელი დარგი, არ არსებობდა. მართალია, იმჟამად მოქმედ სამოქალაქო საპროცესო კოდექსში იყო ადმინისტრაციულსამართლებრივ ურთიერთობათა მომწესრიგებელი რამდენიმე დებულება, მაგრამ ადმინისტრაციული სამართალი და ადმინისტრაციული პროცესი, არსებითად, გაიგივებული იყო ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმეების განხილვისას წარმოქმნილ ურთიერთობებთან, ადმინისტრაციულ სანქციათა სახეობთან და მათი დაკისრების წესთან. ის უდიდესი სიძნელები, რომელსაც ქვეყანა განიცდიდა ეკონომიკური რეფორმების და ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში, მნიშვნელოვანწილად სწორედ ადმინისტრაციულ სისტემაში რეფორმების არარსებობით იყო განპირობებული.

გარდამავალ პერიოდში ადმინისტრაციულმბრძანებლური სისტემის რეორგანიზაციამ, სახელმწიფო მმართველობის სფეროში კანონიერების უზრუნველთვის სისტემის შექმნამ, რომელიც მოიცავდა კონსტიტუციურ მართლმსაჯულებას, სახელმწიფო კონტროლის სისტემას, პროკურატურის ორგანოების საერთო ზედამხედველობის ფუნქციისაგან გათავისუფლებას, აქტუალური გახდა ადმინისტრაციულსამართლებრივი ურთიერთობებიდან წარმოშობილ დავებზე მართლმსაჯულების განხორციელება.

სასამართლო იურისდიქციის, სასარჩელო წარმოების სფეროს გაფართოებასთან ერთად საქართველოში შესაძლებელი გახდა თანამდებობის პირთა, სახელმწიფო ორგანოთა მოქმედების კანონიერებაზე კომპეტენტური და საჯარო სასამართლო კონტროლის დაწესება. სასამართლო რეფორმის განხორციელების კვალდაკვალ გასაჩივრების ადმინისტრაციულ წესთან ერთად ფართოდ დაინერგა გასაჩივრების სასამართლო წესიც.

საქართველოში ადმინისტრაციულსამართლებრივ დავებზე მართლმსაჯულება ხორციელდება საერთო სასამართლოების – პირველი ინსტანციის სასამართლოების, თბილისის და ქუთაისის საოლქო სასამართლოების, აჭარის ა/რ და აფხაზეთის ა/რ უმაღლესი სასამართლოების ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა კოლეგიებისა და პალატების, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის მეშვეობით. ადმინისტრაციული იუსტიციის ფორმირება ქვეყანაში განხორციელდა არა ადმინისტრაციული სასამართლოების ფორმირების, არამედ საერთო სასამართლოებში ადმინისტრაციული კოლეგიე-

ბის და პალატების შექმნის გზით. მართლმსაჯულება ადმინისტრაციულ საქმეებზე ხორციელდება ფიზიკური ან იურიდიული პირის ინიციატივით, სარჩელით. პირი ახდენს თავისი სუბიექტური უფლების - სასამართლოსადმი მიმართვის შესაძლებლობის რეალიზაციას, ხოლო სასამართლო ამონებებს ადმინისტრაციის მოქმედების კანონიერებას. ამდენად, ადმინისტრაციული იუსტიცია იქცა ქვეყნის დამოუკიდებლობის მოპოვებამდე ადმინისტრაციის უკანონო მოქმედებების გასაჩივრების ფაქტობრივად უმოქმედო საშუალებიდან კონსტიტუციური უფლების რეალიზაციის ეფექტიან თავისებურ საშუალებად, რომლის ქმედითი ფუნქციონირება შესაძლებელი გახდა ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების ამოქმედებამ. მაშინ, როცა „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“ ადგენს ადმინისტრაციული ორგანოების ფუნქციონირებისა და მოქალაქეებთან მათი ურთიერთობის ზოგად წესებს, „ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი“ (23.07.1999წ) ეხება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა გასაჩივრების და ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესს. ადმინისტრაციული სამართალწარმოება ადმინისტრაციული წარმოებისგან ხარისხობრივად განსხვავებული საქმიანობის ფორმაა, მხოლოდ მისთვის დამახასიათებელი საჯაროობის, თანასწორობის, სასამართლოს დამოუკიდებლობის და ა.შ. პრინციპებით. ამასთან, ადმინისტრაციული სამართალწარმოება ხასიათდება რიგი თავისებურებებით, რაც მას სამოქალაქო სამართალწარმოებისგან განასხვავებს. თუ განახლებული სასამართლო სისტემის ამოქმედების საწყის ეტაპზე ადმინისტრაციული სამართალწარმოების პროცესი სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის ცალკე თავით რეგულირდებოდა, სადღეისოდ ადმინისტრაციული საქმეების საქართველოს საერთო სასამართლოების მიერ განხილვისა და გადაწყვეტის საპროცესო ნორმები თავმოყრილია ერთიან კოდიფიცირებულ აქტში – საქართველოს ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსში, რომელშიც ასახვა ჰპოვა ადმინისტრაციულსამართლებრივი დავების განხილვის თავისებურებებმა. უპირველესად, ეს გამოიხატება მტკიცებულებათა მოპოვება-გამოკვლევის პროცესში სასამართლოს აქტიურობაში, რომელმაც ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში ინკვიზიციურობის საწყისი შემოიტანა. დისპოზიციურობის პრინციპთან ერთად ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში მონაწილე ადმინისტრაციული ორგანოსთვის დაშვებულია საქმის მორიგებით დამთავრება, უარის თქმა სარჩელზე, ან სარჩელის ცნობა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კანონმდებლობას; ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში არ დაიშვება, აგრეთვე, დაუსრულებელი გადაწყვეტილების გამოტანა; ადმინის-

ტრაციულ სამართალწარმოებაში მტკიცების ტვირთი ეკისრება ადმინისტრაციული აქტის გამომცემ ორგანოს; სასამართლო უფლებამოსილია, პროცესში თავისი ინიციატივით ჩააბას მესამე პირი; ძალადაკარგულად ან ბათილად გამოაცხადოს ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი; დაავალოს ადმინისტრაციულ ორგანოს, გამოსცეს ადმინისტრაციული აქტი; თავად გამოსცეს ადმინისტრაციული აქტი, თუ მისი გამომცემა არ საჭიროებს საქმის გარემოებათა დამატებით გამოკვლევას და საკითხი არ განეკუთვნება ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებას.

ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის თანახმად, სასამართლოში ადმინისტრაციული დავის საგანი შეიძლება იყოს: ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის შესაბამისობა საქართველოს კანონმდებლობასთან; ადმინისტრაციული გარიგების დადება ან შესრულება; ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულება ზიანის ანაზღაურების, ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამომცემის, ან სხვა რაიმე ქმედების განხორციელების თაობაზე. კოდექსში შეტანილი ნოვაციების შედეგად განისაზღვრა ადმინისტრაციული სამართალწარმოება მენარმის საქმიანობის შემონმებასთან დაკავშირებით, კერძოდ, მენარმის საქმიანობის შემონმების შესახებ მაკონტროლებელი ორგანოს შუამდგომლობის წარდგენის, მოსამართლის მიერ შუამდგომლობის გადაწყვეტის და ბრძანების გაცემის წესი; ადმინისტრაციული დავის საგანს წარმოადგენს აგრეთვე ადმინისტრაციული სამართალწარმოება თანამდებობის პირის უკანონო და დაუსაბუთებელი ქონების ჩამორთმევასა და სახელმწიფოსთვის გადაცემასთან დაკავშირებით.

ადმინისტრაციულსაპროცესო ურთიერთობათა ზემოაღნიშნული თავისებურებანი განაპირობებს დამოუკიდებელი კოდიფიცირებული აქტით მათი მოწესრიგების აუცილებლობას. მართალია, ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის საფუძველი არის კერძო სამართლებრივ ურთიერთობათა სამართალწარმოების მომწესრიგებელი აქტი - სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი, მაგრამ სწორედ ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსში აისახა სრულად ადმინისტრაციულსამართლებრივი დავების განხილვის თავისებურებანი. საბოლოო ჯამში, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსში შეძლებისდაგვარად სრული გამოხატულება ჰპოვა თანამედროვე ევროპული ადმინისტრაციული სამართალწარმოების ძირითადმა დებულებებმა. კოდექსი ქმნის მნიშვნელოვან გარანტიებს ადამიანის უფლებების დაცვის სფეროში, ზრდის მართლმსაჯულების როლს საზოგადოების ცხოვრებაში.

ადმინისტრაციული დავების განხილვის კონკრეტული წესი ასახავს სა-

ჯარო მოთხოვნის გაფორმების იურიდიული ტექნიკის დონეს: სამართლებრივი რეგულირება შეიძლება გადანაწილდეს სამართლის დარგების მიხედვით, ან მოხდეს მისი კონცენტრირება სისტემატიზებული სახით, განაწილდეს სხვადასხვა ორგანოების კვაზისასამართლოებში (დიდი ბრიტანეთი), თავმოყრილი იყოს ადმინისტრაციულ სასამართლოებში (საფრანგეთი), შესაძლებელია, აგრეთვე, ადმინისტრაციული დავების განხილვა საერთო სასამართლოების სისტემაში. ადმინისტრაციული იუსტიციის ცნებაში ადმინისტრაციული დავების განმხილველი საერთო სასამართლოების საქმიანობის ჩართვა განპირობებულია ამ ორი ცნების სიახლოვით, თუმცა ადმინისტრაციული იუსტიცია და მართლმსაჯულება ადმინისტრაციულ საქმეებზე იდენტური ცნებები არ არის, ისინი განსხვავდებიან უფლების რეალიზაციის ხერხით: ერთ შემთხვევაში საჩივარი შედის კვაზისასამართლოში, ხოლო მეორე შემთხვევაში - საერთო სასამართლოში. ამდენად, ჩვენს პირობებში უმართებულოა ადმინისტრაციულ იუსტიციაზე ლაპარაკი - საქართველოში არის არა ადმინისტრაციული იუსტიცია, არამედ საერთო სასამართლოების მიერ განხორციელებული მართლმსაჯულება ადმინისტრაციულ საქმეებზე. უნდა აღინიშნოს, რომ „ადმინისტრაციული იუსტიციის“ ცნება არაერთმნიშვნელოვანია. ასე, მაგალითად, ადმინისტრაციული იუსტიციის ფრანგული დოქტრინის მიხედვით, ადმინისტრაცია სამართლის განსაკუთრებული სუბიექტია, რომელიც ჩაბმულია განსაკუთრებულ (სახელისუფლო) სამართალურთიერთობებში, რის გამოც ადმინისტრაციული ორგანოების ქმედებების შეფასება არ უნდა მოიცვას სასამართლო იურისდიქციამ - საამისოდ თვით სახელმწიფო ადმინისტრაციის სფეროში უნდა შეიქმნას განსაკუთრებული დაწესებულება, რომელიც არ ექვემდებარება საერთო სასამართლოების იურისდიქციას (ე.წ. „მმართველობითი ტიპის“ – საფრანგეთი, იტალია – ადმინისტრაციული იუსტიცია). აღსანიშნავია, რომ ასეთ დონეზე მოქალაქის უფლებების დაცვა იქნეს შეზღუდულ ხასიათს, ვინაიდან ადმინისტრაციას უპირატესი მდგომარეობა ენიჭება, დავას წყვეტს სპეციალური, მაგრამ თვით ადმინისტრაციის სფეროში შექმნილი ორგანო. ადმინისტრაციულ აპარატთან მჭიდრო კავშირის მეშვეობით ადმინისტრაციული იუსტიცია ნებისმიერი პოლიტიკური რეჟიმის პირობებში იქნეს გასაოცარ სტაბილურობას. შეიძლება ითქვას, რომ ფრანგული იუსტიცია უფრო ადმინისტრაციაა, ვიდრე მართლმსაჯულება, ხოლო გერმანული, პირიქით. გერმანული ტიპის ადმინისტრაციული იუსტიცია ხასიათდება მმართველობის ორგანოების ფუნქციონირების სფეროში ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ საქმეებზე დავების გადასაწყვეტად სპეციალიზებული სასა-

მართლოების შექმნით; ადმინისტრაციული სასამართლოები ერთიან სასამართლო სისტემაში შედიან და მართლმსაჯულების განხორციელებისას დამოუკიდებელი არიან ადმინისტრაციული ორგანოებისა და საერთო სასამართლოებისაგან. ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოები საფრანგეთში (ადმინისტრაციული ტრიბუნალები, სახელმწიფო საბჭო), გერმანიაში (მინების ადმინისტრაციული სასამართლოები, მინების უმაღლესი ადმინისტრაციული სასამართლოები, ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლო) სარგებლობენ უნივერსალური ქვემდებარეობით: მათ ექვემდებარება ადმინისტრაციული ხასიათის ნებისმიერი საქმე. ეს ერთ-ერთი არსებითი განსხვავებაა კონტინენტალურ და ანგლოსაქსური ტიპის ადმინისტრაციულ იუსტიციას შორის იმდენად, რამდენადაც ამ ქვეყნებში შექმნილია საერთო იურისდიქციის სასამართლოების კონტროლის ქვეშ მყოფი ვიწრო ადმინისტრაციული ხასიათის სპეციალური იურისდიქციის (კვაზისასამართლო) ორგანოები (ტრიბუნალები, სააგენტოები, კომისიები).

## თავი 2

### ადმინისტრაციული სამართლის კონსტიტუციურსამართლებრივი საფუძვლები

#### შესავალი

წარმოდგენილი თავი მიზნად ისახავს, განიხილოს მმართველობის ორგანოების ქმედებების განმსაზღვრელი ადმინისტრაციული სამართლის ნორმების დამოკიდებულება კონსტიტუციაზე და წარმოაჩინოს ამ უკანასკნელის პრიმატი და უზენაესობა.

კონსტიტუციასთან ადმინისტრაციული სამართლისა, და, აქედან გამომდინარე, საჯარო მმართველობის დამოკიდებულება რომ განვსაზღვროთ, უპირველეს ყოვლისა, ყურადღება უნდა გავამახვილოთ კანონთა იერარქიაზე.

სამართლის სისტემა არის ერთმანეთთან ლოგიკურ კავშირში მყოფი სამართლებრივი ნორმების ერთობლიობა. ამ სისტემაში პირველ საფეხურზე დგას კონსტიტუცია. იგი, თავის მხრივ, კონკრეტიზაციის გზით დასაბამს აძლევს მთელ რიგ საფეხურებს, რომლებიც სამართლებრივი ნორმების ხასიათს ატარებენ და ამ საფეხურთა სისტემას კანონის მიზნობრივი განხორციელებისთვის დამატებითი ზოგადი ნორმებით ან ინდივიდუალური აქტებით ავსებენ.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-6 მუხლის მიხედვით საქართველოს კონსტიტუცია სახელმწიფოს უზენაესი კანონია. ყველა სხვა კანონი და კანონქვემდებარე სამართლებრივი აქტი უნდა შეესაბამებოდეს კონსტიტუციას, ხოლო სახელმწიფო ხელისუფლება, საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მიხედვით, უნდა ხორციელდებოდეს კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში. მაშასადამე, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს კონსტიტუცია მთლიან სამართლებრივ ჩონჩხს ქმნის და სამართლის სისტემის ფარ-

გლებს „გენეტიკური კოდივით“ ადგენს, რომელსაც სამართლის სისტემა სრული მოცულობით ატარებს.

ცნობილია, რომ სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით. შესაბამისად, საქართველოში არსებობს საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლება. კონსტიტუციის უზენაესობის გათვალისწინებით სამივე ხელისუფლება უნდა გამომდინარეობდეს საქართველოს კონსტიტუციიდან და მასთან შეფარდებით ხორციელდებოდეს.

ამდენად, საჯარო მმართველობა, როგორც საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლება, უნდა ხორციელდებოდეს კონსტიტუციაზე დაყრდნობით.

საჯარო მმართველობას ანესრიგებს და მის სამართლიანობას უზრუნველყოფს საჯარო სამართლის შემადგენელი ნაწილი - ადმინისტრაციული სამართალი.

უკვე აღინიშნა, რომ საჯარო მმართველობა (ადმინისტრაცია) და, შესაბამისად, ადმინისტრაციული სამართალი, უპირველეს ყოვლისა, საკონსტიტუციო სამართალს უნდა ეყრდნობოდეს. ეს უკანასკნელი კი, თავის მხრივ, უზრუნველყოფს ადმინისტრაციული საქმიანობის სათანადო დინამიკას და მოქნილობას, ხელს უწყობს ადმინისტრაციული სამართლის განვითარებას. თუმცა, საკონსტიტუციო სამართლის ცვლილებები დე ფაქტო მთელი მოცულობით არ აისახება ადმინისტრაციულ სამართალში, ადმინისტრაციული სამართალი მაინც განუყოფლად არის დაკავშირებული კონსტიტუციასთან.

სახელმწიფოს მიზანი - უზრუნველყოს სახელმწიფო უშიშროება, მშვიდობა, კეთილდღეობა, სტაბილურობა, იმავდროულად არის საჯარო მმართველობის მიზანიც, ისევე, როგორც სახელმწიფო ამოცანები, საჯარო მმართველობის ამოცანებიც არის. ამდენად, საჯარო მმართველობა სწორედ ამ ამოცანების გადაჭრისაკენ უნდა იყოს მიმართული. აგრეთვე, მხედველობაშია მისაღები ის, რომ სახელმწიფოს მიზნები და დავალებები არ ქმნის ჩაკეტილ სისტემას და ისინი დამოკიდებულია დროზე, მოთხოვნასა და პოლიტიკაზე.

ადმინისტრაციული სამართლისა და კონსტიტუციის მჭიდრო ურთიერთკავშირზე მიუთითებს ისიც, რომ საჯარო მმართველობის ორგანოები ვალდებული არიან, მმართველობითი ფუნქციების განხორციელების პროცესში გამოიყენონ ადმინისტრაციული სამართლის ნორმები და, ამასთანავე, ამ ნორმების გამოყენებისა და განმარტების (ინტერპრეტაციის) პროცესში გაითვალისწინონ საქართველოს კონსტიტუციით დაცული ძირითადი უფლებები, თავისუფლებები და მათთან გათანაბრებული უფლებები იმდე-



ნად, რამდენადაც ისინი აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის მნიშვნელოვან ნორმებს წარმოადგენენ. თითოეული ნორმა ძირითადი უფლებების გავლენას ახდენს ადმინისტრაციულ საქმიანობაზე და, შესაბამისად, შესაძლოა გადაამწყვეტი მნიშვნელობისა იყოს ადმინისტრაციული საქმიანობის თითოეული სფერო.

ამდენად, შეიძლება ითქვას, რომ კონსტიტუციამ აამოქმედა ადმინისტრაციული სამართალი. მან შემოიტანა სიღრმისეული სტრუქტურული ცვლილებები, მიგვიყვანა სამართლის ტრადიციული გაგების უარყოფამდე და სამართლის ახალი ინსტიტუტების აღიარებამდე.

**§1. კონსტიტუციური სამართლის გავლენა ადმინისტრაციულ სამართალზე**

ადმინისტრაციული სამართალი საჯარო სამართლის შემადგენელი ნაწილია. ის, როგორც საჯარო მმართველობის სპეციალური სამართალი, ადგენს მმართველობის ორგანოთა უფლებებსა და მოვალეობებს ერთმანეთის მიმართ და მოქალაქეებთან დამოკიდებულებაში ისე, როგორც მოქალაქეთა უფლებებსა და მოვალეობებს მმართველობასთან მიმართებაში.

ადმინისტრაციული სამართალი საჯარო მმართველობას აღჭურავს მოქმედების უფლებამოსილებით და თან ზღუდავს მას მოქალაქეთა დაცვის და საჯარო მმართველობის შიგნით წესრიგის უზრუნველყოფის მიზნით.

კონსტიტუციური სამართალი განსაზღვრავს იმ მიზნებსა და ძირითად პრინციპებს, რომლებსაც ადმინისტრაციული სამართალი ეყრდნობა. კონსტიტუციური სამართლის გავლენა ადმინისტრაციულ სამართალზე ნათლად ჩანს შემდეგ მაგალითებში:

1. კონსტიტუცია - ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, სხვა დანარჩენი კონსტიტუციური ნორმები და საყოველთაოდ აღიარებული კონსტიტუციური პრინციპები (სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი, სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი და ა.შ.) - თანაბარი მნიშვნელობის მქონეა სახელმწიფო ხელისუფლების ყველა შტოსთვის, მიუხედავად მათი გამოვლინებისა და ნების გამოხატვის ფორმებისა. ამდენად, აღარ არსებობს სამართლის ნორმებისგან თავისუფალი სფერო.

2. საჯარო მმართველობას, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების დემოკრატიულად ლეგიტიმურ ერთ-ერთ შტოს, კონსტიტუციის სისტემაში თავისი განსაკუთრებული ადგილი უკავია, რომელიც ამავდროულად მჭიდროდ არის დაკავშირებული საკანონმდებლო ხელისუფლებასთან და კონ-

ტროლირებადია სასამართლოს მიერ.

3. ადამიანის ღირსებისა და თავისუფლების დაცვის პრინციპი საქართველოს კონსტიტუციის ამოსავალი დებულებაა. შესაბამისად, თითოეული ადამიანი უნდა აღიქმებოდეს არა როგორც ადმინისტრაციის „ქვეშევრდომი“, არამედ როგორც „სრულუფლებიანი მოქალაქე“. სწორედ ამ მიზანს ემსახურება:

- **პიროვნების სუბიექტური უფლებების აღიარება**, რომელიც, თავის მხრივ, მიზნად ისახავს კონსტიტუციით აღიარებული ადამიანის პატივისა და ღირსების ხელშეუვალობის რეალიზაციას. პიროვნების სუბიექტური უფლებების აღიარება გულისხმობს ამ უფლებების მქონე სუბიექტის, როგორც სამართლის სუბიექტის, აღიარებას, რომელიც უფლებამოსილია, საკუთარი (სუბიექტური) უფლებების დასაცავად დაუპირისპირდეს სახელმწიფოს და მოსახოვოს მას მისი სუბიექტური უფლებების დაცვა. სუბიექტური უფლებების აღიარების პრაქტიკული დანიშნულება მდგომარეობს მის სასამართლოს გზით დაცვის შესაძლებლობაში.

- **ადმინისტრაციასა და მოქალაქეს შორის დადებული ხელშეკრულებების აღიარება**. პიროვნების სამართლის სუბიექტად აღიარების შედეგია ის, რომ ხელშეკრულება, როგორც საჯარო მმართველობის საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა, ფართოდ გამოიყენება თანამედროვე მმართველობის პრაქტიკაში.

- **საჯარო მმართველობის ორგანოების ვალდებულება**, დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების ფარგლებში გადაწყვეტილების მიღებისას გაითვალისწინოს თითოეული მოქალაქის ძირითადი უფლებებით დაცული ინტერესები;

- **მოქალაქის უფლებების დამცავი ადმინისტრაციული წარმოების უზრუნველყოფა** ისეთი სპეციალური პროცესუალური უფლებების აღიარებით, როგორიც არის ადმინისტრაციული ორგანოსთვის მიმართვის უფლება, დაინტერესებული მხარის მიერ საკუთარი მოსაზრების წარდგენის უფლება, ადმინისტრაციული წარმოების მასალების გაცნობის უფლება და ა.შ.

4. და ბოლოს, შესაძლებელია, კონსტიტუციურ ნორმებსა და პრინციპებზე დაყრდნობით მოვახდინოთ ადმინისტრაციული სამართლის ზოგადი დებულებების დადგენა. ამის კონკრეტული მაგალითია ადმინისტრაციულ სამართალში აღიარებული კანონიერი ნდობის უფლება, რომელიც გამომდინარეობს კონსტიტუციით აღიარებული ისეთი პრინციპებიდან, როგორიც არის სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი და სამართლებრივი ურთიერთობების სტაბილურობის პრინციპი. კონსტიტუციაში მოცემული

დებულებები ადამიანის ღირსების, უფლებებისა და თავისუფლებების ხელშეუვალობის შესახებ, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართალი, ბოჭავს საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებას და გამოირიცხავს სახელმწიფოს აბსოლუტურობას, რომელიც ცალკეულ ადამიანს განიხილავს, როგორც მხოლოდ ზემდგომი სახელმწიფო გაერთიანების ერთ შემადგენელ ნაწილს და სახელმწიფო ავტორიტეტის ობიექტს.

## **§2. კონსტიტუციის ძირითადი პრინციპები ადმინისტრაციული სამართლის ქრისტში**

დღეისთვის მოქმედი კონსტიტუციური სამართლის პრინციპებიდან ადმინისტრაციულ სამართალზე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს სამი ძირითადი პრინციპი: **დემოკრატიული სახელმწიფოს, სამართლებრივი სახელმწიფოს და სოციალური სახელმწიფოს პრინციპები.**

**1. დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპი.** დემოკრატია ლათინური სიტყვაა და ნიშნავს ხალხის ბატონობას (დემოს - ხალხი; კრატეინ - ბატონობა). ამ ტერმინის ზუსტი განმარტება სირთულეებთან არის დაკავშირებული, რამდენადაც იგი არ წარმოადგენს დასრულებულ, ერთხელ და სამუდამოდ დაკანონებულ, დადგენილ და ყველა დროს მორგებულ, უცვლელ წარმონაქმნს. იგი მრავალი კომპონენტისგან შედგება და მისი განმარტება მისი არსის დახასიათებით არის შესაძლებელი.

დემოკრატია, როგორც სახელმწიფოს პოლიტიკური წყობილების ფორმა, მსოფლიოს თითქმის ყველა განვითარებულ სახელმწიფოში ეფუძნება მიღწეული განვითარების ისეთ ეტაპს, როდესაც სახელმწიფო მნიშვნელობის გადანყვეტილების მიღებისას პრიორიტეტული მნიშვნელობა ენიჭება ცალკეული ინდივიდის სურვილსა და აზრს.

დემოკრატია, კონსტიტუციის ძირითადი უფლებების გათვალისწინებით, არის პროცესი, რომელიც თანაბარ თავისუფლებებსა და პოლიტიკურ განსხვავებებს შორის შუამავლობს. ამდენად, დემოკრატია ადამიანის თავისუფლებების და თანასწორუფლებიანობის აღიარებით იწყება. იგი მოიცავს არჩევნებსა და სახელმწიფო მონაწილას და სუვერენული გადანყვეტილებით მთავრდება. ამ გაგებით, დემოკრატია ხელისუფლების ლეგიტიმაციის ის უწყვეტი ჯაჭვია, რომლის თითოეული რგოლი შედგება იმ სამართლებრივი ნორმებისგან, რომლებიც ხალხის უფლებებს კონკრეტული გადანყვეტილების ძალის მქონე ერთეულებად აყალიბებს.

საქართველოში დემოკრატია გარანტირებულია კონსტიტუციით, უპირველეს ყოვლისა, მისი I მუხლის II ნაწილით, რომლის თანახმად საქართველოს სახელმწიფოს პოლიტიკური წყობილების ფორმა არის დემოკრატიული რესპუბლიკა. იგი გარანტირებულია, როგორც ხალხისგან გამომდინარე პარლამენტარული დემოკრატია, რომელიც ვლინდება ა) კონსენსუსის მიღწევის მოვალეობასა და უმრავლესობის გადანყვეტილებაში; ბ) ხალხის პოლიტიკური ნების გამოხატვის დაცვაში ძირითადი უფლებების მეშვეობით; გ) პოლიტიკური პროცესების საქვეყნოობასა და თავისუფლებაში განსაკუთრებული დათქმით, რომ ყოველი უმცირესობა პოტენციური უმრავლესობაა, და შესაბამისად, აუცილებელია უმცირესობის კონსტიტუციური დაცვა.

**2. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი** გულისხმობს სამართლიანობას, სამართლის ხელშეუხებლობასა და სამართლებრივ მშვიდობას. სამართლებრივი სახელმწიფო, თავის მხრივ, არის სახელმწიფო, რომელიც სამართლიანობის და სამართლის უსაფრთხოების დამკვიდრებას ცდილობს. იგი მოითხოვს, რომ სამართლებრივი ურთიერთობები სახელმწიფოსა და მოქალაქეს შორის წესრიგდებოდეს ზოგადი კანონებით, რომლებიც არა მხოლოდ მმართველობის ქმედებებს განსაზღვრავენ, არამედ ამ ქმედებებს ხდიან მოქალაქისთვის შეცნობადს და გათვლადს. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი, უწინარეს ყოვლისა, აისახება საქართველოს კონსტიტუციაში მოცემულ ძირითად უფლებებში, ხელისუფლებათა დანაწილებაში, კანონის უზენაესობისა და კანონიერების პრინციპში, უფლების სასამართლო დაცვაში და ა.შ.

გარდა ამისა, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი მოითხოვს, რომ საჯარო მმართველობის ყოველი ქმედება, რომელიც ზღუდავს პიროვნების კანონით დაცულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, მხოლოდ კონკრეტული კანონის საფუძველზე განხორციელდეს (შემზღუდველი მმართველობითი ღონისძიებების მხოლოდ კანონისმიერი დათქმის საფუძველზე განხორციელების პრინციპი);

სამართლებრივი სახელმწიფოს მოთხოვნაა, აგრეთვე, რომ მმართველობის ორგანოები ქმედებას ახორციელებდნენ შეფარდებითობის პრინციპის თანახმად, რაც იმას გულისხმობს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობამ არ გამოიწვიოს დასახული მიზნების შეუსაბამო შედეგები; თუ ქმედების განსახორციელებლად რამდენიმე გზა არსებობს, ორგანო ვალდებულია, იხელმძღვანელოს იმ საშუალებით, რომელიც მოქალაქესა თუ საჯარო ინტერესებს მინიმალურ ვნებას მიაყენებს. ეს პრინციპი შეიძლება სამართლებრივი სახელმწიფოს არსებობის უშუალო შედეგად ჩაითვალოს;

სამართლებრივი სახელმწიფოს არსებობა ასევე წარმოშობს პიროვნების კანონიერი ნდობის დაცვის პრინციპს. მოქალაქის რწმენა ადმინისტრაციული ქმედების მართლზომიერებაში უნდა იყოს დაცული, ეს კი ნიშნავს, რომ მმართველობა მაქსიმალურად უნდა ეცადოს, ადამიანი ააცილოს დამამძიმებელი, მართლსაწინააღმდეგო ქმედებების განხორციელების გზებს.

და ბოლოს, სამართლებრივ სახელმწიფოში აუცილებელია არსებობდეს ადმინისტრაციის შიდა და გარე კონტროლი, რომელიც ხორციელდება როგორც თავად ადმინისტრაციული ორგანოების სისტემაში არსებული ადმინისტრაციული ქმედების გადამონშემების საშუალებით, ისე სასამართლოების მიერ. სახელმწიფო პასუხისმგებლობის ინსტიტუტის არსებობაც გამომდინარეობს სამართლებრივი სახელმწიფოს არსიდან.

**3. სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი.** სოციალური სახელმწიფოს განმარტება, დემოკრატიის მსგავსად, მხოლოდ მისი არსის აღწერით არის შესაძლებელი. საქართველოს კონსტიტუციის პრეამბულა სოციალური სახელმწიფოს დამკვიდრებას საქართველოს მოქალაქეთა ურყევ ნებად აცხადებს. სოციალურობა ნიშნავს სახელმწიფოს საზოგადოებასთან დამოკიდებულებას, მისი თითოეული ინდივიდის გათვალისწინებით. ამდენად, სოციალური სახელმწიფო მიმართულია ადამიანთა შორის სოციალური უთანაბრობის დაძლევისკენ და ემსახურება ადამიანის ღირსების შენარჩუნებასა და განმტკიცებას. მაგრამ, იგი არ უნდა გავიგოთ „კეთილდღეობის სახელმწიფოდ“. თითოეული ინდივიდი, უწინარეს ყოვლისა, თავად უნდა იყენებდეს ყველა შესაძლებლობას, რათა ემსახუროს პირად და საზოგადოებრივ ინტერესებს. დაუშვებელია, აგრეთვე, სოციალური სახელმწიფოს გაიგივება სოციალიზმთან იმდენად, რამდენადაც სოციალური სახელმწიფო თითოეულ ინდივიდს განვითარების, თვითგამოვლინების შესაძლებლობას უტოვებს მაშინ, როცა სოციალიზმი მიზნად ისახავს მთლიან გასახელმწიფოებრიობას. სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის მიზანია ადამიანთა თავისუფლების ეფექტური უზრუნველყოფა სახელმწიფოს სოციალური დახმარებისა და ხელშეწყობის მეშვეობით. რამდენადაც ევროპის ადამიანთა უფლებათა დაცვის კონვენციით გათვალისწინებულია ე.წ. „სუსტის“ დაცვა, თანამედროვე დემოკრატია ცივილიზებულ ფასეულობათა სამყაროში სწორედ ამ პრინციპის არსს ეფუძნება. ის, თუ რამდენად სოციალური უნდა იყოს თითოეული სახელმწიფო, თავის მხრივ, კონკრეტული ქვეყნის განვითარების საკითხია და მისი განვითარების დონეზეა დამოკიდებული. სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი საჭიროებს საკანონმდებლო კონკრეტიზაციას, რომელიც, თავის მხრივ, სოციალური უთანხმოების გამოსწორებასა

და სოციალური წესრიგის დამყარებას უნდა ემსახურებოდეს. სოციალური სამართლიანობის პრინციპი არ წარმოადგენს კონკრეტული სამართლებრივი მოთხოვნის საფუძველს, ამ პრინციპიდან უშუალო უფლებას არ წარმოქმნის, აგრეთვე, მისი სხვა ნორმებთან კავშირი.

მოსახლეობის სოციალური დაცულობა სოციალური მშვიდობისა და სტაბილურობის წინაპირობაა, ჭეშმარიტად დემოკრატიული იდეალების ცხოვრებაში რეალიზაციის აუცილებელი პირობა. სოციალურ-ეკონომიკური და კულტურული უფლებების დაცვის საშუალებები პირადი და პოლიტიკური უფლებების დაცვისგან განსხვავდება, ვინაიდან დაცვის იურიდიულ მექანიზმებს ემატება ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების გარკვეული დონე, წარმოების ზრდა. სოციალური, სამართლებრივი სახელმწიფო სახელმწიფოებრიობის განვითარების შემდგომი ეტაპია, რომელშიც, სოციალური გათანაბრების მიზნით, მიმდინარეობს სამართლებრივი სახელმწიფოს ბუნების გამდიდრება სოციალური სანაწილებით. თითოეულ ეპოქას სოციალურ შესაძლებლობათა გარკვეული კრებული ახლავს. საზოგადოების პროგრესული განვითარების ამოცანა მოცემული შესაძლებლობების მაქსიმალურად სრულ გამოყენებაში მდგომარეობს. სოციალური სახელმწიფოს განვითარების კვალდაკვალ სახელმწიფო კისრულობს პასუხისმგებლობას საზოგადოების სოციალურ მდგომარეობაზე, სამართლიანობის პრინციპის დამკვიდრებაზე, რომელიც საბაზრო პირობებში თითოეული ინდივიდისთვის ცხოვრების ღირსეული დონის უზრუნველყოფას გულისხმობს.

სოციალური სახელმწიფოს არსებობის შედეგი, მისი არსიდან გამომდინარე, არის სახელმწიფო ვალდებულება, მოამარაგოს მოსახლეობა წყლით, გაზით, ელექტროენერგიით, უზრუნველყოს დასახლებული პუნქტების დასუფთავება. აქვე უნდა ითქვას, რომ ეს არ გამოირიცხავს ამ ობიექტების კერძო სამართლის ფორმით და ასევე კერძო პირების მიერ მართვას. გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს არა ობიექტის მართვის სამართლებრივ ფორმას, არამედ იმას, რომ ეს ფუნქციები საჯაროობით არის დატვირთული.

სოციალური სახელმწიფოს გამოვლინებას განეკუთვნება, აგრეთვე, სოციალური დაზღვევისა და დახმარების ინსტიტუტები, რაც ასევე შესაძლებელია განხორციელდეს კერძო სამართლის ფორმით. სახელმწიფოს სოციალური არსი განაპირობებს ინდივიდუალური მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად არსებულ კულტურულ სფეროსაც (მაგ. სახელმწიფო სკოლები, მუზეუმები, თეატრები და ა.შ).

საქართველოში ერთდროულად მიმდინარეობს სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფოს ჩამოყალიბება. ქვეყნის განვითარების თავისე-

ბურებანი განაპირობებენ სახელმწიფოს სამართლებრივი და სოციალური თვისებების ერთდროული ფორმირების აუცილებლობას. სოციალური, სამართლებრივი სახელმწიფოს ფორმირება გულისხმობს არა სახელმწიფოს ჩარევას ეკონომიკურ პროცესებში, არამედ სახელმწიფოებრივ ხელშეწყობას, რომლის მიზანია სახელმწიფოს მიერ ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის 25-ე მუხლში, ასევე „ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ“ საერთაშორისო პაქტის მე-11 მუხლში მოცემული უფლების შესრულება, კერძოდ, თითოეული ინდივიდის ღირსეული ცხოვრებისეული დონის უზრუნველყოფა. ცხოვრების ღირსეული დონის და ადამიანის თავისუფალი განვითარების უზრუნველყოფა პასუხობს საქართველოს კონსტიტუციით გამოცხადებულ სოციალური სახელმწიფოს ფორმირების მიზანს.

ამავე დროს რეალობაა ისიც, რომ აღნიშნული პრინციპების შესისხლხორცება დღევანდელ საქართველოში მხოლოდ თეორიის დონეზეა შესაძლებელი. როგორც თითოეული მოქალაქე, ისე თავად სახელმწიფო და, შესაბამისად, ადმინისტრაცია საკმარისად მომნიშვნეული არ არის იმისთვის, რომ გაითავისოს და განახორციელოს კონსტიტუციის ეს ძირითადი პრინციპები.

სწორედ ეს პრინციპები ქმნიან საჯარო სამართლის უმთავრეს დებულებებს და ადმინისტრაციული სამართლის კონსტიტუციურსამართლებრივ საფუძვლებს. მმართველობის ორგანოების მიერ განსახორციელებელი ქმედებების ყოველ ეტაპზე მკაცრად უნდა იყოს დაცული ზემოთ აღნიშნული პრინციპები; მოქმედებისას ადმინისტრაცია უნდა იყოს როგორც დემოკრატიული, ისე სოციალური, უნდა შეესაბამებოდეს სამართლებრივ სახელმწიფოს და, ამით, საერთაშორისო სახელმწიფოებრივ მოთხოვნებს, რამდენადაც თანამედროვე განვითარებული სახელმწიფო უნდა იმყოფებოდეს უმაღლესი კონსტიტუციონალიზმის სიმალლეზე.

### თავი 3

#### მომალაქისა და ადმინისტრაციული ორგანოების ურთიერთობის სამართლებრივი საფუძვლები

##### §1. ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის კანონიერების პრინციპი

**1. კანონის უზენაესობა და კანონისმიერი დათქმა.** ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის კანონიერების პრინციპი ნიშნავს ადმინისტრაციული ორგანოების კანონმდებლობის საფუძველზე შებოჭვას, რაც ამ ორგანოების ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების კონტროლის ქვეშ დაქვემდებარებას გულისხმობს. პრინციპი შეიცავს ორ ძირითად კომპონენტს: კანონის უპირატესობისა და კანონისმიერი დათქმის პრინციპს.

ა. კანონის უზენაესობა პრინციპი ადმინისტრაციულ ორგანოებს უკრძალავს კანონისგან გადახვევას. ამასთან ერთად, იგი მათ ავალდებულებს კანონის გამოყენებას. ადმინისტრაციულ ორგანოებს არა აქვთ უფლება, მიმართონ ისეთ ღონისძიებას, რომელიც კანონსაწინააღმდეგო იქნება. კანონის უპირატესობის პრინციპის დარღვევა გამოიწვევს მმართველობითი საქმიანობის უკანონობას.

ბ. კანონისმიერი დათქმის პრინციპის მიხედვით ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობა მხოლოდ კანონით მინიჭებული უფლებამოსილებით განისაზღვრება. კანონის არარსებობა გამორიცხავს მმართველობითი საქმიანობის განხორციელებას.

კანონისმიერი დათქმის პრინციპი კონსტიტუციაში განმტკიცებული დემოკრატიის, სამართლებრივი სახელმწიფოსა და ძირითადი უფლებების პრინციპებიდან გამომდინარეობს.

(ა) დემოკრატიის პრინციპის ერთ-ერთი მოთხოვნაა, რომ ქვეყნისთვის უმნიშვნელოვანესი გადაწყვეტილებები ხალხისგან უშუალოდ არჩეულმა და,



შესაბამისად, მისგან დემოკრატიულად ლეგიტიმირებულმა პარლამენტმა მიიღოს. ეს ამოცანა მიიღწევა კანონისმიერი დათქმის პრინციპის დაცვით, რომელიც ქვეყნისთვის უმნიშვნელოვანესი გადწყვეტილებების კანონის გზით მიღების უფლებამოსილებას მხოლოდ საკანონმდებლო ხელისუფლებას ანიჭებს, ხოლო აღმასრულებელ ხელისუფლებას აძლევს ამ კანონით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში მოქმედების უფლებას. აქედან გამომდინარე, კანონისმიერი დათქმის პრინციპი უზრუნველყოფს საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის კომპეტენციების განაწილებასაც.

(ბ) სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის ერთ-ერთი მოთხოვნაა პიროვნებასა და სახელმწიფოს შორის სამართლებრივი ურთიერთობის კანონით დარეგულირება. ამ კანონმა ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობა უნდა განსაზღვროს და, ამასთან ერთად, ეს საქმიანობა გასაგები და გამჭვირვალე უნდა გახადოს მოქალაქეებისთვის.

(გ) ადამიანის ძირითადი უფლებების ერთ-ერთი მოთხოვნაა, მაქსიმალურად იყოს დაცული მოქალაქის უფლებები და თავისუფლებები და მათი შეზღუდვა მხოლოდ კანონის საფუძველზე ან კანონის მეშვეობით მოხდეს.

როცა ლაპარაკია კანონისმიერი დათქმის პრინციპზე, იგულისხმება კანონი ფორმალური გაგებით. თუმცა კანონისმიერი დათქმის საფუძველი შეიძლება იყოს კანონქვემდებარე აქტებიც, როცა ისინი ფორმალური კანონიდან გამომდინარეობს და მის შინაარსს განსაზღვრავს. აქედან გამომდინარე, კანონისმიერი დათქმის პრინციპის მიხედვით, ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობა ნორმატიულ საფუძველებს საჭიროებს, იქნება ეს კანონი თუ კანონის საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე აქტი.

**2. კანონისმიერი დათქმის პრინციპის ფარგლები და მოცულობა.** კანონისმიერი დათქმის პრინციპის მოქმედების მოცულობის განსაზღვრა მეცნიერული დავის საგანია. გაბატონებული მოსაზრების მიხედვით, ადმინისტრაციული ორგანოს ყველა საქმიანობა არ საჭიროებს საკანონმდებლო რეგლამენტაციას:

ა. შემზღუდავი ხასიათის მმართველობითი საქმიანობა. ადამიანის თავისუფლების, განსაკუთრებით მისი საკუთრების, შეზღუდვა უნდა ემყარებოდეს ნორმატიულ საფუძველს. შემზღუდავი ხასიათის მმართველობითი საქმიანობის უფლებამოსილება კანონში დეტალურად უნდა იყოს მოწესრიგებული, კერძოდ, მკაცრად უნდა განისაზღვროს შეზღუდვის ობიექტი, მიზანი და მოცულობა.

ბ. უფლებამოსილებით აღმჭურველი მმართველობითი საქმიანობა. მეცნიერული დავის საგანია, თუ რამდენად მოიცავს კანონისმიე-

რი დათქმის პრინციპი აღმჭურველი ხასიათის მმართველობითი ღონისძიებების პროცესს. მართალია, ასეთი ხასიათის ურთიერთობების უმრავლესობა უკვე საკანონმდებლო რეგლამენტაციას ექვემდებარება, მაგრამ აქტუალურია საკითხი იმის შესახებ, შესაძლებელია თუ არა ამ საკანონმდებლო რეგლამენტაციის ფარგლებს გარეთ დამატებითი აღმჭურველი მმართველობითი ღონისძიებების განხორციელება.

ეს საკითხი განსაკუთრებით კერძო პირებზე სახელმწიფო სუბსიდიებისა და მსგავსი ფინანსური დახმარებების გაცემას ეხება. მეცნიერთა ერთი ნაწილი მიიჩნევს, რომ სუბსიდიების გაცემას საკანონმდებლო რეგლამენტაცია არ სჭირდება. ამისთვის საკმარისი იქნება პარლამენტის მიერ უბრალო ნების გამოხატვა - მოახდინოს ქვეყნის ბიუჯეტში საამისოდ შესაბამისი თანხების გეგმაზომიერი გათვალისწინება. მეცნიერთა მეორე ნაწილი მიიჩნევს, რომ სუბსიდიებს პრინციპულად სჭირდება საკანონმდებლო რეგლამენტაცია.

კანონისმიერი დათქმა გამართლებულია იმ ჩვეულებრივი შემთხვევებისთვის, რომლებიც ითვალისწინებს სოციალური, ეკონომიკური ან კულტურული სფეროების მხარდაჭერას და რომელიც მიმართულია მოსახლეობის ფართო წრისთვის ან/და ხანგრძლივ დროშია გათვლილი. მაგრამ ისეთ ექსტრემალურ სიტუაციებში, როგორც არის საომარი მდგომარეობა, ეკოლოგიური კატასტროფა, ფინანსური კრიზისი და სხვ., მმართველობითი აღმჭურველი ღონისძიებების გატარება არ საჭიროებს საკანონმდებლო რეგლამენტაციას, რამდენადაც შეუძლებელი იქნება გადაუდებელი ღონისძიებების სწრაფი განხორციელება.

## §2. სუბიექტური საჯარო სამართლებრივი უფლება

**1. პირის სუბიექტური უფლება.** სუბიექტური უფლება ნიშნავს პირისადმი სამართლის ნორმით მინიჭებულ უფლებამოსილებას, თავისი ინტერესების დასაცავად სხვისგან მოითხოვოს გარკვეული მოქმედების განხორციელება, უმოქმედობა ან მოთმინება. პირის სუბიექტური უფლება შეიძლება იყოს როგორც კერძო სამართლებრივი, ისე საჯაროსამართლებრივი.

*სუბიექტური საჯაროსამართლებრივი უფლება* არის პირისადმი საჯარო სამართლის ნორმით მინიჭებული უფლება, თავისი ინტერესების დასაცავად მოითხოვოს სახელმწიფოსგან კონკრეტული დამოკიდებულება.

*მატერიალური სამართლის მიხედვით* სუბიექტური საჯაროსამართლებრივი უფლება პიროვნების კონსტიტუციურ უფლებამოსილებაში გამოიხატე-

ბა. პირი არის საკუთარი უფლებების სუბიექტი და არა სახელმწიფოს ობიექტი. ამ მდგომარეობას ყველაზე ნათლად განსაზღვრავს კონსტიტუციაში განმტკიცებული ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები.

სუბიექტური საჯაროსამართლებრივი უფლებების პროცესუალური მნიშვნელობა გამოიხატება მათი სასამართლოს გზით დაცვის შესაძლებლობაში. საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად ყოველ ადამიანს უფლება აქვს, თავის უფლებათა და თავისუფლებათა დასაცავად მიმართოს სასამართლოს. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 22 II, 23 II და 24 II მუხლების თანახმად სარჩელი დასაშვებია, თუ სარჩელის ობიექტი პირდაპირ და უშუალო ინდივიდუალურ ზიანს აყენებს მოსარჩელის კანონიერ უფლებას ან ინტერესს, ან უკანონოდ შეზღუდავს მის უფლებას. სარჩელი დასაბუთებულია, თუ სასამართლო სასკ-ის 32 I და 33 I მუხლების საფუძველზე დაადგენს პირის სუბიექტური უფლების დარღვევის რეალობას.

უფლება, რომელიც წარმოადგენს დავის საგანს, უნდა ჰქონდეს უშუალოდ მოსარჩელეს, ანუ ეს უნდა იყოს მისი სუბიექტური უფლება. უფლების კონკრეტული პირისადმი მიკუთვნება შეიძლება განხორციელდეს:

- კანონის გზით,
- სამოსამართლო სამართლით, კერძოდ, საკანონმდებლო ხარვეზის მოსამართლის მიერ შევსებით და
- ადამიანის ძირითადი უფლებებით.

**2. სუბიექტური საჯაროსამართლებრივი უფლებების წარმოშობის წინაპირობები.** სუბიექტური უფლების წარმოშობის წინაპირობა არის მეორე პირის მოვალეობა, რომელიც თავისთავად სამართლის ნორმისგან გამომდინარეობს. მაშინაც კი, როდესაც კანონმდებლობით მხოლოდ სუბიექტური უფლებაა ფორმულირებული, ყოველთვის იგულისხმება მეორე პირის შესაბამისი მოვალეობა. წინააღმდეგ შემთხვევაში სუბიექტური უფლება კარგავს თავის მნიშვნელობას. მართალია, მოვალეობის გარეშე უფლება არ არსებობს, მაგრამ შეიძლება არსებობდეს სამართლებრივი ვალდებულება მეორე პირის შესაბამისი უფლების გარეშე. იბადება კითხვა იმის შესახებ, თუ რა წინაპირობების საფუძველზე შეიძლება პირის მოვალეობის არსებობამ განაპირობოს მეორე პირის შესაბამისი უფლება.

კერძოსამართლებრივ ურთიერთობაში ერთი პირის მოვალეობას ყოველთვის უპირისპირდება მეორე პირის უფლება. ეს გამომდინარეობს კერძო სამართლის ფუნქციიდან, რომელიც პირთა ინტერესების თანაზომიერ დაბალანსებას და გამიჯვნას ემსახურება. სამართლებრივი ურთიერთობის

მონაწილე ერთი მხარისთვის მოვალეობების დაკისრება და მისი ინტერესის შეზღუდვა ყოველთვის მეორე მხარის ინტერესის სასარგებლოდ ხდება. აქედან გამომდინარე, ლოგიკურია, რომ პირს ეძლევა შესაძლებლობა, მოითხოვოს ამ სამართლებრივად აღიარებული და დაცული ინტერესების, როგორც სუბიექტური უფლებების, დაცვა.

საჯაროსამართლებრივ ურთიერთობებში მდგომარეობა სხვაგვარია. ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობა საჯარო ინტერესებს ემსახურება. შესაბამისად, ადმინისტრაციული სამართალი საჯარო ინტერესზე ორიენტირებულ მმართველობით საქმიანობას ანებსრიგებს. მისი რეგულირების თვალსაზრისით, მართალია, ხშირ შემთხვევაში საჯარო და კერძო ინტერესების გამიჯვნა დგება დღის წესრიგში, მაგრამ ეს ყოველთვის აუცილებელი არ არის. სუბიექტური საჯაროსამართლებრივი უფლებების შესახებ მოძღვრება აღიარებს პირის სუბიექტურ საჯაროსამართლებრივ უფლებას მაშინაც კი, როდესაც სახეზეა სამართლის ნორმა, რომელიც არა მარტო საჯარო ინტერესებს, არამედ კერძო პირის ინტერესებსაც ემსახურება. ამისთვის მნიშვნელოვანია პირველ რიგში კანონით დაცული ინტერესის გარკვევა.

პირის სუბიექტური უფლების არსებობის დასადგენად პასუხი უნდა გაეცეს ორ შეკითხვას:

1. არსებობს თუ არა სამართლის ნორმა, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოებს გარკვეული მოქმედების შესრულების ვალდებულებას აკისრებს?
2. ემსახურება თუ არა სამართლის ნორმა ასევე პირის ინტერესების დაცვას?

ემსახურება თუ არა ნორმა პირის ინტერესების დაცვას, ადვილი გასარკვევია იმ შემთხვევაში, როდესაც კანონის ტექსტში ზუსტად არის განსაზღვრული ინტერესის ადრესატი. მაგ., როდესაც კანონი საპენსიო უზრუნველყოფის შესახებ განსაზღვრავს საპენსიო დახმარების მიღებაზე პირის უფლებას. როდესაც კანონის ტექსტი არ განსაზღვრავს ინტერესის კონკრეტულ ადრესატს, მაშინ მის დასადგენად კანონის განმარტების მეთოდებია გამოსაყენებელი. ამ თვალსაზრისით საინტერესოა დასავლეთის ქვეყნების სასამართლო პრაქტიკა, რომელიც განსაკუთრებით აქტუალურია სამშენებლო სამართალში სამეზობლო დავების შემთხვევაში, ასევე, სამენარმეო ურთიერთობებში კონკურენტთა შორის არსებული დავების გადაწყვეტისას.

**მაგალითი:** ა-ს შეაქვს განცხადება შესაბამის უფლებამოსილ ორგანოში და იღებს ნებართვას საკუთარ მიწის ნაკვეთზე სახლის მშენებლობაზე.

მეზობელ ბ-ს მიაჩნია, რომ ეს ნებართვა ეწინააღმდეგება კანონით დადგენილ მშენებლობის ნორმებს და არის მართლსაწინააღმდეგო. მიუხედავად იმისა, რომ ბ. არ არის ამ ადმინისტრაციული აქტის ადრესატი და რომ მას ეს აქტი ოფიციალურად არ გადასცემია, დასაშვებია სარჩელი ადმინისტრაციული აქტის ბათილად გამოცხადების მოთხოვნით, თუ მოსარჩელე დაამტკიცებს, რომ ეს მშენებლობის ნებართვა ეწინააღმდეგება მისი, როგორც მეზობლის, უფლებების დამცველ სამართლის ნორმას (სასკ-ის 22 II მუხლი). სარჩელი არის დასაბუთებული, ანუ აღნიშნულ სარჩელთან დაკავშირებით სასამართლო გამოიტანს გადაწყვეტილებას ადმინისტრაციული აქტის ბათილად ცნობის შესახებ, როდესაც მშენებლობის ნებართვა ფაქტობრივად ეწინააღმდეგება მეზობლის ინტერესების დამცველ სამართლის ნორმას. ე.ი., საკმარისი არ არის იმის დადგენა, რომ მშენებლობის ნებართვა უკანონოა, უნდა დადგინდეს, აგრეთვე, რომ (1) ის ეწინააღმდეგება კონკრეტულ სამართლებრივ ნორმას, რომელიც (2) ემსახურება მეზობლის სუბიექტური უფლებების დაცვას. თუ საქმე არა გვაქვს ასეთი სახის დარღვევასთან, მაშინ მეზობელი იძულებულია, ითმინოს ასეთი უკანონო მშენებლობის ნებართვა, შესაბამისად, უკანონოდ აშენებული სახლი.

**3. კანონიერი უფლება და ინტერესი.** სასკ-ის 22-ე-25-ე მუხლებში ნაგულისხმევი მოსარჩელის კანონიერი უფლება და ინტერესი წარმოიშობა როგორც კანონის, ისე ადამიანის ძირითადი უფლებების საფუძველზე. ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების განხორციელების პროცესში აუცილებელია როგორც უფლების, ისე მისი სამართლებრივი საფუძვლების შემოწმება.

სარჩელის დაუკმაყოფილებლობის მიზეზი მთელ რიგ შემთხვევებში არის მოსარჩელის მხრიდან არა კანონის, არამედ საკუთარი წარმოდგენებისა და გემოვნების საფუძველზე წარმოშობილი ინტერესების დაცვის მოთხოვნა. ამის ნათელსაყოფად შესაძლებელია მაგალითების მოყვანა.

კანონით დაცულ უფლებას არ წარმოადგენს პირის კომფორტი, რომელიც შესაძლებელია შეიზღუდოს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის შედეგად. მაგ., ქალაქზე ლამაზი ხედი, უმნიშვნელო ხმაური, გაბრაზება და სხვა. გამორიცხულია კანონიერი უფლებების დაცვის მიზნით პირმა მოითხოვოს, თავისი საცხოვრებლის მიმდებარე ტერიტორიაზე ავადმყოფების, ინვალიდების, ბავშვების ან უცხოელების ყოფნის აკრძალვა.

სასკ-ის 22-ე-25-ე მუხლებში ნაგულისხმევი უფლებებს არ მიეკუთვნება სამეწარმეო საქმიანობით მოგების მიღების შესაძლებლობა, ეკონომიკური და პოლიტიკური ინტერესი იმდენად, რამდენადაც ისინი არ ჯდება კანონით დაცული უფლებების სფეროში.

კანონიერი უფლებების შელახვას ადგილი არა აქვს მაშინაც, როდესაც პიროვნების რეპუტაციის, ქალაქის მიმზიდველობის ან რომელიღაც გაერთიანების ავტორიტეტის შეზღუდვაზეა ლაპარაკი, თუ ისინი პიროვნების ხელშეუხებლობისა და თვითმმართველობის გარანტიებს არ ზღუდავენ. ასე, მაგალითად, კერძო მენარმეს უფლება არა აქვს, უარი თქვას მის მიერ გამოშვებული პროდუქციის ხარისხის შემოწმებაზე იმ მოტივით, რომ მისი შედეგები ამ სანარმოს ავტორიტეტს შელახავს. ქალაქის ადმინისტრაციას არა აქვს უფლება, აკრძალოს პოლიტიკური დემონსტრაცია მხოლოდ იმ მოტივით, რომ ეს ქალაქს თავის ტრადიციულ „მშვიდი ქალაქის“ რეპუტაციას დაუკარგავს და ა.შ.

იმ შემთხვევაში, თუ პირი ასაჩივრებს კონკურენტისადმი მინიჭებულ უპირატესობას, ამ სარჩელის შედეგი დამოკიდებულია იმაზე, არის თუ არა სარჩელის სამართლებრივი საფუძველი სასკ-ის 22-ე მუხლში დაცული კანონიერი უფლება ან ინტერესი, ან გვაქვს თუ არა საქმე უბრალო ეკონომიურ ინტერესთან, რომელიც დაცული არ არის კეთილსინდისიერი კონკურენტის მომწესრიგებელი სამართლებრივი ნორმებით.

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ერთ დაინტერესებულ პირზე გაცემული სამენარმეო საქმიანობის ნებართვა ან ფინანსური სუბსიდიები და შეღავათიანი კრედიტები ყოველთვის გავლენას ახდენს ბაზარზე და სხვა პირების კონკურენტუნარიანობაზე. ამდენად, ასეთ კონკურენტებს შორის წარმოშობილ დავებში ძნელია კანონიერი უფლებებისა და ინტერესების, უბრალო ინტერესებისგან გამიჯვნა.

კონსტიტუციით გათვალისწინებული ძირითადი უფლებები არ იცავს ბაზარს კერძო თუ საჯარო კონკურენტების გავლენისგან, თუმცა თითოეული უზრუნველყოფილია თავისუფალი მენარმეობისა და კონკურენტის განხორციელების შესაძლებლობით. თავისუფალ კონკურენტიაში ჩარევამ (მაგ. კონკურენტისადმი სუბსიდიების ან შეღავათიანი კრედიტების გამოყოფით) შეიძლება ხელყოს პირის საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტით უზრუნველყოფილი თავისუფალი კონკურენტის უფლება. ასე რომ, პირს შეუძლია ისარგებლოს ამ ძირითადი უფლებით.

სარჩელის უფლება არ არსებობს იმ შემთხვევაში, თუ მოსარჩელე გამოდის მხოლოდ კონკურენტის ბაზარზე დაშვების ან კონკურენტისადმი მინიჭებული შეღავათების შედეგად ბაზარზე საკუთარი გავლენის დაკარგვის შიშით.

მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ადმინისტრაციული ორგანო კონკურენტიაში გამიზნულად ისეთი სახით ერევა, რომ მეორე კონკურენტის სასარ-

გებლოდ საფრთხეს უქმნის ბაზარზე კონკრეტული პირის კონკურენტუნარიანობას, ხდება ამ პირის სასკ-ის 22 II მუხლით გათვალისწინებული კანონიერი უფლების ხელყოფა.

სარჩელის დასაშვებობის წინაპირობათა დადგენის მიზანია, არ დაუშვას თვითნებური, სამართლებრივად დაუსაბუთებელი სარჩელი იმ პირებისგან, რომელთა სუბიექტური უფლებაც არ ილახება.

### **§3. ადმინისტრაციულსამართლებრივი ურთიერთობა**

ადმინისტრაციულსამართლებრივი ურთიერთობა მჭიდრო კავშირშია სუბიექტურ საჯაროსამართლებრივ უფლებებთან. იგი არის ამ უფლებების წარმოშობის წინაპირობა, ან წარმოიშობა ამ უფლებების განხორციელების შედეგად. ზოგადად ადმინისტრაციულსამართლებრივი ურთიერთობა ნიშნავს ორ ან რამდენიმე სუბიექტს შორის ადმინისტრაციული სამართლის ნორმის საფუძველზე წარმოშობილ სამართლებრივ ურთიერთობას.

პირსა და სახელმწიფოს შორის არსებული ზოგადი ურთიერთობა, მართალია, სამართლებრივად რეგულირებულია, მაგრამ ეს არ არის სამართლებრივი ურთიერთობა, რადგან მას კონკრეტიზაცია აკლია. ასე მაგალითად, პირის მოთხოვნა სახელმწიფოს წინაშე, სამშენებლო სამართლის ნორმების საფუძველზე მიიღოს მიწის ნაკვეთზე მშენებლობის უფლება, ჯერ კიდევ არ არის სამართლებრივი ურთიერთობა. ეს ურთიერთობა წარმოიშობა მხოლოდ მაშინ, როდესაც აღნიშნული პირი უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოში შეიტანს კონკრეტულ მიწის ნაკვეთზე მშენებლობის უფლების განაცხადს.

ადმინისტრაციულსამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობა შესაძლებელია კანონის, კანონქვემდებარე აქტის, ადმინისტრაციული აქტის, რეალაქტის საფუძველზე. შესაბამისად, ამ ურთიერთობის შეცვლა ან შეწყვეტაც ამავე საფუძველებზეა შესაძლებელი.

როგორც წესი, სამართლებრივი ურთიერთობა ურთიერთდამოკიდებული უფლებებისა და მოვალეობებისგან შედგება.

ადმინისტრაციულსამართლებრივი ურთიერთობის სუბიექტი შეიძლება იყოს ადმინისტრაციულსამართლებრივი უფლებებისა და მოვალეობების მქონე ნებისმიერი პირი. აქედან გამომდინარე, ადმინისტრაციულსამართლებრივი ურთიერთობა შეიძლება არსებობდეს როგორც სახელმწიფოსა და პიროვნებას, ისე ადმინისტრაციულ ორგანოებს შორის.

ადმინისტრაციულსამართლებრივი ურთიერთობა პრაქტიკულ მნიშვნელობას იძენს ადმინისტრაციულ საპროცესო სამართალში. ამ თვალსაზრისით, მას არა აქვს უფლების ადმინისტრაციული სასამართლოს გზით დაცვის წინაპირობის ფუნქცია, იგი, უპირატესად, სარჩელის დასაბუთების საფუძველია. სასკ-ის 25-ე მუხლის თანახმად, სარჩელი შეიძლება აღიძრას უფლების ან სამართლებრივი ურთიერთობის არსებობა-არარსებობის დადგენის შესახებ, თუ მოსარჩელეს ამისი კანონიერი ინტერესი აქვს. აღიარებითი სარჩელის მნიშვნელობა მდგომარეობს იმაში, რომ სარჩელი შესაძლებელია აღიძრას, თუ მოსარჩელეს არ შეუძლია საკუთარი უფლების დაცვა სასკ-ის 22-ე - 24-ე მუხლების საფუძველზე. აქედან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ 25-ე მუხლი სრულყოფს უფლების დაცვის საშუალებებს იმ შემთხვევებისთვის, რომლებიც სასკ-ით კონკრეტულად არ არის მოწესრიგებული.



## თავი 4

### საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობა

#### §1. საჯარო მმართველობის ცნება

პირველ რიგში, უნდა განვასხვავოთ საჯარო მმართველობა, როგორც ორგანიზაცია, და მმართველობა, როგორც საქმიანობა.

საჯარო მმართველობა **ორგანიზაციული გაგებით** გულისხმობს სახელმწიფო მმართველობის ცენტრალურ და ადგილობრივ ორგანოთა და დაწესებულებათა ერთობლიობას, რაც ადამიანებისა და ნივთების სახით ვლინდება და რისი საშუალებითაც ხორციელდება საჯარო მმართველობა.

საჯარო მმართველობა, როგორც საქმიანობა, მოიცავს მმართველობას ფორმალური და მატერიალური გაგებით.

საჯარო მმართველობა **ფორმალური გაგებით** არის საჯარო მმართველობის (ორგანიზაციული გაგებით) მიერ განხორციელებული ყოველი მოქმედება.

საჯარო მმართველობა **მატერიალური გაგებით** კი არის მხოლოდ ის სახელისუფლო საქმიანობა, რომელიც თავისი სფეროეფიკური შინაარსით მმართველობითი საქმიანობაა.

მაშინ, როდესაც საჯარო მმართველობის ცნების ფორმალური გაგებით განსაზღვრა მარტივია, რთულია მისი მატერიალური გაგებით დეფინიცია. როგორც გერმანელი მეცნიერი ფორშოფი ასკვნიდა, საჯარო მმართველობის ცნების დეფინიცია შეუძლებელია, შესაძლებელია მისი მხოლოდ აღწერა.

საჯარო მმართველობის ცნების განსაზღვრის ცნობილი მეთოდია ე.წ. სუბტრაქციის (გამოკლების გზით შედეგის მიღების მეთოდი) მეთოდი, რომელსაც ჯერ კიდევ გერმანული ადმინისტრაციული სამართლის მამა ოტო მაიერი იყენებდა. ამ თეორიის თანახმად „მმართველობა არის სახელმწიფოს საქმიანობა თავისი მიზნების განსახორციელებლად, რომელიც არც კანონ-

შემოქმედებაა და არც მართლმსაჯულება“.

დეფინიციას მიიჩნევენ არასრულყოფილად, რამდენადაც ის მმართველობისგან მთავრობისა და შეიარაღებული ძალების გამოყოფის გარეშე, სუბტრაქციის მეთოდით (ხელისუფლების სამ შტოს მინუს ორი უდრის მმართველობას) მიდის მმართველობის ცნებამდე.

ე.წ. ახალი სუბტრაქციის ფორმულის ავტორები საჯარო მმართველობის ცნებას აძლევენ სრულყოფილ სახეს, რის მიხედვითაც „საჯარო მმართველობა მატერიალური გაგებით გულისხმობს სახელმწიფოს ისეთ საქმიანობას, რომელიც არც კანონშემოქმედებასა და მართლმსაჯულებას და არც მთავრობასა და შეიარაღებულ ძალებს მიეკუთვნება“.

საჯარო მმართველობის ეს ცნება ზუსტია, მაგრამ ის მაინც ვერ ახდენს მმართველობითი საქმიანობის შინაარსის აღწერას. ამ მხრივ საყურადღებოა ჩვენთვის კარგად ცნობილი დეფინიცია, რომელიც მმართველობას განმარტავს, როგორც აღმასრულებელ-განმკარგულებელ საქმიანობას. კანონის აღსრულება (შესაბამისად, მისი აღსრულების უზრუნველყოფა განკარგულების გაცემის გზით) უდავოდ მმართველობის ორგანოების ძირითადი ფუნქციაა, მაგრამ საჯარო მმართველობა არ ამოიწურება კანონის აღსრულებით. ამდენად, შეუძლებელია საჯარო მმართველობის ამ ტრადიციული ცნების სრულყოფილად მიჩნევა.

ამ სირთულეების გათვალისწინებით შესაძლებელია საჯარო მმართველობის ცნების დეფინიცია მმართველობის შინაარსის შემცველი ძირითადი კრიტერიუმების მოშველიებით, როგორც *საჯარო ხელისუფლების მატარებლის მიერ საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილებების შესრულების მიზნით კანონმდებლობის საფუძველზე განხორციელებული გეგმაზომიერი მოქმედება*.

## **§2. ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის ორგანიზაცია**

ადმინისტრაციული ფუნქციების ეფექტიანი განხორციელება წარმოუდგენელია ქმედითი ადმინისტრაციული სტრუქტურებისა და ადმინისტრაციული უფლებამოსილებების სწორი გადანაწილების გარეშე. სწორედ ამიტომაც პრინციპული მნიშვნელობა ენიჭება ადმინისტრაციული ორგანიზაციის საკითხის გადაწყვეტას.

ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის ორგანიზაცია კანონს უნდა ეყრდნობოდეს. საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის შესაბამისად, მთავრობის სტრუქტურა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი განისაზღვრება კონსტიტუციით და კანონით, რომლის პროექტსაც პარლამენტი

მენტს წარუდგენს მთავრობა პრეზიდენტთან შეთანხმებით. შესაბამისად, სამინისტროები იქმნება კანონის საფუძველზე, სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ცხოვრების განსაზღვრულ სფეროში სახელმწიფო მმართველობის უზრუნველსაყოფად; კანონით იქმნება, ასევე, სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებები (საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ კანონის 14 I და 25 II მუხლები) და დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოები (მაგ., საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია). ასევე კანონით არის შექმნილი ზოგიერთი სხვა ადმინისტრაციული ორგანოც (მაგ., „საქპატენტი“, „საქსტანდარტი“ და ა.შ). ამავე დროს, კანონმდებლობაზე დაყრდნობით აღმასრულებელ ხელისუფლებას და სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოებს უნდა შეეძლოს თვითორგანიზაცია. თვითორგანიზაციის უფლებამოსილება ნაგულისხმევ უფლებამოსილებას განეკუთვნება. ადმინისტრაციულ ორგანოებს უფლება აქვთ, თვითონ შექმნან ქვესტრუქტურები და განსაზღვრონ საკუთარი საქმიანობის წესი იმ შემთხვევებში, როდესაც ასეთ საკითხებს კანონი არ წყვეტს. საკანონმდებლო ვაკუუმი არ უნდა გახდეს ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის მიზეზი. თვითორგანიზაციის უფლებამოსილების გარეშე ადმინისტრაციული ორგანოები ვერ შეძლებენ საკუთარი უფლებამოსილებების ჯეროვნად შესრულებას. სწორედ ამიტომ „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლი შესაძლებლობას აძლევს სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს, შიდა-ნორმატიული აქტით (რეგლამენტით, დებულებით და ა.შ) თავად განსაზღვრონ საკუთარი მუშაობის წესი და სტრუქტურა. ასეთი შიდანორმატიული აქტი უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოს კანონმდებლობას, ანუ მას არ შეუძლია დაადგინოს საკანონმდებლო აქტისგან განსხვავებული დებულება.

ორგანიზაციული მოწყობის გადაწყვეტისას განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს **ადმინისტრაციული იურისდიქციის** საკითხის მოგვარება, ანუ იმის დადგენა, რომელი სტრუქტურა/ქვესტრუქტურა რაზეა პასუხისმგებელი და რა უფლებამოსილებები აქვს. შეუძლებელია, ერთმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ იტვირთოს ყველა უფლებამოსილების განხორციელება. სწორედ ამიტომაც დღის წესრიგში დგება ფუნქციების გადანაწილების საკითხი და, შესაბამისად, ადმინისტრაციული ორგანოების უფლებამოსილებათა მოცულობის დადგენა. არსებობს ორგანიზაციული იურისდიქციის რამდენიმე ასპექტი: სექტორალური (დარგობრივი) იურისდიქცია გულისხმობს ამა თუ იმ დარგის, საზოგადოებრივი ცხოვრების განსაზღვრული სფეროების მიხედვით უფლებამოსილებების დადგენასა და გამიჯვნას. მაგ., სოფლის მეურნეობის საკითხების გადაწყვეტა სოფლის მეურნეობისა და

სურსათის სამინისტროს ეკისრება, განათლების სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელება კი საქართველოს განათლების სამინისტროს კომპეტენციაა. დარგების მიხედვით უფლებამოსილებების გამიჯვნა ხელს უწყობს ამა თუ იმ დარგში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის გატარებას.

**ტერიტორიული იურისდიქცია** გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებების მხოლოდ გარკვეულ ტერიტორიაზე განხორციელების შესაძლებლობას. მაგ. ქარელის რაიონის განათლების განყოფილების იურისდიქცია მხოლოდ ქარელის რაიონის ტერიტორიაზე ვრცელდება და იგი ვერ ჩაერევა ქ. ზუგდიდში განათლების საკითხების გადანყვეტაში.

**ორგანიზაციულ იურისდიქციას** აქვს იერარქიული განზომილებაც, რაც იმას ნიშნავს, რომ უფლებამოსილებები ადმინისტრაციულ ორგანოში გადანაწილებულია ზემდგომ და ქვემდგომ დონეებს შორის. ქვესტრუქტურას უფლება არა აქვს, გადანყვიტოს ის საკითხები, რაც კანონმდებლობით ზემდგომის გადასაწყვეტია. მაგ. სამინისტროს დეპარტამენტის ხელმძღვანელი ვერ გამოსცემს ისეთ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტებს, რაც მინისტრმა უნდა გამოსცეს.

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის დებულებები მიმართულია ადმინისტრაციული ორგანოსკენ. სწორედ ადმინისტრაციული ორგანოა ვალდებული დაიცვას კანონის მოთხოვნები და თავისი გადანყვეტილებები კანონის შესაბამისდ მიიღოს, საჯარო მოხელე კი უშუალოდ ახორციელებს ადმინისტრაციული ორგანოსთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს ამ ადმინისტრაციული ორგანოს (და არა თავისი) სახელით და პასუხისმგებლობით. უკანონო აქტის გამოცემის ან უკანონო ქმედების განხორციელებისას სასამართლოში მოპასუხე საჯარო მოხელე კი არ არის, არამედ ადმინისტრაციული ორგანო. სწორედ ეს განსხვავებაა ადმინისტრაციულ ორგანოსა და საჯარო მოსამსახურეს შორის.

**§3. საჯარო მმართველობის ორგანოების სახეები**

(ორგანოები, რომლებიც ადმინისტრაციულ უფლებამოსილებებს ახორციელებენ)

სახელმწიფო ხელისუფლება, რომელიც საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და მართლმსაჯულების სპეციალური ორგანოების საშუალებით ხორციელდება, გამომდინარეობს ხალხისგან; სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი. საჯარო ძალაუფლება სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების მეშვეობით ხორციელდება. ამ ორგანოთა შორის გადამწყვეტი მნიშვნელო-

ბა ენიჭება ადმინისტრაციულ ორგანოებს. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ადმინისტრაციულ ორგანოებად განიხილავს ყველა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს ან დაწესებულებას, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს, აგრეთვე, ნებისმიერ სხვა პირს, რომელიც კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებებს. ადმინისტრაციული ორგანოები თავიანთი ფორმით, სტრუქტურითა და სტატუსით ერთმანეთისგან დიდად განსხვავდებიან.

ზოგიერთი ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებს სახელმწიფოს სახელით და, შესაბამისად, არა აქვს დამოუკიდებელი იურიდიული პირის სტატუსი, ხოლო ზოგიერთი (მაგ, საჯარო სამართლის იურიდიული პირები) იურიდიულ პირად გვევლინება და საკუთარი სახელით მოქმედებს.

**1. სახელმწიფო ორგანოები.** საჯარო ძალაუფლების განმახორციელებელ ადმინისტრაციულ ორგანოთა შორის ძირითადი ადგილი სახელმწიფო ორგანოებს უკავიათ. აღმასრულებელი ხელისუფლება ადმინისტრაციული ხელისუფლების ძირითადი მატარებელი და განმახორციელებელია. სახელმწიფო ორგანოებად ჩაითვლება ხელისუფლების სამივე შტოს დაწესებულებები (პარლამენტი, სასამართლოები, პროკურატურა და ა.შ.), აგრეთვე, ის დაწესებულებები, რომლებიც ხელისუფლების არც ერთ შტოს არ განეკუთვნება (მაგ., ეროვნული ბანკი, ცენტრალური საარჩევნო კომისია და ა.შ.). ადმინისტრაციული ფუნქციების დიდი ნაწილი აღმასრულებელ ხელისუფლებაშია კონცენტრირებული. ადმინისტრაციული სამართალი ძირითადად აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობას შეისწავლის და, შესაბამისად, ქვემოთ ჩვენც აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებზე ვისაუბრებთ.

**საქართველოს პრეზიდენტი** არის საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური. მთავრობასთან მიმართებაში საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებას განსაზღვრავს „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ კანონის მე-3 თავი.

ადმინისტრაციული სამართალი პრეზიდენტის საქმიანობას აწესრიგებს მაშინ, როდესაც ის მმართველობით უფლებამოსილებებს ახორციელებს. სზაკ-ის მოქმედება ვრცელდება პრეზიდენტის, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოს, საქმიანობაზე, ანუ როდესაც პრეზიდენტის საქმიანობა დაკავშირებულია მმართველობითი ფუნქციების განხორციელებასთან, ის, ამ კოდექსის შესაბამისად, ითვლება ადმინისტრაციულ ორგანოდ. ამის საპირისპიროდ, როდესაც პრეზიდენტი ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულ თანამდებობის პირებს, აგრეთვე, ახორციელებს საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე

მუხლის I პუნქტის „ა“, „დ“, „ე“, „ზ“, „თ“, „ო“ ქვეპუნქტებით, ასევე - მე-2, მე-4 და მე-5 პუნქტებით გათვალისწინებულ უფლებამოსილებებს, ის წარმოადგენს არა ადმინისტრაციულ ორგანოს, არამედ კონსტიტუციურ ორგანოს და, სზაკ-ის მე-3 მუხლის მე-4 ნაწილის „ე“ ქვეპუნქტის თანახმად, მის ამ საქმიანობაზე ამ კოდექსის მოქმედება არ ვრცელდება.

საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის თანახმად, აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებას უზრუნველყოფს **მთავრობა**. მთავრობა შედგება პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისგან, მათ შორის, სახელმწიფო მინისტრებისგან. მთავრობას ხელმძღვანელობს პრემიერ-მინისტრი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი. მთავრობის ფუნქციონირების ნორმატიულ საფუძვლებს ქმნის საქართველოს კონსტიტუცია (თავი IV: საქართველოს მთავრობა) და 2004 წლის 11 თებერვლის კანონი „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“.

აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურაში შედის აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებები. აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებები ორი სახისაა:

- სამინისტროები და
- სახელმწიფო საკვეუწყებო დაწესებულებები.

**ა. სამინისტროები.** სამინისტროთა ზოგადი ფუნქცია განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლით, რომლის მიხედვითაც, სამინისტრო იქმნება სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ცხოვრების განსაზღვრულ სფეროში სახელმწიფო მმართველობის უზრუნველსაყოფად.

სამინისტრო ანგარიშვალდებულია მთავრობის წინაშე და ასრულებს კანონით გათვალისწინებულ ან მთავრობისა და პრემიერ-მინისტრის მიერ კანონის საფუძველზე დაკისრებულ ამოცანებს.

სამინისტროთა საქმიანობა ეფუძნება ერთმმართველობის პრინციპს. სამინისტროს ხელმძღვანელობს მინისტრი, რომელიც ერთპიროვნულად იღებს გადაწყვეტილებას სამინისტროს გამგებლობის სფეროსადმი მიკუთვნებულ საკითხზე. მინისტრის მიერ გადაწყვეტილების მიღებისას არ არის აუცილებელი მოადგილის ან სამინისტროს სხვა თანამშრომლების თანხმობა. მართალია, ბევრ სამინისტროში ფუნქციონირებს სამინისტროს კოლეგია, მაგრამ იგი მინისტრის სათათბირო ორგანოა და დამოუკიდებლად გადაწყვეტილებას არ იღებს. მინისტრი ერთპიროვნულად აგებს პასუხს სამინისტროს მუშაობაზე. მინისტრის უფლებამოსილება განისაზღვრება „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანო-

ბის წესის შესახებ კანონის“ მე-20 მუხლით.

მინისტრი თვალყურს ადევნებს მის დაქვემდებარებაში მყოფ უწყებათა მიერ მოვალეობის შესრულებას და ახორციელებს სამსახურებრივ ზედამხედველობას. ამ უფლებამოსილების შესრულებისას მინისტრს შეუძლია, გააუქმოს ქვემდგომი თანამდებობის პირის ან ქვემდგომი უწყების ნებისმიერი გადაწყვეტილება, დაავალოს მათ ახალი გადაწყვეტილებების გამოცემა ან თვითონ მიიღოს შესაბამისი გადაწყვეტილებები. მინისტრის მიერ სამსახურებრივი ზედამხედველობის განხორციელების საკითხს ანესრიგებს „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ კანონის“ 32-ე მუხლი.

მინისტრი თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფის უფროსებს, მინისტრის მრჩეველებს, საქვეუწყებო დაწესებულების ხელმძღვანელებს, აგრეთვე, სხვა საჯარო მოსამსახურეებს. ზოგ შემთხვევაში კანონით ან პრეზიდენტის ბრძანებულებით რიგ თანამდებობაზე საჯარო მოხელეებს ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს არა მინისტრი, არამედ სამინისტროს ქვედანაყოფის ან საქვეუწყებო დაწესებულების ხელმძღვანელი. მინისტრის მოადგილეებს მინისტრის წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს პრემიერ-მინისტრი. კანონის ეს ნორმა ხშირ შემთხვევაში მინისტრს არ აძლევს საშუალებას, დამოუკიდებლად მიიღოს გადაწყვეტილება იმ გუნდის შესახებ, რომელთან ერთადაც მან პასუხისმგებლობა უნდა აიღოს სამინისტროს საქმიანობაზე.

მინისტრი, საბიუჯეტო კანონმდებლობის შესაბამისად, იღებს გადაწყვეტილებას საბიუჯეტო სახსრების მიზნობრივად გამოყენების შესახებ. სახელმწიფო ბიუჯეტის საფუძველზე ამტკიცებს სამინისტროს და მასში შემავალი სახელმწიფო დაწესებულებების ხარჯთაღრიცხვას. მინისტრი პასუხს აგებს სახელმწიფო ქონების დაცვასა და გამოყენებაზე.

მინისტრი პირადად იღებს გადაწყვეტილებებს სამინისტროს კომპეტენციას მიკუთვნებულ ყველა საკითხზე. ძალიან ხშირად, კანონით ან პრეზიდენტის ბრძანებულებით, სამინისტროს უფლებამოსილებაში შემავალ ზოგ საკითხზე გადაწყვეტილებას უშუალოდ იღებენ სამინისტროს უფლებამოსილი საჯარო მოხელეები, თუმცა მინისტრი ამ დროსაც სარგებლობს უფლებით, გააუქმოს ამ საჯარო მოხელეთა გადაწყვეტილებები. მინისტრი გამოსცემს ბრძანებებს, რომლებიც შეიძლება იყოს როგორც ნორმატიული, ასევე ინდივიდუალური.

მინისტრის უფლებამოსილება წყდება „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ კანონის 22-ე მუხლში ჩამოთვლილი ერთ-ერთი საფუძვლის არსებობის შემთხვევაში.

**ბ. სახელმწიფო საქვეუნეებო დაწესებულებები.** სახელმწიფო საქვეუნეებო დაწესებულება სამინისტროს გამგებლობაში არსებული აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებაა. ის იქმნება სოციალურ-ეკონომიკურ, კულტურულ, ან სხვა სფეროებში სახელმწიფოებრივი ამოცანებისა და საჯარო ფუნქციების განსახორციელებლად.

სახელმწიფო საქვეუნეებო დაწესებულება იქმნება, გარდაიქმნება და საქმიანობას წყვეტს კანონით ან მთავრობის დადგენილებით. მისი საქმიანობის სფერო განისაზღვრება დებულებით, რომელსაც ამტკიცებს მინისტრი.

სახელმწიფო საქვეუნეებო დაწესებულების ხელმძღვანელს მინისტრის წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს პრემიერ-მინისტრი.

სახელმწიფო საქვეუნეებო დაწესებულებას შეიძლება ჰქონდეს ტერიტორიული ორგანო, რომელიც მას შესაბამის ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ ერთეულებში წარმოადგენს. ამ ტერიტორიული ორგანოების მმართველობის სფერო, უფლება-მოვალეობანი და საქმიანობის ძირითადი მიმართულებები განისაზღვრება დებულებით, რომელსაც ამტკიცებს მინისტრი.

**2. დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოები.** მარეგულირებელი ორგანოები საქართველოში საკმაოდ ქაოტურად იქმნებოდა. ერთიანი კონცეფციის არარსებობის გამო წარმოიშვა განსხვავებული ტიპისა და სტრუქტურის მარეგულირებელი ორგანოები. ზოგიერთი მათგანი დამოუკიდებელ სახელმწიფო ორგანოდ ჩამოყალიბდა - საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სახით (მაგ. კომუნიკაციების ეროვნული მარეგულირებელი კომისია), ზოგიერთი - საქვეუნეებო დაწესებულებად (მაგ. ნავთობისა და გაზის რესურსების მარეგულირებელი სახელმწიფო სააგენტო), ხოლო ზოგიერთი მათგანი კი სამინისტროთა შემადგენლობაში შევიდა (მაგ. სამოქალაქო ავიაციის ადმინისტრაცია). ჩვენ ქვემოთ მხოლოდ დამოუკიდებელ მარეგულირებელ ორგანოებზე ვისაუბრებთ, რომელთა საქმიანობაც მოწესრიგებულია 2002 წლის 13 სექტემბრის კანონით „დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“. ასეთი დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოებია საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია, საქართველოს ენერგეტიკის მარეგულირებელი ეროვნული კომისია და საქართველოს ნავთობისა და გაზის რესურსების მარეგულირებელი სახელმწიფო სააგენტო.

განსხვავებული სამართლებრივი ბუნების მიუხედავად, მარეგულირებელი ორგანოებისთვის დამახასიათებელია ერთ-ერთი მთავარი საერთო ნიშანი - საქართველოს პარლამენტი არ მონაწილეობს ამ ორგანოების შექმნაში და, შესაბამისად, მოკლებულია მათზე საპარლამენტო ზედამხედველობის განხორციელებას.



დამოუკიდებელ მარეგულირებელ კომისიათა უმთავრესი დამახასიათებელი ნიშანია მათი დამოუკიდებლობა, ანუ მარეგულირებელი ორგანოები გადანყვეტილებებს სხვა რომელიმე სახელმწიფო ორგანოთაგან დამოუკიდებლად იღებენ. არც ერთ სახელმწიფო ორგანოს არა აქვს უფლება, უკარნახოს მარეგულირებელ ორგანოს გადანყვეტილების შინაარსი ან მისცეს სავალდებულო მითითებები. დაუშვებელია ნებისმიერი სახის კონტროლისა ან სამსახურებრივი ზედამხედველობის განხორციელება მარეგულირებელი ორგანოების საქმიანობაზე.

მნიშვნელოვანია იმის აღნიშვნაც, რომ მარეგულირებელი ორგანოების მიერ მიღებულ გადანყვეტილებათა გაუქმების უფლება სასამართლოს გარდა არც ერთ სახელმწიფო ორგანოს არა აქვს.

მარეგულირებელ კომისიათა დამოუკიდებლობის ერთ-ერთი ელემენტია ფინანსური დამოუკიდებლობა. დამოუკიდებელი მარეგულირებელი კომისიები სახელმწიფო ბიუჯეტიდან არ ფინანსდება, რაც მათ საშუალებას აძლევს, თავიდან აიცილონ ფინანსური ბერკეტების გამოყენებით აღმასრულებელი ხელისუფლების ან საკანონმდებლო ორგანოს ზეგავლენა. დამოუკიდებელ მარეგულირებელ ორგანოთა ბიუჯეტის ძირითადი წყაროა რეგულირების საფასური. ყველა სამენარმეო სუბიექტი ვალდებულია, გადაიხადოს მარეგულირებელი ორგანოს მიერ დადგენილი რეგულირების საფასური. დამოუკიდებელ მარეგულირებელ ორგანოს შეიძლება შემოსავლის სხვა წყაროებიც ჰქონდეს, მაგ., სალიცენზიო გადასახდევლებისგან მიღებული თანხების გარკვეული ოდენობა.

დამოუკიდებლობის გარანტიებია შექმნილი, აგრეთვე, მარეგულირებელი ორგანოს თანამდებობის პირის - კომისიონერისთვის. კომისიონერის თანამდებობიდან გათავისუფლება შეიძლება მხოლოდ კანონით ზუსტად გათვალისწინებულ შემთხვევაში. ასეთ შემთხვევებს განეკუთვნება: ეთიკის ნორმების დარღვევა, სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლა, სასამართლოს მიერ ქმედუწუნაროდ აღიარება, საქართველოს მოქალაქეობის დაკარგვა და ა.შ.

მარეგულირებელი კომისიების ძირითადი ფუნქციაა მოცემულ სფეროში მოქმედი სუბიექტების საქმიანობის რეგულირება. მათ კომპეტენციას არ წარმოადგენს დარგში სახელმწიფო პოლიტიკის განსაზღვრა ან ამ დარგის სახელმწიფო მართვა, რაც შესაბამისი კანონებით აღმასრულებელი ხელისუფლების, კერძოდ კი, დარგობრივი სამინისტროების კომპეტენციას წარმოადგენს. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ რეგულირება გარკვეულწილად პოლიტიკის ელემენტებსაც შეიცავს და სახელმწიფო პოლიტიკის განსაზ-

ღვრასა და რეგულირებას შორის ასეთი გამიჯვნა ხელოვნურად გვეჩვენება.

რეგულირებად, უპირველეს ყოვლისა, ჩაითვლება მოცემულ სფეროში მოქმედი სუბიექტების ლიცენზირება და შესაბამისი ნებართვების გაცემა. რეგულირების შემდეგ ფორმას წარმოადგენს ლიცენზიანტების მიერ ლიცენზიის პირობების დაცვის ზედამხედველობა და მათი დარღვევისთვის კანონით გათვალისწინებული ღონისძიებების გატარება. ლიცენზიის პირობების დარღვევისას მარეგულირებელ კომისიას კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესით შეუძლია ლიცენზიის მოქმედების შეჩერება ან მისი გაუქმება. ზღვრული ტარიფების დადგენაც რეგულირების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი საგანია.

შესაბამისი სამენარმეო სუბიექტების საქმიანობისას შეიძლება წარმოიშვას დავა როგორც ამ სამენარმეო სუბიექტებს შორის, ისე მათსა და მომხმარებლებს შორის. ამ დავის გადაწყვეტაც მარეგულირებელი ორგანოების უფლებამოსილებას განეკუთვნება. თუმცა მარეგულირებელი ორგანოსთვის ამ უფლებამოსილების გადაცემა არ ზღუდავს პირის უფლებას, დავის გადასაწყვეტად მიმართოს სასამართლოს.

**3. საჯარო სამართლის იურიდიული პირები.** საჯარო სამართლის იურიდიული პირი არის სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებისგან განცალკევებული ორგანიზაცია, რომელიც დამოუკიდებლად, მაგრამ სახელმწიფო კონტროლის არსებობის პირობებში ახორციელებს პოლიტიკურ, სახელმწიფოებრივ, სოციალურ, საგანმანათლებლო, კულტურულ და სხვა საჯარო საქმიანობას. საჯარო სამართლის იურიდიული პირის უმთავრესი ამოცანა საჯარო საქმიანობის განხორციელებაა. ამავე დროს, აქ ისეთი საჯარო საქმიანობა იგულისხმება, რომლის განხორციელება უშუალოდ არ შედის სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების კომპეტენციაში. მაგრამ ეს იმას არ ნიშნავს, რომ საჯარო სამართლის იურიდიული პირი ხელისუფლებით უფლებამოსილებებს ახორციელებს. სახელმწიფო კონტროლის და ზედამხედველობის უფლების (რაც ძირითადად აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებისთვის არის დამახასიათებელი) საჯარო სამართლის იურიდიული პირისთვის გადაცემა დაიშვება მხოლოდ კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში.

საჯარო სამართლის იურიდიული პირების დაფუძნება შეიძლება კანონით. მაგ. „ფოსტისა და კავშირგაბმულობის შესახებ“ კანონით დაარსდა საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - კომუნიკაციების ეროვნული კომისია. საჯარო სამართლის იურიდიული პირი შეიძლება შეიქმნას საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით. ამის მაგალითია საჯარო სამართლის

იურიდიული პირი - ფოთის პორტი. და ბოლოს, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი შეიძლება შეიქმნას სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს ადმინისტრაციული აქტით. მაგ., ქ. თბილისის მთავრობის განკარგულებით დაფუძნდა ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლა. სახელმწიფო მმართველობის ორგანო მხოლოდ კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევებში აფუძნებს საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს. ამავე დროს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს უფლება არა აქვთ, დააფუძნონ საჯარო სამართლის იურიდიული პირები. ეს გარემოება მნიშვნელოვნად ასუსტებს ადგილობრივ თვითმმართველობას.

საჯარო სამართლის იურიდიული პირი ორნაირია: წევრობაზე დაფუძნებული და კანონით/ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტით შექმნილი. წევრობაზე დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მაგალითია საქართველოს ადვოკატთა ასოციაცია. უნდა აღინიშნოს, რომ ამ ორი სახის საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სტატუსს შორის განსხვავება არ არსებობს.

კანონით ან ადმინისტრაციული აქტით დაფუძნებულ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს სახელმწიფოს მიერ გადაეცემა ქონება. თუ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს სახელმწიფო ქონება არ გადაეცემა, მაშინ მისი დაფუძნების აქტში მითითებული უნდა იყოს ქონების ფორმირების წესი. მაგ., თუ წევრობაზე დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ქონება იქმნება შესატანების ან სანევროების ხარჯზე, წესდებაში მითითებული უნდა იყოს შესატანების ან სანევროების ოდენობა და შეტანის წესი. საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს აქვს სამეწარმეო საქმიანობის უფლება, მაგრამ ამან არ უნდა შეცვალოს მისი საქმიანობის ხასიათი. თუ საჯარო სამართლის იურიდიული პირი არსებითად გადავიდა სამეწარმეო საქმიანობაზე, მაშინ შესაბამისი სახელმწიფო მმართველობის ორგანო ვალდებულია, დააყენოს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის რეორგანიზაციის ან ლიკვიდაციის საკითხი. ამავე დროს, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი ვალდებულია, შემოსავლები გამოიყენოს მხოლოდ იმ მიზნებისთვის, რაც მას კანონით ან წესდებით აქვს განსაზღვრული.

საჯარო სამართლის იურიდიული პირის საქმიანობაზე ხორციელდება სახელმწიფო კონტროლი. კანონი არ ადგენს რაიმე გამონაკლისს სახელმწიფო კონტროლის განხორციელების თვალსაზრისით, თუმცა ცალსახაა, რომ გარკვეული სახის საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიმართ სახელმწიფო კონტროლი არ უნდა განხორციელდეს. მაგ., რელიგიური და პოლიტიკური გაერთიანებები, რომლებიც საჯარო სამართლის იურიდიულ პირ

რებს წარმოადგენენ, არ უნდა დაექვემდებარონ იმ სახის სახელმწიფო კონტროლს, რაც ამ კანონით არის გათვალისწინებული.

სახელმწიფო კონტროლის ქვეშ იგულისხმება განხორციელებული საქმიანობის კანონიერების, მიზანშეწონილობის, ეფექტიანობისა და საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის ზედამხედველობა. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი სახელმწიფო ორგანო უფლებამოსილია, კანონიერების ან მიზანშეწონილობის საფუძველზე შეაჩეროს ან გააუქმოს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ნებისმიერი სამართლებრივი აქტი. სახელმწიფო კონტროლის ეფექტურად განხორციელების უზრუნველსაყოფად კანონი ადგენს, რომ სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელ ორგანოს ხელი მიუწვდება საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ყველა აუცილებელ დოკუმენტაციაზე.

სახელმწიფო კონტროლი გარკვეული გადაწყვეტილების მისაღებად სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს თანხმობის არსებობასაც გულისხმობს. კერძოდ, სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს თანხმობის გარეშე დაუშვებელია უძრავი ქონების შექენა, დატვირთვა ან გასხვისება; სესხის აღება; თავდებობა; საშტატო განრიგის და ხელფასის განსაზღვრა; აგრეთვე, სხვა ისეთი გადაწყვეტილებების მიღება, რაც საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ყოველდღიურ საქმიანობას სცილდება. უფრო მეტიც, სესხის აღება ან თავდებობა შეუძლებელია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს თანხმობის გარეშე. ეს მოთხოვნა მნიშვნელოვნად ამცირებს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დამოუკიდებლობის ხარისხს, თუმცა კანონში ასეთი დებულების აუცილებლობას განაპირობებს სახელმწიფოს ინტერესების დაცვა. ამავე დროს, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს აქვს სამართლებრივი დაცვის მექანიზმიც. სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს უარი თანხმობაზე დასაბუთებული უნდა იყოს და იგი კანონმდებლობით დადგენილი წესით შეიძლება გასაჩივრდეს ზემდგომ ორგანოში ან სასამართლოში.

**4. კერძო სამართლის იურიდიული პირები, რომლებიც საჯარო ფუნქციებს ახორციელებენ.** საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებებს მხოლოდ სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ან საჯარო სამართლის იურიდიული პირები არ ახორციელებენ. ზოგჯერ ასეთი ფუნქციების განხორციელება კერძო სამართლის იურიდიულ პირებსაც შეიძლება დაეკისროთ. კერძო სამართლის იურიდიული პირებისთვის საჯარო სამართლებრივი ფუნქციების დაკისრება შესაძლებელია მხოლოდ კანონით ან კანონქვემდებარე აქტით. საჯარო სამართლებრივი ფუნქციები შეიძ-

ლება დაეკისროს როგორც კერძო სამართლის არაკომერციულ იურიდიულ პირებს (მაგ. კავშირს ან ფონდს), ისე სანარმოებს (მაგ. შპს-ს, სააქციო საზოგადოებას და ა.შ).

„ენერგეტიკის“ შესახებ საქართველოს კანონის შესაბამისად, ელექტროენერჯის (სიმძლავრეების) საბითუმო ყიდვა-გაყიდვის ურთიერთობათა მართვისა და ელექტროენერგეტიკის სფეროში კონკურენციის ეტაპობრივი განვითარების უზრუნველყოფა ევალება კერძო სამართლის იურიდიულ პირს - საქართველოს ელექტროენერჯის საბითუმო ბაზარს (ელექტრობაზარს). ელექტრობაზრის ორგანიზაციულსამართლებრივი ფორმაა კავშირი. ცალსახაა, რომ ელექტრობაზარი საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებებს ისე ახორციელებს, რომ თავად არ არის სახელმწიფო ორგანო ან საჯარო სამართლის იურიდიული პირი. საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილებების განხორციელებისას ელექტრობაზრის მიერ გამოცემული სამართლებრივი აქტები ჩაითვლება ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტებად. ანალოგიურად, მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, პროდუქციის, მომსახურების, წარმოების პროცესის სტანდარტთან შესაბამისობის დადგენას კერძო სამართლის სამენარმეო იურიდიული პირები ახორციელებენ. ამ დროს ეს სანარმოები ადმინისტრაციულ ორგანოებად განიხილება და ისინი ვალდებული არიან, თავიანთი გადაწყვეტილებები ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის შესაბამისად გამოსცენ. თუ ეს სანარმოები ამავე დროს სხვა, კომერციული ხასიათის საქმიანობასაც ახორციელებენ, სამენარმეო საქმიანობის ნაწილში ისინი ადმინისტრაციულ ორგანოებად არ განიხილებიან და ასეთ საქმიანობაზე კერძო სამართლის შესაბამისი ნორმები მოქმედებენ.

ზოგიერთ ქვეყანაში საჯარო ორგანოებად მიიჩნევენ იმ კერძო პირებსაც, რომლებიც ახორციელებენ კომუნალურ მომსახურებას (მაგ. იმ მონოპოლისტ კომპანიას, რომელიც ახორციელებს ქალაქის ელექტროენერჯით ან წყლით მომარაგებას). საქართველოს კანონმდებლობა ასეთ კომპანიებს საჯარო სამართლის სუბიექტებად არ მიიჩნევს და მათ ადმინისტრაციულ ორგანოებად არ განიხილავს.

საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილებების განხორციელების პროცესში კერძო სამართლის იურიდიული პირები ადმინისტრაციულ ორგანოებად განიხილება და ისინი ვალდებული არიან, გადაწყვეტილებები მიიღონ ან ქმედებები განახორციელონ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსითა და მოქმედი კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნების გათვალისწინებით.

#### §4. ადმინისტრაციული ზედამხედველობა

სამსახურებრივი ზედამხედველობა ადმინისტრაციული სამართლის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ელემენტია. ზედამხედველობა ნიშნავს ზემდგომი ორგანოს მიერ ქვემდგომის გადანყვეტილებების შემოწმებას, რაც ამ გადანყვეტილებათა გაუქმებასაც გულისხმობს. ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკა საზოგადოებრივი ცხოვრების ამა თუ იმ სფეროში უზრუნველყოფილი ვერ იქნება, თუკი ზემდგომ ორგანოებს არ შეეძლებათ ქვემდგომი ორგანოების მიღებული გადანყვეტილებების შეცვლა. აქ განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია გადანყვეტილების შეცვლის საფუძველი. ხშირად აქტი კანონიერია, მაგრამ სხვადასხვა მოსაზრებებიდან გამომდინარე, მაინც არსებობს მისი გაუქმების აუცილებლობა. სწორედ ამიტომ, კანონი ითვალისწინებს, რომ ქვემდგომ ორგანოთა გადანყვეტილებები შემოწმდეს როგორც კანონიერების, ისე მიზანშეწონილობის თვალსაზრისით.

კანონიერების თვალსაზრისით გადანყვეტილებების შემოწმება გულისხმობს ამ გადანყვეტილების კანონმდებლობასთან შესაბამისობის დადგენას. ზემდგომი ორგანო უფლებამოსილია, გააუქმოს ქვემდგომი ორგანოების ან თანამდებობის პირების უკანონო სამართლებრივი აქტები ან უკანონო ქმედებები.

მიზანშეწონილობის თვალსაზრისით გადანყვეტილებების შემოწმება გულისხმობს ზემდგომი ორგანოს უფლებას, გააუქმოს ქვემდგომი ორგანოს მიერ მიღებული გადანყვეტილება, რომელიც არ შეესაბამება ამ სფეროში მიმდინარე სახელმწიფო პოლიტიკას, ან იწვევს სახელმწიფო სახსრების არა-რაციონალურ გამოყენებას, ანდა სხვა გზით აყენებს ზიანს სახელმწიფო ინტერესებს. როგორც წესი, ამ დროს მოწმდება დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების სისწორე. მიზანშეწონილობის მოტივით აქტის ან მოქმედების ძალადაკარგულად ცნობა ნერილობით უნდა იყოს დასაბუთებული.

სამსახურებრივი ზედამხედველობის განხორციელებისას ზემდგომ ორგანოს ან თანამდებობის პირს უფლება აქვს, მისცეს სავალდებულო მითითება გამოცემულ აქტში ან შესრულებულ მოქმედებაში ნაკლოვანების აღმოფხვრის შესახებ. ეს მითითება სავალდებულოა შესასრულებლად. ზემდგომ ორგანოს ან თანამდებობის პირს, ასევე, შეუძლია შეაჩეროს აქტის აღსრულება, ან მოქმედების შესრულება, ანდა ძალადაკარგულად/ბათილად გამოაცხადოს ადმინისტრაციული აქტი. აქტის აღსრულების ან მოქმედების შესრულების შეჩერება მხოლოდ იმ შემთხვევაშია შესაძლებელი, თუ საბოლოო გადანყვეტილების მისაღებად აუცილებელია დამატებითი შემოწმება ან

დამატებითი მონაცემების (მაგ. ადმინისტრაციული აქტის გამომცემი თანამდებობის პირისგან განმარტების მიღება) შეკრება.

სამსახურებრივი ზედამხედველობა გულისხმობს, აგრეთვე, ქვემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოებს შორის წარმოქმნილი სამართლებრივი დავის გადაწყვეტის უფლებამოსილებას. თუ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორ დანესებულებას ან ქვედანაყოფს შორის სამართლებრივი დავა არსებობს, მაშინ მოცემულ საკითხზე გადაწყვეტილებას იღებს მათი საერთო ზემდგომი ორგანო.

სამინისტროებისა და მათი მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დანესებულებების საქმიანობის კანონიერების უზრუნველყოფის მიზნით სამსახურებრივი ზედამხედველობის განხორციელების სამართლებრივი საფუძვლები ჩადებულია „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის შესახებ“ კანონის XI თავში.

### **§5. ადმინისტრაციული უფლებამოსილებების დანაწილება - დეკონცენტრაცია და დეცენტრალიზაცია**

ამა თუ იმ უფლებამოსილების რომელიმე ადმინისტრაციული ორგანოსთვის დაკისრება სულაც არ ნიშნავს, რომ ყველა საკითხი უშუალოდ ამ ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა გადაწყვიტოს. შეუძლებელია, რომ ქვეყნის დედაქალაქში არსებულმა სახელმწიფო ორგანომ ადეკვატურად გააცნობიეროს და გადაწყვიტოს ყველა ის პრობლემა, რაც ადგილებზე წარმოიქმნება. სწორედ ამიტომ აუცილებელი ხდება ადგილებზე მოქმედი ქვესტრუქტურების ან სხვა ადმინისტრაციული ორგანოებისთვის გარკვეული უფლებამოსილებების მინიჭება. უფლებამოსილებათა სწორი გადანაწილება სახელმწიფო ადმინისტრაციის ეფექტური ფუნქციონირების საწინდარია. ეს უზრუნველყოფს ადგილობრივი პრობლემების უკეთ გააზრებას, მოქნილს და სწრაფს ხდის ადმინისტრაციული ორგანოს ფუნქციონირებას. სწორედ ამიტომ ცენტრალური ადმინისტრაციული დანესებულებები ცდილობენ, უფლებამოსილებები გადასცენ ადგილებზე მოქმედ საკუთარ ქვესტრუქტურებს ან ადგილობრივი თვითმმართველობის/მმართველობის ორგანოებს. ითვალისწინებს კანონმდებლობა უფლებამოსილების გადაცემის ორ შესაძლებლობას: დეკონცენტრაციას და დეცენტრალიზაციას.

**დეკონცენტრაცია** ადგილებზე წარმოქმნილი საკითხების გადასაწყვეტად სახელმწიფო ორგანოების მიერ ადგილებზე სპეციალური სტრუქტურის

რების შექმნას გულისხმობს. სამინისტროები ადგილობრივ ფილიალებს ქმნიან და მათი მეშვეობით ახორციელებენ საკუთარ უფლებამოსილებებს ადგილებზე. მაგ., საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოთა ნორმატიული აქტების რეგისტრაციისა და კანონმდებლობასთან შესაბამისობის შემოწმების მიზნით შექმნილი აქვს რეგიონული ქვესტრუქტურები, რომლებიც ადგილზე ახორციელებენ კანონით იუსტიციის სამინისტროსთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს. დეკონცენტრაციის დროს ადგილზე მოქმედი ერთეული ცენტრალური ადმინისტრაციული ორგანოს შემადგენელი ნაწილი, მისი სტრუქტურული ქვედანაყოფია. ის არ არის დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული ორგანო. შესაბამისად, უფლებამოსილების განხორციელება ცენტრალური ადმინისტრაციული ორგანოს სახელითა და პასუხისმგებლობით ხორციელდება. აღსანიშნავია, რომ უფლებამოსილებების გადაწინააღმდეგობას დეკონცენტრაციის მეთოდს იყენებს თითქმის ყველა მსხვილი ცენტრალური სახელმწიფო სტრუქტურა (მაგ., განათლების სამინისტრო, შინაგან საქმეთა სამინისტრო, საქართველოს კონტროლის პალატა და ა.შ.). ზოგიერთ სახელმწიფო ორგანოს არ უჩნდება ტერიტორიული ქვესტრუქტურების შექმნის და მათი მეშვეობით საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელების აუცილებლობა (მაგ., საქართველოს ეროვნულ ბანკს). ამიტომაც ამ მიმართულებით არ არსებობს ერთიანი საკანონმდებლო მოთხოვნა და ამ საკითხზე გადაწყვეტილება საკუთარი საქმიანობის ეფექტურობის ფაქტორის გათვალისწინებით ყველა სახელმწიფო ორგანომ თავად უნდა მიიღოს.

**დეცენტრალიზაცია** ნიშნავს საკუთარი უფლებამოსილებების გადაცემას იმ ადმინისტრაციული ორგანოსთვის, რომელიც ადგილზე ფუნქციონირებს. რიგ შემთხვევაში ადგილზე საკუთარი ქვესტრუქტურის შექმნის ნაცვლად უკეთესია საკუთარი უფლებამოსილებების გადაცემა ადგილებზე მოქმედი სხვა ადმინისტრაციული ორგანოებისთვის. ეს, ერთი მხრივ, ფინანსური რესურსების დაზოგვას იწვევს, ხოლო, მეორე მხრივ, ხშირად ადგილზე მოქმედ სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოებს უკეთ და უფრო ეფექტურად ხელეწიფებათ ამა თუ იმ უფლებამოსილების შესრულება. დეცენტრალიზაციის შემთხვევაში ადგილობრივი ადმინისტრაციული ორგანოები საკუთარი სახელითა და პასუხისმგებლობით ახორციელებენ მათთვის გადაცემულ უფლებამოსილებებს. სწორედ ეს არის კიდევ ერთი განსხვავება დეკონცენტრაციასა და დეცენტრალიზაციას შორის. ამავე დროს, დეცენტრალიზაცია შესაძლებელია მხოლოდ კანონით, მაშინ, როდესაც დეკონცენტრაციისთვის ცენტრალური ადმინისტრაციული ან მისი ზემდგომი ორგანოს ნორმა-



ტიული აქტივ საკმარისია.

დეცენტრალიზაციის საუკეთესო მაგალითია მოქალაქეთა სამხედრო სამსახურში განვევის საკითხების ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებისთვის გადაცემა. ეს უფლებამოსილება აღმასრულებელი ხელისუფლების კომპეტენციას განეკუთვნება, მაგრამ ეფექტურობის უზრუნველსაყოფად მიზანშეწონილად ჩაითვალა მისი ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებისთვის დაკისრება.

თავად ადგილობრივი მმართველობის ორგანოთა უფლებამოსილებები დეცენტრალიზაციის მნიშვნელოვან ელემენტებს შეიცავს. თუმცა, უნდა ითქვას, რომ ადგილობრივი მმართველობა დეცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციის ნაზავი უფროა, ვიდრე წმინდა დეცენტრალიზაცია. მიუხედავად ბოლო ათწლეულებში განხორციელებული რეფორმებისა, საქართველოში ვერ მოხერხდა რეგიონული დეცენტრალიზაცია და ძალიან ბევრი ადგილობრივი სტრუქტურა დღემდე ორმაგ დაქვემდებარებაშია, რაც ართულებს უფლებამოსილებებისა და პასუხისმგებლობის გამიჯვნას.

## §6. საჯარო სამსახური

საჯარო სამსახურის ამოცანა საჯარო სერვისის მაღალი ხარისხის უზრუნველყოფაა. ამიტომაც საჯარო სამსახურის სწორ ორგანიზაციას გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება საჯარო ორგანოების მიერ საკუთარი ფუნქციების ეფექტურად და კანონის შესაბამისად შესრულებაში. პოსტკომუნისტურ ეპოქაში სახელმწიფო ბიუროკრატია სისტემამ მნიშვნელოვანი ცვლილება განიცადა. ამაში გადამწყვეტი როლი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 1997 წლის კანონმა შეასრულა, თუმცა, კანონის მიერ შემოტანილი მრავალი სიახლის მიუხედავად, ახალი ტიპის საჯარო სამსახურის სისტემა ქვეყანაში ვერ ჩამოყალიბდა. საკანონმდებლო ხარვეზებთან ერთად ეს მრავალმა სუბიექტურმა თუ ობიექტურმა ფაქტორმა განაპირობა.

**1. საჯარო სამსახურის არსი და დამახასიათებელი ნიშნები.** საჯარო სამსახური არის საქმიანობა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში. ამა თუ იმ დანესებულებაში სამსახური საჯარო სამსახურად განიხილება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ საჯარო დანესებულება საბიუჯეტო სახსრებით შეიქმნა, ბიუჯეტის დაფინანსებაზე იმყოფება და ახორციელებს საჯარო ფუნქციებს. მაგ., კომუნიკაციათა ეროვნულ კომისიაში სამსახური საჯარო სამსახურად არ ჩაითვლება, რადგანაც იგი საბიუჯე-

ტო სახსრებს არ იყენებს, მიუხედავად იმისა, რომ ეს კომისია საჯარო ხელი-სუფლებას ახორციელებს. ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლაში (რომელსაც სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტი აფინანსებს) სამსახური ასევე არ ჩაითვლება საჯარო სამსახურად იმ მიზეზით, რომ იგი საჯარო ხელისუფლებას არ ახორციელებს. კანონი ამომწურავად ჩამოთვლის იმ საჯარო დაწესებულებებს, რომლებში სამსახურიც საჯარო სამსახურად ჩაითვლება. ასეთ დაწესებულებებს განეკუთვნება საქართველოს პარლამენტი, სამთავრობო და საქვეუწყებო დაწესებულებები, ეროვნული ბანკი, საქართველოს კონტროლის პალატა, სასამართლოები, საკრებულო, გამგეობა, მერია და ა.შ.

საჯარო სამსახური ორ სახედ იყოფა: სახელმწიფო სამსახური და სამსახური ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში. ავტონომიური რესპუბლიკის სტრუქტურებში მომუშავე მოსამსახურეები სახელმწიფო მოსამსახურეებად ითვლებიან.

**2. საჯარო მოხელეთა კლასიფიკაცია.** კანონი საჯარო მოხელეთა ოთხ კატეგორიას იცნობს:

ა. სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირი ისეთი თანამდებობის პირია, რომლის არჩევის ან დანიშვნის წესი გათვალისწინებულია (საქართველოს ან ავტონომიური რესპუბლიკის) კონსტიტუციით და, ამავე დროს, მისი თანამდებობა პოლიტიკური ხასიათისაა. საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს პარლამენტის წევრი, პრემიერ-მინისტრი და მინისტრი სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირებია; საქართველოს გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე არჩევის წესიც კონსტიტუციით განისაზღვრება, მაგრამ ეს თანამდებობა პოლიტიკური არ არის, სწორედ ამიტომ იგი არ ითვლება სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირად.

სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პოლიტიკური ხასიათის გამო მასზე არ ვრცელდება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის ბევრი მოთხოვნა. კერძოდ, სამსახურში მიღების და სამსახურიდან გათავისუფლების, აგრეთვე, დისციპლინური პასუხისმგებლობის შესახებ დებულებები.

ბ. მოხელე წარმოადგენს საჯარო მოსამსახურის უმთავრეს კატეგორიას, რომლისკენაც არის მიმართული ეს კანონი. საჯარო მოხელედ ჩაითვლება პირი, რომელიც სახაზინო დაწესებულებაში საშტატო თანამდებობაზე მუშაობს. იგი თანამდებობაზე გამწესდება ადმინისტრაციული აქტის საფუძველზე. ამავე დროს, მის ფუნქციებში აუცილებლად უნდა შედიოდეს საჯარო ხელისუფლების განხორციელება (მაგ., საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს რეგისტრაციის დეპარტამენტის სპეციალისტი, რომელიც ნორმატიული აქტების რეგისტრაციასთან დაკავშირებულ ადმინისტრაცი-

ულ წარმოებაში მონაწილეობს, საგზაო პოლიციელი და ა.შ.).

გ. დამხმარე მოსამსახურე ტექნიკურ ფუნქციებს ასრულებს. ამავე დროს, მოხელისგან განსხვავებით, იგი ბრძანებით კი არ არის დანიშნული თანამდებობაზე, არამედ შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე. მისი თანამდებობაც საშტატოა, მაგრამ იგი იმით განსხვავდება საჯარო მოხელისგან, რომ არ მონაწილეობს საჯარო ხელისუფლების განხორციელებაში (მაგ., დამლაგებლის ფუნქციაა ტექნიკური სამუშაოს შესრულება-დასუფთავება და სამსახურის დროს იგი არ მონაწილეობს არავითარი ადმინისტრაციული აქტის მომზადებასა და/ან გამოცემაში).

დ. შტატგარეშე მოსამსახურის თანამდებობა შტატით არ არის გათვალისწინებული. ზოგ შემთხვევაში ამა თუ იმ დანესებულების წინაშე დგება დროებითი ამოცანები (მაგ., მიწისძვრის შედეგების ლიკვიდაცია). სწორედ ამ დროს იქმნება დროებით საჯარო მოსამსახურეთა აყვანის აუცილებლობა. შტატგარეშე მოსამსახურე დროებით, არამუდმივი ხასიათის ამოცანებს ასრულებს. შტატგარეშე მოსამსახურეს არ შეიძლება ისეთი ფუნქციები დაეკისროს, რომელიც მოცემული საჯარო დანესებულებისთვის რუტინულ ფუნქციას წარმოადგენს (მაგ., ფონდის რეგისტრაცია და ა.შ.). შტატგარეშე მოსამსახურე შეიძლება საჯარო ხელისუფლებასაც ახორციელებდეს. იგი თანამდებობაზე შეიძლება დაინიშნოს ბრძანების საფუძველზე ან მასთან გაფორმდეს შრომითი ხელშეკრულება.

საჯარო სამსახურის მართვის უზრუნველსაყოფად კანონით შექმნილია სახელმწიფო სამსახურის ბიურო. ბიურო სახელმწიფო კანცელარიის სტრუქტურული ერთეულია. მისი ძირითადი ფუნქციაა ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავების ხელშეწყობა და კოორდინაცია. ამისთვის იგი შეისწავლის და აანალიზებს სახელმწიფო სამსახურში არსებულ მდგომარეობას, კოორდინაციას და მეთოდურ დახმარებას უწევს სახელმწიფო მოხელეთა პროფესიულ მომზადებას, გადამზადებასა და კვალიფიკაციის ამაღლებას. ბიურო თავის მოხსენებებს წარუდგენს საქართველოს პრეზიდენტს.

**3. საჯარო მოხელეთა სამსახურში მიღების წესი.** საჯარო სამსახურში მიღების ორი სისტემა არსებობს. როგორც წესი, საჯარო სამსახურში პირი ჩაირიცხება საკუთარი ცოდნის, გამოცდილების და პირადი თვისებების გამო (ე.წ. დამსახურების სისტემა). ამ თვისებების შემოწმება კი ძირითადად კონკურსის ან გამოცდის საშუალებით ხორციელდება. მეორე სისტემის მიხედვით კი არჩევნებში გამარჯვებული პარტია ან კანდიდატი თავად ნიშნავს თავის მხარდამჭერებს საჯარო სამსახურში (პატრონაჟული სისტემა). საქართველოში ძირითადად დამსახურების სისტემა ფუნქციონირებს, თუმ-

ცა პატრონაჟული სისტემის ელემენტებიც არსებობს, როდესაც სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირს საკუთარი გუნდის მოყვანის შესაძლებლობა უჩნდება.

საჯარო სამსახურის ერთ-ერთი უმთავრესი პრინციპი არის საჯარო სამსახურის ხელმისაწვდომობა. ყველა მოქალაქე თანასწორია კანონის წინაშე, შესაბამისად, ყველას თანაბრად უნდა მიუწვდებოდეს ხელი საჯარო სამსახურზე, ანუ ეს უნდა შეეძლოს საქართველოს ნებისმიერ მოქალაქეს. დემოკრატიულ საზოგადოებაში წარმოუდგენელია ისეთი დებულების არსებობა, რომლის მიხედვითაც საჯარო სამსახურში მუშაობა მხოლოდ გარკვეულ პირთა წრეს შეუძლია.

საჯარო სამსახურის ხელმისაწვდომობის პრინციპი ხელს არ უშლის საჯარო სამსახურში მიღების სპეციალური მოთხოვნების დანესებას.

კანონი მოითხოვს, რომ საჯარო სამსახურში მიიღონ მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეები.

მეორე მოთხოვნაა ასაკობრივი ცენზი. სახელმწიფო სამსახურში მიიღება 21 წლის, ხოლო მუნიციპალურ სამსახურში 18 წლის ასაკს მიღწეული საქართველოს მოქალაქე.

საჯარო მოსამსახურე აუცილებლად უნდა ფლობდეს სახელმწიფო ენას. მიუხედავად ამისა, ბევრ თანამდებობაზე ისეთი პირები მუშაობენ, რომლებიც კანონის ამ მოთხოვნას ვერ აკმაყოფილებენ.

კანონით ან კანონქვემდებარე აქტით შეიძლება დაწესდეს დამატებითი მოთხოვნები ცოდნის დონესთან და/ან გამოცდილებასთან დაკავშირებით.

კანონი კრძალავს განსაზღვრული კატეგორიის პირთა საჯარო სამსახურში მიღებას. ასეთი პირებია: ნასამართლევნი, ან პატიმრობაში, ან წინასწარ გამოძიებაში მყოფი პირი. საჯარო სამსახურში არ მიიღება ქმედუუნარო, შეზღუდულქმედუნარიანი, აგრეთვე, ის პირები, რომელთაც სასამართლოს მიერ ჩამორთმეული აქვთ შესაბამისი თანამდებობის დაკავების უფლება.

კანონით გათვალისწინებული გამონაკლისის გარდა, საჯარო მოსამსახურე სამსახურში უვადოდ მიიღება. გამონაკლისია ისეთი თანამდებობები, რომლებიც ახლოს დგანან პოლიტიკურ თანამდებობასთან (მინისტრის მოადგილე), ან რომელთა ამოცანაც სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირის უშუალო დახმარების გაწევაა (პარლამენტის თავმჯდომარის თანაშემწე).

კანონი ითვალისწინებს ახალმიღებული საჯარო მოხელისთვის საგამოცდო ვადის დანესების შესაძლებლობას. საგამოცდო ვადის დანესება სავალდებულო არ არის - იგი სამუშაოზე მიმღების დისკრეციული უფლება-მოსილებაა. საგამოცდო ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 6 თვეს. თუ მოხელის

შესაძლებლობა, ჩვევები და პირადი თვისებები არ შეესაბამება დაკავებულ თანამდებობას, იგი გათავისუფლდება საგამოცდო ვადის ამონაწერამდე. კონკურსის წესით დანიშნული საჯარო მოსამსახურის მიმართ საგამოცდო ვადა არ გამოიყენება.

საჯარო მოსამსახურის თანამდებობაზე დანიშვნა შესაძლებელია მოხდეს კონკურსის წესით. კანონი არ მოითხოვს ყველა ვაკანტური თანამდებობის დაკავებას კონკურსის საფუძველზე. კონკურსის წესით თანამდებობაზე საჯარო მოხელეთა დანიშვნა ადმინისტრაციის დისკრეციული უფლებამოსილებაა. კონკურსის ჩასატარებლად აუცილებელია დაწესებულების ხელმძღვანელის გადაწყვეტილება. ეს ძალიან სამწუხაროა, რამეთუ კონკურსი კადრების ობიექტური კრიტერიუმების საფუძველზე შერჩევის კარგი საშუალებაა. კონკურსის გამართვის გარეშე პირის თანამდებობაზე დანიშვნა დაწესებულების შეხედულებაზე დამოკიდებული. კანონი ადგენს, რომ ზოგიერთი თანამდებობის (მაგ., მინისტრის მოადგილის) დასაკავებლად არ შეიძლება კონკურსი გამოცხადდეს.

კონკურსი ყოველთვის ღიაა, ანუ მასში მონაწილეობის მიღების უფლება აქვს ნებისმიერ მსურველს - როგორც ამ დაწესებულების თანამშრომელს, ისე ნებისმიერ მოქალაქეს. კონკურსის ჩატარების თაობაზე წინასწარ ცხადდება ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში, რათა კონკურსში მონაწილეობის მსურველს საშუალება ჰქონდეს, მოემზადოს და მონაწილეობა მიიღოს კონკურსში. კონკურსს ატარებს საკონკურსო-საატესტაციო კომისია, რომელიც გამოავლენს კონკურსში გამარჯვებულს.

სამწუხაროა, რომ საქართველოში არ არსებობს ერთიანი მიდგომა კონკურსის ჩატარების წესისა და პირობებისადმი, სხვა ქვეყნებში ეს საკითხები ნორმატიული აქტებით რეგულირდება. ობიექტური კრიტერიუმების არარსებობა ხშირად კონკურსს ფარსად აქცევს. კანონში მითითებულია, რომ აუცილებლობის შემთხვევაში საკონკურსო კომისია ისმენს აღნიშნულ თანამდებობაზე დანიშვნის უფლების მქონე პირის აზრს.

**4. საჯარო მოსამსახურეთა უფლებები და მოვალეობები.** საჯარო მოსამსახურე ვალდებულია, კეთილსინდისიერად შეასრულოს მასზე დაკისრებული მოვალეობები. ეს ვალდებულებები განსაზღვრული შეიძლება იყოს კანონით, კანონქვემდებარე აქტებით, დანიშვნის თაობაზე ადმინისტრაციული აქტით თუ სხვა სამართლებრივი აქტებით. ამ აქტებით გათვალისწინებულ დებულებებს საჯარო მოსამსახურე ასრულებს ყოველგვარი დამატებითი თუ სპეციალური მითითების გარეშე.

ის ასევე ვალდებულია, შეასრულოს უშუალოდ უფროსის ან დაწესებუ-

ლების ხელმძღვანელის მითითებები (დამორჩილების ვალდებულება), რომელთა შესრულებაც მას სამართლებრივი აქტებით არ ევალება.

ძალიან ბევრ ქვეყანაში საჯარო მოხელე ვალდებული არ არის შეასრულოს, უფრო მეტიც, ვალდებულია არ შეასრულოს უფროსის არაკანონიერი მითითება (დაუმორჩილებლობის ვალდებულება). „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, მოხელე ვალდებულია, შეასრულოს ზემდგომი თანამდებობის პირის წერილობითი ფორმით გაცემული განმეორებითი ბრძანება თუ მითითება. თუმცა საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 37-ე მუხლი ადგენს, რომ „წინასწარი შეცნობით დანაშაულებრივი ბრძანების ან განკარგულების შესრულებისთვის პირს სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა დაეკისრება საერთო წესით, თუ არ არსებობს ბრალის გამომრიცხველი სხვა გარემოება“. ამ შემთხვევაში ცალსახაა, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ,, კანონში ხარვეზია.

საჯარო მოხელეს სამსახურის შესრულებისას მრავალ კონფიდენციალურ ინფორმაციასთან უხდება შეხება. ბევრ ადმინისტრაციულ ორგანოში ინახება სახელმწიფო კომერციულ თუ პირად საიდუმლოებასთან მიკუთვნებული ინფორმაცია. საჯარო მოსამსახურე ვალდებულია, არ გაამჟღავნოს საიდუმლო ინფორმაცია, რომელიც მისთვის ცნობილი გახდა სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას. ეს ვალდებულება მას აკისრია არა მარტო საჯარო სამსახურში ყოფნისას, არამედ საჯარო სამსახურის დატოვების შემდეგაც. საჯარო მოსამსახურე ვალდებულია, საკუთარი მიზნებისათვის არ გამოიყენოს სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას მიღებული კონფიდენციალური ინფორმაცია.

საჯარო მოსამსახურე ღირსეულად უნდა იქცეოდეს. მისი ქცევა უნდა შესაბამებოდეს ზოგადზნეობრივ ნორმებს. ეს მოთხოვნა ვრცელდება საჯარო მოსამსახურის ქცევაზე სამსახურის გარეთაც. საჯარო მოსამსახურის ამორალური ქმედებები სახელს უტეხს საჯარო სამსახურს და, შესაბამისად, არავითარი მნიშვნელობა არა აქვს, სამსახურშია იგი ჩადენილი თუ მის გარეთ.

სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებები: საჯარო მოსამსახურეები სარგებლობენ ყველა იმ პოლიტიკური თუ სამოქალაქო უფლებით, რაც საქართველოს მოქალაქეებს გარანტირებული აქვთ კანონმდებლობით. აქ ასევე იგულისხმება შეკრებისა და მანიფესტაციის გამართვის, გაფიცვის და პოლიტიკურ გაერთიანებაში შესვლის უფლებები. თუმცა გარკვეული კატეგორიის საჯარო მოსამსახურეებს ეს ორი უფლება შეზღუდული აქვთ. კერძოდ, პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ ორგანული კანონის შესაბამისად, მოქალაქეს, რომელიც ჩაირიცხება სამხედრო ძალების, სახელმწიფო უშიშროების, ან

შინაგან საქმეთა ორგანოების პირად შემადგენლობაში, ან გამწესდება მოსამართლედ ან პროკურორად, ეკრძალებათ პარტიის წევრობა.

კანონი ადგენს, რომ საჯარო მოსამსახურეს ეკრძალება სამსახურებრივი მდგომარეობის პარტიული საქმიანობისთვის გამოყენება.

საჯარო მოხელეები სარგებლობენ უფლებით, გაერთიანდნენ პროფესიულ კავშირებში და სამსახურიდან თავისუფალ დროს მონაწილეობდნენ მათ საქმიანობაში. გამონაკლისია თავდაცვის, შინაგან საქმეთა, სახელმწიფო უშიშროების, სასამართლოსა და პროკურატურის ორგანოები, რომლებშიც პროფესიული კავშირების შექმნა აკრძალულია.

**გასამრჯელოს მიღების უფლება.** საჯარო სამსახურში საქმიანობისთვის საჯარო მოსამსახურე იღებს ხელფასს, რომელიც ასევე მოიცავს თანამდებობრივი სარგოს პრემიას, საჯარო სამსახურში წელთა ნამსახურობისთვის დაწესებულ დანამატს. მოსამსახურეს მიეცემა შვებულება არანაკლებ 30 კალენდარული დღის ოდენობით. ხუთ წელიწადში ერთხელ საჯარო მოსამსახურეს მიეცემა სასწავლო შვებულება 3 თვემდე ვადით.

**სოციალური დაცვის უფლება.** სამსახურში ყოფნის ზღვრული ასაკის მიღწევისას მოსამსახურეს ენიშნება პენსია. პენსიის ოდენობა შეიძლება გაიზარდოს ნამსახურობის სტაჟის გათვალისწინებით. კანონი ასევე ითვალისწინებს ერთჯერად დახმარებას სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებით მოსამსახურის დაღუპვისას ან დაინვალიდებისას.

**5. საჯარო მოსამსახურეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობა.** საჯარო მოსამსახურეს დისციპლინური სახდელი შეიძლება დაედოს სამსახურებრივი მოვალეობის ბრალეული შეუსრულებლობის ან არაჯეროვანი შესრულებისთვის, დაწესებულებისთვის ქონებრივი ზიანის მიყენების, ან ასეთი ზიანის წარმოშობის საშიშროების ბრალეულად შექმნის შემთხვევაში. დისციპლინური სახდელი გათვალისწინებულია ზოგადზნობრივი ნორმების წინააღმდეგ, ან მოხელისა და დაწესებულების დისკრედიტაციისკენ მიმართული უღირსი საქციელისთვისაც.

დისციპლინური პასუხისმგებლობა მხოლოდ დამრღვევის ბრალის არსებობის შემთხვევაშია შესაძლებელი.

კანონი დისციპლინური პასუხისმგებლობის რამდენიმე ზომას იცნობს. დისციპლინური სახდელების სახეებია: შენიშვნა, გაფრთხილება, არაუმეტეს 10 სამუშაო დღის ხელფასის დაკავება, სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისგან ჩამოშორება, უფრო დაბალი თანრიგის თანამდებობრივ სარგოზე გადაყვანა, სამსახურიდან დათხოვნა.

დაუშვებელია, საჯარო მოხელეს დაედოს ზემოთ ჩამოთვლილის გარ-

და სხვა რაიმე სახდელი. ერთი დისციპლინური გადაცდომისთვის მხოლოდ ერთი სახდელია გათვალისწინებული. თუ მოხელეს ერთი წლის ვადაში არ შეეფარდა ახალი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა, იგი ითვლება დისციპლინური პასუხისმგებლობის არმქონედ.

სამსახურიდან დათხოვნა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ფორმად მხოლოდ მაშინ გამოიყენება, როცა საჯარო მოხელის მიმართ უკვე მოქმედებს დისციპლინური პასუხისმგებლობის რომელიმე სხვა ზომა.

თუ პირი უხეშად დაარღვევს მასზე დაკისრებულ მოვალეობებს, იგი შეიძლება გათავისუფლდეს სამსახურიდან დისციპლინური პასუხისმგებლობის სხვა ზომის მოქმედების გარეშეც.

**6. საჯარო მოსამსახურის სამსახურიდან გათავისუფლება.** საჯარო მოსამსახურე შეიძლება თანამდებობიდან გათავისუფლდეს ზღვრული ასაკის მიღწევისას. საჯარო სამსახურში ყოფნის ზღვრულ ასაკად ითვლება მამაკაცებისთვის **65**, ხოლო ქალებისთვის **60** წელი. აღსანიშნავია, რომ ზღვრული ასაკის მიღწევისას მოსამსახურის გათავისუფლება სავალდებულო არ არის. ზღვრული ასაკის შემდეგ მისი სამსახურში დატოვება ხელმძღვანელი პირის დისკრეციული უფლებამოსილებაა.

საჯარო მოსამსახურეს აქვს უფლება, საკუთარი ინიციატივით მიატოვოს საჯარო სამსახური. კანონის შესაბამისად, პირი საკუთარი სურვილით შეიძლება გაანთავისუფლონ სამსახურიდან, თუ სამსახურის ხელმძღვანელი მის თხოვნას დააკმაყოფილებს. კანონის ეს ჩანაწერი საშუალებას აძლევს ხელმძღვანელს, არ დააკმაყოფილოს წერილობითი განცხადება. ეს იმას არ ნიშნავს, რომ მოხელე სამუდამოდ დამოკიდებულია ხელმძღვანელის ნებაზე. სახელმწიფო სამსახური ნებაყოფლობითა და არავინ არ უნდა აიძულონ საკუთარი ნების სანინააღმდეგოდ იმყოფებოდეს საჯარო სამსახურში. ხელმძღვანელის უარი უნდა იყოს დასაბუთებული და მხოლოდ კონკრეტული საკითხის გამო სამსახურში მისი დროებითი ყოფნის აუცილებლობას უნდა ეხებოდეს.

მოხელე შეიძლება გათავისუფლდეს სამსახურიდან დაკავებულ თანამდებობასთან შეუსაბამობის გამო. აქ იგულისხმება შესაბამისი კვალიფიკაციის დამადასტურებელი დოკუმენტის უქონლობა, ჯანმრთელობის არასათანადო მდგომარეობა, აგრეთვე, არადაამაკმაყოფილებელი პროფესიული ჩვევები. არადაამაკმაყოფილებელი პროფესიული ჩვევების შეფასება ატესტაციის დროს ხდება. თუმცა კანონი იძლევა შესაძლებლობას, არადაამაკმაყოფილებელი პროფესიული ჩვევების გამო პირი ატესტაციის გარეშეც გათავისუფლდეს. კანონის ეს ჩანაწერი საკმაოდ სადავოა და სუბიექტური გა-



დანყვეტილების მიღებას უწყობს ხელს.

მოხელე შეიძლება თანამდებობიდან გაათავისუფლონ ხანგრძლივი შრომისუუნარობის გამო, თუნდაც ეს საპატიო მიზეზით (მაგ., ავადმყოფობით) იყოს გამოწვეული. თუ მოხელე ზედიზედ ოთხი თვის ან კალენდარული წლის ექვსი თვის განმავლობაში სამსახურში არ გამოცხადდება, იგი შეიძლება სამსახურიდან გაათავისუფლდეს. ეს ნორმა საკმაოდ არასამართლიანია, მაგრამ მისი არსებობა გამოწვეულია მეორე არასწორი საკანონმდებლო დებულებით, რომლის მიხედვით, საპატიო მიზეზით სამსახურში არმყოფი მოსამსახურის გათავისუფლება საერთოდ არ შეიძლება (მათ შორის არც დისციპლინური წარმოების ან შტატების შემცირების საფუძველზე). სწორედ ამის გამო ბევრი მოსამსახურე სხვადასხვა საშუალებით ახერხებდა საპატიო მიზეზით სამსახურში გამოუცხადებლობის დამადასტურებელი დოკუმენტის წარმოდგენას, რაც მის გათავისუფლებას პრაქტიკულად შეუძლებელს ხდიდა. ჩვენი აზრით, უნდა არსებობდეს ნორმა, რომლის მიხედვითაც შესაძლებელი გახდება საპატიო მიზეზით სამსახურში არმყოფი პირის სხვა საფუძველით გათავისუფლება. მოხელე შეიძლება თანამდებობიდან გათავისუფლდეს სამსახურიდან დისციპლინური გადაცდომისთვის. ამის შესახებ ჩვენ ზემოთ უკვე ვისაუბრეთ.

საჯარო მოსამსახურის გათავისუფლება ასევე შესაძლებელია დაწესებულების ლიკვიდაციისას ან შტატების შემცირებასთან დაკავშირებით. მუშაკის გათავისუფლება შესაძლებელია რეორგანიზაციისას, თუკი მას შტატების შემცირება სდევს თან. კარიერის პრინციპის მქონე ქვეყნებში საჯარო მოსამსახურე არ ტოვებს საჯარო სამსახურს დაწესებულების ლიკვიდაციის გამო, ან შტატების შემცირებისას. ჩვენი ქვეყნის პრაქტიკაში რეორგანიზაცია ხშირად გამოიყენება არასასურველი კადრების თავიდან მოცილებისთვის.

საერთოდ, უნდა ითქვას, რომ საკანონმდებლო ხარვეზების გამო სამსახურიდან არაპროფესიონალი და არადისციპლინირებული კადრების დათხოვნა პრაქტიკულად შეუძლებელია. ეს მნიშვნელოვანწილად უშლის ხელს ახალი ტიპის სახელმწიფო ბიუროკრატის ჩამოყალიბებას.

## თავი 5

### ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაცია და ადგილობრივი ადმინისტრაციული წარმოება

#### შესავალი

წიგნის ეს თავი საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის დღევანდელ სისტემას ეძღვნება და აღწერს ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურებებს ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე.

მოსახლეობა სახელმწიფოსთან ურთიერთობას იწყებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებიდან - ადმინისტრაციული ორგანოების წარმომადგენლები იღებენ გადაწყვეტილებებს სახელმწიფოს სახელით, ამიტომაც მნიშვნელოვანია აღნიშნული გადაწყვეტილებების დაწვრილებით განხილვა. ამ თავში წარმოდგენილია თვითმმართველობის სისტემა ამომრჩეველთა და მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით; აქვეა განხილული ადმინისტრაციული წარმოება ადგილობრივ დონეზე, ანუ ყურადღება გამახვილებულია მხოლოდ იმ სამართლებრივ აქტებზე, რომლებსაც ადგილობრივი ორგანოები და თანამდებობის პირები გამოსცემენ.

სხვადასხვა რეგიონებში გამართული დიალოგების შედეგად გამოვლინდა, რომ პრობლემატურია ნორმატიული და ინდივიდუალურსამართლებრივი აქტების ერთმანეთისგან გამიჯვნის საკითხი. ეს განსხვავება ნაჩვენებია პრაქტიკული მაგალითების საფუძველზე, რადგანაც ხშირია შემთხვევები, როცა ნორმატიული ხასიათის აქტები ინდივიდუალურსამართლებრივი აქტების ფორმით გამოიცემა და პირიქით. სახელმძღვანელოს ეს თავი დახმარებას გაუწევდა ადგილობრივი ორგანოების თანამშრომლებს, რომელთაც ყოველდღიურად უწევთ სამართლებრივ აქტებთან მუშაობა. აქვე განიხილება სამართლებრივი აქტების ძალაში შესვლის, შეჩერებისა და გაუქმების პრობლემატური საკითხები.

## §1. თვითმმართველობა, როგორც კონსტიტუციით გარანტირებული უფლება

საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობა იქმნება და მოქმედებს მხოლოდ ადგილობრივი მოსახლეობის სახელით. საქართველოს კონსტიტუცია ასევე ცალსახად მიუთითებს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა გამიჯნულია სახელმწიფოსგან და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები არ არის.

ადგილობრივი თვითმმართველობა მოქმედებს ადგილობრივი მოსახლეობის სახელით და ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადანყვეტაზეა ორიენტირებული. აქ იგულისხმება ადგილობრივი მნიშვნელობის სოციალური, კულტურული თუ ეკონომიკური საკითხების გადანყვეტა (ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების მოვლა-პატრონობა, ქალაქის იერ-სახე, კომუნალური საკითხები და ა.შ.). ამგვარი საკითხების გადანყვეტა მხოლოდ ადგილობრივ ხელისუფლებას უნდა შეეძლოს და სახელმწიფო მასში არ უნდა ერეოდეს გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ამგვარი საკითხები ზოგადსახელმწიფოებრივ მნიშვნელობას შეიძენენ. კონსტიტუციის ეს ჩანაწერი ამავე დროს იმასაც ნიშნავს, რომ თვითმმართველობის ორგანოთა ფორმირებაში სახელმწიფო ხელისუფლება მონაწილეობას არ იღებს და ეს მხოლოდ ადგილობრივი მოსახლეობის ნებაზეა დამოკიდებული. თუმცა ეს პრინციპი ბოლომდე დაცული არ არის და საქართველოს ორი ქალაქის (თბილისის და ფოთის) აღმასრულებელი ორგანოების შექმნაში ცენტრალური ხელისუფლება ერთობ აქტიურ მონაწილეობას იღებს. ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის არჩევნებში აქტიური საარჩევნო უფლების გამოყენება შეუძლია მხოლოდ შესაბამის საარჩევნო ოლქში რეგისტრირებულ ამომრჩეველს.

საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს ანესრიგებენ თვითმმართველობის მეშვეობით სახელმწიფოს სუვერენიტეტის შეუღახავად. ეს იმას ნიშნავს, რომ არც ერთი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო უფლებამოსილი არ არის, ენეოდეს ისეთ საქმიანობას, რომლის განხორციელების ექსკლუზიური უფლებამოსილება აქვთ ცენტრალურ სახელმწიფო ორგანოებს (მაგ., საგარეო პოლიტიკა და საერთაშორისო ურთიერთობანი; თევზჭერა ოკეანესა და ღია ზღვაში; სასაზღვრო-სანიტარული კორდონი; კრიმინალური პოლიცია და გამოძიება და მრავალი სხვა ფუნქცია). ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქცია მხოლოდ ად-

გილობრივი მნიშვნელობის საქმეების გადაწყვეტა როდია, ეს ორგანოები ზოგ შემთხვევაში ვალდებულნიც კი არიან, ცენტრალურ სახელმწიფო ორგანოებს დაეხმარონ მთელი რიგი სახელმწიფო მნიშვნელობის საკითხების მოგვარებაში (მაგ., ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს შეუძლია, სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტთან ერთად ჩაატაროს მოსახლეობის აღწერა), მაგრამ ეს სრულებითაც არ ნიშნავს, რომ თვითმმართველობას შეუძლია, საკუთარი ინიციატივით მიითვისოს სახელმწიფო ხელისუფლების ფუნქციები.

ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტამ საფრთხე არ უნდას შეუქმნას სახელმწიფოს სუვერენიტეტს და ქვეყნის მთლიანობას. სახელმწიფო არ ერევა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში, მაგრამ ამავე დროს ადგილობრივმა თვითმმართველობამაც არ უნდა დააბრკოლოს სახელმწიფო ორგანოები კანონით მათთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების განხორციელებისას. კონსტიტუციაში ამგვარი ჩანანერი ბოლო ათწლეულში არსებული სეპარატისტული ტენდენციის გამოძახილია. ამგვარი ტენდენციის თავიდან აცილების მიზნით საქართველოს კონსტიტუციამ საქართველოს პრეზიდენტს მიანიჭა უფლებამოსილება, შეაჩეროს თვითმმართველობების ან ტერიტორიული ერთეულების სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოს საქმიანობა, ან დაითხოვოს ისინი. ამგვარ უფლებამოსილებას პრეზიდენტი მხოლოდ იმ შემთხვევაში გამოიყენებს, თუ ამ ორგანოთა მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები საჯაროსამართლებრივი იურიდიული პირებია, თუმცა მათზე, განსხვავებით სხვა საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისგან, სახელმწიფოს კონტროლი არ ხორციელდება. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ადგილობრივი თვითმმართველობები საკუთარ ავტონომიურობას დაკარგავდნენ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის წესი, უფლებამოსილება და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობა განისაზღვრება „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონით. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს დედაქალაქში ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის განხორციელების წესი და უფლებამოსილება განისაზღვრება „საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ“ საქართველოს კანონით. აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებას საქართველოს კანონ-

მდებლობასთან ერთად ადგილობრივი საკანონმდებლო აქტებიც ანესრიგებს იმ პირობით, რომ ავტონომიური რესპუბლიკის აქტები არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს საქართველოს კანონმდებლობას.

ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება სოფელში, თემში, დაბასა და ქალაქში. თემში გაერთიანებულ სოფლებში აირჩევა მხოლოდ თემის თვითმმართველობის ორგანოები. საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება რამდენიმე კანონისმიერი პრინციპის საფუძველზე:

1. მოსახლეობის უფლება, აირჩიოს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო და მონაწილეობა მიიღოს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში;
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებლობა კანონით განსაზღვრული ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხთა გადაწყვეტაში;
3. კანონმდებლობის დაცვა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის საჯაროობა;
4. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებელი პასუხისმგებლობა საკუთარი ფუნქციების განხორციელებაზე;
5. საერთო-სახელმწიფო და ადგილობრივი ინტერესების ერთიანობა.

## **§2. ადგილობრივი თვითმმართველობა და მმართველობა**

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები განსხვავდებიან ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებისგან, რომლებიც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებია. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისგან განსხვავებით, ადგილობრივი მმართველობის ორგანოთა ფუნქცია არის ადგილებზე სახელმწიფო ხელისუფლების უფლებამოსილებათა განხორციელება და, შესაბამისად, ისინი ფუნქციური, ფინანსური თუ ორგანიზაციული დამოუკიდებლობით არ სარგებლობენ. ადგილობრივ მმართველობას ახორციელებენ რაიონის ადგილობრივი მმართველობის, აგრეთვე იმ ქალაქის, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები.

ადგილობრივ მმართველობას ფართო უფლებამოსილებები აქვს განათლების, კულტურის, ჯანმრთელობის დაცვის და სოციალური უზრუნველყოფის, საფინანსო-ეკონომიკურ, სოფლის მეურნეობისა და ბუნებრივი რესურს-

სების გამოყენების სფეროებში. ამ ფუნქციების განხორციელებისას ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებზე კონტროლს ახორციელებს შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოები.

### **§3. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული, ფუნქციური და ფინანსური დამოუკიდებლობა**

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები თავის საქმიანობას სახელმწიფო ორგანოების ჩარევის გარეშე ახორციელებენ. სახელმწიფო ორგანოებს არა აქვთ უფლებამოსილება, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს საკუთარი კომპეტენციების განხორციელებისას მისცენ სავალდებულო მითითებები.

ადგილობრივი თვითმმართველობები ორგანიზაციულად დამოუკიდებლობა, რაც იმას ნიშნავს, რომ ისინი დამოუკიდებლად იღებენ გადაწყვეტილებას ადგილობრივი სამსახურების ჩამოყალიბების, შესაბამისი სტრუქტურის შექმნის, რეორგანიზაციის, გაერთიანების, თანამშრომელთა დანიშვნის, გათავისუფლების, შრომის ანაზღაურების განსაზღვრის, აგრეთვე, ხარჯების განევის თაობაზე. ადგილობრივი თვითმმართველობა თავად იღებს გადაწყვეტილებას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა მუშაობის ორგანიზებისა და იმის თაობაზე, მინიჭებული უფლებამოსილების განხორციელებისთვის საჭიროა თუ არა დამატებითი სტრუქტურების ან საშტატო ერთეულების შექმნა. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული დამოუკიდებლობის მაგალითია თვითმმართველობათა უფლება გაერთიანებაზე. ადგილობრივი თვითმმართველობებს უფლება აქვთ, ურთიერთშეთანხმების და ნებაყოფლობის საფუძველზე გაერთიანდნენ თემში და შექმნან თვითმმართველობის ერთიანი ორგანო. ასეთი გაერთიანების შესაქმნელად კანონი არ მოითხოვს სახელმწიფოს რომელიმე ორგანოსგან თანხმობას. ადგილობრივი თვითმმართველობებს ასევე უფლება აქვთ, ხელშეკრულების საფუძველზე შექმნან ერთობლივი ორგანოები, თუ ეს ხელს შეუწყობს უფლებამოსილებების ეფექტურად განხორციელებას.

ადგილობრივი თვითმმართველობებს აქვთ ფუნქციური დამოუკიდებლობაც, რაც იმას გულისხმობს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების განსახორციელებლად მათ რომელიმე სახელმწიფო ორგანოს ნებართვა ან თანხმობა არ სჭირდებათ. სახელ-

მნიფო ორგანოებს არ შეუძლიათ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ ექსკლუზიურ ან ნებაყოფლობით უფლებამოსილებებთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილებების შეცვლა ან გაუქმება, ანდა რაიმე გადაწყვეტილების მიღების მოთხოვნა. რაც შეეხება დელეგირებულ უფლებამოსილებებს, ამ შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობა გარკვეულწილად შეზღუდულია და ეს გასაგებიც არის, რამეთუ საკითხი სახელმწიფო ფუნქციების განხორციელებას შეეხება. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ სახელმწიფოსგან დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებისას ადგილობრივ ორგანოსა და შესაბამის სამსახურებს მეთოდურ ხელმძღვანელობასა და ზედამხედველობას უწევს შესაბამისი სახელმწიფო ორგანო. ეს ზედამხედველობა გულისხმობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ დელეგირებულ საკითხებზე მიღებული გადაწყვეტილების შეჩერების ან/და გაუქმების უფლებას.

ადგილობრივი თვითმმართველობების დამოუკიდებლობის მნიშვნელოვანი ატრიბუტია ფინანსური დამოუკიდებლობა. ყველა ადგილობრივ თვითმმართველობას დამოუკიდებელი ბიუჯეტი აქვს, რომელიც წარმოადგენს ფულადი სახსრების მობილიზაციის და გამოყენების ძირითად საფინანსო გეგმას. ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტი გამიჯნულია სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოთა ბიუჯეტებისგან. ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავლის წყაროებია საკუთარი შემოსავლები (მუნიციპალური საკუთრების განკარგვით, ადგილობრივი თუ საერთო-სახელმწიფო გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლები) და სახელმწიფოსაგან მიღებული ტრანსფერები.

სახელმწიფოსგან მიღებული შემოსავლები გამოთანაბრებით და მიზნობრივ ტრანსფერებად იყოფა. გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მიზანია საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ერთგვაროვანი სოციალურ-ეკონომიკური დონის შენარჩუნება და თანხების გადანაწილება იმ თვითმმართველობებისთვის, რომელთა სოციალურ-ეკონომიკური პოტენციალი საშუალო სახელმწიფოებრივ მაჩვენებელზე დაბალია. მიზნობრივი ტრანსფერები კი ადგილობრივ თვითმმართველობას სახელმწიფოსგან დელეგირებული უფლებამოსილებების შესასრულებლად გადაეცემა.

ზოგჯერ ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოსავალი იმდენად მცირეა, რომ შეუძლებელი ხდება თვითმმართველობის ელემენტარულ დონეზე ფუნქციონირებაც კი. ამიტომ კანონი სახელმწიფოს ავალებს გარკვეული

რესურსების გადაცემას თვითმმართველობისთვის. სახელმწიფო ვალდებულება, უზრუნველყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის მინიმალური დონე, რისთვისაც მას გარკვეულ შემოსავლის წყაროებს მიამაგრებს.

ყველა შემოსავალს, გარდა მიზნობრივი ტრანსფერებისა, ადგილობრივი თვითმმართველობა საკუთარი შეხედულებით იყენებს. ერთადერთი მოთხოვნა, რაც ამ შემთხვევაში არსებობს, არის ის, რომ ყველანაირი ხარჯი უნდა აისახოს ადგილობრივ ბიუჯეტში. ადგილობრივ თვითმმართველობას უფლება აქვს, ბიუჯეტში გაითვალისწინოს სარეზერვო ფონდის შექმნა, რაც არ უნდა აჭარბებდეს საერთო ხარჯების 2%-ს.

მიუხედავად იმისა, რომ კანონი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის მნიშვნელოვან გარანტიებს აწესებს, საქართველოში თვითმმართველობები ერთობ შორს არიან რეალური დამოუკიდებლობისგან. ამის მიზეზი მრავალია. უპირველეს ყოვლისა, სერიოზულ პრობლემას ქმნის უფლებამოსილების გამიჯვნა სახელმწიფო ორგანოებსა და თვითმმართველობებს შორის. მიუხედავად საკანონმდებლო დებულებების არსებობისა, პრაქტიკაში ფუქციები საკმაოდ აღრეულია. დასრულებული არ არის სახელმწიფო ორგანოებსა და თვითმმართველობებს შორის ქონების გამიჯვნის საკითხიც. ადგილობრივი ბიუჯეტების დიდ ნაწილს სახელმწიფო ტრანსფერები შეადგენს. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობები ფინანსურად, ფაქტობრივად, სახელმწიფოზე არიან დამოკიდებულნი. ფინანსური და ორგანიზაციული რესურსების სიმწირე საშუალებას არ აძლევს თვითმმართველობებს თავად გადაწყვიტონ მათ წინაშე მდგომი ამოცანები და ხშირ შემთხვევაში დასახმარებლად მიმართავენ ადგილობრივ მმართველობებს. ჯერ კიდევ არ დაწყებულია თვითმმართველობების გამსხვილების (დღეს პირველ დონეზე 966 თვითმმართველი ერთეული ფუნქციონირებს) პროცესი, რამაც შედეგად უუნარო და არაეფექტური თვითმმართველობები მოგვცა. დიდ თვითმმართველ ერთეულებში, რომლებსაც ეფექტური თვითმმართველობის განსახორციელებლად მეტნაკლებად სამყოფი რესურსები აქვთ, სახელმწიფო ისეთი მასშტაბებით ერევა, რომ მათი რეალური დამოუკიდებლობა ქრება. მაგ. ქ. თბილისში თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს ფორმირებაში ცენტრალური ხელისუფლება უფრო მეტად იღებს მონაწილეობას, ვიდრე ქალაქის საკრებულო.



#### **§4. ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები**

ადგილობრივი თვითმმართველობების ამოცანაა, გადანყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელობის პრობლემები. კონკრეტულად თუ რა ფუნქციები აქვს ადგილობრივ ორგანოებს, ეს დამოკიდებულია კანონმდებლობით განსაზღვრულ სისტემაზე. ზოგიერთ ქვეყანაში ადგილობრივ თვითმმართველობას მხოლოდ კანონმდებლობით ზუსტად განსაზღვრული ფუნქციების შესრულება შეუძლია. ასეთი უფლებამოსილებები ამომწურავად არის მითითებული ცენტრალური ხელისუფლების ნორმატიულ აქტებში და ამ უფლებამოსილებების მიღმა ადგილობრივი თვითმმართველობა თავისი ინიციატივით დამატებით ფუნქციებს ვერ განახორციელებს. ასეთ სისტემას პოზიტიური რეგულირების პრინციპი ეწოდება.

უფრო ლიბერალურია სისტემა, რომლის მიხედვითაც ადგილობრივ თვითმმართველობებს შეუძლიათ ყველა იმ ადგილობრივი საკითხის გადანყვიტა, რომელიც ცენტრალური ან რეგიონული ხელისუფლების კომპეტენციას არ განეკუთვნება. ასეთ მიდგომას ნეგატიური რეგულირების პრინციპი ეწოდება.

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები სამ ძირითად ჯგუფად იყოფა:

**1. ექსკლუზიურია** ისეთი უფლებამოსილება, რომელიც ადგილობრივ თვითმმართველობას კანონმდებლობით აქვს მინიჭებული და რომელსაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები კანონმდებლობით დადგენილი წესით, დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით ახორციელებენ. ასეთ უფლებამოსილებას სახელმწიფო ორგანოები ვერ განახორციელებენ, რამეთუ იგი ექსკლუზიურად ადგილობრივ თვითმმართველობას აქვს გადაცემული. ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებს განეკუთვნება:

- ა. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დებულების მიღება, მასში ცვლილებების შეტანა და კონტროლი მის შესრულებაზე;
- ბ. საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების ფლობა, სარგებლობა და განკარგვა; მიწათსარგებლობის საკითხების გადანყვიტვა;
- გ. ადგილობრივი ბიუჯეტის ფორმირება, დამტკიცება, შესრულება და კონტროლი; საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება;
- დ. დაქვემდებარებული ტერიტორიის კომპლექსური სოციალურ-ეკო-

ნომიკური განვითარების პროგრამების შემუშავება, დამტკიცება და შესრულება;

- ე. ადგილობრივი სამსახურებისა და შესაბამისი სანარმოების შექმნა და ლიკვიდაცია;
- ვ. კომუნალური მეურნეობა; ელექტროენერგიით, გაზით, წყლით მომარაგებისა და სამელიორაციო სისტემების ორგანიზება, შენახვა და განვითარება.
- ზ. დაქვემდებარებული ტერიტორიის კეთილმოწყობა და გამწვანება, ადგილობრივი ტყის ფონდი;
- თ. სასაფლაოების მოვლა-პატრონობა, სარიტუალო მომსახურების ორგანიზება და ა.შ.

**2. დელეგირებულ უფლებამოსილებებზე** ჩაითვლება სახელმწიფო ორგანოების კომპეტენციაში შემავალი ის უფლებამოსილებები, რომლებიც კანონის ან ხელშეკრულების საფუძველზე გადაცემული აქვს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს. ხშირ შემთხვევაში სახელმწიფო შეიძლება მივიდეს იმ დასკვნამდე, რომ ცენტრალური ხელისუფლებისთვის მიკუთვნებულ ცალკეულ ფუნქციას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ნაკლები დანახარჯებით ან უფრო ეფექტურად განახორციელებენ. სწორედ ამ მოსაზრებების გათვალისწინებით, სახელმწიფო თავის ფუნქციებს - კანონით ან ადგილობრივ მმართველობისა და ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულებით - ადგილობრივ თვითმმართველობას გადასცემს. თუ უფლებამოსილების დელეგირებას კანონი არ ითვალისწინებს, მაშინ ამა თუ იმ უფლებამოსილების ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის გადაცემისას აუცილებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის თანხმობა. სწორედ ამიტომაც, ასეთ შემთხვევაში ადგილობრივ მმართველობასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის ხელშეკრულება უნდა გაფორმდეს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს უფლება აქვს, უარი განაცხადოს ხელშეკრულების გაფორმებასა და სახელმწიფოსგან ფუნქციების დელეგირებაზე. ამავე დროს, ექსკლუზიური უფლებამოსილების განხორციელებისგან განსხვავებით, სახელმწიფოს მიერ გადაცემული ფუნქციების განხორციელება სახელმწიფო კონტროლს ექვემდებარება.

ადგილობრივ თვითმმართველობებს კანონით დელეგირებული აქვთ შემდეგი სახელმწიფო ფუნქციების განხორციელება:

- სამოქალაქო აქტების რეგისტრაცია;
- გარემოსდაცვით, ვეტერინარულ და სანიტარულ ღონისძიებათა განხორციელება;

- მოქალაქეთა სამხედრო სამსახურში განვეყვის საკითხებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსთვის ხელშეწყობა და ა.შ.

კანონი მიუთითებს – და ეს მეტად მნიშვნელოვანია - რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოს მიერ თავის გამგებლობაში არსებული ცალკეული ფუნქციების გადაცემა დაიშვება მხოლოდ შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემასთან ერთად. „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონი ადგენს, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების მიერ ისეთი გადაწყვეტილების მიღება, რომელიც ზრდის ადგილობრივი თვითმმართველობის ხარჯებს ან ამცირებს მის შემოსავალს, კომპენსირებული უნდა იყოს ამ გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოს მიერ.

**3. ნებაყოფლობით** უფლებამოსილებად ჩაითვლება ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილება, საკუთარი ინიციატივით მიიღოს გადაწყვეტილება ყველა იმ საკითხზე, რომელიც, კანონის თანახმად, ამოღებული არ არის მისი უფლებამოსილებიდან, ან არ მიეკუთვნება სახელმწიფო ორგანოების უფლებამოსილებას. ეს, პრაქტიკულად, ნიშნავს, რომ ქართული კანონმდებლობა აღიარებს ნეგატიური რეგულირების პრინციპს. ადგილობრივ თვითმმართველობას კანონმდებლობა უფლებას ანიჭებს, განახორციელოს ნებისმიერი უფლებამოსილება, რომელიც სახელმწიფო ორგანოთა კომპეტენციას არ განეკუთვნება.

## **§5. ადგილობრივი თვითმმართველობის და ადგილობრივი მმართველობის სტრუქტურა: წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები**

არჩევით-წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების აუცილებელი თანაარსებობის პრინციპს თავისი კონსტიტუციურსამართლებრივი საფუძვლები აქვს; თვითმმართველობის უფლება, ანუ ადგილობრივი მოსახლეობის უფლება, აირჩიოს და არჩეულ იქნეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში, და კომუნალური თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებელი პასუხისმგებლობა საკუთარი ფუნქციების განხორციელებაზე არის დემოკრატიულად სტრუქტურირებული და დემოკრატიულად ლეგიტიმირებული მუნიციპალური ერთეულის ძირითადი საყრდენი.

ლოკალური მნიშვნელობის მქონე ძირითადი გადაწყვეტილებების მიღება და თვითმმართველობის ორგანოთა საქმიანობის ძირითადი კურსის

განსაზღვრა საჭიროებს, დემოკრატიულობის თვალსაზრისით, კოლეგიალურ განხილვას და გადანყევტას. სხვა დანარჩენი საკითხების გადანყევტა შესაძლებელია ბიუროკრატიულ-ეფექტურად ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში იერარქიული ადმინისტრაციული სტრუქტურების მეშვეობით, რათა დემოკრატიულად ლეგიტიმირებულმა კოლეგიალურმა ორგანომ შეძლოს თავისი ძირითადი ამოცანების ეფექტური გადანყევტა.

ამ პრინციპების გათვალისწინებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელება შესაძლებელია მხოლოდ მმართველობის ორი შტოს – კოლეგიური და მონოკრატიული ორგანოების საშუალებით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელება გულისხმობს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების კოორდინირებულ საქმიანობას. თვითმმართველობის ეს ორი ორგანო ერთი ხის ორი შტოა, ანუ, სხვაგვარად – მუნიციპალური საბჭო და აღმასრულებელი ორგანო ერთ ნავში სხედან და, მიუხედავად განსხვავებული როლებისა, საქმიანობის განსხვავებული საშუალებებისა და ფორმებისა, ერთ მიზანს ემსახურებიან. ადგილობრივი თვითმმართველობის შებმულობა (სადავეები) ისე უნდა იყოს კონსტრუირებული, რომ ცხენები – მუნიციპალური საბჭო და აღმასრულებელი ორგანო – მხოლოდ ერთი მიმართულებით ეწეოდნენ, სახელდობრ, ადგილობრივი მოსახლეობის კეთილდღეობისთვის იღვწოდნენ. ე.ი., ყველა შემთხვევაში საჭიროა ორივე ორგანოს ნდობით აღსავსე თანამშრომლობა და არა ისეთი ურთიერთსაწინააღმდეგო მოქმედება, რომელიც მუნიციპალური საბჭოების პარლამენტისა და აღმასრულებელი ორგანოების მთავრობის როლში გამოყვანის მცდელობით გამოიხატება.

მოქმედი კანონმდებლობით, საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებია საკრებულოები. საკრებულოს არჩევნები ოთხ წელიწადში ერთხელ უნდა გაიმართოს. საკრებულოს წევრთა რაოდენობა ხუთიდან (თუ შესაბამის თვითმმართველობის ტერიტორიაზე ამომრჩეველთა რაოდენობა 5 000-ს არ აღემატება) ორმოცდაცხრამდე (ქ. თბილისში) მერყეობს. საკრებულო 7 წევრისგან შედგება, თუ შესაბამის თვითმმართველობის ტერიტორიაზე ამომრჩეველთა რაოდენობა 10 000-ს არ აღემატება. საკრებულო 9 წევრისგან შედგება, თუ შესაბამის თვითმმართველობის ტერიტორიაზე ამომრჩეველთა რაოდენობა 10 000-ს აღემატება. რუსთავში, ქუთაისში, ბათუმში, სოხუმში, ცხინვალში და ფოთში საკრებულოები 15-15 წევრისგან შედგება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს არჩევნები ქალაქში, სოფელში, თემში, დაბაში, და იმ ქალაქ-

ში, რომელიც რაიონის შემადგენლობაში არ შედის, ტარდება: მრავალმან-დატიანი საარჩევნო ოლქის მიხედვით, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტე-მის საფუძველზე, ხოლო თბილისში პროპორციული საარჩევნო სისტემის სა-ფუძველზე.

საკრებულო კოლეგიური ორგანოა. იგი გადაწყვეტილებებს საკრებუ-ლოს სხდომებზე იღებს. საკრებულოს სხდომებს იწვევს, ხსნის, თავმჯდომა-რეობს, წარმართავს და დახურულად აცხადებს საკრებულოს თავმჯდომა-რე. საკრებულოს თავმჯდომარის არყოფნის შემთხვევაში მის უფლებამოსი-ლებას საკრებულოს მდივანი ახორციელებს. საკრებულოში მუშაობის უკეთ ორგანიზების მიზნით იქმნება მუდმივი და დროებითი კომისიები. საკრებუ-ლომ აუცილებლად უნდა შექმნას სარევიზიო კომისია, რომლის ფუნქციაა თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების მიერ საფინანსო რე-სურსების მობილიზებასა და ხარჯვაზე კონტროლის განხორციელება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს ზოგად კომპეტენციას განეკუთვნება ადგილობრივი ბიუჯეტის მიღება და მასში ცვლილებების შეტანა; ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის დამტკიცება; ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება, მათზე შეღავათების დაწესება; სოციალურ-ეკონომიკური გან-ვითარების პერსპექტიული გეგმების დამტკიცება და კონტროლი მათ შესრუ-ლებაზე; საკრებულოს აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობაზე კონტრო-ლის განხორციელება; ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების ფლობის, სარგებლობისა და განკარგვის წესების დადგენა; ადგილობრივი სამსახურე-ბისა და საწარმოების შექმნა, რეორგანიზაცია და ლიკვიდაცია; თვითმმარ-თველი ერთეულის სახელით დადებული ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებე-ბის დამტკიცება; მოსახლეობის სამედიცინო დახმარების, სოციალური დაც-ვისა და დასაქმების მუნიციპალური პროგრამების დამტკიცება და ა.შ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოთა გამ-გეობა (მთავრობა). თვითმმართველობაში, სადაც ამომრჩეველთა რაოდე-ნობა 5000-ზე ნაკლებია, საკრებულოს თავმჯდომარე ერთდროულად გამგე-ბელიც არის და ხელმძღვანელობს თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობას.

სოფლის, თემის, დაბის და ქალაქის საკრებულოს აღმასრულებელი ორგანოა გამგეობა, რომელშიც არაუმეტეს 7 წევრია. იმ სოფელსა და თემ-ში, რომელთა მოსახლეობა 3000 კაცს არ აღემატება, გამგეობა არ იქმნება და მის ფუნქციებს მთლიანად გამგებელი ითავსებს. სოფლის, თემის, დაბის და ქალაქის გამგეობას ხელმძღვანელობს სოფლის, თემის, დაბის და ქალა-

ქის გამგებელი. თუ ქალაქში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა რაოდენობა 5000 კაცს აღემატება, მაშინ ქალაქის გამგებელს მოსახლეობა ირჩევს მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით.

თუ ქალაქი რაიონის შემადგენლობაში არ შედის, მის აღმასრულებელ ორგანოს - მთავრობას ხელმძღვანელობს მერი, რომელიც ქალაქის უმაღლესი თანამდებობის პირია. მერს ირჩევს მოსახლეობა მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით. გამონაკლისებია ქ. ფოთი და ქ. თბილისი, რომელთა მერებსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი. ამასთან, ქ. ფოთის მერი ინიშნება ქ. ფოთის საკრებულოს შემადგენლობიდან.

ადგილობრივი თვითმმართველობების აღმასრულებელი ორგანოების ზოგად კომპეტენციას განეკუთვნება საკრებულოს გადაწყვეტილებების აღსრულება; ბიუჯეტის პროექტის შემუშავება; ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების თაობაზე წინადადებების წარდგენა; ადგილობრივ ორგანოებს დაქვემდებარებული ქონებით სარგებლობა და მისი განკარგვა; კომუნალური ინფრასტრუქტურის ობიექტების მოვლა-პატრონობა და განვითარება, დასახლების შიდა გზების შეკეთების, რეკონსტრუქციისა და მშენებლობის ორგანიზება და ა.შ.

საკრებულოები ახორციელებენ ზედამხედველობას აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობაზე. ასეთი ზედამხედველობის ფარგლებში საკრებულოს უფლება აქვს, უნდობლობა გამოუცხადოს გამგებელს, გამგეობას (მთავრობას) და გამგეობის (მთავრობის) ცალკეულ წევრს. უნდობლობის გამოცხადების საკითხის დასმის საფუძველია ისეთი ქმედებების ჩადენა, როგორც არის საქართველოს კონსტიტუციის დარღვევა, სახელმწიფო ღალატის, ან სისხლის სამართლის სხვა დანაშაულის, ან გარკვეული სახის დისციპლინური გადაცდომის ჩადენა. გამგეობისთვის (მთავრობისთვის) უნდობლობის გამოცხადება იმ შემთხვევაშიც შესაძლებელია, თუ იგი კანონით დადგენილ უფლებამოსილებას არ ახორციელებს. უნდობლობის გამოცხადების თაობაზე გადაწყვეტილება მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას საკრებულოს წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობამ დაუჭირა მხარი. ქ. თბილისის პრემიერისთვის უნდობლობის გამოცხადებისთვის აუცილებელია სიითი შემადგენლობის 2/3-ის მხარდაჭერა.

## §6. პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა

თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობა საფრთხეს უქმნის ქვეყნის სუვერენიტეტს, ანდა თვითმმართველობის ორგანოები ვერ ასრულებენ მათზე დაკისრებულ მოვალეობას, რაც თავად თვითმმართველობის ფუნქციონირებას უქმნის საფრთხეს, საქართველოს პრეზიდენტს უფლება აქვს, მიიღოს გადაწყვეტილება საკრებულოს საქმიანობის შეჩერების, ან საკრებულოს დათხოვნის თაობაზე.

შეიძლება საკრებულოს უფლებამოსილება ვადამდე შეუწყდეს, თუ მან ორ თვეში ვერ აირჩია აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელი, წევრთა რაოდენობა შემცირდა ნახევარზე მეტით, ან თუ საკრებულომ საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან ორ თვეში ვერ დაამტკიცა ადგილობრივი ბიუჯეტი. ასეთი დებულებების არსებობა კანონში იმან განაპირობა, რომ თავიდან ავიცილოთ ადგილობრივი თვითმმართველობის მუშაობის პარალიზება. საკრებულოს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის თაობაზე გადაწყვეტილებას პრეზიდენტი იღებს საქართველოს პრეზიდენტის სახელმწიფო რწმუნებულის წინადადების საფუძველზე. ასეთი გადაწყვეტილების მისაღებად აუცილებელია საქართველოს პარლამენტის თანხმობა.

იმისათვის, რომ სახელისუფლებო ვაკუუმი არ შეიქმნას, ადგილობრივი თვითმმართველობის ნაცვლად ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიაზე უნდა განხორციელდეს პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა, რომელსაც საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული გამგებელი განახორციელებს.

## §7. ადმინისტრაციული წარმოება ადგილობრივ დონეზე

**1. მოკლე ისტორიული მიმოხილვა.** 1918 წლის 26 მაისს საქართველოს ეროვნულმა საბჭომ ქვეყნის სრული დამოუკიდებლობა გამოაცხადა. აქედან დაიწყო მისი მოწყობის ახალი პროცესი. საქართველო მაშინ დემოკრატიული რესპუბლიკა იყო. რესპუბლიკის მმართველობას ახორციელებდა საქართველოს ეროვნული საბჭო. ადგილობრივ დონეზეც იქმნებოდა არჩეული ორგანოები, რომელთაც ერობები (ადგილობრივი საბჭოები) ეწოდებოდათ. მათ ჰქონდათ როგორც სახელმწიფო, ისე ადგილობრივი მნიშვნელობის უფლებამოსილებები. ძნელია ითქვას, რას ახორციელებდნენ ისინი - ადგილობრივ მმართველობას თუ თვითმმართველობას.

ამ დროისთვის მთავრობას უფლება ჰქონდა, შეეჩერებინა ადგილობრი-

ვი აქტები, ხოლო მათი გაუქმება სასამართლოს კომპეტენციაში შედიოდა.

შინაგან საქმეთა მინისტრს უფლება ჰქონდა, ჩარეულიყო ქალაქისა და რაიონის მმართველობით საქმიანობაში. ის უფლებამოსილი იყო, ზედამხედველობა განეხორციელებინა ადგილობრივ ორგანოებზე, რათა გადამონმეზულიყო მათი საქმიანობის მართლზომიერება.

ადმინისტრაციული წარმოების ენა იყო ქართული, გამონაკლის წარმოადგენდა ის რეგიონები, სადაც მოსახლეობის ნახევარზე მეტი ეროვნულ უმცირესობებს ეკუთვნოდა. ამგვარ რეგიონებში დასაშვები იყო საქმის წარმოება, აგრეთვე, არაქართულად (სახელმწიფო ენასთან ერთად).

მაშინდელ თვითმმართველობას საქართველოში ადგილობრივი ავტონომია არ ჰქონია.

მას შემდეგ, რაც საქართველო საბჭოთა კავშირის ნაწილი გახდა, ადგილობრივი თვითმმართველობების ადგილი ჯერ რეკომებმა, ხოლო შემდგომ საბჭოებმა დაიკავეს. საბჭოები იერარქიული დაქვემდებარებით მკაცრი ცენტრალიზმის პრინციპის საფუძველზე იქმნებოდა - ქვემდგომი საბჭო ანგარიშვალდებული იყო ზემდგომი საბჭოს წინაშე. რაც შეეხება ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტებს ადგილობრივ დონეზე, საქართველოს სსრ კონსტიტუციის 143-ე მუხლის მიხედვით: „სახალხო დეპუტატთა ადგილობრივ საბჭოებს, ხელმძღვანელობენ რა ქვემდგომი საბჭოების საქმიანობას, უფლება აქვთ გააუქმონ ქვემდგომი საბჭოების აქტები“. ასეთი ფორმულირება პირდაპირ კონსტიტუციაში შეუძლებელს ხდიდა ადგილობრივი ორგანოების დამოუკიდებლობას გადანყვეტილების მიღების პროცესში. ეს ადასტურებს, რომ ნების ჩამოყალიბება საბჭოთა საქართველოს პირობებში ხდებოდა ზემოდან ქვემოთ.

**2. ადმინისტრაციული წარმოება თვითმმართველობის დონეზე.** საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობა დამოუკიდებელი სამართლებრივი პოზიციით არის აღჭურვილი, რაც იმაში გამოიხატება, რომ ის დამოუკიდებელია მისდამი დაქვემდებარებული საკითხების გადანყვეტისას. ამით იქმნება საშუალება, სწრაფად და კომპეტენტურად გადანყვედეს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები. მათ მოსაგვარებლად ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებს ევალებათ სხვადასხვა საქმიანობა, მათ შორის, სამართლებრივი აქტების მიღება, რომლებიც სხვა კანონებთან ერთად ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივ საფუძველს ქმნიან.

ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის I აბზაცის თანახმად: „... ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა მუ-



შაობის წესი და სტრუქტურა განისაზღვრება ორგანოთა მიერ საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე გამოცემული ნორმატიული აქტით...“

ნორმატიული აქტები საყოველთაოდ აღიარებული და სავალდებულო ქცევის წესებია. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ადგილობრივი ორგანოები წყვეტენ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს და ამ გადანყვეტილებების გაუქმება შესაძლებელია მხოლოდ სასამართლო წესით და, ესეც მხოლოდ იმ შემთხვევებში, თუ ისინი კანონსაწინააღმდეგოა.

### **3. ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტები ადგილობრივ დონეზე.**

სამართლებრივი აქტები ორ ნაწილად იყოფა: ნორმატიული აქტები და ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტები.

ცნებების ასეთ გამოიჯენას აკეთებს კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ, ხოლო საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი სამართლებრივ აქტებს უწოდებს ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტებს. შესაბამისად, ნორმატიულ აქტს უწოდებს ნორმატიულ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტს, ხოლო ინდივიდუალურსამართლებრივ აქტს კი ადმინისტრაციულ აქტს, რომელსაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტის გაგებით იყენებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების მიერ გამოცემული სამართლებრივი აქტებია:

- წარმომადგენლობითი ორგანოს ნორმატიული აქტი – საკრებულოს გადანყვეტილება;
- წარმომადგენლობითი ორგანოს ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი – საკრებულოს დადგენილება;
- აღმასრულებელი ორგანოს ნორმატიული აქტი - გამგეობის გადანყვეტილება;
- აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელის ნორმატიული აქტი - გამგებლის (მერის) ბრძანება;
- აღმასრულებელი ორგანოს ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი - გამგეობის დადგენილება;
- აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელის ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი - გამგებლის (მერის) განკარგულება.

**ა. ნორმატიული აქტები.** სამართლებრივი აქტები გადანყვეტილების ფორმით გამოიცემა ისეთ საკითხებზე, რომლებიც საყოველთაო ქცევის წესებს ადგენს და მრავალჯერადი გამოყენებისაა. ასეთი გადანყვეტილებებია, მაგალითად:

- საკრებულოს დებულების დამტკიცება, მასში ცვლილებებისა და და-

მატებების შეტანა;

- ადგილობრივი ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცება, მასში ცვლილებების შეტანა;
- ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება;
- ადგილობრივი სამსახურის მიერ განეული კომუნალური და სხვა სახის მომსახურების გადასახდელის ტარიფების დადგენა და ა.შ.

ზემოთ ჩამოთვლილია საკრებულოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები, რომლებიც თავისი შინაარსით ნორმატიულ აქტებს განეკუთვნებიან.

აღმასრულებელი ორგანოს (გამგეობის, მერიის) ნორმატიული აქტია, მაგალითად: გამგეობის გადაწყვეტილება სანიტარული ღონისძიებების წესების დადგენის შესახებ.

აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელის მიერ გამოცემული ნორმატიული აქტი: ასეთი შემთხვევები ძალიან იშვიათია, ძირითადად გამგებლები ინდივიდუალურსამართლებრივ აქტებს გამოსცემენ, ხოლო იმ თვითმმართველ ერთეულებში, სადაც გამგეობა არ იქმნება (ანუ იქ, სადაც მოსახლეობის რაოდენობა 3000-ს არ აღემატება) და მის ფუნქციას უშუალოდ გამგებელი ახორციელებს, გამგებლის მიერ გამოცემული ნორმატიული აქტი პრაქტიკაში არ არსებობს; ასეთი ნორმატიული ხასიათის აქტი რეესტრში რეგისტრირებული არ არის.

**ბ. ინდივიდუალურსამართლებრივი აქტები.** საკრებულოს მიერ სამართლებრივი აქტი დადგენილების ფორმით გამოიცემა ისეთ საკითხებზე, რომლებიც ერთჯერადი ხასიათისაა და მიმართულია კონკრეტული პირისა და პირთა ჯგუფის მიმართ. ასეთი სახის აქტებს ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტები ეწოდება. ასეთი საკითხებია:

- საკრებულოს თავმჯდომარის, მდივნის, კომისიათა თავმჯდომარის არჩევა და გადარჩევა;
- ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის დამტკიცება;
- ადგილობრივი სამსახურებისა და შესაბამისი საწარმოების შექმნა და ლიკვიდაცია და ა.შ.

გამგეობის (მერიის) ინდივიდუალურსამართლებრივი აქტებია, მაგალითად: დადგენილება რომელიმე საწარმოს ხელმძღვანელის დანიშვნის ან განთავისუფლების შესახებ.

გამგებლის (მერის) ინდივიდუალურსამართლებრივი აქტებია, მაგალითად: გამგებლის ან მერის განკარგულება რაიმე კულტურული ღონისძიების უზრუნველყოფის შესახებ (მაგ. კონცერტის ჩატარება და სხვა).

## §8. სამართლებრივი აქტების შემოქმედებითი პროცესი

**1. სამართლებრივი აქტების მომზადება.** ყველაზე მნიშვნელოვანი ნორმატიული აქტია საკრებულოს დებულება, სადაც დანვრილებით არის მოცემული საკრებულოს მუშაობის ორგანიზაცია და სტრუქტურა. დებულებას საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს საკრებულოს თავმჯდომარე. რაც შეეხება ადგილობრივი მმართველობის ერთეულების (რაიონების) აღმასრულებელი ორგანოების (გამგეობების, მერიების) დებულებებს, მათ საქართველოს პრეზიდენტი ამტკიცებს. პრეზიდენტი ამტკიცებს, აგრეთვე, ქ. თბილისის მერიის დებულებას.

ნორმატიული აქტების შესახებ კანონის 33-ე მუხლის მეორე აბზაცის მიხედვით „ნორმატიული აქტის წარდგენის უფლების მქონე სუბიექტსა და ნორმატიული აქტის მიღების (გამოცემის) უფლებამოსილების მქონე ორგანოს (მის სტრუქტურულ ერთეულს) უფლება აქვთ დაუკვეთონ ნორმატიული აქტის პროექტი სახელმწიფო და არასამთავრობო ორგანიზაციასა და დაწესებულებას (მათ შორის უცხოეთის დაწესებულებას), ცალკეულ სპეციალისტსა და სპეციალისტთა ჯგუფს (მათ შორის უცხოელებს)“. ეს მუხლი საშუალებას აძლევს შესაბამის ორგანოებსა თუ თანამდებობის პირებს, დაუკვეთონ ნორმატიული აქტის პროექტის შემუშავება გარეშე პირებს იმ შემთხვევაში, როცა ისინი შესაბამის სფეროში თვითონ არ არიან საკმარისად კომპეტენტურნი. თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ამ მუხლის გამოყენება პრაქტიკაში ნაკლებად ხერხდება. ეს, ერთი მხრივ, შეიძლება გამოწვეული იყოს ფინანსური სახსრების ნაკლებობითაც (დამკვეთმა შესაბამის დავალებაში სათანადო თანხა უნდა გადაიხადოს).

**2. სამართლებრივი აქტების ძალაში შესვლა.** კენჭისყრის შედეგების მიხედვით, თუ ნორმატიული აქტი მიღებული იქნება, მაშინ მას აფორმებს აპარატი. გადაწყვეტილების მიღებიდან ათი დღის ვადაში აპარატი ვალდებულია, მიაწოდოს შესაბამისი ნორმატიული აქტი იუსტიციის სამინისტროს რეგიონულ სამსახურებს სარეგისტრაციოდ (თბილისის ნორმატიული აქტები სარეგისტრაციოდ პირდაპირ ეგზავნება იუსტიციის სამინისტროს). ისინი, თავის მხრივ, ვალდებული არიან, მიღებიდან ერთი კვირის ვადაში ჩაატარონ სამართლებრივი ექსპერტიზა და რეგისტრაციაში გაატარონ ნორმატიული აქტი. აქტის რეგისტრაციაში გატარება არ არის დამოკიდებული ექსპერტიზის შედეგებზე - ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტი ძალაში შედის რეესტრში შეტანიდან მე-10 დღეს გამოქვეყნებისთანავე. იუსტიციის სამინისტროს რეგიონულ სამსახურებში (საქარ-

თველოს იუსტიციის სამინისტროს ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის ორგანოებთან მუშაობის რეგიონული სამსახურები) ნორმატიული აქტი შეაქვთ ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეესტრში და ანიჭებენ სახელმწიფო სარეგისტრაციო კოდს. იუსტიციის სამინისტროს ამ სამსახურებში წარდგენას და რეგისტრაციას საჭიროებს არა ყველა სამართლებრივი აქტი, არამედ მხოლოდ ნორმატიული აქტები, ხოლო ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტები (ადმინისტრაციული აქტები) ძალაში შედიან უფლებამოსილი პირის ხელმოწერისთანავე.

ნორმატიული აქტები სავალდებულოა შესასრულებლად დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე მყოფი ყველა სანარმოს, დაწესებულებისა და ორგანიზაციისთვის, მიუხედავად მათი ორგანიზაციულსამართლებრივი ფორმისა, აგრეთვე, თანამდებობის პირებისა და მოქალაქეებისთვის.

ინდივიდუალურსამართლებრივი აქტები სავალდებულოა შესასრულებლად მხოლოდ ამ აქტით განსაზღვრული ფიზიკური და იურიდიული პირებისთვის, ანუ არ მოქმედებს საყოველთაოდ და ერთჯერადი გამოყენებისაა.

**3. სახელმწიფო ენა ადმინისტრაციულ წარმოებაში.** ნორმატიული აქტი მიიღება (გამოიცემა) და ქვეყნდება საქართველოს სახელმწიფო ენაზე, აფხაზეთში - აფხაზურადაც. საქართველოს კონსტიტუციის მერვე მუხლის მიხედვით „საქართველოს სახელმწიფო ენა არის ქართული, ხოლო აფხაზეთში აგრეთვე აფხაზური“. ნორმატიული აქტი შეიძლება გამოქვეყნდეს არასახელმწიფო ენაზეც, მაგრამ ასეთ ტექსტს არა აქვს ოფიციალური ძალა (მუხლი 40. „კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ“). ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსიც მე-14 მუხლში მიუთითებს, რომ ადმინისტრაციული წარმოების ენა ქართულია, ხოლო აფხაზეთში, აგრეთვე, აფხაზური. ასეთი ჩანაწერი კანონში დიდი შეღავათია ეროვნული უმცირესობებისთვის. ამ მუხლის გამოყენებით ნაწილობრივ თავიდან იქნება აცილებული ინფორმაციული ვაკუუმი და არაქართული მოსახლეობა ადგილობრივი მნიშვნელობის მქონე ძირითად გადაწყვეტილებებს გაეცნობა.

ნორმატიული აქტი მოქმედებს უვადოდ, თუ კანონმდებლობით, ან თვით ამ აქტით სხვა რამ არ არის დადგენილი. იმ შემთხვევაში, როცა ნორმატიული აქტი განსაზღვრული ვადით არის მიღებული, შესაძლებელია ამ ვადის გაგრძელება. ნორმატიულ აქტს უკუძალა არა აქვს (გარდა იმ შემთხვევისა, როცა ეს პირდაპირ არის დადგენილი ამ ნორმატიული აქტით), ხოლო იმ ნორმატიული აქტების უკუძალა, რომლებიც პასუხისმგებლობას ამძიმებენ, გამორიცხულია.

### **§9. ადგილობრივი ორგანოებისა და თანამდებობის პირების სამართლებრივი აქტების შეჩერება და გაუქმება**

დღევანდელი კანონმდებლობის შესაბამისად, საკრებულოს გადაწყვეტილებების გაუქმება შეუძლია მხოლოდ სასამართლოს ან თვითონ საკრებულოს. სასამართლო აუქმებს იმ შემთხვევაში, თუ შესაბამისი აქტი კანონსაწინააღმდეგოა. დაუშვებელია საკრებულოს გადაწყვეტილებების გაუქმება მიზანშეუწონლობის საფუძველზე.

ხოლო, რაც შეეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს ან თანამდებობის პირების სამართლებრივი აქტების შეჩერება-გაუქმების საკითხს:

გამგეობის (თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს) გადაწყვეტილების შეჩერებისა და გაუქმების უფლებამოსილება აქვთ სასამართლოსა და შესაბამის საკრებულოს, ხოლო თვითმმართველი ერთეულის გამგებლის გადაწყვეტილება შეიძლება შეაჩეროს ერთი თვით (მუხლი 42. ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“), აგრეთვე, შესაბამისი რაიონის გამგებელმა.

ადგილობრივი მმართველობის (რაიონის) და იმ ქალაქის, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში, გამგეობის (მერიის) და მათი ხელმძღვანელების გადაწყვეტილებებს აუქმებს სასამართლო და (გარკვეულ კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში) საქართველოს პრეზიდენტი, ხოლო აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკებში – აგრეთვე, ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო. მათი (რაიონის და ქალაქის, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში) გამგეობებისა და მათი ხელმძღვანელების გადაწყვეტილებებს აჩერებს სასამართლო და პრეზიდენტის სახელმწიფო რწმუნებული შესაბამის მხარეში.

აღმასრულებელი ორგანოები რაიონულ დონეზე (გამგეობა და გამგებელი) დიდად არიან ცენტრალურ ხელისუფლებაზე დამოკიდებულნი, ვინაიდან ისინი სახელმწიფო ხელისუფლებას ახორციელებენ ადგილებზე და რადგან რაიონის გამგებლებს პრეზიდენტი ნიშნავს. პრეზიდენტის რწმუნებულებს რეგიონებში დიდი გავლენა აქვთ რაიონის გამგებლებზე, ისინიც, თავის მხრივ, ანგარიშვალდებულნი არიან მათ მიმართ, ვისგანაც დაინიშნენ.

საქართველოს ახალი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის შემთხვევაში მნიშვნელოვნად შეიცვლება ადმინისტრაციული წარმოება ადგილობრივ დონეზე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ნორმატიული აქტე-

ბის შემუშავება, მიღება და მოქმედება ხორციელდება ორგანული კანონის ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ, კანონის ნორმატიული აქტების შესახებ, კანონის თბილისის შესახებ და შესაბამისი ორგანოების ნორმატიული აქტების საფუძველზე.

**§10. ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის ორგანოების ნორმატიული აქტების რეგისტრაცია.  
რეგისტრაციის სამართლებრივი ხასიათი**

ნორმატიული აქტების ძალაში შესასვლელად აუცილებელი წინაპირობაა მათი რეგისტრაციაში გატარება. ნორმატიული აქტების რეგისტრაციისა და მათი კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით შეიქმნა საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის ორგანოებთან მუშაობის რეგიონული სამსახურები. ასეთი რეგიონული სამსახური საქართველოში დღესდღეობით ცხრაა. იმ პროცედურებზე თუ რა ვადებში ხდება აღნიშნული აქტების რეგისტრაცია, უკვე მოგახსენეთ. ყურადღებას შევაჩერებთ ნორმატიული აქტების შესახებ კანონის მხოლოდ ერთ მუხლზე, სადაც მითითებულია, რომ აღნიშნულ სამსახურებს ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების (თანამდებობის პირების) ნორმატიული აქტების რეგისტრაციაში გატარებაზე უარის თქმის უფლება არა აქვთ („კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ“, მუხლი 54, აბზაცი 4). ამგვარი ჩანაწერით თითქოს უნდა განმტკიცდეს ადგილობრივი ორგანოების ავტონომია, მაგრამ კანონის ეს მუხლი უამრავ შემთხვევაში აზარალებს მოქალაქეებს, განსაკუთრებით მაშინ, თუ ნორმატიული აქტით განსაზღვრულია ფინანსური ურთიერთობების მოწესრიგება. განვიხილოთ ასეთი შემთხვევა: საკრებულომ შემოიღო ისეთი სახის გადასახადი, რომელიც მის კომპეტენციაში არ შედიოდა. ამ შემთხვევაში აქტი ბათილია, რადგან იგი არაკომპეტენტურმა ორგანომ გამოსცა, მაგრამ, მიუხედავად ამისა, იუსტიციის სამინისტროს რეგიონულ სამსახურებს უფლება არა აქვთ, რეგისტრაციაში არ გაატარონ ეს ნორმატიული აქტი (ანუ, თეორიულად შესაძლებელია, რომ არაიურიდიული ძალის მქონე ნორმატიული აქტი შევიდეს ძალაში), შემდეგ ის ქვეყნდება და შედის ძალაში, თუმცა მიმღებ ორგანოს მიეთითება, რომ უნდა გაასწოროს შეცდომა, მაგრამ, სანამ ეს მოხდება, გადამხდელი სრულიად უკანონოდ იხდის გადასახადს. საქმე სასამართლომდეც რომ მივიდეს, ასეთი სახის პროცესები დიდ-

ხანს გრძელდება. იყო შემთხვევა, რომ ორი წლის განმავლობაში გაგრძელდა ერთ-ერთი ადმინისტრაციული პროცესი. თუ გავითვალისწინებთ ამგვარ შემთხვევებს, ასეთი ჩანაწერი კანონში შესაცვლელია. (თუმცა ერთ-ერთ მუხლში ისიც არის მოცემული, რომ, თუ რომელიმე სამართლებრივ აქტს არაკომპეტენტური ორგანო გამოსცემს, იგი ბათილია. კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ, მუხლი 51, აბზ. 2).

აქვე გასარკვევია თუ როგორ სამართლებრივ ხასიათს ატარებს ზემოთ ხსენებული ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეესტრში გატარება, არის ეს პროცედურა კონსტიტუციური თუ ფორმალური მნიშვნელობისა? თუკი იმას გავითვალისწინებთ, რომ ნორმატიული აქტი რეგისტრაციაში გატარების გარეშე ძალაში ვერ შევა (თუნდაც ნორმატიული აქტების შესახებ კანონის 44-ე მუხლიდან გამომდინარე), მაშინ ის კონსტიტუციურ ხასიათს ატარებს, მაგრამ, მეორე მხრივ, ცხადია მისი (რეგისტრაციის) ფორმალური დატვირთვა, რადგან არ არსებობს ისეთი შემთხვევა, რაც ადგილობრივი ნორმატიული აქტების რეგისტრაციას ეჭვქვეშ დააყენებდა.

პრაქტიკაში ხშირად ხდება, რომ ადგილობრივი ორგანოები (თანამდებობის პირები) ნორმატიული აქტის ხასიათის მქონე სამართლებრივ აქტებს ინდივიდუალურსამართლებრივი აქტის ფორმით გამოსცემენ. ერთი მხრივ, ეს ხდება უცოდინარობით, თუ რომელ აქტს რა დატვირთვა აქვს, ხოლო, მეორე მხრივ, რეგისტრაციის თავიდან აცილების მიზნით, როცა გაცნობიერებულია, რომ აღნიშნული სამართლებრივი აქტი კანონსაწინააღმდეგოა (თუმცა კიდევ ერთხელ უნდა აღინიშნოს, რომ ის დაურეგისტრირებელი ამ შემთხვევაშიც არ დარჩება), მაგრამ ამით აქტის მიმღები ორგანო თავიდან იცილებს ზედმეტ სამუშაოს.

### **§11. ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების სამართლებრივი აქტების სამართლებრივი ექსპერტიზისა და რეგისტრაციაში გატარების გაადვილების პერსპექტივები**

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის ნორმატიული აქტები ძალაში შედის მხოლოდ რეგისტრაციის (იუსტიციის სამინისტროს რეგიონული სამსახურის მიერ) შემდეგ გამოქვეყნებისთანავე. რადგანაც იუსტიციის სამინისტროს რეგიონული სამსახურები რეგიონების ადმინისტრაციულ ცენტრებში მდებარეობს და ასეთი რეგი-

ონში თითოა, თითოეული სოფლისთვის ძნელად მისაღებია და არ არსებობს სათანადო კომუნიკაციის საშუალებები. ამას გარდა, არც რაიონულ დონეზე არსებობს იმის ვალდებულება, რომ ამ სამსახურებში შეგროვდეს რაიონის ტერიტორიაზე არსებული თვითმმართველი ერთეულების ნორმატიული აქტები. მოვალეობა, ორგანიზებულად მოხდეს მათი წარდგენა ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში, შესაბამის აპარატებს აკისრიათ. დებულებების რეგისტრაციას ახერხებენ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები, მაგრამ სხვა სახის ნორმატიული აქტების რეგისტრაციას ნაკლები ყურადღება ექცევა.

ყოველივე ამის გათვალისწინებით, მიმდინარეობს მსჯელობა იუსტიციის სამინისტროს რეგიონული სამსახურების რაიონულ დონეზე შექმნის თაობაზე. ეს გააადვილებდა აქტების რეგისტრაციას. ამ სამსახურებს მომავალში შეიძლებოდა ეტვირთათ ადგილობრივი სამართლებრივი ზედამხედველობის ფუნქცია.

იმის გათვალისწინებით, თუ რა შედეგები შეიძლება მოიტანოს ძალაში არშესული აქტების საფუძველზე განხორციელებულმა არაკანონიერმა ქმედებებმა, ეს საკითხი სწრაფად უნდა მოგვარდეს.

## **§12. ადმინისტრაციული სარჩელი და საჩივარი - მოქალაქის უფლება**

თითოეულ მოქალაქეს აქვს უფლება, სამართლებრივ აქტებთან დაკავშირებით მიმართოს სასამართლოს. სასამართლოს შეუძლია, განიხილოს, შეესაბამება თუ არა ესა თუ ის ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი საქართველოს კანონმდებლობას. ადმინისტრაციული დავის საგანი შეიძლება გახდეს ადმინისტრაციული გარიგების დადება ან შესრულება, ანდა ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულება ზიანის ანაზღაურების, ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის, ან სხვა რაიმე ქმედების განხორციელების თაობაზე. ამ სახის ადმინისტრაციულ საქმეებს განიხილავს რაიონული (საქალაქო) სასამართლოები, მაგრამ არსებობს გამონაკლისები, რომლებსაც საოლქო სასამართლოები პირველი ინსტანციის წესით განიხილვენ. მაგალითად, სარჩელი ადმინისტრაციული გარიგების დადების ან შესრულების, ან ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ზიანის ანაზღაურების თაობაზე, როცა სარჩელის ფასი აღემატება 500 000 ლარს და ა. შ.

ადმინისტრაციულ პროცესში ერთ-ერთი მხარე აუცილებლად ადმინისტრაციული ორგანოა, რომელმაც გამოსცა ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი, ან განახორციელა იურიდიული მნიშვნელობის მქონე რაიმე ქმე-



დება. ადმინისტრაციული ორგანოს ან სახელმწიფოსგან დელეგირებული უფლებების საფუძველზე კერძო პირის მოქმედებებსა და გადაწყვეტილებებზე პასუხისმგებელია სახელმწიფო (მუხლი 14. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი).

ამას გარდა, მოქალაქეს უფლება აქვს, ადმინისტრაციული საჩივრით მიმართოს ადმინისტრაციულ ორგანოს (შესაბამისი აქტის მიმღები ორგანოს ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოს) ცვლილებების შეტანის, დარღვეული უფლებების აღდგენისა თუ სხვა მოთხოვნებით.

ამ უფლებებით სარგებლობას მოქალაქეები შეძლებენ მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მათ სამართლებრივი აქტების გაცნობის საშუალება ექნებათ. საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე შეიძლება ითქვას, რომ მათ აქტების გაცნობის საშუალება გარანტირებული აქვთ, რადგან კანონით განსაზღვრულია ვალდებულება მათი გამოქვეყნებისა (ან ისეთ ადგილებზე განთავსებისა, სადაც შესაძლებელია გაცნობა).

## II კარი

### ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ძირითადი სამართლებრივი ფორმები

#### შესავალი

მმართველობითი საქმიანობის ფორმების სამართლებრივ ბუნებას განსაზღვრავს ის, თუ სამართლის რომელი დარგის, კერძო თუ საჯარო სამართლის ნორმები უდევს მას საფუძვლად.

პირველ რიგში, უნდა განვასხვავოთ მმართველობის ორგანოს (ადმინისტრაციული ორგანოს) საქმიანობის საჯაროსამართლებრივი და კერძოსამართლებრივი ფორმები.

ადმინისტრაციული სამართალი იკვლევს საქმიანობის იმ სამართლებრივ ფორმებს, რომლებიც საჯაროსამართლებრივი ხასიათისაა.

ადმინისტრაციული ორგანოს საჯაროსამართლებრივი საქმიანობა შეიძლება დაიყოს მისი გამოვლენის ფორმების მიხედვით:

- ნორმათშემოქმედებად,
- ნების გამოვლენად და
- რეალურ მოქმედებად (რეალაქტი).

**1. ნორმათშემოქმედება.** ნორმათშემოქმედებაში იგულისხმება უფლებამოსილი სახელმწიფო, ან ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების მიერ საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე და კანონმდებლობით დადგენილი წესით ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის პროცესი.

ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი სამართლის ნორმათა ერთობლიობაა, რომელიც ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კა-

ნონით საამისოდ მინიჭებული უფლებამოსილების განხორციელების საფუძველზე გამოიცემა.

„კანონით საამისოდ მინიჭებული უფლებამოსილება“ ნორმათშემოქმედების ცნების არსებითი ნიშანია. არსებობს თუ არა ასეთი უფლებამოსილება ფაქტობრივად და რამდენად იცავს ის მის საზღვრებს - არის ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის მართლზომიერების განსაზღვრის ძირითადი კრიტერიუმი.

ნორმათშემოქმედების არსი მდგომარეობს საყოველთაო აბსტრაქტულ-გენერალურ მონესრიგებაში, ე.ი., ის მოიცავს მოფიქრებულ შემთხვევებს და მიმართულია პირთა განუსაზღვრელ წრეზე.

ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის, როგორც კანონქვემდებარე სამართლებრივი აქტის გამოცემისთვის მნიშვნელოვანია, რომ მისი გამოცემის უფლებამოსილების შინაარსი, მიზანი და მოცულობა თვით ამ უფლებამოსილების მიმნიჭებელი კანონიდან იყოს შესამჩნევი; თვით ამ კანონიდან და არა ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტიდან უნდა იყოს გასაგები ის მოთხოვნები, რასაც სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილეს წაუყენებენ. არ არის აუცილებელი, კანონში ეს დანვრილებით იყოს აღწერილი, წინააღმდეგ შემთხვევაში ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის შემამსუბუქებელი ფუნქცია არ იქნებოდა მიღწეული. აქ ლაპარაკია იმაზე, რომ უფლებამოსილების შინაარსი, მიზანი და მოცულობა კანონიდან უნდა გამომდინარეობდეს. რაც უფრო მეტად შეეხება ეს უფლებამოსილება მოქალაქეთა თავისუფლების შეზღუდვას და საკუთრების ხელყოფას, მით უფრო კონკრეტულად უნდა განსაზღვროს კანონმდებელმა ის სივრცე, რომელიც ნორმატიული აქტის მიმღებს ეძლევა გადაწყვეტილების მისაღებად. ეს შეეხება განსაკუთრებით ჯარიმებს, გადასახადებს და სხვა შესატანებს. აქ კანონმდებელი ციფრობრივ საზღვრებსაც კი აწესებს.

**2. ნების გამოვლენა.** ადმინისტრაციული ორგანოს ნების გამოვლენის ფორმებია:

- ადმინისტრაციული აქტი,
- ადმინისტრაციული ხელშეკრულება.

ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება მმართველობის ორგანოს ნებელობითი აქტი, ანუ ნებით განსაზღვრული მოქმედებაა, რომელიც მიმართულია კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის, შეცვლის ან შეწყვეტისკენ.

ადმინისტრაციული აქტი საჯარო მმართველობის განხორციელების

ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი სამართლებრივი ფორმაა. ადმინისტრაციული აქტის სახით მმართველობის ორგანოს განკარგულებაშია კონკრეტული შემთხვევის სწრაფი, ეფექტური და იძულების გზით აღსრულებადი, ცალმხრივი მონესრიგების საშუალება.

ადმინისტრაციული აქტის მიზანია, ცალმხრივად და შესასრულებლად სავალდებულო ძალით წარმოშვას სამართლებრივი შედეგი. მისი ცალმხრივობა გამოიხატება იმაში, რომ ამ აქტის ეფექტი, ზემოქმედება შესაძლოა, მიიღწეოდეს მისი ადრესატის ნების მონაწილეობის გარეშე.

ამის საპირისპიროდ, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მახასიათებელია ის, რომ ხელშეკრულების მონაწილე მხარეების შეთანხმების შედეგად წარმოშობს კონკრეტულ სამართლებრივ ურთიერთობას. ასეთი ხელშეკრულების თავისებურებაა ის, რომ ერთ-ერთი მხარე მაინც აუცილებლად საჯარო ხელისუფლების მატარებელია და მისი პირადი ავტონომია, განსხვავებით კერძო პირებისგან, შეზღუდულია საჯარო სამართლის ნორმებით.

**3. რეალური მოქმედება (რეალაქტი).** ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, ადმინისტრაციული აქტი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულება - ეს არ არის ამომწურავი სია ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმებისა. ამ მნიშვნელოვანი ფორმების გვერდით ხშირად გვხვდება ადმინისტრაციული ორგანო „უბრალო-სახელისუფლო“ მოქმედების განხორციელების პროცესში.

რეალური მოქმედების ცნების ქვეშ იგულისხმება, რომ საჯარო მმართველობა ყოველგვარი სამართლებრივი ფორმის გარეშე ახორციელებს უბრალო მოქმედებას (აქტს).

ცნების ელემენტი „სახელისუფლო“ მოქმედების საჯაროსამართლებრივ ხასიათს აღნიშნავს და მას კერძოსამართლებრივი საქმიანობის ფორმისგან განასხვავებს.

ადმინისტრაციული ორგანოს რეალური აქტი, როგორც მნიშვნელოვანი გამოვლენის ფორმა ე.წ. უბრალო საჯაროსამართლებრივი საქმიანობისა, საჯარო სამართლებრივი ნების გამოვლენისგან იმით განსხვავდება, რომ მიზანი, რომლის მიღწევაც ამ მოქმედების სუბიექტს სურს, კონკრეტული სამართლებრივი შედეგისკენ არ არის მიმართული, იგი ფაქტობრივ შედეგამდე მიდის.

ფაქტობრივი შედეგი, შესაძლებელია, სურვილით (მაგ., ქალაქის დასუფთავება, ქალაქის გამწვანება, პენსიების დარიგება და ა.შ.), ან სურვილის საწინააღმდეგოდ (ავარიული შემთხვევა სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების დროს) დადგეს.

რეალაქტი შეიძლება განხორციელდეს როგორც ორგანიზაციის შიგნით, ისე მის გარეთ.

ორგანიზაციის გარეთ ის გვხდება, როგორც ინფორმაციის, რჩევის გაცემა, კონკრეტული ფაქტების შეფასება, ან კიდევ საინფორმაციო საშუალებებით ახსნა-განმარტებების მიცემა. ასეთი მოქმედება არ არის სამართლებრივი შედეგის წარმოშობისკენ მიმართული და, ამდენად, არა აქვს მომწესრიგებელი ხასიათი.

მმართველობის ორგანოს ასეთმა უბრალო მოქმედებამ შეიძლება გავლენა იქონიოს მესამე პირის სამართლებრივ მდგომარეობაზე. რეალაქტის შედეგად წარმოშობილი ფაქტობრივი შედეგი ინვესტ, ხშირ შემთხვევებში, მთელ რიგ სამართლებრივ პრობლემებს (მაგ., ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება გამომდინარე სამსახურებრივი ავარიული შემთხვევიდან).

აქედან გამომდინარე, ასეთი აქტით წარმოშობილი უარყოფითი შედეგების აღმოსაფხვრელად ადმინისტრაციული კანონმდებლობა ისე, როგორც ადმინისტრაციული საქმიანობის სხვა ფორმების მიმართ, ითვალისწინებს უფლების დაცვის სამართლებრივ საშუალებებს.

წიგნის ამ თავში განვიხილავთ მმართველობითი საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებს. ამასთან, ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების განხილვისას უნდა მოვახდინოთ მმართველობითი საქმიანობის ფორმების **ნიშნების აღწერა** (საკითხი ფორმის სამართლებრივ ბუნებაზე); მოვახდინოთ იმის შეფასება, კონკრეტულ შემთხვევაში რომელი ფორმაა **სათანადო, დაშვებული, ან აკრძალული** (საკითხი ფორმის არჩევანის სისწორეზე).

ასევე, უნდა დავსვათ საკითხი, არის თუ არა მმართველობითი ორგანოს მიერ კონკრეტულ შემთხვევაში არჩეული ან გამოყენებული ფორმა კანონიერი.

ამ ერთი პრობლემის სხვადასხვა ასპექტს ადმინისტრაციული სამართლის პრაქტიკაში განსხვავებული დატვირთვა აქვს. მმართველობითი ორგანოს წარმომადგენლისთვის მნიშვნელოვანია კონკრეტული ამოცანის დასაძლევად მიზანშეწონილი და დასაშვები ფორმის არჩევა; მისთვის საკმარისი არ არის იმის დადგენა, კანონიერია თუ არა საქმიანობის ესა თუ ის ფორმა, მოსამართლეს კი აინტერესებს საქმიანობის ფორმის სამართლებრივი ბუნება და შეუძლია უგულებელყოს მისი მიზანშეწონილობის პრობლემა.

ამასთან ერთად, ადმინისტრაციული საქმიანობის სამართლებრივი ანალიზის დროს, განსაკუთრებით იმის შემოწმებისას, გვაქვს თუ არა ადმი-

ნისტრაციული აქტი, უნდა ამოვიდეთ არა დასაშვებობიდან, არამედ რეალურად არჩეული ფორმიდან. ქართული ადმინისტრაციული სამართლის პრაქტიკაში არცთუ ისე იშვიათია შემთხვევები, როდესაც, გამომდინარე იქიდან, რომ დარღვეულია მმართველობითი საქმიანობის ამა თუ იმ ფორმის გამოყენების სამართლებრივი საფუძვლები, მიდიან იმ დასკვნამდე, რომ საქმე გვაქვს საქმიანობის სხვა ფორმასთან. ის ფაქტი, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს არ ქონდა კონკრეტული შემთხვევის ადმინისტრაციული აქტის გამოცემით მონწესრიგების უფლება და, აქედან გამომდინარე, ის არის უკანონო, არ ცვლის საქმიანობის ამ ფორმის სამართლებრივ ბუნებას. ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების მხრიდან ის უნდა შეფასდეს, როგორც საქმიანობის ფორმა **ადმინისტრაციული აქტის** სახით და არა როგორც ის ფორმა, რა ფორმაც ადმინისტრაციულ ორგანოს უნდა გამოეყენებინა კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად. ადმინისტრაციული საქმიანობის ფორმის **სამართლებრივი ბუნებისა** და მისი **კანონიერების** ერთმანეთთან არევა უდიდესი შეცდომაა.

## თავი 6

### ადმინისტრაციული აქტი

#### §1. ადმინისტრაციული აქტის ცნება და ფუნქციები

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ახდენს ადმინისტრაციული აქტის ცნების დეფინიციას. კოდექსის მე-2 მუხლის „დ“ ქვეპუნქტის თანახმად, **ადმინისტრაციული აქტი არის ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე გამოცემული ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი, რომელიც აწესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს პირის ან პირთა შეზღუდული წრის უფლებებსა და მოვალეობებს.**

ადმინისტრაციული აქტის ცნების დეფინიციის მეორე ნაწილი შედეგია იმ ცვლილებებისა, რომლებიც ზოგადმა ადმინისტრაციულმა კოდექსმა შემდგომში განიცადა. ამ დებულების თანახმად, **ადმინისტრაციულ აქტად ჩაითვლება, აგრეთვე, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება მის უფლებამოსილებაში შემავალი საკითხის დაკმაყოფილებაზე განმცხადებლისთვის უარის თქმის შესახებ. აგრეთვე, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ან დადასტურებული დოკუმენტი, რომელსაც შეიძლება მოჰყვეს სამართლებრივი შედეგი.** ადმინისტრაციული აქტის ცნების ლეგალური დეფინიციის ეს ნაწილი არაფერს ამბობს ახალს და იმაზე მეტს, რაც ნათქვამია ცნების პირველ ნაწილში.

პრობლემურია თუ რამდენად შეიძლება ადმინისტრაციულ აქტად ჩაითვალოს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება მის უფლებამოსილებაში შემავალი საკითხის დაკმაყოფილებაზე განმცხადებლისთვის უარის თქმის შესახებ. ადმინისტრაციული აქტის ამგვარი ზოგადი დეფინიცია ეწინააღმდეგება საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსით განსაზღვრულ სისტემას, რომელიც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ცალკეული ფორმებისთვის ადგენს უფლების დაცვის

კონკრეტულ სამართლებრივ საშუალებებს (სარჩელის სახეებს). თუკი ადმინისტრაციული ორგანოს უარი რაიმე მოქმედების განხორციელებაზე არის ადმინისტრაციული აქტი, მაშინ, შესაბამისად, უფლების დაცვის სამართლებრივი საშუალება იქნებოდა სარჩელი ადმინისტრაციული აქტის გაუქმების მოთხოვნით (სასკ-ის 22-ე მუხლი). ამის საპირისპიროდ, სზაკ-ის 24-ე მუხლი ადგენს ქმედების განხორციელების თაობაზე სარჩელის შეტანის შესაძლებლობას, რომელიც სწორედ ისეთი ქმედების განხორციელების ან ისეთი ქმედებისგან თავის შეკავების მოთხოვნის რეალიზაციას ემსახურება, რომელიც არ გულისხმობს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემას.

ადმინისტრაციული აქტის ცნების ლეგალური დეფინიცია იძლევა მის ოთხ შემადგენელ ნაწილად დაყოფის შესაძლებლობას. მისი ძირითადი ელემენტებია:

- ადმინისტრაციული ორგანო,
- ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე,
- ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი,
- ანეხებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს.

ვფიქრობთ, ცნების თითოეული ელემენტის შინაარსის უკეთ გასაგებად, პირველ რიგში, საჭიროა სამართლის ამ ინსტიტუტის მნიშვნელობის, მისი ფუნქციების ზუსტად განსაზღვრა.

საკითხი „ადმინისტრაციული აქტის ფუნქციათა შესახებ“ სხვა არაფერია თუ არა საკითხი იმ სამართლებრივ შედეგებზე, რომლებიც ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საქმიანობის ამ სამართლებრივი ფორმის გამოყენების შემდეგ წარმოიქმნება. საკითხი ფუნქციათა შესახებ შეიძლება ასე ჩამოვყალიბოთ: რა სამართლებრივ შედეგს იწვევს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა რეალურად და პოტენციურად?

ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერებაში გამოყოფენ ამ სამართლებრივი შედეგების ოთხ ძირითად ფუნქციას. ესენია: მატერიალურსამართლებრივი, წარმოებისსამართლებრივი, საპროცესოსამართლებრივი და აღსრულებითსამართლებრივი ფუნქციები.

განვიხილოთ თითოეული მათგანი ცალ-ცალკე.

**1. ადმინისტრაციული აქტის მატერიალურსამართლებრივი ფუნქცია.**

„კანონი საპენსიო უზრუნველყოფის შესახებ“ ზუსტად განსაზღვრავს იმ პირთა წრეს, რომლებიც უფლებამოსილი არიან, მიიღონ საპენსიო დახმარება. აქედან გამომდინარე, იქმნება შთაბეჭდილება, რომ ფულადი დახმარების გამოყოფისკენ მიმართული ვალდებულებითსამართლებრივი ურთიერთობა მხოლოდ ამ კანონის საფუძველზე წარმოიშობა. ცხადია, ეს ასე არ არის. მხოლოდ მოქალაქის ფულადი დახმარების გამოყოფის მოთხოვნით შე-



ტანილი განცხადებით იწყება ადმინისტრაციული წარმოება, რომლის შედეგადაც, თუ მოქალაქის ფაქტობრივი მდგომარეობა შეესაბამება კანონით გათვალისწინებულ სამართლებრივ მოთხოვნებს, საჯარო დაწესებულება ახდენს მოქალაქის მოთხოვნის დაკმაყოფილებას ადმინისტრაციული აქტის გამოცემით, ე.ი., ვალდებულებითსამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის საფუძველი არის მოქალაქის განცხადება, ხოლო ასეთი ურთიერთობის შინაარსის კონკრეტულად განსაზღვრა ხდება ინდივიდუალური აქტის გამოცემით. კანონი კი მხოლოდ განსაზღვრავს წინაპირობებს, რომელთა არსებობისასაც ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, ჩაებას კონკრეტულ სამართლებრივ ურთიერთობებში.

კანონით განსაზღვრული აბსტრაქტულ-გენერალური მოწესრიგება საჭიროებს კონკრეტულინდივიდუალურ დონეზე განხორციელებას, რადგან მოქალაქე კანონის მიერ წამოყენებულ მოთხოვნებს, როგორც ფულის გადახდის წინაპირობებს, აკმაყოფილებს. ადმინისტრაციული ორგანოს მოვალეობა ფულის გადახდაზე წარმოიქმნება მხოლოდ ამ დაწესებულების შესაბამისი დასკვნის (ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის) შემდეგ.

*ადმინისტრაციული აქტის მატერიალურსამართლებრივი მნიშვნელობა ვლინდება იმაში, რომ ის არის კანონის მოთხოვნათა ცალკეულ შემთხვევებსა და კონკრეტულ პირებზე გასავრცელებელი ტიპური საშუალება.*

**2. ადმინისტრაციული აქტის წარმოებისსამართლებრივი ფუნქცია.** ადმინისტრაციული აქტის წარმოებისსამართლებრივი ფუნქცია გამომდინარეობს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის „კ“ ქვეპუნქტის შინაარსიდან, რომელიც ახდენს ადმინისტრაციული წარმოების ცნების დეფინიციას. **ადმინისტრაციული წარმოება არის ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის მომზადების, გამოცემისა და აღსრულების (აგრეთვე - ადმინისტრაციული საჩივრის გადანაცემის) მიზნით<sup>1</sup>.**

ადმინისტრაციული წარმოება მთავრდება ადმინისტრაციული აქტის (ან ნორმატიული ადმინისტრაციული აქტის) გამოცემით. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, ამგვარი საქმიანობის პროცესში დაიცვას ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კოდექსის ნორმების მოთხოვნები. აუცილებელია, კოდექსის მე-13 მუხლის მოთხოვნის თანახმად, დაინტერესებულ

<sup>1</sup> ადმინისტრაციული წარმოების ცნების მიმართ გამოითქვა სამართლიანი შენიშვნა. აუცილებელია მისი სრულყოფა ადმინისტრაციული გარიგების დადებასთან დაკავშირებული წარმოების პროცესის დამატების სახით.

მხარეს მიეცეს საკუთარი მოსაზრების წარდგენის შესაძლებლობა, ასევე აუცილებელია ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ფორმისთვის კოდექსის 51-ე მუხლის მოთხოვნათა დაცვა. ადმინისტრაციული აქტი უნდა შეიცავდეს წერილობით დასაბუთებას და ის ადრესატს კოდექსის 55-57-ე მუხლების მოთხოვნათა დაცვით უნდა გაეცნოს.

*ადმინისტრაციული აქტის წარმოების სამართლებრივი მნიშვნელობა ვლინდება იმაში, რომ ის არის ადმინისტრაციული წარმოების აუცილებელი წინაპირობა, რამდენადაც სწორედ მისი გამოცემის მიზანი ხდის შესაძლებლად ადმინისტრაციული წარმოებისთვის კოდექსით გათვალისწინებული ნორმების გამოყენებას და ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობას ადმინისტრაციული წარმოების სახეს აძლევს.*

**3. ადმინისტრაციული აქტის საპროცესოსამართლებრივი ფუნქცია.**

ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების სისტემის ჩამოყალიბებასთან ერთად დამკვიდრდა პრინციპი, რომლის თანახმადაც ყველა საჯარო სამართლებრივი დავა, გარდა კონსტიტუციურსამართლებრივი ხასიათისა, ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებას დაექვემდებარა.

ადმინისტრაციულ აქტს არა აქვს უფლების ადმინისტრაციული სასამართლოს გზით დაცვის უზრუნველყოფის წინაპირობის ფუნქცია. მისი საპროცესოსამართლებრივი მნიშვნელობა ვლინდება იმაში, რომ იგი წარმოადგენს აუცილებელ წინაპირობას საჩივრის სწორი ფორმის განსაზღვრისთვის. სარჩელი ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ბათილად ან ძალდაკარგულად ცნობის შესახებ (სასკ-ის 22-ე მუხლი) და სარჩელი ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის თაობაზე (სასკ-ის 23-ე მუხლი) დამოკიდებულია ადმინისტრაციული აქტის არსებობაზე.

ის ადმინისტრაციულსამართლებრივი ღონისძიება, რომელიც სასკ-ის 22-ე მუხლის თანახმად შეტანილი სარჩელის საგანია, ობიექტურად უნდა აკმაყოფილებდეს ადმინისტრაციული აქტის ნიშნებს. არ არის საკმარისი მომჩივანის მტკიცება, რომ ღონისძიება, რომლისკენაც მიმართულია საჩივარი, წარმოადგენს ადმინისტრაციულ აქტს. საჭიროა, ობიექტურად შევისწავლოთ დავის საგნის სამართლებრივი ბუნება. ამასთან, მნიშვნელოვანია არა ადმინისტრაციული ორგანოს შინაგანი, არამედ გამოხატული ნება, მისი გამოხატვის ფორმა, ე.ი., თუ ადმინისტრაციული ღონისძიება განხორციელდება ადმინისტრაციული აქტის ფორმით, მიუხედავად მოწესრიგებული ურთიერთობის სამართლებრივი ხასიათისა, ის უნდა შეფასდეს, როგორც ადმინისტრაციული აქტი.

მაგალითი: თუ მინისტრი გამოსცემს ადმინისტრაციულ აქტს „ბრძანების“ ფორმით და შეწყვეტს შრომის სამართლებრივ ურთიერთობას სამინისტ-

ტროს რიგით მუშაკთან, მიუხედავად იმისა, რომ სამართლებრივი საფუძვლების არარსებობის გამო ასეთი ადმინისტრაციული აქტი კანონსაწინააღმდეგოა, ის ადმინისტრაციული აქტია და მისი შეფასებისა და უფლების სასამართლოს გზით დაცვის შესაბამისი საშუალების განსაზღვრისთვის (განსჯადობის საკითხის გარკვევისთვის) არსებითი არ არის ურთიერთობის სამართლებრივი ბუნება ან ის, ჰქონდა თუ არა ადმინისტრაციულ ორგანოს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის და ამ გზით შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე წარმოშობილი სამართლებრივი ურთიერთობის შეწყვეტის უფლება. მთავარია ის, რომ, როგორც საქმიანობის ფორმის ობიექტური შეფასებისას ირკვევა, ადმინისტრაციულმა ორგანომ გამოიყენა მისი საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილება, კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობა მოენესრიგებინა ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის გზით.

*ადმინისტრაციული აქტის საპროცესოსამართლებრივი მნიშვნელობა იმაშია, რომ, თუმცა მისი არსებობა უფლებათა ადმინისტრაციული სასამართლოს გზით დაცვის უზრუნველყოფისთვის არ არის სავალდებულო წინაპირობა (ე.ი., დღის წესრიგში არ დგას შეკითხვა „თუ“), სამართლებრივი დაცვის სწორი საშუალების შერჩევისთვის (ე.ი. შეკითხვისთვის „როგორ“) აქტის არსებობას გადაამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება.*

#### **4. ადმინისტრაციული აქტის აღსრულებითსამართლებრივი ფუნქცია.**

სახელმწიფო ხელისუფლება კანონის მოთხოვნათა შესასრულებლად თავისი საქმიანობით უშუალოდ კი არ უპირისპირდება მოქალაქეს, არამედ, პირველ რიგში, გამოსცემს სამართლებრივ აქტს, რომელიც ცალკეულ შემთხვევებში განსაზღვრავს იმას, რაც კანონიერია. ამ აქტის საფუძველზე ხორციელდება კონკრეტული მოქმედება, როგორც სამართლიანი, განსაზღვრული და სავალდებულო ძალის მქონე ქმედება.

სწორედ ადმინისტრაციული აქტის გამოცემას აქვს სააღსრულებლო ფურცლის ფუნქცია. კონკრეტული ქმედების განხორციელების წინასწარი გაცხადება ახდენს მოქალაქის სამართლებრივი მდგომარეობის ხელყოფის ლეგიტიმაციას.

ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის უფლება შეიცავს ამ აქტის თვითაღსრულების პრივილეგიას. როგორც კი მავალბელი ან ამკრძალავი აქტი ამოქმედდება, ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია მისი აღსრულება.

*ადმინისტრაციული აქტის აღსრულებითსამართლებრივი მნიშვნელობა მდგომარეობს იმაში, რომ იგი შეიცავს აქტის გამომცემის პრივილეგიას, ანუ შესაძლებლობას, მოქალაქის ნების საწინააღმდეგოდ, მის ხელთ არსებული კანონით დადგენილი აღსრულების საშუალებების გამოყენებით თვითაღსრულოს ეს აქტი.*

## §2. ადმინისტრაციული აქტის ცნების ელემენტები

**1. ადმინისტრაციული ორგანო.** ადმინისტრაციული აქტის ლეგალური დეფინიციიდან გამომდინარე ადმინისტრაციულ აქტად მიიჩნევა ისეთი ადმინისტრაციული ღონისძიება, რომელიც განახორციელა ადმინისტრაციულმა ორგანომ.

სზაკ-ის მე-2 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანო არის ყველა სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის ორგანო ან დაწესებულება, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, აგრეთვე, ნებისმიერი სხვა პირი, რომელიც კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებას.

ადმინისტრაციული ორგანოს ცნების ლეგალური დეფინიცია ორი ნაწილისგან შედგება. დეფინიციის პირველი ნაწილი მოიცავს ადმინისტრაციული ორგანოს **ორგანიზაციულსამართლებრივ** ცნებას, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს მიჯნავს სამთავრობო, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებისგან, რამდენადაც ადმინისტრაციული ორგანოს ორგანიზაციულსამართლებრივი გაგება მოიცავს მხოლოდ იმ ორგანოებს, რომლებიც სახელმწიფო მმართველობის სისტემის შემადგენლობაში შედიან – ე.ი., ყველა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებსა და დაწესებულებებს.

ადმინისტრაციული ორგანოს **ფუნქციონალური გაგება**, რომელიც ცნების დეფინიციის მეორე ნაწილშია მოცემული, აერთიანებს როგორც ადმინისტრაციულ ორგანოებს, ორგანიზაციულსამართლებრივი გაგებით, ასევე იმ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს, რომლებიც არ არიან სახელმწიფო ორგანოთა სისტემის სუბიექტები, მაგრამ კანონმდებლობის საფუძველზე ახორციელებენ საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებებს და მის ჩარჩოებში გამოსცემენ ადმინისტრაციულ აქტებს.

ეს ერთობ მარტივი განმარტება: „აგრეთვე, ნებისმიერი სხვა პირი“, ქართველი კანონმდებლის ზედაპირულობის კი არა, მიზანსწრაფული მოქმედების შედეგია. მხოლოდ ასეთი უბრალო, თითქმის არაიურიდიული განმარტებით შეიძლება ჩამოყალიბდეს ადმინისტრაციული ორგანოს სრულყოფილი ცნება. სწორედ ასეთი განმარტებით არის შესაძლებელი იმ სამი შემთხვევის ერთდროულად ასახვა, როდესაც წარმოდგენილია „აქტი საჯარო მმართველობის განსახორციელებლად“:

**ა. „მინიჭებული საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილების მქონე დაწესებულებები“** არ არიან სახელმწიფო მმართველობის ორგანოთა

სტრუქტურის შემადგენელი ნაწილები, მაგრამ ახორციელებენ საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებებს.

საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილებების მინიჭება მიმნიჭებელ საჯარო დაწესებულებასა და „მინიჭებულ პირს“ შორის წარმოშობს საჯაროსამართლებრივ ხელშეკრულებით ურთიერთობას, რომლის შინაარსიც კანონითა და კონკრეტული აღმჭურველი აქტით ზუსტად არის განსაზღვრული.

საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილებით აღჭურვილი პირები ვალდებული არიან, შეასრულონ მათთვის დაკისრებული მოვალეობები, აქვთ შესაბამისი დაფინანსების მოთხოვნის უფლება და იმყოფებიან აღმჭურველის მეთვალყურეობის ქვეშ. საჩივარი ან სარჩელი მათ საქმიანობაზე მიმართულია უშუალოდ მათ წინააღმდეგ.

საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილებით აღჭურვილი პირები უნდა გაიმიჯნონ ე.წ. „ადმინისტრაციის დამხმარისგან“, რომლებიც საჯარო სამართლის საფუძველზე, ადმინისტრაციული ორგანოს მითითებით და ხელშეკრულების თანახმად, დამოუკიდებლად ახორციელებენ დამხმარე საქმიანობას. დამოუკიდებლად ისინი არ არიან საჯარო უფლებამოსილების მქონენი და მათი საქმიანობა მიეწერება იმ ორგანოს, რომლის დავალებითაც ისინი მოქმედებენ.

**ბ. კერძო პირების** (მათ შეიძლება ვუნოდოთ მინიჭებული საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილების მქონე ფიზიკური პირები) საქმიანობა კანონით განსაზღვრულ და სახელმწიფოს მიერ აღიარებულ შემთხვევებში ადმინისტრაციული დაწესებულებების ტოლფას მოქმედებად მიიჩნევა. ამდენად, მათ მიერ ამ პროცესში გამოცემული აქტები ადმინისტრაციულია და, შესაბამისად, ადმინისტრაციული კანონმდებლობის გაგებით, ისინი ასევე ადმინისტრაციულ ორგანოს წარმოადგენენ.

ასეთი უფლებამოსილებით კერძო პირების აღჭურვა ხდება იმ შემთხვევაში, როდესაც რაიმე საქმიანობის განხორციელება მოითხოვს სპეციალურ ცოდნას და ამ მიზნით შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოების შექმნა დიდ ფინანსურ დანახარჯებთან იქნებოდა დაკავშირებული მაშინ, როდესაც კერძო პირებს მისი შესრულება იგივე ხარისხით და, ამასთან, ნაკლები დანახარჯებით შეუძლიათ. ასეთი შემთხვევის ერთ-ერთ კლასიკურ მაგალითად შეიძლება დასახელდეს ავტოტრანსპორტის სავალდებულო ტექნიკური დათვალიერება კერძო პირების მიერ.

**გ. „ნებისმიერი სხვა პირი“** გულისხმობს საკანონმდებლო და სასამარ-

თლო ორგანოებს<sup>2</sup> ისევე, როგორც მთავრობას. როგორც წესი, ეს ორგანოები არ ახორციელებენ მმართველობით საქმიანობას. ადმინისტრაციული ფუნქციების განხორციელებისას, გამონაკლისის სახით, ისინი იყენებენ საქმიანობის ისეთ ფორმას, როგორც არის ადმინისტრაციული აქტი. სწორედ ამიტომ ექცევიან ეს ორგანოები საქმიანობის ამ პროცესში ადმინისტრაციული ორგანოს ცნების კანონისმიერი გაგების ქვეშ.

კონსტიტუციური ორგანოები – საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს პარლამენტი, მინისტრები – მმართველობითი ფუნქციების განხორციელების პროცესში ექცევიან ადმინისტრაციული ორგანოს ლეგალური დეფინიციის ქვეშ. მაგალითად, როდესაც საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს კონსტიტუციის 61-ე მუხლის თანახმად, პარლამენტის თავმჯდომარის, დეპუტატთა არანაკლებ მეოთხედის მოთხოვნით ან საკუთარი ინიციატივით პარლამენტის სესიებს შორის პერიოდში პარლამენტის რიგგარეშე სესიას, ხოლო მორიგი სესიის მიმდინარეობისას – რიგგარეშე სხდომას იწვევს, ან კიდევ, როდესაც პრეზიდენტი, საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე მუხლის თანახმად, ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონს, ის არ არის ადმინისტრაციული ორგანო ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის გაგებით. ამის საპირისპიროდ, როდესაც პრეზიდენტი, საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის თანახმად, ნიშნავს და ათავისუფლებს მთავრობის წევრებს – მინისტრებს, ის, როგორც ადმინისტრაციული ორგანო, უნდა მოექცეს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მოქმედების სფეროში<sup>3</sup>.

**2. „ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე“.** ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრულია, რომ ის ღონისძიება, რომელსაც ადმინისტრაციული ორგანო კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად ახორციელებს, ადმინისტრაციული სამართლის სფეროდან უნდა გამომდინარეობდეს. კანონით განსაზღვრული ეს პირობა, რო-

2. სასამართლო მეწარმეთა შესახებ კანონის მე-4 მუხლის თანახმად საწარმოს რეგისტრაციის განხორციელების პროცესში წარმოადგენს არა მართლმსაჯულების, არამედ მმართველობის ორგანოს. მიუხედავად ამისა, ყურადღება უნდა მიექცეს მთელ რიგ თავისებურებებს: მისი ეს საქმიანობა ფორმალურად მმართველობითი საქმიანობისთვის დამახასიათებელი ნიშნების მქონეა, მაგრამ სახელისუფლო საქმიანობის გამოვლენის ეს ფორმა თავისი ბუნებით არ არის წმინდა მმართველობითი საქმიანობა. ასეთი ხასიათის სახელისუფლო აქტი იწოდება, როგორც „იუსტიციის აქტი“. სასამართლოს (იუსტიციის ორგანოს) მიერ სამეწარმეო სამართლის ნორმის საფუძველზე განხორციელებული აქტი არ არის ადმინისტრაციული აქტი და, ამდენად, საქმიანობის ამ პროცესში წარმოშობილი დავა არ არის ადმინისტრაციული სამართლის კანონმდებლობიდან გამომდინარე დავა და, შესაბამისად, სასკ-ის მე-2 მუხლით გათვალისწინებული სასამართლოს განსჯადი ადმინისტრაციული საქმიანობა.

3. ამის საპირისპიროდ, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-3 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტის თანახმად, პრეზიდენტი საქმიანობის ამ პროცესშიც რჩება კონსტიტუციურ ორგანოდ და მის ამ საქმიანობაზე არ ვრცელდება სსაპ-ის მოქმედება.

მელსაც ადმინისტრაციული აქტი უნდა პასუხობდეს, დაკავშირებულია სამართლის მეცნიერებაში არსებულ ისეთ ზოგად პრობლემასთან, როგორც არის საჯარო და კერძო სამართლის გამიჯვნა და, აქედან გამომდინარე, ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმების საჯარო სამართლებრივ და კერძო სამართლებრივად დაყოფა.

არსებობს თუ არა ეს პირობა, ამის შემოწმება მარტივად შეიძლება იმ შემთხვევაში, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია სწორედ საჯარო სამართლებრივი საქმიანობისთვის, რამდენადაც სპეციფიკური სამართლებრივი ურთიერთობა მასსა და მოქალაქეს შორის, მაგალითად, ისეთი, როგორც საპოლიციო სამართალშია, ადმინისტრაციული სამართლით არის მონესრიგებული.

რთულია ისეთი შემთხვევა, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებას ახორციელებს (მისი მოქმედება გამომდინარეობს კონკრეტული საჯარო სამართლის ნორმის მოთხოვნიდან) და ამ უფლებამოსილების განსახორციელებლად კერძოსამართლებრივ ურთიერთობაში ებმება.

გაბატონებული შეხედულების თანახმად, ამ შემთხვევაში ყურადღება უნდა მიექცეს სამართლის იმ ნორმის ხასიათს, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს ქმედების უფლებამოსილებით აღჭურვავს, და არა იმას, თუ სამართლის რომელ სფეროში იჩენს თავს სამართლებრივი შედეგი. მოკლედ რომ ჩამოვაცალიბოთ – გადამწყვეტია, საიდან მოდის ღონისძიება და არა ის, თუ საითკენ არის იგი მიმართული. აქედან გამომდინარე, საქმე ეხება ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე გამოცემულ აქტს.

ფრაზამ „ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე“ შეიძლება წარმოშვას პრობლემა იმ შემთხვევებში, როდესაც სწორედ ასეთი საფუძველების არარსებობის დროს გამოცემული აქტების, ანუ უკანონო ადმინისტრაციული აქტების ლეგალური დეფინიციის ფარგლებში მოქცევა ხდება. არსებობს თუ არა ადმინისტრაციული აქტის გამოცემისთვის საჭირო საკანონმდებლო საფუძველები ან არის თუ არა ის სწორად გამოყენებული, ქმედების ადმინისტრაციულ აქტად მიჩნევისთვის ამას არსებითი მნიშვნელობა არა აქვს, რამდენადაც უკანონო ადმინისტრაციული აქტიც შესასრულებლად სავალდებულო ძალის მატარებელია, თუ ის კანონით განსაზღვრულ ვადებში არ გასაჩივრდება. უკანონო ადმინისტრაციული ქმედების ადმინისტრაციული აქტის დეფინიციის მიხედვით მოქცევას აქვს უფლების სასამართლოს გზით დაცვისთვის აუცილებელი წინაპირობის ფუნქცია, ამიტომ არ შეიძლება, ცნების ეს ელემენტი გახდეს ერთადერთი განმსაზღვრელი კრიტერიუმი

ადმინისტრაციული ქმედების ადმინისტრაციულ აქტად შეფასების გზაზე.

ასევე პრობლემურია ფორმულა: „ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე“, როდესაც კონკრეტულ შემთხვევაში ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის საფუძველი არის არა ადმინისტრაციული, არამედ სახელმწიფო ან საერთაშორისო სამართლის ნორმა. მაგალითად, როდესაც პრეზიდენტი კონსტიტუციის 61-ე მუხლის თანახმად იწვევს პარლამენტის რიგგარეშე სესიას ან სხდომას და როდესაც კონსტიტუციის 73-ე მუხლის საფუძველზე ნიშნავს და ათავისუფლებს თანამდებობის პირებს, მის საქმიანობას ორივე შემთხვევაში საფუძვლად უდევს კონსტიტუციურსამართლებრივი ნორმა, მაგრამ პირველ შემთხვევაში გამოცემული პარლამენტის საგანგებო სესიის ან სხდომის მოწვევის აქტი<sup>4</sup> არ წარმოადგენს ადმინისტრაციულ აქტს, ხოლო თანამდებობის პირების დანიშვნისა და განთავისუფლების აქტი კი ადმინისტრაციული აქტია. ამ კონკრეტული მაგალითითაც ნათლად სჩანს, რომ მართო აქტის გამოცემის სამართლებრივი საფუძვლების განსაზღვრით შეუძლებელია მისი სამართლებრივი ბუნების გარკვევა.

სახელისუფლო საქმიანობა შესაძლებელია მხოლოდ საჯარო სამართლის სფეროში განხორციელდეს; ამასთან ერთად, სახელისუფლო არ არის საჯარო სამართლის სფეროში განხორციელებული ნებისმიერი მმართველობითი საქმიანობა. ხელისუფლებითი ფუნქციების განხორციელება ისეთი ფუნქციების განხორციელებაა, რომელიც არ საჭიროებს მეორე მხარის თანხმობას და რომლის უკანაც სახელმწიფო იძულების მექანიზმი დგას. ნიშანი „ერთმხრივი“ მიჯნავს ადმინისტრაციულ აქტს ადმინისტრაციული ორგანოს სხვა სახის ადმინისტრაციული საქმიანობისგან. ამდენად, ადმინისტრაციული აქტი არის ყველა ის ღონისძიება, რომელიც ცალმხრივად ადმინისტრაციული სამართლის სფეროდან გამომდინარეობს და ადმინისტრაციულსამართლებრივი ნების გამოხატვას წარმოადგენს.

4. ამ თვალსაზრისით საინტერესოა, გავცნოთ კონკრეტულ შემთხვევას ქართული ადმინისტრაციული სასამართლო პრაქტიკიდან: საქართველოს პარლამენტის წევრმა სასარჩელო განცხადებით მიმართა თბილისის საოლქო სასამართლოს, რომლითაც მოითხოვა საქართველოს პრეზიდენტის „საქართველოს პარლამენტის რიგგარეშე სხდომის მოწვევის შესახებ“ განკარგულების ბათილად ცნობა. მოსარჩელემ მიუთითა, რომ საქართველოს პრეზიდენტის სადავო განკარგულება არ შეესაბამება მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებს, კერძოდ, განკარგულებაში არ არის მითითებული ის ორგანო, რომელშიც შეიძლება მისი გასაჩივრება, არც ამ ორგანოს მისამართი და არც გასაჩივრების ვადა, რითაც დაირღვა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 52-ე მუხლის მე-2 პუნქტი. არსებითად, დარღვეულია განკარგულების მომზადებისა და გამოცემის კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნები, ამასთან, განკარგულების თანდართულ დღის წესრიგში პირველ საკითხად შეტანილი საკითხი უკვე განხილულია პარლამენტის მიერ, შესაბამისი გადაწყვეტილების პროექტი კი არ წარდგენია არათუ ფრაქციებსა და კომიტეტებს, არამედ პარლამენტის წევრებსაც, რაც „პარლამენტის რეგლამენტით“ დადგენილი პროცედურის არსებითი დარღვევაა. აქედან გამომდინარე, მოსარჩელე



ქ.ნ. „უბრალო საჯარო სამართლებრივი“ ღონისძიება არ არის ღონისძიება ადმინისტრაციული აქტის ცნების ლეგალური დეფინიციის გაგებით.

მიიჩნევს, რომ არსებობს საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულების ბათილად ცნობის საფუძველი. ქ. თბილისის საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა კოლეგიის 18.03.03 წ. განჩინებით საქართველოს პარლამენტის წევრს უარი ეთქვა სარჩელის მიღებაზე. სასამართლომ მიუთითა, რომ საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულება „საქართველოს პარლამენტის რეგარემუ შეხდომის მოწვევის შესახებ“ არ წარმოადგენს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებულ არც ნორმატიულ და არც ინდივიდუალურ ადმინისტრაციული აქტს, რადგან სადავო განკარგულება წარმოადგენს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საქართველოს კონსტიტუციის 61-ე მუხლის მე-2 ნაწილით მისთვის მინიჭებული პარლამენტთან ურთიერთობის კონსტიტუციურ პერროგატივას მიკუთვნებული უფლების განხორციელებისას მიღებულ გადაწყვეტილებას და არა ადმინისტრაციულ აქტს. ამდენად, სასამართლოს კოლეგიამ მიიჩნია, რომ დავა საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის თაობაზე არ გამომდინარეობს ადმინისტრაციული სამართლის კანონმდებლობიდან. მოსარჩელე, რომელიც საქართველოს პარლამენტის წევრია, უფლებამოსილია, თავისი საქმიანობა განახორციელოს მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 თავის, „საქართველოს პარლამენტის წევრის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კანონისა და საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის შესაბამისად და პარლამენტის წევრს უფლება არა აქვს სასარჩელო განცხადებით მიმართოს საერთო სასამართლოს პარლამენტის რეგარემუ შეხდომის მოწვევის თაობაზე საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულების კანონიერების დადგენის შესახებ.

საქართველოს პარლამენტის წევრმა სარჩელის მიუღებლობა გაასაჩივრა კერძო საჩივრით და თბილისი 18.03.03 წ. განჩინების გაუქმება და მისი სარჩელის წარმოებაში მიღება.

თბილისის საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა კოლეგიამ 14.04.03 წ. განჩინებით არ დააკმაყოფილა კერძო საჩივარი და საქმის მასალებთან ერთად გადაუგზავნა საქართველოს უზენაეს სასამართლოს.

სასამართლო კოლეგიამ მიუთითა, რომ გასაჩივრებული სამართლებრივი აქტის გამოცემით საქართველოს პრეზიდენტმა განახორციელა საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული პოლიტიკური ფუნქცია, როგორც სახელმწიფოს და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურმა, რომლის პარლამენტთან ურთიერთობის პერროგატივა არის მისი განსაკუთრებული უფლებამოსილება მონაწილეობდეს საკანონმდებლო საქმიანობაში (საქ. პარლამენტის რეგლამენტი, მუხ. 4).

საოლქო სასამართლომ გაიზიარა კერძო საჩივრის ავტორის მოსაზრება იმის შესახებ, რომ მას, როგორც ფიზიკურ პირს, საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლით, „ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის“ პრეამბულის მესამე აბზაცის, მე-10 მუხლით, „ადამიანთა უფლებისა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპის კონვენციის“ მე-6 და მე-14 მუხლებით გარანტირებული აქვს სასამართლოსთვის მიმართვის უფლება, მაგრამ კონკრეტულ შემთხვევაში მოსარჩელემ სასამართლოს მიმართა არა როგორც ფიზიკურმა პირმა საკუთარი უფლებების დასაცავად, არამედ როგორც სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირმა, საქართველოს პარლამენტის წევრმა. ამასთან, სარჩელში მითითებული არ არის მოსარჩელის რა უფლება დაირღვა გასაჩივრებული განკარგულებით და, შესაბამისად, განსაზღვრული არ არის, რომელი უფლების დაცვას ითხოვს მოსარჩელე სასამართლოსგან.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს საკასაციო პალატა საქმის მასალების გაცნობით და მხარეთა ახსნა-განმარტებების მოსმენით მივიდა დასკვნამდე, რომ კერძო საჩივარი არ უნდა დაკმაყოფილდეს შემდეგ გარემოებათა გამო:

„საქართველოს პარლამენტის რეგარემუ შეხდომის მოწვევის შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულების ადმინისტრაციული აქტად მიჩნევისათვის ის ფორმალურსამართლებრივი თვალსაზრისით უნდა შეიცავდეს ადმინისტრაციული კანონმდებლობით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული აქტის ლეგალური დეფინიციის ყველა ელემენტს. სხაკ-ის მე-2 მუხლის „დ“ ქვეპუნქტის თანახმად, ადმინისტრაციული აქტი ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე უნდა გამოიცეს. რამდენადაც ადმინისტრაციული აქტის გამოცემით ხდება სამართლის ნორმით განხორციელებული ზოგად-აბსტრაქტული მონესრიგების კონკრეტიზაცია და ინდივიდუალიზაცია,

ამ ფორმით მოქმედებს მმართველობა, როდესაც ის საქმიანობს საზოგადოების კეთილდღეობისთვის ისე, რომ არ იყენებს მის ხელთ არსებულ იძულებ

შეუძლებელია ადმინისტრაციული აქტის არსებობა-არარსებობის, ან თუნდაც მისი კანონიერების დადგენა მისი გამოცემის სამართლებრივი საფუძვლების შემონაშენების გარეშე. არ დაიშვება ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა კონკრეტული ადმინისტრაციულსამართლებრივი ნორმის გარეშე. ეს მოთხოვნა უზრუნველყოფს პიროვნებასა და სახელმწიფოს შორის არსებული სამართლებრივი ურთიერთობის გამჭვირვალობას და შესაძლებელს ხდის სასამართლოს მხრიდან ამ აქტის ადრესატის უფლებების შეზღუდვის კანონიერების გადამონაშენებას. განსახილველ შემთხვევაში ის სამართლებრივი ნორმა, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს გარკვეული მოქმედების უფლებამოსილებით აღჭურვავენ კონსტიტუციურსამართლებრივი ხასიათისაა. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 თავი განსაზღვრავს საქართველოს პარლამენტის ორგანიზაციისა და საქმიანობის კონსტიტუციურსამართლებრივ საფუძვლებს. საქართველოს კონსტიტუციის 61-ე მუხლი განესრიგებს რიგგარეშე სესიების და სხდომების მოწვევის წესს. ამ კონსტიტუციური უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში, სხვა კონსტიტუციური უფლებამოსილების მსგავსად (მაგ., კანონის ხელმოწერა, გამოქვეყნება და სხვ.), საქართველოს პრეზიდენტი არ ეწევა მმართველობით საქმიანობას, ადმინისტრაციულს, რის გამოც იგი არ ექვევა ადმინისტრაციული სამართლის მონესრიგების სფეროში. განსახილველ შემთხვევაში საქართველოს პარლამენტის რიგგარეშე სხდომის მოწვევის უფლებამოსილებათა განხორციელების პროცესში წარმოშობილი სამართლებრივი ურთიერთობები კონსტიტუციურსამართლებრივ და არა ადმინისტრაციულსამართლებრივ ურთიერთობათა რიგს განეკუთვნება.

სასკ-ის მე-2 მუხლის 1 ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, ადმინისტრაციული აქტი ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა მიიღოს. ადმინისტრაციული კანონმდებლობა აღიარებს ადმინისტრაციული ორგანოს ფუნქციონალურ გაგებას და ასეთად მიიჩნევს კანონით მინიჭებული მმართველობითი ფუნქციების განხორციელების პროცესში ნებისმიერ პირს და ორგანოს, მიუხედავად ხელისუფლების ამა თუ იმ შტოსადმი მისი ორგანიზაციული კუთვნილებისა. განსახილველ შემთხვევაში აქტის გამოცემი სუბიექტი – საქართველოს პრეზიდენტი – წარმოადგენს ადმინისტრაციულ ორგანოს ორგანიზაციული გაგებით, ამასთანავე, ვინაიდან საქართველოს პრეზიდენტი საქმიანობის ამ პროცესში არ ახორციელებს მმართველობით ფუნქციებს, ფუნქციონალური გაგებით, იგი არ წარმოადგენს ადმინისტრაციულ ორგანოს.

ამასთანავე, სზაკ-ის მე-3 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, სზაკ-ის მოქმედება არ ვრცელდება საქართველოს პარლამენტზე. საქართველოს პრეზიდენტის, როგორც სახელმწიფოს და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის, პარლამენტთან ურთიერთობის კონსტიტუციური პერროგატივა მისი განსაკუთრებული უფლებამოსილება, მონაწილეობდეს საკანონმდებლო საქმიანობაში, ხელი შეუწყოს საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებას, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთშეთანხმებული სამუშაო და საგარეო პოლიტიკის განსაზღვრას („საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის“ კანონის მე-4 მუხლი). საქართველოს კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებამოსილების საფუძველზე გამოცემული აქტი საქართველოს პარლამენტის საგანგებო სხდომის მოწვევის შესახებ არის შექმნილი საჭიროებით გამოწვეული პოლიტიკური აქტი. საქართველოს პრეზიდენტი პოლიტიკურ ფუნქციებს ასრულებს ვართო დისკრეციის პირობებში, საქართველოს კონსტიტუციის 61-ე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, განკარგულება რიგგარეშე სესიის მოწვევის შესახებ დასაშვებია სამართლებრივი თვალსაზრისით. ამასთანავე, სასამართლო ვერ იქონიებს მსჯელობას მის მიზანშეწონილობაზე. სასამართლო წარმოების დროს მიზანშეწონილობის შემონაშენების დაშვება გამოიწვევდა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დარღვევას, ერთი ხელისუფლების მხრიდან მეორის საქმიანობაში ჩარევას.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, საკასაციო პალატა თვლის, რომ საქართველოს პრეზიდენტის №286 განკარგულება არ განეკუთვნება სასკ-ის მე-2 მუხლით გათვალისწინებულ სასამართლოს განსჯად ადმინისტრაციულ საქმეთა რიგს. საოლქო სასამართლოს კოლეგიის მოსაზრება იმის შესახებ, რომ საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულება არ წარმოადგენს ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტს, ხოლო სარჩელი არ ექვემდებარება სასამართლო უწყებას, არ ეწინააღმდეგება სასკ-ის მე-6 მუხლის პირველი ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტის, სზაკ-ის მე-2, მე-3 მუხლების მოთხოვნებს. (განჩინების სრული ტექსტი იხ. საქ. უზენაესი სასამართლოს 2003 წლის 22 მაისის განჩინება №3გ-ად-44/1-03).

ბის ძალას. ამას არასახელისუფლო საქმიანობა ეწოდება.

ის, რომ ღონისძიება ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე უნდა განხორციელდეს, მარტო ადმინისტრაციული აქტის ცნების ელემენტი არ არის, იგი იმავდროულად ადმინისტრაციული ღონისძიების (ადმინისტრაციული აქტის ფორმით) კანონიერების მაკონტროლებელი მასშტაბია.

**3. ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი.** ადმინისტრაციული აქტი მაშინ გვაქვს, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანოს ღონისძიება მიმართულია პირის ან პირთა შეზღუდული წრისკენ. კონკრეტულია პირთა წრე მაშინ, როდესაც გადაწყვეტილების მიღების დროს გარკვეულია თუ ვის ეხება ის. ადმინისტრაციული აქტი ინდივიდუალურად განსაზღვრული პირებისკენ უნდა იყოს მიმართული, ან უნდა შეეხებოდეს ცალკეულ კონკრეტულ შემთხვევებს.

ადმინისტრაციული აქტის ცნების ეს ნიშანი ახასიათებს მას, როგორც ინდივიდუალურსამართლებრივ აქტს და ემსახურება მის გამიჯვნას სამართლებრივი ნორმისგან, რომელიც, ადმინისტრაციული აქტისგან განსხვავებით, ქცევის ზოგად წესს ადგენს.

მხოლოდ ადმინისტრაციული აქტისა და სამართლის ნორმის ურთიერთგამიჯვნით და ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ორივე სამართლებრივი ფორმის ადრესატისა და ობიექტის შეჯერებით არის შესაძლებელი ადმინისტრაციული აქტის, როგორც ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტის, ცნების გაგება.

სამართლებრივი აქტების ინდივიდუალურად და ნორმატიულად დაყოფა მხოლოდ იმ კრიტერიუმით თუ პირთა როგორ წრეზე ვრცელდება იგი, სასურველ შედეგს ვერ მოგვცემს<sup>5</sup>. ადმინისტრაციული აქტისა და სამართლის ნორმის ურთიერთდამოკიდებულებისთვის არსებითი მნიშვნელობა აქვს „მონესრიგების“ ორ სტრუქტურულ ელემენტს, ესენია: „ადრესატთა წრე“ და „ობიექტი - კონკრეტული შემთხვევა“. ნებისმიერი აქტი მიმართულია ერთი ან რამდენიმე პიროვნებისკენ და, იმავდროულად, ანესრიგებს კონკრეტულ შემთხვევებს.

მონესრიგების ადრესატთა წრე **ინდივიდუალურად ან გენერალურად**

<sup>5</sup> საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარმა, სადაც ნათქვამია, თითქოს გერმანული სამართალი „აღიარებს სამართლებრივი აქტების ინდივიდუალურად და ნორმატიულად დაყოფას მხოლოდ იმ კრიტერიუმით, თუ პირთა როგორ წრეზე ვრცელდება იგი“, შეცდომაში არ უნდა შეიყვანოს მკითხველი (სზაკ-ის კომენტარი, გვ. 38.). გერმანული სამართალი სამართლებრივი აქტების ნორმატიულად და ინდივიდუალურად დაყოფის ორ კრიტერიუმს იყენებს. ესენია: „ადრესატთა წრე“ და „კონკრეტული შემთხვევა“.

(ადრესატთა წრის განსაზღვრის ძირითადი კრიტერიუმები) უნდა განისაზღვროს მაშინ, როდესაც შესაძლებელია შემთხვევის **კონკრეტულად** ან **აბსტრაქტულად** აღწერა.

სამართლებრივი აქტი ინდივიდუალური ხასიათისაა, როდესაც ის მიმართულია კონკრეტული პირისკენ, რომელსაც აქტი სახელობით აღწერს, ან უშუალოდ მიმართავს. ამის მაგალითია პირისთვის კერძო სახლის მშენებლობის ნებართვის გაცემა.

აქტი ინდივიდუალურია მაშინაც, როდესაც ის არა ერთ პირს, არამედ მისი გამოცემის დროს ობიექტურად განსაზღვრულ ან განსაზღვრებად პირთა ჯგუფს მოიცავს. ზღვარს ინდივიდუალურ და გენერალურ მონესრიგებას შორის პირთა რიცხობრივი ოდენობა კი არ განაპირობებს, არამედ ის, განსაზღვრებადია თუ არა ეს წრე. ასე, მაგალითად, პოლიციელის მოთხოვნის - პირებმა, რომლებიც შენობაში იმყოფებიან, დატოვონ იგი - ადრესატია ყველა პირი, ვინც იმ დროისთვის შენობაშია. ადრესატთა წრის სახელობითი აღწერა შეუძლებელია, მაგრამ შესაძლებელია მათი საერთო ნიშნით – „იმ დროისთვის შენობაში ყოფნა“ – განსაზღვრა. გენერალური მონესრიგების დროს სამართლებრივი აქტი პირთა განუსაზღვრელ წრეს შეეხება. მისთვის დამახასიათებელია ის, რომ იგი „ყველასკენ“ არის მიმართული, რომ მისი გამოცემის დროს ჯერ კიდევ არ არის განსაზღვრული სუბიექტთა წრე, რომელზეც ეს აქტი გავრცელდება.

კონკრეტულია სამართლებრივი აქტი, რომელიც კონკრეტული საქმის ვითარებას ასახავს და თავისი ბუნებით „ერთჯერადია“. ამის მაგალითია ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება, რომელიც მოქალაქეს აძლევს შესაძლებლობას, მიიღოს ფულადი დახმარება უმუშევრობის შემთხვევაში.

აბსტრაქტული სამართლებრივი აქტი ასახავს საქმის გარემოებებს ზოგადად და შესაძლებელია, მის საფუძველზე კონკრეტული შემთხვევის განუსაზღვრელი რაოდენობა წარმოიშვას. ადმინისტრაციული ორგანოს მოქალაქისთვის უმუშევრობის დახმარების გაცემის თაობაზე მიღებული კონკრეტული გადაწყვეტილების საფუძველი სწორედ სამართლის ნორმით (კანონით) განხორციელებული აბსტრაქტული მონესრიგებაა.

ზემოთ ჩამოთვლილი კრიტერიუმების მოშველიებით შესაძლებელია სამართლებრივი აქტების ოთხი ტიპის გამოყოფა:

**ა. აბსტრაქტულ-გენერალური:** სამართლებრივი აქტი შეიძლება მისი გამოცემის დროს განუსაზღვრელად ბევრი ურთიერთობის (მონესრიგების ობიექტი აბსტრაქტული) განუსაზღვრელი რაოდენობის მონაწილეებისკენ (ადრესატთა წრე გენერალური) იყოს მიმართული. ამ შემთხვევაში ვლერბულობთ

სამართლის ნორმას (*ნორმატიულ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტს*).

**ბ. კონკრეტულ-ინდივიდუალური:** სამართლებრივი აქტი შეიძლება მისი გამოცემის დროს კონკრეტული ურთიერთობის (მონესრიგების ობიექტი კონკრეტული) მონაწილეთა განსაზღვრული რაოდენობისკენ (ადრესატთა წრე ინდივიდუალური) იყოს მიმართული. ეს კონკრეტულ-ინდივიდუალური მონესრიგება არის *ადმინისტრაციული აქტი*.

**გ. აბსტრაქტულ-ინდივიდუალური:** სამართლებრივი აქტი შეიძლება მისი გამოცემის დროს მიმართული იყოს აბსტრაქტული ურთიერთობის (მონესრიგების ობიექტი აბსტრაქტული) მონაწილეთა განსაზღვრული (ადრესატთა წრე ინდივიდუალური) რაოდენობისკენ. ასეთი შემთხვევა კლასიფიცირდება, როგორც „კონკრეტული შემთხვევის მონესრიგება“ და, შესაბამისად, როგორც *ადმინისტრაციული აქტი*.

**დ. კონკრეტულ-გენერალური:** და ბოლოს, სამართლებრივი აქტი შეიძლება მისი გამოცემის დროს დროით ან სივრცით განსაზღვრულ (მონესრიგების ობიექტი კონკრეტული) გარემოებას ეხებოდეს, მაგრამ უშუალო ადრესატთა განუსაზღვრელი რაოდენობისკენ (ადრესატთა წრე გენერალური) იყოს მიმართული. ასეთი *ადმინისტრაციული აქტის* მაგალითია კონკრეტული ქუჩის გადაკეცვა სავარაუდო, შესაძლებელი აფეთქების გამო, ან კიდევ კონკრეტული თარიღით განსაზღვრული საპროტესტო დემონსტრაციის აკრძალვა.

სამართლებრივი აქტი ადმინისტრაციულ აქტად მაშინ ჩაითვლება, როდესაც იმ პირის ან პირთა შეზღუდული წრის უფლებებსა და მოვალეობებს შეეხება, რომლებიც ამ ორგანოს **გარეთ დგას**.

ადმინისტრაციული აქტის არსებობის წინაპირობაა, რომ მონესრიგება მიმართულია იმ უშუალო სამართლებრივ შედეგზე, რომელიც მისი გამოცემა ადმინისტრაციული ორგანოს გარეთ არსებული ურთიერთობების სფეროში დგება. ამასთან დაკავშირებით გარკვეულ ყურადღებას იმსახურებს ე.წ. „**მრავალსაფეხურიანი აქტი**“. ის ხელთა გვაქვს მაშინ, როდესაც ადმინისტრაციული აქტის გამოცემისთვის აუცილებელია სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მონაწილეობა ან თანხმობა.

ამ ორგანოთა მოქმედება არ მიიჩნევა გარე ზემოქმედების ძალით განხორციელებულ ღონისძიებად და, შესაბამისად, დამოუკიდებელ ადმინისტრაციულ აქტად. მაშინაც კი, როდესაც ის ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა ორგანოს მიერ აქტის გამოცემაზე უარის მიზეზი ხდება, ის უშუალოდ კი არ უპირისპირდება მესამე პირის სამართლებრივ ინტერესებს, არამედ მხოლოდ გავლენას ახდენს ადმინისტრაციული ორგანოს გადანყვეტილებაზე. გადანყვეტილება ადმინისტრაციული აქტის გამოცემაზე უარის

თქმის შესახებ გამოაქვს იმ უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოს, რომელშიც შეტანილი იყო განცხადება ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის მოთხოვნით. ამდენად, ადმინისტრაციული აქტის გამოცემით დაინტერესებული პირის სარჩელი მიმართულია არა იმ ორგანოს წინააღმდეგ, რომლის მონაწილეობით (ან თანხმობით) გამოიცემოდა (და რომლის უარყოფითმა შეფასებამაც გავლენა იქონია აქტის გამოუცემლობაზე) ადმინისტრაციული აქტი, არამედ მისი ადრესატია მხოლოდ ის ორგანო, რომელსაც ეს აქტი უნდა გამოეცა.

ამ თვალსაზრისით, კომუნალური სამშენებლო სამართლის სფეროში მოქალაქეს მაშინაც არა აქვს თავისი უფლების სარჩელით დაცვის შესაძლებლობა, როდესაც ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო უარყოფს კომუნალური ერთეულის ქალაქმშენებლობის გეგმას. მოქალაქეთა მხრიდან ამ მშენებლობის განხორციელებაზე დიდი ინტერესის არსებობისდა მიუხედავად, უარყოფილი უფლება ხელყოფს კომუნალური ორგანოს უფლებას და არა მოქალაქეთა კონსტიტუციურ უფლებათა სფეროს. ამიტომ უარყოფითი გადაწყვეტილება კომუნალური ტერიტორიული კორპორაციის მიმართ დადგენილი ადმინისტრაციული აქტია და მოქალაქის მიერ წარდგენილი სარჩელი უშედეგო იქნებოდა.

**4. „ანესებს, ცვლის, წყვეტს, ან ადასტურებს“.** ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედება მაშინ შეიძლება მივიჩნიოთ ადმინისტრაციულ აქტად, როდესაც ეს ქმედება ცალმხრივად მკაცრად განსაზღვრული სამართლებრივი შედეგისკენ (ე.ი., ქმედების შედეგი – მოწესრიგება) არის მიმართული.

ადმინისტრაციული აქტის ცნების ეს ელემენტი აღწერს მის ბუნებას, როგორც ღონისძიებას, რომელიც მიმართულია ურთიერთობის სამართლებრივი მოწესრიგებისკენ, ე.ი., ის ანესებს, ცვლის, წყვეტს, ან ადასტურებს პირის სამართლებრივ მდგომარეობას.

სამართლებრივი **მოწესრიგების** არსი იმაშია, რომ ადმინისტრაციული აქტის გამოცემით განხორციელებული ღონისძიება ადმინისტრაციული ორგანოს ნების შესაბამისად იქითკენ არის მიმართული, რათა ცალმხრივად და შესასრულებლად სავალდებულო ძალით უშუალო სამართლებრივი შედეგი წარმოშვას.

ასეთი მოწესრიგებისთვის, პირველ რიგში, დამახასიათებელია ის, რომ სამართლებრივი შედეგი უშუალოდ ადმინისტრაციული ორგანოს ნების შედეგად დგება: იმიტომ, რომ ასე სურს ადმინისტრაციულ ორგანოს და არა მხოლოდ კანონის ძალით.

ადმინისტრაციული აქტის ცალმხრივობა და მისი შესასრულებლად სა-

ვალდებულო ძალა ამ ცნების ის ელემენტებია, რომლებიც მას ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სხვა ფორმებისგან, კერძოდ, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისგან განასხვავებს. ამ უკანასკნელისთვის დამახასიათებელია ის, რომ უშუალო სამართლებრივი შედეგი არა ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი ნების, არამედ მხოლოდ ხელშეკრულების მხარეთა სურვილის თანადამთხვევის შედეგად დგება.

მონესრიგება, როგორც ადმინისტრაციული აქტის ცნების ელემენტი, არა გვაქვს, როდესაც საჯარო სამართლებრივი ღონისძიება პირდაპირ სამართლებრივ შედეგს არ იწვევს, ე.ი., როდესაც საქმე გვაქვს საჯარო დაწესებულების მხრიდან მხოლოდ ინფორმაციის, დარიგების ან ახსნა-განმარტების მიწოდებასთან, ან ფაქტობრივ გარემოებათა დადგენის მიზნით განხორციელებულ მოქმედებასთან.

დღემდე მეცნიერული დავის საგანია, თუ რამდენად შესაძლებელია ენოდოს მონესრიგება (ანუ ადმინისტრაციული აქტი) რაიმე მოქმედების შესრულების თაობაზე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიცემულ დაპირებას.

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-9 მუხლის მეორე ნაწილიდან გამომდინარე, დაპირება არის საამისოდ უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს წერილობითი პირობა კონკრეტული ქმედების მოგვიანებით განხორციელების (შესაბამისად: ადმინისტრაციული აქტის მოგვიანებით გამოცემის) შესახებ.

თუკი დაპირებული ქმედების განხორციელება (ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა) საჭიროებს მესამე პირის მიერ საკუთარი მოსაზრების წარდგენას, ან სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მონაწილეობას, ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება აქვს, მხოლოდ მას შემდეგ გასცეს დაპირება, როდესაც დაინტერესებულ მხარეს მიეცემა საკუთარი მოსაზრების წარდგენის, ან ადმინისტრაციულ ორგანოს – მონაწილეობის შესაძლებლობა.

მიუხედავად იმისა, რომ ასეთი კანონიერი ნდობა პირის სამართლებრივ მდგომარეობას მხოლოდ ფართო გაგებით ცვლის (რადგან ადმინისტრაციული აქტის მომავალში გამოცემისკენ არის მიმართული, რაც არ შეიძლება ჯერ კიდევ საბოლოო მონესრიგებად ჩაითვალოს), ის უნდა განვიხილოთ, როგორც ადმინისტრაციული აქტი, რამდენადაც გარკვეული დებულებები, რომლებიც ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით არის დადგენილი ადმინისტრაციული აქტის მიმართ, ასევე ძალაშია ადმინისტრაციული დაპირებისთვისაც.

გარკვეულ ინტერესს იწვევს ე.წ. **განმეორებითი გადაწყვეტილება**, კერძოდ, თუ რამდენადაა შესაძლებელი ამგვარი გადაწყვეტილების მონესრიგებად მიჩნევა. აქ მხედველობაში გვაქვს შემთხვევები, როდესაც უკვე კა-

ნონიერად უარყოფილი განცხადება ხელმეორედ შეიტანეს ადმინისტრაციულ ორგანოში. მას, შეიძლება, იმ საფუძვლით ეთქვას უარი, რომ არ შეცვლილა ფაქტობრივი გარემოებები და სამართლებრივი მდგომარეობა, რომელთა საფუძველზეც იგი არ დააკმაყოფილეს პირველად. ამ დროს ახალი გადაწყვეტილების მიღება არ ხდება. ადმინისტრაციული ორგანო ეყრდნობა მის მიერ ადრე გამოცემულ, კანონიერ ძალაში შესულ და ჯერ კიდევ შესასრულებლად სავალდებულო ძალის მქონე პასუხს (ადმინისტრაციულ აქტს). ამით პირის სამართლებრივი მდგომარეობა არ იცვლება, ე.ი., განმეორებითი გადაწყვეტილება არ შეიძლება ჩაითვალოს მოწესრიგებად და, შესაბამისად, ადმინისტრაციულ აქტად.

მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო ფაქტობრივ და სამართლებრივ გარემოებათა ხელახალი გადამოწმების შედეგად მიიღებს ახალ გადაწყვეტილებას, ხდება ახალი ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა (**მეორადი გადაწყვეტილება**).

### §3. ადმინისტრაციული აქტის სახეები

შესაძლებელია ადმინისტრაციული აქტების კლასიფიკაცია სხვადასხვა ნიშნის მიხედვით. გვინდა, განსაკუთრებით გამოვყოთ შემდეგი კრიტერიუმები:

1. **ადმინისტრაციული აქტი გამოცემის ფორმის მიხედვით:** ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დასაშვებია ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა წერილობითი და ზეპირი ფორმით. გარდა წერილობითი და ზეპირი ადმინისტრაციული აქტისა, მმართველობის პრაქტიკაში ის გვხვდება უმოქმედობის, დუმილის, სხეულის მოძრაობის, შუქნიშნების ან სხვა სახით.

2. **ადმინისტრაციული აქტით მოწესრიგებული ურთიერთობის შინაარსის მიხედვით:** ადმინისტრაციული აქტით განხორციელებული მოწესრიგების შინაარსის მიხედვით შესაძლებელია შემდეგი სახის ადმინისტრაციული აქტების გამოყოფა:

- **მბრძანებლური (იმპერატიული) ხასიათის** ადმინისტრაციული აქტი ადგენს გარკვეული ქცევის წესს და ავალდებულებს მის ადრესატს, იმოქმედოს ამ იმპერატიული ნორმის მოთხოვნების შესაბამისად.

მაგალითი. მიტინგებისა და დემონსტრაციების აკრძალვა; გზებზე მოძრაობის აკრძალვა და ა.შ.

- **კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის დამდგენი ხასიათის** ადმინისტრაციული აქტი აწესებს, ცვლის ან წყვეტს კონკრეტულ სა-



მართლებრივ ურთიერთობას.

მაგალითი. მშენებლობის ნებართვა, პენსიის დანიშვნა, ფულადი დახმარებების დანიშვნა, მათი ოდენობის შემცირება ან შეწყვეტა და ა.შ.

- **უფლების ან სამართლებრივი ურთიერთობის არსებობა-არარსებობის დამდგენი** ადმინისტრაციული აქტი ადგენს პირის უფლებებს ან პირის, ან საგნის სამართლებრივად მნიშვნელოვან თვისებებს. მაგ., არჩევნებში მონაწილეობის უფლების დადგენა; I კატეგორიის ინვალიდობის დადგენა; შენობისთვის კულტურის ძეგლის სტატუსის დადგენა და ა.შ.

აღიარებითი ადმინისტრაციული აქტი, მართალია, არ ახდენს კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობას, შეცვლას ან შეწყვეტას, არამედ დაადგენს არსებული უფლების ან სამართლებრივი ურთიერთობის არსებობას ან არარსებობას, მაგრამ, რამდენადაც ეს, თავის მხრივ, იწვევს გარკვეულ სამართლებრივ შედეგებს, ამდენად ის აკმაყოფილებს ადმინისტრაციული აქტის ცნებისთვის კანონით განსაზღვრულ მოთხოვნებს.

მომწესრიგებელი ადმინისტრაციული აქტის განსაკუთრებით ხშირი ფორმაა **ნებართვა**, რომელიც გამოიცემა ადრესატის განცხადების საფუძველზე და მოხსნის კონკრეტულ საკანონმდებლო აკრძალვას და დაადგენს კონკრეტულ საქმიანობაზე უფლებამოსილებას. ტრადიციულად ნებართვის გაცემის შესაძლებლობის დადგენის ორი ფორმა გამოიყოფა:

- პრევენტიული აკრძალვა ნებართვის გაცემის შესაძლებლობით და
- რეპრესიული აკრძალვა აკრძალვის მოხსნის შესაძლებლობით.

ქვეყანაში მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით სამშენებლო სამუშაოების წარმოება საჭიროებს შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს თანხმობას. სამშენებლო საქმიანობის **პრევენტიული აკრძალვის** მიზანია არა კონკრეტული მოქმედების, მშენებლობის აკრძალვა, არამედ ის ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს პრევენტიული შემონემების საშუალებას: ხომ არ ეწინააღმდეგება განზრახული მოქმედება მატერიალურსამართლებრივი ნორმების მოთხოვნებს. მაგ., განზრახული მშენებლობა კონკრეტულ მიწის ნაკვეთზე ხომ არ ეწინააღმდეგება ქალაქმშენებლობის გეგმებს ან მეზობლის ინტერესებს და სხვა სამშენებლოსამართლებრივი ნორმებით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს.

მშენებლობის უფლება - ეს არის ადამიანის კონსტიტუციით გარანტირებული უფლება. მშენებლობის უფლების რეალიზაციის შეზღუდვა მასზე ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან წინასწარი ნებართვის გაცემის აუცილებლობის დადგენით მიზნად ისახავს არა ამ უფლების შეზღუდვას, არა-

მედ ახდენს ამ უფლების რეალიზაციის პროცესის სამართლებრივ ჩარჩოებში მოქცევას. პრევენტიული აკრძალვის მასობრივი გამოყენება აიხსნება იმ უბრალო მიზეზით, რომ მხოლოდ ამ გზით არის შესაძლებელი თანამედროვე ტექნიკიდან გამომდინარე საშიშროების თავიდან აცილება. ბუნებისა და ჯანმრთელობისთვის საშიში მანქანა-დანადგარების ექსპლუატაციაში შესვლამდე მასზე ნებართვის აუცილებლობა, ანუ მისი ექსპლუატაციის აკრძალვა მასზე ნებართვის გაცემის შესაძლებლობით იძლევა ეფექტური კონტროლის საშუალებას.

ამის საწინააღმდეგოდ, **რეპრესიული აკრძალვის** მიზანია კონკრეტული მოქმედების (საქმიანობის) აკრძალვა და მხოლოდ კონკრეტულ შემთხვევებში, საქმის გარემოებათა შესწავლის შემდეგ შეიძლება მასზე განსაკუთრებული ნებართვის გაცემა. ასეთ რეპრესიულ აკრძალვასთან გვაქვს საქმე, როდესაც აკრძალულია ცეცხლსასროლი იარაღით ვაჭრობა, ან, თუნდაც კერძო სახლების ქალაქმშენებლობის გეგმაში გათვალისწინებული სტანდარტების გადამეტებით მშენებლობა. მაგ., როდესაც კონკრეტულ რეგიონში დასაშვებია არაუმეტეს ორსართულიანი სახლების მშენებლობა, შესაძლებელია, გამონაკლისის სახით გაიცეს ნებართვა უფრო მაღალი ზომის სახლის მშენებლობაზე.

**3. ადრესატზე ზემოქმედების ხასიათის მიხედვით:**

ადრესატის სამართლებრივ მდგომარეობაზე ზემოქმედების ხასიათის მიხედვით შეიძლება გამოვყოთ:

- **აღმჭურველი** ადმინისტრაციული აქტი, რომელიც დაინტერესებულ მხარეს ანიჭებს რაიმე უფლებას ან სარგებელს (სზაკ-ის მე-2 მუხლის I ნაწილის ვ ქვეპუნქტი) და
- **შემზღუდველი** ადმინისტრაციული აქტი, რომელიც ამძიმებს პირის სამართლებრივ მდგომარეობას, რაც შეიძლება კონკრეტული ქმედების აკრძალვით (ამკრძალავი ადმინისტრაციული აქტი), ან კონკრეტული ქმედების განხორციელების ვალდებულებაში გამოიხატოს (მავალეხელი ადმინისტრაციული აქტი).

ამ ნიშნით ადმინისტრაციული აქტის გამიჯვნას მნიშვნელობა აქვს განსაკუთრებით:

- **ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის მომენტში:** გამომდინარე კანონისადმი დაქვემდებარების პრინციპიდან, შემზღუდველი ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა ყოველთვის საჭიროებს საკანონმდებლო საფუძვლებს მაშინ, როდესაც აღმჭურველი ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა კონკრეტული საკანონმდებლო ნორმის გარეშეც არის

შესაძლებელი.

- ადმინისტრაციული აქტის გაუქმების პროცესში: აღმჭურველი ადმინისტრაციული აქტების გაუქმების პროცესი უფრო რთული და სამართლის ნორმებით რეგლამენტირებულია, ვიდრე შემზღუდველი აქტის გაუქმება.

- უფლების დაცვის პროცესში: შემზღუდველი ადმინისტრაციული აქტის გაუქმების ან აღმჭურველი აქტის გამოცემის მოთხოვნით ადმინისტრაციული ორგანოს ან სასამართლოს მიმართვის წესი და პირობები მონენსრიგებულია შესაბამისად ზოგადი ადმინისტრაციული და ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის კანონმდებლობებით.

ადმინისტრაციული აქტი შეიძლება მისი ადრესატისთვის იყოს როგორც აღმჭურველი, ისე შემზღუდველი ხასიათისა. ასეთი აქტი გვაქვს არა მარტო მაშინ, როდესაც გარკვეული უფლების ან სარგებლის მინიჭებასთან ერთად შესაბამისი ვალდებულებების დაკავშირება ხდება, არამედ როდესაც ხდება დაინტერესებული მხარისათვის უფლებებისა და სარგებლის ნაწილობრივი მინიჭება. ასეთი ადმინისტრაციული აქტი იწოდება, როგორც ადმინისტრაციული აქტი **შერეული ზემოქმედების ძალით**.

ადმინისტრაციული აქტი შეიძლება დაინტერესებული მხარისთვის აღმჭურველი ხასიათის, ხოლო მესამე პირებისთვის შემზღუდველი ხასიათისა იყოს. ამ შემთხვევაში გვაქვს ადმინისტრაციული აქტი **ორმაგი ზემოქმედების ძალით**.

#### **§4. ადმინისტრაციული აქტის ოფიციალური გაცნობა**

##### **1. ადმინისტრაციული აქტის ოფიციალური გაცნობის სახეები**

ადმინისტრაციული აქტის ოფიციალური გაცნობის სახეებია:

- ა. დაინტერესებული მხარისთვის ადმინისტრაციული აქტის გადაცემა ან
- ბ. ფოსტის მეშვეობით გაგზავნა (სზაკ-ის 58-ე მუხლი),
- გ. ადმინისტრაციული აქტის გამოქვეყნება შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს ბეჭდვით ორგანოში (სზაკ-ის 56-ე მუხლი) და
- დ. საჯაროდ გამოცხადება (სზაკ-ის 57-ე მუხლი).

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 58-ე მუხლმა მკითხველი შეცდომაში არ უნდა შეიყვანოს: 56-ე, 57-ე და 58-ე მუხლებით განსაზღვრულ ფორმებს შორის განსხვავება მათ ოფიციალურობასა და არაოფიციალურობაში კი არ არის, არამედ მათ ფორმალურობაში. არსებობს აქტის ოფიციალურად

გაცნობის მკაცრად ფორმალიზებული და ნაკლებად ფორმალიზებული, ანუ მარტივი ფორმები. ადმინისტრაციული აქტის ადრესატისთვის გაცნობის ამ ფორმების გამოყენება დაკავშირებულია ადმინისტრაციული წარმოების ფორმებთან და ადმინისტრაციული აქტის ადრესატთა რაოდენობასთან, ასევე, მოწესრიგებული სამართლებრივი ურთიერთობის მნიშვნელობის ხარისხთან. ოფიციალურობის თვალსაზრისით, სამივე ეს ფორმა თანაბარი სამართლებრივი ძალის მქონეა და თანაბარ სამართლებრივ შედეგებს იწვევს.

ადმინისტრაციული აქტის მხარისთვის ოფიციალური გაცნობის მოთხოვნა ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის იმპერატიული ნორმაა. კოდექსის ეს მოთხოვნა გამომდინარეობს იქიდან, რომ ადმინისტრაციული აქტის გამოქვეყნება, მისი ადრესატისთვის გაცნობა არის ფინალი ადმინისტრაციული წარმოებისა და მისი პროდუქტი - ადმინისტრაციული აქტი - ძალაში შედის მხარისთვის ოფიციალური გაცნობით (კოდექსის 54-ე მუხლი) (ასევე გასათვალისწინებელია ის, რომ კანონმდებლობით შესაძლებელია, დადგენილი იყოს მისი ძალაში შესვლის სხვა ვადები). ადმინისტრაციული აქტის ძალაში შესვლის ზუსტი დროის განსაზღვრა მნიშვნელოვანია ადმინისტრაციული აქტის მიმართ საჩივრის და სარჩელის შეტანისთვის კანონით დადგენილი ვადების დასაცავად. სწორედ ადმინისტრაციული აქტის ძალაში შესვლის, ანუ მხარისთვის კანონით დადგენილი წესით გაცნობისთანავე იწყება მისი გასაჩივრების (სარჩელის შეტანის) ვადების ათვლა.

ადმინისტრაციული აქტის ოფიციალური გაცნობა არა მარტო ადმინისტრაციული აქტის კანონიერების კრიტერიუმია, არამედ მისი არსებობის წინაპირობაც. როგორც კანონი მისი ოფიციალური გამოქვეყნებით შედის ძალაში, ასევე ადმინისტრაციული აქტიც იქნეს შესასრულებლად სავალდებულო ძალას ადრესატისათვის მისი ოფიციალური გაცნობით.

თუ ადმინისტრაციული აქტი მიმართულია რამდენიმე ადრესატისადმი, აუცილებელია თითოეული მათგანისთვის მისი ოფიციალური გაცნობა. აქედან გამომდინარე, შესაძლებელია, მივიღოთ თითოეული პირის მიმართ აქტის ძალაში შესვლის სხვადასხვა დროები. ამან შეიძლება კონკრეტულ შემთხვევაში გარკვეული პრობლემები წარმოშვას, მაგრამ, მიუხედავად ამისა, შეუძლებელია, პირს მოეთხოვოს მისთვის ჯერ კიდევ უცნობი ადმინისტრაციული აქტით განსაზღვრული ვალდებულებების შესრულება. ასეთი შემთხვევების თავიდან აცილებას ემსახურება ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 55-ე მუხლში მოცემული მოწესრიგება, თუმცა ეს მუხლი მაშინ გამოიყენება, როდესაც ადმინისტრაციული აქტი 50-ზე მეტ პირს ეხება.

## 2. ადმინისტრაციული აქტის ოფიციალური გაცნობის თავისებურებები

ადმინისტრაციული აქტის ოფიციალური გაცნობის პროცესში ყურადღება უნდა მიექცეს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 55 – 58-ე მუხლებს და სპეციალურ კანონებში მოცემულ თავისებურებებს. მხარისთვის ადმინისტრაციული აქტის გადაცემის კანონით განსაზღვრული ფორმის დაუცველობა ყოველთვის არ აბრკოლებს მის ძალაში შესვლას, ოღონდ ადმინისტრაციულ აქტს უკანონოს ხდის. მაგალითად, თუ წერილობითი ადმინისტრაციული აქტის მხარისთვის ზეპირი ფორმით გაცნობა მოხდა, ასეთი აქტი მისი მხარისთვის გაცნობის კანონით დადგენილი წესის დარღვევის გამო უკანონოა, მაგრამ, მიუხედავად ამისა, რამდენადაც ადრესატს ის ოფიციალურად გააცნეს, აქტი შეიძენს შესასრულებლად სავალდებულო ძალას. მაგრამ, თუ კანონით გათვალისწინებული აქტის მხარისთვის ინდივიდუალური გადაცემის მიუხედავად (კოდექსის 58-ე მუხლის შესაბამისად) მისი საჯაროდ გამოცხადების გზით გაცნობა მოხდება, ამ შემთხვევაში თვითონ ადმინისტრაციული აქტის ოფიციალური გაცნობის ფორმა არის უკანონო და, ამდენად, ადმინისტრაციული აქტი ძალაში არ შედის, ანუ აქტი არ არის მხარისთვის შესასრულებლად სავალდებულო ძალის მქონე.

ადმინისტრაციული აქტის მხარისთვის გაცნობის პროცესში ყურადღება უნდა მიექცეს შემდეგ გარემოებებს:

ა. მხარისთვის ადმინისტრაციული აქტის გაცნობა უნდა მოხდეს უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს მითითების შედეგად განხორციელებული მოქმედებით (ე.ი. **ოფიციალურად**. ტერმინი „ოფიციალური“ გამოხატავს ადმინისტრაციული ორგანოს ნებას, მიმართულს იქითკენ, რომ მოხდეს ადრესატისთვის მისი გაცნობა. ეს ოფიციალურობა აძლევს აქტს შესასრულებლად სავალდებულო ძალას და შესაძლებელს ხდის მის იძულებით აღსრულებას). სხვაგვარად მასზე ინფორმაციის მიღება – ვთქვათ, კერძო საუბრებში, ან არაუფლებამოსილი ორგანოს საშუალებით, ან შემთხვევით – ადრესატისთვის აქტის ოფიციალურ გაცნობად არ ითვლება.

ბ. მხარისთვის მისი გაცნობა უნდა ატარებდეს **ინდივიდუალურ ხასიათს**, ანუ ადრესატი კონკრეტულად უნდა იყოს მითითებული, რამდენადაც ადმინისტრაციული აქტის გაცნობა - ეს არის ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან ისეთი ცალმხრივი ნების გამოვლენა, რომელიც საჭიროებს მეორე მხარის მიერ მიღებას, შესაბამისად მოქმედებს სამოქალაქო სამართლის ნორმები მისი ნამდვილობის დასადაგენად. დაინტერესებული მხარისთვის ფოსტის მეშვეობით გაგზავნილი ადმინისტრაციული აქტი მიღებულად ითვლება მას შემდეგ, რაც ის მოხვდება ადრესატის საფოსტო ყუთში (გარდა

დაზღვეული წერილისა, რაზეც ქვემოთ ვილაპარაკებთ) და არ არის არსებითი, გაეცნო თუ არა ადრესატი მის შინაარსს. ადმინისტრაციული აქტის ფოსტის მეშვეობით გაგზავნის შემთხვევაში ის ძალაში შედის გაგზავნიდან არა უგვიანეს მე-7 დღისა. კანონმდებელი ადმინისტრაციული აქტის ადრესატის მიერ მიღებასთან დაკავშირებული დავის შემთხვევაში მტკიცების ტვირთს აკისრებს ადმინისტრაციულ ორგანოს და არა აქტის ადრესატს.

გ. ადმინისტრაციული აქტის გაცნობის განსაკუთრებული ფორმაა მისი **გადაცემა**. ის ატარებს ფორმალურ ხასიათს და დგება სპეციალური ოქმი, რომელშიც შეიტანება მონაცემები აქტის ოფიციალური გადაცემის ადგილისა და დროის შესახებ და დადასტურებულია გადაცემი და მიმღები მხარეების ხელმოწერით. გადაცემა შეიძლება მოხდეს ადმინისტრაციული ორგანოს წარმომადგენლის, ან სპეციალურად საამისოდ უფლებამოსილი ორგანოს წარმომადგენლის მიერ, ან, უბრალოდ, ფოსტის თანამშრომლის (ფოსტალიონის) მეშვეობით (დაზღვეული წერილი). ყველა შემთხვევაში შედგება სპეციალური აქტი გადაცემის შესახებ და ის ჩაბარდება აქტის გამომცემ ორგანოს. ადმინისტრაციული აქტის გადაცემის ეს ფორმა უზრუნველყოფს ადმინისტრაციული აქტის მხარისთვის გადაცემის ზუსტი დროის დადგენას და აქტის გამომცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს თავიდან ააცილებს მის გადაცემასთან და, შესაბამისად, ძალაში შესვლასთან დაკავშირებით წარმოშობილ პრობლემებს.

დ. ადმინისტრაციული აქტის ოფიციალური გაცნობის ერთ-ერთი ფორმაა მისი **საჯაროდ** გამოცხადება. საჯარო გამოცხადება ხდება ადმინისტრაციულ ბეჭდვით ორგანოში, ან მის სამოქმედო ტერიტორიაზე გავრცელებულ ყოველდღიურ, ან ყოველკვირეულ ბეჭდვით ორგანოში, ან ადმინისტრაციულ ორგანოში ყველასთვის ხელმისაწვდომ ადგილზე ღიად მოთავსებით.

ადმინისტრაციული აქტის მხარისთვის გაცნობის ეს ფორმა გამოიყენება იმ აქტებისთვის, რომლებიც გამოიცემა ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების წესით და მიმართულია 50-ზე მეტი პირის მიმართ. ანუ ეს ის შემთხვევაა, როდესაც აქტის ადრესატებისთვის ინდივიდუალური გაცნობა ფაქტობრივად შეუძლებელია, ან დიდ ფინანსურ დანახარჯებთან იქნებოდა დაკავშირებული. გარდა ამისა, ეს გამომდინარეობს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემისთვის გათვალისწინებული ადმინისტრაციული წარმოების ფორმიდან. ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების დროს ისედაც უზრუნველყოფილია დაინტერესებული მხარეების მონაწილეობა წარმოების პროცესში; ის ღიაა ყველასთვის და, თუ პროცესში ჩართულია 50 პირზე მეტი, მაშინ განმცხადებელი ან განცხადებაზე პირველი ხელმომ-

წერი ვალდებულია, უზრუნველყოს სხვა პირებისთვის ადმინისტრაციული აქტის შინაარსის გაცნობა.

## **§5. ადმინისტრაციული აქტის კანონიერება და უკანონობა**

ადმინისტრაციული აქტის კანონიერებისა და უკანონობის საკითხის გარკვევას უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება სამართლებრივი სახელმწიფოს ადმინისტრაციული სამართლის სისტემაში. თუ გავითვალისწინებთ ადმინისტრაციული აქტის კანონიერებისა და უკანონობის სამართლებრივ შედეგებს, ნათელი ხდება მისი დადგენის მნიშვნელობა. ასე, მაგალითად, სარჩელი ადმინისტრაციული აქტის გაუქმების მოთხოვნით მაშინ არის შედეგიანი, ანუ სასამართლო მხოლოდ მაშინ გამოიტანს გადაწყვეტილებას ადმინისტრაციული აქტის ბათილად ცნობის შესახებ, თუ ადმინისტრაციული აქტი კანონსაწინააღმდეგოა (საქ. ასკ-ის 32-ე | მუხლი); შესაბამისად, სარჩელი აღმჭურველი ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის მოთხოვნით მაშინ არის შედეგიანი, როდესაც ადმინისტრაციული აქტის გამოცემაზე უარი კანონსაწინააღმდეგოა (საქ. ასკ-ის 33-ე | მუხლი); ასევე, კანონმდებელი ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან საკუთარი ინიციატივით აქტის გაუქმების შემთხვევისთვის კანონიერი და უკანონო ადმინისტრაციული აქტისთვის განსხვავებულ წინაპირობებს და სამართლებრივ შედეგებს ადგენს. და ბოლოს, ადმინისტრაციული აქტის კანონიერებისა და უკანონობის დადგენას მნიშვნელობა აქვს ამ აქტის გამოცემის შედეგად დამდგარი ზიანის ანაზღაურებაზე წარმოშობილი დავების გადაწყვეტის დროს.

ადმინისტრაციული აქტის კანონიერების დადგენისას მხედველობაში უნდა მივიღოთ ის სამართლებრივი ნორმები და ფაქტობრივი გარემოებები, რომლებიც არსებობს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის დროს, ე.ი., მნიშვნელოვანია ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის დროს მოქმედი სამართლებრივი სივრცე, ნორმატიული მასალის შემდეგი ცვლილება არ იწვევს კანონიერი აქტის უკანონობას და პირიქით.

მოძღვრება ადმინისტრაციული აქტის კანონიერების შესახებ მოიცავს ორ ასპექტს. კერძოდ, თუ როდის არის ადმინისტრაციული აქტი კანონიერი ან, შესაბამისად, უკანონო და, მეორე მხრივ, თუ რა სამართლებრივ შედეგებს იწვევს ადმინისტრაციული აქტის მართლწინააღმდეგობა. წიგნის ამ თავში სწორედ ამ ორ ასპექტზე გავამახვილებთ განსაკუთრებულ ყურადღებას.

### **1. კანონიერი ადმინისტრაციული აქტი**

ადმინისტრაციული აქტის კანონიერების წინაპირობაა, პირველ რიგში, ამ აქტის გამომცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს ჰქონდეს **უფლებამოსილება**,

კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობა მოანესრიგოს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის გზით. საქმიანობის სწორი სამართლებრივი ფორმის არჩევასთან ერთად მნიშვნელოვანია, რომ ის უფლებამოსილი ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული წარმოების სათანადო **სახის** და აქტის გამოცემისთვის კანონით გათვალისწინებული **ფორმის** დაცვით იყოს გამოცემული.

ადმინისტრაციული აქტი უნდა პასუხობდეს მისთვის კანონით დადგენილ მოთხოვნებს. ადმინისტრაციული აქტი პასუხობს ამ მოთხოვნებს და არის კანონიერი, როდესაც:

ა. კონკრეტულ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, გამოიყენოს საქმიანობის ეს სამართლებრივი ფორმა (ადმინისტრაციული აქტის, როგორც საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის **დასაშვებობა**),

ბ. კონკრეტულ შემთხვევაში დაცულია აქტის გამოცემისთვის საჭირო საგნობრივი და ტერიტორიული კომპეტენცია, ადმინისტრაციული წარმოების სახე და ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ფორმა (ადმინისტრაციული აქტის **ფორმალური კანონიერება**),

გ. ადმინისტრაციული აქტი შინაარსობრივად შეესაბამება მისი გამოცემის სამართლებრივ საფუძვლებს, ანუ აქტი უნდა პასუხობდეს სამართლის ნორმის - კანონის ან კანონქვემდებარე აქტის - მოთხოვნებს (ადმინისტრაციული აქტის **მატერიალური კანონიერება**).

მაშასადამე, ადმინისტრაციული აქტის კანონიერების განსაზღვრის კრიტერიუმებია:

- ადმინისტრაციული აქტის, როგორც საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის, **დასაშვებობა**,
  - ადმინისტრაციული აქტის **ფორმალური კანონიერება** და
  - ადმინისტრაციული აქტის **მატერიალური კანონიერება**.
- განვიხილოთ თითოეული მათგანი ცალ-ცალკე.

**(ა) ადმინისტრაციული აქტის, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის, დასაშვებობა.** ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციული აქტის საშუალებით ახდენს სამართლის ნორმის საფუძველზე მონესრიგებული ზოგად-აბსტრაქტული ურთიერთობის ინდივიდუალიზაციას და კონკრეტულ შემთხვევებზე გავრცელებას. ამდენად, ადმინისტრაციული აქტი გამოიცემა „ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე“. მიუხედავად ადმინისტრაციული აქტის ლეგალური დეფინიციის ამ ელემენტის არსებობისა, საკითხი არც ისე მარტივია, როგორც ეს ერთი შეხედვით ჩანს. მეცნიერთა ერთი ნაწილი მიიჩნევს, რომ ადმინისტრაციული აქტის კანონისადმი დაქვემდებარება, ანუ მოთხოვნა, რომ



ის აუცილებლად კანონიდან უნდა გამომდინარეობდეს, შეეხება არა ადმინისტრაციულ აქტს, როგორც საქმიანობის ფორმას, არამედ მის შინაარსს. აღმასრულებელი ხელისუფლება, როგორც ხელისუფლების ერთ-ერთი შტო, უფლებამოსილია, განახორციელოს სახელისუფლო საქმიანობა და თავისი - მმართველობითი - ფუნქციების განხორციელებისას იყენებს საქმიანობის ისეთ ფორმას, როგორც არის ადმინისტრაციული აქტი. ადმინისტრაციული ორგანო ისევეა უფლებამოსილი, გამოიყენოს საქმიანობის ეს ფორმა, როგორც კანონმდებელია უფლებამოსილი გამოსცეს კანონი და სასამართლო ხელისუფლება - გამოსცეს სასამართლო გადაწყვეტილებები განაჩენის, განჩინებისა და სხვა ფორმით. რაც შეეხება მის შინაარსს, დასძენენ ამ მოსაზრების მხარდამჭერი მეცნიერები, ბუნებრივია, ის არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს კონსტიტუციას და კანონის მოთხოვნებს.

მეცნიერთა მეორე ნაწილი უარყოფს მმართველობითი საქმიანობის ფორმისა და შინაარსის ერთმანეთისგან გამოყოფას. იმდენად, რამდენადაც ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული აქტის გამოცემით, ერთი მხრივ, პირის უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების ხელყოფა ხდება, ხოლო მეორე მხრივ, ამ ხელყოფის ლეგიტიმაცია, მეცნიერთა ეს ჯგუფი შეუძლებლად მიიჩნევს ფორმისა და შინაარსის ერთმანეთისგან გამოყოფას. მათი შეხედულებით, სწორედ შინაარსი აძლევს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებულ ქმედებას ადმინისტრაციული აქტის სახეს.

თავისი მიმდევრები ჰყავს, აგრეთვე, მოსაზრებას, რომლის თანახმად ადმინისტრაციული აქტის კანონის საფუძველზე გამოცემის მოთხოვნა მხოლოდ ამკრძალავი აქტების მიმართ უნდა გავრცელდეს. აღმჭურველი ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა კი არ საჭიროებს საკანონმდებლო საფუძველებს, რამდენადაც ის არ ზღუდავს პირის სამართლებრივ მდგომარეობას. ამის საპირისპიროდ, მეცნიერთა მეორე ჯგუფი მოითხოვს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის სამართლებრივ საფუძველებს, მიუხედავად ამ აქტის აღმჭურველი თუ ამკრძალავი ხასიათისა, რამდენადაც ერთი პირისთვის აღმჭურველი ხასიათის ადმინისტრაციული აქტით, შესაძლებელია, მესამე პირის უფლებების შეზღუდვასთან გვეკონდეს საქმე.

ჩვენი აზრით, უპირატესობა უნდა მივანიჭოთ იმ მოსაზრებას, რომელიც მოითხოვს ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმისა და შინაარსის ერთმანეთისგან პირობით გამიჯვნას, რამდენადაც იმის დასადგენად, თუ საქმიანობის რომელ ფორმასთან გვაქვს საქმე, ანუ არსებობს თუ არა ადმინისტრაციული აქტი, მნიშვნელობა აქვს არა მისი კანონიერი საფუძველების დადგენას, არამედ მისი გამოვლენის ფორმას. ყოველგვარი კანონიერი საფუძველების გარეშე გამოცემული, ანუ უკანონო ადმინისტრაცი-

ული აქტი, რომელიც გამოიცემა ადმინისტრაციული აქტის ფორმით, ისევეა სავალდებულო შესასრულებლად, როგორც კანონიერი ადმინისტრაციული აქტი. კონკრეტული დავის გადაწყვეტისას არ ხდება იმის შემონგება, კონკრეტულ შემთხვევაში ჰქონდა თუ არა ადმინისტრაციულ ორგანოს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის უფლება, არამედ მონგდება, თუ რამდენად პასუხობს მისი შინაარსი კანონის ნორმის მოთხოვნებს.

აქვე მნიშვნელოვანია, ყურადღება გავამახვილოთ ერთ საკითხზე:

ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება არა აქვს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების შედეგად წარმოშობილი უფლებების ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის გზით განსაზღვრა და იძულების გზით აღსრულება მოახდინოს. თუ ადმინისტრაციული ორგანო საქმიანობის ისეთ სამართლებრივ ფორმას აირჩევს, როგორც არის ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, რომელიც გულისხმობს სამართლებრივ ურთიერთობას თანასწორუფლებიანობის საწყისებზე, მაშინ ის ვალდებულია, ბოლომდე დარჩეს ამ საფეხურზე და მისი უფლებების უზრუნველსაყოფად გამოიყენოს უფლების სამართლებრივი დაცვის ის საშუალება, რაც საქმიანობის ამ ფორმისთვის კანონით არის განსაზღვრული. ის ვალდებულია, ისე, როგორც ეს კერძო სამართლებრივი ურთიერთობის ნებისმიერი სუბიექტისთვის არის დამახასიათებელი, სასამართლოსადმი მიმართვის გზით დაიცვას თავისი უფლებები მოქალაქესთან ურთიერთობაში. რამდენადაც ადმინისტრაციული აქტი ზოგადი სამართლებრივი ნორმების კონკრეტიზაციას ემსახურება და აქტის თვითაღსრულების პრივილეგია სწორედ ასეთი კონკრეტიზაციის შედეგია, არ შეიძლება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გზით კონკრეტიზებული უფლებების ადმინისტრაციული აქტის, როგორც მხოლოდ სააღსრულებლო ფურცლის, გამოცემის გზით რეალიზაცია.

**ბ. ადმინისტრაციული აქტის ფორმალური კანონიერება.** ადმინისტრაციული აქტის ფორმალური კანონიერება დაკავშირებულია ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის პროცესთან და მოითხოვს, რომ ის გამოიცეს (ა) უფლებამოსილი ორგანოს მიერ; (ბ) მისი გამოცემისათვის კანონით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული წარმოების სახის დაცვით და (გ) შესაბამისი ფორმით.

**(ა) უფლებამოსილება.** ადმინისტრაციული აქტი უნდა გამოსცეს საგნობრივად და ტერიტორიულად უფლებამოსილმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ. საგნობრივი უფლებამოსილება უკავშირდება მონესრიგების საგანს (ობიექტს), ანუ იმას, არის თუ არა ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილი, მონესრიგოს კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობა. ტერი-

ტორიული უფლებამოსილება გულისხმობს საგნობრივად უფლებამოსილი ორგანოს სამოქმედო ტერიტორიას. მმართველობითი უფლებამოსილება არის მმართველობითი ორგანოების სისტემის ორგანიზაციის საკითხი და ამაზე წიგნის სხვა თავში დაწვრილებით არის ლაპარაკი.

**(ბ) ადმინისტრაციული წარმოების სათანადო სახე.** ადმინისტრაციული წარმოება არის ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა, რომელიც მიმართულია ადმინისტრაციული აქტის მომზადების, გამოცემისა და აღსრულებისკენ. ადმინისტრაციული კოდექსი ჩამოთვლის ადმინისტრაციული წარმოების სახეებს და ამკვიდრებს პრინციპს, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს ავალდებულებს, გამოსცეს ადმინისტრაციული აქტი მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით - თუ კანონი კონკრეტულ შემთხვევაში არ ითვალისწინებს სხვა სახის ადმინისტრაციული წარმოების გამოყენების აუცილებლობას. საქმიანობის ამ პროცესში აუცილებელია მთელი რიგი ნორმების დაცვა, რომლებიც განსაკუთრებით თავმოყრილია ადმინისტრაციული კოდექსის VI თავში და მოქმედებს ადმინისტრაციული წარმოების ყველა სახისთვის. განსაკუთრებით შეიძლება გამოვყოთ ის მოთხოვნები, რომლებიც ადმინისტრაციული აქტის კანონიერების საფუძვლებია: ესენია, ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძვლების დაცვა; კანონით გაუთვალისწინებელი მოთხოვნების დაწესების დაუშვებლობა; დაინტერესებული მხარის მიერ საკუთარი აზრის გამოთქმის უფლება; აცილების უფლება; სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში და ა.შ.

ადმინისტრაციული წარმოების სახეებზე ცალკე თავში დაწვრილებით გვაქვს საუბარი და, ამდენად, საჭიროდ არ მიგვაჩნია მასზე აქ ყურადღების განმეორებით გამახვილება.

**(გ) ადმინისტრაციული აქტის ფორმა.** ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 51-ე მუხლში მოცემულია მოთხოვნა ადმინისტრაციული აქტის წერილობითი ფორმით გამოცემის თაობაზე. კოდექსი უშვებს გამონაკლისებს და განსაზღვრავს, რომ, გადაუდებელ შემთხვევებში, როდესაც დაყოვნებამ შეიძლება ზიანი მიაყენოს სახელმწიფო, საზოგადოებრივ ან პირის კანონით დაცულ ინტერესებს, დასაშვებია ადმინისტრაციული აქტის ზეპირად გამოცემა. ამასთან, კოდექსი მოითხოვს ზეპირი ადმინისტრაციული აქტის 3 დღის ვადაში წერილობით გამოცემას, როდესაც იგი ზღუდავს პირის უფლებებს ან ინტერესებს, ან როდესაც ამას პირდაპირ ითვალისწინებს კანონი.

მართებულად არ მიგვანჩნია ადმინისტრაციული აქტის გამოცემისთვის მხოლოდ წერილობითი ფორმის განსაზღვრა და ზეპირი ფორმის, მხოლოდ როგორც გამონაკლისის, დაშვება გადაუდებელი აუცილებლობის შემთხვევაში. ადმინისტრაციული აქტის წერილობითი ფორმით გამოცემა - ეს არის ისედაც გავრცელებული და ძირითადი ფორმა. სამართლებრივი ურთიერთობის გამჭვირვალობის, მტკიცებულების პროცესის გამარტივების და მმართველობითი აქტების ადმინისტრირების უზრუნველსაყოფად უპირატესობა ენიჭება წერილობით ფორმას, მაგრამ ზეპირი ფორმის, როგორც გამონაკლისის დაშვება მხოლოდ გადაუდებელი აუცილებლობის შემთხვევაში და სხვა ფორმების უგულებელყოფა არ შეესაბამება თანამედროვე მმართველობის პრაქტიკას, სადაც ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა ხდება წერილობითი, ზეპირი ან სხვა ფორმით (მაგ., შუქნიშნებით მოწესრიგებული სამართლებრივი ურთიერთობა), რაც ბუნებრივი პროცესია, რომელსაც ანგარიში უნდა გაუწიოს კანონმდებელმა და მოახდინოს მისი საკანონმდებლო ლეგიტიმაცია.

**(დ) ადმინისტრაციული აქტის ფორმალური** კანონიერების განსაზღვრის პროცესში აუცილებელია, ყურადღება მიექცეს მის **დასაბუთებას**. ყოველი წერილობითი ფორმით გამოცემული ადმინისტრაციული აქტი უნდა შეიცავდეს წერილობით დასაბუთებას. მასში მოცემული უნდა იყოს ის სამართლებრივი და ფაქტობრივი წინამძღვრები, რომელთა საფუძველზეც გამოიცა ეს ადმინისტრაციული აქტი. თუ ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებდა დისკრეციული უფლებამოსილების საფუძველზე, იგი ვალდებულია, აქტის დასაბუთებაში მიუთითოს იმ გარემოებებზე, რომლებიც საფუძველად დაუდო საკუთარ გადაწყვეტილებას.

ადმინისტრაციული აქტის დასაბუთების მოთხოვნა ემსახურება, პირველ რიგში, ადმინისტრაციული ორგანოების თვითკონტროლს, რამდენადაც ის იძულებული ხდება, დასაბუთების ჩამოყალიბების პროცესში თავისი გადაწყვეტილება სამართლებრივი და ფაქტობრივი თვალსაზრისით ზუსტად მოიაზროს და გაამაგროს. ადმინისტრაციული აქტის დასაბუთება, მეორე მხრივ, აადვილებს ადრესატის მხრიდან მისი კანონიერებისა და გასაჩივრების შესაძლო შედეგების შეფასებას, და ბოლოს, ის ხელს უწყობს საჩივრის ან საარჩელის განმხილველი ორგანოების მიერ მისი კანონიერებისა და მიზანშეწონილობის გადამოწმების პროცესს.

**(ე) კანონიერ ადმინისტრაციულ აქტში** უნდა მიეთითოს ის ორგანო და მისი მისამართი, რომელშიც შესაძლოა ამ აქტის გასაჩივრება, ასევე აუცი-

ლებელია მითითება საჩივრის (ან სარჩელის) შეტანის ვადაზე (ზაკ-ის 52 II მუხლი). რამდენადაც ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი არაფერს ამბობს ამ მოთხოვნის დარღვევის სამართლებრივ შედეგებზე, შესაძლებელია ასკ-ის მე-12 მუხლის ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის პროცესზე ანალოგიის სახით გავრცელება, რომლის თანახმადაც, თუ მხარეს არ განემარტა გასაჩივრების შესაძლებლობა, გასაჩივრების ვადა და წესი, მაშინ გასაჩივრება შეიძლება სასამართლო აქტის გამოტანიდან ერთი წლის განმავლობაში.

აქედან გამომდინარე, შეიძლება დავასკვნათ, რომ ამ მოთხოვნის დაუცველობა არ იწვევს ადმინისტრაციული აქტის კანონინაალმდეგობას ან ბათილობას, ის ზემოქმედებას ახდენს გასაჩივრების ვადის ათვლაზე და, ამდენად, აფერხებს ადმინისტრაციული აქტის კანონიერ ძალაში შესვლას, რამდენადაც ის შესასრულებლად სავალდებულო ძალას სწორედ გასაჩივრების ვადის გასვლის შემდეგ იძენს.

**გ. ადმინისტრაციული აქტის მატერიალური კანონიერება.** ადმინისტრაციული აქტის მატერიალური კანონიერება დაკავშირებულია აქტის შინაარსთან და მოითხოვს, რომ ადმინისტრაციულ აქტში ასახული კონკრეტული ურთიერთობის მოწესრიგება შეესაბამებოდეს მისი გამოცემის სამართლებრივ საფუძვლებს და წინააღმდეგობაში არ მოდიოდეს ქვეყანაში მოქმედ საკანონმდებლო აქტებთან.

**(ა) მოქმედ კანონებთან და სამართლის პრინციპებთან შესაბამისობა.**

ბუნებრივია მოთხოვნა, რომ ადმინისტრაციული აქტი, როგორც სამართლის ნორმის კონკრეტიზაციისა და ინდივიდუალიზაციის აქტი, შეესაბამებოდეს სამართლის ნორმებს, რომელთა აღსრულებასაც ის ახდენს. გარდა ამ კონკრეტული ნორმებისადმი შესაბამისობისა, ზოგადად, ის არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს ქვეყანაში მოქმედ სამართლის ნორმებს და კონსტიტუციის ძირითად პრინციპებს (კანონის უპირატესობის პრინციპი).

**(ბ) უფლებამოსილების სამართლებრივი საფუძვლები.**

ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის უფლებამოსილება, რამდენადაც ის საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე და მის შესასრულებლად გამოიცემა, გამომდინარეობს თვით ამ სამართლებრივი აქტიდან. ასეთი სამართლებრივი საფუძვლები არა გვაქვს, როდესაც თავად ის სამართლებრივი ნორმა, რომლის საფუძველზეც გამოიცა ეს ინდივიდუალური აქტი, ეწინააღმდეგება იერარქიით ზემდგომ სამართლებრივ ნორმას და, ამდენად, არის ბათილი. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საკმარისი ყოველთვის არ არის ადმინისტრა-

ციული აქტის მატერიალური კანონიერების დადგენისთვის მისი გამოცემის უშუალო სამართლებრივი საფუძვლების შემოწმება. ეჭვის შემთხვევაში აუცილებელია სწორედ ამ სამართლებრივი საფუძვლების კანონიერებისა და კონსტიტუციურობის შემოწმება.

**(გ) დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების მართლზომიერება.**

თუ ადმინისტრაციული აქტი გამოცემულია დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენებით, ანუ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს მოქმედებისა და გადაწყვეტის თავისუფალი სივრცე, იგი ვალდებულია, ის შესაბამისი მიზნის მისაღწევად გამოიყენოს და შეარჩიოს ერთ-ერთი იმ გადაწყვეტილებებიდან, რომელთა მიღების უფლებაც მას კანონით აქვს მინიჭებული. დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების მოთხოვნის უგულებელყოფა შედეგად იწვევს ადმინისტრაციული აქტის უკანონობას.

**(დ) თანაზომიერების პრინციპი.** ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის პროცესში მნიშვნელოვანი ყურადღება უნდა დაეთმოს მიღწეული მიზნისა და მის მისაღწევად გამოყენებული საშუალების თანაზომიერების შემოწმებას. ღონისძება, რომელიც კონკრეტული შედეგის მისაღწევად იქნება გამოყენებული, უნდა იყოს დასაშვები, აუცილებელი და შესაბამისი, ანუ პროპორციული.

განხორციელებული ღონისძიება არის **დასაშვები**, როდესაც ის გარკვეული მიზნის მისაღწევი საშუალებაა, ე.ი., როდესაც ის შესაძლებელს ხდის მიზნის მიღწევას.

დასაშვები ღონისძიება არის **აუცილებელი**, როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოს არა აქვს სხვა საშუალება, რომელიც მიზნის მიღწევისას უფრო ნაკლებ ზიანს მიაყენებდა როგორც საზოგადოებას, ისე თითოეულ ადამიანს.

აუცილებელი ღონისძიება არის **პროპორციული**, როდესაც ადმინისტრაციული აქტის გამოცემით გამონკვეული უფლების შეზღუდვა პროპორციულ, თანაზომიერ დამოკიდებულებაშია შეზღუდვის მიზანთან.

მაგალითი: ჰაერის დაჭუჭყიანების შემცირების მიზნით ადმინისტრაციული ორგანო გამოსცემს ადმინისტრაციულ აქტს და ავალებს ქალაქში მოქმედი ქალაქდკომბინატის დირექციას საკვამლე მილის 30 მ-ით გაზრდას. ეს ღონისძიება მაშინ არის დასაშვები, თუ საკვამლე მილის სიგრძის

6. თანაზომიერების პრინციპის კონსტიტუციური და ზოგადთეორიული საფუძვლები იხ. ლევან იზორია: „ადამიანის უფლებების შეზღუდვა და თანაზომიერების პრინციპი“, გვ. 43- ნიგნში: „ადამიანის უფლებათა დაცვა ეროვნულ და საერთაშორისო სამართალში“ (სტატიათა კრებული), თბილისი, 2002.

მომატება სასურველ შედეგს - ჰაერის გამონაბოლქვის შემცირებას - გამოიწვევს. ის არის დასახული მიზნის მისაღწევად აუცილებელი, როდესაც არ არსებობს ღონისძიება, რომელიც უფრო ნაკლები ხარჯებით სასურველ შედეგამდე მიგვიყვანდა (მაგ., არა 30 მ-ით არამედ 15 მეტრით გაზრდა, ან უფრო იაფი გამფილტრავი საშუალების მონყობა და ა.შ.), ის არის პროპორციული, თუ მიღწეული შედეგი მის მისაღწევად განეულ ხარჯებთან პროპორციულ დამოკიდებულებაშია.

თანაზომიერების პრინციპი გამომდინარეობს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან. ამ პრინციპის დაცვა მნიშვნელოვანია არა მარტო მმართველობითი აქტების გამოცემისას, არამედ საკანონმდებლო საქმიანობის განხორციელების პროცესში. ის საკანონმდებლო ხელისუფლებას ადამიანის უფლებების შეზღუდვისას გარკვეულ ჩარჩოში აქცევს და, ამასთან ერთად, გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება საჯარო და კერძო ინტერესების შეჯერების პროცესში.

**(ე) კონკრეტულობის პრინციპი.** ადმინისტრაციული აქტის შინაარსი კონკრეტული უნდა იყოს, ანუ ის უნდა იყოს ისე ნათლად ჩამოყალიბებული, რომ მის ადრესატს ცალსახად შეეძლოს იმის გაგება თუ რას მოითხოვს მისგან ამ აქტის გამომცემი ორგანო. ეს პრინციპი გამომდინარეობს თვით ადმინისტრაციული აქტის ფუნქციიდან, რამდენადაც, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ის ახდენს ზოგადი ნორმების კონკრეტიზაციას და ცალკეულ შემთხვევებზე გავრცელებას.

**(ვ) ადმინისტრაციული აქტის კანონიერების შემდგომი წინაპირობები** გამომდინარეობს **სამართლის ლოგიკიდან და ფაქტობრივის (რეალობის) საზღვრებიდან.** ადმინისტრაციული აქტი მხოლოდ მაშინ შეიძლება იყოს კანონიერი, თუ ის მიმართულია ფაქტობრივად და სამართლებრივად შესაძლებელი შედეგისკენ.

## 2. უკანონო ადმინისტრაციული აქტი

**ა. უკანონობის ცნება და მისი გამიჯვნის პრობლემები.** უკანონო ადმინისტრაციული აქტი, რომელიც მიიღება მოქმედი სამართლის ნორმების არასწორი გამოყენების გზით. თუ რა შეიძლება იყოს კონკრეტულ შემთხვევაში უკანონობის საფუძველი, ამაზე ზემოთ უკვე ვილაპარაკეთ. ადმინისტრაციული აქტის კანონიერების ზემოთ მოყვანილი კრიტერიუმებიდან – დასაშვებობა, კანონიერების ფორმალური და მატერიალური წინაპირობები - ერთ-ერთის დარღვევა, ისე, როგორც სამართლის ნორმის გამოყენება

საქმის გარემოებათა არასწორი გამოკვლევის შედეგად, შესაძლოა, იქცეს მისი უკანონობის საფუძვლად.

ერთმანეთისგან უნდა გავმიჯნოთ უკანონო და ბათილი ადმინისტრაციული აქტი. ქართული ადმინისტრაციული კანონმდებლობა არ ახდენს ამ ნიშნით ადმინისტრაციული აქტების მკვეთრ გამიჯვნას. კანონმდებელი, როცა ადმინისტრაციული აქტის ბათილობის წინაპირობებს განსაზღვრავს, ადგენს არა მის უპირობო ბათილობას, არამედ ლაპარაკობს ადმინისტრაციული აქტის ბათილად გამოცხადების სავალდებულობაზე.

ასევე უნდა მოხდეს უკანონო და მიზანშეუწონელი ადმინისტრაციული აქტის ერთმანეთისგან გამიჯვნა. უნდა აღინიშნოს, რომ მიზანშეწონილობის შემოწმება ხდება მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან საჩივარზე ადმინისტრაციული წარმოების გზით, სასამართლო კი ადმინისტრაციული აქტის მხოლოდ კანონიერების შემოწმებით შემოიფარგლება.

აუცილებელია უკანონო და შეცდომიანი ადმინისტრაციული აქტის ერთმანეთისგან გამიჯვნა. შეცდომიანი გულისხმობს აქტის გამოცემის დროს დაშვებულ ტექნიკურ შეცდომას – წერის, გამოთვლების დროს და სხვა ასეთ აშკარა შეცდომებს. ადმინისტრაციულ ორგანოს ნებისმიერ დროს შეუძლია ასეთი შეცდომების გასწორება და ეს ხდება ადმინისტრაციული წარმოების ფორმალური მოთხოვნების დაუცველად. ბუნებრივია, რომ ასეთ კორექტურას აქვს უკუქცევითი ძალა და ის მოქმედებს აქტის გამოცემის დღიდან (სზაკ-ის 59-ე მუხლი).

და ბოლოს, უნდა მოხდეს კანონიერი ადმინისტრაციული აქტისა და კანონიერ ძალაში შესული ადმინისტრაციული აქტის ცნებების გამიჯვნა. კანონიერება პირველ შემთხვევაში გულისხმობს ადმინისტრაციული აქტის შინაარსის სამართლის ნორმებთან შესაბამისობას, ხოლო მეორე შემთხვევაში ამ აქტის სამართლებრივ შედეგებს. ადმინისტრაციული აქტის სამართლებრივი შედეგები დგება კანონიერ ძალაში მისი შესვლის შემდეგ. ადმინისტრაციული აქტის ძალაში შესვლა დამოკიდებული არ არის მის შინაარსზე, ანუ მის კანონიერებასა და უკანონობაზე, არამედ ის ძალაში შედის მხარისთვის კანონით დადგენილი წესით გაცნობისთანავე, ან გამოქვეყნების დღეს, ან კიდევ სზაკ-ის 54-ე მუხლით დადგენილ სხვა შემთხვევაში.

**ბ. ადმინისტრაციული აქტის უკანონობის სამართლებრივი შედეგები.**

კანონის მოთხოვნათა დარღვევით ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა ყოველთვის არ იწვევს მის ბათილობას. ეს დამოკიდებულია სამართალდარღვევის ხასიათზე. უკანონო ადმინისტრაციული აქტისგან განსხვავებით, ბათილ ადმინისტრაციულ აქტს მისი გამოცემის მომენტიდან არა აქვს შესასრულებ-



ლად სავალდებულო ძალა და არ საჭიროებს არავის მხრიდან (მოქალაქე, ადმინისტრაციული ორგანო, სასამართლო) ანგარიშის განევას. როგორც კანონიერი, ისე უკანონო ადმინისტრაციული აქტი, განსხვავებით ბათილი ადმინისტრაციული აქტისგან, მისი გამოცემის მომენტიდან იძენს შესასრულებლად სავალდებულო ძალას და საჩივრისა და სარჩელის შეტანის ვადის გასვლის შემდეგ შესასრულებლად სავალდებულო ძალის მქონე ხდება.

სზაკ-ი არ ახდენს იმის ნათლად მონესრიგებას თუ როდის არის ადმინისტრაციული აქტი უკანონო, ან ბათილი. სასამართლო პრაქტიკის ამოცანაა, სზაკ-ის მე-60 I მუხლზე დაყრდნობით მოახდინოს ადმინისტრაციული აქტის ბათილობის აბსოლუტური საფუძვლების განსაზღვრა: ბათილია ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი, თუ

❑ მისი შესრულება გამოიწვევს დანაშაულს;

❑ მისი შესრულება შეუძლებელია ფაქტობრივი მიზეზის გამო.

რაც შეეხება ამ მუხლის I ნაწილის „ა“ და „დ“ ქვეპუნქტში მოცემულ საფუძველს: „ის გამოცემულია არაუფლებამოსილი ორგანოს ან არაუფლებამოსილი პირის მიერ“ და „იგი ეწინააღმდეგება კანონს, ან არსებითად დარღვეულია მისი მომზადების ან გამოცემის კანონმდებლობით დადგენილი სხვა მოთხოვნები“, ზოგადი ხასიათისაა და შესაძლებელია იყოს როგორც ადმინისტრაციული აქტის ბათილობის, ასე კანონწინააღმდეგობის საფუძველი. თითოეულ კონკრეტულ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო და სასამართლო ვალდებულია, დაადგინოს ადმინისტრაციული აქტის კანონწინააღმდეგობის ან მისი მომზადებისა და გამოცემის კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნების დარღვევის ხასიათი, ანუ, შესაბამისად, აქტის ბათილობა ან კანონწინააღმდეგობა. ადმინისტრაციული აქტის ბათილობის დადგენას აქვს პროცესუალურსამართლებრივი მნიშვნელობა: ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ბათილად ან ძალადაკარგულად გამოცხადების მოთხოვნით სარჩელის შეტანისთვის სასაკ-ით დადგენილი ვადები (მუხლი 22 III) არ ვრცელდება ბათილი ადმინისტრაციული აქტის მიმართ. მაგ., ადმინისტრაციული აქტი, რომლის შესრულებაც გამოიწვევს დანაშაულს, ან რომლის შესრულება ფაქტობრივი მიზეზის გამო შეუძლებელია, არის ბათილი და ადრესატს შეუძლია მას ანგარიში არ გაუწიოს. დაუშვებელია ასეთი აქტის გასაჩივრების შესაძლებლობის შეზღუდვა გასაჩივრების ვადების დადგენით. თუკი ადმინისტრაციული ორგანო ადრესატს მოსთხოვს ასეთი აქტის შესრულებას, ადრესატს შეუძლია მისი გასაჩივრება გასაჩივრების 22-ე მუხლის მე-3 ნაწილით დადგენილი ვადის გასვლის შემდეგაც.

## §6. ადმინისტრაციული აქტის გაუქმება

**1. ცნების პრობლემები.** კანონიერ ძალაში შესული ადმინისტრაციული აქტი (ანუ საჩივრისა და სარჩელის შეტანის ვადების გასვლის შემდეგ) შესასრულებლად სავალდებულო ძალის მქონეა თვით მისი გამომცემი ადმინისტრაციული ორგანოს მიმართ. სასამართლო გადაწყვეტილებებისგან განსხვავებით, ეს კანონიერი ძალა აბსოლუტური ხასიათის არ არის და კანონმდებლობა უშვებს ადმინისტრაციულ ორგანოს მხრიდან ასეთი აქტების საკუთარი ინიციატივით და - მთელ რიგ შემთხვევებში - ვალდებულების სახით გაუქმების შესაძლებლობას. ეს შესაძლებლობა გამომდინარეობს მმართველობითი საქმიანობის თავისებურებებიდან. „ეფექტური მმართველობითი საქმიანობის განხორციელების პრინციპი“ ადმინისტრაციული ორგანოს აღჭურავს უფლებამოსილებით, მოახდინოს მმართველობითი აქტების რეალურ სამართლებრივ და ფაქტობრივ ცვლილებებთან შესაბამისობაში მოყვანა და კონკრეტული ურთიერთობის ახლებურად მონესრიგება. ამასთან ერთად, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, დაიცვას კერძო და საჯარო ინტერესების თანაზომიერების პრინციპი.

ადმინისტრაციული აქტის გაუქმება ზოგადი ტერმინია და მოიცავს როგორც აქტის ბათილად (სზაკ-ის მე-60 მუხლი), ისე ძალადაკარგულად (სზაკ-ის 61-ე მუხლი) გამოცხადებას. ორივე შემთხვევაში ადმინისტრაციული აქტი წყვეტს მოქმედებას, მაგრამ მათ შორის განსხვავება მდგომარეობს ძალადაკარგულად გამოცხადებული აქტის **სამართლებრივ ბუნებაში** და იმ **სამართლებრივ შედეგებში**, რომელიც მოსდევს აქტის გაუქმების თითოეულ სახეს. ადმინისტრაციული აქტის ბათილად და ძალადაკარგულად გამოცხადება მონესრიგებულია სზაკ-ის 60-62-ე მუხლებში. ბათილად გამოცხადების ობიექტია უკანონო ადმინისტრაციული აქტი, ბათილად გამოცხადებით იგი ძალას კარგავს ძალაში შესვლის დღიდან და იწვევს მისი ძალაში შესვლიდან წარმოშობილი სამართლებრივი ურთიერთობის გაუქმებას, ხოლო ძალადაკარგულად ცხადდება კანონიერი ადმინისტრაციული აქტი და მისი მოქმედება წყდება მისი ძალადაკარგულად გამოცხადების დღიდან.

ადმინისტრაციულ აქტს ბათილად ან ძალადაკარგულად აცხადებს მისი გამომცემი ადმინისტრაციული ორგანო, ხოლო საჩივრის ან სარჩელის წარდგენის შემთხვევაში ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოს ან სასამართლოს შეუძლია ადმინისტრაციული აქტის ბათილად ცნობა (სზაკ-ის მე-60 მუხლის III ნაწილი; სასკ-ის 32-ე მუხლის I ნაწილი). ადმინისტრაციული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების უფლება აქვს მხოლოდ ადმინისტრაციული აქ-

ტის გამომცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს (სზაკ-ის 61-ე მუხლის I ნაწილი).

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ჩვენს მიერ წარმოდგენილი სისტემატიზაცია მოიცავს სტანდარტულ შემთხვევებს, რაც არ გამოორიცხავს ადმინისტრაციული საჩივრის საფუძველზე თუმცა კანონიერი, მაგრამ მიზანშეუწონელი ადმინისტრაციული აქტის ბათილად გამოცხადების შესაძლებლობას. ასევე შესაძლებელია, სათანადო საფუძველების არსებობის შემთხვევაში მოხდეს უკანონო ადმინისტრაციული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება.

## **2. ბათილად და ძალადაკარგულად გამოცხადების ინსტიტუტების გამიჯვნა ადრესატზე მათი სამართლებრივი შედეგების მიხედვით**

ბათილად და ძალადაკარგულად გამოცხადების ობიექტი შეიძლება იყოს როგორც აღმჭურველი, ისე ამკრძალავი (მავალბელი) ადმინისტრაციული აქტი. ადრესატის ინტერესების გათვალისწინებით განსხვავებულ შედეგებთან გვაქვს საქმე: მაშინ, როდესაც ის დაინტერესებულია ამკრძალავი ან მავალბელი ადმინისტრაციული აქტის გაუქმებით, აღმჭურველი ადმინისტრაციული აქტის გაუქმების დროს შესაძლებელია მან ამ აქტის მიმართ კანონიერი ნდობის პრინციპზე დაყრდნობით წინააღმდეგობა გაუწიოს მის გაუქმებას. თავის მხრივ, ადრესატის ამ კონონიერ ინტერესებს განსხვავებული დატვირთვა აქვს იმის გათვალისწინებით, თუ როგორი - კანონიერი თუ უკანონო - ადმინისტრაციული აქტის გაუქმება ხდება.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, შეიძლება ადმინისტრაციული აქტის გაუქმების ოთხი სახის გამოყოფა:

- ა. აღმჭურველი ადმინისტრაციული აქტის ბათილად გამოცხადება;
- ბ. ამკრძალავი (მავალბელი) ადმინისტრაციული აქტის ბათილად გამოცხადება;
- გ. აღმჭურველი ადმინისტრაციული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება;
- დ. ამკრძალავი (მავალბელი) ადმინისტრაციული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება.

## **3. ბათილად და ძალადაკარგულად გამოცხადების ინსტიტუტების სამართლებრივი ბუნება**

ბათილად და ძალადაკარგულად ცხადდება ადმინისტრაციული აქტი. ამასთან ერთად, ბათილად და ძალადაკარგულად გამოცხადება თავად არის ადმინისტრაციული აქტი და მისი გამოცემისთვის ვრცელდება ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით ადმინისტრაციული აქტის გამოცემისთვის გათვალისწინებული წესები და პირობები.

თვით უკანონო ბათილად და ძალადაკარგულად გამოცხადება, თუ ის არ გასაჩივრდება ადმინისტრაციული აქტის გასაჩივრებისთვის კანონით გათვალისწინებულ ვადებში, კანონიერ ძალაში შედის და იწვევს ადმინისტრაციული აქტის გაუქმებას.

ადმინისტრაციული აქტის ბათილად და ძალადაკარგულად გამოცხადების ინსტიტუტი გამოიყენება როგორც გასაჩივრების ვადებში, ისე ამ ვადის გასვლის შემდეგ. პირველ შემთხვევაში ეს შეიძლება როგორც მხარის მოთხოვნის, ისე ადმინისტრაციული ორგანოს ინიციატივით მოხდეს, ხოლო უფლების დაცვის პროცესუალური (საჩივრის ან სარჩელის შეტანის) ვადების გასვლის შემდეგ ეს შეიძლება მოხდეს მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს ნების გამოხატვის შედეგად.

გასაჩივრების ვადებში აღმჭურველი ადმინისტრაციული აქტის ბათილად ან ძალადაკარგულად გამოცხადების შემთხვევაში მის ადრესატს არ შეუძლია ამ აქტის მიმართ კანონიერი ნდობის პრინციპის მოშველიება მაშინ, როდესაც გასაჩივრების ვადის გასვლის შემდეგ ეს პრინციპი მისი ინტერესების დაცვის მნიშვნელოვან არგუმენტად ითვლება.

## **§7. აღმჭურველი ადმინისტრაციული აქტის ბათილად და ძალადაკარგულად გამოცხადება**

### **1. აღმჭურველი ადმინისტრაციული აქტის ბათილად გამოცხადება**

აღმჭურველი ადმინისტრაციული აქტის ბათილად გამოცხადების საფუძველია მმართველობის „კანონიერების პრინციპი“, რომელიც მოითხოვს კანონიერების აღდგენის მიზნით უკანონო ადმინისტრაციული აქტის გაუქმებას. ამ მნიშვნელოვან პრინციპს უპირისპირდება კანონმდებლის მიერ აღიარებული „ადმინისტრაციული აქტის მიმართ დაინტერესებული მხარის კანონიერი ნდობის პრინციპი“. ორივე პრინციპი კონსტიტუციური რანგისაა და, ამდენად, შეუძლებელია ცალსახად პრობლემის გადაწყვეტა. ადმინისტრაციული ორგანოსა და ადმინისტრაციული სასამართლო წარმოების ამოცანაა, კონკრეტული პრობლემის გადაწყვეტისას მოახდინონ ამ ორი პრინციპის შეპირისპირება და თანაზომიერი გადაწყვეტილების მიღება.

უკანონო აღმჭურველი ადმინისტრაციული აქტი შეიძლება ბათილად არ გამოცხადდეს, თუ დაინტერესებულ მხარეს ამ აქტის მიმართ კანონიერი ნდობა აქვს. დაინტერესებული მხარის კანონიერი ნდობა არსებობს იმ შემთხვევაში, როდესაც მან ადმინისტრაციული აქტის საფუძველზე განახორციელა იურიდიული მნიშვნელობის მოქმედება, მისი ნდობა ამ ადმინისტრაციული

ციული აქტისადმი არის დაცვის ღირსი და ადმინისტრაციული აქტის ბათილად გამოცხადებით მას მიადგება ზიანი.

დაინტერესებული მხარის კანონიერი ნდობა არ არის დაცვის ღირსი, ანუ არ არსებობს კანონიერი ნდობა, თუ ა) მას საფუძვლად უდევს დაინტერესებული მხარის უკანონო ქმედება (მაგ., არასწორი მონაცემების, ან ყალბი დოკუმენტების წარმოდგენა თუ მოტყუება), ბ) ან, როდესაც მისთვის ამ აქტის უკანონობა ცნობილი იყო, ან უნდა ცოდნოდა.

თუ აღმჭურველი ადმინისტრაციული აქტის საფუძველზე განხორციელდა იურიდიული მნიშვნელობის მოქმედება, ანუ მაგ., ადრესატმა დახარჯა ის ფინანსური შემოსავლები (უმუშევრობაზე დახმარება, სტიპენდია, ერთჯერადი სოციალური დახმარებები და ა.შ.), რომელიც მან ადმინისტრაციული აქტის საფუძველზე მიიღო და რომლის უკან დაბრუნება შეუძლებელია, ან მისი ამოღების შედეგად მიყენებული ზიანი არსებითად აღემატება ამ სიკეთეს, შესაძლოა, ასეთი ადმინისტრაციული აქტი ბათილად არ გამოცხადდეს, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც ადმინისტრაციული აქტი არსებითად არღვევს სახელმწიფო, საზოგადოებრივ ან სხვა პირის კანონიერ უფლებებს, ან ინტერესებს. ამ საფუძველებით ადმინისტრაციული აქტის ბათილად გამოცხადების შემთხვევაში დაინტერესებულ მხარეს, რომლის კანონიერი ნდობაც ამ ადმინისტრაციული აქტის მიმართ არის დაცვის ღირსი, უნდა აუნაზღაურდეს ადმინისტრაციული აქტის ბათილად გამოცხადებით მიყენებული ქონებრივი ზიანი.

მმართველობის კანონიერების პრინციპისა და ადმინისტრაციული აქტის მიმართ დაინტერესებული მხარის კანონიერი ნდობის პრინციპის შეპირისპირების დროს თითოეულ კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა მოხდეს აღმჭურველი ადმინისტრაციული აქტის ბათილად გამოცხადებით ადრესატისადმი მიყენებული ზიანის და ამ აქტის ბათილად გამოცხადებლობით მესამე პირებისა და საზოგადოებისთვის მიყენებული ზიანის შეპირისპირება, ასევე, უნდა გავითვალისწინოთ ადმინისტრაციული აქტის ფორმა და წარმოების სახე (წერილობითი ფორმით გამოცემული ადმინისტრაციული აქტი უფრო მეტ ნდობას იმსახურებს, ვიდრე ზეპირი. ასევე, რაც უფრო ფორმალურია ადმინისტრაციული წარმოება, მით უფრო მეტია პირის კანონიერი ნდობის ხარისხი), მისი უკანონობის სიმძიმე, ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის შემდეგ გასული დრო. ყოველივე ამის გათვალისწინებით, შესაძლებელია, შეიზღუდოს აქტის ბათილად გამოცხადების შესაძლებლობები. განგრძობადი ადმინისტრაციული აქტების შემთხვევაში, რომელთა საფუძველზეც ხდება ფულადი დახმარების მიღება, უკანონო ადმინისტრაციული აქტის ბათილად გამოცხადების ნაცვლად შესაძლებელია მისი ძალადაკარგუ-

ლად გამოცხადება, რაც გამოინვეს მისი მოქმედების შეწყვეტას ძალადაკარგულად გამოცხადების დღიდან, ასევე, შეიძლება ადმინისტრაციული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება მისი მოქმედების მომავალში, კონკრეტული თარიღის მითითებით, შეწყვეტით.

**მაგალითები:**

**აღმჭურველი აქტის ადრესატმა მიღებული ფულადი დახმარების საფუძველზე დაიწყო კერძო სახლის მშენებლობა, ან კიდევ პენსიონერმა მიღებული პენსიით მოახდინა თავისი საცხოვრებელი პირობების დაკმაყოფილება. მიუხედავად ამ ფულადი დახმარების, ან პენსიის გამოყოფის შესახებ გამოცემული ადმინისტრაციული აქტის უკანონობისა და, შესაბამისად, მისი ბათილად გამოცხადებისა, შეუძლებელია მათ საფუძველზე უკვე გაცემული თანხების უკან დაბრუნების მოთხოვნა, რამდენადაც ადრესატმა ამ აქტის საფუძველზე განახორციელა იურიდიული მნიშვნელობის მოქმედება და მისი კანონიერი ნდობა ამ აქტის მიმართ არის დაცვის ღირსი (თუ მის გამოცემას საფუძველად არ უდევს ადრესატის უკანონო მოქმედება, როგორც არის მუქარა, მოტყუება, მოქრთამვა და ა.შ).**

**სტუდენტმა მასზე გამოყოფილი სტიპენდიის საფუძველზე განვადებით – ერთწლიანი სესხით - შეიძინა კომპიუტერი და სხვა ძვირადღირებული აპარატურა. (სტიპენდიის) ადმინისტრაციული აქტის ბათილად გამოცხადება, ანუ მისი ძალაში შესვლიდან წარმოშობილი სამართლებრივი შედეგების გაუქმება ან მისი მოქმედების შეწყვეტა ძალადაკარგულად გამოცხადების დღიდან მას ისეთ ფინანსურ ზარალს მიაყენებს, რომელიც შეუძლებელს გახდის მის შემდგომ სტუდენტობას. ამ შემთხვევაში შესაძლებელია ასეთი (უკანონო) აღმჭურველი ადმინისტრაციული აქტის ბათილად ან ძალადაკარგულად გამოცხადებასთან ერთად დადგინდეს სტიპენდიის შეწყვეტა მომავალში კონკრეტული თარიღის მითითებით. შესაძლებელია ადმინისტრაციული აქტის 1 ივნისს ბათილად ან ძალადაკარგულად გამოცხადება, ხოლო მისი მოქმედების შეწყვეტის თარიღად 30 დეკემბრის დადგენა.**

**2. აღმჭურველი ადმინისტრაციული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება**

კანონის შესაბამისად გამოცემული აღმჭურველი ადმინისტრაციული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების შემთხვევაში ამ აქტის მიმართ მხარის კანონიერი ნდობის პრინციპი უფრო მეტად მნიშვნელოვანი ხდება, ვიდრე უკანონო აღმჭურველი ადმინისტრაციული აქტის ბათილად გამოცხადების შემთხვევაში. კანონიერი აღმჭურველი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების შემთხვევაში ასევე არა აქვს ადგილი მმართველობის კანონიერების პრინ-

ციპსა და აქტის მიმართ მხარის კანონიერი ნდობის პრინციპს შორის ურთიერთდაპირისპირებას - ორივე პრინციპი ერთმანეთის გვარდიგვერდ დგას და ურთიერთგამყარებას ახდენს. თუმცა ეს ურთიერთდაპირისპირებულობა ისევე არსებობს, როდესაც ადმინისტრაციული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების საფუძველი მისი გამოცემის ფაქტობრივი ან სამართლებრივი საფუძვლების შეცვლაა. ეს ის შემთხვევაა, როდესაც ადმინისტრაციული აქტი მისი გამოცემის დროს არის კანონიერი და მისი გამოცემის ფაქტობრივი და სამართლებრივი საფუძვლების შემდგომი შეცვლა მას უკანონოს ხდის.

**მაგალითი, მოქალაქე პეტრიაშვილისთვის სამსართულიანი სახლის მშენებლობის ნებართვა მისი გამოცემის დროს იყო კანონიერი, ნორმატიული აქტის შეცვლის შედეგად ამ ტერიტორიაზე დაშვებულია მხოლოდ ერთსართულიანი სახლის მშენებლობა. ადმინისტრაციული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების საფუძველია არა ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან კანონის მოთხოვნათა დარღვევით გამოცემული ადმინისტრაციული აქტი, არამედ სამართლებრივი საფუძვლების შეცვლა, რაც კანონიერ ადმინისტრაციულ აქტს ხდის უკანონოს (აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ ასეთი ადმინისტრაციული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება მხოლოდ მაშინ არის შესაძლებელი, თუ სახლის მშენებლობა დაწყებული არ არის).**

#### **ა. ძალადაკარგულად გამოცხადების სამართლებრივი საფუძვლები**

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 61-ე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილი არ არის, ძალადაკარგულად გამოაცხადოს კანონიერი აღმჭურველი ადმინისტრაციული აქტი გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც

*(ა) ეს პირდაპირ არის მითითებული კანონში, ან მის საფუძველზე გამოცემულ შემდგომი ორგანოს კანონქვემდებარე აქტში;*

ის სამართლებრივი ნორმა, კანონი, ან კანონქვემდებარე აქტი, რომლის საფუძველზეც გამოიცა ადმინისტრაციული აქტი, შესაძლებელია, პირდაპირ მიუთითებდეს ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან კონკრეტულ შემთხვევებში ამ აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების შესაძლებლობაზე.

*(ბ) კანონმდებლობის შესაბამისად თვით ეს აქტი ითვალისწინებს მისი ძალადაკარგულად გამოცხადების შესაძლებლობას;*

შესაძლებელია, თვით ამ ადმინისტრაციულ აქტში იყოს ჩადებული მისი ძალადაკარგულად გამოცხადების შესაძლებლობის შესახებ დათქმა გარკვეულ წინაპირობებზე მითითებით. ასეთ შემთხვევაში აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების კანონიერების შემოწმებისას მოწმდება თვით ამ დათქმის კანონიერება და ის, თუ რამდენად არის მისი რეალიზაცია ფაქტობრივ

ვი საფუძვლებით გამართლებული. არსებობს თუ არა ასეთი დათქმის რეალიზაციის ფაქტობრივი საფუძვლები, ეს დადგინდება იმ კანონის მიზნებიდან, რომელიც საფუძვლად უდევს ამ ადმინისტრაციული აქტის გამოცემას.

*(გ) დაინტერესებულმა მხარემ არ შეასრულა ადმინისტრაციული აქტით დადგენილი ვალდებულება, რომლის შეუსრულებლობაც კანონმდებლობის შესაბამისად შეიძლება გახდეს ადმინისტრაციული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების საფუძველი.*

ადმინისტრაციული აქტი, რომელიც ადრესატს კონკრეტული მიზნების განსახორციელებლად აძლევს ერთჯერადი ან დენადი ფულადი დახმარების, ან სხვა მატერიალური სიკეთის მიღების შესაძლებლობას, შეიძლება ძალადაკარგულად გამოცხადდეს, თუ არ მოხდება ამ ფინანსური და მატერიალური საშუალებების დათქმულ დროში ათვისება, ან იმ მიზნებისათვის გამოყენება, რა მიზნის მისაღწევადაც მოხდა მისი გამოყოფა. იგივე წესი მოქმედებს, როდესაც ადმინისტრაციული აქტი გამოცემულია დამატებითი მოთხოვნების დართვით. ამ შემთხვევაში განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს აუცილებლობისა და პროპორციულობის პრინციპებს. ასე, მაგალითად, გაუმართლებელი იქნებოდა უკვე აშენებული შენობის მშენებლობის ნებართვის ძალადაკარგულად გამოცხადება მხოლოდ იმ საფუძველით, რომ მისმა ადრესატმა არ შეასრულა ამავე აქტით განსაზღვრული უბრალო დამატებითი მოთხოვნა. აკრძალვის აუცილებლობასთან გვაქვს საქმე, როდესაც ამ პირობის (დამატებითი მოთხოვნის) დაცვა აუცილებელი წინაპირობაა კონკრეტული უფლების განხორციელებისთვის, ხოლო ეს ღონისძიება (აკრძალვა) მაშინ არის პროპორციული, თუ ადმინისტრაციული ორგანო მიზნის მისაღწევად, პირველ რიგში, მის ხელთ არსებულ სხვა უფრო მსუბუქ საშუალებებს გამოიყენებს და აკრძალვას მიმართავს, როგორც უკანასკნელ საშუალებას.

*(დ) გაუქმდა ან შეიცვალა შესაბამისი ნორმატიული აქტი, რომლის საფუძველზე ადმინისტრაციული აქტია გამოცემული.*

ადმინისტრაციული აქტის სამართლებრივი საფუძვლების გაუქმება ან შეცვლა ავტომატურად არ იწვევს ამ აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების აუცილებლობას. ამისთვის აუცილებელია ორი წინაპირობის არსებობა: ახალი კანონი, ან კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი ადმინისტრაციულ ორგანოს უნდა ართმევდეს ასეთი შინაარსის ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის შესაძლებლობას და, ამასთან ერთად, ამ ადმინისტრაციული აქტის ძალაში დატოვება მნიშვნელოვან ზიანს უნდა აყენებდეს სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ ინტერესებს.

*(ე) არსებობს ახლადაღმოჩენილი ან ახლადაგამოვლენილი გარემოება,*



აგრეთვე, შესაბამისი სამეცნიერო-ტექნიკური აღმოჩენა ან გამოგონება, რაც ადმინისტრაციულ ორგანოს ართმევს შესაძლებლობას, გამოსცეს ასეთი ადმინისტრაციული აქტი.

ამ საფუძვლებით ადმინისტრაციული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების შემთხვევაშიც აუცილებელია იმავე ორი პირობის დაკმაყოფილება, რომლებზეც ზემოთ უკვე ვილაპარაკეთ: პირველი - ამ გარემოებების ცოდნის ან სამეცნიერო-ტექნიკური აღმოჩენის, ან გამოგონების არსებობის შემთხვევაში ამგვარი ადმინისტრაციული აქტი არ გამოიცემოდა და, მეორეც, ეს აქტი მნიშვნელოვან ზიანს უნდა აყენებდეს სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ ინტერესებს.

სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ინტერესების ცნებას არ შეიძლება მიეცეს ფართო დატვირთვა, უნდა მოვახდინოთ მისი, როგორც „ულტიმა რაციო“-ს განსაკუთრებულ შემთხვევებში გამოყენება, მისი ვინრო ინტერპრეტაციის საფუძველზე.

როგორც ვხედავთ, ადმინისტრაციული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება შესაძლებელია მხოლოდ მაშინ, როდესაც ამისთვის კანონით გათვალისწინებული განსაკუთრებული წინაპირობები არსებობს. კანონიერი ადმინისტრაციული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება ხდება, განსხვავებით უკანონო ადმინისტრაციული აქტის ბათილად ან ძალადაკარგულად გამოცხადებისგან, არა კონკრეტულ შემთხვევაში სიკეთეთა შეპირისპირების შედეგად მიღებულ თანაზომიერ გადაწყვეტილებაზე დაყრდნობით, არამედ კანონმდებლის მიერ ძალადაკარგულად გამოცხადების წინაპირობების ამომწურავად განსაზღვრით, ანუ თავად კანონმდებელი აბსტრაქტული ნიშნების მიხედვით ახდენს ასეთ შეპირისპირებას.

ადმინისტრაციული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება (გასაჩივრების ვადის გასვლის შემდეგ) არის ადმინისტრაციული ორგანოს უფლება და არა ვალდებულება, აქედან გამომდინარე, მას შეუძლია, მხარის კანონიერი ნდობის გათვალისწინებით უარი თქვას ადმინისტრაციული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადებაზე, მიუხედავად მისი წინაპირობების არსებობისა.

61-ე მუხლის მე-6 და მე-7 ნაწილების თანახმად, ძალადაკარგულად გამოცხადება ნიშნავს ადმინისტრაციული აქტის მოქმედების შეწყვეტას მისი ძალადაკარგულად გამოცხადების დღიდან და ეს არ იწვევს ძალადაკარგულად გამოცხადებამდე წარმოშობილი სამართლებრივი შედეგების გაუქმებას. შეზღუდვა დაინტერესებული მხარის კანონიერი ნდობის დაცვასაც ემსახურება, თუმცა ამ მოთხოვნამ შეიძლება მთელ რიგ შემთხვევებში არახელსაყრელ შედეგამდე მიგვიყვანოს. მაგალითად, თუ დაინტერესებულმა მხარემ არ შეასრულა ადმინისტრაციული აქტით დადგენილი ვალდებულებ-

ბა, რომლის შეუსრულებლობაც კანონმდებლობის შესაბამისად შეიძლება გახდეს ადმინისტრაციული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების საფუძველი, გაუგებარია, რატომ არ შეიძლება ამან მისი ძალაში შესვლიდან წარმოშობილი სამართლებრივი შედეგების გაუქმება გამოიწვიოს.

### **ბ. მხარის კანონიერი ნდობა და კომპენსაცია**

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 61-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „ა“, „ბ“ და „გ“ ქვეუნიქტებით გათვალისწინებულ შემთხვევებში არ ხდება ადმინისტრაციული აქტის მიმართ მხარის კანონიერი ნდობის ხელყოფა, რამდენადაც კანონში ან კანონქვემდებარე აქტში, რომელიც კონკრეტული ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის საფუძველი გახდა, ან თვით ამ ადმინისტრაციულ აქტში მითითებულია მისი ძალადაკარგულად გამოცხადების შესაძლებლობის შესახებ. ასეთი მითითების დანიშნულება სწორედ ის არის, რომ დაინტერესებულ მხარეს წინასწარ მიუთითოს ასეთი შედეგის დადგომის შესაძლებლობაზე და თავიდან აიცილოს მხარის კანონიერი ნდობის წარმოშობა, რაც თავის მხრივ, ავალდებულებს ადმინისტრაციულ ორგანოს, დაიცვას ასეთი წინაპირობის ადმინისტრაციულ აქტში ჩადების სამართლებრივი საზღვრები.

კანონიერი ნდობა არ არსებობს განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც მხარე არ ასრულებს ადმინისტრაციული აქტით დადგენილ ვალდებულებებს, ანუ როდესაც მისი ქმედება აქტის გაუქმების საფუძველი ხდება. ამის საპირისპიროდ შესაძლებელია მივიღოთ კანონიერი ნდობის ხელყოფა, როდესაც ადმინისტრაციული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება ხდება ზაკის 61-ე მუხლის „დ“ და „ე“ ქვეუნიქტებით გათვალისწინებული საფუძველებით. ასეთი შემთხვევებისთვის, კანონის 61-ე მუხლის მე-4 ნაწილის თანახმად, გათვალისწინებულია ზიანის ანაზღაურება დაინტერესებული მხარის ადმინისტრაციული აქტის მიმართ კანონიერი ნდობის გათვალისწინებით და მისი მოთხოვნის საფუძველზე.

ამდენად, ნათელია აქტის ბათილად გამოცხადების შესაძლებლობის წინასწარ განსაზღვრის დანიშნულება. ამ შემთხვევებშიც ადმინისტრაციული აქტის გაუქმების საფუძველია სამართლებრივი ან ფაქტობრივი გარემოებების შეცვლა, მაგრამ, გამომდინარე წინასწარი გაცხადებიდან, ადვილია მისი რეალიზება და ეს ზიანის ყოველგვარი ანაზღაურების გარეშე ხდება.

## **§8. ამკრძალავი (მავალბელი) ადმინისტრაციული აქტის ბათილად და ძალადაკარგულად გამოცხადება**

### **1. ამკრძალავი (მავალბელი) ადმინისტრაციული აქტის ბათილად გამოცხადება**

ამკრძალავი (მავალბელი) ადმინისტრაციული აქტის ბათილად გამოცხადების შემთხვევაში ძირითადად იგივე პრობლემა დგება, რაც აღმჭურველი ადმინისტრაციული აქტის ბათილად გამოცხადების დროს: მმართველობის კანონიერების პრინციპი მოითხოვს უკანონო ადმინისტრაციული აქტის აღმოფხვრას, სამართლებრივი სტაბილურობის პრინციპი კი მოითხოვს გამოცემული და კანონიერ ძალაში შესული ადმინისტრაციული აქტის შენარჩუნებას. რაც შეეხება სამართლებრივი ურთიერთობის მხარეების ინტერესთა ფაქტორს, თვით ადრესატია დაინტერესებული, მოხდეს ამ ამკრძალავი აქტის ბათილად გამოცხადება და მმართველობის კანონიერების პრინციპიც უკვე მის სასარგებლოდ მოქმედებს. ადმინისტრაციულ ორგანოს ასევე არ შეუძლია, მოიშველიოს ადმინისტრაციული აქტის მიმართ მხარის კანონიერი ნდობის პრინციპი. ერთადერთი არგუმენტი, რისი მოშველიებითაც, შესაძლებელია, ადმინისტრაციულმა ორგანომ დაასაბუთოს ამ აქტის მოქმედების შენარჩუნების საჭიროება - ეს არის სამართლებრივი ურთიერთობის სტაბილურობის მოსაზრება.

### **2. ამკრძალავი (მავალბელი) ადმინისტრაციული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება**

ძალადაკარგულად გამოცხადების ობიექტია კანონის მოთხოვნათა დაცვით გამოცემული, ანუ გამოცემის დროს კანონიერი და მისი გამოცემის სამართლებრივი საფუძვლების შეცვლის შედეგად უკანონოდ ქცეული ადმინისტრაციული აქტი. ისევე, როგორც აღმჭურველი ადმინისტრაციული აქტის შემთხვევაში, ამკრძალავი (მავალბელი) ადმინისტრაციული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება ხდება, როდესაც განგრძობადი ადმინისტრაციული აქტების შემთხვევაში იცვლება ამ აქტის გამოცემის ფაქტობრივი ან სამართლებრივი საფუძვლები.

სზაკ-ის 61-ე მუხლი არ განსაზღვრავს იმ შემთხვევებს, როდესაც შესაძლებელია კანონის შესაბამისად გამოცემული ამკრძალავი (მავალბელი) ადმინისტრაციული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება. მიუხედავად ამისა, ასეთი შემთხვევების მოსაწესრიგებლად ამ მუხლში ჩადებულია საკ-

მარისი მოქმედების თავისუფალი სივრცე. შეიძლება ითქვას:

ა. ამკრძალავი (მავალეხელი) ადმინისტრაციული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება არის ადმინისტრაციული ორგანოს უფლება და არა ვალდებულება.

ბ. ამკრძალავი (მავალეხელი) ადმინისტრაციული აქტი შეიძლება მხოლოდ მაშინ გამოცხადდეს ძალადაკარგულად, როდესაც შეიცვლება მისი გამოცემის ფაქტობრივი ან სამართლებრივი საფუძვლები, რაც ადმინისტრაციულ ორგანოს ართმევს შესაძლებლობას, გამოსცეს ასეთი ადმინისტრაციული აქტი.

ეს პრინციპი განსაკუთრებით გამოიყენება მაშინ, როდესაც ადმინისტრაციული აქტი ზღუდავს პიროვნების ძირითად უფლებებს და თავისუფლებებს და სამართლებრივი ან ფაქტობრივი საფუძვლების შეცვლით ასეთი შეზღუდვის საფუძვლები აღარ არსებობს. კანონიერების პრინციპი მოითხოვს ასეთი „უკანონოდ ქცეული“ ადმინისტრაციული აქტის გაუქმებას. ეს არ ეწინააღმდეგება სამართლებრივი ურთიერთობის სტაბილურობის პრინციპს, რამდენადაც ადმინისტრაციული აქტის შესასრულებლად სავალდებულო ძალა ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის მომენტს უკავშირდება და არ მოიცავს და არც შეუძლია მოიცვას სამართლებრივი და ფაქტობრივი საფუძვლების შემდგომი შეცვლა. ყოველივე ეს კიდეც უფრო ნათელი გახდება, თუ გავითვალისწინებთ, რომ შეუძლებელია ამ შემდგომში მომხდარი ცვლილებების უფლების დაცვის საშუალების (საჩივარი, სარჩელი) გამოყენების ვადებში მოქცევა.

## **§9. ადმინისტრაციული აქტის დამატებითი განსაზღვრებები**

### **1. ზოგადი მნიშვნელობა**

ყოველი ადმინისტრაციული აქტი, გამომდინარე მისი ლეგალური დეფინიციიდან, მოიცავს კონკრეტულ მოწესრიგებას. ამ ძირითადი მოწესრიგების სრულყოფა ან შეზღუდვა შეიძლება დამატებითი განსაზღვრებებით. ადმინისტრაციული აქტის დამატებითი განსაზღვრებები შეიძლება გამოიხატოს ამ ადმინისტრაციული აქტის მოქმედების ვადების (1), მისი ამოქმედების პირობების დადგენაში (2), მისი გაუქმების შესაძლებლობაზე მითითებაში (3), დამატებითი მოთხოვნების დაწესებაში (4), ან ასეთი მოთხოვნების დაწესების შესაძლებლობის მითითებაში (5).

მმართველობის პრაქტიკაში არსებითი მნიშვნელობა აქვს ადმინისტრაციული

ტრაციული აქტის დამატებით განსაზღვრებებს, განსაკუთრებით, აღმჭურველი აქტის გამოცემის შემთხვევაში. მისი მიზანია იმ სამართლებრივი და ფაქტობრივი წინააღმდეგობების დაძლევა, რომლებიც ხელს უშლის კონკრეტული ნებართვის გაცემას და, შესაბამისად, აღმჭურველი ადმინისტრაციული აქტის გამოცემას. უკეთეს განმცხადებელი სრულყოფილად არ პასუხობს მის მიერ მოთხოვნილი ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის კანონით განსაზღვრულ წინაპირობებს, ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია, აქტის გამოცემაზე უარის ნაცვლად გამოსცეს ეს ადმინისტრაციული აქტი დამატებითი განსაზღვრებების დართვით. დამატებითი განსაზღვრებები ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს შესაძლებლობას, მოახდინოს ორი ალტერნატივის: „კი“ და „არა“-ს მოდიფიკაცია „კი, მაგრამ“ ფორმით, ანუ ცივი უარის ნაცვლად ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია, გასცეს თანხმობა (გამოსცეს აღმჭურველი ადმინისტრაციული აქტი) დამატებითი განსაზღვრებების დართვით. ეს, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფს მმართველობითი საქმიანობის ელასტიკურობას და, მეორე მხრივ, პასუხობს მოქალაქის ინტერესებს და მის წარმოდგენას ეფექტურ მმართველობაზე.

## 2. დამატებითი განსაზღვრებების სახეები

ადმინისტრაციული აქტის საშუალებით განხორციელებული მონესრიგების შინაარსის დადგენასთან ერთად ხდება მისი საზღვრების დადგენა. მაგ., როდესაც ადმინისტრაციული აქტით პირს ეძლევა ნებართვა ნავთობის მოპოვებასა და გადამუშავებაზე, ეს უფლება არ შეიძლება გავრცელდეს მინერალური წყლების მოპოვებასა და რეალიზაციაზე. ადმინისტრაციული აქტის მოქმედების საზღვრები, რაც მისი შინაარსის პოზიტიური აღწერიდან გამომდინარეობს, შეიძლება ასევე ნეგატიურად დამატებითი შეზღუდვებით ჩამოყალიბდეს. ასეთ შემთხვევასთან გვაქვს საქმე, როდესაც ნავთობის გადამამუშავებელი საწარმოს ექსპლუატაციაში გაშვების ნებართვა გაიცემა იმ პირობით, თუ ჰაერის დაჭუჭყიანება არ გადააჭარბებს ზუსტად განსაზღვრულ მაჩვენებლებს.

ხშირად ეს დაკავშირებულია ადმინისტრაციული აქტის ფორმულირებაზე, იმაზე თუ რა ფორმით მოხდება ადმინისტრაციული აქტის შინაარსის გადმოცემა: ხდება ეს მხოლოდ პოზიტიურად თუ ნეგატიურად, შეზღუდვების გამოყენების გზით. შეზღუდვებთან გვაქვს საქმე, პირველ რიგში, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო განცხადებაში დაყენებულ მოთხოვნებს გადაუხვევს და განსაზღვრავს იმაზე ნაკლებს, რასაც განმცხადებელი მოითხოვს, ან სხვაგვარად აკმაყოფილებს მის მოთხოვნას, ვიდრე ეს ამ განცხადებაშია დასმული.

დამატებითი განსაზღვრებების სახეობა:

**ა. ადმინისტრაციული აქტის მოქმედების ვადებისა და პირობების დადგენა.**

ადმინისტრაციული აქტის მოქმედების ვადებისა და პირობების დადგენით ხდება ადმინისტრაციული აქტის მოქმედების პერიოდის განსაზღვრა. ამ ორ ინსტიტუტს შორის განსხვავება იმაშია, რომ მოქმედების ვადების დადგენით ხდება ადმინისტრაციული აქტის ძალაში შესვლის და მოქმედების ძალის შეწყვეტის დადგენა **კონკრეტული დროის მონაკვეთით** მაშინ, როდესაც პირობების განსაზღვრით ხდება ადმინისტრაციული აქტის ძალაში შესვლის და მოქმედების ძალის შეწყვეტის **კონკრეტულ შემთხვევასთან** დაკავშირება, რომლის დადგომის დრო ამ დროისთვის უცნობია. უცნობი შეიძლება იყოს არა მარტო ის თუ როდის დადგება ეს შემთხვევა, არამედ ისიც, საერთოდ დადგება თუ არა იგი. ასევე ხშირად ეს შემთხვევა თვით აქტის აღრესატის ქცევაშია საძიებელი, ანუ ამ შემთხვევის დადგომა დამოკიდებულია მის ნებასა და ქცევაზე.

მაგალითები: ადმინისტრაციული აქტის მოქმედების ვადების დადგენასთან გვაქვს საქმე, როდესაც ის გამოიცემა ძალაში შესვლისა და მოქმედების ვადების მითითებით: ავტომანქანის ტექნიკური დათვალიერების შედეგად გაცემული მონაშობა, რომელიც ძალაშია **01.09.03** დან **30.08.04**-მდე; ან კიდევ: გარევაჭრობის ნებართვა გაიცემა ბორჯომში საკურორტო სეზონისთვის. ამ ადმინისტრაციული აქტის მოქმედება იწყება საკურორტო სეზონის დაწყებასთან ერთად და ავტომატურად მთავრდება მის დამთავრებასთან ერთად.

ადმინისტრაციული აქტის პირობები დგება, როდესაც მშენებლობის ნებართვა გაიცემა მშენებლობის ადგილამდე მისასვლელი გზების მოწყობის პირობით, ან უცხოელებისთვის ვიზები გაიცემა ერთ კონკრეტულ ფირმასთან დასაქმების მიზნით. ასეთი ადმინისტრაციული აქტები ძალაში შედის ამ პირობების შესრულების შემთხვევაში.

**ბ. პირობების დადგენის განსაკუთრებული სახეა ადმინისტრაციული აქტის გაუქმების შესაძლებლობაზე მითითება.** ის შემთხვევა, რომლის დადგომამ შეიძლება გამოიწვიოს ადმინისტრაციული აქტის გაუქმება, არის ადმინისტრაციული ორგანოს ნება. ასეთი ნების გამოხატვის შესაძლებლობის აქტში წინაპირობად ჩადება ახდენს მის ლეგიტიმაციას, რამდენადაც ადრესატმა წინასწარ იცის ამის შესახებ და, შესაბამისად, არ შეუძლია, აქტისადმი მისი კანონიერი ნდობის მოშველიებით წინააღმდეგობა გაუწიოს ამ პროცესს. ყოველივე ეს ხელს უწყობს ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მოქალაქეს შორის ურთიერთობის სტაბილურობას და გამჭვირვალობას.

მიუხედავად იმისა, რომ მოქმედების ვადების დადგენა და პირობების განსაზღვრა აწესრიგებს ადმინისტრაციული აქტის მოქმედების დაწყებასა და შეწყვეტას, თავიანთი ხასიათით ისინი არ წარმოადგენენ დამოუკიდებელ მონესრიგებას და, შესაბამისად, დამოუკიდებელ ადმინისტრაციულ აქტს - ისინი ახდენენ ადმინისტრაციული აქტით განხორციელებული ძირითადი მონესრიგების დროით შემოფარგვლას და, ამდენად, წარმოადგენენ ამ აქტის განუყოფელ ნაწილს.

**გ. დამატებითი ვალდებულებები.**

დამატებითი ვალდებულებები შეიცავს დამოუკიდებელ მონესრიგებას, კონკრეტულად, ვალდებულებას, რომელიც აღმჭურველი ადმინისტრაციული აქტის ადრესატს კონკრეტული მოქმედების, მოქმედებისგან თავშეკავების, ან გარკვეული მოქმედების თმენისკენ მოუწოდებს. აქედან გამომდინარე, ის არის არა მარტო ადმინისტრაციული აქტის შემადგენელი ნაწილი, არამედ დამოუკიდებელი ვალდებულება და, ამდენად, თვითონ ადმინისტრაციული აქტი. ამასთან ერთად, ის იწოდება, როგორც დამატებითი ვალდებულება, რამდენადაც დაკავშირებულია ძირითად აქტთან და მისი არსებობა და შესრულება თვით ამ აქტის შესასრულებლად სავალდებულო ძალასთან არის დაკავშირებული. მაგ., სამშენებლო ფირმა იღებს ნებართვას, დაანგრიოს ძველი ნაგებობა და მის ადგილზე ააშენოს ახალი სახლი იმ პირობით, თუ ის სოციალური ბინათმშენებლობის ფონდში ჩარიცხავს 50 000 ლარს. თუ ადმინისტრაციული ორგანო ამ მშენებლობის ნებართვას გააუქმებს, ან სამშენებლო ფირმა ვერ შეძლებს მის რეალიზაციას, ბუნებრივია, ავტომატურად ისპობა დამატებითი მოთხოვნის სახით მოცემული ფულადი თანხის გადახდის ვალდებულებაც.

წინაპირობასა და დამატებით ვალდებულებებს შორის განსხვავება ასახვას პოულობს მთავარი ადმინისტრაციული აქტის ძალაში შესვლაში, მისი აღსრულების შესაძლებლობასა და უფლების დაცვის საშუალებებში. მაგ., ზემოთ განხილულ შემთხვევაში კერძო მენარმეს, რომელმაც შეიძინა ნავთობგადამამუშავებელი ქარხანა, ეს ნებართვა ეძლევა დამატებითი განსაზღვრების დართვით, რაც გამონაბოლქვის მოცულობის თანამედროვე სტანდარტების დონეზე შემცირების ვალდებულებაში გამოიხატება. ეს განსაზღვრება შეიძლება იყოს როგორც პირობა, ისე დამატებითი ვალდებულება. სამართლებრივი განსხვავება მათ შორის არის არსებითი, რამდენადაც

(ა) ადმინისტრაციული აქტი დამატებითი ვალდებულებებით ძალაში შედის მიუხედავად ამ დამატებითი მოთხოვნების შესრულებისა, ხოლო ადმინისტრაციული აქტი, რომელიც გამოცემულია გარკვეული პირობებით,

ძალაში შედის, სწორედ ამ პირობების დადგომის ან შესრულების შემდეგ.

ჩვენს მიერ განსახილველ შემთხვევაში თუ ეს დამატებითი განსაზღვრება არის დამატებითი ვალდებულება, მაშინ ნავთობგადამამუშავებელი ქარხნის მეპატრონეს შეუძლია ამ ადმინისტრაციული აქტის საფუძველზე სანარმო ამ მოთხოვნის შესრულებამდე გაუშვას ექსპლუატაციაში, მაგრამ, თუ ეს არის პირობა, მაშინ ეს ადმინისტრაციული აქტი ძალაში შედის, ანუ სანარმოს ამოქმედება შესაძლებელია მხოლოდ ამ პირობის – გამონაბოლქვის შემცირების – შესრულების შემდეგ.

(ბ) დამატებითი ვალდებულება აქტის ადრესატს ავალდებულებს, ანუ მას აქვს მავალბელი ხასიათი და, გამომდინარე აქედან, შესაძლებელია მისი იძულების წესით აღსრულება. ხოლო პირობის არსებობის დროს ის არ საჭიროებს იძულების წესით აღსრულებას, რამდენადაც ადმინისტრაციული აქტი ძალაში შედის ამ პირობების შესრულების შემდეგ და, ამდენად, თვით მენარმის ინტერესებშია, რომ პირობა შეასრულოს და ამოქმედოს თვით ძირითადი ადმინისტრაციული აქტი.

(გ) შესაძლებელია დამატებითი ვალდებულების ძირითადი ადმინისტრაციული აქტისგან იზოლირებულად გასაჩივრება და გაუქმება, რამდენადაც შესაძლებელია მისი ძირითადი აქტისგან გამოყოფა, ხოლო პირობა - ეს არის ძირითადი ადმინისტრაციული აქტის განუყოფელი ნაწილი და ამ ადმინისტრაციულ აქტთან ერთად უნდა გასაჩივრდეს.

**დ. დამატებითი ვალდებულებების დადგენის შესაძლებლობაზე ადმინისტრაციულ აქტში მითითება** დამატებითი განსაზღვრებების გამოხატვის ერთ-ერთი ფორმაა. ასეთ შესაძლებლობებზე წინასწარ მითითება ადმინისტრაციულ ორგანოს შესაძლებლობას აძლევს, საჭიროების შემთხვევაში მოახდინოს ადმინისტრაციული აქტის მოდიფიკაცია მასში დამატებითი ვალდებულებების შეტანით ისე, რომ მის ადრესატს არ შეეძლოს, ამ აქტის მიმართ კანონიერი ნდობის პრინციპის მოშველიებით წინააღმდეგობა გაუწიოს ამ პროცესს. პროცესუალური თვალსაზრისით, შესაძლებელია მისი ძირითადი ადმინისტრაციული აქტისგან იზოლირებულად გასაჩივრება.



## თავი 7

### ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი

#### §1. ცნება

ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი - ეს არის უფლება-მოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე გამოცემული სამართლებრივი აქტი, რომელიც შეიცავს მისი მუდმივი ან დროებითი და მრავალჯერადი გამოყენების ქცევის ზოგად წესს. მას, როგორც მმართველობის განხორციელების ინსტრუმენტს, მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებს შორის.

ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი გამოიცემა იმ შემთხვევაში, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო კანონების აღსრულებისა და გამოყენების მიზნით ადგენს არა პირის ან პირთა შეზღუდული წრის უფლებებსა და მოვალეობებს, არამედ მრავალჯერადი გამოყენების ქცევის ზოგად წესს, რომელიც მიმართულია პირთა განუსაზღვრელ წრეზე.

ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის არსი მდგომარეობს საყოველთაო აბსტრაქტულ-გენერალურ მოწესრიგებაში, ე.ი., ის მოიცავს მოფიქრებულ შემთხვევებს და მიმართულია პირთა განუსაზღვრელ წრეზე.

ნორმატიული ადმინისტრაციული აქტი იწოდება, გამომდინარე კანონის დუალისტური ცნებიდან, როგორც კანონი მატერიალური გაგებით<sup>7</sup>. მოწესრიგების ობიექტის აბსტრაქტულ-გენერალური ბუნება არ არის - როგორც კა-

7. კანონი, ფორმალური გაგებით - ეს არის ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოს მიერ კანონის მიღებისთვის გათვალისწინებული სპეციალური წესის (ფორმის) დაცვით მიღებული ნორმატიული აქტი. კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები კი იწოდება, როგორც კანონი მატერიალური გაგებით.

ნონისთვის, ასევე ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტისთვის - ცნების არსებითი ელემენტი. ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი შეიძლება ერთეული შემთხვევის, ან ცალკეული პირებისადმი იყოს მიმართული. ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის მიზანია, ხელი შეუწყოს საკანონმდებლო ორგანოს ეფექტურობას. რამდენადაც საკანონმდებლო ხელისუფლებას ძალა არ შესწევს, უზრუნველყოს ქვეყნის საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა საკითხის ნორმატიული მოწესრიგება, ნორმატ შემოქმედება მოითხოვს სამუშაოს გაყოფას საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის. ამ უკანასკნელის ამოცანაა, გამოანთავისუფლოს კანონმდებელი სპეციფიკური და ინდივიდუალური საკითხების მოწესრიგებიდან, რათა მან შეძლოს ქვეყნის საშინაო ცხოვრებისა და საგარეო ურთიერთობის უმნიშვნელოვანესი საკითხების მოწესრიგება.

ადმინისტრაციულსამართლებრივ ნორმებს, სამართლის სხვა დარგების ნორმებისგან განსხვავებით, მათი შესრულების უზრუნველყოფის საკუთარი საშუალებები აქვთ, რაც იმაში გამოიხატება, რომ დადგენილი ადმინისტრაციულსამართლებრივი ნორმების დარღვევისთვის პასუხისმგებლობა, შესაძლოა, დადგეს სასამართლოსადმი მიმართვის გარეშე, ადმინისტრაციული წარმოების განხორციელების გზით. ადმინისტრაციული ნორმების თავისებურებაა ისიც, რომ ხშირ შემთხვევებში ისინი არეგულირებენ ისეთ საზოგადოებრივ ურთიერთობებს, რომლებიც სამართლის სხვა დარგს განეკუთვნება. მაგალითად, ისინი უზრუნველყოფენ ბუნებისდამცავი, საფინანსო, შრომითი და სხვა ურთიერთობების გარკვეული ნაწილის მოწესრიგებას, შესაბამისად, მათი მეშვეობით ხორციელდება სამართლის ამ დარგების ნორმათა დაცვა.

## **§2. ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის საკანონმდებლო საფუძვლები**

ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის უფლებამოსილების ზოგადი სამართლებრივი საფუძვლები ჩადებულია საქართველოს კონსტიტუციაში, საქართველოს კანონში „ნორმატიული აქტების შესახებ“ და საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში, ხოლო იმაზე მითითება, რომ ხდება კონკრეტული მმართველობის ორგანოს აღჭურვა, ამავე კანონის საფუძველზე გამოსცეს ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი, შეიძლება გაკეთდეს სპეციალურ კანონებში (მაგ., საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 25-ე მუხლი განსაზღვრავს საქართველოს

საარჩევნო ადმინისტრაციის სამართლებრივ აქტებს. კანონის ეს მუხლი აღჭურავს შესაბამის ადმინისტრაციულ ორგანოებს თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტების გამოცემის უფლებამოსილებით. დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოს უფლებამოსილება, მიიღოს სამართლებრივი ხასიათის ზოგადსავალდებულო ქცევის წესი (ნორმატიული აქტი) თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში, განსაზღვრულია „დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ კანონის მე-9 მუხლით).

ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი გამოიცემა საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე. სზაკ-ის ეს მოთხოვნა გამომდინარეობს თავისებურებიდან, რომელიც დაკავშირებულია ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემასთან; კანონშემოქმედება - ეს არის ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოს ფუნქცია, რაც ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციური პრინციპიდან გამომდინარეობს, და არც ერთ სახელმწიფო ორგანოს არა აქვს უფლება, თვითნებურად მიითვისოს ეს უფლებამოსილება. მხოლოდ საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ ასეთი უფლებამოსილებით აღჭურვის შემთხვევაში ეძლევა ადმინისტრაციულ ორგანოს შესაძლებლობა, გამოიყენოს ეს სამართლებრივი ინსტრუმენტი, როგორც მისი საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა.

ძლიერ აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე მოთხოვნილება ობიექტურად განაპირობებს მის აღჭურვას ნორმის დამდგენი უფლებამოსილებებით. მას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს თანამედროვე პირობებში, როდესაც მმართველობის ობიექტთა მზარდი რაოდენობა კარგავს სახელმწიფო ხასიათს, რის შედეგადაც შეუძლებელი ხდება მათზე ზემოქმედება არანორმატიული, საგანმკარგულებლო აზრით. ამდენად, მნიშვნელოვნად იზრდება ნორმატულშემოქმედების, მათ შორის, ადმინისტრაციული ნორმატულშემოქმედების როლი, რომლის მიზანიც საკუთრების სხვადასხვა ფორმის ობიექტთა ფუნქციონირების სამართლებრივი რეჟიმის უზრუნველყოფაა.

საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის შემთხვევაში აუცილებელია, რომ თვით ამ კანონში განისაზღვროს ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის უფლებამოსილების „შინაარსი, მიზანი და მოცულობა“. ე.ი., თვითონ კანონმდებელმა უნდა განსაზღვროს მომავალში ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემით განხორციელებული სამართლებრივი მოწესრიგების ჩარჩოები და მიმართულებები ისე, რომ მმართველობის ორგანოს შეეძლოს კანონმდებლის ნების

ფარგლებში და შესაბამისად მოქმედება. ჩვენს მიერ აქ ხაზგასმული ეს მოთხოვნა უკავშირდება სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპს; სახელმწიფოსა და პიროვნების ურთიერთობის გამჭვირვალობიდან გამომდინარე, მოქალაქეს უნდა შეეძლოს, თვით საკანონმდებლო აქტებიდან შეიმეცნოს, რა შემთხვევაში და რა საკითხთან დაკავშირებით შეიძლება გამოიცეს ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი. გარდა ამისა, უნდა გავითვალისწინოთ, რომ დაუშვებელია საკანონმდებლო ორგანოს მიერ საკუთარი ფუნქციების შესრულებაზე უარი და უფლებამოსილებათა სხვა სახელმწიფო ორგანოზე გადაცემა. კანონმდებელი ვალდებულია, თვითონ მოაწესრიგოს კანონის გამოცემის გზით მნიშვნელოვანი საკითხების ნორმატიული სფერო და სპეციფიკური და წვრილმანი საკითხების მოწესრიგების პრეროგატივა დაუტოვოს მმართველობის ორგანოებს.

უნყებრივი ნორმათშემოქმედების მეტისმეტად გაფართოება ყოველთვის როდია გამართლებული, განსაკუთრებით ისეთ შემთხვევებში, როდესაც ადმინისტრაციულსამართლებრივი ნორმის ადრესატი მოქალაქეა. უნყებრივ ადმინისტრაციულ სამართალშემოქმედებას, ძირითადად, შიდასისტემური რეგულირების ხასიათი უნდა მიეცეს, ანუ ის უნდა ითვალისწინებდეს თვით აღმასრულებელი ხელისუფლების მექანიზმის შინაგანი ორგანიზაციის ინტერესებს (მაგ., დარგობრივი სისტემის ქვედა რგოლების სავალდებულო ნორმების დადგენა), შექლებისდაგვარად უნდა შეიზღუდოს უნყების მიერ საყოველთაო ზოგადსავალდებულო წესების შემოღება, ამგვარი უფლებამოსილების დელეგირება ძირითადად შიდასრულებელი ხელისუფლების საერთო ხასიათის კომპეტენციის მქონე ორგანოებზე ხდება.

აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის უფლებამოსილებით ადმინისტრაციული ორგანოს აღჭურვა კანონმდებელს არ ართმევს იმის უფლებას, ჩაერიოს მის საქმიანობაში და საჭიროების შემთხვევაში თვითონ მოაწესრიგოს ეს კონკრეტული ურთიერთობა.

შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოსთვის მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად მინიჭებული ადმინისტრაციული ნორმათშემოქმედების უფლება მისი კომპეტენციის უმნიშვნელოვანესი ელემენტიც არის, ვინაიდან აღმასრულებელი ხელისუფლების ძირითადი ფუნქცია არის სამართალგამოყენებითი, ნორმაშეფარდებითი საქმიანობა, ადმინისტრაციული ორგანოების ნორმათშემოქმედებითი ხასიათის საქმიანობა მხოლოდ ამ მიზანს ექვემდებარება და ამ ფუნქციით არის დეტერმინირებული. ამდენად, ადმინისტრაციულსამართლებრივ ნორმებს ორგანო - სამართალგამოყენებითი და სამართალდამდგენი –

იურიდიული დატვირთვა აქვს; ეს ნორმები ემსახურება სამართალგამოყენების, ანუ აღსრულების მიზანს, რის გამოც, მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, აღმასრულებელი ორგანოს ნორმატიული აქტები გამოიცემა კანონის აღსრულების მიზნით, ანუ ისინი კანონქვემდებარე აქტებია. აღმასრულებელი ორგანოს მიერ დადგენილ ნორმებს საკონსტიტუციო და საკანონმდებლო ნორმებთან შედარებით მეორადი, დაქვემდებარებული ხასიათი აქვს.

### **§3. ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტების კლასიფიკაცია**

შეუძლებელია ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტების გამიჯვნა ადმინისტრაციული აქტებისგან მათი დასახელების მიხედვით. საქართველოს 1996 წლის 29 ოქტომბრის „ნორმატიული აქტების შესახებ კანონის“ მე-2 მუხლის თანახმად, ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტის დასახელება არ უნდა ემთხვეოდეს ნორმატიული აქტის დასახელებას. კანონი აქვე უშვებს გამონაკლისს მე-12 მუხლის სახით, თუმცა სინამდვილეში ეს არ არის ერთადერთი გამონაკლისი. ამდენად, სამართლებრივი აქტის ინდივიდუალურად ან ნორმატიულად მიჩნევისთვის ყურადღება უნდა მიექცეს არა მის დასახელებას, არამედ შინაარსს.

შესაძლებელია ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტების კლასიფიკაცია სხვადასხვა ნიშნების მიხედვით. აქ გვინდა გამოვყოთ რამდენიმე მათგანი:

1. რეგულირების სფეროს მიხედვით ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტები შეიძლება დავყოთ აქტებად, რომლებიც არის გლობალური ხასიათისა და მოიცავენ მმართველობის სფეროს მთლიანად, და აქტებად, რომლებიც მმართველობის ცალკეულ დარგებს მოიცავენ. გამოყოფენ აგრეთვე დარგთაშორის აქტებს;

2. სივრცეში მოქმედების მიხედვით ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტები იყოფა ცენტრალური და ადგილობრივი ადმინისტრაციული ორგანოების აქტებად;

3. დროში მოქმედების მიხედვით შესაძლებელია ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტების გამიჯვნა ერთჯერადი და მრავალჯერადი გამოყენების აქტებად;

4. იურიდიული ძალის მიხედვით ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტები იყოფა ზემდგომი და ქვემდგომი ადმინისტრაციული

ორგანოების აქტებად;

5. აქტის გამოცემის წესის მიხედვით ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტები იყოფა კოლეგიური წესით და ერთპიროვნულად მიღებულ აქტებად;

6. რეგულირების მიმართულების მიხედვით განასხვავებენ მატერიალურ და პროცესუალურ ნორმატიულ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტებს;

7. იურიდიული შინაარსის მიხედვით გამოყოფენ მავალბელ, ამკრძალავ, აღმჭურველ და მასტიმულირებელ ნორმატიულ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტებს;

8. ნორმატიულ ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტების მოქმედების ხასიათის მიხედვით განასხვავებენ შიდასისტემურ და საყოველთაოდ სავალდებულო აქტებს.

#### **§4. ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ფორმალური კანონიერება**

ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი უნდა აკმაყოფილებდეს მთელ რიგ ფორმალურ მოთხოვნებს:

1. **უფლებამოსილება.** ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემისთვის უფლებამოსილი ორგანო განისაზღვრება იმ კანონით, რომელიც შესაბამის ორგანოებს აღჭურვავს ასეთი აქტის გამოცემის უფლებამოსილებით.

2. **ადმინისტრაციული წარმოება.** ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი გამოიცემა სზაკ-ით განსაზღვრული ადმინისტრაციული წარმოების წესების დაცვით. სზაკ-ის 210-ე მუხლის თანახმად, ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემისას გამოიყენება საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებისთვის დადგენილი წესები. ადმინისტრაციული წარმოების ამ სახისთვის დადგენილი წესები მოცემულია კოდექსის IX თავში. ამ თავში მოცემული დებულებების გვერდით (115-121 მუხლები) არსებითია კოდექსის XV თავში თავმოყრილი ნორმები (210-217 მუხლები), რომლებიც მოიცავს დამატებით წესებს ნორმატიულ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტთან მიმართებაში. მხედველობიდან არ უნდა გამოგვრჩეს, რომ ადმინისტრაციული წარმოების ზოგადი დებულებები გამოიყენება ყველა სახის ადმინისტრაციული წარმოების დროს და, მათ შორის, ნორმატიუ-

ლი ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის პროცესში.

ადმინისტრაციული წარმოების ფორმები ცალკე თავში დაწვრილებით გვაქვს განხილული და, ამდენად, აქ ამაზე ლაპარაკს არ შევუდგებით.

**3. ფორმა.** ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი გამოიცემა წერილობითი ფორმით. ყოველი ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი უნდა აკმაყოფილებდეს სზაკ-ის 52-ე და 53-ე მუხლების მოთხოვნებს.

**4. გამოქვეყნება.** ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის საჯარო გამოქვეყნება არის მისი ძალაში შესვლის აუცილებელი წინაპირობა. ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი უნდა გამოქვეყნდეს ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში.

ნორმატიული აქტის ოფიციალურად გამოქვეყნებას კანონმდებლობის ნოვაციების შესახებ ინფორმაციის გარდა სხვა დანიშნულებაც აქვს – ოფიციალური გამოქვეყნება ფორმალურად ადასტურებს, რომ ესა თუ ის აქტი მიღებულია, მოქმედებს. ვინაიდან ნორმატიული აქტის გამოქვეყნებაზე დამოკიდებული მისი ოფიციალური ამოქმედება, სამართალშემოქმედების პროცესის ეს დამოუკიდებელი სტადია, ჩვეულებისამებრ, ყოველთვის რეგლამენტირებულია. ამგვარი რეგლამენტაცია განპირობებულია, უპირველეს ყოვლისა, გამოსაქვეყნებელი ნორმატიული აქტების ტექსტის, როგორც სახელმწიფოს სამართალშემოქმედებითი ნების გარეგანი გამოხატულების, ოფიციალური ხასიათით. ეს კანონიერების განმტკიცების, აქტის ცოდნის პრეზუმფციის აუცილებელი წინაპირობაა. საქართველოს პრეზიდენტის ნორმატიული აქტი, საქართველოს პარლამენტის ნორმატიული ხასიათის დადგენილება, აგრეთვე, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების ნორმატიული აქტი უნდა გამოქვეყნდეს ხელმოწერიდან (მიღებიდან) 7 დღის ვადაში. ცსკ-ის ნორმატიული აქტი უნდა გამოქვეყნდეს ხელმოწერიდან მე-2 დღეს, ხოლო ყველა სხვა ნორმატიული აქტი – ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეესტრში შეტანიდან 7 დღის ვადაში. საქართველოს ნორმატიული აქტი, გარდა საქართველოს პარლამენტის, საქართველოს პრეზიდენტის, ცსკ-ის და საქართველოს ეროვნული ბანკის ნორმატიული აქტებისა, არ შეიძლება გამოქვეყნდეს რეესტრში შეტანამდე. „ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონის თანახმად, საქართველოს ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანოა „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე“. თუ ადგილობრივ თვითმმართველობას (მმართველობას) ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო არა აქვს, მისი ნორმატიული აქტი გამოქვეყნდება შესაბამისი წარმომადგენლობითი ორგანოს რეგლამენტით განსაზღვრული ისეთი წესით, რომელიც მო-

სახლეობას მისი გაცნობის საშუალებას მისცემს.

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება ძალაში შედის ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში მისი გამოქვეყნებისთანავე, თუ იმავე ბრძანებულებით სხვა ვადა არ არის დადგენილი. საქართველოს მინისტრების, აღმასრულებელი ხელისუფლების, სხვა სახელმწიფო უწყების ხელმძღვანელის, საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტისა და საქართველოს კონტროლის პალატის თავმჯდომარის, საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანება, აგრეთვე, ადგილობრივი მმართველობის ორგანოს (თანამდებობის პირის) ნორმატიული აქტი, საქართველოს ეროვნული ბანკის საბჭოს, საქართველოს ფასიანი ქაღალდების კომისიის დადგენილება ძალაში შედის ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეესტრში შეტანიდან მე-10 დღეს, თუ იმავე ნორმატიული აქტით სხვა ვადა არ იქნება დადგენილი. ცსკ-ის ნორმატიული აქტი ძალაში შედის გამოქვეყნებისთანავე, თუ იმავე ნორმატიულ აქტში სხვა ვადა არ არის მითითებული.

ნორმატიული აქტების ოფიციალური გამოქვეყნება ნორმათშემოქმედებითი პროცესის საბოლოო სტადიაა და გულისხმობს მის კანონით განსაზღვრულ ბეჭდვით ორგანოში პირველად გამოქვეყნებას. ყოველი შემდგომი, თუნდაც ოფიციალური ხასიათის მქონე (კერძოდ, ნორმატიული აქტების კრებულები, კოდექსები და სხვ.) პუბლიკაცია ნორმატიული აქტის ოფიციალურ გამოქვეყნებად არ ჩაითვლება.

### **§5. ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის მატერიალური კანონიერება**

ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი უნდა გამოიცეს კანონით განსაზღვრული უფლებამოსილების ფარგლებში. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, დაიცვას მისი გამოცემისთვის კანონით გათვალისწინებული წესები. ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი, გარდა ამ სპეციალური ნორმისა, ასევე არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს კონსტიტუციის ნორმებს და ქვეყანაში მოქმედ სხვა საკანონმდებლო აქტებს. აქედან გამომდინარე, როდესაც ხდება ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის მატერიალური კანონიერების შემოწმება, მოწმდება არა მარტო მისი საკანონმდებლო საფუძვლების არსებობა, არამედ ამ სამართლებრივი საფუძვლების კონსტიტუციასთან, განსაკუთრებით, ადამი-



ანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების განმსაზღვრელ ნორმებთან მისი შესაბამისობა.

### **§6. ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის უკანონობა და მისი სამართლებრივი შედეგები**

ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი უკანონოა, თუ ის არ აკმაყოფილებს აქ ჩამოთვლილიდან რომელიმე ერთ მოთხოვნას. ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა შემოწმდეს:

1. არსებობს თუ არა მისი გამოცემისთვის საჭირო საკანონმდებლო საფუძველი;
2. დაცულია თუ არა მისი გამოცემისთვის კანონით განსაზღვრული ფორმალური მოთხოვნები;
3. შეესაბამება თუ არა მის საკანონმდებლო საფუძველს შინაარსობრივად;
4. ხომ არ ეწინააღმდეგება იერარქიულად მის ზემდგომ სამართლებრივ ნორმას;
5. დაცულია თუ არა დისკრეციული უფლებამოსილების კანონით დადგენილ ფარგლებში განხორციელების მოთხოვნა (თუ ადმინისტრაციული ორგანო მისი გამოცემისას მოქმედებდა დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში).

უკანონო ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი ბათილია და არა აქვს შესასრულებლად სავალდებულო ძალა. ადმინისტრაციულ ორგანოს არ შეუძლია, გამოიყენოს ასეთი სამართლებრივი აქტი და არ საჭიროებს მოქალაქეების მხრიდან ანგარიშის განვევას.

უკანონო ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის მიმართ უფლების დაცვის სამართლებრივ საშუალებებზე შემდგომ თავში ვილაპარაკებთ.

## თავი 8

### ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი და ადმინისტრაციული მართლმსაჯულება

#### შესავალი

ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების განხორციელების პროცესში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად გამოყენებული საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის სწორ კვალიფიკაციას. მართალია, ადმინისტრაციულ აქტს არა აქვს უფლების ადმინისტრაციული სასამართლოს გზით დაცვის უზრუნველყოფის წინაპირობის ფუნქცია, რადგან, ადმინისტრაციულ სამართალში გაბატონებული პრინციპის თანახმად, ყველა საჯარო სამართლებრივი დავა, გარდა კონსტიტუციურსამართლებრივი ხასიათისა, ექვემდებარება ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებას. ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის სწორი კვალიფიკაციის საპროცესოსამართლებრივი მნიშვნელობა ვლინდება იმაში, რომ იგი აუცილებელ წინაპირობას წარმოადგენს სარჩელის სწორი ფორმის განსაზღვრისთვის. საპროცესო კოდექსის 22-ე და 23-ე მუხლებით განსაზღვრული სარჩელის ობიექტია ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი.

საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსით დამკვიდრებული საქმის წარმოების მოდელის ნათლად წარმოსაჩენად აუცილებელია, ეს წარმოება დავეყოთ ორ სტადიად: პირველი - სარჩელის **დასაშვებობის** საკითხის გარკვევა და მეორე - სარჩელის **დასაბუთებულობის** დადგენა, რაც დავის არსებითი განხილვის შედეგად ხდება.

სარჩელის ცალკეული სახეების განხილვისას სწორედ საქმის წარმოების ამ ორ ეტაპზე და მათ თავისებურებებზე გავამახვილებთ ყურადღებას.

## **§1. სარჩელი ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების შესახებ**

ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის, ან ძალადაკარგულად გამოცხადების შესახებ სარჩელის დასაშვებობის საკითხს ანესრიგებს სასკ-ის 22-ე მუხლი, ხოლო მისი დასაბუთებულობის დადგენის საფუძველია სასკ-ის 32-ე მუხლი.

### **I. სარჩელის დასაშვებობა.**

ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 22-ე მუხლი:

**1. სარჩელი შეიძლება აღიძრას ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების მოთხოვნით.**

**2. თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, სარჩელი დასაშვებია, თუ ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი ან მისი ნაწილი პირდაპირ და უშუალო ინდივიდუალურ ზიანს აყენებს მოსარჩელის კანონიერ უფლებას ან ინტერესს, ან უკანონოდ ზღუდავს მის უფლებას.**

**3. სარჩელი სასამართლოს უნდა წარედგინოს შესაბამისად ადმინისტრაციული აქტის ან ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებული გადაწყვეტილების გაცნობიდან ექვსი თვის ვადაში, ხოლო ნორმატიული აქტის შემთხვევაში - უშუალო ზიანის მიყენებიდან სამი თვის ვადაში.**

1. სასკ-ის 22-ე მუხლის პირველი ნაწილი არკვევს ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის, ან ძალადაკარგულად გამოცხადების მოთხოვნით სარჩელის აღძვრის შესაძლებლობის საკითხს. ამ სახის სარჩელის აღძვრის შესაძლებლობის გარკვევის მიზანია, დაადგინოს თუ რამდენად შეესაბამება მომჩივანის მიერ არჩეული უფლების დაცვის სამართლებრივი საშუალება (საჩივრის ფორმა) საჩივრის მიზანს.

ასკ-ის 22-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, სასარჩელო მოთხოვნის საგანი შეიძლება იყოს ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გაუქმება.

რაც შეეხება ტერმინს - ბათილად ცნობა ან ძალადაკარგულად გამოცხადება, ის, ერთი მხრივ, აღწერს ამ აქტის სამართლებრივ ბუნებას და, მეორე მხრივ, ასახავს სარჩელის დაკმაყოფილების სამართლებრივ შედეგებს. ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობა გულისხმობს, მისი გამოცემის მომენტიდანვე უკანონობას, რაც გამოიხატება იმაში, რომ ის

ა. გამოცემულია არაუფლებამოსილი ორგანოს ან არაუფლებამოსილი პირის მიერ;

ბ. მისი შესრულება გამოიწვევს დანაშაულს;

გ. მისი შესრულება შეუძლებელია ფაქტობრივი მიზეზის გამო;

დ. იგი ეწინააღმდეგება კანონს, ან არსებითად დარღვეულია მისი მომზადების, ან გამოცემის კანონმდებლობით დადგენილი სხვა მოთხოვნა.

გამომდინარე ბათილი ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის სამართლებრივი ბუნებიდან, მისი ბათილად ცნობის მიზანია, გაუქმდეს მისი ძალაში შესვლიდან წარმოშობილი სამართლებრივი შედეგები.

ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის **ძალადაკარგულად გამოცხადება** ძირითადად მაშინ ხდება, როდესაც ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი გამოცემის დროს არის კანონიერი და მისი გამოცემის ფაქტობრივი და სამართლებრივი საფუძვლების შემდგომი შეცვლა კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს მისი შემდგომი მოქმედების მიზანშეწონილობასა და კანონიერებას.

სასამართლო ასევე უფლებამოსილია, ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი ბათილად ცნობის ნაცვლად გამოაცხადოს ძალადაკარგულად, თუ მისი ბათილად გამოცხადება მნიშვნელოვან საფრთხეს შეუქმნის სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ უსაფრთხოებას, ან გამოინვევს სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ხარჯების მნიშვნელოვან გაზრდას (ასკ-ის 32-ე მუხლის მე-5 ნაწილი). გამომდინარე აქედან, ნათელია ძალადაკარგულად გამოცხადების სამართლებრივი შედეგები: ძალადაკარგულად გამოცხადება იწვევს ძალადაკარგულად გამოცხადების დღიდან ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის მოქმედების შეწყვეტას და ის არ იწვევს მის ძალადაკარგულად გამოცხადებამდე წარმოშობილი სამართლებრივი შედეგების გაუქმებას.

სარჩელის შეტანის დროს აუცილებელი არ არის მოსარჩელემ სასარჩელო განცხადებაში დააზუსტოს მისი მოთხოვნა ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ბათილად ან ძალადაკარგულად გამოცხადებაზე. სწორი ფორმულირება არ არის სარჩელის დასაშვებობის აუცილებელი წინაპირობა. ნათელი უნდა იყოს, რომ მოსარჩელე არ არის თანახმა, ძალაში დარჩეს ეს ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი და მოითხოვს მის გაუქმებას.

სასამართლო კი ვალდებულია, საქმეზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების დროს მხარეების ინტერესის ურთიერთშეჯერებისა და საჯარო ინტერესების გათვალისწინებით დაადგინოს ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გაუქმების კონკრეტული სამართლებრივი შედეგები და მიუთითოს ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების შესახებ.

ასკ-ის 22-ე მუხლის პირველი ნაწილი უშვებს ორი სახის ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გასაჩივრების შესაძლებლობას. ესენია:

- ადმინისტრაციული აქტი და
- ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი.

ადმინისტრაციული სამართლის ეს ორი ინსტიტუტი ცალკე თავში დანვრით-ლებით გვაქვს განხილული და, ამდენად, აქ მასზე განმეორებით აღარ ვილაპარაკებთ.

2. სასამართლოს მიერ სარჩელის დასაშვებობის საკითხის გადამწყვეტისას უნდა შემოწმდეს სარჩელის ასკ-ის 22-ე მუხლის II და III ნაწილებთან შესაბამისობა.

ასკ-ის 22-ე მუხლის მეორე ნაწილი განსაზღვრავს სარჩელის დასაშვებობის კრიტერიუმებს:

ა. სარჩელი დასაშვებია, თუ გასაჩივრებული აქტი, რომელიც სარჩელის საგანია, ობიექტურად აკმაყოფილებს ადმინისტრაციული აქტის ან ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის კანონით განსაზღვრულ ნიშნებს, ანუ როდესაც ის, ფორმალურსამართლებრივი თვალსაზრისით, შეიცავს ზაკ-ის მე-2 მუხლის I ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული აქტის ან მე-2 მუხლის I ნაწილის „ე“ ქვეპუნქტით ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ლეგალური დეფინიციის ყველა ელემენტს.

საკმარისი არ არის მოსარჩელის მტკიცება, რომ მის მიერ გასაჩივრებული ადმინისტრაციული ღონისძიება ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტია. აუცილებელია სარჩელის საგნის სამართლებრივი ბუნების ობიექტური კრიტერიუმებით დადგენა. ასევე, ყურადღება უნდა მიექცეს იმას, რომ მნიშვნელოვანია ადმინისტრაციული ორგანოს არა შინაგანი, არამედ გამოხატული ნება, მისი გამოხატვის ფორმა. თუ საჯაროსამართლებრივი ღონისძიება გამოიცემა ადმინისტრაციული აქტის ფორმით, ის, მიუხედავად მისი შინაარსისა, ყოველთვის უნდა შევაფასოთ, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა ადმინისტრაციული აქტის სახით. ასევე არ არის საჭირო იმის გარკვევა, ჰქონდა თუ არა ადმინისტრაციულ ორგანოს ამ კონკრეტული ურთიერთობის ადმინისტრაციული აქტის ან ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემით მოწესრიგების უფლება. თუ ადმინისტრაციული ორგანო საქმიანობის არასწორ სამართლებრივ ფორმას აირჩევს, ეს გავლენას არ ახდენს სარჩელის დასაშვებობის ფორმის განსაზღვრაზე. კონკრეტული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის კანონიერება დადგინდება საქმის არსებითი განხილვის ეტაპზე სარჩელის დასაბუთებულობის შემოწმების დროს.

მაგალითი: უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ და სხვა კატეგორიის საქმეთა საკასაციო პალატა თავის 2002 წლის 2 დეკემბრის განჩინებაში (3გ-ად-51-გ-02) „თვლის, რომ სადავო ბრძანება ვ.მ.-სა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს შორის შრომის სამართლებრივ ურთიერთობას ეხე-

ბა... ამიტომ ამგვარი ბრძანება არ უნდა იქნეს განხილული, როგორც ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-4 თავით გათვალისწინებული „ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი“ და მისი კანონიერების განხილვისას არ უნდა იქნეს გამოყენებული ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის შესაბამისი ნორმები“. პრობლემისადმი ამგვარი მიდგომა უცხოა დასავლეთის ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერებისთვის. საქართველოს ადმინისტრაციული სასამართლო პრაქტიკის ამ თავისებურების შესწავლა და შეფასება განზრახული გვაქვს ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის პრობლემებზე მუშაობის დროს და, ამდენად, საჭიროდ არ მიგვაჩნია ამ წიგნის ფარგლებში საპროცესო სამართლის პრობლემების ღრმა ანალიზი.

ბ. ასკ-ის 22-ე მუხლის მეორე ნაწილი ასევე აწესრიგებს უფლების ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების გზით დასაცავად სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებამოსილების საკითხს. სარჩელის დასაშვებობის შემონმებისას ასევე აუცილებელია, მოსარჩელე თავის სასარჩელო განცხადებაში მიუთითებდეს გარემოებებსა და მტკიცებულებებზე იმის დასადასტურებლად, რომ სწორედ მის მიერ გასაჩივრებული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემა გამოიწვია პირადად მისი კანონიერი უფლების ან ინტერესისთვის ზიანის მიყენება, ან უკანონოდ შეზღუდა მისი უფლება.

ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების ამოცანაა პიროვნების სობიექტური საჯაროსამართლებრივი უფლების დაცვა. ნამდვილად დარღვეულია თუ არა მოსარჩელის სუბიექტური უფლებები - ეს დადგინდება სარჩელის დასაბუთებულობის შემონმების დროს. სარჩელის დასაშვებობის დადგენისას საკმარისია, რომ სასამართლომ ეს უფლება დარღვეულად ჩათვალოს (ივარაუდოს).

ასკ-ის 22-ე მუხლის მეორე ნაწილით განსაზღვრული დებულება შეესაბამება საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის პირველი ნაწილის მოთხოვნას, რომლის თანახმადაც ყოველ ადამიანს გარანტირებული აქვს თავის უფლებათა და თავისუფლებათა დასაცავად სასამართლოსადმი მიმართვის უფლება.

სუბიექტური საჯაროსამართლებრივი უფლების დასაცავად ადმინისტრაციული სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებამოსილების საკითხის გარკვევა ადვილია, როდესაც მოსარჩელე ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ადრესატია. ცნობილია შემთხვევები, როდესაც ადრესატის მიმართ აღმჭურველი ხასიათის ადმინისტრაციული აქტი იწვევს მესამე პირების უფლებების შეზღუდვას, ან კიდევ, როდესაც ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის დროს დადგენილი არ არის ადრესატთა კონკრეტული წრე.

გ. მოსარჩელის კანონიერი უფლება და ინტერესი.

მოსარჩელის კანონიერი უფლების წარმოშობის საფუძველი შეიძლება იყოს როგორც კანონის კონკრეტული ნორმა, ასევე კონსტიტუციით განსაზღვრული ნორმები ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა შესახებ. ორივე შემთხვევაში აუცილებელია მოსარჩელის უფლებისა და მისი სამართლებრივი საფუძვლების ერთობლივად შემოწმება.

პრობლემურია მოსარჩელის ინტერესის ცნების ფარგლების განსაზღვრა. კანონით დაცულ ინტერესებს არ მიეკუთვნება უბრალო კომფორტი და უპირატესობები, რომლებიც ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემით იზღუდება. ასეთ უბრალო ინტერესებთან გვაქვს საქმე, მაგ., როდესაც მრავალსართულიანი ბინის მცხოვრები უკმაყოფილოა ქალაქის ხედის შეცვლით, რადგან მას მიაჩნია, რომ ეს არ შეესაბამება მის წარმოდგენებს ტრადიციული ისტორიული ქალაქის სახეზე, ან როდესაც ის უკმაყოფილოა მისი ბინის წინ სათამაშო მოედნის მოწყობით, რამდენადაც ამით მატულობს ბავშვების თამაშით გამოწვეული ხმაური, ან კიდევ, როდესაც ის უკმაყოფილოა ქალაქში ლტოლვილების ან უცხოელების მომრავლებით.

კანონით დაცულ ინტერესს არ წარმოადგენს, ასევე, უბრალო ფინანსური მოგების მიღების ინტერესი. მაგ., სავაჭრო ჯიხურის მეპატრონეს არ შეუძლია, სარჩელი შეიტანოს მის მახლობლად სუპერმარკეტის მშენებლობის ნებართვის წინააღმდეგ იმ საფუძველით, რომ ის საფრთხეს უქმნის მის ფინანსურ ინტერესებს.

კანონიერი უფლება და ინტერესი გულისხმობს, რომ ის კანონის ნორმის საფუძველზეა წარმოშობილი და წარმოადგენს მოსარჩელის **სუბიექტურ** უფლებასა და ინტერესს.

სუბიექტური საჯაროსამართლებრივი უფლებების ინსტიტუტი, შესაბამისად, „**მოსარჩელის კანონიერი უფლება და ინტერესი**“, ამ წიგნის ცალკე თავში გვაქვს განხილული და, ამდენად, აქ მის განმეორებით დაწვრილებით განხილვას არ შევუდგებით.

**3.** სარჩელის დასაშვებობის საკითხის გადაწყვეტისას სასამართლომ უნდა გამოარკვიოს ამ მუხლის მე-3 ნაწილით ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის საერთო სასამართლოებში გასაჩივრებისთვის დადგენილი ვადის დაცვის საკითხიც.

ადმინისტრაციული აქტის საერთო სასამართლოებში გასაჩივრების ვადად დადგენილია ექვსი თვე და მისი დინების ათვლის დაწყების მომენტად მიიჩნევა ადმინისტრაციული აქტის ან ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებული გადაწყვეტილების გაცნობის თარიღი. ადმინისტრაციული

აქტის დაინტერესებული პირისთვის გაცნობის საკითხი მოწესრიგებულია ზაკის 55-58-ე მუხლებით.

გასაჩივრების ვადის დადგენისას ყურადღება უნდა მიექცეს კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობების მომწესრიგებელი საკანონმდებლო აქტების თავისებურებებს. მაგ., საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ ითვალისწინებს სამსახურებრივ საკითხებზე გამოცემული ბრძანების, განკარგულების, გადაწყვეტილების და, აგრეთვე, განხორციელებული მოქმედების გასაჩივრების ერთვანი ვადებს (საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის 127-ე მუხლი).

ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტისთვის დადგენილია საერთო სასამართლოებში გასაჩივრების სამთვანი ვადა და ამ ვადის დინების დაწყება დაკავშირებულია უშუალო ზიანის მიყენების ფაქტთან, კონკრეტულად, ზიანის მიყენების დამთავრების მომენტთან.

გასაჩივრების ვადის დაცვის საკითხის შემომნებისას სასამართლომ ასევე ყურადღება უნდა მიაქციოს ასკის 52-ე მუხლის მე-2 ნაწილის მოთხოვნების დაცვას, რამდენადაც ამ მუხლის მე-2 ნაწილში აღნიშნული რომელიმე მოთხოვნის დარღვევის შემთხვევაში გასაჩივრების ვადა შეადგენს ერთ წელს.

## II. სარჩელის დასაბუთებულობა.

**ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 32-ე მუხლის I ნაწილი:**

**თუ ადმინისტრაციული აქტი კანონსაწინააღმდეგოა, სასამართლო ამ კოდექსის 22-ე მუხლში აღნიშნულ სარჩელთან დაკავშირებით გამოიტანს გადაწყვეტილებას ადმინისტრაციული აქტის ბათილად ცნობის შესახებ**

ასკის 32-ე მუხლის ფორმულირება მოითხოვს რედაქციულ ცვლილებებსა და დამატებებს. პირველ რიგში, აქ ყურადღება უნდა გამახვილდეს არა ადმინისტრაციულ აქტზე, არამედ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტზე. გარდა ამ რედაქციული ხასიათის უზუსტობისა, უნდა მოხდეს მისი შინაარსობრივი სრულყოფა; 22-ე მუხლში აღნიშნულ სარჩელთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების გამოსატანად საკმარისი არ არის გასაჩივრებული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის უკანონობის დადგენა. შესაძლებელია, ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი იყოს კანონსაწინააღმდეგო, მაგრამ არ ზღუდავდეს მოსარჩელის სუბიექტურ საჯარო სამართლებრივ უფლებას. ამდენად, მისი უკანონობის დადგენასთან ერთად უნდა დადგინდეს მოსარჩელის სუბიექტური უფლების ხელყოფის ფაქტი.

გამომდინარე აქედან, შეიძლება ითქვას, რომ სარჩელი ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გაუქმების მოთხოვნით არის დასაბუთებული,



ანუ სასამართლო გამოიტანს გადაწყვეტილებას მისი ბათილად ცნობის (ან ძალადაკარგულად გამოცხადების) შესახებ, თუ ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი ან მისი ნაწილი კანონსაწინააღმდეგოა და პირდაპირ და უშუალო ინდივიდუალურ ზიანს აყენებს მოსარჩელის კანონიერ უფლებასა და ინტერესს, ან უკანონოდ ზღუდავს მის უფლებას.

საქმის განხილვის ამ ეტაპზე სასამართლო ამონმებს პირველ რიგში გასაჩივრებული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის კანონიერებას. ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის კანონიერების შემოწმებისას მოწმდება:

1. მისი გამოცემის სამართლებრივი საფუძვლები;
2. ადმინისტრაციული ორგანოს საგნობრივი, ტერიტორიული და ინსტანციური უფლებამოსილება;
3. ადმინისტრაციული წარმოების სახე და მისი გამოცემის ფორმა;
4. ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტისა და მისი სამართლებრივი საფუძვლების შესაბამისობა;
5. ქვეყანაში მოქმედ სამართლის ნორმებთან შესაბამისობა.

ამ საფუძვლებიდან ერთ-ერთით ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის უკანონობის დადგენის შემდეგ უნდა შემოწმდეს მოსარჩელის სუბიექტური უფლებების ხელყოფის ფაქტი.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, მოსარჩელის სუბიექტური უფლებების დარღვევის ფაქტზე განსაკუთრებული ყურადღება ჯერ კიდევ სარჩელის დასაშვებობის დადგენისას უნდა გამახვილდეს, მაგრამ სარჩელის დასაშვებობის დადგენისას საკმარისია მოსარჩელის სუბიექტური უფლების ხელყოფის ვარაუდის შესაძლებლობა, ხოლო საქმის განხილვის ამ ეტაპზე, რომელსაც ჩვენ დასაბუთებულობის დადგენას ვუწოდებთ, სასამართლომ საქმის ფაქტობრივი და სამართლებრივი საფუძვლების გამოკვლევის შედეგად უნდა დაადგინოს, პირდაპირ და უშუალო ინდივიდუალურ ზიანს აყენებს ან უკანონოდ ზღუდავს თუ არა ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი ან მისი ნაწილი მოსარჩელის კანონიერ უფლებას ან ინტერესს.

მოსარჩელის სუბიექტურ უფლებებთან გვაქვს საქმე, როდესაც ის არის ამ ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ადრესატი. მესამე პირის სუბიექტური უფლების დარღვევის შემთხვევაში ის ვალდებულია, მიუთითოს, ერთი მხრივ, იმ საჯარო სამართლებრივ ნორმაზე, რომლიდანაც გამომდინარეობს მისი სუბიექტური უფლება, ან რომელიც იცავს მის სამართლებრივ მდგომარეობას, და, მეორე მხრივ, ამ უფლების ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტით ხელყოფის ფაქტზე.

## §2. სარჩელი ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის თაობაზე

ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის თაობაზე სარჩელის დასაშვებობის საკითხს აწესრიგებს ასკ-ის 23-ე მუხლი, ხოლო მისი დასაბუთებულობის დადგენის საფუძველია ასკ-ის 33-ე მუხლი.

### I. სარჩელის დასაშვებობა.

ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 23-ე მუხლი:

1. სარჩელი შეიძლება აღიძრას ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის მოთხოვნით.

2. თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, სარჩელი დასაშვებია, თუ ადმინისტრაციული ორგანოს უარი ადმინისტრაციული აქტის გამოცემაზე პირდაპირ და უშუალო (ინდივიდუალურ) ზიანს აყენებს მოსარჩელის კანონიერ უფლებას და ინტერესს.

1. ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 23-ე მუხლის პირველი ნაწილი დაადგენს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის მოთხოვნით საერთო სასამართლოებისთვის მიმართვის შესაძლებლობას. დაინტერესებული პირის სასამართლოსადმი მიმართვის ამ მუხლით გარანტირებული უფლება ვრცელდება მხოლოდ ადმინისტრაციულ აქტებზე. ნიშნავს თუ არა ეს, რომ დაინტერესებულ პირს არა აქვს უფლება, მიმართოს სასამართლოს ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის მოთხოვნით. ასკ-ის კომენტარის ავტორები ცალსახად აღნიშნავენ, რომ „დაინტერესებულ პირს არა აქვს უფლება, მიმართოს სასამართლოს ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის მოთხოვნით“ (ჯ. რუსიაშვილი, ი. ტაბუცაძე: ასკ-ის კომენტარი, გვ. 71).

იმ უდავო ფაქტმა, რომ 23-ე მუხლის ნორმატიულ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტებზე გავრცელება შეუძლებელია, მკითხველი შეცდომაში არ უნდა შეიყვანოს და აფიქრებინოს, რომ დაუშვებელია სასამართლოსადმი ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის მოთხოვნით მიმართვა. ამ უფლების რეალიზაციის მექანიზმებზე ნიგნის ამ თავის შემდგომ მე-3 პარაგრაფშია საუბარი.

2. ასკ-ის 23-ე მუხლის მეორე ნაწილი აწესრიგებს სარჩელის დასაშვებობის საკითხს და განსაზღვრავს, რომ სასამართლოს მხრიდან დასაშვებობის საკითხის გადაწყვეტისას აუცილებელია შემდეგი ორი გარემოების გადამოწმება:

ა. სარჩელის საგანი უნდა იყოს მოთხოვნა ადმინისტრაციული აქტის გამოცემაზე, უფრო კონკრეტულად - მოსარჩელის მტკიცება, რომ ადმინისტრა-

ციული აქტის გამოცემაზე ადმინისტრაციული ორგანოს უარმა ხელყო მისი სუბიექტური უფლება. შეუძლია თუ არა ადმინისტრაციულ ორგანოს კონკრეტული ურთიერთობის ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის გზით მონესრიგება ან არსებობს თუ არა განმცხადებლის მიერ მოთხოვნილი ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის სამართლებრივი საფუძვლები, არსებითი არ არის სარჩელის დასაშვებობის განსაზღვრისას. ამ შეკითხვებს პასუხი უნდა გაეცეს სარჩელის დასაბუთებულობის შემონმებისას. სარჩელის დასაშვებობის შემონმებისას საკმარისია იმის დადგენა, რომ ადმინისტრაციული ღონისძიება, რომლის განხორციელებაც მოსარჩელის ინტერესებშია, გულისხმობს ღონისძიებას ზაკ-ის მე-2 მუხლის 1 ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტის გაგებით.

სარჩელი დასაშვებია, თუ სარჩელის შეტანამდე დაინტერესებული პირის მიერ ადმინისტრაციულ ორგანოში შეტანილი იყო განცხადება ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის მოთხოვნით და ადმინისტრაციულმა ორგანომ გამოიტანა გადაწყვეტილება ადმინისტრაციული აქტის გამოცემაზე უარის თქმის შესახებ, ან არ მიიღო გადაწყვეტილება ადმინისტრაციული აქტის გამოცემისთვის კანონით გათვალისწინებულ ვადებში.

გადაწყვეტილება ადმინისტრაციული აქტის გამოცემაზე უარის თქმის შესახებ, ისე, როგორც ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ვადის დარღვევა, არის ადმინისტრაციული აქტი. მიუხედავად ამისა, სარჩელი ზაკ-ის 22-ე მუხლის საფუძველზე იქნებოდა დაუშვებელი, რამდენადაც მოსარჩელის ინტერესი, რომელიც მიმართულია აღმჭურველი ადმინისტრაციული აქტის გამოცემისკენ, ვერ მიიღწევა 22-ე მუხლის საფუძველზე წარდგენილი სარჩელით. სარჩელი ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის თაობაზე უფრო ფართოა და თავის თავში მოიცავს მოთხოვნას უარყოფითი პასუხის (აქტის) გაუქმების შესახებ.

**მაგალითი.** მოქალაქე პეტრიაშვილს საამისოდ უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოში შეაქვს განცხადება კერძო სახლის მშენებლობის ნებართვის მოსაპოვებლად. ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან მშენებლობის ნებართვის გაცემაზე უარი წარმოადგენს ადმინისტრაციულ აქტს. მიუხედავად ამისა, თუ პეტრიაშვილი სასამართლოში შეიტანს სარჩელს ასკ-ის 22-ე მუხლის საფუძველზე და მოითხოვს ამ უარყოფითი პასუხის, როგორც ამკრძალავი ადმინისტრაციული აქტის გაუქმებას, სასამართლო უარს ეტყვის სარჩელის ამ სახით მიღებასა და განხილვაზე. პეტრიაშვილმა სარჩელი უნდა აღძრას ადმინისტრაციული აქტის – მშენებლობის ნებართვის – გამოცემის მოთხოვნით და იმის დასადასტურებლად, რომ უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილებამ ადმინისტრაციუ-

ლი აქტის გამოცემაზე უარის თქმის შესახებ გამოიწვია მისი პირადი კანონიერი უფლების ან ინტერესისთვის ზიანის მიყენება, მიუთითოს სათანადო გარემოებებსა და მტკიცებულებებზე. ეს მოთხოვნა ავტომატურად შეიცავს მოთხოვნას ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან უარყოფითი პასუხის, როგორც შემზღუდველი ადმინისტრაციული აქტის, გაუქმების შესახებ. ამ მოთხოვნის დამოუკიდებლად დაყენებით, ანუ სარჩელის 22-ე მუხლის საფუძველზე აღძვრით მოსარჩელე ვერ მიაღწევს თავის მიზანს – მშენებლობის ნებართვის მოპოვებას და, ამდენად, სასამართლო უარს იტყვის საქმის არსებით განხილვაზე, რადგან არ არსებობს უფლებადაცვის ინტერესი, ანუ მოსარჩელე ვერ ასაბუთებს, რომ მას აქვს სასამართლო დაცვის უფლება.

ბ. სარჩელი ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის მოთხოვნით დასაშვებია, თუ ადმინისტრაციული ორგანოს უარი ადმინისტრაციული აქტის გამოცემაზე პირდაპირ და უშუალო (ინდივიდუალურ) ზიანს აყენებს მოსარჩელის კანონიერ უფლებას ან ინტერესს.

მოსარჩელის კანონიერი უფლება ან ინტერესი აშკარაა, როდესაც ადმინისტრაციული აქტის გამოცემაზე მისი მოთხოვნა გამომდინარეობს კონკრეტული კანონის ან კანონქვემდებარე აქტის, ან კონსტიტუციის ადამიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა განმსაზღვრელი ნორმებიდან.

ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის მოთხოვნის მიზანი, ანუ სუბიექტური კანონიერი უფლებებისა და ინტერესების დაცვა შეიძლება გამოიხატოს განმცხადებლის მიერ როგორც მისთვის აღმჭურველი ხასიათის ადმინისტრაციული აქტის, ისე მესამე პირების მიმართ შემზღუდველი ხასიათის აქტების გამოცემის მოთხოვნაში. მაგ., მოსარჩელე შეიძლება ითხოვდეს მასზე მშენებლობის ნებართვის გაცემას, ასევე, შესაძლებელია სარჩელი მესამე პირისადმი (მეზობლისადმი) უკანონო მშენებლობის ამკრძალავი ხასიათის ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის მოთხოვნით.

თუ რამდენად დაირღვა პირის სუბიექტური უფლებები, ეს დგინდება სარჩელის დასაბუთებულობის შემოწმების დროს, ხოლო ამ ეტაპზე საკმარისია, რომ აშკარად და ცალსახად არ იკვეთებოდეს ასეთი მტკიცების აბსურდულობა. მოსარჩელის კანონიერი უფლებისა ან ინტერესის ხელყოფის ოდნავი ვარაუდის შესაძლებლობა საკმარისია იმისთვის, რომ სარჩელი ჩავთვალოთ დასაშვებად.

გ. ასკ-ის 23-ე მუხლი არაფერს ამბობს გასაჩივრების ვადებზე, მაგრამ, რამდენადაც სარჩელი ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის თაობაზე მოიცავს მოთხოვნას, ადმინისტრაციული ორგანოს უარის, როგორც შემზღუდველი ადმინისტრაციული აქტის გაუქმების შესახებ, უნდა ვივარაუდოთ, რომ სარჩელი ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის მოთხოვნით სასამარ-

თლოს უნდა წარედგინოს განცხადებასთან დაკავშირებით ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ უარყოფითი პასუხის გაცემიდან ან ადმინისტრაციული აქტის გამოცემისთვის კანონით გათვალისწინებული ვადების გასვლიდან ექვსი თვის ვადაში.

## II. სარჩელის დასაბუთებულობა.

ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 33-ე | მუხლი:

**თუ ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემაზე უარი კანონსაწინააღმდეგოა, ან დარღვეულია ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის ვადა, სასამართლო ამ კოდექსის 23-ე მუხლში აღნიშნულ სარჩელთან დაკავშირებით გამოიტანს გადაწყვეტილებას, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს ავალებს, გამოსცეს ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი.**

ასკ-ის 33-ე მუხლი ისე, როგორც 32-ე მუხლი, საჭიროებს მთელ რიგ კორექტურას. 33-ე მუხლს ჰქვია „სასამართლო გადაწყვეტილება ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის თაობაზე სარჩელთან დაკავშირებით“, ტექსტში კი ლაპარაკია ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტზე. ტექსტი, ასევე, საჭიროებს შინაარსობრივ სრულყოფას, რადგან ადმინისტრაციული აქტის გამოცემაზე უარის, კანონწინააღმდეგობის, ან ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ვადის დარღვევის დადგენასთან ერთად უნდა დადგინდეს, აყენებს თუ არა ზიანს მოსარჩელის კანონიერ უფლებას ან ინტერესს ადმინისტრაციული ორგანოს უარი ადმინისტრაციული აქტის გამოცემაზე.

ადმინისტრაციული აქტის გამოცემაზე უარის კანონიერებისა თუ უკანონობის დადგენისას უნდა შემოწმდეს:

1. ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის მოთხოვნის სამართლებრივი საფუძვლები და
2. ადმინისტრაციული ორგანოს საგნობრივი, ტერიტორიული და ინსტანციური უფლებამოსილება;

ადმინისტრაციული აქტის გამოცემაზე უარის უკანონობის დადგენის შემთხვევაში ფაქტობრივად არის დადგენილი მოსარჩელის სუბიექტური უფლების ხელყოფის ფაქტი, რამდენადაც ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის მოთხოვნის სამართლებრივი საფუძველი არის, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან აქტის გამოცემის ვალდებულების, ასევე მოსარჩელის სუბიექტური უფლების წარმოშობის საფუძველი. ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ვადის დარღვევა კი აუცილებლად არ იწვევს პირის სუბიექტური უფლების ხელყოფას და, ამდენად, ის განსაკუთრებულ შემთხვევას საჭიროებს.

### §3. სარჩელი ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის მოთხოვნით

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, უფლების ადმინისტრაციული სასამართლოს გზით დაცვის სათანადო სამართლებრივი საშუალებების განსაზღვრა დაკავშირებულია ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებთან. ასკ-ის 23-ე მუხლი უფლებას ანიჭებს დაინტერესებულ პირს, მიმართოს სასამართლოს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის მოთხოვნით. ნორმატიულ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტთან მიმართებაში კოდექსი ითვალისწინებს მხოლოდ მისი ბათილად ან ძალადაკარგულად გამოცხადების მოთხოვნის შესაძლებლობას და ასეთი აქტის გამოცემის მოთხოვნით სასამართლოსადმი მიმართვის შესაძლებლობა კანონით უშუალოდ არ არის მოწესრიგებული.

თუმცა ეს საკანონმდებლო ხარვეზი არ გვაძლევს უფლებას, გამოვიტანოთ ნაჩქარევი დასკვნა, თითქოს ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის მოთხოვნით სასამართლოსადმი მიმართვა დაუშვებელი იყოს. ასეთი შეხედულება ენინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის მოთხოვნას, რამდენადაც დაუშვებელია სუბიექტური უფლებების დასაცავად სასამართლოსადმი მიმართვის კონსტიტუციით გარანტირებული უფლების დაუსაბუთებელი შეზღუდვა.

დაინტერესებული პირის უფლება მიმართოს სასამართლოს ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის მოთხოვნით, გამომდინარეობს ასკ-ის მე-2 მუხლის II ნაწილის „გ“ ქვეპუნქტიდან, რომლის თანახმადაც, სასამართლოში ადმინისტრაციული დავის საგანი შეიძლება იყოს ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულება ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის თაობაზე.

რაც შეეხება ამ უფლების რეალიზაციის კონკრეტულ მექანიზმს, ასკ-ის 24-ე მუხლი დაინტერესებულ მხარეს უფლებას ანიჭებს, მიმართოს სასამართლოს მოთხოვნით, რათა მან უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოს დააკისროს ქმედების განხორციელება, ან მისგან თავის შეკავება. კოდექსის ეს მუხლი უზრუნველყოფს ადმინისტრაციული ორგანოს ნებისმიერი ადმინისტრაციული მოქმედების განხორციელების მოთხოვნის უფლებას, თუ ეს მოთხოვნა არ გულისხმობს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემას. სწორედ ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის მოთხოვნა უნდა მივიჩნიოთ ისეთი ქმედების განხორციელების მოთხოვნად, რომელიც თავსდება ასკ-ის 24-ე მუხლის I ნაწილის ფორმულირებაში.

ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის თაობაზე სარჩელის დასაშვებობისა და დასაბუთებულობის დადგენა ხდება შესაბამისად ასკ-ის 24-ე და 33-ე მუხლებით. სარჩელის ეს ფორმაც ემსახურება მოსარჩელის სუბიექტური საჯაროსამართლებრივი უფლების დაცვას და, ამდენად, 24-ე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, სარჩელი დასაშვებია, თუ მოსარჩელე თავის სასარჩელო განცხადებაში მიუთითებს, რომ არსებობს მისი კანონიერი უფლება ან ინტერესი ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემაზე. ასეთი უფლების წარმოშობის სამართლებრივი საფუძველი შეიძლება იყოს, მაგ., კონკრეტული კანონი, ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, ან თუნდაც ადმინისტრაციული სამართლის ისეთი ზოგადი პრინციპი, როგორც არის თანასწორობის პრინციპი. სარჩელზე უფლებამოსილების დადგენა არ უკავშირდება ამ ნორმის ადრესატის დადგენას.

სარჩელის დასაბუთებულობის დადგენისას სასამართლო ხელმძღვანელობს ასკ-ის 33-ე მუხლით და დაადგენს ნორმატიული აქტის გამოცემაზე უარის უკანონობას და, შესაბამისად, მოსარჩელის სუბიექტური უფლების დარღვევას.

## თავი 9

### რ ე ა ლ ა ქ ი

#### §1. ცნება

რეალაქტის (რეალური მოქმედება, უბრალო მმართველობითი საქმიანობა) ცნების ქვეშ იგულისხმება ყველა ის მმართველობითი ღონისძიება, რომელიც მიმართულია არა სამართლებრივი, არამედ ფაქტობრივი შედეგის დადგომისკენ (წარმოშობის, შეცვლის ან შეწყვეტისკენ). სწორედ ეს ნიშანი განასხვავებს ადმინისტრაციული სამართლის ამ ინსტიტუტს ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სხვა სამართლებრივი ფორმებისგან.

მმართველობის პრაქტიკა იცნობს ადმინისტრაციული რეალაქტის გამოვლენის მრავალრიცხოვან, ერთმანეთისგან მნიშვნელოვნად განსხვავებულ ფორმებს. იურიდიულ ლიტერატურაში ხდება მათი ორ ჯგუფად სისტემატიზაცია: საინფორმაციო ხასიათის რეალაქტები (ინფორმაციის გაცემა, საჯარო გაფრთხილება, საანგარიშო საჯარო მოხსენებები, რჩევა-დარიგებების მიცემა და ა.შ.) და ფაქტობრივი ქმედებები (ფულადი თანხების გაცემა, საყოველთაო სამედიცინო აცრების ჩატარება, ქუჩების დასუფთავება, ადმინისტრაციული შენობის აშენება და ა.შ.).

ამ ნიშნით ადმინისტრაციული ორგანოს რეალური ქმედების სისტემატიზაციას არავითარი სამართლებრივი მნიშვნელობა არა აქვს.

#### §2. სამართლებრივი თავისებურებები

იმდენად, რამდენადაც რეალაქტი მიმართული არ არის კონკრეტული სამართლებრივი შედეგების დადგომისკენ, ის, სამართლებრივი თვალსაზრის-



სით (სამართლებრივ აქტებთან შედარებით), ნაკლებად საინტერესოა, თუმცა ის არ არის ყოველგვარ სამართლებრივ მნიშვნელობას მოკლებული. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული რეალური მოქმედება არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს ქვეყანაში მოქმედ სამართლის ნორმებს; ადმინისტრაციული ორგანოს კანონსაწინააღმდეგო მოქმედებამ, შესაძლებელია, წარმოშვას სამართლებრივი დავა და, შესაბამისად, სახელმწიფოს მხრიდან ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება.

### **1. სამართლებრივი შეფასება**

ადმინისტრაციული ორგანოს რეალური მოქმედების სამართლებრივი შეფასებისთვის აუცილებელია, პირველ რიგში, დადგინდეს მისი კერძო თუ საჯარო სამართლისადმი კუთვნილება. რეალაქტის სამართლებრივი ბუნება განისაზღვრება იმ სამართლებრივი ნორმის საფუძველზე, რომელიც ადმინისტრაციული ორგანოს ამა თუ იმ კონკრეტულ ქმედებას უდევს საფუძვლად, ხოლო ასეთი კონკრეტული სამართლებრივი საფუძვლების არარსებობის შემთხვევაში უნდა დადგინდეს ამ მოქმედების განხორციელების მიზანი და, აქედან გამომდინარე, მისი სამართლებრივი ბუნება; ადმინისტრაციული ორგანოს მოქმედება, რომელიც მიმართულია საჯარო სამართლებრივ ამოცანათა განხორციელებისკენ, საჯარო სამართლებრივი ხასიათისაა.

ადმინისტრაციული სამართლის სფეროში განხორციელებული უბრალო მმართველობითი ქმედება არის „ადმინისტრაციული რეალაქტი“.

### **2. სამართლებრივი საფუძვლები**

ადმინისტრაციული რეალაქტი უნდა პასუხობდეს მისთვის სამართლის ნორმით დადგენილ მოთხოვნებს. მიუხედავად იმისა, რომ სუსტია მისი კავშირები სამართლის ნორმებთან, უფრო მეტიც, ხშირ შემთხვევებში ის ყოველგვარი კონკრეტული სამართლებრივი საფუძვლების გარეშე ხორციელდება, მასზე ძირითადად იგივე მოთხოვნები ვრცელდება, რაც კანონით ადმინისტრაციული საქმიანობის სხვა სამართლებრივი ფორმებისთვის არის განსაზღვრული. ასე, მაგალითად, ადმინისტრაციული რეალაქტი ისე, როგორც ადმინისტრაციული აქტი, არის კანონსაწინააღმდეგო, როდესაც მას ახორციელებს ტერიტორიულად ან საგნობრივად არაუფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო, ან როდესაც ის უკანონოდ ზღუდავს პირის ძირითად კონსტიტუციურ უფლებებსა და თავისუფლებებს.

### **3. კანონწინააღმდეგობის შედეგები**

უკანონო ადმინისტრაციულ აქტთან მიმართებაში ჩვენს მიერ დასმული შეკითხვა - თუ რა ზეგავლენას ახდენს ადმინისტრაციული აქტის კანონწინააღმდეგობა ამ აქტის ძალაში შესვლაზე (ხდება ის ბათილი თუ, მიუხედავად მისი კანონწინააღმდეგობისა, იქნის შესასრულებლად სავალდებულო ძა-

ლას), არ ნამოიჭრება უკანონო რეალაქტის შემთხვევაში, რამდენადაც ის, მისი არსიდან გამომდინარე, უშუალოდ არავითარ სამართლებრივ შედეგს არ იწვევს, მაგრამ შესაძლებელია, უკანონო ადმინისტრაციულ რეალაქტს გარკვეული უარყოფითი შედეგები მოჰყვეს. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, გამოასწოროს მისი უკანონო ქმედების შედეგად დამდგარი ფაქტები და აღადგინოს პირვანდელი მდგომარეობა. უკანონო რეალაქტის შედეგად პიროვნების სუბიექტური უფლებების ხელყოფის შემთხვევაში პიროვნება უფლებამოსილია, მოითხოვის ამ უარყოფითი შედეგების გამოსწორება და პირვანდელი მდგომარეობის აღდგენა; თუ ეს შეუძლებელია, დგება ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება.

მაგ., როდესაც პოლიციის მუშაკი უკანონოდ ამოიღებს პირის კუთვნილ ნივთს, ამ პირს შეუძლია, მოითხოვოს ნივთის უკან დაბრუნება, ხოლო, თუ ეს ნივთი უკანონო ამოღების შედეგად დაზიანდა და შეუძლებელია მისი პირვანდელი სახით დაბრუნება, მის მესაკუთრეს უჩნდება ამ უკანონო ამოღების შედეგად მიყენებული ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის უფლება.

### **§3. უფლების დაცვის სამართლებრივი საშუალებები**

ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის დადგენას, განსაკუთრებით, ადმინისტრაციული აქტისა და ადმინისტრაციული რეალაქტის ერთმანეთისგან გამიჯვნას, პროცესუალური დატვირთვა აქვს. უფლების ადმინისტრაციული სასამართლოს გზით დაცვა გარანტირებულია, მიუხედავად ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმისა, მაგრამ, მიუხედავად ამისა, უფლების დაცვის სწორი საშუალების შერჩევა დამოკიდებულია ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმის სწორ სამართლებრივ შეფასებაზე.

უფლების ადმინისტრაციული სასამართლოს გზით დაცვა არ შემოიფარგლება ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტით და ადმინისტრაციული გარიგებით. ის ასევე მოიცავს ადმინისტრაციულ რეალაქტს. ასკ-ის 24-ე მუხლის თანახმად, სარჩელი შეიძლება აღიძრას ისეთი ქმედების განხორციელების, ან ისეთი ქმედებისგან თავის შეკავების მოთხოვნით, რომელიც არ გულისხმობს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემას. ასევე, სარჩელი ქმედების განხორციელების მოთხოვნით, შესაძლებელია, მიმართული იყოს ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის, ან რეალური მოქმედების განხორციელების შედეგად მიყე-

ნებული ზიანის ლიკვიდირებისკენ, რამდენადაც ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან მოქმედების განხორციელებით შესაძლებელია ამის მიღწევა, ხოლო, როდესაც შეუძლებელია ასეთი უარყოფითი შედეგების ლიკვიდაცია და პირვანდელი მდგომარეობის აღდგენა ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან ქმედების განხორციელებით, ან ასეთი ქმედებისგან თავის შეკავების გზით, სასკ-ი ითვალისწინებს უფლების დაცვის დამატებით საშუალებას აღიარებითი სარჩელის სახით (ასკ-ის 25-ე მუხლი).

მაგალითი, სარემონტო სამუშაოების ჩატარების მიზნით ერთი თვის განმავლობაში გადაიკეტა ახვლედიანის ქუჩა. ამ ქუჩაზე მდებარე ავტოგასამართი სადგურის მფლობელს, რომელსაც მიაჩნია, რომ ეს მოქმედება პირდაპირ და უშუალო ზიანს აყენებს მის კანონიერ უფლებას ან ინტერესს, შეუძლია, შეიტანოს სარჩელი ასეთი ქმედებისგან თავის შეკავების მოთხოვნით, ხოლო ამ სამუშაოების ჩატარების შემდეგ, ანუ მას შემდეგ, როდესაც ქუჩა უკვე გახსნილია, სარჩელის ეს ფორმა უშედეგო ხდება. ამ შემთხვევაში რესტორნის მეპატრონის უფლების დაცვის სამართლებრივი საშუალება გათვალისწინებულია ასკ-ის 25-ე მუხლით: მოსარჩელეს შეუძლია, აღძრას აღიარებითი სარჩელი ქუჩის გადაკეტვის უკანონობის დადგენის მოთხოვნით, რათა მან ამის საფუძველზე სახელმწიფოსგან ზიანის ანაზღაურება მოითხოვოს.

მოვიტანოთ კიდევ ერთი მაგალითი: როდესაც მოქალაქე მიიჩნევს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საჯარო რეესტრში შეტანილი ინფორმაცია მის კუთვნილ მიწის ნაკვეთთან დაკავშირებით არის არასწორი და, ამდენად, ის პირდაპირ და უშუალო ზიანს აყენებს მის კანონიერ საკუთრების უფლებას ამ მიწის ნაკვეთზე, მას შეუძლია, მოითხოვოს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული მოქმედების შედეგად დამდგარი უარყოფითი შედეგების ლიკვიდაცია ამავე ორგანოს მხრიდან რეალაქტის განხორციელების – რეესტრში ცვლილების შეტანის – გზით.

როგორც ვხედავთ, სარჩელი ქმედების განხორციელების მოთხოვნით არის როგორც უფლების რეალიზაციის, ისე დარღვეული უფლების აღდგენის საშუალება. უფლების წარმოშობის სამართლებრივი საფუძველი შეიძლება იყოს კანონი, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი, ან ადმინისტრაციული აქტი. რეალაქტი, როგორც ასეთი, არ ახდენს უფლებათა და მოვალეობათა კონკრეტიზაციასა და ინდივიდუალიზაციას, ანუ ის არ წარმოშობს, წყვეტს ან ადასტურებს პირის ან პირთა შეზღუდული წრის უფლებებსა და მოვალეობებს, არამედ არის უკვე წარმოშობილი უფლებების ფაქტობრივი რეალიზაციის საშუალება. ხოლო მისი, როგორც დარღვეული უფლების აღდგენის საშუალების, მიზანია ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ

განხორციელებული ქმედების შედეგად დამდგარი უარყოფითი შედეგების ლიკვიდაცია და პირვანდელი მდგომარეობის აღდგენა.

სარჩელი ქმედების განხორციელების თაობაზე დასაშვებია, თუ მოსარჩელე თავის სასარჩელო განცხადებაში ამტკიცებს, რომ უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სასარჩელო განცხადებაში მითითებული მოქმედების განხორციელებამ ან უარმა ამ მოქმედების განხორციელებაზე გამოიწვია პირადად მისი კანონიერი უფლების ან ინტერესისთვის ზიანის მიყენება (სასკ-ის 24 II მუხლი).

სარჩელის დასაშვებობის საფუძვლებიდან გვინდა განსაკუთრებული ყურადღება მივაქციოთ გასაჩივრების ვადებს. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი არ აწესებს ქმედების განხორციელების თაობაზე სარჩელის შეტანის ვადებს, მაგრამ შესაძლებელია, კონკრეტული ურთიერთობების მომწესრიგებელი საკანონმდებლო აქტით მოხდეს გასაჩივრების ვადების დადგენა. ამის მაგალითია კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ.

## თავი 10

### ადმინისტრაციული გარიგება

#### შესავალი

1999 წლის 25 ივნისის საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ჩვენს სამართლებრივ სისტემაში ითვალისწინებს ერთ-ერთ ახალ ინსტიტუტს – ადმინისტრაციულ გარიგებას. აქამდე ტერმინი „ადმინისტრაციული გარიგება“ საქართველოს კანონმდებლობაში არ გვხვდებოდა. ადმინისტრაციულსამართლებრივ მეცნიერებაში ადმინისტრაციული გარიგება მიჩნეულია სახელმწიფო მმართველობითი საქმიანობის (მმართველობის) ფორმად, ანუ იგი შეიძლება დავახასიათოთ, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების რეალიზაციის ერთ-ერთი სამართლებრივი ფორმა.

სამართლებრივ ურთიერთობაში ადმინისტრაციული გარიგება იკავებს შუალედურ ადგილს ადმინისტრაციულ აქტსა (რომელიც ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი ხელისუფლებრივი ნების გამოვლენაა) და კერძო სამართლებრივი ხასიათის ხელშეკრულებას შორის (რომელიც მხარეთა თანასწორობას ემყარება).

საერთოდ, ადმინისტრაციული გარიგება, როგორც პრობლემა, ყოველთვის აქტიურად განიხილებოდა ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერებაში. იგი განსაკუთრებით აქტუალურია დღეს, როდესაც თითქმის არ არსებობს არც ერთი ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც თავისი საქმიანობის ფორმებიდან გამორიცხავს ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას.

ბუნებრივია, ყველაზე გავრცელებული სახის გარიგებაა სამოქალაქო სამართლებრივი გარიგება, თუმცა ცივილისტები „გარიგებას“ უფრო ფართო მნიშვნელობის მოვლენად მიიჩნევენ და მას განიხილავენ, როგორც კერძო (სუბიექტური) და საჯარო (ობიექტური) ნების გამოვლენის შედეგს. საქართველოს ახალი სამოქალაქო კოდექსის შესაბამისი მუხლების კომენტა-

რებში ფართოდ აისახა „გარიგების“ ცნება, შინაარსი, სახეები და სხვ. გარიგების შესახებ კომენტარში აღნიშნულია, რომ „გარიგება“ ძველ დროში არ იყო მხოლოდ სამოქალაქო სამართლებრივი მოვლენა. ტერმინი „გარიგება“ გამოიყენებოდა როგორც საჯარო, ისე კერძო სამართალში. ამის საილუსტრაციოდ მოტანილია ქართული სამართლის ძეგლის სახელწოდება „ხელმწიფის კარის გარიგება“ (რომელიც XIV საუკუნით თარიღდება) და მითითებულია, რომ თვით ამ სამართლის ნიგნშიც ცოტაა შემთხვევა, როდესაც გარიგებას ცივილურსამართლებრივი მნიშვნელობა აქვს.

„გარიგების“ ცნება და მნიშვნელობა რომ მხოლოდ სამოქალაქო სამართლებრივ კატეგორიას სცილდება და ის საჯარო სამართლებრივი შინაარსის მქონეც არის, ეს თვალნათლივ წარმოჩინდა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის საფუძველზე.

არსებობს გარიგებათა სხვადასხვა სახე. ყველა გარიგება გამოირჩევა თავისი სპეციფიკური თავისებურებებით, რაც განპირობებულია მათ მიერ რეგულირებული სამართლებრივი ურთიერთობით. რამდენადაც სამართალი პირობით შეიძლება დავეყთ საჯარო და კერძო სამართლებრივ სისტემებად, ამდენად ოპტიმალურია გარიგებათა დაყოფა კერძო სამართლებრივ და საჯარო სამართლებრივ გარიგებადად. ამ უკანასკნელს განეკუთვნება სახელმწიფო გარიგებები (ხელშეკრულებები) და შეთანხმებები ფედერაციასა და მის სუბიექტებს შორის ან სუბიექტებს შორის, სახელმწიფოსა და ეკლესიას შორის, საეკლესიო სფეროში არსებული შიდა გარიგებები, საერთაშორისო, ადმინისტრაციული გარიგებები და სხვ., ხოლო კერძო სამართლებრივი გარიგების ყველაზე თვალსაჩინო სახეა სამოქალაქო სამართლებრივი გარიგება.

ნიგნის ამ თავში საქართველოსა და უცხოეთის ქვეყნების კანონმდებლობის საფუძველზე განმარტებულია ადმინისტრაციული გარიგების სამართლებრივი ბუნება, თავისებურებანი, მისი მიმართება სამოქალაქო სამართლებრივ გარიგებასთან; წარმოჩენილია ადმინისტრაციული გარიგებისა და ადმინისტრაციული აქტის ურთიერთკავშირის საკითხები; განხილულია ადმინისტრაციული გარიგება, როგორც ადმინისტრაციული დავის საგანი და ამ ინსტიტუტთან დაკავშირებული სხვა სამართლებრივი ასპექტები.

## **§1. ადმინისტრაციული გარიგების საკანონმდებლო საფუძველი**

ადმინისტრაციული გარიგების, როგორც ადმინისტრაციული სამართლებრივი ინსტიტუტის, საკანონმდებლო საფუძველს ქმნის საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი. იგი განმარტავს ადმინისტრაციულ გა-

რიგებას (მუხ. 2, ნან. 1, პ. „ზ“), აგრეთვე, აყალიბებს მის მარეგულირებელ მუხლებს კოდექსის მეხუთე თავში (მუხლები 65 – 71). გარდა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსისა, მოქმედებს სხვა კანონებიც, რომლებმაც აღნიშნული კოდექსის მიღებამდე ადმინისტრაციულ ორგანოებს მიანიჭეს ადმინისტრაციულ გარიგებათა დადების უფლებამოსილება, მაგრამ მაშინ გარიგების მოხსენიება ადმინისტრაციული სახელწოდებით, ბუნებრივია, არ ხდებოდა. მაგალითად, „სახელმწიფო ქონების პრივატიზების შესახებ“ საქართველოს 1997 წლის 30 მაისის კანონით გათვალისწინებული პრივატიზების გარიგება.

სზაკ-ის თანახმად, ადმინისტრაციული გარიგება – ეს არის ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ფიზიკურ ან იურიდიულ პირთან, აგრეთვე, სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოსთან დადებული სამოქალაქო სამართლებრივი გარიგება (მუხ. 2, ნან. 1, პ. „ზ“).

ამ განმარტების შესაბამისად, სადავო აღარ არის, რომ საქართველოში ადმინისტრაციულ გარიგებად მიჩნეულია ყველა სახის სამოქალაქო სამართლებრივი გარიგება, რომელშიც ერთ-ერთ მხარედ ადმინისტრაციული ორგანო მონაწილეობს, ანუ სამოქალაქო სამართლებრივი გარიგება ადმინისტრაციულ ხასიათს იძენს, თუ იგი ადმინისტრაციულმა ორგანომ დადო. აღსანიშნავია, რომ ადმინისტრაციული გარიგებისთვის დამახასიათებელ სხვა თავისებურებებთან ერთად მასში უმთავრესია ადმინისტრაციული ორგანოს მონაწილეობის სავალდებულობა.

კოდექსის მე-5 თავში ადმინისტრაციული გარიგების შესახებ მხოლოდ ზოგადი ნორმებია მოცემული. დადგენილია გარიგების ფორმის, ბათილად გამოცხადებისა და შეცვლის ზოგადი პირობები, გარიგების ძალაში შესვლის, სუბიექტთა, გარიგების დადებაში მესამე პირების მონაწილეობის სპეციალური და დამატებითი მოთხოვნები. რაც შეეხება ადმინისტრაციული გარიგების სახეებს, მისი ნამდვილობის დადგენას, ბათილობისა და ძალადაკარგულად გამოცხადების საფუძველს და გარიგებასთან დაკავშირებულ სხვა სამართლებრივ ურთიერთობას, როგორც ამას კოდექსის შესაბამისი მუხლები მიუთითებს (მუხ. 65, პ. 2; მუხ. 70, პ. 1), ყოველივე ამას ანესრიგებს საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი.

## **§2. ადმინისტრაციული გარიგების სუბიექტები და მათი უფლებამოსილება**

**1. ადმინისტრაციული გარიგების სუბიექტები.** როგორც ადმინისტრაციული გარიგების განმარტებიდან ირკვევა, ადმინისტრაციული გარიგების

ერთ-ერთ სავალდებულო მხარედ გამოდის ადმინისტრაციული ორგანო.

ტერმინი „ადმინისტრაციული ორგანო“ საკანონმდებლო დონეზე პირველად საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განისაზღვრა. აქ მოცემულმა განმარტებამ განაწვრიცო ტერმინის შინაარსობრივი დატვირთვა და მასში იგულისხმება არა მარტო მმართველობის (აღმასრულებელი) ორგანო, არამედ „ყველა სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანო ან დაწესებულება, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (გარდა პოლიტიკური და რელიგიური გაერთიანებისა), აგრეთვე ნებისმიერი სხვა პირი, რომელიც კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებებს“ (მუხ. 2, ნაწ. 1, პ. „ა“).

აღსანიშნავია, რომ ზოგჯერ სადავოა, ესა თუ ის ორგანო განეკუთვნება თუ არა ადმინისტრაციულ ორგანოს. რთულია მათი სრული ჩამონათვალის დადგენა, რაც განპირობებულია მთელი რიგი მიზეზებით. ამის გამო კანონმდებელმა ყურადღება გაამახვილა ამ ორგანოთა ძირითად დანიშნულებაზე – გამოიყენონ საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილება. ამ საქმიანობის განმახორციელებელ ორგანოთა რაოდენობა კი, სახელმწიფოს ინტერესებიდან გამომდინარე, განუხრელად იზრდება.

ადმინისტრაციული ორგანოს **ფუნქციონალური გაგება**, რომელიც ცნების დეფინიციის მეორე ნაწილშია მოცემული („...აგრეთვე ნებისმიერი სხვა პირი, რომელიც კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებებს“), აერთიანებს როგორც ადმინისტრაციულ ორგანოებს ორგანიზაციულსამართლებრივი გაგებით, ასევე, იმ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს, რომლებიც არ არიან სახელმწიფო ორგანოთა სისტემის სუბიექტები, მაგრამ კანონმდებლობის საფუძველზე ახორციელებენ საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებებს და მის ჩარჩოებში დებენ ადმინისტრაციულ გარიგებას.

გარდა დასახელებულისა, დასაშვებია, რომ ადმინისტრაციულ გარიგებაში მონაწილეობდნენ მესამე პირებიც. ეს განსაკუთრებით მაშინ ხდება, როდესაც კანონმდებელი მიზნად ისახავს, რომ ადმინისტრაციული გარიგების დადებით არ შეიზღუდოს მესამე პირების უფლებები ან, პირიქით, მათ აკისრებს რაიმე ვალდებულებას. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, ადმინისტრაციული გარიგების შესახებ აცნობოს ასეთ მესამე პირებს. ადმინისტრაციული გარიგება ძალაში შედის მხოლოდ მესამე პირის წერილობითი თანხმობის წარდგენის შემდეგ (საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხ. 67).



**2. ადმინისტრაციული გარიგების სუბიექტების უფლებამოსილება.** საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 65-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, კერძო სამართლებრივ ურთიერთობაში ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებს, როგორც სამოქალაქო სამართლის სუბიექტი. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი „სამოქალაქო სამართლის სუბიექტის“ ცნების ნაცვლად იყენებს „კერძო სამართლის სუბიექტის“, „სამოქალაქო სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილის“ ცნებებს (მუხ. 8., მუხ. 24), ამასთან, სამოქალაქო კოდექსის მე-10 მუხლის მე-2 ნაწილი მიუთითებს, რომ სამოქალაქო სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილეებს შეუძლიათ, განახორციელონ კანონით აუკრძალავი, მათ შორის, კანონით პირდაპირ გაუთვალისწინებელი ნებისმიერი მოქმედება.

ისმის კითხვა: აქვს თუ არა უფლება ადმინისტრაციულ ორგანოს, სამოქალაქო სამართლებრივი გარიგების დადებისას, რომელიც ამ ფაქტით ადმინისტრაციული გარიგების სახეს იძენს, განახორციელოს ყველა ის მოქმედება, რაც კანონით აკრძალული არ არის? ამის თაობაზე თვით კოდექსი უპასუხებს: ადმინისტრაციული ორგანო თავისი უფლებამოსილების განხორციელებისას (ამ შემთხვევაში - გარიგების დადებისას), სამოქალაქო სამართლებრივი ურთიერთობის სხვა მონაწილეთაგან განსხვავებით, მოქმედებს მხოლოდ კანონით მისთვის მიწიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში (საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხ. 66, ნაწ. 1).

შეიძლება დავასკვნათ, რომ ადმინისტრაციული ორგანო, რომელსაც საჯარო ხასიათი აქვს, გარიგების დადებისას ვერ იმოქმედებს კერძო ავტონომიის თავისუფლებებითა და შესაძლებლობებით. ის მხოლოდ იყენებს სამოქალაქო სამართლებრივ ნორმებს საჯარო უფლებამოსილების განსახორციელებლად და საჯარო ინტერესის დასაკმაყოფილებლად.

ასევე, დამატებით აღვნიშნავთ, რომ, სახელმწიფო ორგანოების მსგავსად, ადმინისტრაციული გარიგების ერთ-ერთი მონაწილე სუბიექტი – საჯარო სამართლის იურიდიული პირიც – შეზღუდულია სპეციალური უფლებამოსიანობით. სამოქალაქო კოდექსის 25-ე მუხლის თანახმად, იგი უფლებამოსილია, განახორციელოს მხოლოდ კანონში ან მის დამფუძნებელ დოკუმენტებში გათვალისწინებული მიზნების შესაბამისი საქმიანობა მაშინ, როდესაც კერძო სამართლის იურიდიულ პირს (სამეწარმეოს თუ არა-სამეწარმეოს) უფლება აქვს, განახორციელოს კანონით აუკრძალავი ნებისმიერი საქმიანობა, მიუხედავად იმისა, არის თუ არა ეს საქმიანობა წესდებით გათვალისწინებული.

**§3. ადმინისტრაციული გარიგების თავისებურებანი. ადმინისტრაციულ და სამოქალაქოსამართლებრივ გარიგებათა ფარგლები, ადმინისტრაციული გარიგების საგანი**

ადმინისტრაციული გარიგების შესახებ არსებული შეხედულებანი ერთგვაროვანი არ არის. უკვე სადავოდ აღარ მიიჩნევა ადმინისტრაციული გარიგების არსებობის საკითხი, მაგრამ სადავოა ის, თუ რომელი სახის გარიგებები განეკუთვნება ადმინისტრაციულსამართლებრივს, ანუ პრობლემა ადმინისტრაციულ და სამოქალაქოსამართლებრივ გარიგებათა ფარგლების გამიჯვნა. ყოველთვის ისმის კითხვა: არის თუ არა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული ყველა სახის გარიგება ადმინისტრაციული? არსებობს თუ არა სხვა კრიტერიუმი ამ ორი სახის გარიგების გასამიჯნად? ჩვენ ვითვალისწინებთ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი ადმინისტრაციული გარიგების ცნების დეფინიციას, ასევე, უცხოურ ლიტერატურაში მოცემულ შეხედულებებს და მივუთითებთ, რომ ამ თავში განხილული საკითხები მხოლოდ თეორიული მსჯელობისა და განსჯის საგანია.

აქ შევეცდებით, თანმიმდევრულად განვიხილოთ ყველა ის საკითხი, რომელიც ზემოთ დასმულ კითხვებზე პასუხის გაცემას ისახავს მიზნად.

**1. ადმინისტრაციული გარიგების მიზანი.** ადმინისტრაციულ და სამოქალაქოსამართლებრივ გარიგებათა გამიჯვნის პრობლემაზე მსჯელობისას მიზანშეწონილია, პირველ რიგში გავარკვიოთ, რა არის ადმინისტრაციული გარიგების მიზანი. თუ საკითხს მარტივად შევხედავთ, ადმინისტრაციული გარიგების მიზნის გარკვევისას ამოსავალ დებულებად უნდა მივიჩნიოთ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი, ჩვენთვის უკვე კარგად ცნობილი ადმინისტრაციული ორგანოს ცნება. ყველა იმ სუბიექტს, რომელიც თავსდება ადმინისტრაციულ ორგანოთა ცნების ფარგლებში, საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილება აქვს. კანონმდებელი ადმინისტრაციული ორგანოსადმი ნებისმიერი სხვა პირის მისაკუთვნებლად ერთადერთ გარემოებად მიიჩნევს მათ მიერ საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელებას (მუხ. 2, ნან. 1, პ. „ა“). ე.ი., ლოგიკურია, რომ ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც, მოქმედებს რა მხოლოდ კანონით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში, ადმინისტრაციული გარიგების დადებისას ახორციელებს საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებას და მიზნად ისახავს საჯარო ინტერესის დაკმაყოფილებას.

მაგრამ საკითხი ასე მარტივად არ დგას. რა თქმა უნდა, ადმინისტრა-

ციული გარიგებით საჯარო ინტერესის დაკმაყოფილება ამ სახის გარიგების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი თავისებურებაა, მაგრამ არა გადამწყვეტი. ანუ კვლავ სადავოა, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული ყველა გარიგება ისახავს თუ არა მიზნად საზოგადოებრივად მნიშვნელოვანი შედეგის მიღწევას, საჯარო ინტერესის დაკმაყოფილებას.

ამ საკითხს საინტერესოდ წარმოაჩენს გერმანიის სამართლებრივ ლიტერატურაში გამოთქმული მოსაზრება. ეს იმ შემთხვევას ეხება, როდესაც ერთ-ერთ მხარედ გამოდის ფიზიკური პირი და ჩნდება მოვალეობის შესრულების ვალდებულება, მაგ., როცა მოქალაქე მიმართავს ადმინისტრაციულ ორგანოს და ვალდებულებას იღებს, რომ ის გადაიხდის ფულად თანხას, თუ მის მიმართ ადმინისტრაციული ორგანო გამოსცემს მოთხოვნილ ოფიციალურ აქტს. ასეთ შემთხვევაში იდება ადმინისტრაციული ხელშეკრულება. მაგრამ ავტორი მიუთითებს, რომ ამ ფარგლების დადგენა ყოველთვის არ არის ადვილი. უეჭველად სახეზეა კერძო სამართლებრივი ყიდვის ხელშეკრულება, როცა მოქალაქე ქალაქის მმართველობისგან შეისყიდის მიწას, ასევე ხელშეკრულება ქალაქის მმართველობასა და ხელოვნების ნიმუშების გამოფენის მომწყობს (ორგანიზატორს) შორის, მიუხედავად იმისა, რომ გამოფენა გარეგნულად საჯარო ინტერესს აკმაყოფილებს, სინამდვილეში იგი საჯარო ინტერესების აღსრულებით კერძოსამართლებრივ შედეგს იწვევს.

**2. კანონმდებლის ნება.** ადმინისტრაციულ და კერძოსამართლებრივი გარიგებების გარეგნული გამიჯვნის ერთ-ერთი მომწესრიგებელი საშუალებაა კანონმდებლის ნება. მაგალითად, საქართველოს კანონმდებელმა ადმინისტრაციული გარიგების განმარტებით აღარ დატოვა ეს პრობლემა და ერთმნიშვნელოვნად დაადგინა, რომ, თუ ადმინისტრაციული ორგანო დადებს გარიგებას, თუნდაც მას სამოქალაქო სამართლებრივი შინაარსი ჰქონდეს, ის ადმინისტრაციულ გარიგებად უნდა ჩავთვალოთ. ამდენად, ამ გარიგებათა გამიჯვნის პრობლემა საქართველოში, როგორც აღვნიშნეთ, ძირითადად თეორიული მსჯელობის საგნად შეიძლება მივიჩნიოთ, რადგან მაინც დარჩა ისეთი საკითხები, რომელთა განხილვამაც სასამართლო პრაქტიკაში საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ამოქმედებიდან დაახლოებით ორი წლის განმავლობაში განსხვავებული სურათი შექმნა. მაგალითად, ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მუშაკს შორის შრომისსამართლებრივი ურთიერთობიდან წამოჭრილი დავა (ე.წ. შრომითი დავა) არ მიიჩნეოდა ადმინისტრაციულ დავად და სასამართლო მათ არ განიხილავდა ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით. აღსანიშნავია, რომ ეს პრაქტიკა ემყარებოდა ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მუშაკს შორის არსებული

შრომითი კონტრაქტის განმარტებას. კერძოდ, ამ განმარტების მიხედვით, ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მუშაკს (ან საჯარო მოსამსახურეს) შორის შრომითი დავა თავისი ხასიათის მიხედვით მიჩნეულია კერძო სამართლებრივი სახის მქონედ, რაც, როგორც აღვნიშნეთ, ეწინააღმდეგება ადმინისტრაციული გარიგების ცნებას.

როგორც ვხედავთ, პრაქტიკულად ძალიან ძნელია სწორხაზოვანი ზღვარის გავლება კერძო სამართლებრივ და საჯაროსამართლებრივ გარიგებებს შორის, მაგრამ, რამდენადაც ადმინისტრაციული გარიგება საჯაროსამართლებრივი გარიგების ერთ-ერთი სახეა, ამდენად, მისთვის დამახასიათებელია გარკვეული ფორმალური ხასიათის თავისებურებანი. ეს კი, კერძოსამართლებრივი გარიგებისგან განსხვავებით, განაპირობებს მის გარკვეულ სამართლებრივ რეჟიმში მოქცევას.

**3. ინტერესთა თეორია.** ისევე, როგორც კერძო და საჯარო სამართლის გამიჯვნისას, გარიგებათა გამიჯვნის დროსაც ყურადღება ექცევა გარიგებით რეგულირებული სამართლებრივი ურთიერთობისას ვისი ინტერესები დგას წინა პლანზე: ერთეულების კერძო ინტერესები თუ ე.წ. საჯარო ინტერესები (ინტერესთა თეორია). ასეთი შეხედულება უდავო არ არის და მხოლოდ მაშინ ამართლებს, თუ კანონი არ იძლევა ადმინისტრაციული გარიგების პირდაპირ ფორმულირებას და გარიგებიდან წარმოშობილი დავის განხილვისას დავის განმხილველი ორგანო (სასამართლო) - იმისთვის, რომ საქმის განხილვა მოხდეს სამოქალაქო ან საჯაროსამართლებრივ რეჟიმში - ყურადღებას აქცევს გარიგებით რეგულირებულ ინტერესებს.

ინტერესთა თეორიის კრიტიკოსები აფართოებენ კერძო და საჯაროსამართლებრივი ნორმების გამოყენების შესაძლებლობას როგორც კერძო პირების, ისე სახელმწიფო მმართველობის ორგანოთა საქმიანობაში და აღნიშნავენ, რომ კერძო პირებსაც შუძლიათ კერძო სამართლის გამოყენებით საჯარო ინტერესების დაცვა. ამ მხრივ საყურადღებოა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი ადმინისტრაციული ორგანოს ცნება. კოდექსში ადმინისტრაციული ორგანოს ცნებით, ფაქტობრივად, გადანყვეტილია იმ გარიგებათა ადმინისტრაციული ბუნება, რომლებიც დადებულია „ნებისმიერი სხვა პირის მიერ, რომელიც კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებას“.

გარდა ამისა, სამოქალაქოსამართლებრივი გარიგებისას, მართალია, ხდება კერძო ინტერესთა დაცვა, მაგრამ ადმინისტრაციულ ორგანოსა და კერძო პირს შორის დადებულ გარიგებაშიც მიმდინარეობს მხარეთა ინტერესების განონასწორება. კერძო პირი ადმინისტრაციულ ორგანოსთან

დებს გარიგებას სწორედ იმის გამო, რომ ეს მის ინტერესებს შეესაბამება. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია თავისი დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროსაც კი დაიცვას კერძო პირთა კანონიერი უფლებები და ინტერესები და დაუსაბუთებლად არ შეზღუდოს ისინი (საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხ.7, ნაწ.2).

აქვე დამატებით აღვნიშნავთ, რომ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ყურადღებას ამახვილებს არა გარიგების სუბიექტთა ინტერესებზე, არამედ გარიგების სავალდებულო სუბიექტზე, რომ გარიგება ადმინისტრაციული ორგანოს მონაწილეობით უკვე ადმინისტრაციული გარიგებაა.

**4. სუბიექტების თეორია.** ადმინისტრაციული გარიგების ცნებით კოდექსი გარკვეული ვარიაციებით აღიარებს ე.წ. სუბიექტების თეორიას. ამ თეორიის თანახმად, სამართლის დაყოფას კერძო და საჯარო სამართლად საფუძვლად უდევს ურთიერთობაში მონაწილე სუბიექტების სტატუსი, ანუ, თუკი გარიგებაში მონაწილე ერთი მხარე სახელმწიფოს, საჯარო ხელისუფლების წარმომადგენელია, ეს არის საჯაროსამართლებრივი (მაგალითად, ადმინისტრაციული) გარიგება და, პირიქით, თუ საჯარო ორგანო (მიუხედავად იმისა, რომ იგი სახელმწიფო ხელისუფლების წარმომადგენელია) გარიგებაში გამოდის, როგორც კერძო პირი, მაშინ ეს არის კერძო სამართლებრივი გარიგება. ეს შეხედულება გამოიყენა კიდევაც კანონმდებელმა ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 65-ე მუხლის პირველი ნაწილის ფორმულირებისას და დაადგინა, რომ „კერძოსამართლებრივ ურთიერთობებში ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებს, როგორც სამოქალაქო სამართლის სუბიექტი“. მაგრამ ეს ნორმა არ იძლევა იმის საფუძველს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული რომელიმე გარიგება არ მივიჩნიოთ ადმინისტრაციულად. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ადმინისტრაციული გარიგების მარეგულირებელი კოდექსის ყველა ნორმა იმ აზრს ავითარებს, რომ გარიგების ადმინისტრაციული ბუნების მიმანიშნებელია გარიგების სავალდებულო სუბიექტი – ადმინისტრაციული ორგანო – და გარიგება მისი მონაწილეობით ერთმნიშვნელოვნად უნდა მივიჩნიოთ ადმინისტრაციულად. ამასვე მოწმობს საქართველოში არსებული სასამართლო პრაქტიკა.

**5. სუბორდინაციის თეორია.** კერძო და ადმინისტრაციულ გარიგებათა გამიჯვნის თვალსაზრისით გარკვეული შეხედულებები ჩამოაყალიბა სუბორდინაციის თეორიამ. ამ თეორიის მიმდევრებს მიაჩნიათ, რომ ადმინისტრაციული გარიგება დაიდება ურთიერთდაქვემდებარებულ სუბიექტებს შორის, კერძოსამართლებრივი კი თანასწორუფლებიან სუბიექტებს შორის.

ამ თეორიის ნაკლია ის, რომ მთელი ურთიერთობა, არსებითად, სახელმწიფოსა და პირს შორის ურთიერთობამდე დაჰყავს. სუბორდინაციის თეორიას საფუძველი გამოაცალა საფრანგეთის, გერმანიისა და იმ ქვეყნების კანონმდებლობამ, სადაც ადმინისტრაციული გარიგება სამართლებრივი ნორმებით მონესრიგდა და დასაშვები გახდა გარიგება სახელმწიფო (ადმინისტრაციულ) ორგანოებსა და სხვა სუბიექტებს შორის.

ამდენად, ადმინისტრაციულ ორგანოებსა და სხვა სუბიექტებს შორის ურთიერთობისას ყურადღება უნდა მიექცეს არა სუბორდინაციის საკითხს, არამედ თვით გარიგების ცნებას. გარიგება, პირველ რიგში, სუბიექტთა ისეთი ნების გამოვლენაა, რომელიც იურიდიულ შედეგს იწვევს. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 50-ე მუხლი გარიგებას განმარტავს, როგორც „ცალმხრივი, ორმხრივი ან მრავალმხრივი ნების გამოვლენას, რომელიც მიმართულია“ იურიდიული შედეგისაკენ – „სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის, შეცვლის ან შეწყვეტისაკენ“. ამ შედეგის მისაღწევად კი სახელმწიფო (ადმინისტრაციული) ორგანოები მონაწილეობენ თანაბარ საწყისებზე. ადმინისტრაციული ორგანოები მხოლოდ საკუთარი ნების გამოვლინებით ვერ დადებენ გარიგებას, თუ არ გამოვლინდა სხვა სუბიექტების ნებაც.

**6. სახელისუფლებო უფლებამოსილება.** ადმინისტრაციული გარიგებაც გარიგების სახეა, რომელში მონაწილე მხარეთა თანასწორუფლებიანობაც გარკვეულად დაკავშირებულია ერთ-ერთი ან ორივე მხარის სახელისუფლებო უფლებამოსილებასთან. ასეთია, მაგალითად, „სამხედრო სამსახურის გავლის შესახებ“ დებულებით გათვალისწინებული საკონტრაქტო (პროფესიული) სამსახური.

მმართველობით ურთიერთობაში უფრო მეტად გავრცელებულია ხელისუფლებრიობა და დაქვემდებარებულობა მაშინ, როდესაც სამოქალაქოსამართლებრივ გარიგებებში მონაწილენი თანასწორუფლებიანი სუბიექტები არიან. მაგრამ ამ ორი სახის პრინციპულად განსხვავებულ გარიგებებს შორის შეგვეხვება შერეული ტიპის გარიგებებიც, რომელშიც ამა თუ იმ პროპორციით შეხამებულია ხელისუფლებრიობა და თანასწორუფლებიანობა. მაგალითად, საპრივატიზებო ობიექტის გაყიდვა კონკურსის ან აუქციონის ფორმით.

**7. ნორმატიული ბაზა.** ადმინისტრაციული გარიგების ნორმატიულ ბაზას, სამოქალაქოსამართლებრივი გარიგებისგან განსხვავებით, პირველ რიგში, ქმნის ადმინისტრაციული სამართლის ნორმები. იმავდროულად, ადმინისტრაციული გარიგება ყოველთვის ეფუძნება სამოქალაქო სამართლებ-

რივ ნორმებს (მაგალითად, ნების შეთანხმების სახით), ანუ (განსაკუთრებით, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი განმარტების გათვალისწინებით) შეიძლება აღვნიშნოთ, რომ საქართველოში ადმინისტრაციულ გარიგებათა სფერო რეგულირდება სამოქალაქო სამართლის ნორმებით და იმ დამატებებით, შეზღუდვებითა და აკრძალვებით, რომლებიც მასში ადმინისტრაციულსამართლებრივ ნორმებს შეაქვს. აქ ჩვენ საქართველოს გამოვყოფთ იმის გამო, რომ სხვა ქვეყნებში, მაგალითად, გერმანიაში, პირიქით არის – ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ მითითებული კანონის შესაბამისად, პირველ რიგში, წესრიგდება ადმინისტრაციული სამართლის ნორმებით და, თუ ეს ნორმები საკმარისი არ არის, მხოლოდ ამის შემდეგ გამოიყენება სამოქალაქოსამართლებრივი ნორმები.

**8. სუბიექტები.** ადმინისტრაციული გარიგების თავისებურება, როგორც აღვნიშნეთ, მონაწილე სუბიექტებითაც განისაზღვრება. რადგან ადმინისტრაციული ორგანო საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებას ახორციელებს, ბუნებრივია, ადმინისტრაციულ გარიგებაში ის გამოდის, როგორც საჯარო სამართლის სუბიექტი, რომელიც აღჭურვილია სახელისუფლებო უფლებამოსილებით; გარდა ამისა, განსხვავებას განაპირობებს ისიც, რომ მისი სტატუსი განისაზღვრება კომპეტენციით.

**9. ორგანიზაციული ხასიათი.** ადმინისტრაციული გარიგებები, როგორც წესი, ორგანიზაციული ხასიათისაა, რამდენადაც თვით ადმინისტრაციულ ორგანოთა საქმიანობაა ორგანიზაციული. მათი მიზანია საზოგადოებრივად მნიშვნელოვანი შედეგის მიღწევა, საჯაროსამართლებრივი ინტერესის განხორციელება. ადმინისტრაციულ გარიგებაში სახელისუფლებო უფლებამოსილებით აღჭურვილი სამართლის სუბიექტის სავალდებულო მონაწილეობა მიუთითებს გარიგების საჯარო, საზოგადოებრივ, საერთოსახელმწიფოებრივ ინტერესზე, რამდენადაც სახელმწიფო თავისი ინსტიტუტების სახით მონოპოლიზებულია, გამოხატოს, განახორციელოს, დაიცვას სოციუმის ყველა წევრის საერთო ინტერესი. ბუნებრივია, ადმინისტრაციულ გარიგებაში კერძო მიზნებიც შეიძლება არსებობდეს, თუკი ერთ-ერთი სუბიექტი, ვთქვათ, ფიზიკური პირია, მაგრამ განმსაზღვრელი ეს არ არის. გარიგების „ადმინისტრაციულსამართლებრივი სტატუსის თავისებურება ისაა, რომ ის მოქმედებს (ყოველ შემთხვევაში, უნდა იმოქმედოს) საერთოსახელმწიფოებრივი ინტერესიდან გამომდინარე ისე, რომ არ მიიღებს სარგებელს საკუთარი თავისთვის“.

**10. ადმინისტრაციული გარიგების საგანი.** მთელი რიგი ქვეყნების კანონმდებლობა ადმინისტრაციული და სამოქალაქოსამართლებრივი გარიგების ერთმანეთისგან გამიჯვნის კრიტერიუმად ადგენს ადმინისტრაციული გარიგების საგანს, ანუ ნების გამოვლენის შედეგად წარმოშობილ და ადმინისტრაციულსამართლებრივი ნორმებით მოწესრიგებულ საჯარო (ადმინისტრაციულ) სამართლებრივ ურთიერთობას. მაგალითად, ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ გერმანიის ფედერალური კანონი სამართლებრივად აწესრიგებს ზოგადად საჯარო სამართლებრივ ხელშეკრულებას და ადგენს, რომ ისეთი ხელშეკრულება, რომელიც წარმოშობს, შეცვლის ან შეწყვეტს სამართლებრივ ურთიერთობას საჯარო სამართლის სფეროში, საჯაროსამართლებრივია, თუ ეს არ ეწინააღმდეგება სამართლებრივ ნორმებს. ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია ადმინისტრაციული აქტის ნაცვლად იმავე საკითხზე, რომელზეც აქტის გამოცემა სურდა, დადოს საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულება (§54). როგორც ვხედავთ, გერმანული სამართლის თანახმად, საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულებით მყარდება სამართლებრივი ურთიერთობა საჯარო სამართლის სფეროში. ეს კატეგორიები კი განაპირობებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების არსს, ანუ ყურადღება გამახვილებულია საჯაროსამართლებრივი ურთიერთობის ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით რეგულირებაზე. ე.ი., საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულების სხვა დანარჩენი ხელშეკრულებისგან განმასხვავებელ კრიტერიუმად მიჩნეულია ხელშეკრულების საგანი.

გარდა ამისა, ძალაშია ამავე კანონის §1 და §9 მუხლებით დადგენილი გენერალური ფარგლები ადმინისტრაციული (მმართველობის) ორგანოების საჯაროსამართლებრივი საქმიანობისა და ადმინისტრაციული წარმოების არსის შესახებ, რომლებიც შესაძლებლობას იძლევა, დადგინდეს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ დადებული მხოლოდ ისეთი ხელშეკრულებები შედის ამ კანონით რეგულირებულ საჯაროსამართლებრივ სფეროში, ანუ ისეთი ხელშეკრულება მიიჩნევა ადმინისტრაციულად, რომლის საგანიც ადმინისტრაციულსამართლებრივი ურთიერთობაა, რომელიც ადმინისტრაციული სამართლის ნორმებით მოწესრიგდება და რომელიც ადმინისტრაციულ უფლებებსა და ვალდებულებებს წარმოშობს, შეცვლის ან შეწყვეტს. როგორც გერმანულ სამართლებრივ ლიტერატურაშია მითითებული, საჯარო სამართალზე მინიშნება განაპირობებს კიდევაც ადმინისტრაციული გარიგებების ფარგლების გამიჯვნას კერძოსამართლებრივი გარიგებებისგან.

ამგვარად, ხელშეკრულების საგნის სპეციფიკურობის გათვალისწინებით შეიძლება დავასკვნათ, რომ ადმინისტრაციულია ხელშეკრულება, თუ:



გამომდინარეობს საჯაროსამართლებრივი ნორმებიდან; ზუსტად განსაზღვრულია მოქმედი კანონმდებლობით; შეიცავს ვალდებულებას ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ან სხვა საჯარო მოქმედების შესრულების შესახებ; აწესრიგებს კერძო პირთა საჯაროსამართლებრივ უფლებებსა და ვალდებულებებს კანონის საფუძველზე (მაგალითად, კერძო პირის ვალდებულება სახელმწიფო მნიშვნელობის გზის მშენებლობის წარმოების შემთხვევაში); მისი დადებისას გამოყენებულია ადმინისტრაციული (სახელშეკრულებო) სამართლის ნორმები; დავის შემთხვევაში საქმე უნდა განიხილოს ადმინისტრაციულმა სასამართლომ (ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით). გარდა ამისა, ყურადღება ექცევა, პასუხისმგებლობის რომელი ნორმებია ძალაში და აღსრულების რა შესაძლებლობები მოქმედებს.

#### **§4. ადმინისტრაციული გარიგების სახეები**

საქართველოს კანონმდებლობა არ ახდენს ადმინისტრაციული გარიგების კლასიფიკაციას. აღნიშნულის გათვალისწინებით, ჩვენ შეგვიძლია ადმინისტრაციული გარიგებები პირობით ორ ჯგუფად დავყოთ. ესენია: ა) საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრული, რომელიც ადგენს ადმინისტრაციული გარიგების შესახებ ზოგად წესებსა და მოთხოვნებს; ამის გათვალისწინებით გამოვყოფთ ე.წ. კოდექსით გათვალისწინებულ ადმინისტრაციულ გარიგებებს და ბ) იმ კანონებით განსაზღვრული, რომლებიც პირდაპირ მითითებას შეიცავენ ცალკეულ ადმინისტრაციულ ორგანოსა და დაინტერესებულ პირს შორის კონკრეტულ საგანზე ხელშეკრულების დადების შესახებ. ეს სწორედ ის ხელშეკრულებებია, რომელთა დადების საჭიროებაც კანონმდებელმა პირდაპირ გაითვალისწინა. აქ მხედველობაშია მისაღები ის გარემოებაც, რომ ამ ხელშეკრულებებს მხოლოდ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიღების შემდეგ ჰქვია ადმინისტრაციული მასში მონაწილე სავალდებულო სუბიექტის (ადმინისტრაციული ორგანოს) გათვალისწინებით. ამ რიგის ხელშეკრულებებს ჩვენ პირობით შეგვიძლია განსაკუთრებული სახის გარიგებები ვუწოდოთ, რადგან მათი დადების სავალდებულობა პირდაპირ კანონიდან გამომდინარეობს.

#### **1. ადმინისტრაციული გარიგებები საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით**

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი არ განსაზღვრავს ადმინისტრაციული გარიგების კონკრეტულ სახეებს ცალკეული გამონაკ-

ლისის გარდა, რომელსაც ჩვენ ამ თავის მესამე ნაწილში შევეხებით. მაგრამ ეს საკითხი უცხო არ არის სხვა ქვეყნების, კონკრეტულად, გერმანიის კანონმდებლობისთვის. გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის კანონი ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ არ ახდენს ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებათა სრულ სისტემატიზაციას. კანონში დასახელებულია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მხოლოდ ორი სახე – მორიგების ხელშეკრულება (**Vergleichsvertrag**) (§55) და გაცვლის ხელშეკრულება (**Austauschvertrag**) (§56). ამის გამო სამართლებრივ ლიტერატურაში მათ განსაკუთრებულ ხელშეკრულებებს უწოდებენ. სამეცნიერო ლიტერატურაში ამავე კანონის §54-ის დებულებაზე დაყრდნობით გამოყოფილია ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებათა კიდევ შემდეგი სახეები: კოორდინაციული (**Koordinationsrechtliche**) და სუბორდინაციული (**Subordinationsrechtliche**), მავალდებულებელი და განკარგულებითი (**Verpflichtungs und Verfügungsverträge**) ადმინისტრაციული ხელშეკრულებები.

**მორიგების ხელშეკრულებით** ადმინისტრაციული ორგანო იღებს ვალდებულებას, იმოქმედოს ხელშეკრულებით აღებული და ხელშეკრულების პარტნიორთან შეთანხმებული ვალდებულების შესაბამისად. ამ სახის ხელშეკრულების მიზანია არსებული რთული სამართლებრივი და ფაქტობრივი გარემოებების, წინააღმდეგობებისა და გაურკვევლობის გადალახვა მხარეთა ორმხრივი დათმობის (მორიგების) გზით.

მორიგების ხელშეკრულება დაიდება, როდესაც ა. არსებობს გაურკვევლობა საქმის ფაქტობრივი გარემოებების ან სამართლებრივი თვალსაზრისით, ბ. რომელთა დაძლევაც შეუძლებელია, ან დიდ სირთულეებთან არის დაკავშირებული და გ. ხელშეკრულების მხარეები მიდიან გარკვეულ დათმობებზე. მორიგების ასეთი სახე ადგილს აღარ ტოვებს არავითარი სამართლებრივი გაურკვევლობისთვის, ასევე, აკმაყოფილებს ორივე მხარის ინტერესებს. მორიგების ხელშეკრულება შეესაბამება ადმინისტრაციულ პროცესში ცნობილ მხარეთა მორიგების შესაძლებლობას.

**გაცვლის ხელშეკრულება** ორმხრივად მავალდებულებელი ხელშეკრულებაა. ამ ხელშეკრულებით ადმინისტრაციული ორგანო და მისი პარტნიორი იღებენ შემხვედრ ვალდებულებებს. მოქალაქის უფლებების დაცვის თვალსაზრისიდან გამომდინარე, მიიჩნევენ, რომ ასეთი სახის ხელშეკრულების დადება მხოლოდ გარკვეული წინაპირობების არსებობის დროს არის შესაძლებელი: მოქალაქის მიერ აღებული შემხვედრი ვალდებულება

- ა. მიმართული უნდა იყოს კონკრეტული მიზნის მისაღწევად;
- ბ. უნდა ემსახუროდეს საჯარო ინტერესების დაცვას;

გ. უნდა შეესაბამებოდეს დასახულ მიზანს და

დ. უშუალო კავშირში უნდა იყოს ხელშეკრულებაში გათვალისწინებულ ვალდებულებებთან.

გაცვლის ხელშეკრულების ერთ-ერთ ნიმუშად გერმანულ იურიდიულ ლიტერატურაში დასახელებულია შემდეგი მაგალითი: პირმა გადაწყვიტა, რომ ქალაქის ცენტრში ააშენოს ან გახსნას მაღაზია. მას აუცილებლად სჭირდება ნებართვა, რომელსაც ადმინისტრაციული ორგანო გასცემს. ამავდროულად, გერმანიის კანონმდებლობა ითხოვს, რომ მაღაზიას ჰქონდეს ავტომატური სადგომი. თუ დაინტერესებულ პირს არ ჰყოფნის ტერიტორია ავტოსადგომის მოსაწყობად, მაშინ მას უფლება აქვს, მიმართოს მმართველობის ორგანოს კანონით გათვალისწინებული ამ ვალდებულებისგან გათავისუფლების მოთხოვნით და აიღოს ვალდებულება საამისოდ დადგენილი თანხის გადახდის თაობაზე. თუ ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტს, რომ ამ პირმა გადაიხადოს, მაგალითად, 7 ათასი ევრო იმისთვის, რომ იგი ვერ უზრუნველყოფს მაღაზიას საკუთარი ავტოსადგომით, მაშინ დაიდება შესაბამისი ხელშეკრულება: ადმინისტრაციული ორგანო იღებს ვალდებულებას, ააშენოს ავტოსადგომი ამ სავაჭრო ობიექტის მიმდებარე ტერიტორიაზე და ათავისუფლებს დაინტერესებულ პირს (მხარეს) ავტოსადგომის აშენების ვალდებულებისგან, ხოლო ეს უკანასკნელი შესაბამისად იღებს ვალდებულებას და იხდის 7 ათას ევროს.

ამ კონკრეტული მაგალითიდან აშკარაა გაცვლის ხელშეკრულების დადებისთვის აუცილებელი წინაპირობების არსებობა: ა. მაღაზიის მესაკუთრის მიერ გადახდილი თანხა გამოიყენება კონკრეტული ავტოსადგომის ასაშენებლად; ბ. ავტოსადგომის აშენება ემსახურება საჯარო ინტერესების შესრულებას; გ. თანხა შესაბამისია, რამდენადაც ის შეესაბამება ავტოსადგომის აშენების ხარჯებს; დ. უშუალო კავშირი აშკარაა, რამდენადაც ფულადი თანხის გადახდით შესაძლებელი ხდება იმ ავტოსადგომის მშენებლობა, რომლის ვალდებულებაც მაღაზიის მესაკუთრეს კანონით აქვს დაკისრებული, მაგრამ ვერ ახორციელებს მიწის ნაკვეთის სიმცირის გამო.

ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებაზე პარტნიორის მოთხოვნის არსებობისას შეიძლება მხოლოდ იმ ურთიერთსანაცვლო მოვალეობის გაცვლის ხელშეკრულებით შეთანხმება, რომელიც ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის შემთხვევაში, როგორც მისი დამატებითი განსაზღვრება, გამოიცემოდა.

კოორდინაციულ და სუბორდინაციულსამართლებრივ ხელშეკრულებებს შორის განსხვავება გამოდინარეობს ხელშეკრულების დამდებ მხარე-

ებს შორის ურთიერთობიდან.

კერძოდ, **კოორდინაციულსამართლებრივია** ის ხელშეკრულება, რომელიც დადებულია სამართლებრივად თანაბარ სანაყისებზე შექმნილ საჯარო უფლებამოსილებათა (მმართველობის) მქონე ხელშეკრულების პარტნიორებს შორის. ასეთია, მაგალითად, ხელშეკრულება ორი სხვადასხვა ტერიტორიული ერთეულის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის მათი საზღვრების გასწვრივ გამავალი მდინარის ნორმალური ეკოლოგიური მდგომარეობის დაცვის ღონისძიებების გატარების შესახებ, ასევე, ხელშეკრულება (შეთანხმება) ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის გზების მშენებლობაზე ვალდებულების (ხარჯების) განევის თაობაზე.

**სუბორდინაციულსამართლებრივია** ხელშეკრულება იმ პარტნიორებს შორის, რომლებიც ურთიერთდაქვემდებარებულ ურთიერთობაში არიან. ეს შეიძლება იყოს ხელშეკრულება ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მოქალაქეს შორის, ასევე, ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მისდამი დაქვემდებარებულ სამართლის სუბიექტებს შორის.

როგორც ირკვევა, სუბორდინაციულსამართლებრივი ხელშეკრულება გარკვეულწილად მოიცავს მხარეთა შეთანხმებას ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის შესახებ და ნაწილობრივ ცვლის კიდევაც ადმინისტრაციულ აქტს. ანუ, სუბორდინაციულსამართლებრივი ხელშეკრულებები დაიდება ადმინისტრაციულ ორგანოსა და სამართლის იმ სუბიექტებს შორის, რომელთა მიმართაც სამართლებრივი ურთიერთობის მოწესრიგება შესაძლებელია ასევე ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის გზით.

მავალდებულებელ და განკარგულებით ხელშეკრულებებს შორის განსხვავება მათი რეგულირების საგნით გამოიხატება.

**მავალდებულებელია** ისეთი ხელშეკრულება, როცა ხელშეკრულების ერთ-ერთ ან ორივე პარტნიორს განსაზღვრული ვალდებულება აქვს აღებული და, შესაბამისად, მხარეებს უფლება აქვთ, მოითხოვონ ამ ვალდებულებათა შესრულება.

**განკარგულებითი** ხელშეკრულება ახდენს იმ ვალდებულებების შესრულებას (აღსრულებას), რომლებიც ხელშეკრულების, საკანონმდებლო აქტების, ან სხვა საფუძვლებით წარმოიშობა და იწვევს უშუალო სამართლებრივ ცვლილებებს. ადმინისტრაციული აქტისთვის დამახასიათებელი ამ ნიშნის არსებობამ არასწორ დასკვნამდე არ უნდა მიგვიყვანოს. როგორც მიუთითებენ, სწორი არ ვიქნებოდით, თუ ყოველ ადმინისტრაციულ აქტში „განკარგულებას“ დავინახავდით და ადმინისტრაციული აქტის შემცველ ადმინისტრა-

ციულ ხელშეკრულებას განკარგულებით ხელშეკრულებად განვიხილავდით.

საყურადღებოა სზაკ-ის 68-ე მუხლი, რომლის შინაარსიც მიუთითებს ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებაზე – დადოს ადმინისტრაციული გარიგება ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ნაცვლად. ამ შემთხვევაში, თუ გავითვალისწინებთ გერმანიის ადმინისტრაციული კანონმდებლობის ნორმებს, შეიძლება ვთქვათ, რომ ადმინისტრაციულ გარიგებას, რომელიც დადებულია ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ნაცვლად, შეიძლება ჰქონდეს როგორც მორიგების, ისე გაცვლის ხელშეკრულების სახე. მაგრამ, ბუნებრივია, ადმინისტრაციული გარიგების კონკრეტულ სახეებზე ლაპარაკი დღეს საქართველოში მხოლოდ თეორიული მსჯელობის საგნად უნდა მივიჩნიოთ. მომავალში, ამ მნიშვნელოვანი ინსტიტუტის საქართველოში განვითარების შედეგად, ვფიქრობთ, დღის წესრიგში დადგება თვით ადმინისტრაციულ გარიგებათა სახეების დაკონკრეტების აუცილებლობა.

ყოველივე ამის გათვალისწინებით ჩვენ ყურადღებას გავამახვილებთ მხოლოდ 68-ე მუხლში მითითებული გარიგების სამართლებრივი რეგულირების წესზე. ამ სახის გარიგების ამოქმედება ხდება იმ ადმინისტრაციული ორგანოს წერილობითი თანხმობის შემდეგ, რომელიც, კანონმდებლობის შესაბამისად, საჭიროა სათანადო ადმინისტრაციული აქტის გამოსაცემად (მუხ. 68). იმავდროულად, ისმის კითხვა: ადმინისტრაციული გარიგება, რომელიც ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ნაცვლად დაიდო, უნდა აკმაყოფილებდეს თუ არა ადმინისტრაციული აქტისთვის წარდგენილ ფორმალურ მოთხოვნებს?

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მოთხოვნების გათვალისწინებით, ასეთი ადმინისტრაციული გარიგება ვერ იქნება თავისუფალი სამოქალაქო კოდექსის ნორმებისგან, მაგრამ, ამავე დროს, ადმინისტრაციული ორგანო, ვფიქრობთ, ვალდებულია, დაიცვას კოდექსის IV თავის (ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი) მოთხოვნები და განსაკუთრებული ყურადღება მიაქციოს 53-ე მუხლს, რომელიც ითვალისწინებს ადმინისტრაციული აქტის დასაბუთებას. ე.ი., ფაქტობრივად, ადმინისტრაციული გარიგება, რომელიც დაიდო ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ნაცვლად, უნდა შეიცავდეს იმ დასაბუთებას, რომელიც საჭირო იქნებოდა ამ ადმინისტრაციული აქტის გამოსაცემად.

## 2. ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურებანი

ამ სახის ადმინისტრაციულ გარიგებას უკავშირდება კიდევ ერთი საკითხი: ვალდებულია თუ არა ადმინისტრაციული ორგანო, გარიგების დასაბუთებად გამოიყენოს ადმინისტრაციული აქტის მომზადებისთვის კოდექსით

დადგენილი ადმინისტრაციული წარმოების ნორმები? ამ საკითხს კოდექსი პირდაპირ არ არეგულირებს. იგი სადავოა და შეიძლება გამოუჩნდეს მომხრეების და მონინალმდეგეების. კერძოდ, ადმინისტრაციული გარიგების დადება უფრო სწრაფი პროცესია, ვიდრე ადმინისტრაციული აქტის მომზადებისა და გამოცემისთვის დადგენილი წარმოების პროცესი. მეორე მხრივ, მოქალაქეების, სამართლის სხვა სუბიექტების კანონიერი უფლებებისა და ინტერესების დასაცავად ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, ადმინისტრაციული აქტის ნაცვლად დადებული ადმინისტრაციული გარიგებისთვის გამოიყენოს ადმინისტრაციული აქტის მომზადების შესახებ წარმოების შესაბამისი სახის დებულებანი და მოთხოვნები.

როგორც აღვნიშნეთ, მართალია, კოდექსი ასეთ პირდაპირ ვალდებულებას არ შეიცავს ადმინისტრაციული ორგანოს მიმართ, მაგრამ ანალოგიური საკითხების მოსაგვარებლად უნდა მივმართოთ უცხოეთის იმ ქვეყნების გამოცდილებას, სადაც ადმინისტრაციული გარიგების ინსტიტუტი დიდი ხანია არსებობს და, ამდენად, უფრო დახვეწილი და სამართლებრივად მეტად მონესრიგებულია.

კერძოდ, გერმანიის ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ აღნიშნული კანონის §9 ადმინისტრაციულ წარმოებას განმარტავს, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს ისეთ საქმიანობას, რომელიც მიზნად ისახავს ადმინისტრაციული აქტის მომზადებას და გამოცემას, ან საჯარო სამართლებრივი ხელშეკრულების დადებას და დამატებით აკონკრეტებს, რომ ადმინისტრაციული წარმოება მოიცავს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემასა და საჯარო სამართლებრივი ხელშეკრულების დადებას.

შევნიშნავთ, რომ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი ადმინისტრაციული წარმოების (მუხ. 2, ნაწ. 1, პ. „კ“) დეფინიცია არ მოიცავს ადმინისტრაციული გარიგების დადებისთვის ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების ვალდებულებას. მაგრამ, გერმანიის კანონის აღნიშნული განმარტებიდან გამომდინარე, ჩვენი კანონმდებლობაც ბევრად მოიგებდა და გათავისუფლდებოდა ყოველგვარი ალბათობისგან, თუ კოდექსის მითითებულ პუნქტში სათანადო დამატებას შევიტანდით ადმინისტრაციული გარიგების შესახებ, კერძოდ, თუ მივუთითებდით, რომ ადმინისტრაციული წარმოება, ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის მომზადების, გამოცემისა და აღსრულების, აგრეთვე, ადმინისტრაციული საჩივრის გადანყევების გარდა, მოიცავს ასევე ადმინისტრაციული გარიგების დადებასთან დაკავშირებულ წარმოებას.

საჭიროდ მივიჩნევთ, აქვე მივუთითოთ, აგრეთვე, იმ საპირისპირო მო-

საზრებაზეც, რომელიც აუცილებლად მოჰყვება ზემოაღნიშნულ შენიშვნას. კერძოდ, ადმინისტრაციული გარიგების ინსტიტუტით დაინტერესებული პირები, რომლებმაც კარგად იციან, რომ ადმინისტრაციული გარიგება ასევე დაიდება ადმინისტრაციული აქტის საფუძველზე, იტყვიან, რომ ამ შემთხვევაში (ანუ თავდაპირველად ადმინისტრაციული აქტის გამოცემისას, რომელიც ადმინისტრაციული გარიგების დადების საფუძველი გახდა), ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციული აქტის მოსამზადებლად კოდექსით დადგენილი წესით ჩატარდება და მის საფუძველზე დადებული ადმინისტრაციული გარიგების მიმართ წარმოების ჩატარება საჭირო არ არისო. მართალია, ეს ასეა, მაგრამ, გარდა ცალკეული გამონაკლისებისა, ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციული გარიგების დადებისას მაინც აუცილებელია.

აქვე დამატებით აღვნიშნავთ, რომ, მართალია, კოდექსი არ შეიცავს ადმინისტრაციული გარიგების დადების თაობაზე ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების პირდაპირ ვალდებულებას, მაგრამ იგი არც ზღუდავს ადმინისტრაციულ ორგანოს, უშუალოდ ადმინისტრაციული გარიგების დადების მიზნით დაიწყოს შესაბამისი ადმინისტრაციული წარმოება.

რაც შეეხება არაპირდაპირ ვალდებულებებს, ასეთად შეგვიძლია მივიჩნიოთ ზემოთ აღნიშნული გარემოება, ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარება კონკრეტულ ადმინისტრაციულ აქტზე, რომელიც კონკრეტული ადმინისტრაციული გარიგების დადების საფუძველია.

### **3. განსაკუთრებული სახის გარიგებები**

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, განსაკუთრებული სახის გარიგებებად პირობით შეიძლება მივიჩნიოთ ის ადმინისტრაციული გარიგებები, რომელთა დადების სავალდებულოება ცალკეულ ადმინისტრაციულ ორგანოსა და დაინტერესებულ პირს შორის პირდაპირ კანონის ან მის საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე აქტის მოთხოვნაა. ე.წ. განსაკუთრებული გარიგებებიდან ჩვენ მხოლოდ რამდენიმეს შევეხებით. გარდა საკანონმდებლო აქტით პირდაპირ გათვალისწინებისა, ერთ-ერთი თავისებურება, რაც ამ გარიგებებისთვის არის დამახასიათებელი, არის ისიც, რომ მათი დადების წესს, პირობებს, მხარეთა უფლებებსა და მოვალეობებს, მხარეთა მიერ ვალდებულებათა შეუსრულებლობისთვის სანქციებს, დავის გადაწყვეტის გზებს, სასამართლოში გასაჩივრების ვადებს უმრავლეს შემთხვევაში თვით ეს აქტები ითვალისწინებს და სამოქალაქო კოდექსის ნორმების გამოყენება გარიგებაზე მხოლოდ მაშინ ხდება, როცა საჯარო სამართლებრივი ნორმა საკმარისი არ არის, ან არ ითვალისწინებს ამა თუ იმ საკითხის მოწესრიგებას.

რამდენიმე ადმინისტრაციული გარიგება ჩვენ ნაწილობრივ უკვე აღვნიშნეთ. ასეთია, მაგალითად, „სახელმწიფო ქონების პრივატიზების შესახებ“ საქართველოს 1997 წლის 30 მაისის კანონით გათვალისწინებული პრივატიზების გარიგება, რომელიც დაიდება საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროსა (მის ტერიტორიულ ორგანოებსა) და სახელმწიფო ქონების მყიდველ პირს შორის და რომლის დადების წესი და პირობებიც მოწესრიგებულია აღნიშნული კანონით.

ადმინისტრაციულ გარიგებას მიეკუთვნება, აგრეთვე, „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს 1993 წლის 27 ივლისის კანონის მე-8 მუხლის პირველი ნაწილის „ჩ“ პუნქტით გათვალისწინებული ხელშეკრულება, რომელიც დაიდება პოლიციის შესაბამის ტერიტორიულ სამმართველოსა და ქონების მესაკუთრეს შორის მესაკუთრის ქონების დაცვის თაობაზე.

1997 წლის 28 ოქტომბრის კანონით არის გათვალისწინებული, ასევე, არასამხედრო, ალტერნატიულ შრომით სამსახურში მყოფი მოქალაქის დასაქმების თაობაზე ხელშეკრულების დადება არასამხედრო, ალტერნატიული შრომითი სამსახურის დეპარტამენტსა (საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო) და დაინტერესებულ საწარმოს, ორგანიზაციასა და დაწესებულებას შორის. აგრეთვე, შეგვიძლია მივუთითოთ სახელმწიფო მიწის იჯარის ან სახელმწიფო მიწის მიყიდვის შესახებ ხელშეკრულებებზე, რომლებიც გათვალისწინებულია „სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მართვისა და განკარგვის შესახებ“ საქართველოს 1998 წლის 28 ოქტომბრის კანონის მე-5 და მე-11 მუხლებში და რომლებიც დაიდება შესაბამისი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ადგილობრივი მმართველობის ორგანოსა და დაინტერესებულ პირს შორის. თუმცა, გარდა ადმინისტრაციული მარეგულირებელი ნორმებისა, ამ ხელშეკრულებათა გაფორმება ხდება საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის შესაბამისად.

ასევე, ადმინისტრაციული გარიგების ერთ-ერთი სახეა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს 1997 წლის 31 ოქტომბრის კანონის მე-8 მუხლით გათვალისწინებული შრომითი ხელშეკრულება, რომელიც დაიდება შტატგარეშე მოსამსახურესა და საჯარო სამსახურს (ადმინისტრაციულ ორგანოს) შორის.

გარდა იმისა, რომ კანონი შეიცავს მოთხოვნას ადმინისტრაციული გარიგების დადების შესახებ, ის შეიძლება კანონქვემდებარე აქტითაც იყოს გათვალისწინებული. მაგალითად, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 26 ოქტომბრის №609 ბრძანებულებით დამ-



ტკიცებული დებულება „სამხედრო სამსახურის გავლის შესახებ“ ითვალისწინებს წესს, რომ სამხედრო მოსამსახურე სამხედრო სამსახურს გადის ხელშეკრულების (კონტრაქტის) საფუძველზე, რომელიც დაიდება სამხედრო მოსამსახურესა და დებულებით გათვალისწინებულ ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის.

„სახელმწიფო ქონების პრივატიზების შესახებ“ საქართველოს კანონი ითვალისწინებს სახელმწიფო ქონების გაყიდვას კონკურსის, აუქციონის, იჯარა-გამოსყიდვის ან პირდაპირი მიყიდვის ფორმით და ადგენს პრივატიზების შესახებ გარიგებათა დადების ზოგად კრიტერიუმებს მაშინ, როდესაც ამ სახის გარიგებების კონკრეტული სამართლებრივი რეგულირება მოცემულია საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს მიერ დამტკიცებულ დებულებებში. ამ დებულებებით განსაზღვრულია ადმინისტრაციული ორგანოს ხელისუფლებრივი უფლებამოსილება. მას უფლება აქვს, ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ პირობათა შეუსრულებლობის გამოვლენის შემთხვევაში წერილობითი გაფრთხილება გაუგზავნოს მხარეს, მიუთითოს დარღვევის გამოსწორების აუცილებელი ვადა და დაანერგოს ჯარიმა ყოველი ვადაგადაცილებული დღისთვის.

ნიგნის ამ თავის მიზანი არ არის საკანონმდებლო აქტებით გათვალისწინებულ ხელშეკრულებათა (ადმინისტრაციულ გარიგებათა) სრული აღრიცხვა. გარდა ამისა, ადმინისტრაციულ ორგანოთა სახელშეკრულებო ურთიერთობის გაფართოებასთან ერთად უფრო ხშირად არის მოსალოდნელი, რომ კანონმდებელმა პირდაპირ კანონით გაითვალისწინოს, რამდენად დასაშვებია ადმინისტრაციულ ორგანოსა და კონტრაქტს შორის ადმინისტრაციული გარიგების დადება.

## **§5. ადმინისტრაციული გარიგება და ადმინისტრაციული აქტი**

### **1. ადმინისტრაციული გარიგებისა და ადმინისტრაციული აქტის ურთიერთმიმართება.**

განსაკუთრებით პრობლემური საკითხი, დაკავშირებული ადმინისტრაციული გარიგების ინსტიტუტთან – ეს არის ადმინისტრაციული გარიგების მიმართება, ერთი მხრივ, სამოქალაქო სამართლებრივ გარიგებასთან და, მეორე მხრივ, ადმინისტრაციულ აქტთან.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმებს შორის თანაბარი ადგილი დაიკვიდრა ადმინისტრაციულმა გა-

რიგებამ და წარსულში დარჩა შეხედულება იმის შესახებ, რომ ადმინისტრაციული აქტი ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ერთადერთი ფორმაა.

სამართლებრივ ლიტერატურაში ადმინისტრაციული გარიგებისა და ადმინისტრაციული აქტის ურთიერთმიმართების შესახებ სხვადასხვა შეხედულება არსებობს. არის მოსაზრება, რომ ადმინისტრაციული გარიგება უფრო მოქნილი საქმიანობის ფორმაა და საკითხის გადაწყვეტის მეტ შესაძლებლობას იძლევა. მეორენი ფიქრობენ, რომ ადმინისტრაციული აქტიც მოქნილი და შესაბამისი იურიდიული ძალის მქონე საქმიანობის ფორმაა, ადმინისტრაციული გარიგება კი უფრო განსაკუთრებული შემთხვევების მოსაწესრიგებლად დაიდება და, ამდენად, ადმინისტრაციული ორგანოს ყოველდღიურ საქმიანობაში ნაკლებად გამოიყენება. ამ შეხედულების ავტორები მიიჩნევენ, რომ სპეციალური სახელშეკრულებო წესების გამოყენების სფერო წარმოიშობა იქ, სადაც ადმინისტრაციული აქტი, როგორც მონესრიგების საშუალება, საკმარისი არ არის.

გერმანიის კანონმდებლობასა და სამართლებრივ ლიტერატურაში განსაზღვრულია ადმინისტრაციულ გარიგებასა და ადმინისტრაციულ აქტს შორის როგორც საერთო, ისე განმასხვავებელი ნიშნები. ჩვენ ამ ნიშნებს ქართულ კანონმდებლობასთან მიმართებით განვიხილავთ.

ა. *განმასხვავებელი ნიშნების* ჩამოსაყალიბებლად შედარებით გამარტივებულ საფუძველს ქმნის გერმანიის კანონმდებლობით დადგენილი ნორმები ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესახებ. ანუ, როგორც აღვნიშნეთ, ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ გერმანიის კანონი „გარიგების“ ცნების ნაცვლად იყენებს „ხელშეკრულებას“, რომელიც ორმხრივი, ურთიერთშეთანხმებული ნების გამოვლენის აქტია. ამის გათვალისწინებით, მიჩნეულია, რომ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასა და ადმინისტრაციულ აქტს შორის ზღვარს ავლებს ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონი; ადმინისტრაციული აქტისა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნებათა ურთიერთშედარების საფუძველზე განმასხვავებელ ნიშნად მიჩნეულია შემდეგი: ადმინისტრაციული აქტი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ცალმხრივად გამოცემული აქტია, რომელსაც ცალმხრივად ასაბუთებს და რომელშიც ცვლილებები შეაქვს ან აქტს აუქმებს ადმინისტრაციული ორგანო. საჯაროსამართლებრივი (ადმინისტრაციული) ხელშეკრულება კი ორმხრივი ნების გამოვლენის აქტია, რომელშიც ცვლილებები და დამატებები ორმხრივი თანხმობით შედის და მისი ძალაში შესვლაც მხარეთა ნების შეთანხმებით ხდება. *ჰ. მაურერის* მტკიცებით, ეს არის მათ შორის ერთ-

თადერთი და მნიშვნელოვანი განმასხვავებელი ნიშანი. ამ განსხვავებას უკავშირდება ასევე ამოქმედების, ცვლილებების შეტანის, ბათილად თუ ძალდაკარგულად ცნობის, აღსრულების თავისებურებანი.

ბ. გარდა ფორმალური განსხვავებისა, გერმანულ სამართლებრივ სამეცნიერო ლიტერატურაში გამიჯნულია, აგრეთვე, ფარგლები ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასა და იმ ადმინისტრაციულ აქტს შორის, ა) რომლის გამოცემაც დაინტერესებული პირის თანხმობას საჭიროებს და ბ) რომელსაც დამატებითი მოთხოვნები ახლავს თან. ასევე, პარალელს ავლებენ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასა და ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირებას შორის.

(ა) როგორც ვიცით, დაინტერესებული პირის კანონიერი მოთხოვნის საფუძველზე ადმინისტრაციული ორგანო გამოსცემს ადმინისტრაციულ აქტს ამ მოთხოვნის დაკმაყოფილების თაობაზე. ეს იყო, არის და დღემდე რჩება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ცალმხრივად გამოცემულ ადმინისტრაციულ აქტად. მისი მიზანი არ არის ის, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ დაინტერესებულ პირთან შეათანხმოს (ურთიერთგაცვალს) ცალმხრივად გამოვლენილი ნების შინაარსი, როგორც ეს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დროს ხდება. პირიქით, ადმინისტრაციულ აქტს ადმინისტრაციული ორგანო გამოსცემს მისთვის კანონით მინიჭებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად. ავტორები ყურადღებას ამახვილებენ დაინტერესებული პირის ნების გამოვლენაზე და მიუთითებენ, რომ ხელშეკრულების დროს დაინტერესებული პირის ნების გამოვლენა მხოლოდ წინაპირობაა ხელშეკრულების დასადებად, ამ სახის ადმინისტრაციული აქტისთვის კი წინაპირობა არის არა დაინტერესებული პირის ნების გამოვლენა, არამედ მომწესრიგებელი სამართლებრივი ნორმის არსებობა და მისი გამოყენების შესაძლებლობა. ამ პირობების არარსებობისას ხელშეკრულებაც არ დაიდება, მაგრამ ავტორები ამოსავალ პრინციპად მიიჩნევენ ზოგადად ყველა ქვეყნის სამოქალაქო კოდექსის ძირითად დებულებას – ხელშეკრულების დადებისას უმთავრესია „ორმხრივი, შინაარსობრივად თანამთხვევადი ნების გამოვლენა“ და „თითოეული მათგანის მიერ ცალ-ცალკე ნების გამოვლენა (ოფერტი ან აქცეპტი) ცალ-ცალკე გარიგებას არ წარმოადგენს და, მიუხედავად იმისა, რომ ერთი პირის ნება ფიგურირებს, არც ცალმხრივ გარიგებად მიიჩნევა“.

დამატებით აღვნიშნავთ, რომ, ბუნებრივია, ჩნდება ეჭვი, თითქოს ასეთი აქტის გამოცემით დაინტერესებული პირის ნება და ადმინისტრაციული ორგანოს ნებაც გამოვლენილი და ურთიერთშეთანხმებულია, მაგრამ ეს არ

არის საკმარისი პირობა. ზემოთ აღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, იგი ვერ მიიჩნევა გარიგებად. საყურადღებო ამ გარემოებაში მხოლოდ ის შეიძლება იყოს, რომ დაინტერესებულ პირს, არსებული სამართლებრივი ნორმებიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციული ორგანოსგან შეუძლია მოითხოვოს: ა) მომავალში მასთან დაიდოს ადმინისტრაციული აქტით გათვალისწინებულ საგანზე გარიგება ან ბ) მას ჰქონდეს იმის გარანტია (რაც ადმინისტრაციული აქტით განისაზღვრება), რომ მიღებულ თანხმობას მომავალში ადმინისტრაციული ორგანო არ უარყოფს, თუ კანონით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული.

*ბ) ადმინისტრაციული ხელშეკრულება და ადმინისტრაციული აქტი დამატებითი დებულებებით (მოთხოვნებით).* ასეთი ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის შესაძლებლობა ჩნდება გერმანიის აღნიშნული კანონის §36-ით. გერმანულ სამართლებრივი ხასიათის სამეცნიერო ლიტერატურაში მიჩნეულია, რომ დიდი მსგავსებაა დამატებითი მოთხოვნებით გამოცემულ ადმინისტრაციულ აქტსა და იმ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას შორის, რომელიც გამოიცემა ადმინისტრაციული აქტის ნაცვლად და რომელშიც ადმინისტრაციულმა ორგანომ დაინტერესებული მხარის მიმართ შეიძლება გაითვალისწინოს დამატებითი ვალდებულებები. დაინტერესებულ პირს ორივე შემთხვევაში შეიძლება დაეკისროს ვალდებულებები, ოღონდ ერთ შემთხვევაში ეს იქნება ცალმხრივი, მეორე შემთხვევაში – ორმხრივი ნების გამომხატველი.

მაგალითად, დაინტერესებული პირი მიმართავს უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოს, რომ მისცეს კვების ობიექტის (რესტორნის) გახსნის ნებართვა (ადმინისტრაციული აქტი). ადმინისტრაციული ორგანო მისცემს ასეთ ნებართვას და დამატებით ავალდებულებს დაინტერესებულ პირს, რომ არ დაარღვიოს გარშემო მცხოვრები მოქალაქეების სიმყუდროვე ამ ობიექტში შექმნილი ხმაურით. ეს საკითხი დაინტერესებულ პირსა და ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის შეიძლება მოწესრიგდეს ხელშეკრულებითაც (თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი), რომელიც შეიცავს როგორც ნებართვას, ისე დამატებით ვალდებულებებსაც.

*გ) ადმინისტრაციული ხელშეკრულება და ადმინისტრაციული აქტი, რომელიც დაპირებას, გარანტიას შეიცავს.* ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ გერმანიის კანონი ცალკე მუხლად ითვალისწინებს (§38) თუ რამდენად დასაშვებია ასეთი სახის ადმინისტრაციული აქტი.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მართალია, ცალკე არ გამოყოფს მსგავსი შინაარსის აქტს და სახელს არ არქმევს, მაგ-

რამ ითვალისწინებს მისი გამოცემის უფლებამოსილებას. ამასთანავე, აღვნიშნავთ, რომ ეს უფლებამოსილება წარმოდგენილია როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ერთ-ერთი პრინციპი. საკითხი ეხება კანონიერი ნდობის უფლებას (მუხ. 9). კოდექსის ეს მუხლი კანონიერი ნდობის საფუძვლად მიიჩნევს ადმინისტრაციული ორგანოს (თანამდებობის პირის) წერილობით დოკუმენტს, რომელიც ადასტურებს, რომ მოცემული ქმედება განხორციელდება.

ამგვარ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასა და ადმინისტრაციულ აქტს შორის პარალელების გავლებისას ირკვევა, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს თანაბრად აქვს უფლება, ორივე ფორმის გამოყენებით დაივალდებულოს თავი და კანონიერი ნდობის უფლებით აღჭურვოს დაინტერესებული პირი, თუ, რა თქმა უნდა, კანონი სხვა რამეს არ ადგენს.

გარდა ზემოთ აღნიშნულისა, დავამატებთ, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება აქვს, გამოიყენოს კანონით მისთვის მინიჭებული დისკრეციული უფლებამოსილება და მთელი რიგი სახელისუფლებო უფლებამოსილების რეალიზაციის მიზნით აირჩიოს მისთვის ყველაზე მისაღები საქმიანობის ფორმა – ადმინისტრაციული გარიგება ან ადმინისტრაციული აქტი.

ადმინისტრაციულ გარიგებასა და ადმინისტრაციულ აქტს შორის შეიძლება არსებობდეს პირდაპირი კავშირიც. ეს იმ შემთხვევას შეეხება, როდესაც ადმინისტრაციული აქტი ადმინისტრაციული გარიგების დადების საფუძველია, ან, პირიქით, ადმინისტრაციული გარიგება განაპირობებს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემას, ან ადმინისტრაციული გარიგება დაიდება ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ნაცვლად.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი უშვებს ამ პირდაპირი კავშირის მხოლოდ პირველ შემთხვევას და მიუთითებს: იმ ადმინისტრაციული აქტის ბათილობა, რომლის საფუძველზეც დაიდო ადმინისტრაციული გარიგება, ამ გარიგების ბათილობის საფუძველსაც ქმნის (მუხ. 70, ნაწ. 2).

ასეთი ადმინისტრაციული აქტის მაგალითია პრეზიდენტის განკარგულება პირისთვის სახელმწიფო ქონების პირდაპირი მიყიდვის შესახებ, რომელიც შემდგომში ხდება სახელმწიფო ქონების პირდაპირი მიყიდვის შესახებ გარიგების გაფორმების საფუძველი „გამყიდველს“ (საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო) და „მყიდველს“ შორის.

რაც შეეხება მეორე შემთხვევას, აქ საკითხი განსხვავებულ რეგულირებას მოითხოვს. გარიგებისა და ადმინისტრაციული აქტის ბათილობის საფუძვლები ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად უნდა განვიხილოთ. როგორც

კოდექსშია აღნიშნული, ადმინისტრაციული გარიგების ბათილობას ანესრიგებს საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი (მუხ. 70. ნაწ. 1), ხოლო ადმინისტრაციული აქტის ბათილობის საფუძვლების განხილვა (მუხ. 60) ცალკე მსჯელობის საგანია და მას ამ თავში არ შეევეხებით.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისა და ადმინისტრაციული აქტის ურთიერთმიმართების შესახებ გარკვეულ წარმოდგენას გვიქმნის გერმანიის იგივე კანონის §9. ამ პარაგრაფით განსაზღვრული ადმინისტრაციული წარმოების განმარტება ნათლად მიუთითებს, რომ ადმინისტრაციული აქტი და ადმინისტრაციული გარიგება – ორივე ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობაში თანაბარ სანყისებზე მდგომი საქმიანობის ფორმაა; რომ ადმინისტრაციული აქტის გამოსაცემად ისევე, როგორც ადმინისტრაციული გარიგების დასადებად, საჭიროა ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარება და რომ ადმინისტრაციული წარმოება მოიცავს როგორც ადმინისტრაციული აქტის გამოცემას, ისე ადმინისტრაციული გარიგების დადებას.

**2. ცალმხრივი ადმინისტრაციული გარიგება და ადმინისტრაციული აქტი**

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი, რაც საქართველოს თანამედროვე კანონმდებლობაში ადმინისტრაციული გარიგების განმარტებამ წარმოშვა, არის ადმინისტრაციული გარიგებისა და ადმინისტრაციული აქტის ურთიერთმიმართების საკითხი ცალმხრივი ნების გამოვლენის თვალსაზრისით. ე.ი., ეს პრობლემა საერთოდ არ იჩნდა თავს, რომ არა კოდექსით განსაზღვრული ადმინისტრაციული „გარიგების“ დეფინიცია. აქ მას კიდევ ერთხელ გავიმეორებთ: „ადმინისტრაციული გარიგება – ეს არის ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული სამოქალაქო სამართლებრივი გარიგება“. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 50-ე მუხლით დადგენილი განმარტებით, გარიგებად მიიჩნევა ცალმხრივი ნების გამოვლენაც. ასეთი განმარტება განსხვავებულ ხასიათს სძენს კოდექსით განსაზღვრულ ადმინისტრაციულ გარიგებას, ვიდრე ეს, ვთქვათ, გერმანიის კანონმდებლობით დადგენილი საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულებისთვის არის დამახასიათებელი.

როგორც ვიცით, ადმინისტრაციული აქტიც ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი ნების გამოვლენის აქტია. ე.ი., პრობლემა შემდეგია: ნიშნავს თუ არა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ადმინისტრაციული გარიგების ერთ-ერთი თავისებურება (ცალმხრივობა), რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ცალკეული ხასიათის ადმინისტრაციული აქტი ჩაითვალოს ადმინისტრაციულ გარიგებად, ანუ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ცალმხრივი ნების გამოვლენის გარიგებად. რა სახის ცალმხრივი ადმინისტრაციული გარიგება შეიძლება დადოს ადმინისტრა-

ციულმა ორგანომ? რა კრიტერიუმებით უნდა განვასხვავოთ ადმინისტრაციული აქტი ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი ადმინისტრაციული გარიგებისგან?

ამ საკითხების გადაჭრის პრობლემა, ვფიქრობთ, ნაკლებად წარმოიშობა ადმინისტრაციულ ორგანოთა საქმიანობაში, რადგან ადმინისტრაციულ ორგანოს, თუ კანონი სხვას არ ადგენს, თანაბრად შეუძლია ადმინისტრაციული აქტის ნაცვლად ადმინისტრაციული გარიგება დადოს. მაგრამ ეს პრობლემა თავს იჩენს სასამართლოში, რადგან, ადმინისტრაციული აქტის თაობაზე წარმოშობილი დავისგან განსხვავებით (თუ კანონი სხვას არ ადგენს), გარიგებისგან წარმოშობილ დავაზე საქმის განხილვა-გადაწყვეტის წინა პირობები განსხვავებული პროცესუალური ნორმებით მოწესრიგდება (მაგალითად, გასაჩივრების ხანდაზმულობის ვადებთან დაკავშირებით).

აქვე აღვნიშნავთ შემდეგს: ის გარემოება, რომ საქართველოს კანონმდებლობით ადმინისტრაციულ ორგანოს, ფაქტობრივად, ცალმხრივი ადმინისტრაციული გარიგების დადების უფლებამოსილება მიენიჭა, პრობლემას არ ქმნის. დღეს უკვე აღარ არის სადავო, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოებსაც შეუძლიათ, ისარგებლონ სამოქალაქო სამართლებრივი ურთიერთობით და კერძო სამართლებრივი ხასიათის აქტს საჯარო სამართლებრივი ხასიათი მიენიჭოს.

პრობლემას ქმნის მხოლოდ ადმინისტრაციული აქტის - როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი ნების გამოვლენის აქტის - განსხვავება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული ცალმხრივი ადმინისტრაციული გარიგებისგან, რომელიც ასევე ცალმხრივი ნების გამოვლენაა. ვფიქრობთ, პრობლემის გადაჭრა დღეს მთლიანად სასამართლო პრაქტიკაზეა მინდობილი.

ა. საორიენტაციოდ ავიღოთ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი. 50-ე მუხლის თანახმად, ცალმხრივად მიიჩნევა მხოლოდ ისეთი ნების გამოვლენა, რომელსაც სამართლებრივი შედეგი მოსდევს – „მიმართულია სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის, შეცვლის ან შეწყვეტისკენ“. ადმინისტრაციულ აქტსაც მოსდევს სამართლებრივი შედეგი. იგი „ანესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს პირის ან პირთა შეზღუდული წრის უფლებებსა და მოვალეობებს“ (საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხ. 2, ნაწ.1, პ. „დ“). ამ თვალსაზრისითაც, როგორც ვხედავთ, ადმინისტრაციული აქტი და ცალმხრივი ადმინისტრაციული გარიგება ერთმანეთს ჰგავს.

ბ. არსებობს თუ არა სხვა კრიტერიუმი, რომელიც განსხვავების საფუძვლად შეგვიძლია მივიჩნიოთ? ვფიქრობთ, მიზანშეწონილია, აქ ყურადღება მივაქციოთ „ნების გამოვლენის“ დეფინიციას. ადმინისტრაციული აქტი ად-

მინისტრაციული ორგანოს იმ ცალმხრივი ნების გამოვლენაა, რომელიც არ მოითხოვს იმ პირის თანხმობას, ვის მიმართაც ის გამოცემულია, ანუ ადმინისტრაციული ორგანოს ნების ძირითადი გამოვლინება (ე.წ. ძირითადი ნება) თავისი ნამდვილობისთვის სხვათა ნებაზე არ არის დამოკიდებული (როდესაც „სხვათა ნებაზე“ მივუთითებთ, არ ვგულისხმობთ იმ ადმინისტრაციულ ორგანოებს, რომელთა თანხმობაც, კანონმდებლობის შესაბამისად, აუცილებელია სათანადო ადმინისტრაციული აქტის და მის საფუძველზე დადებული შესაბამისი ადმინისტრაციული გარიგების ძალაში შესასვლელად. ამ საკითხს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 68-ე მუხლი პირდაპირ აწესრიგებს. „სხვათა ნებაში“ აქ იგულისხმება ადმინისტრაციული აქტის ადრესატის ნება).

საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 50-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, ნების გამოვლენის ნამდვილობისთვის საჭიროა მეორე მხარის მიერ მისი მიღება (ნების გამოვლენის მიღების თეორია). ანუ, სამოქალაქო კოდექსის მიხედვით ნების გამოვლენა ნამდვილად მიიჩნევა არა მისი გამოვლენის მომენტიდან, არამედ ადრესატის მიერ მისი მიღების დროიდან. როგორც სამეცნიერო ლიტერატურაშია აღნიშნული, ეს დებულება მნიშვნელოვანია მხოლოდ ცალმხრივი გარიგებებისთვის, ორმხრივი გარიგებების დროს კი ეს პრობლემა არ წარმოიშობა, რადგან საერთო ნების ჩამოყალიბება ისედაც ბუნებრივი მოვლენაა.

ცალმხრივი გარიგებების ნამდვილობის განსაზღვრა ჩვენთვის მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც ცალმხრივი ნების გამოვლენა მხოლოდ ადრესატის მიერ მისი მიღების შედეგად ხდება იურიდიული ძალის მქონე. ნების გამოვლენა არ ჩაითვლება ნამდვილად, თუ მეორე მხარე წინასწარ ან მაშინვე განაცხადებს უარს (საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, მუხ. 51, ნაწ. 2).

რაც შეეხება ადმინისტრაციულ აქტს, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 54-ე მუხლის თანახმად, მისი ძალაში შესვლის წესი განსხვავდება ცალმხრივი გარიგებებისთვის გათვალისწინებული წესისგან. ადმინისტრაციული აქტის ძალაში შესასვლელად, კოდექსის თანახმად, კანონმდებელი ასევე ყურადღებას ამახვილებს ადრესატის მიერ მისი მიღების ფაქტზე (მუხ. 54, ნაწ. 1,3). გამონაკლისია მხოლოდ ამ მუხლის მე-2 ნაწილში ჩამოყალიბებული წესი, მაგრამ ადმინისტრაციული აქტი, 54-ე მუხლის ყველა გარემოების გათვალისწინებით, ძალაში შედის, მიუხედავად იმისა, მის მიღებაზე ადრესატი უარს განაცხადებს თუ არა. აქ დაინტერესებულ პირს რჩება მხოლოდ ერთი უფლება – თუ ადმინისტრაციულ აქტს არ ეთანხმება და მის თაობაზე წარმოიშობა დავა, იგი უფლებამოსილია, გამოიყენოს



ნოს გასაჩივრების კონსტიტუციური უფლება და მიმართოს ან უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოს (თანამდებობის პირს), ან სასამართლოს განსჯადობის მიხედვით.

როგორც ვხედავთ, ცალმხრივ ადმინისტრაციულ გარიგებასა და ადმინისტრაციულ აქტს შორის განმასხვავებელ კრიტერიუმად უნდა მივიჩნიოთ არა ნების გამოვლენის მიღება, არამედ ნების გამოვლენის ნამდვილობის (იურიდიულ ძალაში შესვლის) საკითხი.

მაგალითად, სამოქალაქო კოდექსით ცალმხრივი გარიგების ერთ-ერთ სახედ მიჩნეულია მინდობილობა, რომლის გაცემა, კერძო პირების თანაბრად, ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებასაც განეკუთვნება. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მინდობილობის გაცემა სწორედ ცალმხრივი ადმინისტრაციული გარიგებაა, რადგან მისი იურიდიული ძალის საკითხი თავსდება სამოქალაქო კოდექსის 51-ე მუხლის პირველი ნაწილის ფარგლებში (მისი ძალაში შესვლა ვერ მოწესრიგდება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 54-ე მუხლით), რადგან მხოლოდ მინდობილობის გაცემა არ არის საკმარისი. მთავარია, რომ რწმუნებული მას შემდეგ, რაც შეიტყობს, რომ მას მინდობილობით განსაზღვრული უფლებამოსილება აქვს მინიჭებული, უარს არ განაცხადებს მის განხორციელებაზე (მუხ. 51, ნაწ. 2).

ძალაში შესვლის თავისებურების გამო საყურადღებოა ასევე საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 67-ე მუხლი (მესამე პირის მონაწილეობა ადმინისტრაციული გარიგების დადებაში). იგი, ბუნებრივია, ცალმხრივ ადმინისტრაციულ გარიგებაზეც გავრცელდება. ადმინისტრაციული გარიგება, რომელიც მესამე პირს რაიმე ვალდებულებას აკისრებს, ძალაში შედის მხოლოდ ამ პირის წერილობითი თანხმობის შემდეგ (ნაწ. 1). მესამე პირთა უფლებებს იცავს ასევე ადმინისტრაციული აქტის მომზადების შესახებ ადმინისტრაციული წარმოების შესაბამისი ნორმები. კანონმდებელი ავალებს ადმინისტრაციულ ორგანოს, რომ გადაწყვეტილებამ არ გამოიწვიოს პირის კანონიერი უფლებებისა და ინტერესების დაუსაბუთებელი შეზღუდვა (მუხ. 7, ნაწ. 2), მაგრამ ადმინისტრაციული აქტის ძალაში შესასვლელად არ ითვალისწინებს მესამე პირთა თანხმობას (ამ კატეგორიის მესამე პირებში ჩვენ არ ვგულისხმობთ იმ სახელმწიფო ორგანოებს, რომელთა თანხმობაც სავალდებულოა ადმინისტრაციული აქტის ძალაში შესასვლელად კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში).

აქედან გამომდინარე, შეიძლება დავასკვნათ, რომ იმ შემთხვევაში, თუ ადმინისტრაციული ორგანოს ნების გამოვლენა არ არის საკმარისი და ნების გამოვლენის ძალაში შესასვლელად საჭიროა ადრესატის ან მესამე პი-

რის თანხმობაც, ადმინისტრაციული ორგანო დებს ცალმხრივ ადმინისტრაციულ გარიგებას, წინააღმდეგ შემთხვევაში – ადმინისტრაციულ აქტს. ამ მოსაზრებასთან ერთად აუცილებლად გასაზიარებელია ამ თავის 1.2. ა. ნაწილში აღნიშნული განსხვავებაც ცალ-ცალკე ნების გამოვლენასა და ცალმხრივ გარიგებას შორის.

გ. არსებობს თუ არა ამ წესიდან გამონაკლისი? ცალმხრივი ადმინისტრაციული გარიგების ასამოქმედებლად ყოველთვის აუცილებელია თუ არა ადრესატის თანხმობა? ეს გამონაკლისები შეიძლება სპეციალური კანონებით ან ხელშეკრულებებით იყოს განსაზღვრული. სამოქალაქო კოდექსსა და მის კომენტარებზე დაყრდნობით, ცალმხრივ გარიგებად (ნების ცალმხრივ გამოვლენად) არის მიჩნეული ასევე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ხელშეკრულების წერილობითი, ცალმხრივი შეწყვეტის ფაქტი. როგორც სპეციალურ ლიტერატურაშია მითითებული, ხელშეკრულების ცალმხრივი შეწყვეტა ხშირად მისი შემადგენელი ნაწილია, მაგრამ თვით ცალმხრივი შეწყვეტის ფაქტი ცალმხრივი გარიგების მაგალითია. ე.ი., ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება აქვს, გამოიყენოს დისკრეციული უფლებამოსილება და ხელშეკრულება შეწყვიტოს. ასეთი შეწყვეტის ფაქტი კი, ადმინისტრაციული აქტის ცნების გათვალისწინებით, ადმინისტრაციული აქტით მოხდება. მის იურიდიულ ძალაში შესასვლელად საჭირო არ არის მეორე მხარის თანხმობა. აქვე დავამატებთ, რომ ასეთი სახის ადმინისტრაციული აქტის მომზადება უნდა მოხდეს შესაბამისი ადმინისტრაციული წარმოების ნორმების დაცვით, რომელიც მოიცავს ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებას – აცნობოს დაინტერესებულ მხარეს წარმოების შესახებ, თუ ადმინისტრაციული აქტით მისი სამართლებრივი მდგომარეობა შეიძლება გაუარესდეს და უზრუნველყოს მისი მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში (საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხ. 95, ნაწ. 2).

საჭიროდ მივიჩნევთ, კიდევ ერთხელ მივუთითოთ, რომ გარიგების შეწყვეტის საკითხის მოწესრიგება ხდება საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით, მაგრამ დამატებით მოქმედებს ადმინისტრაციული კანონმდებლობის მოთხოვნებიც. ამ თვალსაზრისით, შეიძლება მივმართოთ ასევე საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 71-ე მუხლის დებულებებს. კერძოდ, გარემოებათა არსებითად შეცვლისას, რომელიც ზიანს აყენებს მხარეს (მაგალითად, ადმინისტრაციულ ორგანოს), ან საზოგადოებრივ ინტერესს და გარიგებაში სათანადო ცვლილება ვერ ან არ მიიღწევა, ან ის არსებითად ეწინააღმდეგება გარიგების შინაარსს, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, მოითხოვოს გარიგების გაუქმება. მართალია, მუხლი პირდაპირ არ მიუთითებს გარიგების შეწყვეტაზე (რაც ამ მუხლის ხარვეზად ითვლება),

მაგრამ პრაქტიკულად ეს პრობლემას არ ქმნის. ადმინისტრაციულ ორგანოს მეორე მხარის დაუთანხმებლობის შემთხვევაში უფლება აქვს, დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენებით ცალმხრივად შეწყვიტოს გარიგება.

**§6. ადმინისტრაციული გარიგების, როგორც ადმინისტრაციული დავის საგნის, სასამართლოში განხილვის თავისებურებანი**

**1. საკანონმდებლო საფუძველი**

ადმინისტრაციული გარიგების თაობაზე დავის ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით საერთო სასამართლოში განხილვა-გადაწყვეტის საფუძველს ქმნის 1999 წლის 23 ივლისის საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი. კოდექსის თანახმად, სასამართლოში ადმინისტრაციული დავის საგანი შეიძლება იყოს ადმინისტრაციული გარიგების დადება ან შესრულება (მუხ. 2, ნაწ. 2, პ. „ბ“). გარდა ამისა, ადმინისტრაციული საქმეების, მათ შორის, ადმინისტრაციული გარიგების თაობაზე წარმოშობილი დავის განხილვა-გადაწყვეტისას სასამართლო, თუ კოდექსი საწინააღმდეგოს არ ადგენს, ადმინისტრაციული სამართალწარმოების გარდა, იყენებს, აგრეთვე, საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის დებულებებს (მუხ. 1, ნაწ. 2).

ადმინისტრაციულ საქმეებს და მათ შორის ადმინისტრაციული გარიგებისგან წარმოშობილ დავას, მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, პირველი ინსტანციით განსჯადობის შესაბამისად, განიხილავს საერთო სასამართლოს სისტემაში შემავალი როგორც რაიონული (საქალაქო) სასამართლო (მუხ. 5), ისე საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა კოლეგია (მუხ. 6). სააპელაციო და საკასაციო საჩივარს განიხილავენ, შესაბამისად, საოლქო და უზენაესი სასამართლოების პალატები. კერძოდ, სააპელაციო საჩივარს განიხილავს საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა სააპელაციო პალატა და ისიც მხოლოდ რაიონული (საოლქო) სასამართლოს მიერ გამოტანილ გადაწყვეტილებებზე. საოლქო სასამართლოს მიერ პირველი ინსტანციით გამოტანილ გადაწყვეტილებებზე მხოლოდ კასაცია დაიშვება. საკასაციო საჩივარს განიხილავს უზენაესი სასამართლოს საკასაციო ინსტანცია – ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატა.

კოდექსის მე-6 მუხლის თანახმად, ადმინისტრაციული გარიგების დადების ან შესრულების დავის განსჯადობის კრიტერიუმად მიჩნეულია სარჩელის ფასის ოდენობა. თუ იგი აღემატება 500 ათას ლარს, საქმეს პირველი

ინსტანციით განიხილავს საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა კოლეგია (მუხ. 6, პ. „დ“).

აქვე ყურადღება უნდა გავამახვილოთ იმ გარემოებაზე, რაც მუხლის ხარვეზად უნდა მივიჩნიოთ და სამომავლოდ საკანონმდებლო მოწესრიგებას მოითხოვს. კერძოდ, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი სასამართლოები პირველი ინსტანციის წესით განიხილავენ დავას უმაღლესი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტების კანონიერების თაობაზე (მუხ. 6, ნაწ. 2). როგორც ხედავთ, კოდექსი ადგენს მხოლოდ ავტონომიური რესპუბლიკის განსაზღვრულ ორგანოთა ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტების კანონიერების თაობაზე დავის განსჯადობას. არაფერია ნათქვამი სხვა ადმინისტრაციულ საქმეთა, მაგალითად, გარიგებათა განსჯადობის შესახებ. იქმნება შთაბეჭდილება, რომ ავტონომიურ რესპუბლიკაში წარმოშობილი დავა – მაგალითად, იმ გარიგებათა დადება ან შესრულება, რომელთა სარჩელის ფასი აღემატება 500 ათას ლარს – საოლქო სასამართლოს (მაგალითად, ქუთაისის საოლქო სასამართლოს) განსჯადია, რაც არასწორია. მუხლის ამ ხარვეზმა თავდაპირველად სასამართლო პრაქტიკაში იჩინა თავი, მაგრამ შემდეგ ეს საკითხი სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის ნორმით მოწესრიგდა (მუხ. 14, პუნქ. „ა“). ამჟამად ადმინისტრაციული გარიგების თაობაზე წარმოშობილ დავას, რომლის სარჩელის ფასი აღემატება 500 ათას ლარს, განიხილავს უმაღლესი სასამართლო, რომელიც, ფაქტობრივად, ავტონომიურ რესპუბლიკაში საოლქო სასამართლოს ფუნქციებს ასრულებს.

შედარებითი ანალიზის თვალსაზრისით, საინტერესოა ვიცოდეთ, ადმინისტრაციულ გარიგებათა თაობაზე დავის სასამართლოში გასაჩივრების დასაშვებობის ფარგლები როგორ არის მოწესრიგებული, მაგალითად, გერმანიის კანონმდებლობით. გერმანიის ადმინისტრაციული სასამართლო წყობილების შესახებ კანონის §40 განსაზღვრავს თუ რამდენად დასაშვებია სასამართლოში გასაჩივრება და მიუთითებს, რომ ადმინისტრაციული სასამართლოს განსახილველ საქმეებს განეკუთვნება ყველა საჯარო სამართლებრივი დავა, თუ იგი არ არის საკონსტიტუციო ან ფედერალური კანონით დადგენილი სხვა სასამართლოების განსჯადი. ადმინისტრაციული სასამართლო არ განიხილავს დავას, რომელიც წარმოიშობა ადმინისტრაციული ორგანოს კერძო სამართლებრივი საქმიანობის სფეროში (მაგალითად, ნახშირის მოპოვება უწყების გათბობის მიზნით). რაც შეეხება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებულ ხელშეკრულებას, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, მისი კვალიფიკაციისთვის მნიშვნელობა აქვს ხელშეკრულების საგანს. ანუ ხელშეკრულებ-

ბის მიკუთვნება საჯარო თუ კერძო სამართლებრივისადმი ხდება ხელშეკრულების საგნის შესაბამისად. ამის გათვალისწინებით, ადმინისტრაციული სასამართლოს მიერ განიხილება ის ხელშეკრულება, რომლის დავის საგანი საჯარო სამართლებრივია. ზოგიერთი ხელშეკრულება საყოველთაოდ აღიარებულია, როგორც საჯარო სამართლებრივი. მაგალითად, ხელშეკრულება ტერიტორიის ათვისების შესახებ, რომელიც დადებულია ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოსა და სამშენებლო კოოპერაცივს შორის მოცემულ ტერიტორიაზე სკოლის, სპორტული მოედნის მშენებლობის შესახებ. თუ საკითხი ეხება არა საჯარო სამართლებრივ, არამედ კერძო სამართლებრივ ხელშეკრულებას, მაშინ სასამართლო წყობილების შესახებ კანონის §13 თანახმად დავას განიხილავს საერთო სასამართლო სამოქალაქო სამართალწარმოების წესით. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ამ საკითხში სასამართლო პრაქტიკა არაერთგვაროვანია. მაგალითად, გერმანიის ფედერალურმა ადმინისტრაციულმა სასამართლომ 1986 წელს ერთ-ერთ საქმეზე დაადგინა, რომ, ადმინისტრაციული სასამართლო წყობილების შესახებ კანონის §40 II თანახმად, ადმინისტრაციული სასამართლო განიხილავს მხოლოდ საჯარო სამართლებრივი ხელშეკრულებიდან გამომდინარე ზიანის ანაზღაურების საკითხს და არა სარჩელს, რომელიც შეეხება საჯარო სამართლებრივი ხელშეკრულების დადებას. როგორც სპეციალურ ლიტერატურაშია აღნიშნული, ამ გადაწყვეტილებით არასწორად გაწყდა კავშირი ხელშეკრულებასა და ხელშეკრულების დადებას შორის. ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონის გათვალისწინებით, დღეს ადმინისტრაციული სასამართლო განიხილავს დავას: საჯარო სამართლებრივი ხელშეკრულების დასაშვებობაზე (§54), კანონიერებაზე (§55 და შემდეგი), ნამდვილობასა (§58) და ბათილობაზე (§59), ასევე, საჯარო სამართლებრივი ხელშეკრულებიდან გამომდინარე ზიანის ანაზღაურების შესახებ.

კანონში ადმინისტრაციული სასამართლო წყობილების შესახებ არ არის განსჯადობის დასადგენად ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებათა კლასიფიცირება სარჩელის ფასის მიხედვით. §§45-53 შესაბამისად, განსჯადობის დადგენა ხდება ტერიტორიული მდებარეობის, სადავო საკითხის საჯარო სამართლებრივი ხასიათის აქტუალობის ან საჯარო ხელისუფლების მქონე სუბიექტებს შორის იერარქიული დამოკიდებულებისა და უფლებამოსილების მიხედვით.

საქართველოს საერთო სასამართლოების მიერ ადმინისტრაციულპროცესუალური ნორმების გამოყენებით ადმინისტრაციული დავის განხილვა-გადაწყვეტის პრაქტიკა, დიდი ხანი არ არის, რაც მოქმედებს. საქართველოს

ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი ამოქმედდა 2000 წლის 1 იანვრიდან (მუხ. 35). მანამდე მას სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის საფუძველზე განიხილავდნენ. ამდენად, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ სასამართლო პრაქტიკა ამ მხრივ ჯერ კიდევ „ახალგაზრდაა“. ამის გამო მისი გაანალიზება ამ ეტაპზე ვერ მოგვცემს სრულყოფილ სურათს. როგორც მატერიალური, ისე პროცესუალური ნორმებიდან ჯერ კიდევ რჩება ბევრი ისეთი საკითხი, რომელთა სამართლებრივად სწორი რეალიზაცია მომავალში დიდად არის დამოკიდებული სასამართლო პრაქტიკაზე. მიუხედავად ამისა, სასამართლო პრაქტიკამ უკვე წარმოაჩინა მთელი რიგი სამართლებრივი ნორმების მიზანშეწონილობა და ხარვეზები; ასევე, დღის წესრიგში დააყენა ადმინისტრაციული პროცესუალური კანონმდებლობის შემდგომი შევსებისა და სრულყოფის საჭიროება.

## **2. ადმინისტრაციული გარიგების დადების, ან შესრულების თაობაზე დავასთან დაკავშირებით ზიანის ანაზღაურების თავისებურება**

ადმინისტრაციული გარიგების დადების, ან შესრულების თაობაზე დავასთან დაკავშირებით მიზანშეწონილია, ყურადღება გამახვილდეს ისეთ გარემოებაზე, რომელიც ზიანის ანაზღაურების საკითხს უკავშირდება.

საინტერესოა, როგორ აწესრიგებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებებიდან გამომდინარე ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის, ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით სასამართლო ორგანოში გასაჩივრების უფლებას გერმანიის კანონმდებლობა. აღსანიშნავია, რომ, გერმანიის კანონმდებლობის თანახმად, ყველა საჯარო სამართლებრივი ურთიერთობიდან წარმოშობილი ზიანის ანაზღაურების თაობაზე დავა არ განეკუთვნება ადმინისტრაციული სასამართლოს განსჯად საქმეთა კატეგორიას. გერმანიის ადმინისტრაციული სასამართლო ნყობილების შესახებ კანონის §40 II ნაწილი მიუთითებს, რომ საჯარო სამართლებრივი ვალდებულებების შეუსრულებლობის გამო ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნა, გარდა იმ ზიანისა, რომელიც საჯარო სამართლებრივი ხელშეკრულებიდან გამომდინარეობს, საერთო სასამართლოს განსჯადია. გარდა ამისა, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის კონსტიტუციის 34-ე მუხლიდან გამომდინარე, თანამდებობრივი ვალდებულებების შეუსრულებლობით გამომწვეული ზიანის ანაზღაურების თაობაზე დავა საერთო სასამართლოს ექვემდებარება.

საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობიდან ამ მხრივ საყურადღებოა ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-2 და მე-6 მუხლებით დადგენილი დებულებები. ორივე მუხლის შესაბამისი პუნქტების შინაარსიდან გამომდინარე ირკვევა, რომ სასამართლოში ადმინისტრაციული დავის საგა-

ნია ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულება ზიანის ანაზღაურების თაობაზე (მუხ. 2, ნან. 2, პ. „გ“; მუხ. 6, პ. „დ“).

როგორც ვხედავთ, კანონმდებელი ადმინისტრაციულ საქმეებს (დავას) მიაკუთვნებს მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ზიანის ანაზღაურების ვალდებულებას და არაფერს ამბობს იმ ფიზიკური თუ კერძო სამართლის პირების მიერ ზიანის ანაზღაურების თაობაზე საქმის განსჯადობის შესახებ, რომელთა მიმართ ადმინისტრაციულ ორგანოს წარმოეშობა დავა ზიანის ანაზღაურების საკითხზე. მითითებული ნორმების დეფინიციიდან გამომდინარე, თუ ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება ეკისრება არა ადმინისტრაციულ ორგანოს, არამედ ზემოთ აღნიშნულ სუბიექტებს, მაშინ ასეთი საქმეები არ განიხილება ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით. ამ საკითხს თუ მარტივად შევხედავთ, ნათელია, რომ მითითებული სუბიექტების მიერ ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების თაობაზე დავის წარმოშობის შემთხვევაში სასამართლო საქმეს განიხილავს სამოქალაქო სამართალწარმოების წესით. მაგრამ, როგორ უნდა გადაწყდეს ეს საკითხი, თუ ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება ადმინისტრაციული გარიგებიდან მომდინარეობს?

მიზანშეწონილად მიგვაჩნია ზიანის ანაზღაურების ვალდებულებების დაყოფა შემდეგ კატეგორიებად: ზიანის ანაზღაურება, რომელიც მჭიდროდაა დაკავშირებული ადმინისტრაციული გარიგების დადებასთან, ან შესრულებასთან და ზიანის ანაზღაურება, რომელიც არ არის დაკავშირებული ადმინისტრაციულ გარიგებასთან. პირველ შემთხვევაში ფიზიკური პირის ან კერძო სამართლის რომელიმე სუბიექტის მიერ ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების შესრულების თაობაზე დავა ადმინისტრაციულ ხასიათს ინარჩუნებს და იგი ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით უნდა გადაწყდეს. მეორე შემთხვევაში კი, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, მიუხედავად დავაში ადმინისტრაციული ორგანოს მონაწილეობისა, კოდექსის მე-2 მუხლის მე-2 ნაწილის „გ“ პუნქტისა და მე-6 მუხლის „დ“ პუნქტის დებულებათა გათვალისწინებით, დავა ზიანის ანაზღაურებაზე გადადის სამოქალაქო სამართალწარმოების წესით განსახილველ საქმეთა კატეგორიაში.

თუმცა აქვე უნდა მივუთითოთ, რომ სამართლებრივად საკითხი ასე მარტივად არ დგას და მის სირთულეს ხელს უწყობს საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის დეფინიცია. ამ დებულების თანახმად, კოდექსით დადგენილი წესით, საერთო სასამართლოში განიხილება დავა იმ სამართლებრივ ურთიერთობასთან დაკავშირებით, რომელიც „გამომდინარეობს ადმინისტრაციული სამართლის კა-

ნონმდებლობიდან“. ჩვენ გვინტერესებს მხოლოდ ამ ბოლო წინადადების მიმართება კოდექსის მე-2 მუხლის მე-2 ნაწილის „გ“ პუნქტში მითითებულ შეზღუდვასთან. როგორც ვიცით, „ადმინისტრაციული სამართლის კანონმდებლობის“ ოფიციალური განმარტება არა გვაქვს ; გარდა ამისა, ცნების დეფინიციის მიზნით, კონკრეტულ კრიტერიუმებსაც არა აქვს უნივერსალური ხასიათი, რადგან იგივე კრიტერიუმების გამოყენება სავსებით წარმატებით შეიძლება კერძო სამართლებრივ ურთიერთობაში. თუ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსიდან გამომდინარე შეხედულებებით ვისარგებლებთ, მაშინ მხოლოდ ფორმალურ განმარტებას უნდა დავჯერდეთ და ადმინისტრაციულ კანონმდებლობად უნდა მივიჩნიოთ ის კანონმდებლობა, რომელიც ადმინისტრაციული ორგანოს საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელებასა და მოწესრიგებას ეხება. ამ ფორმალურ კრიტერიუმზე დაყრდნობით საკითხს თუ უარყოფითი კუთხით შევხედავთ, იგი ასე გამოიყურება: თუ ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით განიხილება ყველა დავა, რომელიც ადმინისტრაციული კანონმდებლობიდან მომდინარეობს და, მაშასადამე, რომელშიც ადმინისტრაციული ორგანო მონაწილეობს, მაშინ ადმინისტრაციული ორგანოს მოთხოვნა ფიზიკური თუ კერძო სამართლის სხვა სუბიექტების მიმართ ზიანის ანაზღაურების თაობაზე ადმინისტრაციული კანონმდებლობიდან გამომდინარე დავად იქნება მიჩნეული.

როგორც ვხედავთ, აქ ნორმათა დეფინიციის ვაწყდებით წინააღმდეგობას, რაც, თავის მხრივ, მე-2 მუხლის ხარვეზზე მიუთითებს. ამ წინააღმდეგობის ფონზე საინტერესოა სასამართლოს პრაქტიკა, რომელმაც აჩვენა, რომ ადმინისტრაციულია ადმინისტრაციული გარიგებისგან წარმოშობილი დავა ზიანის ანაზღაურების თაობაზე.



### III კარი

## ადმინისტრაციული წარმოება და ადმინისტრაციული აღსრულება

### თავი 11

#### ადმინისტრაციული წარმოება

#### §1. შესავალი. ადმინისტრაციული წარმოების არსი

ხშირ შემთხვევაში სწორედ პროცედურის დაცვა განაპირობებს სწორი გადაწყვეტილების მიღებას. ადმინისტრაციული აქტის გამოცემისთვის პროცესუალური წესების დადგენა და შესრულება სამართლიანობის უზრუნველყოფის მთავარი საშუალებაა.

პროცედურული საკითხები სულაც არ არის მეორეხარისხოვანი. სულ უფრო მზარდი საჯარო ძალაუფლების პირობებში პროცედურული სამართლიანობის დაცვა ამ ძალაუფლებას საზოგადოებისთვის მისაღებად ხდის. პროცედურული სამართლიანობა და წესრიგი თავისუფლების არსებითი ელემენტია. **Mcnabb v. United States** საქმეზე უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებაში მითითებულია, რომ თავისუფლების ისტორია ძირითადად არის პროცედურული გარანტიების ისტორია.

კომუნისტური რეჟიმის დროს, „სახელმწიფოსა და მოქალაქის იდენ-

ტურობის“ დოქტრინის შესაბამისად, პროცედურული საკითხების მონესრიგების საჭიროება აღიარებული არ იყო. სახელმწიფო იყო მოქალაქედ და მოქალაქე სახელმწიფოდ და, შესაბამისად, არ არსებობდა მოქალაქის სახელმწიფო ხელისუფლების ძალმომრეობისგან დაცვის აუცილებლობა. შედეგად მივიღეთ ის, რომ ამ რეჟიმის დროს უხეშად ირღვეოდა ადამიანის უფლებები.

ზოგადმა ადმინისტრაციულმა კოდექსმა საქართველოში პირველად მოახდინა ადმინისტრაციული აქტის გამოცემისკენ მიმართული ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სრულყოფილი რეგლამენტაცია, რითაც მნიშვნელოვნად შეცვალა საქმის წარმოების კომუნისტური დოქტრინა. ამ ცვლილების აზრი იმაშია, რომ უზრუნველყოფილი იქნას კერძო პირთა ინტერესების დაცვა და თავად პროცესის გამჭვირვალობა. ქვემოთ ჩვენ ვილაპარაკებთ იმ წესებზე, რომელთა დაცვითაც უნდა გამოიცეს ადმინისტრაციული აქტი, ანუ იმ ნორმებზე, რომლებითაც განისაზღვრება ადმინისტრაციული წარმოების დაწყება, ადმინისტრაციული აქტის მომზადება და გამოცემა. ასევე, განვიხილავთ ვადებს, რომლებიც განსაზღვრულია აქტის გამოცემისთვის.

ადმინისტრაციული წარმოება მოიცავს ადმინისტრაციული ორგანოს ნებისმიერ ქმედებას, რომელიც მიმართულია ადმინისტრაციული აქტის გამოსაცემად. ადმინისტრაციული წარმოება განსაზღვრავს თუ როგორ უნდა მოხდეს გადაწყვეტილებების მიღება. ძალიან ბევრ შემთხვევაში გადაწყვეტილების მიღების წესს უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება, რადგანაც ის არსებით ზეგავლენას ახდენს თვით ადმინისტრაციული აქტის შინაარსზე. ამასთან, არსებობს საფრთხე, რომ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ადმინისტრაციულმა ორგანომ დაარღვიოს მოქალაქის კანონით დაცული უფლებები და თავისუფლებები. სწორედ ამიტომ ადმინისტრაციულ სამართალში უზარმაზარი ყურადღება ეთმობა ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის რეგლამენტაციას.

ადმინისტრაციული წარმოების მთავარი ამოცანაა სამართლიანობის უზრუნველყოფა. ამავე დროს, პროცედურული წესების დაცვა სახელმწიფო ადმინისტრაციის მუშაობის ეფექტურობას კი არ ამცირებს, არამედ ხელს უწყობს მის მნიშვნელოვან გაზრდას. მიუკერძოებლად და მხარის მოსმენის საფუძველზე გამოცემული ადმინისტრაციული აქტი არა მარტო მისაღები, არამედ უკეთესი ხარისხისაც არის. ადმინისტრაციული წარმოება ავალდებულებს ადმინისტრაციულ ორგანოს, გამოიკვილოს საქმის ყველა გარემოება, არ გააჭიანუროს საქმე და დაიცვას კანონით დაწესებული ვადები; მო-

უსმინოს საქმეში ინტერესის მქონე მხარეებს, დაასაბუთოს თავისი გადანყვეტილება და ა.შ. ყოველივე ეს უზრუნველყოფს მიღებული გადანყვეტილების კანონიერებასა და ობიექტურობას.

## **§2. ადმინისტრაციული წარმოების სახეები**

ადმინისტრაციული კოდექსი ადმინისტრაციული წარმოების რამდენიმე სახეს განასხვავებს. მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება, ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება და საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციული წარმოების სამი ძირითადი სახეა. უნდა აღინიშნოს, რომ ეს ჩამონათვალი ამომწურავი არ არის და რიგ შემთხვევებში ადმინისტრაციული აქტის გამოსაცემად შესაძლებელია სხვა სპეციალური წარმოების გამოყენება. ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში მითითებულია ადმინისტრაციული წარმოების სამი სხვა სახე: ადმინისტრაციული წარმოება კოლექტიურ ადმინისტრაციულ ორგანოში, ადმინისტრაციული წარმოება ნორმატიული აქტის გამოსაცემად და ადმინისტრაციული წარმოება საჩივრების განხილვასთან დაკავშირებით. ამავე დროს, კოდექსი ცალკე გამოყოფს წარმოების კიდევ ერთ სახეს - ადმინისტრაციულ წარმოებას დამოუკიდებელი ორგანოს მიერ. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი შეიცავს ადმინისტრაციული წარმოების განსაკუთრებულ სახეს ადმინისტრაციული სანქციების დადებასთან დაკავშირებით. მიუხედავად ამისა, მარტივი, ფორმალური და საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებები ადმინისტრაციული წარმოების სამი ძირითადი სახეა და ყველა სხვა წარმოება ერთ-ერთი მათგანის სახესხვაობაა.

მნიშვნელოვანია იმის აღნიშვნაც, რომ დაუშვებელია ერთი და იგივე აქტის გამოცემა ერთზე მეტი წარმოების სახის გამოყენებით. მაგ., არ შეიძლება, ადმინისტრაციული აქტი გამოიცეს ერთდროულად მარტივი და საჯარო წარმოების გამოყენებით. ამავე დროს, შეცდომა იქნებოდა იმის დაშვება, რომ ეს სამი სახე ადმინისტრაციული წარმოების გარკვეული ეტაპებია და ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, ისინი გამოიყენოს ერთმანეთის მიყოლებით, როგორც ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის სტადიები. ბუნებრივია, ეს ასე არ არის და ადმინისტრაციული ორგანო საკუთარი გადანყვეტილების მისაღებად იყენებს ზემოთ ჩამოთვლილი წარმოების სახეებიდან მხოლოდ ერთს.

ძალიან ხშირად სპეციალურ კანონებში მოცემულია ცალკეულ შემ-

თხვევათა დროს გადაწყვეტილების მიღების წესი (მაგ., „კავშირგაბმულობისა და ფოსტის შესახებ“ საქართველოს კანონი ზუსტად განსაზღვრავს სამაჟსწყებლო ლიცენზიის გაცემის წესს). თუმცა არის შემთხვევები, როდესაც საკანონმდებლო აქტებში გადაწყვეტილების მიღების წესის შესახებ არაფერია ნათქვამი. ეს არ ნიშნავს, რომ ამ დროს ადმინისტრაციული ორგანო თავისი შეხედულებისამებრ იღებს გადაწყვეტილებას და მასზე არც ერთი საკანონმდებლო ნორმა არ ვრცელდება. საპირისპიროდ შეიძლება ითქვას, რომ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის დადგენილი წესები ყოველთვის გამოიყენება ყველა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული აქტების გამოცემისას, თუ კანონით სხვა რამ პირდაპირ არ არის დადგენილი. იმ შემთხვევაში, თუ რომელიმე კანონი არ მიუთითებს წარმოების რომელიმე სახის გამოყენების შესახებ, მაშინ ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, ადმინისტრაციული აქტი მოამზადოს და გამოსცეს მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების გამოყენებით.

მნიშვნელოვანია იმის აღნიშვნა, რომ მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციული წარმოების მთავარი და საბაზო სახეა. იგი გამოიყენება ყველა ადმინისტრაციული წარმოების დროს, გარდა იმ გამონაკლისებისა, რომლებიც კანონით არის დადგენილი. მაშინაც კი, როდესაც ადმინისტრაციული აქტი უნდა გამოიცეს ადმინისტრაციული წარმოების სხვა სახის გამოყენებით (მაგ. საჯარო წარმოებით), მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების ძალიან ბევრი დებულება გამოიყენება. ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში მითითებულია, რომ ფორმალური და საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებისას მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების დებულებები გამოიყენება, თუ შესაბამისი წარმოების მარეგლამენტირებელი ნორმებით სხვა რამ არ არის დადგენილი. სწორედ ამიტომ ეს არის საბაზო ადმინისტრაციული წარმოება.

სანამ ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოსაცემად ადმინისტრაციული წარმოება დაიწყებოდა, მანამდე ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება თუ რომელი სახის წარმოებას გამოიყენებს. უმეტეს შემთხვევაში ადმინისტრაციულ ორგანოს წინასწარ აქვს კანონით განსაზღვრული, ადმინისტრაციული წარმოების რომელი სახე უნდა გამოიყენოს კონკრეტული ადმინისტრაციული აქტის გამოსაცემად. მაგრამ ზოგ შემთხვევაში ადმინისტრაციულ ორგანოს საშუალება ეძლევა, თვითონ აირჩიოს ადმინისტრაციული წარმოების სახე. ასეთ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო წინასწარ გამოსცემს ადმინისტრაციულ აქტს, რომლითაც განისაზღვრება ადმინისტრაციული წარმოების სახე.

### §3. მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება

#### 1. ადმინისტრაციული წარმოების მონაწილეები

სამართლებრივი ურთიერთობა არ არსებობს მხარეების გარეშე. ამ მხრივ არც ადმინისტრაციული სამართალია გამონაკლისი. ადმინისტრაციული სამართალურთიერთობის აუცილებელი ელემენტია ის, რომ ერთ-ერთი მხარე ყოველთვის არის ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც ხელისუფლებით უფლებამოსილებებს ფლობს და შეუძლია სავალდებულო ძალის მქონე გადაწყვეტილებების მიღება. მეორე მხარედ ადმინისტრაციულ სამართალურთიერთობაში შეიძლება გამოვიდეს ნებისმიერი ფიზიკური ან იურიდიული პირი, ასევე ადმინისტრაციული ორგანო, ანუ შესაძლებელია, ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციულ წარმოებაში მოგვევლინოს დაინტერესებულ მხარედ. მაგ., განათლების სამინისტრო აშენებს ახალ შენობას. ამისთვის მან ისევე, როგორც ნებისმიერმა კერძო პირმა, უნდა აიღოს ნებართვა მშენებლობის სამინისტროს შესაბამისი სტრუქტურისგან. ასეთ დროს ადგილი აქვს შემთხვევას, როდესაც ორივე მხარე ადმინისტრაციული ორგანოა, მაგრამ ამით არ იცვლება ადმინისტრაციული სამართალურთიერთობის შინაარსი, რადგანაც ადმინისტრაციულ ორგანოს (ჩვენს შემთხვევაში - განათლების სამინისტროს), რომელიც ადმინისტრაციული აქტის გამოცემას ითხოვს, ასეთ სამართალურთიერთობაში ზუსტად იგივე უფლებები აქვს, რაც კერძო პირს ექნებოდა. ამ შემთხვევაში ის სარგებლობს დაინტერესებული მხარის უფლებებით, ამასთან, ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა ორგანო (ჩვენს შემთხვევაში - მშენებლობის სამინისტრო) არავითარ დამატებით პრივილეგიას არ უწესებს წარმოებაში დაინტერესებულ მხარედ მონაწილე განათლების სამინისტროს. არის შემთხვევები, როდესაც დაინტერესებულ მხარეებად ერთდროულად გვევლინებიან კერძო პირებიც და ადმინისტრაციული ორგანოც.

ადმინისტრაციულ სამართალურთიერთობაში მონაწილეობის მიღების უფლება აქვთ მხოლოდ ქმედუნარიან პირებს.

ვისა აქვს კონკრეტულ ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის მიღების უფლება? ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობს ადმინისტრაციული ორგანო, რომელმაც გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს. ბუნებრივია, ამ ადმინისტრაციული ორგანოს გარეშე ადმინისტრაციული წარმოება ვერ იარსებებს. შეიძლება ვთქვათ, რომ ის ყოველთვის არის ადმინისტრაციული წარმოების მონაწილე. მაგ., ადმინისტრაციული წარმოება გარემოსდაცვითი ნებართვის გაცემის შესახებ არ არსებობს შესაბამისი გარემოს-

დაცვითი ადმინისტრაციული ორგანოს (გარემოს დაცვის სამინისტრო, ან მისი სტრუქტურული ქვედანაყოფი) მონაწილეობის გარეშე.

ადმინისტრაციულ წარმოებაში შეიძლება კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში მონაწილეობდეს სხვა ადმინისტრაციული ორგანო. აქ ლაპარაკი არ არის ადმინისტრაციულ ორგანოზე, რომელიც, როგორც დაინტერესებული მხარე, ისე მონაწილეობს ადმინისტრაციულ სამართალურთიერთობებში; არც იმ ადმინისტრაციულ ორგანოზე, რომელმაც ადმინისტრაციული აქტი უნდა გამოსცეს. აქ კოდექსი გულისხმობს იმ ადმინისტრაციულ ორგანოებს, რომელთა თანხმობა, დასკვნა ან ნებართვაც აუცილებელია სხვა ადმინისტრაციული ორგანოსთვის გადაწყვეტილების მისაღებად. მაგ., „ნარკოტიკული ნივთიერებებისა და პრეკურსორების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, ლიცენზიას გასცემს ჯანდაცვის სამინისტრო შინაგან საქმეთა სამინისტროსთან შეთანხმებით, ანუ ამ დროს ადმინისტრაციული აქტის გამოსაცემად აუცილებელია სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მონაწილეობა და თანხმობა.

ადმინისტრაციული წარმოება ძალიან ხშირად იწყება კერძო პირის განცხადების საფუძველზე. ასეთ შემთხვევაში პირი ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობს, როგორც განმცხადებელი. განმცხადებელი დაინტერესებული მხარეა, რომლის განსაკუთრებულ სტატუსს განაპირობებს ის, რომ ადმინისტრაციული წარმოება სწორედ მისი მოთხოვნის საფუძველზე დაიწყო. იგი ადმინისტრაციულ წარმოებაში იგივე უფლებებით სარგებლობს, რითაც ყველა სხვა დანარჩენი დაინტერესებული მხარე, თუმცა მას დამატებით სხვა უფლებებიც აქვს, რაზეც ქვემოთ ვილაპარაკებთ. ამავე დროს, განმცხადებელი ყველა სახის ადმინისტრაციულ წარმოებაში არ მონაწილეობს, რადგანაც მთელ რიგ შემთხვევებში ადმინისტრაციული წარმოება იწყება ადმინისტრაციული ორგანოს ინიციატივით და, შესაბამისად, იქ განმცხადებელი საერთოდ არ არსებობს.

ადმინისტრაციულ წარმოებაში შეიძლება მონაწილეობდეს დაინტერესებული მხარე. ყველა ფიზიკურ და იურიდიულ პირს არა აქვს ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის უფლება. ეს უფლება აქვთ მხოლოდ იმათ, ვისაც უშუალო ინტერესი აქვს კონკრეტული საკითხის მიმართ. ამასთან, დაინტერესებული მხარის მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში, როგორც წესი, სავალდებულო არ არის.

ადმინისტრაციულ წარმოებაში შეიძლება მონაწილეობდნენ სხვა პირებიც, მაგ., საზოგადოებრივი ექსპერტი, ექსპერტი, მოწმე და ა.შ., მაგრამ ეს პირები არ წარმოადგენენ ადმინისტრაციული წარმოების მხარეს.

## 2. ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძვლები

ადმინისტრაციული აქტები გამოიცემა, როდესაც არსებობს მათი გამოცემის კანონით დადგენილი წინაპირობა და აუცილებლობა. ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციული აქტის გამოსაცემად არ დაიწყება, თუ არ იარსებებს ამის წინაპირობები და საფუძველი. კოდექსი ზუსტად განსაზღვრავს, რომ არსებობს ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების ორი საფუძველი:

*დაინტერესებული პირის (განმცხადებლის) განცხადება* - ხშირ შემთხვევაში მოქალაქეები მიმართავენ ადმინისტრაციულ ორგანოს და მოითხოვენ მათთვის სასურველი ადმინისტრაციული აქტის გამოცემას (ფინანსური დახმარების გაცემას, ლიცენზიას, ნებართვას, მართვის მოწმობას, რეგისტრაციას და ა.შ.). იმისთვის, რომ პირის განცხადების საფუძველზე დაიწყო ადმინისტრაციული წარმოება, მან უნდა დაამტკიცოს, რომ მოთხოვნილი ადმინისტრაციული აქტით იცვლება უშუალოდ მისი უფლება-მოვალეობების მოცულობა. არც შეიძლება სხვა პირთა სასარგებლოდ რაიმე ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის მოთხოვნა, რა კეთილშობილური მიზნებიც უნდა ამოძრავებდეს ამ დროს პირს.

რიგ შემთხვევებში კანონმდებლობა ადმინისტრაციულ ორგანოს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ვალდებულებას მოქალაქის განცხადების არარსებობის შემთხვევაშიც აკისრებს. მაგ., პრეზიდენტის ბრძანებულებით ქონების მართვის სამინისტროს დაევალა სამი თვის განმავლობაში საპრივატიზაციოდ გამოიტანოს სახელმწიფოს კუთვნილი ზოგიერთი ობიექტი; საგზაო პოლიციელი ვალდებულია, საგზაო მოძრაობის წესების დარღვევის აღმოჩენისას ადმინისტრაციული სახდელი დაადოს მოქალაქეს.

აქვე შენიშვნის სახით გვინდა აღვნიშნოთ, რომ მმართველობის პრაქტიკაში ხშირია შემთხვევა, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო საკუთარი ინიციატივით იწყებს ადმინისტრაციულ წარმოებას და, შესაბამისად, იღებს გადაწყვეტილებას. აღმასრულებელი ხელისუფლება, როგორც ხელისუფლების ერთ-ერთი შტო, უფლებამოსილია, დაინტერესებული პირის განცხადების და კანონმდებლობით დაკისრებული ვალდებულების გარეშე, საკუთარი ინიციატივით განახორციელოს ადმინისტრაციული წარმოება. მთავარია, ასეთ შემთხვევაში მიღებული გადაწყვეტილება არ ზღუდავდეს ადრესატის უფლებებს შესაბამისი ნორმატიული საფუძვლების გარეშე და არ ეწინააღმდეგებოდეს ქვეყანაში მოქმედ სამართლებრივ ნორმებს.

თუკი არსებობს სზაკ-ის 76-ე მუხლის I ნაწილში მითითებულიდან ერთ-ერთი საფუძველი, ადმინისტრაციული წარმოება უნდა დაიწყოს. თუ ადმი-

ნისტრაციული აქტის გამოცემას მოითხოვს განმცხადებელი, კოდექსი ადგენს, რომ ამ დროს ადმინისტრაციული წარმოება უნდა დაიწყოს განცხადების რეგისტრაციის მომენტისთანავე.

კოდექსი სპეციალურ ვადას არ ადგენს მეორე შემთხვევაში, როდესაც ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა ადმინისტრაციული ორგანოსთვის არის კანონისმიერი ვალდებულება. ასეთ დროს ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების ვადა შესაძლოა, შესაბამისი საკანონმდებლო ან კანონქვემდებარე აქტით იყოს განსაზღვრული. სხვა შემთხვევაში ადმინისტრაციული წარმოება უნდა დაიწყოს იმ მომენტისთანავე, რა მომენტშიც ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ვალდებულება წარმოიშვა. მაგ., ზემოთ მოყვანილ შემთხვევაში, როგორც კი საგზაო ინსპექტორი აღმოაჩენს დარღვევას, ის ვალდებულია, დაუყოვნებლივ დაიწყოს ადმინისტრაციული წარმოება დამრღვევის დასაჯარიმებლად.

**3. ადმინისტრაციული წარმოება მხარის განცხადების საფუძველზე**

ადმინისტრაციული აქტების უმეტესობა კერძო პირების განცხადების საფუძველზე გამოიცემა. ყოველდღიურად ათასობით მოქალაქე მიმართავს ადმინისტრაციულ ორგანოს ნებართვის, ლიცენზიის, სოციალური დახმარების და ა.შ. მოსაპოვებლად. მოქალაქემ განცხადება უნდა წარადგინოს შესაბამის კომპეტენტურ ორგანოში. წინააღმდეგ შემთხვევაში არაუფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო, რომელშიც განცხადებაა შესული, სურვილიც რომ გააჩნდეს, მოქალაქეს ვერ დაეხმარება. უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს ქვეშ იგულისხმება ადმინისტრაციული ორგანო, რომელსაც შეუძლია განცხადებაში დასმული საკითხის გადაწყვეტა და ამ საკითხზე ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა. მაგ., საქართველოს მოქალაქეობიდან გასვლის მოთხოვნით განცხადება უნდა წარედგინოს საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს, ნებისმიერი სხვა უწყება უფლებამოსილი არ არის, ეს საკითხი გადაწყვიტოს.

განცხადება ადმინისტრაციულ ორგანოს წარედგინება განსაზღვრული წესების დაცვით. ამ წესების არსებობა აადვილებს განცხადების განხილვას და ხელს უწყობს მთელი რიგი ისეთი საკითხების გარკვევას, რომლებსაც შემდგომში შეიძლება მნიშვნელობა ჰქონდეს ადმინისტრაციული წარმოებისას. განცხადების შეტანის ზოგადი წესები დადგენილია ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით. უპირველეს ყოვლისა, განცხადება უნდა იყოს წერილობითი. ზეპირი მოთხოვნა არ ჩაითვლება განცხადებად ადმინისტრაციული სამართლის გაგებით და არ გამოიწვევს ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებას.



ამავე დროს, პირის განცხადება უნდა შეიცავდეს:

- იმ ადმინისტრაციული ორგანოს დასახელებას, რომელსაც მიმართავს განმცხადებელი;
- განმცხადებლის ვინაობას და მისამართს, განცხადების წარდგენის თარიღს და განმცხადებლის ხელმოწერას;
- განცხადებაზე დართული საბუთების ნუსხას მათი არსებობის შემთხვევაში (მთელ რიგ შემთხვევებში საერთოდ არ არის აუცილებელი რაიმე დოკუმენტის წარდგენა, მაგ., ადმინისტრაციული ორგანოდან ინფორმაციის გამოთხოვისას).

ყველა განცხადება უნდა შეიცავდეს მოთხოვნას. განცხადებაში ნათლად უნდა ჩანდეს თუ რას მოითხოვს განმცხადებელი ადმინისტრაციული ორგანოსგან. სწორედ მოთხოვნა განაპირობებს მომავალი ადმინისტრაციული აქტის შინაარსს.

კანონი ზოგჯერ მოითხოვს, რომ სასურველი გადაწყვეტილების მისაღებად დაინტერესებულმა მხარემ უნდა წარადგინოს საჭირო საბუთები. მაგ., „საქართველოს მოქალაქეთა და საქართველოში მცხოვრებ უცხოელთა რეგისტრაციისა და პირადობის დადასტურების წესის შესახებ“ კანონის შესაბამისად, იმისთვის, რომ პირმა მიიღოს პირადობის მოწმობა, იგი ვალდებულია, შესაბამის სახელმწიფო ორგანოში წარადგინოს საქართველოს მოქალაქეობის დამადასტურებელი დოკუმენტი, დაბადების მოწმობა, ფოტოსურათები. ამ დოკუმენტების წარდგენის გარეშე პირადობის მოწმობა არ გაიცემა. ამ დროს გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ დოკუმენტების წარდგენის ვალდებულება მთლიანად განმცხადებელს ეკისრება. დოკუმენტების წარუდგენლობის შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებული არ არის, თვითონ მოიძიოს ისინი, მაგრამ ვალდებულია, აცნობოს დაინტერესებულ მხარეს, რომ ამ დოკუმენტების წარდგენის გარეშე მისთვის სასურველი ადმინისტრაციული აქტი არ გამოიცემა.

გარდა სავალდებულოდ წარსადგენი დოკუმენტებისა, განმცხადებელს უფლება აქვს, წარადგინოს ნებისმიერი სხვა დოკუმენტი, რომელიც, მისი აზრით, დაეხმარება მისთვის სასურველი ადმინისტრაციული აქტის გამოცემაში. ეს შეიძლება იყოს გარკვეული ინფორმაცია, მტკიცებულებები და ა.შ. მაგ., სამშენებლო ფირმა მონაწილეობს სახელმწიფო შესყიდვის ტენდერში. მას შეუძლია, საკუთარი უპირატესობის დასადასტურებლად ადმინისტრაციულ ორგანოს წარუდგინოს ინფორმაცია ფირმის თაობაზე, ფირმის მიერ წარმატებით განხორციელებულ პროექტებზე, შემოსავალზე და ა.შ.

ყველა განცხადება დადგენილი წესით უნდა დარეგისტრირდეს ადმი-

ნისტრაციულ ორგანოში. ჯერ ერთი, შესაძლოა, განცხადება დაიკარგოს, რეგისტრაცია კი ყველაზე კარგი გარანტიაა იმისთვის, რომ შემდგომ განცხადების ადმინისტრაციულ ორგანოში შემოტანის დადასტურება მოხდეს. მეორეც, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების ათვლა სწორედ განცხადების რეგისტრაციის მომენტიდან იწყება და, აქედან გამომდინარე, ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ვადაც ამ მომენტიდან აითვლება. განცხადების რეგისტრაციის წესი შეიძლება დავადგინოთ კანონით ან კანონქვემდებარე აქტით. კოდექსი მოითხოვს, რეგისტრაციისას განცხადებას დაესვას ნომერი და თარიღი.

არის შემთხვევები, როდესაც დაინტერესებული მხარე არასაკმარისი ინფორმირებულობის გამო მისთვის სასურველი ადმინისტრაციული აქტის გამოსაცემად თუ ქმედების განსახორციელებლად მიმართავს არაუფლებამოსილ ორგანოს. თუ ადმინისტრაციული ორგანო გაარკვევს, რომ განცხადებაში დასმული საკითხის გადაჭრა მის უფლებამოსილებაში არ შედის, ვალდებულია, თვითონ დაადგინოს თუ რომელი ადმინისტრაციული ორგანოს გამგებლობას განეკუთვნება საკითხის გადაწყვეტა და მას გადაუგზავნოს განცხადება და თანდართული მასალები. ეს ვალდებულება ადმინისტრაციულ ორგანოებს არ ჰქონდათ ადმინისტრაციული კოდექსის ამოქმედებამდე. მისი დაწესების აუცილებლობა იქიდან გამომდინარეობს, რომ ძალიან დაბალია სამართლებრივი განათლების დონე მოსახლეობაში. ადამიანებმა ხშირად არ იციან, რომელი ორგანოა კომპეტენტური მისთვის საინტერესო საკითხის გადაწყვეტისთვის. ამავე დროს, ადმინისტრაციული ორგანოები უკეთ ფლობენ ინფორმაციას თუ ვინ შეიძლება იყოს უფლებამოსილი მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით. ადმინისტრაციული ორგანოებისთვის ამ ვალდებულების დაკისრება იძლევა საკითხის გაჭიანურების თავიდან აცილების შესაძლებლობას. უფლებამოსილების საკითხის გასარკვევად კოდექსი ადმინისტრაციულ ორგანოს ზუსტად უსაზღვრავს ვადას. კერძოდ, იგი ვალდებულია, 5 დღეში გადაუგზავნოს განცხადება უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოს.

განმცხადებელს აუცილებლად უნდა ეცნობოს მისი განცხადების სხვა ადმინისტრაციული ორგანოსთვის გადაცემის თაობაზე. კოდექსის შესაბამისად, ადმინისტრაციული ორგანო 2 დღის ვადაში წერილობით ატყობინებს განმცხადებელს ამის შესახებ და თან დაასაბუთებს ამ გადაცემის აუცილებლობას.

განცხადებით ზოგჯერ ისეთი საკითხის გადაწყვეტაა მოთხოვნილი, რომ საკანონმდებლო ხარვეზის გამო ძნელი ხდება უფლებამოსილი ადმი-

ნისტრაციული ორგანოს დადგენა, ან საკითხის გადაწყვეტა არც ერთი ადმინისტრაციული ორგანოს კომპეტენციას არ განეკუთვნება. მაგ., მოქ. კ.-მ განცხადებით მოსთხოვა იუსტიციის სამინისტროს, აექულებინა მისი ყოფილი მეუღლე, დაბრუნებოდა ყოფილ ოჯახს. ბუნებრივია, ამ საკითხის გადაწყვეტა არც იუსტიციის სამინისტროს და არც რომელიმე სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებას არ განეკუთვნება. შესაბამისად, პოლიციამ მოქალაქეს განცხადება უკან უნდა დაუბრუნოს შესაბამისი საფუძვლის მითითებით.

ზოგ შემთხვევაში განცხადებაში დასმული საკითხი არის არა ადმინისტრაციული ორგანოს, არამედ სასამართლოს გადასაწყვეტი. მაგ., პირმა შინაგან საქმეთა რაიონულ ორგანოში შეიტანა განცხადება, სადაც მოითხოვდა, რომ მისი მეზობლისთვის პოლიციის აქტით დაეკისრებინათ მორალური ზიანის ანაზღაურება მასზე არასწორი ინფორმაციის გავრცელებისთვის. ეს საკითხი, ბუნებრივია, სასამართლოს განსჯადია და ვერც ერთი ადმინისტრაციული ორგანო მას ვერ განიხილავს, სასამართლოში გადაგზავნის ვალდებულება კი ადმინისტრაციულ ორგანოს არ ეკისრება, რადგანაც სასამართლოში განცხადების, სარჩელის წარდგენის სხვა წესი არსებობს, რაც დაკავშირებულია სახელმწიფო ბაჟის გადახდასთან. ასეთ შემთხვევებში ადმინისტრაციული ორგანო სათანადო დასაბუთებით 5 დღიან ვადაში განცხადებას თანდართული დოკუმენტებით უგზავნის განმცხადებელს.

კოდექსი პირდაპირ და ზუსტად განსაზღვრავს, რომ, თუ ადმინისტრაციული აქტის გამოსაცემად აუცილებელი საბუთის ან ინფორმაციის წარდგენის ვალდებულება კანონით არ არის განსაზღვრული, ამას თვით ადმინისტრაციული ორგანო ვერ მოითხოვს. შესაბამისად, დაუშვებელია კანონით გაუთვალისწინებელი ინფორმაციის წარუდგენლობის მოტივით ადმინისტრაციული წარმოების შეწყვეტა ან შეჩერება. არ შეიძლება, განცხადების დაკმაყოფილებაზე უარი დაეფუძნოს კანონით გაუთვალისწინებელი საბუთის თუ სხვა ინფორმაციის წარუდგენლობას.

ადმინისტრაციულ ორგანოში ადმინისტრაციული წარმოების დროს შეიძლება ბევრი ისეთი ინფორმაციაც მოხვდეს, რომელიც კომერციული ან პირადი საიდუმლოებაა. რიგ შემთხვევაში იმისთვის, რომ დაინტერესებულმა მხარემ მიაღწიოს მისთვის სასურველი აქტის გამოცემას, მას შეიძლება ისეთი ინფორმაციის წარდგენამ მოუწიოს, რომელიც მის პირად ან კომერციულ საიდუმლოებას განეკუთვნება. ადმინისტრაციულ კანონმდებლობაში საჯარო დაწესებულებაში დაცული ინფორმაცია საჯაროა, ანუ, თუ კანონით დადგენილი წესით ინფორმაცია გასაიდუმლოებას არ ექვემდებარება,

იგი ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ყველასთვის. თუ მხარე მიიჩნევს, რომ მის მიერ წარდგენილი ინფორმაცია კომერციულ ან პირად საიდუმლოებას შეიცავს, მან აუცილებლად წერილობით უნდა მოსთხოვოს ადმინისტრაციულ ორგანოს ამ ინფორმაციის კონფიდენციალურად შენახვა.

ადმინისტრაციული ორგანო განცხადებაში დასმული საკითხის განხილვამდე ვალდებულია, შეამოწმოს თუ რამდენად აკმაყოფილებს განცხადება ფორმალურ მოთხოვნებს, რაც დადგენილია ადმინისტრაციული კოდექსის მიერ. ამისთვის ადმინისტრაციულ ორგანოს მოცემული აქვს სამდღიანი ვადა. თუ აღმოჩნდება, რომ დარღვეულია განცხადების წარდგენისთვის კანონით გათვალისწინებული მოთხოვნები, ეს ავტომატურად არ ნიშნავს, რომ განცხადების დაკმაყოფილებაზე უარი უნდა ითქვას ან იგი განუხილველად უნდა დარჩეს. ამ დროს ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, განმცხადებელს ზუსტად აუხსნას თუ რა ხარვეზი აქვს განცხადებას და მისცეს ამ ხარვეზის გამოსწორების ვადა. ვადა არ უნდა იყოს ხუთ დღეზე ნაკლები, რათა განმცხადებელმა შეძლოს შესაბამისი დოკუმენტის მოძიება და ადმინისტრაციულ ორგანოში წარდგენა ან სხვა სახის ხარვეზის გამოსწორება. კანონი მაქსიმალურ ვადას არ ადგენს და ეს გასაგებიც არის. შესაძლოა, ზოგიერთი ინფორმაციის წარდგენას დიდი დრო დასჭირდეს, ამასთან, ვადის დადგენით განმცხადებლის უფლება არ ირღვევა, რადგან მას შეუძლია ინფორმაციის დადგენილ ვადამდე წარდგენა. შესაძლოა, განმცხადებელი ვერ ჩაეტიოს ინფორმაციის წარდგენისთვის დაწესებულ ვადაში, ამიტომ ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, განმცხადებლის მოთხოვნით ეს ვადა კიდევ 15 დღით გააგრძელოს.

ხარვეზის გამოსწორებამდე ადმინისტრაციულ ორგანოში ადმინისტრაციული წარმოება შეჩერებულია და ეს პერიოდი არ ჩაითვლება ადმინისტრაციული აქტის გამოცემისთვის დადგენილ ვადაში. როგორც კი შესაბამისი დოკუმენტი წარედგინება ადმინისტრაციულ ორგანოს, ადმინისტრაციული აქტის გამოცემისთვის დადგენილი ვადის დინება განახლდება.

თუ განმცხადებელი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადგენილ ვადაში ვერ მოახერხებს იმ ინფორმაციის წარდგენას, რომლის წარდგენაც კანონით სავალდებულოა, ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია, გამოიტანოს გადაწყვეტილება განცხადების განუხილველად დატოვების შესახებ. ასეთ შემთხვევაში განცხადება თანდართული მასალებით განმცხადებელს დაუბრუნდება.

#### **§4 სხვა ადმინისტრაციული ორგანოების მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში**

ხშირად ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა სცილდება ერთი ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებას, ან უფრო სრულყოფილი გადაწყვეტილების მისაღებად აუცილებელია დასკვნა სხვა ადმინისტრაციული ორგანოსგან ან საზოგადოებრივი ექსპერტისგან. ასეთ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო, მას შემდეგ, რაც წარმოებაში მიიღებს განცხადებას, ვალდებულია, განცხადებისა და თანდართული ყველა დოკუმენტის ასლი გადაუგზავნოს შესაბამის ადმინისტრაციულ ორგანოს, ან საზოგადოებრივ ექსპერტს. ეს აუცილებელია იმისთვის, რათა საზოგადოებრივმა ექსპერტმა ან ადმინისტრაციულმა ორგანომ შეძლოს საქმის ყველა მასალის გაცნობა სრულყოფილი დასკვნის წარმოსადგენად თუ ადმინისტრაციულ წარმოებაში სხვა ფორმით სრულფასოვნად მონაწილეობის მიღება. თუ ადმინისტრაციულ ორგანოში დამატებით წარდგენილია რაიმე დოკუმენტი, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, ეს ინფორმაციაც გადაუგზავნოს შესაბამის ექსპერტს ან ადმინისტრაციულ ორგანოს. ადმინისტრაციული ორგანოსთვის დოკუმენტების გადაგზავნის ვადები შეზღუდულია და განისაზღვრება, მაქსიმუმ, სამი დღით.

კოდექსი ადგენს ზოგად წესს, რომ სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს ან საზოგადოებრივი ექსპერტის დასკვნის წარუდგენლობა არ აბრკოლებს გადაწყვეტილების მიღებას. ადმინისტრაციულ ორგანოს მაშინაც აქვს გადაწყვეტილების მიღების უფლება, თუ წარმოდგენილია უარყოფითი დასკვნა. არის შემთხვევები, როდესაც კანონი პირდაპირ სავალდებულო დასკვნას ითვალისწინებს. ასეთ დროს განცხადებაში დასმული საკითხის გადაწყვეტა დადებითად შეუძლებელია შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს (საზოგადოებრივი ექსპერტის) დადებითი დასკვნის გარეშე. მით უფრო მაშინ, როდესაც კანონში პირდაპირ მითითებულია, რომ ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტილებას იღებს სხვა სახელმწიფო ორგანოსთან შეთანხმებით.

#### **§5. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მხარისთვის სამართლებრივი დახმარების აღმოჩენა**

ადმინისტრაციული წარმოება უამრავ ფორმალობას და პროცედურას ემყარება. დაინტერესებულ მხარეთა უმეტესობას კი, როგორც წესი, საკმარისი

სამართლებრივი ცოდნა არა აქვს. მათი უმრავლესობა იურისტი არ არის და ამიტომ ბევრს საერთოდ უჭირს საკითხის არსში გარკვევა, აღარაფერს ვიტყვით იმაზე, რომ მათ ზუსტად არ იციან საკუთარი უფლება-მოვალეობები ადმინისტრაციულ წარმოებაში. არადა, ადმინისტრაციული წარმოების შედეგად გამოცემული ადმინისტრაციული აქტი მათ ბედზე ახდენს ზეგავლენას. სწორედ ამიტომ კოდექსი ადმინისტრაციულ ორგანოებს ავალდებულებს, სამართლებრივი დახმარება აღმოუჩინონ დაინტერესებულ მხარეებს. კერძოდ, ადმინისტრაციული ორგანო მოვალეა, განუმარტოს დაინტერესებულ მხარეს, რა უფლებები და მოვალეობები აქვს მას განხილვის მსვლელობაში (რა სახის მოქმედებების განხორციელების უფლება აქვს მხარეს; რა მოთხოვნები უნდა დააკმაყოფილოს მან, რათა მისთვის სასურველი გადაწყვეტილება მიიღოს; რა შუამდგომლობები შეუძლია წარადგინოს და რა ვადაში; რა ინფორმაცია უნდა წარადგინოს და ა.შ.), ასევე, დეტალურად აუხსნას განხილვის წესი (ადმინისტრაციული წარმოების რა სახე გამოიყენება; უშუალოდ ვინ ხელმძღვანელობს ადმინისტრაციულ წარმოებას; რამდენი სტადიისგან შედგება განხილვა; რა ვადაში უნდა გამოიტანონ გადაწყვეტილება და ა.შ.). ადმინისტრაციული ორგანო ასევე ვალდებულია, ზუსტად აუხსნას მხარეს, რა მოთხოვნებს უნდა პასუხობდეს მისი განცხადება ან საჩივარი. მაგ., როდესაც საწარმო წარადგენს მის შესახებ პოტენციურად კომერციული საიდუმლოების შემცველ რაიმე ინფორმაციას, ადმინისტრაციული ორგანოს პასუხისმგებელი თანამდებობის პირი ვალდებულია, განუმარტოს ინფორმაციის წარმდგენს, რომ მას შეუძლია, მოითხოვოს ამ ინფორმაციისთვის კომერციული საიდუმლოების სტატუსის მინიჭება.

### **§6. წარმომადგენელი ადმინისტრაციულ წარმოებაში**

როდესაც მოქალაქე ურთიერთობას აწარმოებს ადმინისტრაციულ ორგანოსთან, ადმინისტრაციული ორგანო, გარკვეულწილად, უპირატეს მდგომარეობაში იმყოფება. არა მარტო იმიტომ, რომ მას აქვს საჯარო ძალაუფლება და იძულების ღონისძიების გამოყენების უფლება, არამედ იმიტომაც, რომ მას მეტი სამართლებრივი ცოდნა აქვს. სახელმწიფო მოხელე ფლობს უფრო მეტ ინფორმაციას, აქვს შესაბამისი განათლება საკითხის გადასაწყვეტად, მოქალაქე კი შეიძლება ცუდად იცნობდეს კანონმდებლობას, ზუსტად არ იყოს ინფორმირებული თავისი უფლება-მოვალეობების მოცულობის თაობაზე. ზოგჯერ პირს არა აქვს იმდენი დრო, რომ პირადად მოკიდოს

ხელი ადმინისტრაციულ წარმოებას, ამიტომაც კოდექსი დაინტერესებულ მხარეს უფლებას აძლევს, იყოლიოს წარმომადგენელი ადმინისტრაციულ წარმოებაში. მოქალაქეს მიეცა უფლება ადმინისტრაციულ ორგანოსთან ურთიერთობისას ისარგებლოს მოცემული საკითხის კარგად მცოდნე პირის დახმარებით. კანონი ითვალისწინებს ადმინისტრაციულ წარმოებაში ადვოკატის მონაწილეობას დაინტერესებული მხარის სახელით, მაგრამ სავალდებულო არ არის, რომ წარმომადგენელი მაინცდამაინც ადვოკატი იყოს. შესაძლებელია, დაინტერესებულმა მხარემ წარმომადგენლად დაასახელოს ნებისმიერი პირი, რომელსაც ენდობა ან დარწმუნებულია, რომ ეს პირი უკეთ შეძლებს მისი ინტერესების დაცვას (ოჯახის წევრი, მეგობარი და ა.შ.). დაუშვებელია, ადმინისტრაციულმა ორგანომ მოსთხოვოს დაინტერესებულ მხარეს, თავის წარმომადგენლად დანიშნოს მხოლოდ სათანადო განათლების მქონე პირი (იურისტი, ექიმი, და ა.შ.), რომელსაც სათანადო ცოდნა და გამოცდილება აქვს მოცემული საკითხის გადასაწყვეტად.

იმისთვის, რომ ადმინისტრაციული ორგანო დარწმუნდეს წარმომადგენლობის ნამდვილობაში, მხარის წარმომადგენელი ვალდებულია, წარადგინოს წარმომადგენლობის დამადასტურებელი საბუთი. აქ ლაპარაკია ადმინისტრაციულ ორგანოში რწმუნების დოკუმენტის წარდგენაზე. თუ დაინტერესებული მხარე იურიდიული პირია, რწმუნება დადასტურებული უნდა იყოს ამ იურიდიული პირის ხელმძღვანელის ხელმოწერით. რაც შეეხება ფიზიკურ პირს, მის მიერ გაცემული რწმუნება საჭიროებს ნოტარიულ დადასტურებას.

უნდა აღინიშნოს, რომ წარმომადგენლის მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში სავალდებულო არ არის და იგი უნდა განვიხილოთ, როგორც მოქალაქის უფლება და არა მოვალეობა. დაინტერესებული მხარე თვითონ წყვეტს, ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობას წარმომადგენლის მეშვეობით მიიღებს თუ პირადად. ადმინისტრაციული ორგანო ვერ დაავალდებულებს მხარეს, დანიშნოს წარმომადგენელი ადმინისტრაციული წარმოებისას, რაოდენ სასურველიც უნდა იყოს წარმომადგენლის მონაწილეობა. თუმცა არსებობს ისეთი შემთხვევები, როდესაც წარმომადგენლის მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში აუცილებელია. მაგ., თუ ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის (გაუქმების), ან რაიმე ქმედების განხორციელების მოთხოვნით ადმინისტრაციულ ორგანოში განცხადება 25-ზე მეტმა პირმა წარადგინა, მაშინ ისინი ვალდებულნი არიან, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განსაზღვრულ ვადაში დანიშნონ წარმომადგენელი, რომელსაც ყველა დაინტერესებული მხარის სახელით ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის უფლებამოსილება ექნება. წარმომადგენლობის

უფლება უნდა მიენიჭოს მხოლოდ ერთ პირს, რომელსაც ირჩევენ დაინტერესებული მხარეები. დაინტერესებულმა მხარეებმა წარმომადგენლად უნდა დანიშნონ მხოლოდ ფიზიკური პირი.

თუ პირმა დანიშნა წარმომადგენელი ადმინისტრაციულ წარმოებაში, ეს ნიშნავს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, მხარესთან ურთიერთობა აწარმოოს მხოლოდ წარმომადგენლის მეშვეობით. ადმინისტრაციული ორგანო წარმომადგენელს უზღავნის დაინტერესებული მხარისთვის განკუთვნილ დოკუმენტებს, აცნობებს მას ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპების, ზეპირი მოსმენის ჩატარების თაობაზე. ყველა საკითხი, რომელიც წამოიჭრება ადმინისტრაციული წარმოებისას, ასევე უნდა გადაწყდეს წარმომადგენლის მეშვეობით. წარმომადგენელი ითვლება იმ უფლებამოსილ პირად, ვისაც უფლება აქვს, მიიღოს გადაწყვეტილება დაინტერესებული მხარის სახელით.

ეს სრულებითაც არ ნიშნავს, რომ დაინტერესებული მხარე, რომელსაც ჰყავს წარმომადგენელი, მთლიანად გამოთიშულია ადმინისტრაციული წარმოებიდან. კოდექსი ადგენს, რომ რიგ შემთხვევებში კანონი შეიძლება ითვალისწინებდეს დაინტერესებული მხარის მიერ გარკვეული საკითხების უშუალოდ გადაწყვეტას. მაგ. „მოქალაქეობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი ადგენს, რომ 14 წლის ზემოთ ბავშვის მოქალაქეობის შეცვლისას უშუალოდ ბავშვის თანხმობა აუცილებელია. მიუხედავად იმისა, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოსთან ურთიერთობაში ბავშვი წარმოდგენილია მშობლით, კანონი მაინც მოითხოვს ამ კონკრეტულ შემთხვევაში ბავშვის უშუალო მონაწილეობას ადმინისტრაციულ წარმოებაში.

თუმცა დაინტერესებულ მხარეს წარმომადგენელი ჰყავს ადმინისტრაციულ წარმოებაში, მას მაინც აქვს უფლება, უშუალოდ გაეცნოს საქმის მასალებს, დაესწროს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამართულ ზეპირ მოსმენას. ადმინისტრაციული ორგანო ვერ დაუნებს დაინტერესებულ მხარეს რაიმე შეზღუდვას ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის თვალსაზრისით იმ მოტივით, რომ იგი მოცემულ ადმინისტრაციულ წარმოებაში წარმოდგენილია სხვა პირით.

### **§7. საქმის გარემოებათა ყოველმხრივი გამოკვლევა**

ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, მიიღოს ისეთი გადაწყვეტილება, რომელიც შეესაბამება კანონმდებლობას, ხოლო დისკრეციული უფლებამოსილების არსებობისას მან უნდა მიიღოს ისეთი გადაწყვეტილება, რომელიც შეესაბამება დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების მიზან-



საც. ამისთვის ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, სრულყოფილად გამოიკვლიოს საქმის ყველა გარემოება. ძალიან ხშირად გადანყვეტილების ბათილად ან ძალადაკარგულად გამოცხადება გამონეწულია იმით, რომ ადმინისტრაციული ორგანო არასაკმარისად შეისწავლის საქმის გარემოებებს. მართლზომიერი და მიზანშეწონილი გადანყვეტილების მიღება გაცილებით გაადვილდება მაშინ, თუ ადმინისტრაცია სრულყოფილად ფლობს ინფორმაციას საქმის შესახებ და მას სათანადოდ გამოიკვლევს.

მას შემდეგ, რაც ადმინისტრაციული ორგანო შეაგროვებს საქმისთვის მნიშვნელობის მქონე ყველა ინფორმაციას, იგი ვალდებულია, გადანყვეტილება მიიღოს ამ ინფორმაციების შეფასებისა და ურთიერთშეჯერების საფუძველზე. მაგ., კომპანია „ხელოვნებამ“ წარადგინა განცხადება ზუბალაშვილის ქუჩაზე საცხოვრებელი სახლის აშენების ნებართვის თაობაზე. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, ამ შემთხვევაში შეაგროვოს ინფორმაცია მშენებლობის უსაფრთხოების, არქიტექტურული ღირებულების, ტექნიკური თუ სხვა ნორმების დაცვის თაობაზე. ამასთანავე, მან უნდა შეაფასოს, შელახავს თუ არა მეზობლად მცხოვრებთა ინტერესებს საცხოვრებელი სახლის მშენებლობა.

პრაქტიკაში ძალიან ხშირია საქმის გარემოებათა შესწავლის გარეშე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გადანყვეტილების მიღების შემთხვევები. ხშირად გადანყვეტილების სარეზოლუციო ნაწილში მითითებულია ისეთი გარემოების შესახებ, რომელიც საკითხის მომზადებისას საერთოდ არ შეუსწავლიათ. კოდექსი კრძალავს ადმინისტრაციული აქტის ისეთ გარემოებაზე დაფუძნებას, რომელიც არ ყოფილა შესწავლილი ადმინისტრაციული წარმოების დროს. ეს მოთხოვნა არ ნიშნავს, რომ შესწავლილი და გამოკვლეული იქნას ფაქტები, რომლებიც უკვე დადგენილია და რომლებსაც პრეიუდიციული მნიშვნელობა აქვთ (მაგ.: ლიცენზიის მისაღებად წარდგენილია სამკურნალო საშუალება „ა“, რომელიც შეიცავს ნივთიერება „ალფას“. სამი თვით ადრე სამკურნალო საშუალება „ბ“-ს ლიცენზიის გაცემისას დადგინდა, რომ ნივთიერება „ალფა“ საშიშია ადამიანის ჯანმრთელობისთვის და სამკურნალო საშუალებებში მისი გამოყენება დაუშვებელია. შესაბამისად, ადმინისტრაციული ორგანო ნივთიერება „ალფას“ შემადგენლობას ხელახლა აღარ შეისწავლის).

თუ საკითხი ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებაში შედის, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, ყველა გარემოება, მათ შორის მხარის შუამდგომლობა, სათანადოდ გამოიკვლიოს. იგი ვალდებულია, მიიღოს მხარის მიერ დაყენებული შუამდგომლობა ან განცხადება. მას უფლება არა აქვს, ყოველგვარი განხილვის გარეშე უთხრას უარი მხარეს და აპრიო-

რი მიიღოს გადაწყვეტილება შუამდგომლობის დაუშვებლობის ან დაუსაბუთებლობის შესახებ. თუ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საკითხის შესწავლის შედეგად აღმოჩნდება, რომ შუამდგომლობა დაუშვებელია, ან არასაკმარისად დასაბუთებული, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, არ მისცეს მას შემდეგი მსვლელობა. ამ გადაწყვეტილების მიღებამდე იგი ვალდებულია, შეისწავლოს საკითხი და დაასაბუთოს უარი.

მტკიცებულებათა გამოკვლევა საკმაოდ რთული და შრომატევადი პროცესია და მრავალი მოქმედების განხორციელებას მოითხოვს. ადმინისტრაციული ორგანოს ეს მოქმედებები მიმართული უნდა იყოს საქმის გარემოებების შესწავლისკენ და ემსახურებოდეს მის თაობაზე ინფორმაციის მიღებას. ამავ დროს, ადმინისტრაციული ორგანო საქმის გარემოებების გამოკვლევის მიზნით მიმართავს მხოლოდ ისეთ მოქმედებებს, რომელთაც კანონმდებლობა ითვალისწინებს. ეს იმას ნიშნავს, რომ ის საკუთარი ინიციატივით რაიმე კანონგაუთვალისწინებელ მოქმედებებს ვერ განახორციელებს. მაგ., იმისთვის, რომ განმცხადებლის შესახებ ინფორმაცია მოაგროვოს, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილი არ არის, აწარმოოს თვალთვალი მის მიმართ გარდა კანონით პირდაპირ გათვალისწინებული შემთხვევისა და წესით.

- კოდექსი ჩამოთვლის მტკიცებულებათა გამოკვლევის შემდეგ ხერხებს:
- დოკუმენტების გამოთხოვა - ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, გამოითხოვოს დოკუმენტები სხვა ადმინისტრაციული ორგანოებიდან. თუ ეს დოკუმენტები ღიაა, მაშინ ადმინისტრაციული ორგანოს მოთხოვნა უნდა დაკმაყოფილდეს. აქ აუცილებლად მხედველობაშია მისაღები კოდექსის მე-16 მუხლის დებულებები, რომელთა მიხედვითაც ერთი ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, ითანამშრომლოს სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოსთან, საიდუმლო დოკუმენტები კი გადაეცემა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მას კანონმდებლობით მინიჭებული აქვს ამ დოკუმენტების ხელმისაწვდომობის უფლება. დოკუმენტების გამოთხოვა შეიძლება მოხდეს კერძო პირებისგანაც, მაგრამ კერძო პირი (მათ შორის, ადმინისტრაციული წარმოების მონაწილე) მხოლოდ იმ შემთხვევაშია ვალდებული, მისცეს ადმინისტრაციულ ორგანოს მოთხოვნილი დოკუმენტები, თუ ეს პირდაპირ არის გათვალისწინებული კანონით.
  - ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, შეაგროვოს ცნობები. ეს ცნობები მან შეიძლება მიიღოს ნებისმიერი წყაროდან, მაგრამ მათი გამოყენებისას უნდა შეძლოს იმის დამტკიცება, რომ ინფორმაცია კანონიერად მიიღო.

- ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია, დაათვალიეროს მოვლენის ან შემთხვევის ადგილი (ასეთის არსებობისას) და შეადგინოს შესაბამისი ოქმი. ზოგჯერ შემთხვევის ადგილის დათვალიერება საკმაოდ ღირებულ ინფორმაციას იძლევა. კანონმდებლობით, ზოგ შემთხვევაში შეიძლება დადგენილი იქნას მოვლენის ან შემთხვევის ადგილის დათვალიერების სავალდებულობა.
- თუ საკითხის გადაწყვეტა სპეციალურ ცოდნას მოითხოვს, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, რიგ შემთხვევებში დანიშნოს ექსპერტიზა. თუმცა ამ დროს ექსპერტის მიმართ არ გავრცელდება ის წესები, რაც დადგენილია საპროცესო კანონმდებლობით;

### **§8. Audi alteram partem**

(მოუსმინე მეორე მხარეს)

ყველაზე უკეთ საქმის გარემოებათა გამოკვლევა შეიძლება მაშინ, როდესაც დაინტერესებულ მხარეებს საშუალება აქვთ, მონაწილეობა მიიღონ ადმინისტრაციულ წარმოებაში. ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, გამოსცეს ადმინისტრაციული აქტი მხოლოდ იმის შემდეგ, რაც მოუსმენს ყველას, ვისი უფლება ან კანონიერი ინტერესიც ამ აქტით იზღუდება. ყველას, ვისი უფლებაც შეიძლება შეიზღუდოს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემით, უფლება აქვს მონაწილეობა მიიღოს ამ აქტის გამოცემასთან დაკავშირებულ ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში და თავისი გავლენა მოახდინოს ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილებაზე (მათ შორის, დააყენოს შუამდგომლობები, წარადგინოს მტკიცებულებები და ა.შ.). ეს ხელს შეუწყობს არა მარტო მხარეთა უფლებების დაცვას ადმინისტრაციული წარმოებისას, არამედ უფრო კვალიფიციური და სწორი გადაწყვეტილებების გამოტანასაც, ვინაიდან ასეთ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო უფრო უკეთ არის ინფორმირებული საქმის ყველა გარემოების შესახებ.

სამართლიანი სამართალწარმოება წარმოუდგენელია ორივე მხარის მოსმენის გარეშე. დიდ ბრიტანეთში მოქმედებს ბუნებითი სამართლიანობის დოქტრინა, რომლის მიხედვითაც გადაწყვეტილება ბათილად უნდა გამოცხადდეს, თუ იგი მიღებულია მიკერძოებით ან მხარეთა მოსმენის გარეშე. ეს პრინციპი ადმინისტრაციულ წარმოებაზეც ვრცელდება.

ამასთან, უნდა გვახსოვდეს, რომ დაინტერესებული მხარის მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში ყოველთვის სავალდებულო არ არის და

ადმინისტრაციულ ორგანოს არ ეკრძალება ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც საკითხის განხილვაში მონაწილეობა არ მიუღია დაინტერესებულ მხარეს. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებული არ არის, დაინტერესებულ მხარეებს შეატყობინოს ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ, გარდა ამ კოდექსით გათვალისწინებული გამოწვევებისა, რომლებზეც ქვემოთ ვილაპარაკებთ. თუმცა, თუკი დაინტერესებული მხარე საკუთარი ინიციატივით მოითხოვს საკითხის განხილვაში მონაწილეობის მიღებას, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, ჩააბას იგი ადმინისტრაციულ წარმოებაში. ასეთ შემთხვევაში, როგორც დავინახეთ, აუცილებელია დაინტერესებული მხარის მიერ ინიციატივის გამოჩენა.

ზოგიერთ შემთხვევაში კანონით შეიძლება გათვალისწინებული იქნას დაინტერესებული მხარის სავალდებულო მონაწილეობა საკითხის განხილვისას. ასეთ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, პირს ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების თაობაზე აცნობოს და უზრუნველყოს მისი მონაწილეობა წარმოებაში. კოდექსი ერთ-ერთ ასეთ სავალდებულო შემთხვევად გამოყოფს ისეთ სიტუაციას, როდესაც მისაღები ადმინისტრაციული აქტით შესაძლებელია პირის სამართლებრივი მდგომარეობის გაუარესება. სამართლებრივი მდგომარეობის გაუარესებაში იგულისხმება პირისთვის ახალი ვალდებულებების დაკისრება (მაგ., დაჯარიმება), მისი უფლებების განხორციელებისთვის გარკვეული პირობების განსაზღვრა (მაგ., ლიცენზიის გაუქმების ახალი პირობის დადგენა), ან მისთვის რაიმე სარგებლის, შეღავათის თუ პრივილეგიის გაუქმება (მაგ., ხელფასზე დანამატის მოხსნა). ასეთი აქტები პირის უფლებების შეზღუდვას იწვევს და იმიტომაც არის აუცილებელი მათი წარმოებაში მონაწილეობა, რომ დაუსაბუთებლად არ მოხდეს მათი უფლებების შეზღუდვა და მოქალაქეებს მეტი გარანტია შეექმნათ საკუთარი ინტერესების დასაცავად. თუ ახალი ადმინისტრაციული აქტით პირის მდგომარეობა არ უარესდება (მაგ., განიხილება საკითხი კარგი საჯარო მოსამსახურეების ფულადი დაჯილდოების შესახებ), ასეთ შემთხვევაში მას შეიძლება საგანგებოდ არც შეატყობინონ ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ.

ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, ადმინისტრაციულ წარმოებაში ჩააბას ყველა დაინტერესებული მხარე, რომელიც ამის სურვილს გამოთქვამს. იმისთვის, რომ დაინტერესებულმა მხარემ სრულყოფილად შეძლოს ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის მიღება, აუცილებელია, მას ხელი მიუწვდებოდეს იმ ინფორმაციაზე, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით. სწორედ ამიტომ ადმინისტრაციუ-

ლი კოდექსი დაინტერესებულ მხარეს ანიჭებს ადმინისტრაციული წარმოების მასალების გაცნობის უფლებას, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა ინფორმაცია შეიცავს სახელმწიფო, კომერციულ და პირად საიდუმლოებას. ადმინისტრაციული წარმოების მასალა ნებისმიერი ინფორმაცია, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოში მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით ინახება.

დაინტერესებული მხარე ადმინისტრაციული წარმოების მასალებს გაეცნობა იმ ადმინისტრაციულ ორგანოში, სადაც ადმინისტრაციული წარმოება მიმდინარეობს. ეს ბუნებრივიც არის, რადგანაც საქმის ყველა მასალა ხომ სწორედ ამ დაწესებულებაში ინახება. ზოგიერთ შემთხვევაში, როდესაც არსებობს ამის საკმარისი საფუძველი, პირი შეიძლება ადმინისტრაციული წარმოების მასალებს გაეცნოს სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოში ან სხვა სახელმწიფოში არსებულ საქართველოს საკონსულო დაწესებულებაში. განსაკუთრებულ შემთხვევად ჩაითვლება ისეთი გარემოებების არსებობა, რომელიც ხელს უშლის დაინტერესებულ მხარეს, გამოცხადდეს შესაბამის ადმინისტრაციულ ორგანოში. მაგ., თუ საქართველოს მოქალაქე იმყოფება საზღვარგარეთ.

დაინტერესებული მხარის მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში არ ამოიწურება მხოლოდ ადმინისტრაციული წარმოების მასალების გაცნობის უფლებით ან უფლებით, ადმინისტრაციული ორგანოს მოთხოვნის შემთხვევაში გამოთქვას საკუთარი მოსაზრებები ადმინისტრაციული წარმოებისას წარმოშობილ რომელიმე საკითხთან დაკავშირებით. დაინტერესებულ მხარეს, აგრეთვე, უფლება აქვს, საკუთარი ინიციატივით დააყენოს საკითხები ადმინისტრაციული ორგანოს წინაშე. კერძოდ, მას უფლება აქვს, წარადგინოს ახალი მტკიცებულებები, ადმინისტრაციულ ორგანოს მოთხოვნის საკმის გარემოებების გამოკვლევის მიზნით მტკიცებულებების შეგროვება, ან არსებული მტკიცებულებების შესწავლა. თუ დაინტერესებული მხარე მოითხოვს ადმინისტრაციული ორგანოსგან საქმის გარემოების გამოკვლევას, მაშინ იგი ვალდებულია, წარადგინოს ადმინისტრაციულ ორგანოში წერილობითი მოთხოვნა იმის თაობაზე თუ კონკრეტულად საქმის რა გარემოების გამოკვლევას მოითხოვს.

მხარის მიერ წარდგენილი მტკიცებულებების შეფასება, ან შუამდგომლობის განხილვა სავალდებულოა ადმინისტრაციული ორგანოსთვის. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, განიხილოს შუამდგომლობა და 2 დღის განმავლობაში მიიღოს გადაწყვეტილება შუამდგომლობის დაკმაყოფილების ან შუამდგომლობის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის თაობაზე. ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება უნდა იყოს დასაბუთებული.

უარი შუამდგომლობის გამოტანაზე შეიძლება იმ შემთხვევაში, თუ შუამდგომლობაში დაყენებული საკითხის გამოკვლევა განსახილველ საქმესთან კავშირში არ არის, ან იგი უკვე სრულყოფილად გამოიკვლია ადმინისტრაციულმა ორგანომ.

კოდექსი ითვალისწინებს განმცხადებლის ინტერესების დაცვის განსაკუთრებულ გარანტიებს. კერძოდ, თუ ადმინისტრაციული წარმოების მასალებში არსებულ გარემოებებზე დაყრდნობით ადმინისტრაციულ ორგანოს გადაწყვეტილი აქვს, უარი უთხრას განმცხადებელს მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე, იგი ვალდებულია, მისცეს მას შესაძლებლობა, წარადგინოს საკუთარი მოსაზრება ამ გარემოებათა თაობაზე.

მნიშვნელოვანია აღვნიშნოთ, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს ეს ვალდებულება არსებობს მხოლოდ ორ შემთხვევაში:

- როდესაც უარი ეფუძნება ინფორმაციას განმცხადებლის შესახებ. მაგ., მოქალაქემ შინაგან საქმეთა სამინისტროში წარადგინა განცხადება მართვის მოწმობის მისაღებად. ადმინისტრაციულმა ორგანომ შესაბამისი ორგანოებიდან ინფორმაციის გადამოწმების შედეგად დაადგინა, რომ მოქალაქეს არ შესრულება 18 წელი, რომლის მიღწევამდეც კანონი კრძალავს მართვის მოწმობის გაცემას. ამ დროს ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, განმცხადებელს მისცეს შესაძლებლობა, გამოთქვას თავისი მოსაზრება შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ მის ასაკთან დაკავშირებით მოპოვებული ინფორმაციის თაობაზე.

- ინფორმაცია, რომელსაც მომავალში დაეფუძნება უარი, განსხვავდება განმცხადებლის მიერ წარდგენილი ინფორმაციისგან (მაგ., მოქალაქემ ადმინისტრაციულ ორგანოში შეიტანა განცხადება ახალ საცხოვრებელ ადგილას რეგისტრაციის მოთხოვნით. ამასთან, მან წარადგინა მისი დეიდის, როგორც სახლის მესაკუთრის, თანხმობა მოცემულ საცხოვრებელ სადგომში რეგისტრაციასთან დაკავშირებით. ინფორმაციის გადამოწმებისას ადმინისტრაციულმა ორგანომ დაადგინა, რომ მოცემულ მისამართზე მდებარე სახლის მესაკუთრე სხვა პირია).

მნიშვნელოვანია იმის გათვალისწინება, რომ კოდექსი საკუთარი მოსაზრების წარდგენის უფლებას ანიჭებს არა ყველა დაინტერესებულ მხარეს, არამედ მხოლოდ განმცხადებელს. თუ სხვა შემთხვევებში ყველა დაინტერესებული მხარის უფლებათა მოცულობა ერთმანეთისას ემთხვევა, ამ შემთხვევაში კანონი გამონაკლისს აკეთებს მხოლოდ განმცხადებლისთვის. ეს იმიტომ, რომ აღნიშნული ადმინისტრაციული წარმოება სწორედ განმცხადებლის ინიცირებული იყო და გადაწყვეტილებაც ძირითადად მასზე

ახდენს უშუალო და პირდაპირ გავლენას.

განმცხადებელი საკუთარ მოსაზრებებს წარადგენს არაუგვიანეს 5 დღის ვადაში, თუმცა შესაძლებელია კანონით ან მის საფუძველზე გამოცემული სამართლებრივი აქტით ამ ვადისგან განსხვავებული ნებისმიერი ვადის დადგენა. ამ ვადის გაშვების შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო მიიღებს გადაწყვეტილებას ისე, რომ ვალდებული არ არის, დაელოდოს განმცხადებლის მიერ მოსაზრებების წარდგენას. იგი ასევე ვალდებული არ არის, განიხილოს და გაითვალისწინოს განმცხადებლის მიერ დადგენილი ვადის გაშვების შემდეგ წარდგენილი ინფორმაცია. უნდა აღინიშნოს, რომ, თუ ადმინისტრაციული წარმოების სხვა ეტაპზე განმცხადებელმა უკვე წარადგინა საკუთარი მოსაზრება მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით, კოდექსი აღარ მოითხოვს ახალი ვადის განსაზღვრას. ეს ბუნებრივიც არის, რადგანაც საკუთარი მოსაზრების ხელახლა წარდგენას არავითარი აზრი არ ექნებოდა. მეორე მხრივ, შესაძლებელია, არსებობდეს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის გადაუდებელი აუცილებლობა, თუ არსებობს საფრთხე, რომ ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის დაყოვნებამ არსებითი ზიანი შეიძლება მიაყენოს საჯარო ინტერესს.

### **§9. Nemo iudex in re sua**

(არავინ შეიძლება იყოს მოსამართლე თავის საქმეში)

დაუშვებელია გადაწყვეტილება მიიღოს იმ საჯარო მოხელემ, რომელსაც საკითხის მიმართ პირადი ინტერესი აქვს. პირადი ინტერესია, როდესაც ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტს სარგებლის მოტანა შეუძლია თანამდებობის პირის, მისი ოჯახის წევრებისა და ახლო ნათესავებისთვის. მაგ., საჯარო მოხელეთა საკონკურსო კომისიის წევრი იყოს პირი, რომლის შვილიც ამ კონკურსში მონაწილეობს; არ შეიძლება, საწარმოს საგადასახადო დავალიანების რესტრუქტურის გადამწყვეტილების მიღებაში მონაწილეობდეს მოხელე, რომელიც ამ საწარმოს აქციებს ფლობს, და ა.შ. აქ ლაპარაკი არ არის მხოლოდ არასწორი გადაწყვეტილების მიღების საფრთხეზე - ასეთი ფაქტი ეწინააღმდეგება ადამიანის წარმოდგენას სამართლიანობაზე.

სწორედ ამიტომ კოდექსის ერთ-ერთი მთავარი პრინციპი არის მიუკერძოებლობა. კოდექსი განიხილავს მიკერძოების ორ შემთხვევას: პირადი ინტერესი და „სხვა გარემოება, რომელიც ზეგავლენას მოახდენს საქმის გადაწყვეტაზე“.

თუ რაში გამოიხატება პირადი ინტერესი, ამას კოდექსი ამომწურავად აწესრიგებს. „სხვა გარემოება, რომელიც ზეგავლენას მოახდენს საქმის გადაწყვეტაზე“ გულისხმობს იმ შემთხვევას, როდესაც აშკარაა თანამდებობის პირის დაინტერესებული მხარისადმი დადებითი ან უარყოფითი დამოკიდებულება მეგობრობის, შურისძიების, რელიგიურ, ეთნიკურ და სხვა მიზეზთა გამო.

თუ არსებობს ისეთი გარემოება, რომელიც თანამდებობის პირის მიუკერძოებლობას აყენებს ეჭვქვეშ, თანამდებობის პირი ვალდებულია განცხადებით თვითაცილების შესახებ მიმართოს ზემდგომ თანამდებობის პირს, ხოლო, თუ ასეთი არ არსებობს, ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს ხელმძღვანელ თანამდებობის პირს. უნდა აღინიშნოს, რომ ეს არის არა უფლება, არამედ მოვალეობა, რომლის შეუსრულებლობის შემთხვევაში პირს შეიძლება დაეკისროს დისციპლინური და რიგ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ან სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობაც კი. თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს არა აქვს ზემდგომი ორგანო, მაშინ ეს თანამდებობის პირი ვალდებულია, განაცხადოს ინტერესთა შეუთავსებლობის თაობაზე და უშუალო მონაწილეობას არ იღებს ადმინისტრაციულ წარმოებაში. ამ დროს ადმინისტრაციული წარმოება უნდა განახორციელოს იგივე დაწესებულების სხვა საჯარო მოხელემ. დაუშვებელია, რომ ინტერესთა კონფლიქტის მოტივით საერთოდ უარი ითქვას რაიმე გადაწყვეტილების გამოტანაზე.

გარდა თვითაცილებისა, რომელიც თვითონ თანამდებობის პირის უფლებამოსილებაა, ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე თანამდებობის პირისთვის აცილების გამოცხადების უფლება აქვს ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე დაინტერესებულ მხარესაც. იგი აცილების განცხადებას წარადგენს, თუკი თანამდებობის პირის მიუკერძოებლობა ეჭვქვეშ დგას. აცილების განცხადება დასაშვებია ადმინისტრაციული წარმოების ნებისმიერ ეტაპზე - მისი დაწყებიდან ადმინისტრაციული აქტის გამოცემამდე.

აცილების შესახებ განცხადება უნდა იყოს დასაბუთებული და შეიცავდეს მითითებას თუ კონკრეტულად რაში გამოიხატება თანამდებობის პირის მიუკერძოება და ადმინისტრაციულ ორგანოს წარედგინოს შესაბამისი მტკიცებულებები.

აცილების განცხადებას, განსხვავებით საპროცესო კანონმდებლობისა, ადმინისტრაციულ წარმოებაში იხილავს ზემდგომი თანამდებობის პირი, ხოლო იმ შემთხვევაში, როდესაც ასეთი თანამდებობის პირი არ არსებობს, ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის პირი. პირს, რომელსაც განუცხადეს აცილება, უფლება არა აქვს, რაიმე ფორ-



მით მიიღოს მონაწილეობა აცილების საკითხის გადაწყვეტაში. ეს ნორმა მნიშვნელოვან გარანტიებს ქმნის იმისთვის, რომ აცილების საკითხი მიუკერძოებლად გადაწყდეს.

### **§10. გადაწყვეტილების მიღება**

ადმინისტრაციული წარმოება არ შეიძლება უსასრულოდ გაგრძელდეს. იმისთვის, რომ გარანტირებული იყოს ფიზიკური თუ იურიდიული პირების, აგრეთვე, საჯარო ორგანოთა ინტერესები, აუცილებელია, ადმინისტრაციულმა ორგანომ დროულად გამოსცეს ადმინისტრაციული აქტი. ადამიანის ბედთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებათა გონივრულ ვადაში მიღება სამართლიანობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ელემენტია. ამიტომაც კოდექსი მკაცრ სამართლებრივ ჩარჩოში სვამს ადმინისტრაციული წარმოების მიმდინარეობას. როგორც წესი, ადმინისტრაციული აქტი უნდა გამოიცეს ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებიდან ერთი თვის ვადაში. კოდექსით განსაზღვრულ ვადის დარღვევას სამართლებრივი შედეგები მოჰყვება, რაც იმაში გამოიხატება, რომ, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 177-ე მუხლის შესაბამისად, ეს განიხილება ადმინისტრაციული აქტის გამოცემაზე უარის თქმად და ექვემდებარება გასაჩივრებას. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო საქმის გაჭიანურებით თავიდან ვერ აიცილებს მისთვის არასასურველი გადაწყვეტილების მიღებას.

უნდა აღინიშნოს, რომ, როდესაც ადმინისტრაციული წარმოების დაწყება თვით ადმინისტრაციული ორგანოს ინიციატივით მოხდა, კოდექსი მას განსაზღვრული ვადით არ ზღუდავს ადმინისტრაციული აქტის გამოსაცემად. თუმცა ამ შემთხვევაში სპეციალური კანონის ან კანონქვემდებარე აქტის გარდამავალი დებულებები, აგრეთვე, ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს ადმინისტრაციული აქტი შეიძლება ითვალისწინებდეს ვადას, რომლის განმავლობაშიც ადმინისტრაციული აქტი უნდა გამოიცეს (მაგ., პრეზიდენტის ბრძანებულებით შეიქმნა ახალი საქვეუწყებო დაწესებულება და ამავე ბრძანებულებით ამ დაწესებულების ხელმძღვანელს დაევალა, 2 თვის განმავლობაში ჩაატაროს კონკურსი და დანიშნოს ამ დაწესებულების მოხელეები). ზოგ შემთხვევაში საკითხის გადაწყვეტა მოითხოვს ხანგრძლივ შესწავლას და, ამავე დროს, არ არსებობს აჩქარების საფუძველი. ასეთ შემთხვევაში, შესაძლებელია, ადმინისტრაციულ ორგანოს ინიციატივით დაწყებული ადმინისტრაციული წარმოება რამდენიმე თვის განმავლობაში მიმ-

დინარეობდეს, თუმცა ადმინისტრაციული ორგანო ამ შემთხვევაშიც ვალდებულია, გადაწყვეტილება გონივრულ ვადაში გამოსცეს.

კიდევ ერთხელ გავიმეორებთ, რომ საქმე სხვაგვარად არის კერძო პირის განცხადების საფუძველზე დაწყებული ადმინისტრაციული წარმოების შემთხვევაში. კოდექსით ადმინისტრაციული აქტის გამოცემისთვის გათვალისწინებული ერთი თვე ზოგადი წესია. ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, უფრო ნაკლებ ვადაში დაასრულოს ადმინისტრაციული წარმოება. თუ საკითხის გადაწყვეტა დიდ დროს არ მოითხოვს, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, არ გააჭიანუროს გადაწყვეტილების მიღება. ამასთან, შესაძლებელია, სხვა კანონი ადგენდეს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის განსხვავებულ ვადას. ეს ვადა შეიძლება ერთ თვეზე მეტი ან ნაკლები იყოს. მაგ., „საქართველოს მოქალაქეთა და საქართველოში მცხოვრებ უცხოელთა რეგისტრაციისა და პირადობის დადასტურების წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, საქართველოს მოქალაქის რეგისტრაცია უნდა განხორციელდეს განცხადების წარდგენიდან ხუთი დღის განმავლობაში.

არის შემთხვევები, როდესაც ადმინისტრაციული წარმოების დროს ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობს მხოლოდ განმცხადებელი (თუ განცხადება რამდენიმე პირმა წარადგინა) და ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა არ საჭიროებს მრავალი მტკიცებულების შეგროვებას, ექსპერტიზის დანიშვნას, სხვა ადმინისტრაციული ორგანოსგან ან საზოგადოებრივი ექსპერტისგან დასკვნის მიღებას და ა.შ. ამის გამო ადმინისტრაციულ ორგანოს უფრო ნაკლები დრო სჭირდება ადმინისტრაციული აქტის გამოსაცემად. კოდექსი ადგენს, რომ, თუკი ადმინისტრაციული აქტი არ ეხება მესამე პირს, იგი უნდა გამოიცეს განცხადების წარდგენიდან არაუგვიანეს 15 დღისა. მნიშვნელოვანია იმის აღნიშვნა, რომ რამდენიმე დაინტერესებულ მხარის მონაწილეობა არ ნიშნავს, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ არ უნდა გამოიყენოს 15-დღიანი ვადა, თუკი ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე ყველა დაინტერესებული მხარე განმცხადებელია (მაგ., მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლის 5 მცხოვრებმა მიმართა ერთობლივი განცხადებით ქ. თბილისის მერიას).

ზოგიერთ შემთხვევაში საკითხი იმდენად რთულია, რომ მის გადასაწყვეტად აუცილებელია უფრო ხანგრძლივი ვადა, ვიდრე ეს კანონით არის დადგენილი. რიგ შემთხვევაში შესაგროვებელია მტკიცებულებები, უნდა დაინიშნოს ექსპერტიზა, სხვა ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა წარმოადგინოს დასკვნა და ა.შ. ყოველივე ამის გამო კოდექსი ითვალისწინებს, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება აქვს, თვითონ განსაზღვროს ად-

მინისტრაციული აქტის გამოცემის უფრო ხანგრძლივი ვადა. ამასთან აუცილებელია, რომ გადაწყვეტილება ადმინისტრაციული აქტის გამოსაცემად უფრო ხანგრძლივი ვადის განსაზღვრის შესახებ გამოტანილი იქნას ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებისთანავე ან იმ გარემოების წარმოშობისთანავე, რომელიც გახდა გადაწყვეტილების მიღების გადადების საფუძველი. ადმინისტრაციული აქტის გამოსაცემად კანონმდებლობით გათვალისწინებულზე მეტი ვადის დადგენისას ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, დაასაბუთოს თუ რა გარემოებების გამო გახდა აუცილებელი ახალი ვადის დადგენა, რატომ არ იყო შესაძლებელი კანონით განსაზღვრულ ვადაში ამ გარემოებათა შესწავლა.

კოდექსი ითვალისწინებს, რომ, იმ შემთხვევაში, როდესაც, საქმის გარემოებებიდან გამომდინარე, აუცილებელი ხდება ადმინისტრაციული აქტის გამოსაცემად კანონმდებლობით გათვალისწინებულზე მეტი ვადის დადგენა, ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის საერთო ვადა 3 თვეს არ უნდა აღემატებოდეს. ვერც ერთი ადმინისტრაციული წარმოება, რომელიც პირის განცხადების საფუძველზე დაიწყო, ვერ გაგრძელდება 3 თვეზე მეტხანს. მიუხედავად საკითხის სირთულისა, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, ჩაეტიოს სამთვიან ვადაში.

## §11. ადმინისტრაციული აქტის გაცნობა

ადმინისტრაციული აქტი გასაცნობად უნდა გადაეცეს დაინტერესებულ მხარეებს. ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ დებულებებში ამასთან დაკავშირებით რაიმე დამატებითი ნორმა მოცემული არ არის. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 54-ე მუხლის მიხედვით, ვერც ერთი ადმინისტრაციული აქტი ვერ ამოქმედდება, თუკი მას დაინტერესებული მხარე არ იცნობს. ადმინისტრაციული აქტის ძალაში შესვლისთვის აუცილებელია, იგი გადაეცეს დაინტერესებულ მხარეს ან გამოქვეყნდეს დადგენილი წესით. ამასთან, დაინტერესებულ მხარეს უფლება აქვს, ნებისმიერ დროს მოთხოვოს ადმინისტრაციულ ორგანოს ადმინისტრაციული აქტის ან მისი ასლის გადაცემა.

ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება უნდა შეიცავდეს დასაბუთებას. სწორედ დასაბუთების მეშვეობით უნდა აეხსნას მხარეს თუ რატომ იქნა მიღებული ამგვარი გადაწყვეტილება და რა სამართლებრივი თუ ფაქტობრივი საფუძველები დაედო მას. ეს მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს ადმინისტრაციული აქტისადმი ნდობის განმტკიცებას. გადაწყვეტილება

ასევე უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას გასაჩივრების შესაძლებლობისა და წესის შესახებ. ეს დაინტერესებულ მხარეს გაუადვილებს არასასურველი ადმინისტრაციული აქტისგან საკუთარი უფლებების დაცვას.

## **§12. ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება**

ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება გამოიყენება ისეთ შემთხვევებში, როდესაც, საკითხის სირთულიდან გამომდინარე, საქმის მთელი რიგი გარემოებები წინასწარ დადგენილი არ არის. საჯარო წარმოებისგან განსხვავებით, ფორმალური პროცედურა არ არის ორიენტირებული მასში საზოგადოების ფართო მონაწილეობაზე. ფორმალურ ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობენ მხოლოდ ის პირები, ვის ინტერესებსაც პირდაპირ შეეხება გადასაწყვეტი საკითხი. გადაწყვეტილების მიღების პროცედურა ერთობ ფორმალიზებულია და მას ხშირად კვაზი სასამართლო წარმოებასაც უწოდებენ.

ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველზე ადმინისტრაციული აქტი გამოიცემა მხოლოდ კანონით ზუსტად განსაზღვრულ შემთხვევებში. დღესდღეობით საქართველოში ასეთი კანონი არ არსებობს, თუმცა კანონმდებლებს აქვთ ამ თავით მინიჭებული შესაძლებლობის სამომავლოდ რეალიზაციის საშუალება.

ფორმალური წარმოება ძირითადად მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების ბაზაზეა აგებული. ეს გულისხმობს, რომ ფორმალური წარმოებისას ის საკითხები, რაც მოცემული თავით არ არის განსაზღვრული, დარეგულირდება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ დებულებების შესაბამისად. თუმცა, ამავე დროს, არის საკითხები, რომლებიც განსხვავებულად წესრიგდება, ვიდრე ეს მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებით არის განსაზღვრული. მაგ. ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების დროს აუცილებელია ზეპირი მოსმენის ჩატარება და ა.შ.

ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა უზრუნველყოს დაინტერესებულ პირთა წარმოებაში მონაწილეობა, რაც გულისხმობს, რომ ორგანომ აღნიშნულ პირებს უნდა მიაწოდოს წარმოებასთან დაკავშირებული ყველა აუცილებელი ინფორმაცია. ფორმალურ ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობა დაინტერესებული პირების უფლებაა და არა მოვალეობა. მათ შეუძლიათ, უარი თქვან მათთვის მინიჭებული უფლების განხორციელებაზე, რაც, თავისთავად, არ შეაჩერებს წარმოებას.

თუკი მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების შემთხვევაში მოწმე და ექსპერტი ვალდებული არ არიან მისცენ ჩვენება ან დასკვნა (იხ. მუხლი 97-ე, მე-2 ნაწილი), ფორმალური წარმოების დროს ასეთი ვალდებულება არსებობს. წინააღმდეგ შემთხვევაში მოწმე და ექსპერტი ისევე აგებს პასუხს ჩვენების (დასკვნის) მიცემაზე უარის თქმისთვის, როგორც ეს საპროცესო კანონმდებლობებით არის განსაზღვრული.

სასამართლოში საქმის განხილვის მსგავსად, ადმინისტრაციული წარმოებისას დაინტერესებულ მხარეს უფლება აქვს, გამოთქვას მოსაზრებები მოწმის ჩვენების ან ექსპერტის დასკვნასთან მიმართებაში. გარდა ამისა, მხარეებს უფლება აქვთ, წარადგინონ ყველა სახის მტკიცებულებები, დაესწრონ მოწმეთა და ექსპერტთა დაკითხვას, დაუსვან მათ შეკითხვები, გაეცნონ ექსპერტის წერილობით დასკვნას, დაესწრონ ადგილის დათვალიერებას. ფაქტობრივად, დაინტერესებული მხარე ამ დროს სარგებლობს ყველა იმ უფლებით, რასაც ითვალისწინებს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი.

დაინტერესებულ მხარეებს უფლება აქვთ, მოიწვიონ მოწმე და ექსპერტიც, რომელთა მოწვევის ხარჯების დაფარვაც თავად ეკისრებათ. დაინტერესებული მხარის მიერ მოწმის ან ექსპერტის მოწვევას არ სჭირდება ადმინისტრაციული ორგანოს რაიმე გადანაცვეტილება.

ფორმალური წარმოებისას დაუშვებელია საქმის გადაწყვეტა ზეპირი მოსმენის ჩატარების გარეშე. სწორედ ეს არის მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებისგან მისი ერთ-ერთი განმასხვავებელი ნიშანი. ზეპირ მოსმენაზე მოიწვევა საქმეში მონაწილე სუბიექტები და მათ შესაძლებლობა აქვთ, ადმინისტრაციული ორგანოს წინაშე წარმოადგინონ ადმინისტრაციული აქტის მიღების სასარგებლო თუ საწინააღმდეგო არგუმენტები. ზეპირი მოსმენის ჩატარების დრო წინასწარ უნდა ეცნობოს წარმოებაში ჩართულ ყველა დაინტერესებულ მხარეს, რისთვისაც თითოეულ მათგანს გადაეცემა წერილობითი მოსაწვევი სხდომის გამართვამდე არაუგვიანეს 7 დღისა.

ზეპირი მოსმენა, როგორც წესი, არ უნდა გრძელდებოდეს ერთ დღეზე მეტხანს. ზეპირი მოსმენა საჯაროა, ანუ ნებისმიერ პირს აქვს უფლება, დაესწროს ამ სხდომას. თუმცა, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ეს არ ნიშნავს, რომ საზოგადოების წარმომადგენლებს უფლება აქვთ მონაწილეობა მიიღონ საქმის განხილვაში. ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოებისას მხოლოდ დაინტერესებულ მხარეს აქვს ზეპირ მოსმენაში მონაწილეობის უფლება. ექსპერტი და მოწმე ზეპირ მოსმენაში მონაწილეობას იღებენ მხოლოდ კანონმდებლობითა და ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განსაზღვრული წესითა და მოცულობით. თუ სხდომაზე უნდა განიხილონ საიდუმ-

ლოებას მიკუთვნებული საკითხები, მაშინ სხდომა შეიძლება დაიხუროს და საკითხი განხილული იქნას გარეშე პირთა დაუსწრებლად.

ზეპირ მოსმენაზე აუცილებლად უნდა იყოს მსჯელობა ისეთ გარემოებებზე, რომელთაც არსებითი მნიშვნელობა აქვს საკითხის გადაწყვეტისთვის. ზეპირი მოსმენის დროს დაინტერესებულ მხარეს უფლება აქვს წარადგინოს შუამდგომლობები. ადმინისტრაციული ორგანოს წარმომადგენელი, რომელიც თავმჯდომარეობს ზეპირ მოსმენას, ვალდებულია, განიხილოს შუამდგომლობა და დააკმაყოფილოს ან უარი თქვას შუამდგომლობის დაკმაყოფილებაზე კანონმდებლობის შესაბამისად.

სავალდებულოა ზეპირი მოსმენის წერილობითი ოქმის შედგენა. ეს უზრუნველყოფს ზეპირი მოსმენის დროს გამოთქმული მოსაზრებებისა და სხდომაზე არსებული სიტუაციის ადეკვატურ ასახვასა და დაცვას.

ადმინისტრაციულმა ორგანომ ადმინისტრაციული აქტი უნდა გამოსცეს ზეპირი მოსმენის გამართვიდან ხუთი დღის ვადაში. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, ზეპირი მოსმენის გამართვამდე შეისწავლოს საქმის გარემოებები. ზეპირ მოსმენაზე კიდევ ერთხელ ხდება მხარეთა და საქმეში მონაწილე პირების მოსაზრებებისა თუ ახსნა-განმარტებების მოსმენა და შეფასება. ეს ვადა აუცილებელია, რათა ადმინისტრაციულმა ორგანომ კარგად გააანალიზოს ზეპირი მოსმენისას წარმოქმნილი ყველა საკითხი და მიიღოს მოტივირებული გადაწყვეტილება.

### **§13. საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება**

საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციული წარმოების ის სახეა, რომელიც ყველაზე მეტად უზრუნველყოფს როგორც დაინტერესებულ მხარეთა, ისე საზოგადოების ფართო ფენების მონაწილეობას ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის პროცესში. საჯარო ადმინისტრაციული პროცედურის გამოყენებით უნდა გაიცეს გარემოსდაცვითი და სამშენებლო ნებართვები. ეს განპირობებულია იმით, რომ ასეთი გადაწყვეტილებები გავლენას ახდენს გარემომცველ გარემოზე და საზოგადოების თითოეულ წევრს სრული უფლება აქვს, მონაწილეობა მიიღოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. სახელმწიფო და მუნიციპალური ქონების პრივატიზაციასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული აქტებიც ადმინისტრაციული წარმოების მეშვეობით უნდა გამოიცეს, რადგანაც საზოგადოებას აქვს უფლება, დაინტერესდეს ხალხის კუთვნილი ქონების ბედით. საჯარო ადმინისტრაცი-

ული წარმოების გამოყენებით უნდა მოხდეს სატელეკომუნიკაციო სიხშირეების განაწილება. სატელეკომუნიკაციო სიხშირეები ბუნებრივად შეზღუდულ რესურსს წარმოადგენს. ამავ დროს, სატელეკომუნიკაციო საქმიანობა პირდაპირ კავშირშია სიტყვისა და მასმედის თავისუფლებასთან. სწორედ ამ ფაქტორებით არის განპირობებული ამ დროს საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების გამოყენების აუცილებლობა.

საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების გამოყენება იმ შემთხვევებშიც დასაშვებია, როდესაც ეს პირდაპირ არ არის კანონით განსაზღვრული, მაგრამ, ადმინისტრაციული აქტის სპეციფიკიდან გამომდინარე, აშკარაა, რომ იგი შეეხება პირთა ფართო წრის ინტერესებს. მაგალითად, გადაწყვეტილება რკინიგზის ან აეროპორტის მშენებლობის შესახებ, რაც გავლენას მოახდენს ამ ინფრასტრუქტურების მეზობლად მცხოვრები მოსახლეობის კანონიერ ინტერესებზე.

საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება ძირითადად მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების ბაზაზეა აგებული, რაც გულისხმობს, რომ ფორმალური წარმოებისას ის საკითხები, რაც საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ თავით არ არის განსაზღვრული, დარეგულირდება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ დებულებების შესაბამისად.

იმისთვის, რომ საზოგადოებამ შეძლოს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის პროცესში სრულყოფილი მონაწილეობის მიღება, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებისთანავე გამოაქვეყნოს ცნობა საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ - სადაც მიეთითება ადმინისტრაციული ორგანოს დასახელება და მისამართი, ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ვადა და სხვა პროცედურული ინფორმაცია - და საჯარო გახადოს ადმინისტრაციული წარმოების დოკუმენტები.

ადმინისტრაციული ორგანო ასევე ვალდებულია, წინასწარ მოამზადოს და გამოაქვეყნოს ადმინისტრაციული აქტის პროექტი. ეს ძალიან მნიშვნელოვანია, რადგან საზოგადოებისთვის წინასწარ ხდება ცნობილი ადმინისტრაციული ორგანოს შესაძლო გადაწყვეტილების შესახებ, ზეპირი მოსმენისას როგორც მხარეები, ასევე დაინტერესებული მოქალაქეები უკეთ მომზადებულნი არიან და ზეპირი მოსმენის დროს სწორედ ამ პროექტის ირგვლივ მსჯელობენ. გადაწყვეტილების პროექტის მომზადება და გამოქვეყნება არ ნიშნავს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო საბოლოოდ სწორედ ამგვარ გადაწყვეტილებას მიიღებს. შესაძლებელია, ზეპირი მოსმენის შემდეგ, მოხდეს მომზადებული პროექტის მნიშვნელოვანი კორექტირება.

ყველას აქვს უფლება, წერილობითი მოსაზრება წარადგინოს მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით. პირს უფლება აქვს, საკუთარი მოსაზრების წარდგენისას დარჩეს ანონიმური.

საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებისას, ისევე, როგორც ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოებისას, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, გამართოს ზეპირი მოსმენა. ამ თვალსაზრისით საჯარო ადმინისტრაციულ წარმოებაში შემოტანილია ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების ელემენტები. ზეპირი მოსმენის გამართვა იძლევა საზოგადოების აზრის გათვალისწინების საუკეთესო შესაძლებლობას. განსხვავებით ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოებისგან, საჯარო წარმოებაში ზეპირი მოსმენის დროს საკუთარი მოსაზრებების წამოყენებისა და სიტყვით გამოსვლის უფლება აქვს არა მხოლოდ მხარეებს, არამედ ნებისმიერ პირს. ისევე, როგორც ფორმალური წარმოებისას, ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა ზეპირი მოსმენის პროცესში კი არ ხდება, არამედ ზეპირი სხდომის გამართვიდან 10 დღის ვადაში.

საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველზე გამოცემული ადმინისტრაციული აქტი აუცილებლად უნდა გამოქვეყნდეს. ამ მოთხოვნის არსებობა კოდექსში განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ მოსახლეობამ უნდა შეიტყოს მიღებული გადაწყვეტილების შესახებ. როდესაც გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ფართო ჯგუფია ჩართული, ლოგიკურია, მიღებული ადმინისტრაციული აქტიც ასევე მოსახლეობის ფართო ფენებისთვის გახდეს ცნობილი.

### **§14 ადმინისტრაციული წარმოება კოლექტიურ საჯარო დაწესებულებაში**

კოლექტიური ადმინისტრაციული ორგანოა ყველა ის ადმინისტრაციული ორგანო, რომლის ხელმძღვანელი ან სათათბირო ორგანო ერთზე მეტი პირისგან შედგება და რომელშიც გადაწყვეტილებებს ერთობლივად იღებს ან ამზადებს ერთზე მეტი პირი. ასეთია, მაგალითად, საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია, სამინისტროს კოლეგია და სხვ. თუ სპეციალური კანონით რაიმე სხვა წესი არ იქნება დადგენილი, კოლექტიური ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების მომზადებისა და აქტის გამოცემის პროცესში უნდა გამოვიყენოთ მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესები. ამავე დროს, კანონი ადგენს დამატებით წესებსაც, რასაც ამ ორგანოში გადაწყვეტილებების კოლეგიალურად მიღების სპეციფიკა განაპირობებს.



კოლეგიურ ადმინისტრაციულ ორგანოში ადმინისტრაციული წარმოების პროცედურის ხელმძღვანელობა (სხდომის გახსნა, გაძღოლა, დახურულად გამოცხადება) ეკისრება ამ ორგანოს ხელმძღვანელ პირს ან - მისი არყოფნის შემთხვევაში - კანონის შესაბამისად არჩეულ (დანიშნულ) სხდომის თავმჯდომარეს. სხდომაზე განიხილება მხოლოდ ის საკითხები, რომლებიც შეტანილია დღის წესრიგში.

კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს ყველა წევრი წინასწარ უნდა გააფრთხილონ სხდომის გამართვის დროის, ადგილისა და დღის წესრიგის შესახებ და მოიწვიონ სხდომაზე დასასწრებად. რადგანაც კოლეგიურ ორგანოში გადაწყვეტილება კოლეგიურად მიიღება, აუცილებელია ქვორუმის დაწესება, რათა სხდომამ გაითვალისწინოს ამ ორგანოს წევრთა უმრავლესობის აზრი. კოლეგიური ორგანოს სხდომა უფლებამოსილია, როდესაც სხდომას კოლეგიური ორგანოს წევრთა ნახევარზე მეტი ესწრება.

კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს სხდომაზე აუცილებლად უნდა შედგეს სხდომის ოქმი. მისი შედგენის აუცილებლობა იმით არის განპირობებული, რომ შესაძლებელი გახდეს სხდომისას გამართული მსჯელობის და გამოთქმულ მოსაზრებათა დაფიქსირება. სხდომის ოქმს თავისი რეკვიზიტები აქვს. ამ რეკვიზიტების ამოცანაა, უზრუნველყონ გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოს, გადაწყვეტილების მიღების დროის და ადგილის, კენჭისყრის შედეგისა და მიღებული გადაწყვეტილების იდენტიფიცირება. სხდომის ოქმს ისევე, როგორც სხდომაზე მიღებულ აქტს, ხელს აწერს სხდომის თავმჯდომარე.

### **§15. ადმინისტრაციული აქტის მომზადებისა და გამოცემის წესის დარღვევის შედეგები**

ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, ადმინისტრაციული აქტი გამოსცეს კანონით დადგენილი პროცედურული წესების დაცვით. მაგრამ რა ხდება იმ შემთხვევაში, თუ ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციული წარმოების დადგენილ წესებს არღვევს? უნდა გაუქმდეს თუ არა ამ შემთხვევაში პროცედურის დარღვევით მიღებული ადმინისტრაციული აქტი?

ამ კითხვაზე პასუხს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-60 მუხლი იძლევა. ამ მუხლის პირველი ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, ადმინისტრაციული აქტი ბათილად უნდა გამოცხადდეს, თუ „არსებითად დარღვეულია მისი მომზადებისა და გამოცემის კანონმდებლობით დადგენილი

სხვა მოთხოვნები“. ეს იმას ნიშნავს, რომ ყველა პროცედურულ დარღვევას ადმინისტრაციული აქტის ბათილობა არ მოჰყვება. მაგ., შესაბამისმა შინაგან საქმეთა ორგანომ მოქ. სეთურელზე პირადობის მოწმობა კანონით დადგენილ 10 დღიან ვადაში კი არ გასცა, არამედ შესაბამისი მოთხოვნის წარდგენიდან მე-12 დღეს. ცხადია, ამ დარღვევის გამო გაცემული პირადობის მოწმობა ბათილად არ უნდა გამოცხადდეს. ადმინისტრაციული აქტის გასაუქმებლად აუცილებელია, რომ პროცედურულ დარღვევას არსებითი ხასიათი ჰქონდეს. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი გამოჰყოფს არსებითი პროცედურული დარღვევის სამ სახეს:

- სხდომათა საჯაროობის პრინციპის დარღვევით გამართულ კოლეგიური დანესებულების სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილება სავალდებულოდ ექვემდებარება ბათილად გამოცხადებას, მიუხედავად იმისა, იგივე გადაწყვეტილება მიიღებოდა თუ არა ღია სხდომის დროს. ეს დებულება გამოიყენება, როგორც მკაცრი სანქცია საჯაროობის მოწინააღმდეგე ადმინისტრაციულ ორგანოთა დასასჯელად.
- ადმინისტრაციული აქტი ბათილად უნდა გამოცხადდეს, თუ იგი არასწორი ადმინისტრაციული წარმოების სახის გამოყენებით გამოიცა. მაგ., კანონი მოითხოვს, რომ გარემოსდაცვითი ნებართვა უნდა გაიცეს საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების გამოყენებით. თუ შესაბამისმა უწყებამ გარემოსდაცვითი ნებართვა მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველზე გამოსცა, მაშინ ეს ავტომატურად იწვევს მიღებული ადმინისტრაციული აქტის ბათილად გამოცხადებას, მიუხედავად იმისა, არსებითად შეესაბამება თუ არა იგი კანონს.
- აქტის მომზადებისა და გამოცემის წესების აშკარა დარღვევად ჩაითვლება შემთხვევა, როდესაც ასეთი დარღვევის არარსებობის შემთხვევაში აღნიშნულ საკითხზე მიღებულ იქნებოდა სხვაგვარი გადაწყვეტილება. მაგალითად, ადმინისტრაციული აქტი, რომელიც სანიტარულმა ინსპექციამ მიიღო ცუდი სანიტარული მდგომარეობის გამო რესტორნის ფუნქციონირების აკრძალვის შესახებ ისე, რომ არ მოუსმინა რესტორნის მეპატრონეს, არ შეიძლება გამოცხადდეს ბათილად, რამეთუ ამ პირის განცხადება მაინც ვერაფერს შეცვლიდა, ვინაიდან სანიტარული ნორმების დარღვევა თავისთავად აშკარა იყო. მაგრამ, თუ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ პროცედურული წესების დარღვევას შეეძლო არსებითი გავლენა მოეხდინა გადაწყვეტილების შინაარსზე, მაშინ ადმინისტრაციული აქტი ბათილად უნდა გამოცხადდეს. მაგ., არქმშენისპექციამ პირი ისე დააჯარიმა, რომ

მას საკუთარი მოსაზრებების წარდგენის შესაძლებლობა არ მისცა. მხარეს რომ ეს შესაძლებლობა მისცემოდა, იგი მშენებლობის კანონიერების ყველა დოკუმენტს წარადგენდა.

ადმინისტრაციული აქტის ბათილად გამოცხადებლად აუცილებელი არ არის დადგინდეს, რომ პროცედურული მოთხოვნების დაცვის პირობებში ამ საკითხზე აუცილებლად სხვაგვარი გადაწყვეტილება მიიღებოდა. ადმინისტრაციული აქტი უნდა გაბათილდეს, თუ დადგინდება, რომ ადმინისტრაციული წარმოების წესების დაცვისას არსებობდა სხვაგვარი გადაწყვეტილების შესაძლებლობა. თუ პროცედურული დარღვევის არარსებობა სხვა გადაწყვეტილების მიღების გარკვეულ შანსს წარმოშობს, ადმინისტრაციული აქტი ბათილად უნდა გამოცხადდეს.

დიდ ბრიტანეთში ბუნებითი სამართლიანობის ორი მთავარი პრინციპის (მიუკერძოებლობა და საკუთარი მოსაზრებების წარდგენის უფლება) დარღვევა თავისთავად იწვევს ადმინისტრაციული აქტის გაბათილებას. მაგ., თუ საჯარო მოხელემ მშენებლობის ნებართვა იმ კომპანიას მიანიჭა, რომელშიც მისი ოჯახის წევრი წილს ფლობს, ადმინისტრაციული აქტი ექვემდებარება გაბათილებას, მიუხედავად იმისა, რომ იგი არსებითად კანონს შეესაბამება. ინგლისური კონცეფციის მიხედვით, შეუძლებელია გადაწყვეტილების კანონიერებაზე ვილაპარაკოთ მიუკერძოებლობის პრინციპის დარღვევის შემთხვევაში, რამეთუ ეს ბუნებითი სამართლიანობის საწინააღმდეგოა.

კარგი იქნება, თუ ქართული ადმინისტრაციული სამართალი დიდი ბრიტანული სამართლის ამ მიდგომას გაიზიარებდა და ამ ორი პრინციპის დარღვევით მიღებული გადაწყვეტილებების სავალდებულო ბათილობას განსაზღვრავდა.

## §16. ინფორმაციის თავისუფლება

მთავრობის გამჭვირვალეობა ეფექტიანი დემოკრატიის შემადგენელი ნაწილია. ადმინისტრაციული ორგანოები ეფექტიანად საქმიანობენ და საზოგადოების ნდობით სარგებლობენ მხოლოდ მაშინ, როდესაც ამ ორგანოების საქმიანობის შესახებ საზოგადოება ამომწურავად არის ინფორმირებული. მხოლოდ მთავრობის გამჭვირვალეობა ალადგენს ხალხის ნდობას სახელმწიფო ინსტიტუტებისადმი; მხოლოდ სრული გამჭვირვალეობის პირობებში გაიფანტება საზოგადოების ეჭვები და გაქრება თანამდებობის პირთა ტოტალური არაკეთილსინდისიერების სტერეოტიპი; მხოლოდ ინფორმაციის

თავისუფლების პირობებშია შესაძლებელი, განხორციელდეს დემოკრატიის იდეალი - „ხალხის ძალაუფლება, ხალხის მიერ და ხალხისთვის“.

სახელმწიფო ფინანსდება გადასახადის გადამხდელთა - ჩვენი მოქალაქეების მიერ შეტანილი გადასახადების ხარჯზე და ამიტომაც საზოგადოებას სრული უფლება აქვს, იცოდეს, რაში იხარჯება მისი წევრების მიერ გადაღებული ფული. ამავე დროს, ხელისუფლება ხალხის შექმნილია და, აქედან გამომდინარე, იგი ანგარიშვალდებულია მოსახლეობის წინაშე. ხალხის მიერ ხელისუფლების კონტროლი ვერ განხორციელდება, თუკი არ მოხდება საზოგადოების სრულყოფილი ინფორმირება სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობაზე. ამიტომაც დემოკრატიული სისტემის სრულყოფილად ფუნქციონირებისთვის სასიცოცხლოდ აუცილებელია, საზოგადოებას ხელი მიუწვდებოდეს სახელისუფლებო დანესებულებებში დაცულ ინფორმაციაზე.

მთავრობის გამჭვირვალების იდეის ჩამოყალიბება უკავშირდება გასული საუკუნის 60-იან წლებს, როდესაც ამერიკის შეერთებულ შტატებში მიიღეს კანონი ინფორმაციის თავისუფლების აქტის სახელწოდებით. მას შემდეგ ძალიან ბევრმა განვითარებულმა თუ განვითარებადმა ქვეყანამ ამოქმედა ანალოგიური კანონმდებლობა. ინფორმაციის თავისუფლება სწორედ სახელმწიფო ორგანოებში დაცული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და ხელისუფლების ორგანოთა საქმიანობის გამჭვირვალებას გულისხმობს.

ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მოთხოვნა ვრცელდება ნებისმიერ საჯარო დანესებულებაზე. საჯარო დანესებულებად ჩაითვლება ყველა სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის ორგანო ან დანესებულება (მაგ. პარლამენტი, სახელმწიფო კანცელარია, სამინისტრო, სახელმწიფო დეპარტამენტი, საქვეუწყებო დანესებულება, მარეგულირებელი კომისია, სასამართლო, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი და ა.შ).

ინფორმაციის გამჭვირვალებობა უნდა უზრუნველყონ, აგრეთვე, იმ კერძო პირებმა, რომლებიც კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებენ საჯარო უფლებამოსილებებს ამ უფლებამოსილებების განხორციელებისას. მაგ. შპს „სტანდარტს“ გადაეცა სახელმწიფო სერტიფიკატების გაცემის უფლებამოსილება. ეს შპს ვალდებულია, უზრუნველყოს სერტიფიკატების გაცემასთან დაკავშირებული ყველა ინფორმაციის საჯაროობა. ანალოგიური მოთხოვნა ვრცელდება, აგრეთვე, სახელმწიფო ან ადგილობრივი ბიუჯეტის სახსრებიდან დაფინანსებულ კერძო სამართლის იურიდიულ პირზე ასეთი დაფინანსების ფარგლებში. მაგ., გაზეთი „სალამო“ ყოველწლიურად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან იღებს 25 000 ლარს. იგი ვალდებულია, სახელმწიფოს ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხების განკარგავასთან დაკავშირებული ყვე-

ლა ინფორმაცია ხელმისაწვდომი გახადოს საზოგადოებისთვის. ამავ დროს, გაზეთი ვალდებული არ არის, გასცეს სხვა, არასაბიუჯეტო წყაროებიდან მიღებული თანხების განკარგვის შესახებ ინფორმაცია.

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით საქართველოს ყველა მოქალაქეს, უცხოელს, აგრეთვე, იურიდიულ პირს უფლება აქვს, მოითხოვოს საჯარო დაწესებულებაში დაცული ყველა ინფორმაცია, თუ იგი არ განეკუთვნება სახელმწიფო, კომერციულ, პროფესიულ ან პირად საიდუმლოებას. ინფორმაციის მოთხოვნისას პირი ვალდებული არ არის, მიუთითოს ინფორმაციის მიღების მოტივი ან მიზანი.

საჯარო დაწესებულებებში დაცული ინფორმაციის ღიაობა პრეზუმირებულია. გამონაკლისის წესით, ზოგიერთი ინფორმაციის გაცემაზე შეიძლება უარი ითქვას, თუ იგი კანონის შესაბამისად საიდუმლო ინფორმაციას განეკუთვნება. საიდუმლო ინფორმაცია შეიძლება იყოს ოთხი კატეგორიისა:

### **1. სახელმწიფო საიდუმლოება**

„სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ კანონის მიხედვით, სახელმწიფო საიდუმლოებად ჩაითვლება ინფორმაციის სახეობა, რომელიც შედგება სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველი ცნობებისგან თავდაცვის, ეკონომიკის, საგარეო ურთიერთობის, დაზვერვის, სახელმწიფო უშიშროებისა და მართლწესრიგის დაცვის სფეროში, რომელთა გამჟღავნებას ან დაკარგვას შეუძლია, ზიანი მიაყენოს საქართველოს სუვერენიტეტს, კონსტიტუციურ წყობილებას, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ინტერესებს, რაც ამ კანონით დადგენილი წესით აღიარებულია სახელმწიფო საიდუმლოებად და ექვემდებარება სახელმწიფო დაცვას. ინფორმაციის გასაიდუმლოების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს მხოლოდ ამისთვის სათანადოდ უფლებამოსილი პირი. სახელმწიფო საიდუმლოებად მიჩნეული ინფორმაციის გასაიდუმლოება ხორციელდება შესაბამისი დოკუმენტისთვის საიდუმლოობის გრიფის მინიჭებით.

### **2. კომერციული საიდუმლოება**

კომერციულ საიდუმლოებად ჩაითვლება ნებისმიერი ის ინფორმაცია, რომელსაც კომერციული ღირებულება აქვს, ანუ ამ ინფორმაციის საფუძველზე შესაძლებელი უნდა იყოს მოგების მიღება სანარმოს ან ფიზიკური პირის მიერ. ეს ინფორმაცია შეიძლება იყოს გეგმის, პროცესის, ფორმულის სახისა (მაგ., გამამგრილებელი სასმელის ნაყენის ფორმულა, პოლიეთილენის პარკების წარმოების პროცესი და ა.შ) და ეხებოდეს საქონლის წარმოებას, გადამუშავებას, მომზადებას ან მომსახურების განწევას (მაგ., ნაყინის მწარმოებელი დანადგარი). ეს ინფორმაცია შეიძლება წარმოადგენდეს სიახლეს ან ტექნიკური შემოქმედების მნიშვნელოვან შედეგს (მაგ., ახალი სამკურნა-

ლო პრეპარატის შემადგენლობა).

კომერციული საიდუმლოებაა, აგრეთვე, ნებისმიერი ის ინფორმაცია, რომლის გამჟღავნებამ შესაძლოა ზიანი მიაყენოს პირის კონკურენტუნარიანობას ბაზარზე (მაგ., რა უჯდება ერთი ბოთლი ღვინის წარმოება შპს „შიოს მარანს“, რომელ რეგიონში ყიდის ის ყველაზე უკეთ ან ყველაზე ცუდად თავის პროდუქციას, რა რაოდენობის პროდუქციას აწარმოებს და რა მოგება აქვს მას წლის განმავლობაში).

ზოგჯერ კანონი პირდაპირ ითვალისწინებს, რომ ინფორმაცია პირის კომერციულ საიდუმლოებას განეკუთვნება (მაგ., ინფორმაცია გადახდილი გადასახადების შესახებ). ასეთ შემთხვევაში საჯარო დაწესებულება, რომელიც ამ ინფორმაციას მიიღებს, ვალდებულია ავტომატურად ცნოს იგი კომერციულ საიდუმლოებად.

სხვა შემთხვევაში ინფორმაცია კომერციულ საიდუმლოებად ჩაითვლება მხოლოდ შესაბამისი პირის მოთხოვნის საფუძველზე. როდესაც პირი გადასცემს ინფორმაციას საჯარო დაწესებულებას, მან იქვე უნდა მიუთითოს - სურს თუ არა ამ ინფორმაციის შინაარსის კონფიდენციალობის უზრუნველყოფა. ინფორმაციის მიღებიდან ათი დღის განმავლობაში საჯარო დაწესებულება აცხადებს ამ ინფორმაციას კომერციულ საიდუმლოებად ან იღებს გადაწყვეტილებას ინფორმაციის კომერციულ საიდუმლოებად მიჩნევაზე უარის შესახებ.

### 3. პირადი საიდუმლოება

თუ საჯარო დაწესებულების შესახებ არსებული ყველა ინფორმაცია აპრიორი ღიაა, თუ იგი არ გასაიდუმლოვდება კანონით ზუსტად დადგენილი წესითა და შემთხვევებში. კერძო პირების მიმართ კი ეს პირიქით არის - მათ შესახებ საჯარო დაწესებულებაში დაცული ყველა ინფორმაცია დახურულია, თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი. ეს ბუნებრივიც არის, რადგანაც პირად ცხოვრებაში ჩაურევლობა გარანტირებულია კონსტიტუციით. კონსტიტუციის მე-20 მუხლის თანახმად, ადამიანის პირადი ცხოვრება ხელშეუხებელია, ხოლო 41-ე მუხლის შესაბამისად - საჯარო დაწესებულება, რომელიც, აუცილებელი საზოგადოებრივი საქმიანობებიდან გამომდინარე, კანონით დადგენილი წესით აგროვებს ან ინახავს ამა თუ იმ პირის შესახებ ინფორმაციას, ვალდებულია, უზრუნველყოს ამ ინფორმაციის დაცულობა.

პირად საიდუმლოებად ჩაითვლება ისეთი ინფორმაცია, რომელიც პირის იდენტიფიკაციის საშუალებას იძლევა. იგი ამ საჯარო დაწესებულების მიერ ავტომატურად უნდა ჩაითვალოს პირად საიდუმლოებად და ინფორმაცია ხელმიუწვდომელი უნდა იყოს სხვა საჯარო დაწესებულებებისა და კერ-

ძო პირებისთვის. ამ ინფორმაციის განსაიდუმლოება შეიძლება მხოლოდ თვით ამ პირის თანხმობით ან კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევაში. კანონით პირად საიდუმლოებას მიკუთვნებული ინფორმაციის განსაიდუმლოება შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს აუცილებელია სახელმწიფო უშიშროების ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, ჯანმრთელობის, სხვათა უფლებების და თავისუფლებების დასაცავად და არ არსებობს სხვა საშუალებით ასეთი საჯარო ინტერესის დაცვის შესაძლებლობა.

საჯარო დანესებულებაში საჯარო ინფორმაცია შეიძლება ინახებოდეს სხვადასხვა ფორმით - დოკუმენტის, ნახაზის, ნახატის, მაკეტის, ელექტრონული სახით და ა.შ. შესაბამისად, ნებისმიერ პირს ხელი უნდა მიუწვდებოდეს ყველა ამ ფორმით არსებულ ინფორმაციაზე.

თუ საჯარო ინფორმაცია რამდენიმე ფორმით არსებობს, პირს უფლება აქვს, თვითონ აირჩიოს, რა სახით სურს ინფორმაციის მიღება. მაგ., საქართველოს იუსტიციის მინისტრის №45 ბრძანება, რომლის გაცნობასაც მოქ. ჯინჯიხაძე მოითხოვს, არსებობს როგორც ოფიციალურად ხელმოწერილი დოკუმენტის, ასევე ელექტრონული ვერსიის სახით. მოქალაქე თვითონ აირჩევს ამ ბრძანების მიღების ფორმას: მას შეუძლია, მოითხოვოს დოკუმენტის ასლი ან ელექტრონული ვერსია; შეუძლია მოითხოვოს ინფორმაციის გადმოცემა ორივე ფორმით. პირს, აგრეთვე, უფლება აქვს, დედანში გაეცნოს საჯარო დანესებულებაში არსებულ დოკუმენტებს. თუ კანონმდებლობით სხვა რამ არ არის დადგენილი, ამ დოკუმენტების დედანში გაცნობა უნდა მოხდეს უშუალოდ ამ საჯარო დანესებულებაში. ზოგიერთი დოკუმენტის დედანი იმდენად ძველია ან ისე ხშირად არის გამოყენებული, რომ იქმნება მისი განადგურების ან დაზიანების საფრთხე. ზოგიერთ დოკუმენტს უზარმაზარი ისტორიული თუ მხატვრული ღირებულება აქვს, რაც მისი დაცვის განსაკუთრებულ რეჟიმს მოითხოვს. სწორედ ამიტომ, საჯარო დანესებულების გადანყვეტილებით, პირი დედანს გაეცნობა სათანადო ზედამხედველობის ქვეშ ან დედნის ნაცვლად მას გადაეცემა სათანადო წესით დამონებული დოკუმენტის ზუსტი ასლი.

#### **4. საჯარო დანესებულების სხდომების საჯაროობა**

საჯარო ინფორმაციის შექმნა და დამუშავება მხოლოდ ოფიციალური დოკუმენტების მეშვეობით არ ხორციელდება. საჯარო დანესებულების სხდომების დროს ხდება ასევე მნიშვნელოვანი ინფორმაციის წარდგენა და შეფასება. სწორედ ამიტომ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი მოითხოვს - ყველა საჯარო დანესებულების სხდომა ღიად უნდა წარიმართოს. კოლეგიურ საჯარო დანესებულებად ჩაითვლება ისეთი დანესებულება, რომელ-

შიც გადაწყვეტილების მიღება ხდება კოლეგიურად - ორი ან მეტი პირის მიერ კენჭისყრის საფუძველზე ან კანონმდებლობით დადგენილი სხვა წესით (მაგ., პარლამენტი, სამინისტროს კოლეგია, ქალაქ თბილისის საკრებულო და ა.შ.). ჟურნალისტებისა და მთლიანად საზოგადოებისთვის ეს სხდომები ღიაა. ამასთან, არ არის აუცილებელი, რომ სხდომას ოფიციალური სახე ჰქონდეს. სხდომა ღიაა, თუკი კოლეგიური საჯარო დაწესებულების წევრები იკრიბებიან გადაწყვეტილების მიღების ან თუნდაც გადაწყვეტილების მომზადების მიზნით. იმისთვის, რომ საზოგადოებამ შეძლოს მისთვის საინტერესო სხდომაზე დასწრება, ამ სხდომათა გამართვისა და განსახილველი საკითხების თაობაზე მას წინასწარ უნდა ეცნობოს. ამიტომაც ყოველი სხდომის გამართვის შესახებ წინასწარ უნდა გამოცხადდეს.

კოდექსი ითვალისწინებს სხდომის დახურვის შესაძლებლობას, თუკი ეს აუცილებელია სახელმწიფო, კომერციულ ან პირად საიდუმლოებას მიკუთვნებული ინფორმაციის გამჟღავნების თავიდან ასაცილებლად. თუ სხდომის დღის წესრიგში შეტანილია რამდენიმე საკითხი, რომელთაგან მხოლოდ ნაწილი შეიცავს საიდუმლო ინფორმაციას, ასეთ შემთხვევაში უნდა დაიხუროს არა მთლიანად სხდომა, არამედ მისი მხოლოდ ის ნაწილი, რომლის დროსაც განიხილება საიდუმლო ინფორმაცია. მაგ., თუ უშიშროების საბჭოს სხდომაზე განიხილება ორი საკითხი - საგადასახადო შემოსავლების გეგმის მიმდინარეობისა და კონფლიქტის ზონაში თავდაცვის სამინისტროს დანაყოფების გადაადგილების შესახებ, უშიშროების საბჭოს სხდომა უნდა დაიხუროს მხოლოდ მეორე საკითხის განხილვისას.

იმისთვის, რომ პირმა მისთვის სასურველი საჯარო ინფორმაცია მიიღოს, მან უნდა წარადგინოს წერილობითი განცხადება შესაბამის საჯარო დაწესებულებაში.

**5. „დაუყოვნებლივ“.** თანამედროვე საზოგადოებრივი ცხოვრების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტია ინფორმაციის სწრაფი გაცვლა. სწორედ ამიტომ საჯარო დაწესებულებაში დაცული **ინფორმაცია უნდა გაიცეს დაუყოვნებლივ - მოთხოვნისთანავე**. სიტყვა „დაუყოვნებლივ“ ნიშნავს, რომ ინფორმაციის მოთხოვნის შესახებ განცხადების რეგისტრაციისთანავე ეს განცხადება უნდა მოხვდეს ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელ პირთან (ყველა საჯარო დაწესებულებაში უნდა არსებობდეს სპეციალურად ინფორმაციის გაცემაზე უფლებამოსილი პირი), რომელიც ვალდებულია, დაუბრკოლებლად შეუდგეს ამ განცხადების განხილვასა და გადაწყვეტას.

რიგ შემთხვევებში ინფორმაციის დაუყოვნებლივ გაცემა შეუძლებელია. ამისთვის კოდექსი, გამონაკლისის სახით, ითვალისწინებს ინფორმაცი-



ის გაცემის ათდღიან ვადას. ათდღიანი ვადა გამოყენებულ უნდა იყოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ინფორმაცია სხვა დასახლებულ პუნქტში არსებულ სტრუქტურულ ქვედანაყოფში ინახება ან აუცილებელია ინფორმაციის დამუშავება. მაგ., მოქალაქეთა მდგომარეობის რეგისტრაციის სამსახურში შემოვიდა მოთხოვნა 2001 წელს ქორწინებათა და განქორწინებათა საერთო რაოდენობის, დაქორწინებულთა საშუალო ასაკის შესახებ ინფორმაციის გაცემის თაობაზე. ამ მოთხოვნის დაკმაყოფილებისთვის შესაბამისმა სამსახურმა უნდა შეისწავლოს საკმაო მოცულობის დოკუმენტები, რაც გარკვეულ დროს მოითხოვს.

ისევე, როგორც ინფორმაციის გაცემა, დაუყოვნებლივ უნდა იქნას მიღებული გადაწყვეტილება ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის შესახებ. მოქალაქეს, რომელიც ინფორმაციას მოითხოვს, რაც შეიძლება სწრაფად უნდა შეატყობინონ ინფორმაციის გაცემის შესაძლებლობის შესახებ. ეს გადაწყვეტილება წერილობითია და შესაძლებელია მისი სასამართლოში გასაჩივრება.

იმისთვის, რომ საზოგადოებისთვის ცნობილი გახდეს თუ რა ინფორმაცია ინახება ამა თუ იმ დაწესებულებაში, აუცილებელია საჯარო დაწესებულებებში არსებული ინფორმაციის აღრიცხვა. სწორედ ამიტომ კოდექსი ყველა საჯარო დაწესებულებისგან მოითხოვს, აღრიცხოს ყველა ის ინფორმაცია, რომელიც ამ დაწესებულებაში შეიქმნა, გადამუშავდა, გამოიცა, გაიგზავნა, ან შემოვიდა.

საჯარო დაწესებულებებიდან ინფორმაციის მიღების გაადვილების მიზნით ყველა საჯარო დაწესებულებამ უნდა დანიშნოს ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირი. ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირი დამოუკიდებლად იღებს გადაწყვეტილებებს ინფორმაციის გაცემაზე. ასეთი გადაწყვეტილებების მისაღებად აუცილებელი არ არის ზემდგომი თანამდებობის პირის თანხმობა ან მასთან კონსულტაცია.

## თავი 12

### ადმინისტრაციული აქტის აღსრულება

#### §1. ადმინისტრაციული აღსრულების არსი და ზოგადი საფუძვლები

აქტის გამოცემა და, საერთოდ, სახელმწიფო ადმინისტრაციის საქმიანობა აზრს დაკარგავდა, თუ სახელმწიფო ორგანოები შემდგომში ამ გადაწყვეტილებებს პრაქტიკულად არ განახორციელებდნენ, ანუ არ მოხდებოდა ადმინისტრაციულ ორგანოთა მიერ გამოცემული აქტების აღსრულება. აქედან გამომდინარე, ცხადია, კანონმდებლობა ზუსტად განსაზღვრავს სახელმწიფო ორგანოთა გადაწყვეტილებების ნებაყოფლობითი თუ იძულებითი აღსრულების პროცედურებსა და წესებს. ამ სფეროს საქართველოში ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ნორმები არეგულირებს. თავიდანვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის დებულებები ვრცელდება მხოლოდ ადმინისტრაციულ აქტებზე, ხოლო ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტების აღსრულების მექანიზმი სხვა საკანონმდებლო აქტებით განისაზღვრება. ასეთი აქტია, მაგალითად, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, რომელიც ადგენს სანქციებს სხვადასხვა ნორმატიული აქტებით დადგენილი ვალდებულებების შეუსრულებლობისთვის, და, ასევე, სხვა სპეციალური საკანონმდებლო აქტები, რომლებშიც მოცემულია ამა თუ იმ სფეროში დადგენილი წესების ნებაყოფლობით შესრულებისა თუ იძულებით აღსრულების წესები.

ადმინისტრაციული აქტის აღსრულება, ჩვეულებრივ, **სამი** ეტაპისგან შედგება. ეს ეტაპებია:

- ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა,
- გადაწყვეტილება აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ
- აღსრულების უზრუნველყოფის კონკრეტული საშუალების გამოყენება.

ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის წესებსა და თავისებურებებზე ამ წიგ-

ნში უკვე ვილაპარაკეთ, ამიტომ აქ დანვრილებით აღარ შევეხებით, ხოლო აქტის აღსრულების ორ სტადიაზე - აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებასა და უზრუნველყოფის ღონისძიების გამოყენების თაობაზე ვრცლად ამ თავში ვიმსჯელებთ.

სანამ ადმინისტრაციული აქტის აღსრულების კონკრეტულ მექანიზმებს განვიხილავთ, საჭიროა, აღვნიშნოთ, რომ ეს წესები არ ვრცელდება ყველა ადმინისტრაციულ აქტზე. არსებობს ისეთი სახის ადმინისტრაციული აქტებიც, რომელთა განხორციელებაც არ საჭიროებს იძულებითი აღსრულების მექანიზმების გამოყენებას. ასეთია, მაგალითად, აღმჭურველი აქტების ძირითადი ნაწილი, ანუ ის აქტები, რომლებიც სხვადასხვა პირებს ანიჭებს ამა თუ იმ უფლებებსა და პრივილეგიებს (ნებართვა, ლიცენზია, ჯილდო და სხვ.). ასეთი სახის აქტი პირს უდგენს რაიმე უფლებას, რომლითაც მას, საკუთარი შეხედულებისამებრ, შეუძლია - ისარგებლოს ან არ ისარგებლოს. მაგალითად, სამშენებლო კომპანიას ვერავინ აიძულებს, გამოიყენოს მისთვის მიცემული მშენებლობის ნებართვა და, საკუთარი სურვილის საწინააღმდეგოდ, ააშენოს საცხოვრებელი სახლი.

გარდა ამისა, არის ადმინისტრაციული აქტები, რომლებიც გამოცემისთანავე ავტომატურად აღსრულდებიან და, შესაბამისად, კანონმდებლობით დადგენილი აღსრულების პროცედურების გამოყენებას აღარ საჭიროებენ. ამის მაგალითად შეგვიძლია მოვიყვანოთ სამოქალაქო აქტების რეგისტრაციის ორგანოს (მმაჩი) აქტი ქორწინების ან განქორწინების რეგისტრაციის თაობაზე, ასევე, მიწის მართვის სახელმწიფო დეპარტამენტის აქტი საჯარო რეესტრში მიწის საკუთრების რეგისტრაციის თაობაზე და სხვ. ასევე, ასეთი ტიპის ადმინისტრაციული აქტებია იმ აქტების უმრავლესობა, რომლებიც ადასტურებენ პირთა უფლებებსა და მოვალეობებს ან სხვადასხვა იურიდიულ ფაქტებს.

უნდა აღვნიშნოთ, რომ იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც ადმინისტრაციული აქტი საჭიროებს აღსრულებას, ავტომატურად არ ხდება იძულებითი აღსრულების ღონისძიებების გამოყენება. ჩვეულებრივ, ადმინისტრაციული აქტით დადგენილი რაიმე ვალდებულება ნებაყოფლობით სრულდება შესაბამისი პირის მიერ და, მხოლოდ იმ გამონაკლის შემთხვევებში, როდესაც დაინტერესებული მხარე აქტს დადგენილ ვადაში არ ასრულებს, ან წინააღმდეგობას უწევს აქტის შესრულებას, სახელმწიფო იწყებს იძულებითი აღსრულების ღონისძიებათა გამოყენებას.

ვისი მეშვეობით აღწევს სახელმწიფო მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების იძულებითი აღსრულებას? ცხადია, ადმინისტრაციული აქტის

იძულებითი აღსრულება, უპირველეს ყოვლისა, უნდა განახორციელოს იმ ადმინისტრაციულმა ორგანომ, რომელმაც ეს აქტი გამოსცა, რადგან მან სხვაზე უკეთ იცის საკითხის არსი და სპეციფიკა, რის გამოც უკეთესად შეარჩევს აღსრულების ვადას, სახეს და წესს. სწორედ ამიტომ, საქართველოს ზოგადმა ადმინისტრაციულმა კოდექსმა დაადგინა საერთო წესი, რომლის მიხედვითაც, თუ კანონმდებლობა სხვაგვარად არ გაითვალისწინებს, ადმინისტრაციული აქტის აღსრულებაზე პასუხისმგებელია ის ადმინისტრაციული ორგანო, რომელმაც ეს აქტი გამოსცა.

ამავე დროს, პრაქტიკაში გვხვდება შემთხვევები, როდესაც შეუძლებელია ან მეტისმეტად რთულია, ადმინისტრაციული აქტი მისმა გამომცემმა ორგანომ აღასრულოს. ეს შეიძლება გამონკვეული იყოს იმიტომ, რომ ამ აქტის აღსრულება მოითხოვს რაიმე სპეციალურ ცოდნასა თუ საშუალებებს. მაგალითად, ასეთი აქტი შეიძლება იყოს ქალაქის მერიის გადანყვეტილება ქალაქში სანიტარული მდგომარეობის მოსაწესრიგებლად ბაზრობების ტერიტორიებზე სპეციალური შემონმების ჩატარების თაობაზე. აშკარაა, რომ თავად მერიას არა აქვს ასეთი შემონმების ჩატარების ტექნიკური შესაძლებლობა და არც ამ საკითხის მცოდნე სპეციალისტები ჰყავს. ამიტომ ასეთ შემთხვევაში რეკომენდირებულია, მერიამ თავისი გადანყვეტილების აღსრულება დაავალოს სანიტარული ზედამხედველობის სამსახურს. ასევე, ხშირად იქმნება სიტუაცია, როდესაც ადმინისტრაციული აქტის სხვა ორგანოს მიერ აღსრულება გაცილებით ნაკლებ ხარჯებთან არის დაკავშირებული, ვიდრე მისი აღსრულება თავად ამ აქტის გამომცემი ორგანოს მიერ. ასეთი შემთხვევები ხშირია მაშინ, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანოს გადანყვეტილება ამ ორგანოს ადგილსამყოფელიდან მოშორებით, სხვა ტერიტორიულ ერთეულზეა შესასრულებელი. ასეთ შემთხვევაში, ადმინისტრაციული აქტის აღსრულება შეიძლება დაევალოს ქვემდგომ ან სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოს. თავისთავად ცხადია, რომ ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს დავალება აქტის აღსრულების თაობაზე ქვემდგომისთვის სავალდებულოა შესასრულებლად. რაც შეეხება სხვა ადმინისტრაციული ორგანოსთვის აქტის აღსრულების დავალებას, ასეთ შემთხვევაში საქმე უფრო რთულდება, რადგან სხვა ადმინისტრაციული ორგანო სტრუქტურულად არ ემორჩილება დავალების მიმცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს და ვალდებული არ არის შეასრულოს მისი მითითებები. კანონმდებლობამ განსაზღვრა, რომ ასეთ შემთხვევაში უნდა ამოქმედდეს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ის დებულებები, რომლებიც აწესრიგებს ადმინისტრაციულ ორგანოთა სამართლებრივი ურთიერთდახმარების საკითხებს. ამ თემა-

ზე ვრცლად აღარ შეეჩერდებით, რადგან ამ წიგნში ადმინისტრაციულ ორგანოთა ურთიერთდახმარებაზე უკვე იყო მსჯელობა. დავამატებთ მხოლოდ, რომ შესაძლებელია, რომელიმე სპეციალურმა კანონმა თუ კანონქვემდებარე აქტმა დაადგინოს ამა თუ იმ სფეროში ადმინისტრაციული აქტის აღსრულების სხვა პირისთვის დავალების განსხვავებული წესებიც.

სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს თუ პირისთვის აღსრულების განხორციელების უფლების გადაცემა უნდა მოხდეს დელეგირების აქტის საფუძველზე, ანუ უნდა გამოიყენოს სპეციალური ადმინისტრაციული აქტი, რომელშიც აღინიშნება, რომ აღსრულებაზე პასუხისმგებელი ადმინისტრაციული ორგანო თავისი აქტის აღსრულებას ავალებს სხვა ორგანოს და მასვე გადასცემს შესაბამის უფლებამოსილებებს. ასეთი დავალება ზეპირად ან რაიმე სხვა ფორმით არ დაიშვება. უნდა აღვნიშნოთ, რომ კანონი უშვებს ერთი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მეორისთვის ადმინისტრაციული აქტის აღსრულების როგორც ერთჯერადი, ისე გარკვეული ვადით დელეგირებას (მაგ. მშენებლობის სამინისტრო უკანონო მშენებლობის შესახებ გამოტანილი ადმინისტრაციული აქტების აღსრულებას დაავალებს ქალაქის მერიის შესაბამის სამსახურს ხუთი წლის ვადით). დელეგირებისას ზუსტად უნდა განისაზღვროს, კონკრეტულად რა სახის ან უშუალოდ რომელი აქტის აღსრულების უფლება უნდა გადაეცეს სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოს. თუ დელეგირება ერთჯერადი ხასიათისა არ არის, მაშინ აღსრულების უფლების დელეგირების თაობაზე გამოცემულ ადმინისტრაციულ აქტში აუცილებლად უნდა მიეთითოს დელეგირების ვადაც.

თვით იმ ორგანოშიც, რომელიც უფლებამოსილია ადმინისტრაციული აქტის აღსრულებაზე, იძულებითი აღსრულების საშუალებების გამოყენების უფლება ყველა თანამშრომელს არა აქვს. ასეთი საშუალებების გამოყენება შეუძლია მხოლოდ იმ მუშაკს, რომელსაც ადმინისტრაციული აქტის აღსრულება სამსახურებრივად ევალება. იმავე უწყების სხვა რომელიმე თანამდებობის პირს (მაგ. ბუღალტერს, კადრების მუშაკს და სხვ.) არა აქვს უფლება, აღსრულოს ესა თუ ის ადმინისტრაციული აქტი, თუკი მას ეს სამსახურებრივად არ ევალება. მაგალითად, არქიმენინსპექციის კადრების სამსახურის უფროსს უფლება არა აქვს, პირს მოსთხოვოს უკანონო მშენებლობის აღკვეთა და მისი მოსთხოვნის შეუსრულებლობის შემთხვევაში გამოიყენოს კანონით დადგენილი იძულებითი აღსრულების ღონისძიებები, თუნდაც ამ დროისთვის არქიმენინსპექციას უკვე მიღებული ჰქონდეს გადანყვეტილება მშენებლობის უკანონობისა და მისი აღკვეთის თაობაზე. ასეთი მოთხოვნის დაყენების და, შესაბამისად, წინააღმდეგობის შემთხვევაში იძულებ

ბის ღონისძიებების გამოყენების უფლება აქვთ მხოლოდ იმ პირებს, ვინც სათანადო სამართლებრივი აქტებით (ამ შემთხვევაში - ინსპექციის დებულება) არის უფლებამოსილი. ამ პრინციპის მიზანია, დაიცვას კერძო ინტერესები სახელმწიფო მოხელეთა მხრიდან ხელყოფისგან. აღსრულებაზე პასუხისმგებელ თანამდებობის პირს უმეტესწილად ურთიერთობა უწევს მესამე პირებთან. ხშირად მას ამ პირთა წინააღმდეგ, შეიძლება, ისეთი იძულებითი ღონისძიებების გამოყენებაც დასჭირდეს, რაც ზიანს მიაყენებს ამ მესამე პირთა ინტერესებს. სწორედ ამიტომ მესამე პირებს (კერძო სანარმოებს, ჩვეულებრივ მოქალაქეებს და სხვ.) უფლება აქვთ იცოდნენ, რა უფლებამოსილებები აქვს იმ პირს, რომელიც მათ მიმართ თავის სამსახურებრივ მოვალეობას ახორციელებს. შესაბამისად, კანონმდებლობა ასეთ თანამდებობის პირებს ავალდებულებს, თან იქონიონ მათი სამსახურებრივი უფლებამოსილების დამადასტურებელი მონაშობა. თანამდებობის პირი ვალდებულია წარმოადგინოს ასეთი საბუთი იმ მესამე პირთა მოთხოვნის საფუძველზე, რომელთა მიმართაც აღსრულება ხორციელდება.

**§2. ადმინისტრაციული აღსრულების პროცესში საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობის დაცვის ვალდებულება**

კოდექსი სამართლებრივ ჩარჩოში სვამს აღსრულებაზე პასუხისმგებელი ადმინისტრაციული ორგანოს (თანამდებობის პირის) უფლებამოსილებებს და საკმაოდაც ზღუდავს მათ. აღსრულებაზე პასუხისმგებელ ორგანოს (თანამდებობის პირს) შეუძლია, კანონით მინიჭებული უფლებამოსილება გამოიყენოს მხოლოდ იმ ფარგლებში, რაც აუცილებელია ადმინისტრაციული აქტის აღსრულებისთვის. ამგვარად, უფლებამოსილების გადამეტებად ჩაითვლება შემთხვევა, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო ან უფლებამოსილი თანამდებობის პირი ადმინისტრაციული აქტის აღსასრულებლად იყენებს იმ საშუალებას, რომლის გამოყენების აუცილებლობაც – თუნდაც ეს უფლება კანონით ჰქონდეს მინიჭებული, ადმინისტრაციული აქტის აღსრულების უზრუნველსაყოფად აშკარად არ არსებობს. ამის მაგალითად გამოდგება შემთხვევა, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო ახორციელებს აღსრულებას უშუალო იძულების წესით ან პოლიციის მეშვეობით, თუმცა აშკარაა, რომ აქტის აღსასრულებლად შესაძლებელი იქნებოდა პირისთვის უფრო ნაკლები ზიანის მიმტანი მეთოდების (ჯარიმის, აღსრულების სხვა პირისათვის დავალების) გამოყენება. ასეთ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო/თანამდე-

ბობის პირი ვალდებულია, მოქმედებდეს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის იმ პრინციპების საფუძველზე, რომლებიც შეეხება **დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესსა და საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობას**. დისკრეციული უფლებამოსილების სწორი გამოყენება, პროპორციულობის პრინციპთან ერთად, ადმინისტრაციული სამართლის ერთ-ერთი ფუძემდებლური დებულებაა და მათი დაცვა და შესრულება საკვალდებულოა არა მარტო ადმინისტრაციული აქტის აღსრულებისას, არამედ ადმინისტრაციული წარმოების და, საერთოდ, სახელმწიფო ადმინისტრაციის საქმიანობის ყველა სფეროში. მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, ეს პრინციპები შედარებით ვრცლად განვიხილოთ.

**დისკრეციული უფლებამოსილება** ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებათაგან ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესია, შეარჩიოს მისაღები გადაწყვეტილება რამდენიმე შესაძლებელ ვარიანტს შორის. თუმცა ეს უფლებამოსილება შეზღუდულია 2 ფაქტორით - ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია შეარჩიოს, გადწყვეტილება იმ გადაწყვეტილებათაგან, რომელთა მიღების უფლებაც მას კანონმდებლობით მიენიჭა და, ასევე, შეარჩიოს ის გადაწყვეტილება, რომელიც თანაბრად შეესაბამება როგორც საჯარო, ისე კერძო ინტერესებს. დისკრეციული უფლებამოსილების შეზღუდვა ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მონაპოვარია. კომუნისტური მმართველობის პერიოდში ადმინისტრაციულ ორგანოთა დისკრეცია არაფრით იყო შეზღუდული. სწორედ ეს განაპირობებდა ადამიანის უფლებების დარღვევის უამრავ ფაქტს და ადმინისტრაციულ ორგანოს სამართალზე ზემოთ აყენებდა. ეს გამოიხატებოდა იმაში, რომ მთელი რიგი გადაწყვეტილებების მიღებისას ადმინისტრაციული ორგანო სამართლის ნორმებით შებოჭილი არ იყო, რაც დაუშვებელია დემოკრატიული სახელმწიფოს პირობებში.

რაც შეეხება **საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობის პრინციპს**, მას საფუძვლად უდევს ის ფაქტი, რომ ადმინისტრაციული ორგანო წარმოადგენს და ახორციელებს საჯარო (სახელმწიფო) ინტერესებს, თუმცა, მიუხედავად ამისა, მას არა აქვს გადაწყვეტილების ცალმხრივად მიღების უფლება. გადაწყვეტილების მიღებისას უნდა დავიცვათ კერძო პირთა ინტერესებიც. ადმინისტრაციული ორგანო თავის საქმიანობაში უნდა აბალანსებდეს საჯარო და კერძო ინტერესებს და გაუმართლებელ პრივილეგიას არ უნდა ანიჭებდეს რომელიმე მათგანს. თითოეული მოქალაქის ინტერესი არანაკლებ ფასეულია, ვიდრე სახელმწიფოსი. უფრო მეტიც, საჯარო ინტერესი ხომ სხვა არაფერია, თუ არა კერძო ინტერესთა ჯამი. აღსანიშნავია, რომ ეს

პრინციპი შეეხება მხოლოდ დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების პროცესში მიღებულ გადაწყვეტილებებს (რადგანაც სხვა შემთხვევებში სახელმწიფო მოხელეს არჩევანი არ აქვს და კანონით ზუსტად დადგენილი წესის შესაბამისად უნდა იმოქმედოს). პროპორციულობის პრინციპში შესაძლებელია ორი ქვე-პრინციპის გამოყოფა. პირველი ქვეპრინციპის თანახმად, მიზანი, რომლის მისაღწევადაც აქტი გამოიცა, უნდა შეესაბამებოდეს ამ მიზნის მისაღწევად აქტით გათვალისწინებულ საშუალებას, ანუ დისკრეციული უფლებამოსილებების განხორციელებისას არ შეიძლება გამოიცეს ადმინისტრაციული აქტი, თუ პირის კანონით დაცული უფლებებისა და ინტერესებისთვის მიყენებული ზიანი არსებითად აღემატება იმ სიკეთეს ან მიზანს, რომლის შესასრულებლადაც აქტი გამოიცა. მეორე ქვეპრინციპის თანახმად, დისკრეციული უფლებამოსილებების განხორციელებისას გამოცემული ადმინისტრაციული აქტით გათვალისწინებულმა ზომებმა არ შეიძლება გამოიწვიოს პირის კანონიერი უფლებების და ინტერესების დაუსაბუთებელი შეზღუდვა, რაც იმას გულისხმობს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, მის ხელთ არსებული რამდენიმე საშუალებიდან აუცილებლობის შემთხვევაში გამოიყენოს ის, რომელიც ყველაზე ნაკლები ზიანის მომტანია პირის კანონიერი ინტერესებისა და უფლებებისთვის.

ამგვარად, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ადმინისტრაციული აქტის იძულებითი აღსრულების პროცესში, ანუ მაშინაც კი, როდესაც პირი არ ასრულებს სახელმწიფოს კანონიერ მოთხოვნას, სახელმწიფომ მის მიმართ უნდა იმოქმედოს სახელმწიფოს ინტერესებისა და ამ პირის ინტერესების პროპორციულობის დაცვით, ანუ იმგვარად, რომ, ერთი მხრივ, მიაღწიოს მის მიერ დასახულ საჯარო სამართლებრივ მიზანს და, მეორე მხრივ, მინიმალური ზიანი მიაყენოს თავად ამ პირის ინტერესებს.

როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო თავის უფლებამოსილებას კანონის ფარგლებში ახორციელებს, ყველა ვალდებულია, არ გაუწიოს წინააღმდეგობა და შეასრულოს ადმინისტრაციული აქტის აღსრულებასთან დაკავშირებით უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს და შესაბამისი თანამდებობის პირის ყველა კანონიერი მოთხოვნა. მოცემული პრინციპის არსი აშკარაა, რადგან წინააღმდეგ შემთხვევაში შეუძლებელი გახდება სახელმწიფო ადმინისტრაციის მიერ მიღებული ნებისმიერი გადაწყვეტილების სისრულეში მოყვანა. ეს დებულება თავისთავად გასაგებია და აღიარებული ყველას მიერ, მაგრამ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით კიდევ ერთხელ არის განსაზღვრული. აღსანიშნავია, რომ ეს ვალდებულება ვრცელდება როგორც ადმინისტრაციული აქტის ადრესატზე, ისე მესამე პი-



რებზეც, რომელთაც საერთოდ არ ეხებათ აღსასრულებელი ადმინისტრაციული აქტი. ეს არ ნიშნავს იმას, რაც შეიძლება ერთი შეხედვით ჩანდეს – ადმინისტრაციული აქტის აღსრულებაზე უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს (თანამდებობის პირის) ყველა მოთხოვნა ნებისმიერი პირისთვის სავალდებულო შესასრულებელია და ყველა ვალდებულია, დაემორჩილოს ასეთ მოთხოვნას. კანონით განსაზღვრულია, რომ ეს მოთხოვნა უნდა იყოს კანონიერი, ანუ კანონიდან უნდა გამომდინარეობდეს. ასეთი მოთხოვნები კი როგორც დაინტერესებული მხარისთვის, ისე მესამე პირთათვის ძირითადად მისაღებია და ნებაყოფლობით სრულდება. ამასთან, ადმინისტრაციული ორგანო უნდა შეეცადოს, რომ მესამე პირთა მიმართ მოთხოვნის უფლება გამოიყენოს მხოლოდ კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევაში და ისიც იმ დროს, როდესაც ამის გარეშე ადმინისტრაციული აქტის აღსრულება შეუძლებელია ან მეტისმეტად რთულდება. მაგალითად, როდესაც უკანონოდ აგებული ბენზინგასამართი სადგურის იძულებით დემონტაჟი შეუძლებელია ან მეტისმეტად რთულია მეზობელი მიზნის ნაკვეთის გამოყენების გარეშე, ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია, კანონის ფარგლებში მოსთხოვოს მეზობელი ნაკვეთის მესაკუთრე პირს, რათა მის ნაკვეთზე გაიაროს სამშენებლო ტექნიკამ. ამავე დროს, მესამე პირს ვერც ერთი ადმინისტრაციული ორგანო თუ თანამდებობის პირი ვერ დაავალებს, საკუთარი საშუალებებით ან სახსრებით მონაწილეობა მიიღოს ისეთი ადმინისტრაციული აქტის აღსრულებაში, რომელიც მას არ ეხება. გამონაკლისია ის შემთხვევები, როდესაც ამას პირდაპირ კანონი ითვალისწინებს. პირიქით, თუკი აღსრულების პროცესში იძულებითი მონაწილეობით ზიანი მიადგება მესამე პირს, რომელსაც აღსასრულებელი ადმინისტრაციული აქტი არ ეხება, ადმინისტრაციულ ორგანოს შეიძლება დაეკისროს ასეთი ზიანის ანაზღაურებაც.

მესამე პირი, რომელსაც ეხება ადმინისტრაციული აქტი, უფლებამოსილია, უარი განაცხადოს აღსრულებასთან დაკავშირებული მოთხოვნის შესრულებაზე, თუ ეს ეწინააღმდეგება მისთვის კანონით დაკისრებულ ვალდებულებას ან გამოიწვევს სახელმწიფო, კომერციული ან პროფესიული საიდუმლოების გამჟღავნებას, რომლის დაცვის ვალდებულებაც მას კანონით აკისრია. ბუნებრივია, როდესაც ორ სხვადასხვა ფასეულობას შორის კოლიზია წარმოიქმნება, მესამე პირი თავისუფლდება აღსრულებასთან დაკავშირებული მოთხოვნის შესრულების ვალდებულებისგან. მაგრამ ეს არ ნიშნავს, რომ უშუალოდ იმ პირს, რომლის მიმართაც გამოცემულია ადმინისტრაციული აქტი, უფლება აქვს, რაიმე მოტივით უარი განაცხადოს ადმინისტრაციული აქტით გათვალისწინებული მოვალეობის შესრულებაზე

(მაგ., კერძო პირს უფლება არა აქვს, პირადი საიდუმლოების დაცვის მოტივით უარი უთხრას საგადასახადო ორგანოს იმ დოკუმენტების გადაცემაზე, რომელიც მის მიერ გადასახადების გადახდას ეხება).

როგორც ზემოთაც აღვნიშნეთ, ადმინისტრაციული აქტის აღსრულება ძირითადად ნებაყოფლობით ხორციელდება. როდესაც აქტი გამოცემულია კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესაბამისობით, ანუ როდესაც მისი მომზადებისა და გამოცემის პროცესში მოსმენილია და მეტნაკლებად გათვალისწინებულიც კერძო პირთა მოსაზრებები, ასევე, როდესაც აქტი გამოცემულია პროპორციულობის პრინციპის საფუძველზე, ასეთი პირები ნებაყოფლობით ასრულებენ ადმინისტრაციული აქტებით დადგენილ მოთხოვნებს. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, პირს განუსაზღვროს, თუ ზუსტად რა ქმედების განხორციელებაა საჭირო ადმინისტრაციული აქტის შესრულებისთვის (ანუ რისი გაკეთება ან რა მოქმედებისგან თავის შეკავება მოეთხოვება პირს იმისთვის, რომ ადმინისტრაციული აქტი ნებაყოფლობით შესრულებულად ჩაითვალოს). ასეთი მოქმედება შეიძლება იყოს რომელიმე კონკრეტულ საბანკო ანგარიშზე თანხის ჩარიცხვა, კონკრეტული შენობის ფასადის შეცვლა და სხვ. ასევე, ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა მიუთითოს ადმინისტრაციული აქტის შესრულების ვადაც, რომელიც უნდა იყოს რეალური და საკმარისი ადმინისტრაციული აქტის შესასრულებლად. როგორც წესი, ეს ორივე პირობა თვით აღსასრულებელ ადმინისტრაციულ აქტშივეა ხოლმე განსაზღვრული, თუმცა კანონი უშვებს მათი ცალკე ადმინისტრაციული აქტით განსაზღვრის შესაძლებლობასაც. ყველა პირს უნდა ჰქონდეს სახელმწიფოს მოთხოვნათა ნებაყოფლობით შესრულების შესაძლებლობა. ადმინისტრაციული აქტის შესრულება ხშირად რამდენიმე გზითა და საშუალებით შეიძლება. ასეთ შემთხვევაში ადმინისტრაციული აქტის შესრულების კონკრეტულ საშუალებას ადმინისტრაციული ორგანო კი არ განსაზღვრავს, არამედ თვით პირი, რომელიც ნებაყოფლობით ასრულებს მას. მაგალითად, თუ პირს დაევალა უკანონო ნაგებობის აღება, მას შეუძლია, სამუშაოები საკუთარი ძალებით შეასრულოს ან დაიქირავოს შესაბამისი სამშენებლო ფირმა, იქიდან გამომდინარე, თუ რომელი საშუალებაა თავად ამ პირისთვის ხელსაყრელი.

ცხადია, ადმინისტრაციული აქტების აღსრულება ყოველთვის **ხარჯებს** უკავშირდება. თავისთავად ნათელია, რომ, თუკი პირი ნებაყოფლობით არ შესრულებს ადმინისტრაციულ აქტს, მას დაეკისრება აქტის იძულებით აღსრულებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურების ვალდებულება, რადგანაც ადმინისტრაციული აქტის აღსასრულებლად სპეციალური ზომებისთვის

მიმართვა ამ პირის მიერ ადმინისტრაციული აქტის ნებაყოფლობით შეუსრულებლობით არის გამოწვეული. თუმცა, სპეციალური კანონმდებლობით, ეს პირი შეიძლება გათავისუფლდეს აღსრულების ხარჯების ანაზღაურებისგან.

თუ პირს არ განესაზღვრა ადმინისტრაციული აქტის მოთხოვნათა ნებაყოფლობით შესრულების ვადა, აღსრულების ხარჯებს გაიღებს შესაბამისი სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანო. თუკი პირს არ მიეცა შესაძლებლობა, გონივრულ ვადაში მისთვის ხელსაყრელი საშუალებითა და საკუთარი ხარჯებით ნებაყოფლობით შესრულებინა ადმინისტრაციული აქტით გათვალისწინებული მოთხოვნები, მას ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ აღსრულებული ადმინისტრაციული აქტის იძულებით აღსრულებასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურება არ დაეკისრება. აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ ხშირია შემთხვევები, როდესაც ადმინისტრაციული აქტის აღსრულება მისი ნებაყოფლობით შესრულების ვადის განსაზღვრის გარეშე გამოწვეულია თავად იმ პირის ქმედებით, რომელსაც უნდა აღსრულებინა ადმინისტრაციული აქტი. მაგალითად, როდესაც აქტის აღსრულების გადაუდებელი აუცილებლობის შემთხვევა გამოიწვია ამ პირის მიერ ადმინისტრაციული აქტის დარღვევამ, ასეთ შემთხვევაში, ჩვენი აზრით, აღსრულების ხარჯების ანაზღაურება ამ პირს უნდა დაეკისროს.

ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, პირისთვის ადმინისტრაციული აქტის ნებაყოფლობით შესასრულებლად მიცემული ვადის გასვლის შემდეგ თვითონ მიიღოს ზომები ადმინისტრაციული აქტის აღსასრულებლად. ასეთ შემთხვევაში მას შეუძლია გამოიყენოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით იძულებითი აღსრულებისთვის დადგენილი წესები და საშუალებები.

### **§3. ადმინისტრაციული აქტის იძულებით აღსრულების საშუალებები**

აღსრულების პროცედურის თანმიმდევრობა ასეთია: ჯერ მიიღება გადაწყვეტილება აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ, შემდეგ კი ხდება აღსრულების საშუალებათა გამოყენება.

ადმინისტრაციული აქტის იძულებითი აღსრულების საშუალებები შემდეგია:

- სხვა პირისთვის ადმინისტრაციული აქტის აღსრულების დავალება;
- ჯარიმა;
- უშუალო იძულება.

აღვნიშნავთ, რომ აღნიშნული საშუალებები გამოიყენება იმ ადმინისტრაციული აქტების აღსრულებისას, რომლებიც შეეხება რაიმე მოქმედების განხორციელებას ან მოქმედებისგან თავის შეკავებას. რაც შეეხება ფულადი მოთხოვნების აღსრულებას, მათთვის საქართველოს კანონმდებლობა განსხვავებულ წესს ადგენს. აღსრულების როგორც ერთი, ისე მეორე სახის შესახებ დანვრილებით ქვევით ვილაპარაკებთ.

აღსრულების პროცესის დაწყების საფუძველია **გადაწყვეტილება ადმინისტრაციული აქტის აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ**, რომელიც კიდევ ერთხელ აფრთხილებს ადმინისტრაციული აქტის ადრესატს, აძლევს უკანასკნელ შესაძლებლობას, ნებაყოფლობით აღასრულოს აქტი და, ამასთან, განუმარტავს, მის მიმართ კონკრეტულად რა იძულებითი ღონისძიება იქნება გამოყენებული ადმინისტრაციული აქტის ნებაყოფლობით შეუსრულებლობის შემთხვევაში. თუ არ იქნება აღსრულების უზრუნველყოფის გადაწყვეტილება, ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციული აქტის აღსასრულებლად ვერ მიმართავს ვერავითარ იძულების ზომებს. მაგალითად, თუკი არსებობს ადმინისტრაციული აქტი, რომელიც ადგიშვილის ქუჩის მცხოვრებლებს უკრძალავს 20 საათის შემდეგ მანქანების ტროტუარზე გაჩერებას, მაგრამ მოქალაქე ზურაბიშვილი სისტემატურად არღვევს ამ წესს, მაშინ მის მიმართ უნდა გამოიყენოს აქტი (აღსრულების უზრუნველყოფის თაობაზე), რომელშიც მიეთითება, რომ მომდევნო დღიდან მის მიერ წესის კიდევ ერთხელ დარღვევის შემთხვევაში მის მანქანას გადაიყვანენ საჯარიმო სადგომზე. მხოლოდ ამის შემდეგ გახდება შესაძლებელი მოქალაქე ზურაბიშვილის მიმართ იძულებითი ღონისძიებების გამოყენება. კიდევ ერთხელ აღვნიშნავთ, რომ ყველა ზემოთ მოტანილი დებულება შეეხება მხოლოდ ადმინისტრაციული აქტის აღსრულებას (მოცემულ შემთხვევაში აქტი ინდივიდუალურია, რადგან ეხება კონკრეტულ შემთხვევას, ადგენს მხოლოდ და მხოლოდ ერთი განსაზღვრული ქუჩის მაცხოვრებელი რამდენიმე ოჯახის ვალდებულებას). იმ შემთხვევაში, თუ მოქალაქე ზურაბიშვილი დაარღვევს ნორმატიული აქტებით დადგენილ საგზაო მოძრაობის ზოგად წესებს, ცხადია, მის მიმართ არავითარი ზემოთ აღნიშნული ღონისძიების განხორციელება არ გახდება საჭირო და პირდაპირ გამოიყენებენ ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსით დადგენილ სანქციებს თუ სხვა იძულებითი ღონისძიებებს. ეს, ფაქტობრივად, ნიშნავს, რომ ადმინისტრაციული აქტის აღსრულებასთან დაკავშირებული საქმიანობა ქმნის ადმინისტრაციული წარმოების ცალკე სახეს.

გადაწყვეტილება ადმინისტრაციული აქტის აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ წერილობითია. აღსრულების შესახებ გადაწყვეტილების მი-

ლება არ ნიშნავს იმას, რომ მაინცდამაინც სავალდებულოა დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა. პრაქტიკაში ხშირია შემთხვევები, როდესაც აღსრულებასთან დაკავშირებული საკითხები იმთავითვე გადაწყვეტილია შესასრულებელ ადმინისტრაციულ აქტში. მაგალითად, თუკი დავუბრუნდებით ზემოთ მოყვანილ მაგალითს, ადმინისტრაციულ ორგანოს შეეძლო, თავად ადმინისტრაციულ აქტშივე ჩაედო პუნქტი, რომლის თანახმადაც 20 საათის შემდეგ ტროტუარზე მდგომ მანქანებს საჯარიმო სადგომზე გადაიტანდნენ, ასეთ შემთხვევაში აღარ იარსებებდა იძულებითი აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ ცალკე აქტის გამოცემის საჭიროება.

ჩვეულებრივ, აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ გადაწყვეტილება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით მიიღება, თუმცა, იმის გათვალისწინებით, რომ ასეთი გადაწყვეტილება არ ადგენს აღსასრულებელი ადმინისტრაციული აქტისგან დამოუკიდებელ უფლება-მოვალეობების წრეს მხარეთათვის, იგი მეორადაც და გამომდინარეობს ძირითადი ადმინისტრაციული აქტიდან, გადაწყვეტილების მიღებისას ადმინისტრაციულ წარმოებაში დაინტერესებული მხარის უფლებები საკმაოდ შეზღუდულია. კერძოდ, არ გამოიყენება ადმინისტრაციული წარმოების ისეთი პრინციპები, როგორც არის დაინტერესებული მხარის ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობა და მის მიერ საკუთარი მოსაზრების წარდგენის შესაძლებლობა. კანონმა ასევე განსაზღვრა, რომ გადაუდებელ შემთხვევაში, როდესაც საფრთხე ექმნება სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ უშიშროებას, მოსახლეობის ჯანმრთელობას, ადამიანის სიცოცხლეს, როდესაც სხვაგვარად შეუძლებელია დანაშაულებრივი ქმედების აღკვეთა, აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ გადაწყვეტილება შეიძლება გამოიცეს ზეპირად, რაც მნიშვნელოვნად აჩქარებს ადმინისტრაციული აქტის აღსრულებასთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტას.

თუკი ნებაყოფლობითი აღსრულებისთვის მიცემული ვადის მიუხედავად, პირი არ შეასრულებს ადმინისტრაციული აქტის მოთხოვნებს, მაშინ ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, ვადის გასვლის შემდეგ თავად მიიღოს ზომები ადმინისტრაციული აქტის აღსასრულებლად, ანუ გამოიყენოს ადმინისტრაციული აქტის აღსრულების უზრუნველყოფის საშუალებები.

საქართველოს კანონმდებლობა მთლიანად განსხვავებულ იძულებითი აღსრულების საშუალებებს ითვალისწინებს, ერთი მხრივ, იმ ადმინისტრაციული აქტებისთვის, რომლებიც ფულადი თანხის გადახდევინებას შეეხება და, მეორე მხრივ, იმ აქტებისთვის, რომლებიც შეეხება რაიმე მოქმედების შესრულებას ან ასეთი მოქმედების შესრულებისგან თავის შეკავებას, ასევე,

**რაიმე მოქმედების თმენას.** ამის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია აღსრულების შესაბამისი პროცედურებისა და საშუალებების ცალკე განხილვა.

#### **§4. ფულადი მოთხოვნების აღსრულება**

პრაქტიკაში გვხვდება მრავალი ადმინისტრაციული აქტი, რომელიც ამა თუ იმ პირს აკისრებს ადმინისტრაციულ ორგანოთა სასარგებლოდ რაიმე თანხის გადახდას. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ასეთი ტიპის ადმინისტრაციული აქტების აღსრულებას თავისი სპეციფიკა აქვს. იგივე შეგვიძლია ვთქვათ ადმინისტრაციული აქტის აღსრულების ხარჯების ამოღების პროცედურასთან დაკავშირებითაც. ფულადი მოთხოვნის აღსრულების შემთხვევაშიც, იძულებითი ღონისძიების გამოყენებამდე, საჭიროა, მიღებული იქნას გადაწყვეტილება აღსრულების უზრუნველყოფის თაობაზე, რომლითაც პირს დაუდგინდება ვალდებულება, შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს საბანკო ანგარიშზე ჩარიცხოს განსაზღვრული თანხა. გადაწყვეტილებაში ასევე მითითებული უნდა იყოს თანხის ჩარიცხვის ვადა და ისიც, რომ ამ დროის განმავლობაში აქტის შეუსრულებლობის შემთხვევაში გამოყენებული იქნება თანხის იძულებით ამოღების კანონით გათვალისწინებული საშუალებანი.

რაც შეეხება პირისგან თანხის იძულებით ამოღებას, არც ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, არც ადმინისტრაციული სამართლოს სხვა ნორმები არ ადგენენ რაიმე განსაკუთრებულ წესს. თანხის ამოღება ხორციელდება თანხის დაკისრების თაობაზე სასამართლოს გადაწყვეტილებათა აღსრულების წესის შესაბამისად, სააღსრულებო ფურცლის საფუძველზე, „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესით. მართალია, ამ კანონით დადგენილი წესები მთლიანად სცდება ადმინისტრაციული სამართლის ფარგლებს, მაგრამ მაინც მიზანშეწონილად მიგვაჩნია მათი მოკლე მიმოხილვა.

აღსრულებას ახორციელებს საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს **სააღსრულებო სამსახური**, კონკრეტულად კი - ამ სამსახურში გაერთიანებული **სასამართლო აღმასრულებლები**. სასამართლო აღმასრულებელმა აღსრულების პროცესი შეიძლება დაიწყოს მხოლოდ **სააღსრულებო ფურცლის** საფუძველზე. ჩვეულებრივ, სააღსრულებო ფურცელს გამონერს სასამართლო გადაწყვეტილების კანონიერ ძალაში შესვლის შემდეგ, მაგრამ ადმინისტრაციული აქტის აღსრულებასთან დაკავშირებით სააღსრულებო

ფურცლის გამონერის უფლება ენიჭება ადმინისტრაციულ ორგანოსაც მას შემდეგ, რაც ადმინისტრაციული აქტის აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ გადაწყვეტილებაში მითითებული აქტის ნებაყოფლობით შესრულების ვადა ამოიწურება. სააღსრულებო ფურცლის მიღების შემდეგ აღმასრულებელი იღებს გადაწყვეტილებას აღსრულების დანყების შესახებ, რომელსაც უგზავნის მოვალეს და აძლევს წინადადებას, 5 დღის განმავლობაში ნებაყოფლობით გადაიხადოს თანხა. ამგვარად, პირს კიდევ ერთხელ ეძლევა აქტის ნებაყოფლობით შესრულების შესაძლებლობა, რითაც თავიდან აიცილებს როგორც იძულებითი აღსრულებით მიყენებულ ზიანს, ისე აღსრულების ხარჯების დაფარვის ვალდებულებას. იმ შემთხვევაში, თუკი არც ამ 5 დღის განმავლობაში პირი შესაბამის თანხას არ გადაიხდის, აღმასრულებელი უფლებამოსილი ხდება, გამოიყენოს იძულებითი აღსრულების კანონმდებლობით დადგენილი საშუალებები, როგორც არის:

**ქონების დაყადაღება და რეალიზაცია, მოთხოვნათა დაყადაღება და კრედიტორისთვის (მოთხოვნის უფლების მქონე პირისთვის) გადაცემა, ასევე, ქონების იძულებითი მართვა.** აღსრულების იძულებითი ღონისძიებები თანაბრად გამოიყენება როგორც ფიზიკურ, ისე იურიდიულ პირთა მიმართ.

აღმასრულებელი უფლებამოსილია, ფულადი თანხის ამოღების მიზნით დააყადაღოს და შემდეგ აუქციონის გზით მოახდინოს მოვალის როგორც მოძრავი, ისე უძრავი ქონების, ფასიანი ქაღალდების და ყველა სხვა მატერიალური სიკეთის რეალიზაცია. სასამართლო აღმასრულებლები ასევე ადებენ ყადაღას მოვალის საბანკო ანგარიშებსა და ნაღდ ფულსაც, რომელიც პირდაპირ გადაეცემა კრედიტორს. ყადაღას არ ექვემდებარება მხოლოდ პირველადი საჭიროების პირადი მოხმარების ნივთები, საარსებო მინიმუმი და შრომის ინსტრუმენტები. დაყადაღებული ქონების რეალიზაცია ხდება იძულებით აუქციონზე, რის შემდეგაც მიღებული თანხა გადაეცემა კრედიტორს. სასამართლო აღმასრულებელს, ასევე, უფლება აქვს, კრედიტორის თხოვნით დაადგინოს მოვალის უძრავი ქონების სანაცია (იძულებითი მართვა, რომლიდან მიღებული შემოსავალიც მთლიანად გადაეცემა კრედიტორს). აღსრულებასთან დაკავშირებულ ყველა ხარჯს ახდევინებენ მოვალეს. მასვე მოუწევს სააღსრულებო სამსახურის სასარგებლოდ ამოღებული თანხის 7%-ის გადახდაც.

**§5. ადმინისტრაციული აღსრულება მოქმედების შესრულებასთან,  
მოქმედებისგან თავის შეკავებასთან ან მოქმედების  
მოთმენასთან დაკავშირებით**

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, საქართველოს კანონმდებლობა იცნობს ადმინისტრაციული აქტის აღსრულების უზრუნველყოფის სამ საშუალებას:

- სხვა პირისთვის ადმინისტრაციული აქტის აღსრულების დავალება;
- ჯარიმა;
- უშუალო იძულება.

სანამ ამ საშუალებებს ცალ-ცალკე განვიხილავდეთ, გვსურს აღვნიშნოთ, რომ ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, გამოიყენოს ადმინისტრაციული აქტის აღსრულების უზრუნველყოფის ამ სამ საშუალებათაგან ერთ-ერთი, ანუ მას არა აქვს სხვა რაიმე საშუალებით ადმინისტრაციული აქტის აღსრულების უფლებამოსილება. ასევე, კონკრეტული გადაწყვეტილების აღსრულებისას ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, გამოიყენოს მხოლოდ აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ გადაწყვეტილებაში ან თავად აღსასრულებელ აქტში მითითებული ერთადერთი საშუალება.

აღსანიშნავია, რომ აღსრულების ღონისძიების შერჩევის დროსაც ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა იხელმძღვანელოს პროპორციულობის პრინციპით და აირჩიოს აღსრულების ის საშუალება, რომელიც უზრუნველყოფს ადმინისტრაციული აქტის ყველაზე სწრაფად და ნაკლები დანახარჯებით შესრულებას და, ამასთან, ნაკლებ ზიანს მიაყენებს საზოგადოებას და იმ პირს, ვის წინააღმდეგაც იძულებითი აღსრულება ხორციელდება.

მიგვაჩნია, რომ აღსრულების პროცესში უკეთ გარკვევისთვის საჭიროა ზემოთ აღნიშნული სამივე საშუალების ცალ-ცალკე განხილვა.

**1. სხვა პირისთვის ადმინისტრაციული აქტის აღსრულების დავალება.**

ადმინისტრაციული აქტის აღსრულების სხვა პირისთვის დავალება აქტის იძულებითი აღსრულების ყველაზე მარტივი ფორმაა. მისი გამოყენება დასაშვებია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც ადმინისტრაციული აქტი მისი ადრესატისთვის პერსონალურ ხასიათს არ ატარებს და არ შეიცავს აქტში მოხსენიებული პირის მიერ რაიმე მოთხოვნის პერსონალურად შესრულების შესაძლებლობას. მაგალითად, თუ ადმინისტრაციული აქტი ითვალისწინებს, რომ კაფე „დილის“ მეპატრონე ვალდებულია, კვირაში ორჯერ დაასუფთაოს კვების ობიექტის მიმდებარე ტერიტორია და იგი არ ასრულებს ამ აქტის მოთხოვნას, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია



სილია, ამ სამუშაოს შესრულება დაავალოს მუნიციპალურ დასუთავების სამსახურს ან ამ სამუშაოს შესასრულებლად დაიქირაოს კერძო პირი.

ადმინისტრაციული აქტის აღსრულების მესამე პირისთვის დავალება შესაძლებელია მხოლოდ მესამე პირის თანხმობით. როგორც წესი, ასეთი დავალება ხორციელდება ადმინისტრაციულ ორგანოსა და ამ პირს შორის დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე. პირის იძულება - სხვის ნაცვლად აღასრულოს ადმინისტრაციული აქტი - დაუშვებელია, გარდა გამოწინააღმდეგებისა. ასეთ გამოწინააღმდეგების ნარმოადგენს შემთხვევა, როცა ადმინისტრაციული აქტის დროულად აღსრულებლობა საფრთხეს უქმნის სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ უშიშროებას, მოსახლეობის ჯანმრთელობას, ადამიანის სიცოცხლეს ან სხვაგვარად შეუძლებელია დანაშაულებრივი ქმედების აღკვეთა. ამის მაგალითია შემთხვევა, როდესაც ადმინისტრაციული აქტით კერძო საცხოვრებელი სახლის მეპატრონეს დაევალა, შეაკეთოს თავისი სახლის ავარიული კედელი, რომელიც ჩამონგრევის წინაშეა და ყოველწუთიერ საფრთხეს უქმნის ქუჩაში ფეხით მოსიარულეთა სიცოცხლეს. თუკი სახლის მეპატრონე არ აღასრულებს აღნიშნულ აქტს, საკითხის სასიცოცხლო მნიშვნელობიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, სამშენებლო კომპანიას მისი სურვილის წინააღმდეგ სავალდებულოდ დაუსახოს კედლის დანგრევა ან შეკეთება. ასეთ შემთხვევაში, პირს, რომელმაც აღასრულა ადმინისტრაციული აქტი, აუნაზღაურდება როგორც შესრულებული სამუშაოს გასამრჯელო, ისე მის მიერ აქტის იძულებითი აღსრულებით მიყენებული ზიანი.

პირს, რომელსაც ადმინისტრაციული აქტის აღსრულება დაევალება, განუელ ხარჯებს (გასამრჯელოს ჩათვლით) აუნაზღაურებს ადმინისტრაციული ორგანო. შემდგომში ამ თანხას ადმინისტრაციული ორგანო აინაზღაურებს იმ პირისგან, რომლის წინააღმდეგაც განხორციელდა იძულებითი აღსრულება. აღსრულების ხარჯების ნებაყოფლობით აუნაზღაურებლობის შემთხვევაში მათი შესაბამისი პირისგან ამოღება მოხდება იმ წესებით, რაც ფულად მოთხოვნებთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული აქტების აღსრულებისთვის არის დადგენილი.

## 2. ჯარიმა.

ჯარიმა, როგორც ადმინისტრაციული აქტის აღსრულების უზრუნველყოფის საშუალება, იმ შემთხვევაში გამოიყენება, როდესაც ადმინისტრაციული აქტის აღსრულება შესაძლებელია მხოლოდ შესაბამისი პირის მიერ ნების გამოვლენით, ანუ ადმინისტრაციული აქტის აღსრულება გულისხმობს პირის მიერ რაიმე მოქმედებისგან თავის შეკავებას ან რაიმე

ისეთი მოქმედების შესრულებას, რაც მხოლოდ ამ კონკრეტული პირის მიერ ნების გამოხატვით არის შესაძლებელი. ჯარიმის გამოყენება შესაძლებელია თითქმის ყველა ამკრძალავი აქტის აღსრულების პროცესშიც. მაგალითად, როდესაც ადმინისტრაციული აქტი ადგენს, რომ საკოლმეურნეო ბაზრის დირექტორი ვალდებულია, თვეში ერთხელ გამოცხადდეს სანიტარულ ინსპექციაში და წარადგინოს ინფორმაცია ბაზარში სანიტარული მდგომარეობის შესახებ, ან როდესაც ადმინისტრაციული აქტი განსაზღვრავს, რომ საკონსერვო ქარხანას ეკრძალება ნარჩენების მდინარეში გადაყრა. ცხადია, ასეთ შემთხვევებში შეუძლებელი ხდება ადმინისტრაციული აქტის აღსრულების სხვა პირისთვის დავალება, რის გამოც საჭიროა სხვა საშუალებების გამოყენება, თუმცა ჯარიმა, როგორც აღსრულების უზრუნველყოფის საშუალება, ისეთ შემთხვევებშიც გამოიყენება, როდესაც არსებობს სხვა პირისთვის ადმინისტრაციული აქტის აღსრულების დავალების შესაძლებლობა. მაგ., თუ პირი უარს აცხადებს, თავის ეზოში მოჭრას ხე, რომელიც პრობლემებს უქმნის მეზობლის კანონიერ ინტერესებს, ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება აქვს, დააჯარიმოს ეს პირი ხის მოუჭრელობისთვის, მიუხედავად იმისა, რომ არსებობდა მესამე პირისთვის ხის მოჭრის დავალების შესაძლებლობა.

აღსანიშნავია, რომ პირის დაჯარიმება ისევე, როგორც უშუალო იძულება, დაუშვებელია იმ შემთხვევებში, როდესაც ადმინისტრაციული აქტის აღსრულება მხოლოდ ამ პირის ნებაზე არ არის დამოკიდებული. მაგალითად, პირს არ შეიძლება დაეკისროს ჯარიმა იმ შემთხვევაში, თუ ადმინისტრაციული აქტით გათვალისწინებულია მის საკუთრებაში არსებულ მიწაზე ელექტროგადამცემი ხაზის ანძის დადგმა, მაგრამ მიწა დაგირავებულია ბანკში და, ამ პირსა და ბანკს შორის დადებული ხელშეკრულების თანახმად, ამისთვის საჭიროა ბანკის თანხმობაც.

**ჯარიმის ოდენობა** განისაზღვრება გადანყვეტილებით აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ, რაც ზევით განვიხილეთ. ამავე გადანყვეტილებით უნდა განისაზღვროს თუ ჯარიმის რომელი სახე იქნება გამოყენებული კონკრეტულ შემთხვევაში. ზოგადად ადმინისტრაციულმა კოდექსმა განსაზღვრა, რომ ჯარიმა შეიძლება იყოს სამი სახისა: საერთო თანხით განსაზღვრული, ჯარიმა ადმინისტრაციული აქტის დარღვევის ყოველი დღისთვის და ჯარიმა ადმინისტრაციული აქტის დარღვევით ჩადენილი ყოველი ქმედებისთვის. განვიხილოთ ისინი ცალ-ცალკე:

ა. **საერთო თანხით განსაზღვრული ჯარიმა** გამოიყენება იმ შემთხვევაში, როდესაც ადმინისტრაციული აქტის დარღვევა ერთჯერადი ხასია-

თისაა და მისი განმეორებით დარღვევა შეუძლებელია. მაგალითად, შემთხვევა, როდესაც, ადმინისტრაციული აქტის თანახმად, პირი ვალდებული იყო, გამოცხადებულიყო გარკვეულ დღეს დანიშნულ ადმინისტრაციული ორგანოს სხდომაზე, მაგრამ მან ეს არ გააკეთა. ასევე, შესაძლებელია პირის ერთჯერადი დაჯარიმება მაშინაც, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტს, რომ ამა თუ იმ მიზეზის გამო ერთჯერადი დაჯარიმება საკმარისი ფაქტორი იქნება იმისთვის, რომ შემდეგში შესაძლებელი შეიქნას აქტის აღსრულება. უნდა აღვნიშნოთ, რომ დაჯარიმება არ ათავისუფლებს პირს ადმინისტრაციული აქტის აღსრულების ვალდებულებისგან გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც ადმინისტრაციული აქტის მოქმედება შეწყვეტილია. ადმინისტრაციული აქტის აღუსრულებლობის შემთხვევაში დასაშვებია პირის განმეორებით დაჯარიმებაც. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად, **საერთო თანხით განსაზღვრული ჯარიმის ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს ფიზიკურ პირთათვის 1000, ხოლო იურიდიულ პირთათვის 5000 ლარს.**

ბ. **ჯარიმა ადმინისტრაციული აქტის დარღვევის ყოველი დღისთვის** გულისხმობს შემთხვევას, როდესაც პირს დაეკისრება ჯარიმის გადახდა ყოველდღიურად - იმ დღიდან, როდესაც დამთავრდა ადმინისტრაციული აქტის ნებაყოფლობით აღსრულების ვადა, ადმინისტრაციული აქტის აღსრულებამდე. მაგალითად, როდესაც მონოპოლისტ სანარმოს ანტიმონოპოლიურმა სამსახურმა კანონის საფუძველზე დაავალა რაიმე ინფორმაციის წარდგენა 10 დღის განმავლობაში, ხოლო სანარმომ ეს ვალდებულება არ შეასრულა, მას შეიძლება დაეკისროს დღეებით განსაზღვრული ჯარიმა, რომელიც აითვლება 10-დღიანი ვადის გასვლის მომენტიდან და იმოქმედებს მანამ, სანამ სანარმო აქტით დადგენილ ვალდებულებას არ შეასრულებს, ანუ არ წარადგენს შესაბამის ინფორმაციას. კანონმდებლობის თანახმად, საქართველოში ასეთი **ჯარიმის ოდენობა თითოეულ დღეზე არ შეიძლება აღემატებოდეს ფიზიკურ პირთათვის 50, ხოლო იურიდიულ პირთათვის 200 ლარს.**

გ. **ჯარიმა ადმინისტრაციული აქტის დარღვევით ჩადენილი ყოველი ქმედებისთვის** ძირითადად დამახასიათებელია აკრძალავი ადმინისტრაციული აქტების აღსრულებისთვის. ეს გულისხმობს, რომ ყოველთვის, როდესაც პირი ჩაიდენს ადმინისტრაციული აქტით აკრძალულ ქმედებას, მას დაეკისრება ჯარიმა. მაგალითად, თუ ადმინისტრაციული აქტი უკრძალავს რომელიმე შენობის მაცხოვრებლებს ფანჯრიდან ნაგვის გადაყრას, აკრძალვის დამრღვევი პირი დაჯარიმდება ფანჯრიდან ნაგვის გადაყრის

ყოველი ფაქტისთვის. ასეთი ჯარიმის ოდენობაც ფიზიკურ პირთათვის არ უნდა აღემატებოდეს 50, ხოლო იურიდიულ პირთათვის 200 ლარს.

აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ ადმინისტრაციული აქტის აღსრულების პროცესში გამოსაყენებელი ჯარიმის მინიმალური ოდენობაა 5 ლარი. დაუშვებელია ამაზე ნაკლები თანხით პირის დაჯარიმება.

### 3. უშუალო იძულება

თუ ზემოთ აღნიშნული აღსრულების უზრუნველყოფის საშუალებების (სხვა პირისთვის ადმინისტრაციული აქტის დავალება და ჯარიმა) გამოყენების მიუხედავად, ადმინისტრაციული აქტი არ აღსრულდა, აღსრულებაზე პასუხისმგებელი ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, ადმინისტრაციული აქტის აღსრულება უზრუნველყოს უშუალო იძულების საშუალებით. უშუალო იძულება ნიშნავს ფიზიკურ ან სხვა სახის უშუალო ზემოქმედებას პირზე, მის ქონებაზე და სხვ. უშუალო იძულება ძირითადად ისეთ შემთხვევებს გულისხმობს, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო ავალებს პოლიციას ადმინისტრაციული აქტის აღსრულებას ან მას თვითონ უშუალო მოქმედებებით ახორციელებს.

ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია, გამოიყენოს უშუალო იძულების მხოლოდ ის საშუალებები, რაც გათვალისწინებულია კანონით ან კანონის საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე აქტით (მაგ: „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონით).

უშუალო იძულება ადმინისტრაციული აქტის აღსრულების ყველაზე მკაცრი ფორმაა. აღსრულების უშუალო იძულების გზით განხორციელების პოლიციისთვის დავალების შემთხვევაში, „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, პოლიციის მუშაკებს აქვთ ფიზიკური იძულების, ასევე ხელბორკილებისა და სხვა სპეციალურ საშუალებათა გამოყენების უფლებაც. ამის გამო უშუალო იძულების ფორმისადმი ისე მიმართვა, რომ არ გამოვიყენოთ აღსრულების უზრუნველყოფის ზემოთ აღნიშნული საშუალებები (სხვა პირისთვის ადმინისტრაციული აქტის დავალება და ჯარიმა), შესაძლებელია მხოლოდ ფორსმაჟორულ შემთხვევებში, როდესაც საფრთხე ექმნება სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ უშიშროებას, მოსახლეობის ჯანმრთელობას, ადამიანის სიცოცხლეს ან სხვაგვარად შეუძლებელია დანაშაულებრივი ქმედების აღკვეთა.

და ბოლოს, ზემოთ აღნიშნულ პროცედურებსა და მათი გამოყენების თანმიმდევრობაზე უკეთესი წარმოდგენის შესაქმნელად წარმოგიდგინთ ადმინისტრაციული აქტის აღსრულების წესის გრაფიკულ სქემას:

ადმინისტრაციული აქტი

აქტში მითითებულია ნებაყოფლობითი აღსრულების ვადა და შესაძლო იძულებითი ღონისძიება

აქტში მითითებული არ არის ნებაყოფლობითი აღსრულების ვადა და შესაძლო იძულებითი ღონისძიება

აქტი ეხება თანხის ამოღებას

გადაწყვეტილება ადმინისტრაციული აქტის აღსრულების უზრუნველყოფის თაობაზე

აქტი ეხება ქმედების განხორციელებას ან მოქმედებისაგან თავის შეკავებას

„სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ კანონით დადგენილი პროცედურა

პირი მითითებულ ვადაში ნებაყოფლობით აღსრულებს აქტს

აქტის აღსრულების სხვა პირისთვის დავალება

ჯარიმა

აქტის აღსრულების სხვა პირისთვის დავალება

ჯარიმა

უშუალო იძულება

უშუალო იძულება

აქტის აღსრულება

## IV კარი

### ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით. ადმინისტრაციული ორგანოს პასუხისმგებლობა

#### თავი 13

##### ადმინისტრაციული საჩივარი

##### შესავალი

ადმინისტრაციული სამართალი, ერთი მხრივ, აწესრიგებს ადმინისტრაციულ წარმოებას, ხოლო, მეორე მხრივ, თავადვეა მმართველობითი საქმიანობის მართლზომიერების შეფასების კრიტერიუმი. ადმინისტრაციული წარმოების მომწესრიგებელი კანონმდებლობა ადგენს არა მხოლოდ პოზიტიური, უდავო, არამედ აგრეთვე ნეგატიური, სადავო ურთიერთობების გადამჭრელ პროცედურებს მოქალაქესა და ადმინისტრაციას შორის დავის არსებობისას. თუ ადმინისტრაციული ორგანოს მოქმედება (უმოქმედობა) ან გადაწყვეტილება არღვევს მოქალაქის უფლებებს, მას აქვს გასაჩივრების უფლება, რაც პირის არა მხოლოდ უფლებათა, არამედ მისი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის საშუალებაც. ადმინისტრაციული საჩივარი ადმინისტრაციული

ტრაციულ ორგანოებს აძლევს თვითკონტროლის განხორციელების საშუალებას (გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოს ან ზემდგომი ორგანოს მიერ). საჩივართან დაკავშირებული წარმოების ნორმატიული მოწესრიგება ქმნის მნიშვნელოვან გარანტიებს ადამიანის უფლებების დაცვის სფეროში, უფლების სამართლებრივი დაცვა საჩივრის უმნიშვნელოვანესი ფუნქციაა. გასაჩივრების უფლება შესაძლებლობას აძლევს დაინტერესებულ პირს, თავისი უფლების დასაცავად მიმართოს სახელმწიფო ორგანოებს, რომლებიც ვალდებული არიან, მიიღონ ზომები მომჩივანთა დარღვეული უფლებებისა და ინტერესების დასაცავად. ადმინისტრაციული საჩივარი ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის სრულყოფის მნიშვნელოვანი ფაქტორია. როდესაც ესა თუ ის ორგანო იხილავს ადმინისტრაციულ საჩივარს, საჩივარში მოყვანილი სადავო საკითხის გადაწყვეტასთან ერთად, რაც ხშირად სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია მხარისთვის, თავისი გადაწყვეტილებით ორგანო აღასრულებს უფრო მნიშვნელოვან სოციალურ ფუნქციასაც - კერძოდ, საჩივრის განხილვით და გადაწყვეტით იგი აღკვეთს ადმინისტრაციულ თვითნებობას, დისბალანსს სახელმწიფო მმართველობაში, უფლებამოსილების გადაჭარბების, პასუხისმგებლობის შესუსტების ფაქტებს და, მაშასადამე, კეთილისმყოფელ გავლენას ახდენს კანონიერების რეჟიმზე. ადმინისტრაციული წარმოება საჩივარზე ხელს უწყობს ადმინისტრაციული კატეგორიის საქმეებისგან სასამართლოების განტვირთვას, იგი არის ადმინისტრაციული სასამართლოწარმოების წინამორბედი. საჩივარზე გამოტანილი გადაწყვეტილების დასაბუთებიდან ნათელი ხდება სასამართლოსადმი სარჩელით მიმართვის საფუძვლიანობა, სარჩელის დაკმაყოფილების პერსპექტივა. მრავალ ქვეყანაში სასამართლოსადმი მიმართვის უფლება (გარე კონტროლი) დაიშვება სადავო საკითხის ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრების შემდეგ, სპეციალური კანონმდებლობით განისაზღვრება გადაწყვეტილების მართლზომიერების შიდაუწყებრივი შემოწმების ფარგლები (როგორც წესი, ადმინისტრაციული შემოწმება შემოიფარგლება ერთი ან ორი ინსტანციით).

საქართველოს კანონმდებლობით პირს შეუძლია, თავის უფლებათა და თავისუფლებათა დასაცავად ადმინისტრაციული ორგანოსთვის ადმინისტრაციული საჩივრის წარუდგენლად, პირდაპირ მიმართოს სასამართლოს (სზაკ 178.3 მუხ). ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში გასაჩივრების გარეშე სასამართლოსადმი მიმართვის შესაძლებლობა არის საქართველოში ადმინისტრაციულ ორგანოსა და დაინტერესებულ პირს შორის ურთიერთობის სამართლებრივი რეგულირების თავისებურება, რაც მნიშვნელოვანილად განპირობებულია მოსახლეობაში მმართველობითი აპარატის დაბა-

ლი ავტორიტეტით, იმით, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება ხშირ შემთხვევაში განპირობებულია ზემდგომი ორგანოს პოზიციით. მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის მიზნით, ახალი საპროცესო კანონმდებლობა აღარ ითვალისწინებს ადრე მოქმედ წესს (1964წ. სსსკ 132.2 მუხ.), რომლის თანახმად სასამართლოსადმი სარჩელით მიმართვამდე სავალდებულო იყო სასამართლოს გარეშე წინასწარი გადაწყვეტის წესის დაცვა. დღეს მოქმედი კანონმდებლობა ემყარება საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის მოთხოვნებს, რომლის თანახმად „ყოველ ადამიანს უფლება აქვს, თავის უფლებათა და თავისუფლებათა დასაცავად მიმართოს სასამართლოს“. საქართველოს კონსტიტუციის 42.1 მუხლით გათვალისწინებული სასამართლოსადმი მიმართვის უფლება ძირითად უფლებათა რიგს განეკუთვნება. მიღებული გადაწყვეტილების, კონკრეტული მოქმედების სასამართლოში გასაჩივრების შესაძლებლობა ყველა რანგის ადმინისტრაციის დისციპლინირების მნიშვნელოვანი ფაქტორია. ადმინისტრაციული სარჩელები მსგავსია რომის სამართალში ცნობილი *actiones populares* (საერთო სარგებლობისთვის სარჩელების); ისინი ყოველთვის სასარგებლოა საზოგადოებისთვის, ვინაიდან განწმენდენ მას საჯარო თვითნებობისგან, კეთილისმყოფელ გავლენას ახდენენ ყველაზე, რადგანაც კონკრეტული სუბიექტის უფლებისთვის ბრძოლა არის ბრძოლა კანონიერებისთვის. სახელდობრ ამით არის განპირობებული ადმინისტრაციული იუსტიციისადმი მოჭარბებული ყურადღება მისი სამართლებრივი რეგულირების ტრადიციულად მაღალი დონის ქვეყნებში, ფორმალური ნიშნების მიხედვითაც კი იგი მეტოქეობას უწევს კონსტიტუციურ იუსტიციას.

შიდაადმინისტრაციული გასაჩივრების სტადიას ბევრი საერთო აქვს სასამართლო წარმოებასთან, რის გამოც მას ზოგჯერ კვაზისასამართლო პროცედურასაც კი უწოდებენ. ამავდროულად, ადმინისტრაციული სამართალწარმოება არის ადმინისტრაციული წარმოებისგან ხარისხობრივად განსხვავებული საქმიანობის ფორმა მისთვის დამახასიათებელი საჯაროობის, თანასწორობის, სასამართლოს დამოუკიდებლობის და სხვ. პრინციპებით. ადმინისტრაციული ორგანოებისგან განსხვავებით, სასამართლო წყვეტს მხოლოდ სამართლის საკითხებს და არ ეხება სოციალურ-პოლიტიკური, ეკონომიკური მიზანშეწონილობის საკითხებს (ამ თვალსაზრისით შეიძლება ითქვას, რომ საჩივრის უფლება სარჩელის უფლებაზე უფრო ფართოა). საჩივრის განმხილველი და გადამწყვეტი ორგანო იმავდროულად დავის ერთ-ერთი მონაწილეა და მის მიერ მიღებულ აქტს სასამართლოს გადაწყვეტილების მსგავსი მდგრაობა არა აქვს. იგი, შესაძლოა, შეიცვალოს, შეხამებულ იქნას შეცვლილ პირობებთან.



მოქმედი კანონმდებლობა, ითვალისწინებს რა ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრების გარეშე სასამართლოსადმი უშუალოდ მიმართვის შესაძლებლობას იმავდროულად ახალისებს გასაჩივრების ადმინისტრაციული არხის აქტიურ გამოყენებას. ასე, მაგალითად, სასკ-ის მე-10 მუხლი ადმინისტრაციული კატეგორიის საქმეებზე პირველი ინსტანციის სასამართლოში სახელმწიფო ბაჟის გადახდას ითვალისწინებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ პირმა არ გამოიყენა ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენის შესაძლებლობა (თავის მხრივ, ადმინისტრაციული საჩივრის შეტანა არ უკავშირდება სახელმწიფო ბაჟის ან მოსაკრებლის გადახდას). ადმინისტრაციული გასაჩივრების წესის აქტიური გამოყენება, ერთის მხრივ, დააბრკოლებს სასამართლოში უსაფუძვლო სარჩელების შეტანას, ხოლო, მეორეს მხრივ, წაახალისებს ფიზიკურ პირებს, ვიდრე სასამართლოს მიმართავენ, გამოიყენონ მათთვის ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით მინიჭებული უფლებები; აიძულებენ ადმინისტრაციულ ორგანოებს, შეასრულონ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრული პროცედურები და წესები. თანამედროვე სოციალურ-ეკონომიკური ცხოვრების სირთულის, სასამართლო პროცედურის ხანგრძლივობის გათვალისწინებით გასაჩივრების ადმინისტრაციული წესი იძლევა ადმინისტრაციულ სფეროში პრევენტიული ზომების მიღების განხორციელების, ოპერატიულად ქვემდგომი ორგანოების საქმიანობის მართლზომიერების მნიშვნელოვანი დანახარჯების გარეშე დადგენის საშუალებას. გამოწვევების შემთხვევებში კანონმდებლობა ითვალისწინებს სარჩელის აღძვრას სასამართლოში მხოლოდ ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრების შემდეგ (ასე, მაგალითად, სზაკ 18-ე მუხ. თანახმად ადმინისტრაციულ ორგანოებს შორის დავის შემთხვევაში სამართლებრივი დახმარების აღმოჩენის შესახებ სარჩელი სასამართლოს წარედგინება მხოლოდ შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს შემდგომი ორგანოსაგან სამართლებრივი დახმარების აღმოჩენაზე წერილობითი უარის მიღების შემდეგ. საგადასახადო კანონმდებლობა ადგენს საგადასახადო ორგანოების გადაწყვეტილებების გასაჩივრების ადმინისტრაციულ წესს. გასაჩივრების შედეგად საგადასახადო დეპარტამენტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში). ვფიქრობთ, აღნიშნული წესი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლს, ვინაიდან სასამართლოსადმი მიმართვამდე გასაჩივრების სავალდებულო ადმინისტრაციული წესის შემოღება არ გამორიცხავს სასამართლოში მიმართვის უფლებას, პირს პოტენციურად უნარჩუნდება ასეთი უფლება, მისი რეალიზაცია ხდება ადმინისტრაციული წარმოების ამონურვის შემდეგ, რაც შესაძლებლობას აძლევს ადმინისტრაციულ ორგანოს, გამოასწოროს დაშვებული შეცდომა; ამას-

თან, ადმინისტრაციულ პროცედურას ანიჭებს სუბსიდარულ ხასიათს, ხელს უწყობს დავების ოპერატიულ გადაწყვეტას, სასამართლოთა განტვირთვას (აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მითითებულ შემთხვევებში ადმინისტრაციული წარმოების გვერდის ავლით უშუალოდ სასამართლოსადმი სარჩელით მიმართვის შემთხვევაში სასამართლო პრაქტიკა ემყარება საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლში ასახულ სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებას). ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება დავასკვნათ, რომ ადმინისტრაციულ საჩივარზე ადმინისტრაციული წარმოების უმნიშვნელოვანეს ფუნქციებს განეკუთვნება საჩივრის ავტორის სამართლებრივი დაცვა, თვითკონტროლის განხორციელება, სასამართლოების განტვირთვა ადმინისტრაციული კატეგორიის საქმეებისგან (ადმინისტრაციული პროცესის ზოგიერთი მკვლევარი ამის საპირისპიროდ ამტკიცებს, რომ პირიქით სასამართლოები ახდენენ ადმინისტრაციული აპარატის განტვირთვას მიმართვებისგან, ადმინისტრაციულ საჩივარზე ყურადღების გამახვილება, ადმინისტრაციული თვითკონტროლის როლის ზრდა სასამართლო კონტროლის როლის შეზღუდვის მცდელობაა). ვფიქრობთ, რომ კონფლიქტების გადაჭრის ადმინისტრაციული და სასამართლო საშუალებები ზემოქმედებენ და ავსებენ ერთმანეთს, ადმინისტრაციული და სასამართლო იურისდიქციების კონკურენციას, სასამართლო იურისდიქციის გაფართოებას არ უნდა ახლდეს თან ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრების შეზღუდვა).

## §1 ადმინისტრაციული საჩივრის ცნება

ადმინისტრაციული საჩივრის დეფინიცია მოცემულია სზაკ-ის მე-2 მუხლის I ნაწილის „ი“ ქვეპუნქტში, რომლის მიხედვით ადმინისტრაციული საჩივარი არის დაინტერესებული მხარის მიერ უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოში ამ კოდექსით დადგენილი წესით წარდგენილი წერილობითი მოთხოვნა დარღვეული უფლების აღდგენის მიზნით იმავე ან ქვემდგომი ორგანოს მიერ გამოცემული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადების, შეცვლის, ან ახალი ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის, ან ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ისეთი მოქმედების განხორციელების ან ისეთი მოქმედების განხორციელებისაგან თავის შეკავების შესახებ, რომელიც არ გულისხმობს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემას. სზაკ-ის 177-ე მუხლის თანახმად, ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის, აგრეთვე, ადმინისტრაციული ორგანოს მოქმედების გასაჩივრების უფლება აქვს მხოლოდ დაინტერესებულ მხარეს. ამდენად, საჩივარი დაკავშირებული უნდა

იყოს უფლების დარღვევასთან, სზაკ მე-2 მუხლის I ნაწილის „ბ“ ქვეპუნქტში მოცემული დაინტერესებული მხარის ცნებიდან გამომდინარე, შეიძლება დავასკვნათ, რომ ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი, ე.ი., ნორმატიული ან ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტი, აგრეთვე, ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედება პირდაპირ და უშუალო გავლენას უნდა ახდენდეს მომჩივანის ინტერესებზე, ანუ საჩივრის შემტანს საჩივარში დასმული საკითხისადმი უშუალო უფლებადამცავი ინტერესი უნდა ჰქონდეს. ორგანოს, ორგანიზაციის ან თანამდებობის პირის მუშაობის გაუმჯობესებაზე მითითება, პირის მოთხოვნა მუშაობის გაუმჯობესების თაობაზე, დარღვეული უფლების აღდგენის მოთხოვნის გარეშე, არის **წინადადება**, ხოლო ადმინისტრაციული აქტის გამოცემით გარკვეული უფლებების მოპოვების ან კანონიერი ინტერესების დაკმაყოფილების წერილობითი მოთხოვნა, სზაკ-ის მე-2 მუხლის I ნაწილის „თ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, არის **განცხადება**. თუ ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძველი დაინტერესებული პირის განცხადებაა (სზაკ 76.1 „ა“), სზაკ-ის XIII თავით მოწესრიგებული ადმინისტრაციული წარმოების დაწყება, ანუ ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით დასაშვებია მხოლოდ ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენის შემთხვევაში. ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილი არ არის, დაიწყოს სზაკ-ის XIII თავით გათვალისწინებული პროცედურების წარმოება თავისი ინიციატივით, დაინტერესებული პირის საჩივრის არარსებობის პირობებში. ამდენად, განცხადება არის ადმინისტრაციული საჩივრის წინაპირობა. განცხადების თაობაზე მიღებულ აქტთან შედარებით, საჩივრის განხილვის შედეგად მიღებული აქტის სასამართლოში გასაჩივრების მომეტებული ალბათობა თავისთავად ზრდის მის მნიშვნელობას, განსაკუთრებით საშურს ხდის ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით ადმინისტრაციული წარმოების წესების ზედმიწევნით დაცვას, ამ წარმოების შედეგად გამოცემული ადმინისტრაციული აქტის კანონიერებას.

ორგანოსადმი მიმართვის ერთ-ერთი ფორმაა **პეტიცია** (ლათ. *peticio*), სახელმწიფო ხელისუფლებისადმი წერილობითი კოლექტიური მოთხოვნა სახელმწიფოებრივ და საერთო პრობლემებიდან გამომდინარე საკითხებზე. პეტიციის წარდგენის უფლება მე-12 საუკუნიდან არის ცნობილი. ჩვენში პეტიციის შეტანის და განხილვის წესს ცალკე მუხლად ითვალისწინებდა „სახელმწიფო ორგანოებში, საწარმოებში, დაწესებულებებსა და ორგანიზაციებში (მიუხედავად მათი ორგანიზაციულსამართლებრივი ფორმისა) განცხადებების, საჩივრებისა და მიმართვების განხილვის წესის შესახებ“ კანონი. არსებობს პეტიციის უფლების ქვეყნის კონსტიტუციაში ასახვის შემთხვევები (მაგ. საფრანგეთის 1791 წლის კონსტიტუცია). საგულისხმოა, რომ საჩივრის უფლების აღიარება ძირითადი კანონის დონეზე დამახასიათებელი იყო სოციალისტური ქვეყნების კონსტიტუციებისთვის.

## §2. ადმინისტრაციული საჩივრის განმხილველი და გადამწყვეტი ორგანოები

თუ კანონით ან მის საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე აქტით სხვა რამ არ არის დადგენილი, ადმინისტრაციულ საჩივარს განიხილავს და გადაწყვეტს აქტის გამომცემი ადმინისტრაციული ორგანო, თუ იქ არსებობს აქტის გამომცემი თანამდებობის პირის ან სტრუქტურული ქვედანაყოფის ზემდგომი თანამდებობის პირი. ადმინისტრაციული ორგანოს ხელმძღვანელი თანამდებობის პირის მიერ გამოცემული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის თაობაზე წარდგენილ საჩივარს განიხილავს და გადაწყვეტს ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო. შესაბამისად, საჩივარი შეიტანება ადმინისტრაციული ორგანოს ზემდგომი თანამდებობის პირის ან ზემდგომი ორგანოს სახელზე (სზაკ-ის 178-ე მუხ.). საჩივრის ობიექტური გადაწყვეტის მიზნით ეს წესი გამორიცხავს ადმინისტრაციული საჩივრის გადაწყვეტაში იმ პირის მონაწილეობის მიღებას, რომელიც გასაჩივრებული აქტის მომზადებაში ან გამოცემაში მონაწილეობდა. სზაკ-ის მე-60 მუხლის მე-3 ნაწილი, რომლის თანახმად საჩივრის წარდგენის შემთხვევაში აქტს ბათილად აცხადებს ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო, სზაკ-ის 178-ე მუხლისგან განსხვავებით, აქტის ბათილად გამოცხადების შეზღუდულ წრეს ითვალისწინებს. ვფიქრობთ, კოდექსის 178-ე მუხლს, როგორც ადმინისტრაციული საჩივრის განმხილველი უფლებამოსილი ორგანოების განმსაზღვრელ სპეციალურ ნორმას, უპირატესობა უნდა მიენიჭოს საჩივრის გადამწყვეტი კომპეტენტური ორგანოს დადგენაში. საქართველოს პრეზიდენტი ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვისას სარგებლობს დისკრეციული უფლებამოსილებით ადმინისტრაციული საჩივრის გადასაწყვეტად დანიშნოს დამოუკიდებელი ორგანო (სზაკ-ის 160-ე მუხლი).

საჩივრის ოპერატიული განხილვისა და გადაწყვეტის, საჩივარზე ადმინისტრაციული წარმოების ეფექტიანობისა და ეკონომიურობის თვალსაზრისით რიგ ქვეყნებში (მაგ. გერ) საჩივარს პირველ ეტაპზე განიხილავს აქტის გამომცემი თანამდებობის პირი, საჩივრის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის შემთხვევაში საჩივარი განსახილველად ქვემდებარეობით ეგზავნება ზემდგომ ან სპეციალურ, საჩივრების განმხილველ, ორგანოს, რომელიც ამოწმებს საჩივართან დაკავშირებით გამოცემული აქტის მართლზომიერების და არა მიზანშეწონილობის საკითხს.

მხედველობაშია მისაღები ის, რომ მოქმედი კანონმდებლობით დაუშვებელია დამოუკიდებელი ორგანოს მიერ გამოცემული ადმინისტრაციული აქტის მიმართ ადმინისტრაციული საჩივრის ზემდგომ ინსტანციაში წარდგენა.

ადმინისტრაციული საჩივარი არ დაიშვება იმ შემთხვევაშიც, თუ არ არსებობს სადავო აქტის გამოცემე ორგანოზე ზემდგომი ორგანო (მაგ. საქართველოს პრეზიდენტი, კონტროლის პალატა, ეროვნული ბანკი, თვითმმართველობის ორგანო მის კომპეტენციაში შემავალი საკითხების მიმართ (სახელმწიფო ორგანოებისგან დელეგირებულ ფუნქციებთან დაკავშირებით თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მიღებული ადმინისტრაციული აქტების მიმართ დასაშვებია ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრება, ასეთ შემთხვევაში დასაშვებია მიღებული გადაწყვეტილების მართლზომიერების, და არა მიზანშეწონილობის. შემონმება)). აღნიშნული ორგანოების აქტები შეიძლება გასაჩივრდეს მხოლოდ სასამართლოში. ზოგიერთ სახელმწიფოში უმაღლესი ადმინისტრაციული ორგანოები, მათ შორის პრეზიდენტი, გამონთავისუფლებულია ადმინისტრაციულ საჩივარზე ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარებისგან (ასე, მაგალითად, გერმანიის კანონმდებლობის მიხედვით იმ შემთხვევაში, თუ ზემდგომი მმართველობის ორგანო ფედერაციის ან მიწის უმაღლესი მმართველობის ორგანოა, ადმინისტრაციულ საჩივარზე გადაწყვეტილებას იღებს სადავო ადმინისტრაციული აქტის გამოცემე ორგანო).

დაუშვებლად უნდა მივიჩნიოთ, აგრეთვე, გასაჩივრების შედეგად ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული აქტის გასაჩივრება, ანუ საჩივარზე საჩივრის შეტანა (საუარესოდ შებრუნების შემთხვევაშიც კი). თუ სამართალურთიერთობა რამდენიმე პირს ეხება და ადმინისტრაციული ორგანო გასაჩივრების შედეგად საჩივარს სამართალურთიერთობის მეორე მხარის საზიანოდ დააკმაყოფილებს, მაშინ ამ მხარეს აქვს საჩივარზე წარმოების შედეგად მიღებული აქტის არა ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრების, არამედ აქტის გაუქმების მოთხოვნით სასამართლოსადმი მიმართვის უფლება. ყოველივე ეს განპირობებულია ადმინისტრაციული პროცედურის დაჩქარების მოსაზრებებით, საჩივარზე ზეპირი მოსმენის სავალდებულო ჩატარებით, იმით, რომ საჩივრის განხილვის პროცესში მონაწილეობს ის მხარე, რომლის საზიანოდაც გადაწყდა საკითხი, მას შესაძლებლობა აქვს, სადავო საკითხის ირგვლივ ორგანოს წინაშე გამოთქვას საკუთარი მოსაზრებები; ადმინისტრაციულ ორგანოს საჩივრის განხილვის შედეგად უკვე შესრულებული აქვს თვითკონტროლის ფუნქცია. მოქმედი კანონმდებლობით (სზაკ-ის 177.2 მუხ.) დასაშვებია განცხადებაზე ადმინისტრაციული ორგანოს უმოქმედობის გამო საჩივრის შეტანა. რაც შეეხება შეტანილი საჩივრის მიმართ ზომების მიუღებლობას, უმოქმედობაზე საჩივრის შეტანა დაუშვებლად უნდა მივიჩნიოთ. ასეთ შემთხვევაში პირს ეძლევა სასამართლოსთვის მიმართვის საშუალება.

### §3. ადმინისტრაციული საჩივრის ფორმა და დასაშვებობა

ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების აღძვრა ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენას უკავშირდება. მოქმედი კანონმდებლობით, ადმინისტრაციული საჩივრის შეტანა დაიშვება ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის, ადმინისტრაციული ორგანოს რეალაქტის (დე ფაქტო მოქმედების), ან უმოქმედობის მიმართ. ცალკე გასაჩივრებას არ ექვემდებარება ადმინისტრაციული წარმოების საკითხთან დაკავშირებით მიღებული ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ ეს პირდაპირ არის გათვალისწინებული კანონით, ან შესაბამისი ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტისგან დამოუკიდებლად არღვევს პირის უფლებას ან კანონიერ ინტერესს (მაგ., მრავალსაფეხურიანი ადმინისტრაციული აქტის მიღებისას, როდესაც აქტის გამოცემა მმართველობის მრავალი სუბიექტის თანხმობაზეა დამოკიდებული, დამოუკიდებლად არ გასაჩივრდება ერთ-ერთი უწყების უარი, რომელიც საერთოდ აქტის გამოცემაზე უარის თქმის საფუძვლად იქცა, გასაჩივრებას ექვემდებარება მთლიანად ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის აქტი). მმართველობითი აპარატის ოპერატიულობის უზრუნველყოფის მოსაზრებებიდან გამომდინარე, ამგვარი გადაწყვეტილების გასაჩივრება დასაშვებია მხოლოდ ადმინისტრაციული წარმოების შედეგად გამოცემულ ადმინისტრაციულ აქტთან ერთად. გავრცელებული შეხედულებით, ადმინისტრაციული საჩივარი შეიტანება მხოლოდ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ აქტთან დაკავშირებით და დაუშვებლად არის მიჩნეული ადმინისტრაციული საჩივრის შეტანა ნორმატიული ადმინისტრაციული აქტის მიმართ, თუმცა კანონმდებლობის ნორმის ანალიზი, კერძოდ სზაკ-ის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „ი“ ქვეპუნქტი, 178-ე მუხლი დასაშვებად თვლის ადმინისტრაციული საჩივრის შეტანას ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის, ანუ როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტის, ასევე ნორმატიული ადმინისტრაციული აქტის მიმართ. ვფიქრობთ, რომ ნორმატიული ადმინისტრაციული აქტის გასაჩივრება შესაძლებლად უნდა მივიჩნიოთ იმ შემთხვევაში, თუ ნორმატიული აქტი უშუალოდ, ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის გარეშე, ზღუდავს პირის უფლებებს, რითაც ნორმატიულ აქტს ანიჭებს ადმინისტრაციული აქტის ხასიათს.

დაუშვებელია ადმინისტრაციულ გარიგებაზე ადმინისტრაციული საჩივრის შეტანა იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც გარიგება ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ნაცვლად იდება, ვინაიდან ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული გარიგების ბათილად გამოცხადებას აწესრიგებს სამო-

ქალაქო კოდექსი (სზაკ-ის 70-ე მუხ.), ამასთანავე, ადმინისტრაციული გარიგება, რომელიც ზღუდავს მესამე პირის უფლებებს ან აკისრებს მას რაიმე ვალდებულებას, ძალაში შედის მხოლოდ მესამე პირის წერილობითი თანხმობის წარდგენის შემდეგ. ადმინისტრაციული საჩივრის შეტანის შედეგად იმ ადმინისტრაციული აქტის ბათილად გამოცხადება, რომლის საფუძველზეც გარიგება დაიდო, იწვევს ამ გარიგების ბათილად ცნობას. ადმინისტრაციული გარიგების შესახებ ადმინისტრაციული აქტის მიღების შემთხვევაში დაიშვება მისი ადმინისტრაციული გასაჩივრება.

იმისთვის, რომ ადმინისტრაციულმა საჩივარმა მიზანს მიაღწიოს, საჩივარი უნდა იყოს **დასაშვები** და **დასაბუთებული**.

თავდაპირველად მოწმდება საჩივრის დასაშვებობა, ხოლო შემდგომ მისი დასაბუთება, საფუძვლიანობა. თუ აღმოჩნდება, რომ საჩივარი იმთავითვე დაუშვებელია, ხდება მისი ამ მოტივით უარყოფა საკითხის მატერიალური არსის დასაბუთების, საფუძვლიანობის შემოწმების გარეშე.

საჩივარი სავალდებულო წესით უნდა იყოს წარდგენილი წერილობითი ფორმით. ის შეიძლება გაიგზავნოს ფოსტით, დასაშვებია, აგრეთვე, საჩივრის წარდგენა ტელეგრამით ან ტელეფაქსის გამოყენებით. სამომავლოდ, შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების საფუძველზე, შესაძლებლად უნდა იქნეს მიჩნეული საჩივრის წარდგენა მოსამსახურის მიერ უწყებრივი ოქმის შედგენით, რომელშიც პირის განცხადების საფუძველზე მისი დასწრებით, სიტყვა-სიტყვით შეიტანება საჩივრის ტექსტი, საჩივრის ტექსტი ეკითხება მომჩივანს, რომელიც მას ხელის მოწერით ადასტურებს.

ადმინისტრაციულ საჩივარში აღინიშნება: ადმინისტრაციული ორგანოს დასახელება, რომელშიც შედის ადმინისტრაციული საჩივარი; საჩივრის წარმდგენი პირის ვინაობა და მისამართი; იმ ორგანოს დასახელება, რომლის აქტი ან მოქმედებაც საჩივრდება; გასაჩივრებული აქტის დასახელება; მოთხოვნა; გარემოებანი, რომელთაც ეფუძნება მოთხოვნა; საჩივარზე დართული საბუთების ნუსხა, თუ ასეთი არსებობს; გასაჩივრებული აქტის ასლი, თუ ის გადაეცა საჩივრის წარმდგენ პირს. თუ ადმინისტრაციული საჩივარი კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს არ პასუხობს, სარჩელის მიღების პროცედურის მსგავსად, მომჩივანს უნდა განესაზღვროს ვადა საჩივრის ხარვეზის შესავსებად. ანონიმური წერილების აღკვეთის მიზნით საჩივარი უნდა შეიცავდეს მისი წარმდგენი პირის ვინაობას და მისამართს. იმ შემთხვევაში თუ საჩივრის განხილვის პროცესში გაირკვევა, რომ საჩივრის ავტორმა საჩივარში მიუთითა ცრუ ინფორმაცია საჩივრის წარმდგენის ვინაობისა და მისამართის შესახებ, საჩივრის განხილვა უნდა შეწყდეს. პრინციპში არ არის სავალდებულო საჩივრის დასაბუთება, ვინაიდან ადმი-

ნისტრაციულ ორგანოს ეკისრება ვალდებულება, შეისწავლოს საქმის გარემოებები და სადავო საკითხთან დაკავშირებული სამართლებრივი ნორმები. საერთოდ, საჩივრის ფორმის მკაცრი დაცვა სავალდებულო არ არის. საჩივრის ფორმა საბოლოოდ თავისუფალია, გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს საჩივრის მატერიალური სახის – წერილობითი მიმართვის არსებობას (მას შეიძლება ეწოდოს საჩივარი, განცხადება, მიმართვა, წერილი და ა.შ.), რომელიც უნდა იძლეოდეს საჩივრის ავტორის იდენტიფიცირების შესაძლებლობას, საჩივარი უნდა იყოს ხელმოწერილი, მასში არაორაზროვნად უნდა ჩანდეს ავტორის ნება გადამომხდეს მიღებული აქტის სისწორე.

ადმინისტრაციული საჩივრის რეკვიზიტების გარდა მოქმედი კანონმდებლობა განსაზღვრავს ადმინისტრაციული საჩივრის დასაშვებობის პირობებს. სზაკ-ის 182-ე მუხლის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანო არ განიხილავს ადმინისტრაციულ საჩივარს, თუ:

ა. იმავე დავის საგანზე არსებობს სასამართლოს გადაწყვეტილება ან განჩინება მოსარჩელის მიერ სარჩელზე უარის თქმის, ან მოპასუხის მიერ სარჩელის ცნობის, ან კიდევ მხარეთა მორიგების დამტკიცების შესახებ;

ბ. სასამართლო წარმოებაშია საქმე დავაზე იმავე მხარეებს შორის, იმავე საგანზე და იმავე საფუძვლით (აღნიშნულის შესაბამისად, სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 184-ე მუხლის მე-2 ნაწილით დადგენილია, რომ სარჩელის სასამართლო წარმოებაში მიღების შემდეგ მხარეთა შორის წამოჭრილი დავა არ შეიძლება განიხილოს რომელიმე სხვა სასამართლომ ან ორგანომ. საჩივრის მიღებაზე უარის თქმა დასაშვებია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეჭვს არ იწვევს საჩივრების იდენტურობა. წინააღმდეგ შემთხვევაში საჩივარი წარმოებაში მიიღება და, ადმინისტრაციული წარმოების კვალდაკვალ, საქმის კონკრეტული გარემოების, მხარეთა მოსაზრებების გათვალისწინებით უნდა გადაწყდეს ადმინისტრაციულ საჩივარზე წარმოების გაგრძელების შესაძლებლობა);

გ. არსებობს ამ ორგანოს ან ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება იმავე საკითხზე (ადმინისტრაციული საჩივრის დასაშვებობის ეს პირობა საჭიროებს რედაქციულ კორექტივს, ვინაიდან ადმინისტრაციული საჩივარი სწორედ იმიტომ შეიტანება, რომ არსებობს მოცემული ორგანოს თუ ზემდგომი ორგანოს გადაწყვეტილება, რომელსაც მომჩივანი არ ეთანხმება. ცხადია, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, უარი განაცხადოს საჩივრის მიღებაზე, უკეთეს მის მიერ ან ზემდგომი ორგანოს მიერ იმავე საკითხზე შეტანილ საჩივარზე გადაწყვეტილება უკვე მიღებულია. ამასთანავე, მხედველობაშია მისაღები, რომ სზაკ-ის 102-ე მუხლის მიხედვით, განცხადება იმ საკითხთან დაკავშირებით, რომლის თაობაზეც არსებობს ად-



მინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ადმინისტრაციული აქტი განცხადების, აგრეთვე, საჩივრის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის შესახებ, შეიძლება წარდგენილი იქნას მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ფაქტობრივი ან სამართლებრივი მდგომარეობა, რომელიც საფუძვლად დაედო ადმინისტრაციული აქტის გამოცემას, შეიცვალა დაინტერესებული პირის სასარგებლოდ, ან თუ არსებობს ახლად აღმოჩენილი, ან ახლად გამოვლენილი გარემოებანი (მტკიცებულებები), რომლებიც განაპირობებენ განმცხადებლისთვის უფრო ხელსაყრელი ადმინისტრაციული აქტის გამოცემას);

დ. ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში მიმდინარეობს ადმინისტრაციული წარმოება იმავე ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით (მხედველობაშია მისაღები, რომ, სასამართლო წარმოებისგან განსხვავებით, ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენა ზემდგომ ორგანოში ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამომცემ ორგანოს უფლებას არ ართმევს, საკუთარი ინიციატივით შეცვალოს, ძალადაკარგულად ან ბათილად გამოაცხადოს იგი. ზემდგომ ინსტანციაში ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით საქმის წარმოება უნდა შეწყდეს დავის საგნის არარსებობის გამო იმ შემთხვევაში, თუ სადავო აქტის გამომცემი ადმინისტრაციული ორგანო საკუთარი ინიციატივით ბათილად ან ძალადაკარგულად გამოაცხადებს აქტს. თუ ადმინისტრაციული საჩივარი წარდგენილია ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემისთვის დადგენილი ვადის დარღვევასთან დაკავშირებით, ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენა არ აჩერებს შესაბამისი ორგანოს ვალდებულებას, გამოსცეს ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის შემთხვევაში ადმინისტრაციული აქტის გამოუცემლობის გამო ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოება უნდა შეწყდეს (სზაკ-ის 189-ე მუხ.). იურიდიულ ლიტერატურაში ამის საწინააღმდეგოდ გამოთქმულია მოსაზრება, რომ საჩივრის ზემდგომ ორგანოში გადასვლა ქვემდგომს უკარგავს შესაძლებლობას, გადაწყვიტოს სადავო საკითხი (დევოლიუტიური ეფექტი). ჩვენი აზრით, ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში საჩივარზე წარმოების მიმდინარეობა არ უკრძალავს გასაჩივრებული აქტის მიმღებ ორგანოს საკუთარი ინიციატივით სადავო საკითხის გადაწყვეტას);

ე. საჩივარი შეიტანა ქმედუწუნარო პირმა (თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე პირის ქმედუწუნარობის მიმართ გამოიყენება სამოქალაქო კოდექსის 12-16 მუხლები, რომელთა თანახმად ფიზიკური პირის უნარი, თავისი ნებითა და მოქმედებით სრული მოცულობით შეიძინოს და განახორციელოს სამოქალაქო უფლებები

და მოვალეობები (ქმედუნარიანობა), წარმოიშობა სრულწლოვანების, ანუ 18 წლის ასაკის მიღწევისთანავე, შვიდ წლამდე ასაკის მცირეწლოვანი ქმედუნაროა, ხოლო 7-18 წლამდე - შეზღუდული ქმედუნარიანობის მქონე);

ვ. ადმინისტრაციული საჩივარი შეტანილია არაუფლებამოსილი პირის მიერ (ადმინისტრაციული საჩივრის შეტანის უფლება აქვს იმ პირს, რომლის სუბიექტური უფლებაც დაირღვა. თუ პირი არ ასაჩივრებს აქტს, ორგანოს მოქმედებას (უმოქმედობას), სხვას უფლება არა აქვს, უფლებადარღვეული პირის, აქტის ადრესატის ნაცვლად საჩივრით მიმართოს ადმინისტრაციულ ორგანოს. კანონმდებელი უფლების დაცვაში გადამწყვეტ მნიშვნელობას ანიჭებს ნების გამოვლენას და არა თვით უფლების დარღვევას);

ზ. გასულია ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენის კანონით დადგენილი ვადა (დაუშვებელია ამ მოტივით საჩივრის განხილვაზე უარის თქმა ადმინისტრაციული აქტის ძალაში შესვლის, მხარისთვის კანონით დადგენილი წესით აქტის გაცნობის ან გამოქვეყნების დღის (სზაკ-ის 54-58 მუხ.), აგრეთვე, აქტის გასაჩივრებისთვის დადგენილი ვადის გაშვების მიზეზის, მისი აღდგენის დაუშვებლობის (სზაკ-ის 180.4 მუხ.) გარკვევის გარეშე).

ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, ადმინისტრაციული საჩივრის წარმდგენ პირს ადმინისტრაციული საჩივრის მიღებასა ან განხილვაზე უარის თქმის შესახებ გადანყვეტილების გამოტანამდე მისცეს ადმინისტრაციული საჩივრის წარმდგენ პირს ამ საკითხზე საკუთარი მოსაზრების წარდგენის შესაძლებლობა. ადმინისტრაციული ორგანო საჩივრის მიღების თაობაზე გადანყვეტილებას იღებს 5 დღის ვადაში. ადმინისტრაციული საჩივრის მიღების და განხილვის კანონმდებლობით დადგენილი პირობები გამორიცხავენ დუბლირებას და პარალელიზმს მმართველობის სფეროში, ერთსა და იმავე საკითხზე რამდენიმე ურთიერთსაწინააღმდეგო გადანყვეტილების მიღებას, გადანყვეტილებათა კონკურენციას, არაუფლებამოსილი პირების მონაწილეობას საკითხის გადანყვეტაში.

#### **§4. ადმინისტრაციული საჩივრის შეტანისა და განხილვის ვადები**

მოქმედი კანონმდებლობით განსხვავებული ვადებია გათვალისწინებული ადმინისტრაციული გასაჩივრებისა და სასამართლოში მიმართვისთვის. კერძოდ, სზაკ-ის 180-ე მუხლის თანახმად, ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრების ვადა განისაზღვრება ერთი თვით ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცხადების (სზაკ-ის 55-58 მუხ.), ან ოფიციალური წესით გაცნობის (54-ე მუხ.) დღიდან. რაც შეეხება ადმინისტრაციული ორგანოს

ქმედებას, იგი უნდა გასაჩივრდეს 1 თვის ვადაში იმ დღიდან, როდესაც შესაბამისი დაინტრესებული მხარისთვის ცნობილი გახდა ამ მოქმედებათა განხორციელების, ან განხორციელებისგან თავის შეკავების შესახებ. თუ კანონმდებლობით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული, აქტი ძალაში შედის მისი გაცნობისთანავე. გაცნობამდე, მისი ძალაში შეუსვლელობის გამო, დაუშვებელია აქტის გასაჩივრება. აქტის გაცნობამდე გასაჩივრების დაშვება გამოიწვევდა ადმინისტრაციულ ორგანოთა უფლებამოსილების აღრევას, ზემდგომი ორგანოს ჩარევას ქვემდგომის საქმიანობაში, საჩივრის მიზნის – კონტროლის განხორციელების უარყოფას, რადგანაც გადაწყვეტილების მიღებამდე კონტროლის განხორციელება არ დაიშვება. კანონმდებლობა ითვალისწინებს ადმინისტრაციული აქტის გაცნობის განსაკუთრებულ ფორმებს, კერძოდ, აქტით დაინტრესებული მხარისთვის ფოსტის მეშვეობით გაგზავნას, ასეთ შემთხვევაში აქტი ძალაში შედის გაგზავნიდან არაუგვიანეს მე-7 დღისა. აქტის გაგზავნასთან დაკავშირებული დავის შემთხვევაში მტკიცების ტვირთი ეკისრება ადმინისტრაციულ ორგანოს.

ურთიერთობის მონაწილეთა მიერ აქტის სხვადასხვა დროს გაცნობის შემთხვევაში განსხვავებულია აქტის გასაჩივრების ვადის ათვლის და, შესაბამისად, გასაჩივრების ვადის ამონაწერის მომენტი, ანუ დასაშვებია, რომ ერთ-ერთ მხარეს გასაჩივრების ვადა ამოწუროს მაშინ, როდესაც მეორე მხარისთვის გასაჩივრების ვადა გასული არ იქნება. ვადის ათვლა იწყება აქტის ოფიციალური გაცნობის შემდეგ. ოფიციალურ გაცნობას ის მნიშვნელობა აქვს, რომ პირი ადასტურებს აქტის შინაარსის გაცნობას. ვადის ათვლა არ დაიწყება, უკეთეს პირისთვის არაოფიციალურად (მაგ. კერძო საუბრიდან) გახდა ცნობილი აქტის შინაარსი. ასეთ შემთხვევაში ითვლება, რომ პირისთვის აქტის შინაარსი უცნობია (ამასთანავე, სასამართლო პრაქტიკაში გავრცელებულია შემთხვევები, როდესაც, კონკრეტული საქმის გარემოებებიდან გამომდინარე, სასამართლო მიიჩნევს, რომ პირი გაცნობილია აქტს, მისთვის ცნობილი უნდა ყოფილიყო აქტის შინაარსი საქმისადმი სათანადოდ, კეთილსინდისიერი მიდგომის შემთხვევაში, სადავო აქტის გასაჩივრების წესის გარდა, რაც შედეგად იწვევს აქტის გასაჩივრების გახანგრძლივებული ვადის გამოყენებას). ზემოაღნიშნულთან ერთად, მართებულად მიგვაჩნია მოსაზრება, რომლის თანახმად გასაჩივრების ვადები არ ეხება ბათილ აქტებს, ვინაიდან აქტის ბათილობას განაპირობებს არა მხოლოდ მისი გამოცემის მომენტიდან გაუქმების მოთხოვნა, არამედ თვით აქტის შინაარსი (აქტის შესრულება გამოიწვევს დანაშაულს, მისი შესრულება შეუძლებელია ფაქტობრივი მიზეზების გამო).

გასაჩივრების ვადა არ შეიძლება დადგინდეს ადმინისტრაციული ორ-

განოს მიერ ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის ვადის დარღვევის შემთხვევაში. გასაჩივრების ვადა შეიძლება აღდგეს, თუ ვადის გაშვება მოხდა დაუძლეველი ძალის გავლენით, ან სხვა საპატიო მიზეზით. გადანყვეტილება მიიღება ადმინისტრაციული აქტის ფორმით, რომელიც შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში (სზაკ-ის 180-ე მუხ.). სამართალურ-თიერთობის სტაბილურობის თვალსაზრისით ადმინისტრაციულ წარმოებაში გასაჩივრების ვადების ზედმიწევნით დაცვას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება იმ შემთხვევაში, თუ გასაჩივრებული აქტი აღმჭურველი ხასიათისაა, ეხება მესამე პირების ინტერესებს. იურიდიულ ლიტერატურაში გამოთქმულია მოსაზრება იმის შესახებ, რომ ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრების დადგენილი ვადების დაცვის მნიშვნელობა იზრდება ადმინისტრაციული და სასამართლო წარმოების ურთიერთკავშირის გათვალისწინებით, კერძოდ, იმის გათვალისწინებით, რომ ვადის გაცდენით საჩივრის მიღება გზას უხსნის მომჩივანს არა მხოლოდ ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოებისკენ, არამედ გავლენას ახდენს სასამართლოში სარჩელით მიმართვის დადგენილ ვადებზე და ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსით დადგენილი ვადის გაცდენის შემთხვევაში ფაქტობრივად აღადგენს მას, ვინაიდან საჩივრის ავტორს შესაძლებლობა ეძლევა, საჩივარზე ადმინისტრაციული წარმოების შედეგად მიღებული აქტი სასამართლოში გაასაჩივროს. ვფიქრობთ, ეს არ უარყოფს სასამართლოს უფლებას, დამოუკიდებლად შეამოწმოს აქტის გასაჩივრების ვადის აღდგენის მართლზომიერება, რაც, ცხადია, არ ამცირებს ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ ადმინისტრაციულ წარმოებაში გასაჩივრების ვადების დაცვის მნიშვნელობას. გფრ-ის უმაღლესი ადმინისტრაციული სასამართლოს ერთ-ერთ გადანყვეტილებაში გამოითქვა მოსაზრება, რომლის თანახმად გასაჩივრების ვადის გასვლის შემდეგ საჩივრის მიღება ადმინისტრაციული ორგანოს, როგორც ადმინისტრაციული წარმოების ბატონპატრონის, თავისუფალი გადანყვეტის სფეროს განეკუთვნება. ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, საჩივარი მიიღოს გასაჩივრების ვადის დარღვევით, თუ იგი არ ეხება მესამე პირების ინტერესებს. ვინაიდან გასაჩივრების ვადების შემოღება მიზნად ისახავდა ადმინისტრაციული ორგანოს ინტერესების დაცვას, ამ უკანასკნელს უფლება აქვს, უარი თქვას მასზე, რაც აფართოებს სამართლებრივი უფლების დაცვის საშუალებას და პოზიტიურ შეფასებას იმსახურებს.

ადმინისტრაციული აქტის გასაჩივრების ვადის ათვლა უნდა დაიწყოს გამოცემული ადმინისტრაციული აქტის ყველა რეკვიზიტის არსებობის გათვალისწინებით. უკეთუ წერილობითი აქტი არ პასუხობს სზაკ-ის 52-ე მე-

2 ნაწილის მოთხოვნებს (აღნიშნულ მუხლში მითითება „ყოველ“, „ითიოე-ულ“ აქტზე ნორმის რედაქციულ ხარვეზად მიგვაჩნია, 52-ე მუხლში მითითებული რეკვიზიტები სავალდებულოა მხოლოდ წერილობითი ადმინისტრაციული აქტისთვის), კერძოდ, არ შეიცავს 52.2 მუხლით გათვალისწინებულ მითითებას იმ ორგანოზე, რომელშიც შეიძლება ადმინისტრაციული აქტის გასაჩივრება, ორგანოს ადგილმდებარეობაზე და საჩივრის (ან სარჩელის) წარდგენის ვადაზე, აქტის გასაჩივრების ვადის ათვლა დაიწყება დაინტერესებული მხარისთვის ამ უფლების გაცნობის ან გამოქვეყნების შემდეგ. ვინაიდან საჩივარზე ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციული სასამართლოწარმოების წინა პერიოდია, პროცესუალური ანალოგიის მოშველიებით შესაძლებელია ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-12 მუხლით დადგენილი წესის გამოყენება, რომლის მიხედვითაც, თუ მხარეს არ ეცნობა გასაჩივრების უფლების შესახებ, გასაჩივრება შეიძლება აქტის მოცემიდან ერთი წლის განმავლობაში.

საჩივარი წარდგენილად ითვლება ადმინისტრაციულ ორგანოში ან მის შემდგომ ინსტანციაში შეტანის მომენტიდან. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ აქტის გამოცემისთვის დადგენილი ვადის დარღვევა მოქმედი კანონმდებლობით ჩაითვლება აქტის გამოცემაზე უარის თქმად და იგი შეიძლება გასაჩივრდეს ადმინისტრაციული საჩივრით. ვადის დენა ასეთ შემთხვევაში დაიწყება აქტის გამოცემისთვის დადგენილი ვადის ამონ ურვიდან.

შიდაადმინისტრაციული საჩივრის შეტანის ვადა გაცილებით მოკლეა, ვიდრე ადმინისტრაციული სასამართლოწარმოების ვადები. კერძოდ, სასკის 22-ე მუხლის თანახმად, სარჩელი სასამართლოს უნდა წარედგინოს ადმინისტრაციული აქტის ან ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებული გადაწყვეტილების გაცნობიდან 6 თვის ვადაში, ხოლო ნორმატიული აქტის შემთხვევაში - უშუალო ზიანის მიყენებიდან სამი თვის ვადაში.

საჩივრის უფლება ავალდებულებს ორგანოს, დადგენილ ვადაში მიიღოს, შეისწავლოს საჩივარი და წერილობით აცნობოს საჩივრის შემტანს მისი საჩივრის განხილვის შედეგების შესახებ. უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, საჩივარი განიხილოს და შესაბამისი გადაწყვეტილება მიიღოს ერთი თვის ვადაში. საჩივრის ავტორის მიერ სარჩელის არაუფლებამოსილ ორგანოში წარდგენის შემთხვევაში უკანასკნელი ვალდებულია, საჩივარი გადააგზავნოს უფლებამოსილ ორგანოში. ასეთ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანოსთვის საჩივრის განხილვის ვადის ათვლა დაიწყება საჩივრის განმხილველი ორგანოსთვის მისი გადაცემის და არა საჩივრით მიმართვის დღიდან. კანონმდებლობით შეიძლება განისაზღვროს გასაჩივრების და საჩივრის განხილვის განსხვავებული ვადები (გა-

საჩივრების განსხვავებულ ვადებს ითვალისწინებს, მაგ., საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 61-ე, 77-ე მუხლები და სხვ.).

კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევაში, თუ საქმისთვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებათა დადგენისთვის საჭიროა ადმინისტრაციული საჩივრის განსახილველად კანონმდებლობით დადგენილ ვადაზე მეტი, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, გამოიტანოს დასაბუთებული გადაწყვეტილება საჩივრის განხილვის ვადის გაგრძელების შესახებ. საჩივრის განხილვის ვადის გაგრძელების შესახებ გადაწყვეტილებაში უზუსტად უნდა განისაზღვროს საჩივრის განხილვის ვადის გადადების დრო. დაუშვებელია საჩივრის განხილვის ვადის გადადება განუსაზღვრელი ვადით. თუ კანონით ან მის საფუძველზე გამოცემული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული, ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის ვადა შეიძლება გაგრძელდეს არა უმეტეს ერთი თვით. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, აღნიშნული გადაწყვეტილება მიიღოს ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებიდან არა უგვიანეს 7 დღისა და ამის შესახებ დაუყოვნებლივ აცნობოს საჩივრის წარმდგენ პირს. კანონმდებლობის ამ მოთხოვნიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, საჩივრის მიღებისთანავე ზედმიწევნით შეისწავლოს იგი, დაადგინოს საქმის სირთულე, რათა განხილვის ვადის და დამატებითი გარემოებების გამორკვევის საჭიროება არ გამოვლინდეს საჩივრის განხილვის უკანასკნელ ეტაპზე. მიუხედავად იმისა, რომ საჩივრის განხილვის ვადა ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის მკაცრ იმპერატივს წარმოადგენს, საჩივრის განხილვის ოპერატიულობა არ უნდა ზღუდავდეს საჩივრის ობიექტურ და სრულყოფილ შესწავლას.

## **§5. გასაჩივრების სუსპენსიური ეფექტი**

ადმინისტრაციული წესით აქტის გასაჩივრებას სუსპენსიური ეფექტი აქვს. კერძოდ, თუ კანონით ან მის საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე აქტით სხვა რამ არ არის დადგენილი, გასაჩივრებული აქტის მოქმედება შეჩერდება ადმინისტრაციული საჩივრის რეგისტრაციის მომენტიდან. ამის თაობაზე ადმინისტრაციული ორგანო გამოსცემს ადმინისტრაციულ აქტს. გასაჩივრებული აქტის მოქმედების შეჩერება საჩივრის შეტანის თანამდევი სამართლებრივი შედეგია. აქტის გამოცემა არ არის გასაჩივრებული აქტის შეჩერების სავალდებულო საფუძველი - აქტის მიღებით ადმინისტრაციული

ორგანო ვალდებულია აცნობოს მხარეებს აქტის გასაჩივრების და გასაჩივრებული აქტის მოქმედების შეჩერების შესახებ. დაინტერესებულ მხარეს უფლება აქვს, კანონმდებლობით დადგენილი წესით მოსთხოვოს სასამართლოს შეჩერებული აქტის მოქმედების გაგრძელება. იმ შემთხვევაში, თუ ადმინისტრაციული აქტი შეიცავს აღმჭურველ და ამკრძალავ დებულებებს, აქტის გასაჩივრების შედეგად ჩერდება აქტის მხოლოდ ამკრძალავი ნაწილი. ხოლო თუ ამ ნაწილების გამოყოფა შეუძლებელია, გასაჩივრებული აქტის მოქმედება საერთოდ ჩერდება. სადავოა გასაჩივრების შემთხვევაში აქტის შეჩერების მომენტი. მოსაზრებას, რომლის თანახმად აქტის გასაჩივრებას უკუქცევითი ძალა აქვს და აქტი შეჩერებულად უნდა ჩაითვალოს აქტის გამოცემის მომენტიდან, უპირისპირდება მოსაზრება, რომლის თანახმად აქტის მოქმედება ჩერდება აქტის გასაჩივრების მომენტიდან, - გასაჩივრებამდე მომჩივანის უფლებები ისედაც დაცულია, ვინაიდან გასაჩივრების ვადის განმავლობაში დამდგარი შედეგი მყარი არ არის, იგულისხმება, რომ შესაძლებელია მისი გაუქმება, გასაჩივრებით ჩერდება არა აქტის მოქმედება, არამედ მისი აღსრულება.

სზაკ-ის 184.2 მუხლის თანახმად აქტის მოქმედება არ შეჩერდება, თუ ეს: გამოიწვევს სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის, ან მმართველობის ორგანოების ხარჯების გაზრდას; წარმოადგენს პოლიციის ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტს, რომელიც მიღებულია საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვასთან დაკავშირებით; გამოცემულია საგანგებო ან საომარ მდგომარეობაში შესაბამისი კანონის საფუძველზე; აღსრულების გადადება გამოიწვევს მნიშვნელოვან მატერიალურ ზარალს, ან მნიშვნელოვან საფრთხეს შეუქმნის საზოგადოებრივ წესრიგს, ან უშიშროებას (ადმინისტრაციული სამართლის განსაკუთრებული ნაწილით, სპეციალური კანონით, შესაძლოა, გასაჩივრების მიუხედავად, გათვალისწინებული იქნას აქტის მოქმედების სხვა შემთხვევებიც). დასახელებულ შემთხვევაებში გასაჩივრებული აქტის მოქმედების გაგრძელებისთვის სავალდებულო ხდება ცალკე აქტის მიღება. გადაწყვეტილებას აქტის მოქმედების გაგრძელების შესახებ იღებს აქტის გამომცემი, ან მისი ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო. ასეთი გადაწყვეტილება ადმინისტრაციული საჩივრით არ საჩივრდება. გასაჩივრებული აქტის მოქმედების გაგრძელების ნებართვა ან მოქმედების გაგრძელებაზე უარი შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში.

სზაკ-ს 184-ე მუხლში მითითება ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის მოქმედების შეჩერების შესახებ იძლევა ნორმატიული აქტის ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრების შემთხვევაში მისი შეჩერების შესაძლებლობის ვარაუდის საფუძველს, რაც ხსენებული ნორმის რედაქციულ ხარვე-

ზად უნდა იქნეს მიჩნეული. საბოლოო გადანყვეტილების მიღებამდე სადავო ნორმატიული აქტის მოქმედების შეჩერების უფლებამოსილება „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ კანონის 25-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, გააჩნია საკონსტიტუციო სასამართლოს იმ შემთხვევაში, თუ ნორმატიული აქტის მოქმედებას შეუძლია გამოიწვიოს ერთ-ერთი მხარისათვის გამოუსწორებელი შედეგი. სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის XXIII თავის, კერძოდ სსსკ-ის 198-ე მუხლის მე-2 ნაწ. „ვ“ ქვეპუნქტის საფუძველზე სარჩელის უზრუნველყოფის სახით ნორმატიული აქტების მოქმედების შეჩერების ცალკეული, განსაკუთრებული შემთხვევები საერთო სასამართლოების პრაქტიკაშიც მოიპოვება.

### **წმ. ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით**

ადმინისტრაციული საჩივარი ადმინისტრაციულ ორგანოში განიხილება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით, ფორმალური წარმოების ზოგიერთი დებულების გამოყენებით (ზეპირი მოსმენის ჩატარება და სხვ.). ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე დაინტერესებულ მხარეს მისცეს საკუთარი აზრის წარდგენის შესაძლებლობა. ორგანო ვალდებულია, საჩივართან დაკავშირებით ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ წერილობით აცნობოს გასაჩივრებული აქტის გამოცემასთან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე ყველა პირს და უზრუნველყოს მათი მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში. მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების მსგავსად, ადმინისტრაციული საჩივრის შესახებ წარმოებაში უზრუნველყოფილია მონაწილე დაინტერესებულ მხარეთა მიერ საკუთარი მოსაზრებების წარდგენის უფლება. დაინტერესებული მხარის უარი - წარადგინოს საკუთარი მოსაზრება, დამატებითი ინფორმაცია, ან დაესწროს ზეპირ განხილვას, არ აჩერებს ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით ადმინისტრაციულ წარმოებას. გასაჩივრებული აქტის გამომცემი ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულ წარმოებაში სარგებლობს იმავე უფლებით, რომლებიც მინიჭებული აქვს ადმინისტრაციული წარმოების მონაწილე მხარეს. საჩივრის განხილვის მოსამზადებელი პროცედურა შეიცავს საჩივართან დაკავშირებით წარმოების დაწყებას, წარმოებაში მონაწილე მხარეებისთვის აქტის შეჩერების შესახებ წერილობით შეტყობინებას, წარმოებასთან დაკავშირებით



ყველა მასალის მხარეებისთვის გადაგზავნას, დაინტერესებულ მხარეთა მიერ საკუთარი მოსაზრებების და დამატებითი დოკუმენტების წარმოდგენას, წარმოების მასალების გაცნობის შესაძლებლობას.

ადმინისტრაციული საჩივრის გადაწყვეტა ითვალისწინებს ზეპირი მოსმენის ჩატარებას. ზეპირი მოსმენის ჩატარება ხდება ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების წესების (სზაკ-ის VIII თავი) დაცვით. ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების წესები გამოიყენება, აგრეთვე, კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის და გადაწყვეტის დროს. ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით, ადმინისტრაციული წარმოების ხასიათიდან გამომდინარე, საჩივრის შემტანის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო უარს არ იტყვის საჩივრის განხილვაზე - მონინალმდეგე მხარის წარმომადგენლის გამოუცხადებლობა არ ქმნის საჩივარში მოყვანილი ფაქტობრივი გარემოებების დადასტურებულად მიჩნევის, საჩივრის ავტომატურად დაკმაყოფილების საფუძველს. ზეპირი მოსმენა ღიაა. ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე მხარეებს შეიძლება მოუსმინონ ერთმანეთის დაუსწრებლად, თუ ეს აუცილებელია სახელმწიფო, კომერციული ან პირად საიდუმლოს მიკუთვნებული ინფორმაციის გამჟღავნების თავიდან ასაცილებლად, და თუ სხვაგვარად შეუძლებელია საქმისთვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებათა დადგენა. ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, განიხილოს და გადაწყვიტოს საჩივარი ზეპირი მოსმენის გაუმართავად, თუ არსებობს ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვაზე უარის თქმის საფუძველი, ან ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე ყველა დაინტერესებული მხარე თანახმაა, რომ საქმე განიხილოს ზეპირი მოსმენის გაუმართავად. უკანასკნელ შემთხვევაში საქმე განიხილება არსებითად. ორგანო ვალდებულია, ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით გამოცემულ აქტში მიუთითოს ზეპირი მოსმენის გამართვაზე უარის თქმის საფუძველი.

თუ ზეპირი მოსმენის გამართვის შემდეგ საჩივრის განმხილველი ადმინისტრაციული ორგანოსათვის ცნობილი გახდება საქმისთვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე ახალი გარემოების შესახებ, ამის თაობაზე უნდა ეცნობოს ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე დაინტერესებულ მხარეებს და მათ მიეცეთ შესაძლებლობა, საკუთარი მოსაზრებები წარმოადგინონ მოცემულ საკითხზე.

ადმინისტრაციულ საჩივარზე მიმდინარე წარმოებისთვის დამახასიათებელია ინკვიზიციურობის ელემენტები. კერძოდ, ადმინისტრაციულ საჩივარზე უარის თქმა არ აჩერებს მის განხილვას, თუ საჩივრის განუხილველობას შეიძლება მოჰყვეს სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი ინტერესების შე-

ლახვა, ან მნიშვნელოვანი ზიანი (191.3 მუხ.). აქტის გამოცემე ორგანოს უფლება აქვს, ცნოს ადმინისტრაციული საჩივარი, თუ ეს არ ეწინააღმდეგება კანონმდებლობას. მას უფლება აქვს, გააგრძელოს ადმინისტრაციული წარმოება, მიუხედავად ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემი ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული საჩივრის ცნობისა (192 მუხ.). თუ კანონით ან მის საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე აქტით სხვა რამ არ არის დადგენილი, ადმინისტრაციული საჩივრის განმხილველი ადმინისტრაციული ორგანო განიხილავს ადმინისტრაციულ საჩივარს მასში მოტანილი მოთხოვნის ფარგლებში, ხოლო კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევაში შეუძლია გასცდეს მათ. ზემოაღნიშნულის საწინააღმდეგოდ, სზაკ-ის 193.2 მუხლი ადგენს, რომ, თუ შეუძლებელია გადანყვეტილების მიღება ადმინისტრაციული აქტის მხოლოდ გასაჩივრებული ნაწილის მიმართ, საჩივრის განმხილველი ორგანო, ადმინისტრაციული საჩივრის წარმდგენი პირის წერილობითი თანხმობით, გადანყვეტილებას იღებს მთლიანად ადმინისტრაციული აქტის მიმართ, ხოლო ამ პირის უარის შემთხვევაში გამოაქვს გადანყვეტილება ადმინისტრაციული საჩივრის განუხილველად დატოვების შესახებ. ამდენად, ადმინისტრაციულ საჩივარზე წარმოების ინკვიზიციური ხასიათის მიუხედავად, თვით საჩივრის უფლება დისპოზიციურია.

ადმინისტრაციულ მმართველობაში არის შემთხვევები, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო იღებს გადანყვეტილებას, როგორც საჩივრის, ასევე იმ საკითხის მიმართ, რომელსაც საჩივარი არ ეხება. ასე მაგ., საჩივარი მმართველობის ორგანოს კონკრეტული მოსამსახურის მიმართ შესაძლოა გახდეს ამ ორგანოს საქმიანობაში ცვლილებების შეტანის საბაბი. ასეთ შემთხვევაში ორგანო განსაზღვრავს თავის პოზიციას კონკრეტული მუშაკის საქმიანობის მიმართ და იმავდროულად იღებს პროფილაქტიკური მნიშვნელობის მქონე გადანყვეტილებას, რაც საჩივართან დაკავშირებით მიღებულ აქტად ვერ მიიჩნევა, იმის მიუხედავად, რომ აქტის გამოცემის იმპულსს ორივე შემთხვევაში ადმინისტრაციული საჩივარი წარმოადგენდა.

ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით არ უშვებს საჩივრის განხილვის შედეგად საჩივრის საუარესოდ შებრუნებას. ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილი არ არის, საჩივართან დაკავშირებით განხორციელებული წარმოების შედეგად ისეთი გადანყვეტილება მიიღოს, რომელიც საჩივრის ავტორს მდგომარეობას დაუძძიმებს, საჩივრის წარდგენამდე შედარებით უფრო უარეს მდგომარეობაში ჩააყენებს მას. წინააღმდეგ შემთხვევაში საჩივრის უფლება აზრს დაკარგავდა, საჩივარზე ადმინისტრაციული წარმოება, შესაძლოა, გადაიზარდოს ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან საჩივრის ავტორთან ანგარიშსწო-

რების საშუალებად, საჩივრის ავტორს საჩივრის შეტანისას არ უნდა ჰქონდეს იმის შიში, რომ დაკარგავს იმას, რაც საჩივრის შეტანამდე უკვე მოპოვებული აქვს (მხედველობაშია მისაღები, რომ საუარესოდ შებრუნებად არ შეიძლება ჩაითვალოს შემთხვევა, როდესაც მომჩივანს უარი ეთქვა დამატებითი შეღავათების მინიჭების თაობაზე საჩივრის დაკმაყოფილებაზე და იმავდროულად დაკმაყოფილდა მესამე პირის საჩივარი ადმინისტრაციული აქტის გაუქმების თაობაზე).

ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით ადმინისტრაციული საჩივრის შეტანას მიზნად აქვს პირის უფლებების სამართლებრივი დაცვა, თვითკონტროლის გატარება და არა აქტის გამოცემის კანონიერებაზე ზედამხედველობა, აქტის გამოცემის ყველა ეტაპის მართლზომიერების ხელახალი არსებითი გადამოწმება. ამდენად, ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით ადმინისტრაციული წარმოების დროს **reformatio in peius** (საუარესოდ შებრუნების) პრინციპის უარყოფა გამოწვეულია საჩივრის უფლების სამართლებრივი დაცვის მოსაზრებებით. ამასთანავე, სასამართლო წარმოებისგან განსხვავებით, ადმინისტრაციულ წარმოებაში საჩივრის საუარესოდ შებრუნების პრინციპს აბსოლუტური ხასიათი არა აქვს. ცხადია, ადმინისტრაციული საჩივრის შეტანას სამართლებრივ შედეგად ვერ მოჰყვება ადმინისტრაციული ორგანოს კანონმდებლობით განსაზღვრული ფუნქციების შესრულებაზე უარის თქმა. თუ საჩივრის განხილვის შედეგად დადგინდა, რომ საჩივრის შემტანს არათუ არ ეკუთვნის საჩივარში დასმული საკითხების დაკმაყოფილება, არამედ, მეტიც, უკანონოდ მოუპოვებია გარკვეული შეღავათები, ადმინისტრაციულ ორგანოს შესაძლებლობა აქვს არა საჩივრის საფუძველზე, არამედ თავისი ინიციატივით განახორციელოს საკუთარი უფლებამოსილება. ასეთ შემთხვევაში ორგანომ გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ნორმების, კერძოდ, სზაკ-ის მე-60, 61-ე მუხლების, მათ შორის აქტისადმი პირის კანონიერი ნდობის გათვალისწინებით. თუ საჩივრის განხილვისას გამოიკვეთება, რომ საჩივრის განმხილველმა ორგანომ, შესაძლოა, მიიღოს მომჩივანის სანინააღმდეგო გადაწყვეტილება, საჩივრის ავტორს უფლება აქვს, ნებისმიერ ეტაპზე განაცხადოს უარი საჩივარზე. უარის თქმა არ აჩერებს საჩივრის განხილვას მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ არსებობს მისი განხილვის განსაკუთრებული საჯარო ინტერესი. მესამე პირის ადმინისტრაციული საჩივრის საფუძველზე საჩივრის ფარგლებში აღმჭურველი ადმინისტრაციული აქტის მიმართ გადაწყვეტილების მიღებისას ადმინისტრაციული ორგანო შეზღუდული არ არის სზაკ-ის მე-60, 61-ე მუხლების დებულებებით, კერძოდ, პირის კანონიერი ნდობით აღმჭურველი აქტის მიმართ, ვინაიდან იმ პირს, რომლის სასარგებლოდაც

გადაწყვეტილია საკითხი, კანონით განსაზღვრული აქტის გასაჩივრების ვადებში გათვალისწინებული აქვს აქტის გასაჩივრების, ამის შედეგად აქტის გაუქმების შესაძლებლობა, ანუ ადმინისტრაციულ საჩივარზე ადმინისტრაციული წარმოების დროს აქტისადმი პირის კანონიერ ნდობასთან შედარებით უპირატესობა ენიჭება აქტის გამოცემის სამართლებრივი და ფაქტობრივი გარემოებების გადამოწმების ინტერესს.

თუ საჩივრის განმხილველი ორგანო კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში სცილდება მოთხოვნის ფარგლებს (სზაკ-ის 193-ე მუხ.) ან აგრძელებს ადმინისტრაციულ წარმოებას საჩივრის ავტორის მიერ საჩივარზე უარის თქმის მიუხედავად (სზაკ-ის 191-ე მუხ.). ასეთ პირობებში აქტის შეცვლის, ძალადაკარგულად ან ბათილად ცნობის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას ადმინისტრაციული ორგანო შეზღუდულია კოდექსის ნორმებით, კერძოდ, სზაკ-ის მე-60, 61-ე მუხლების მოთხოვნით (კანონიერი ნდობა), ვინაიდან ითვლება, რომ ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტილებას იღებს არა საჩივრის საფუძველზე, არამედ საკუთარი ინიციატივით.

## **§7. ადმინისტრაციული საჩივრის დასაბუთება, საფუძვლიანობა**

საჩივარი, როგორც სამართლებრივი დაცვის საშუალება, იმ შემთხვევაში აღწევს დასახულ მიზანს, თუ ის დასაშვები და საფუძვლიანია. აღნიშნულ ფაქტორებზეა აგებული საჩივრის შემოწმების პროცესი. ადმინისტრაციული საჩივრის საფუძვლიანობის, დასაბუთებულობის შემოწმება სადავო ადმინისტრაციული აქტის მოქმედების მართლზომიერებას და მიზანშეწონილობას უკავშირდება. აქტის მართლზომიერების შემოწმებისას საჩივარი საფუძვლიანად ჩაითვლება, თუ სადავო ადმინისტრაციული აქტი შეიცავს მნიშვნელოვან სამართლებრივ ხარვეზს, შეცდომას. მიზანშეწონილობის შემოწმება ხდება საჩივარზე განხორციელებული ადმინისტრაციული სამართალწარმოების ფარგლებში ორგანოს მიხედულების საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილების ფაქტზე. მხოლოდ ამგვარი გადაწყვეტილებების მიმართ აქვს ორგანოს მიზანშეწონილობის მოსაზრებებით შესავსები მანევრირების სივრცე. ადმინისტრაციული აქტის მიღება მიზანშეუწონელია, თუ იგი დასაშვებია სამართლებრივი თვალსაზრისით, მაგრამ სათუთა პრაქტიკული ზემოქმედების მოსაზრებებით, ან თუ საერთოდ შესაძლებელია აქტის მიღებისგან თავის შეკავება.

დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას დაცული უნდა იყოს საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობა, კერძოდ, სზაკ-ის

მე-7 მუხლის თანახმად დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას არ შეიძლება გამოიყენოს ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი, თუ პირის კანონით დაცული უფლებებისა და ინტერესებისთვის მიყენებული ზიანი არსებითად აღემატება იმ სიკეთეს, რის მისაღებადაც ის გამოიყენა. ამგვარი უფლებამოსილების განხორციელების დროს გამოცემული აქტი არ უნდა იწვევდეს პირის კანონიერი უფლებებისა და ინტერესების დაუსაბუთებელ შეზღუდვას. ამასთანავე, მხედველობაშია მისაღები ისიც, რომ კოლეგიური ორგანოს, სათათბირო ორგანოს, ან საზოგადოებრივი ექსპერტის დასკვნის საფუძველზე გამოცემული ადმინისტრაციული აქტის შემონემა დაიშვება მხოლოდ კანონიერების თვალსაზრისით (სზაკ-ის 203.6 მუხ.); საჩივარზე ადმინისტრაციული წარმოების დროს ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების მართლზომიერების შემონეებისას საჩივრის განმხილველი ადმინისტრაციული ორგანო, სასამართლო ორგანოებისგან განსხვავებით, თავადაც იყენებს დისკრეციულ უფლებამოსილებას და უფლება აქვს დისკრეციის ფარგლებში მიიღოს გადაწყვეტილება.

ადმინისტრაციულ საჩივარზე ადმინისტრაციული წარმოებისას მიზანშეწონილობის შემონემა დაიშვება მხოლოდ ადმინისტრაციულ პროცედურაში. სასამართლო წარმოებისას მიზანშეწონილობის შემონეების დაშვება გამოიწვევდა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დარღვევას, ერთი ხელისუფლების შტოს მხრიდან მეორის საქმიანობაში ჩარევას. მხედველობაშია მისაღები, აგრეთვე, ის, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ აქტის მიზანშეწონილობის დადგენას თავისთავად მოსდევს მისი მართლზომიერების დარღვევის დადგენა, ვინაიდან მიზანშეწონილობა უკავშირდება კანონიერებას, კანონმდებლობას კი საფუძვლად უდევს რაციონალურობის საწყისი.

საჩივრის საფუძვლიანობის შემონეების პროცესში მოწმდება გასაჩივრებული აქტის მართლზომიერების ფორმალური და მატერიალური მოთხოვნები. ფორმალურ მოთხოვნათა დაცულობის შემონეებისას მოწმდება აქტის მიმღები ორგანოს კომპეტენცია, აქტის მიღების ტერიტორიული და საგნობრივი კომპეტენცია, აქტის გამოცემის პროცესუალური მოთხოვნების, აქტის ფორმის დაცულობა. აქტის მართლზომიერების მატერიალური საფუძვლის შემონეებისას მოწმდება სადავო აქტის შესაბამისობა მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებთან, ამა თუ იმ ნორმის შეფარდების სისწორე დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლების, მიზანსა და შედეგს შორის თანაფარდობის დაცულობა.

ორგანო ან თანამდებობის პირი ვალდებულია, საჩივარზე ადმინისტრაციული წარმოების ყველა სტადიაზე, მხარეს მისცეს საქმის მასალების გაცნობის, თანამდებობის პირის აცხილების, საქმესთან კავშირის მქონე

მტკიცებულებების წარდგენის საშუალება. სადავო აქტის საფუძვლიანობის შემოწმების დროს გასათვალისწინებელია ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ნორმის შეფარდების სისწორის გადამოწმების მასშტაბი. ადმინისტრაციული ორგანო არ არის უფლებამოსილი, უარი თქვას აქტის გამოცემაზე იმის გამო, რომ აქტის გამოცემის საფუძველი, ესა თუ ის კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი ეწინააღმდეგება იერარქიით ზემდგომ ნორმატიულ აქტს. ადმინისტრაციული ორგანოსგან განსხვავებით, სასამართლო უფლებამოსილია, გადაამოწმოს მიღებული ადმინისტრაციული აქტის საფუძველი, უარი თქვას მის გამოყენებაზე, უკეთუ იგი ეწინააღმდეგება იერარქიით ზემდგომ ნორმატიულ აქტს, გამოიყენოს ეს უკანასკნელი სადავო ურთიერთობების მოწესრიგებისთვის.

ადმინისტრაციული საჩივრის გადაწყვეტისას საჩივრის განმხილველმა ორგანომ მხედველობაში უნდა მიიღოს გასაჩივრებული აქტის გამოცემის და არა ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის დროს მოქმედი სამართლებრივი სივრცე. თუ საჩივარი ეხება ადმინისტრაციული აქტის გამოცემას, აქ მხედველობაშია მისაღები ბოლო ზეპირი მოსმენის დროს მოქმედი კანონმდებლობა. აღნიშნული წესი ითვალისწინებს გამონაკლისებს. კერძოდ, თუ პირს სადავო აქტით მიენიჭა ნებართვა, შეღავათი, რომელიც გათვალისწინებული არ იყო მოქმედი კანონმდებლობით, მაგრამ დაუშვეს საჩივრის განხილვის დროისთვის მოქმედი კანონმდებლობით, გასაჩივრებული აქტი ძალაში უნდა დარჩეს. საპირისპირო ვითარებაში, - როცა საჩივრის განხილვის დროისთვის აიკრძალა სადავო აქტის გამოცემის დროს გათვალისწინებული შეღავათით სარგებლობა, ხოლო გასაჩივრებული აქტის გამოცემის დროს შეღავათით სარგებლობა დაშვებული იყო, აღმჭურველი აქტის გაუქმება არ დაიშვება (იურიდიულ ლიტერატურაში გამოთქმულია საწინააღმდეგო მოსაზრებაც, რომლის მიხედვითაც შეღავათების მიმღები სრულად მოიპოვებს მისთვის მინიჭებულ სამართლებრივ სტატუსს მხოლოდ გასაჩივრების ვადის გასვლის შემთხვევაში).

საჩივრის საფუძვლიანობა უკავშირდება არა მხოლოდ აქტის მართლწინააღმდეგობას და მიზანშეწონილობას, არამედ, აგრეთვე, აქტის მოქმედების (უმოქმედობის) გამო პირადი უფლების დარღვევას. საჩივარი საფუძვლიანია იმ შემთხვევაში, თუ გასაჩივრებულმა ადმინისტრაციულმა აქტმა, ორგანოს მოქმედებამ ისეთი სამართლებრივი ნორმების დარღვევა გამოიწვია, რომელთაც მნიშვნელობა აქვთ საჩივრის წარმდგენი პირის ინტერესების დაცვის თვალსაზრისით. ნორმის ობიექტური დარღვევა უნდა აისახოს, სახელდობრ, საჩივრის შემტანის სუბიექტური უფლების ხელყოფაში.

მაშასადამე, საჩივრის ავტორს საჩივარში დასმული საკითხის მიმართ უნდა გააჩნდეს მკვეთრი უფლებადამცავი ინტერესი. აქტის გაუქმების მიზნით საჩივრის წარდგენისას (შედავების მიზნით წარდგენილი საჩივარი) საჩივარი იმ შემთხვევაშია საფუძვლიანი, თუ გასაჩივრებული აქტი მართლსაწინააღმდეგო ან მიზანშეუწონელია (დისკრეციული უფლებამოსილების საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილებების მიმართ), რასაც შედეგად მოჰყვა მომჩივნის უფლების დარღვევა ან (მიზანშეუწონლად მიჩნევისას) მისი კანონიერი ინტერესების შელახვა. მომჩივანის სახელით მოქმედი წარმომადგენლის უფლებამოსილება სამოქალაქო კანონმდებლობით დადგენილი წესით უნდა იქნეს დამონმებული.

ვალდებულების შესრულების თაობაზე საჩივრის წარდგენის შემთხვევაში მისი წარმდგენი მიზნად ისახავს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემას. ასეთ შემთხვევაში საჩივარი საფუძვლიანია, უკეთუ მომჩივანს აქვს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის მოთხოვნის სამართლებრივი საფუძველი ან თუ აქტის მიღებაზე უარის თქმა არის მიზანშეუწონელი და თუ აქტის მიღებაზე უარი არღვევს მომჩივნის უფლებას ან, მიზანშეუწონლად ცნობის შემთხვევაში, ადმინისტრაციული აქტის მიღებაზე უარის თქმა ეხება საჩივრის წარმდგენის ინტერესებს.

### **§8. ადმინისტრაციულ საჩივარზე გადაწყვეტილების მიღება**

საჩივარზე ადმინისტრაციული წარმოების უმნიშვნელოვანესი სტადიაა გადაწყვეტილების მიღება. ადმინისტრაციულ ორგანოს ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის შედეგად გამოაქვს ამ გადაწყვეტილებათაგან ერთ-ერთი: საჩივრის დაკმაყოფილების შესახებ, თუ საჩივარი საფუძვლიანია; საჩივრის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის თაობაზე, თუ გასაჩივრებული აქტი გამოცემულია კანონმდებლობის მოთხოვნათა დაცვით; ადმინისტრაციული საჩივრის ნაწილობრივი დაკმაყოფილების შესახებ, თუ არსებობს ადმინისტრაციული საჩივრის მხოლოდ ნაწილის დაკმაყოფილების კანონიერი საფუძველი. თუ სასამართლო უფლებამოსილია, გადაწყვეტოს სადავო ურთიერთობების კანონიერება, სამართლებრივი პრინციპებისა და ნორმების დაცულობა და არა მიზანშეწონილობა, სასამართლო კონტროლი არ ვრცელდება მიზანშეწონილობისა და სარგებლიანობის სფეროზე, ადმინისტრაციული საჩივრის განმხილველი ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციულ აქტს ამონმებს როგორც კანონიერების, ასევე მიზანშეწონილო-

ბის თვალსაზრისით. „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილების და საქმიანობის წესის შესახებ“ კანონის 30-ე მუხლის მე-4 ნაწილის მიხედვით, სამსახურებრივი ზედამხედველობა ხორციელდება ქვემდებარეობის წესით. ხსენებული კანონის 33-ე მუხლი ადგენს შესაბამისი თანამდებობის პირის აქტის ან მოქმედების მიზანშეუწონლობის მოტივით ძალადაკარგულად ცნობის გარემოებებს, ასევე, განსაზღვრავს იმ მოთხოვნებს, როდესაც არ შეიძლება ცალკეული ხასიათის ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი ან მოქმედება მიზანშეუწონლობის მოტივით ძალადაკარგულად იქნეს ცნობილი. კერძოდ, თანამდებობის პირის აქტი ან მოქმედება შეიძლება ცნობილ იქნეს ძალადაკარგულად მიზანშეუწონლობის მოტივით, თუ აქტი ან მოქმედება აშკარად არ შეესაბამება სამთავრობო პროგრამას და იმ სახელმწიფო პოლიტიკას, რომელიც გამომდინარეობს კანონის მოთხოვნებიდან და ხორციელდება საქართველოს პრეზიდენტის, მთავრობის, ან მინისტრის მიერ, ან იწვევს სახელმწიფო ქონებისა და საბიუჯეტო სახსრების არარაციონალურ გამოყენებას, ან სხვა ხერხებით აყენებს ზიანს სახელმწიფოს ინტერესებს. მიზანშეუწონლობის მოტივით არ შეიძლება ძალადაკარგულად იქნეს ცნობილი ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი და მოქმედება, რომელიც გამოცემულია ან შესრულებულია საჯარო სამსახურის ორგანიზებისას, ასევე სხვა აქტი ან მოქმედება, რომლის გამოცემის ან შესრულების პირობები გამომდინარეობს კანონიდან, ან სხვა სამართლებრივი აქტებიდან. მიზანშეუწონლობის მოტივით აქტის ან მოქმედების ძალადაკარგულად ცნობა უნდა იყოს დასაბუთებული.

ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის თაობაზე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება წარმოადგენს ადმინისტრაციულ აქტს და იგი უნდა აკმაყოფილებდეს ადმინისტრაციული აქტისთვის საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილ მოთხოვნებს, გადაწყვეტილება უნდა შეიცავდეს ლოგიკურ და სამართლებრივ დასაბუთებას.

ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, ბათილად ან ძალადაკარგულად გამოაცხადოს, აგრეთვე, შეცვალოს გასაჩივრებული ადმინისტრაციული აქტი. ბათილად ან ძალადაკარგულად აქტის გამოცხადება დასაშვებია, თუ მისი მომზადების ან გამოცემის დროს დაშვებული კანონდარღვევა არსებითია, წინააღმდეგ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, უარი თქვას აქტის ბათილად ან ძალადაკარგულად გამოცხადებაზე (სზაკ-ის 203.2 მუხ.). აქტის მომზადების ან გამოცემის წესის არსებით დარღვევად ჩაითვლება აქტის გამოცემა სხდომის საჯაროობის, სხდომის ჩატარების ადგილის, დროისა და დღის წესრიგის, სხდომის და-



ხურვის თაობაზე (კოლეგიური საჯარო დაწესებულებისთვის) წესის დარღვევის, ან კანონით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული წარმოების სახის დარღვევის, ანდა კანონის ისეთი დარღვევისას, რომლის არარსებობის შემთხვევაში მოცემულ საკითხზე მიღებული იქნებოდა სხვაგვარი გადაწყვეტილება (სზაკ-ის 60.2, 32-ე, 34.2 მუხ.). თუ კანონით, ან მის საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე აქტით სხვა რამ არ არის დადგენილი, საჩივრის განმხილველი ორგანო ძალადაკარგულად ან ბათილად გამოცხადებული აქტის ნაცვლად თავად გამოსცემს ახალ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტს, თუკი ამას მოითხოვს საჩივრის წარმდგენი პირი, ან ითვალისწინებს კანონი (სზაკ 60.3, 203.3 მუხ.). თუ აქტის გამოცემა საჭიროებს დამატებითი ინფორმაციის შეგროვებას, ან მტკიცებულებების დამატებით გამოკვლევას, ზემდგომ ორგანოს შეუძლია ბათილად ან ძალადაკარგულად გამოცხადებული აქტის გამომცემ ორგანოს დაავალოს ახალი აქტის გამოცემა. ასეთ გადაწყვეტილებაში არსებული მითითებები სავალდებულოა შესასრულებლად ქვემდგომი ორგანოსთვის.

## თავი 14

### უფლება სახელმწიფოს მხრიდან ზიანის ანაზღაურებაზე

#### შესავალი

სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა მისი ორგანოებისა და მუშაკების მიერ მიყენებული ზიანისთვის ერთ-ერთი რთული და მნიშვნელოვანი საკითხია ყველა ქვეყნის ადმინისტრაციულ სამართალში. ეს სირთულე ძირითადად იმაში მდგომარეობს, რომ ადვილი შესაძლებელია, სახელმწიფო გაკოტრდეს, თუ მას დაეკისრება მისი საკანონმდებლო, აღმასრულებელი თუ მართლმსაჯულების ორგანოების მიერ კერძო პირებისთვის მიყენებული ყველა სახის ზიანის ანაზღაურება. მეორე მხრივ, ადმინისტრაციულ ორგანოთა პასუხისმგებლობისგან სრულად გათავისუფლების შემთხვევაში დგება სახელმწიფო ადმინისტრაციის თვითნებობისა და, შესაბამისად, სახელმწიფო ორგანოებისა და მათი ჩინოვნიკების მხრიდან კერძო პირთა (მოქალაქეების, საწარმოების, საზოგადოებრივი გაერთიანებების) უფლებების დარღვევის საფრთხე. ამის გამო სხვადასხვა სამართლებრივი სისტემები ცდილობდნენ, მოექმნათ პრობლემის გადაჭრის გონივრული გზები, პასუხისმგებლობის ისეთი ფორმა, რომელიც მეტად თუ ნაკლებად დაიცავდა როგორც სახელმწიფოს, ისე ადამიანთა უფლებებს. სხვადასხვა ქვეყანაში შემუშავდა მრავალი სამართლებრივი დოქტრინა. ზოგიერთმა ქვეყანამ ამ საკითხის გადაჭრა მთლიანად სასამართლო პრაქტიკას მიანდო, რამაც საკითხის ცალსახა გადაწყვეტის ნაცვლად მრავალი ერთმანეთისგან აბსოლუტურად განსხვავებული სასამართლო გადანწყვეტილების მიღება გამოიწვია.

ამის მიუხედავად, ყველა დასავლურმა სამართლებრივმა სისტემამ აღიარა, რომ მისი ორგანოებისა და მუშაკების მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას მიყენებული ზიანის ანაზღაურებაზე პასუხისმგებე-

ლი არის სახელმწიფო. ამ სახის პასუხისმგებლობა გაითვალისწინა ქართულმა სამართალმაც.

## §1. უფლების სამართლებრივი საფუძვლები

ქართულ კანონმდებლობაში სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის საკითხის ძირითადი სამართლებრივი წყაროა საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის მე-9 ნაწილი, რომელიც აცხადებს: „ყველასათვის გარანტირებულია სახელმწიფო და თვითმმართველობის ორგანოთა და მოსამსახურეთაგან უკანონოდ მიყენებული ზარალის სასამართლო წესით სრული ანაზღაურება სახელმწიფო სახსრებიდან“. ამგვარად, კონსტიტუციამ დაადგინა ზოგადი პრინციპი, რომლის მიხედვითაც, სახელმწიფოს დაეკისრა მისი ორგანოებისა და მუშაკების უკანონო ქმედებებით მიყენებული ზიანის ანაზღაურება. იგივე დებულებამ ასახვა ჰპოვა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 208-ე მუხლში, რომელმაც განსაზღვრა, რომ „სახელმწიფო ადმინისტრაციული ორგანოს, აგრეთვე მისი თანამდებობის პირის ან სხვა სახელმწიფო მოსამსახურის მიერ მისი სამსახურებრივი მოვალეობის განხორციელებისას მიყენებული ზიანისათვის პასუხისმგებელია სახელმწიფო“. ეს საკითხი კიდევ უფრო დააკონკრეტა სამოქალაქო კოდექსის 1005-ე მუხლმა, რომელმაც განსაზღვრა, რომ თუ სახელმწიფო მოსამსახურე განზრახ ან უხეში გაუფრთხილებლობით არღვევს თავის სამსახურებრივ მოვალეობას სხვა პირის მიმართ, მაშინ სახელმწიფო ან ის ორგანო, რომელშიც ეს მოსამსახურე მუშაობს, ვალდებულია, აანაზღაუროს დამდგარი ზიანი. განზრახვის ან უხეში გაუფრთხილებლობის დროს მოსამსახურე სახელმწიფოსთან ერთად სოლიდარულად აგებს პასუხს.

ამგვარად, კანონმა დაადგინა, რომ **იმ ზიანისთვის, რომელსაც გამოიწვევს სახელმწიფო, ან ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოების, მათი თანამდებობის პირების, ან სხვა მოსამსახურეების ქმედება, პასუხისმგებელია სახელმწიფო, ან შესაბამისი ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანო.** ეს მუხლი ასახავს ზემოთ აღნიშნულ იმ პრინციპს, რომლის თანახმადაც, საჯარო მოხელის ქმედებით ან გადაწყვეტილებით მიყენებულ ზიანზე პასუხისმგებელია სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობა. საზოგადოებაში უნდა არსებობდეს იმის პრეზუმცია, რომ საჯარო მოხელე თავის უფლებამოსილებათა განხორციელებისას მოქმედებს სახელმწიფოს ან ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელით. შესაბამი-

სად, მოქალაქეები მათ მოთხოვნებს ემორჩილებიან არა ასეთი საჯარო მოსამსახურეების პირადი ავტორიტეტის გამო, არამედ იმიტომ, რომ ისინი წარმოადგენენ სახელმწიფო მმართველობას. აქედან გამომდინარე, აშკარაა, რომ საჯარო მოხელის მიერ მიყენებულ ზიანზე სწორედ სახელმწიფომ/ადგილობრივმა თვითმმართველობამ უნდა აგოს პასუხი.

## §2. ზიანის წარმოშობის საფუძვლები

დადგენილია სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სამართლებრივი აქტის გამოცემით, ისე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ პირდაპირ მოქმედების შესრულებით გამოწვეული ზიანისთვის. მაგალითად, პირს შეიძლება ზიანი მიადგეს უკანონო ადმინისტრაციული აქტით - რომლითაც მას დაეკისრება გადასახადის დამატებით გადახდა - ან კიდევ საჯარო მოხელის პირდაპირი მოქმედებით - როდესაც პოლიციის მუშაკი ცეცხლსასროლი იარაღიდან გასროლით დაჭრის უდანაშაულო მოქალაქეს, ან, როდესაც წყალმომარაგების მუნიციპალური სამსახურის წარმომადგენელი სამუშაოს დასრულების შემდეგ ახდის დატოვებს საკანალიზაციო ქსას, რომელშიც ჩავარდება მოქალაქე და მიიღებს სხეულის დაზიანებას. გარდა ამისა, ზიანი შეიძლება გამოიწვიოს უმოქმედობამაც - თუკი სახელმწიფო ორგანო არ შეასრულებს ვალდებულებას, რომელიც მას კანონით ეკისრებოდა.

კანონმდებლობამ ასევე განსაზღვრა, რომ, გარდა გამონაკლისი შემთხვევებისა, რაც ადმინისტრაციული კანონმდებლობით ცალკეა დადგენილი (მათ შესახებ ვრცლად ქვემოთ ვილაპარაკებთ), სახელმწიფომ ზიანი უნდა აანაზღაუროს იმ ფორმით, წესებითა და მოცულობით, რაც საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით არის განსაზღვრული.

საქართველოს სამოქალაქო კანონმდებლობა იცნობს ზიანის 2 ძირითად ფორმას, ესენია:

- ზიანი, წარმოშობილი ვალდებულებითი ურთიერთობიდან (მაგ. ხელშეკრულების, კანონის დარღვევით გამოწვეული ზიანი);
- ზიანი, წარმოშობილი დელიქტის საფუძველზე (მაგ. ქონებისა და ჯანმრთელობის დაზიანების, პატივის, ღირსებისა და საქმიანი რეპუტაციის შელახვის შედეგად მიყენებული ზიანი).

ჩვენ არ შევუდგებით იმის განმარტებას თუ რას წარმოადგენს „ზიანი“. დეფინიციას დავესესხებით საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის კომენ-

ტარს, სადაც ზიანი განსაზღვრულია, როგორც „ფიზიკური ან იურიდიული პირის უფლების ან კეთილდღეობის დამცირება, განადგურება“<sup>8</sup>. ამგვარად, ზიანი შეიძლება იყოს პირის უფლების ან კეთილდღეობის (ქონების, სიცოცხლის, ჯანმრთელობის, პატივის, ინტელექტუალური საკუთრების და ა.შ.) განადგურება, შემცირება და სხვა სახით ხელყოფა.

### §3. ზიანის ობიექტი

ზიანი შეიძლება მიადგეს პიროვნების სიცოცხლესა და ჯანმრთელობას ან პირის ქონებას. სამართალდარღვევის მატერიალური შედეგი (ქონების შემცირება), რომელსაც აქვს ღირებულებითი ფორმა, იწოდება ქონებრივ ზიანად. სამოქალაქო სამართალში ქონებრივი ზიანი შეიძლება განისაზღვროს დაზარალებულის მატერიალური მდგომარეობით სამართალდარღვევამდე და მას შემდეგ. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ქონებრივის გარდა ზიანი შეიძლება იყოს მორალურიც. მორალური ზიანი გულისხმობს ადამიანის ფიზიკურ ან სულიერ ტრავმას, რომელსაც ფულადი ეკვივალენტი არ მოეძებნება<sup>9</sup>. საქართველოში მორალური ზიანის ანაზღაურება შეიძლება მოითხოვო მხოლოდ კანონით ზუსტად განსაზღვრულ შემთხვევებში, გონივრული და სამართლიანი ანაზღაურების სახით.

ჩვეულებრივ, მიყენებული ზიანი ანაზღაურდება სრულად. ეს გულისხმობს იმას, რომ პირს უნდა აუნაზღაურდეს როგორც შემცირებული ან განადგურებული ფაქტობრივი სიკეთე, ისე მიუღებელი შემოსავალი (ხელიდან გაშვებული მოგება).

მიუღებელი შემოსავლის კომპენსაციასთან დაკავშირებით უნდა ითქვას, რომ ქართული სამართალი მეტისმეტად შორს არ მიდის და მიუღებელ შემოსავლად მიიჩნევს მხოლოდ ნამდვილად სავარაუდო შემოსავალს. მიუღებელი შემოსავლის კომპენსაციისთვის აუცილებელია, რომ ყველა მნიშვნელოვანი გარემოების შეფასებიდან ჩანდეს ასეთი შემოსავლის მიღების შესაძლებლობა<sup>10</sup>. ქართული სამართლისგან განსხვავებით, ბევრი ევროპული ქვეყნის ადმინისტრაციული და სამოქალაქო სამართალი გაცილებით ფართო ინტერპრეტაციას აძლევს მიუღებელი შემოსავლის ცნებას. მაგალითად, ფრანგული სამართალი მიუღებელ შემოსავლად მიიჩნევს ყველა სახის თეო-

8. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2001. წიგნი IV, ტ. II, გვ.378

9. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2001. წიგნი IV, ტ. II, გვ. 381

10. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2001. წიგნი III, გვ.464

რიულად შესაძლო შემოსავალს, ნებისმიერი სახის სიკეთეს, რომლის მიღების შესაძლებლობაც პირს ჰქონდა, ან შეიძლებოდა გასჩენოდა. ამის ნათელი მაგალითია ფრანგულ ადმინისტრაციულ სამართალში სამაგალითოდ მოყვანილი ლეგოფის საქმე, დაკავშირებული კომპენსაციასთან „ხელიდან გაშვებული შანსის გამო“. სტუდენტი ლეგოფი უნივერსიტეტში საბოლოო გამოცდებზე არ დაუშვეს იმ მოტივით, რომ საჭიროზე დაბალი ნიშნები ჰქონდა. როგორც შემდეგ გაირკვა, კომისია ნიშნების შეფასებისას შეცდა და მიიღო არასწორი გადაწყვეტილება. კანონმდებლობის შესაბამისად, ლეგოფს უნდა მისცემოდა გამოცდაში მონაწილეობის უფლება. აღნიშნული შეცდომის შედეგად სტუდენტმა დიპლომი ნაცვლად 1978-სა 1982 წელს მიიღო. მან სასამართლოს მიმართა და მოითხოვა უნივერსიტეტის მიერ მისთვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურება. ანაზღაურების მოთხოვნას საფუძვლად დაედო ის ფაქტი, რომ დიპლომის დროულად აღების შემთხვევაში ის შეძლებდა, მოექცნა შემოსავლიანი სამსახური, ხოლო უნივერსიტეტის მუშაკთა შეცდომის გამო მან ეს შანსი ხელიდან გაუშვა. მიუხედავად იმისა, რომ საერთოდ შეუძლებელი იყო იმის დადგენა, შეძლებდა თუ არა დაკარგული 4 წლის განმავლობაში ლეგოფი სამუშაოს შოვნასა და შემოსავლის მიღებას, სასამართლომ მაინც მიიჩნია, რომ სტუდენტმა უნივერსიტეტის მიზეზით ხელიდან გაუშვა მოგების მიღების თეორიულად შესაძლო შანსი და უნივერსიტეტს მის სასარგებლოდ 100 000 ფრანკის გადახდა დააკისრა<sup>11</sup>.

#### **§4. ზიანის ანაზღაურებაზე პასუხისმგებლობის წარმოშობის პირობები**

პირს ზიანის ანაზღაურება დაეკისრება, თუ არსებობს ზიანის მიყენებისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრების პირობები. ჩვეულებრივ, ამისთვის საჭიროა, დადასტურებული იყოს ზიანი, რომელიც მიყენებულია მართლსაწინააღმდეგო მოქმედებით. მართლსაწინააღმდეგო მოქმედებასა და ზიანს შორის უნდა არსებობდეს მიზეზობრივი კავშირი და, ბოლოს, ზიანის მიმყენებელს უნდა მიუძღოდეს ბრალი. განვიხილოთ, რა თავისებურებები ახასიათებს ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების წარმოშობის ზოგად საფუძვლებს სახელმწიფო ორგანოთა და საჯარო მოხელეთა მიერ მიყენებულ ზიანთან მიმართებაში.

კანონმდებლობამ განსაზღვრა პასუხისმგებლობა ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტით მიყენებული ზიანისთვის, ანუ დაადგინა, რომ კომპენსა-

<sup>11</sup>. French Administrative Law, Oxford, 1993. p. 191

ციის ვალდებულება შეიძლება წარმოშვას არა მხოლოდ ადმინისტრაციულმა აქტმა, არამედ ნორმატიულმა ადმინისტრაციულმა აქტმაც. ამის მიუხედავად, მიგვაჩნია, რომ პრაქტიკაში უნდა დაინერგოს მიდგომა, რომელიც დაანებს კრიტერიუმებს ნორმატიული აქტით მიყენებული ზიანის კომპენსაციისთვის და არ დაუშვებს ასეთი სახის პასუხისმგებლობის მეტისმეტად ფართო ინტერპრეტაციას. ერთ-ერთი ასეთი კრიტერიუმი შეიძლება იყოს ის, რომ ნორმატიული აქტით მიყენებული ზიანი უნდა იყოს აშკარა და პირდაპირი, ანუ გამოირიცხოს ნორმატიული აქტით მიყენებული ყველა სახის არაპირდაპირი ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის შესაძლებლობა.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი არ ეხება ისეთ თეორიულად რთულ და საკამათო საკითხს, როგორც არის სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა პარლამენტის მიერ მიღებული კანონებით მიყენებულ ზიანზე, და ამ საკითხს კონსტიტუციური სამართლის დოქტრინას უტოვებს. მიუხედავად ამისა, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, რამდენიმე სიტყვით შევეხოთ ამ საკითხს. ერთი მხრივ, შეგვიძლია განვაცხადოთ, რომ, თუკი საკანონმდებლო აქტი არაკონსტიტუციურად იქნება ცნობილი, აღმოჩნდება, რომ პარლამენტი და მისი წევრები კანონის მიღებისას არასათანადოდ ასრულებდნენ სამსახურებრივ მოვალეობებს, რადგან მათ ევალუბოდათ საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისი საკანონმდებლო აქტების მიღება. ასევე ცხადია, რომ აღმოჩნდებიან პირები, რომელთაც ასეთი კანონის საფუძველზე განიცადეს ამა თუ იმ სახის ზიანი. მაშინ რატომ არ უნდა მოხდეს აღნიშნულ პირთათვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურება? ევროპული სამართლის თეორია ამ საკითხს მხოლოდ ცალმხრივად არ განიხილავს და მიიჩნევს, რომ, აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან განსხვავებით, პარლამენტს, როგორც ხალხის მიერ არჩეულ საკანონმდებლო ორგანოს, უნდა ჰქონდეს მეტი დამოუკიდებლობა და თავისუფლება. სამართლის თეორია უშვებს იმასაც, რომ კანონის მიღება ყოველთვის არ არის განპირობებული სამართლებრივი საფუძვლებით და ხშირად ამ პროცესს პოლიტიკური მიზნებიც არეგულირებს. ამის გამო საკანონმდებლო აქტების გაუქმების შემთხვევაში სახელმწიფოსთვის პასუხისმგებლობის დაკისრება გამოიწვევს ქვეყანაში დემოკრატიისა და ქვეყნის პოლიტიკური საქმიანობის არარეკომენდირებულ შეზღუდვას. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ, თუკი ასეთი კომპენსაციის დაკისრების უფლებამოსილება საკონსტიტუციო სასამართლოს ან საერთო სასამართლოებს მიენიჭებათ, სასამართლო ხელისუფლების ხელში აღმოჩნდება მეტისმეტად დიდი ძალაუფლება და საკანონმდებლო ხელისუფლებაზე ზემოქმედების მძლავრი ბერკეტები, რაც ასევე დაარ-

ღვევს ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციურ პრინციპსა და ხელისუფლების სხვადასხვა შტოთა შორის თანაფარდობას. მხედველობაშია მისაღები ისიც, რომ ხშირად საკანონმდებლო აქტს არაკონსტიტუციურად ცნობს საკონსტიტუციო სასამართლო კონსტიტუციის ინტერპრეტაციის საფუძველზე. როგორც წესი, ასეთი ინტერპრეტაციები საკმაოდ ფართოა ხოლმე. ამის გათვალისწინებით, არ შეიძლება, დაეკისროს პასუხისმგებლობა მესამე პირთა წინაშე სახელმწიფოს იმის გამო, რომ პარლამენტმა და საკონსტიტუციო სასამართლომ სხვადასხვაგვარი ინტერპრეტაცია მისცეს კონსტიტუციის ამა თუ იმ დებულებას.

### **1. სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებით წარმოშობილი ზიანი**

რა თქმა უნდა, სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობა ვერ იქნება ვალდებული, აანაზღაუროს საჯარო მოხელის მიერ მიყენებული ყველა ზიანი. სახელმწიფოს ან ადგილობრივ თვითმმართველობას ეკისრება მხოლოდ იმ ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება, რომელიც უკავშირდება საჯარო მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებას. მაგალითად, ცხადია, სახელმწიფო ვერ იკისრებს პასუხისმგებლობას, თუკი რომელიმე საჯარო მოსამსახურე საკუთარი საცხოვრებელი სახლის მშენებლობისას დააზიანებს მეზობლის საცხოვრებელ სახლს ან მეზობლად მდებარე მიწის ნაკვეთს.

განვიხილოთ თუ რა იგულისხმება საჯარო მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებაში.

ადმინისტრაციული აქტის საფუძველზე მიყენებული ზიანის შემთხვევაში საკითხის გადაწყვეტა ცალსახაა - საჯარო მოხელის ყველა სამართლებრივი აქტით მიყენებულ ზიანზე მთლიანად პასუხისმგებელია სახელმწიფო/ადგილობრივი თვითმმართველობა, რადგან ადმინისტრაციული აქტის გამოცემით საჯარო მოსამსახურე ასრულებს მხოლოდ და მხოლოდ თავის სამსახურებრივ ფუნქციას.

რაც შეეხება საჯარო მოხელის პირდაპირი მოქმედებით მიყენებულ ზიანს, აქ საქმე შედარებით რთულია. სახელმწიფო/ადგილობრივი თვითმმართველობა პასუხისმგებელია საჯარო მოხელის იმ ქმედებებზე, რომელიც მან საკუთარი სამსახურებრივი ვალდებულების შესრულების პროცესში განახორციელა. სამსახურებრივი ვალდებულების შესრულება არ უნდა იქნას განმარტებული ძალიან ვიწროდ და არ უნდა შემოიფარგლოს მხოლოდ იმ კონკრეტული ვალდებულებებით, რაც საჯარო მოსამსახურეს შესაბამისი აქტებით (კანონი, სახელმწიფო ორგანოს დებულება, შრომითი ხელშეკრუ-



ლება და სხვ.) აქვს განსაზღვრული. მაგალითად, თუკი არქიტექტურის საქალაქო სამსახურის რომელიმე მუშაკის პირდაპირი მოვალეობაა არქიტექტურული ნახაზების შედგენა, მაგრამ ეს პირი სამუშაო საათებში ავტომანქანით საჭირო ინსტრუმენტების შესაძენად წავა და ავტოავარიას მოახდენს, მესამე პირისთვის მიყენებული ზიანი აღიქმება, როგორც სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას მიყენებული, მიუხედავად იმისა, რომ სახაზავ მონყობილობათა ყიდვა არ წარმოადგენდა აღნიშნული საჯარო მოხელის კონკრეტულად განსაზღვრულ ვალდებულებას.

ასევე, სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებად ჩაითვლება ის შემთხვევაც, როდესაც პირი ზიანს მიაყენებს სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტებით. მაგალითად, თუკი სასამართლო გადანყვეტილების აღსრულებისას სააღსრულებო პოლიციის თანამშრომელი თავისი უფლებამოსილების გადამეტებით ზიანს მიაყენებს პირის ქონებას, ზიანი ჩაითვლება სამსახურებრივი მოვალეობის განხორციელებისას მიყენებულად და, შესაბამისად, პასუხისმგებლობა დაეკისრება სახელმწიფოს/ადგილობრივ თვითმმართველობას.

რაც შეეხება საკითხს, ჩაითვლება თუ არა სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას მიყენებულ ზიანად შემთხვევა, როდესაც ეს მოხდა საჯარო მოხელის მიერ საკუთარი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებით, ცალსახა პასუხი არ არსებობს. მაგალითად, შეგვიძლია მოვიყვანოთ შემთხვევა, როდესაც პოლიციის თანამშრომელი საკუთარი პირადობის მოწმობის გამოყენებით შეაღწევს მოქალაქის ბინაში და გაძარცვავს მას. ცხადია, რომ, ობიექტურად, ამ დროს პოლიციელი არ ასრულებდა თავის სამსახურებრივ მოვალეობას, თუმცა გაძარცვული მოქალაქის მიერ იგი აღიქმებოდა, როგორც სახელმწიფოს წარმომადგენელი, რომელიც ასრულებდა სამსახურებრივ მოვალეობას. სწორედ ამიტომ გაუღო დაზარალებულმა პოლიციელს სახლის კარი. ასეთ შემთხვევაში გერმანული სამართალი უპირატესობას ანიჭებს ობიექტურ ფაქტორს და მიაჩნია, რომ, თუკი რეალურად პირი არ ასრულებდა სამსახურებრივ მოვალეობას, მის მიერ მიყენებული ზიანი სახელმწიფომ არ უნდა აანაზღაუროს. მეორე მხრივ, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარებში მისი ავტორები მიუთითებენ, რომ, იმ შემთხვევებში, როდესაც საჯარო მოხელე კერძო პირის მხრიდან ცალსახად აღიქმება, როგორც სახელმწიფოს წარმომადგენელი და როდესაც პირი ემორჩილება საჯარო მოხელეს, როგორც სახელმწიფოს წარმო-

მადგენელს, დამდგარ ზიანზე სახელმწიფო უნდა იყოს პასუხისმგებელი 12. ეს კია, შემდგომში სახელმწიფოს შეუძლია ანაზღაურებული ზიანის კომპენსაცია რეგრესის წესით მოსთხოვოს თავად ზიანის მიყენებელ პირს. რა თქმა უნდა, ორივე ზემოთ აღნიშნული მოსაზრება თეორიული ხასიათისაა. მიგვაჩნია, რომ ასეთი საკითხის მოწესრიგებაში მნიშვნელოვანი როლი შეიძლება მიენიჭოს სასამართლო პრაქტიკას.

**2. სამსახურებრივი მოვალეობების დარღვევა სხვა პირის მიმართ**

იმისთვის, რომ წარმოიშვას პასუხისმგებლობა საჯარო მოხელის მიერ სამსახურებრივი ვალდებულებების შესრულებისას მიყენებული ზიანისთვის, საჭიროა, ზიანის წარმოშობას საფუძვლად ედოს საჯარო მოსამსახურის მიერ თავისი სამსახურებრივი მოვალეობის დარღვევა სხვა პირთა მიმართ.

რა ითვლება საჯარო მოხელის სამსახურებრივ მოვალეობად? მიგვაჩნია, რომ სამსახურებრივ მოვალეობად, ერთი მხრივ, უნდა ჩაითვალოს ყველა ის ვალდებულება და ფუნქცია, რომელიც კონკრეტულ საჯარო მოსამსახურეს დაკისრებული აქვს შესაბამისი აქტებით (კანონები, საჯარო დაწესებულების დებულება, ზემდგომი თანამდებობის პირის ბრძანება, შრომის ხელშეკრულება და სხვ.); მეორე მხრივ კი, არსებობს საჯარო მოხელეთა ისეთი ვალდებულებებიც, რომლებიც შეიძლება პირდაპირ არ იყოს ასახული რომელიმე სამართლებრივ დოკუმენტში, მაგრამ აშკარად გამომდინარეობდეს ზოგადად საჯარო სამსახურის პრინციპებიდან. მაგალითად, საჯარო მოხელის მიერ მისი სამსახურებრივი ვალდებულებების დარღვევად ჩაითვლება შემთხვევა, თუკი იგი გამოსცემს უკანონო ადმინისტრაციულ აქტს, ხოლო შემდეგ ამას გაამართლებს იმ მიზეზით, რომ იგი არ იცნობდა შესაბამის კანონს. მართალია, შეიძლება არც სამსახურის დებულებასა და არც შრომით ხელშეკრულებაში მითითებული არ იყოს, რომ კონკრეტული პირი ვალდებულია, იცოდეს კანონი და ასრულებდეს მას, მაგრამ, ცხადია, ასეთ მოთხოვნას ავტომატურად გულისხმობს საჯარო სამსახური და სახელმწიფო ადმინისტრაცია.

საჯარო მოხელის მიერ სამსახურებრივ ვალდებულებათა დარღვევის შედეგად პირისთვის ზიანის მიყენება თავისთავად არ წარმოშობს სახელმწიფოს პასუხისმგებლობას. კანონმდებლობამ დაადგინა, რომ ამისთვის საჭიროა, დარღვეული იყოს სამსახურებრივი მოვალეობა **სხვა პირთა მიმართ**. სხვანაირად რომ ვთქვათ, დარღვეული უნდა იყოს ისეთი სამსახურებრივი

12. ზურაბ ადეიშვილი, გერდ ვინტერი, დიმიტრი ქიტოშვილი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარები, თბილისი, 2002. გვ. 366

ვალდებულება, რომელსაც შეესაბამება სხვა, კერძო პირის უფლება. მაგალითად, ადმინისტრაციული ორგანოს შესაბამისი თანამდებობის პირის კანონით დადგენილ ვალდებულებას, გასცეს ლიცენზია გაცხადების მიღებიდან 1 თვის ვადაში, შეესაბამება განმცხადებლის უფლება ლიცენზიაზე ან ლიცენზიის გაცემაზე უარის დროულად მიღებაზე. ან კიდევ, საგზაო პოლიციის მუშაკის ვალდებულებას, დააჯარიმოს ღერძულა ხაზის გადამკვეთი მძღოლი 5-დან 10 ლარამდე თანხით, შეესაბამება კონკრეტული დამრღვევი მძღოლის უფლება, არ გადაიხადოს კანონით დადგენილზე მეტი თანხა. თუმცა, მეორე მხრივ, გადასახადის გადამხდელ პირს არ შეუძლია, მოითხოვოს რაიმე სახის ზიანის ანაზღაურება იმისთვის, რომ სახელმწიფო მოხელეთა მიერ კანონსაწინააღმდეგოდ და არამიზნობრივად დაიხარჯა მის მიერ შეტანილი გადასახადების თანხა, რადგან სახელმწიფო მოხელეთა ვალდებულება საბიუჯეტო თანხების სათანადოდ განკარგავსთან დაკავშირებით არ იყო ინდივიდუალიზებული - მიმართული კონკრეტული პირის მიმართ. ამის მაგალითია შემთხვევა, რომელიც აღნუსხულია დასავლეთ ევროპის სამართალში. ქალაქის მუნიციპალიტეტმა დაანესა გარკვეული შეზღუდვები ქალაქის ცენტრში ავტოტრანსპორტის მოძრაობაზე. როგორც შემდეგში აღმოჩნდა, აქტი შეზღუდვების დანესების თაობაზე გამოცემული იყო კანონით გათვალისწინებული პროცედურების დარღვევით, რის გამოც ის ბათილად ცნეს. ამის გათვალისწინებით, აღნიშნული ქალაქის ტაქსით მომსახურების კომპანიამ მოითხოვა უკანონო აქტით მიყენებული ზიანის ანაზღაურება. სასამართლომ დაადგინა, რომ ნამდვილად ჰქონდა ადგილი მუნიციპალიტეტის თანამშრომელთა მიერ მათი სამსახურებრივი მოვალეობების დარღვევას, მაგრამ იმის გამო, რომ აღნიშნული ვალდებულება არ იყო კონკრეტული, მიმართული კონკრეტული პირის მიმართ (ვალდებულება არსებობდა არა კონკრეტული მოსარჩელე კომპანიის, არამედ ქალაქის მთელი მოსახლეობის მიმართ), არ წარმოიშობდა მიყენებული ზიანისთვის სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა.

ერთი მხრივ, შესაძლოა, მოგვეჩვენოს, რომ აღნიშნული პრინციპი გარკვეულწილად უსამართლოა, მაგრამ, მეორე მხრივ, გასათვალისწინებელია ისიც, რომ, თავისი საქმიანობის არეალის სიდიდისა და ფუნქციათა სიმრავლის გათვალისწინებით, შეუძლებელია, სახელმწიფო ყოველთვის მოქმედებდეს კანონიერად და სამართლიანად. ყოველთვის არსებობს სახელმწიფოს მხრიდან ზიანის მიყენების გარკვეული რისკი. მისი მოხელეების მიერ ზიანის მიყენების ყველა შემთხვევისთვის სახელმწიფოს რომ დაეკისროს შეუზღუდავი პასუხისმგებლობა, ადვილი შესაძლებელია, სახელმწიფო საერთოდ გა-

კოტრდეს. ამის გამო, აუცილებელი გახდა, დაწესებულიყო სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის გარკვეული შეზღუდვა, რომელიც გაითვალისწინებდა როგორც საჯარო, ისე კერძო ინტერესებს. ასეთი შეზღუდვის ყველაზე მისაღებ სახედ ჩვენს შემთხვევაში კანონმდებლობამ მიიჩნია სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის შეზღუდვა მისი მოხელეების მიერ დარღვეული სამსახურებრივი ვადებულების ფორმის მიხედვით (როგორც ზემოთაც აღვნიშნეთ, ასეთი შეზღუდვა როგორც კონტინენტური ევროპის, ისე საერთო სამართლის არაერთ ქვეყანაშია მიღებული). ამგვარად, თუკი საჯარო მოხელე არღვევს მის სამსახურებრივ ვალდებულებას რომელიმე კონკრეტული პირის მიმართ, რაც ამ პირს აყენებს ზიანს, სახელმწიფო ვალდებულია აანაზღაუროს ასეთი ზიანი. თუ საჯარო მოსამსახურე ზიანს აყენებს პირს მისი ზოგადი, პირთა განუსაზღვრელი წრისადმი მიმართული ვალდებულების დარღვევით, არ დგება სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა მიყენებულ ზიანისთვის.

### **3. ბრალი, როგორც ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების წარმოშობის ელემენტი**

ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება რომ დადგეს, საჭიროა, არსებობდეს ზიანის მიყენებლის ბრალი (გარდა კანონმდებლობით სპეციალურად განსაზღვრული გამონაკლისი შემთხვევებისა, რასაც ქვემოთ ვრცლად განვიხილავთ). სამოქალაქო კოდექსის 1005-ე მუხლი აცხადებს, რომ ზიანის ანაზღაურება წარმოიშობა იმ შემთხვევაში, თუკი ზიანი მიყენებულია განზრახ, ან უხეში გაუფრთხილებლობით.

მიგვაჩნია, რომ კანონის ნორმის ასეთი ფორმულირება კანონმდებლის შეცდომაა, რომელიც სასწრაფოდ საჭიროებს გამოსწორებას. უხეში გაუფრთხილებლობის ნაცვლად მითითებული უნდა იყოს მხოლოდ გაუფრთხილებლობა. თუკი კანონი ისეთი რედაქციით იარსებებს, როგორითაც დღეს, აღმოჩნდება, რომ სახელმწიფო მოხელეთა თუნდაც ბრალეული მოქმედებით ზიანის მიყენების შემთხვევაში პასუხისმგებლობა არავის ეკისრება. მაგალითად, კავშირგაბმულობის სფეროში ლიცენზიების გამცემი ორგანოს თანამდებობის პირმა უბრალო დაუდევრობით დაარღვია მობილური კავშირგაბმულობის კომპანიისთვის ლიცენზიის მოქმედების გაგრძელების კანონით დადგენილი ვადა, რითაც გამოიწვია ძველი ლიცენზიის ვადის გასვლა და კომპანიის მიერ საქმიანობის იძულებითი შეჩერება, რითაც ამ უკანასკნელს დიდი მატერიალური ზარალი მიადგა. აშკარაა, რომ სახელმწიფოს მხრიდან უკანონო მოქმედების შედეგად პირს მიადგა ზიანი, რომელიც ანაზღაურებას ექვემდებარება როგორც სამოქალაქო და ადმინისტრაციული კანონმდებლობის, ისე კონსტიტუციის შესაბამისად. ამგვარად, კანონის

ის მოთხოვნა, რომელიც უხეშ გაუფრთხილებლობას აწესებს ზიანის ანაზღაურების საფუძვლად, არა მხოლოდ ალოგიკური და დაუსაბუთებელია, არამედ ეწინააღმდეგება კონსტიტუციას. აღნიშნული დებულების ალოგიკურობა მჟღავნდება, თუკი მხედველობაში მივიღებთ კანონის იმ მოთხოვნასაც, რომ „განზრახვის ან უხეში გაუფრთხილებლობის დროს საჯარო მოსამსახურე სახელმწიფოსთან ერთად აგებს პასუხს“. ამგვარად, თუკი დავუშვებთ, რომ სახელმწიფოც მხოლოდ განზრახვის ან უხეში გაუფრთხილებლობის შემთხვევაშია პასუხისმგებელი, გამოდის, რომ ყველა შემთხვევაში საჯარო მოხელე სოლიდარულად პასუხისმგებელია, რაც, რა თქმა უნდა, ალოგიკურია და, ამასთან, მთლიანად ეწინააღმდეგება ადმინისტრაციული სამართლის მიერ დადგენილ სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის ზოგად პრინციპებს. ამგვარად, ჩვენი აზრით, ეს მუხლი ჩამოყალიბებული უნდა იყოს შემდეგი სახით: სახელმწიფო ადმინისტრაციული ორგანოს, აგრეთვე, მისი თანამდებობის პირის ან სხვა სახელმწიფო მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის განხორციელებისას მიყენებული ზიანისთვის პასუხისმგებელია სახელმწიფო. განზრახვის ან უხეში გაუფრთხილებლობის შემთხვევაში ზიანის მიმყენებელი საჯარო მოხელე სახელმწიფოსთან ერთად სოლიდარულად აგებს პასუხს. ამგვარად, სახელმწიფო პასუხისმგებელი უნდა იყოს ბრალის ნებისმიერი ფორმით მიყენებული ზიანისთვის, ხოლო განზრახვა ან უხეში გაუფრთხილებლობა, როგორც ბრალის შედარებით მახალი ხარისხის შემცველი ფორმა, საფუძველი უნდა გახდეს თავად საჯარო მოხელის სოლიდარულად პასუხისმგებლობისთვის. საკითხისადმი ასეთივე მიდგომაა გერმანულ, ფრანგულ და ჰოლანდიურ ადმინისტრაციულ სამართალშიც, საიდანაც ქართულ ადმინისტრაციულ კანონმდებლობას ბევრი რამ აქვს აღებული.

მოვიტანოთ რამდენიმე მაგალითი. ვთქვათ, პირს ზიანი მიადგა იმის გამო, რომ საჯარო მოსამსახურემ სამსახურში დროულად გამოუცხადებლობის გამო დაუგვიანა რაიმე საბუთის გაცემა (გაუფრთხილებლობა); ასეთ შემთხვევაში პასუხი უნდა აგოს სახელმწიფომ. შეგვიძლია მოვიტანოთ სხვა მაგალითიც: ქონების მართვის სამინისტროს თანამდებობის პირმა აიღო ქრთამი და უკანონოდ გამოავლინა პრივატიზაციაში გამარჯვებული. ასეთ შემთხვევაში, კონკურსის სხვა მონაწილეებს, რომელთაც ზიანი მიადგათ, შეუძლიათ, მოითხოვონ მისი კომპენსაცია, რაც სოლიდარულად უნდა გადახდეთ სახელმწიფოსა და ქრთამის ამღებ თანამდებობის პირს (განზრახვა). ასევე, მაგალითად შეგვიძლია გამოვიყენოთ შემთხვევა, როდესაც საგადასახადო კანონმდებლობის უცოდინარობისა და გამოთვლებში დაშვებუ-

ლი შეცდომების გამო საგადასახადო ინსპექტორი პირს არასწორად დააკისრებს გადასახდელად დიდი რაოდენობით თანხას. ასეთ შემთხვევაშიც (უხეში გაუფრთხილებლობა) ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება სოლიდარულად უნდა დაეკისროთ საგადასახადო ინსპექტორსა და სახელმწიფოს. თუმცა, კიდევ ერთხელ შეგახსენებთ, რომ დღეისთვის ამ საკითხს კანონმდებლობა სხვაგვარად, საკმაოდ ალოგიკურად არეგულირებს - სახელმწიფო და საჯარო მოხელე ყოველთვის სოლიდარულად აგებენ პასუხს. პასუხისმგებლობა წარმოიშობა მხოლოდ იმ შემთხვევაში (გარდა ქვემოთ მოყვანილი ბრალის გარეშე პასუხისმგებლობის შემთხვევებისა), როდესაც ზიანი მიყენებულია განზრახ ან უხეში გაუფრთხილებლობით.

### **§5. ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების წარმოშობის გამომრიცხველი გარემოებები**

ზიანი არ ანაზღაურდება, როდესაც დაზარალებული განზრახ ან უხეში გაუფრთხილებლობით არ შეეცადა, თავიდან აეცილებინა ზიანი. იმისათვის, ზიანის ანაზღაურების კომპენსაციის ვალდებულება რომ დადგინდეს, საჭიროა, თავად დაზარალებულ პირსაც მიღებული ჰქონდეს ყველა ზომა, რომ ასეთი ზიანი არ დადგეს. დაზარალებულმა ხელი კი არ უნდა შეუწყოს ადმინისტრაციულ ორგანოთა უკანონო ქმედებებს, რათა შემდგომში მოითხოვოს კომპენსაციები, არამედ ყველა კანონიერი საშუალებით უნდა შეეცადოს, ხელი შეუშალოს სახელმწიფოს მიერ მისთვის ზიანის მიყენებას. მაგალითად, თუკი პირს მიაჩნია, რომ ადმინისტრაციული აქტი, რომელიც ზიანს აყენებს მას, უკანონოა, მან უნდა მიუთითოს ადმინისტრაციული ორგანოს უკანონობაზე, შეიტანოს საჩივარი, მოითხოვოს აქტის მოქმედების ან მისი აღსრულების შეჩერება და სხვ. თუკი დაზარალებული განზრახ ან უხეში გაუფრთხილებლობით არ ეცდება ზიანის დადგომის თავიდან აცილებას, მას არ რჩება სახელმწიფოსგან კომპენსაციის მოთხოვნის უფლება. ასევე არ ექნება კომპენსაციის მოთხოვნის უფლება პირს, რომელიც თავისი უკანონო ქმედებით გამოიწვევს ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან მისთვის ზიანის მიყენებას. მაგალითად შეგვიძლია მოვიტანოთ შემთხვევა, როდესაც მოქალაქემ ავტომანქანა გააჩერა ქუჩაზე, სადაც გაჩერება აკრძალული იყო. უსაფრთხოების მიზნებიდან გამომდინარე, საგზაო პოლიციამ მანქანა სხვა ადგილას გადაათრია. მანქანის გადაყვანა მოხდა დაუდევრად და ყოველგვარი წესების დარღვევით, რის გამოც იგი საგრძნობლად დაზიანდა. მისმა

მესაკუთრემ ვერ მიიღო კომპენსაცია, რადგან სასამართლომ მიიჩნია, რომ მან არათუ ხელი შეუშალა, პირიქით, თავისი უკანონო ქმედებით (მანქანის აკრძალულ ადგილას გაჩერებით) ხელი შეუწყო ზიანის დადგომას.

პრაქტიკაში არსებობს შემთხვევები, როდესაც პირს ზიანი მიადგება იმ მოქმედებათა განხორციელების შედეგად, რომელთა შესრულებაც სახელმწიფოს ევალებოდა. პასუხისმგებელია თუ არა ასეთი შემთხვევების შედეგად დამდგარ ზიანზე სახელმწიფო?

მოვიტანოთ რამდენიმე მაგალითი. ახალგაზრდა კაცმა დაინახა, რომ ზღვაში ბავშვი იხრჩობოდა. იმის გამო, რომ პლაჟზე არ იყვნენ სამაშველო სამსახურის წარმომადგენლები, მამაკაცმა გადაწყვიტა, გადაერჩინა ბავშვი და წყალში შეცურა. მან მოახერხა ბავშვის გადარჩენა, მაგრამ მნიშვნელოვანი ზიანი მიადგა თავად ამ პირის ჯანმრთელობას. აი, კიდევ შემთხვევა უცხოეთის სასამართლო პრაქტიკიდან. საფრანგეთში დაშავდა მოქალაქე, რომელიც მეზობელს ხანძრის ჩაქრობაში ეხმარებოდა. ხანძრის საკუთარი ძალებით ჩაქრობა გამოიწვია იმან, რომ არ მუშაობდა სახანძრო სამსახურის ტელეფონი. იმისთვის, რომ გავარკვიოთ, პასუხისმგებელია თუ არა სახელმწიფო აღნიშნულ შემთხვევებზე, საჭიროა, დავადგინოთ ერთი გარემოება: იყო თუ არა სახელმწიფო კანონმდებლობით ვალდებული, განეხორციელებინა ის ქმედება, რომლის შესრულების პროცესშიც პირს მიადგა ზიანი. ჩვენს მიერ მოტანილ ორივე მაგალითში ჩანს, რომ პირს ზიანი იმიტომ მიადგა, რომ სახელმწიფო ორგანოები ჯეროვნად არ ასრულებდნენ თავიანთ ვალდებულებებს (მაშველები არ იმყოფებოდნენ სამუშაო ადგილზე, სახანძრო სამსახურის მუშაკთა დაუდევრობით არ მუშაობდა ტელეფონი). ქართული ადმინისტრაციული სამართალი - ფრანგულისგან განსხვავებით, რომელიც ადმინისტრაციულ სამართალში ცალკე ნორმებით არეგულირებს „საჯარო სამსახურის განხორციელებაში დახმარების დროს“ (**Assisting in the Public Service**) დამდგარი ზიანისთვის პასუხისმგებლობის საკითხს <sup>13</sup> - ასეთ შემთხვევებს ცალკე ნორმებით არ არეგულირებს. მიუხედავად ამისა, მიგვაჩნია, რომ ასეთ შემთხვევებში დამდგარი ზიანისთვის სახელმწიფოს მაინც უნდა დაეკისროს ზიანის ანაზღაურება. სამართლებრივად ეს უნდა განხორციელდეს იმ ნორმების საფუძველზე, რომელთაც საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი ადგენს დავალების გარეშე სხვისი საქმეების შესრულებისთვის (როგორც გვახსოვს, სამოქალაქო კოდექსის ნორმები გამოიყენება სახელმწიფოს (ადმინისტრაციულ ორგანოთა) პასუხისმგებლობის საკითხთან დაკავშირებითაც). სამოქა-

13. French Administrative Law, Oxford, 1993. p. 185

ლაქო კოდექსი განსაზღვრავს, რომ შემსრულებელს, ვისაც ზიანი იმ საფრთხის თავიდან აცილებისას მიადგა, რომელიც რეალურად ემუქრებოდა სხვა პირს ან სხვა პირის ქონებას, ხოლო საფრთხის თავიდან აცილება არ შეადგენდა ამ პირის (შემსრულებლის) სამართლებრივ მოვალეობას, უნდა აუნაზღაურდეს ზიანი იმ პირისგან, რომელმაც საფრთხე შექმნა, ან იმ პირისგან, რომლის ქონების ან სიცოცხლის გადარჩენასაც შემსრულებელი ცდილობდა. მიგვაჩნია, რომ ზემოთ მოყვანილ მაგალითებში საფრთხის შექმნელად შეგვიძლია ჩავთვალოთ სახელმწიფო. მაგალითად, მაშველები რომ ადგილზე ყოფილიყვნენ და არ დაეშვათ ბავშვის მიერ ღრმა წყალში ცურვა, ან მიეღოთ ზომები მისი წყლიდან დროზე გამოსაყვანად, აღარ დადგებოდა დახრჩობის საშიშროება. ამის გამო, დამდგარ ზიანზე სახელმწიფომ უნდა აგოს პასუხი. რა თქმა უნდა, სხვადასხვა გარემოებათა გათვალისწინებით პასუხისმგებლობა ნაწილობრივ შეიძლება დაეკისროს პირსაც, რომლის გადარჩენასაც ცდილობდა შემსრულებელი.

## **§6. სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა არამატერიალური სიკეთის ხელყოფის შედეგად მიყენებული ზიანისთვის**

საქართველოს სამოქალაქო კანონმდებლობა, ასევე, ითვალისწინებს კერძო პირთა პატივის, ღირსებისა და საქმიანი რეპუტაციის დაცვას და აღნიშნული სიკეთის ხელყოფის შემთხვევაში აწესებს ზიანის მიმყენებლის პასუხისმგებლობას როგორც მატერიალური, ისე მორალური ზიანისთვის.

პატივის, ღირსებისა და საქმიანი რეპუტაციის შელახვით გამოწვეული მორალური ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება წარმოიშობა პატივის, ღირსებისა და საქმიანი რეპუტაციის შემლახავი ცნობების გავრცელების შემთხვევაში, თუკი ასეთი ცნობების გამავრცელებელი არ დაამტკიცებს, რომ ისინი სიმართლეს შეესაბამება.

კანონი არ აკონკრეტებს ასეთი სახის ინფორმაციის გავრცელების საშუალებებს. მიგვაჩნია, რომ პატივის, ღირსებისა და საქმიანი რეპუტაციის შემლახავი ცნობების გავრცელებად ჩაითვლება მათი გამოქვეყნება როგორც მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებში, ისე სხვა საჯარო ფორმით. ადმინისტრაციულ ორგანოთა მხრიდან პირის პატივის, ღირსებისა და საქმიანი რეპუტაციის შელახვა შეიძლება მოხდეს როგორც ადმინისტრაციული აქტის, ისე პირდაპირი მოქმედების საფუძველზე. მაგალითად, ადმინისტრაციულ აქტში შეიძლება მიეთითოს, რომ ესა თუ ის საჯარო მოხელე სამსახური-



დან გათავისუფლებულია არაკომპეტენტურობისა და ამორალური ქმედებების გამო. ასეთ შემთხვევაში, თუკი შესაბამისი ორგანო ვერ დაამტკიცებს, რომ ცნობები სიმართლეს შეესაბამება, სამსახურში აღდგენის გარდა, პირს შეუძლია მოითხოვოს მისი პატივის, ღირსებისა და საქმიანი რეპუტაციის შემლახავი ცნობების (ამორალური ქმედება და არაკომპეტენტურობა) გავრცელებით გამოწვეული ზიანის ანაზღაურებაც. მას შეუძლია მოითხოვოს, როგორც გავრცელებული ინფორმაციის უარყოფა, ისე მიყენებული ზიანის მატერიალური კომპენსაციაც, გონივრული და სამართლიანი ანაზღაურების სახით. როგორც აღვნიშნეთ, არ არის სავალდებულო, ასეთი სახის ინფორმაცია ყოველთვის ადმინისტრაციული აქტით იყოს გავრცელებული. ეს შეიძლება მოხდეს პირდაპირი მოქმედებითაც (რეალაქტით). მაგალითად, საჯარო მოხელემ სამსახურებრივ საკითხებზე მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებთან საუბრისას შეიძლება ხელყოს სხვა პირის პატივი, ღირსება და საქმიანი რეპუტაცია. მაგალითად, თუკი შინაგან საქმეთა მინისტრის მოადგილე სატელევიზიო ეთერში განაცხადებს, რომ სამინისტროს მოქალაქე ა. მიანია თაღლითად, მძარცველად და სხვა კრიმინალურ ქმედებათა ჩამდენ პირად, ა.ს. უფლება აქვს, მოითხოვოს მორალური ზიანის ანაზღაურება, თუკი სამინისტრო ვერ დაამტკიცებს, რომ მის მიერ გავრცელებული ცნობები სიმართლეს შეესაბამებოდა. მეორე მხრივ, თუკი საჯარო მოსამსახურე ამას განაცხადებს როგორც საკუთარ აზრს, ან ასეთ ინფორმაციას გაავრცელებს პირად საუბარში, სახელმწიფოს არ დაეკისრება მიყენებული ზიანის ანაზღაურება (თუ პირისთვის ზიანის მიყენება არ მოხდა საჯარო მოხელის მიერ სამსახურებრივ უფლებამოსილებათა შესრულების პროცესში).

სამოქალაქო კოდექსი ასევე განსაზღვრავს, რომ, თუკი პირი განზრახ ან გაუფრთხილებლად გაახმაურებს სხვა პირისათვის ქონებრივი ზიანის მომტან ფაქტებს, იგი ვალდებულია, აანაზღაუროს აქედან წარმოშობილი ქონებრივი ზიანი, თუკი ეს ფაქტები აშკარად არასწორია. ეს ვალდებულება ვრცელდება ადმინისტრაციულ ორგანოებზეც. მაგალითად, თუკი საბაჟო დეპარტამენტი გაახმაურებს რომელიმე კერძო კომპანიის მიერ ექსპორტირებული ტვირთის ოდენობას და ამას ისე გააკეთებს, რომ გავრცელებული ინფორმაცია სინამდვილე არ იქნება, მაშინ სახელმწიფო პასუხისმგებელია კომპანიისთვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურებაზე. ასეთ შემთხვევაში ზიანი უნდა იყოს ნამდვილი (არა სავარაუდო) და კონკრეტული თანხით განსაზღვრული.

თითქმის ყველა ზემოთ აღნიშნული დებულება შეეხებოდა შემთხვევებს, როდესაც ზიანი გამოწვეული იყო სახელმწიფო მოხელის მხრიდან თავისი

სამსახურებრივი მოვალეობის განზრახ ან გაუფრთხილებლობით დარღვევით (კანონსაწინააღმდეგო ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა, ქმედების განხორციელება უფლებამოსილების გადამეტებით და სხვ.). თუმცა რეალურ ცხოვრებაში ხშირად არის შემთხვევები, როდესაც ზიანის მიყენება ხდება საჯარო მოსამსახურის ქმედებით, მაგრამ სამსახურებრივ მოვალეობათა დარღვევის გარეშე (ევროპულ სამართალში ასეთი შემთხვევები მოიხსენიება, როგორც „Administrative Damages in Tort“<sup>14</sup>, მაგალითად შეგვიძლია მოვიტანოთ შემთხვევა, როდესაც საჯარო მოსამსახურე მისი საკუთარი ავტომანქანით მიემგზავრება სამსახურებრივ საქმეზე. აღნიშნული პირი გზაში ახდენს ავტოავარიას და აზიანებს სხვა პირის ქონებას. ან კიდევ შემთხვევა, როდესაც სამსახურებრივი საქმიროებისთვის საკანცელარიო ნივთების შესაძენად პირი შედის მაღაზიაში, სადაც გაუფრთხილებლობით აზიანებს ძვირადღირებულ ლარნაკს. აშკარაა, რომ ორივე შემთხვევაში ზიანი მიყენებულია საჯარო მოსამსახურის მიერ მისი სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების დროს, თუმცა არ მომხდარა პირის მიერ რაიმე სახის სამსახურებრივი მოვალეობის დარღვევა. ქართული კანონმდებლობის თანახმად, ასეთ შემთხვევაშიც პასუხისმგებლობა დაეკისრება იმ ადმინისტრაციულ ორგანოს, რომელშიც ზემოთ აღნიშნული მუშაკი მუშაობს, იმ განსხვავებით, რომ პასუხისმგებლობის საკითხის განსაზღვრა მოხდება არა ადმინისტრაციული სამართლით დადგენილი სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის ნორმების საფუძველზე, არამედ სამოქალაქო კოდექსის იმ ნორმათა შესაბამისად, რომლებიც არეგულირებენ პასუხისმგებლობის საკითხებს სანარმოს (ორგანოსა) და მუშაკს შორის (მუხლი 997-ე). სამოქალაქო კოდექსი ადგენს პირის ვალდებულებას, აანაზღაუროს ზიანი, რომელიც მიადგა მესამე პირს მისი მუშაკის მართლსაწინააღმდეგო, ბრალეული მოქმედებით მისი შრომითი (სამსახურებრივი) მოვალეობის შესრულებისას. განსხვავება ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის ჩვეულებრივი შემთხვევებისგან ის არის, რომ, მართალია, საჯარო მოსამსახურე მესამე პირს ბრალეულად აყენებს ზიანს მისი სამსახურებრივი ვალდებულების შესრულების პროცესში, მაგრამ ისე, რომ არ არღვევს თავის სამსახურებრივ მოვალეობას. ამგვარად, კანონმდებლობა ათანაბრებს მუშაკის ქმედებას, განხორციელებულს სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების პროცესში, თავად სამუშაოს მიმცემის ქმედებასთან. ასევე, ათანაბრებს მუშაკის ბრალს სამუშაოს მიმცემის ბრალთან და ამ უკანასკნელს აკისრებს მიყენებული ზიანის ანაზღაურებას. ასეთ შემთხვევაში დაზარალებული უფლებამოსილია, მიყენებული ზიანისთვის კომპენსაცია მოთხოვოს არა კონკრეტულ მუშაკს, არამედ

14. H.W.R. Wade & C.F. Forsyth, Administrative law, Eighth Edition, Oxford, 2000.

შესაბამის საწარმოს ან ადმინისტრაციულ ორგანოს. რა თქმა უნდა, შემდეგში ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს მუშაკისგან მთლიანი კომპენსაციის რეგრესის წესით მოთხოვნის უფლება, რომლის კანონით დადგენილ პროცედურაზეც ამ თავშივე ვიმსჯელებთ.

## **§7. ადმინისტრაციული გარიგებიდან წარმოშობილი ზიანის ანაზღაურება**

რაც შეეხება ადმინისტრაციული გარიგების დარღვევის შედეგად წარმოშობილი ზიანის ანაზღაურებას, აქ ადმინისტრაციული სამართლის მიერ რაიმე განსაკუთრებული წესები არ არის დადგენილი. ასეთ შემთხვევებში მთლიანად გამოიყენება სამოქალაქო კოდექსით განსაზღვრული სახელშეკრულებო ვალდებულებიდან გამომდინარე ზიანის ანაზღაურების წესი და ფორმები იმ დამატებებით, რომლებიც არის სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის ზოგადი ნორმები და რომელთა შესახებაც ვრცლად ზემოთ ვილაპარაკეთ (კონსტიტუციის 42-ე, სამოქალაქო კოდექსის 1005-ე, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 207-209-ე მუხლები). სამოქალაქო სამართლით დადგენილი ვალდებულებითი სამართლის დებულებათა კომენტირებასა და ციტირებას ჩვენ არ შევუდგებით. ამასთან დაკავშირებით შეგიძლიათ იხილოთ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის კომენტარები (წიგნი III). ჩვენ მხოლოდ განვიხილავთ რამდენიმე მაგალითს, რომლებიც შეეხება ხელშეკრულების დარღვევით გამომწვეული პასუხისმგებლობის განსაზღვრისას იმ განსხვავებული წესების გამოყენებას, რომლებსაც ადმინისტრაციული სამართალი ადგენს.

ერთ-ერთ სახელმწიფო დეპარტამენტსა და მალაზია „ფანქარს“ შორის დაიდო ხელშეკრულება სამინისტროს საკანცელარიო ნაწარმით მომარაგების თაობაზე. ხელშეკრულებით განისაზღვრა, რომ, თუკი რომელიმე მხარე მოინდომებდა ხელშეკრულების ვადამდე შეწყვეტას, ამის შესახებ 2 თვით ადრე აცნობებდა მეორე მხარეს. მიუხედავად ამისა, დეპარტამენტის მომარაგებაზე პასუხისმგებელმა საჯარო მოსამსახურემ ხელშეკრულების პირობების ცუდად ცოდნის გამო ხელშეკრულება დადო მალაზია „ფორმატთან“ და პირველი ხელშეკრულება ვადის დაუცველად შეწყვიტა. ასეთ შემთხვევაში, ცხადია, ადგილი აქვს საჯარო მოხელის მიერ სამსახურებრივი ვალდებულების უხეში გაუფრთხილებლობით დარღვევას, რაც სამოქალაქო კოდექსის ნორმებთან ერთად სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის საფუძველია.

კიდევ ერთი მაგალითი უცხოეთის სასამართლო პრაქტიკიდან. მშენებ-

ლობის სამინისტროსა და სამშენებლო ფირმას შორის დაიდო ხელშეკრულება, რომლის მიხედვითაც სამინისტრო ვალდებულია კისრულობდა, მიეცა ფირმისათვის ლიცენზია, თუკი ფირმა დააკმაყოფილებდა კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს და ლიცენზიის საფასურის გადახდის ნაცვლად სამინისტროს შეუძენდა 100000 დოლარის ღირებულების ავტომანქანებსა და საოფისე ტექნიკას. ხელშეკრულება ბათილად ცნეს, რადგან ეწინააღმდეგებოდა კანონმდებლობას - კანონი ზუსტად განსაზღვრავდა ლიცენზიის საფასურსა და გადახდის წესს, რაც, რა თქმა უნდა, გამორიცხავდა სამინისტროსთვის მანქანებისა და ავეჯის ყიდვას. სამშენებლო ფირმამ მოითხოვა მისთვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურება, მაგრამ სასამართლომ მიიჩნია, რომ სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა არ უნდა წარმოშობილიყო, რადგან არსებობდა სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის გამომრიცხავი გარემოება (ქართულ კანონმდებლობაში ანალოგიური ვალდებულება დადგენილია სამოქალაქო კოდექსის 1005-ე მუხლით) - დაზარალებულმა უხეში გაუფრთხილებლობით არ აიცილა თავიდან ზიანი. სასამართლომ მიიჩნია, რომ სამშენებლო კომპანიას, როგორც მშენებლობის სფეროში საქმიანობის მქონე სანარმოს, უნდა სცოდნოდა სამშენებლო და სალიცენზიო კანონმდებლობა და მათი მოთხოვნები. იმით, რომ ხელი მოაწერა ხელშეკრულებას, რომელიც, აშკარაა, კანონსაწინააღმდეგო იყო, სამშენებლო ფირმამ თავად შეუწყო ხელი მისთვის ზიანის მიყენებას.

### **§8. სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა ბრალის გარეშე მიყენებული ზიანისათვის**

აქამდე განხილული ყველა შემთხვევა ეხებოდა პასუხისმგებლობას, რომელიც გამონკვეული იყო არამართლზომიერი და ბრალეული ქმედებით (ადმინისტრაციული ორგანოს ან მისი მუშაკის განზრახვით, ან გაუფრთხილებლობით). ამის გარდა, სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა შეიძლება დადგეს ბრალის გარეშე მიყენებული ზიანისთვისაც. ბრალის გარეშე პასუხისმგებლობა, ერთი მხრივ, შეიძლება გამოიწვიოს იმ შემთხვევებში, რომელთაც ითვალისწინებს სამოქალაქო კანონმდებლობა და ვრცელდება სახელმწიფოზეც, ხოლო მეორე მხრივ, იმ გარემოებებში, რომლებიც მხოლოდ ადმინისტრაციული სამართლისთვის არის დამახასიათებელი. ამ ქვეთავში შევეცდებით, მოკლედ განვიხილოთ პირველი ტიპის შემთხვევები და შედარებით ვრცლად შევეხებით მეორეს.

საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი ადგენს ბრალის გარეშე პასუხისმგებლობის შემდეგ შემთხვევებს:

- პასუხისმგებლობა სატრანსპორტო საშუალების ექსპლოატაციის შედეგად დამდგარი ზიანისთვის (მუხლი 999-ე);
- პასუხისმგებლობა ნაგებობიდან გამომდინარე მომეტებული საფრთხით გამონვეული ზიანისთვის (მუხლი მე-1000);
- პასუხისმგებლობა ცხოველის მიერ მიყენებული ზიანისთვის (მუხლი 1003-ე);
- პასუხისმგებლობა შენობის ჩამოქცევით გამონვეული ზიანისთვის (მუხლი 1004-ე);

განვიხილოთ ისინი ცალ-ცალკე.

პასუხისმგებლობა სატრანსპორტო საშუალების ექსპლუატაციის შედეგად დამდგარი ზიანისთვის ბრალის გარეშე პასუხისმგებლობის ერთ-ერთი სახეა. სატრანსპორტო საშუალების ექსპლუატაციის შედეგად მიყენებული ზიანის ანაზღაურება ყოველთვის ეკისრება ამ სატრანსპორტო საშუალების მესაკუთრეს. მაგალითად, რომელიმე სამინისტროს კუთვნილ ავტომანქანას რომ მართავდეს პირი, რომელიც საერთოდ არ არის ამ უწყების თანამშრომელი, და მან ავტოსაგზაო შემთხვევა მოახდინოს, დაზარალებულ პირს უფლება ექნება, ზიანის ანაზღაურება მოთხოვოს სამინისტროს. აღსანიშნავია ისიც, რომ ანაზღაურების ვალდებულება არ დგება, თუკი ზიანი გამონვეულია დაუძლეველი ძალით (რაც არ ეხება საჰაერო ტრანსპორტს). დაუძლეველ ძალად შეიძლება მოგვევლინოს სტიქიური უბედურებები (წყალდიდობა, ზვავი, მენყერი და სხვ.) და სხვა ობიექტური ფაქტორები. ზემოთ აღნიშნულ წესს აქვს გამონაკლისიც, რაც დაკავშირებულია ზიანის მიყენებასთან მომეტებული საფრთხის წყაროთა ურთიერთქმედებისას (მაგალითად, სატრანსპორტო საშუალებათა შეჯახებისას). ასეთ სიტუაციაში უნდა განისაზღვროს თუ ვის მიადგა ზიანი. თუკი დაზიანდა მესამე პირი (მაგ: ფეხით მოსიარულე), ზიანის ანაზღაურება ეკისრებათ სატრანსპორტო საშუალებათა მფლობელებს სოლიდარულად; თუკი დაზიანდა სატრანსპორტო საშუალებები, კომპენსაციის ვალდებულება წარმოეშობა ბრალეულ პირს; თუკი არც ერთი პირი ბრალეულად არ მოქმედებდა, თითოეული თავად იქნება ასეთი შეჯახების შედეგზე პასუხისმგებელი <sup>15</sup>.

ბრალის გარეშე პასუხისმგებლობის კიდევ ერთი ფორმაა პასუხისმგებლობა ნაგებობიდან გამომდინარე მომეტებული საფრთხით გამონვეული ზი-

15. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2001. წიგნი IV, თ. II, გვ. 408-409

ანისთვის. პასუხისმგებლობის ეს ფორმა საკმაოდ გავრცელებულია ადმინისტრაციულ სამართალშიც. კანონმდებლობის თანახმად, თუ ნაგებობა შეიცავს მომეტებულ საფრთხეს ამ ნაგებობაში წარმოებული, მოთავსებული, ან მიწოდებული ენერჯისგან, ხანძარსაშიში ან ფეთქებადსაშიში, შხამიანი, ანდა მომწამვლელი ნივთიერებისგან, ან რაიმე სხვა სახით, მაშინ ამ ნაგებობის მფლობელი ვალდებულია, აანაზღაუროს დამდგარი ზიანი, თუკი ამ საფრთხის რეალიზებას მოჰყვა ადამიანის სიკვდილი, სხეულის ან რაიმე ნივთის დაზიანება. ადმინისტრაციული სამართლის პრაქტიკაში მრავლად არის ასეთი ზიანის მიყენების შემთხვევები. მაგალითად, იყო შემთხვევა, როდესაც საბრძოლო მასალების საწყობის აფეთქებას შედეგად მოჰყვა მეზობლად მცხოვრები მოსახლეობის საკუთრების დაზიანება და პირუტყვის დაღუპვა. ასეთ შემთხვევაში პასუხისმგებლობა ზიანისთვის დაეკისრება სახელმწიფოს, მიუხედავად იმისა, იყო თუ არა აფეთქება გამოწვეული სამხედრო ნაწილის რომელიმე მუშაკის ბრალით.

ცხოველის მიერ ზიანის მიყენების შემთხვევაში - როგორც სამოქალაქო, ისე ადმინისტრაციული სამართლით - პასუხს აგებს პირი ან ორგანო, რომელსაც ცხოველი ეკუთვნოდა. მაგალითად, პოლიციის ან საბაჟო სამსახურის სასამსახურო ძაღლის მიერ მოქალაქის დაკბენის შემთხვევაში ზიანის ანაზღაურება დაეკისრებათ ამ სამსახურებს. ამასთან, მხედველობაში არ მიიღება, აღნიშნული ფაქტი რომელიმე კონკრეტული თანამშრომლის განზრახვით ან გაუფრთხილებლობით მოხდა თუ არა.

ადმინისტრაციული ორგანო ასევე ბრალის გარეშე აგებს პასუხს შენობის ჩამოქცევით გამოწვეული ზიანისთვის, თუკი ჩამოქცევა გამოიწვია შენობის არასათანადო მოვლამ ან ნაკლმა. მაგალითად, თუკი ჩამოინგრევა რომელიმე სახელმწიფო დაწესებულების შენობის კედელი და დააზიანებს ფეხით მოსიარულე პირის ჯანმრთელობას, ზიანის ანაზღაურება სახელმწიფოს დაეკისრება.

აღვნიშნავთ იმასაც, რომ სამოქალაქო კანონმდებლობა განსაკუთრებულ წესს ითვალისწინებს არასრულწლოვანთა და სულიერად ავადმყოფთა მიერ მიყენებული ზიანის ანაზღაურებისთვის. აღნიშნული პირების მიერ მიყენებული ზიანის ანაზღაურება შეიძლება დაეკისროთ პირებს ან ორგანოს, რომელთაც არასრულწლოვანებზე ან სულიერად ავადმყოფებზე მეთვალყურეობა ევალებოდათ. ეს წესი ვრცელდება სახელმწიფო დაწესებულებებზეც. მაგალითად, სახელმწიფო სკოლას შეიძლება დაეკისროს ზიანის ანაზღაურება, თუკი სასწავლო დღის განმავლობაში მოსწავლე სკოლას მიატოვებს და დააზიანებს ვინმეს ქონებას. ზიანის ანაზღაურება გამოირიცხება, თუკი მეთვალყურეობაზე ვალდებულ პირებს არ შეეძლოთ ზიანის თავიდან აცილება.

გარდა სამოქალაქო სამართლით განსაზღვრული ბრალის გარეშე პასუხისმგებლობის შემთხვევებისა, არის ისეთი სახის პასუხისმგებლობის შემთხვევებიც, რომლებიც ახასიათებს მხოლოდ ადმინისტრაციულ სამართალს.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი აწესებს ერთ-ერთ ასეთ გამონაკლისს და უშვებს სახელმწიფოს პასუხისმგებლობას ისეთი სახის ზიანისთვის, რომელიც გამოწვეულია ადმინისტრაციულ ორგანოთა ან თანამდებობის პირთა კანონიერი მოქმედებით (მუხლი 209-ე). ამგვარად, ეს არის ვალდებულების სპეციფიკური სახე, რომელიც შეიძლება არსებობდეს მხოლოდ ადმინისტრაციულ სამართალში.

თუკი სახელმწიფო საერთო საზოგადოებრივი სარგებლის მოსატანად მიიღებს გადაწყვეტილებას, რომელიც არღვევს აღნიშნული საზოგადოების წევრთა შორის თანასწორობას, ანუ, სხვაგვარად რომ ვთქვათ, მთლიანი საზოგადოების სარგებლისთვის ზიანს აყენებს ამ საზოგადოების ერთ ან რამდენიმე წევრს, სახელმწიფო ვალდებულია, აანაზღაუროს დამდგარი ზიანი (მაგალითებს ქვემოთ განვიხილავთ). ამგვარად, **სახელმწიფო აღიარებს, რომ იგი ვალდებულია, თანასწორად მოეპყროს საზოგადოების ყველა წევრს, ხოლო არათანაბარი მოპყრობის შემთხვევაში კისრულობს კანონით დადგენილ პასუხისმგებლობას.**

აღსანიშნავია, რომ ზემოთ აღნიშნული პრინციპი არ არის მხოლოდ ქართული სამართლისთვის დამახასიათებელი სპეციფიკური ნორმა. გერმანულ და ფრანგულ სამართლებრივ სისტემებშიც, ბრიტანულ-ამერიკულისგან განსხვავებით, განვითარდა სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის პრაქტიკა იმ შეზღუდვებისა თუ ვალდებულებებისთვის, რაც ერთ ან რამდენიმე ადამიანს საერთო საზოგადოებრივი კეთილდღეობის მიზნით დაეკისრა<sup>16</sup>. გერმანიაში სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა საზოგადოების ინტერესებისთვის რამდენიმე პირის უფლებების „შენირვისთვის“ დაინერგა პრუსიული „Allgemeines Landesrecht“-იდან, თუმცა მას შემდეგ მრავალი ცვლილება განიცადა და დაიხვეწა<sup>17</sup>. სასამართლო პრაქტიკამ აჩვენა: იმის გამო, რომ სხვადასხვა საკანონმდებლო თუ სხვა ადმინისტრაციული აქტები ხშირად უგულვებლყოფდნენ ერთ ინტერესს მეორის დაკმაყოფილების გამო, პასუხისმგებლობის საკითხის გადაწყვეტისას არ გამოდგებოდა თანასწორობის პრინციპის ყველა შემთხვევაზე ერთნაირად გავრცელება. საჭირო იყო ზოგიერთ შემთხვევაში სხვადასხვა პირთა მიმართ არათანასწორი, სხვადასხვაგვარი მოპყრობის აღიარება, ან ზიანის ანაზღაურების საფუძვლების

16. French Administrative Law, Oxford, 1993. p. 188; H.W.R. Wade & C.F. Forsyth, Administrative law, Eighth Edition, Oxford, 2000.

17. Административное право зарубежных стран, 2003.

სხვა კრიტიკერიუმის განსაზღვრა. ამისთვის შემოიღეს ზიანის მოცულობის კრიტიკერიუმი, რომლითაც განისაზღვრა, რომ კომპენსაციის ვალდებულება წარმოიშობა მხოლოდ მაშინ, როდესაც არათანაბარი მოპყრობით გამოწვეული ზიანი მნიშვნელოვნად დიდია.

საქართველოს ზოგადმა ადმინისტრაციულმა კოდექსმა აღიარა ორივე - როგორც არათანასწორი მოპყრობა, ისე მიყენებული ზიანის მოცულობის პრინციპი - და გზა მისცა ისეთ მიდგომას, რომელიც მრავალ რისკსა და ხარჯს ააცილებდა ისედაც ვალდებულებებით დატვირთულ სახელმწიფო ხაზინას.

ამგვარად, თუკი საზოგადოებრივი აუცილებლობისთვის გამოცემულია ადმინისტრაციული აქტი, რომელიც თანასწორობის პრინციპის საწინააღმდეგოდ არსებით ზიანს აყენებს პირს ან პირთა გარკვეულ ჯგუფს, პასუხისმგებლობის ვალდებულება დგება იმის მიუხედავად, ადმინისტრაციული აქტი კანონიერი იყო, თუ უკანონო.

პასუხისმგებლობის დაკისრებისთვის საკმარისია შემდეგი გარემოებები:

- უნდა არსებობდეს ინდივიდუალური ან ნორმატიული ადმინისტრაციული აქტი;
- აქტი მიმართული უნდა იყოს საზოგადოების ინტერესების დასაცავად; ცოფილებლად;
- ზიანი უნდა მიადგეს პირის ჯანმრთელობას, ქონებას, ან სხვა კანონით დაცულ სიკეთეს;
- ზიანი უნდა იყოს მნიშვნელოვანი;
- ზიანი პირდაპირ უნდა იყოს გამოწვეული აღნიშნული ადმინისტრაციული აქტით;
- მოპყრობა იმ პირისადმი, რომელსაც მიადგა ზიანი, და იმისადმი, ვის სასარგებლოდაც გამოიცა აქტი, უნდა იყოს არათანაბარი.

მოვიტანოთ ერთი მაგალითი: ქალაქის ერთ-ერთ ცენტრალურ ქუჩაზე, სარემონტო სამუშაოების ჩატარების აუცილებლობის გამო, გამოიცა ბრძანება ქუჩის დროებით გადაკეტვის შესახებ. ქუჩის გადაკეტვამ შეუძლებელი გახადა ქუჩაზე განლაგებულ ბენზინგასამართ სადგურთან ყველა სახის ტრანსპორტით მისვლა და, შესაბამისად, მისი მუშაობა რამდენიმე თვით შეწყდა. ასეთ შემთხვევაში საქმე გვაქვს საგზაო ინფრასტრუქტურის განვითარების მიზნით კერძო პირის მიმართ არათანაბარ მოპყრობასა და მისთვის არსებითი ზიანის მიყენების ფაქტთან. ასეთი ზიანი უნდა აანაზღაუროს სახელმწიფომ. ზიანის ანაზღაურების წესსა და მოცულობაზე ქვემოთ გვექნება საუბარი.



თუკი ზემოთ მოყვანილ შემთხვევას განვავრცობთ და დავუშვებთ, რომ გადაკეტილ ქუჩაზე მოთავსებული იყო მალაზიებიც, ცხადია, რომ აღნიშნული მალაზიების მეპატრონეთაც მიადგათ ზიანი, რადგან ყველანაირი ტრანსპორტით შეუძლებელი გახდა მათ მალაზიებთან მისვლა. ცხადია, ამ ზიანის ანაზღაურების ვალდებულებაც სახელმწიფოს ეკისრება. თუკი სახელმწიფოს სურს, რომ თავიდან აიცილოს საკომპენსაციოდ დიდი თანხების გადახდა, მან უნდა შეძლოს სარემონტო სამუშაოების იმგვარად ჩატარება, რომ უზრუნველყოს მალაზიებთან თუნდაც ფეხით მოსიარულეთათვის მისასვლელის მონყობა. ასეთ შემთხვევაში სახელმწიფოს კომპენსაციის ვალდებულება აღარ წარმოეშობა, რადგან მალაზიათა მეპატრონეებისთვის მიყენებული ზიანი არ არის სერიოზული და, გარდა ამისა, შესაძლებელია, ამ შემთხვევაში მალაზიის მეპატრონეთა ინტერესების დარღვევა არ ჩაითვალოს საზოგადოების ინტერესების ცალმხრივ დაკმაყოფილებად, რადგან ისინი თავადაც მომეტებულად ისარგებლებენ შეკეთებული გზით. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, მათ მიმართ ამჟამად არათანაბარი მიდგომა კომპენსირებული იქნება სამომავლო სარგებლით.

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ადგენს, რომ კომპენსაციის გამოთვლა უნდა მოხდეს საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობის საფუძველზე. ასეთი ფორმულირება, როგორც წესი, გამორიცხავს ზიანის სრულ კომპენსაციას, განსაკუთრებით კი, მიუღებელი შემოსავლის სრულ ანაზღაურებას, რითაც კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს პრინციპს - მართალია, პირის უფლებები ილახება საერთო საზოგადოებრივი კეთილდღეობისთვის, მაგრამ ამ პირმაც, როგორც საზოგადოების ერთ-ერთმა წევრმა, თავისი წვლილი უნდა შეიტანოს საერთო საზოგადოებრივ საქმეში. ზემოთ აღნიშნულ შემთხვევაში ბენზინგასამართი სადგურის მესაკუთრე კერძო პირის ინტერესების დარღვევა არ შეიძლება ჩაითვალოს საზოგადოების ინტერესების ცალმხრივ დაკმაყოფილებად, რადგან ბენზინგასამართი სადგურის მეპატრონეც მომავალში მომეტებულად ისარგებლებს გაუმჯობესებული საზოგადოებრივი ინფრასტრუქტურით. რეკონსტრუირებული საავტომობილო გზა მეტ მომხმარებელს გაუიოლებს მის სადგურთან მისვლას, ანუ, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, მათ მიმართ ამჟამად არათანაბარი მიდგომა კომპენსირებული იქნება სამომავლო სარგებლით. ქუჩის შეკეთებასთან დაკავშირებულ შემთხვევაში ბენზინგასამართი სადგურის მეპატრონეებს შეიძლება მიეცეთ კომპენსაციის მხოლოდ ის ოდენობა, რომელიც საკმარისია სარემონტო სამუშაოების დამთავრებამდე მათი ბიზნესის იმგვარად არსებობისთვის, რომ არ მიადგეს გამოუსწორებელი ზიანი. ვთქვათ, კომპენსაცია იმის-

თვის, რომ მოახერხონ მიმდინარე გადასახადების დაფარვა, მუშაკთა ხელფასებით დაკმაყოფილება, მონყობილობათა ტექნიკურად გამართულ მდგომარეობაში შენახვა და ა. შ., თუმცა არ უნდა მოხდეს ხელიდან გაშვებული მოგების სრული ოდენობით ანაზღაურება.

**§9. სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა მოკვლევის, წინასწარი გამოძიების, პროკურატურის ორგანოთა მუშაკებისა და სასამართლოს თანამდებობის პირთა მიერ მიყენებული ზიანისთვის**

ბრალის გარეშე ზიანისთვის პასუხისმგებლობის ერთ-ერთ განსაკუთრებულ შემთხვევას წარმოადგენს მოკვლევის, წინასწარი გამოძიებისა და პროკურატურის ორგანოების, ასევე, სასამართლოს თანამდებობის პირთა მიერ მიყენებული ზიანისთვის პასუხისმგებლობა. აქ ლაპარაკია ზიანზე, რომელიც გამომწვეულია უკანონო მსჯავრდებით, სისხლის სამართლის პასუხისგებაში უკანონოდ მიცემით, ადმინისტრაციული სახდელის პატიმრობის სახით უკანონოდ დაკისრებისთვის და, ასევე, აღმკვეთი ღონისძიების სახით პატიმრობის ან გაუსვლელობის ხელწერილის უკანონოდ გამოყენებისთვის.

სანამ სახელმწიფო ორგანოთა პასუხისმგებლობის ამ სახეს დანვრილებით განვიხილავთ, გვსურს, აღვნიშნოთ, რომ ზემოთ აღნიშნული პასუხისმგებლობის პრინციპი საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლს ეყრდნობა და მისგან მთლიანად გამომდინარეობს. კონსტიტუცია ადგენს, რომ უკანონოდ დაკავებულ ან დაპატიმრებულ პირს აქვს კომპენსაციის მოთხოვნის უფლება. იმის გამო, რომ პირის მიმართ ზემოთაღნიშნული ღონისძიებების უკანონოდ გამოყენებით ირღვევა მისი უმნიშვნელოვანესი კონსტიტუციური უფლებები - როგორც არის პირადი თავისუფლება, ხელშეუხებლობა, უდანაშაულობის პრეზუმფცია და სხვა - საქართველოს კანონმდებლობამ დაადგინა ასეთ შემთხვევებში სახელმწიფოს ბრალის გარეშე პასუხისმგებლობა. აღნიშნული კონსტიტუციური პრინციპი დეტალიზებულია სამოქალაქო კოდექსის 1005-ე მუხლში, ასევე, სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში. სამოქალაქო კოდექსის 1005-ე მუხლი განსაზღვრავს, რომ რეაბილიტირებული პირისთვის უკანონო მსჯავრდების, სისხლის სამართლის პასუხისგებაში უკანონოდ მიცემის, აღკვეთის ღონისძიების სახით პატიმრობის ან გაუსვლელობის ხელწერილის უკანონოდ გამოყენების, პატიმრობის, გამასწორებელი სამუშაოების სახით ადმინისტრაციული სახდელის არასწორად დაკისრების შედეგად მიყენებული ზიანის, მოკვლევის, წინასწარი გამოძიების, პროკუ-

რატურის ორგანოებისა და სასამართლოს თანამდებობის პირთა ბრალის მიუხედავად ანაზღაურებს სახელმწიფო. განზრახვისას ან უხეში გაუფრთხილებლობისას ეს პირები სახელმწიფოსთან ერთად სოლიდარულად აგებენ პასუხს. ასეთივე დებულებებია მოცემული საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსშიც (მუხლი 165-ე, მუხლი 222-ე). 222-ე მუხლი ადგენს, რომ ზიანის ანაზღაურება უნდა მოხდეს სახელმწიფო მოხელეთა ბრალის მიუხედავად, თუმცა გამოყოფს ერთ გამონაკლისს და აწესებს, რომ ზიანი არ ანაზღაურდება, თუკი უდანაშაულო პირისთვის მსჯავრის დადება ან მის მიმართ იძულებითი ღონისძიებების გამოყენება გამოწვეული იყო წინასწარგანზრახულად ცრუ აღიარებით (როდესაც პირი საკუთარ თავზე იბრალებს დანაშაულის ჩადენას), რომელიც მიღებულია რაიმე იძულების გარეშე. აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით აღნიშვნის ღირსია ის გარემოებაც, რომ ზიანი ანაზღაურდება მხოლოდ იმ შემთხვევებში, თუ გამოტანილია გამამართლებელი განაჩენი ან საქმე შეწყდა იმ მოტივით, რომ არ არსებობს დანაშაულის შემთხვევა ან ქმედება, რის გამოც აღძრული იყო სისხლის სამართლის საქმე ან პირს არ მიუღწევია იმ ასაკისთვის, რომლიდანაც დგება სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობა. ამგვარად, კანონმდებლობა ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის უფლებას ანიჭებს მხოლოდ იმ პირს, რომლის მიმართაც არსებობს მარეაბილიტირებელი გარემოებები. ასეთი გარემოებების არარსებობის შემთხვევაში მოთხოვნის უფლება არ წარმოიშობა (მაგალითად, ზიანის ანაზღაურებას ვერ მოითხოვს პირი, ვისი სისხლის სამართლის საქმეც ამნისტიის აქტის საფუძველზე შეწყდა)<sup>18</sup>.

ანაზღაურებას ექვემდებარება როგორც მატერიალური, ისე მორალური ზიანი. როგორც შ. ჩიკვაშვილი აღნიშნავს, პირის თავისუფლებისა და ხელშეუხებლობის დარღვევას, როგორც წესი, ყოველთვის თან სდევს, მძიმე ხარისხის რეალური განცდები და ფიზიკური ტანჯვა<sup>19</sup>. მიუხედავად იმისა, რომ სამოქალაქო კოდექსის ნორმები პირდაპირ არ ადგენენ ასეთ შემთხვევებში მორალური ზიანის მოთხოვნის შესაძლებლობას, კონსტიტუციისა და სისხლის სამართლის საპროცესო კანონმდებლობის დებულებებზე დაყრდნობით სახელმწიფოს მაინც უნდა დაეკისროს მორალური ზიანის ანაზღაურება პირის მიმართ უკანონო მსჯავრდების, სისხლის სამართლის პასუხისგებაში უკანონოდ მიცემის, აღკვეთის ღონისძიების სახით პატიმრობის ან გაუსვლელობის ხელწერილის უკანონოდ გამოყენების, პატიმრობის, გამასწორებელი სამუშაოების სახით ადმინისტრაციული სახდელის არასწო-

18. ზ. ახვლედიანი, ვალდებულებითი სამართალი, თბილისი, 1999. გვ. 275  
 19. შ. ჩიკვაშვილი, მორალური ზიანი სამოქალაქო სამართალში, თბილისი, 1998. გვ. 137

რად დაკისრების შემთხვევაში. ყოველივე ამის სისწორე არაერთხელ დაადასტურა არსებულმა სასამართლო პრაქტიკამაც.

გარდა მორალური ზიანის მატერიალური ანაზღაურებისა, უნდა მოხდეს შეღახული არაქონებრივი უფლების აღდგენაც. რეაბილიტაციის შესახებ გადანიშნული უნდა გამოქვეყნდეს, ამის შესახებ უნდა ეცნობოს იმ სანარმოსა თუ დანესებულებას, სადაც მუშაობდა ან სწავლობდა რეაბილიტირებული. ასევე, თუკი ცნობები პირის დაკავების, დაპატიმრების, სამედიცინო დანესებულებაში მოთავსების, თანამდებობიდან გადაყენების, ჩხრეკის, სხვა იძულებითი მოქმედების, ბრალდების შინაარსისა და გამამტყუნებელი განაჩენის შესახებ გავრცელდა მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებით, აღნიშნული მასმედიის საშუალებები ვალდებული არიან, გამოაქვეყნონ ინფორმაცია რეაბილიტაციისა თუ სათანადო საპროცესო მოქმედების უკანონოდ ან დაუსაბუთებლად ცნობის შესახებ. გარდა ამისა, ორგანო, რომელმაც მიიღო გადანიშნული რეაბილიტაციის შესახებ, აძლევს პირს მისი უდანაშაულობის დამადასტურებელ დოკუმენტს და წერილობით უხდის ბოდიშს<sup>20</sup>.

რაც შეეხება მატერიალური ზიანის კომპენსაციას, პირს უნდა აუნაზღაურდეს როგორც ფაქტობრივი ზიანი (უკანონო მოქმედების გამო განეული ხარჯები, სახელმწიფო ბიუჯეტში შეტანილი ფული ან ქონება, იურიდიული მომსახურების საფასური, სასამართლო განაჩენის ან სხვა გადანიშნული საფუძველზე დაკისრებული ჯარიმები და ა. შ.), ასევე მიუღებელი შემოსავალიც (ხელფასი, რომელიც პირს მოაკლდა, პენსია, რომლის გადახდაც შეჩერებული იყო) და, ასევე, სამოქალაქო კანონმდებლობით გათვალისწინებული ყველა სახის მიუღებელი შემოსავალი. თუკი საპატიმრო ადგილებში დაპატიმრებულის უკანონოდ მოთავსებამ ან იქ მისი ყოფნის რეჟიმის დარღვევამ პირის დაავადება გამოიწვია, სახელმწიფო ვალდებულია, აუნაზღაუროს მას ის ქონებრივი ზიანიც, რაც გამოიხატა მკურნალობის ხარჯების გაღებით.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ზემოთ მოყვანილ შემთხვევებში, სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა წარმოიშობა მისი საჯარო მოსამსახურეებისა თუ თანამდებობის პირთა ბრალის მიუხედავად. განზრახი ქმედების ან უხეში გაუფრთხილებლობის შემთხვევაში ასეთი პირები სახელმწიფოსთან ერთად სოლიდარულად აგებენ პასუხს.

20. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2001. წიგნი IV, ტ. II, გვ. 423

## **§10. სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა საკუთრების უფლების ხელყოფისთვის**

კერძო პირთა მიმართ სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის კიდევ ერთი განსაკუთრებული შემთხვევა, როდესაც ადგილი არა აქვს კანონის დარღვევას და, შესაბამისად, ბრალეულ ქმედებას, დაკავშირებულია საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის გადაუდებელი აუცილებლობისას საკუთრების ჩამორთმევასთან, რაც საქართველოს კანონმდებლობით არის დადგენილი. აღნიშნული საკითხი არ არის უცხო არც საზღვარგარეთის ქვეყნების კანონმდებლობებისთვის. საკითხი საკმაოდ რთულია და ნაწილობრივ სცდება კიდევ ადმინისტრაციული სამართლის ფარგლებს. ჩვენი მიზანი არ არის ამ სამართლებრივი ურთიერთობის დეტალური განხილვა. უბრალოდ, მოკლედ წარმოგიდგინთ საქართველოში მოქმედ მოდელს.

ასეთი შემთხვევების თავისებურება ის არის, რომ სახელმწიფო მოქმედებს კანონის სრული დაცვით, თუმცა, მიუხედავად ამისა, ზიანს აყენებს კერძო პირთა ერთ-ერთ ფუნდამენტურ უფლებას - საკუთრებას. საქართველოში ეს საკითხი განცალკევებულია ზოგადი ადმინისტრაციული კანონმდებლობისგან და ცალკე საკანონმდებლო აქტით რეგულირდება. საქართველოს ორგანული კანონი „საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის გადაუდებელი აუცილებლობისას საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ განსაზღვრავს, რომ გადაუდებელ აუცილებლობას განეკუთვნება ვითარება, რომლის დროსაც ეკოლოგიური კატასტროფის, სტიქიური უბედურების, ეპიდემიის, ეპიზოოტიის გამო საფრთხე ექმნება ადამიანთა სიცოცხლესა და ჯანმრთელობას, სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ უშიშროებას. ასეთ შემთხვევებში სახელმწიფოს უფლება აქვს, მესაკუთრის ნების გარეშე, მოახდინოს პირისთვის საკუთრების ჩამორთმევა. საკუთრების ჩამორთმევა დასაშვებია მხოლოდ სახელმწიფოს მხრიდან საბაზრო ფასის შესაბამისი კომპენსაციის გადახდის შემდეგ. ეს შემთხვევები წარმოადგენს კიდევ ერთ ტიპურ მაგალითს იმისა, რომ საზოგადოების საერთო კეთილდღეობისთვის განხორციელებულ ქმედებათა შედეგად ამ საზოგადოების ერთ წევრს მეტი ზიანი ადგება, ვიდრე დანარჩენებს. ასეთ შემთხვევაში სახელმწიფო, რა თქმა უნდა, კისრულობს მატერიალური ზიანის კომპენსაციის ვალდებულებას. თუმცა იმის გათვალისწინებით, რომ ილახება პირის ერთ-ერთი ფუძემდებლური კონსტიტუციური უფლება – საკუთრება - სახელმწიფო სპეციალური საკანონმდებლო აქტით - ორგანული კანონით არეგულირებს მოცე-

მულ შემთხვევას და ადგენს საკუთრების ჩამორთმევისა და შესაბამისი კომპენსაციის გადახდის მკაცრად განსაზღვრულ და საკმაოდ შეზღუდულ წესს, რათა მაქსიმალურად დაიცვას თავად საკუთრებაჩამორთმეული პირის ინტერესებიც. კანონი არეგულირებს იმ შემთხვევებს, როდესაც საკუთრების იძულებითი და სასყიდლიანი ჩამორთმევა ხდება სახელმწიფოს მიერ. აღსანიშნავია, რომ, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, კერძო საკუთრების ჩამორთმევა შესაძლებელია განახორციელონ სხვა კერძო პირებმაც. „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების ჩამორთმევის შესახებ“ კანონის თანახმად (ეს კანონი უნდა განვასხვავოთ ორგანული კანონიგან „საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის გადაუდებელი აუცილებლობისას საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“), აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების შემთხვევაში სახელმწიფო უფლებამოსილია, სხვადასხვა პირებს მიანიჭოს კერძო საკუთრების სასყიდლიანი ჩამორთმევის უფლება. ასეთ აუცილებელ საზოგადოებრივ საჭიროებას განეკუთვნება შემთხვევები, როდესაც საკუთრების ჩამორთმევა აუცილებელია გზისა და მაგისტრალების გაყვანისთვის, რკინიგზის მშენებლობისთვის, გაზადენებისა და ნავთობსადენის მშენებლობისთვის, წყალმომარაგების, სატელეფონო, სატელევიზიო და ელექტროგადამცემი ხაზების აგებისთვის, ასევე, სხვა საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის აუცილებელი ნაგებობების აშენებისა და ეროვნული თავდაცვის საჭიროებისთვის. საქართველოში ამ კანონმა უკვე ჰპოვა გამოყენება, როდესაც ნავთობსადენის მშენებლობის პროცესში ნავთობკომპანიას უფლება მიეცა, ნავთობსადენის გაყვანა-მშენებლობის აუცილებელი საჭიროებისთვის მოეხდინა მოსახლეობის მიწების ექსპროპრიაცია - იძულებითი სასყიდლიანი ჩამორთმევა. თუმცა აღსანიშნავია ისიც, რომ ასეთი ტიპის ექსპროპრიაციისთვის კანონი კიდევ უფრო მკაცრ პროცედურებსა და მეტ შეზღუდვებს აწესებს. ექსპროპრიაციის უფლებას გასცემს მხოლოდ პრეზიდენტი და სასამართლო. ჩამორთმეული ქონების ფასი დგინდება საბაზრო ფასის მიხედვით. ფასზე შეთანხმების მიუღწევლობის შემთხვევაში ფასს ადგენს სასამართლო.

**§11. პირვანდელი მდგომარეობის აღდგენის მოთხოვნის უფლება**

პირვანდელი მდგომარეობის აღდგენა მიყენებული ზიანის რესტიტუციის (ანაზღაურების) ერთ-ერთი ფორმაა. სახელმწიფო ორგანოთა მიერ მიყენებუ-

ლი ზიანის შემთხვევაში, პირვანდელი მდგომარეობის აღდგენის ვალდებულებას ადგენენ როგორც ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის, ისე სამოქალაქო კოდექსის ნორმებიც (როგორც უკვე აღვნიშნეთ, კანონმდებლობა ითვალისწინებს საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის დებულებების ფართოდ გამოყენებას ადმინისტრაციულ ორგანოთა პასუხისმგებლობის საკითხის განსაზღვრისას). ადმინისტრაციული კანონმდებლობა არეგულირებს იმ შემთხვევას, როდესაც ადმინისტრაციული აქტის საფუძველზე პირი სახელმწიფოს გადასცემს ფულად თანხას თუ რაიმე სხვა სახის ქონებას. მაგალითად, იხდის საგადასახადო ინსპექციის შემოწმების აქტით განსაზღვრულ გადასახადის თანხას ან, ადმინისტრაციული ორგანოს აქტის საფუძველზე, საკუთრებაში ან მფლობელობაში გადასცემს მას რაიმე ქონებას (დოკუმენტებს, შენობა-ნაგებობებს და სხვა). ცხადია, იმ შემთხვევაში, თუკი ის ადმინისტრაციული აქტი, რომლის საფუძველზეც განხორციელდა თანხის ან ქონების გადაცემა, გამოცემის დღიდან ბათილად იქნება ცნობილი, ადმინისტრაციულ ორგანოს დაეკისრება მიღებული სიკეთის უკან დაბრუნების ვალდებულება. ფულადი თანხა დაბრუნდება ჩვეულებრივი წესით. ასევე, უნდა დაბრუნდეს გადაცემული ქონებაც, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც ქონების დაბრუნება შეუძლებელია (ქონება განადგურდა, განიცადა მნიშვნელოვანი მოდიფიკაცია და ა. შ.). ასეთი გარემოებების არსებობისას ადმინისტრაციულ ორგანოს დაეკისრება ქონების ღირებულების ფულადი ანაზღაურება.

აღსანიშნავია, რომ ადმინისტრაციული სამართალი ანალოგიურ ვალდებულებას აწესებს როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს, ისე დაინტერესებულ პირთა მიმართ, რაც იმას ნიშნავს, რომ პირიც ასევე ვალდებულია, ადმინისტრაციული აქტის ბათილობის შემთხვევაში დააბრუნოს ის ფულადი თუ სხვა სიკეთე (ფულადი სუბსიდია, მართვის უფლებით გადაცემული ქარხანა, პრივატიზებული მაღაზია და სხვ.), რაც მან ამ აქტის საფუძველზე მიიღო.

ზემოთ აღნიშნული დებულებები ვრცელდება ბათილ ადმინისტრაციულ გარიგებებთან დაკავშირებულ შემთხვევებზეც იმ ფორმით და მოცულობით, რაც სამოქალაქო კოდექსის უსაფუძვლო გამდიდრებასთან დაკავშირებული მუხლებით არის განსაზღვრული.

როგორც ვიცით, პირს ზიანი შეიძლება მიადგეს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ხელშეკრულების დარღვევით, ან დელიქტით. მაგალითად შეიძლება მოვიტანოთ შემთხვევები, როდესაც ადმინისტრაციული აქტის საფუძველზე ადმინისტრაციული ინსპექცია ანგრევს უკანონოდ განთავსებულ სარეკლამო დაფას, ან როდესაც პოლიციის მუშაკი სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას აზიანებს უდანაშაულო მოქალაქის ჯანმრთელობას, რასაც ამ უკანასკნელის მიერ კიდურის დაკარგვა მოჰყვება. თუკი

აღმოჩნდება, რომ ზემოთ აღნიშნული აქტი თუ მოქმედება არ შეესაბამება კანონმდებლობას და, ამასთან, გამოწვეულია ბრალეული ან უხეში გაუფრთხილებელი მოქმედებით, ზიანის მიმყენებელ ორგანოს დაეკისრება პირვანდელი მდგომარეობის აღდგენის ვალდებულება. როგორც ქართული, ისე ევროპული სამართალი ნატურით რესტიტუციას (პირვანდელი მდგომარეობის აღდგენას) მიიჩნევს დარღვეული უფლებისა და მიყენებული ზიანის მაქსიმალურად სრულად აღდგენის შესაძლებლობად. ამისგან განსხვავებით, საერთო სამართალი უპირატესობას ანიჭებს ფულად კომპენსაციას და მიაჩნია, რომ ნატურით კომპენსაცია მხოლოდ მაშინაა უპრიანი, როდესაც ფულადი ანაზღაურებით შეუძლებელია ზიანის სრული და ჯეროვანი ანაზღაურება<sup>21</sup>. აღსანიშნავია ისიც, რომ პირვანდელი მდგომარეობის აღდგენა ყოველთვის არ არის შესაძლებელი. ჩვენს მიერ მოტანილი მაგალითებიდან, პირველ შემთხვევაში ეს შესაძლებელია (ადმინისტრაციულმა ორგანომ საკუთარი ხარჯებით უნდა აღმართოს დანგრეული სარეკლამო დაფა), ხოლო მეორე შემთხვევაში შეუძლებელია (ვერც პოლიცია და ვერც ზიანის მიმყენებელი პოლიციელი ვერ დაუბრუნებს პირს დაკარგულ კიდურს). პირვანდელი მდგომარეობის აღდგენის შეუძლებლობისას სამოქალაქო კანონმდებლობა ადგენს მიყენებული ზიანის მატერიალური ანაზღაურების ვალდებულებას. აღსანიშნავია ისიც, რომ პირვანდელი მდგომარეობის აღდგენა ყოველთვის არ ამოწურავს ზიანის ანაზღაურებას. მაგალითად, სარეკლამო დაფასთან დაკავშირებულ შემთხვევაში ადმინისტრაციულ ორგანოს დაეკისრება როგორც დაფის ძველ მდგომარეობაში აღდგენა, ისე მიუღებელი მოგების ანაზღაურებაც.

## §12. საჯარო მოხელეთა პასუხისმგებლობა

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიყენებული ზიანის ანაზღაურებისას საჯარო მოხელე, რომლის უშუალო განზრახვამ ან უხეშმა გაუფრთხილებლობამაც გამოიწვია ზიანის მიყენება, სახელმწიფოსთან ერთად სოლიდარულად აგებს პასუხს. ზიანის სოლიდარულად ანაზღაურების წესსა და პირობებს ქართული ადმინისტრაციული სამართალი დამოუკიდებლად არ ითვალისწინებს. ასეთ შემთხვევაში გამოიყენება ისევე და ისევე სამოქალაქო კანონმდებლობით დადგენილი წესები. საქართვე-

21. Roland Kandelhardt, *Realerfullung oder Schadenersatz: ein internationaler Konsens?* - პროფ. სერგო ჯორჯენაძის 70 წლისთავისადმი მიძღვნილი სამეცნიერო კონფერენციის საუბრილო კრებული, გვ. 97.



ლოს სამოქალაქო კოდექსის თანახმად, დაზარალებულ პირს შეუძლია, ზიანის ანაზღაურება მოითხოვოს ნებისმიერი სოლიდარული მოვალისგან მთლიანად ან ნაწილობრივ (ჩვენს შემთხვევაში პირს, რომელსაც მიადგა ზიანი, უფლება აქვს, მიყენებული ზიანის მთლიანად ანაზღაურება მოსთხოვოს ან ცალკე ადმინისტრაციულ ორგანოს, ან ცალკე მუშაკს, საკუთარი შეხედულებისამებრ. რა თქმა უნდა, მას შეუძლია მოითხოვოს ორივესგან თანაბარი ანაზღაურებაც). იმ სოლიდარულ მოვალეს, რომელიც მთლიანად ანაზღაურებს ზიანს, აქვს რეგრესული მოთხოვნის უფლება სხვა სოლიდარული მოვალეების მიმართ. მაგალითად, თუ დაზარალებული პირი მთლიანად დააკმაყოფილა ადმინისტრაციულმა ორგანომ, ასეთი ორგანო უფლებამოსილია, მოთხოვოს სოლიდარულად პასუხისმგებელ მუშაკს დაზარალებულისთვის გადახდილი თანხის ნაწილის ანაზღაურება წილთა თანაფარდობის საფუძველზე. სამოქალაქო კანონმდებლობის თანახმად, ზიანის სოლიდარული ანაზღაურება ყოველთვის არ უნდა მოხდეს წილთა თანაფარდობის შესაბამისად (ყველა სოლიდარული მოვალე თანაბრად აგებს პასუხს). ამ საკითხის გადაწყვეტისას მხედველობაში უნდა მივიღოთ თითოეული ზიანის მიმყენებლის ბრალის ხარისხი. თუკი ბრალის ხარისხის განსაზღვრა შეუძლებელია, ან თითოეულის ბრალი თანაბარია, პასუხისმგებლობა დგება წილთა თანაფარდობის მიხედვით<sup>22</sup>.

აღნიშვნის ღირსია ის გარემოებაც, რომ კანონმდებლობის დარღვევისთვის, სამსახურებრივი უფლებამოსილებების დარღვევისა და გადამეტებისთვის, ადმინისტრაციული ორგანოს კონკრეტულ მუშაკებს, კონკრეტულ საჯარო მოხელეებს სხვა სახის პასუხისმგებლობაც ეკისრებათ. იმის შესახებ, თუ რა ფორმით და რა მოცულობით არიან ასეთი საჯარო მოხელეები პასუხისმგებლები მესამე პირთა წინაშე, ჩვენ უკვე ვილაპარაკეთ. ახლა შევეხებით მათი პასუხისმგებლობის სხვა ფორმებს, რომელთაც ადმინისტრაციული სამართლის გარდა სხვა სამართლის დარგებიც არეგულირებენ.

კანონდამრღვევი მუშაკები შეიძლება მიცემული იქნან სისხლის სამართლის პასუხისგებაში და მათ მიმართ გამოყენებული იქნას სისხლისსამართლებრივი სანქციები. როგორც ქართული, ისე უცხოეთის სისხლის სამართლის კოდექსები ითვალისწინებენ თანამდებობრივ დანაშაულებს, როგორებიც არის ქრთამის აღება, სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება და სხვ. ასევე, პირს შეიძლება დაეკისროს ადმინისტრაციული ორგანოს მიმართ სამოქალაქო პასუხისმგებლობაც იმ შემთხვევებში,

22. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2001. წიგნი IV, ტ. II, გვ.405.

როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს რეგრესული მოთხოვნა მუშაკის მიმართ (აღნიშნულ საკითხზე ვრცლად ზემოთ უკვე ვილაპარაკეთ).

აღნიშნული პასუხისმგებლობის სახეები რეგულირდება სისხლის სამართლისა და სამოქალაქო სამართლის მიერ, ადმინისტრაციული სამართალი კი ადგენს სახელმწიფო მოხელეთა დისციპლინურ პასუხისმგებლობას. როგორც წესი, დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხი რეგულირდება კანონით „საჯარო სამსახურის შესახებ“, თუმცა ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის სფეროში დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხები შეიძლება დარეგულირდეს სპეციალური კანონმდებლობითა და სხვა აქტებით. ასევე, სპეციალური ნორმები არეგულირებენ ზოგიერთ სპეციფიკურ სფეროში (მაგ: პოლიცია და სხვ.) დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხებს.

## V კარი საჯარო ნივთები

### თავი 15

#### საჯარო ნივთების სამართალი

##### შესავალი

წარმოდგენილი თავი განიხილავს ადმინისტრაციული სამართლის ისეთ ინსტიტუტს, როგორც არის საჯარო ნივთების სამართალი; აღწერს საჯარო ნივთების სამართლებრივ თავისებურებებს საქართველოში. საკითხის დღევანდელი აქტუალობიდან გამომდინარე, ასევე განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა პრივატიზაციის სამართლებრივი განხორციელების გზებს, მის მნიშვნელობასა და პრობლემატურ ასპექტებს.

ადმინისტრაციული სამართალი განიხილავს არა მხოლოდ სამართლის სუბიექტებს და მათთან დაკავშირებულ ფაქტებს, იგი სხვადასხვა ხერხით განიხილავს საგნებს, ნივთებსა და მათ სანივთოსამართლებრივ ურთიერთობებს სამართლის ცალკეულ სუბიექტთან მიმართებაში. საჯარო მმართველობა (ადმინისტრაცია) თავისი ყოველდღიური დავალებებისა და ფუნქციების განხორციელებისას იყენებს რიგ დამხმარე ნივთობრივ საშუალებებს. ისეთი დამხმარე საშუალებების გარეშე, როგორც არის, მაგ., საოფისე ოთახები

და კომუნიკაციის საშუალებები, ავტომანქანები და ა.შ., მმართველობის ორგანოები ვერ შეძლებენ სამუშაოს შესრულებას. მმართველობის მიერ უზრუნველყოფილი ან მოხმარებისთვის გამზადებული საგნების გამოყენების გარეშე ვერ იარსებებენ საჯარო და კერძო თანაცხოვრების ფორმები, რამდენადაც, როგორც მმართველობის ორგანოები, ისე მოქალაქეები, დამოკიდებული არიან ქუჩებზე, რკინიგზაზე, აეროპორტებზე, ბუნებრივ და ხელოვნურ წყალსაცავებზე, ტელეკომუნიკაციის საშუალებებზე, წყლით, გაზით და ელექტროენერგიით მომარაგებაზე, დასუფთავების სამსახურებზე. საჯარო მმართველობის დაქვემდებარებაში არსებული საავადმყოფოები, საბავშვო ბალები, სასაფლაოები, თეატრები, სკოლები, ბიბლიოთეკები, საცურაო აუზები და სხვა მრავალი ნივთი თუ დაწესებულება მოქალაქეთა მოხმარების საგნებია. კუთვნილების ამ საგნებს მსოფლიო იცნობს, როგორც საჯარო ნივთებს.

რამდენადაც სოციალიზმი არ ცნობდა საკუთრების დასავლეთევროპულ შეხედულებას, პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში, მათ შორის, საქართველოშიც, ტერმინი „საჯარო ნივთი“ გაიგივებულია საჯარო, ანუ სახელმწიფო საკუთრებასთან. აღნიშნულ საკითხს დღეს მოქმედი ზოგად ადმინისტრაციული კოდექსიც ღიად ტოვებს. შესაბამისად საჯარო ნივთების მართვასა და გამოყენებაზე ვრცელდება ადმინისტრაციული სამართლის განსაკუთრებული ნორმები, რომელიც საჯარო ნივთების ბედს აწესრიგებს.

### §1. საჯარო ნივთების ცნება

საჯარო ნივთების, როგორც ტერმინის, კონკრეტულ განმარტებას არც კანონი და არც იურიდიული ლიტერატურა არ იძლევა, თუმცა სამართლის სხვა დარგებში არსებული ტერმინები გვაძლევს საშუალებას, განვსაზღვროთ იგი.

*კერძო სამართალი* ნივთებად მიიჩნევს მხოლოდ სხეულებრივ ნივთებს. ამ გაგებით გამოირიცხება ჰაერისა და წყლის მიჩნევა ნივთებად.

*სისხლის სამართალი* ნივთებად, როგორც წესი, აღიარებს ყველა სხეულებრივ საგანს, სამოქალაქო კოდექსის 147-ე მუხლის შესაბამისად.

*კონსტიტუციური სამართალი* ნივთებად უსხეულო საგნებსაც მიიჩნევს.

საჯარო სამართლისთვის მნიშვნელოვანი განმარტების შერჩევასა ადმინისტრაციული სამართალი ხელმძღვანელობს კერძო სამართლის განმარტებით, მაგრამ, ამასთანავე, აფართოებს მას სამოქალაქოსამართლებრივ ტერ-

მინთან შედარებით და არ იზიარებს მის შეზღუდვებს. შესაბამისად, საჯარო ნივთებს შეგვიძლია მივაკუთვნოთ საპაერო სივრცე, ღია ზღვა და ელექტროენერჯიაც კი. საჯარო ნივთების კერძო სამართლებრივი ვიწრო გაგება კი მხოლოდ მაშინ უნდა მიიღებოდეს საჯარო სამართალში, როდესაც ადმინისტრაციულსამართლებრივი ნორმები ისეთ ტერმინებს, როგორც არის „ნივთი“, „მოძრავი ნივთები“ ან „მინის ნაკვეთი“, კონკრეტულად ხმარობს და ღიად მიუთითებს კერძო სამართლებრივ გაგებაზე. კერძოდ კი, საჯაროა ის ნივთები, რომლებიც ხანგრძლივად და უშუალოდ უნდა ემსახუროს საჯაროობასა და საზოგადო მიზნებს. ხოლო, როდესაც საგანი ან დანესებულება მმართველობის ორგანოს დავალებით მიზნად ისახავს, ემსახუროს საჯაროობასა და საერთო კეთილდღეობას, გამოიყენება საჯარო სამართლის განსაკუთრებული ნორმები. ამ კონტექსტში მნიშვნელობა არა აქვს სამოქალაქოსამართლებრივ ნორმებს ნივთთა ერთობლიობის შესახებ. აქედან გამომდინარე:

1. ნივთის არსებით შემადგენელ ნაწილს, რომელიც სამოქალაქო კოდექსის მიხედვით მთავარი ნაწილის სამართლებრივ ბედს იზიარებს, საჯარო სამართლის შესაბამისად შეიძლება იყოს დამოუკიდებელი საჯარო ნივთი და ამით ექვემდებარებოდეს საჯაროსამართლებრივ ნორმებს მაგ., შუქნიშანი, მაღალი ძაბვის გადამცემი ხაზების ბოძები, რომლებიც განთავსებულია კერძო ნაკვეთზე.

2. რამდენიმე ნივთს ან ნივთთა ერთობლიობას სამოქალაქოსამართლებრივი მნიშვნელობით შეუძლიათ ერთი მთლიანი ნივთი წარმოადგინონ. მაგ., საჯარო ქუჩები, რომლებიც რიგ კერძო ნაკვეთებზე გადის.

ცნება „საჯარო ნივთი“ სამართლებრივი ცნებაა და გამოხატავს საგანს, რომელიც ატარებს განსაზღვრულ საჯაროსამართლებრივ ბუნებას, აქვს შესაბამისი თვისებები. ეს თვისებები მათ შეიძლება მიენიჭოს ან ჩამოერთვას.

**§2. საჯაროობის სტატუსი**

ნივთი ან საგანი ხდება საჯარო სამართლებრივი გაგებით მხოლოდ მაშინ, როდესაც იგი საჯაროსამართლებრივ სტატუსს იძენს. როდესაც საჯარო ადმინისტრაციის წარმომადგენელი ამ ნივთზე საჯაროსამართლებრივ ქმედებას მიზნობრივი დანიშნულების მიხედვით სპეციალური სახელმწიფო აქტის საფუძველზე ახორციელებს. ეს აქტი ადგენს თუ რა მიზნებს უნდა ემსახურებოდეს ესა თუ ის ნივთი. იგი, მისი დანიშნულების შესაბამისად, ერთგვარი **მიკუთვნადობის აქტია**, ატარებს საჯაროსამართლებრივ ხასიათს

და შეიძლება გამოიცეს კანონის, დადგენილების, წესდების, ან სხვა მმართველობის აქტის ფორმით. ისეთ შემთხვევაში, როდესაც საგანი სახელმწიფო ორგანოს საკუთრებაში არ არის, ამგვარი აქტის მისაღებად აუცილებელია მესაკუთრის თანხმობა. მიკუთვნადობის აქტს იურიდიული ძალა, რომ მიენიჭოს, აუცილებელია სარგებლობაში ამ ნივთის გადაცემის **რეალაქტი**. მიკუთვნადობის აქტის არსებობა თავისთავად ჯერ არ ნიშნავს ნივთის საჯარო ნივთად აღიარებას - აუცილებლად უნდა მოხდეს მისი პრაქტიკული ჩაყენება საზოგადოებრიობის სამსახურში.

საჯარო ნივთებს არ უნდა მივაკუთვნოთ ნივთები, რომლებიც მხოლოდ *ფაქტობრივად არის საჯარო ნივთები*, სინამდვილეში კი კერძო პირის საკუთრებაშია და მესაკუთრე მათ მხოლოდ ხელმისაწვდომს ხდის საჯაროობისთვის. მაგ., კერძო მუზეუმები, კერძო საავადმყოფოები, კერძო კომუნიკაციის საშუალებები და ა.შ.

საჯარო ნივთებიდან ასევე უნდა გამოვრიცხოთ *საჯარო ფისკალური მმართველობის ქონება*, როგორც არის მაგ., გაქირავებული შენობები, და იჯარით გაცემული მიწის ნაკვეთები, სამეწარმეო საქმიანობისთვის განკუთვნილი საწარმოები და ა.შ. ეს ნივთები საჯაროობას უნდა ემსახურონ მათი **შემოსავლით (მოგებით) და არა მათი მოხმარების გზით**. შესაბამისად, მათი სამართლებრივი რეგულირება მხოლოდ სამოქალაქოსამართლებრივ ნორმებს ექვემდებარება.

ნივთის საჯარო სტატუსი შეიძლება გაუქმდეს კიდევ. გაუქმება ხორციელდება სპეციალური ორგანოს მიერ აქტის გამოცემით, ანუ მიკუთვნადობის აქტის გაუქმებით და სარგებლობიდან ნივთის გამოთხოვით, ასევე ნივთის განადგურების შემთხვევაში.

ასევე შესაძლებელია, რომ მიკუთვნადობის აქტი ძალაში დარჩეს, მაგრამ შეიზღუდოს მასში გათვალისწინებული ნივთის მოხმარების მიზნობრივი დანიშნულება. მაგ., საჯარო მოხმარების ქუჩა, რომელიც როგორც ფეხით მოსიარულეთა, ასევე მსუბუქი ავტომანქანებისთვის იყო განკუთვნილი, მოგვიანებით გადაკეთდეს მხოლოდ ფეხით მოსიარულეთა მოხმარების ქუჩად.

ნივთის მოხმარების საჯარო მიზნობრივი დანიშნულება შეიძლება გაფართოვდეს კიდევ.

მიკუთვნადობის აქტის გაუქმება, მისი მიზნობრივი დანიშნულების შეზღუდვა და გაფართოება, როგორც წესი, იმავე სამართლებრივი ფორმით ხორციელდება, როგორც მიკუთვნადობის აქტის გამოცემა.

**§3. საჯაროობის სტატუსის სამართლებრივი მნიშვნელობა**

მიკუთვნადობის აქტზე დაფუძნებული საჯაროსამართლებრივი სტატუსი ნივთზე არსებულ კერძო საკუთრებას მთლიანად არ ენაცვლება, რაც ნიშნავს, რომ, მაშინაც კი, როდესაც საჯარო ნივთებზე არ ვრცელდება სამოქალაქო კოდექსის მოქმედების სფერო, მათზე კერძო საკუთრება არსებობას აგრძელებს. ამ დროს ლაპარაკია მხოლოდ საჯაროსამართლებრივ სერვიტუტზე, რომელიც ტვირთავს არსებულ კერძო საკუთრებას, მიკუთვნადობის აქტის არსებობის გამო კი იგი, ამავდროულად, ექვემდებარება საჯაროსამართლებრივ განსაკუთრებულ წესრიგს, რომელიც გამოხატავს საჯარო სამართლებრივ ფაქტობრივ ბატონობას ნივთზე. მაგ.: თუ საჯარო გზა გადის რამდენიმე მიწის ნაკვეთზე ერთდროულად, კერძო მესაკუთრე უფლებამოსილია, გაასხვისოს მისი (მიკუთვნადობის აქტის საფუძველზე) საჯაროსამართლებრივად დატვირთული მიწის ნაკვეთი სამოქალაქო კოდექსის შესაბამისად. ასეთ შემთხვევაში, როდესაც ნივთზე ერთდროულად არსებობს კერძო საკუთრება და საჯაროსამართლებრივი ტვირთი, შეიძლება სამართლის დუალისტურ კონსტრუქციაზე ლაპარაკი.

ზემოთ ნათქვამი გვიჩვენებს, რომ კერძო პირებსაც შეუძლიათ, საკუთრებაში იქონიონ საჯარო ნივთი. მაგრამ ასეთ შემთხვევაში ისინი ვალდებული არიან, მოითმინონ ის შეზღუდვები, რომლებიც გამომდინარეობს იქიდან, რომ ეს ნივთი საჯარო ნივთებს არის მიკუთვნებული, თუმცა მხოლოდ იმ მოცულობით, რა ოდენობითაც ამას დადგენილი საჯარო ნივთებს მიკუთვნებული მიზნობრივი დანიშნულება მოითხოვს. შესაბამისად, კერძო საკუთრების გასხვისება ამ შემთხვევაში მხოლოდ მასზე არსებულ საჯაროსამართლებრივ სერვიტუტთან ერთად არის შესაძლებელი. კეთილსინდისიერი, დაუტვირთავი შესყიდვა გამორიცხულია.

საჯარო საკუთრების არსებობისას დუალისტური კონსტრუქცია ვერ იარსებებს. საჯარო საკუთრება ექვემდებარება მხოლოდ სახელმწიფოს ფაქტობრივ ბატონობას, მოხმარების საჯაროსამართლებრივ ნორმებს და საჯარო პასუხისმგებლობას, ანუ სწორედ სამოქალაქოსამართლებრივი მიმოქცევიდან არის ამოღებული. სამოქალაქოსამართლებრივი ნორმები ამ კონტექსტში მხოლოდ სამეზობლო სამართალზე შეიძლება გავრცელდეს.

**§4. საჯარო ნივთების სახეები**

საჯარო ნივთების სახეები მათი ბუნებისა და შინაარსის მიხედვით შეიძლება ორ ძირითად ჯგუფად დავყოთ. ესენია *მმართველობის სარგებლობაში*

**არსებული ნივთები და სამოქალაქო სარგებლობაში არსებული ნივთები.** ეს უკანასკნელი კი, თავის მხრივ, შეიძლება დაიყოს

- საერთო სარგებლობის,
- სპეციალური სარგებლობისა და
- საჯარო დანებსებულებათა სარგებლობაში არსებულ ნივთებად.

საჯარო ნივთებს მიეკუთვნება, ასევე, რელიგიის მსახურებისთვის განსაზღვრული ნივთები (**res sacrae**).

**1. მმართველობის სარგებლობაში არსებული ნივთები**

ასეთ ნივთებად შეიძლება ის ნივთები დასახელდნენ, რომლებიც უპირატესად ემსახურება მმართველობას მისი მმართველობითი ფუნქციების განსახორციელებლად. მათ რიგს განეკუთვნება, მაგ.: ადმინისტრაციული (სამსახურებრივი) შენობები, მისი ინვენტარი, საოფისო ნივთები, ტექნიკური აღჭურვილობა, სამსახურებრივი მანქანები და ა.შ. რამდენადაც მმართველობა ამ ნივთებს საჯარო დავალებების შესასრულებლად იყენებს, მათი მოხმარება საჯაროობის ინტერესშია და მასაც ემსახურება. ამ ნივთების საჯარო მიზნობრივი დანიშნულების გამო მათი მოხმარების უფლება მხოლოდ ადმინისტრაციულ ორგანოებს აქვთ, ასე რომ, კერძო პირები მმართველობის სარგებლობაში არსებული ნივთების სამოქალაქო, კერძოდ კი, სანივთოსამართლებრივ მოხმარებას ვერ მოითხოვენ. ეს წესი ვრცელდება მაშინაც კი, როდესაც ადმინისტრაციულ შენობებში საჯარო ნივთებთან საზოგადოების შეხება, როგორც წესი, დაშვებულია. ხოლო იმ შემთხვევაში, თუ კერძო პირს რაიმე განსაკუთრებული მოხმარების უფლება აქვს, როგორც ეს, მაგ. აქვს ხელოსანს, რომელიც დაქირავებულია, შეასრულოს რაიმე დაკვეთა, უკვე საქმე გვაქვს არა საჯაროსამართლებრივ, არამედ მხოლოდ სამოქალაქოსამართლებრივ ურთიერთობებთან (მაგ. ნარდობის ხელშეკრულების საფუძველზე წარმოშობილი სამართლებრივი ურთიერთობა).

ამ კონტექსტში რთულია იმ შემთხვევების შეფასება, როდესაც მოქალაქეს აკრძალული აქვს ამა თუ იმ ადმინისტრაციულ შენობაში შესვლა.

აქ შეიძლება ითქვას, რომ ასეთი სახის აკრძალვა ატარებს საჯაროსამართლებრივ ხასიათს და ის ადმინისტრაციული აქტია მაშინ, როდესაც გამოითქმება კერძო პირის მისამართით, რომელიც ადმინისტრაციული ორგანოს შენობას ადმინისტრაციის საქმიანობასთან დაკავშირებით მიმართავს. მაგ.: პირი ცდილობს, ორგანოში ხმამაღლა და უწყების თანამშრომლების შეურაცხყოფელი სიტყვებით გამოთქვას თავისი უკმაყოფილება კონკრეტულ საკითხთან დაკავშირებით.

ხოლო კერძო სამართალთან გვაქვს საქმე მაშინ, როდესაც პირი მმარ-



თველობის ორგანოს კერძოსამართლებრივი, ე.წ. ფისკალური საქმიანობის გამო მიმართავს, მაგ.: პირს შენობის სარემონტოდ გამოცხადებულ კონკურსში მონაწილეობის მიღების მიზნით შეაქვს განაცხადი ან მის მიზნობრივ დანიშნულებასთან კავშირი არა აქვს. მაგ., უსახლკარო თავს ითბობს ფინანსთა სამინისტროში.

ასევე პრობლემატურია სამართლებრივი შეფასება იმ შემთხვევებისა, როდესაც მომიტიჩგები (დემონსტრანტები) სახელმწიფო შენობაში შეიჭრებიან და ცდილობენ, ზეგავლენა მოახდინონ ორგანოს საჯარო საქმიანობაზე. ამ შემთხვევაში პრობლემის გადაჭრის ორი გზა არსებობს: აკრძალვა შენობაში შესვლის თაობაზე შეიძლება მივიჩნიოთ საჯარო ქმედებად, თუ იგი გამოითქვა ადმინისტრაციული ორგანოს ხელმძღვანელობის მიერ. ასევე, შეიძლება ითქვას, რომ მსგავსი ღონისძიებები ყოველთვის საჯარო სამართლებრივ ხასიათს ატარებს, რამდენადაც ისინი სახელმწიფო სამსახურის უსაფრთხო და ეფექტურ საქმიანობას უზრუნველყოფს. ამ მოსაზრების მიხედვით უმნიშვნელოა თუ რა მიზნით მიმართა პირმა ორგანოს.

იმ შემთხვევაში, როდესაც ნახსენები აკრძალვა ადმინისტრაციულ აქტად იქნება კვალიფიცირებული, უნდა დაისვას შეკითხვა, საჭიროებს თუ არა იგი უფლებამოსილების განსაკუთრებულ სამართლებრივ საფუძველს. თუმცა, რამდენადაც სახელმწიფო შენობების საჯაროსამართლებრივი ფაქტობრივი ბატონობა (ჩვეულებითი სამართლის) უფლებამოსილებას მოიცავს, სახელმწიფო საქმიანობის დაუბრკოლებლად შესრულების დაცვის მიზნით აუკრძალოს მოქალაქეს შენობაში შესვლა, ამისთვის განსაკუთრებული სამართლებრივი საფუძვლის არსებობა აუცილებელი წინაპირობა არ არის.

## 2. სამოქალაქო სარგებლობაში არსებული ნივთები

**ა. საერთო სარგებლობის ნივთები.** ნივთი საერთო სარგებლობაშია, თუ იგი მიკუთვნადობის აქტის საფუძველზე საჯაროობას უშუალოდ და ყოველგვარი განსაკუთრებული ნებართვის გარეშე (მიზანმიმართულად) ემსახურება. საერთო სარგებლობას მიკუთვნებულია საჯარო გზები, ქუჩები, ზღვის სანაპირო და ა.შ. თუმცა არ არსებობს სამართლებრივი მოთხოვნის საფუძველი ნივთზე საერთო სარგებლობის შენარჩუნებისა. სუბიექტური საჯაროსამართლებრივი უფლება წარმოიშობა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ვინმეს საჯაროსამართლებრივი ნორმების საფუძველზე მიენიჭა უფლებამოსილება მოითხოვოს მესამე პირისგან რაიმე კონკრეტული ქმედება ან უმოქმედობა. აქედან წარმოიშვება საჯაროსამართლებრივი მოთხოვნის უფლება, მაგ., ქუჩის მეპატრონის წინააღმდეგ, მოითმინოს ეს საერთო სარგებლობა და ქუჩით სარგებლობა არ დააბრკოლოს. საერთო სარგებლობა,

როგორც წესი, საჯაროობაზე შეუზღუდავად ვრცელდება მისი მიკუთვნადობის დანიშნულების ფარგლებში.

საერთო სარგებლობა ფართოდ უნდა გავიგოთ იმ მიწის ნაკვეთის მეპატრონის ან მფლობელის სასარგებლოდ, რომელიც საჯარო ქუჩაზეა განთავსებული. მას საერთო სარგებლობის ფარგლებში უფლება აქვს, მაგ., ქუჩაზე დროებით დააწყოს სამშენებლო მასალა ან ტროტუარზე გავლით ჩააყენოს მანქანა ავტოფარეხში.

საერთო სარგებლობა გარკვეულ წილად მოიცავს პოლიტიკური საინფორმაციო ფურცლების დარიგებასა და პლაკატების ტარებას, ასევე საჯარო ქუჩებში პოლიტიკური საინფორმაციო გაზეთების გაყიდვას.

**ბ. სპეციალური სარგებლობის ნივთები.** სპეციალური სარგებლობის ნივთებად შეგვიძლია მივიჩნიოთ ნივთები, რომელთა გამოყენების უფლება აქვთ მხოლოდ პირებს, რომლებსაც ეს უფლება განსაკუთრებული სახელმწიფო აქტის საფუძველზე მიენიჭათ. მათ რიგს უნდა მივაკუთვნოთ წყლები, რომლებიც წყალსამეურნეო მიზნებს ემსახურება (მიწისქვეშა წყლები, სანაპიროს წყლები და ა.შ.).

წყლებზეც შეიძლება არსებობდეს კერძო საკუთრება. მაგრამ მათ მეპატრონეს ძალიან სუსტი სამართლებრივი პოზიცია უჭირავს, რამდენადაც იგი, ერთი მხრივ, ვალდებულია, ითმინოს ნებართვით დაშვებული უფასო მოხმარება საზოგადოების მიერ, მეორე მხრივ, მას თავად მხოლოდ შეზღუდული მოცულობით შეუძლია, თავისი საკუთრება ნებართვის გარეშე გამოიყენოს.

### **3. საჯარო დანესებულებათა სარგებლობაში არსებული ნივთები**

საჯარო დანესებულებათა სარგებლობაში არსებულ ნივთებს შეგვიძლია მივაკუთვნოთ მთელი რიგი საგნებისა, რომელთა გამოყენებაც კერძო პირებს განსაკუთრებული ნებართვის საფუძველზე შეუძლიათ ამ ნივთებისთვის საჯაროდ დადგენილი მიკუთვნადობის აქტით გათვალისწინებული მიზნობრივი დანიშნულების ფარგლებში. ასეთი ნივთების რიგს განეკუთვნება მაგ.: სკოლები, თეატრები, ბიბლიოთეკები, საცურაო აუზები, საავადმყოფოები, სასაფლაოები.

ამ შემთხვევაში მიკუთვნადობა ხშირად ზეპირად ან კონკლუდენტური ქმედებით გამოხატული აქტით ხორციელდება (ნივთის გადაცემის რეალაქტის საფუძველზე). ამ ნივთის სარგებლობისთვის საჭირო ნებართვაც ხშირად ასეთივე გზით, ანუ კონკლუდენტურად ხორციელდება (მაგ., შესვლა უფასო ბაღებში ან მუზეუმებში). უმეტესწილად არსებობს საჯაროსამართლებრივი უფლება, მოითხოვო ეს განსაკუთრებული ნებართვა შესვლაზე,

მაგ., სასწავლო დაწესებულებებში.

სამართლებრივი ურთიერთობა მომხმარებელსა და მეპატრონეს შორის შეიძლება მონესრიგდეს როგორც საჯარო, ისე სამოქალაქო სამართლის საფუძველზე. საჯარო სამართალთან გვაქვს კავშირი, თუ არსებობს წესდება, რომელიც აწესებს შესვლის საფასურის ოდენობას, ან არსებობს საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულება, ხოლო თუ კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულება იდება, მაშინ მოცემული ურთიერთობა უნდა დავუქვემდებაროთ კერძო სამართალს. თუ სამართლის რა სფერო იქნება ამ ურთიერთობის განმსაზღვრელი კონკრეტულ შემთხვევაში, ამას თავად საჯარო უფლებების მქონე პირი განსაზღვრავს. არჩევანის უფლება მხოლოდ იმ შემთხვევაში გამოირიცხება, თუ საქმე გვაქვს კანონით დადგენილ სამართლებრივ ბუნებაზე (მაგ. სკოლებში ან საალსრულებლო დეპარტამენტებში).

### §5. პრივატიზაცია

პრივატიზაციის თემატიკა წლების განმავლობაში არის დასავლეთ ევროპის ქვეყნების იურისტების, ეკონომისტებისა და პოლიტიკოსების განსაკუთრებული ინტერესის საგანი. ტერმინში „პრივატიზაცია,“ როგორც წესი, იგულისხმება სახელმწიფო ქონებასთან მიმართებაში არსებული ქონებრივი უფლებების გადაცემა საჯარო კუთვნილებიდან კერძო პირისთვის. პრივატიზაციის ფართო გაგება მოიცავს, აგრეთვე, კერძო ინვესტიორების აქტიურ, დამოუკიდებელი ფორმით მონაწილეობას (სახელმწიფო) საწარმოს მართვაში.

90-იანი წლების დასაწყისიდან პრივატიზაციას ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებშიც დიდი მნიშვნელობა ენიჭება. სახელმწიფო საწარმოების პრივატიზაციის პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური საფუძვლები იმდენად მჭიდროდ არის ერთმანეთთან დაკავშირებული, რომ ეს პროცესი მხოლოდ ერთ მთლიან, კომპლექსური რეფორმული პროცესის ერთ ნაწილად უნდა აღვიქვათ. რეფორმები მოცემულ ქვეყნებში სხვადასხვა ტემპითა და წარმატებით დიდი ხნის განმავლობაში ხორციელდება და მიზნად ისახავს პროდუქციის ღირებულების სტაბილიზაციას, ინსტიტუციონალურ რეფორმებს, მათ შორის - საბანკო სისტემის, კაპიტალური ბაზრისა და სავაჭრო პოლიტიკის რეფორმებს. ამ პროცესს თან ახლავს მთელი რიგი საკანონმდებლო ცვლილებები. პრივატიზაციის განხილვისას არ უნდა დაგვავინწყდეს ის რაოდენობრივი და ხარისხობრივი სხვაობა, რომელიც აღინიშნე-

ბა დასავლეთ ევროპის ქვეყნებთან შედარებით. უმნიშვნელოვანესია ის გარემოებაც, რომ 80-იანი წლების მიწურულს ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოები, სადაც რეფორმა მიმდინარეობდა, ეკონომიკური და პოლიტიკური განვითარების სხვადასხვა საფეხურზე იმყოფებოდნენ, რის გამოც სრულიად განსხვავებული იყო რეფორმების წინაპირობებიც.

**1. პრივატიზაციის ცნების ზოგადი მიმოხილვა**

პრივატიზაციაში ძირითადად იგულისხმება სახელმწიფო საწარმოების ან სახელმწიფო საქმიანობის გარდაქმნა საჯაროსამართლებრივი ფორმიდან კერძო სამართლებრივ ფორმად. პრივატიზაციად მიიჩნევა, აგრეთვე, შემთხვევა, როდესაც ამგვარი გარდაქმნის შედეგად სახელმწიფო რჩება ამ საწარმოს (კორპორაციის) სრულუფლებიან მენილედ.

შედარებით ვიწრო გაგებით, პრივატიზაციაზე მხოლოდ მაშინ არის ლაპარაკი, როდესაც სახელმწიფო უარს ამბობს თავისი საკუთრების უმეტეს წილზე, ხოლო მყიდველი, ანუ წილის ახალი მესპატრონე არის კერძო პირი ან კერძო საწარმო. სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციის ფორმებს განაპირობებს კონკრეტული ქვეყნის პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური მდგომარეობა და ამ ქვეყნის პრიორიტეტები.

**2. პრივატიზაცია „სახელმწიფო ქონების პრივატიზების შესახებ“ კანონის მიხედვით**

საქართველოს სახელმწიფო ქონების პრივატიზების სამართლებრივ, ეკონომიკურ, ორგანიზაციულ და სოციალურ საფუძვლებს, ასევე, პრივატიზების განხორციელების ძირითად პირობებს განსაზღვრავს საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციის შესახებ“. იგი უზრუნველყოფს ფიზიკური და იურიდიული პირების ან მათი გაერთიანებების მიერ სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების შექმნის პროცესს. ამ კანონის მიხედვით, პრივატიზება გულისხმობს ფიზიკური და იურიდიული პირების ან მათი გაერთიანებების მიერ სახელმწიფო ქონებაზე საკუთრების უფლების შექმნას, რის შედეგადაც სახელმწიფო კარგავს პრივატიზებული ქონების ფლობის, სარგებლობისა და განკარგვის, ხოლო მისი ორგანოები - მისი მართვის უფლებებს.

**3. პრივატიზების მიზნები და მნიშვნელობა**

პრივატიზაციის ძირითადი ეკონომიკური მიზნებია:

- კონკრეტული საწარმოს ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდა;
- საწარმოს მართვის გაუმჯობესება;

- კონკურენტუნარიანი ეკონომიკის განვითარების ხელშეწყობა ახალი პროდუქციის ან მომსახურების განვითარების, არსებული პროდუქციის გაუმჯობესების, ახალი ბაზრის ათვისების გზით;
- საჯარო (სახელმწიფო) ხარჯების შემცირება სუბვენციებისა და ზარალის თავის თავზე აღების, ასევე კერძო კაპიტალისა და ე.წ. კონკონ-ს გამოყენების გზით.

ეკონომიკური მიზნების გარდა პრივატიზებას თან სდევს პოლიტიკური და სოციალური ინტერესები. პრივატიზაციის მეშვეობით მოსახლეობა აქტიურად ებმება რეფორმების პროცესში. გარდა ამისა, პრივატიზების სამართლიანი განხორციელება ქმნის საკუთრების უფლების ფართოდ გავრცელების და განაწილების შესაძლებლობას. მოსახლეობის აქტიური მონაწილეობა კი, თავის მხრივ, ხელს უწყობს სოციალურ სტაბილურობასა და პოლიტიკურ მხარდაჭერას, რომლის გარეშეც შეუძლებელია რთული რეფორმული პროგრამების განხორციელება. პრივატიზაცია ქმნის საკმარის საფუძველს თავისუფალი ბაზრის განვითარებისთვის, ამავდროულად, ხელი ეშლება ცენტრალიზებული ეკონომიკური ფორმების აღდგენას, რეციდივს. სახელმწიფო სანარმოების პრივატიზაციის შედეგად სახელმწიფო იღებს თანხებს, რომელიც იძლევა რეფორმების და მთავრობის ცალკეული სოციალური პროგრამების დაფინანსების შესაძლებლობას.

სოციალიზმის არსებობის პირობებში სახელმწიფომ თავად იკისრა მთელი რიგი ფუნქციების შესრულება. ზემოთ ჩამოთვლილი ფაქტორების გამო დღეისთვის ნათელია, რომ საჭიროა სახელმწიფოს მიერ ნაკისრი მთელი რიგი ვალდებულებების სახელმწიფო ორგანოების მიერ შესრულებაზე უარის თქმა და ამ ფუნქციების კერძო სამართლის იურიდიული პირებისთვის გადაცემა. ამიტომ დასავლეთის მრავალი განვითარებული ქვეყანა ცდილობს, დიდი ყურადღება დაუთმოს პრივატიზაციას და, შეძლებისდაგვარად, რიგი ფუნქციები გადააბაროს კერძო პირებს, როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივი მმართველობის დონეზე. მაგალითად, ისეთ ქვეყნებში, როგორიც არის გერმანია და საფრანგეთი, საბავშვო ბალებს, თეატრებს, ასევე ქალაქის დასუფთავების სამსახურებს კერძო სტრუქტურები მართავენ. ენერგომომარაგების და რკინიგზის კომპლექსიც კი 90%-ით კერძო სტრუქტურათა ხელშია.

საფრანგეთში მიმდინარეობს სერიოზული მუშაობა ელექტროენერჯისა და გაზის სახელმწიფო სანარმოების სააქციო საზოგადოებებად ჩამოსაყალიბებლად. საფრანგეთის პროფესიული კავშირები ეწინააღმდეგებიან ამ სტრატეგიული ობიექტების პრივატიზაციას. ხელისუფლების პასუხი კი ასეთია: ლაპარაკია არა ობიექტების პრივატიზაციაზე, არამედ მართვის

ეფექტური ფორმების გამოყენებაზე. რამდენადაც სახელმწიფო ინარჩუნებს აქციათა უმრავლესობას, არ შეიძლება, ვილაპარაკოთ კერძო სანარმოებზე - სახელმწიფო თავისი ფუნქციების განსახორციელებლად იყენებს კერძო სამართლის ფორმას, რაც ხელს შეუწყობს ამ სფეროებში ინვესტიციების მოზიდვას და ამ სანარმოების მოდერნიზაციას, შესაბამისად, მათი მუშაობის ეფექტურობას.

#### 4. პრივატიზების ფორმები

შესაძლებელია პრივატიზების პროცესის გამოვლენის რამდენიმე ძირითადი ფორმის გამოყოფა:

**ფორმალური პრივატიზაციისას**<sup>23</sup> სახელმწიფო სანარმო გარდაიქმნება კერძო სამართლის სამენარმეო იურიდიულ პირად, კორპორაციად. ფორმალური პრივატიზაცია არ ცვლის საკუთრებაზე უფლებრივ ურთიერთობებს, არ ეხება სანარმოს კაპიტალდაბანდებას, ან მის ტექნიკურ პროფილსა და გამოცდილებას და მისი მართვის მოცულობას. ამ ფორმით პრივატიზების შემთხვევაში სახელმწიფოს ფუნქციები ახალ განმარტებას არ იძენს, ოღონდ ახალი მეპატრონე თავისი ფუნქციების განხორციელებისას სარგებლობს არა საჯარო სამართლებრივი მოქმედების სუვერენული ფორმებით, არამედ უკვე კერძო სამართლის ინსტრუმენტებით. ასეთ ფორმას ხშირად ორგანიზაციის პრივატიზებასაც უწოდებენ.

ფორმალური პრივატიზაცია ხშირად სახელმწიფო სანარმოს ეფექტიანობის პრობლემების დაძლევის ემსახურება. იმავდროულად, იგი ამ სანარმოს აიძულებს, შეძლოს ღია ბაზარზე თავის დამკვიდრება და იყოს კონკურენტუნარიანი. ფორმალური პრივატიზება მიზნად ისახავს სახელმწიფო მართვის სრულყოფას და მისი მოქნილობის ზრდას თავისი ფუნქციების შესრულებისას. ამ დროს ფართოვდება სავაჭრო არეალი, შესაძლებელი ხდება სახელმწიფო თანხების დაზოგვა და, რაც მთავარია, პოლიტიკური კონტროლის შემცირება, რადგანაც საქმე გვაქვს არა საჯარო სამართლებრივ, არამედ კერძო სამართლის ფორმასთან (სახელმწიფო საქმიანობის დეპოლიტიზაცია). ამრიგად, ფორმალური პრივატიზებისას კონკრეტული საქმიანობა რჩება სახელმწიფო საქმიანობად და მისი შესრულების ვალდებულება სახელმწიფოს პასუხისმგებლობაშია, მხოლოდ განხორციელება ევალება კერძო პირს.

23. პრივატიზაციის პრობლემებზე მსჯელობისას საინტერესოა გფრ-ის ახალი პრაქტიკის გაცნობა. ფორმალური პრივატიზაციის წარმატებულად განხორციელების შედეგია მაგ., ფედერალური რკინიგზისა და ფოსტის მეკვიდრე სანარმოების არსებობა.

ფორმალური პრივატიზაციის მაგალითია: საქართველოს რკინიგზა, საქართველოს ფოსტა, სატელეფონო კავშირები, გაზით და ელექტროენერგიით მომარაგების სამსახურები.

არსებობს ასევე **ფუნქციური, ანუ სახელშეკრულებო პრივატიზაცია**, როდესაც კონკრეტული საქმიანობა სახელმწიფოს ფუნქციად რჩება, ხოლო მისი შესრულების ფუნქცია გადაეცემა ადმინისტრაციის დამხმარე კერძო პირს. ასეთ შემთხვევაში სახელმწიფო კონკრეტული დავალების შესრულებისას გვევლინება, როგორც დამკვეთი, შემსრულებელი კი არის არა ადმინისტრაციული ორგანო ან სახელმწიფო მოხელე, არამედ დამოუკიდებელი კერძო პირი (ე.წ. დამხმარე პირი ადმინისტრაციულ უწყებაში. მაგ., ავტომანქანების ტექდათვალიერების სამსახური). პრივატიზაციის ასეთი ფორმა შეიძლება ვცნოთ, როგორც ფორმალური პრივატიზაციის ერთ-ერთი სახე.

**მატერიალურ პრივატიზაციაზეა** ლაპარაკი, როდესაც სახელმწიფოს კონკრეტული ფუნქცია გადაეცემა კერძო სექტორს, შესაბამისად, საწარმოს იძენს კერძო ინვესტორი და პრივატიზებული ობიექტი სახელმწიფოს ორგანიზაციისა და პასუხისმგებლობის სფეროს ემიჯნება. პრივატიზაციის ამ ფორმის უპირატესობაა, რომ ამ დროს მცირდება სახელმწიფო ფუნქციები და მათი შესრულების პასუხისმგებლობა, რაც საბოლოო ჯამში სახელმწიფო ადმინისტრაციის განტვირთვას იწვევს. მისი სამართლიანი განხორციელების რამდენიმე გზა არსებობს. სახელმწიფოს შეუძლია, მთლიანად გადააბაროს ერთ-ერთი თავისი საქმიანობა კერძო პირს (ან საწარმოს) ისე, რომ ეს პირი საკუთარი პასუხისმგებლობით განაგრძობს სახელმწიფოს საქმიანობის იმავე გზით განხორციელებას, როგორც მანამდე სახელმწიფო ასრულებდა, ან კერძო პირი ირჩევს განხორციელების ინდივიდუალურ გზას, მაგრამ იგი (სახელმწიფოს ჩარევის გარეშე) ფუნქციურად არ ცვლის სახელმწიფო საქმიანობას. სახელმწიფოს კი ამ კონკრეტული საქმიანობის უშუალო შესრულებისას აღარ აქვს საშუალება, იღებდეს გადაწყვეტილებებს ან ახორციელებდეს ზეგავლენას, მას მხოლოდ ზოგადი მიმართულებების მიცემალა შეუძლია.

მაგალითი: **კომუნალურ ერთეულებში ნაგვისა და მოხმარებული წყლების დასუფთავების კერძო სამსახურები; უკანონოდ გაჩერებული ავტომანქანების გადატანის კერძო სამსახურები.**

ფორმალური და მატერიალური პრივატიზაციის გვერდით, საჭიროა, ვახსენოთ ე.წ. **შერეული ტიპის ეკონომიკური საწარმოები**. ისინი წარმოადგენენ კერძო სამართლის იურიდიულ პირს, რომლის მონილეები არიან როგორც კერძო პირები, ისე სახელმწიფო. შესაბამისად, მათ სურვილისამებრ შეუძლიათ იმდენად იდგნენ მატერიალური და ფორმალური პრივატიზაცი-

ის ფორმებს შორის, რამდენადაც სახელმწიფო იქნებოდა მისი ფუნქციების განხორციელებისას პასუხისმგებლობით აღჭურვილი პირი, მაგრამ, ამავდროულად, საქმიანობის შესრულებისას შინაარსობრივი ზემოქმედების გამოვლენა შეეძლებოდათ კერძო პირებსაც.

### **5. პრივატიზაცია სახელმწიფო ფუნქციებთან მიმართებაში**

როგორც პრივატიზაციის ფორმების განხილვისას ითქვა, სახელმწიფო ფუნქციების დელეგირება კერძო პირზე პრივატიზაციის ერთ-ერთი ფორმაა, კერძოდ, ეს არის მატერიალური პრივატიზაცია. ამ კონტექსტში საჭიროა, ერთმანეთისგან გავმიჯნოთ სახელმწიფო ფუნქციები და საჯარო დავალებები. საჯარო დავალებებად უნდა მივიჩნიოთ ისეთი დავალებები, რომლებიც საჯარო ინტერესში შედის და საერთო საზოგადოებრივ კეთილდღეობას ემსახურება. მათი შესრულება საჯაროობის, საზოგადოების ინტერესის საგანია. დღევანდელ სახელმწიფოს არა აქვს და არც უნდა ჰქონდეს საზოგადოების კეთილდღეობაზე ზრუნვის მონოპოლია. მას არ ძალუძს, სრულფასოვნად უზრუნველყოს კეთილდღეობის ყველა სფერო. ამაში მას აქტიური მხარდაჭერა უნდა გაუწიოს კერძო სფერომ, იმისდა მიუხედავად, ეს საქმიანობა ინდივიდუალურად იქნება ორგანიზებული თუ კორპორაციულად. არავის შეეპარება ეჭვი იმაში, რომ კერძო სანარმოს მიერ შექმნილი სამუშაო ადგილები საზოგადოებრივ კეთილდღეობას ემსახურება. სამედიცინო მუშაკები და კერძო სასურსათოები ასრულებენ საჯარო დავალებებს. კერძო პირის „ეგოიზმს“ შეუძლია, ხელი შეუწყოს საჯარო კეთილდღეობის გაუმჯობესებას. კერძო პირის ლტოლვას, იმოქმედოს საკუთარი ინტერესებიდან გამომდინარე, შეუძლია, დააკმაყოფილოს საზოგადოებრივი მოთხოვნები. ეს ხელშეწყობა სწორედ ამ პირის აქტიურობითა და მისი კონსტიტუციური თავისუფლებების გამოყენებით არის განპირობებული. საჯარო დავალება შეიძლება განხორციელდეს როგორც კერძო პირის, ისე სახელმწიფოს მიერ.

სახელმწიფო ფუნქციები კი ის საჯარო დავალებებია, რომლებსაც თვით სახელმწიფო ასრულებს. ამგვარად, საჯარო დავალება არის ზოგადი ტერმინი, რომელიც შინაარსობრივად სახელმწიფო ფუნქციებსაც მოიცავს. სახელმწიფო ფუნქცია, ამავდროულად, ყოველთვის არის საჯარო დავალებაც, მაგრამ არა პირიქით. მოკლედ შეიძლება ითქვას, რომ სახელმწიფო ფუნქცია არის ყველა ის საჯარო დავალება, რომელსაც სახელმწიფო თავისი მიზნებიდან გამომდინარე ახორციელებს.



თუ სახელმწიფო საჯარო დავალებას საჯაროობის ინტერესიდან გამომდინარე და კონსტიტუციის ფარგლებში სამართლებრივი ფორმით ახორციელებს და ეს სახელმწიფო მიზნებს ემსახურება, ასეთ შემთხვევაში საჯარო დავალება იქნეს სახელმწიფო დავალების სახეს.

სახელმწიფო დავალება არ უნდა აგვერიოს სახელმწიფოს ფუნქციებში. სახელმწიფო ფუნქციები, სასამართლო წარმოება, კანონშემოქმედება და მმართველობა აღწერს სახელმწიფო დავალებების შესრულების საშუალებებს.

იმდენად, რამდენადაც კონსტიტუციით გათვალისწინებული ესა თუ ის საქმიანობა მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ განსახორციელებელი საქმიანობა არ არის, იგი შეიძლება განახორციელოს როგორც ფიზიკურმა, ისე იურიდიულმა პირმა. სახელმწიფოსა და საზოგადოების ინტერესებიდან გამომდინარე საყურადღებოა მხოლოდ ის გარემოება, რომ ასეთ შემთხვევაში ადგილი აქვს სახელმწიფო საქმიანობის გაგრძელებას და სამსახურს სახელმწიფო ინტერესებში კერძო პირის მიერ, რაც თავისთავად გამორიცხავს ამგვარი პრივატიზაციის ბოროტად გამოყენებას და კონკრეტული საქმიანობის არამიზნობრივად განხორციელებას. შესაბამისად, დასაშვებია ყველა სახის სახელმწიფო ქონების პრივატიზება და კერძო პირის მიერ სახელმწიფო საქმიანობის თავის თავზე აღება, თუ ეს არ ეწინააღმდეგება კანონს და არ ემსახურება მხოლოდ კერძო პირის ინტერესებს, არამედ განაგრძობს მოქმედებას სახელმწიფო და საზოგადო ინტერესებში. ამის მაგალითებია: სკოლები, უმაღლესი სასწავლებლები, თეატრები, ტელევიზია, მუზეუმები, სატრანსპორტო ხაზები, საჯარო ბაღები და ა.შ.

## 6. სახელმწიფო ქონების პრივატიზაცია

როგორც უკვე ითქვა, სახელმწიფო ქონების პრივატიზების სამართლებრივი, ეკონომიკური, ორგანიზაციული და სოციალური საფუძვლები, ასევე, მისი განხორციელების ძირითადი პირობები წესრიგდება, უპირველეს ყოვლისა, კანონით **სახელმწიფო ქონების პრივატიზების შესახებ**. ეს კანონი უზრუნველყოფს ფიზიკური და იურიდიული პირების ან მათი გაერთიანებების მიერ სახელმწიფო ქონების შეძენის პროცესს. გარდა ამისა, სახელმწიფო ქონების პრივატიზების განხორციელების საფუძვლებია საქართველოს კონსტიტუცია, სამოქალაქო კოდექსი, სხვა კანონები და კანონქვემდებარე აქტები, მაგ., მიწის კანონმდებლობა, კანონი ძეგლთა დაცვის შესახებ და ა.შ.

სახელმწიფო ქონების შეძენა შეუძლია როგორც საქართველოს, ისე უცხო ქვეყნის ფიზიკურ ან იურიდიულ პირს, რომლის ქონებაშიც საქართვე-

ლოს სახელმწიფოს ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მონაწილეობის წილი 25 %-ზე ნაკლებია.

პრივატიზების განხორციელებისა და მართვის ორგანო, როგორც წესი, არის საქართველოს ეკონომიკის, ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო (გამონაკლისია მუხლი 3, 7.), ხოლო აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკებში - ამ სამინისტროს შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოები, რაიონებსა და ქალაქებში - შესაბამისი სტრუქტურული ქვედანაყოფები. სახელმწიფო მუნიციპალური დაქვემდებარების ქონების პრივატიზებას ახორციელებს მისი ტერიტორიული ორგანო. ეკონომიკის, მრეწველობისა და ვაჭრობის სამინისტრომ სახელმწიფო ქონების (აქციების გარდა) პრივატიზების უფლება შეიძლება გადასცეს თავის ტერიტორიულ ორგანოებს.

პრივატიზების ერთიანი გატარების პოლიტიკის უზრუნველსაყოფად ეკონომიკის, მრეწველობისა და ვაჭრობის სამინისტრო სახელმწიფოსგან უფლებამოსილი სახელმწიფო ქონების მესაკუთრეა, რომელიც ფლობს, განკარგავს და მართავს სახელმწიფო ქონებას. იგი აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამის სტრუქტურებთან და სხვა სახელმწიფო ორგანოებთან შეთანხმებით შეიმუშავებს პრივატიზების განხორციელების ერთიანი გეგმის პროექტს, მეთოდურად და ორგანიზაციულად ხელმძღვანელობს და აკონტროლებს პრივატიზების პროცესს, გამოავლენს ამ სფეროში კანონსაწინააღმდეგო გადაწყვეტილებებსა და ფაქტებს, იღებს ზომებს მათ აღმოსაფხვრელად.

საპრივატიზებო ობიექტების ნუსხასაც საქართველოს ეკონომიკის, მრეწველობისა და ვაჭრობის სამინისტრო ამტკიცებს, ხოლო მუნიციპალური დაქვემდებარების ობიექტების საპრივატიზებო ნუსხას ამტკიცებს შესაბამისი თვითმმართველობის ორგანო სამინისტროსთან შეთანხმებით.

სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების პარტნიორის (აქციონერის) უფლებამოსილებები, გარდა სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული აქციებისა და წილების პრივატიზებასთან ან/და განკარგვასთან დაკავშირებული უფლებამოსილებებისა, გადაეცემა საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს – საწარმოთა მართვის სააგენტოს, რომლის მაკონტროლებელი ორგანოც არის საქართველოს ეკონომიკის, მრეწველობისა და ვაჭრობის სამინისტრო. საწარმოთა მართვის სააგენტოს საქმიანობის დაფინანსება ხორციელდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.

**7. სახელმწიფო ქონება, რომელიც პრივატიზებას არ ექვემდებარება**

სახელმწიფო ქონების ჩამონათვალს, რომელიც პრივატიზაციას არ ექვემდებარება, ამომწურავად ასახავს სახელმწიფო ქონების პრივატიზების შესა-

ხებ კანონის მე-4 მუხლი. მათ რიგს განეკუთვნება წიაღისეული, წყლის რესურსები, განსაკუთრებული ეკონომიკური და საზღვაო ზონა, ასევე დადგენილი წესით დამტკიცებული ისტორიულ-კულტურული და მხატვრული ფასეულობის ობიექტები, ისტორიული და კულტურული მნიშვნელობის სახელმწიფო არქივები, სახელმწიფო მუზეუმები, თეატრები, სამინისტროების სამეცნიერო კვლევითი დაწესებულებების არქივები და ფონდები; გარდა ამისა, სახელმწიფო უმაღლესი სასწავლებლები და მათდამი დაქვემდებარებული სამეცნიერო კვლევითი ინსტიტუტები; ყველა ტიპის მოქმედი საგანმანათლებლო და სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულება, რომლებსაც სახელმწიფო აფინანსებს. პრივატიზებას არ ექვემდებარება ჰიდროტექნიკური ნაგებობანი, შუქურები, შუქნიშნები, საავტომობილო გზები, სიხშირეთა სპექტრი, საფოსტო კავშირი, სატელევიზიო და რადიომაუწყებლობის პირველი არხის ტექნიკური საშუალებები, ასევე, სახელმწიფო სასაფლაოები და პანთეონები, დადგენილი წესით დამტკიცებულ ნუსხაში შემავალი სასიცოცხლო მნიშვნელობის სამედიცინო დაწესებულებები, სახელმწიფო ორგანოთა ადმინისტრაციული შენობები და სხვა.

გარკვეული სახელმწიფო ობიექტების პრივატიზების აკრძალვა პირდაპირ უკავშირდება სახელმწიფო ქონებაში არსებული სტრატეგიული და სახელმწიფო მნიშვნელობის ობიექტების დაცვას, ასევე, მათ მართვასა და შენახვის კონსტიტუციასა თუ სხვა კანონებზე დაყრდნობით არსებულ ვალდებულებას სახელმწიფოს მიერ და ემსახურება სახელმწიფო ქონების პრივატიზების შესახებ კანონის მიზანს. ამასთანავე, იგი არ გამორიცხავს მსგავსი ან სხვა ობიექტების დაარსებას კერძო პირების მიერ და ამით სახელმწიფო საქმიანობის ნაწილობრივ კერძო ფორმით განხორციელებას. მთავარია, ამით სახელმწიფო საკუთარი მოვალეობებისგან არ თავისუფლდებოდეს და ამით პრივატიზაცია არ ეწინააღმდეგებოდეს კანონს.

**8. პრივატიზაციის განხორციელების წესი და ფორმები**

პრივატიზების განხორციელების სხვადასხვა საშუალება არსებობს, კერძოდ: კონკურსი, აუქციონი, იჯარა-გამოსყიდვა და პირდაპირი მიყიდვის ფორმით ქონების შესყიდვა.

**კონკურსის** ფორმით გაყიდვის მიზანია, ქონებაზე საკუთრების უფლება მიანიჭოს იმ მყიდველს, რომელიც გამყიდველს ყველაზე უკეთეს პირობებს შესთავაზებს.

**აუქციონის** ფორმით ქონების გაყიდვის მიზანია, საკუთრების უფლება მიანიჭოს იმ მყიდველს, რომელიც ვაჭრობის პროცესში გამყიდველს ყველაზე მაღალ ფასს შესთავაზებს.

სახელმწიფო ქონების **იჯარა-გამოსყიდვის** მიზანია გამოსყიდვამდე მატერიალური ფასეულობის ვადიანი და სასყიდლიანი მფლობელობა და სარგებლობა სამეურნეო საქმიანობის დამოუკიდებლად წარმართვისთვის.

**პირდაპირი ფორმით გაყიდვის მიზანი.** საკუთრების უფლება გადაეცეს იმ მყიდველს, რომელიც სრულად და კეთილსინდისიერად შეასრულებს სახელმწიფო ქონების პრივატიზებისას დადგენილ პირობებს.

თუ რა ფორმით უნდა განხორციელდეს პრივატიზება, ამას განსაზღვრავს საქართველოს ეკონომიკის, მრეწველობისა და ვაჭრობის სამინისტრო ან მისი ტერიტორიული ორგანო, ხოლო პირდაპირი მიყიდვის საკითხს წყვეტს საქართველოს პრეზიდენტი.

### **9. პრივატიზების განხორციელების წინაპირობები**

პრივატიზება რომ სამართლიანად განხორციელდეს, დაცული უნდა იყოს ყველა ფორმალური და მატერიალური სამართლებრივი წინაპირობა. პრივატიზების ფორმალური წინაპირობაა საპრივატიზებო ობიექტისა და პირობების საჯაროობა, რაც იმას ნიშნავს, რომ ნებისმიერ პირს უნდა შეეძლოს საპრივატიზებო ქონების შესახებ სრული ინფორმაციის მიღება.

კონკურსის, აუქციონის, იჯარა-გამოსყიდვის და პირდაპირი მიყიდვის ფორმით საპრივატიზებო სახელმწიფო ქონების შესახებ ინფორმაცია უნდა გამოქვეყნდეს საქართველოს ეკონომიკის, მრეწველობისა და ვაჭრობის სამინისტროს ოფიციალურ გამოცემაში ან ადგილობრივ პრესაში (თუ პრივატიზებას ახდენს ეკონომიკის, მრეწველობისა და ვაჭრობის სამინისტროს ტერიტორიული ორგანო). ამასთან, შეიძლება ინფორმაციის სხვა საშუალებათა გამოყენებაც. ინფორმაცია უნდა გამოქვეყნდეს კონკურსის, აუქციონის, იჯარა-გამოსყიდვის და პირდაპირი მიყიდვის ფორმით სახელმწიფო ქონების პრივატიზების დათქმულ თარიღამდე სულ ცოტა ერთი თვით ადრე. გამოქვეყნებულ ცნობებში უნდა შევიდეს საპრივატიზებო ობიექტის მიერ დაკავებული მიწის ფართობი, მასზე განთავსებულ ნაგებობათა დახასიათება, მისამართი და ობიექტის გაყიდვის პირობები. საჭიროების შემთხვევაში მყიდველს უნდა მიენოდოს დამატებითი ინფორმაცია.

ყოველივე ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, ვფიქრობთ, წინასწარ ამ თავში გარკვეულ სიახლეებს შევხვდით, ვინაიდან, მართალია, ფორმალური პრივატიზება შეესაბამება ჩვენს ცნობიერებაში არსებულ წარმოდგენას კლასიკური სახის პრივატიზაციის ფორმის შესახებ, მაგრამ მატერიალური პრივატიზება, როგორც ტერმინი, მკითხველს სავარაუდოდ პირველად შეხვდა, თუმცა შინაარსობრივი თვალსაზრისით იგი მას აქამდეც იცნობდა.

## VI კარი

### საჯარო მმართველობის მომავალი

#### თავი 16

##### საჯარო მმართველობის ავტომატიზაცია

წარმოდგენილ თავში განხილულია მართვის ავტომატური სისტემების, ანუ მონაცემთა ელექტრონული დამუშავების საშუალებების ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში გამოყენების დადებითი და უარყოფითი მხარეები, და-საბუთებულია მათი ეფექტურობა საჯარო მმართველობის სრულყოფისთვის.

##### §1. საჯარო მმართველობის ავტომატიზაციის არსი

საჯარო მმართველობა თავის საქმიანობას ყოველთვის დროის შესაბამისი ტექნიკური საშუალებებით ახორციელებს, თანამედროვე ტექნოლოგიის განვითარება კი ადმინისტრაციულ ორგანოებს ახალ, დღეისთვის უცნობ მოქმედების სივრცეში უღებს კარს. ეს ძირითადად ეხება მონაცემთა ელექტრონული დამუშავების საშუალებებს.

მონაცემთა ელექტრონული დამუშავების საშუალებებს შეუძლიათ მოკლე დროში და მცირე ფორმატში მიიღონ, დაიმასხვრონ, დაამუშაონ და ისევ გასცენ დიდი რაოდენობით ინფორმაცია. ამ ტექნიკური საშუალებე-

ბების არსებობა, უპირველეს ყოვლისა, იმ თვალსაზრისით არის მნიშვნელოვანი, რომ შეუძლიათ, მათში ჩადებული პროგრამების საშუალებით და მიწოდებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით იმუშაონ დამოუკიდებლად (ავტომატურად) და, გამომდინარე აქედან, არა მხოლოდ შეუმსუბუქონ და გაუმარტივონ ადამიანს სამუშაო, არამედ შეცვალონ კიდეც ის. მიუხედავად ყოველივე ამისა, ისინი რჩება მხოლოდ ადმინისტრაციის დამხმარე საშუალებებად, რამდენადაც იმართებიან ადამიანების მიერ და ასრულებენ მათ ბრძანებებს.

მონაცემთა ელექტრონული დამუშავების პროგრამის გამოყენება შეიძლება როგორც მონაცემთა დოკუმენტირების (მაგ. სტატისტიკურ სფეროში), ასევე მასობრივი ხასიათის ადმინისტრაციული გადანყვებილების მიღებისა და მათი ორგანიზებული გავრცელების მიზნით და ა.შ.

ინფორმაციის ელექტრონული ბაზები და სისტემები ამ ეტაპზე სწრაფი განვითარების პროცესს გადის. სასურველია და დროთა განმავლობაში გარდაუვალია მონაცემების ელექტრონული გავრცელებისთვის საჭირო სისტემის შექმნა, რომელიც დაფარავს საჯარო ადმინისტრაციული მოქმედების მთელ სფეროს.

უდავოა, რომ მონაცემთა ელექტრონული დამუშავების გამოყენება ადმინისტრაციულ სფეროში მიზანშეწონილია და სამართლებრივად ზოგადად დაშვებული. მიუხედავად ამისა, აუცილებელია მისი ტექნიკური და სამართლებრივი კონტროლი. ასეთი მეთოდის განვითარება დროთა განმავლობაში მრავალ სამართლებრივ საკითხს ბადებს, მათ შორის ისეთს, როგორიც არის მაგ., კანონისმიერი დათქმის პრინციპის გავრცელება მონაცემთა მიღებისა და დამუშავების პროცესზე; ავტომატური საშუალებების გამოყენებით გამოცემული გადანყვებილების სამართლებრივი შეფასება (ანუ აკმაყოფილებს თუ არა ის ადმინისტრაციული აქტისთვის კანონით განსაზღვრულ მოთხოვნებს); ელექტრონული დამუშავების საშუალებებში არსებული ინფორმაციის საჯაროობა; მათი გავლენა ადმინისტრაციულ საქმეთა წარმოებაზე და ადმინისტრაციულ ორგანოთა ორგანიზაციულ მოწყობაზე; პასუხისმგებლობა ავტომატური სისტემის არასწორი მართვისთვის...

ამ მიმართებით განსაკუთრებულ ყურადღებას საჭიროებს მონაცემთა დაცვა, ვინაიდან მონაცემთა ავტომატური დამუშავებისა და გადაცემისას ტექნიკურად შესაძლებელია პიროვნებასთან დაკავშირებული ინფორმაციის მიღება და შევსება მისთვის ინფორმაციის სხვა მონაცემთა ინფორმაციული ბანკიდან დამატების გზით. აქედან გამომდინარე, იქმნება პიროვნების

შესახებ მონაცემების ბაზის, მისი ნებისა და კონტროლის გარეშე შექმნის შესაძლებლობა სხვადასხვა წყაროებიდან მიღებული (შესაძლებელია - არასწორი) ინფორმაციის შეკრების გზით. საჯარო მონაცემთა ბაზის, განსაკუთრებით პერსონალური მონაცემების, დაცვის ვალდებულება უზრუნველყოფს მოქალაქის კონტროლს საკუთარ მონაცემებზე და ზღუდავს, ზოგჯერ კი მთლიანად გამორიცხავს მათი გამოყენების შესაძლებლობას მესამე პირების მიერ.

პერსონალური მონაცემების პირად საიდუმლოებად მიჩნევის საკითხს, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა, წყვეტს პირი, რომლის შესახებაც არსებობს ეს ინფორმაცია. სზაკ-ის 27-ე მუხლით განსაზღვრული ეს დებულება გამომდინარეობს კონსტიტუციის 41-ე მუხლიდან და ახდენს ამ კონსტიტუციური დებულების (41.2 მუხლის) კონკრეტიზაციას.

**§2. მართვის ავტომატური სისტემების გამოყენებით გამოცემული ადმინისტრაციული აქტი**

საჯარო მმართველობის ორგანოებს (ადმინისტრაციულ ორგანოებს) ხშირად უწევთ რიგი ერთგვაროვანი ადმინისტრაციული აქტების გამოცემა. ამის განხორციელებისთვის საუკეთესო და ყველაზე პრაქტიკული გზაა მონაცემთა ელექტრონული დამუშავების გამოყენება. წინასწარ შედგენილი და შესავსებად გამზადებული ფორმულარები, რომელთა შევსება ასევე კომპიუტერულად არის შესაძლებელი, საშუალებას აძლევს ადმინისტრაციულ ორგანოს სწრაფად და რაციონალურად გადანაცვლოს მის წინაშე მდგარი მასობრივი ხასიათის საკითხები.

მონაცემთა ელექტრონული დამუშავების გამოყენება შეიძლება ადმინისტრაციული წარმოების სხვადასხვა ეტაპზე, მაგრამ მონაცემთა ელექტრონული დამუშავების საშუალებით გამოცემული ადმინისტრაციული აქტი მხოლოდ მაშინ ჩამოყალიბდება, როდესაც ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში მიღებული საბოლოო გადანაცვტილება მონაცემთა ელექტრონული დამუშავების საშუალების მიერ შეიქმნება და გამოიცემა. ასეთ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო უზრუნველყოფს მის კანონიერ ძალაში შესვლას მისი ადრესატისთვის გაცნობით. ამასთანავე, შესაძლებელია, თვით ეს ფუნქციაც კი ამავე ავტომატური საშუალებებით განხორციელდეს.

მაგ., ავტომანქანით საგზაო წესის დარღვევა, სიჩქარის გადაჭარბება ფიქსირდება ავტომატურად. ასევე ავტომატურად დგინდება მისი მფლობე-

ლი და ავტომატურად დგება მასზე ადმინისტრაციული აქტი (საჯარიმო ქვითარი). მთელი ეს პროცესი მიმდინარეობს ავტომატურად - ადმინისტრაციული ორგანოს თანამშრომლის ჩაურევლად. ამ უკანასკნელის ამოცანაა, უზრუნველყოს მისი კანონიერ ძალაში შესვლა ადრესატისთვის მისი ოფიციალური გაცნობით.

მონაცემთა ელექტრონული დამუშავების, როგორც მეთოდის, ჩაბმა ადმინისტრაციულ ორგანოთა ყოველდღიურ მუშაობაში და მათ მიერ ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა არ გამორიცხავს ადმინისტრაციული აქტის ნამდვილობას და ხელს არ უშლის, გადანყვეტილება მივიჩნიოთ ადმინისტრაციულ აქტად, რამდენადაც ადმინისტრაციული ორგანოს ხელშია მთელი ამ პროცედურის გატარება. იგი ასრულებს შინაარსობრივ სამუშაოს, იღებს გადანყვეტილებას, ხელმძღვანელობს ელექტრონულ პროგრამას და მისი შეტყობინების საფუძველზე ხდება გადანყვეტილების ძალაში შესვლა მესამე პირთან მიმართებაში. საქართველოს ადმინისტრაციულმა სასამართლო პრაქტიკამ უნდა ცნოს მმართველობის ავტომატიზაციის მეტად აუცილებელი და შეუქცევადი პროცესი და შეიმუშაოს ელექტრონული საშუალებებით გამოცემული გადანყვეტილებების ადმინისტრაციულ აქტად კვალიფიცირების მასშტაბები, რაც საკანონმდებლო ხელისუფლებას სტიმულს მისცემს, მოახდინოს მისი საკანონმდებლო ლეგიტიმაცია ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის გზით.

განსაკუთრებით გვინდა გამოვყოთ შემდეგი პრობლემები:

1. სზაკ-ის 51-ე მუხლის თანახმად, ადმინისტრაციული აქტი გამოიცემა წერილობითი ფორმით და მისი ზეპირად გამოცემა შესაძლებელია მხოლოდ გადაუდებელი აუცილებლობის შემთხვევაში - როდესაც დაყოვნებამ შეიძლება ზიანი მიაყენოს სახელმწიფო, საზოგადოებრივ ან პირის კანონით დაცულ ინტერესებს.

კანონმდებლის მიერ დადგენილი ეს მოთხოვნა არ ასახავს თანამედროვე მმართველობის რეალურ სურათს. კანონმდებელმა უნდა აღიაროს ადმინისტრაციული აქტის წერილობითი, ზეპირი ან სხვა ფორმით გამოცემის როგორც არა გამონაკლისის, არამედ ნორმალური შემთხვევის შესაძლებლობა. ამის ერთ-ერთი კლასიკური მაგალითია გზებზე მოძრაობის მონესრიგება მართვის ავტომატური სისტემების გამოყენებით. შუქნიშანი არ არის ტექნიკის უახლესი მიღწევა - რამდენიმე ათეული წელია, რაც იგი საჯარო მმართველობის სამსახურში დგას და ასრულებს მეტად მნიშვნელოვან მმართველობით ფუნქციას. მიუხედავად ამ რეალობისა, ქართველი კანონმდებელი არ აძლევს მას ავტომატური მართვის საშუალების მიერ გამო-



ცემული ადმინისტრაციული აქტის კვალიფიკაციას, რაც, ჩვენი აზრით, კანონმდებლობის ხარვეზად უნდა მივიჩნიოთ.

2. სზაკ-ის 53-ე მუხლი იმპერატიულად მოითხოვს, ყველა ადმინისტრაციული აქტი შეიცავდეს წერილობით დასაბუთებას (რაც, კოდექსის 51.4 მუხლის თანახმად არ ვრცელდება ზეპირი ადმინისტრაციული აქტის მიმართ). ვფიქრობთ, კანონმდებელმა ასევე უნდა მოახდინოს წერილობითი ადმინისტრაციული აქტის დასაბუთების გარეშე გამოცემის შემთხვევების მეტად გავრცელებული პრაქტიკის ლეგიტიმაცია. მხედველობაში გვაქვს ისეთი შემთხვევები, როდესაც ადმინისტრაციული აქტი გამოიცემა პირის განცხადების საფუძველზე და აკმაყოფილებს განცხადებაში დასმულ მოთხოვნას. ამ აღმჭურველი ხასიათის ადმინისტრაციული აქტის ადრესატისთვის ხომ ისედაც ნაცნობია მისი გამოცემის საფუძველი და მიზნები. ადმინისტრაციული აქტი, რომელიც აკმაყოფილებს ადრესატის მოთხოვნას და, ამასთან, არ ახდენს მესამე პირის უფლებების შეზღუდვას, არ საჭიროებს დასაბუთების დართვას. ასევე არ არის აუცილებელი გადაწყვეტილების დასაბუთება, როდესაც ადმინისტრაციული აქტი ინფორმაციის ტექნიკური საშუალების დახმარებით გამოიცემა და მასობრივ ხასიათის ატარებს (მიმართულია ადრესატთა ფართო წრეზე), ვინაიდან, ადმინისტრაციული წარმოების საჯარო ხასიათიდან გამომდინარე, მისი ადრესატებისთვის ისედაც ცნობილია აქტის გამოცემის საფუძველები და მიზნები.

3. აუცილებელი არ არის ინფორმაციის ელექტრონული დამუშავების საშუალებების მიერ გამოცემული და გავრცელებული ადმინისტრაციული აქტი შეიცავდეს უფლებამოსილი თანამდებობის პირის ხელმოწერას, რამდენადაც ტექნიკური საშუალებებით მისი შესრულება შეუძლებელია. ადრესატის უფლებების დაცვის თვალსაზრისით, საკმარისია, გასაგები იყოს აქტის გამომცემი ორგანო და პასუხისმგებელი თანამდებობის პირის ვინაობა.

### **§3. მართვის ავტომატური სისტემების გამოყენებით გამოცემული ადმინისტრაციული აქტის მართლწინააღმდეგობა და მისი სამართლებრივი შედეგები**

მართვის ავტომატური სისტემების გამოყენებით გამოცემული ადმინისტრაციული აქტის კანონიერება და მისი სამართლებრივი შედეგები განისაზღვრება სზაკ-ის ზოგადი ნორმების მიხედვით. კანონიერ და უკანონო ადმინისტრაციული აქტზე, ადმინისტრაციულ აქტზე უკანონობის სამართლებ-

რივ შედეგებზე და მისი გაუქმების შესაძლებლობებზე ცალკე თავში ვიმსჯელებთ, რაც მართვის ავტომატური სისტემების გამოყენებით გამოცემულ ადმინისტრაციულ აქტებზეც ვრცელდება. ამდენად, საჭიროდ არ მიგვაჩნია მასზე განმეორებით ყურადღების გამახვილება. განსაკუთრებული პრობლემები, შესაძლოა, წარმოიშვას ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოსაცემი ადმინისტრაციული აქტების მიმართ იმდენად, რამდენადაც ელექტრონულად შედგენილი აქტები ერთი სქემის მიხედვით დგება, ხოლო დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენება, ანუ კანონმდებლობის შესაბამისი რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან ყველაზე მისაღების შერჩევა ყოველი კონკრეტული შემთხვევისადმი ადეკვატურ მიდგომასა და შესაბამის გადაწყვეტილებას მოითხოვს. ეს, ცხადია, მთლიანად არ გამორიცხავს ინფორმაციის ელექტრონული დამუშავების საშუალებების გამოყენებას დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. გადაწყვეტილებების მისაღებად გამოყენებული ელექტრონული პროგრამები შესაძლებლობას იძლევა, წინასწარ განისაზღვროს კანონმდებლობის შესაბამისი რამდენიმე გადაწყვეტილება და მისი ავტომატური შერჩევა გარკვეული ერთგვაროვანი სტანდარტული შემთხვევებისთვის შემუშავებული კრიტერიუმებით მოხდეს. ასეთ შემთხვევაში ეს პროგრამა სამართლებრივად უთანაბრდება იმ ადმინისტრაციულ ნორმებს, რომლებიც არეგულირებენ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების პროცესს.

ელექტრონულად შედგენილი ადმინისტრაციული აქტი ისევე, როგორც ყველა სხვა ადმინისტრაციული აქტი, ექვემდებარება გასაჩივრებას. სარჩელის შეტანით მოქალაქეს ეძლევა შესაძლებლობა, რომ მისი შემთხვევა განსაკუთრებული პირობების გათვალისწინებით ინდივიდუალურად გადამოწმდეს.

ამრიგად, ადმინისტრაციული სამართლის საქმეთა წარმოებაში მართვის ავტომატური სისტემების დანერგვა აუცილებელი და პროგრესულია. იგი უზრუნველყოფს სისტემის ეფექტიან მუშაობას, თუმცა გათვალისწინებული უნდა იყოს ინფორმაციის დაცვის მექანიზმების შემუშავების აუცილებლობა.