

შპს-ს მენეჯერების კარდავა

ადმინისტრაციული ხელშეკრულება
ქართულ და გერმანულ სამართალში



გამომცემლობა „უნივერსალი“
თბილისი 2006

წინამდებარე მონოგრაფიული გამოკვლევა შეეხება ადმინისტრაციული სამართლის უაღრესად აქტუალურ საკითხს- ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას, რომელიც საქართველოში ახალი ინსტიტუტია და ნაკლებადაა გამოკვლეული.

ნაშრომში წარმოდგენილია მდიდარი გერმანული სამეცნიერო და საკანონმდებლო მასალა, რომელიც ერთნაირად დააინტერესებს საქართველოს როგორც სამეცნიერო წრეებს, ისე საკანონმდებლო ორგანოსაც. იგი განკუთვნილია იურისტი მეცნიერებისა და პრაქტიკოსებისათვის, სტუდენტთა ახალგაზრდებისა და აღნიშნული საკითხებით დაინტერესებულ პირთათვის.

სამეცნიერო რედაქტორი: პროფესორი ვ. ლორია

© ე. ქარდავა, 2006

გამომცემლობა „**უნივერსალი**“, 2006

თბილისი, 0128, ი. ჯავახიშვილის ბაზ. 1, ☎: 29 09 60, 8(99) 17 22 30
E-mail: universal@inlernet.ge

ISBN 99940-61-57-7

შ ი ნ ა ა რ ს ი

I. შესავალი -----	5
II. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტის წარმოშობა ადმინისტრაციულ სამართალში -----	9
III. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მნიშვნელობა -----	16
IV. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნება, არსი და ფორმა -----	22
1. ზოგადი მიმოხილვა -----	22
2. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულების შინაარსი -----	23
3. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულების დადება და ადმინისტრაციული ნების გამოვლენა -----	25
4. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფარგლების განსაზღვრა კანონის უზენაესობის პრინციპის საფუძ- ველზე -----	31
5. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფორმა -----	37
V. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსი გერმა- ნული კანონმდებლობის მაგალითზე -----	41
VI. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მიმართ სამოქა- ლაქო სამართლის ნორმათა გავრცელების თავისებუ- რებანი -----	45
VII. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სუბიექტები -----	50
VIII. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სახეები -----	53
1. ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებათა კლასიფიკაცია ---	53
2. სუბორდინაციულ-სამართლებრივი ადმინისტრაციული ხელშეკრულება -----	53
3. კოორდინაციულ-სამართლებრივი ადმინისტრაციული ხელშეკრულება -----	55
4. მავალბელი და განკარგულებითი ადმინისტრაციული ხელშეკრულება -----	58

5. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების განსაკუთრებული სახეები -----	59
6. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება კერძო პირებს შორის -----	62
7. ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებათა უახლესი სახეები -----	67
IX. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი -----	72
1. ზოგადი მიმოხილვა -----	72
2. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულება -----	76
3. ადმინისტრაციული აქტი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულება გერმანულ ადმინისტრაციულ სამართალში -----	84
X. საჯარო-სამართლებრივი და სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულებების გამიჯვნა -----	90
1. ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილება დადოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება -----	91
2. ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილება დადოს კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულება -----	92
3. ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა გამიჯვნის აუცილებლობა -----	96
4. ხელშეკრულების ცნება -----	99
5. სამოქალაქო და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების გამიჯვნის არსი -----	100
6. ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა ურთიერთგამიჯვნის პრობლემა -----	106
XI. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ბათილობა -----	111
XII. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეცვლა და გაუქმება -----	119
დასკვნა -----	123
გამოყენებული ლიტერატურა -----	125

I. შესავალი

თანამედროვე კონსტიტუციური სახელმწიფოს ჩამოყალიბების ისტორია მე-18 საუკუნიდან იწყება. ისტორიულად თანამედროვე სახელმწიფომ განვითარება ფეოდალური წყობილებიდან, სამოქალაქო-ლიბერალურ წყობილებაზე საზოგადოების გადასვლის პერიოდთან დაიწყო. საზოგადოება შემოისაზღვრებოდა სახელმწიფოთი. იგი უკვე პროტესტს გამოთქვამდა სახელმწიფოს შემზღუდველი ღონისძიებების წინააღმდეგ და მოითხოვდა გარანტიებს უფლებამოსილებათა გადამეტების საწინააღმდეგოდ. ისტორიულმა პირობებმა ხელი შეუწყო იმ გარემოებას, რომ სახელმწიფოს თავისი მოქმედების ფარგლები და მოქალაქეთა გარანტიები დაეწესებინა. როგორც სამართლის განვითარების ისტორიიდან ჩანს, სახელმწიფო უკვე კანონის ფარგლებში აქცევდა თავისი საქმიანობის ყველა მიმართულებას და მოქალაქეებს გარკვეულ გარანტიებს უწესებდა სახელმწიფო ხელისუფლების გადამეტების შემთხვევაში.

ეს გარანტიები და სახელმწიფოს საქმიანობის ფარგლები, უპირველეს ყოვლისა, ასახულია თითქმის ყველა ქვეყნის კონსტიტუციებში. გამონაკლისს არც საქართველოს კონსტიტუცია წარმოადგენს, რომელიც ზუსტ ჩამონათვალს შეიცავს იმ სახელმწიფო გარანტიებისა, რომელიც დაწესებულია მოქალაქეთათვის, ყოველი კონკრეტული პიროვნებისათვის სახელმწიფოს მიერ. კონსტიტუციაში ასევე რეგლამენტირებული იმ საქმიანობათა ფარგლები და მიმართულებები, რომლებსაც სახელმწიფო ახორციელებს თავისი ამოცანების უზრუნველსაყოფად. სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი საქმიანობის უფლებამოსილებაც კონსტიტუციიდან გამომდინარეობს. ეს უფლებამოსილება შემდგომ კონკრეტდება ზოგად ადმინისტრაციულ, ადმინისტრაციულ-საპროცესო, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსებსა და სხვა კანონებსა და კანონქვემდებარე აქტებში.

თანამედროვე სახელმწიფოს ამოცანები დღესდღეობით შეიცვალა. ეკონომიკური პროცესების ინტერვენციამ და გლობალური პასუხისმგებლებების გადანაწილებამ საზოგადოების სოციალურ-ეკონომიკური და კულტურული განვითარების სფეროებზე, გამოიწვია სახელმწიფოს სამომავლო გეგმების ტრანსფორმაცია. სახელ-

მწიფოს ამოცანები გარდაიქმნა, როგორც მისი მოქმედებისა და უზრუნველყოფის რესურსები.¹ სახელმწიფოს ამოცანების გაფართოებას ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების გაფართოებაც მოჰყვა. პოსტმოდერნისტულ სახელმწიფოში მოხდა სახელმწიფოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების ერთგვარი შეცვლა. თანამედროვე ადმინისტრაციული საქმიანობის პრაქტიკამ ცხადჰყო, რომ ცალმხრივად გამოვლენილ ნებელობით აქტს, ბრძანებით ფორმას ადმინისტრაციის მხრიდან არანაირი მომგებიანი შედეგი არ მოაქვს. აქედან გამომდინარე, ადმინისტრაციული ორგანოების პრაქტიკაში სულ უფრო და უფრო მცირდება მბრძანებლური ხასიათის ცალმხრივი აქტებით ურთიერთობათა მოგვარების პრაქტიკა.

თანამედროვე სახელმწიფოს ძირითად საქმიანობის ფორმად, ბოლო პერიოდში, კოოპერაციული საქმიანობის სტილი გამოიკვეთა. კოოპერაციული საქმიანობის შინაარსი იმაში მდგომარეობს, რომ ხდება აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოსა და მოქალაქეს, კერძო სამართლის სუბიექტს შორის ურთიერთშეთანხმებული ურთიერთობის დამყარება და ამ ურთიერთობის მიზანს ყოველთვის საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელება წარმოადგენს.

ქართულმა სახელმწიფომ განვითარების ხანგრძლივი ისტორია განვლო. სახელმწიფოს განვითარების პროცესში არაერთხელ შეიცვალა ქართული სამართალი და შესაბამისად, ის სამართლებრივი კონცეფციები, რომლებიც ყოველ კონკრეტულ სამართალს ახლავს თან.

სოციალისტური სამართლის სისტემიდან რომაულ-გერმანული (ევროპული) სამართლის სისტემაზე გადასვლამ, რაც ბოლო წლებში ინტენსიურად მიმდინარეობდა და ღღესაც მიმდინარეობს ჩვენს ქვეყანაში, ხელი შეუწყო ახალი სამართლებრივი კონცეფციების, სამართლებრივი პრინციპების, სამართლებრივი ურთიერთობებისა და შესაბამისად, ახალი სამართლებრივი ინსტიტუტების შემოღებასა და დამკვიდრებას ქართულ სამართალში.

¹ Herbert Grziwotz – „Verwaltungsgestaltung im öffentlichen Recht,“ München, 2002, S. 4

ინტენსიური სამართლებრივი რეფორმების შედეგს ახალი ნორმატიული აქტების მიღება წარმოადგენს, როგორც კერძო სამართლის, ასევე საჯარო სამართლის სფეროში. ამ მიმდინარე რეფორმის ერთ-ერთი პროდუქტია ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი.

ახალმა კოდექსმა ახლებურად მოაწესრიგა სახელმწიფოსა და მოქალაქის ურთიერთობები საჯარო სამართლის ისეთ დარგში, როგორც ადმინისტრაციული სამართალია. შეიცვალა მიდგომა მოქალაქის, როგორც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილის მიმართ. კანონმდებელმა იგი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის არამართო სუბიექტად, არამედ მთავარ სუბიექტადაც აღიარა. ამის დასტურია ადმინისტრაციულ სამართალში ადმინისტრაციულ-სახელმშეკრულებო ურთიერთობების შემოღება.

სოციალისტურ სამართალში სახელმწიფოს, ადმინისტრაციული ორგანოს, ერთადერთ საქმიანობის ფორმას მხოლოდ ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტი წარმოადგენდა, რომელიც ცალმხრივად, მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს ნების საფუძველზე გამოიცემოდა და მიმართული იყო მოქალაქის, როგორც ურთიერთობის ობიექტის მიმართ.

ადმინისტრაციული სახელმშეკრულებო ურთიერთობის შემოღებამ უფლება მისცა მოქალაქეს ინტენსიურად მიიღოს მონაწილეობა საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებების განხორციელებაში საკუთარი დამოუკიდებელი ნების გამოხატვის ფორმით და გახდეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის სუბიექტი, მაშასადამე თანაბარ საფეხურზე დადგეს ადმინისტრაციული ორგანოს, სახელმწიფოს გვერდით.

ამ ახალი ინსტიტუტის დამკვიდრებას და მის აღიარებას ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ერთ-ერთ ძირითად ფორმად ხმაური არ მოჰყოლია ქართველ ადმინისტრატივისტებს შორის, ისე როგორც ეს მოხდა ევროპის ქვეყნებში.

საკამათოა მხოლოდ ის, თუ რა განსხვავებაა ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასა და ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს შორის, ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასა და საამოქალაქო-სამართლებრივ ხელშეკრულებას შორის.

დღესდღეობით ეს სამართლებრივი ურთიერთობა ქართულ ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში საფუძვლიანად არაა დამუშავებული. მრავლად ვხვდებით ხარვეზებს კანონმდებლის მიერ ფორმულირებულ ამ სახელშეკრულებო ურთიერთობის ცნებასა და მის შინაარსში.

წინამდებარე ნაშრომის მიზანია, მოახდინოს ადმინისტრაციულ-სახელშეკრულებო ურთიერთობის ინსტიტუტის შინაარსის ზუსტი ფორმულირება, რათა არ მოხდეს ცნებათა აღრევა მეცნიერებასა და სასამართლო პაქტიკაში. ნაშრომში წარმოდგენილია ისეთი საკითხები, რომლებიც საშუალებას იძლევა განვსაზღვროთ ამ ახალი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ინსტიტუტის ბუნება, მისი შინაარსი, მისი მოცულობა და ფარგლები, მოვახდინოთ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისა და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის, ადმინისტრაციული ორგანოს ამ ორი ძირითადი საქმიანობის ფორმის, ურთიერთგამიჯვნა პრაქტიკული და თეორიული ინტერესებიდან გამომდინარე. ასევე, ადმინისტრაციულ და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა გამიჯვნა, სახელმწიფოს კერძო და საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებების განხორციელების ფონზე. ნაშრომში გაშუქებულია ადმინისტრაციული ორგანოსა და მოქალაქის კოოპერაციული ურთიერთობის მრავალი მაგალითი და მიმოხილულია ევროპულ სამართალში ახლახან დამკვიდრებული უახლესი ურთიერთობის სახეები. ამ კონკრეტულ საკითხთა კვლევა მიმდინარეობს შედარებითი სამართლებრივი ანალიზის საფუძველზე, კერძოდ კი ყოველი კონკრეტული პრობლემის შეჯერება ხდება ევროპული სამართლისა და პრაქტიკული გამოცდილების მაგალითებზე.

II. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტის წარმოშობა ადმინისტრაციულ სამართალში

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ახალი ფორმის დასაშვებობა თავდაპირველად საკამათო იყო თურიდიულ ლიტერატურაში. საჯარო სამართლის სფეროში ადმინისტრაციული ორგანოს სახელშეკრულებო საქმიანობა მე-19 საუკუნის ბოლოსა და მე-20 საუკუნის დასაწყისში სკეპტიკურად ფასდებოდა².

მეცნიერთა მნიშვნელოვანი ნაწილი თვლიდა, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ერთადერთი ფორმა მხოლოდ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი შეიძლება ყოფილიყო, როგორც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთდაქვემდებარებული, სუბორდინაციული ურთიერთობის შეუცვლელი გამოხატულება.

ცნობილი გერმანელი იურისტი ოტო მაიერი ერთმნიშვნელოვნად უარყოფდა ყოველგვარი ხელშეკრულების, შეთანხმების არსებობას სახელმწიფო ორგანოსა და მოქალაქეს შორის. მისი ცნობილი დებულება ასე ჟღერდა: “ჭეშმარიტი ხელშეკრულება არ შეიძლება არსებობდეს საჯარო სამართლის სფეროში”³. ავტორის განმარტებით, ლოგიკურად ურთიერთშეუსაბამოა სიტყვები “ხელშეკრულება” და “ადმინისტრაციული”. იქ სადაც ხელშეკრულებაა, ყოველთვის თანასწორუფლებიანობა იგულისხმება, სიტყვა “ადმინისტრაციული” კი უკვე სუბიექტთა ურთიერთდაქვემდებარებულ სურათს გულისხმობს. ხელშეკრულება აღმოცენდება ყოველთვის თანასწორუფლებიანობის არსებობისას, განსხვავებით იმ მომენტისაგან, როდესაც ადმინისტრაციული სამართლის სუბიექტი სახელმწიფო ორგანო ყოველთვის ცალმხრივი ნებით ახდენს ურთიერთობათა წარმართვას დაქვემდებარებულ სუბიექტებთან.

მაიერის თეორია სახელმწიფოს უზენაესობის პრინციპს ემყარებოდა და აქედან გამომდინარე, გამორიცხავდა ყოველგვარ სა-

² Rolf Michael Dewitz – „Der Vertrag in der Lehre Otto Mayers“, Berlin 2004 S.11

³ Otto Mayer – „Zum Lehre vom öffentlich-rechtlichen Verträge“, 1969 S. 3

ხელშეკრულებო ურთიერთობას მოქალაქეებთან მიმართებაში. ავტორის აზრით, მოქალაქე მხოლოდ მორჩილია სახელმწიფოებრივი ნებისა. თუ მოქალაქე ჩაეროდა ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების მიღებაში თავისი აზრისა თუ ნების გამოხატვის ფორმით, მაშინ მისი ქმედება სახელმწიფოს ბუნების საწინააღმდეგოდ მოგვევლინებოდა. ყოველგვარი სახელშეკრულებო ურთიერთობა გამოცხადებული იყო მოქალაქესა და ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის, რადგან "ისინი სხვადასხვა საფეხურზე მდგომ სუბიექტებს წარმოადგენდნენ და მათი გათანაბრება შეუფერებელი და უადგილო იქნებოდა"⁴.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება დავასკვნათ, რომ ოტო მაიერი ცივილური სამართლისაგან აბსოლუტურად განსხვავებულ სამართლის დარგად თვლიდა ადმინისტრაციულ სამართალს და ცდილობდა მისი ფარგლებიდან ყოველგვარი სამოქალაქო-სამართლებრივი ინსტიტუტისა და მათ შორის ხელშეკრულების გაძევება მოეხდინა. ეს დასკვნა ფორმულირებულია გერმანელი ადმინისტრაციისტიების მრავალ ნაშრომში, რომლებიც ადმინისტრაციული სახელშეკრულებო ურთიერთობების მიმართ ოტო მაიერის აზრს მიმოიხილავენ⁵.

მიუხედავად ამგვარი მყარი შეხედულებებისა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესახებ, ოტო მაიერის თეორია ვერ დამკვიდრდა თანამედროვე ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში. თუმცა აღსანიშნავია, რომ მაიერის შეხედულებებს მხარდამჭერებიც ჰყავდნენ, მაგალითად ბულინგერის სახით, რომელიც ასევე დაუშვებლად და ადმინისტრაციული სამართლის შინაარსისათვის შეუფერებლად მიიჩნევდა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების არსებობას⁶.

გერმანიის ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერებასა და ადმინისტრაციულ ორგანოთა პრაქტიკაში პარალელურად მაიერის დებულებისა, უკვე საუბრობდნენ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმის

⁴ W. Apelt – „Der verwaltungsrechtliche Handlung: Ein Beitrag zur Lehre vom der rechtswirksamen Handlung im öffentlichen Recht“, Leipzig, 1920 S. 35

⁵ Hans Joachim Knack – „Verwaltungsverfahrensgesetz“, Berlin, 1996, S. 835

⁶ Martin Bullinger – „Vertrag und Verwaltungsakt“, Stuttgart 1962 S.75

არსებობაზე და მის აუცილებლობაზე. ჯერ კიდევ 1884-1886 წლებში ლოენინგისა და შტენგელის მეცნიერულ ნაშრომებში ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმად ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პარალელურად ადმინისტრაციული ხელშეკრულებაცაა მოხსენიებული⁷. მე-19 საუკუნის დასაწყისში მეცნიერები მიიჩნევდნენ, რომ რადგან სახელმწიფო, ესაა უზენაესი ხელისუფლების განმახორციელებელი, რომელიც თავად განსაზღვრავს საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებს, მას (სახელმწიფოს) თავისი უზენაესი ბუნებიდან გამომდინარე, შეუძლია საქმიანობის სამართლებრივ საშუალებად ადმინისტრაციული ხელშეკრულებაც აირჩიოს.

ადმინისტრაციული ორგანოების პრაქტიკულ საქმიანობაში მრავლად შეინიშნებოდა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პარალელურად ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გამოყენება, მიუხედავად იმისა, რომ მეცნიერული და სამართლებრივი საფუძველი ამ სამართლებრივი ინსტიტუტისა გამყარებული ჯერ კიდევ არ იყო. ასე მაგალითად, პრუსიის 1893 წლის 14 ივნისის კომუნალური სამართლის კოდექსსა და საქსონიის 1813 წლის საგადასახადო კოდექსში კანონმდებელმა დასაშვებად მიიჩნია შეთანხმებების არსებობა საკრებულოებსა და გადასახადის გადამხდელებს შორის წლიური გადასახადების დაანგარიშების თაობაზე⁸.

იმ დროს, როცა იურიდიული ლიტერატურა ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას ხელშეკრულების ტიპურ ფორმად განიხილავდა, ადმინისტრაციული სამართლის განსაკუთრებული ნიწილის ზოგიერთი ინსტიტუტის წყალობით, ეს ახალი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობა პრაქტიკაში ნელ-ნელა მკვირდებოდა. განსაკუთრებით, ეს ეხება სამშენებლო სამართლის სფეროს, კერძოდ ქალაქების აღმშენებლობის ხელშეკრულებებს. ასევე, სამანქანო პარკების შესყიდვასთან დაკავშირებული ხელშეკრულებები, სამშენებლო-საინჟინრო ხელშეკრულებები მიწის შესყიდვის, მშენებლობის პროექტირებისა და ფინანსირების თაობაზე, მიწის ყიდ-

⁷ Hartmut Maurer – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, München 1992 S.332

⁸ Hans Joachim Knack – „Verwaltungsverfahrensgesetz“, Berlin 1996 S.836

ვა-გაყიდვის, დაგეგმარებისა და პროექტირების, აგრეთვე, მშენებლობასთან დაკავშირებული სხვა ხელშეკრულებები ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულების დადების მეშვეობით წარმართებოდა⁹.

გარდა ამისა, ძირითადი კონსტიტუციური პრინციპები პირდაპირ კრძალავენ სამართლებრივ ურთიერთობაში მოქალაქის, როგორც მხოლოდ კონკრეტული ურთიერთობის ობიექტად აღქმას. აქედან გამომდინარე, დღის წესრიგში დადგა მოქალაქისათვის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობაში ღირსეული და კონსტიტუციური სამართლის პრინციპებისათვის შესაფერისი ადგილის მინიჭების საკითხი. ეს კი პიროვნების ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის სუბიექტად მიჩნევით გახდა შესაძლებელი¹⁰.

მე-20 საუკუნის 80-იან წლებში ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერებაში გაჩნდა ახალი ტერმინი: “არაფორმალური სამართლებრივი სახელმწიფო”. ამ ტერმინის შინაარსობრივი დატვირთვა იმაში მდგომარეობს, რომ იგი სახელმწიფოს წარმოგვიდგენს ახლებური, თანამედროვე გაგებით. კერძოდ, სახელმწიფო აღარ მოქმედებს მარტო, დამოუკიდებლად, იგი აღარ წარმოადგენს უზენაესი ხელისუფლების მატარებელ ფორმალურ სამართლებრივ ინსტრუმენტს, არამედ იგი მის ქვეშევრდომებთან ერთად ერთ მაგიდასთან ზის, სადაც თანხმდება აღმასრულებელი ფუნქციების ეფექტურად განხორციელების საკითხებზე. ამ ახლებურ საქმიანობაში გადამწყვეტი როლი ენიჭება ადმინისტრაციული სახელშეკრულებო ურთიერთობების ჩამოყალიბებასა და გავრცელებას. მათი მეშვეობით ხორციელდება სახელმწიფოს კოოპერაციული საქმიანობა.

მე-20 საუკუნის დასაწყისიდან უკვე ინტენსიურად იწყება მუშაობა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების, როგორც მნიშვნელოვანი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ინსტიტუტის საკანონმდებლო და მეცნიერული საფუძვლის შესაქმნელად და გასამყარებლად.

⁹ Hans Joachim Knack – „Verwaltungsverfahrensgesetz“, Berlin 1996 S. 833 ff.

¹⁰ Elke Gurlit – „Grundlagen des Verwaltungsvertrages“, Jura 10/2001 S. 659

პირველი დიდი და საფუძვლიანი ნაშრომი, რომელმაც შემდგომში გავლენა მოახდინა ამ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ინსტიტუტის დასაფუძნებლად, ეს იყო Wilibaldt Apelt-ის მიერ 1920 წელს გამოცემული მონოგრაფია სახელწოდებით “ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულება”. აპელტი აღნიშნავდა, რომ მაიერის თეორია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების უარყოფისა და მისი დაუსშვებლობის შესახებ, პრაქტიკაში არ გამართლდა. იგი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ხელშეკრულებას არამართო იმ შემთხვევებში თვლიდა დასაშვებად, როდესაც ამას პირდაპირ კანონი ითვალისწინება, არამედ, ასევე, მისი დადება შესაძლებლად მიაჩნდა იმ შემთხვევაშიც, როდესაც კანონმდებელი თავად ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს საქმიანობის ფორმის არჩევის თავისუფლებას. კერძოდ, ამ დებულებიდან გამომდინარე, აპელტი აღიარებდა ადმინისტრაციული ორგანოს შესაძლებლობას, რიგ შემთხვევებში, თავად განესაზღვრა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების უპირატესობა ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ნაცვლად.

პირველი მსოფლიო ომის შემდეგ და მის დროსაც არ დაუკარგავს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტს თავისი აქტუალურობა. ამას მოწმობს ის ფაქტი, რომ Wutemberg-ის 1931 წლის ადმინისტრაციული სამართლის კანონის 47-ე მუხლში არამართო აღიარებულია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმის არსებობა, არამედ აღნიშნული მუხლის შინაარსი ფორმულირების მიხედვით შეესატყვისება გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის მოქმედი ადმინისტრაციული კოდექსის 54-ე მუხლს. ეს, რა თქმა უნდა, იმაზე მეტყველებს, რომ გერმანელი კანონმდებელი თავიდანვე დადებითად აფასებდა განსახილველ სამართლებრივ ინსტიტუტს.

მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ კი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების აღმავლობის პერიოდი იწყება ადმინისტრაციული სამართლის სფეროში. ფართოვდება მისი გამოყენების სფერო და მას დიდი პრაქტიკული დანიშნულება ენიჭება ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობაში. ამავდროულად ჩნდება ახალი სამეცნიერო შრომები, რომლებიც მეცნიერულად გამყარებულ საფუძველს უქმნიან ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ხელშეკრულებას. აღსანიშ-

ნავია სამი დიდი მეცნიერული მონოგრაფია, რომლებიც 1958 წელს გამოიცნენ და ასე ვთქვათ, მონოპოლია დაამყარეს გერმანულ ადმინისტრაციულ სამართალში. ესაა, Imboden-ის (ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულება), Saltzwedel-ის (საჯარო-სამართლებრივი ხელშეკრულების დასაშვებობის ფარგლები) და Stern-ის ნაშრომები. თუმცა აღსანიშნავია, რომ ამ მეცნიერულ ნაშრომთა პარალელურად საწინააღმდეგო აზრიც ვითარდებოდა ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ირგვლივ. ეს საწინააღმდეგო იდეები გამოვლინდა Bullinger-ის 1962 წლის მონოგრაფიაში “ხელშეკრულება და ადმინისტრაციული აქტი”. ბულინგერი ამოდ შეეცადა დაემტკიცებინა, რომ ხელშეკრულება, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმა, შეუფერებელია ადმინისტრაციული ორგანოსათვის და რომ მისი გამოყენება უნდა შეწყვეტილიყო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სასარგებლოდ.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიღება 1999 წლის 25 ივნისს შედეგია ჩვენს ქვეყანაში ბოლო წლებში მიმდინარე საკანონმდებლო რეფორმისა. ახალმა კოდექსმა ბევრი საკანონმდებლო ნოვაცია მოიცვა. ერთ-ერთ ასეთ ნოვატორულ ინსტიტუტს, რომელიც ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსშია მოწესრიგებული, ადმინისტრაციული სახელშეკრულებო ურთიერთობა წარმოადგენს.

თუ რა ფაქტორებმა განაპირობა ქართულ ადმინისტრაციულ სამართალში ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტის შემოღება, უპასუხოდ რჩება. არც მეცნიერული და არც პრაქტიკული საფუძველი ამ ინსტიტუტის საჭიროებისა ქართულ ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში კოდექსის მიღების დროს არ მოიპოვებოდა. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დამკვიდრება შედეგია ქართული ადმინისტრაციული დოგმატიკის და კანონმდებლობის შეცვლისა. ისევე როგორც მთელი რიგი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ინსტიტუტებისა, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებაც, რომელსაც როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, “ადმინისტრაციული გარეგება” ეწოდა კოდექსის შემუშავებისთანავე, თანამდეროვე ევროპული ქვეყნების ადმინისტრაციული კანონმდებლობის გაანალიზების საფუძველზე იქნა ფორმულირებული. მიუხედაცად იმისა, რომ ზო-

გადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიღება ახალი სიტყვა იყო მთლიანად ადმინისტრაციული სამართლის ახლებური ფორმულირებისათვის, მთელი რიგი ახალი ინსტიტუტების მეცნიერული და პრაქტიკული დოგმატიკის გარეშე შემოღება მაინც სპონტანურად მოხდა. ამ ფაქტორმა განაპირობა მთელი რიგი სამართლებრივი პრობლემების წარმოქმნა. კერძოდ, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტის ირგვლივ როგორც მეცნიერული ხასიათის, ასევე პრაქტიკული დანიშნულების გაურკვეველობების თავმოყრა.

ქართული ადმინისტრაციული სამართლი, რომელიც სოციალისტური სამართლის იდეებით იყო გამსჭვალული, ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ერთ-ერთ შეუცვლელ ფორმად მხოლოდ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს მიიჩნევდა. ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ახალი ფორმის შემოღებამ ქართულ სინამდვილეში უამრავი გაურკვეველობა წარმოშვა. თუმცა, ამ ახალი ინსტიტუტის შემოღებას ადმინისტრაციულ სამართალში მეცნიერულ დონეზე კრიტიკა არ მოჰყოლია. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი სახელშეკრულებო ურთიერთობის საჭიროება საკამათოდ არ გამხდარა.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტის დასაშვებობას ქართველი ადმინისტრაცივისტები არ აპროტესტებდნენ. იგი ერთხმად მიიღეს როგორც თეორეტიკოსმა, ასევე პრაქტიკოსმა იურისტებმა. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ამ ინსტიტუტის ამოქმედებამ მრავლად წარმოშვა ზარეზები სასამართლო პრაქტიკაში. რადგან თავდაპირველად ადმინისტრაციულ-სახელშეკრულებო ურთიერთობის აღმნიშვნელი ტერმინი იყო “ადმინისტრაციული გარიგება”, მოხდა ცალმხრივი გარიგების პრაქტიკული მაგალითების გამოყოფა და მათი აღრევა ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებთან. ქართველ ადმინისტრაცივისტთა წინაშე დადგა პრობლემის გადაჭრის აუცილებლობის საკითხი. 2005 წლის 24 ივნისის საკანონმდებლო ცვლილებების საფუძველზე მოხდა ადმინისტრაციული სახელშეკრულებო ურთიერთობათა ინსტიტუტის საკანონმდებლო დახვეწა. ინსტიტუტის აღმნიშვნელი ტერმინი “გარიგება” მართებულად შეიცვალა ტერმინით “ხელშეკრულება”. კანონმდებელმა დააკონკრეტა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილება დადოს როგორც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი, ასევე კერძო-სამართლებრივი ხელშეკრულება.

III. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მნიშვნელობა

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მნიშვნელობაზე საუბრისას საჭიროა ევროპული ქვეყნების გამოცდილებით ვიხელმძღვანელოთ. ვაიდან ქართული ადმინისტრაციული სამართლისათვის ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტი ახალია და შესაბამისად, არაა მეცნიერულად შესწავლილი მისი დადებითი თუ უარყოფითი თვისებები, ამიტომ მისი პრაქტიკული დანიშნულების დაკონკრეტება საქართველოს მაგალითზე გაგვიჭირდება. თუმცა, დღესდღეობით არსებული მწირი მეცნიერული თუ პრაქტიკული ანალიზის საფუძველზე მაინც შეგვიძლია დაეინახოთ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების აუცილებლობა ქართულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობებში.

გერმანელი ადმინისტრაცივისტები პოზიტიურად აფასებდნენ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების როლს ადმინისტრაციული ორგანოების პრაქტიკულ საქმიანობაში. მეცნიერული გამოკვლევებით დასტურდება, რომ ადმინისტრაციის მიერ საქმიანობის ფორმად ხელშეკრულების გამოყენება და არჩევა ნაკლოვანებებით არ ხასიათდება¹¹. კერძოდ, აქ იგულისხმება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების უპირატესი ხასიათი ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის პროცესში.

დღესდღეობით ადმინისტრაციული ხელშეკრულება აწესრიგებს სამართლებრივ ურთიერთობებს ადმინისტრაციული საქმიანობის ისეთ სფეროებში, როგორცაა გარემოს დაცვის, ადმინისტრაციულ-ეკონომიკური, კომუნალიურ, საგადასახადო სამართალსა და საჯარო სამსახურის სფეროები. მისი მოქმედების ჩარჩოები სცილდება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედების ფარგლებს, იგი შინაარსობრივად უფრო ფართოა და მისი გამოყენება ხდება ინტენსიურად ისეთ შემთხვევებში, სადაც

¹¹ Ziekow, Siegel – „Entwicklung und Perspektiven des Rechts des öffentlich-rechtlichen Vertrages“, Berlin 2004 S. 593

ურთერთდაქვემდებარებული ურთიერთობები შეუსაბამო და უადგილოა კონკრეტული სამართლებრივი საკითხის მოსაწესრიგებლად¹².

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მნიშვნელობაზე მეტყველებს ის გარემოებაც, რომ კანონმდებელმა ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმებს შორის ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტი თანაბარ საფეხურზე დააყენა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გვერდით. ეს იმას გულისხმობს, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ კონკრეტული ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად შეიძლება ან ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოიყენოს ან ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, ანუ იგი ალტერნატივის წინაშე დგას. ადმინისტრაციული ორგანოს ეს არჩევანის თავისუფლება საკანონმდებლო საფუძველს პოვებს დისკრეციული უფლებამოსილების პრინციპში. კანონმდებელმა ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასა და ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს თანაბარი ფუნქციური დატვირთვა მიანიჭა¹³. ევროპელ მეცნიერ და პრაქტიკოს იურისტებს შორის დიდი ხნის განმავლობაში საკამათო იყო ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისათვის ამგვარი რანგის მინიჭების მართლზომიერების საკითხი. თუმცა სტატისტიკური მონაცემების თანახმად ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მეშვეობით კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის მოწესრიგება უფრო ნაკლებად იწვევდა ადმინისტრაციული დავების წარმოშობას, ვიდრე იმავე სახის ურთიერთობის მოწესრიგება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის მეშვეობით.

— ადმინისტრაციული ხელშეკრულების პოზიტიურობა მდგომარეობს იმაში, რომ მისი წყალობით შეუძლია ადმინისტრაციულ ორგანოს მოაგვაროს კონკრეტული საქმეები სხვა რანგის ადმინისტრაციულ ორგანოებთან უფრო ეფექტურად, ვიდრე იგი ამას ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით მოახერხებდა. ასევე, ამ ინსტიტუტით უფრო მყარი ხდება ადმინისტრაციული ორაგნოსა და მოქალაქის კონკრეტული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობა. ეს სიმყარე გამოიხატება

¹² Hans Joachim Knack – „Verwaltungsverfahrensgesetz“, Berlin 1996 S.835 ff.
¹³ Elke Gurlit – „Grundlagen des Verwaltungsvertrages“, Jura 1970, 209-215

საქართველოს
პარლამენტი

იმაში, რომ ადმინისტრაციული ორგანო უკვე თანაბარ საფეხურზე ღვება მოქალაქესთან ურთიერთობაში, იგი არამარტო თავად ადგენს ურთიერთობის წარმართვის გზებს, წესებსა და საშუალებებს, არამედ ამას იგი მოქალაქეებთან ათანხმებს. ეს კი უკვე წინაპირობაა იმისა, რომ კონკრეტული ურთიერთობა ყოველგვარი ცალმხრივი ვალდებულებების დაწესების გარეშე წარმართოს და მხარეებმა თანაბრად გამოავლინონ საკუთარი სახელშეკრულებო ნება.

ყველაზე დასაფასებელ და პოზიტიურ ნიშანს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისას წარმოადგენს ის მომენტი, რომ ხელშეკრულების ყოველი მხარე საკუთარი ნების გამოვლენით ახდენს ზეგავლენას ურთიერთობის წარმართვაზე, ამით კი ხმის უფლება ადმინისტრაციულ-სამართლებივ ურთიერთობაში მოქალაქესაც ენიჭება, რომელიც ახლა არამარტო ობიექტს წარმოადგენს ადმინისტრაციული სამართლისა, არამედ იგი სუბიექტის როლშია ადმინისტრაციული ორგანოს პარალელურად¹⁴.

როდესაც საუბარია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მნიშვნელობაზე, უნდა აღინიშნოს ის გარემოებაც, რომ ეს სამართლებრივი ინსტიტუტი ალტერნატიულობის მომენტს ნერგავს ადმინისტრაციულ სამართალში. კერძოდ, ადმინისტრაციულ ორგანოს კონკრეტულ შემთხვევაში ეძლევა საშუალება არჩევანი გააკეთოს ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასა და ადმინისტრაციულ აქტს შორის. ადმინისტრაციული ორგანოს ამ კომპეტენციიდან გამომდინარე შეუძლია აირჩიოს კონკრეტული ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად ყველაზე ხელსაყრელი საქმიანობის ფორმა. რადგან ხელშეკრულება ადმინისტრაციულ სამართალში ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი მოქმედების საშუალებას – ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს – ცვლის ან მას ავსებს, იგი კონკრეტულ შემთხვევაში ურთიერთობის მოწესრიგების საუკეთესო, შეუცვლელ საშუალებას წარმოადგენს.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების პოზიტიურობაზე საუბარისას საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ მისი გამოყენება ადმინისტრაციულ სამართალში კონსტიტუციურ-სამართლებრივ პრინცი-

¹⁴ Hans J. Wolff, Otto Bachof, Rolf Stober – „Verwaltungsrecht I“, München 1994 S.788

პებს შეესატყვისება. იგი ქმნის საფუძველს კონსტიტუციით გამყარებული ძირითადი პრინციპების დასანერგად და ასამუშავებლად, მათ უზრუნველსაყოფად ადმინისტრაციულ სამართალში. კერძოდ, აქ იგულისხმება ადმინისტრაციასთან კოოპერაციული მუშაობის დანერგვა, მოქალაქეების მონაწილეობა ადმინისტრაციულ საქმიანობაში, მათი აზრის ზეგავლენა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის შინაარსსა და წარმართვაზე, რაც საწინდარია სამართლებრივი სახელმწიფოს შექმნისა, რომელშიც განმტკიცებული იქნება სამართლებრივი წესრიგი და სამოქალაქო გარანტიები.

სამართლებრივი სახელმწიფო არ უნდა შემოიფარგლოს მხოლოდ ჩვეული მოქმედების ფორმებით, მან უნდა გამოიყენოს კანონით მისთვის მინიჭებული მოქმედების ალტერნატივა და საშუალებები¹⁵. სახელმწიფოს კოოპერაციული საქმიანობა მიმართულია მიზანდასახული დიალოგისაკენ, შეთანხმებული ღონისძიებებისაკენ, რაც გადაწყვეტილებების მაქსიმალურად მოკლე დროში მიღებას უწყობს ხელს, ანუ დროის ფაქტორის პრობლემა მცირდება.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მოქმედება ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობაში ამცირებს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი დავების რიცხვს, აძლიერებს და აიოლებს ადმინისტრაციულ ორგანოთა საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელებას. ევროპის მოწინავე ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართლისა და ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის პრაქტიკულმა შესწავლამ დაგვანახა, რომ დღესდღეობითაც იზრდება და უფროდაუფრო ფართოვდება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულების როლი და დანიშნულება ადმინისტრაციული ორგანოების ყოველდღიურ საქმიანობაში. უკვე მეცნიერებასა და პრაქტიკაში დამკვიდრდა ტერმინი “პუბლიც-პრივატე-პარტნერსშიპ”, რითაც გამოიხატება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დანიშნულება, დამოუკიდებლობა, პოზიტიურობა და მისი შემდგომი გაფართოების პერსპექტივები¹⁶.

¹⁵ Hans-Uwe Erichsen – „Verwaltungsrechts und Verwaltungsgerichtsbarkeit I“, 2. Auflage, 1984 S. 246

¹⁶ Hans J. Wolff, Otto Bachof, Rolf Stober – „Verwaltungsrecht I“, München 1994 S. 789

თანამედროვე სახელმწიფოს ძირითად საქმიანობის ფორმას სწორედ კოოპერაციული ურთიერთობები წარმოადგენს. ევროპის წამყვან ქვეყნებში ჩვეულებრივი მოვლენაა სახელმწიფოსა და მოქალაქის კოოპერაციული თანამშრომლობა, რომელიც მიზანსაც საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებების განხორციელება წარმოადგენს. კერძო პირის ჩართვა საჯარო-სამართლებრივი საქმიანობის განხორციელებაში ძლიერ მოტივაციას უქმნის მოქალაქეს. მას ნდობა უჩნდება სახელმწიფოს, უზენაესი ხელისუფლების მატარებელი ორგანოს მიმართ და სახელშეკრულებო ურთიერთობის გზით უფრო თამამად და გაბედულად ახდენს თავისი რესურსების რეალიზებას, ვიდრე ამას ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივად გამოცემული ბრძანების ფონზე შეასრულებდა.

ადმინისტრაციული ორგანოსა და კერძოს პირის კოოპერაციული საქმიანობის დადებითი მხარე კარგად ჩანს იმ სფეროებში, სადაც სახელმწიფოს არ შეუძლია თავისი უფლებამოსილებების რეალიზაცია და ახლა, ურთიერთ მოპალარაკების მექანიზმი მას უქმნის შესაძლებლობას, გარკვეული დათმობებით, მოაგვაროს ეს ურთიერთობები.

დაბოლოს, უნდა აღინიშნოს, რომ კოოპერაციული ურთიერთობა მოგებაზე ორიენტირებული ურთიერთობაა. მისი უპირველესი დანიშნულება ის იყო, რომ სახელმწიფო დამოუკიდებლად, მხოლოდ თავისი მწირი ბიუჯეტით, ვეღარ ართმევდა თავს მთელი რიგი ურთიერთობების მოგვარებას და ამიტომ, მან აირჩია კერძო პირებთან მოლაპარაკების, ურთიერთდანხმარებისა და თანამშრომლობის მექანიზმი, რომელმაც სასურველი შედეგი გამოიღო. კიდევ ერთხელ მივმართოთ ევროპული ქვეყნების პრაქტიკულ გამოცდილებას, რომლის სტატისტიკაც მეტყველებს იმაზე, რომ ბოლო წლებში სახელმწიფოს მიერ რეალიზებული მსხვილი პროექტები, უმეტესწილად კერძო სექტორთან კოოპერაციული თანამშრომლობის გზით განხორციელდა და ამავედროულად, წარმატებულად.¹⁷

ქართული ადმინისტრაციული მეცნიერებისა და პრაქტიკის განვითარებისათვის უდიდესი მნიშვნელობის მქონეა ადმინისტრაცი-

¹⁷ Herbert Grziwotz – „Vertragsgestaltung im öffentlichen Rechts“, München, 2002, S. 7

ული ხელშეკრულების ინსტიტუტი. სოციალისტური მსოფლმხედველობისაგან განთავისუფლებული ადმინისტრაციული აპარატი, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების გზით, თანამშრომლობს მოქალაქეებთან, მათთან ურთიერთმოლაპარაკებისა და შეთანხმების ფონზე ახორციელებს თავის საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებას. სახელშეკრულებო ურთიერთობის განვითარებით ქართველ ადმინისტრაციულ მოხელეთა თვითშეგნებაში მალდება მოქალაქესთან დემოკრატიულად ურთიერთობის პრაქტიკა. თავად მოქალაქეებსაც, რომლების სოციალისტური სამართლის გაეღწეწვით, მიჩვეულნი იყვნენ ადმინისტრაციული ორგანოების მხრიდან მბრძანებლური და მავალეული ცალმხრივი გადაწყვეტილებების მიღებას, ნელ-ნელა უვითარდებათ ნდობა ადმინისტრაციული ორგანოების მიმართ. აბსოლუტურად ჰარმონიული ორმხრივი ურთიერთობის დამყარება ადმინისტრაციულ ორგანოებსა და მოქალაქეებს შორის ჯერ-ჯერობით, რა თქმა უნდა, შეუძლებელია, არა იმიტომ, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტი არ იძლევა ამის საშუალებას, არამედ იმიტომ, რომ თავად ადმინისტრაციული აპარატი არაა დაკომპლექტებული დემოკრატიულად გამსჭვალული მოხელეებით. ბოლო წლების ქართული სასამართლო პრაქტიკის ანალიზი ცხადყოფს, რომ მიუხედავად ადმინისტრაციული აპარატის მოხელეთა მოუქნელობისა, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გზით ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მოქალაქეს შორის მრავალი ურთიერთობა მოგვარდა. ეს კი საწინდარია, მომავალში ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტის უფრო ინტენსიურად გამოყენებისა ქართული ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ.

IV. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნება, არსი და ფორმა

1. ზოგადი მიმოხილვა

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნებისა და არსის სწორ ფორმულირებას დიდი მეცნიერული და პრაქტიკული დანიშნულება აქვს. ადმინისტრაციული ორგანოების მრავალფეროვანი საქმიანობის ფორმებიდან ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი სახელშეკრულებო ურთიერთობის გამოყოფა და მისი დახასიათება საშუალებას ქმნის სწორი წარმოდგენა ვიქონიოთ იმ ურთიერთობებზე, რომელსაც კონკრეტულად ეს სამართლებრივი ინსტიტუტი აწესრიგებს. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, იმ სამართლებრივ ურთიერთობათა წრე, რომელიც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მეშვეობით რეგულირდება საკმაოდ ფართოა. იგი არამარტო იმ სფეროებს მოიცავს, რომლებიც ასევე ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მეშვეობით წესრიგდება, არამედ მისი გამოყენებისა და გავრცელების ფარგლები უფრო ფართოა.

უპირველეს ყოვლისა, საინტერესოა თავად ტერმინოლოგიური დატვირთვა ამ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ინსტიტუტისა, კერძოდ კი იმის გარკვევა, თუ რა მნიშვნელობის მატარებელია ტერმინები “ხელშეკრულება” და “გარიგება” ადმინისტრაციულ სამართალში.

დიდი მნიშვნელობა აქვს “ადმინისტრაციული ხელშეკრულების” ძირითადი არსის გარკვევას, მისი შინაარსის შემეცნებას, კერძოდ, აქ უპირატესად უნდა გაირკვეს, თუ ვინ შეიძლება გამოვიდეს ადმინისტრაციული სახელშეკრულებო ურთიერთობის სუბიექტებად და რა სამართლებრივი დატვირთვა ეკისრებათ სუბიექტებს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი სახელშეკრულებო ურთიერთობის დროს.

ამ ყოველივე ზემოაღნიშნულთან კავშირში უნდა მოხდეს სუბიექტთა უფლება-მოვალეობების განაწილების საკითხის გარკვევა, თუ რა დამოკიდებულებაში იმყოფებიან თვისობრივად ურთიერთდაკავშირებული ადმინისტრაციული ურთიერთობის სუბიექტები ადმინისტრაციულ-სახელშეკრულებო ურთიერთობის დროს.

როდესაც ვსაუბრობთ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსსა და ფარგლებზე, უნდა განვიხილოთ ისეთი საკითხი, როგორიცაა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მიმართ კანონიერების პრინციპის გავრცელება. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსი და ფარგლები უნდა გამომდინარეობდენ კანონის უზენაესობისა და კანონისმიერი დათქმის პრინციპიდან, რომლებიც კანონიერების პრინციპში ერთიანდებიან.

2. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულების შინაარსი

ქართული იურიდიული ლიტერატურის სიმწირის გამო, რომელიც განსაკუთრებით ადმინისტრაციული მეცნიერების სფეროში შეიმჩნევა, ძალზედ რთულია აღნიშნული პრობლემის ქართული მეცნიერების წიაღში განსაზღვრა. იმისათვის, რომ წარმოვდგენა ვიქონიოთ ადმინისტრაციული სახელშეკრულებო ურთიერთობების რაობაზე, აუცილებელია ეს ინსტიტუტი უცხოური სამეცნიერო ლიტერატურის ფარგლებში განვიხილოთ და შედეგების შეჯერება ქართული სასამართლო პრაქტიკის მონაცემებთან მიმართებაში მოვახდინოთ, რის შედეგადაც, ვიმედოვნებთ, ქართული მეცნიერული აზრისა თუ თვალთახედვის ჩამოყალიბებას აღნიშნულ ინსტიტუტთან დაკავშირებით.

სანამ უცხოური კანონმდებლობისა და მეცნიერული კონცეფციების მიმოხილვას შევეუდგებოდეთ აღნიშნულ საკითხთან მიმართებაში, აუცილებელია ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში მოცემული ცნების შინაარსის ფორმულირება მოხავდინოთ.

უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულება წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს მნიშვნელოვან საქმიანობის ფორმას. ადმინისტრაციული ორგანო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პარალელურად თავის საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებას ადმინისტრაციული ხელშეკრულებლის საშუალებითაც ახორციელებს. ურთიერთობათა წრე, რომლებიც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებით წესრიგდება ქართულ სინამდვილეში ფართოა, თუმცა, ამ ინსტიტუტის მოსალოდნელი სრულყოფა საფუძველს

შექმნის მისი შემდგომში უფრო ინტენსიური და ეფექტური გამოყენებისათვის.

როდესაც საუბარია ამათუიშ მოვლენის ცნებასა და მის შინაარსზე, ყოველთვის განიხილება ისეთი საკითხი, როგორცაა ურთიერთობის შემხებლობა, კერძოდ აქ იგულისხმება: 1. ვის ეხება სუბიექტური თვალსაზრისით კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობა, ანუ იგულისხმება განსახილველი ურთიერთობის სუბიექტები; 2. რა ობიექტურ ფარგლებს მოიცავს ურთიერთობა, კერძოდ, კონკრეტულად რა სფეროებს ეხება და რა ჩარჩოებში მოქმედებენ ის სამართლებრივი ნორმები, რომლებიც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობას არეგულირებენ.

სუბიექტთა წრე, რომელიც მონაწილეობს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ სახელშეკრულებო ურთიერთობაში, უპირველეს ყოვლისა, გულისხმობს ადმინისტრაციულ ორგანოს, რომელიც დებს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ხელშეკრულებას. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სუბიექტს წარმოადგენს მოქალაქე, ფიზიკური პირი, რომელთანაც კონკრეტულ შემთხვევაში იდება ადმინისტრაციულ ხელშეკრულება. ასევე, ადმინისტრაციული სახელშეკრულებო ურთიერთობის სუბიექტია იურიდიული პირი და სხვა ადმინისტრაციული ორგანო, რომელთანაც კონკრეტულ შემთხვევაში ხდება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება¹⁸.

რაც შეეხება სახელშეკრულებო ურთიერთობის ობიექტს, უნდა აღინიშნოს, რომ აქ საქმე გვაქვს იმ სფეროებთან, რომლებიც ადმინისტრაციული სახელშეკრულებო ურთიერთობის მეშვეობით წესრიგდება.

¹⁸ თანამედროვე ევროპული ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი ასევე იცნობს ორ კერძო პირს შორის დადებულ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასაც, რომელსაც ქვემოთ შევეხებით.

3. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულების დადება და ადმინისტრაციული ნების გამოვლენა

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნებისა და არსის გარკვევისას პრინციპული მნიშვნელობა აქვს თავად ხელშეკრულების ცნების ახსნასა და იმ საკითხების წარმოჩენას, რომლებიც ხელშეკრულების ინსტიტუტთანაა დაკავშირებული. საქართველოს სამოქალაქო სამართალში დამკვიდრებული შეხედულების თანახმად, ხელშეკრულება ორმხრივი გარიგებაა. რადგან გარიგების მნიშვნელოვან შემადგენელ ელემენტს ნების გამოვლენა წარმოადგენს, საჭიროა ავხსნათ თუ რა შინაარსის მოვლენაა ნების გამოვლენა და როგორ მოქმედებს იგი ადმინისტრაციულ სამართალში.

ამ პრობლემის გარკვევა აუცილებელია ქართული ადმინისტრაციული სამართლისათვის, იმდენად რამდენადაც, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი სახელშეკრულებო ურთიერთობის აღმნიშვნელი ტერმინი ახლო წარსულში სწორედ “გარიგება” იყო. საქმე იმაშია, რომ გარიგების, როგორც სამოქალაქო-სამართლებრივი ინსტიტუტის გასაგებად და მის შესასწავლად აუცილებელია “ნების გამოვლენის” არსის სწორი გაგება. გარიგება ხომ სხვა არაფერია თუ არა “ცალმხრივი, ორმხრივი ან მრავალმხრივი ნების გამოვლენა”. სწორედ ამ თვალსაზრისიდან გამომდინარე ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერებისათვის, კერძოდ, ამ ნაშრომის შინაარსის სრულყოფილი ჩამოყალიბებისათვის, უდიდესი მნიშვნელობის მქონეა იმის გარკვევა, შეესაბამება თუ არა ნების გამოვლენის სამოქალაქო-სამართლებრივი გაგება ნების გამოვლენის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ გაგებას. კერძოდ, შეიძლება თუ არა ნების გამოვლენა, დაშვებული სამოქალაქო გარიგებისათვის იგივე მოცულობითა და მხარეთა კერძო ავტონომიის ფარგლების შენარჩუნებით ადმინისტრაციული სახელშეკრულებო ურთიერთობების მიმართაც იქნეს გამოყენებული.

გარდა ამისა, აუცილებელია მკვეთრად გაიმიჯნოს ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა მხარეების უფლებამოსილების ფარგლები ხელშეკრულებათა დადების დროს. საინტერესოა, აქვს თუ არა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დამდებ სუბიექტს იგივე მოცულობის თავისუფლება ხელშეკრულების ფარ-

გლების განსაზღვრისას, როგორც მას სამოქალაქო ხელშეკრულების დადების დროს ექნებოდა?

ნების გამოვლენა სამოქალაქო-სამართლებრივი გარიგების ძირითადი შემაღვენელი ნაწილია, მისი განმსაზღვრელი ელემენტია. ცივილისტ მეცნიერთა ერთი ნაწილი გარიგებას და ნების გამოვლენას ერთმანეთს უთანაბრებს და მათ იდენტურ ცნებებადაც კი მიიჩნევენ¹⁹.

ნების გამოვლენა წარმოადგენს ერთგვარ ქმედებას, კერძოდ ნებით განსაზღვრულ მოქმედებას ან უმოქმედობას. ნება სხვადასხვა ფორმით გამოვლინდება: მოქმედებით, უმოქმედობით, სიტყვიერად, წერილობით, დუმილით, სხეულის მოძრაობით და ა.შ. განმსაზღვრელი კი ისაა, რომ “ქმედება უნდა იყოს ნებელობითი აქტი. ის უნდა გამოძინარეობდეს ადამინის ცნობიერებიდან და არ უნდა წარმოადგენდეს მექანიკურ, ცნობიერებისაგან დამოუკიდებელ აქტს”²⁰.

ნების გამოვლენა სამოქალაქო-სამართლებრივი თვალსაზრისით სამართლებრივი შედეგის დადგომისკენაა მიმართული თუ იგი ნებელობით აქტს წარმოადგენს. თუ ნების გამოვლენა მხოლოდ გარეგნული გამოხატვაა, იგი სამართლებრივი შედეგის დადგომას არ ითვალისწინებს. განსხვავებით ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ნების გამოვლენისაგან სამოქალაქო-სამართლებრივი ნება ყოველთვის მიმართულია სამართლებრივი შედეგის წარმოშობის, შეცვლის ან შეწყვეტისაკენ²¹.

ლ. ჭანტურია ნაშრომში “შესავალი საქართველოს სამოქალაქო სამართლის ზოგად ნაწილში” განსაზღვრავს, რომ “ნების გარეგნულად გამოხატველი აქტი უნდა იყოს ნებელობითი, სამართლებრივად ვარგისი, მიზნად უნდა ისახავდეს სამართლებრივ შე-

¹⁹ ლ. ჭანტურია - “შესავალი საქართველოს სამოქალაქო სამართლის ზოგად ნაწილში”, გვ.330 თბილისი 1997

²⁰ იქვე, გვ.331

²¹ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ნების გამოხატვის მაგალითს რეალური მოქმედება ანუ რეალაქტიც წარმოადგენს, თუმცა იგი მიმართულია არა სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის, შეცვლის ან შეწყვეტისაკენ, არამედ იგი ფაქტობრივ შედეგამდე მიდის.

დებს და წარმოადგენდეს ამ შედეგის მიღწევის უშუალო საფუძველს”.

როდესაც საუბარია ნების გამოვლენაზე, აუცილებელია განვსაზღვროთ, რომ თუ ნება გამოვლენილია სამართლებრივი ფორმის გარეშე, მაშინ სამართლებრივი შედეგი არ მიიღწევა. ასევე სამართლებრივი შედეგის დადგომა საეჭვოა იმ შემთხვევაშიც, თუ ნება არაუფლებამოსილი პირის მიერაა გამოვლენილი. საინტერესოა ასევე ის გარემოებაც, რომ სამოქალაქო-სამართლებრივი შედეგი, რომელიც ნების გამოვლენაზე ზემოქმედებით განხორციელდა, შეიძლება გაუქმდეს.

განსხვავებით ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ნების გამოხატვისაგან, სამოქალაქო-სამართლებრივი ნება თავისუფალია ყოველგვარი საკანონმდებლო ბოჭვისაგან. ეს იმას გულისხმობს, რომ ნების გამოხატვისას არ ხდება გამოვლენილი ნების მიმართ კანონის უზენაესობისა და კანონისმიერი დათქმის პრინციპების გამოყენება

როგორც ვიცით, სახელმწიფოს აქვს კანონმდებლობით განაწილებული უფლება იყოს როგორც საჯარო-სამართლებრივი ურთიერთობის სუბიექტი, ასევე სამოქალაქო-სამართლებრივი ურთიერთობისაც, რაც იმას ნიშნავს, რომ სამოქალაქო ურთიერთობაში სახელმწიფოს მიერ გამოხატული ნება კერძო-სამართლებრივი ხასიათისაა. ისმევა კითხვა: აქვს თუ არა სახელმწიფოს კერძოსამართლებრივი ურთიერთობის დროს ნების გამოხატვის იგივე საშუალებები და მოცულობა, როგორიც მოქალაქეს ექნებოდა? უნდა აღინიშნოს, რომ ამ საკითხთან დაკავშირებით არსებობს ორგვარი მოსაზრება. მეცნიერთა ნაწილი თვლის, რომ ამ დროს სახელმწიფო მოქმედებს როგორც სამოქალაქო-სამართლის სუბიექტი და მას იგივე მოცულობის ნების გამოხატვის საშუალება აქვს, როგორც მოქალაქეს. მეცნიერთა მეორე ნაწილი კი თვლის, რომ მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფოს, როგორც კერძო სამართლის სუბიექტის მოქმედება სამოქალაქო-სამართლებრივ ურთიერთობებში, მის მიერ გამოვლენილი ნება მაინც სამართლით იბოჭება. ანუ ყველა შემთხვევაში სახელმწიფოს, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოხატული ნება, იქნება ეს სამოქალაქო-სამართლებრივი თუ ადმი-

ნისტრაციულ-სამართლებრივი კანონისმიერ ბოჭვის პრინციპს უნდა ემორჩილებოდეს.

ზოგადად ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ნების გამოვლენაში მოიაზრება ადმინისტრაციული ორგანოსა თუ ადმინისტრაციული მოხელის მიერ გამოვლენილი ნება, რომელიც ადმინისტრაციული უფლებებისა თუ მოვალეობების დაწესებისკენაა მიმართული. უპირატესად, ადმინისტრაციული ნების გამოვლენა წარმოადგენს იმ საშუალებას, რომელიც მიმართულია მოქალაქისაკენ და მისი საშუალებით მოქალაქე მონაწილეობს სამართლებრივი შედეგის მიღებაში ადმინისტრაციული, საჯარო-სამართლებრივი სფეროს ფარგლებში²².

ადმინისტრაციული ნების გამოვლენის ფორმები ადმინისტრაციულ სამართალში სხვადასხვაა. კერძოდ, ადმინისტრაციული მოთხოვნის წაყენება, შემხვედრი ფულადი ურთიერთმოთხოვნის ვალდებულების გაქვითვა, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და ა.შ. ნების გამოვლენა, როგორც ასეთი, შესაძლებელია სიტყვიერი ან წერილობითი ფორმით, ასევე კონკლიუდენტური მოქმედებითაც იქნეს გამოხატული²³.

საჯარო-სამართლებრივ ურთიერთობაში ადმინისტრაციული ორგანოს კონკლიუდენტური მოქმედება, როგორც ნების გამოვლენა, არც ისე ხშირად გხვდება, მოუხდავად იმისა, რომ ამგვარი მოქმედება ნათელი და ადვილად აღსაქმელი შეიძლება იყოს მოქალაქისათვის. თუ ადმინისტრაციული ორგანოს მოქმედება განსაზღვრულობის ელემენტს არ შეიცავს, მაშინ იგი უკვე წარმოადგენს რეალურ აქტს. ადმინისტრაციის განმარტებითი საქმიანობის ფუნქციიდან გამომდინარე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კონკლიუდენტური მოქმედების განხორციელებისას არსებობს პრინციპი,

²² Badura.Ehles.Erichsen.össenbull. Papier. Rudolf.Rufner. – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, Berlin 1998 S.385

²³ ადამიანის კონკლიუდენტური მოქმედება სამოქალაქო სამართალში განსაზღვრულ წესებს უნდა შეიცავდეს, ამ წესებზე უნდა იყოს დამყარებული. აქ ხაზგასმულია ის მომენტი, რომ ადამიანები არამარტო სიტყვიერად და წერილობით გამოხატავენ საკუთარ ნებას, არამედ ასევე პირობითი ნიშნებითა თუ სხვა მსგავსი გამოხატვით, რაც ოურისპრუდენტიაში ასევე ნამდვილი ნების გამოვლენადაა მიჩნეული. (მაგ: მოძრაობის ნიშნები ქუჩაში)

რომლის თანახმადაც კონკრეტულ მოქმედაბაში ნაგულისხმევი მოთხოვნის განსაზღვრულობა დამოკიდებულია იმაზე, ეს მოთხოვნა აღმჭურველ თუ მავალდებულებელ სამართლებრივ შედეგს წარმოშობს.

ნების გამოვლენის დროს, სამოქალაქო კოდექსის შესაბამისი მუხლებიდან გამოვლინარე, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულების სუბიექტებს ენიჭებათ უფლება-მოვალეობათა თავისუფლად და თანაბრად განაწილების შესაძლებლობა, რაც კერძო ავტონომიის პრინციპიდან გამომდინარეობს და ადმინისტრაციული სახელშეკრულებო ურთიერთობის ამოსავალი დებულებაა. რადგან კერძო პირებს შეუძლიათ კანონით მათთვის მინიჭებულ ჩარჩოებში თავისუფლად მოახდინონ სამართლებრივი ურთიერთობის მიზნისა და შინაარსის განსაზღვრა, ასევე იგივე სამოქალაქო სამართლის ნორმების გამოყენებით, უკვე ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის სუბიექტებიც უფლებამოსილნი არიან განსაზღვრონ ადმინისტრაციული სახელშეკრულებო ურთიერთობის შინაარსი და მიზანი²⁴. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ საჯაროობის პრინციპზე დამყარებული ადმინისტრაცია საკუთარ მიზნებთან მიმართებაში კონსტიტუიციიდან და კანონიდან უნდა გამომდინარეობდეს. მიუხედავად ამგვარი უფლებამოსილებისა ადმინისტრაციული ორგანო ხელშეკრულების დადების პროცესში შებოჭილია კონსტიტუციითა და კანონით, რადგან ხელშეკრულების შინაარსი საჯარო ინტერესების განხორციელებას ისახავს მიზნად.

საჯარო ადმინისტრაციისათვის დამახასიათებელია არა ზოგადად ბუნებრივი ნება, არამედ სამართლებრივად მოწესრიგებული და მისთვის კანონიერ ჩარჩოებში მოქცეული ნება. გერმანულ მეცნიერთა ერთი ნაწილი მიიჩნევს, რომ ცივილურ სამართალსა და ზოგადად ნების გამოხატვასთან დაკავშირებულ მეცნიერულ ნაშრომებში გაბატონებული ცნება “კერძო ავტონომია” უცხოა, უვარგისია ადმინისტრაციული სამართლისათვის. ეს ცნება შეეფერება მხოლოდ ცივილურ სამართალზე ორიენტირებულ სამართლებრივ ინსტიტუტებს.

²⁴ Badura – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, Berlin 1998 S. 388

ზოგადად მიიჩნევა, რომ საჯარო სამართალი არ იცნობს სამოქალაქო სამართლისთვის დამახასიათებელ თავისუფალი მოქმედების შეუზღუდავ ჩარჩოებს, იმ შემთხვევაშიც კი როცა სუბიექტური უფლებების რეალიზაცია ხდება საჯარო სამართლის ფარგლებში, შესაძლებელია მხოლოდ ე.წ. საჯარო-სამართლებრივი მოქმედებების კონკრეტულ ჩარჩოებზე ვისაუბროთ. აქედან გამომდინარე, უნდა აღინიშნოს, რომ ყოველი სამოქალაქო სამართლებრივი ნორმა განკუთვნილი სახელშეკრულებო ურთიერთობებისთვის, პირდაპირ, შეზღუდვების გარეშე ადმინისტრაციულ სამართალში არ გამოიყენება.

დასკვნის სახით უნდა აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც დებს წმინდა სამოქალაქო-სამართლებრივ ხელშეკრულებას აბსოლუტურად თავისუფალია და მასზე ვრცელდება შეუზღუდავად კერძო ავტონომიის სამოქალაქო-სამართლებრივი პირობები. მაგრამ როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო უკვე ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას დებს და ამით ახორციელებს თავის სჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებას, მაშინ იგი იბოჭება კონსტიტუციითა და კანონით.

საინტერესოა საკითხი ასევე გამოვლენილი ნების განმარტების თაობაზე. უნდა აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციულ სამართალში გამოვლენილი ნების განმარტების თაობაზე გამოიყენება სამოქალაქო-სამართლებრივი ნების გამოხატვის განმარტებისათვის განკუთვნილი ნორმები. ზოგადად ადმინისტრაციულ სამართალში ხდება დიფერენციაცია თავად ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოვლენილი და მოქალაქის მიერ გამოვლენილი ნების განმარტებას შორის. ესა თუ ის ნების გამოვლენა ერთმნიშვნელოვანია თუ მრავალმნიშვნელოვანი, წყდება ერთიანი კანონის საფუძველზე. ზოგადად არსებული ეჭვისას განმარტება უნდა განხორციელდეს მოსარჩელის სასარგებლოდ. უზუსტობათა ტვირთი, როგორც წესი, ეკისრება ადმინისტრაციულ ორგანოს.

საინტერესოა საკითხი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ნების გამოვლენის გასაჩივრების თაობაზე. სამწუხაროდ ადმინისტრაციული ნების გამოვლენისას შესაძლებელია მოხდეს ნების შეცდომით გამოვლენა, რასაც მოქალაქისათვის მძიმე შედეგის მიღება შეუძლია. ამ საკითხის მოსაწესრიგებლად, კერძოდ კი მოქალაქის

დასაცავად ადმინისტრაციული უფლებამოსილების გადაჭარბებისა-
გან ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ნების გამოვლენის დროს
კანონმდებელი იყენებს მოქალაქის სამოქალაქო უფლებას, დაიცვას
საკუთარი ინტერესები გამოვლენილი ნების გასაჩივრების გზით.
კერძოდ, სამოქალაქო სამართლის ის მუხლები, რომლებიც ნების
გამოვლენის გასაჩივრებას ეხებიან, ასევე ადმინისტრაციულ სამარ-
თალშიც გამოიყენება, თუმცა რიგ შემთხვევაში მოდიფიცირებული
ფორმით. რადგან ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობა კანო-
ნის საფუძველზე წარიმართება, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ
გამოვლენილი ნება მხოლოდ მაშინ უნდა ჩაითვალოს ნამდვილად,
როცა იგი კანონის ფარგლებშია გამოვლენილი, კერძოდ, როცა
ადმინისტრაციული ორგანო ნების გამოვლენის დროს კანონის
ფარგლებში მოქმედებდა. აქედან გამომდინარე, არანამდვილი ადმი-
ნისტრაციული ნების აცილება შესაძლებელია მისი გასაჩივრებით
კანონით დადგენილი წესისი თანახმად.

ადმინისტრაციული სამართლის ფარგლებში გამოვლენილი
ნება სამოქალაქო-სამართლებრივი ნების გამოვლენისაგან კიდევ იმ
ნიშნით განსხვავდება, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გა-
მოვლენილი ნება შეიძლება სულ არ ისახავდეს მიზნად გარკვეუ-
ლი სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობას, შეცვლას ან
შეწყვეტას. იგი შეიძლება მიმართული იყოს მხოლოდ ფაქტობრივი
შედგენისაკენ. ამგვარი ნების გამოვლენად რეალური მოქმედება ანუ
რეალაქტი მიგვაჩნია, რომელიც ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ
გამოვლენილი ნების პროდუქტია, თუმცა მას სამართლებრივი შე-
დეგი, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი უფლებებისა და მოვალე-
ობების წარმოშობა არ მოჰყვება, არამედ მისი მიზანი ფაქტობრივი
შედგენის განხორციელებაა.

4. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფარგლების განსაზღვრა კანონის უზენაესობის პრინციპის საფუძველზე

როგორც ზემოთ გვქონდა აღნიშნული, ადმინისტრაციული
ხელშეკრულების დასაშვებობა დღესდღეობით ეჭვს არ ბადებს ოუ-
რიდიულ მეცნიერებაში. ადმინისტრაციულ ორგანოს რაღაც სპეცი-
ალური საფუძველი და საბაბი არ სჭირდება ადმინისტრაციული

ხელშეკრულების დადებისას. ადმინისტრაციულ ორგანოს კანონით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში შეუძლია კონკრეტული ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად ან ადმინისტრაციული ხელშეკრულება დადოს ან კიდევ გამოსცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, კერძოდ მოქმედების არჩევის თავისუფლება რიგ შემთხვევებში ადმინისტრაციულ ორგანოს ეკისრება.

თუმცა, არსებობს გარკვეული შეზღუდვებიც, რომლის დროსაც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება არ შეიძლება. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება შეუძლებელია თუ მის დადებას კანონის ნორმები ეწინააღმდეგებიან. აქ იგულისხმება ის მომენტი, როცა ნორმა პირდაპირ ეწინააღმდეგება კონკრეტული ურთიერთობის ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით მოწესრიგების შესაძლებლობას. შესაძლებელია, ასევე, ნორმამ პირდაპირ მიუთითოს კონკრეტული ურთიერთობის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით მოწესრიგების უპირატესობაზე. ასეთ შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, რა თქმა უნდა, არ დაიდება. მაგალითად, თანამდებობაზე დანიშნვისა და თანამდებობიდან განთავისუფლების ურთიერთობა ყოველთვის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით ხორციელდება. ამ კონკრეტული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით მოწესრიგება დაუშვებელია.

თუ კონკრეტული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის მიმართ არ არის გამოკვეთილი მისი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით მოწესრიგების აუცილებლობა, მაშინ ამ კონკრეტული ურთიერთობის მიმართ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტის გამოყენება დასაშვებია. კონკრეტული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის მოწესრიგებისას ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია განსაზღვროს ურთიერთობის მიმართ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დასაშვებობა. დასაშვებობა გულისხმობს კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მეშვეობით მოწესრიგების შესაძლებლობას. თუ, კონკრეტულ შემთხვევაში, ურთიერთობის ადმინისტრაციული ხელშეკრულების

მეშვეობით მოწესრიგება არ იყო დასაშვები, მაშინ ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ბათილია. ანუ დაუშვებელი ხელშეკრულების სამართლებრივი შედეგი არის მისი ბათილობა.

იმ ურთიერთობათა წრე, რომელთა მიმართაც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გამოყენება დაუშვებელია, საკმაოდ ვიწროა. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გამოყენების ფარგლები დღესდღეობით სულ უფრო და უფრო ფართოვდება. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების მიმართ კანონმდებელი გარკვეულ წინაპირობებსაც აწესებს.

ევროპის წამყვანი ქვეყნების სამართალში უდიდესი როლი ენიჭება კანონიერების პრინციპს, რომელიც თანახმადაც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა კანონსა და სამართალზეა დამოკიდებული. ეს პრინციპი გულისხმობს „ადმინისტრაციული ორგანოების კანონმდებლობის საფუძველზე შებოჭვას, რაც ამ ორგანოების ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების კონტროლის ქვეშ დაქვემდებარებას გულისხმობს“²⁵. კანონიერების პრინციპიდან გამომდინარეობს ორი ძირითადი დებულება: 1. კანონის უზენაესობის პრინციპი და 2. კანონისმიერი დათქმის პრინციპი²⁶.

კანონის უზენაესობისა და კანონისმიერი დათქმის პრინციპები, ასახავს ადმინისტრაციული ორგანოს უშუალო კავშირს არსებულ კანონებთან. კანონის უზენაესობის პრინციპი ადმინისტრაციულ ორგანოებს უკრძალავს კანონისგან გადახვევას. ადმინისტრაციულ ორგანოებს არ აქვთ უფლება მიმართონ ისეთ ღონისძიებებს, რომელიც კანონსაწინააღმდეგო ხასიათისაა. რაც შეეხება კანონისმიერი დათქმის პრინციპს, მისი შინაარსი იმაში მდგომარეობს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობა მხოლოდ კანონით მინიჭებული უფლებამოსილებით განისაზღვრება. აქედან გამომდინარე, ადმინისტრაციულ ორგანოს არ აქვს უფლება განახორციელოს რაიმე ქმედება, რაც არსებულ კანონს ეწინააღმდეგება.

²⁵ ლევან იზორია – „ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო“, (ავტორთა კოლექტივი), თბილისი 2005 გვ. 40

²⁶ Hans Joachim Knack – „Verwaltungsverfahrensgesetz“, Berlin, 1996 S. 839

ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს ყველა ქმედება, ყოველი მისი გადაწყვეტილება უშუალოდ კანონიდან უნდა გამომდინარეობდეს. ადმინისტრაციული ორგანოების, აღმასრულებელი ხელისუფლების განმახორციელებელი ორგანოების ძირითადი კონსტიტუციური ფუნქცია სწორედ კანონების აღსულებაა. კანონების აღსრულების პროცესში ადმინისტრაციული ორგანოები იყენებენ მათთვის კონსტიტუციით მინიჭებულ უფლებამოსილებას – გამოსცენ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების კონსტიტუციური დანიშნულებაა კანონების აღსრულება. ამ მონახაზით კიდევ ერთხელ უნდა გაუესვათ ხაზი იმ გარემოებას, რომ ადმინისტრაციული ორგანოების შექმნილი არიან კანონების სისრულეში მოსაყვანად და მათ აღსასრულებლად. სწორედ ამ ფუნქციის განხორციელების პროცესში ისინი გამოსცემენ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს, რომელთა საფუძველსაც კანონის მოთხოვნა უნდა წარმოადგენდეს.

ადმინისტრაციულ სამართალში გაბატონებული შეხედულების თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანოს ყველა საქმიანობა არ საჭიროებს საკანონმდებლო რეგლამენტაციას. საკანონმდებლო რეგლამენტაცია აუცილებელია ადმინისტრაციული ორგანოს შემზღუდველი საქმიანობისათვის. განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედებით იზღუდება მოქალაქეთა უფლებები, საკუთრების უფლება და სხვა. ასეთ შემთხვევაში, შემზღუდავი ხასიათი ღონისძიება უნდა შეიცავდეს დეტალურ საკანონმდებლო საფუძველს.

მეცნიერთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს აღმჭურველი საქმიანობა ყველა შემთხვევაში არ საჭიროებს საკანონმდებლო რეგლამენტაციას. ნაწილი მეცნიერებისა მკაცრად აკრიტიკებს ამ მიდგომას და მხარს უჭერს ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ აღმჭურველი ხასიათის ღონისძიებათა საკანონმდებლო რეგლამენტაციას. განსაკუთრებით კი ისეთი აღმჭურველი ღონისძიებების განხორციელების შემთხვევაში, რომლებიც დაკავშირებულია ფულად სუბსიდიებთან. ჩემი აზრით, ადმინისტრაციულ ორგანოს უნდა მიეცეს საშუალება კონკრეტულ სიტუაციებში, მაგ. ექსტრემალური სიტუაციები, მმართველობითი აღმჭურველი ღო-

ნისძიებები საკანონმდებლო რეგლამენტაციის გარეშეც განახორციელოს.

კანონის უზენაესობისა და კანონისმიერი დათქმის პრინციპები ყოველგვარი შეზღუდვისა და გამონაკლისის გარეშე მოქმედებს ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობაში და ასევე მის მიერ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების დროსაც. აქედან გამომდინარე, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მხარეებმა არ უნდა გაითვალისწინონ ხელშეკრულებაში ის ვალდებულებები, რომლებიც პირდაპირ ეწინააღმდეგება არსებულ საკანონმდებლო ბაზას. ადმინისტრაციული საქმიანობის პროცესში ადმინისტრაციული ორგანო უნდა მოქმედებდეს მხოლოდ კანონით მისთვის მინიჭებულ ჩარჩოებში და გადაწყვეტილებისა და მოქმედებათა ფორმებს არსებული კომპეტენციის ფარგლებში უნდა იღებდეს. ამ დებულების თანახმად, ევროპულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ლიტერატურაში ერთმანეთისგანაა გამიჯნული ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გადაწყვეტილებათა მიღების ორი ფორმა: ნორმატიულ აქტებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები და დისკრეციული უფლებამოსილებით მიღებული გადაწყვეტილებები²⁷.

ნორმატიული გადაწყვეტილებების მიღებისას ადმინისტრაციულ ორგანოს მატერიალურად არ აქვს უფლება ალტერნატიული გადაწყვეტილების მიღებისა. აქ იგულისხმება ის დებულება, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს კონკრეტული საქმიანობა მხოლოდ კონკრეტულ სამართლებრივ ნორმას უნდა ემყარებოდეს და მისგან უნდა გამოდინარეობდეს.

რაც შეეხება ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებას მიიღოს გადაწყვეტილება დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, აქ, ასე ვთქვათ, გარკვეული თავისუფლების მომენტი აქვს მინიჭებული ადმინისტრაციულ ორგანოს გადაწყვეტილების ფორმისა თუ სახის არჩევის დროს. თუმცა დისკრეციული უფლებამოსილების საზღვრებშიც აკრძალულია კანონის საწინააღმდეგო გადაწყვეტილებათა მიღება. ამ დროს ადმინისტრაციამ არჩევანი უნდა გააკეთოს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში არსებულ ალ-

²⁷ Harmut Maurer – „Verwaltungsrechtliche und verwaltungswissenschaftliche Aspekte der Gestaltung von Kooperationsverträgen bei Public Private Partnerships“, S. 210

ტერნატიულ გადაწყვეტილებათა შორის²⁸. აირჩიოს ყველაზე მისაღები საშუალება ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შესაძლებელია გამოვიტანოთ შემდეგი დასკვა: ადმინისტრაციული ხელშეკრულება დასაშვებია, თუ იგი კანონით არაა აკრძალული, თუმცა მისი დასაშვებობისა და ფარგლების განხილვისას აუცილებელია მისი ნორმატიული შინაარსისა და დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლების დაცვა. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსი კანონის ნორმას არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს და იგი ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლების გადაშეტებით არ უნდა იყოს დადებული.

როდესაც საუბარია ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების დასაშვებობაზე უნდა განვიხილოთ ყველა ის თეორიები, რომლებიც ამ საკითხს ეხება. საინტერესოა ნორმატიული უფლებამოსილების თეორია, რომლის თანახმადაც ადმინისტრაციული ხელშეკრულებები იმ ჩარჩოებში უნდა მოქცეს, რომელსაც კანონი ადგენს²⁹. აქ მხედველობაში მიიღება კონსტიტუციით აღიარებული ყველა ძირითადი უფლება და კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპები. ნორმატიული უფლებამოსილების თეორია წააგავს ბლეკმანის თეორიას, რომელსაც მატერიალური მოქმედების თავისუფლების თეორიას უწოდებენ. ამ უკანასკნელის შინაარსს წარმოადგენს ის, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს მხოლოდ იმ ფარგლებით შეუძლია დადოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება რა ფარგლებიც მას მატერიალურად დადგენილი აქვს თავისუფალი მოქმედებისათვის³⁰.

საინტერესოა ასევე შემდეგი თეორია, რომელსაც გამორიცხვის თეორია (*Unschlusstheorie*) ეწოდება. ამ თეორიის თანახმად ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ყველა იმ შემთხვევაშია დასაშვები, თუ კანონი კონკრეტულ შემთხვევაში საერთოდ არ კრძა-

²⁸ Hans Joachim Knack – „Verwaltungsverfahrensgesetz“, Berlin, 1996, S. 840ff.

²⁹ Fleiner Fritz – „Probleme des Öffentlichrechtlichen Vertrages in der Leistungverwaltung“, 1989 S.185

³⁰ Bleckmann Albert – „Subordinationsrechtlicher Verwaltungsvertrag und Gesetzmässigkeit der Verwaltung“, 1972 S.406

ლავს ხელშეკრულების დადებას.³¹ ამ თეორიის წარმოშობა განაპირობა იმ გარემოებამ, რომ ცხოვრებაში ხშირად იმგვარი ადმინისტრაციული ურთიერთობები, რომლებიც უპრიანია მოწესრიგდეს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით. თუმცა ის თეორია, რომ ხელშეკრულება მხოლოდ იმ შემთხვევაში უნდა დაიდოს, როცა ამას კანონი ითვალისწინებს, აფერხებს კონკრეტული ურთიერთობის რეალურად მოწესრიგების შესაძლებლობას. ამიტომ გამორიცხვის თეორიის თანახმად, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება უნდა დაიდოს და ურთიერთობა უნდა მოწესრიგდეს, თუ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება და საკითხის ამ გზით მოგვარება პირდაპირ არაა კანონით აკრძალული.

5. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფორმა

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 69-ე მუხლი ეხება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფორმას. კოდექსის თანახმად, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება იდება წერილობითი ფორმით, თუ კანონით სხვა რამ არაა გათვალისწინებული.

ეს დეფინიცია ადგენს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფორმას. კერძოდ, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება უნდა დაიდოს წერილობით, თითქმის ყველა კონკრეტულ შემთხვევაში, გარდა კანონით გათვალისწინებული გამონაკლისებისა. შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ თუ კანონში კონკრეტული სახის ხელშეკრულების დადებისათვის წერილობითი ფორმის პარალელურად დადგენილია მაგალითად, ხელშეკრულების სანოტარო წესით დამოწმებაც, მაშინ წერილობითი ფორმის პარალელურად კანონის ეს კონკრეტული მოთხოვნაც უნდა დაკმაყოფილდეს.

ამ კონკრეტულ საკითხთან დაკავშირებით გასათვალისწინებელია საპირისპირო შეხედულებაც. კერძოდ, მეცნიერთა ნაწილი თვლის, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტის

³¹ Rhinow Rene – „Verwaltungsrechtlicher oder privatrechtlicher Vertrag“, Recht 1985. S. 58

ფორმასთან დაკავშირებით მხოლოდ სამოქალაქო სამართლის ნორმების განოყენება დაუშვებელია.

საკითხის დასაკონკრეტებლად საჭიროა აღვნიშნოთ, რომ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 69-ე მუხლი ეხება ხელშეკრულების ფორმის საკითხს და მიიჩნევს, რომ “თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება შეიძლება დაიდოს მხოლოდ წერილობითი ფორმით”. რადგან აღნიშნული კოდექსის 65-ე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად “ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სამოქალაქო ხელშეკრულების დადებისას გამოიყენება სამოქალაქო კოდექსის შესაბამისი ნორმები,” ხელშეკრულების ფორმის შესახებ სამოქალაქო კოდექსში არსებული მოთხოვნებიც, კონკრეტულ შემთხვევაში, უნდა გავრცელდეს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მიმართ.

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ადმინისტრაციული კოდექსის §57 ითვალისწინებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისათვის წერილობითი ფორმის სავალდებულობას. აღსანიშნავია, რომ ადმინისტრაციული აქტის ფორმისაგან განსხვავებით ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისათვის უფრო მკაცრად განსაზღვრული ფორმაა დაწესებული. საყურადღებოა ის გარემოებაც, რომ კანონი კონკრეტულ შემთხვევაში შესაძლებელია ითვალისწინებდეს წერილობითი ფორმის პარალელურად სხვა რაიმე წინაპირობასაც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების დროს, ისევე როგორც ეს გათვალისწინებულია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის შესაბამისი მუხლით. ასე მაგალითად, აქ იგულისხმება წერილობით ფორმასთან ერთად ხელშეკრულების სანოტარო წესით დამოწმება. ასეთი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მაგალითია ყველა ის ხელშეკრულება, რომელიც უძრავი ქონების უფლებრივად დატვირთვისთანაა დაკავშირებული.

მაურერი მიუთითებს იმგვარ ხელშეკრულებებზე, რომელთა დადებისთვისაც კანონი საერთოდ არ ითვალისწინებს წერილობით ფორმას, კერძოდ უარს ამბობს წერილობით ფორმაზე კონკრეტულ შემთხვევებში. ავტორი ამგვარი ხელშეკრულებების მაგალითად ასახელებს ყოველდღიურ საყოფაცხოვრებო ხელშეკრულებებს კომუნალური ურთიერთობების სფეროში.

ტექნიკის განვითარებამ და კომპიუტერიზაციამ დღის წესრიგში დააყენა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების კომპიუტერული ფორმის დასაშვებობის საკითხი. თანამედროვე გერმანულ ავტორთა ნაწილი დღესდღეობით მიუთითებს, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულება შესაძლებელია დაიდოს როგორც ელექტრონული ფორმით ასევე სხვა ტექნიკური საშუალებების გამოყენებითაც³². ავტორთა განმარტებით ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ელექტრონული გაფორმებისას დოკუმენტი ელექტრონულად უნდა იყოს შედგენილი და იგი უნდა შეიცავდეს მხარეთა ელექტრონულად გაფორმებულ ხელმოწერასაც.

როგორც ზემოთ ითქვა, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ნამდვილობისათვის, რომელიც უძრავი საკუთრების გასხვისებასა თუ უფლებრივად დატვირთვას ეხება, აუცილებელ წინაპირობას სანოტარო წესით გაფორმება და საჯარო რეესტრში რეგისტრაცია წარმოადგენს. თუ ხელშეკრულება, რომლისათვისაც კანონი პირდაპირ ითვალისწინებს წერილობითი ფორმის პარალელურად სანოტარო გაფორმებასაც და მხარეები ამ წინაპირობის დაუცველად დადებენ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას, მაშინ ამგვარი ხელშეკრულება ბათილად ჩაითვლება. ასეთი მკაცრი მოთხოვნები და წინაპირობები, რომლებსაც გერმანული კანონმდებლობა ითვალისწინებს, განპირობებული არა საჯარო სამართლის დებულებებიდან, არამედ ისინი თავად სამოქალაქო-სამართლებრივი ნორმებიდან იღებენ სათავეს³³. კერძოდ, სამოქალაქო სამართლის ნორმები, რომლებიც ხელშეკრულებათა ფორმას ეხება შესატყვისი ნორმების სახით ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების მიმართ გამოიყენება.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების წერილობითი ფორმა გულისხმობს იმ გარემოებასაც, რომ ყოველი ცვლილება და დამატება ხელშეკრულებაში, ასევე ყოველი ახალი შეთანხმება ხელშეკრულების ირგვლივ მხარეების მიერ ასევე წერილობით უნდა გაფორმდეს. წერილობითი ფორმა საჭირო ადმინისტრაციული ხელშეკრულების აღსრულების, მისი სისრულეში მოყვენის შესახებ მხარეთა შეთანხმების ფორმულირებისთვისაც. თუ ადმინის-

³² Herbert Grziwotz – „Verwaltungsvertrag im öffentlichen Recht“, Berlin 2002 S.48

³³ Carl Hermann Ule / Hans-Werner Laubinger – „Verwaltungsverfahrenrecht“, München 1995 S. 775

ტრაციული ხელშეკრულების თაობაზე ერთერთმა მხარემ წერილობით გააფორმა ოფერტი, მეორე მხარის მიერ განცხადებულ აქცეპტს, ნების გამოხატვას მაშინ ექნება იურიდიული ძალა, თუ ასევე აქცეპტიც წერილობითი ფორმით გაფორმდა. ამ კონკრეტულ შემთხვევაში ზეპირი შეტყობინება იმისა, რომ ხელშეკრულება ხელმოწერილია, საკმარისი არაა³⁴.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების წერილობით გაფორმების მიზანს წარმოადგენს ის, რომ ამ საშუალებით ხდება მოქალაქის დაცვა ადმინისტრაციის უფლებამოსილების გადაჭარბებისაგან. წერილობით გაფორმებული დოკუმენტი მნიშვნელოვანი დამამტკიცებელი საბუთია უფლება-მოვალეობათა განაწილების შესახებ იმგვარ პარტნიორებს შორის, როგორც ადმინისტრაციული ორგანო და მოქალაქეა. სასამართლოში ადმინისტრაციული დავის განხილვისას ხშირ შემთხვევაში წერილობით გაფორმებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ერთადერთი დამამტკიცებელი საბუთია. იგი მოქალაქეს უადვილებს ადმინისტრაციული დავისას მტკიცების პროცესს³⁵.

ამასთანავე აღსანიშნავია, რომ გარდა მტკიცებულების ფუნქციისა წერილობით გაფორმებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ერთადერთი დოკუმენტია, რომელიც თავად ხელშეკრულების შინაარსზე გეაძლევს წარმოდგენას. მისი შინაარსიდან ირკვევა მხარეთა უფლება-მოვალეობების გადანაწილების სურათი, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საგანი, ხელშეკრულების აღსრულების, მისი ძალაში შესვლისა და გაუქმების პირობები.

³⁴ Herbert Grziwotz. – „Verwaltungsvertrag im öffentlichen Recht“, Berlin 2002, S. 48ff.

³⁵ Hans Joachim Knack – „Verwaltungsverfahrensesetz“, Kommentar, 5., neubearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin 1996 S. 887ff.

V. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსი გერმანული კანონმდებლობის მაგალითზე

საინტერესოდ მიგვაჩნია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსის, მისი ფარგლების ფორმულირება თანამედროვე გერმანული ადმინისტრაციული სამართლის მაგალითზე. უნდა აღინიშნოს, რომ ამ ინსტიტუტის ხანგრძლივი დროის პერიოდში გამოყენებამ, წარმოშვა ერთიანი სურათი საზოგადოებრივ ურთიერთობათა სფეროების შესახებ, რომლებიც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებით წესრიგდება. კერძოდ, გამოიკვეთა ურთიერთობათა წრე, რომლებსაც ადმინისტრაციული ორგანო სახელშეკრულებით ურთიერთობების გამოყენებით აწესრიგებს.

გერმანიის ადმინისტრაციული კოდექსის §§ 54-62 დეტალურად არეგულირებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტს. უნდა აღინიშნოს, რომ კანონმდებელი კოდექსში ხმარობს ტერმინს *“საჯარო-სამართლებრივი ხელშეკრულება”* და არა *“ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულება”*, ეს უკანასკნელი სამეცნიერო ლიტერატურაში მოიხსენიება, როგორც განსახილველი ურთიერთობის აღმნიშვნელი ტერმინი.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ადმინისტრაციულ კოდექსში იწოდება, როგორც *“საჯარო-სამართლებრივი ხელშეკრულება”*. *“საჯარო-სამართლებრივი”* ფართო გაგებას გულისხმობს, კერძოდ შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ საჯარო-სამართლებრივი ხელშეკრულების, უფრო ზუსტად, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულების მომწესრიგებელი ნორმები, რომლებიც მოცემულია გერმანიის ადმინისტრაციული კოდექსის §§ 54-62, საჯარო სამართლის სფეროში დადებულ ყოველ ხელშეკრულებას შეიძლება შეეხებოდეს. თუმცა ეს ვარაუდი მცდარია, რადგან აღნიშნული კოდექსის §1-ის 1-ლი ნაწილის თანახმად, ადმინისტრაციული კოდექსი მხოლოდ *“ადმინისტრაციული ორგანოების საჯარო-სამართლებრივ ადმინისტრაციულ საქმიანობას აწესრიგებს”*. აქედან გამომდინარე §§ 54-62 მოწესრიგებული საჯარო-სამართლებრივი ხელშეკრულებები არა ყოველი საჯარო-სამართლებრივი

ორგანოს მიერ დადებულ ხელშეკრულებებს არეგულირებენ, არამედ მხოლოდ იმ ორგანოებისას, რომელთა საქმიანობაც ადმინისტრაციული საჯარო-სამართლებრივი საქმიანობაა. კერძოდ, აქ იგულისხმება კონკრეტული ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულებების დადება, რომლითაც ხდება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი უფლებებისა და მოვალეობების დაწესება, შეცვლა ან შეწყვეტა³⁶. საკითხის დასაკონკრეტებლად უნდა აღინიშნოს, რომ “საჯარო-სამართლებრივ” (ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ) ხელშეკრულებას არ წარმოადგენენ სხვა საჯარო სამართლის დაწესებულებათა მიერ დადებული ხელშეკრულებები, როგორცაა მაგალითად, მთავრობის, სასამართლოს, პარლამენტის მიერ დადებული ხელშეკრულებები. ასე მაგალითად:

- სახელმწიფო-სამართლებრივი ხელშეკრულებები დადებული ფედერაციისა და მიწებს შორის, თავად მიწებს შორის დადებული ხელშეკრულებები;

საერთაშორისო-სამართლებრივი ხელშეკრულებები;

ხელშეკრულებები დადებული სახელმწიფოსა და ეკლესიას, ასევე რელიგიურ გაერთიანებებს შორის.

სხვა შემთხვევებში, ადმინისტრაციული ორგანოების ადმინისტრაციული საქმიანობის დროს გერმანიის ადმინისტრაციული კოდექსის § 54-62 მოქმედებს, თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს იმ გამონაკლისი სამართლებრივი სიტუაციების შესახებაც, როდესაც აღნიშნული მუხლები არ გამოიყენება:

1. § 54-62 არ გამოიყენება, როდესაც კონკრეტული სამართლებრივი ნორმები შეიცავენ სპეციალურ წესებს, რომლებიც ან შეესაბამებიან ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისათვის განკუთვნილ მუხლებს შენაარსობრივად ან მათ ეწინააღმდეგებიან. კერძოდ, ამ შემთხვევებში უპირატესობა სპეციალურ კანონს ენიჭება.

2. § 54-62-ის მოქმედება არ ვრცელდება მიწებისა და კომუნების ადმინისტრაციულ ორგანოებზე, თუ ამ კონკრეტულ ორგანოთა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი სახელშეკრულებო საქ-

³⁶ Carl Hermann Ule / Hans-Werner Laubinger – „Verwaltungsverfahrenrecht“, München 1995 S 738

მიანობა უკვე მოწესრიგებულია შესაბამისი მიწის ადმინისტრაციული კანონმდებლობით.

3. გერმანიის ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის § 54-62 არ გამოიყენება ასევე იმავე კოდექსის § 2-ში აღნიშნულ შემთხვევებში, კერძოდ ა) ეკლესიათა, რელიგიურ დაწესებულებათა და ორგანიზაციათა საქმიანობის პროცესში; ბ) ფედერაციული და მიწათა საფინანსო ორგანოების მიმართ მათ მიერ საგადასახადო საქმიანობის განხორციელების პროცესში; გ) დანაშაულის გამოვლენის, გამოძიებისა და აღკვეთის, ასევე სისხლის სამართლის დანაშაულთა საქმეებისა და სამოქალაქო საქმეების განხილვისას, კერძოდ სამოსამართლო საქმიანობის პროცესში; დ) გერმანული საპატენტო და სამარკო ნიშნების გამცემი ორგანოების საქმიანობისას სარბიტრაჟო სასამართლოებში; ე) იმ საქმიანობისას, რაც მოწესრიგებულია სოციალური სამართლის კოდექსით; ვ) ომის გამო მიყენებული ზიანის ანაზღაურებასთან დაკავშირებული ურთიერთობებისას; ზ) კომპენსაციებისა და ზიანის ანაზღაურების დროს.

4. § 54-62 მოქმედება დაუშვებელია, ასევე, ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობისას, რომელიც უკავშირდება საატესტაციო გამოცდების ან ტესტირებების ჩატარებას³⁷.

მას შემდეგ, რაც ზოგადად წარმოდგენა შეგვექმნა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მოქმედების ფარგლებზე, საინტერესოა იმის გარკვევა, თუ რას გულისხმობს თავად ცნება განსახილველი სამართლებრივი ურთიერთობისა.

§54-ში მოცემული ლეგალური დეფინიცია ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისა ასე უღერს: “საჯარო-სამართლებრივი ხელშეკრულება ესაა საჯარო სამართლის სფეროში დადებული ხელშეკრულება, რომელიც წარმოშობს, წყვეტს ან ცვლის საჯარო-სამართლებრივ ურთიერთობას”. იმისათვის, რომ გავერკვეთ მოცემულ დეფინიციაში, საჭიროა ზუსტად განვსაზღვროთ თუ რას წარმოადგენს ხელშეკრულება. ზოგადად სამართალში მიღებული დებულების თანახმად მხერების მიერ ორმხრივად გამოვლენილი

³⁷ Hans Joachim Knack – „Verwaltungsverfahrensgesetz“, Berlin 1996 S. 831

ნების პროდუქტი, რომელიც გამოხატულია ოფერტისა და აქცეპტის ფორმით³⁸.

როდესაც საუბარია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსზე, აუცილებელია განვიხილოთ, ასევე, ამ შინაარსის ფარგლებიც. კერძოდ, თუ რა ფარგლებში უნდა მოექცეს მხარეების მიერ განსაზღვრული უფლება-მოვალეობები. აქ მთავარი პრობლემაა იმ სამართლებრივი საზღვრის დადგენა, რომელშიც უნდა მოექცეს ადმინისტრაციული სუბორდინაციული ხელშეკრულება, რათა არ მოხდეს ადმინისტრაციული ორგანოს მოქმედებათა კომერცირება.

უნდა აღინიშნოს, რომ რადგან ადმინისტრაციული ორგანო, როგორც საჯარო ხელისუფლების მატარებელი და წარმომადგენელი, კანონთანაა დაკავშირებული, მისი ყოველი საქმიანობაც ასევე კანონიდან უნდა გამომდინარეობდეს. ამ პრინციპს ეწოდება კანონის უზენაესობის პრინციპი. კერძოდ, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსი არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს უპირველეს ყოვლისა კონსტიტუციას, კანონებს, ევროპის სამართალსა და ასევე ადმინისტრაციული ორგანოს დებულებებს.

³⁸ Harmut Maurer – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, München 1992 S. 320

თავი VI. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მიმართ სამოქალაქო სამართლის ნორმათა გავრცელების თავისებურებანი

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 64-ე მუხლის მეორე ნაწილის თანახმად “ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებისას გამოიყენება ამ კოდექსის ნორმები და საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით გათვალისწინებული დამატებითი მოთხოვნები ხელშეკრულებათა შესახებ”. ეს ფორმულირება მართებული და უდაოა და იგი შედეგია საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში 2005 წლის ივლისში განხორციელებული ცვლილებისა. არნიშნულ ცვლილებამდე ქართველი კანონმდებელი მცდარ გზაზე იდგა. კერძოდ, ადმინისტრაციული გარიგების დადებისას უპირატესობას სამოქალაქო სამართლის ნორმებს ანიჭებს გარიგებათა შესახებ და მხოლოდ დამატებით მოთხოვნებად მიიჩნევს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ნორმებს გარიგებათა დადების შესახებ. რაც შეეხება გერმანიის ადმინისტრაციული კოდექსს, §2-ის თანახმად, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მომწესრიგებელი ნორმებთან ერთად კონკრეტული საკითხის დასარეგულირებლად სამოქალაქო სამართლის ნორმებიც გამოიყენება ხელშეკრულებათა ზოგადი დებულებების შესახებ.

ჩვენი აზრით, ქართველი კანონმდებელი საჯარო სამართლის სფეროში დადებული სახელშეკრულებო ურთიერთობის მომწესრიგებელ ნორმებად უპირატესად საჯარო სამართლის ნორმებს უნდა მიიჩნევდეს და მხოლოდ დამატებითი მოთხოვნების თუ ხარვეზების შესავსებად უნდა იყენებდეს სამოქალაქო სამართლის შესატყვის ნორმებს.

როგორც ვიცით, არ არსებობს საჯარო სახელშეკრულებო ურთიერთობის მომწესრიგებელი ამომწურავი ნორმები. საჯარო-სამართლებრივი ხელშეკრულებები წესრიგდება კონკრეტულად საჯარო სამართლის შესაბამის დარგში არსებული სპეციალური ნორმების მეშვეობით, როგორც ეს ხდება მაგალითად ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დროს, რომლის მოწესრიგებაც ადმინისტრაციული კოდექსის შესაბამისი მუხლებით ხდება. თუმცა უნდა აღინიშნოს

ნოს, რომ რიგ შემთხვევაში წამოიჭრება ერთგვარი ხარვეზები და კონკრეტული საკითხის მოსაწესრიგებლად საკმარისი არაა მხოლოდ ადმინისტრაციულ კოდექსში არსებული ნორმები ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების შესახებ. ამ შემთხვევაში ევროპელი კანონმდებელი მიმართავს სამოქალაქო-სახელშეკრულებო სამართალს და მასში მოცემული ზოგადი დებულებების საფუძველზე ახდენს საკითხის რეგულირებას.

ასე მაგალითად, გერმანიის კანონმდებლობის თანახმად, კომუნების მიერ მიწის გაყიდვის ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მიმართ გამოიყენება სამოქალაქო-სახელშეკრულებო სამართლის დებულებები ნასყიდობის ხელშეკრულებათა შესახებ³⁹.

ასევე არსებობს სხვა მაგალითებიც, რომლებიც მკაფიოდ წარმოაჩენენ სამოქალაქო ნორმების ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მიმართ გამოყენების შესაძლებლობას. ამგვარი ნორმების გამოყენება ხდება ხელშეკრულების დადების, ხელშეკრულების განმარტების და სხვა საკითხებთან დაკავშირებით.

ჯერ კიდევ გერმანიის ადმინისტრაციული კოდექსის ძალაში შესვლამდე ფორსტჰოფი მიუთითებდა ადმინისტრაციული ურთიერთობების მოწესრიგებისას სამოქალაქო ნორმათა სუბსიდიალური გამოყენების აუცილებლობაზე⁴⁰. ავტორი მსჯელობდა რა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების რაობაზე, მიიჩნევდა, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მიმართ ჯერ ადმინისტრაციული კანონმდებლობის შესაბამისი ნორმები უნდა იქნეს გამოყენებული შემდგომ კი, გარკვეული ნაკლოვანებების აღმოსაფხვრელად, უნდა მიემართოთ დამატებით სამოქალაქო სამართლის ზოგად დებულებებსო.

მიუხედავად იმისა, რომ ადმინისტრაციული სამართალი საკმაოდ სრულყოფილადაა გერმანულ სამართალში კოდიფიცირებული, მაინც არსებობს ერთგვარი სიცარიელე, ე.წ. ხერვეზები, რომელთა შესავსებადაც გერმანულ ადმინისტრაციულ სამართალში სამოქალაქო სამართლის ნორმები გამოიყენება. სამოქალაქო-სამართლებრივი ნორმების სუბსიდიური გამოყენება გერმანულ იურიდი-

³⁹ Herbert Grziwotz – „Verwaltungsgestaltung im öffentlichen Recht“, Berlin 2002 S.81.

⁴⁰ Ernst Forsthoff – „Lehrbuch des Verwaltungsrechts“, 1973 S 255 ff.

ულ ლიტერატურაში ორი დაბულებით განისაზღვრება: 1. როგორც ვიცით სამოქალაქო სამართალში ნორმირებული და კონკრეტიზირებულია ზოგადი დებულებები, რომლების განკუთვნილია სამართლის სხვა დარგთა მიმართაც, როგორც ზოგადი პრინციპები. აქედან გამომდინარე ამ ზოგადი დებულებების გამოყენება ხდება ადმინისტრაციული სამართლის მიმართაც. 2. ხშირ შემთხვევაში საჯარო სამართალში არსებობს იმგვარი ურთიერთობები, რომელთა მოსაწესრიგებელი ნორმებიც საჯარო სამართლის ფარგლებში არ არსებობს. ამიტომ კანონმდებელი მიმართავს ანალოგიის პრინციპს, კერძოდ კი ხდება სამოქალაქო სამართლის შესატყვისი ნორმების ანალოგიის საშუალებით ადმინისტრაციულ სამართალში გამოყენება⁴¹.

გერმანელი იურისტი Iurgen Punke სამოქალაქო ნორმების ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მიმართ გამოყენების დებულებას კრიტიკულად აფასებს და სევამს კითხვას: თუ რა მეთოდების საშუალებით უნდა მოხდეს სამოქალაქო სამართლის ნორმების შემკვები და დამხმარე როლის რეალიზება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მიმართ? ავტორი აღნიშნავს, რომ ლიტერატურაში იმ მეთოდის შერჩევისა და გამოყენების შესახებ, რომლითაც უნდა მოხდეს სამოქალაქო ნორმების დამხმარე როლის რეალიზაცია, აზრთა სხვადასხვაობაა გამეფებული. ავტორთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ სამოქალაქო ნორმათა გამოყენება უნდა მოხდეს ინდივიდუალურად, საქმის ყოველი კონკრეტული გარემოების შესწავლის შემდეგ და არა სპონტანურად. მაგალითად გერმანელი მეცნიერი Knak-ი მიიჩნევს, რომ სამოქალაქო-სამართლებრივი დებულების გამოყენებამდე უნდა დადგინდეს, შეესაბამება თუ არა ეს უკანასკნელი საერთოდ კერძო და საჯარო სამართლის გამიჯვნის პრინციპს და თავად ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსს. ამ შესაბამისობის გარკვევა უნდა მოხდეს ყოველი კონკრეტული შემთხვევის გაანალიზებისა და შესწავლის საფუძველზე.

საკითხის შემდგომი შესწავლის საფუძველზე იბადება კითხვა: თუ რა პრინციპი და მეთოდი უნდა დაედოს საფუძვლად შე-

⁴¹ Paola Macedo Weiß – „Pacta sunt servanda im Verwaltungsrecht“, Frankfurt 1999 S.48

სატყვისი ნორმის გამოყენებას ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მიმართ? ასევე, სამოქალაქო-სამართლებრივი კონკრეტული დებულება შესაძლებელია თუ არა გამოყენებულ იქნეს ადმინისტრაციულ სამართალში და ადმინისტრაციულ გადაწყვეტილებას დაედოს საფუძვლად იმის გათვალისწინებით, რომ დოგმატურად კერძო და საჯარო სამართლის გამიჯვნა ხდება.

გერმანელ იურისტთა ნაწილის აზრით სამოქალაქო სამართლის მრავალი ნორმა შეიცავს იმ სამართლებრივ აზრსა და შეხედულებას, რომლებიც უშუალოდ გამოიყენება საჯარო სამართალში, კონკრეტულად კი ადმინისტრაციულ სამართალში შესატყვისი ნორმების შინაარსისა და საფუძვლის მიხედვით. აღნიშნული დებულებიდან გამომდინარე გერმანელ იურისტთა ნაწილი აღნიშნავს, რომ ამ დროს უნდა მიემართოთ ანალოგიას.

ამ აზრს განაგრცობს კავალა და მიუთითებს, რომ მხოლოდ დამხმარე და შემსვები როლის განსახორციელებლად ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მიმართ სამოქალაქო სამართლებრივი ნორმების გამოყენება უნდა მოხდეს. ავტორის აზრით, აქ საქმე ეხება არა უშუალო არამედ შესატყვისი ნორმების გამოყენებას.

ამ უკანასკნელ შეხედულებას თავის წიგნში აკრიტიკებს გერმანელი იურისტი პუნკე და მიუთითებს, რომ ავტორის განმარტებაში გასაოცრია ის, რომ იგი მეთოდოლოგიური ცნებების აღრევის პარალელურად ანალოგიის აღიარებით უფლებამოსილებათა დიდ არეალს ნორმის შემფარდებელ ორგანოს ანიჭებს, რომელსაც ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში საკუთარი თვალთახედვის მიხედვით შეუძლია მოახდინოს ვარირება მეთოდოლოგიურ ცნებებს შორის.⁴²

საკითხის შემდგომი დაკონკრეტებისათვის საინტერესოა იმ მოცულობის შესახებ ვიქონიოთ წარმოდგენა, რა მოცულობითაც სამოქალაქო სამართლის ნორმები და ზოგადი დებულებები მოქმედებენ ადმინისტრაციულ სამართალში. არსებობს სამართლებრივი ინსტიტუტთა სახეები, რომლებიც როგორც კერძო ასევე საჯარო სამართალშიც გამოიყენებიან. მაგალითისათვის შესაძლოა დავასახელოთ ქმედუნარიანობის ინსტიტუტი. აქედან გამომდინარე გერმა-

⁴² Jürgen Punkte – „Verwaltungshandeln durch Vertrag“, Kiel, 1988, S. 10

ნელ იურისტთა გარკვეული ნაწილი მიიჩნევს, რომ ეს კონკრეტული ინსტიტუტები, რომლებიც ზოგადად სამოქალაქო სამართალშია მოწესრიგებული, ადმინისტრაციულ სამართალშიც შესაძლოა იქნენ გამოყენებულნი მათი შინაარსობრივი მსგავსებისა და იდენტურობის გამო შემდგომი მოდიფიკაციის გარეშე. ამ მოსაზრების მიმდევრები არიან მიულერი, ზენდლერი, ჰამანი, კოლერი, გიცინგერი და სხვანი.

მიდელი აღნიშნავს, რომ ზოგადი ნორმები სამოქალაქო სამართლიდან ადმინისტრაციულ სამართალში მხოლოდ მოდიფიციების შემდგომ უნდა იქნეს გადმოტანილი.

რაც შეეხება ანალოგიის საშუალებით სამოქალაქო სამართლებრივი ნორმის ადმინისტრაციულ სამართალში გამოყენებას, ავტორთა ნაწილი ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ ანალოგია ესაა ერთადერთი მოქნილი საშუალება ადმინისტრაციულ-სახელშეკრულებო სამართალში წარმოშობილი პრობლემებისა და ხარვეზების აღმოსაფხვრელად. ანალოგიის გამოყენება უნდა მოხდეს საჯარო სამართლის სისტემისა და ინტერესთა შეჯერების საფუძველზე. რა თქმა უნდა, ამ მოსაზრების მოწინააღმდეგე აზრიც არსებობს გერანულ იურიდიულ ლიტერატურაში. დღესდღეობით ლიტერატურაში ამ საკითხის მოსაწესრიგებლად შერჩეულია პრაგმატულ-სინქრონული შედარებითი მეთოდი. იგი ყოველთვის მიიღება მხედველობაში სამოქალაქო ნორმების ადმინისტრაციულ სამართალში გამოყენების პროცესში.

თავი VII. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სუბიექტები

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სუბიექტებს წარმოადგენენ: ადმინისტრაციული ორგანო, ფიზიკური და იურიდიული პირები. საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, ადმინისტრაციულ-სახელშეკრულებო ურთიერთობა პირობითად ორგვარია:

1. ადმინისტრაციულ ორგანოსა და ფიზიკურ ან იურიდიულ პირთან დადებული;
2. ადმინისტრაციული ორგანოებს შორის დადებული.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სუბიექტებს წარმოადგენენ ის პირები, რომლებიც ზოგადად მონაწილეობენ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობაში. გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის § 11-ის თანახმად ადმინისტრაციული სამართლის სუბიექტებს წარმოადგენენ ფიზიკური და იურიდიული პირები, გაერთიანებები და ასევე თავად ადმინისტრაციული ორგანო. ამასთან მეცნიერები მიუთითებენ, რომ თავად ადმინისტრაციული მოხელე როგორც დამოუკიდებლად აღებული სუბიექტი, ვერ იქნება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის, კერძოდ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დამოუკიდებელი სუბიექტი, გამომდინარე იქიდან, რომ სუბიექტი შესაძლებელია იყოს მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც უფლებების და მოვალეობების მატარებლის როლშიც, კონკრეტულ შემთხვევაში, ესა თუ ის ადმინისტრაციული მოხელე გამოდის⁴³.

საკითხის დასაკონკრეტებლად საჭიროა კიდევ ერთხელ გავუსვათ ხაზი იმ გარემოებას, რომ ადმინისტრაციულ მოხელეს მხოლოდ უფლება აქვს მონაწილეობა მიიღოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებაში, რაც იმაში გამოიხატება, რომ დადოს ხელშეკრულება და უზრუნველყოს ხელშეკრულებიდან გამომდინარე ვალდებულების შესრულება. ხელშეკრულების მხარედ კი იგი არ მოიაზრება. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების პარტნიორად

⁴³ Carl Hermann Ule / Hans-Werner Laubinger – „Verwaltungsverfahrensrecht“, München 1995 S. 770.

ყოველთვის თავად ადმინისტრაციული ორგანო გამოდის, რომელიც თავის ფუნქციებს მოხელის მეშვეობით ასორციელებს.

ამასთან აღსანიშნავია, რომ არა ყველა შემთხვევაში ხდება ხელშეკრულების დადება მხოლოდ ხელშეკრულების მხარის უშუალო მონაწილეობით. ისევე როგორც სამოქალაქო სამართალში, სადაც ხელშეკრულების დადება როგორც ფიზიკური, ისე იურიდიული პირის მიერ წარმომადგენლის მეშვეობითაა შესაძლებელი, ასევე ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დროსაც ხელშეკრულებათა სუბიექტები თავიანთ სახელშეკრულებო ნებას წარმომადგენლის მეშვეობით გამოხატავენ.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება წარმომადგენლის მეშვეობით შეუძლიათ როგორც

– ქმედუნარიან, ასევე შეზღუდული ქმედუნარიანობის მქონე ფიზიკურ პირებს;

– იურიდიულ პირებსა და გაერთიანებებს კანონიერი წარმომადგენლის მეშვეობით;

– ადმინისტრაციულ ორგანოებს, რომლებიც სახელშეკრულებო ურთიერთობებში წარმოსდგებიან ხელმძღვანელის, წარმომადგენლის ან სხვა უფლებამოსილი ადმინისტრაციული მოხელის მეშვეობით⁴⁴.

ადმინისტრაციულ სამართალში წარმომადგენლობის უფლების საკანონმდებლო საფუძველს ქმნის საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 86-ე – 91-ე მუხლები. კოდექსით გარანტირებულია ყველა სუბიექტის უფლება ადმინისტრაციულ ორგანოსთან ურთიერთობა წარმომადგენლის მეშვეობით მოაწესრიგოს. კოდექსი ითვალისწინებს წარმომადგენლის სავალდებულო დანიშვნის წესს ისეთ შემთხვევებში, როცა ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე პირი არ არის რეგისტრირებული საქართველოში და არ გააჩნია მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი, ან როდესაც, ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობს 25 პირზე მეტი. ამ შემთხვევებში მოქალაქეებს განესაზღვრებათ წარმომადგენლის დანიშ-

⁴⁴ Carl Hermann Ule / Hans-Werner Laubinger – „Verwaltungsverfahrensrecht“, München 1995 S.7721

უნის ვადა, რომლიც გასვლის შემთხვევაშიც ადმინისტრაციული ორგანო თავად ნიშნავს მათ წარმომადგენელს.

როდესაც საუბარია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სუბიექტებზე, აუცილებელია გავამახვილოთ ყურადღება მოქალაქის, როგორც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის სუბიექტის სტატუსზე. კერძოდ, აქ საჭიროა ხაზი გავუსვათ იმ გარემოებას, რომ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი სახელშეკრულებო ურთიერთობის დროს მოქალაქე უკვე აღარ წარმომადგენს ადმინისტრაციის მხოლოდ ობიექტს. იგი თანაბარ საფეხურზე დგას ადმინისტრაციული ორგანოს გვერდით და მის თანასწორუფლებიან პარტნიორად გვევლინება. სახელშეკრულებო ურთიერთობის შინაარსიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებაში მოქალაქეს უნიჭება უფალებათა და მოვალეობათა რეალიზაციის იგივე საშუალებები, როგორიც ადმინისტრაციულ ორგანოს. ბუნებრივად ურთიერთდაქვემდებარებული ადმინისტრაციული ურთიერთობის ამ ახალ თანასწორობის პრინციპზე აღმოცენებულ ურთიერთობაში, მოქალაქე წარმოგვიდგება სრულუფლებიან სუბიექტად.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისათვის დამახასიათებელია ორი ძირითადი სუბიექტის, მოქალაქისა და ადმინისტრაციული ორგანოს, ერთობლივი მონაწილეობა. თუმცა არის შემთხვევები, როცა კონკრეტული ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სუბიექტებს მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოები ან მხოლოდ მოქალაქეები წარმომადგენენ. ამ საკითხებზე ყურადღებას მომდევნო თავებში გავამახვილებთ.

თავი VIII. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სახმები

1. ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებათა კლასიფიკაცია

უნდა აღინიშნოს, რომ ქართული ადმინისტრაციული სამართალი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გამოკვეთილ სახეებს არ იცნობს. გერმანიის ადმინისტრაციული სამართალი კი განასხვავებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სახეებს სხვადასხვა კრიტერიუმების მიხედვით. ამასთან აღსანიშნავია, რომ თავად ადმინისტრაციული კოდექსი ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების ამომწურავ ჩამონათვალს არ შეიცავს ანუ არ არსებობს ნუმერუს ცლასუს პრინციპი. მხოლოდ §55 და §56 განსაზღვრავს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების სპეციალურ სახეებს, კერძოდ *მორიგების* (Vერგლეიციჰვერტრაგ) და *გაცვლის* ხელშეკრულებებს (უსტაუსცჰვერტარგ). გარდა ამ ე.წ. სპეციალური ხელშეკრულებებისა გერმანიის სამეცნიერო იურიდიულ ლიტერატურაში გამოკვეთილია შემდეგი სახის ხელშეკრულებები: *სუბორდინაციული* და *კოორდინაციული* ბუნების, ასევე *მაკალებელი* და *განკარგულებითი* ხელშეკრულებები. სამართლებრივი ურთიერთობისა და კერძოდ კი იმის გათვალისწინებით, რომ ხელშეკრულების მხარეები ხელშეკრულების შინაარსის მიუხედავად ერთმანეთთან არიან დაკავშირებული. განასხვავებენ კოორდინაციულ-სამართლებრივ და სუბორდინაციულ-სამართლებრივ ხელშეკრულებებს, როგორც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ძირითად სახეებს.

2. სუბორდინაციულ-სამართლებრივი ადმინისტრაციული ხელშეკრულება

სუბორდინაციულ-სამართლებრივია ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, რომლის დროსაც ხელშეკრულების მხარეები გარდა სახელშეკრულებო ურთიერთობისა ერთმანეთთან ასევე ურთიერთდაქვემდებარებულ ურთიერთობაში იმყოფებიან. ამ შემთხვევაში იგულისხმება ისეთი სამართლებრივი ურთიერთობა, როდესაც მხარეები სახელშეკრულებო ურთიერთობათა ფარგლებს გარეთ, ნორ-

მალურ სიტუაციაში, ურთიერთდაქვემდებარებულ სუბიექტებს წარმოადგენენ. სუბორდინაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის მაგალითს წარმოადგენს ყველა ადმინისტრაციული ხელშეკრულება დადებული მოქალაქესა და ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის⁴⁵.

სუბორდინაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულება გამოიყენება იმგვარი ურთიერთობების მოსაწესრიგებლად, რომლებიც თავისი შინაარსის მიხედვით შეიძლება ადმინისტრაციული აქტის გამოცემითაც დარეგულირდეს. ამის მაგალითს წარმოადგენს შემთხვევა, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით გასცემს მოქალაქეზე მშენებლობის ნებართვას, რომელიც ასევე ადმინისტრაციული აქტითაც შეიძლებაოდა მოწესრიგებულიყო ანუ იგივე მშენებლობის ნებართვა ადმინისტრაციულ ორგანოს შეეძლო მოქალაქისათვის ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის საფუძველზე მიეცა.

შესაძლებელია სუბორდინაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულებით ადმინისტრაციულ ორგანოს ასევე განესაზღვროს ვალდებულება შემდგომში გამოსცეს ადმინისტრაციული აქტი ამა თუ იმ საკითხის მოსაწესრიგებლად. ასე მაგალითად, მშენებლობის ნებართვის გამცემა ადმინისტრაციული ორგანო სუბორდინაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულებით იღებს ვალდებულებას მშენებელზე გასცეს მშენებლობის ნებართვა, რომელიც ადმინისტრაციული აქტის გამოცემით ხორციელდება⁴⁶.

სუბორდინაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულებით შესაძლებელია ადმინისტრაციულმა ორგანომ იკისროს არამხოლოდ ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა ან ადმინისტრაციული აქტის გამოცემისაგან თავის შეკავება, არამედ ასევე ისეთი ვალდებულებაც რომელიც სხვა სახის საჯარო-სამართლებრივ სიკეთეს გულისხმობს. მაგალითად რეალური მოქმედებების შესრულება, როგორცაა გზების გაყვანა-მოწესრიგება ან სამართლებრივი ნორმების გამოცემა, მაგალითად მშენებლობის პროექტის დადასტურებასთან, დამოწმებასთან დაკავშირებული ნორმები.

⁴⁵ Obermayer Klaus - „Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz“, 1990, S.1051

⁴⁶ Carl Hermann Uwe/ Hans-Weber Laubinger – „Verwaltungsverfahrenrecht“, München 1995 S. 753

მაგალითებიდან გამომდინარეობს, რომ სუბორდინაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულება ნაწილობრივ ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ვალდებულებას შეიცავს, ნაწილობრივ ცვლის ადმინისტრაციულ აქტს, ხოლო რიგ შემთხვევაში კი საერთოდ არ იმყოფება უშუალო კავშირში ადმინისტრაციულ აქტთან.

საერთო ჯამში შეიძლება დაეასკვნათ, რომ სუბორდინაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულება უმეტესად დაიდება იმ შემთხვევაში, როდესაც ხელშეკრულების მხარეებს ურთიერთდაქვემდებარებული სუბიექტები წარმოადგენენ და ეს ურთიერთობა მათ შორის ადმინისტრაციული აქტის გამოცემითაც შეიძლება მოწესრიგებულყო.

განასხვავებენ სუბორდინაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულების ორ სახეს: კანონში მოხსენიებულ და არმოხსენიებულ სუბორდინაციულ-სამართლებრივ ხელშეკრულებებს (benannte und unbenannte Verträge). პირველი სახე ხელშეკრულებებისა და მათი სახელწოდება და შინაარსი პირდაპირაა ამ თუ იმ კანონით გათვალისწინებული, განსაკუთრებით იგულისხმება სპეციალური კანონები. რაც შეეხება ხელშეკრულებათა მეორე სახეს, მას სპეციალური კანონი არ ითვალისწინებს, იგი გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ადმინისტრაციული კოდექსის §54-დან უშუალოდ გამომდინარეობს⁴⁷.

3. კოორდინაციულ-სამართლებრივი ადმინისტრაციული ხელშეკრულება

კოორდინაციულ-სამართლებრივია ხელშეკრულება, რომლის მხარეებიც ერთმანეთისადმი ურთიერთდაქვემდებარებულ სუბიექტებს არ წარმოადგენენ. კერძოდ, აქ იგულისხმება ადმინისტრაციული ხელშეკრულება დადებული ორ ან მეტ ადმინისტრაციულ ორგანოს, საჯარო ხელისუფლების განმახორციელებელ ორგანოებს შორის. მასთანავე, კოორდინაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის თითოეული სუბიექტის მიერ მოქალაქესთან დადებული ადმი-

⁴⁷ Hans Joachim Knack - „Verwaltungsverfahrensgesetz“, Berlin 1996 S.855-856

ნისრტაციული ხელშეკრულება იქნება სუბორდინაციულ-სამართლებრივი ხასიათის.

უმეტესად კოორდინაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულება ადმინისტრაციულ ორგანოთა შორის დაიდება. ამ დროს სახეზე არ არის ხელშეკრულების, არსებული ურთიერთობის წარმმართველი ადმინისტრაციული ორგანო. ეს ის შემთხვევაა, როცა ხელშეკრულების ორივე მხარემ სახელშეკრულებო პროცესის წარმართვა ერთმანეთთან შეთანხმებით უნდა მოახდინონ. გამონაკლისია კოორდინაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულების ერთ-ერთი სუბიექტის მიერ ისეთი კომპეტენციის განხორციელება, რომელიც ჩვეულებრივ კერძო პირს განეკუთვნება.

კოორდინაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულების მაგალითს წარმოადგენენ შემდეგი სახის ხელშეკრულებები: ხელშეკრულებები საეკლესიო საზოგადოებებს და კომუნალურ ორგანიზაციებს შორის, სასაფლაოების მიმართ სარგებლობის ადმინისტრაციული წესების დანერგვის თაობაზე; რკინიგზასა და მშენებლობის სამინისტროს შორის გზებისა და რკინიგზის კეთილმოწყობის თაობაზე და ა.შ.

არაურთიერთდაკავშირებულ სუბიექტებს შორის წარმოშობილი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობა ძირითადად ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მეშვეობით წარიმართება. ამ შემთხვევაში ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა ერთი მხარის მიერ მეორის მიმართ და საკითხის ამ გზით მოგვერება არამიზანშეწონილი იქნება. აქვე უნდა მივუთითოთ ისეთი სახის ადმინისტრაციულ ურთიერთობაზე, რომელიც საჯარო სამართლის სფეროში სხვადასხვა ინსტანციებზე მდგომ სუბიექტებს შორის წარმოიშობა. კერძოდ, ეს ის შემთხვევაა, როცა ადმინისტრაციული ორგანოები იერარქიული თვალსაზრისით სხვადასხვა საფეხურზე იმყოფებიან და მათ შორის ურთიერთობა ადმინისტრაციული აქტის გამოცემითაც შეიძლება დარეგულირდეს. მეცნიერთა ნაწილი ასეთი სახის ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას, წარმოშობილს სხვადასხვა ინსტანციაზე მდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის, სუბორდინაციულ-სამართლებრივ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებად მიიჩნ-

ნეკს.⁴⁸ თუმცა, საინტერესოა ის თანამედროვე მოსაზრებები ამგვარი შემთხვევის შესახებ, რომელსაც პროფესორი ციკოვი იძლევა. მისი აზრით, კოორდინაციულ-სამართლებრივი სახის ადმინისტრაციული ხელშეკრულება შინაარსობრივად უფრო ფართოა, ვიდრე მისი მნიშვნელობა არსებული გაგებითა წარმოდგენილი. კერძოდ, გამოკვლევებით დასტურდება, რომ არც ყოველი ხელშეკრულება დადებული ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მოქალაქეს შორის წარმოადგენს სუბორდინაციულ-სამართლებრივ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას და არც ორ სხვადასხვა საფეხურზე მდგომ ადმინისტრაციულ ინსტანციას შორის დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულება შეიძლება იყოს ასევე სუბორდინაციულ-სამართლებრივი. ის საფუძველი, რომ ერთ ადმინისტრაციულ ინსტანციას მეორის მიმართ რიგ შემთხვევებში ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის უფლება აქვს, არ კმარა იმის დასამტკიცებლად, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოებს შორის სუბორდინაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულების დადება შესაძლებელი. ამიტომ, ასეთ შემთხვევაში სხვადასხვა საფეხურზე, ინსტანციაზე მდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოებს შორის დადებული ხელშეკრულებები ვერ იქნება სუბორდინაციულ-სამართლებრივი ბუნების. ისინი კოორდინაციულ-სამართლებრივია, მიუხედავად იმისა, რომ ხელშეკრულების მხარეები საჯარო სამართლის ფარგლებში სხვადასხვა ინსტანციაზე მდგომ სუბიექტებს წარმოადგენენ. ურთიერთდაკავშირებულობის პრინციპი ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მოქალაქეს შორის თავისი შინაარსით განსხვავდება იმ ურთიერთაკავშირებულებისაგან, რომელიც საჯარო სფეროში სხვადასხვა ინსტანციებს შორის არსებობს⁴⁹.

⁴⁸ Meyer/Borgs – „Kommentar zum Verwaltungsverfahrens Gesetz“, Kommentar, Aufl 2 Berlin, 1982 S. 500

⁴⁹ Jan Ziekow, Thorsten Siegel – „Entwicklung und Perspektiven des Rechts des öffentlich-rechtlichen Vertrages“, 2004 S.607

4. მავალბელი და განკარულებითი ადმინისტრაციული ხელშეკრულება

იურიდიულ ლიტერატურაში ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებებს განასხვავებენ ასევე მათი შინაარსის მიხედვით. კერძოდ, აქ იგულისხმება თავად ხელშეკრულებით მოწესრიგებული ურთიერთობის ბუნება და შინაარსი. ისევე როგორც სამოქალაქო სამართალი, ადმინისტრაციული სამართალიც განასხვავებს ხელშეკრულებათა შინაარსის მიხედვით მავალბელ და განკარგულებით ხელშეკრულებებს. პირველი სახის ხელშეკრულების შინაარსი სამოქალაქო სამართალში ვალდებულებით-სამართლებრივი ხელშეკრულებების ტიპს ქმნის, კერძოდ, მისი შინაარსი ხელშეკრულების მხარეებს გარკვეულ უფლებებსა და მოვალეობებს ანიჭებს. ხოლო რაც შეეხება მეორე სახეს, ასევე გავრცელებულს სამოქალაქო სამართალში, იგი მიმართულია უკვე არსებული ვალდებულებით-სამართლებრივი ურთიერთობების აღსრულების, შეცვლის ან შეწყვეტისაკენ⁵⁰.

მავალბელი და განკარგულებითი ხელშეკრულებით ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია იკისროს რაიმე მოქმედების შესრულება (ვალდებულებითი შინაარსის ადმინისტრაციული ხელშეკრულება) ან უკვე თავად არსებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით მოახდინოს რაიმე მოქმედების შესრულება. კერძოდ, პირველ შემთხვევაში ხელშეკრულების მხარეები კისრულობენ გარკვეულ ვალდებულებას და მათ აქვთ უფლება მოსთხოვონ ერთმანეთს ვალდებულების შესრულება, მეორე შემთხვევაში კი სახეზეა, უკვე არსებული ხელშეკრულებიდან ან ასევე კანონიდან გამომდინარე ვალდებულებების შესრულება. მაურერი აკონკრეტებს განკარგულებითი ხელშეკრულების როლს ადმინისტრაციულ სამართალში და ასკენის, რომ მისი ფარგლები განუსაზღვრელი და ფართო არ არის. მიუხედავად იმისა, რომ ამ ტიპის ხელშეკრულება განსაზღვრულ განკარგულებას შეიცავს, იგი მაინც ვერ ჩაითვლება ადმინისტრაციული აქტის შემცვლელად. ავტორს მიაჩნია, რომ არ შეიძლება ყოველ ადმინისტრაციულ აქტში “განკარგულება” დავინა-

⁵⁰ Carl Hermann Ule – „Verwaltungsverfahrenrecht“, München 1995 S. 755

ხოთ და ყოველი ადმინისტრაციული აქტის შემცველი ადმინისტრაციული ხელშეკრულება შინაარსის მიხედვით განკარგულებით ხელშეკრულებად მივიჩნიოთ. ამასთან აღსანიშნავია, რომ განკარგულებითი ხელშეკრულებით ვერ მოხდება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გარკვეული მოქმედების შესრულება, თუ კანონმდებლობა ამ კონკრეტული მოქმედებისათვის შესრულების სპეციალურ წესს ითვალისწინებს. ასე მაგალითად, მოხელეთა დანიშვნა მხოლოდ ადმინისტრაციული განკარგვითი ხელშეკრულების მეშვეობით შეუძლებელია, რადგან კანონი ამ შემთხვევისათვის დანიშვნის ბრძანების ხელში გადაცემის წესს ითვალისწინებს⁵¹.

5. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების განსაკუთრებული სახეები

ამომწურავი ჩამონათვალი ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების სახეებისა გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული არ არის. თუმცა კანონმდებელი აღნიშნული კოდექსის §55,56 ასახელებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების ე.წ. სპეციალურ სახეებს, როგორცაა მორიგებისა (Vergleichsvertrag) და გაცვლის (Ustauschvertrag) ხელშეკრულებები. მათი სპეციფიკურობა გამოწვეულია არამხოლოდ იმით, რომ ისინი ხშირად გამოიყენება პრაქტიკაში, არამედ იმიტაც, რომ ისინი მათთვის დამახასიათებელ სიძნელეებს ქმნიან.

მორიგების ხელშეკრულებით მხარეები ხელშეკრულების შინაარსიდან გამომდინარე წინააღმდეგობებს და გაურკვეველობას ორმხრივი მორიგებით (დათმობით) აღმოფხვრიან. მორიგების ხელშეკრულების წინაპირობას წარმოადგენს 1. ფაქტობრივი და სამართლებრივი გაურკვეველობის მოგვარების არსებობა ხელშეკრულების შინაარსში; 2. არსებული გაურკვეველობისა თუ წინააღმდეგობის დაძლევის შესაძლებლობა მხოლოდ გადამჭრელი ზომებით; 3. ხელშეკრულების ორივე მხარის მიერ წინააღმდეგობების დაძლევა ორმხრივი დათმობის საფუძველზე.⁵² მორიგების ხელშეკრუ-

⁵¹ Hans Joachim Knack – „Verwaltungsverfahrenscsetz“, Berlin 1996 S.865

⁵² Harmut Maurer – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, München 1992 S. 328

ლების ამოსავალი დებულება ისაა, რომ მხარეების მიერ განზორციელებული დათმობა მიმართული უნდა იყოს ხელშეკრულებიდან გამომდინარე წინააღმდეგობების აღმოფხვრისაკენ და არა მხარეების აზრთასხვადასხვაობის გამო წარმოშობილი სიძნელების დაძლევისაკენ. ამასთან, მხარეთა მიერ სუბიექტური წარმოდგენა იმისა, რომ ფაქტობრივი ან სამართლებრივი სიძნელეა სახეზე, არ კმარა. აუცილებელია ასევე ობიექტური მიზეზის არსებობაც. კერძოდ, ფაქტობრივი და სამართლებრივი ბუნდოვანება აღქმული უნდა იყოს ხელშეკრულების ორივე მხარის მიერ როგორც სუბიექტურად ასევე ობიექტურადაც. ბუდახი მიუთითებს, რომ მორიგების ხელშეკრულება ადმინისტრაციულ სამართალში განსხვავდება მორიგებისაგან სამოქალაქო სამართალში იმ მომენტიტ, რომ სამოქალაქო-სამართლებრივი მორიგებისთვის საკმარისია ცალმხრივი სუბიექტური ფაქტორით განპირობებული ბუნდოვანების არსებობა, ასეთი რამ კი ადმინისტრაციულ სამართალში დაუშვებელია. ბუნდოვანება გამომდინარე ხელშეკრულების ფაქტობრივი თუ სამართლებრივი გარემოებიდან ყოველთვის მხარეთა მიერ ომხრივად აღქმული და ასევე, ობიექტური პირობებით განპირობებული უნდა იყოს. ბუნდოვანება, წინააღმდეგობა სეხეზეა, თუ მაგალითად კონკრეტულ შემთხვევაში კონკრეტული სამართლებრივი ნორმის გამოყენება საეჭვოა ან ეჭვქვეშ დგას მისი გამოყენების დასაშვებობა, სახეზე არ არის სასამართლოს ერთმნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება სადაო საკითხთან დაკავშირებით და ასევე საკითხის შემდგომი გარკვევა უაზროდ დიდ საპროცესო დროს და თანხებს მოითხოვს.

საერთო ჯამში მორიგების ხელშეკრულება ადმინისტრაციულ სამართალში ემსახურება იმ იდეას, რომ სახელშეკრულებო ურთიერთობებისას წარმოშობილი წინააღმდეგობები მხარეთა ურთიერთდათმობით გადაიჭრას. ციკოვის აზრით, მორიგების ხელშეკრულება საფუძველია პროცესის ეკონომიურობისა. კერძოდ, მორიგებისა და ურთიერთდათმობის საშუალებით ხდება საკითხის სწრაფი გადაწყვეტა, რასაც ადმინისტრაციული საქმისწარმოებისთვის უდიდესი მნიშვნელობა აქვს.

მორიგების ხელშეკრულების მაგალითად შეიძლება შემდეგი შემთხვევა მოვიყვანოთ: ადმინისტრაციული ორგანო ითხოვს მოქალაქისაგან 100 ლარის ოდენობის ფულადი ვალდებულების შეს-

რულებას. ამასთან თავად თანხის გადახდის ვალდებულების არსებობა საეჭვოა, კერძოდ იმ საფუძველით, რომ სხვადასხვა სასამართლო ინსტანციამ სხვადასხვაგვარად გადაწყვიტა და დაასაბუთა ფულადი ვალდებულების არსებობა და ასევე იურიდიულ ლიტერატურაშიც აზრთასხვადასხვაობაა სადავო საკითხთან დაკავშირებით. კონკრეტულ შემთხვევაში ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მოქალაქეს შორის განხორციელებული მორიგებით საკითხი მოგვარდა, კერძოდ მოქალაქემ იკისრა არა 100 ლარის, არამედ 50 ლარის გადახდა, ე.ი. ორივე მხარის მიერ მოხდა გარკვეული დათმობის განხორციელება.

ამასთან საინტერესოა გერმანულ იურიდიულ ლიტერატურაში შეცდომით დადებული (მცდარი) მორიგების ხელშეკრულების შინაარსი. კერძოდ იგულისხმება, რომ თუ მორიგების ხელშეკრულების რომელიმე ერთ-ერთი წინაპირობა არ არის სახეზე ან ორმხრივი დათმობის ნაცვლად ხელშეკრულების მხოლოდ ერთმა მხარემ მოახდინა სახელშეკრულებო ურთერთობიდან გამომდინარე წინააღმდეგობის აღმოსაფხვრელად დათმობა, მაშინ ადმინისტრაციული კოდექსის § 55 არ გამოიყენება, კერძოდ სახეზე არ გვექნება მორიგების ადმინისტრაციული ხელშეკრულება. რაც შეეხება ამგვარი ხელშეკრულების ნამდვილობას, გამოიყენება ადმინისტრაციული კოდექსის § 59, კერძოდ მასში მითითებული წინაპირობების არარსებობისას შეცდომით დადებული მორიგების ხელშეკრულება ბათილად ჩაითვლება.

გაცვლის ხელშეკრულება ძირითადად მოქალაქეთა ინტერესების დაცვას ემსახურება ადმინისტრაციის თვითნებობისაგან. მისი შინაარსი ორმხრივი ვალდებულებების არსებობას გულისხმობს, სადაც ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული შემხვედრი ვალდებულება საჯარო ვალდებულების განხორციელებას ისახავს მიზნად. იგი მოითხოვს შემდეგი წინაპირობებს:

1. განსაზღვრული შეთანხმებული მიზნის არსებობა.

კერძოდ, მოქალაქე ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებისას არა ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივ გადაწყვეტილებას, არამედ ერთობლივად მიღებულ გადაწყვეტილებას ემორჩილება. აქედან გამომდინარე, აკრძალულია გლობალური, უშინაარსო

და ბუნდოვანი მიზნის შემცველი ვალდებულებების დაწესება მხარეთა მიერ⁵³.

2. საჯარო ვალდებულებების შესრულების მოთხოვნა.

აქ იგულისხმება ის მომენტი, რომ შეთანხმებული ვალდებულება საჯარო-სამართლებრივ ინტერესებს უნდა ემსახურებოდეს, წმინდა ფისკალური ინტერესები კონკრეტულ შემთხვევაში საკმარისი არაა.

3. თანაფარდობის პრინციპი

მოქალაქის საჩივრის დაკმაყოფილება შემხვედრი ვალდებულების განხორციელებით ადმინისტრაციულ ორგანოს მხოლოდ მაშინ შეუძლია, როცა ამის შესაძლებლობას კანონი სპეციელურად ითვალისწინებს ან ქმნის ამგვარი შემხვედრი ვალდებულების განხორციელების წინაპირობას.

4. სახელშეკრულებო სიკეთესთან საგნობრივი კავშირის არსებობა.

კერძოდ, აუცილებელია გაცვლის ხელშეკრულების შინაარსი საგნობრივ კავშირში იყოს შემხვედრ ვალდებულებასთან. აკრძალულია ისეთი შემხვედრი ვალდებულების დაწესება, რომელიც შინაარსობრივად და საგნობრივად ადმინისტრაციულ ურთიერთობათა სხვა სფეროს ეხება. ასე მაგალითად, თუ ხელშეკრულება დაიდო წყლით მომარაგების სფეროში, დაუსვებელია შემხვედრი ვალდებულების შინაარსი ავტოსადგომის გამოყენების ვალდებულებისკენ იყოს მიმართული. ანუ შინაარსობრივად ერთი სახის ხელშეკრულების მიმართ არ უნდა იქნეს გამოყენებული სხვა შინაარსის მქონე ადმინისტრაციული ურთიერთობიდან გამომდინარე ვალდებულება.

6. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება “კერძო პირებს” შორის

როგორც ზემოთ დავინახეთ, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება შეიძლება არსებობდეს როგორც ორ ადმინისტრაციულ ორ-

⁵³ Hans J. Wolff, Otto Bachof, Rolf Stober – „Verwaltungsrecht I“, München 1994 S. 802

განოს შორის (კოორდინაციულ-სამართლებრივი ადმინისტრაციული ხელშეკრულება), ასევე მოქალაქესა და ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის (სუბორდინაციულ-სამართლებრივი ადმინისტრაციული ხელშეკრულება). გერმანიის იურიდიულ ლიტერატურაში გამეფებულია აზრი იმის თაობაზე, რომ ადმინისტრაციული შინაარსის ხელშეკრულება, ე.წ. საჯარო-სამათლებრივი ხელშეკრულება შეიძლება ასევე ორ კერძო პირს შორის დაიდოს. თუმცა ამ მოსაზრებას ჰყავს მოწინააღმდეგეც, კერძოდ, გერმანელი იურისტი გერნი აღნიშნავს, რომ ორ კერძო პირს შორის დადებული ხელშეკრულება ყველა შემთხვევაში შეიძლება მხოლოდ სამოქალაქო-სამართლებრივი იყოს⁵⁴.

გერმანელი იურისტი ოტო მაიერი უარყოფდა რა ზოგადად საჯარო-სამართლებრივი ბუნების ხელშეკრულებათა არსებობას ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მოქალაქეს შორის, იგი ასევე მცდარად მიიჩნევდა აზრს კერძო პირებს შორის ადმინისტრაციული ხელშეკრულების არსებობის თაობაზე. თანაბარ საფეხურზე მდგომ სუბიექტს შორის დადებული ხელშეკრულება ყოველთვის სამოქალაქო-სამართლებრივია, მიიჩნევდა მაიერი. მის აზრს იზიარებენ ასევე თანამედროვე მეცნიერების ისეთი იურისტები როგორებიც არიან კრაუსი, ჯაკომელი და ულე⁵⁵. თუმცა მიუხედავად ამ მეცნიერთა მტკიცებისა, ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერება ვითარდებოდა და იგი მიდიოდა იმ დასკვნამდე, რომ პრაქტიკაში ხშირია შემთხვევები ორ კერძო პირს შორის დადებული ხელშეკრულებების ადმინისტრაციული ბუნების მქონე ხელშეკრულებად მიჩნევის შესახებ. რადგან გერმანული კანონმდებლობა და მეცნიერება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გამიჯვნის და მისი შინაარსის დახასიათებისას ხელშეკრულების ბუნებიდან გამომდინარეობს, ამიტომ მიუხედავად ხელშეკრულების სუბიექტებისა, ხელშეკრულების ბუნების განსაზღვრა იმაზე დამოკიდებული, ასრულებს თუ არა ხელშეკრულების შინაარსი საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებას.

⁵⁴ Alfons Gern – „Der Vertrag zwischen Privaten über öffentlichrechtliche Berechtigungen und Verpflichtungen-zur Dogmatik des öffentlichen Rechts“, Berlin 1977 S.51

⁵⁵ Gicmulla / Jawoosky / Müller-Uri – „Verwaltungsrecht“, 1995 S.325

ორ კერძო პირს შორის დადებული ხელშეკრულების ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ბუნების მქონე ხელშეკრულებად მიჩნევა, ქართული ადმინისტრაციული მეცნიერებისათვის შეიძლება უჩვეულოდ იქნეს მიღებული. ქართული ადმინისტრაციული კანონმდებლობა პირდაპირ განსაზღვრავს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის ზ) ქვეპუნქტში, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ერთ-ერთი სუბიექტი ყოველთვის ადმინისტრაციული ორგანო შეიძლება იყოს, რომელიც საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებების განხორციელების მიზნით დებს ხელშეკრულებას სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოსთან ან მოქალაქესთან. ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში არსებული დეფინიცია ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისა გამორიცხავს კერო სუბიექტებს შორის ადმინისტრაციული ხელშეკრულების განხორციელების შესაძლებლობას.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში მრავალი ცვლილება შევიდა და ეს ცვლილებები შეეხო ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტსაც, ხელშეკრულების ადმინისტრაციულად მიჩნევის კრიტერიუმად ქართველი კანონმდებელი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების აუცილებელ სუბიექტად მაინც ადმინისტრაციულ ორგანოს მიიჩნევს. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ზემოაღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილების განხორციელების შემდგომ, მოხდა ხელშეკრულების მიზანზე ორიენტირის აღება, მაგრამ პარალელურად მაინც დატოვა კანონმდებელმა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების აუცილებელ პირობად ადმინისტრაციული ორგანოს მონაწილეობა ხელშეკრულების დადებაში.

გერმანიის ადმინისტრაციული კოდექსიდან კერძო პირებს შორის ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დასაშვებობის დებულება არ გამომდინერობს. თუმცა, გაბატონებული შეხედულების თანახმად, ამგვარი ხელშეკრულებები დასაშვებია ადმინისტრაციულ სამართალში იმდენად, რამდენადაც მათი საჭიროება ზოგადი სამართლებრივი წესრიგიდან გამომდინარეობს.

რადგან გერმანული იურიდიული დოქტრინის თანახმად ადმინისტრაციულ, საჯარო-სამართლებრივ, ხელშეკრულებად მიიჩნევა ისეთი ხელშეკრულება, რომლის მიზანსაც საჯარო-სამართლებრივი

უფლებამოსილების განხორციელება და შესაბამისად, საჯარო მიზნების განხორციელება წარმოადგენს, ამიტომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულება შინაარსობრივი დატვირთვიდან გამომდინარე შეიძლება ორ კერძო პირს შორისაც დაიდოს. გერმანული კანონმდებლობა უარყოფს რა სუბიექტების თეორიას, ადმინისტრაციული და კერძო-სამართლებრივი ხელშეკრულებების ურთიერთგამიჯვნისას თავად ხელშეკრულების შინაარსიდან გამომდინარე. კერძოდ, არანაირი მნიშვნელობა არ აქვს წარმოადგენს თუ არა კონკრეტული ხელშეკრულების მხარეს ადმინისტრაციული ორგანო. თუ ხელშეკრულების შინაარსი საჯარო-სამართლებრივი ამოცანების განხორციელებასთანაა დაკავშირებული, მაშინ ეს კონკრეტული ხელშეკრულება საჯარო სამართლის სფეროს მიეკუთვნება. აქედან გამომდინარე, კიდევ ერთხელ დავასკვნით, რომ გერმანული კანონმდებლობა მიზანშეწონილად მიიჩნევს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულებების დადების შესაძლებლობას ორ კერძო პირს შორის.

აღსანიშნავია, რომ გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის უზენაესი ადმინისტრაციული სასამართლოს გადაწყვეტილებებიდანაც პირდაპირ ირკვევა კერძო პირებს შორის დადებული ხელშეკრულების ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებად მიჩნევის შესაძლებლობა. მასთან, სასამართლოს გადაწყვეტილებიდან გამომდინარეობს, რომ თუ ხელშეკრულების შინაარსი ამგვარი ურთიერთობის სავალდებულოობას შეესაბამება, მაშინ ხელშეკრულების მხარეთა ბუნებას, არანაირი მნიშვნელობა არ ენიჭება. თუ კერძო პირთა შორის დადებული ხელშეკრულება ადმინისტრაციული ბუნებისაა და ადმინისტრაციულ, საჯარო-სამართლებრივ მიზანს ემსახურება, მაშინ იგი დასაშვებია და მის მიმართ მხოლოდ სპეციალური ნორმები გამოიყენება⁵⁶.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულება კერძო მოქალაქეებს შორის მხოლოდ მაშინაა დასაშვები, როდესაც შესაბამისი სამართლის ნორმებით მხარეებისთვის პირდაპირაა განსაზღვრული საჯარო-სამართლებრივი შინაარსის მოქმედების შესრულება საჯარო სამართლის ფარგლებში. ასეთი კოორდინაციულ-სამართლებრივი ხელ-

⁵⁶ Paula Macedo Weiß – „Pacta sunt servanda im Verwaltungsrecht“, Frankfurt 1999 S.105

შეკრულების მაგალითს წარმოადგენს მესკუთრის მიერ შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს თანხმობით მესამე პირისათვის გზის დასუფთავების ვალდებულების გადაკისრება. ასევე, სახლის მეპატრონეს შეუძლია შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს თანხმობით თავისი განაწესი დააწესოს სახლის მცხოვრებთათვის⁵⁷.

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის კანონი წყლით უზრუნველყოფის შესახებ § 95 პირდაპირ იძლევა შესაძლებლობას წყლის მოხმარების სფეროში წამოჭრილი ურთიერთობების მოწესრიგება შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს თანხმობით კერძო პირზე ვალდებულებების გადაკისრებით მოხდეს⁵⁸.

ევროპის წამყვანი ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართლის და ადმინისტრაციული სასამართლო პრაქტიკის შესწავლამ დაგვანახა, რომ არსებობს უამრავი ცხოვრებისეული მაგალითი, როდესაც ადამინი სულაც არ გრძნობს, რომ მისი მოქმედებით, მის მიერ ხელშეკრულების დადებით, თუნდაც კერძო პირთან, იგი საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებას ახორციელებს, მას წარმოეშობა საჯარო სამართლის ნორმებით განსაზღვრული უფლებები და მოვალეობები. კერძო პირებს შორის დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მაგალითს წარმოადგენს ასევე ორ სტუდენტს შორის შეთანხმება, ხელშეკრულება რექტორატის თანხმობით საუნივერსიტეტო სასწავლო ადგილების გაცვლის შესახებ⁵⁹.

მაიერი მიუთითებს ასევე კოორდინაციულ-სამართლებრივი ტიპის ადმინისტრაციულ ხელშეკრულების არსებობაზე მოქალაქესა და ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის. ამგვარი სახის ხელშეკრულების მაგალითად იგი სამშენებლო სამართლის § 123-ის მე-3 ნაწილს ასახელებს. თუმცა აქვე აღნიშნავს, რომ აღნიშნული ხელშეკრულება მეცნიერთა უმეტეს ნაწილს სუბორდინაციულ-სამართლებრივად მიაჩნია. ავტორის აზრით, გერმანულ ადმინისტრაციის ტიპებს შორის ბოლო პერიოდში შეიმჩნევა ტენდენცია, ხელშეკრულებები დადებული ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მოქალაქეს შორის კერძო სამართლის მოქმედების სფეროს დაუქვემდებარონ.

⁵⁷ Giemulla / Jawoosky / Müller-Uri – „Verwaltungsrecht“, 1995 S.334

⁵⁸ Ulrich Battis – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, Berlin 2002 S. 216

⁵⁹ უნდა აღინიშნოს, რომ ევროპის თითქმის ყველა ქვეყანაში შესაძლებელია ამგვარი ურთიერთობების წარმოშობა სტუდენტებს შორის.

7. ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებათა უახლესი სახეები

სახელმწიფო თავის ამოცანებს როგორც კერძო-სამართლებრივი, ასევე საჯარო-სამართლებრივი ნორმების გამოყენებით ახორციელებს. თუმცა, დღესდღეობით გამოიკვეთა იმგვარ ურთიერთობათა სფერო, როდესაც სახელმწიფო უკვე როგორც კერძო სამართლის, ასევე საჯარო სამართლის ნორმებსაც იყენებს ერთდროულად კონკრეტული ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად. ამგვარ ახლებური ტიპის სამართლებრივ ურთიერთობებს კოოპერაციული ურთიერთობები ეწოდება (public private partnerships).

კოოპერაციული ხელშეკრულებები დამკვიდრდა ისეთ სფეროებში, როგორცაა ქალაქების აღმშენებლობისა და დაგეგმარების სფერო, ინფრასტრუქტურული სფერო, ბუნების დაცვის სფერო, სამშენებლო, კომუნალური და სხვა სფეროები. ევროპაში იმდენად არის ფეხმოკიდებული ადმინისტრაციული ორგანოსა და მოქალაქეს შორის კოოპერაციული ურთიერთობის ტენდენცია, რომ უკვე საუბრობენ პოლიციის სფეროში კოოპერაციული თანამშრომლობის შესახებაც (police private partnership).

პრაქტიკაში ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მოქალაქეს შორის შეიძლება დაიდოს ისეთი ხელშეკრულება, რომელიც თავისი შინაარსით არც სუბორდინაციულ-სამართლებრივი და არც კოორდინაციულ-სამართლებრივია. გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის სასამართლო პრაქტიკაში ასეთი ტიპის ადმინისტრაციული ხელშეკრულებები კოოპერაციულ-სამართლებრივ ხელშეკრულებებად იწოდება. რადგან გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ადმინისტრაციული კოდექსის §54 ხელშეკრულებათა სახეების ამომწურავ ჩამონათვალს არ შეიცავს, ამიტომ კოოპერაციული სახის ხელშეკრულებაც ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების რიგს განეკუთვნება და მასზე ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისათვის განსაზღვრული ყველა სამართლებრივი ნორმა უნდა გავრცელდეს⁶⁰.

⁶⁰ Jan Ziekow, Thorsten Siegel – „Entwicklung und Perspektiven des Rechts des öffentlich-rechtlichen Vertrages“, 2004 S.608

კოოპერაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულებები გერმანულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობებში ინგლისური და ამერიკული სამართლიდან შემოვიდა. იგი ანგლო-ამერიკული სამართლის ტიპის ქვეყნებისთვისაა დამახასიათებელი. ეს ახალი ტიპის ურთიერთობა იწოდება Public Private Partnerships, რაც ქართულად კერძო-საჯარო-პარტნიორობას, იგივე თანამშრომლობას ნიშნავს. ეს ზოგადი ტერმინი აერთიანებს ადმინისტრაციული ორგანოსა და მოქალაქეთა იმგვარი ახალი საქმიანობების ფორმას, რომლებიც ძირითადად თანხმობის, შეთანხმების და მორიგების ფორმით ვლინდება⁶¹. ამგვარი ახლებური ტიპის ურთიერთობებს ადმინისტრაციული ორგანოს „არაფორმალური საქმიანობის ფორმასაც“ უწოდებენ.

ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის არაფორმალურ ფორმას მიეკუთვნება ადმინისტრაციული ორგანოს ყველა იმგვარი საქმიანობა, რომელიც ნორმატიულად არაა მოწესრიგებული, თუმცა იგივე სამართლებრივი შედეგის მიღწევა შეუძლია, როგორც კანონში, ნორმატიულად მოწესრიგებულ საქმიანობის ფორმებს. მეცნიერთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობების მოწესრიგების არაფორმალური საშუალებების არჩევა მხარეებს უფრო ხელსაყრელად მიაჩნიათ, რადგან მათი მეშვეობით უფრო მარტივი და მოსახერხებელი ხდება კონკრეტული ურთიერთობის დარეგულირება ზედმეტი ნორმატიული მოთხოვნებისაგან თავის არიდების გზით.

თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ამ დროს წარმოიშობა საფრთხე თვითნებობისა როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს, ასევე მოქალაქის მხრიდან, რადგან ეს ახლებური ტიპის ხელშეკრულებები ყოველგვარი სამართლებრივი ნორმის მოთხოვნათაგან თავისუფალნი არიან. მათზე არ ვრცელდება კანონის მოთხოვნები. ასევე, კონტროლის ფორმები პოლიტიკური, სასამართლო, ადმინისტრაციული კოოპერაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულებების მიმართ არ არსებობს. ამგვარი ხელშეკრულებების დადება, მათზე კონტროლი და მათი აღსრულება მხოლოდ მხარეთა კომპეტენციაა.

⁶¹ Manfred Bulling – „Kooperatives Verwaltungshandeln in der Verwaltungspraxis“, Heft 7 S.277

საინტერესოა საკითხი იმის თაობაზე, თუ რით განსხვავდება კოოპერაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულება ადმინისტრაციული კანონმდებლობით მოწესრიგებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულებისაგან? მათ შორის განმასხვავებელი ისაა, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს არაფორმალური საქმიანობის ფორმით დადებული კოოპერაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულება ზეპირად იდება, თუმცა შეიძლება მხარეებმა იგი წერილობითაც გააფორმონ⁶².

რადგან ხელშეკრულებათა ეს ახალი ტიპი კანონმდებლობით არაა მოწესრიგებული, შესაბამისად არ არსებობს კანონით დადგენილი ხელშეკრულების სავალდებულო ფორმატ. რაც შეეხება ხელშეკრულებიდან გამომდინარე ვალდებულებათა აღსრულებას, უნდა აღინიშნოს, რომ რადგან კოოპერაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულება შეიძლება ზეპირი შეთანხმების ფორმას ატარებდეს, მისი აღსრულების საკითხი კანონით არაა მოწესრიგებული. ამ ახალი ტიპის შეთანხმებათა არსებობა, მათი დადება, მათი აღსრულება მთელი მოცულობით მხარეთა ნდობაზეა დამოკიდებული. მიუხედავად იმისა, რომ საკანონმდებლო საფუძველი არ არსებობს, ამგვარი ტიპის ხელშეკრულებები იგივე შეთანხმებები მრავლად გვხვდება პრაქტიკაში და ადმინისტრაციულ ორგანოთა ყოველდღიურ საქმიანობაში მოქალაქეებთან მიმართებაში.

ამ ახალი ტიპის საქმიანობის ფორმათა გავრცელებას და მათ დამკვიდრებას წამყვანი ევროპული ქვეყნების ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი საქმიანობის პროცესში გარკვეული მიზეზები გააჩნია. მიუხედავად იმისა, რომ ამ კონკრეტულ შემთხვევაში ურთიერთობის წარმართვა და შეთანხმების შესრულება მხოლოდ მხარეთა ნდობაზე და კეთილსინდისიერებაზეა დამოკიდებული, შეთანხმებები, კოოპერაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულებები მაინც გამოიყენება საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებების განსახორციელებლად. უპირველეს ყოვლისა ეს განპირობებულია სახელმწიფოსა და მოქალაქის ურთიერთობათა მოდიფიკაციით. დღესდღეობით სახელმწიფო საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსი-

⁶² Harmut Maurer – „Verwaltungsrechtliche und verwaltungswissenschaftliche Aspekte der Gestaltung von Kooperationsverträgen bei Public Private Partnerships“, Heft 3, 998, S. 89

ლებებს არამარტო ადმინისტრაციული ორგანოების მეშვეობით, არამედ, ასევე, მოქალაქეების აქტიური მონაწილეობითაც ახორციელებს.

ევროპული ქვეყნების გამოცდილება ცხადყოფს, რომ მოქალაქეებთან თანამშრომლობისა და შეთანხმებულად მოქმედების გზით სახელმწიფო საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებებს უფრო ნაკლებ დროში, ეკონომიურად და შინაარსობრივად უფრო მოქნილად ახორციელებს, ვიდრე იგი ამ კონკრეტულ ამოცანებს მხოლოდ ბიუროკრატიული აპარატის მეშვეობით განახორციელებდა. ამ დროს მხარეებს შორის ნაწილდება პასუხისმგებლობა კონკრეტული საქმიანობისათვის, არც შეთანხმების, კოოპერაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულების პირნათლად შესრულებისა⁶³.

შემდგომი მიზეზი კოოპერაციული ხელშეკრულებების დამკვიდრებისა ისაა, რომ სახელმწიფოს ბიუჯეტის ნაკლებობის გამო ვეღარ შესწევს უნარი თავად განახორციელოს საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებები ყველა მიმართულებით, იქნება ეს ეკოლოგიის, ეკონომიკის, ტექნიკის თუ სხვა სფეროები. აქედან გამომდინარე, ფინანსების მოზიდვის ერთ-ერთ საშუალებას მოქალაქეთა ჩაბმა წარმოადგენდა საჯარო საქმიანობის განხორციელების პროცესში.

უნდა აღინიშნოს, რომ კოოპერაციული თანამშრომლობის ფორმა ევროპაში ამერიკულმა გამოცდილებამ დაამკვიდრა. ამერიკის შეერთებული შტატების ადმინისტრაციული ორგანოების საუკუნეზე მეტია მოქალაქეებთან მოლაპარაკების, შეთანხმებისა თუ მათთან კოოპერაციის გზით ახორციელებენ საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებებს.

კოოპერაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულებების, როგორც დაპირების საფუძველით დადებული ხელშეკრულებების, მაგალითია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-9 მუხლში განსაზღვრული „ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება კანონიერი ნდობის შესახებ“. ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირების არსი იმაში მდგომარეობს, რომ იგი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-

⁶³ Heinz Joachim Bonk – „Fortentwicklung des Öffentlich-Brechtlichen Vertrags unter besonderer Berücksichtigung der Public Private Partnerships“, 2004, Heft 3 S.145

სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე, ან ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებაზე პირობას აძლევს მოქალაქეს, რომ კონკრეტული ქმედება განხორციელდება, მას მოჰყვება იურიდიული შედეგი. ეს დაპირება არც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტია და არც ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, მიუხედავად იმისა, რომ იგი წერილობით გამოიცემა. ჩვენი აზრით, ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება ახლებური ტიპის ხელშეკრულებაა, შეთანხმებაა, რომელიც კოოპერაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულებების ტიპს მიეკუთვნება, რომლის მრავალი გამოვლინება სხვადასხვა ფორმით დამკვიდრებულია ევროპულ სამართალში. ჩვენში ამის პრაქტიკა არ არსებობს.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე უნდა აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების სახეებად დაყოფას არამართო თეორიული, არამედ ასევე დიდი პრაქტიკული დანიშნულებაც აქვს. ხელშეკრულებათა დაჯგუფება, მათი კლასიფიკაცია ხელს უწყობს ადმინისტრაციის ეფექტურ მუშაობას, ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის უპრობლემო გამოყენებას.

საქართველოს ადმინისტრაციული სამართლისათვის უდიდესი მნიშვნელობა აქვს გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ადმინისტრაციული სასამართლო პრაქტიკის შესწავლას და განზოგადებას, რადგან როგორც დავინახეთ უამრავი ახალი სახე იკვეთება ადმინისტრაციული ხელშეკრულებებისა თავად პრაქტიკაშიც, როგორცაა ზემოაღნიშნული კოოპერაციული ხელშეკრულება. მათი შემდგომი ანალიზი, რა თქმა უნდა, უდიდეს როლს შეასრულებს მყარი, დახვეწილი ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ჩამოყალიბებაში.

IX. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი

1. ზოგადი მიმოხილვა

ადმინისტრაციული ხელშეკრულება და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმებს წარმოადგენენ. მათი მეშვეობით ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებს, გამოხტავს თავის ნებას, ახორციელებს კანონით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს. როგორც ვიცით, ადმინისტრაციული ორგანოს მოქმედების კლასიკურ საშუალებასა და ფორმას ყოველთვის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი წარმოადგენდა. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება კი მოქმედების შედარებით ახალი საშუალებაა. მას ადმინისტრაციული ორგანოს ატიპური მოქმედების ფორმასაც კი უწოდებენ.

თანამედროვე ევროპულ იურიდიულ ლიტერატურაში არსებობს აზრი იმის თაობაზე, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ადმინისტრაციული ორგანოს უფრო მოქნილი საქმიანობის ფორმაა. მეცნიერთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ იქ სადაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა და მისი მეშვეობით ურთიერთობის მოგვარება უხერხული და უადგილო იქნება, შესაძლებელია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება.⁶⁴ ამასთან, ავტორები მიუთითებენ, რომ მიუხედავად ადმინისტრაციული ხელშეკრულების პოზიტიურობისა, იგი მაინც ვერ ჩაითვლება უნივერსალურ ფორმად, რადგან ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის დროს წარმოიშობა ისეთი ურთიერთობები, რომლებიც თავისი შინაარსით მხოლოდ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით შეიძლება დარეგულირდეს.

⁶⁴ Volker Büchner – „Die Bestandskraft verwaltungsrechtlicher Verträge“, Dusseldorf, 1979, S. 90

ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება აქვს ესა თუ ის სამართლებრივი ურთიერთობა როგორც ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით, ასევე, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით დაარეგულიროს. ამასთან აქ საქმე ეხება ალტერნატიულობის პრინციპს. კერძოდ, ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება აქვს კონკრეტულ შემთხვევაში ან გამოსცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ან დადოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება. თუმცა, როგორც ზემოთ აღინიშნა, არ უნდა გავიგოთ თითქოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ცვლილეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტს ან მის ადგილს იკავებდეს კონკრეტულ სიტუაციაში. ეს ასე არაა. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება ეს დამოუკიდებელი მოქმედების შესაძლებლობაა ადმინისტრაციული ორგანოსი კონკრეტული ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად, რომელიც ასევე ისეთ შემთხვევებშიც გამოიყენება, როდესაც ადმინისტრაციული ურთიერთობა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემითაც შეიძლებოდა მოწესრიგებულიყო.

როდესაც საუბარია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ურთიერთმიმართებაზე, ყოველთვის წამოიჭრება საკითხი მათ შორის ეფექტურობის მაღალი კოეფიციენტის თაობაზე, ანუ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება უფრო ეფექტურია და ხელსაყრელი, ამასთანავე უნივერსალური, თუ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა. მეცნიერთა ერთი ნაწილი თვლის, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ესაა უფრო ტრადიციული და გამოცდილი ხერხი, მოქმედების საშუალება ადმინისტრაციული ორგანოსი, რომლის გამოყენება კონკრეტული ურთიერთობების მოსაწესრიგებლად აუცილებელია და მისი შეცვლა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებით არ შეიძლება. ნაწილს მეცნიერებისას კი მიაჩნია, რომ თანამედროვე პირობებში, როდესაც ხდება მოქალაქეების დაახლოვება სახელმწიფო ორგანოებთან, როდესაც წინ მიიწვევს საკითხების მოლაპარაკებისა და კოოპერაციულობის პრინციპით გადაწყვეტის ტენდენცია, ამ პირობებში ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება უფრო ეფექტურია და მისი როლი მალღდება საზოგადოებაში. ადმინის-

ტრაციული ორგანოს საქმიანობის ამ ორ ფორმას შორის განმასხვავებელი ნიშნების ფორმულირება, საშუალებას მოგვცემს თვალნათლივ დავინახოთ თითოეული მათგანის ეფექტურობა კონკრეტულ ურთიერთობასთან მიმართებაში.

საინტერესოა საკითხი იმის თაობაზე თუ რა განსხვავება არსებობს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისა და ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას შორის, რითი განსხვავდება ის სამართლებრივი შედეგი, რასაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა წარმოშობს, იმ სამართლებრივი შედეგისაგან, რომელიც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების შემდეგ წარმოიშობა?

ამ კითხვებზე პასუხის გასაცემად უნდა განვიხილოთ თითოეული ინსტიტუტის შინაარსი ცალ-ცალკე და გამოვყოთ მათი მსგავსი და განმასხვავებელი ნიშნები. უპირველეს ყოვლისა, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გარეგნულ განმასხვავებელ ნიშანს წარმოადგენს ის, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ადმინისტრაციული ორგანოს ყოველთვის ცალმხრივად გამოვლენილ ნებას გულისხმობს. ამის საპირისპიროდ კი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსი ყოველთვის მხარეთა ორმხრივად გამოვლენილ ნებას შეიცავს. მასთან, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალაში შესვლა, მასში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა, ყოველთვის ცალმხრივად, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ხდება. რაც შეეხება ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას, მასში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა მხოლოდ მხარეთა შეთანხმებით ხდება, ასევე მხარეები თავად ათანხმებენ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ძალაში შესვლისა და მისი გაუქმების საკითხებს.

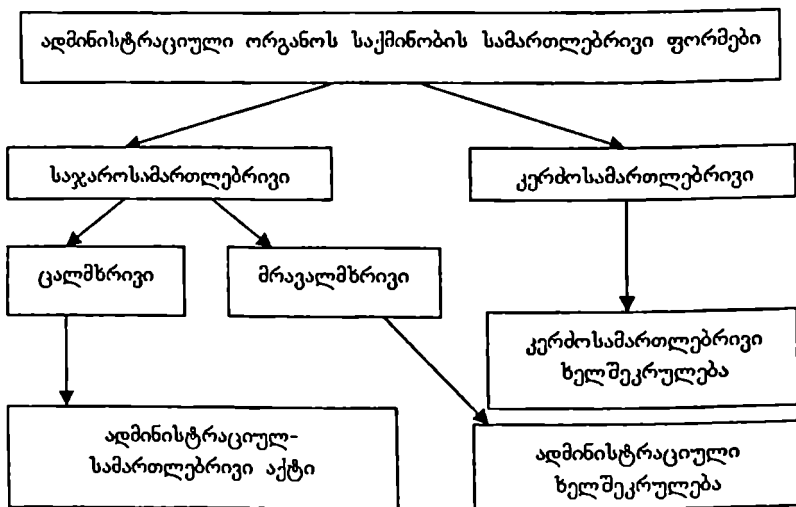
ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულების განმასხვავებელი ნიშნები თავად მათი ფორმიდანაც ვლინდება. კერძოდ, ზეპირი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი კანონმდებლის მიერ დასაშვებია დაიდოს და მას იურიდიული ძალა ენიჭება, ხოლო რაც შეეხება ზეპირ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას, იგი ბათილად ითვლება.

ის მომენტი, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულება მხოლოდ წერილობითი ფორმით შეიძლება დაიდოს, ეყარება იმ წინაპირობას, რომ წერილობით დადებული ხელშეკრულებიდან თვალნათლივ ჩანს მხარეთა ორმხრივად გამოვლენილი ნება. თუ წერილობითი დოკუმენტი მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს ნებას და ხელმოწერას შიცავს, მაშინ აქ საქმე ეხება არა ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას, არამედ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს⁶⁵.

თეორიულად არანაირ სიძნელეს არ წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტისა და ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას შორის მკაფიო საზღვრის გავლება. სირთულეებს ვაწყდებით მხოლოდ პრაქტიკაში. აქ მრავლადაა შემთხვევები, როცა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულება რთულად გასამიჯნი გვხვდება. თუმცა, ამ კონკრეტულ შემთხვევაში ევროპელი იურისტები მიმართავენ შემდეგ ხერხს: ისინი არკვევენ მონაწილე პირთა, მხარეთა გამოვლენილი ნების შინაარსს. კერძოდ, თუ გამოვლენილი ნებიდან და გამოვლენილი ნების ფორმულირებიდან ირკვევა, რომ მხარეებს სურდათ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება, მაშინ საქმე გვაქვს ხელშეკრულებასთან. ნების ფორმულირებაში იგულისხმება ისეთი ნიშნები, როგორცაა მაგალითად წერილობით გაფორმებულ დოკუმენტში სიტყვა “შეთანხმების” ან “ხელშეკრულების” ხმარება, მხარეთა ხელმოწერების არსებობა, რაც მთავარია, ასევე, თავად დოკუმენტის შინაარსის ფორმულირება⁶⁶.

⁶⁵ Hans Joachim Knack – „Verwaltungsverfahrensesetz“, Kommentar, 5., neubearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin 1996 S. 858 ff.

⁶⁶ Carl Hermann Ule / Hans-Werner Laubinger – „Vrwaltungsverfahrensrecht“, München, 1995, S. 746



2. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულება

როგორც ვიცით, ქართველი კანონმდებელი ადმინისტრაციული ორგანოსა და მოქალაქის ერთობლივი ნების გამოვლენით მოწესრიგებულ სამართლებრივ ურთიერთობას ადმინისტრაციულ გარიგებას უწოდებდა. ტერმინი “გარიგება” სამოქალაქო-სამართლებრივი ინსტიტუტია. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი შეიცავს გარიგების ლეგალურ დეფინიციას. გარიგება ესაა “ცალმხრივი, ორმხრივი ან მრავალმხრივი ნების გამოვლენა.” ამ დეფინიციიდან გამომდინარე სამართლებრივი ურთიერთობა შეიძლება ან ცალმხრივი ან ორმხრივი (მრავალმხრივი) ნების გამოვლენის მეშვეობით მოწესრიგდეს, იქნება ეს სამოქალაქო-სამართლებრივი ურთიერთობა თუ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი.

რადგან გარიგების შინაარსის, მისი რაობის დასადგენად, განმსაზღვრელია ნების გამოვლენის მომენტი, სწორედ ამიტომ ადმინისტრაციული აქტისა და ადმინისტრაციული გარიგების ურთიერთგამიჯვნის პრობლემა ამ კუთხით უნდა განვიხილოთ. უნდა

განვსაზღვროთ ადმინისტრაციული ორგანოს თითოეული საქმიანობის ფორმა ცალ-ცალკე და მოვახდინოთ ამ ორი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ინსტიტუტის გამოყენა.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის დ) ქვეპუნქტის თანახმად ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ესაა “ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე გამოცემული ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი, რომელიც აწესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს პირის ან პირთა შეზღუდული წრის უფლებებსა და მოვალეობებს. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტად ჩაითვლება აგრეთვე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება მის უფლებამოსილებაში შემავალი საკითხის დაკმაყოფილებაზე განმცხადებლისათვის უარის თქმის შესახებ; აგრეთვე, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ან დადასტურებული დოკუმენტი, რომელსაც შეიძლება მოჰყვეს სამართლებრივი შედეგი”. ამ ცნებიდან ჩვენთვის საინტერესოა მხოლოდ ის მომენტი, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოიცემა მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ. სწორედ ამ მომენტიდან ჩანს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ცალმხრივობა. იგი მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივად გამოვლენილი ნების პროდუქტია. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაში არ მონაწილეობს მეორე მხარე, კერძოდ კი მოქალაქე ნების გამოვლენის ფორმით, არამედ იგი ამ შემთხვევაში მხოლოდ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ადრესატია. მოქალაქის, ადრესატის არსებობა, რა თქმა უნდა, აუცილებელია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას, თუმცა ამ დროს მოქალაქის ნებას არავითარი მნიშვნელობა არ ენიჭება. მოქალაქე მხოლოდ ადრესატის როლშია. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ინდივიდუალურ-სამართლებრივად მას ეხება, თუმცა აქტის გამოცემისას მოქალაქის მიერ გამოხატულ ნებას არანაირი ზეგავლენის მოხდენა არ შეუძლია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შინაარსზე. თუ მოქალაქის მიერ გამოხატული ნება კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერ-

თობის შინაარსის განმსაზღვრელი იქნება, მაშინ საქმე გვექნება არა ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტთან, არამედ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასთან.

მას შემდეგ რაც განისაზღვრა, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ესაა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ცალმხრივად გამოვლენილი ნების შედეგად მიღებული პროდუქტი, რომელიც აწესრიგებს კონკრეტულ სამართლებრივ ურთიერთობას, საინტერესოა მეორე ეტაპზე განისაზღვროს თავად გარიგების შინაარსიც. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, გარიგების ცნება გულისხმობს როგორც ორმხრივ (მრავალმხრივ), ასევე ცალმხრივი ნების გამოვლენით მოწესრიგებულ ურთიერთობებს. იურიდიულ მეცნიერებაში ყველა ორმხრივი ნების გამოვლენით დადებული გარიგება იწოდება ხელშეკრულებად. ცნობილი ფრაზა ასე უდერს: “ყველა ხელშეკრულება გარიგებაა, ხოლო ყველა გარიგება ხელშეკრულება არაა.”

ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მოქალაქეს შორის დადებული ხელშეკრულება ხასიათდება ორმხრივი ნების არსებობით. ხელშეკრულების დადებისას ადმინისტრაციული ორგანო და მოქალაქე ურთიერთშეთანხმებით გამოხატავენ საკუთარ ნებას და ამით განსაზღვრავენ კონკრეტული ურთიერთობის შინაარსს. ხელშეკრულების დადება გულისხმობს ორივე მხარის, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს, ასევე მოქალაქის თანაბარ მონაწილეობას. მათ შორის უფლებებისა და მოვალეობების გადანაწილების ფარგლები თანაბარია. ნების გამოვლენის თვალსაზრისით როგორც ადმინისტრაციულ ორგანოს, ასევე მოქალაქეს თანაბარი მოქმედების შესაძლებლობა ენიჭებათ. სწორედ ეს მომენტი, კერძოდ კი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ორმხრივობა ნების გამოვლენის თვალსაზრისით, განასხვავებს მას ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისაგან, რომელიც მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი ნების გამოვლენით გამოიციმა.

კლასიკური გაგებით გარიგების ცნება ორმხრივი ნების გამოვლენის პარალელურად გულისხმობს ცალმხრივი ნების გამოვლენით მოწესრიგებულ ურთიერთობასაც. სამოქალაქო სამართლის ფარგლებში მრავლად ვაწყდებით ცალმხრივი გარიგების დადებით

მოწესრიგებული ურთიერთობების მაგალითებს. ცალმხრივი სამოქალაქო გარიგების კლასიკურ მაგალითს ანდერძი წარმოადგენს.

რადგან ქართველი კანონმდებელი ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მოქალაქეს შორის არსებულ ურთიერთობას “ადმინისტრაციულ გარიგებას” უწოდებდა, საინტერესოდ მიგვაჩნია განვსაზღვროთ მისი სამართლებრივი მნიშვნელობა ადმინისტრაციულ სამართალში. უნდა აღინიშნოს, რომ ტერმინ “გარიგებას” ადმინისტრაციულ სამართალში ერთგვარი გაურკვეველობა მოჰყვა, კერძოდ, ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტთან მიმართებაში. მიუხედავად იმისა, რომ დღესდღეობით “გარიგება” შეიცვალა ტერმინით “ხელშეკრულება”, მეცნიერული თვალსაზრისით, საინტერესოდ მიგვაჩნია განვსაზღვროთ მისი ურთიერთმიმართება ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტთან. ისმება კითხვა: თუ რა განსხვავებაა ცალმხრივ ადმინისტრაციულ გარიგებასა და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს შორის, რომელიც ადმინისტრაციული ორგანოს ასევე ცალმხრივად გამოვლენილი ნების პროდუქტია?

ამ კითხვაზე პასუხის გაცემა ჩვენი მთავარი მიზანია. მიგვაჩნია, რომ ტერმინ “გარიგების” დამკვიდრებამ ქართულ ადმინისტრაციულ სამართალში უდიდესი პრაქტიკული და თეორიული მნიშვნელობის პრობლემა წარმოშვა. პრაქტიკულად ძალზედ რთულდებოდა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტსა და ცალმხრივ ადმინისტრაციულ გარიგებას შორის ზღვარის გავლება, მით უფრო მაშინ, როდესაც კონკრეტული ადმინისტრაციული ცალმხრივი გარიგების შინაარსის ფორმულირება მთელ რიგ პრაქტიკულ თუ თეორიულ პრობლემებთან იყო დაკავშირებული.

მიუხედავად იმისა, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტი ახალია ქართულ ადმინისტრაციულ სამართალში და იგი ჯერ კიდევ არაა მეცნიერულად საფუძვლიანად დამუშავებული, მაინც ჩამოყალიბდა ამ საკითხის შესახებ მეცნიერული აზრი და მოხდა მისი დანერგვა სასამართლო პრაქტიკაში. ტერმინ “ხელშეკრულების” შემოღებამდე არსებობდა კონკრეტულ საკითხთა წრე, კონკრეტული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობები, რომლებიც განიხილებოდა, როგორც ცალმხრივი ადმინისტრაციული გარიგებები. ასე მაგალითად, თანამდებობაზე პირის დანიშვნა,

პრაქტიკაში დამკვიდრებული მოსაზრებით, ცალმხრივი ადმინისტრაციული გარიგების კლასიკურ მაგალითს წარმოადგენდა. ასევე, ცალმხრივი გარიგების მაგალითად იყო მიჩნეული მინდობილობა ადმინისტრაციულ სამართალში, რომელსაც, კონკრეტულ შემთხვევაში, გასცემს ადმინისტრაციული ორგანო.

დამკვიდრებული შეხედულება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტსა და ცალმხრივ ადმინისტრაციულ გარიგებას შორის განმასხვავებელი ნიშნის ძებნისას “ნების გამოვლენის” დაფინიციას მიმართავდა. ამ შეხედულების ავტორები აღნიშნავენ, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ადმინისტრაციული ორგანოს ისეთი ცალმხრივი ნების გამოვლენაა, რომელიც არ მოითხოვს იმ პირის თანხმობას, ვის მიმართაც ისაა გამოცემული, ანუ “ადმინისტრაციული ორგანოს ნების ძირითადი გამოვლენა (ე.წ. ძირითადი ნება) თავისი ნამდვილობისათვის სხვათა ნებაზე არ არის დამოკიდებული”⁶⁷.

ქართული სასამართლო პრაქტიკა მიიჩნევდა, რომ ცალმხრივი ადმინისტრაციული გარიგების შინაარსის ფორმულირებისათვის გადამწყვეტი “ნების გამოვლენის მიღების თეორიაა.” “სამოქალაქო კოდექსის მიხედვით, ნების გამოვლენა ნამდვილად მიიჩნევა არა მისი გამოვლენის მომენტიდან, არამედ აღრესატიის მიერ მისი მიღების დროიდან.”

ამ კონცეფციის თანამშხად ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტისა და ცალმხრივ ადმინისტრაციულ გარიგებას შორის განსხვავება ამ მომენტში აღიბეჭდება, კერძოდ კი გამოვლენილი ნების მიღების მომენტში. ცალმხრივი ნების გამოვლენას ადგილი აქვს როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის, ასევე ცალმხრივი ადმინისტრაციული გარიგების დროს, თუმცა მათ შორის ის განსხვავებაა, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას, ცალმხრივად გამოვლენილი ნების აღრესატიის მიერ მიღების ფაქტი ვერ მოახდენს გავლენას ამ გამოვლენილი ნების ნამდვილობაზე, ხოლო ცალმხრივი ადმინისტრაციული აქტის დროს კი გამოვლენილი ნების ნამდვილობის პირობას სწორედ მეორე მხარის მიერ ამ ნების მიღება წარმოადგენს.

⁶⁷ მაია კოპალეიშვილი - „ადმინისტრაციული გარიგება“, თბილისი, 2003წ. გვ.48.

აღნიშნული თეორია, რომელსაც ქართველ მეცნიერთა ნაწილი აყალიბებდა, ჩვენის აზრით, არამართებულია. უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსში ჩამოყალიბებული ცალმხრივი ნების გამოვლენის ნამდვილობის თეორია, არასწორად იყო გაგებული და დაკავშირებული ადმინისტრაციული აქტისა და ცალმხრივი ადმინისტრაციული გარიგების გამოიჯენის ფაქტთან.

უნდა აღინიშნოს, რომ მართალია საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 51-ე მუხლი შინაარსობრივად აყალიბებს ცალმხრივი გარიგების გამოვლენის ნამდვილობის თეორიას და გამოვლენილი ნების ნამდვილობის პირობად მეორე მხარის მიერ მისი მიღების ფაქტს მიიჩნევს, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ აქ საქმე ეხება იმგვარი ცალმხრივი ნების გამოვლენას, რომელიც სამართლებრივი შედეგის მისაღწევად მეორე მხარის მიერ გარკვეული ქმედების განხორციელებას ისახავს მიზნად. კერძოდ კი, აქ საუბარია ნების გამოვლენაზე, რომელიც მეორე მხარის მიერ მის მიღებას მოითხოვს, რათა სამართლებრივი შედეგი იქნეს მიღწეული. ამასთანავე, სამოქალაქო კოდექსის კომენტარში ვკითხულობთ – “ნების გამოვლენის თეორიის თანახმად, ნების გამოვლენა ნამდვილია მისი გამოვლენის მომენტიდან”⁶⁸. კომენტარში განმარტებულია ნების გამოვლენის მიღების თეორიაც, რომელიც ნების ნამდვილობის განსაზღვრის კრიტერიუმად აირჩია ქართველმა კანონმდებელმა და რომლის შინაარსის გამოყენებას ადმინისტრაციულ სამართალში ჩვენ ვერ დავუთანხმებთ.

მინდობილობა, რომელსაც გასცემს ადმინისტრაციული ორგანო სამართლებრივ შედეგს ვერ წარმოშობს, თუ მის შესახებ არ ეცნობება მინდობილობის ადრესატს და იგი არ განაცხადებს თანხმობას მარწმუნებლის მიერ დავალებული მოქმედების შესრულებაზე. უნდა აღინიშნოს, რომ ამ შემთხვევაში ნება გამოვლენილია და ის ნამდვილია, თუმცა ეს გამოვლენილი ნება ვერ წარმოშობს სამართლებრივ შედეგს თუ მას არ მიიღებს ადრესატი. ჩვენთვის ამ კონკრეტულ შემთხვევაში საინტერესოა არა სამართლებრივი შედეგის წარმოშობის მომენტი, არამედ თავად გამოვლენილი ნების ნამდვილობის ფაქტი. ადმინისტრაციული აქტიც ადმინისტრაციული

⁶⁸ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის კომენტარი, წიგნი I, თბილისი 1997 გვ. 170

ორგანოს მიერ ცალმხრივად გამოვლენილი ნების პროდუქტია, მასაც სამართლებრივი შედეგის მიღწევის მიზანი აქვს, თუმცა სანამ იგი ადრესატს არ ეცნობება, იგი მაინც ადმინისტრაციულ აქტად რჩება და მისი ნამდვილობა ადრესატის მიერ მისი მიღების ფაქტზე არაა დამოკიდებული, მისი მიღების ფაქტი ძალაში შესვლას იწვევს. ადრესატმა შეიძლება ან შეასრულოს ან არ შეასრულოს ადმინისტრაციულ აქტში არსებული მოთხოვნა, მაგრამ ეს მხოლოდ სამართლებრივი შედეგის წარმოშობისთვისაა საინტერესო. ხოლო თავად ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოვლენილი ცალმხრივი ნების ნამდვილობის ფაქტი საკამათო არაა ადმინისტრაციული აქტის შემთხვევაში. მაშინ იხადება კითხვა: რატომ უნდა მიენიჭოს ყურადღება ცალმხრივი ადმინისტრაციული გარიგების დროს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოვლენილი ნების ადრესატის მიერ მიღების მომენტს გადამწყვეტი მნიშვნელობა და რატომ უნდა იქცეს ეს მომენტი გამოვლენილი ნების ნამდვილობის ელემენტად? ეს ფაქტი ხომ მხოლოდ მაშინაა მნიშვნელოვანი და გადამწყვეტი, როცა გამოვლენილი ნება უკვე ადრესატის მხრიდან ან წარმოშობს ან არ წარმოშობს სამართლებრივ შედეგს?

აქვე საყურადღებოა ის გარემოება, რომ ლ.ჭანტურია ნაშრომში “შესავალი საქართველოს სამოქალაქო სამართლის ზოგად ნაწილში” ერთმანეთისაგან განასხვავებს ცალმხრივი გარიგების შემდეგ სახეებს:

- ცალმხრივი გარიგებები, რომლებიც მხოლოდ ნების გამოძვლენ პირს ეხებიან;
- ცალმხრივი გარიგებები, რომლებიც იურიდიულ ძალას იძენენ მხოლოდ ერთი პირის მიერ ნების გამოვლენის შედეგად, მაგრამ უფლებრივ, ქონებრივ ან სხვაგვარ უპირატესობას ანიჭებენ მესამე პირებს;
- ცალმხრივი გარიგებები, რომლებიც მესამე პირებისათვის რაიმე ზიანის მომტანია.

ავტორი აქვე მიმოიხილავს სსკ 51-ე მუხლს და აღნიშნავს, რომ “გარიგების ცალმხრივობა გამოიხატება სწორედ იმაში, რომ ეფექტი, ზემოქმედება, მოპასუხის ნების მონაწილეობის გარეშე შეიძლება იქნეს მიღწეული”⁶⁹. ის ფაქტი, რომ ნების ნამდვილო-

⁶⁹ ლ. ჭანტურია - „შესავალი საქართველოს სამოქალაქო სამართლის ზოგად ნაწილში“, თბილისი, 1997, გვ. 317.

ბის მომენტად კოდექსი მეორე მხარის მიერ მისი მიღების მომენტს უკავშირებს, უნდა გავიგოთ შემდეგნაირად:

რადგან გამოვლენილი ნება მესამე პირს შეეხება, მან უნდა იცოდეს ამის შესახებ, რომ ამ ნების საფუძველზე ან იმოქმედოს ან არა და წარმოშვას სამართლებრივი შედეგი. თორემ თავად ნება გამოვლენილია და მისი ნამდვილობა საკამათო არ უნდა იყოს. თუ გამოვლენილი ნების ნამდვილობის ელემენტად მეორე პირის მიერ მისი მიღების ფაქტს მივიჩნევთ, მაშინ მეორე მხარის მიერ ნების მიღების მომენტი ასევე ნების გამოვლენად შეიძლება მივიჩნიოთ, რადგან ეს ფაქტი გადამწყვეტია ნების ამოქმედებისათვის და სამართლებრივი შედეგის წარმოშობისათვის, ანუ უკვე მეორე მხარის ნება შინაარსობრივადაც ერევა გამოვლენილ ნებაში. აქედან გამომდინარე, უკვე შეიძლება ამ შემთხვევაში ორმხრივ ნებაზე ვისაუბროთ და მაშასადამე, ხელშეკრულებაზე.

ჩვენი აზრით, მინდობილობა ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივად გამოვლენილი ნებაა და ეს უდაოა, მაგრამ მისი ფორმა ადმინისტრაციული აქტის ჩარჩოებში ჯდება. კერძოდ კი, აქ სახეზეა უფლებაიმინიჭებელი, აღმჭურველი ადმინისტრაციული აქტი, რომელიც, კონკრეტულ შემთხვევაში, ადრესატს ანიჭებს უფლებას ან განახორციელოს მინდობილი უფლებამოსილება ან უარი თქვას მასზე.

საყურადღებოა გერმანელი იურისტის ტენინგერის მოსაზრება იმის თაობაზე, რომ კონკრეტულ შემთხვევაში გადამწყვეტია ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული ქმედების ფორმა და არა ამ ქმედების შინაარსი. კერძოდ, თუ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული ღონისძიება ცალმხრივია და მას აქტის ფორმა აქვს, იგი ამ ღონისძიების, ქმედების შინაარსის მიუხედავად ადმინისტრაციულ აქტად ჩაითვლება.⁷⁰ მინდობილობის მაგალითზე შეიძლება განვიხილოთ კონკრეტული მოსაზრება. კერძოდ, მინდობილობა, მიუხედავად იმისა, რომ იგი სამოქალაქო-სამართლებრივი ინსტიტუტია და მის მიერ სამართლებრივი შედეგის მიღწევისათვის რწმუნებულის ნებაა აუცილებელი, იგი მაინც ვერ ჩაითვლება ცალმხრივ გარიგებად, იმიტომ რომ გამოცემულია მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივად გამოვლენილი ნე-

⁷⁰ Teninger – „Verwaltungsprozessrecht“, Berlin 1999 S. 136

ბით. მას აქვს აღმჭურველი ადმინისტრაციული აქტის ფორმა, მიუხედავად რწმუნებულის ნებისა, მაშასადამე შინაარსობრივი ფორმულირების მიუხედავად და მხოლოდ გარეგნული ფორმის გათვალისწინებით, იგი ადმინისტრაციული აქტია.

რაც შეეხება ცალმხრივ ადმინისტრაციულ გარიგებად მიჩნეულ კიდევ ერთ პრაქტიკულ მაგალითს, თანამდებობაზე დანიშვნას. როგორც ვიცით, თანამდებობაზე პირის დანიშვნა ფორმდება ბრძანებით. ბრძანებაც ესაა, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ცალმხრივად გამოვლენილი ნება, რომლის ფორმაც ადმინისტრაციული აქტის რეკვიზიტებს შეესაბამება. მართალია, აუცილებელია ადრესატის თანხმობა, მაგრამ ამ თანხმობის განცხადების მომენტით, ამ კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის ცამლხრივ ადმინისტრაციულ გარიგებად მიჩნევა არამართებულია. მთავარი და გადაწყვეტია ფორმა, კერძოდ კი ის, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ გამოსცა ბრძანება და ეს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტია, წინასწარი შეთანხმების საფუძველზე რაკი შრომის ბეგარა ჩვენში აკრძალულია.

საკითხის განჭვირვალობისათვის შევეცდებით დავასაბუთოთ ის გარემოება, რომ პირის თანამდებობაზე დანიშვნა კლასიკური სახეა ისეთი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისა, რომლის ასამოქმედებლადაც პირის თანხმობაა საჭირო. ამგვარი სახის ადმინისტრაციულ აქტებს მრავლად იცნობს ჩვენი და ევროპული ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი. ჩვენ ამ საკითხს განვიხილავთ გერმანულ კანონმდებლობასთან მიმართებაში.

3. ადმინისტრაციული აქტი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულება გერმანულ ადმინისტრაციულ სამართალში

ერთი შეხედვით, გერმანიის იურიდიულ ლიტერატურაში პრობლემას არ უნდა წარმოადგენდეს განმასხვავებელი ნიშნების ფორმულირება ადმინისტრაციულ აქტსა და ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას შორის, გამომდინარე იქიდან, რომ როგორც ზემოთ აღინიშნა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ყოველთვის ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივად გამოვლენილ ნებას შეიცავს, ხოლო ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებაში კი ერთადაა ფორმულირებული ადმინისტრაციული ორგანოსა და მოქალაქის ურთიერთშეთანხმებული ნება. თუმცა გერმანი-

ის ადმინისტრაციული კოდექსი ითვალისწინებს ისეთ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებსაც, რომელთა გამოცემაშიც მოქალაქეც მონაწილეობს. უფრო კონკრეტულად კი უნდა აღინიშნოს, რომ ასეთი ადმინისტრაციული აქტები გამოიყენა ან მოქალაქის თანხმობით (*Zustimmungsbedürftiger Verwaltungsakt*) ან უშუალო მონაწილეობით (*Mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsakt*). როდესაც ამგვარ შემთხვევასთან გვაქვს საქმე, რთულდება განსხვავების პონა ადმინისტრაციულ აქტს და ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას შორის.

გერმანულ იურისტთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დროს მოქალაქის მონაწილეობამ და ამგვარი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის არსებობამ და გავრცელებამ შესაძლებელია შეარყიოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების პოზიციები. თუმცა, ავტორთა მეორე ნაწილი თვლის, რომ არანაირი სიძნელე და საფრთხე არ იქმნება, რადგან მოქალაქის მონაწილეობა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გმოცემისას და მისი მონაწილეობის მომენტი თავად ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებაში არსებითად განსხვავებულია ურთიერთისაგან. ამ ორგვარი სახის მონაწილეობით განსხვავებული სამართლებრივი შედეგი და სამართლებრივი შინაარსი წარმოიშობა, მათ შინაარსზე კი დიდადაა დამოკიდებული ადმინისტრაციული ორგანოს ამ ორი საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის ამოქმედება, მისი სისრულეში მოყვანა და ნამდვილობა⁷¹.

განასხვავებენ “მონაწილეობის” შემდეგ ფორმებს:

- 1) როდესაც მოქალაქის მონაწილეობა მიზნად ისახავს წმინდა ფაქტობრივი ზემოქმედების მოხდენას ურთიერთობის შინაარსზე ან როცა მონაწილეობის მიზანს ბუნდოვანების გარკვევა წარმოადგენს.
- 2) როდესაც მოქალაქის მონაწილეობა ელინდება გარკვეული განცხადებისა თუ განსაზღვრული თანხმობის ან განმარტების წარდგენაში. (ამ უკანასკნელს ადგილი აქვს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემისას მოქალაქის მონაწილეობის დროს).

⁷¹ Nikolaus-Zeno Bisek – „Der öffentlich-rechtliche Vertrag“, München, 1970, S. 2

მონაწილეობათა ამ ფორმებიდან წარმოიშობა შემდეგი სურათი: მოქალაქე მონაწილეობს ადმინისტრაციულ ურთიერთობაში და იგი, მისი მონაწილეობა განსაზღვრავს და აწესებს ურთიერთობის შემდგომი წარმართვის წესებს. და მეორე, მოქალაქის მონაწილეობა მხოლოდ ერთგვარი წინაპირობაა ადმინისტრაციული ურთიერთობის წარმართვისა და არა აუცილებელი მომენტი ურთიერთობის შინაარსის განსაზღვრისა.

აქედან გამომდინარე, შესაძლებელია ვიმსჯელოთ, რომ მოქალაქის მონაწილეობამ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას შესაძლებელია მხოლოდ ზემოქმედება მოახდინოს ამ ადმინისტრაციული ურთიერთობის ნამდვილობაზე და არა მის შინაარსზე, კერძოდ იგი ვერ ახდენს ზემოქმედებას ურთიერთობის შინაარსის ფორმულირებაზე. ამის საპირისპიროდ, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსის ფორმულირებისას ადმინისტრაციული ორგანოს ნების გვერდით მოქალაქის ნებასაც გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს. მოქალაქე მონაწილეობს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებაში და საკუთარი ნების გამოხატვისა და ფორმულირების მეშვეობით განსაზღვრავს და გავლენას ახდენს ადმინისტრაციული ურთიერთობის, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსზე.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარეობს, რომ ხელშეკრულება ორმხრივი გარიგებაა. აქ ორივე მხარის მონაწილეობას თანაბარი მნიშვნელობა და შინაარსი აქვს ხელშეკრულების წარმართვისა და მისი შინაარსის ფორმულირებისათვის. ორმხრივი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები კი არ არსებობენ. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივად გამოვლენილი ნების გამოხატულებაა. მოქალაქის მონაწილეობა კი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღებისას მხოლოდ წინაპირობას წარმოადგენს ამ კონკრეტული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ - სამართლებრივი აქტისსრულყოფისათვის. განმასხვებელი კრიტერიუმში ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისა ის კი არაა, რომ ორივე მხარე მონაწილეობს ურთიერთო-

ბაში, არამედ მხოლოდ ის, რომ გამოვლენილი ნება რამდენად ახდენს გავლენას ურთიერთობის შინაარსის ჩამოყალიბებაზე⁷².

მოქალაქის მონაწილეობა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაში სხვადასხვა შინაარსის მქონეა. აქ საქმე ეხება ან უბრალო მონაწილეობას, როგორცაა მაგალითად განცხადების შეტანა რაიმე საკითხთან დაკავშირებით, რომელიც შემდგომ საფუძველი ხდება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისა.

ასევე, აღსანიშნავია, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას მოქალაქე მონაწილეობდეს გარკვეული თანხმობის განცხადების ფორმით. თანხმობის განცხადების მაგალითად მიჩნეულია მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის შესახებ გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. გერმანელი იურისტები მიუთითებენ, რომ პირის თანამდებობაზე დანიშვნა ისეთი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტია, რომელიც ცალმხრივად, ადმინისტრაციის მიერ გამოიცემა, ხოლო ადრესატის თანხმობა კი ამ კონკრეტული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნამდვილობის ელემენტია. კერძოდ, ადრესატი გამოვლენილი თანხმობით გავლენას კი არ ახდენს დანიშვნის შესახებ ადმინისტრაციული აქტის შინაარსზე, არამედ მხოლოდ ნამდვილობის წინაპირობას ამყარებს. მოქალაქის თანხმობით გამოცემულ ადმინისტრაციულ აქტსა და ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას შორის განმასხვავებელ ნიშანს წარმოადგენს ის, რომ თუ ხელშეკრულების დადებისას მოქალაქე თავის თანხმობას არ განაცხადებს, მაშინ ხელშეკრულება ბათილად ითვლება, ხოლო თუ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას არ გამოვლინდა მოქალაქის თანხმობა, მაშინ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ითვლება არა ბათილად არამედ სადაოდ⁷³.

მაურერი და კნაკი განმარტავენ, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებასა და მოქალაქის მონაწილეობით გამოცემული ინ-

⁷² Nikolaus-Zeno Bisek – „Der öffentlich-rechtliche Vertrag“, München, 1994, S.15

⁷³ Hartmut Maurer – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, München, 1992, S. 330

ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს შორის მყარი საზღვრის გასაველებად ყურადღება უნდა მიექცეს მონაწილე პირთა ნებას. ანუ ამ შემთხვევაში განმსაზღვრელია, თავად ადმინისტრაციული ორგანოს ფორმულირებული ნება, კერძოდ თუ რა შინაარსი აქვს მას. ასევე ყურადსაღებია თავად მოქალაქის მიერ გამოვლენილი ნებაც, კერძოდ ემთხვევა თუ არა იგი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოვლენილს, შესატყვისია თუ არა მათი შინაარსი. ავტორები ყურადღებას ამახვილებენ იმ მომენტზე, რომ შესაძლებელია ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მოქალაქეს განსხვავებული წარმოდგენები ჰქონდეთ ურთიერთობის წარმართვის შინაარსზე. ამ მომენტმა კი შესაძლებელია განსხვავებული სამართლებრივი შედეგი წარმოშვას. კერძოდ, თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება სურდა, ხოლო მოქალაქემ მისი გამოვლენილი ნება თანხმობით გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის წინაპირობად მიიჩნია, მაშინ შედეგად, არანამდვილი ნების, არასაკმარისად გამოვლენილი ნების გამო, სახეზე არც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და არც ადმინისტრაციული ხელშეკრულება არ გვექნება. ხოლო თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დადება სურდა, ხოლო მოქალაქემ გამოვლენილი ნებით ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება იგულისხმა, მაშინ იგივე ნების არასაკმარისობის გამო, არანამდვილი ნების გამოვლენის გამო სახეზე არ გვექნება ადმინისტრაციული ხელშეკრულება⁷⁴.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტსა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მსგავს და განმასხვავებელი ნიშნების ფორმულირებამ დაგვანახა, რომ ტერმინი “გარიგება” ქართულ ადმინისტრაციულ სამართალში არასწორად იყო შერჩეული. ვიქრობთ, უფრო მართებულია დღევანდელი მიდგომა საკითხისადმი და ამ სამართლებრივი ინსტიტუტისათვის “ადმინისტრაციული ხელშეკრულების” დარქმევა.

უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს, რომ ტერმინი “გარიგების” ხმარებით, რთულდებოდა პრაქტიკული საზღვრის გავლება

⁷⁴ Hans Joachim Knack – „Verwaltungsverfahrensgesetz“, Berlin 1996 S. 859

ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტსა და ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას შორის. ამასთანავე, ტერმინი “ხელშეკრულება” უფრო ზუსტად აღნიშნავს ადმინისტრაციული ორგანოსა და მოქალაქის ამ ახლებური ურთიერთობის შინაარსს. ხელშეკრულება ხომ კოოპერატიულობას, შეთანხმებას, ურთიერთმოლაპარაკებას ნიშნავს. ამ ახალი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის მიზანიც ხომ მოქალაქესთან მოლაპარაკების, თანამშრომლობისა და კოოპერაციულობის გზით საკითხის გადაჭრის ტენდენციაა. ეს ახალი ურთიერთობა იმიტომ შემოიღო კანონმდებელმა, რომ თანამედროვე ცხოვრებამ დღის წესრიგში დააყენა ორმხრივი მოლაპარაკების გზით საკითხის გადაჭრის აუცილებლობა. ყოველგვარ ცალმხივი ნების გამოვლენა ამ საქმიანობის ფორმისათვის უცხოა, მაშინ იგი უკვე ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნაირსახეობად იქცევა, რაც არათანამედროვესა და მიუღებელს ქმნის თანამედროვე პირობებში ადმინისტრაციისა და მოქალაქის ურთიერთობას. ამასთანავე, ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ თანამედროვე ევროპა პოლიტიკური თუ სამართლებრივი თვალსაზრისით ნელ-ნელა უარს ამბობს სუბორდინაციის პრინციპით მოქალაქესთან ურთიერთობაზე და უფრო მომგებიანად ეკონომიკური თუ პოლიტიკური თვალსაზრისით კოოპერატიული თანამშრომლობის პრინციპი მიაჩნია.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისა და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შემდგომმა კვლევამ მეცნიერები იმ დასკვნამდე მიიყვანა, რომ შესაძლებელია ამ ორი ინსტიტუტის ერთი ტერმინის ქვეშ გაერთიანება. ეს საერთო ტერმინია გარიგება. ადმინისტრაციული სამართლის ჩარჩოებში ცალმხრივი გარიგების მაგალითად ავტორებს ადმინისტრაციული აქტი მიაჩნიათ, ხოლო ორმხრივი გარიგების მაგალითად, ხელშეკრულება⁷⁵.

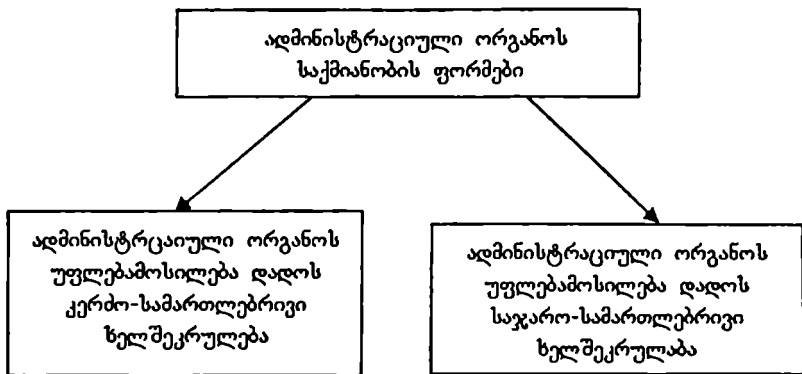
⁷⁵ Christian Schimpf – „Der Verwaltungsrechtliche Vertrag unter besonderer Berücksichtigung seiner Rechtswidrigkeit“, Berlin, 1982, S. 32

X. საჯარო-სამართლებრივი და სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულებების გამიჯვნა

ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება აქვს როგორც საჯარო-სამართლებრივი ურთიერთობის სუბიექტი, ასევე კერძოსამართლებრივი ურთიერთობის სუბიექტი იყოს. ადმინისტრაციული ორგანოს კერძოსამართლებრივი საქმიანობის საფუძველს ქმნის ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 65-ე მუხლის პირველი ნაწილი, სადაც აღნიშნულია, რომ “**კერძოსამართლებრივ ურთიერთობებში ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებს როგორც სამოქალაქო სამართლის სუბიექტი.**”

სახელმწიფოს, ადმინისტრაციული ორგანოების უფლებამოსილება, იყვნენ სამოქალაქო სამართლის სუბიექტები და მამასადაძმე, მონაწილეობდნენ სამოქალაქო-სამართლებრივ ურთიერთობებში გამომდინარეობს, ასევე, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 24-ე მუხლის მეოთხე ნაწილიდან, კერძოდ “**სახელმწიფო სამოქალაქო-სამართლებრივ ურთიერთობებში მონაწილეობს ისევე, როგორც კერძო სამართლის თურიდოული პირი.**”

როგორც ვხედავთ, ადმინისტრაციულ ორგანოს კონკრეტულ შემთხვევაში უფლება აქვს ესა თუ ის ურთიერთობა ან სამოქალაქო-სამართლებრივი ან ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულების დადებით მოაწესრიგოს. ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმის არჩევანის თავისუფლებიდან გამომდინარე ადმინისტრაციულ სამართალში სერიოზული დისკუსიის საგანი გახდა ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა გამიჯვნის პრობლემა. სანამ უშუალოდ გადავიდოდეთ ადმინისტრაციულ და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა გამიჯვნაზე, აუცილებელია დავაკონკრეტოთ თუ რას წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს უფლება აირჩიოს მოქმედების საშუალება და ფორმა.



1. ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილება დადოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების საფუძველს ქმნის ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის ზ) ქვეპუნქტი. კოდექსში არსებული დეფინიცია ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისა, უფლებას აძლევს ადმინისტრაციულ ორგანოს კონკრეტული ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად დადოს სამოქალაქო-სამართლებრივი გარიგება როგორც ფიზიკურ ან იურიდიულ პირთან, ასევე, სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოსთან. ერთი შეხედვით, ეს ცნება კონკრეტულ ზღვარს არ აწესებს ადმინისტრაციულ და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა შორის, რომლებსაც ერთი და იგივე სუბიექტი, ადმინისტრაციული ორგანო, დებს კონკრეტულ შემთხვევაში.

ზოგიერთი მეცნიერული გაგების თანახმად, “თუ ადმინისტრაციული ორგანო დადებს გარიგებას, თუნდაც მას სამოქალაქო-სამართლებრივი შინაარსი ჰქონდეს, ის ადმინისტრაციულ გარიგებად უნდა ჩავთვალოთ.”⁷⁶ მეცნიერთა ნაწილი, რომელიც ამ თეორიას იზიარებს, მიიჩნევს, რომ ყველა ხელშეკრულება დადებული ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საჯარო სამართლის სფეროს

⁷⁶ მაია კოპალეიშვილი – „ადმინისტრაციული გარიგება“, თბილისი, 2003წ. გვ. 21

განეკუთვნება და მაშასადამე, საჯარო სამართლის ნორმებით წესრიგდება. ამას ქვემოთ დაწვრილებით შევეხებით.

2. ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილება დადოს კერძო სამართლებრივი ხელშეკრულება

ზემოაღნიშნული უფლებამოსილება ადმინისტრაციული ორგანოსი - დადოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება - უპირისპირდება ადმინისტრაციული ორგანოს კიდევ ერთ კანონით მოწესრიგებულ უფლებამოსილებას - დადოს სამოქალაქო სამართლებრივი ხელშეკრულება.

როგორც ზემოთ დავინახეთ, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი სახელმწიფოს კერძო სამართლებრივი ურთიერთობის სრულფასოვან სუბიექტად აღიარებს. კანონმდებელი უფლებას აძლევს სახელმწიფოს, თავისი ორგანოების მეშვეობით (ადმინისტრაციული ორგანოები) დადოს სამოქალაქო-სამართლებრივი გარიგებები და მაშასადამე გახდეს კერძო სამართლებრივი ურთიერთობის სუბიექტი. (სსკ 24 მუხლი). ამავე კოდექსის მე-8 მუხლში კიდევ ერთხელაა ხაზგასმული კანონმდებლის ნება სახელმწიფოს სამოქალაქო ურთიერთობის სუბიექტად აღიარებისა.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, კანონმდებლის ნება გარკვევით ჩანს: იგი აღიარებს სახელმწიფოს კერძო სამართლის სუბიექტად კონკრეტულ ურთიერთობაში და მას იგივე უფლებებსა და მოვალეობებს ანიჭებს, როგორც მოქალაქეს. მაშასადამე, სახელმწიფოს, ადმინისტრაციულ ორგანოს, უფლება აქვს დადოს ნასყიდობის, ქირაუნობის, ნარდობის და სხვა სახის ხელშეკრულებები და მისი საქმიანობა წარიმართოს სამოქალაქო სამართლის ნორმათა საფუძველზე.

მიუხედავად ამ დებულებისა, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დღევანდელმა გაგებამ საქართველოს სასამართლოთა პრაქტიკაში ისეთი ტენდენცია დაამკვიდრა, რომ ყველა ხელშეკრულება დადებული სახელმწიფოს, ადმინისტრაციული ორგანოს, მიერ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი კანონმდებლობის საფუძველზე განისაზღვრება. სახელმწიფოს, როგორც საჯარო სამართლის სუბიექტის მონაწილეობა კონკრეტულ ურთიერთობაში, ამ სამართლებ-

რივ ურთიერთობას საჯარო სამართლის სფეროში მოაქცევს და მის მიმართ საჯარო სამართლის ნორმებს ავრცელებს. ამ თეორიის თანახმად ნებისმიერი ხელშეკრულება, მაგალითად საკანცელარიო ნივთების ნასყიდობის ხელშეკრულება, რომელიც გააფარმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ კერძო ფირმასთან, მიუხედავად ხელშეკრულების სამოქალაქო-სამართლებრივი შინაარსისა, მაინც ადმინისტრაციულ გარიგებას წარმოადგენს, რადგან მისი მხარე სახელმწიფო ორგანოა. საკითხისადმი ამგვარმა მიდგომამ სახელმწიფოს კერძოსამართლებრივი საქმიანობის შესაძლებლობა აღმოფხვრა, რაც სამოქალაქო სამართლებრივი ნორმების ერთგვარ უგულვებელყოფას წარმოადგენს.

ევროპელი ადმინისტრაციისტიები, იხილავენ რა კერძო და საჯარო სამართლის ურთიერთგამიჯენის პრობლემას, კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ნორმების მეშვეობით ამყარებენ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულებების დადების უფლებამოსილებას. თანასწორობის პრინციპიდან გამომდინარე სახელმწიფოს ისევე შეუძლია იყოს კერძო სამართლის სუბიექტი, როგორც მოქალაქეს, თუმცა იგი მეცნიერთა აზრით მაინც კონსტიტუციითაა შეზღუდული⁷⁷.

ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა დადების უფლებამოსილებათა განსასხვავებლად საყურადღებოა თავად ადმინისტრაციული ორგანოს ცნება. უნდა გავარკვიოთ თუ ვის მოიაზრებს კანონმდებელი ადმინისტრაციული ორგანოს ცნებაში და შემდგომ კი განვსაზღვროს ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებები.

ადმინისტრაციული ორგანოს ლეგალურ დეფინიციას იძლევა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის ა) ქვეპუნქტი, სადაც აღნიშნულია, რომ “ადმინისტრაციული ორგანო ესაა ყველა სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანო ან დაწესებულება, საჯარო სამართლის თურიდული პირი (გარდა პოლიტიკური და რელიგიური გაერთიანებებისა), აგრეთვე ნებისმიერი სხვა, რომელიც კანონ-

⁷⁷ Christoph Gusy – “Die Bindung privatrechtlichen Verwaltungshandelns an das öffentliche Recht“, S. 85

მდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებას.”

ამ ცნებიდან გამომდინარეობს ადმინისტრაციული ორგანოს ორგვარი გაგება: *ორგანიზაციული* და *ფუნქციონალური*. ორგანიზაციული გაგებით ადმინისტრაციული ორგანოა ყველა სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანო ან დაწესებულება, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომლებიც ორგანიზაციულად აწყობილნი არიან საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად.

რაც შეეხება ამ დეფინიციის ფუნქციონალურ გაგებას, ადმინისტრაციულ ორგანოს წარმოადგენს ნებისმიერი პირი საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განსორციელების პროცესში.

მ. კოპალეიშვილი ნაშრომში – “ადმინისტრაციული გარიგება” მართებულად აღნიშნავს, რომ “ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც, მოქმედებს რა მხოლოდ კანონით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში, ადმინისტრაციული გარიგების დადებისას ახორციელებს საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებას და მიზნად ისახავს საჯარო ინტერესის დაკმაყოფილებას”⁷⁸. ისმება კითხვა: აქვს თუ არა ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება განახორციელოს კერძო-სამართლებრივი უფლებამოსილება? რა თქმა უნდა, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი და ასევე საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 61-ე მუხლის პირველი ნაწილი მიუთითებენ სახელმწიფოს, ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებაზე, იყოს კერძო-სამართლებრივი ურთიერთობის სუბიექტი.

მასასადამე, კანონმდებელი საუბრობს ადმინისტრაციული ორგანოს ორგვარი უფლებამოსილების არსებობის თაობაზე: საჯარო-სამართლებრივი და კერძო-სამართლებრივი უფლებამოსილებების განხორციელებაზე.

ჩვენის აზრით, ამ ორი მიმართულების და აქედან გამომდინარე, ადმინისტრაციული ორგანოს კერძო და საჯარო საქმიანობის გამიჯვნა გაიოლდება, თუ ქართულ იურიდიულ სამეცნიერო ლიტერატურასა და პრაქტიკაში დამკვიდრდება ადმინისტრაციული ორ-

⁷⁸ შაი კოპალეიშვილი – „ადმინისტრაციული გარიგება“, თბილისი, 2003წ. გვ.20

განოს ფუნქციონალური გაგება. კერძოდ, ფუნქციონალური გაგებით უნდა აღვიქვათ არამართო ნებისმიერი პირი საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილებების განხორციელების პროცესში, არამედ ფუნქციონალური გაგება უნდა გავრცელდეს ასევე სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მიმართაც.

ფუნქციონალური გაგების თანახმად, მაგალითად მერძას უფლება აქვს კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობა მოაწესრიგოს ან ადმინისტრაციული გარიგების დადებით და ამით განახორციელოს საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილება, ან დადოს სამოქალაქო-სამართლებრივი გარიგება და კერძო ინტერესი დაიკმაყოფილოს.

ადმინისტრაციული ორგანოს ორგანიზაციული გაგება ადგილს აღარ ტოვებს სახელმწიფოს კერძოსამართლებრივი საქმიანობათვის და აქედან გამომდინარე, ყველა ის ქმედება, რომელიც მისი მონაწილეობით ხორციელდება საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელებად და მათსადასამე, ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებად მიიჩნევა.

ფუნქციონალური გაგებით ადმინისტრაციული ორგანოს განმარტება კი ასეთ რამეს გამოიხატავს. ამ დროს ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება აქვს განახორციელოს, როგორც საჯარო-სამართლებრივი ფუნქცია, ასევე კერძოსამართლებრივი. მას საშუალება აქვს კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად აირჩიოს საქმიანობის ამ ორი ფორმიდან ერთ-ერთი.

თუ ქართულ იურიდიულ ლიტერატურასა და სასამართლო პრაქტიკაში ადმინისტრაციული ორგანოს ფუნქციონალური გაგება დამკვიდრდება, მაშინ საკამათო აღარ იქნება საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში მოცემული ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დეფინიციის შინაარსი. ამ ცნების თანახმად, ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებად ჩაითვლება ყველა ის ხელშეკრულება, რომელსაც დადებს “ფუნქციონალური გაგებით ადმინისტრაციული ორგანო” საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებების განსახორციელებლად.

3. ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა გამიჯვნის აუცილებლობა

მიუხედავად იმისა, რომ გავარკვიეთ ადმინისტრაციული ორგანოს კერძო-სამართლებრივი და საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებების განხორციელების საკითხი, ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულებების გამიჯვნაზე სრული პასუხი ჯერ არ გავციცია.

ალიარება იმისა, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს კერძო-სამართლებრივი ხელშეკრულების დადების ან საჯარო-სამართლებრივი ხელშეკრულების დადების უფლება და ამით საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელების შესაძლებლობა, არ კმარა ამ ორი სახის საქმიანობას შორის განსხვავების აღმოსაჩენად.

თანამედროვე ევროპული ქვეყნების იურიდიული ლიტერატურა მიმართულია ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა გამიჯვნის პრობლემატიკისაკენ. არსებობს უამრავი მეცნიერული თეორია, რომელთა მიმოხილვითაც შევეცდებით ჩამოვაყალიბოთ ჩვენი კონცეფცია ამ ორი ტიპის ხელშეკრულებათა გასამიჯნავად.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით, ისევე როგორც კერძო-სამართლებრივი ხელშეკრულებით, ხდება უფლებებისა და მოვალეობების განსაზღვრა. ხელშეკრულების მხარეები ამყარებენ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობას.

სანამ კონკრეტულად შევხებოდეთ ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა ურთიერთგამიჯვნის პრობლემას, ზოგადად უნდა აღვნიშნოთ, რომ მხარეთა უფლებამოსილებათა ფარგლები ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დროს უფრო მკაცრად და ცუდი კონსტიტუციითა და კანონით, ვიდრე სამოქალაქო ხელშეკრულებათა დროს.

“საჯარო-სამართლებრივი სახელშეკრულებო ურთიერთობა რაღაც მასშტაბით მაინც ურთიერთდაქვემდებარებულ ურთიერთობას წარმოადგენს. იგი შემოსისაზღვრება მხოლოდ სამართლით და რიგ შემთხვევებში მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ დადგენილი უფლებამოსილებათა წრით. აქედან გამომდინარე, სახელშეკრულებო

ურთიერთობა საჯარო სამართალში არ ექვემდებარება სამოქალაქო სამართლისათვის დაწესებულ საყოველთაოდ ცნობილ სახელშეკრულებო ურთიერთობათა მარეგულირებელ წესებს⁷⁹.

კერძო და საჯარო სამართლის ურთიერთგამიჯვნის პრობლემა წარმოადგენს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ერთ-ერთ ურთულეს საკითხს. უნდა აღინიშნოს, რომ ზემოაღნიშნული ურთიერთგამიჯვნის სირთულე ჯერ კიდევ რომის სამართლიდან მომდინარეობს. კონტინენტური სამართლის სისტემა აგებულია კერძო და საჯარო სამართლის ურთიერთგამიჯვნაზე. ამასთანავე, საკამათოა ის კრიტერიუმები, რომელთა მეშვეობითაც უნდა მოხდეს კერძო და საჯარო სამართლებრივი საქმიანობის ურთიერთგამიჯვნა⁸⁰.

ადმინისტრაციული სამართლის განვითარებამ კიდევ უფრო გაამძაფრა კერძო და საჯარო სამართლის ურთიერთგამიჯვნის პრობლემა. ეს გამომდინარეობდა იქიდან, რომ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობების გაუმჯობესებამ და დახვეწამ ახალი ურთიერთობების შემუშავების აუცილებლობა წარმოქმნა. გაჩნდა იმგვარ ურთიერთობათა წრე, სადაც ადმინისტრაციული საქმიანობა როგორც საჯარო სამართლის ჩარჩოში, ასევე კერძო სამართლის ფარგლებშიც ვლინდებოდა. ამ ახალ ურთიერთობათაგან აღსანიშნავია ადმინისტრაციულ-სახელშეკრულებო ურთიერთობა, რომელიც თავისი შინაარსითა და ბუნებით ნათესაურ კავშირში იმყოფება კერძო სამართალთან⁸¹. ამიტომ, როდესაც ვეხებით ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას, აუცილებელია ზედმიწევნით გავარკვიოთ ის არსებული საზღვარი, რომელიც კერძო და საჯარო სამართალს შორის არსებობს.

სამართლის მეცნიერება და პრაქტიკა დღესდღეობითაც ცდილობს გაავლოს ზუსტი საზღვარი კერძო და საჯარო სამართალს შორის. ამ საკითხის ირგვლივ ჩამოყალიბდა უამრავი თეორია და შემუშავდა უამრავი კონცეფცია.

⁷⁹ Krause Peter – „Rechtsverhältnisse in der Leistungsverwaltung“, Berlin, 1987, S.213

⁸⁰ Koch/ Rubel – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, S. 51

⁸¹ Paula Macedo Weiß – „Pacta sunt servanda im Verwaltungsvertrag“, Frankfurt, 1999 S. 33ff.

ფაქტიურად კი კერძო და საჯარო სამართალს შორის განსხვავება მათ ამოსავალ დებულებებსა და ფუნქციებში მოიძიება. კერძო სამართალი ყოველთვის კერძო ავტონომიიდან გამომდინარეობს. მის ამოცანას წარმოადგენს კერძო პირთა ინტერესების დაცვა და მათი უზრუნველყოფა კერძოსამართლებრივი სახელშეკრულებო ურთიერთობების დროს. რაც შეეხება ადმინისტრაციულ სამართალს, ერთი შეხედვით, მისი ამოცანა მიმართულია ადმინისტრაციის სისტემის კანონიერებისაკენ. იგი წარმოადგენს სახელმწიფოს, როგორც უზენაესი ხელისუფლების მატარებლის დაქვემდებარებულ სუბიექტს, რომელიც სახელმწიფო ამოცანების განხორციელებას ემსახურება, პროპორციულობის პრინციპის დაცვით. საკუთარი საქმიანობის წარმართვისას ადმინისტრაცია იყენებს სამოქალაქო სამართლის ინსტიტუტებს, როგორცაა მაგალითად ხელშეკრულების ინსტიტუტი, თუმცა ახორციელებს საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებას.

როდესაც საუბარია კერძო და საჯარო სამართლის გამიჯვნაზე, მხედველობის მიღმა არ უნდა დაგვრჩეს სახელმწიფოს იმგვარი საქმიანობა, როცა სანივთო-სამართლებრივი ურთიერთობების დროს სახელმწიფო მოქმედებს, როგორც სამოქალაქო სამართლის სუბიექტი. ამ ასპექტის სახელმწიფოს საქმიანობის ახალი მიმართულება წარმოიშვა, რომელსაც კერძო-ეკონომიკური ასპექტი აქვს. ეს სხვა არაფერია თუ არა, იგივე სახელმწიფო, რომელიც მოქმედებს თავისი კომპეტენციის ფარგლებში და ახორციელებს საჯარო საქმიანობას, როგორც ჩვეულებრივ. განსხვავება იმაშია, რომ სახელმწიფო სანივთო ურთიერთობების დროს იგივე უფლებებსა და მოვალეობებს იძენს, როგორც მოქალაქე. ანუ სამოქალაქო-სამართლებრივი ნორმები ამ შემთხვევაში სახელმწიფოს მიმართაც მბოჭავად არის აღიარებული⁸².

⁸² Laband – „Deutsches Staatsrecht“, S. 370

4. ხელშეკრულების ცნება

ხელშეკრულება ესაა სამართლის სუბიექტთა ურთიერთობა, შეთანხმება თანმხვედრი ნების გამოვლენით გამოხატული, რომლის მიზანიც განსაზღვრული სამართლებრივი შედეგის მიღწევაა. იგი მშვიდობიანი ადამიანური ურთიერთობების ფუნდამენტალური საფუძველია, რომელიც წარმოადგენს ნორმალური ადამიანური ურთიერთობის ორგანიზაციისა და წარმართვის ინსტრუმენტს. შტერნი მიუთითებს, რომ ხელშეკრულება, როგორც ასეთი, აპრიორი არსებობს. მისი დე ფაქტო არსებობა არ ნიშნავს იმას, რომ ხელშეკრულება არ არსებობს და იგი არაა აღმჭურველი.⁸³ იგი იურიდიულ ძალას იღებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა ხდება მისი, როგორც სამართლებრივი ინსტიტუტის ლეგალიზაცია. ანუ როცა, სახელმწიფო მას იურიდიულ ძალას ანიჭებს. კანონის ფარგლები ხელშეკრულებას ანიჭებს დასაშვებობის ხარისხს, გამოვლენილ ნების აძლევს ვარგისიანობის ფორმას, განსაზღვრავს მისი შინაარსის კანონიერებას⁸⁴.

ხელშეკრულებას უპირისპირებენ კანონს. ხელშეკრულება ორმხრივად გამოვლენილი ნების პროდუქტია, ხოლო კანონი კი სახელმწიფოს მიერ ცალმხრივად მიღებული, შექმნილი ნორმათა ერთობლიობა. მათ აერთიანებთ ის მომენტი, რომ ორივე მხარეთა საქმიანობის წესებს ადგენს⁸⁵.

გაბატონებული დებულების თანახმად, ხელშეკრულება წარმოიშვა სამოქალაქო სამართალში. ლაბანდი მიუთითებს, რომ ხელშეკრულების ინსტიტუტი მართალია შემუშავებულ იქნა სამოქალაქო სამართალში, მაგრამ იგი იმდენად ზოგადია და ყოვლისმომცველი, რომ მისი შინაარსის გამოყენება ხდება როგორც სამოქალაქო, ასევე საჯარო სამართალში⁸⁶.

⁸³ Stern Klaus – „Zur Grundlegung einer Lehre des öffentlich-rechtlichen Vertrages“, 1958, S.108

⁸⁴ Paula Macedo Weiß – „Pacta sunt servanda im Verwaltungsvertrag“, Frankfurt, 1999, S.43

⁸⁵ Wilhelm Henke – „Allgemeine Fragen des öffentlichen Vertragsrechts“, JZ. Mai. 1984, S.442

⁸⁶ Laband – „Deutsches Staatsrecht“, Bd. I, 5. Aufl. S. 366. ff.

ხელშეკრულების ზოგად და ყოვლისმომცველ დეფინიაციას ადმინისტრაციული კოდექსი არ შეიცავს. თუმცა ფლუმე იძლევა განმარტებას და განსაზღვრავს, რომ “ესაა სამართლებრივი ურთიერთობის რეგულირების საშუალება, რომელიც გარიგების შინაარსის მიხედვით მიმდინარეობს და მხარეთა ორმხრივი ნება უდევს საფუძვლად”⁸⁷.

თუ ამ ცნებას შევადარებთ სამოქალაქო სამართლის განმარტებას ხელშეკრულების თაობაზე, შედეგად დავინახავთ, რომ თითქმის არანაირი პრინციპული განსხვავება ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა შორის, ცნების შინაარსის თვალსაზრისით, არ არსებობს. აქედან გამომდინარე, უნდა აღვნიშნოთ, რომ ის ზოგადი პრინციპები, რაც სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულებისთვისაა განსაზღვრული, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მიმართაც ვრცელდება.

5. სამოქალაქო და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების გამოჯენის არსი.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტის ნორმალური ფუნქციონირებისათვის, აუცილებელია იმ საკითხების გარკვევა, რომლებიც ადმინისტრაციული და კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულებებისთვისაა დამახასიათებელი.

ამასთანავე; ეს განსხვავება გადამწყვეტი მნიშვნელობისაა იმ დროს, როდესაც გასარკვევია, კონკრეტულად ამა თუ იმ ხელშეკრულების მიმართ სამართლის რომელი დარგის ნორმები უნდა გამოვიყენოთ, პასუხისმგებლობის რა წესებია დადგენილი, რომელი საპროცესო ნორმების გამოყენება ხდება დავის შემთხვევაში და სხვა.

გამომდინარე იქიდან, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს ენიჭება უფლება კონკრეტული ურთიერთობა ან სამოქალაქო ან კიდევ ადმინისტრაციული წესით მოაწესრიგოს, კერძოდ მას არჩევა-

⁸⁷ Werner Flume – „Allgemeiner Teil des bürgerlichen Rechts“, Zweiter Band, Das Rechtsgeschäft, 3. Auflage, Berlin 1979, § 33 2.

ნის თავისუფლება ენიჭება, კერძო და საჯარო სამართლის ურთიერთგამოჯენის პრობლემა უფრო აქტუალური ხდება.

იმისათვის, რომ მოხდეს ამ ორი სახის ხელშეკრულებათა გამოიჯენა, ყურადღება უნდა გავამახვილოთ არა კონკრეტული ხელშეკრულების ცალკეულ შემადგენელ კომპონენტებზე, არამედ ზოგად მომწესრიგებელ ნორმებსა და ხელშეკრულების მიზანზე⁸⁸. მხოლოდ ამის შემდეგ უნდა განვსაზღვროთ ხელშეკრულებით მოწესრიგებული ურთიერთობის სამართლებრივი შედეგები.

გაბატონებული შეხედულების თანახმად, სამოქალაქო და ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გამოიჯენა უპირატესად ხელშეკრულების მხარეთა ინტერესს არ წარმოადგენს. იგი თავის მნიშვნელობას განსაკუთრებით სასამართლო პრაქტიკაში იძენს.

საკითხის შემდგომი შესწავლა ცხადყოფს, რომ ხელშეკრულებათა გამოიჯენა მაინც არ წარმოადგენს იმ უნივერსალურ ინსტრუმენტს, რომლის მიხედვითაც ზუსტად და ამომწურავად განისაზღვრება კონკრეტული ხელშეკრულების ბუნება, კერძოდ, იგი ადმინისტრაციული ბუნებისაა თუ სამოქალაქო. ის საშუალებები, რომლებიც დღესდღეობით იურიდიულ მეცნიერებაშია ხელშეკრულებათა გამოიჯენის თაობაზე, გვაძლევენ მხოლოდ იმის შესაძლებლობას, რომ კონკრეტული ხელშეკრულება ან სამოქალაქო ან კიდევ საჯარო სამართალს მივაკუთვნოთ⁸⁹.

ზოგადად იურიდიულ მეცნიერებაში დამკვიდრებული თეორიები ადმინისტრაციული და სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულებების ურთიერთგამოიჯენის შესახებ ადმინისტრაცივისტთა ერთ ნაწილს უკარგისად მიაჩნია სასამართლო პრაქტიკისათვის და მათ მხოლოდ თეორიის დონეს ანიჭებენ⁹⁰.

⁸⁸ Mathias Preuß – „Zu den Rechtsmäßigkeitvoraussetzungen subordination-rechtlicher Verwaltungsverträge unter besonderer Berücksichtigung des Kopplungsverbots“, Baden-baden 2000 S.29

⁸⁹ Mathias Preuß – „Zu den Rechtsmäßigkeitvoraussetzungen subordination-rechtlicher Verwaltungsverträge unter besonderer Berücksichtigung des Kopplungsverbots“, Baden-Baden 2000 S.32

⁹⁰ Herbert Grziwotz – „Verwaltungsgestaltung im öffentlichen Recht“, München, 2002, S.25

იურიდიულ ლიტერატურაში ფორმულირებული ძირითადი თეორიები საჯარო და კერძო ხელშეკრულებათა გამიჯვნის თაობაზე შემდეგია:

- *ინტერესთა თეორია*
- *სუბორდინაციის თეორია*
- *სუბიექტების თეორია*

ინტერესთა თეორიის თანახმად, საჯარო-სამართლებრივია ის სამართლებრივი ნორმები, რომლებიც საჯარო ინტერესს ემსახურება, ხოლო კერძოსამართლებრივია ის ნორმები, რომლებიც კერძო პირთა ინდივიდუალურ ინტერესს ემსახურება. ამ თეორიის ფუძემდებლად მიჩნეულია რამაელი იურისტი ულპიანე, რომელიც განმარტავდა: “*publikum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem*”.

ამ თეორიის მოწინააღმდეგეა გერმანელი იურისტი ვოლფი, რომელიც მიიჩნევს, რომ რიგ შემთხვევებში კონკრეტული ურთიერთობა, იქნება ეს საჯარო-სამართლებრივი ნორმების ჩარჩოებში წარმოშობილი თუ კერძო სამართლის სფეროში, შეიძლება როგორც კერძო პირთა, ასევე საჯარო ინტერესებსაც გამოხატავდეს და მათ ემსახურებოდეს და პირიქით⁹¹.

ეს თემა, კერძოდ ინტერესთა თანაფარდობა კონკრეტულ სამართლებრივ ურთიერთობაში, დიდი მსჯელობის საგანი იყო გერმანულ იურიდიულ ლიტერატურაში. უნდა აღინიშნოს, რომ დღესდღეობით შემუშავდა დებულება, რომელიც მეტ-ნაკლებად ხაზგასმით წარმოგვიდგენს ინტერესთა გამიჯვნას.

“საჯარო-სამართლებრივია ყველა ის ურთიერთობა, რომელიც თავისი შინაარსისა და სამართლებრივი წყაროებიდან გამომდინარე უფრო საჯარო ინტერესისკენაა მიმართული, კერძოდ საჯარო ინტერესი მასში უპირატესად ფიგურირებს. ყველა დანარჩენი ურთიერთობა კი კერძოსამართლებრივი ბუნებისაა”⁹².

თუმცა ზემოაღნიშნული ინტერესთა თეორია დღევანდელი თანამედროვე გაგებითაც კი ვერ წარმოადგენს იმ უნივერსალურ

⁹¹ Wolff/Bachof/Stober – „Verwaltungsrecht I“, S.21

⁹² Mathias Preuß – „Zu den Rechtsmäßigkeitvoraussetzungen subordinationsrechtlicher Verwaltungsverträge unter besonderer Berücksichtigung des Kopplungsverbots“, Baden-Baden, 2002, S.33

საშუალებას, რომელიც საფუძველი შეიძლება გახდეს კერძო და საჯარო ხელშეკრულებათა გამიჯვნისა. უნდა აღინიშნოს, რომ საჯარო სამართალში მრავლადაა შემთხვევები, როცა უპირატესობა კონკრეტულ ურთიერთობაში კერძო ინტერესს უკავია და საჯარო ინტერესი თითქმის არ შეიმჩნევა. ამის მაგალითს წარმოადგენს მშენებლობის ნებართვა, რომელსაც ადმინისტრაციული ორგანო მოქალაქეზე გასცემს მოქალაქის კერძო ინტერესის დასაკმაყოფილებლად.

ამავდროულად, კერძო სამართალშიც ვაწყდებით იმგვარ ურთიერთობებს, როდესაც საჯარო ინტერესი კონკრეტულ ურთიერთობაში წინა პლანზე დგას. გერმანელი იურისტი პროისი მიინენეს, რომ ალიმენტზე უარის თქმა ეს უპირატესად მიმართულია ალიმენტის გადახდის ვალდებულების წინააღმდეგ, რაც საჯარო ინტერესს უფრო მიეკუთვნება, ვიდრე კერძოს.

რაც შეეხება *სუბორდინაციის თეორიას*, იგი დიდი ხნის განმავლობაში წარმოადგენდა კერძო და საჯარო სამართლის გამიჯვნის უნივერსალურ საშუალებას. მისი შინაარსი ასე ჟღერს: სამოქალაქო ურთიერთობა ესაა კერძო თანასწორუფლებიან სუბიექტებს შორის არსებული სამართლებრივი ურთიერთობა, ადმინისტრაციული ურთიერთობა ესაა სუბორდინაციულ, დაქვემდებარებულ პირებს შორის აღმოცენებული სამართლებრივი ურთიერთობა.

ამ თეორიის თანახმად, ადმინისტრაციული სამართლისათვის ყოველთვის დამახასიათებელია ცალმხრივად, ადმინისტრაციული აქტის მეშვეობით მოაწესრიგოს სამართლებრივი ურთიერთობა, ხოლო სამოქალაქო სამართლისათვის დამახასიათებელია ხელშეკრულება. სუბორდინაციის თეორია კარგად გამოიყენება საპოლიციო-სამართლებრივ, სადაზღვევო-სამართლებრივ ურთიერთობებში. ხოლო რაც შეეხება სახელშეკრულებო ურთიერთობებს, ამ დროს მისი გამოყენება პრობლემებს ქმნის⁹³.

როგორც ცხოვრებისეულმა მოთხოვნილებებმა დაგვანახა, ადმინისტრაციულ სამართალში შესაძლებელია არსებობდეს ისეთი სამართლებრივი ურთიერთობები, რომლებსაც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფორმა და შინაარსი ექნებათ. ესაა ადმინისტრა-

⁹³ Giemulla/Jaworsky/Müller-Urri – „Verwaltungsrecht“, 1995 S. 329

ციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულება, რომელიც დაიდება მოქალაქესა და ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის.

სუბორდინაციის თეორია სოციოლოგიური წარმონაქმნია. ამ თეორიის თანახმად, ყველა ურთიერთდაქვემდებარებული ურთიერთობა საჯარო სამართლის სფეროში გვხვდება⁹⁴.

სუბორდინაციის თეორიის საწინააღმდეგოდ მეტყველებს ის გარემოება, რომ სამართალში არსებობს კოორდინაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულებები. ესაა ხელშეკრულებათა სახე ადმინისტრაციულ სამართალში, რომლის სუბიექტებსაც ორი ან მეტი ადმინისტრაციული ორგანო წარმოადგენს. კერძოდ, ეს ორგანოები შეიძლება არც კი წარმოადგენდნენ ადმინისტრაციული სამართლის სფეროში ურთიერთდაქვემდებარებულ სუბიექტებს, არამედ თანაბარ საფეხურზეც კი იდგნენ. ამ დროს, მათ შორის დაიდება საჯარო-სამართლებრივი და არა სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულება.

სუბორდინაციის თეორიის მცდარობის მომენტი მტკიცდება ასევე იმ ფაქტითაც, რომ თავად სამოქალაქო-სამართლებრივი ურთიერთობაც შეიძლება რიგ შემთხვევაში ჩაითვალოს ურთიერთდაქვემდებარებულ სუბიექტებს შორის თანასწორ ურთიერთობად. ასე მაგალითად, შრომის სამართალში მუშისა და დირექტორის ურთიერთობა ან კიდევ მშობლისა და შვილის ურთიერთობა.

კერძო და საჯარო სამართლის ურთიერთგამიჯვნის შესახებ არსებულ კიდევ ერთ კონცეფციას *სუბიექტების თეორია* აყალიბებს. ამ თეორიის თანახმად, საჯარო სამართალს მიეკუთვნება ის ურთიერთობები, რომელთა წარმმართველი თავად სახელმწიფო და საჯარო ხელისუფლების მატარებელი არიან, კერძოდ მათ შეეხებოდნენ. ხოლო კერძო-სამართლებრივ ურთიერთობას მიეკუთვნება იმგვარი ურთიერთობები, რომლებსაც უპირატესად კერძო პირები წარმართავენ.⁹⁵

⁹⁴ Heiko Faber – „Verwaltungsrechts“, Tübingen, 1995, S.129

⁹⁵ Detlef Schmidt – „Die Unterscheidung von privatem und öffentlichem Recht“, Baden-Baden, 1995 S. 107 ff.

პესტალოცა მიიჩნევდა, რომ “ხელშეკრულება უნდა მივაკუთვნოთ საჯარო სამართალს, თუ მასში სახელმწიფო, საჯარო ხელისუფლების მატარებელი ორგანო მონაწილეობს”⁹⁶.

იმდენად რამდენადაც საჯარო ინტერესს ეს არ ეწინააღმდეგება, ადმინისტრაციული ორგანო კონკრეტულ ურთიერთობაში შეიძლება გამოვიდეს როგორც კერძო სამართლის სუბიექტი და დადოს კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულება, ასევე დადოს საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულებები და მაშასადამე, განახორციელოს საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილება.

მიუხედავად იმისა, რომ ეს თეორია დღესდღეობით მეტ-ნაკლებადაა გაზიარებული გერმანიის იურიდიულ ლიტერატურასა და პრაქტიკაში, მას მაინც აკრიტიკებენ. კერძოდ სუბიექტების თეორიის მოწინააღმდეგეებს მიაჩნიათ, რომ ამ თეორიით საჯარო სამართალი იქცა სამოქალაქო სამართლის განსაკუთრებულ ურთიერთობად. კერძოდ კი, ადმინისტრაციულ ურთიერთობად მიიჩნევა სამართლებრივი ურთიერთობა მხოლოდ მაშინ, როც მისი წამმართველი ადმინისტრაციული ორგანოა.

ამასთანავე, სუბიექტების თეორია ეწინააღმდეგება სახელმწიფოს, ადმინისტრაციული ორგანოს, კერძო სამართლის სუბიექტად ყოფნის დებულებას. ამ თეორიით არჩევანის შესაძლებლობა კერძო და საჯარო სახელშეკრულებო ურთიერთობათა შორის ქრება.

როგორც ამ ძირეული თეორიების მიმოხილვამ დაგვანახა, ადმინისტრაციულ და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა გამიჯვნა ძალზედ პრობლემატურია და მასზე პასუხის გაცემა საფუძვლიანად და სრულყოფილად არც ერთ აქ ჩამოთვლილ თეორიას არ შეუძლია.

უნდა აღინიშნოს, რომ დღესაც ინტენსიურად მუშაობენ ევროპელი იურისტები ამ საკითხის ირგვლივ. გარდა ზემოაღნიშნული თეორიების მოშველიებისა, სამოქალაქო და ადმინისტრაციული საქმიანობა ურთიერთისაგან იმგვარი თეორიების მეშვეობითაც განისაზღვრება, როგორცაა ნორმის ფიქციის თეორია (მისი ამოსავალი დებულება ისაა, რომ ხდება ხელშეკრულებათა გამიჯვნა ნორმის ფორმულირების მიხედვით, კერძო ხელშეკრულებას სამო-

⁹⁶ Pestalozza – „Formenmissbrauch des Staates“, S. 40

ქალაქო სამართლის ნორმა უდევს საფუძვლად თუ საჯარო სამართლის), ხელშეკრულების ამოსავალი მიზნის თეორია (ხელშეკრულების ამოცანა გულისხმობს თუ არა საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელებას) და სხვა. მიუხედავად ამდენი სახის თეორიებისა და სხვადასხვა ფორმულებისა, თანამედროვე ევროპული ქვეყნების პრაქტიკის გაზიარებით შეგვიძლია გარკვეული სქემა შევიმუშაოთ ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა გასამიჯნავად, რომელიც მიღებულია წამყვანი ქვეყნების ადმინისტრაციულ სამართალსა და სასამართლო პრაქტიკაში.

მეცნიერული თეორიების პარალელურად ევროპაში არსებობს სასამართლო პრაქტიკა, რომლის მიდგომაც ადმინისტრაციული და კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულებების ურთიერთგამიჯვნისადმი აბსოლუტურად განსხვავებულია წმინდა თეორიული მოსაზრებებისაგან. სასამართლო პრაქტიკა ამა თუ იმ ხელშეკრულების კერძო თუ საჯარო სამართლისადმი მიკუთვნების საკითხს წყვეტს ხელშეკრულების შინაარსის გათვალისწინებით, კერძოდ, ხდება ყოველი კონკრეტული ხელშეკრულების მიმართ ინდივიდუალური მიდგომა და იმის განმარტება, ხელშეკრულება უმეტესწილად კერძოსამართლებრივი ბუნებისაა თუ ადმინისტრაციული.

6. ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა ურთიერთგამიჯვნის პრობლემა

საკითხის დასაკონკრეტებლად უნდა აღინიშნოს, რომ კერძო და საჯარო ხელშეკრულებათა გამიჯვნა, უპირველეს ყოვლისა, მნიშვნელოვანია სამართლებრივი გზის გასარკვევად კონკრეტულ სიტუაციაში, ასევე პასუხისმგებლობისა და ხელშეკრულების აღსრულებასთან დაკავშირებული საკითხების გადასაჭრელად.

ამათუიმ ხელშეკრულების სამართლებრივი ბუნება ობიექტური კრიტერიუმების მეშვეობით უნდა გადაწყდეს. პირთა სუბიექტური წარმოდგენები ხელშეკრულების შესახებ არაა გადამწყვეტი მნიშვნელობის მქონე⁹⁷.

⁹⁷ Manfred Zuleeg – „Die Anwendungsbereiche des öffentlichen Rechts und des Privatrechts“, რანკურტ, 2001, S. 398

ევროპაში დამკვიდრებული თანამედროვე ტენდენცია ამ საკითხთან დაკავშირებით მდგომარეობს სამოქალაქო და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების გამიჯვნაში ხელშეკრულების შინაარსიდან გამომდინარე. აქ საკმე შეეხება ხელშეკრულების ობიექტურად არსებულ შინაარსობრივ შემცველობას, რას ეხება ხელშეკრულების შინაარსი, რა უდევს მას საფუძვლად და სხვა.

მიგვაჩნია, რომ ერთადერთი სწორი მიდგომა ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა გამიჯვნისა სწორედ ხელშეკრულების შინაარსისა და ხელშეკრულების მიზნის განსაზღვრაა. ამ დროს არანაირი მნიშვნელობა არ უნდა მიენიჭოს იმ ფაქტს, რომ ხელშეკრულების ერთ-ერთი მხარე სახელმწიფოა, ადმინისტრაციული ორგანოა.

პრაქტიკაში, როგორც ვიცით, შესაძლებელია, რომ ორმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ წმინდა სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულება დადოს და ამას საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელებასთან არანაირი კავშირი არ ჰქონდეს. მაგალითად, ხელშეკრულება დადებული ორ ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის, რომლის თანახმადაც ერთი ორგანო მეორეს სატვირთო ავტომანქანას მიჰყიდის⁹⁸.

ჩვენის აზრით, ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებათა გასამიჯნად სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულებებისაგან შემდეგ სქემას უნდა მიემართოთ:

1. ადმინისტრაციულია ხელშეკრულება თუ იგი დადებულია საჯარო-სამართლებრივი ნორმის საფუძველზე. კერძოდ, ამ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, თუ ის ადმინისტრაციული სამართლის ნორმების შესრულებას ემსახურება. მაგალითად, პრივატიზაციის შესახებ კანონი ითვალისწინებს მოქალაქეთა შესაძლებლობას, შეისყიდონ სახელმწიფოსაგან გარკვეული ქონება. ეს კონკრეტული ხელშეკრულება, რა თქმა უნდა, ნასყიდობის ხელშეკრულების შინაარსს ქმნის, თუმცა იგი საჯარო სამართლის ნორმის მოთხოვნის საფუძველზე დაიდო. კერძოდ, 1997 წლის 30 მაისის კანონი “სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციის შესახებ”.

⁹⁸ Hartmut Maurer – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, München, 1992, S. 322

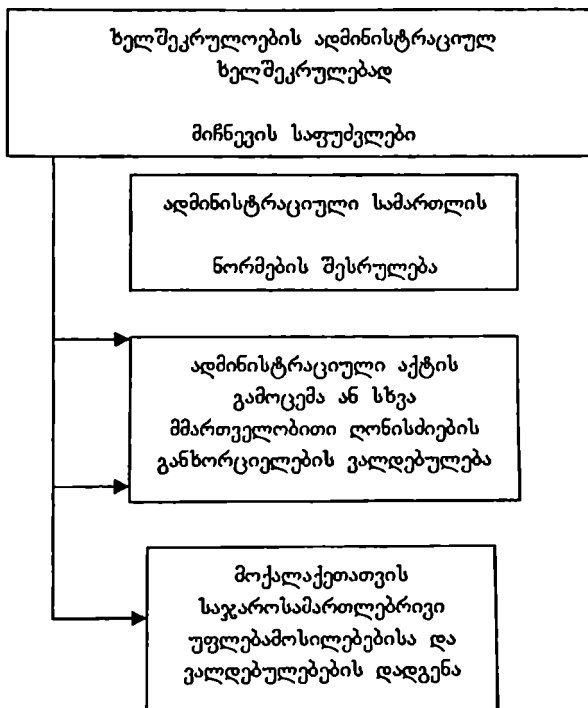
2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება თუ იგი მისი შინაარსიდან გამომდინარეობს ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულება გამოსცეს ადმინისტრაციული აქტი ან განახორციელოს სხვა რაიმე ქმედება, რომელიც ჯდება საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების ფარგლებში. ის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ან სხვა მმართველობითი ღონისძიების განხორციელების ვალდებულებას შეიცავს. მაგლითად, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით შეიძლება ადმინისტრაციულ ორგანოს დაევალოს მშენებლობის ნებართვის გაცემა, რაც ადმინისტრაციულ აქტს წარმოადგენს.
3. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, რომელიც მოქალაქეებს საჯარო-სამართლებრივ უფლებებსა და მოვალეობებს ანიჭებს. ეს იმას ნიშნავს, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით მოქალაქეებს ეკისრებათ საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილებები და ვალდებულებები. მაგალითად, თუ კონკრეტული ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით მოქალაქემ ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედების სანაცვლოდ იკისრა ისეთი საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელება, როგორცაა მაგ. გზების გაყვანა-დასუფთავება, მანქანის გასაჩერებელი ადგილების მოწყობა და სხვა.

აღნიშნულიდან გამომდინარე ირკვევა, რომ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივია ისეთი ხელშეკრულება, რომლის შინაარსიდანაც საჯარო-სამართლებრივი უფლებები და მოვალეობები გამოვლინდება. საჯარო-სამართლებრივ უფლებებსა და მოვალეობებში კი მოიაზრება იმგვარი უფლებები და მოვალეობები, რომელიც არა ყველას, არამედ მხოლოდ სახელმწიფოსა და იმ სუბიექტებს ენიჭებათ, რომლებიც უფლებამოსილნი არიან განახორციელონ სახელმწიფო ამოცანები ამ კონკრეტული უფლებებისა და მოვალეობების გამოყენებით⁹⁹.

ეს ზემოაღნიშნული სურათი მნიშვნელოვანია ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა გასამიჯნავად, თუმცა ისინი სრულყოფილად მაინც ვერ ჩაითვლება. მათი გამოყენება ყოველი კონკრეტული შემთხვევის, ხელშეკრულების მიმართ უნდა

⁹⁹ Nikolaus-Zeno Bizek – „Der öffentlichrechtliche Vertrag“, München, 1970, S. 28

მოხდეს, რათა მივაკუთვნოთ ეს უკანასკნელი ან ადმინისტრაციულ ან სამოქალაქო სამართალს.



საქართველოს მაგალითზე ამ წესის გამოყენება, ვფიქრობთ, ხელს შეუწყობს ადმინისტრაციული ორგანოს სამოქალაქო-სამართლებრივი საქმიანობის დამკვიდრებას და აღარ მოხდება ყველა ხელშეკრულების ავტომატურად მიკუთვნება ადმინისტრაციული სამართლისათვის მხოლოდ იმ მოტივით, რომ ხელშეკრულების ერთ-ერთი მხარე სახელმწიფოა, ადმინისტრაციული ორგანოა.

ევროპულ ადმინისტრაციულ სამართალსა და სასამართლო პრაქტიკაში დამკვიდრებულია ხელშეკრულებათა გასამიჯნავად სწორედ ეს თეორია, რომელსაც საგნობრივი, ობიექტური თეორია

ეწოდება (Gegenstandstheorie)¹⁰⁰. დღესდღეობით უკვე დამკვიდრდა ერთგვარი პრაქტიკა, რომლის თანახმადაც გერმანულ სამართალში კონკრეტულ ურთიერთობათა წრე და მის ფარგლებში დადებული ხელშეკრულებები მიჩნეულია ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებებად.

საქართველოში სასამართლო პრაქტიკის შემდგომი განვითარება ასევე შეიძულებს ერთიან მიდგომას კონკრეტულ საკითხებთან მიმართებაში და კონკრეტულ საკითხთა წრე ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებებად აღიქმება.

ეს ზემოაღნიშნული თეორია რიგ შემთხვევებში ბუნდოვანია. არსებობს შემთხვევები, როდესაც მხოლოდ შინაარსი კონკრეტული ხელშეკრულებისა მაინც ვერ გვცემს პასუხს ხელშეკრულებათა გამიჯვნაზე. ამ დროს ევროპელ მეცნიერებს მიაჩნიათ, რომ საკითხი უნდა გადაწყდეს მთლიანად კონკრეტული საქმის მოცულობის, შინაარსის, სახელშეკრულებო ურთიერთობის ხასიათის განსაზღვრით. ანუ საკითხისადმი მიდგომა უნდა მოხდეს ინდივიდუალურად. ამ დროს უდიდესი მნიშვნელობის მქონეა კონკრეტული ხელშეკრულების შინაარსის განმარტებას მიემართოთ. უნდა მოხდეს გარკვევა მხარის მიერ გამოვლენილი ნების შინაარსისა, კერძოდ ამ ნების განმარტებით, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, მივიღებთ პასუხს იმის თაობაზე, ეს ხელშეკრულება სამოქალაქო-სამართლებრივ შინაარსს შეიცავს თუ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივს.

¹⁰⁰ Klaus Lange – „Die Abgrenzung von öffentlichen und privatem Vertrag“, Jus. Heft 7, 1982, S.501

XI. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ბათილობა

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების უკანონობა სხვადასხვა სამართლებრივ შედეგს იწვევს. თითქმის არ არსებობს იმგვარი შემთხვევა, როცა ხელშეკრულებაში არსებული რომელიმე დებულების უკანონობა უშედეგოდ დარჩეს. ყველაზე უფრო მკაცრ შედეგს ხელშეკრულების უკანონობისას წარმოადგენს ხელშეკრულების ბათილობა. ამასთანავე შესაძლებელია, რომ ხელშეკრულების ერთ-ერთმა მხრემ მოახდინოს უკანონო ხელშეკრულების გასაჩივრება. სხვა შედეგი უკანონო ხელშეკრულებისა შეიძლება იყოს ასევე ხელშეკრულების გაუქმება. ზოლო რიგ შემთხვევებში ასევე ხელშეკრულების შეცვლა.

ადმინისტრაციულ კოდექსთა უმეტესობა პირდაპირ ითვალისწინებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების უკანონობის საპროცესო შედეგებს. მაგრამ არსებობენ კოდექსები, სადაც ამგვარი შედეგები პირდაპირ არაა გათვალისწინებული. ასე მაგალითად, შვეიცარიის ადმინისტრაციული სამართალი არ მოუთითებს იმ შედეგებზე, რაც უკანონო ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას მოყვება. გერმანული ადმინისტრაციული სამართალი კი პირიქით. ზუსტად ჩამოთვლის უკანონო ადმინისტრაციული ხელშეკრულების პროცესუალურ შედეგებს¹⁰¹.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 70-ე მუხლი ეძღვნება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ბათილად გამოცხადების საკითხებს.

კანონმდებელი ბათილობის ორ წესს ადგენს:

1. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ბათილია საქართველოს სამოქალაქო კოდექსში არსებული ხელშეკრულების ბათილობის საფუძვლების არსებობისას.
2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ბათილია ასევე იმ ადმინისტრაციული აქტის ბათილად გამოცხადების შემთხვევაში, რომლის საფუძველზეც დაიდო იგი.

¹⁰¹ Frank Klein – „Die Rechtsfolgen des fehlerhaften verwaltungsrechtlichen Vertrages“, S. 130

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ბათილობა ხდება როგორც საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის, ასევე საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის შესაბამისი მუხლების მოთხოვნათა არსებობისას.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ბათილობას აწესრიგებს გერმანიის ადმინისტრაციული კოდექსის § 59. მანამ სანამ ძალაში შევიდოდა გერმანიის ადმინისტრაციული კოდექსი სასამართლოში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების მიმართ არსებობდა შემდეგი დამოკიდებულება: ყველა ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, გარდა მორიგების ხელშეკრულებისა, უკანონობის შემთხვევაში ბათილად ითვლებოდა. აღნიშნული კოდექსის ძალაში შესვლის შემდეგ კი ტენდენცია შეიცვალა და ახლა ყველა უკანონო ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ავრომატურად ბათილად არ ითვლება.

თანამედროვე ადმინისტრაციული სამართალი უკვე ყოველ უბრალო, არაარსებით დარღვევას ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებაში ხელშეკრულების ბათილობის საფუძვლად არ მიიჩნევს. აქ საქმე ეხება არა მნიშვნელოვან დარღვევებს, როდესაც ილაზება კერძო და საჯარო ინტერესები, არამედ მხოლოდ უმნიშვნელოს, რომლებიც ხელშეკრულების მიზნის განხორციელებას ხელს არ უშლიან¹⁰². ამგვარი მცირე მნიშვნელობის დარღვევები გერმანული სამართლის მიხედვით, უშედეგოდ რჩება, კერძოდ არ წარმოშობს პროცესუალურ შედეგს.

დღესდღეობით ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების ბათილობა შესაძლებელია კონკრეტული პირობების არსებობისას. სხვა შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება შეიძლება შეიცავდეს კანონსაწინააღმდეგო ელემენტებს, თუმცა მათი აღმოფხვრისათვის თუ გამოსწორების შემდეგ ხელშეკრულება მაინც ძალაში დარჩეს¹⁰³.

ბათილობის წესსა და პირობებს საინტერესოდ განსაზღვრავს გერმანული ადმინისტრაციული სამართალი. კერძოდ, § 59 შინაარსობრივად დიფერენციაციას აკეთებს სუბორდინაციულ-სამართლებ-

¹⁰² Frank Klein – „Die Rechtsfolgen des fehlerhaften verwaltungsrechtlichen Vertrages“, S. 131

¹⁰³ Hartmut Maurer – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, München, 1992, S. 345

რივი ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისა და კოორდინაციულ-სამართლებრივი ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების ბათილობას შორის. ამასთან აღნიშნული მუხლის პირველი ნაწილი ზოგადად განსაზღვრავს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ბათილობის პირობებს, რომლებიც სამოქალაქო კოდექსიდან გამომდინარეობენ. მეორე ნაწილში კი უკვე თავად ადმინისტრაციული კანონმდებლობა ითვალისწინებს ადმინისტრაციული სუბორდინაციული ხელშეკრულებისათვის დამახასიათებელ ბათილობის წინაპირობებს. კერძოდ კი ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ბათილია, თუ

1. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი შესატყვისი შინაარსით ბათილი იქნებოდა. (კერძოდ შეუძლებელია იმის დადგენა თუ რომელი ადმინისტრაციული მოხელის მიერაა ხელშეკრულება დადებული; იგი დადებულია არაკომპეტენტური ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ; თუ ხელშეკრულების საგანი ან დოკუმენტი თავდაპირველად გამოქვეყნებას ითვალისწინებდა და იგი არ იქნა კანონის შესაბამისი ნორმების თანახმად გამოქვეყნებული; თუ იგი იმგვარ ვალდებულებას აწესებს, რომლიც შესრულებაც შეუძლებელია პიროვნების არარსებობის გამო, რომელსაც ამ ვალდებულების შესრულება ევალება).
2. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი შესატყვისი (იგივე შინაარსის) შინაარსით კანონსაწინააღმდეგო იქნებოდა და ეს ნაკლოვანება ორივე მხარემ იცოდა და იგი პროცესუალური შეცდომის შედეგი არაა.
3. თუ მორიგების ადმინისტრაციული ხელშეკრულება არ შეიცავს მისთვის კანონით დაწესებულ სპეციფიკურ წინაპირობებს.
4. თუ გაცვლის ხელშეკრულება არ შეიცავს მისთვის კანონით დაწესებულ სპეციფიკურ წინაპირობებს.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების მიმართ გამოიყენება სამოქალაქო სამართლის ნორმები ხელშეკრულებათა ბათილობის შესახებ. კერძოდ კი საქმე ეხება

- არაქმდუნარიანი პირის მიერ გამოვლენილ ნებას. (აქ იგულისხმება როგორც უფლებაუნარიანობის არარსებობა, ასევე ქმდუნარიანობის მომენტის არარსებობაც. ამგვარი ნების გამოვლენის შედეგი ყოველთვის გამოვლენილი ნების ბათილობაა).

ბათილია ასევე ფსიქიკური მოშლილობის მდგომარეობაში და-
დებული გარიგებანი. (საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი,
მუხლი 58.)

არანამდვილი, არასერიოზული ნების გამოვლენას, მოჩვენებით
ნების გამოვლენას. (სსკ, მუხლი 56.)

თუ ხელშეკრულება დადებულია ფორმის დაუცველად. ამასთან
თუ ხელშეკრულების დადებისათვის კანონი მკაცრად განსაზ-
ღერავდა კონკრეტულ ფორმას, მაგლითად სანოტარო წესით
დამოწმებას და მხარეების მიერ არ მოხდა ამ წინაპირობის
დაცვა. (სსკ, მუხლი 59.)

თუ ხელშეკრულების შინაარსი სინდისის ნორმებს არღვევს,
თუ მისი შინაარსი ეწინააღმდეგება საჯარო წესრიგსა და ზნე-
ობის ნორმებს. (სსკ, მუხლი 54.)

თუ ხელშეკრულება დაიდო წარმომადგენლის მეშვეობით, რო-
მელსაც არ ქონდა წარმომადგენლისათვის კანონით მინიჭებუ-
ლი უფლებამოსილება.

თუ ხელშეკრულების შინაარსი მიმართულია არარეალური ან
შესასრულებლად შეუძლებელი მოქმედების შესრულებისაკენ.
ამასთან, მოქმედების შესრულების შეუძლებლობის ან მისი
შესრულების არარეალურობის მომენტი ხელშეკრულების და-
დების დროს უნდა არსებობდეს და არა ხელშეკრულების და-
დების შემდეგ წარმოიშვას.

თუ ხელშეკრულების დადებისას ერთ-ერთმა მხარემ ნება გამო-
ავლინა შეცდომის, მუქარისა თუ გარეშე ზემოქმედების შედე-
გად.

შევიცარიელი ავტორი კლავინი თავის დისერტაციაში ეხება
რა აღმინისტრაციული ხელშეკრულების ბათილობის საკითხს, გა-
ნაწილებს შემდეგ კრიტერიუმებს, როდესაც აღმინისტრაციული
ხელშეკრულება ბათილად ითვლება. კლავინი შემდეგ კრიტერიუმებს
ასახელებს:

- ა) მძიმე და თვალსაჩინო დარღვევა;
- ბ) სამართლებრივი გარანტიის დარღვევა;
- გ) ინტერესთა თანაფარდობა.

ავტორს მიაჩნია, რომ ეს კრიტერიუმები, წინაპირობები ძა-
ლიან ზოგადია. მათი განხილვა და გადაწყვეტილების მიღება ამ

წინაპირობათა გათვალისწინებით შეფასების საკითხია. ამიტომ ყოველი კონკრეტული შემთხვევა ინდივიდუალური შეფასების მიხედვით უნდა გადაიჭრას.

ზოგადად კანონმდებელს იმისათვის სჭირდება კონკრეტული ხელშეკრულების ბათილობის წინაპირობების ჩამოთვლა, რომ მოახდინოს გამიჯვნა უკანონო ხელშეკრულებათა ორ სახეს შორის. ესაა 1. კანონსაწინააღმდეგო ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, რომელიც კონკრეტული პირობების არსებობისას ბათილობის შედეგს იწვევს და 2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, რომელში არსებული კანონსაწინააღმდეგო დებულების მიუხედავად ხელშეკრულება კონკრეტული ბათილობის პირობების საფუძვლის არარსებობისას არ ბათილდება და განაგრძობს კვლავ მოქმედებასა და ხელშეკრულების მიზნის განხორციელებას¹⁰⁴.

საინტერესოდ მიგვაჩნია ყურადღების გამახვილება საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციული კოდექსის 70-ე მუხლის მეორე ნაწილის შინაარსზე. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, კანონმდებელი საუბრობს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ბათილობაზე იმ შემთხვევაში, თუ ბათილია ის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომლის საფუძველზეც დაიდო ადმინისტრაციული ხელშეკრულება. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილობის წესი და პირობები მოწესრიგებულია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-60 მუხლში, რომლის თანახმად, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილობის საფუძველს წარმოადგენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისათვის დადგენილი მომზადებისა და გამოცემის წესის არსებითი დარღვევა. 2005 წლის 24 ივნისის საკანონმდებლო ცვლილებით განისაზღვრა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილობის სამართლებრივი შედეგი. კერძოდ, ადმინისტრაციული ორგანო ან სასამართლო, რომელიც ახდენს კონკრეტული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილობას, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 601 მუხლის მე-7 პუნქტის თანახმად, ვალდებულია მიუთითოს აქტის მოქმედების შეწყვეტის სამართლებრივი შედეგი. პირის კანონიერი

¹⁰⁴ Frank Klein – „Die Rechtsfolgen des fehlerhaften verwaltungsrechtlichen Vertrages“, S. 136 105 საქ.საკანონმდებლო მაცნე 2005 წ. № 1801

ნდობისა და საჯარო ინტერესების გათვალისწინებით შესაძლებელია, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედების შეწყვეტა განისაზღვროს

- მისი ძალაში შესვლის დღიდან;
- მისი ბათილად ცნობის დღიდან;
- მომავალში კონკრეტული თარიღის მითითებით.

უნდა აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილობის ეს ახლებური წესი საყურადღებოა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტისთვისაც, იმდენად რამდენადაც, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ბათილობის საფუძველი შეიძლება სწორედ იმ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილობა იყოს, რომლის საფუძველზეც ეს კონკრეტული ხელშეკრულებაა დადებული. მიგვაჩნია, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მიმართ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილობის სამართლებრივი შედეგის დადგენის წესი არ უნდა იქნეს გამოყენებული, გამომდინარე იქიდან, რომ ხელშეკრულება ბათილობის შემთხვევაში სამართლებრივი შედეგების გაუქმებას იწვევს ხელშეკრულების დადების მომენტიდან. ეს წესია გაბატონებული სამოქალაქო ხელშეკრულებების მიმართაც და ვფიქრობ, იგი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მიმართაც უნდა იქნეს გამოყენებული¹⁰⁵.

ბათილობის შემთხვევაში ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შენარჩუნება ხელშეკრულების კანონსაწინააღმდეგო დებულების გამოსწორებით, გაბატონებული შეხედულების თანახმად, დაუშვებელია. ამასთან შვეიცარიელი ავტორი კლანი მხოლოდ ერთ შემთხვევას აღნიშნავს, როდესაც ნაკლოვანების გამოსწორებამ შესაძლებელია მოახდინოს ბათილად განსაზღვრული ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შენარჩუნება. ასეთ გამონაკლისად ავტორი მიიჩნევს იმ შემთხვევას, როდესაც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მხარეებს ურთიერთის მიმართ გააჩნდათ სათანადო ნდობა.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ნაწილობრივ ბათილობას არ აწესრი-

¹⁰⁵ იხ. ვლორია, საქართველოს ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, 2005წ. გვ.318

გებს. ეს საკითხი წყდება საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 62-ე მუხლის თანახმად. თუმცა საყურადღებოა გერმანული კანონმდებლობის მიდგომა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ნაწილობრივ ბათილობასთან დაკავშირებით.

გერმანიის ადმინისტრაციული კოდექსის §44 განსაზღვრავს, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ერთი ნაწილის ბათილობა ავტომატურად არ იწვევს მთლიანად ამ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილობას. მის საპირისპირო დებულებას აწესებს ამავე კოდექსის §59-ის მე-3 ნაწილი, რომლის თანახმადაც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ერთი ნაწილის ბათილობა ავტომატურად მთლიანად ამ ხელშეკრულების ბათილობის საფუძველია. იგივე წესია განსაზღვრული სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულებების ნაწილობრივი ბათილობის მიმართაც¹⁰⁶.

ზემოაღნიშნული წესს აქვს გამონაკლისი. კერძოდ კი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ნაწილის ბათილობა არ იწვევს მთლიანი ხელშეკრულების ბათილობას მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მხარეებს ხელშეკრულების ამ ბათილი ნაწილის გარეშეც შეეძლოთ ხელშეკრულების მიზნის განხორციელება. ეს გამონაკლისი წესი არ მოქმედებს იმგვარი ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების მიმართ, რომელთა საგანსაც უძრავი ქონების უფლებრივად დატვირთვა წარმოადგენს, ასევე მშენებლობის ნებართვისა თუ მშენებლობასთან დაკავშირებული სხვადასხვა შინაარსის ხელშეკრულებათა მიმართ¹⁰⁷.

თუ ხელშეკრულება შედგება რამდენიმე სხვადასხვა შინაარსის ხელშეკრულებებისაგან, მაგრამ მხარეთა სურვილისამებრ იგი მიჩნეულია ერთ მთლიან ხელშეკრულებად, გარიგებად, მაშინ ერთი ხელშეკრულების ბათილობა არ იწვევს სხვა ხელშეკრულებათა ბათილობას.

უფიქრობთ, რომ გერმანელი კანონმდებლის დამოკიდებულება ადმინისტრაციული გარიგების ნაწილობრივ ბათილობასთან დაკავ-

¹⁰⁶ Carl Hrtmann Utc/Hans-Werner Laubinger – „Verwaltungsverfahrensrecht“, München 1995 S. 798

¹⁰⁷ Hans Joachim Knack – „Verwaltungsverfahrensrecht“, Kommentar, 5., neubearbeitete und erweiterte Auflage, 1996, გვ. 907 ff.

შირებით საყურადღებოა. ქართველი კანონმდებელიც, გერმანელი კანონმდებლის მსგავსად, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნაწილის ბათილად გამოცხადებას არ უკავშირებს მთლიანად მთელი ადმინისტრაციული აქტის ბათილად გამოცხადებას. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ნაწილის ბათილობასთან დაკავშირებით კი ქართველი კანონმდებლის ნება უცნობია. ჩვენის აზრით, ამ დროს გამოყენებულ უნდა იქნეს საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 62-ე მუხლი, რომლის თანახმად “გარიგების ნაწილის ბათილობა არ იწვევს მისი სხვა ნაწილების ბათილობას, თუ სავარაუდოა, რომ გარიგება დაიდებოდა მისი ბათილი ნაწილის გარეშე”.

XII. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეცვლა და გაუქმება

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ბათილობის პარალელურად საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი აწესრიგებს ასევე ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეცვლისა და მისი გაუქმების საკითხებს. უნდა აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციულ სამართალში ხელშეკრულებათა მიმართ მოქმედებს პრინციპი “*pacta sunt servanda*”, რაც იმას ნიშნავს, რომ ხელშეკრულება, რომელიც არ ეწინააღმდეგება კანონს, უნდა აღსრულდეს. იმ შემთხვევაში თუ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსი ხელშეკრულების დადებიდან მის აღსრულებამდე არსებული დროის მონაკვეთში მნიშვნელოვნად შეიცვალა, ან მხოლოდ ხელშეკრულების ერთი ნაწილის შესრულებისათვის განსაზღვრული პირობები გარდაიქმნა, მაშინ ადმინისტრაციული ხელშეკრულება შეიძლება შეიცვალოს ან კონკრეტული პირობების არსებობისას, საერთოდ გაუქმდეს.¹⁰⁸

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეცვლა დამოკიდებულია მთელი რიგი წინაპირობების არსებობასთან, რომლებიც კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა არსებობდნენ. უპირველესყოვლისა, სახეზე უნდა იყოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსის არსებითი ცვლილება. საქმე ეხება გარემოებათა არსებითად შეცვლას, რაც ზიანს აყენებს მხარეს ან საზოგადოებრივ ინტერესს.

არსებითი ცვლილება, როგორც ასეთი, იმგვარ ცვლილებასა და იმგვარ შეცვლას გულისხმობს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების პირობებისას, რომელიც ხელშეკრულების დადებისას მხარეებს არ შეეძლოთ გაეთვალისწინებინათ. ამასთან, ხელშეკრულების შეცვლა დაუშვებელია, თუ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსი უმნიშვნელოდ შეიცვალა. რა თქმა უნდა, ეს ყოველივე შეფასების საკითხია. აქედან გამომდინარე, ევროპელ იურისტებს შორის საკამათოა საკითხი იმის თაობაზე, ცვლილება სუბიექტური ფაქტორებით თუ ობიექტური ფაქტორებით უნდა დადგინდეს. კერძოდ, ცვლილება მხოლოდ ხელშეკრულების მხარეების წარმოდგე-

¹⁰⁸ Hans J. Wolff. Otto Bachof. Rolf Stober – „Verwaltungsrecht I“, München 1994, S. 810

ნაში პოვეს გამოხატულებას, თუ ასევე ობიექტურადაც გამოვლინდება. ამ პრობლემიდან გამომდინარე სუბიექტური, ობიექტური და სუბიექტურ-ობიექტური თეორიები წარმოიშვა წამყვანი ევროპული ქვეყნების სამოქალაქო სამართალში.

სუბიექტური თეორიის თანახმად, ცვლილება ხელშეკრულების შინაარსში აისახება, თუ თავად მხარეები მიიჩნევენ, რომ შეიცვალა ხელშეკრულების პირობები ერთ-ერთი მხარის ან ორივე მხარის მონაწილეობის თუ ხელშეკრულებიდან გასვლის გამო.

ობიექტური თეორიის თანახმად კი საერთოს არანაირი მნიშვნელობა არ აქვს მხარეთა წარმოდგენებს, მთავარია ამ შემთხვევაში იმგვარი პირობების არსებობა, რომლის დროსაც ხელშეკრულების შესრულება ზიანს მოუტონს საჯარო ინტერესს ან ხელშეკრულების მოგებაზე, ეკონომიკაზე ორიენტირებული მიზანი ხელშეკრულების აღსრულებით მაინც ვერ იქნება მიღწეული.¹⁰⁹

რაც შეეხება მესამე თეორიის, ხელშეკრულების ცვლილები-სათვის საჭიროა როგორც სუბიექტური, ასევე ობიექტური ფაქტორების არსებობა.

ამ ზემოაღნიშნული თეორიებიდან ადმინისტრაციული სამართალი იზიარებს ობიექტურ თეორიას, რომლის თანახმადაც, გადამწყვეტია ხელშეკრულების ობიექტური ფაქტორების ცვლილება. ამასთან მხედველობაში მიიღება ასევე ის სამართლებრივი ცვლილებებიც, რომლებიც შესაძლებელია ხელშეკრულების დადებიდან მის შესრულებამდე წარმოიქმნას. გერმანულ სამართალში გაბატონებული შეხედულების თანახმად, ხელშეკრულაში ცვლილების შეტანის საფუძველი შესაძლოა ასევე სამართლებრივი პრაქტიკის შეცვლაც გახდეს.¹¹⁰

შეცვლა ხელშეკრულების შინაარსისა ხელშეკრულების დადების შემდეგ უნდა დაფიქსირდეს. მხოლოდ ამ შემთხვევაშია შესაძლებელი ცვლილების განხორცილება. ხელშეკრულების პირობების არსებითი შეცვლა, რომელსაც ადგილი ხელშეკრულების დადების-თანავე ჰქონდა, მაგრამ მხარეების მიერ არ იყო ეს ფაქტი აღქმული, გერმანელი იურისტების ნაწილის განმარტებით ხელშეკრულებაში შემდგომ ცვლილების შეტანით არ შეიძლება დარეგულირდეს,

¹⁰⁹ Carl Hrtmann Ule/Hans-Werner Laubinger – „Verwaltungsverfahrensrecht“, München 1994, S. 810

¹¹⁰ Hans Joachim Knack – „Verwaltungsverfahrensesetz“, 1996 S. 912

გამოსწორდეს. თუმცა, მაგალითად, შტენკელსი, ბონკი და ზაქსი მიუთითებენ, რომ ამ შემთხვევაშიც შესაძლებელია ხელშეკრულების შეცვლილი პირობის ცვლილებების შეტანით გამოსწორება. ამ საკითხის ირგვლივ აზრთა სხვადასხვაობა არსებობს.

უნდა აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისაგან განსხვავებით სამოქალაქო ხელშეკრულებების მიმართ სხვა წესია დადგენილი. კერძოდ, აქ მოქმედებს ზოგადი სამოქალაქო კოდექსის ნორმები შეცდომით დადებული გარიგებების შესახებ.

საერთო ჯამში, ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებაში ცვლილების შეტანა დასაშვებია, თუ ეს ხელშეკრულების ორივე მხარის ნებას შეესაბამება. თუ ერთ-ერთი მხარე ეწინააღმდეგება ხელშეკრულებაში ცვლილების შეტანის გზით ხელშეკრულების შესრულებას, მაშინ დგება საკითხი ხელშეკრულების გაუქმების თაობაზე.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 71-ე მუხლის მეორე ნაწილი ეხება ადმინისტრაციული გარიგების გაუქმებას. კოდექსის თანახმად “თუ ცვლილება გარიგებაში არსებითად ეწინააღმდეგება გარიგების შინაარსს, მხარე უფლებამოსილია მოითხოვოს გარიგების გაუქმება”. კანონმდებელი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გაუქმების შესაძლებლობას იმგვარ ცვლილებას უკავშირებს, რომელიც არსებით წინააღმდეგობაშია გარიგების შინაარსთან.

გერმანიის ადმინისტრაციული კოდექსის § 60-ის მეორე ნაწილი ასევე ეხება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გაუქმების საკითხს.

უნდა აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გაუქმებისათვის დადგენილია ორი შემთხვევა, ასე ვთქვათ წინაპირობა: 1. ხელშეკრულების გაუქმება ხელშეკრულების შინაარსის, საფუძვლის არარსებობის გამო, 2. ხელშეკრულების გაუქმება საჯარო ინტერესებიდან გამომდინარე.

განვიხილოთ თითოეული ცალ-ცალკე.

როდესაც ხელშეკრულების რაიმე პირობა იცვლება, რაც არსებით ცვლილებას წარმოქმნის ხელშეკრულების შინაარსში, ამ დროს, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, შესაძლებელია ხელშეკრულებაში ცვლილების შეტანის გზით ამ ნაკლოვანების გამოსწორება. იმ შემთხვევაში თუ ცვლილების შეტანა ხელშეკრულებაში მაინც ვერ შექმნის ხელშეკრულების შესრულების პირობას, ხელშეკრულება უნდა გაუქმდეს. ამასთან, თუ ხელშეკრულების მხარეებს შო-

რის არ არსებობს ერთიანი აზრი ხელშეკრულებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე, ხელშეკრულების გაუქმების საკითხი კვლავ დღის წესრიგში დგება.

რაც შეეხება ხელშეკრულების გაუქმების მეორე საფუძველს, უნდა აღინიშნოს, რომ აქ საქმე გვაქვს ხელშეკრულების დადების შემდეგ პირობების იმგვარ შეცვლასთან, რომლების არსებობისას ხელშეკრულების შესრულება საჯარო ინტერესს ზიანს აყენებს. ამასთან, მხედველობაში მიიღება არამართო საჯარო ინტერესი, არამედ ის შესაძლო ზიანიც, რაც კონკრეტული ხელშეკრულების შესრულებით შესაძე პირებსაც შეიძლება მიადგეთ.

ზოგადად ხელშეკრულების გაუქმება წარმოადგენს ნების გამოვლენას, რომელიც მეორე მხარის მიერ მიღებას მოითხოვს. ასე ვთქვათ საქმე ეხება არა მხოლოდ ცალმხრივად გამოვლენილ ნებას, ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, არამედ გამოვლენილ ნებას, რომეზეც მეორე მხარეც უნდა გამოხატოს თავისი ნება. ანუ ხელშეკრულების გაუქმება არ შეიძლება ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი ადმინისტრაციული აქტის გამოცემით.

ადმინისტრაციული კოდექსით არაა მოწესრიგებული საკითხი იმის შესახებ თუ რა შედეგი მოყვება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გაუქმებას. თუმცა, აქ გამოიყენება სამოქალაქო კოდექსის შესატყვისი მუხლები და ის პრინციპი, რომ ამ შემთხვევაში საქმე უნდა გადაწყდეს ყოველი კონკრეტული შემთხვევის შინაარსიდან გამომდინარე. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ როდესაც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გაუქმების შესახებ ნების გამოვლენა ადმინისტრაციული ორგანოსაგან მოდის, მაშინ კანონი ითვალისწინებს მოქალაქის უფლებას მოითხოვოს ზიანის ანაზღაურება ხელშეკრულების გაუქმებიდან გამომდინარე.

რადგან ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისათვის კანონმდებელი მხოლოდ წერილობით ფორმას ითვალისწინებს, უნდა აღინიშნოს რომ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებაში ცვლილების შეტანა ან ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გაუქმებაც წერილობით უნდა გაფორმდეს. თუ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გაუქმების შესახებ ზეპირი ფორმით მოხდა ნების გამოვლენა, ასეთი ნების გამოვლენა, რადგან მას წერილობითი ფორმა აკლია, ნამდვილად არ ჩაითვლება.

დასკვნა

სამართალი ცოცხალი ორგანიზმია. იგი დღითიდღე ვითარდება. მასზე აღიბეჭდება კონკრეტულ სახელმწიფოში მიმდინარე პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური ცვლილებები.

ქართული სამართალიც, კერძოდ ადმინისტრაციული სამართალი, საქართველოში მიმდინარე პოლიტიკური და ეკონომიკური ცვლილებების სარკეს წარმოადგენს.

ახალი სამართლებრივი ინსტიტუტის დამკვიდრება, ისე როგორც სხვა ევროპულ ქვეყნებში, უპირატესად შედეგია სახელმწიფოს პოლიტიკის შეცვლისა და ეკონომიკური ფაქტორებისა.

ადმინისტრაციული ორგანოს განხილული ახალი საქმიანობის ფორმა, ადმინისტრაციულ-სახელშეკრულებო ურთიერთობები, საქართველოში ჯერ კიდევ ჩამოყალიბების პროცესშია. ნაშრომში წამოყენებული რეკომენდაციები, რომლებიც ეხება, უპირველეს ყოვლისა, ამ ახალი ინსტიტუტის აღმნიშნულ ტერმინს, შემდგომ თავად ცნებას და კანონმდებლის მიერ ფორმულირებულ შინაარსს, საყურადღებოა როგორც ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერების განვითარებისათვის, ასევე ადმინისტრაციული სასამართლო პრაქტიკის სრულყოფისათვის.

ნაშრომის მეცნიერულ შედეგს წარმოადგენს ადმინისტრაციული და სამოქალაქო-სამართლებრივი საქმიანობის ფორმების ურთიერთმიმართების პრობლემის გადაჭრა. ამ საკითხის ირგვლივ იურიდიულ მეცნიერებაში გაბატონებული თეორიების პარალელურად საყურადღებოა თავად პრაქტიკული მიდგომაც. თეორიული და პრაქტიკული გამოცდილების გაზიარებითა და ურთიერთშეჯერებით მივიღეთ ერთგვარი სქემა, რომელზე დაყრდნობითაც შესაძლებელია ესა თუ ის ხელშეკრულება ან ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ად ან კერძო-სამართლებრივად მივიჩნიოთ.

სამეცნიერო კვლევის შედეგს წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების ურთიერთმიმართების საკითხის წარმოჩენა. თუ რა როლი ენიჭება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტთან მიმართებაში. დავასკვნით, რომ ადმინისტრაციული ორგანო, ცალმხრივი ნების გამოვლენით,

მხოლოდ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს გამოსცემს. ორ-მხრივი ნება ადმინისტრაციულ სამართალში მხოლოდ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტისთვისაა დამახასიათებელი.

განხორციელებული მეცნიერული კვლევის შედეგია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტის დანიშნულების, მისი ფარგლებისა და შინაარსის მეცნიერული და პრაქტიკული კუთხით გაშუქება. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დამახასიათებელი ნიშანი სწორედ ისაა, რომ იგი, თავისი შინაარსიდან გამომდინარე, ყოველთვის კანონის უზენაესობისა და კანონისმიერი დათქმის პრინციპიდან უნდა შეესატყვისებოდეს. სწორედ ამაში გამოიხატება ადმინისტრაციული ორგანოების მიმართ კანონიერების პრინციპის გავრცელების კანონზომიერება.

რეკომენდაციები, რომლებიც სამეცნიერო ნაშრომშია ფორმულირებული, შედარებით-სამართლებრივი ანალიზის საფუძველზე იქნა შემუშავებული. ვფიქრობთ, რომ მოწინავე ევროპული ქვეყნების მეცნიერული თუ პრაქტიკული გამოცდილების გაზიარება შედეგად გამოიღებს ადამინისტრაციულ-სახელშეკრულებო ურთიერთობათა დამკვიდრებას, რითაც ამაღლდება სახელმწიფოს როლი საზოგადოებაში და საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებების განხორციელება უფრო ეფექტურად წარმართება მოქალაქეთა ინტენსიური მონაწილეობით. ამასთანავე, დაიზოგება სახელმწიფო ხარჯები და კონკრეტული ამოცანების განხორციელებაზე შემცირდება სახელმწიფოს ერთპიროვნული პასუხისმგებლობის მომენტი. სახელშეკრულებო ურთიერთობის ორივე მხარე თანაბრად აიღებს პასუხისმგებლობას ურთიერთობის ეფექტურად წარმართვაზე, რაც საწინდარია საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებების წარმატებით განხორციელებისა.

დაბოლოს, სამართლებრივი სახელმწიფო, თანამედროვე გაგებით, მოქალაქეებთა თანამშრომლობის საწყისებზეა აგებული. თუ საქართველოს მაგალითზეც მოხდება მოქალაქეთა ფართო მასების ჩაბმა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობების წარმართვაში ადმინისტრაციულ-სახელშეკრულებო ურთიერთობის ფორმით, მაშინ ჩვენს ქვეყანაშიც დამკვიდრდება თანამედროვე სახელმწიფოს ევროპული გაგება. ეს კი საწინდარია მოქალაქეთა თვითშეგნებაში სახელმწიფოსადმი ნდობის ამაღლებისა და სახელმწიფოს პოლიტიკის წარმატებით განხორციელებისა.

ბამოყენებული ლიტერატურა

1. ზ. ადგიშვილი, გ. ვინტერი, დ. ქიტოშვილი – “საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი”, თბილისი, 2002 წ.
2. ზ. ადგიშვილი, ქ. ვარდიაშვილი, ნ. კალანდაძე, მ. კოპალეიშვილი, ნ. სხირტლაძე, პ. ტურავა, დ. ქიტოშვილი – “ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო”, თბილისი, 2005 წ.
3. მ. კოპალეიშვილი – “ადმინისტრაციული გარიგება”, თბილისი, 2003 წ.
4. ვ. ლორია – “საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო სამართალი”, თბილისი, 2002 წ.
5. ვ. ლორია - “საქართველოს ადმინისტრაციული სამართალი”, თბილისი, 2000 წ.
6. ჯ. რუსიაშვილი, ი. ტაბუკაძე – “საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის კომენტარი” თბილისი, 2000 წ.
7. პაატა ტურავა, ნათია წიკებაძე – “ადმინისტრაციული სამართალი დამხმარე სახელმძღვანელო”, თბილისი, 2005 წელი.
8. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის კომენტარი, წიგნი პირველი, თბილისი, 1999 წ.
9. ლ. ჭანტურია – “შესავალი საქართველოს სამოქალაქო სამართლის ზოგად ნაწილში”, თბილისი, 1997 წ.
10. საქართველოს კონსტიტუცია, 1995 წლის 25 აგვისტო
11. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, 1997 წლის 26 ივნისი
12. საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი, 1997 წლის 14 ნოემბერი
13. საქართველოს კანონი “სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციის შესახებ”, 1997 წლის 30 მაისი
14. საქართველოს კანონი “საჯარო სამასახურის შესახებ”, 1997 წლის 31 ოქტომბერი
15. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 1999 წლის 25 ივნისი

16. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, 1999 წლის 23 ივლისი
17. W. Apelt – “Der verwaltungsrechtliche Vertrag”, Leipzig, 1920
18. Achterberg Norbert – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, 2. Aufl. Heidelberg, 1986
19. Büchner Volker – „Die Bestandkraft verwaltungsrechtlicher Verträge“, Düsseldorf, 1979
20. Bauer Hartmut – „Verwaltungsrechtliche und verwaltungswissenschaftliche Aspekte der Gestaltung von Kooperationsverträgen bei Public Private Partnerships“, DÖV, Heft 3, 998
21. Bleckmann Albert – „Subordinationsrechtlicher Verwaltungsvertrag und Gesetzmäßigkeit der Verwaltung“, VerwArch, 1972
22. Badura.Ehles. Erichsen. Ossenbühl. Papier. Rudolf. Rüfner – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, 11. Aufl. Berlin, 1998
23. Battis Ulrich – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, Berlin, 2002
24. Bulling Manfred – „Kooperatives Verwaltungshandeln in der Verwaltungspraxis“, DÖV, Heft 7
25. Bonk Heinz Joachim – „Fortentwicklung des öffentlich-rechtlichen Vertrages unter besonderer Berücksichtigung der Public Private Partnerships“, DVBL, Heft 3, 2004
26. Bisek Nikolaus-Zeno – „Der öffentlich-rechtliche Vertrag“, München, 1970
27. Bull Hans-Peter – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, 6. Aufl. 2000
28. Bosse Wolfgang – „Der subordinationsrechtliche Vertrag als Handlungsform der öffentlicher Verwaltung“, Berlin, 1974
29. Bullinger Martin – „Vertrag und Verwaltungsakt“, Stuttgart, 1962
30. Dewitz Ralf Michael – „Der Vertrag in der Lehre Otto Mayers“, Berlin, 2004
31. Erichsen Hans-Uwe – „Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit I“, 2. Aufl. 1984
32. Erichsen (Hrsg.) – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, 11. Aufl. 1999
33. Faber Heiko – „Verwaltungsrecht“, Tübingen, 1995
34. Forsthoff Ernst – “Lehrbuch des Verwaltungsrechts”, 10. Aufl. 1973

35. Fleiner Fritz – „Probleme des öffentlich-rechtlichen Vertrages in der Leistungsverwaltung“, ZBI, 1989
36. Flume Werner – „Allgemeiner Teil des bürgerlichen Rechts“, Band II, Das Rechtsgeschäft, Berlin, 1979
37. Fluck Jürgen – „Die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Verpflichtungsvertrages durch Verwaltungsakt“, Berlin 1985
38. Gierulla/Jakowsky/Müller-Uri – „Verwaltungsrecht“ – Ein Basisbuch – 6. Aufl. 1995
39. Gern Alfons – „Der Vertrag zwischen Privaten über öffentlich-rechtliche Berechtigungen und Verpflichtungen – zur Dogmatik des öffentlichen Rechts“, Berlin, 1977
40. Gurlit Elke – „Grundlagen des Verwaltungsrechts“, Jura 10/2001
41. Grizwotz Herbert – „Verwaltungsvertrag im öffentlichen Recht“, Berlin, 2002
42. Giacometti Yaccaria – „Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts“, Zürich, 1960
43. Götz Volkmar – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, Fälle und Erläuterungen für Studierende, 4. Aufl. 1997
44. Henke Wilhelm – „Allgemeine Fragen des öffentlichen Vertragsrechts“, JZ, Mai, 1984
45. Hill Hermann – „Verwaltungshandeln durch Verträge und Absprachen“, Baden-Baden, 1990
46. Hill Hermann – „Das fehlerhafte Verfahren und seine Folgen im Verwaltungsrecht“, Heidelberg, 1986
47. Huber Peter-Michael – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, 2. Aufl. 1997
48. Ipsen Jörg – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, 2. Aufl. 2001
49. Jellinek Walter – „Verwaltungsrecht“, 3. Aufl. 1931, Neudruck 1966
50. Koch/Rubel – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, 2. Aufl. 199
51. Knack Hans Joachim – „Verwaltungsverfahrensgesetz“, Kommentar, 5. Aufl. 1996
52. Klaus Stern – „Zur Grundlegung einer Lehre des öffentlich-rechtlichen Vertrages“, VerwArch, 1958
53. Krause Peter – „Rechtsformen des Verwaltungshandelns“, Berlin, 1974
54. Krause Peter – „Rechtsverständnisse in der Leistungsverwaltung“, VVDSTRL., 1987

55. Laband – „Deutsches Staatsrecht“, Bd. I, 5. Auflage
56. Lange Klaus – „Die Abgrenzung von öffentlich-rechtlichem Vertrag und privatrechtlichem Vertrag“, JuS, Heft 7, 1982
57. Maurer Hartmut – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, 8. Aufl. München, 1992
58. Mayer Otto – „Zum Lehre vom öffentlich-rechtlichen Verträge“, 1969
59. Meyer/Borgs – „Verwaltungsverfahrensgesetz“, Kommentar, 2. Aufl. 1982
60. Obermayer Klaus – „Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz“, 2. Aufl. 1990
61. Preuß Mathias – „Zu den Rechtsmäßigkeitvoraussetzungen subordinationsrechtlicher Verwaltungsverträge unter besonderer Berücksichtigung des Koppelungsverbot“, Baden-Baden, 2000
62. Punke Jürgen – „Verwaltungshandeln durch Vertrag“, Kiel, 1988
63. Peine Franz-Joseph – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, Heidelberg, 1993
64. Püttner Günter – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, 7. Aufl. 1995
65. Rhinow Rene – „Verwaltungsrechtlicher oder privatrechtlicher Vertrag“, Recht 1985
66. Salzwedel Jürgen – „Die Grenzen der Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages“, Kölner rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Heft 11, Berlin, 1958
67. Siegel/Ziekow – „Entwicklung und Perspektiven des rechts des öffentlich-rechtlichen Vertrages“, VerArch, 2004
68. Schimpf Christian – „Der verwaltungsrechtliche Vertrag unter besonderer Berücksichtigung seiner Rechtswidrigkeit“, Berlin, 1982
69. Schmalz Dieter – „Allemeines Verwaltungsrecht“, 3. Aufl. 1998
70. Scherzberg Arno – „Grundfragen des verwaltungsrechtlichen Vertrages“, JuS, Heft 3, 1992
71. Schmidt Detlef – „Die Unterscheidung von privatem und öffentlichem Recht“, Diss. Baden-Baden, 1985
72. Steiner Udo – „Besonderes Verwaltungsrecht“, 5. Aufl. 1995
73. Stelkens/Bonk/Sachs – „Verwaltungsverfahrensgesetz“, 5. Aufl. 1998

74. Schenke Wolf-Rüdiger – „Verwaltungsprozessrecht“, 2. Aufl. Heidelberg, 1994
75. Schmidt-Aßmann Eberhard – „Besonderes Verwaltungsrecht“, 10. Aufl. Berlin, 1995
76. Schmidt-Aßmann/Krebs – „Rechtsfragen städtebaulicher Verträge“, 2. Aufl. Bonn, 1992
77. Teninnger – „Verwaltungsprozessrecht“, Berlin, 1999
78. Ule Carl Hermann – „Verwaltungsgerichtsbarkeit“, 2. Auflage, 1964
79. Ule Carl Hermann, Hans-Werner Laubinger – „Verwaltungsverfahrenrecht“, 4. Aufl. München, 1995
80. Hans J. Wolff/Otto Bachof/Rolf Stober – „Verwaltungsrecht I“, 10 Aufl. München, 1994
81. Weiß Paola Macedo – „Pacta sunt servanda im Verwaltungsrecht“, Frankfurt, 1999
82. Zuleeg – „Die Anwendungsbereiche des öffentlichen Rechts und des Privatrechts“, Frankfurt, 2001
83. Wirth Paul Nikolaus – „Umdeutung fehlerhafter Verwaltungsakte“, Europäische Hochschulschriften, Bd. 1048, 1991
84. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
85. Verwaltungsverfahrensgesetz von Bundesrepublik Deutschland, 1976
86. Verwaltungsgerichtsordnung von Bundesrepublik Deutschland, 1977.



გამომცემლობა „უნივერსალი“

თბილისი, 0128, ი. ჯავახიშვილის გამზ. 1, ☎: 29 09 60, 8(99) 17 22 30

E-mail: universal@internet.ge