

პაატა ტურავა
ანა ფირცხალაშვილი
ეკატერინე ქარდავა

ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო სამსახურში

თბილისი
2020

წინამდებარე სახელმძღვანელო შექმნილია GIZ-ის (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში საჯარო მმართველობის რეფორმის რეგიონული ფონდის ფინანსური მხარდაჭერით.

1993 წლიდან GIZ-ის საქართველოში ხელს უწყობს სამართლისა და იუსტიციის რეფორმების გატარებას. სხვა ღონისძიებებთან ერთად GIZ-ი ზრუნავს იურიდიული ლიტერატურის შექმნასა და სამართლის პოპულარიზაციაზე. GIZ-ი არ იღებს პასუხისმგებლობას ნაშრომის შინაარსობრივი მხარის სისწორეზე.



Implemented under
the umbrella of



ავტორები: პაატა ტურავა, ანა ფირცხალაშვილი, ეკატერინე ქარდავა

ტექნიკური რედაქტორი: ეთერ ჩაჩანიძე

დიზაინი და დაკაბადონება: გეგა პაქსაშვილი

ISBN - 978-9941-8-2185-1

© გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ), 2020

გამოცემის ელექტრონული ვერსია შეგიძლიათ იხილოთ ვებგვერდზე lawlibrary.info/ge

წინასიტყვაობა

წინამდებარე სახელმძღვანელოში წარმოდგენილი და დამუშავებულია „პროფესიული საჯარო მოხელის პროფესიული განვითარების საჭიროებების განსაზღვრის წესის, პროფესიული განვითარების სტანდარტისა და წესის დამტკიცების შესახებ“ საქარ- თველოს მთავრობის 2019 წლის 22 მაისის N 242 დადგენილების მიხედვით შემუშავებული სამართლის სასწავლო მოდულში შემავალი საკითხები.

გემოთხსენებული დადგენილებით განისაზღვრა საჯარო მოხელეებისთვის სავალდებულო მოდულები, რომელთა შორისაა სამართლის კომპონენტიც – ადმინისტრაციული წარმოება. სავალ- დებულო სამოხელეო სწავლების მიზანია პრაქტიკული ცოდნა მიაწოდოს საჯარო მოხელეს და იმავდროულად იზრუნოს ერთიანი სტანდარტის დამკვიდრებაზე.

ადმინისტრაციული სასწავლო მოდულიც და მისი შესაბამისი პრაქტიკული სახელმძღვანელოც მომზადდა გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოების (GIZ) სამართლის პროგრამის და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში საჯარო მმართველობის რეფორმის რეგიონული ფონდის მხარდაჭერით, რომელთა ეგიდით 2018-2019 წლებში საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციასთან და საჯარო სამსახურის ბიუროსთან მჭიდრო პარტნიორობით წარმატებით განხორციელდა პროექტი: „პროფესიული განვითარების ხელშეწყობა საჯარო სამსახურში აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში“.

წინამდებარე სახელმძღვანელო თავს უყრის და პრაქტიკულ ტრილში მიმოიხილავს ფუნდამენტურ სამართლებრივ პრინციპებს, რომლებზეც დგას საჯარო სამსახური და რომელიც არის თითოეული მოხელისა და თუ საჯარო სამსახურში დასაქმებული სხვა პირის საქმიანობის განმსაზღვრელი და წარმმართველი. ასევე წარმოჩენილია საჯარო მმართველობის განხორციელების დიაპაზონი, სახელმწიფო სტრატეგიული ხედვით დაწყებული, თანამედროვეობისა და მოდერნიზაციის გამოწვევებით დამთავრებული, ეროვნული თუ საერთაშორისო დანიშნულება და მისი კონკრეტული ასპექტები, როგორიცაა, საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობა და მისი განმახორციელებელი სუბიექტები.

პრინციპებიდან გამომდინარე და მათთან კავშირში წიგნში ასევე ძალიან პრაქტიკულად არის განხილული მოხელის ყოველდღიური საქმიანობისთვის ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხები, როგორიცაა, მოქმედების სწორი ფორმის შერჩევა, საკითხის შესაბამისი და სათანადო წარმოების ფორმის გამოყენება და ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებული მთელი რიგი საკითხები.

სახელმძღვანელოს მიზნებიდან და დანიშნულებიდან გამომდინარე წინამდებარე პუბლიკაცია შესაძლებლობას აძლევს მის მომხმარებელს, გადაამოწმოს და გაიაზროს შეძენილი ცოდნა ყოველი თავის ბოლოს განთავსებული საკონტროლო შეკითხვების მეშვეობით.

დანართში წარმოდგენილი ინფორმაცია კი, ერთი მხრივ, არის შესაბამის თავებში განხილული საკითხების საილუსტრაციო მასალა და, მეორე მხრივ, მეტად პრაქტიკულ ტრილში, ლაკონურად წარმოდგენილი განმარტებებისა და მსჯელობის გავრცობა-გაღრმავება.

მადლობას ვუხდით წიგნის ავტორებს ეკატერინე ქარდავას, ანა ფირცხალაშვილს და პაატა ტურავას გაწეული შრომისთვის და იმედს ვიტოვებ, რომ წინამდებარე სახელმძღვანელო თავისი პრაქტიკული სტილით დაეხმარება საჯარო მოხელეებს ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურებების და ამით თოთოეული მათგანის საქმიანობის სწორად გაცნობა-გააზრებაში, რაც თავის მხრივ ხელს შეუწყობს სახელმწიფო სერვისების ხარისხის და იმავდროულად მოქალაქეების კმაყოფილების ამაღლებას.

ეთერ ჩაჩანიძე

GIZ-ის სამართლის პროგრამის უფროსი სამართლებრივი მრჩეველი

პროექტის „პროფესიული განვითარების ხელშეწყობა საჯარო სამსახურში აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში“ ხელმძღვანელი

სარჩევი

I თავი ადმინისტრაციული წარმოება, როგორც საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესი ----- 7

1. ადმინისტრაციული წარმოების არსი და მნიშვნელობა ----- 7
2. საჯარო მმართველობის კონსტიტუციური საფუძვლები და საერთაშორისო ასპექტები. ქვეყნის ევროატლანტიკური ინტეგრაცია და ღია მმართველობა ----- 9
3. ადმინისტრაციული წარმოება სამართლებრივ, დემოკრატიულ, სოციალურ და ეკოლოგიურ სახელმწიფოში ----- 13
4. ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო მმართველობის პროცესში და მისი პრინციპები ----- 36

II თავი საჯარო მმართველობის განხორციელების სახელმწიფოს სტრატეგიული ხედვა ----- 51

1. საჯარო მმართველობის განსაკუთრებული, კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ვალდებულება ქვეყნის ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში საქართველოს სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად ----- 52
2. საქართველოს მთავრობის, როგორც ღია მმართველობის ქვეყნის, მართვის ძირითადი პრინციპები: სახელმწიფო ინსტიტუტების ეფექტური ჩამოყალიბება, მათი გამჭვირვალობისა და ღიაობის, სახელმწიფო სერვისების ხელმისაწვდომობის გაზრდა და მმართველობაში მოქალაქეთა ჩართულობა ----- 68

III თავი თანამედროვე სახელმწიფო, როგორც მმართველი სახელმწიფო ----- 73

1. სახელმწიფოს, როგორც იურიდიული პირის განსაკუთრებული როლი ადმინისტრაციულ სამართალში. სახელმწიფოს უფლებამოსილებები და მისი პასუხისმგებლობა ----- 74
2. სახელმწიფოს არსებითი ნიშნები: ტერიტორია, მოსახლეობა და სუვერენული ხელისუფლება ----- 76
3. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი ----- 78

IV თავი საჯარო მმართველობის ტერიტორიული მოწყობა ----- 84

1. სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობა ----- 85
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა საქართველოში ----- 87
3. თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები ----- 90
4. მუნიციპალიტეტის ორგანოები ----- 93

V თავი საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის საჯარო-სამართლებრივი და კერძო-სამართლებრივი ფორმები ----- 97

1. საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობა და ორგანიზაციული მოწყობის არსი -----	97
2. საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის მიზანი -----	99
3. საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის სამართლებრივი საფუძვლები -----	99
4. საჯარო მმართველობის ცნება და არსი -----	102
5. საჯარო მმართველობის განმახორციელებელ პირთა სამართლებრივი სტატუსი -----	108

VI თავი ადმინისტრაციული ორგანოს

საქმიანობის სამართლებრივი ფორმები ----- 113

1. ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმების მნიშვნელობა -----	113
2. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი -----	115
3. ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სხვა სამართლებრივი ფორმები და მათი გამოყენება -----	119
4. საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის და საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების არჩევის თავისუფლება -----	123
5. არაფორმალური მმართველობა -----	131

VII თავი ადმინისტრაციული წარმოების სახეები ----- 135

1. მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება -----	137
2. ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება -----	150
3. საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება -----	154
4. ადმინისტრაციული წარმოება დამოუკიდებელი ორგანოს მიერ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის მიზნით -----	157
5. ადმინისტრაციული წარმოება კოლექტიურ ადმინისტრაციულ ორგანოში -----	159

VIII თავი ადმინისტრაციული საჩივარი ----- 162

1. წარმოების სახე და სამართლებრივი საფუძველი -----	163
2. წარმოებაში მონაწილე სუბიექტები -----	165
3. საჩივრის წარდგენის სამართლებრივი შედეგები -----	167
4. წარმოების მიმდინარეობა -----	168

დანართი 1 -----	175
დანართი 2 -----	189
დანართი 3 -----	203
დანართი 4 -----	205
დანართი 5 -----	205
დანართი 6 -----	206
დანართი 7 -----	209
დანართი 8 -----	212
დანართი 9 -----	215
დანართი 10 -----	217

I ტაჰი

ადმინისტრაციული
წარმოება, როგორც
საჯარო მმართველობის
განხორციელების
პროცესი

1. ადმინისტრაციული წარმოების არსი და მნიშვნელობა

- 1 ადმინისტრაციული წარმოება არის სახელმწიფოს მმართველობით პროცესში საჯარო მმართველობის განხორციელების სამართლებრივი ინსტრუმენტი და იგი გამოიყენება, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების, საჯარო ინტერესებისა და კანონის უზენაესობის დაცვის უზრუნველყოფის ინსტრუმენტი. იმისათვის, რომ მისი დანიშნულება გასაგები და ნათელი იყოს, მნიშვნელოვანია თვით სახელმწიფოს, ხელისუფლების და საჯარო მმართველობის არსის წარმოჩენა.

თანამედროვე სამართლებრივ და დემოკრატიულ სახელმწიფოებში სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის საფუძველზე. საქართველოს კონსტიტუცია ადგენს, რომ ხელისუფლების წყაროა ხალხი. რაც იმაზე მეტყველებს, რომ **სახელმწიფო ხელისუფლება** მხოლოდ დემოკრატიული არჩევნების საფუძველზე უნდა შეიქმნას. ხელისუფლების ფუნქციები კი, სამი ძირითადი მიმართულებით – საკანონმდებლო, მართლმსაჯულების და აღმასრულებელ საქმიანობაში – გამოიხატება.

- 2 იმისათვის, რომ მარტივად განიმარტოს, თუ რა არის საჯარო მმართველობა, გონივრულია გამორიცხვის გზით მსჯელობა. **საჯარო მმართველობა, როგორც სახელმწიფოს ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფუნქცია, არის სახელმწიფოს საქმიანობის ის სფერო, რომელიც არ არის კანონშემოქმედება და მართლმსაჯულება.¹ მას ძირითადად აღმასრულებელი ხელისუფლება ასრულებს და ამიტომ საჯარო მმართველობა, აღმასრულებელ-განმკარგულებელ საქმიანობადაც იწოდება. იგი ძირითად შემთხვევებში არის კანონების აღსრულების პროცესი, თუმცა არა მხოლოდ.²**

- 3 საჯარო მმართველობის უმნიშვნელოვანეს მიზანს წარმოადგენს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებისა და ადამიანის უფლებების დაცვა. თანამედროვე ადმინისტრაციული სამართლის გაგებით, საჯარო მმართველობა ორიენტირებულია მოქალაქეთა ინტერესების დაცვაზე. შესაბამისად, განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა სახელმწიფოსა და მოქალაქეთა შორის ურთიერთკავშირის გაუმჯობესებას და მათთვის ხელსაყრელი პირობების შექმნას, რაც საბოლოოდ ეფექტური საჯარო მმართველობის განხორციელებას ემსახურება.

1. იხ. ტურავა, პაატა: ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, 2016, გვ. 9-13.

2. იხ. დეტალურად აბზ. 197.

დემოკრატიულ სახელმწიფოში საჯარო მმართველობითი გადა- 4
წყვეტილებების მიღების სამართლებრივი ინსტრუმენტი არის სწო-
რედ, ადმინისტრაციული წარმოება. აღნიშნულიდან გამომდინა-
რე, წესრიგდება იგი საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული
კოდექსის მიერ. ამდენად, **ადმინისტრაციული წარმოება** პირველ
ეტაპზე უნდა იქნეს განხილული კონსტიტუციურ – სამართლებრივ
ჭრილში და იმავდროულად ქვეყნის ევრო-ატლანტიკური ორიენ-
ტაციის გათვალისწინებით.

საჯარო მმართველობა, როგორც სახელმწიფოს ერთ-ერთი ფუნ- 5
ქცია, ხორციელდება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული
კოდექსის საფუძველზე, რომლის თანახმადაც ნებისმიერი პირი,
რომელიც ახორციელებს აღნიშნულ ფუნქციას, არის ადმინისტრა-
ციული ორგანო. თუმცა ყველა ადმინისტრაციული ორგანო, რო-
მელიც მმართველობას ახორციელებს არ წარმოადგენს საჯარო
სამსახურს და საჯარო მმართველობის ის ნაწილი, სადაც საჯარო
სამსახურია წესრიგდება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართვე-
ლოს კანონით.

2. საჯარო მმართველობის კონსტიტუციური საფუძვლები და საერთაშორისო ასპექტები. ქვეყნის ევროატლანტიკური ინტეგრაცია და ღია მმართველობა

6 საჯარო მმართველობის განხორციელების სამართლებრივ საფუძველს ქმნის საქართველოს კონსტიტუცია, რომელიც აყალიბებს სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს. საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი ადგენს ადამიანის უფლებებითა და თავისუფლებებით ხელისუფლების ბოჭვას. „ხელისუფლების განხორციელებისას ხალხი და სახელმწიფო შეზღუდული არიან ამ უფლებებითა და თავისუფლებებით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით“. საჯარო სამსახური არის საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი აპარატი. საჯარო მოსამსახურეები კი, გამოხატავენ საჯარო ინტერესებს და შესაბამისად მათი უფლებამოსილების განხორციელებაც შეზღუდულია ადამიანის ძირითადი, კონსტიტუციური უფლებებით. სწორედ, ამ იდეის ერთგვარი გაგრძელება აისახა საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველ პუნქტში. ეს უკანასკნელი განამტკიცებს **ახალ ძირითად უფლებას – სამართლიან ადმინისტრაციულ წარმოებაზე**. კონსტიტუციას დაემატა ნორმა, რომელმაც დაადგინა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ინდივიდთან დაკავშირებული საქმის გონივრულ ვადაში სამართლიანად განხილვის უფლება. შესაბამისად, უფლება ე.წ. კარგ მმართველობასა და სამართლიან ადმინისტრაციულ წარმოებაზე ძირითადი უფლების რანგში იქნა განმტკიცებული“. კარგი მმართველობა, როგორც ქვეყნის ძირითად კანონში ძირითადი უფლების კოდიფიცირება, ხელს შეუწყობს პირის უფლებების დაცვას და იმავდროულად, საჯარო მმართველობის ეფექტურობას.

7 აქვე უნდა დასახელდეს კონსტიტუციის 78-ე მუხლი, რომელიც კონსტიტუციის ახალი რეგულაციაა. ქვეყნის სამართლებრივი იერარქიის უზენაესი აქტი, კონსტიტუციურ ორგანოებს, და მათ შორის საჯარო სამსახურს, განსაკუთრებულ დავალებას განუსაზღვრავს. საქართველოს კონსტიტუცია ავალდებულებს ხელისუფლებას, რომ თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში მიიღოს ყველა ზომა, ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში საქართველოს სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად. კონსტიტუციის 78-ე მუხლის ერთგვარ სამართლებრივ წინაპირობას წარმოადგენს ასოცირების შესახებ შეთანხმება.³ აღნიშნული შეთანხმების მე-4

3. ასოცირების შესახებ შეთანხმება „ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის“ ხელი მოეწერა 2014 წლის 27 ივნისს. რატიფიცირებული იქნა საქართველოს პარლამენტის მიერ 2014 წლის 18 ივლისს. სრულიად ძალაში შევიდა 2016 წლის 1 ივლისს.

- ე) საქართველოს კანონი, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი;
- ვ) კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები.

9 აღნიშნული იერარქია გამოიყენება ყველა სამართლებრივი ურთიერთობისას, მათ შორის ადმინისტრაციული წარმოებისას. ამიტომ ადმინისტრაციული წარმოებისას ადმინისტრაციულმა ორგანომ/ თანამდებობისპირმა უნდა გაითვალისწინოს არამხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონების ჩანაწერები, არამედ, საქართველოს მიერ რატიფიცირებული საერთაშორისო ხელშეკრულებებით აღებული ვალდებულებები. ასევე მნიშვნელოვანია, რომ თუ ერთსა და იმავე საკითხზე გამოცემული ორი ან მეტი ნორმატიული აქტი ეწინააღმდეგება ერთმანეთს, სახეზეა კოლიზია. კოლიზია წყდება იმ ნორმატიული აქტის არჩევის გზით, რომელიც სამართლის იერარქიის სისტემაში უფრო მაღალ რანგზე დგას. იერარქიულად თანაბარ და ერთსა და იმავე ორგანოს მიერ გაცემულ აქტებს შორის კოლიზიის შემთხვევაში გამოიყენება უფრო ახალი აქტი. ხოლო, სპეციალურ და ზოგად ნორმებს შორის კოლიზიის დროს უპირატესობა ენიჭება სპეციალურ ნორმას იურიდიულ ლიტერატურასა და სამართლებრივ პრაქტიკაში დამკვიდრებული მიდგომის მიხედვით.

10 მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ საქართველო **არის ღია მმართველობის პარტნიორობის ინიციატივაში (OGP)** ჩართული სუბიექტი,⁵ რომლის საქმიანობა ამ მიმართულებით საერთაშორისო პარტნიორობის მხრიდან დადებითად ფასდება. ღია მმართველობის პარტნიორობის ფარგლებში ვალდებულებათა შესრულების მიზნით კი, საქართველოს მთავრობა აქტიურად არის ჩართული სხვადასხვა მიმართულებით დაგეგმილ ღონისძიებებში. ღიაობის და გამჭვირვალობის პრინციპი ასახულია საქართველოს კანონში „საჯარო სამსახურის შესახებ“. ეს პრინციპი, მაგალითისათვის, ეხება საჯარო მოხელეების საქმიანობის, კანონიერების და სახელმწიფო ფინანსების მიღებისა და ხარჯვის საჯაროობას, რადგანაც ამ ინსტრუმენტით ხალხი აკონტროლებს და ამოწმებს საკუთარი ხელისუფლების განხორციელებისა და გადასახადების გამოყენების მიზნობრიობას, პროცესს, ეფექტურობასა და შედეგებს.

11 მაგალითად, თუ მოქალაქე დაინტერესებულია, რომ იცოდეს კონკრეტული ადმინისტრაციული ორგანოს, ან თანამდებობის პირის მიერ სახელმწიფო ფინანსების მიღებისა და შემდგომ მისი ხარჯვის მიზნობრიობა, მას შეუძლია კანონით დადგენილი წესის მიხედვით გამოითხოვოს საჯარო ინფორმაცია. მეორეს მხრივ, ადრესატი

5. „ღია მმართველობის პარტნიორობის საქართველოს 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 9 დეკემბრის №539 დადგენილება <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3456448>.

ვალდებულია დადგენილი წესითა და დადგენილ ვადებში გასცეს ამგვარი საჯარო ინფორმაცია (თუ იგი არ წარმოადგენს საიდუმლო ინფორმაციას). ღია მმართველობისა და გამჭვირვალობის კარგი მაგალითია, ასევე ის, რომ თანამდებობის პირები ვალდებული არიან ყოველწლიურად გაასაჯაროონ მათი დეკლარაციები, რომელიც დეტალურად ასახავს თანამდებობის პირთა და მათი ოჯახის წევრების ქონებრივ მდგომარეობას. თანამდებობის პირს მოეთხოვება, რომ მან სრულად და ზუსტად შეავსოს ქონებრივი დეკლარაცია. წინააღმდეგ შემთხვევაში გათვალისწინებულია შესაბამისი სანქცია.

საკონტროლო შეკითხვები:

1. როგორ განმარტავდით საჯარო მმართველობის ცნებას? (აბზ. 2)
2. დემოკრატიულ სახელმწიფოში საჯარო მმართველობითი გადაწყვეტილებების მიღების რა სამართლებრივი ინსტრუმენტი/პროცედურა გამოიყენება? (აბზ. 1 და 4)
3. კონკრეტულად რომელი საკანონმდებლო აქტები ქმნიან საჯარო მმართველობის საფუძველს საქართველოში? (აბზ. 5)
4. რა მიზანი აქვს კონსტიტუციის 78-ე მუხლს და რომელ ორგანოებს ავალდებულებს იგი? (აბზ. 7)
5. აღწერეთ სამართლებრივი აქტების როგორი იერარქია არის საქართველოში დადგენილი? (აბზ. 8)
6. ვრცელდება თუ არა „ღია მმართველობის პარტნიორობის ინიციატივა“ (OGP) საქართველოში საჯარო მოხელეების საქმიანობაზე? (აბზ. 11-12)

გონებრივი იერიში:

საქართველოში მოქმედი სამართლებრივი იერარქიის მიხედვით ჩამოთვალეთ საკანონმდებლო აქტები. განსაზღვრეთ რომელს უნდა მიანიჭოთ უპირატესობა, თუ ერთი და იგივე რეგულაციას ორი სხვადასხვა სამართლებრივი აქტი სხვადასხვაგვარად არეგულირებს. (აბზ. 9)

3. ადმინისტრაციული წარმოება სამართლებრივ, დემოკრატიულ, სოციალურ და ეკოლოგიურ სახელმწიფოში

- 12 საქართველოს კონსტიტუცია ადგენს უნივერსალურ პრინციპებს, რომელთა მოქმედება ვრცელდება საქართველოს ტერიტორიაზე მოქმედ ყველა სამართლებრივ აქტზე, მისი შესრულება სავალდებულოა სახელმწიფო ხელისუფლების ყველა ორგანოსა, თუ თანამდებობის პირისათვის. ეს პრინციპებია **სამართლებრივი, დემოკრატიული, სოციალური სახელმწიფო**. საქართველოში სახელმწიფოს ეკოლოგიური მიზანი გამოხატულია კონსტიტუციის 29-ე მუხლში.

აღნიშნული კონსტიტუციური პრინციპები მაღალ მოთხოვნებს აყენებს არამარტო კანონმდებლის მიმართ, არამედ აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და, განსაკუთრებით საჯარო მმართველობის მიმართ.

3.1 სამართლებრივი სახელმწიფოს მოთხოვნები

- 13 **სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი გამოხატავს სახელმწიფო ხელისუფლების სამართლით შეზღუდვის მოთხოვნას** ადამიანის ღირსებისა და მისი თავისუფლების დასაცავად. იგი გარანტირებულია საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლით. სამართლებრივი სახელმწიფო არის სახელმწიფო, რომელშიც საჯარო მმართველობა მოქმედებს შესაბამისი კანონების საფუძველზე, ეს უკანასკნელი სამართალში კანონის უზენაესობად (rule of law) იწოდება. სამართლებრივი სახელმწიფოს განმარტებისას გასათვალისწინებელია ის ფაქტიც, რომ დიქტატორებიც თვითნებურ ქმედებებს საფუძვლად უდებენ დაწერილ კანონებს. კანონის საფუძველზე მოქმედება, სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, წარმოადგენს სამართლებრივი სახელმწიფოს, აუცილებელ, თუმცა არასაკმარის წინაპირობას. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის შინაარსი ევროპაში მიღებულია, როგორც ადამიანის ღირსებისა და ინდივიდუალური თავისუფლების დაცვა, როცა სახელმწიფო ხელისუფლება შეზღუდულია სამართლით და ხელისუფლება ხორციელდება კონსტიტუციის შესაბამისად. უფრო მარტივად კი, სამართლებრივი სახელმწიფო სამ ძირითად ელემენტს მოიცავს: **პირველი** – ხელისუფლება უნდა ემსახურობდეს ადამიანებს და არა სახელმწიფო აპარატს. **მეორე**, ხელისუფლება უნდა იყოს შეზღუდული ადამიანის უფლებებითა და თავისუფლებით, სახელმწიფო აპარატს კი, არ უნდა ჰქონდეს თვითნებობის საშუალება. და **მესამე**, სახელმწიფო უნდა იმართებოდეს რაციონალური და სამართლიანი კანონების საფუძველზე.

სამართლებრივ სახელმწიფოს უნდა ახასიათებდეს შემდეგი აუცილებელი ელემენტები:

→ კანონის უზენაესობა

კანონის უზენაესობის პრინციპი სამართლებრივი სახელმწიფოს კონსტიტუციური პრინციპიდან გამომდინარეობს და მისი მნიშვნელობა განუსაზღვრელია კარგი მმართველობისათვის. სამართლებრივი სახელმწიფო საკუთარ საქმიანობას ახორციელებს შესაბამისი წესით მიღებული კანონის საფუძველზე, რასაც კანონის უზენაესობის პრინციპს უწოდებენ. ეს ნიშნავს იმას, რომ **დაცული უნდა იყოს არამხოლოდ კანონის მიღების ფორმალური პროცედურა, არამედ მიღებული კანონები უნდა იყოს რაციონალური, სამართლიანი და ქვეყნის ძირითადი კანონის – კონსტიტუციის – შესაბამისი.**

კანონის უზენაესობის მნიშვნელოვანი ელემენტია თანასწორობის პრინციპი, რადგან **კანონის უზენაესობის მთავარ მიზანს სწორედ კანონის წინაშე თანასწორობა წარმოადგენს.** კანონს თანასწორად, ერთიანად ემორჩილება ყველა ადამიანი, მოქალაქე და მმართველი ძალა. სამართლის წინაშე თანასწორობა გარანტირებულია საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლით. ამ მუხლის პირველი პუნქტის ჩანაწერით: „*ყველა ადამიანი სამართლის წინაშე თანასწორია. აკრძალულია დისკრიმინაცია რასის, კანის ფერის, სქესის, წარმოშობის, ეთნიკური კუთვნილების, ენის, რელიგიის, პოლიტიკური, ან სხვა შეხედულებების, სოციალური კუთვნილების, ქონებრივი, ან წოდებრივი მდგომარეობის, საცხოვრებელი ადგილის ან სხვა ნიშნის მიხედვით*“.

ადმინისტრაციულ წარმოებაში სასოცოცხლოდ მნიშვნელოვანია თანასწორი მოპყრობა. საჯარო მმართველობის მიერ განხორციელებული ღონისძიებები თანასწორად უნდა გავრცელდეს ყველა ადრესატის მიმართ, მიუხედავად იმისა, თუ რა სოციალურ სტატუსის, წოდებრივ მდგომარეობის, რელიგიურ მრწამსის, ან პოლიტიკური, ან სხვა შეხედულებების მატარებელია პირი. საჯარო მოსამსახურე პატივს უნდა სცემდეს ყველა ადამიანის ღირსებას, და მან უნდა უზრუნველყოს საჯარო სამსახურში თანასწორი გარემოს ჩამოყალიბება.

კანონის უზენაესობა საჯარო სამსახურში რამდენიმე მნიშვნელოვან მიზანს ემსახურება. ისინი ერთმანეთთან მჭიდროდ არიან დაკავშირებული. პირველი – როცა საჯარო მოსამსახურეები ვალდებული არიან იმოქმედონ კანონის დაცვითა და მის შესაბამისად, მაშინ ძალაუფლების გამოყენება კანონის დადგენილ ფარგლებშია მოქცეული.⁶ კანონის უზენაესობა ზღუდავს საჯარო ადმინისტრაციას

6. კანონის უზენაესობა, სახელმძღვანელო პოლიტიკოსებისათვის, ადამიანის უფლებებისა და ჰუმანიტარული სამართლის, რაულ ვალენბერგის ინსტიტუტი და სამართლის ინტერნაციონალიზაციის ჰააგის ინსტიტუტი, 2012 ჰააგა, გვ. 28.

ციის, ან ცალკეული მოსამსახურეების მოქმედების თავისუფლებას და ხელს უშლის ძალაუფლების არამართებულ გამოყენებას თვითნებობაზე, ან მიკერძოებულობაზე დაფუძნებულ ქმედებას. სწორედ, ეს არის კანონის უზენაესობის აუცილებლობის უპირველესი მიზეზი.⁷ მეორე – კანონის საფუძველზე მოქმედი საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობა მოქალაქისთვის არის განჭვრეტადი, რაც მისი სამართლებრივი უსაფრთხოების განცდას განამტკიცებს.⁸

→ სამართლიანობის იდეა

- 16 კანონის უზენაესობის თანამედროვე გაგება არ ნიშნავს, მხოლოდ ფორმალურ კანონიერებას, რაც გულისხმობს, სწორი პროცედურებით, უფლებამოსილი ორგანოს მიერ ფორმალურად სწორად მიღებულ გადაწყვეტილებას. ხელისუფლების ნებისმიერი შტოს მიერ მიღებული კანონიერი გადაწყვეტილება ნიშნავს სამართლიან გადაწყვეტილებას. სწორედ ამიტომ, სამართლებრივი სახელმწიფო ეყრდნობა სამართლიან კანონებს და არა ნებისმიერ კანონს. მსოფლიოს ტრაგიკული გამოცდილება გვაჩვენებს, რომ სწორედ, ე. წ. „კანონიერება“ იყო დესპოტი და დიქტატორი ხელისუფლებების მიერ გამოყენებული იარაღი ადამიანების უფლებათა შეზღუდვისათვის. ასეთ ცუდ მაგალითად ნაცისტური გერმანია, ან საბჭოთა კავშირის წარსული გამოგვადგება, როცა კანონები ფორმალურად სწორად მიიღებოდა, თუმცა, იგი იყო იარაღი საჯარო მმართველობის ხელში, რათა მიეღწიათ განსაზღვრული მიზნისათვის.
- 17 შესაბამისად, სამართლებრივი სახელმწიფოს ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ელემენტია კანონის რაციონალურობა და გონივრულობა. მისი მთელი არსი იმაში მდგომარეობს, რომ კოდიფიცირებული სამართლის მთელი სისტემა უნდა ეფუძნებოდეს მხოლოდ რაციონალურ ლოგიკას. მიზანი, რისთვისაც ნებისმიერი სამართლებრივი რეგულაცია იქმნება მხოლოდ სამართლიან ახსნას, და არა ხელისუფლების, ან გარკვეული წრეების თვითნებურ გადაწყვეტილებას უნდა ემსახურებოდეს.
- 18 საგულისხმოა, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-7 მუხლი ამყარებს ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს – კანონიერების, იგივე კანონის უზენაესობისა და კანონისმიერი დათქმის პრინციპების ერთობლიობას. ამავე კანონის 72-ე მუხლი ადგენს მოხელის მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას,

7. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის კომენტარები, რედ. ქარდავა, ეკატერინე თბილისი, 2018. გვ. 42.

8. Badura, Peter: Auftrag und Grenzen der Verwaltung im sozialen Rechtsstaat, DÖV 1968, S. 446 ff.; Sommermann, K-P., Verwaltung im Rechtsstaat; in: König, K. (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, 2002, S. 97 ff.

სამართლებრივი აქტების მოთხოვნების დაცვის ვალდებულებას. ამ მუხლის მე-4 პუნქტით, მოხელეს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ეკისრება სრული პასუხისმგებლობა მის მიერ განხორციელებული საქმიანობის კანონიერებისთვის. აქვე უნდა აღინიშნოს რომ კანონის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტი ადგენს მოხელის მიერ განკარგულების შესრულების ვალდებულებას. რა თქმა უნდა აქ ჩნდება კითხვა, როგორ მოქმედებს მოხელე, თუკი მან იცის, რომ ხელმძღვანელის განკარგულება არ არის კანონიერი, ან მისი შესრულება გამოიწვევს დანაშაულის, ან ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენას. კანონის 73-ე მუხლი ადგენს მოხელის უფლებას, განსაზღვრული საფუძველით უარი განაცხადოს განკარგულების შესრულებაზე.⁹

ე.წ. „რემონსტრაციის ვალდებულება“ მოხელის აღნიშნული ვალდებულება გულისხმობს, რომ იგი „ბრმად“ არ უნდა დაემორჩილოს ხელმძღვანელების განკარგულებას. ეს პრინციპი თავის მხრივ სამართლებრივი სახელმწიფოს კონსტიტუციურ-სამართლებრივი გაგებიდან გამომდინარეობს¹⁰. მოხელის რემონსტრაციის ვალდებულება¹¹ იწყება მაშინ, როგორც კი იგი ეჭვს შეიტანს მისდამი მიცემული განკარგულების კანონიერებაში. ე.წ. რემონსტრაციის პროცესი სამი საფეხურისაგან შედგება¹². თუკი მას ეჭვი ეპარება განკარგულების კანონიერებაში, იგი მიმართავს უშუალო უფროსს, თუ ეს უკანასკნელი ძალაში დატოვებს განკარგულებას, შემდგომ მოხელე მიმართავს უწყების ხელმძღვანელს, და თუკი ისიც ძალაში დატოვებს განკარგულებას, მოხელეს განსაზღვრული საფუძველების არსებობისას აქვს უფლება უარი განაცხადოს განკარგულების შესრულებაზე.

რემონსტრაციის ვალდებულებას ორმაგი ფუნქცია აქვს, და იგი მოხელის პირად ანგარიშვალდებულებასთან კავშირში განიხილება. ერთი მხრივ იგი ემსახურება საჯარო სამსახურის თვითკონტროლს, ხოლო მეორე მხრივ ათავისუფლებს საჯარო მოხელეს პირადი ანგარიშვალდებულებისაგან, თუ იგი ეჭვის შემთვევაში მოქმედებს საჯარო სამსახურის კანონით დადგენილი რეგულაციის შესაბამისად.

9. იხ. საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კომენტარი. მე-7 მუხლი

10. Felix, Dagmar: Das Remonstrationsrecht und seine Bedeutung für den Rechtsschutz des Beamten, Köln 1993, S. 152;

11. სიტყვა რემონსტრაცია უკავშირდება შუა საუკუნეების საფრანგეთში პარიზის პარლამენტის პრეროგატივას, უარი ეთქვა მეფის ორდონანსების რეგისტრაციაზე;

12. Rux, Johannes: Das Remonstrationsrecht. Eine Tradition des liberalen Rechtsstaats? In: Beamte heute., Bund-Verlag, 1992, S. 10–14.

→ კანონის განჭვრეტადობა

- 20 კანონის უზენაესობა ხელისუფლებისაგან მოითხოვს რომ: კანონს, რომელსაც ემორჩილება ყველა, უნდა იყოს განსაზღვრული, განჭვრეტადი, ზუსტად და მკაფიოდ ფორმულირებული, რათა ყველამ აღიქვას მისი შინაარსი და ადამიანებს შეეძლოთ თავიანთი მოქმედებების კანონის ნორმებთან შესაბამისობაში მოყვანა.

→ სამართლებრივი უსაფრთხოება, კანონის უკუძალის აკრძალვა

- 21 საჯარო ადმინისტრაციის მიერ კანონის შესაბამისი ქმედება უქმნის მოქალაქეს კანონიერ ნდობას და უზრუნველყოფს მის სამართლებრივ უსაფრთხოებას. ამიტომ ადამიანი მოქმედებს განსაზღვრული მოლოდინის ფარგლებში. კანონის უზენაესობა ორმხრივი ნდობის წინაპირობაა. თუკი ხელისუფლება ძალაუფლებას კანონის შესაბამისად იყენებს, მოქალაქეებს შეუძლიათ წინასწარ განსაზღვრონ, როდის და რა ფორმით გამოიყენებს ხელისუფლება ძალაუფლებას და მოახდენს თუ არა, და რა სახით მოახდენს იგი რეაგირებას მათ ქმედებებზე. სწორედ ეს ქმნის კანონიერი ნდობის პრინციპს. შესაბამისად, ადამიანის სამართლებრივი უსაფრთხოება სახელმწიფოში წარმოადგენს კიდევ ერთ ღირებულებას, რომელიც გამომდინარეობს კანონის უზენაესობის პრინციპიდან.¹³
- 22 სამართლებრივი უსაფრთხოება ვერ იქნება გარანტირებული, თუკი კანონისათვის იქნება შესაძლებელი უკუძალის მინიჭება. ამიტომ სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი კრძალავს კანონისათვის უკუქცევითი ძალის მიცემას, ამ წესიდან გამონაკლისის გათვალისწინებით. კანონს მხოლოდ მაშინ აქვს უკუქცევითი ძალა, თუ იგი აუმჯობესებს ანამსუბუქებს პირის მდგომარეობას.

მაგალითად, სისხლის სამართლის კანონმდებლობას, რომელიც აუქმებს ქმედების დანაშაულებრიობას, ამსუბუქებს სასჯელს, ან სხვაგვარად აუმჯობესებს დამნაშავის მდგომარეობას, აქვს უკუძალა, ხოლო კანონს, რომელიც აწესებს ქმედების დანაშაულებრიობას, ამკაცრებს სასჯელს ან სხვაგვარად აუარესებს დამნაშავის მდგომარეობას, უკუძალა არა აქვს. იგივე შეიძლება ითქვას ადმინისტრაციულ წარმოებაზეც. მაგალითად, 2010 წელს, კონკრეტული შენობის აშენებისათვის გაცემული იქნა სამშენებლო ნებართვა იმ კოეფიციენტით, რომელიც დედაქალაქის ერთ-ერთ უბანში, კონკრეტულ ტერიტორიაზე მაღალსართულიანი შენობის აშენებას ითვალისწინებდა. მშენებელმა კომპანიამ დაასრულა აღნიშნული მშენებლობა. ხოლო, 2019 წელს თბილისის საკრებულოს დადგენი-

13. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის კომენტარები, რედ. ქარდავა, ეკატერინე თბილისი, 2018. გვ. 42.

ლებით ამავე ტერიტორია სხვაგვარი კოეფიციენტი იქნა დადგენილი. კანონის უკუძალის აკრძალვის გამო, აღნიშნულ დადგენილებას ვერ ექნება უკუქცევითი ძალა, უკვე გაცემულ ნებერთვებზე.

→ ძირითად უფლებებში ჩარევის თანაზომიერება

სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი არის გარანტი იმი- 23
სა, რომ სახელმწიფო ხელისუფლება შებოჭილი იქნება მოქმედი კანონებითა და ადამიანის უფლებებით და ამდენად არ ექნება თვითნებობის, ადამიანის უფლებებში გაუმართლებელი ჩარევის შესაძლებლობა. ადმინისტრაციული წარმოებისას ადმინისტრაციულ ორგანოს, ან საჯარო მოსამსახურეს ზოგიერთ შემთხვევაში უხდება მიიღოს იმგვარი გადაწყვეტილება, რომლითაც იგი ახორციელებს ჩარევას ადამიანის ძირითად უფლებებში.

ძირითადი უფლებით დაცულ სფეროში ჩარევად ითვლება მხოლოდ სახელმწიფოს, მისი სახელით მოქმედი ორგანოებისა და პირების ისეთი მოქმედება (ან ზოგიერთ შემთხვევაში უმოქმედობა), რომელიც აფერხებს, ართულებს ან საერთოდ შეუძლებელს ხდის პირის მიერ ძირითადი უფლებით სარგებლობას. ძირითადი უფლებით დაცულ სფეროში ჩარევა შეიძლება მოხდეს სახელმწიფო ორგანოების რეალური ქმედებით, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით ან ნორმატიული აქტით (მაგ. კანონი).¹⁴ საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლით, ყველა იმ პირს, ვინც კანონიერად იმყოფება საქართველოში, აქვს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე თავისუფალი მიმოსვლის უფლება გარანტირებული. 2018 წლის 1 იანვრიდან 2019 წლის 1 იანვრამდე რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს გადაწყვეტილებით, სარეაბილიტაციო სამუშაოების გამო გადაიკეტა რიკოთის უღელტეხილზე მოქმედი გვირაბი. რის გამოც დასავლეთიდან აღმოსავლეთისაკენ გადაადგილების მსურველებს შეეზღუდათ საავტომობილო გადაადგილება. მათ 2 საათით მეტი სჭირდებოდათ მგზავრობისათვის. რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს გადაწყვეტილება არის საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლში (მიმოსვლის თავისუფლება) ჩარევა, თუმცა ეს მაშინვე არ ნიშნავს, რომ იგი არის ადამიანის ამ ძირითადი უფლების არალეგიტიმური შეზღუდვა.

შესაბამისად, დაცულ სფეროში ჩარევა, მაშინვე არ უნდა იქნეს 24
გაგებული ძირითადი უფლების დარღვევად. სახელმწიფოს მიერ ადამიანის ძირითადი უფლების შეზღუდვა შესაძლოა გამართლებულიც იყოს. შესაბამისად, პირველ რიგში ადმინისტრაციულმა

14. ფირცხალაშვილი, ანა: კაზუსის ამოხსნის ოთხი მეთოდი ძირითად უფლებებში, მე-2 გამოცემა, თბილისი 2017 გვ. 17.

ორგანომ უნდა შეამოწმოს, აღნიშნული ჩარევა ძირითად უფლებებში რამდენად არის გამართლებული.¹⁵

პირველ რიგში უნდა გაირკვეს, რამდენად ჰქონდა შესაბამის ადმინისტრაციულ ორგანოს, ან თანამდებობის პირს სამართლებრივი აქტის მიღების უფლებამოსილება, და მეორე დაიცვა თუ არა მან ყველა სამართლებრივი პროცედურა, რომელიც აქტის მიღებისათვის არის განსაზღვრული. მაგალითად, ამ მხრივ საინტერესოა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2004 წლის 25 მაისის გადაწყვეტილება.¹⁶

- 25 ფორმალური ან/და პროცედურული კრიტერიუმების დაცულობის შემოწმების გარდა, სამართლებრივი სახელმწიფოს მოთხოვნაა, რომ ადამიანის უფლებებში ჩარევა უნდა შემოწმდეს შინაარსობრივი კრიტერიუმით. ანუ, თუ რამდენად თანაზომიერია ადამიანის უფლებაში სახელმწიფოს ჩარევა. **თანაზომიერების პრინციპი (იგივე პროპორციულობის ტესტი) ადამიანის უფლებებში სახელმწიფოს ჩარევის შემოწმების ყველაზე მნიშვნელოვანი ნაწილია.** იგი ლოგიკურ მსჯელობასა და დასაბუთებულ არგუმენტებს უნდა ეყრდნობოდეს, რადგან უფლების შეზღუდვის შეფასების საზომი არის სწორედ, თანაზომიერების პრინციპი. აღნიშნული პრინციპი წარმოადგენს ადამიანის უფლების შეზღუდვისას კანონმდებლის შებოჭვის მექანიზმს და, შესაბამისად, კონსტიტუციური კონტროლის ელემენტს. თანაზომიერების პრინციპის მოთხოვნაა, რომ უფლების შემზღუდველი საკანონმდებლო რეგულირება უნდა წარმოადგენდეს **ღირებულ, საჯარო (ლეგიტიმური) მიზნის მიღწევის გამოსადეგ და აუცილებელ საშუალებას.** ამავე დროს, უფლების შეზღუდვის ინტენსივობა მისაღწევი საჯარო მიზნის პროპორციული, მისი თანაზომიერი უნდა იყოს. დაუშვებელია ლეგიტიმური მიზნის მიღწევა განხორციელდეს ადამიანის უფლების გადამეტებული შეზღუდვის ხარჯზე. თანაზომიერების პრინციპი უზრუნველყოფს და კრძალავს ძირითად უფლებებში ზომამე მეტად ჩარევას.

- 26 უპირველესად უნდა დადგინდეს, თუ რა **სავარაუდო ლეგიტიმური მიზანი** ამოძრავებს სახელმწიფოს, როცა იგი ადამიანის ძირითად უფლებაში ერევა. უფლების თვითნებური/თვითმიზნური შეზღუდვა დაუშვებელია და იგი უნდა ემსახურებოდეს, კონკრეტული ლეგიტიმური მიზნის მიღწევას. შემდეგ კი უნდა დადგინდეს სამი ელემენტის არსებობა: ა) არის თუ არა სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული ჩარევა დასახელებული ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად **რეალურად გამოსადეგი**; ბ) არის თუ არა სახელმწიფოს ამგვარი

¹⁵ საქართველოს კონსტიტუციის 34-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, „ადამიანის ძირითადი უფლების შეზღუდვა უნდა შეესაბამებოდეს იმ ლეგიტიმური მიზნის მნიშვნელობას, რომლის მიღწევასაც იგი ემსახურება“.

¹⁶ იხ. დანართი. 4.

ჩარევა, ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად **ნამდვილად აუცილებელი** და ხომ არ იყო შესაძლებელი ამ მიზნის მისაღწევად რაიმე უფრო მსუბუქი, ნაკლებად შემზღუდველი საშუალების გამოყენება; გ) რამდენად არის სახელმწიფოს ჩარევა ადამიანის ძირითად უფლებებში აღნიშნული ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად **შესაბამისი**, ამ შემთხვევაში ხდება კონკურირებადი ინტერესების აწონ-დაწონვა და მოწმდება კონკრეტულ შემთხვევაში, თუ რომელი ინტერესი არის უფრო მნიშვნელოვანი – ის, რომელიც კონკრეტული უფლებით დაცულ სფეროში ხვდება, თუ ის, რომლის დასაცავადაც კონკრეტულ უფლებებში ხდება სახელმწიფოს ჩარევა.¹⁷

ამ თვალსაზრისით, მაგალითად საინტერესოა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის გადაწყვეტილება.¹⁸¹⁹

→ უდანაშაულობის პრეზუმფცია

უდანაშაულობის პრეზუმფცია არის სამართლებრივი სახელმწიფოს ერთ-ერთი ქვაკუთხედი. ეს გარანტია იცავს თითოეულ ადამიანს დანაშაულის დაბრალებისა და დამნაშავედ გამოცხადებისაგან, ვიდრე მისი ბრალეულობა არ დამტკიცდება კანონით დადგენილი წესით და სასამართლოს კანონიერ ძალაში შესული გამამტყუნებელი განაჩენით. საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის, მე-6 მუხლის პირველი წინადადების მიხედვით: არავინ არის ვალდებული ამტკიცოს თავისი უდანაშაულობა. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „უდანაშაულობის პრეზუმფცია წარმოადგენს სისხლის სამართლის სახელმძღვანელო პრინციპს, რომელიც მათ შორის გულისხმობს, ყველას მოეცნენ იმ დაშვებით, რომ იგი უდანაშაულოა მანამ, ვიდრე ჯეროვანი პროცედურის დაცვით, სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენით არ დამტკიცდება მისი დამნაშავეობა. შესაბამისად, ჯეროვანი პროცედურის გარეშე დაუშვებელია პირის აღიარება დამნაშავედ“.²⁰ უდანაშაულობის პრეზუმფციის ადრესატია ყველა

17. იხ. ფირცხალაშვილი ანა: კაზუსის ამოხსნის ოთხი მეთოდი ძირითად უფლებებში. მე-2 გამოცემა, თბილისი 2017, გვ. 24.

18. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 18 აპრილის გადაწყვეტილება #2/482,483,487,502 საქმეზე მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „მოდრაობა ერთიანი საქართველოსთვის“ „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“, საქართველოს მოქალაქეები – ზვიად ძიძიგური და კახა კუკავა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, მოქალაქეები დაჩი ცაგურია და ჯაბა ჯიშკარიანი, საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II, პ. 55.

19. იხ. დანართი 5.

20. იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 11 ივლისის № 3/2/416 გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II. 62-ე პუნქტი.

სახელმწიფო ორგანო. უდანაშაულობის პრეზუმფცია, (კონსტიტუციის 34-ე მუხლის გათვალისწინებით)²¹ ვრცელდება არამხოლოდ ფიზიკურ, არამედ იურიდიულ პირებზეც.

- 28 უდანაშაულობის პრეზუმფცია ადგენს ასევე, რომ ყოველგვარი ეჭვი, რომელიც ვერ დადასტურდება კანონით დადგენილი წესით, უნდა გადაწყდეს ბრალდებულის სასარგებლოდ. აქედან გამომდინარე, ბრალის დამტკიცების გარეშე არავის არ შეიძლება დაედოს მსჯავრი. ბრალდებულს მსჯავრი უნდა დაედოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც სასამართლო დარწმუნდება მის ბრალეულობაში. ეჭვის არსებობის შემთხვევაში მიღებულ უნდა იქნეს სასამართლოს გამამართლებელი განაჩენი. *In dubio pro reo*-ს²² პრინციპი მოქმედებს მაშინ, როდესაც სასამართლო ვარაუდობს, მაგრამ დარწმუნებული არ არის ბრალდებულის დამნაშავეობაში. უდანაშაულობის პრეზუმფცია ვრცელდება სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის, და არა სხვა სამართლებრივი დავების შემთხვევაში.

უდანაშაულობის პრეზუმფცია ავალდებულებს სასამართლოს, რომ წინასწარი დასკვნების გაკეთებისაგან თავი შეიკავოს, რადგან პირის ბრალეულობა დამტკიცებული უნდა იყოს ბრალდების მხარის მიერ. უდანაშაულობის პრეზუმფცია არ გამორიცხავს შესაძლებლობას, სახელმწიფო უფლებამოსილმა ორგანოებმა საზოგადოებას ინფორმაცია მიაწოდონ სისხლის სამართლის საქმის წარმოების შესახებ, მაგრამ ეს უნდა გაკეთდეს ძალიან ფრთხილად, რათა არ დაირღვეს პირის უდანაშაულობის პრეზუმფცია.²³

- 29 მაგალითად, შინაგან საქმეთა სამინისტრომ გამართა ბრიფინგი, რომელზეც ფართო საზოგადოებას მიაწოდა ინფორმაცია საქართველოს ერთ-ერთ მუნიციპალიტეტის რამდენიმე მაღალჩინოსანის დაკავებასთან დაკავშირებით. სამინისტრომ ასევე გამოაქვეყნა განცხადება, სამინისტროს ოფიციალურ ვებგვერდზე, სადაც ბრალდებულების მიმართ წაყენებული ბრალი მოცემულია მტკიცებით ფორმაში. კერძოდ, განცხადებაში აღნიშნულია რომ: „განხორციელდა გზების რეაბილიტაციისათვის საჭირო ტექნიკის შეძენა, რა დროსაც თანამდებობის პირებმა დანაშაულებრივი ქმედებით გაფლანგეს მოსახლეობის დასახმარებლად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი მილიონ ორასიათასი ლარი. მხილებულმა პირებმა,

21. საქართველოს კონსტიტუციის 34-ე მუხლის პირველი პუნქტი „კონსტიტუციაში მითითებული ძირითადი უფლებები, მათი შინაარსის გათვალისწინებით, ვრცელდება აგრეთვე იურიდიულ პირებზე.“

22. ეჭვის დროს - ბრალდებულის სასარგებლოდ.

23. იხ. ტულუში, თეიმურაზ/მენაბდე, ვახუშტი/ბურჯანაძე გიოგი/გოცირიძე გიორგი /მშვენიერაძე, გიორგი (რედ. კოპალეიშვილი): ადამიანის უფლებების და საკონსტიტუციო სამართალწარმოების პრაქტიკა, თბილისი, 2013; გვ. 555.

(მითითებული საქმეზე დაკავებული კონკრეტული პირების სახელები და გვარები და თანმდებობები) დანაშაულის დასაფარად ზეწოლა მოახდინეს ამ საქმეზე მომუშავე ექსპერტთა ჯგუფზე, იმ მიზნით, რომ მიეღოთ მათთვის სასურველი დასკვნა და თავი აერიდებინათ სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობისათვის.“

სამინისტროს მიერ საზოგადოებისთვის მიწოდებული ინფორმაციის ამგვარი ფორმა წინააღმდეგობაში მოდის კონსტიტუციურ უფლებასთან და არღვევს ბრალდებულ პირთა უდანაშაულობის პრეზუმფციას. საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად: „ადამიანი უდანაშაულოდ ითვლება, ვიდრე მისი დამნაშავეობა არ დამტკიცდება კანონით დადგენილი წესით და კანონიერ ძალაში შესული სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენით.“ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „ყველას (უნდა) მოეცენ იმ დამტყვნით, რომ ის უდანაშაულოა მანამ, ვიდრე ჯეროვანი პროცედურის გავლით, სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენით არ დამტკიცდება მისი დამნაშავეობა.“²⁴ შესაბამისად, შინაგან საქმეთა სამინისტრომ პატივი უნდა სცეს უდანაშაულობის პრეზუმფციას და განსაკუთრებული ყურადღებით მოეკიდოს მათ მიერ გაკეთებულ შეფასებებსა და გამონათქვამებს. ამ შემთხვევაში, სამინისტრომ ბრალდებულთა მიმართ წაყენებული ბრალდება საზოგადოებას გააცნო, როგორც უტყუარი ფაქტები, რაც არღვევს უდანაშაულობის პრეზუმფციის კონსტიტუციურ პრინციპს.

→ ხელისუფლების დანაწილება

სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის უმნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილია სახელმწიფო ძალაუფლების კონსტიტუციითა და კანონმდებლობით კონტროლი. იმისათვის რომ ძალაუფლების ერთი ორგანოს, ან პირის ხელში კონცენტრაცია არ მოხდეს და სახელმწიფო ავტორიტარულ, ან დიქტატორულ რეჟიმად არ ჩამოყალიბდეს, აუცილებელია სახელმწიფო ხელისუფლება ეყრდნობოდეს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს.²⁵

→ თვითნებური ქმედების აკრძალვა, ვალდებულება მიუკერძოებლობასა და თანაბარ მოპყრობაზე

საჯარო სამსახურში მყოფი პირები ვალდებული არიან იმოქმედონ კანონის დაცვით. ამ შემთხვევაში ძალაუფლების გამოყენება კანონის გარკვეულ საზღვრებშია მოქცეული. თვითნებური ქმედების აკრძალვა ზღუდავს მათი მოქმედების თავისუფლებას და

24. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2011 წლის 11 ივლისის #3/2/416 გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II.პ. 62;

25. დეტალურად იხ. ქვემოთ, თავი 3. ქვეთავი 3. აბზ. 113-დან

ხელს უშლის ძალაუფლების არამართებულ გამოყენებას, ძალაუფლების საკუთარ ნებაზე, თვითნებობაზე, ახირებასა და მიკერძოებულობაზე დაფუძნებულ აღსრულებას. სწორედ, ეს არის კანონის უზენაესობის აუცილებლობის უპირველესი მიზეზი. კანონის უზენაესობა ხელს უწყობს პროგნოზირებად და თანასწორ ურთიერთობებს საზოგადოებაში.

სახელმწიფო აპარატში სწორედ, თვითნებობის აკრძალვის მოთხოვნა არის წყალგამყოფი დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის საფუძველზე მომუშავე თანამედროვე ბიუროკრატია და განუვითარებელი ადმინისტრაციის მოდელისაგან.

- 32 განუვითარებელი სახელმწიფო ადმინისტრაციისთვის დამახასიათებელია მოხელეთა თვითნებობა, საკუთარი ინტერესების წინ დაყენება, უკონტროლობა. განვითარებული ბიუროკრატიაში კი – მუშაობის მკაცრი ფორმალიზმი, მოხელეთა პროფესიონალიზმი, ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა და საქმიანობის როგორც სამართლო, ისე სისტემატური იერარქიული კონტროლი.²⁶ სამართლის უზენაესობის პრინციპით მოქმედი საჯარო ადმინისტრაცია კრძალავს საჯარო მოსამსახურის თვითნებობას, ხოლო საჯარო ადმინისტრაციის მხრიდან კანონდარღვევის შემთხვევაში მოქალაქეს უზრუნველყოფილი აქვს მისი სასამართლო წესით გასაჩივრების შესაძლებლობა.²⁷
- 33 სწორედ, ინსტიტუციურ თვითმყოფადობაში, ობიექტურობასა და მიუკერძოებლობაში გლინდება თანამედროვე ბიუროკრატიაში ხასიათი, რომელიც თავის საუკეთესო გამოხატულებას სამართლებრივ და დემოკრატიულ სახელმწიფოში ჰპოვებს. სახელმწიფო საქმიანობაში თვითნებობის აკრძალვის პრინციპთან უშუალო კავშირი აქვს სამსახურებრივი ფუნქციების მიუკერძოებლად განხორციელების მოვალეობას.²⁸ საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობის ობიექტურობის უზრუნველსაყოფად განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სამი კრიტერიუმის დაცვა: ინტერესთა შეუთავსებლობა, საჯარო მოსამსახურეთა პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი და კვალიფიციურობა.²⁹

მაგალითად, მოქალაქემ მიმართა ადმინისტრაციულ ორგანოს, რათა მას მიეღო ინფორმაცია მისი ჯანმრთელობის მდგომარეო-

26. იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის კომენტარები, რედ. ქარდავა, ეკატერინე, თბილისი, 2018. გვ. 24.

27. იქვე, გვ. 44.

28. იხ. იზორია, ლევან: თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, თბილისი. 2009, გვ. 202.

29. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის კომენტარები, რედ. ქარდავა, ეკატერინე, თბილისი, 2018. გვ. 59.

ბის შესახებ, კონკრეტულად კი ითხოვდა თავის ვაქცინაციის კა- 34
ლენდარს. სადაც აღწერილი იქნებოდა, თუ როდის რა ვაქცინა
ჩაუტარდა პაციენტს. საჯარო მოხელემ, რომელსაც ევალუბოდა
გაეცა აღნიშნული ინფორმაცია, აცნობა მოქალაქეს რომ შესაბამი-
სი არქივი, რომელშიც ინახებოდა ამგვარი ცნობები, ნაწილობრივ
განადგურებული იყო, ამიტომ მოქალაქის მიერ შემოტანილი გა-
ნაცხადი არ მიიღო წარმოებაში, მისი აზრით დიდი ვარაუდი იყო,
რომ მისი ჯანმრთელობის/ვაქცინაციის მონაცემები განადგურებუ-
ლი იყო. მოსამსახურის აღნიშნული ქმედება ადმინისტრაციული წა-
რმოების დაწყებაზე უარის თქმის შესახებ არის თვითნებური ქმე-
დება და იგი ეწინააღმდეგება საქართველოს კანონმდებლობას.
ადმინისტრაციულ ორგანოს უნდა დაეწყო წარმოება, განეხილა
განცხადება, და შესაბამის ვადებში პასუხი გაეცა მოქალაქისათვის.

დასკვნის სახით უნდა ითქვას, რომ სამართლებრივი სახელმწიფოს 35
კონსტიტუციური პრინციპი ჩამოთვლილი ელემენტების ერთ-
ბლიობიდან გამომდინარეობს. საჯარო მოსამსახურეებისათვის
განსაკუთრებით საყურადღებოა „საჯარო მოსამსახურის შესახებ“ სა-
ქართველოს კანონის მე-7 მუხლი, რომელიც ამყარებს ერთ-ერთ
უმნიშვნელოვანეს — კანონიერების, იგივე კანონის უზენაესობისა
და კანონისმიერი დათქმის პრინციპების ერთობლიობას. „**საჯა-
რო მოსამსახურე უნდა მოქმედებდეს მხოლოდ საქართველოს
კონსტიტუციისა და სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე
აქტების შესაბამისად. საჯარო მოსამსახურის ნებისმიერი ქმედე-
ბა კანონის უზენაესობისა და კანონისმიერი დათქმის პრინციპებს
უნდა ემყარებოდეს.**“ აღნიშნული მუხლის ფორმულირება ორმხ-
რივ არის საინტერესო. პირველი — იგი ამყარებს **საჯარო მოსამ-
სახურის მიერ კონსტიტუციისა და კანონებისადმი ერთგულებას.**
აღნიშნული ჩანაწერის მიხედვით, საჯარო მოსამსახურე ფორმა-
ლურ-სამართლებრივად უნდა მოქმედებდეს კონსტიტუციისა და
კანონების თანახმად, (მე-7 მუხლის პირველი წინადადება). თუმცა,
მეორე მხრივ, კანონის მე-7 მუხლის მეორე წინადადებით არამხო-
ლოდ ფორმალურ, არამედ შინაარსობრივ მნიშვნელობას ანიჭებს
კანონის უზენაესობის პრინციპს, რაც იმას ნიშნავს, რომ საჯარო
მოსამსახურისათვის მხოლოდ ფორმალური კანონმორჩილება არ
არის საკმარისი, არამედ მისი ყოველი გადაწყვეტილება, მისი ნე-
ბისმიერი ქმედება კანონის უზენაესობისა და კანონისმიერი დათ-
ქმის პრინციპიდან უნდა გამომდინარეობდეს. ე. ი. მატერიალურ-
სამართლებრივადაც სამართლიანი უნდა იყოს.³⁰

30. იქვე. გვ. 40 -დან.

საკონტროლო შეკითხვები:

1. რომელი სამართლებრივი აქტი ადგენს უნივერსალურ პრინციპებს, რომელთა მოქმედება ვრცელდება საქართველოს ტერიტორიაზე მოქმედ ყველა სამართლებრივ აქტზე? (აბზ. 12)
2. რომელი კონსტიტუციური პრინციპი გამოხატავს ხელისუფლების სამართლით შეზღუდვის მოთხოვნას? (აბზ. 13)
3. დაასახელეთ ის ძირითადი, სამი ელემენტი, რომელიც განაპირობებს სამართლებრივი სახელმწიფოს არსებობას ქვეყანაში. (აბზ. 13)
4. კანონის მიღების ფორმალური პროცედურისთვის დაცვასთან ერთად რა შინაარსობრივ მოთხოვნებს უნდა პასუხობდეს კანონი? (აბზ. 14)
5. რას ნიშნავს კანონის განტვრეტადობა? (აბზ. 20)
6. რა სამართლებრივი სიკეთის დაცვას უზრუნველყოფს კანონის უკუძალის აკრძალვა? (აბზ. 21-22)
7. რა კრიტერიუმებით უნდა დავადგინოთ, თუ რამდენად თანაზომიერია ადამიანის უფლებაში სახელმწიფოს ჩარევა. (აბზ. 25-26)
8. რა შემთხვევაში იქნება სახელმწიფოს მიერ პირის უდანაშაულობის პრეზუმფცია დარღვეული? მოიყვანეთ მაგალითი. (აბზ. 27)
9. თუ მოსამართლეს არა აქვს მტკიცებულებები, თუმცა არსებობს ეჭვი. მხოლოდ ეჭვის არსებობის შემთხვევაში, როგორი გადაწყვეტილება უნდა იქნეს მსჯავრდებულის მიმართ მიღებული? (აბზ. 28)

სავარჯიშო N 1.: ა(ა)ი.პ A რომელიც დარეგისტრირებულია ქუთაისში, მიმართავს ფინანსთა სამინისტროს (ადმინისტრაციულ ორგანოს) კონკრეტული საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის თაობაზე, და მიიღებს მასზე უარს იმ დასაბუთებით, რომ აღნიშნული ინფორმაცია არის კომერციული საიდუმლოება, ხოლო მარნეულში დარეგისტრირებული ა(ა)ი.პB. იგივე ინფორმაციაზე სამინისტროს მიერ მიიღებს წვდომას.

ჩაითვლება თუ არა დისკრიმინაციულ მოპყრობად ადმინისტრაციული ორგანოს მოცემული ქმედება ? (აბზ. 14)

სავარჯიშო N 2: „პოლიტიკური გაერთიანების შესახებ“ საქართველოს კანონში წერია, რომ საჯარო მოსამსახურე არ შეიძლება იყოს „პარტიასთან კავშირში მყოფი“ პირი. კანონის არც ერთი ნორმა განმარტავს, თუ რა იგულისხმება აღნიშნულ მოთხოვნაში. შეესაბამება, თუ არა კანონის აღნიშნული ჩანაწერი კანონის განტვრეტადობის მოთხოვნას? (აბზ. 20)

სავარჯიშო N 3. შ.პ.ს. სამშენებლო კომპანიაზე „X“, 2016 წლის იანვარში გაცემული იქნა სამშენებლო ნებართვა, რომლის მიხედვითაც ნებადართული იყო სამშენებლო კოეფიციენტი 9 სართულიანი საცხოვრებელი სახლის მშენებლობისთვის. აღნიშნული ნებართვით ისარგებლა კომპანიამ, დაიწყო მრავალსართულიანი საცხოვრებელი სახლის მშენებლობა, დაასრულა იგი 2018 წლის დეკემბერში და მერიამ ექსპლუატაციაში მიიღო იგი. კომპანიამ მალე დაიწყო შენობაში არსებული საცხოვრებელი ბინების გაყიდვა. 2019 წლის იანვარში, ახლადარჩეული საკრებულოს მიერ, მიღებული იქნა გადაწყვეტილება, და დაადგინა ქალაქის ტერიტორიაზე აკრძალულიყო 5 სართულიან შენობებზე მაღალი საცხოვრებელი სახლების მშენებლობის ნებართვის გაცემა. ასევე ყველა ის შენობა, რომელიც ექსპლუატაციაში იქნა მიღებული 2018 წლის იანვრიდან დაუქვემდებარა დემონტაჟს. სამშენებლო კომპანიაზე „X“, მიიჩნევს რომ საკრებულოს მიერ მიღებული რეგულაცია არ უნდა გავრცელდეს მასზე. სამართლიანია თუ არა მისი მოთხოვნა? (აბზ. 21)

გონებრივი იერიში: რას ნიშნავს ადამიანის უფლებათა დაცულ სფეროში სახელმწიფოს ჩარევა, უნდა იქნეს, თუ არა იგი მაშინვე გაგებული ძირითადი უფლების დარღვევად. მოიცვანეთ მაგალითი. (აბზ. 24)

3.2 დემოკრატია და ადმინისტრაციული წარმოება

საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის თანახმად საქართველო არის დემოკრატიული რესპუბლიკა. დემოკრატიის პრინციპი მოიცავს ყველა იმ ნორმას, რომლებიც სახელმწიფოს ნების ჩამოყალიბებისთვის არის მნიშვნელოვანი. იგი არეგულირებს, ერთი მხრივ, უშუალოდ ხალხის და, მეორე მხრივ, სახელმწიფო სტრუქტურებში ხალხის წარმომადგენელთა პოლიტიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობის პროცესს. დემოკრატია უნდა უზრუნველყოს სახელმწიფოს კონსტიტუციური მიზნების განხორციელებისთვის ოპტიმალური, მაქსიმალურად ღია, ჩართულობითი და გამჭვირვალე პროცესი.

საჯარო მმართველობისათვის დემოკრატიის პრინციპს ორმაგი განზომილება აქვს.

→ პირველი: საჯარო ადმინისტრაცია (ძირითადად აღმასრულებელი ხელისუფლება) უნდა იყოს ლეგიტიმურად, დემოკრატიულად არჩეულ პარლამენტთან ანგარიშვალდებული, რათა აღმასრულებელი ხელისუფლება ხალხის რჩეულთა წინაშე იყოს პასუხისმგებელი. მაგალითად, საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულია ინტერპელაციის პროცედურა. ეს უკანასკნელი, არის დეპუტატთა ჯგუფის მიერ მთავრობისადმი, ან ცალკეული

მინისტრისადმი მიმართული მოთხოვნა, მისცენ განმარტება მათ მიერ გატარებული საშინაო, თუ საგარეო პოლიტიკის თაობაზე, ან რომელიმე კონკრეტულ საკითხზე. ინტერპელაცია, (სადეპუტატო მოთხოვნა) კლასიკური საპარლამენტო სისტემის გამოხატულებაა. მისი მიზანია ინფორმაციის მიღება და კონტროლის განხორციელება. იგი ითვალისწინებს იმის გარკვევას, თუ რა კონკრეტული მოქმედებები განახორციელა, ან არ განახორციელა უწყებამ, ან რა გაკეთდა ზოგადად პოლიტიკის სფეროში. ინტერპელაციის ინსტიტუტი ორი მახასიათებლით გამოირჩევა: პირველი, იგი მიღებული ინფორმაციის საფუძველზე განაპირობებს საერთო, საზოგადოებრივ დებატებს და, მეორე, – შეუძლია გამოიწვიოს აღმასრულებელი ხელისუფლების, მინისტრის, ან ცალკეული თანამდებობის პირის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა.

38 → მეორე, საჯარო მმართველობამ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, განსაკუთრებით კი მაშინ, როცა მას აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება, უნდა უზრუნველყოს მოქალაქეთა ჩართულობა. გადაწყვეტილების პროცედურებში მონაწილეობით მოქალაქეთა ინტერესების, მოსაზრებების გამოხატვა უზრუნველყოფს და ეფუძნება ქვეყნაში დემოკრატიული მმართველობის განხორციელებას. ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობა შეიძლება განხილულ იქნეს როგორც დემოკრატიული გზით, აზრის ჩამოყალიბებაში მონაწილეობა. თუმცა, აქ განსაკუთრებული სიფრთხილეა საჭირო, რადგან ამ შემთხვევაში სახელმწიფომ არა რომელიმე განსაკუთრებული ჯგუფის, ან მოსახლეობის ერთი კონკრეტული ფენის ინტერესები კი არ უნდა გაითვალისწინოს, არამედ უზრუნველყოს მოქალაქეთა მაქსიმალურად ფართო ჩართულობა. მაგალითად, საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულია უშუალო დემოკრატიის ფორმა პლებისციტი — კენჭისყრით საერთო-სახალხო გამოკითხვა განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებზე ამომრჩეველთა, ან მათი ნაწილის აზრის გასაგებად. პლებისციტის შედეგები სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისათვის სარეკომენდაციო ხასიათისაა. პლებისციტის ჩატარება შესაძლებელია როგორც ამომრჩეველთა, ასევე მათი ნაწილის აზრის გასაგებად. ადმინისტრაციულ ორგანოს ასევე შეუძლია მოსახლეობასთან კონსულტაციის შედეგად მიიღოს ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის მნიშვნელოვან საკითხებზე გადაწყვეტილებები, მაგალითად, სად და როგორი ხიდი, სკვერი, ან პარკი აშენდეს და ა.შ.

39 დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფოს კიდევ ერთ გამოვლინებას წარმოადგენს გამჭვირვალობის ვალდებულება. პასუხისმგებლობის დაკისრებისთვის აუცილებელია ვიცნობდეთ სახელმწიფო ორგანოების ფუნქციონირების სპეციფიკას და მათ

მნიშვნელოვან მოთამაშეებს, გადაწყვეტილების მიღების პროცედურებს, ისევე როგორც გადაწყვეტილებების კრიტერიუმებსა და შინაარსს.³¹

დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფო, იმავდროულად 40 საჭიროებს ინფორმირებული და კრიტიკული საზოგადოების არსებობას, რისი მიღწევაც მხოლოდ პრესისა და სხვა ამისათვის გამოყენებული მედიასაშუალებების თავისუფლების უზრუნველყოფის პირობებშია შესაძლებელი. საზოგადოების ასეთ კონტროლს რა თქმა უნდა ექვემდებარება საჯარო მმართველობითი გადაწყვეტილებები.³² აქედან გამომდინარეობს საჭიროება, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა თავისი გადაწყვეტილებები ნათლად და გასაგებად დაასაბუთონ და გასაჯაროონ.

საკონტროლო შეკითხვები:

1. როგორი პროცესები უნდა უზრუნველყოს დემოკრატია თანამედროვე სახელმწიფოში? (აბზ. 36)
2. ვის წინაშე არის ანგარიშვალდებული აღმასრულებელი ხელისუფლება/საჯარო ადმინისტრაცია? (აბზ. 37)
3. კონტროლის რა ბერკეტები გააჩნია საქართველოს პარლამენტს აღმასრულებელი – ხელისუფლების მიმართ, მოიცვანეთ მაგალითი. (აბზ. 37)
4. რა შემთხვევებში შეუძლია საჯარო ადმინისტრაციას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში უზრუნველყოს მოქალაქეთა ჩართულობა. (აბზ. 38)
5. რას ავალდებულებს საჯარო მმართველობას „გამჭვირვალობის პრინციპი“? (აბზ. 39)

3.3 ადმინისტრაციული წარმოება სოციალურ სახელმწიფოში

უკვე რამდენიმე ათეული წელია, თანამედროვე სახელმწიფომ 41 სოციალური ფუნქცია იტვირთა. უდავოა, რომ ადამიანს შრომისუნარობის, ავადმყოფობის, ან მოხუცებულობის დროს მხარდაჭერა სჭირდება. სახელმწიფოს სოციალური მოწყობა ყველა განვითარებული სახელმწიფოს პრიორიტეტია. მიუხედავად იმისა, რომ ზოგიერთი მათგანი ნაკლებად, ზოგიერთი კი, უფრო მეტად ზრუნავს სოციალური სისტემის მოწყობაზე. დღეს თანამედროვე სოციალურ სახელმწიფოში, უპირველეს ყოვლისა, მოიაზრებენ სოციალურ უსაფრთხოებას, ზოგად ეკონომიკურ წონასწორობასა და სოციალურ სამართლიანობას. გარდა ამისა, დასავლურ სახელმწიფოთა მნიშვნელოვანმა ნაწილმა აღიარა, რომ ადამიანი სო-

31. რედ. ხუბუა, გიორგი / ზომერმანი კარლ-პეტერ, საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, სახელმძღვანელო, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, ტომი 3, თბილისი 2016. გვ. 26.

32. იქვე, გვ. 27.

ციუმის ნაწილია და იგი, უმწეო მდგომარეობაში მყოფი, ხელისუფლების მხარდაჭერას საჭიროებს.

- 42 საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლი აცხადებს, რომ საქართველო არის სოციალური სახელმწიფო. თანამედროვე საზოგადოების სოციალური სამართლებრივი სახელმწიფო არის „დამკვეთი, მმართველი, შემსრულებელი, გამნაწილებელი სახელმწიფო, რომლის პირობებშიც არის, საერთოდ, შესაძლებელი ინდივიდუალური და სოციალური ცხოვრება“. ის, თუ რა სტრატეგიით ასრულებს სოციალური სამართლებრივი სახელმწიფო ამ მოვალეობებს, უკვე კანონმდებლის კომპეტენციაა.³³ სოციალური სახელმწიფოს მოთხოვნით სახელმწიფოს ენიჭება სოლიდარობის, მზრუნველობის, წინდახედულობისა და ხელშეწყობის ვალდებულებები.
- 43 როდესაც საქმე ეხება სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის დაცვას, აუცილებელია დადგინდეს, თუ რას გულისხმობს ის და რას მოითხოვს სახელმწიფოსაგან. პირველი, როცა სოციალური სახელმწიფოს აქტივობა მიმდინარეობს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპით დადგენილ ფარგლებში. ეს, უპირველესად, გულისხმობს, რომ სამართლებრივი სახელმწიფოს ყველა მოთხოვნა დაცული უნდა იყოს. როდესაც ეს ასე არ ხდება, მაშინ სოციალური სახელმწიფო, რომელიც ტოვებს სამართლებრივი სახელმწიფოს გზას, იძულებითი წესით მიემართება დიქტატურისაკენ. ეს მოსაზრება საკლებით მართებულია, რადგანაც სამართლებრივ სახელმწიფოზე უარის თქმა ნიშნავს იმავდროულად თავისუფლების იგნორირებას. ამას საბჭოთა კავშირის მაგალითიც ადასტურებს.³⁴
- 44 საგულისხმოა, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 2017 წლის გადასინჯვისას საქართველოს კონსტიტუციაში ცალკე, მე-5 მუხლად გარანტირებული იქნა სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი. საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის ჩანაწერი არის ხელისუფლების ყველა შტოსათვის, მათ შორის აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის ერთგვარი დავალება, რომ სახელმწიფოში მმართველობითი გადაწყვეტილების მიღებისას, უზრუნველყოფილი

33. იქვე, გვ. 48

34. ლოლაძე, ბესიკ, სოციალური სახელმწიფო – საფრთხე ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებებისათვის? სტატიათა კრებულში: ადამიანის უფლებათა დაცვა: მიღწევები და გამოწვევები. რედ. კორკელია, კონსტანტინე, თბილისი 2012. გვ. 113.

იყოს სოციალური სახელმწიფოს ელემენტები.³⁵

მართალია, საყოველთაო ეკონომიკური კეთილდღეობა, დაკავ- 45
შირებულია სახელმწიფო ბიუჯეტის სიდიდებზე. თუმცა, მხოლოდ
მდიდარი ბიუჯეტის სახელმწიფოები ვერ ჩაითვლებიან სოციალურ
სახელმწიფოებად, თუ ეს სიმდიდრე სამართლიანად არ არის სა-
ზოგადოებაში გადანაწილებული და სახელმწიფოში პირის ღირ-
სეული ყოფა არ არის გარანტირებული. **ითვლება, რომ სახელ-
მწიფოს მცდელობაც კი, დაალაგოს თავისი ბიუჯეტი, სოციალური
პრიორიტეტების მიხედვით და სამართლიანად გადაანაწილოს
ის რასაც ფლობს, უკვე აქცევს მას სოციალურ სახელმწიფოდ.** ამ
შემთხვევაში უფრო მნიშვნელოვანია ძალისხმევა და ნაკლებად
შედეგი.

სოციალური სახელმწიფოსთვის ძირითადად დამახასიათებელია 46
სამართლიანი გადანაწილების პრინციპი. სოციალური სახელმწი-
ფო გარკვეულწილად გათანაბრებისა და განაწილების სახელმწი-
ფოა, თუმცა, ამ თემას განსაკუთრებული სიფრთხილით მოპყრო-
ბა სჭირდება. არსებობს გარკვეული ზღვარი, რომელსაც არ უნდა
გადააბიჯოს სახელმწიფოს განაწილებითმა და გათანაბრებითმა
საქმიანობამ. უპირველეს ყოვლისა, სახელმწიფო ხელისუფლე-
ბამ კარგად უნდა გააცნობიეროს, რომ მას არ შეუძლია ადამიანის
ბუნების შეცვლა. თავისთავად, ბუნების კანონია, რომ არსებობენ
ერთმანეთისაგან განსხვავებული ინდივიდები განსხვავებული შე-

35. კონსტიტუციის მე-5 მუხლის თანხმად:

1. საქართველო არის სოციალური სახელმწიფო.
2. სახელმწიფო ზრუნავს საზოგადოებაში სოციალური სამართლიანობის,
სოციალური თანასწორობისა და სოციალური სოლიდარობის პრინციპების
განმტკიცებაზე.
3. სახელმწიფო ზრუნავს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე თანაბარ სოციალურ-
ეკონომიკურ და დემოგრაფიულ განვითარებაზე. მაღალმთიანი რეგიონების
განვითარებისათვის კანონი ქმნის განსაკუთრებულ პირობებს.
4. სახელმწიფო ზრუნავს ადამიანის ჯანმრთელობისა და სოციალურ დაცვაზე,
საარსებო მინიმუმითა და ღირსეული საცხოვრებელი უზრუნველყოფაზე,
ოჯახის კეთილდღეობის დაცვაზე. სახელმწიფო ხელს უწყობს მოქალაქეს
დასაქმებაში. საარსებო მინიმუმის უზრუნველყოფის პირობები
განისაზღვრება კანონით.
5. სახელმწიფო ზრუნავს გარემოს დაცვასა და ბუნებრივი რესურსებით
რაციონალურ სარგებლობაზე.
6. სახელმწიფო ზრუნავს ეროვნული ფასეულობებისა და თვითმყოფადობის,
კულტურული მემკვიდრეობის დაცვაზე, განათლების, მეცნიერებისა და
კულტურის განვითარებაზე.
7. სახელმწიფო ზრუნავს სპორტის განვითარებაზე, ჯანსაღი ცხოვრების წესის
დამკვიდრებაზე, ბავშვებისა და ახალგაზრდების ფიზიკურ აღზრდასა და
სპორტში მათ ჩართვაზე.
8. სახელმწიფო ზრუნავს უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულეების
სამშობლოსთან კავშირის შენარჩუნებასა და განვითარებაზე.

საძლებლობებით.³⁶ სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი, უპირველეს ყოვლისა, მოითხოვს შანსებისა და საწყისი პოზიციების კუთხით თანასწორობას. მაგალითად, ერთი და იგივე სახელმწიფო სერვისისათვის (როგორიცაა ჯანდაცვა ან განათლება) ნაკლები შემოსავლის მქონე ადამიანები უნდა იხდიდნენ ბიუჯეტში ნაკლებს, და მეტი შემოსავლის მქონე ფენა უფრო მეტს.

გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ სოციალური სახელმწიფოს მიზნები მართალია, არ არის სრული მასშტაბით განხორციელებადი. მაგრამ, ისინი უნდა იყოს სახელმწიფოს მუდმივი ამოცანა და ზრუნვის საგანი.³⁷ ამ მიმართულებით ძალისხმევაა სოციალური სახელმწიფოს მოვალეობა. სოციალური სახელმწიფო აქტიური და მოქმედი სახელმწიფოა. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ, თავის ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში, 2002 წელს, განაცხადა, რომ სახელმწიფო მოვალეა, **მიმართოს მაქსიმალურ ძალისხმევას, რათა უზრუნველყოს სოციალური უფლებების დაცვის, სულ ცოტა, მინიმალური დონე მაინც.**

საკონტროლო შეკითხვები:

1. რას მოიაზრებენ თანამედროვე სოციალურ სახელმწიფოში? (აბზ. 41)
2. რას ნიშნავს სოციალური სამართლიანობა? (აბზ. 41-42)
3. შეიძლება თუ არა რომ მცირე ბიუჯეტიანი სახელმწიფოები, სოციალურ სახელმწიფოდ ჩაითვალონ? და პირიქით, არის თუ არა ყველა მაღალბიუჯეტიანი სახელმწიფო სოციალური სახელმწიფო? (აბზ. 45)
4. როგორ უნდა გავიგოთ სახელმწიფოს „გათანაბრებისა და განაწილების“ პოლიტიკა? (აბზ. 46)

გონებრივი იერიში: გააანალიზეთ რა კავშირი აქვს ერთმანეთთან სამართლებრივ და სოციალურ სახელმწიფოს? შეიძლება თუ არა ისინი კონფლიქტში მოდიოდნენ ერთმანეთთან? არის თუ არა სოციალური სახელმწიფოს წინაპირობა სამართლებრივი სახელმწიფო? გთხოვთ, მსჯელობისას მოიყვანოთ მაგალითი. (აბზ. 45)

3.4 ეკოლოგია, როგორც მმართველობის პრინციპი

- 47 ეკოლოგიური სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი, სამართლებრივი სახელმწიფოს ძირითადი მიზნის შესაბამისად – უზრუნველყოფს ადამიანის ღირსებას და ინდივიდუალურ თავისუფლებას, ორიენტირებულია იმაზე, რომ სახელმწიფოს ქმედება

36. იქვე. გვ. 114.

37. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 31 მარტის N1/2/1-392 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე შოთა ბერიძე და სხვები საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, განსხვავებული აზრი №1/2/434, განსხვავებული აზრი №1/2/434, იქვე.

→ **დაცვის პრინციპი:**

- 49 ამ პრინციპის საფუძველზე ადმინისტრაციული ორგანო ცალკეული გადაწყვეტილების მიღებისას ამოდის იმ პოზიციიდან, რომ არავის სიცოცხლესა და ჯანმრთელობას არ უნდა შეექმნას საფრთხე ან არ მიადგეს სხვა რაიმე სახის ზიანი. ვინაიდან ადამიანის ჯანმრთელობა სახელმწიფოებრივი დაცვის აბსოლუტური ვალდებულებაა, მასთან მიმართებაში ადმინისტრაციულ ორგანოს ლავირების საშუალება არ გააჩნია, ხოლო ინტერესთა შეწონასწორების დროს მას ერთმნიშვნელოვანი უპირატესობა ენიჭება სხვა სიკეთებთან მიმართებით.

→ **წინდახედულობის პრინციპი:**

- 50 მისი მეშვეობით შესაძლებელი ხდება რისკების წინდახედულობა, რომლის საფუძველზე გამართლებულია ისეთი საქმიანობის შეზღუდვა, რომლის უარყოფითი გავლენა გარემოზე მეცნიერულად ჯერ დასაბუთებელი არ არის, თუმცა, არც უარყოფილია. რესურსების წინდახედულობის ცხოვრებაში გატარებისათვის დადგენილია ბუნებრივი რესურსების განკარგვის სპეციფიკური ფორმა, რომლის მიხედვითაც სახელმწიფო ჯერ ახდენს რესურსების კვოტირებას, ხოლო ამის შემდეგ იღებს გადაწყვეტილებას აუქციონის წესით მისი სარგებლობაში გადაცემის, ან სარგებლობაში გადაცემაზე უარის თქმის შესახებ.

→ **ინტეგრირებული კონტროლის პრინციპი:**

- 51 ინტეგრირებული კონტროლის პრინციპი ერთგვარად ახასიათებს გარემოს დაცვის სამართლის განვითარების ახალ ფაზას. ის არის გარემოს დაცვის შიდა კონფლიქტების დაძლევის უნივერსალური შესაძლებლობა. ერთმანეთისაგან განსხვავებს მატერიალურ, ტექნოლოგიურ და ფორმალურ ინტეგრაციას. **მატერიალური ინტეგრაცია** გულისხმობს მთლიანი გარემოს დაცვას ისე, რომ ცალკეული ღონისძიებით ზიანი არ მიადგეს გარემოს სხვა კომპონენტებს. **ტექნოლოგიური ინტეგრაცია** გულისხმობს მეთოდოლოგიას, რომლის მიხედვითად დაბინძურების შემცირება მხოლოდ წარმოების პროცესის დამამთავრებელ ეტაპზე კი არ უნდა განხორციელდეს, არამედ თვით წარმოების პროცესში. კონტროლის ეს კონცეფცია ბიძგს აძლევს საინჟინრო ტრადიციებში ფუნდამენტურ გარდატეხებს. ფორმალური ინტეგრაცია კი უზრუნველყოფს სანებართვო წარმოებისას სხვადასხვა უფლებამოსილ ორგანოებს შორის კოორდინაციას.

→ **მდგრადი განვითარების პრინციპი:**

- 52 მდგრადი განვითარების პრინციპს აქვს პოლიტიკური მნიშვნელობა. საქართველოს კონსტიტუციაში ის იმავდროულად სახელმწი-

ფოებრივი ამოცანის სახითაა ჩადებული. ამ პრინციპის შინაარსი განისაზღვრა 1992 წლის გაეროს „გარემოსა და განვითარების“ რიო-დე-ჟანეიროს საერთაშორისო კონფერენციაზე წარმოდგენილ 21-ე საუკუნის გლობალურ სამოქმედო პროგრამაში. მდგრადი განვითარების პრინციპის სახელით, ამ პროგრამაზე ხელმომწერი სახელმწიფოები შეთანხმდნენ განვითარების ისეთი სტრატეგიის შექმნაზე, რომლის მიხედვით სოციალური და ეკონომიკური ინტერესების უზრუნველყოფა შესაბამისობაში იქნებოდა ეკოლოგიურ მოთხოვნებთან.

→ დამბინძურების ფინანსური ტვირთის პრინციპი:

დამბინძურების ფინანსური ტვირთის პრინციპი გულისხმობს 53 ფულადი გადახდის ვალდებულებას, როგორც ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის, ისე გარემოს დაბინძურებისათვის.

→ საერთო ტვირთის პრინციპი:

საერთო ტვირთის პრინციპი გულისხმობს სახელმწიფოს მიერ 54 საბიუჯეტო სახსრების ხარჯზე გარემოსდაცვითი ღონისძიებების გატარებას, რომლებსაც მიეკუთვნება მაგ., კონსერვაციული ღონისძიებები, სამენეჯმენტო გეგმების შემუშავება და მათი განხორციელება, სუბვენციები და სხვა. თავის მხრივ, საერთო დანახარჯების გაღება უნდა ეფუძნებოდეს ე.წ. „Ultima ratio“-ს პრინციპს, როცა მდგომარეობის გამოსწორების სხვა გზა არ არსებობს.

→ კოოპერაციის პრინციპი:

კოოპერაციის (თანამშრომლობის) პრინციპი უპირველესად გუ- 55 ლისხმობს საქმიანობის სუბიექტების ჩართვას გარემოს დაცვის საქმეში მათი თვითკონტროლის ფორმით. კოოპერაციის პრინციპი გულისხმობს ასევე საზოგადოების, ექსპერტებისა და დაინტერესებული მხარეების ეფექტურ ჩაბმას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. მისი როლი განსაკუთრებით დიდია სანებართვო წარმოებაში, სადაც მჭიდრო კომუნიკაცია უნდა არსებობდეს სახელმწიფოს, საქმიანობის სუბიექტსა და საზოგადოებას შორის.

→ ტრანსსასაზღვრო გარემოს დაცვის პრინციპი:

ეს პრინციპი გამყარებულია სხვადასხვა საერთაშორისო ხელშეკ- 56 რულებაში, რომელიც ითვალისწინებს ტრანსსასაზღვრო ზემოქმედების შემამცირებელ ღონისძიებებს. ტრანსსასაზღვრო გარემოს დაცვის პრინციპი კონკრეტიზებულია საქართველოს გარემოს დაცვის კანონმდებლობაშიც. იგი გულისხმობს არამხოლოდ ქვეყნის ტერიტორიაზე გარემოს დაცვის პრიორიტეტის გათვალისწინებას, არამედ სხვა, მეზობელ ქვეყნებთან გარემოსდაცვით თანამშრომლობას.

საკონტროლო შეკითხვები:

1. რა სიკეთეებს უზრუნველყოფს ეკოლოგიური, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი? (აბზ. 47)
2. რომელი სამართლის დარგებს აკისრიათ გარემოს დაცვის კანონ“ნმდებლობის მოთხოვნათა შესრულებაში მნიშვნელოვანი როლი საქართველოში? (აბზ. 48)
3. ჩამოთვალეთ, ძირითად რომელ გარემოს დაცვის პრინციპებს ემყარება თანამედროვე გარემოს დაცვის სამართალი? (აბზ. 49-56)
4. ინტერესთა შეწონასწორების დროს გარემოს დაცვასა და სხვა, მაგალითად სახელმწიფოს ეკონომიკურ, ან კულტურულ, საგანმანათლებლო ინტერესებს შორის, რომელს ენიჭება ერთმნიშვნელოვანი უპირატესობა? (აბზ. 49)
4. გარემოს დაცვის სამართლის პრინციპების გათვალისწინებით, როგორ ხდება ხდება რისკების წინდახედულობის პრინციპის განხორციელება? (აბზ. 50)
5. გარემოს დაცვის პრინციპების მიხედვით, რა მოიაზრება ინტეგრირებული კონტროლის პრინციპის ქვეშ? (აბზ. 51)
7. როგორ განვითარებას ნიშნავს მდგრადი განვითარება, გარემოს დაცვის ჭრილში? (აბზ. 52)
8. უნდა იტვირთოს თუ არა სახელმწიფომ საბიუჯეტო სახსრების ხარჯზე გარემოსდაცვითი ღონისძიებების გატარება? (აბზ. 53-54)
9. ვინ უნდა იქნეს სახელმწიფოს მიერ გარემოს დაცვის საქმეში, თვითკონტროლის ფორმით ჩართული? (აბზ. 55)
10. რას ნიშნავს ტრანსსასაზღვრო გარემოს დაცვის პრინციპი? (აბზ. 56)

სავარჯიშო: შპს „ა“-მ, მოსახლეობის უკმაყოფილების გამო, 1981 წელს აშენებულ ქარხანაში საკვამური მიწები დააგრძელა 50 მეტრით. ამან კი შექმნა მოსახლეობისაგან მავნე ზემოქმედების თავიდან აცილების წინაპირობა. მომჩივნებიც დაწყნარდნენ. თუმცა, ამის მიუხედავად გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტი ითხოვს მიწის თავზე ისეთი ფილტრების დამონტაჟებას, რომელიც შეზღუდავდა მავნე ნაწილაკების ატმოსფერულ ჰაერში მოხვედრას. „ა“ უკმაყოფილოა ადმინისტრაციული ორგანოს მოთხოვნით. იგი გარემოს დაცვის დეპარტამენტის მოთხოვნას არ მიიჩნევს სამართლიანად.

სამართლიანია თუ არა დეპარტამენტის მოთხოვნა? რომელ პრინციპს ემყარება ეს მოთხოვნა? (აბზ. 50)

4. ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო მმართველობის პროცესში და მისი პრინციპები

საჯარო მმართველობა, როგორც სახელმწიფოს მნიშვნელოვანი საქმიანობა ხორციელდება საჯარო-სამართლებრივი და კერძო-სამართლებრივი საქმიანობის სამართლებრივი ფორმებით. საჯარო მმართველობას, როგორც სახელმწიფოს მნიშვნელოვან საქმიანობას ახორციელებენ როგორც საჯარო-სამართლებრივად ორგანიზებული საჯარო დაწესებულებები, ასევე კერძო-სამართლებრივად ორგანიზებული დაწესებულებები. ის, თუ საქმიანობის რომელ ფორმას შეარჩევს სახელმწიფო ამა თუ იმ მმართველობითი ფუნქციის განსახორციელებლად და ამავდროულად თუ რომელი ფორმით ორგანიზებულ დაწესებულებას მიანიჭებს ამ მმართველობითი ფუნქციის შესრულებას, დამოკიდებულია თავად სახელმწიფოს ნებაზე, რაც განპირობებული შეიძლება იყოს როგორც კონკრეტული ქვეყნის ისტორიული წარსულით, ასევე აშუამდგომელი სოციალური, ეკონომიკური ან თუნდაც, მმართველობითი კულტურით და მისწრაფებებით. შესაბამისად, კონკრეტული მმართველობითი ფუნქცია ერთი ქვეყნის მაგალითზე შესაძლებელია სხვა ფორმითა და ორგანიზებული წარმონაქმნით ხორციელდებოდეს, განსხვავებით მეორე ქვეყნის მაგალითისა.

57

ვინაიდან საჯარო მმართველობითი ფუნქცია, როგორც საქმიანობის კერძო, ასევე საჯარო-სამართლებრივი ფორმით ხორციელდება და მისი განმახორციელებელი როგორც საჯარო-სამართლებრივად ორგანიზებული, ასევე კერძო-სამართლებრივად ორგანიზებული დაწესებულება შეიძლება იყოს, ჩნდება შეკითხვა იმის თაობაზე თუ რა საქმიანობას ვუწოდებთ ჩვენ ადმინისტრაციულ წარმოებას მმართველობის სხვადასხვა ფორმითა და ორგანიზაციული წარმონაქმნის მეშვეობით განხორციელების დროს? ადმინისტრაციული წარმოება, როგორც პროცესი და როგორც საქმიანობა უფრო ვიწროა ვიდრე საჯარო მმართველობა. საჯარო მმართველობის განხორციელებისას მხოლოდ კონკრეტული ნაწილი საქმიანობისა ხორციელდება ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში; შესაბამისად, იქ სადაც ხორციელდება საჯარო მმართველობა, ამავდროულად არ ნიშნავს რომ ადმინისტრაციული წარმოებაც მიმდინარეობს.

58

ადმინისტრაციული წარმოება ეს მხოლოდ ის ნაწილია საჯარო მმართველობითი საქმიანობისა, რომელიც საჯარო-სამართლებრივად ან კერძოსამართლებრივად ორგანიზებული ორგანიზაციის მიერ ხორციელდება საჯარო მმართველობითი ინსტრუმენტების გამოყენებით და რომლის შედეგადაც ვიღებთ პროდუქტს ადმი-

59

ნისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ან ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სახით. აღნიშნულის საფუძველს ქმნის საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „კ“ ქვეპუნქტი რომლის თანახმადაც „ადმინისტრაციული წარმოება არის ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადების, გამოცემისა და აღსრულების, ადმინისტრაციული საჩივრის გადაწყვეტის, აგრეთვე ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მომზადების, დადების ან გაუქმების მიზნით.“ ადმინისტრაციული წარმოების ლეგალური დეფინიცია არის ორიენტირებული კონკრეტულ შედეგზე, როგორც მმართველობითი საქმიანობის პროდუქტზე. ამასთან, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო და მასში დასაქმებული პირები, საჯარო მმართველობას მხოლოდ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გამოცემითა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების დადებით არ ახორციელებენ. მმართველობითი ფუნქცია, რომლის პროდუქტაც ფაქტობრივი შედეგია და არა სამართლებრივი, რეალაქტის სახითაა ცნობილი იურიდიულ ლიტერატურასა და პრაქტიკაში.

- 60 შესაბამისად, რეალაქტები, როგორც მმართველობითი საქმიანობის ერთ-ერთი საშუალება მრავლად გვხვდება ადმინისტრაციული ორგანოების პრაქტიკაში და მისი გამოყენების პროცესს, წმინდა სამართლებრივი გაგებით, კანონმდებლობა ადმინისტრაციულ წარმოებად არ მიიჩნევს. მაგ., საჯარო ინფორმაცია როგორც რეალაქტი გაიცემა წერილობითი სახით ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ, თუმცა მისი მომზადების და გაცემის პროცესი ადმინისტრაციულ წარმოებად არ ჩაითვლება, ვინაიდან საბოლოო პროდუქტი არა სამართლებრივი ურთიერთობის დამდგენი შინაარსის გადაწყვეტილებაა, არამედ მხოლოდ ფაქტობრივი შედეგის დამდგენი ცნობა, ინფორმაცია და მაშასადამე, რეალაქტი. საინტერესოა აღინიშნოს, რომ საჯარო ინფორმაციის გაცემის თაობაზე ცალკე წესები აქვს დადგენილი კანონმდებელს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის შესამე თავით. საჯარო ინფორმაციის მომზადება და გაცემა ცალკე ვადებს ექვემდებარება და განსხვავებული პროცედურული ნაწილი გააჩნია. შესაბამისად, ადმინისტრაციული წარმოების წესები, რომელიც საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-6-მე-9 თავებშია თავმოყრილი, საჯარო ინფორმაციის გაცემის ნაწილში არ მოქმედებს.
- 61 თუ თეორიულად მივუდგებით საჯარო მმართველობისა და ადმინისტრაციული წარმოების, როგორც საჯარო მმართველობითი საქმიანობის ერთ-ერთი შემადგენელი ნაწილის შინაარსს, ნათელი გახდება, რომ საჯარო მმართველობის განხორციელება წარმოებაა ფართო გაგებით. თუმცა, ვიწრო გაგებით ადმინისტრაციული წარმოება მხოლოდ იმ საჯარო-სამართლებრივი

საქმიანობის შინაარსამდე დაიყვანება, რომლის შედეგიც კონკრეტული პროდუქტია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ან ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სახით მიღებული. საჯარო მოსამსახურისთვის, როგორც საჯარო მმართველობითი საქმიანობის შემსრულებლისა და აღმსრულებლისთვის უპირობოდ მნიშვნელოვანია როგორც ფართო, ისე ვიწრო გაგებით საჯარო მმართველობითი საქმიანობისა და ადმინისტრაციული წარმოების გააზრება; მით უფრო მაშინ, როდესაც ერთი მხრივ ფორმალურ-სამართლებრივად ადმინისტრაციულ წარმოებად არ მიჩნეული საქმიანობის დროსაც საჯარო მმართველობითი ფუნქციები შეიძლება განხორციელდეს, და შესაბამისად, ეს წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოსთვის/თანამდებობის პირისთვის საჯარო მმართველობის განხორციელებისათვის აუცილებელი პრინციპების დაცვის ვალდებულების დამდგენ ფაქტს. კერძოდ, არ აქვს მნიშვნელობა ადმინისტრაციული წარმოება ხორციელდება თუ არა, თუ ფუნქცია საჯარო მმართველობა რეალიზდება საჯარო მოსამსახურის მიერ, ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპების დაცვის ვალდებულება სახეზე გვაქვს. ასე მაგალითად, მართალია საჯარო ინფორმაციის გაცემა არაა ადმინისტრაციული წარმოება, თუმცა ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპების დაცვის ვალდებულება, მათ შორის საჯარო ინფორმაციის გაცემისას, რეალაქტის განხორციელებისას აუცილებელი და სავალდებულოა.

ბუნებრივია, დაისმევა შეკითხვა იმის თაობაზე, წარმოადგენს თუ არა ადმინისტრაციულ წარმოებას ისეთი საქმიანობა, რომელსაც საჯარო-სამართლებრივად ორგანიზებული დაწესებულება ახორციელებს, თუმცა იყენებს საქმიანობის კერძო-სამართლებრივ ფორმას. მაგალითად, როდესაც სამინისტრო დებს მომსახურების ხელშეკრულებას კერძო კომპანიასთან, ითვლება თუ არა ამ დროს სამინისტროს საჯარო მოსამსახურეთა მიერ განხორციელებული ქმედებები ადმინისტრაციული წარმოების პროცედურის ნაწილად. ბუნებრივია, ამ შეკითხვაზე ხაზგასმით უნდა გავცეს პასუხი – არა; ვინაიდან, მომსახურების ხელშეკრულება, თუ ის ადმინისტრაციული ხელშეკრულება არ არის, ადმინისტრაციული წარმოების წესების დაცვით არ მზადდება და არ იდება. ამ დროს მოქმედებს კერძო სამართლის ნორმებით დადგენილი წესები; შესაბამისად, ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც დებს კერძო სამართლებრივ ხელშეკრულებას, წარმოადგენს კერძო სამართლის სუბიექტს. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 24-ე მუხლის მე-4 ნაწილის თანახმად „სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული სამოქალაქო-სამართლებრივ ურთიერთობებში მონაწილეობენ ისევე, როგორც კერძო სამართლის იურიდიული პირები.“ თუმცა, მიუხედავად ფორმალურ-სამართლებრივი მოცემულობისა, რამდენადაც კერძო-სამართლებრივი ხელშეკრულების დადებით ფუნქცია საჯარო მმართველობა ხორციელდება, საჯარო

62

მმართველობის პრინციპების დაცვის ვალდებულება მაინც არსებობს. მაგალითად, მიუკერძოებლობის პრინციპის დაცვის ვალდებულება საჯარო მოსამსახურისათვის არსებობს იმის მიუხედავად იგი საჯარო-სამართლებრივად თუ კერძო-სამართლებრივად მოქმედებს ფუნქცია საჯარო მმართველობის ფარგლებში.

- 63 როდესაც ვსაუბრობთ ადმინისტრაციულ წარმოებაზე, როგორც ფუნქციაზე – საჯარო მმართველობის განხორციელების ერთ-ერთ ყველაზე მკაცრად გაწერილ საქმიანობაზე, აუცილებელია შინაარსობრივად გავერკვეთ მის პრინციპებში; შესაბამისად, ადმინისტრაციული წარმოების პრინციპები ეს ის იდეებია, რომელსაც ყველა ადმინისტრაციული ორგანო/თანამდებობის პირი უნდა იზიარებდეს მმართველობის განხორციელების პროცესში, უნდა იცავდეს და მისდევდეს მათ შინაარსს გამოხატულს სხვადასხვა ნორმაში. ვინაიდან ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპები სახელმძღვანელო იდეებია, რომლითაც მმართველობის მთლიანი პროცესი უნდა განიმსჭვალოს, ისინი უნდა ვრცელდებოდეს არამხოლოდ იმ საქმიანობაზე რაც ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში მიმდინარეობს ადმინისტრაციულ ორგანოში, არამედ მათი შინაარსი უნდა აისახოს ყველა იმ მმართველობითი საქმიანობის განხორციელებისას, რომელიც საჯარო მმართველობის, როგორც საქმიანობის ფარგლებში ხორციელდება, მიუხედავად იმისა მას საჯარო მოსამსახურის სტატუსის მქონე პირები ახორციელებენ თუ კერძო სამართლის სუბიექტები. კერძოდ, თუ ადმინისტრაციული ორგანო მმართველობით ფუნქციას კერძო-სამართლებრივი ფორმით ახორციელებს, იგი არ შეიძლება თავისუფალი იყოს საჯარო-სამართლებრივი ბოჭვიდან; მისი საქმიანობის შინაარსი მაინც უნდა ეფუძნებოდეს ადმინისტრაციული სამართლის ზოგადი პრინციპებით დაცული იდეების გატარებას; არ აქვს მნიშვნელობა ადმინისტრაციული ორგანო საჯარო მმართველობის ფარგლებში კერძო-სამართლებრივ თუ საჯარო-სამართლებრივ ხელშეკრულებას დადებს, მიუკერძოებლობის პრინციპი ყველა შემთხვევაში დასაცავი და ცხოვრებაში გასატარებელია. წინააღმდეგ შემთხვევაში მივიღებთ საჯარო ინტერესს აცდენილ მმართველობას; ისეთ შედეგს, სადაც აღრეულია კერძო და საჯარო სფერო საქმიანობისა; სადაც კერძო ინტერესი იბატონებს საჯარო ინტერესსზე და გამოიწვევს საჯარო სამართლის ნორმებით დაცული წესრიგის რღვევას, ასეთი ტიპის მმართველობითი საქმიანობა დასაგმოვია; იგი ვერასოდეს გახდება საჯარო მმართველობის მიმართ ხალხის ნდომის საფუძველი. აღნიშნულიდან გამომდინარე, აუცილებელია ნებისმიერი სუბიექტი, რომელიც საჯარო მმართველობის განმახორციელებელია, იბოჭებოდეს იმ საჯარო-სამართლებრივი პრინციპებით, რომელშიც განმტკიცებულია კარგი მმართველობის განხორციელების სახელმძღვანელო იდეები.

ფუნქცია საჯარო მმართველობა და მისი განხორციელება რთული და მაღალი პასუხისმგებლობით განსახორციელებელი საქმიანობის პროცესია, რომელიც საზოგადოების ინტერესის სფეროში ექცევა და ნდობის თუ უნდობლობის წარმოშობის საწინდარია. სწორედ, მაშინაა მმართველობა სანდო, როდესაც იგი კანონიერების და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფას ემსახურება; შესაბამისად, სბაკ-ით დადგენილი გადაწყვეტილების ადმინისტრაციული წარმოების განხორციელების საფუძველზე მიღების სავალდებულობა და ადმინისტრაციული წარმოების პრინციპები ქმნის საფუძველს მმართველობის მიმართ საზოგადოების ნდობის ამაღლების. თანაზომიერების პრინციპი, კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპი, კანონიერების პრინციპი, საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტის პრინციპი, გამჭვირვალობის/საქვეყნოობის პრინციპი, კანონიერი ნდობის პრინციპი, ეს ის სახელმძღვანელო იდეებია, რომელთა გარეშეც საჯარო მმართველობის, როგორც სახელმწიფოს მნიშვნელოვანი ფუნქციის განხორციელება შეუძლებელია. აღნიშნულიდან გამომდინარე, რა ფორმითაც არ უნდა ხორციელდებოდეს ფუნქცია საჯარო მმართველობა, წინამდებარე პრინციპების დაცვა, ნებისმიერი იმ პირისთვის, ვინც ამ ფუნქციის განმახორციელებელია, აუცილებელი და უპირობოა.

თანაზომიერების პრინციპი⁴¹ იცავს მოქალაქეს სახელმწიფოს მხრიდან უკანონო ჩარევისაგან; აგრეთვე, სხვა მოქალაქეების მხრიდან მისი უფლებების ხელყოფისგან და იგი სამართლებრივი სახელმწიფოს კონსტიტუციური პრინციპიდან, გამომდინარეობს. თანაზომიერების პრინციპი არის ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ, ადმინისტრაციული წარმოებისას გამოყენებულ საშუალებასა და მისაღწევ მიზანს შორის არსებული დამოკიდებულების შემოწმების ინსტრუმენტი. მიღებულ გადაწყვეტილებას უნდა გააჩნდეს ლეგიტიმური მიზანი, და შესაბამისი განხორციელებული ღონისძიება უნდა იყოს ამ მიზნის მისაღწევად გამოსადეგი, აუცილებელი და პროპორციული. ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობა, ზოგადად ფუნქცია საჯარო მმართველობის განხორციელება, ესაა ჭიდილი კერძო და საჯარო ინტერესს შორის; თითქმის შეუძლებელია ბუნებაში დავასახელოთ შემთხვევა, რომელიც ფუნქცია საჯარო მმართველობის ფარგლებში ხორციელდება და მასში არ აღმოვაჩინოთ კერძო და საჯარო ინტერესს შორის ჭიდილი, ან თუნდაც ორ ან მეტ კანონით დაცულ საჯარო ინტერესს შორის ჭიდილი. ვინაიდან ეს ინტერესთა შეპირისპირება სახეზეა უმეტეს შემთხვევებში, კანონმდებელი კანონშივე განსაზღვრავს თანაზომიერების პრინციპს, როგორც დასაცავ ერთგვარ „ოქროს შუალებას“ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. თანაზომიერების პრინციპის ტრილში მიზანშეწონილია განვიხილოთ საჯარო

41. იხ. დეტალურად ქვეთავი 3.1.

მოსამსახურის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ინსტიტუტი. დისციპლინა და სამსახურებრივი ვალდებულებების შესრულება არის საჯარო სამსახურში წესრიგის არსებობის მნიშვნელოვანი გარანტი. შესაბამისად, როდესაც მოსამსახურის მიერ სავარაუდოდ ხდება, მაგალითად, სამსახურებრივი ვალდებულებების არაჯეროვანი შესრულება, საჯარო წესრიგი ირღვევა საჯარო სამსახურში. ამიტომაც, კანონმდებელი განსაზღვრავს ამ წესრიგის დარღვევის გამო დისციპლინური პასუხისმგებლობის სახეებს. თითოეული მოსამსახურისთვის პასუხისმგებლობის დაწესება მისი პირადი ინტერესის დაპირისპირებაა საჯარო ინტერესთან. თანაზომიერების პრინციპის თანახმად კი ისე უნდა მოხდეს დისციპლინური სახდელის შერჩევა, რომ შერჩეული სახდელი იყოს ერთადერთი, აუცილებელი და პროპორციული გადაწყვეტილება მიზნის მისაღწევად. კერძოდ, უნდა შეფასდეს ქმედება, რომელიც ჩაიდინა საჯარო მოსამსახურემ იმ შედეგთან მიმართებით, რაც დადგა ქმედებიდან გამომდინარე და რამაც დაარღვია საჯარო წესრიგი. სწორედ ამ ფაქტობრივი მოცემულობიდან გამომდინარე, უნდა შეირჩეს ყველაზე მსუბუქი, აუცილებელი და პროპორციული სახდელი, რათა საჯარო ინტერესის დაცვის ლეგიტიმურმა მიზანმა არ გადაწონოს საჯარო მოხელის კანონით დაცული პირადი ინტერესი მნიშვნელოვანწილად. თანაზომიერების პრინციპის არსი ამ კონკრეტულ შემთხვევაში იმაში მდგომარეობს, რომ დაცულ იქნას ბალანსი საჯარო და კერძო ინტერესის ჭიდილს შორის, ისე რომ ერთი მხრივ დამყარდეს საჯარო წესრიგი და მეორე მხრივ, აღნიშნულმა არ შელახოს საჯარო მოსამსახურის პირადი ინტერესი⁴².

- 66 კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპი⁴³ ადმინისტრაციულ წარმოებაში ემყარება კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ნორმა-პრინციპს. საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლით გარანტირებულია ყველა ადამიანის სამართლის წინაშე თანასწორობა. ეს დებულება გულისხმობს სახელმწიფო აპარატის მხრიდან თვითნებობის აკრძალვას; ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში დაუშვებელია არსებითად იდენტური საქმის, გარემოებების თვითნებურად, არათანაბრად შეფასება და პირიქით. აქედან გამომდინარე უკანონო გადაწყვეტილების მიღება ეწინააღმდეგება თანასწორობის პრინციპს. ამ კონსტიტუციური პრინციპის საჯარო მმართველობის პრაქტიკაში გამოყენება ემსახურება ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში მონაწილეთა უფლებების დაცვას. დაუშვებელია რომელიმე მხარის კანონიერი უფლებისა და თავისუფლების, კანონიერი ინტერესის შეზღუდვა, ან მათი განხორციელებისათვის ხელის შეშლა, აგრეთვე მათთვის რაიმე უპირატესობის მინიჭება, ან პირიქით რომელიმე მხარის მიმართ რაიმე დისკრიმინაციული

42. იხ. დეტალურად ქვეთავი 3.1

43. იხ. დეტალურად ქვეთავი 3.2

ზომების მიღება. კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპი საჯარო მმართველობის კონტექსტში საინტერესოა ერთი მხრივ საზოგადოებასთან მიმართებით მმართველობის განხორციელებისთვის და მეორე მხრივ, თავად საჯარო სამსახურის წიაღში. აღნიშნული პრინციპის საილუსტრაციოდ მიზანშეწონილია მაგალითის მოყვანა; კერძოდ, „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით 2018 წლიდან განმტკიცდა ჩვენს ქვეყანაში თანამდებობრივი სარგოს, დანამატისა და ფულადი ჯილდოს როგორც ოდენობა, ასევე საჯარო მოსამსახურეებზე მისი გაცემის წესი და პირობები. მაგალითად, სახელფასო დანამატი გაიცემა დამატებითი ფუნქციური დატვირთვისა ან/და ზეგანაკვეთური მუშაობისათვის. არ შეიძლება საჯარო მოხელეს არ მიეცეს ზეგანაკვეთური მუშაობის ან/და დამატებითი ფუნქციური დატვირთვისთვის დანამატი იმ მოტივით, რომ საბიუჯეტო ასიგნებები საჯარო დაწესებულებას აღნიშნულის უზრუნველსაყოფად არ აქვს დაგეგმილი. თუ სხვა საჯარო დაწესებულების საჯარო მოსამსახურე იღებს დანამატს კანონით დადგენილი პირობების დაცვით, მაშინ ეს სამართლებრივი ინსტიტუტი ყველა სხვა საჯარო დაწესებულების მოსამსახურისათვის უნდა იყოს გარანტირებული. საჯარო დაწესებულებები, შესაბამისად, ვალდებული არიან კანონით დადგენილი წესით მოახდინონ ბიუჯეტების ისე დაგეგმვა, რომ მსგავსი მოცემულობისას საჯარო მოხელეები არ ჩააყენონ დისკრიმინაციულ მდგომარეობაში სხვა საჯარო დაწესებულებების საჯარო მოსამსახურეებთან მიმართებით. აღნიშნული უზრუნველყოფს კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპის დაცვას და საჯარო სექტორში სამართლიანი ანაზღაურების სისტემის რეალიზებას.

ადმინისტრაციული წარმოების პრინციპია **უფლებამოსილების 67 განხორციელება კანონის საფუძველზე**. იგი გულისხმობს გადაწყვეტილების მიღების პროცესის კანონმდებლობის საფუძველზე შებოჭვას. სზაკ-ის მე-5 მუხლის 1 ნაწილის შესაბამისად, ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება არა აქვს, კანონმდებლობის მოთხოვნების საწინააღმდეგოდ განახორციელოს რაიმე ქმედება. კანონის უზენაესობის პრინციპი, რომელიც ჩადებულია ნორმის ამ ნაწილში, ადმინისტრაციულ ორგანოებს უკრძალავს კანონისგან გადახვევას. ამასთან, ეს პრინციპი მათ ავალდებულებს კანონის გამოყენებას. ადმინისტრაციულ ორგანოებს არა აქვს უფლება მიმართონ ისეთ ღონისძიებას, რომელიც კანონსაწინააღმდეგო იქნება. კანონის უზენაესობის პრინციპის უგულებელყოფა იწვევს მმართველობითი ღონისძიების მართლწინააღმდეგობას. ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა მხოლოდ კანონით მინიჭებული უფლებამოსილებით განისაზღვრება. აღნიშნული პრინციპის საილუსტრაციოდ მაგალითს წარმოადგენს პროფესიული საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება შეფასების შედეგების

საფუძველზე. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 107-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტის თანახმად, მოხელის ზედმიზეზად ორჯერ უარყოფითი შეფასება, მისი სამსახურიდან გათავისუფლების უპირობო საფუძველია. შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, რომ მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება შესაძლებელია არ უნდოდეს საჯარო დაწესებულების ადმინისტრაციას, იგი ვერ დაარღვევს უფლებამოსილების კანონის საფუძველზე განხორციელების პრინციპს და ორჯერ უარყოფითად შეფასებულ მოხელეს ვერ დატოვებს თანამდებობაზე. ამგვარი გადაწყვეტილება ვერ ჩაითვლება სამართლიანი და კანონთან შესაბამისი. შესაბამისად, როგორც აღმჭურველი, ასევე მავალდებულებები და შემზღუდველი გადაწყვეტილებები, რაც საჯარო მმართველობის ფარგლებში მიიღება საჭიროებს ყველა, და მათ შორის უფლებამოსილების კანონის საფუძველზე განხორციელების პრინციპის უპირობოდ დაცვას, განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, როცა ნორმა იმპერატიულია და დისკრეცია ფაქტობრივად ნულამდეა დაყვანილი.

- 68 **საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტის პრინციპი**⁴⁴ საჯარო მმართველობის ერთ-ერთი ძირითადი პრინციპია. მასში ასახულია ადმინისტრაციული წარმოების არსი. ადმინისტრაციული წარმოება და მის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილება აზრს კარგავს, თუ გადაწყვეტილების ადრესატს არ ექნება იმის გარანტია და რწმენა, რომ ადმინისტრაციული წარმოება ხორციელდება მიუკერძოებლად. სზაკ-ის მე-8 მუხლის II ნაწილის თანახმად, ადმინისტრაციულ წარმოებაში არ შეიძლება მონაწილეობდეს თანამდებობის პირი, რომელსაც აქვს პირადი ინტერესი, ან/და არსებობს სხვა გარემოება, რომელიც ზეგავლენას მოახდენს საქმის გადაწყვეტაზე. ხოლო სზაკ-ის 92-ე მუხლი განსაზღვრავს იმ თანამდებობის პირთა წრეს, რომელსაც ეკრძალება საქმესთან დაკავშირებით ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის მიღება. შესაბამისად, საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტა გულისხმობს იმას, რომ ადმინისტრაციული წარმოებისას, კონკრეტული საქმის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებაზე უფლებამოსილ პირს, ან იმ პირს, რომელსაც შეუძლია ზეგავლენა მოახდინოს გადაწყვეტილების მიღებაზე, არ უნდა გააჩნდეს პირადი ინტერესი, ანუ გადაწყვეტილება არ უნდა იყოს სარგებლის მომტანი მისთვის, ან მისი ოჯახის წევრებისა და ახლო ნათესავებისათვის. ყველაზე კარგად კერძო და საჯარო ინტერესის ურთიერთჭიდილი სწორედ მიუკერძოებლობის პრინციპის ფარგლებში ჩანს. საჯარო მმართველობა და მისი განხორციელება საჯარო ინტერესია, თუმცა, ამ ფუნქციის განმახორციელებელი პირები არიან ადამიანები, რომლებსაც გააჩნიათ პირადი მიზნები და ინტერესები. აღნიშნულიდან გამომდინარე, არაა მარტივი დავიცვათ ბალანსი კერძო და საჯარო ინტერესს

44. იხ. დეტალურად ქვეთავი 3.2

შორის; თუნდაც ყველაზე უმნიშვნელო საქმიანობაც კი თავისი არსით, შესაძლებელია დაუპირისპირდეს საჯარო ინტერესს, თუ მასში მისი შემსრულებლის პირადი ინტერესი გამოიკვეთა. შესაბამისად, მმართველობითი საქმიანობა მაშინაა დაბალანსებული, მაშინაა საზოგადოების თვალში ნდობით განმსჭვალული, როცა დაცულია მიუკერძოებლობის პრინციპი. მიკერძოებული გადაწყვეტილებები, პირადი ინტერესის სასარგებლოდ განხორციელებული ქმედებები არის ის მნიშვნელოვანი ზიანი, რაც ანგრევს ნებისმიერი სახელმწიფოს მართლწესრიგს და ზიანის მომტანია საჯარო მიზნებისთვის. მიუკერძოებლობის პრინციპის დაცვას ნებისმიერი ქვეყნის კანონმდებლობის არაერთი ინსტიტუტი ემსახურება. მაგალითისათვის, თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების საჯაროობა, მხილების ინსტიტუტი, ელექტრონული მმართველობა და ელექტრონული დოკუმენტბრუნვა, საჯარო ტენდერების ღიაობა და ა.შ. არის ერთგვარი იარაღი იმისა, რომ მხოლოდ ადამიანური ფაქტორი ვერ იქნება გარანტი მიუკერძოებელი გადაწყვეტილებების მიღებისა საჯარო მმართველობის ფარგლებში. სწორედ ამიტომაც, თითოეული ამ ინსტიტუტის განმტკიცება და დაცვა უპირობოდ აუცილებელია სახელმწიფოში კარგი მმართველობის პრინციპების დასამკვიდრებლად. ამავდროულად, მიუკერძოებლობის პრინციპის დაცვის დამხმარე ბერკეტია ინტერესთა კონფლიქტების აღმოფხვრა და პრევენცია, შეუთავსებელი საქმიანობის არსი და იდეა საჯარო სამსახურში.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, არ აქვს მნიშვნელობა საჯარო მმართველობის განხორციელების არც ფორმას და არც ორგანიზაციულ მოწყობას; ფუნქცია საჯარო მმართველობა მიუკერძოებლად უნდა ხორციელდებოდეს მაშინ როდესაც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოცემა, რეალაქტი ხორციელდება, ან/და იდება ადმინისტრაციული ან კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულება. სწორედ ესაა აზრი კარგი მმართველობისა, რომ მინიმუმამდე დავიყვანოთ ადამიანური ფაქტორის გამო გადაწყვეტილებების შინაარსის კონფლიქტი საჯარო ინტერესთან. აღნიშნულის უზრუნველყოფა, როგორც აღვნიშნეთ ხორციელდება როგორც აცილებისა და თვითაცილების მექანიზმების, ასევე საზოგადოების მხრიდან სხვადასხვა ფორმით კონტროლის საშუალებების გამოყენებით. ეს ყოველივე კი ერთიანობაში შედევს მომტანია მიუკერძოებლობის პრინციპის არსის საჯარო მმართველობის ფარგლებში რეალიზებისა.

საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობის მოთხოვნიდან გამომდინარე, დაინტერესებულ პირებს ეძლევათ შესაძლებლობა, გაეცნონ ადმინისტრაციული წარმოების მასალებს. **საქვეყნობის პრინციპი** განსაკუთრებულად ვრცელდება უკვე მიღებულ გადაწყვეტილებებზე. ნებისმიერ პირს აქვს შესაძლებლობა, გაეცნოს

ადმინისტრაციულ ორგანოში არსებულ საჯარო ინფორმაციას. საჯარო ინფორმაციის თავისუფლების პრინციპის რეალიზაციას ემსახურება სზაკ-ის III თავი. საჯარო სამსახურის გამჭვირვალობისა და ღიაობის გარანტიას „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-17 მუხლიც ადგენს. იგი გამომდინარეობს საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული დემოკრატიის პრინციპიდან, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციის პრეამბულაში, მისი ახალი რედაქციის მე-3 მუხლში და აგრეთვე არაპირდაპირ, კონსტიტუციის მრავალ დებულებებში არის ასახული. საჯარო სამსახურის გამჭვირვალობისა და ღიაობის პრინციპს ეყრდნობა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 74-ე მუხლი, რომლის თანახმადაც, მოხელე ვალდებულია, რომ თავისი საქმიანობა განახორციელოს გამჭვირვალედ და ღიად (1); მან, დადგენილი წესით, უნდა უზრუნველყოს საჯარო ინფორმაციის დაინტერესებულ პირზე გაცემა (2). ყველა ინფორმაცია, რომელსაც მოხელე სამსახურობრივი მდგომარეობის გამო ფლობს, რა თქმა უნდა ვერ იქნება გასაჯაროებული. რადგან, ყველა ინფორმაციის გამჟღავნებით შესაძლოა შეიზღუდოს სხვა პირთა ღირსება, პირადი ცხოვრება, ან, ასევე, ზიანი მიადგეს სახელმწიფო, კომერციულ და პროფესიულ საიდუმლოებებს და აქედან გამომდინარე, საჯარო ინტერესებს. სწორედ ამიტომაც, აუცილებელია გამჭვირვალობის პრინციპის დაცვისას ზედმიწევნით შეფასდეს კერძო და საჯარო ინტერესთა ურთიერთმიმართება და დაისვას შესაბამისი ბალანსი. თუმცა, გამჭვირვალობა, როგორც საზოგადოების მხრიდან საჯარო მმართველობის თაობაზე ინფორმირებულობის აუცილებელი ელემენტი უდიდესი მნიშვნელობის მატარებელია ნებისმიერ საზოგადოებაში. შესაბამისად, ვერ და არ იქნება გამართლებული უარი იმის თაობაზე, თუ რა უჯდება საზოგადოებას საჯარო სამსახურის მომსახურება? თუნდაც, რა არის ერთი კონკრეტული ინდივიდუალური საჯარო მოსამსახურის შრომის ანაზღაურება? ეს ის საკითხებია, სადაც ერთმნიშვნელოვანია პასუხი, რომ ბიუჯეტიდან გადინებული თანხების ოდენობა და მიზნობრიობა ღია უნდა იყოს!

- 71 ჩვენს ქვეყანაში კარგი მმართველობის პრინციპების დასამკვიდრებლად თავად საჯარო სამსახურში დასაქმებული პირების ცნობიერებაში უნდა გაჩნდეს **ანგარიშვალდებულების** გრძნობა. თითოეული საჯარო მოსამსახურე უნდა აცნობიერებდეს იმ პასუხისმგებლობას, რასაც მისი საჯარო სამსახურში მოღვაწეობა ჰქვია; წარსულს უნდა ჩაბარდეს ინფორმაციის დამალვა მიღებულ დანამატსა და ფულად ჯილდოზე; დამსახურებული დანამატი, რომელიც დიახ ზეგანაკვეთური მუშაობის ან/და დამატებითი ფუნქციების შესრულებისთვის ეკუთვნის საჯარო მოსამსახურეს, საამაყო და საჯაროდ სათქმელია. საზოგადოებამაც უნდა იცოდეს, მის სამსახურში ყოფნა ხშირად რომ დამატებით სამუშაო დროს

მოითხოვს მოხელისგან და ამის სანაცვლოდ მას შრომის ანაზღაურება რომ უნდა მიეცეს. თუ ასე გამჭვირვალედ შევხედავთ საკითხს, დასამალიც არაფერი დარჩება. ამასთან, გარდა შრომის ანაზღაურებისა, საზოგადოება სწორედაც რომ უნდა იყოს ინფორმირებული იმ საქმიანობის შესახებ რასაც საჯარო სამსახური ახორციელებს. საჯარო მმართველობა როგორც ფუნქცია სიკეთის და პოზიტიური ცვლილებების მომტანია, როცა იგი იმ ყველა პრინციპის დაცვით ხორციელდება, რაც საჯარო მმართველობის მიმართ სანდოობის გარანტიას ქმნის. გამჭვირვალობის პრინციპის მაქსიმალურად რეალიზება საჯარო მმართველობის ყოველდღიურობაში ერთგვარ ბარიერს მოშლის საზოგადოებასა და მმართველობით სტრუქტურებს შორის და ურთიერთნდობის დამყარების საფუძველი გახდება.

კანონიერი ნდობის პრინციპი გამომდინარეობს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან, რომელიც კრძალავს მოქალაქის მხრიდან სახელმწიფო ორგანოებისადმი გამოხატული ნდობის გაცრუებას. საჯარო მმართველობაში კანონიერი ნდობის პრინციპი უკავშირდება ადმინისტრაციული ორგანოს ინიციატივით ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმების ინსტიტუტს (სზაკ-ის მე-60¹ და 61-ე მუხლები) და ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირებას (სზაკ-ის მე-9 მუხლი). საყურადღებოა, რომ კანონიერი ნდობის დაცვის გარანტია უფრო მაღალია უკვე გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შემთხვევაში, ვიდრე დაპირების მიმართ. დაინტერესებული პირის კანონიერი ნდობა ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირებისადმი, რომ მოცემული ქმედება განხორციელდება, ისევე არის გარანტირებული, როგორც უკვე განხორციელებული ქმედებისადმი (უკვე გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისადმი). თუმცა, არსებობს სხვაობა კანონიერი ნდობის დაცვის ხარისხში უკვე განხორციელებული ქმედებისა და დაპირების შემთხვევაში. კანონიერი ნდობის პრინციპი აქტუალურობას არ კარგავს საჯარო მმართველობის მრავალაზხნაგოვანი ბუნებიდან გამომდინარე. განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც სახეზეა საჯარო მმართველობის ფარგლებში აღმჭურველი ხასიათის გადაწყვეტილებების მიღების შემთხვევები, კანონიერი ნდობის, როგორც პრინციპის დაცვის ვალდებულება უფრო მნიშვნელოვანი ხდება. აღნიშნულიდან გამომდინარე აუცილებელია, საჯარო მმართველობის განმახორციელებელმა პირმა იცოდეს ის შედეგები და სამართლებრივი მოცემულობები, რასაც ამ პრინციპის დარღვევა მოჰყვება. არსებითად უკანონო გადაწყვეტილებაც კი, თუ მას საფუძვლად უდევს კანონიერი ნდობა, შესაძლებელია არ გახდეს ბათილად ცნობის ობიექტი, ან მისმა ბათილობამ შესაძლებელია მნიშვნელოვანი ხარჯები გამოიწვიოს ზიანის ანაზღაურების სახით. ხშირია შემთხვევები, რო-

72

დესაც თავის დროს უკანონოდ გაცემული ნებართვების ბათილად ცნობა კანონიერი ნდობის არსებობისას მნიშვნელოვან მატერიალურ წინესს აყენებს სახელმწიფო ბიუჯეტს. ამიტომ ერთის მხრივ დასაცავი ხდება უკანონო აქტის საფუძველზე საფრთხის ქვეშ მყოფი საჯარო ინტერესი, მაგალითად გარემო და მეორეს მხრივ, სახელმწიფო ბიუჯეტი, რომელიც ასევე საჯარო ინტერესის ობიექტს წარმოადგენს; ანუ ორი საჯარო ინტერესი უპირისპირდება ერთმანეთს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, კანონიერი ნდობა მისი პრაქტიკული დანიშნულებიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანი ქვაკუთხედია მმართველობის პროცესში და მისი დაცვის ვალდებულება პირველ რიგში თავად საზოგადოების ინტერესებში შედის.

- 73** ზემოაღნიშნული პრინციპების განხილვის შემდეგ, ნათელი ხდება საჯარო მმართველობის დანიშნულება და არსი. საქმიანობა საჯარო მმართველობა არის საჯარო ინტერესის ობიექტი; მის გარეშე სახელმწიფოს ფუნქციონირება წარმოდგენილია; ასევე, წარმოდგენილია სახელმწიფომ საჯარო მმართველობა განახორციელოს ადამიანთა კორპუსის, საჯარო მოსამსახურეების გარეშე. მიუხედავად იმისა, რომ თანამედროვე მსოფლიოში მმართველობის განხორციელებისას სულ უფრო და უფრო აქტუალური ხდება ადამიანური რესურსის ჩანაცვლება ელექტრონული საშუალებებით, დღესდღეობით მაინც წარმოდგენილია საჯარო მოსამსახურეთა გარეშე ავტომატურ რეჟიმში მმართველობის განხორციელება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საჯარო მმართველობის, როგორც საქმიანობის მიმართ საზოგადოების ნდობის ამაღლების საწინდარს სწორედ თითოეული იმ საჯარო მოსამსახურის მიერ საჯარო მმართველობის თითოეული პრინციპის პატივისცემა და განუხრელი დაცვა წარმოადგენს, რაზეც ზემოთ გვქონდა საუბარი. არ არსებობს არც ერთი მმართველობითი ღონისძიება, რომელსაც რომელიმე ზემოაღნიშნული პრინციპის დარღვევით განვახორციელებთ და საჯარო ინტერესს ზიანს არ მივაყენებთ. საქმიანობა საჯარო მმართველობა კი საჯარო ინტერესის სრულყოფისა და დაკმაყოფილებისკენ მიმართული საქმიანობაა, საჯარო წესრიგის დამდგენი საქმიანობაა; სწორედ ამიტომაც სჭირდება ნებისმიერ საზოგადოებას წესრიგის გარანტად კარგი მმართველობა და მისი პრინციპების ერთგული საჯარო მოსამსახურეები.

საკონტროლო შეკითხვები:

1. როგორი ფორმებით ხორციელდება ფუნქცია საჯარო მმართველობა? (აბზ. 57)
2. რა სხვაობაა ფუნქცია საჯარო მმართველობას და ადმინისტრაციულ წარმოებას შორის? (აბზ. 58-59)
3. საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელმა პირმა ინფორმაცია გასცა მოთხოვნიან მე-15 დღეს იმ მოტივით, რომ ადმინისტრაციული წარმოებისთვის კანონით დადგენილია ერთი თვე. შეაფასეთ მისი ქმედების კანონიერება. (აბზ. 60-61)
4. სამინისტროს იურისტს დაევალა სამინისტროსა და კომპანია „ალფას“ შორის ნასყიდობის ხელშეკრულების გაფორმება. ხელშეკრულების საგანს წარმოდგენდა სამინისტროსთვის საკანცელარიოს მასალის შესყიდვა. ხელშეკრულების მომზადების პროცესში აღმოჩნდა, რომ კომპანია „ალფა“ ვერ უზრუნველყოფდა საკანცელარიო ნივთების იმ ვადაში მიწოდებას, რაც თავდაპირველად იყო შეთანხმებული მხარეებს შორის. შესაბამისად, იურისტმა მიმართა ხელმძღვანელობას მოხსენებითი ბარათით და მოითხოვა კომპანიასთან ხელშეკრულების გაფორმების ვადის გაზრდა 3 თვემდე, ვინაიდან ადმინისტრაციული წარმოების ერთთვიან ვადაში ხელშეკრულების მომზადება და დადება, როგორც ადმინისტრაციული წარმოების პროდუქტის შეუძლებელი იყო. შეაფასეთ იურისტის ქმედების კანონიერება. (აბზ. 62)
5. საჯარო მმართველობის პრინციპების დაცვის ვალდებულება არსებობს თუ არა ფუნქცია საჯარო მმართველობის კერძოსამართლებრივი ფორმით განხორციელების ფარგლებში? (აბზ. 63)
6. რას გულისხმობს თანაზომიერების პრინციპი? (აბზ. 65)
7. ერთ-ერთი თვითმმართველი ერთეულის მოხელე გიორგიმ მიმართა საჯარო დაწესებულებას მისთვის სახელფასო დანამატის გაცემის მოთხოვნით დამატებითი ფუნქციური დატვირთვისთვის. დაწესებულების ადმინისტრაციამ გიორგის განუცხადა, რომ დანამატებისთვის აკუმულირებული თანხები ბიუჯეტში აღარ იყო; წლის განმავლობაში სხვა მოხელეების მიერ შესრულებული დამატებითი სამუშაოს ანაზღაურებას მოხმარდა თანხები და შესაბამისად იგი ვერ მიიღებდა მას. შეაფასეთ რომელი პრინციპი დაირღვა ადმინისტრაციის მიერ? (აბზ. 66)
8. მოხელე ნინო ორი წლის განმავლობაში შეფასდა ზედიზედ ორჯერ უარყოფითად. ნინო 20 წლიანი სამსახურებრივი სტაჟის მოხელეა. მისი სამსახურიდან გათავი-

სუფლების ბრძანება საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ არ გამოიცა, ვინაიდან ნინო მას შეფასების მიუხედავად, ღირებულ მოხელედ მიაჩნია. შეაფასეთ, ირღვევა თუ არა ამ შემთხვევაში საჯარო მმართველობის რომელიმე პრინციპი? (აბზ. 66)

9. საჯარო დაწესებულებამ გააფორმა ხელშეკრულება შპს-თან რომლის 50 %-იანი წილის მფლობელი იყო საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის დედა. ვინაიდან ხელშეკრულება არ წარმოადგენდა საჯარო-სამართლებრივს და მასზე არ ვრცელდებოდა ფორმალურ-სამართლებრივად ადმინისტრაციული წარმოების პრინციპები, დაწესებულების იურისტებმა მიიჩნიეს, რომ მიუკერძოებლობის პრინციპის დაცვა სზაკ-ის თანახმად არ იყო აუცილებელი. კერძოდ, ადმინისტრაციულ წარმოებას არ მიუეკუთვნება ადმინისტრაციული ორგანოს ის საქმიანობა რომლის შედეგადაც არ გამოიცემა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ან/და არ იდება ადმინისტრაციული ხელშეკრულება. შესაბამისად, კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულების გაფორმებისას ადმინისტრაციულწარმოების პრინციპებით ბოჭვის ვალდებულება არ არსებობს. შეაფასეთ იურისტების არგუმენტაცია. (აბზ. 67)
10. რას ნიშნავს მიუკერძოებლობის პრინციპი? (აბზ. 68)
11. რა მნიშვნელობა აქვს გამჭვირვალობის და ღიაობის პრინციპს საჯარო მმართველობაში? (აბზ. 70)
12. რას გულისხმობს კანონიერი ნდობის პრინციპი? შესაძლებელია თუ არა საჯარო მმართველობისას ორი საჯარო სამართლის ნორმით დაცული სიკეთე, ინტერესი დაუპირისპირდეს ერთმანეთს? (აბზ. 72)

II ტაჰი

საჯარო მმართველობის
განხორციელების
სახელწიფოს
სტრატეგიული ხედვა

„საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმება“, რომელსაც ხელი მოეწერა საქართველოს მთავრობის მიერ 2014 წლის ივნისში და რატიფიცირებულ იქნა პარლამენტის მიერ 2014 წლის ივლისში, მიზნად ისახავს საქართველოსა და ევროკავშირის შორის პოლიტიკური და ეკონომიკური ურთიერთობების გაღრმავებას. ასოცირების შესახებ შეთანხმება ადგენს, რომ მთავრობა განახორციელებს სიღრმისეულ რეფორმებს მთელ რიგ, ძირითად სფეროე ბში, რაც ხელს შეუწყობს ევროინტეგრაციის პროცესს. ასოცირების შესახებ შეთანხმების პრეამბულა ადგენს: „[...] სურთ რა, წვლილი შეიტანონ საქართველოს პოლიტიკური, სოციალურ-ეკონომიკური და ინსტიტუციური განვითარების პროცესში, საერთო ინტერესთა სფეროების ფართო სპექტრში მრავალი მმართველობით თანამშრომლობის გზით, როგორიცაა სამოქალაქო საზოგადოების განვითარება, კარგი მმართველობა, მათ შორის საგადასახადო სფეროში, სავაჭრო ინტეგრაცია და გაღრმავებული ეკონომიკური თანამშრომლობა, ინსტიტუციური განვითარება, საჯარო მმართველობისა და საჯარო სამსახურის რეფორმა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა, სიღარიბის შემცირება და თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სფეროში თანამშრომლობა, რაც აუცილებელია წინამდებარე შეთანხმების ეფექტური განხორციელებისათვის და აღნიშნავენ რა ევროკავშირის მზადყოფნას, ხელი შეუწყოს საქართველოში შესაბამისი რეფორმების განხორციელებას [...]“. ნაკისრი ვალდებულებების შესასრულებლად, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციას დაევა-ლა საჯარო მმართველობის რეფორმის კოორდინაცია, რომელიც ხორციელდება ევროკავშირისა და OECD/SIGMA-ს მხარდაჭერით.

2015 წლის შემდეგ საჯარო მმართველობის რეფორმა ხორციელდება ყოველწლიური სამოქმედო გეგმების მიხედვით, რომლებშიც გაწერილია დასახული ამოცანების გადაჭრისთვის საჭირო აქტივობები.

1. საჯარო მმართველობის განსაკუთრებული, კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ვალდებულება ქვეყნის ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში საქართველოს სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად

საქართველოს კონსტიტუციის 2017 წლის ცვლილებების შედეგად, კონსტიტუციის ახალი რედაქციით, 78-ე მუხლი, **ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ქვეყნის ინტეგრაციის ვალდებულებას უზრუნველყოფს**. „კონსტიტუციურმა ორგანოებმა თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში მიიღონ ყველა ზომა ევროპის კავშირსა და ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციაში საქართველოს სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად“. აღნიშნული ჩანაწერის ადრესატია სახელმწიფო ხელისუფლების ყველა შტო და იგი პირდაპირ ვრცელდება ქვეყანაში არსებულ ყველა, სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის, მმართველობითი გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე. მათ შორის მმართველობით ორგანოებსა და ადმინისტრაციულ წარმოებაზე.

ვინაიდან საქართველოში საჯარო მმართველობა ხორციელდება სწორედ კონსტიტუციის საფუძველზე და კონსტიტუციით დადგენილი ფარგლებით, მნიშვნელოვანია მმართველობის რეფორმირებისას ევროპული და ევროატლანტიკური სტრუქტურებისათვის დადგენილი საჯარო მმართველობის დებულებებისა და პრინციპების დანერგვა და იმპლემენტაცია. სწორედ ამ მიზანს ემსახურება საქართველოს მთავრობის N427 დადგენილებით დამტკიცებული მნიშვნელოვანი დოკუმენტი „საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020“-ის შინაარსი. დოკუმენტი წარმოადგენს ხელისუფლების მიერ გაცხადებულ ურყევ ნებას, განახორციელოს ჩვენს ქვეყანაში საჯარო მმართველობის რეფორმა სწორედ ევროპულ პრინციპებსა და სულისკვეთებაზე დაყრდნობით.

აღსანიშნავია, რომ საჯარო სამსახურის რეფორმის, როგორც საჯარო მმართველობის ერთ-ერთი შემადგენელი ნაწილის კონცეფციაზე, უფრო ადრე დაიწყო მუშაობა საქართველოს მთავრობამ, ვიდრე თავად საჯარო მმართველობის სამოქმედო გეგმაზე. 2012 წლის არჩევნების შემდეგ სასწრაფოდ იყო მისაღები გადაწყვეტილებები საჯარო სამსახურის თანამედროვე ევროპული პრინციპებით მოწყობასთან დაკავშირებით; გამოკვეთილი იყო ზუსტი პრობლემები, რაც საჯარო სამსახურს აწუხებდა პოლიტიკისაგან გათავისუფლებისა და მოხელეთა უფლება-მოვალეობების სწრაფი მოწესრიგების მიზნით. წარმოუდგენელია ვისაუბროთ ახალი მმართველობითი პრინციპებისა და ევროპული ღირებულებების მმართველობის ყოველდღიურობაში დანერგვაზე, თუ თითოეული

მოხელე და თავად საჯარო მმართველობითი სისტემა არ იქნება მზად სიახლეების მისაღებად და ასამოქმედებლად. შესაბამისად, ქმედითი ნაბიჯები გადაიდგა სწორედ საჯარო სამსახურის რეფორმის განსახორციელებლად; მთელი ძალისხმევა მიმართულ იქნა არგუმენტირებული, კარგად გაანალიზებული და თანამედროვე გამოწვევების დასაძლევად საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის შესაქმნელად. ვინაიდან საჯარო მმართველობის განხორციელების ბირთვს საჯარო სამსახური წარმოადგენს, აუცილებელია სწორედ ისეთი საჯარო სამსახურის ორგანიზება და ამოქმედება, სადაც არ იქნება ნეპოტიზმი, პროტექციონიზმი, პოლიტიკური ზემოქმედებები გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე და მიკერძოებული გადაწყვეტილებების წახალისების პრაქტიკა; საჯარო სამსახური, რომელმაც ევროპული ღირებულებების პატივისცემა და ცხოვრებაში გატარება უნდა იკისროს, თავისუფალი უნდა გახდეს იმ მანკიერი გადმონაშთისგან, რაც კომუნისტური მმართველობის სტილმა დაამკვიდრა; შესაბამისად, მმართველობის სტილის ჩანაცვლება არაა ადვილი პროცესი; მმართველობის უკან ხომ ადამიანთა კორპუსი დგას, რომლებსაც კულტურის დონეზე უნდა შეეცვალოთ როგორც საჯარო მმართველობის პრინციპების მიმართ აღქმა, ასევე უნდა ჩამოუყალიბდეთ კიდეც ნდობა ახალი მმართველობითი მოდელის მიმართ.

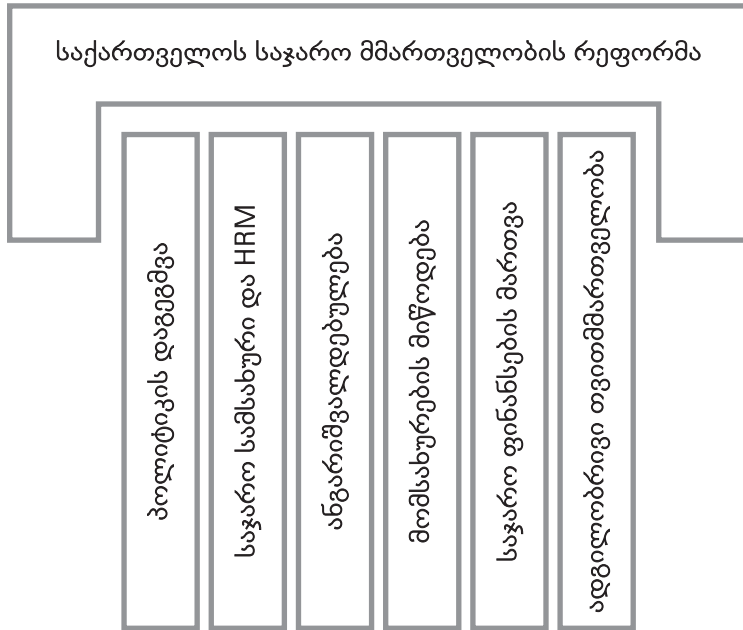
- 77 საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020-ის შემუშავებაში მონაწილეობდა საჯარო სამსახურის რეფორმაზე მომუშავე ჯგუფიც და მისი დებულებები სრულ ჰარმონიაშია საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციით დადგენილ კატეგორიებთან. საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020-ს შინაარსით მეტად განმტკიცებულია საჯარო სამსახურის რეფორმის მთელი რიგი დებულებები, მოცემულია იმ კონკრეტული ნაბიჯების, ამოცანებისა და მათი განხორციელების საშუალებების ჩამონათვალი, რომელსაც რეფორმირებულ საჯარო სამსახურამდე მივყავართ. ასე მაგალითად, თუ კონცეფცია განამტკიცებს საჯარო სამსახურში მიღების გამჭვირვალე, თანასწორუფლებიან და სამართლიანი სისტემის შექმნის იდეას, საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020-ში მოცემულია ამ იდეის შესრულების როგორც საშუალება, ასევე მისი ინდიკატორიც. სწორედ ეს დოკუმენტები დაედო საფუძვლად იმ კონკრეტული ნაბიჯების გადადგმას, რაც მოგვიანებით „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 2015 წლის საქართველოს კანონისა და მისგან გამომდინარე 13 კანონქვემდებარე აქტის მიღებით გაგრძელდა. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ საჯარო სამსახურის რეფორმა მხოლოდ კანონებისა და კანონქვემდებარე აქტების მიღებით არ იწყება და არ სრულდება მოცემულ გზამკვლევში; საჯარო მმართველობის რეფორმის 2020-ის შინაარსი შესრულების ინდიკატორებით შეიცავს იმ კონკრეტული ამოცანების ჩამონათვა-

ღს, რომელიც მიღებული ნორმატიული აქტების იმპლემენტაციას ეხება და 2020 წლამდე ამ მნიშვნელოვანი რეფორმის მიმდინარეობის ერთგვარ დღის წესრიგს წარმოადგენს.

ნებისმიერი საჯარო მოსამსახურისათვის, რომელიც ყოველდღიურ რეჟიმში ახორციელებს მისთვის დაკისრებულ ფუნქცია-მოვალეობებს და მისთვის ვალდებულებას წარმოადგენს ემსახუროს ქვეყანასა და ხალხს, უპირობოდ აუციელებელია ქვეყნის სტატეგიული ხედვისა და საჯარო მმართველობის განხორციელების ევროპული ღირებულებების ცოდნა, შესისხლხორცება და განხორციელება პრაქტიკაში. 78

რას ნიშნავს კარგი მმართველობა? რა მიზანს ატარებს საჯარო მმართველობის ის პრინციპები, რასაც ახალი კანონმდებლობა ნერგავს? რა დანიშნულება აქვს ამ რთულ პროცესში თითოეული საჯარო მოსამსახურის ჩართულობას და მათ აქტიურობას? ეს ის შეკითხვებია, რომელზეც პასუხები სწორედ ამ სტრატეგიულ დოკუმენტებში უნდა ვიხილოთ. შეუძლებელია ემსახურობოდე კონკრეტულ საქმეს, გერქვას საჯარო მოსამსახურე და არ ითავისებდე იმ ღირებულებებს რასაც საჯარო მმართველობის ევროპული მოდელი გულისხმობს. სწორედ ამიტომაც, მნიშვნელოვანია ვიცნობდეთ სტრატეგიული დოკუმენტის შინაარსს და მისი ღირებულებების პატივსაცემად, უშუალოდ ჩავერთოთ ახალი რეფორმატორული მიდგომების პრაქტიკაში დანერგვაში. ამასთან წარმოუდგენელია ადამიანმა, მით უფრო საჯარო მოსამსახურემ მიიღოს ის სიახლეები, რასაც უწესებს კანონმდებლობა მათი დანიშნულებისა და მიზნობრიობაში კარგად გარკვევის გარეშე. სწორედ თითოეული საჯარო მოსამსახურის ჩართულობა საჯარო მმართველობის რეფორმირებაში ორგანულს ხდის ამ ცვლილებების პროცესს და მეტი პასუხისმგებლობის განცდას გვანიჭებს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია განვსაზღვროთ თუ რას გულისხმობს ჩვენს ქვეყანაში საჯარო მმართველობის რეფორმა და რა მიზნის მატარებელია იგი. 79

საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020-ის თანახმად, საქართველოში საჯარო მმართველობის რეფორმა ხორციელდება შემდეგი მიმართულებებით: 1. პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია; 2. ადამიანური რესურსების მართვა; 3. ანგარიშგაღებულება; 4. სახელმწიფო სერვისების მიწოდება; 5. საჯარო ფინანსების მართვა; 6. ადგილობრივი თვითმმართველობა. 80



- 81 **პოლიტიკის დაგეგმვის** სისტემის განვითარება, შედეგზე ორიენტირებული მართვის, ანგარიშგების, მონიტორინგისა და შეფასების სისტემების ჩამოყალიბება, მთავრობის საქმიანობის კოორდინაციის გაუმჯობესება ეს ის მნიშვნელოვანი კომპონენტია, რის გარეშეც საჯარო მმართველობის, როგორც საქმიანობის განხორციელება არასისტემური, ფრაგმენტული, წინააღმდეგობრივი და არაეფექტური იქნება. იმისათვის, რომ საჯარო მმართველობა ქვეყანაში იყოს თანმიმდევრული ყველა დარგსა და ქვედარგში და პასუხობდეს ქვეყნის წინაშე მდგარი გამოწვევების მოგვარებას, აუცილებელია შემუშავდეს პოლიტიკის დაგეგმვის სამართლებრივი ჩარჩო. რეგულაცია ნათლად უნდა განსაზღვრავდეს დაგეგმვის დოკუმენტების სახეებს, იერარქიას და მათ ურთიერთკავშირს, ასევე, დოკუმენტების შემუშავების ვადებსა და განახლების პერიოდულობას. აგრეთვე, გაწერილი უნდა იყოს დოკუმენტის შექმნასა და მონიტორინგზე პასუხისმგებელი უწყება. ასევე, მნიშვნელოვანად იქნა მიჩნეული პოლიტიკის დაგეგმვის ერთიანი სისტემისა და მეთოდური მითითებების შემუშავება; შემუშავდა პოლიტიკის დაგეგმვის სავალდებულო დოკუმენტების ნუსხა, მათი სტრუქტურა, მომზადდა და დამტკიცდა პროცედურები. გარდა ამისა, შეიქმნა მეთოდური მითითებები/სახელმძღვანელო და დეტალურად გაიწერა პოლიტიკის შემუშავების თითოეული ეტაპი – ანალიზი, დაგეგმვა, განხორციელება, მონიტორინგი და შეფასება, დაგეგმვის დოკუმენტების სახეები და მათი შემუშავების მეთოდები.

დღესდღეობით, დღის წესრიგში დგას პოლიტიკის დაგეგმვასა და 82 კანონშემოქმედებას შორის კავშირის უზრუნველყოფა; კერძოდ, აუცილებელია დაინერგოს საკანონმდებლო ზეგავლენის შეფასების სისტემა (RIA), რათა მინიმუმამდე იქნას დაყვანილი შესაძლო ნეგატიური გავლენა მოქალაქეებზე, ბიზნესზე, ვაჭრობასა და ინვესტიციებზე და გარდა ამისა, პოლიტიკის შემუშავება პასუხობდეს ტექნოლოგიურ ცვლილებებს, საერთაშორისო ბაზრის გამოწვევებს. საკანონმდებლო ზეგავლენის შეფასება უნდა გახდეს პოლიტიკის შემუშავებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესის შემადგენელი კომპონენტი. სწორედ ამ მიზანს ემსახურება ის აქტიური საქმიანობა, რასაც დღესდღეობით RIA-ს მექანიზმების დანერგვის უზრუნველსაყოფად სხვადასხვა მიმართულებით აქვს ადგილი საქართველოს ხელისუფლებაში. შემუშავების პროცესშია სპეციალური კანონმდებლობა, რომელიც ამ მეთოდოლოგიის საკანონმდებლო პროცესში დანერგვას უზრუნველყოფს. ჩვენს ქვეყანაში ბევრი წლის განმავლობაში საკანონმდებლო აქტების მიღება ისე ხდებოდა, რომ მათი მიღებისა და ამოქმედების ზეგავლენა საზოგადოების, ეკონომიკის, ბიზნესის და ა.შ. სეგმენტზე არ იყო შესწავლილი და გამოკვლეული. შესაბამისად, ვიღებდით ისეთ მოცემულობას, რომ მიღებული საკანონმდებლო ცვლილებები მათი ამოქმედების შემდეგ ნეგატიურ ზემოქმედებას წარმოშობდნენ სხვადასხვა ასპექტით. ეს მოცემულობა ყოველთვის იყო კრიტიკის ობიექტი როგორც თავად საჯარო მმართველობის სხვადასხვა აქტიორს შორის, ასევე მოქალაქეების მხრიდანაც. აღნიშნული ნეგატიური პრაქტიკის დაძლევისა და აღმოფხვრის მექანიზმს წარმოადგენს სწორედ RIA. მისი სიკეთე იმაში მდგომარეობს, რომ წინასწარ მოხდეს გამოკვლევა და შესწავლა იმ საკანონმდებლო ცვლილებების ეფექტისა, რაც დაგეგმილია ამა თუ იმ რეფორმის ტრილში. ამასთან, საკანონმდებლო ზეგავლენის შეფასება პირდაპირ დაკავშირებულია პოლიტიკის დოკუმენტების შინაარსის სწორ აღქმასა და იმპლემენტაციასთან.

საჯარო მმართველობის მნიშვნელოვანი მიმართულების, პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის რეფორმირება წარმოუდგენელია პოლიტიკის დაგეგმვისა და ბიუჯეტირების პროცესს შორის კავშირის უზრუნველყოფის გარეშე. შესაბამისად, ნებისმიერი პოლიტიკის წარმატებით განხორციელების ერთ-ერთი ძირითადი ფაქტორია ხარჯების სწორი გაანგარიშება და მათი ასახვა ბიუჯეტში. მნიშვნელოვანია დარეგულირდეს პოლიტიკის დაგეგმვის დოკუმენტებში ხარჯების ასახვის საკითხი. ხოლო, ხარჯების გამოთვლა პოლიტიკის დოკუმენტებისთვის სპეციალური მეთოდის საფუძველზე მოხდეს. 83

პოლიტიკის დაგეგმვის რეფორმის ეფექტური განხორციელების მიზნით, აუცილებელია, სამინისტროებში მკაფიოდ იყოს გაწე-

რილი პოლიტიკის პროცესზე პასუხისმგებელ თანამშრომელთა ამოცანები და უფლება-მოვალეობები. სწორედ ამიტომ, 2015 წლიდან ყველა სამინისტროში შეიქმნა და არსებობს პოლიტიკის დაგეგმვაზე პასუხისმგებელი დეპარტამენტი. საჯარო მოსამსახურეები, რომლებიც პოლიტიკის დაგეგმვაზე პასუხისმგებელ დეპარტამენტებში საქმიანობენ, მნიშვნელოვან მაკოორდინირებელ როლს თამაშობენ კონკრეტული დარგის განვითარებისათვის და დარსა და თუ ქვედარგში მიმდინარე რეფორმების დაგეგმვა-სა და მონიტორინგში იღებენ მონაწილეობას. მათი საქმიანობის მნიშვნელობა განპირობებულია კოორდინირებული საჯარო მმართველობის იდეიდან გამომდინარე. წარმოდგენილია მმართველობა იყოს ეფექტური, თუ მმართველობის განმახორციელებელ სუბიექტებს შორის არ მოხდება ინფორმაციის ურთიერთგაცვლა იმ მიმდინარე საქმიანობაზე, რასაც ისინი დარგის ფარგლებში ეწევიან. წლების განმავლობაში არაკოორდინირებული მმართველობის შედეგად მივიღეთ საჯარო დაწესებულებებში გაორებული და გადაფარული ფუნქციები; ორ ან მეტ საჯარო დაწესებულებებს შორის პასუხისმგებლობების დაქსაქსულობა და ამით, მმართველობის განხორციელებისას შეფერხებები. იქ სადაც ჩვენ საჯარო მმართველობის ევროპული პრინციპების განერგვაზე ვსაუბრობთ, კოორდინაცია და ურთიერთთანამშრომლობა, პასუხისმგებლობების განაწილების მკაფიო წესები, აუცილებელი და მნიშვნელოვანია. სწორედ ამიტომაც, ბიუჯეტის ნაწილის მიზმა დაგეგმილ რეფორმებზე, საბიუჯეტო გათვლები და ანგარიშვალდებულების მექანიზმები, საფუძველია კარგი საჯარო მართვის მოდელის დასამკვიდრებლად და ასამოქმედებლად.

- 84 საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის მიზანს წარმოადგენს ფინანსური სტაბილურობისა და **საჯარო ფინანსების** ეფექტური განაწილების უზრუნველყოფა მთავრობის პრიორიტეტების შესაბამისად.
- 85 საჯარო ფინანსების მართვის სტრატეგიისა და მისი სამოქმედო გეგმის მთავარ ნაკლოვანებას წარმოადგენს ფაქტი, რომ იგი ძირითადად ორიენტირებულია სტრატეგიულ პროცესებსა და დოკუმენტაციაზე, რაც აუცილებელია საჯარო ფინანსების მართვისთვის, თუმცა გამჭვირვალე ფინანსური მართვის სისტემის შესაქმნელად უნდა განისაზღვროს მენეჯერის ზუსტი განმარტება და დაწესებულებების კონკრეტული მართვის სტრუქტურა, ასევე, უნდა შემუშავდეს ანგარიშვალდებულების ნათელი ჯაჭვი. როგორც ზემოთ არაერთხელ აღინიშნა, საჯარო მმართველობა არ არის სრულად ავტომატიზირებული პროცესი. შესაძლებელია მისი მომავალი დროთა განმავლობაში ელექტრონული მმართველობის სისტემების დახვეწის კვალდაკვალ სრულად ავტომატიზებასაც დაექვემდებაროს, თუმცა ადამიანური ფაქტორის გამორიცხვა, ჯერ-ჯერობით

წარმოუდგენელია. შესაბამისად, მენეჯერი, ადამიანი, რომელსაც ევალება კონკრეტული მმართველობითი გადაწყვეტილების მიღება და ანგარიშვალდებულება მის ხელთ არსებული რესურსების ხარჯვაზე, მაღალი პროფესიონალური ცოდნითა და უნარებით უნდა გამოიჩეოდეს. მენეჯერი წამყვანი ფიგურაა თანამედროვე ევროპული საჯარო მმართველობის პროცესში. მასზეა დელეგირებული მთელი რიგი უფლებამოსილებებისა; ევროპული მართვის სტილი ორიენტირებულია არა ცენტრალიზებულ მმართველობაზე, არამედ უფრო მეტ დეცენტრალიზაციაზე. შესაბამისად, დეცენტრალიზირებული მმართველობა, დელეგირებული უფლებამოსილებების შემსრულებელი მენეჯერების მაღალ პასუხისმგებლობას და ცოდნას მოითხოვს. საჯარო ფინანსების მართვის კონტექსტში მენეჯერის გადაწყვეტილებების კანონშესაბამისობას და ეფექტიანობას უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება. სწორედ მენეჯერია ის პირი ვისაც ყველაზე მეტად მოეთხოვება დამშვიდობება მართვის საბჭოურ სტილთან; მენეჯერს ახალი ევროპული მმართველობის წიაღში პასუხისმგებლობების აღებისა და ეფექტური მართვის ვალდებულებები გააჩნია. შესაბამისად, მისი მომზადება ამ გამოწვევებთან შესაჭიდებლად, უპირობო და აუცილებელია. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის განმტკიცება რჩება საჯარო მმართველობის რეფორმირების ძირითად ბირთვად, სადაც საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი მენეჯერების პასუხისმგებლობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდის კომპონენტები შესაბამისობაში უნდა მოვიდეს მმართველობის ევროპულ ღირებულებებთან.

მთავრობის პოლიტიკის ეფექტური განხორციელებისთვის დაგეგმვის სისტემაში საზოგადოების ჩართულობა პოლიტიკის პროცესის მნიშვნელოვანი ელემენტი და მართვის ინსტრუმენტი გახდა. დღესდღეობით ნებიმიერი დასავლური ტიპის სახელმწიფოში მმართველობის განხორციელება საზოგადოების ჩართულობის გარეშე, წარმოუდგენელია. საჯარო მმართველობის ევროპული ღირებულებების შინაარსი სწორედ მოქალაქეთა ჩართულობით მმართველობის ორგანიზების იდეას ავითარებს. საქართველოში წლების განმავლობაში დახურული მმართველობის სტილი, ერთგვარი წინაღობა იყო მოქალაქისთვის, გაცნობოდა ყველა იმ რეფორმასა და ინფორმაციას, რაც საჯარო მმართველობის ფარგლებში აკუმულირდებოდა სახელმწიფო ორგანოებსა და თვითმმართველობებში. 2000 წლიდან ამოქმედებულმა საქართველოს ზოგადმა ადმინისტრაციულმა კოდექსმა ერთგვარი ბიძგი მისცა მმართველობის ღიაობის იდეას, თუმცა მომდევნო პერიოდში განიცრო და გაფართოვდა ის სამართლებრივი მექანიზმები, რაც საჯარო მმართველობაში მოქალაქეთა ფართო ფენების ჩართულობის უზრუნველსაყოფად არსებობს. მოქალაქეთა დემოკრატიულმა ჩართულობამ შექმნა პლატფორმა მნიშვნელოვანი დიალოგი-

86

სათვის, რამაც მთვარობას მისცა შესაძლებლობა მათ მიაწოდოს ინფორმაცია და ასევე, მიიღოს უკუგება მოქალაქეებისგან მწირი რესურსების გამოყენებაზე სწორი არჩევანისა და პრიორიტეტების დასახვაზე. აღნიშნული მექანიზმების უკეთესად ამოქმედების მიზნით შეიქმნა ელექტრონული პლატფორმა ICHANGE.GE. მიუხედავად დაგეგმილი, განხორციელებული და განსახორციელებელი კონკრეტული რეფორმატორული ნაბიჯებისა, საქართველოში პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის მიზნით მნიშვნელოვანი რეფორმები ჯერ კიდევ განსახორციელებელია. შესაბამისად, საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020 შეიცავს მნიშვნელოვანი განსახორციელებელი აქტივობების ჩამონათვალს შესაბამისი ინდიკატორებით, რომელთა აქტიურ შესრულებაზეც მიმართულია მნიშვნელოვანი ადამიანური რესურსიც, რაც ერთგვარ პოზიტიურ მოლოდინს ქმნის ამ რეფორმის წარმატებით განხორციელების უზრუნველსაყოფად.

87 საჯარო მმართველობის ევროპული პრინციპები, რისკენაც ჩვენი სახელმწიფო მიისწრაფვის, ორიენტირებულია **საჯარო სერვისებით** კმაყოფილი მოქალაქეების სტატისტიკის გაზრდაზე. კერძოდ, მიიჩვენა, რომ მაშინაა მმართველობა ეფექტური, თუ იგი სწრაფად, ხარისხიანად ეფექტურად და ეკონომიურად ხორციელდება; შესაბამისად, ის საჯარო სერვისები, რასაც მოქალაქე იღებს საჯარო მმართველობის ფარგლებში, უნდა იყოს ორიენტირებული როგორც ხარისხზე, ასევე ეკონომიაზე. კარგი მმართველობა სწრაფი და ეფექტური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესსაც ნიშნავს. საქართველოში მიმდინარე საჯარო მმართველობის რეფორმის მიზანია საჯარო სერვისების მიწოდების სისტემის იმდაგვარად გაუმჯობესება, რომ იგი მოქალაქეებზე ორიენტირებული, კარგად მართული იყოს და საქართველოს ყველა მოქალაქე ხარისხიანი და ხელმისაწვდომი სერვისებით უზრუნველყოფს. სერვისების მიწოდების გაუმჯობესებისთვის არსებულ პოლიტიკის ჩარჩოს ამ დროისათვის ფარავს შემდეგი დოკუმენტები.

88 საქართველოში სახელმწიფოს მიერ მომსახურების მიწოდება ხდება სხვადასხვა სამინისტროს მიერ მომსახურების სააგენტოების მეშვეობით; ყველა მათგანს აქვს ინდივიდუალური დებულება, რომელიც განსაზღვრავს მათ ფუნქციებსა და საქმიანობას, ასევე მოქმედებს შესაბამისი ნორმატიული აქტები, რომლებიც აწესებს მომსახურების გადასახადს. გარკვეულწილად შემუშავებულია და მოქმედებს ხარისხის უზრუნველყოფის არაფორმალური სისტემები. საქართველოს მთავრობის მიერ მომსახურების მიწოდება სახელმწიფო სექტორში ინოვაციურობისთვის აღიარებულ იქნა გაეროს⁴⁵ და მრავალი საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ. ძირითადი

45. გაერთიანებული ერების საჯარო სამსახურის დღე (2001), UNPAN: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan049650.png>.

თადად, საჯარო მომსახურების მიწოდება ხდება პირისპირ, თუმცა ელექტრონული მომსახურებაც პროგრესულად ვითარდება ბოლო წლების განმავლობაში. მომსახურების მიწოდების საკითხი რეგულირდება ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტებით, რამდენადაც ცენტრალურ დონეზე არ არსებობს უნივერსალური რეგულაცია რომელიც უზრუნველყოფს მომსახურების ხელმისაწვდომობის ერთგვაროვნებას.

მიუხედავად იმისა, რომ უკანასკნელი წლების განმავლობაში სა- 89
ხელმწიფო სერვისების მიწოდება საგრძნობლად განვითარდა, მაინც არსებობს რამდენიმე საკითხი, რომელიც საჭიროებს გაუმჯობესებას. მაგალითად, ცენტრალურ დონეზე არ არსებობს თანმიმდევრული პოლიტიკა და ადმინისტრაციული პროცედურების სამართლებრივი ჩარჩო, რომელიც განსაზღვრავდა სახელმწიფო სერვისების შექმნისა და მიწოდების ერთიან პოლიტიკას – მათ შორის, ელექტრონულ მომსახურებას, ვებგვერდისა და პორტალების ავტორიზაციის, იდენტიფიკაციის, სერვისების საფასურის გადახდის პროცედურებს, მონაცემთა უსაფრთხოებასა და მომსახურების არხების ერთგვაროვნებას. გარდა ამისა, არ არსებობს რაიმე წესი ან სტანდარტი, რომელიც ხელს შეუწყობდა ძირითადი სახელმწიფო სერვისების მიწოდების ხარისხის უწყვეტ განვითარებას ან პოლიტიკა, რომელიც უზრუნველყოფდა სერვისებზე თანაბარ წვდომას სპეციალური საჭიროებების მქონე ჯგუფებისთვის. ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, მომდევნო პერიოდისთვის მომსახურების მიწოდების სფეროში განისაზღვრა შემდეგი ამოცანები:

- ერთიანი პოლიტიკის შემუშავება მაღალი ხარისხის მომსახურების მიწოდებისთვის, რომელიც უზრუნველყოფს, რომ მთავრობის სერვისები პასუხობდეს მომხმარებელთა საჭიროებებს;
- ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ ერთიანი სამართლებრივი ჩარჩოს შემუშავება, რათა მოხდეს სპეციალური რეგულაციების მინიმუმამდე დაყვანა;
- საჯარო მომსახურების ხარისხის უზრუნველყოფის უნივერსალური სისტემის შექმნა. ამასთან, **საჯარო სერვისები** მაშინაა ეფექტური, როდესაც ისინი მოქალაქეს ადგილზე, მის საცხოვრებელ სახლთან ახლოს მიეწოდება. საჯარო სერვისის მიწოდების და ხელმისაწვდომობის ევროპული იდეაც სწორეთ მოქალაქესთან ახლო მყოფ მმართველობას გულისხმობს. ბარიერი მოქალაქესა და მმართველობას შორის ნელ-ნელა მცირდება, როცა ჩართულობა და ხელმისაწვდომობა მარტივი, დროში ხანმოკლე, ხარისხიანი და ეფექტურია.

საჯარო მმართველობა, როგორც აღინიშნა, მაშინაა ეფექტური, 90
როცა იგი მოქალაქისთვის ხელმისაწვდომია მანძილის, დროის და სხვადასხვა ფაქტორების გათვალისწინებით; მოქალაქესთან

კი ყველაზე ახლოს საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი თვითმმართველობის დაწესებულებები დგანან.⁴⁶ სწორედ ამიტომაც, **ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის** მიზანს წარმოადგენს დეცენტრალიზაციის პროცესის გაუმჯობესება და ადგილობრივ დონეზე უკეთესი მმართველობის მიღწევა, რაც გულისხმობს სწორედ უკეთესი საჯარო სერვისების უფრო მოკლე დროში, მოკლე მანძილით და ეფექტურ მიწოდებას. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოში საჯარო მმართველობის რეფორმის ერთ-ერთ სეგმენტს სწორედ ადგილობრივი თვითმმართველობა წარმოადგენს.

- 91 საჯარო მმართველობის რეფორმა აქტიურად მიმდინარეობს; მუშავდება ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის რეფორმის განხორციელების გრძელვადიანი დოკუმენტი და შესაბამისი სამოქმედო გეგმა, რომელიც მიზნად ისახავს ადგილობრივ დონეზე კარგი მმართველობის უზრუნველყოფას. აღნიშნულიდან გამომდინარე, დღის წესრიგში დგას ადგილობრივ დონეზე კარგი მმართველობის უზრუნველყოფისთვის ახალი სტრატეგიული და საოპერაციო ჩარჩო-დოკუმენტის შემუშავება. ასევე, მნიშვნელოვან საკითხს წარმოადგენს თვითმმართველი ერთეულების ეფექტური ფუნქციონირების მიზნით საჯარო მოხელეთა შესაძლებლობების განვითარება. სწორედ ადგილობრივ დონეზე ინსტიტუციური შესაძლებლობების განმტკიცება უკავშირდება მჭიდროდ ადგილობრივ თვითმმართველობებში ადამიანური კაპიტალის გაძლიერებას. ადმინისტრაციული, ტექნიკური და სოციალური ფუნქციების შესრულების ხარისხი პირდაპირ არის დამოკიდებული თვითმმართველობებში დასაქმებულ მოხელეთა კვალიფიკაციაზე.
- 92 ვინაიდან, საქართველოში საჯარო სამსახური ერთიანია, ყველა ის რეფორმა, რაც ადამიანური რესურსების მართვის მიმართულებით დაიგეგმა და განხორციელდა, შეეხო ადგილობრივი თვითმმართველობის დაწესებულებებში დასაქმებულ საჯარო მოხელეებსაც. ბუნებრივია, ეს რეფორმა გრძელდება დღესაც და როგორც ადამიანური რესურსების მართვის, ისე ინსტიტუციური მმართველობის გაუმჯობესების მიმართულებით, საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020-ის წარმატებით შესასრულებლად არაერთი მნიშვნელოვანი აქტივობაა დაგეგმილი, მათ შორის ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზეც.
- 93 საჯარო მმართველობის ევროპული მოდელის დამკვიდრება, ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაცია, წარმოუდგენელია მიღწეულ იქნას **პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტის** დამკვიდრებისა და საჯარო სამსახურის დასავლურ

46. იხ. დეტალურად თავი IV, ქვეთავი 2

პრინციპებზე ორიენტაციის გარეშე. იქ სადაც საჯარო მოსამსახურე ვერ თავისუფლდება პოლიტიკური ზეგავლენისგან, სადაც საჯარო მოსამსახურის უფლებები დაცული არ არის, სადაც საჯარო სამსახური ჩაკეტილია და არ არის გარანტირებული მისი ხელმისაწვდომობა, სადაც მკაცრი არაა დადგენილი საჯარო სამსახურის მართვის საკითხები და სხვა, შეუძლებელია ევროპული სტილის მმართველობის დამკვიდრებაზე საუბარი. სწორედ ამიტომაც საჯარო სამსახურის რეფორმა არის საჯარო მმართველობის რეფორმის შემადგენელი კომპონენტი. როგორც ზემოთ აღინიშნა, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს 2015 წლის კანონის შინაარსს განაპირობებს საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია. სწორედ კონცეფციაზე დაყრდნობით კანონმდებელი მკაცრ საზღვარს ავლეს სახელმწიფო სამსახურსა და საჯარო სამსახურს შორის, სახელმწიფო მოსამსახურეს, სახელმწიფო-პოლიტიკურ თანამდებობის პირს, პოლიტიკურ თანამდებობის პირსა და პროფესიულ საჯარო მოხელეს შორის. აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ საჯარო სექტორში დასაქმებულ ნებისმიერ პირს ესა თუ ის სამართლებრივი სტატუსი ენიჭება მისი ფუნქციების შინაარსიდან გამომდინარე.

სახელმწიფო სამსახურად ითვლება ხელისუფლების სამივე შტო-ში საქმიანობა, გარდა იმ საქმიანობისა, რომელიც საჯარო მმართველობის სფეროს მიეკუთვნება და რომელსაც ახორციელებენ პროფესიული საჯარო მოხელეები. კერძოდ, საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებაში საქმიანობა, ასევე სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელ საჯარო დაწესებულებებში საქმიანობა ითვლება სახელმწიფო სამსახურად, ხოლო ამავე ორგანოებში მმართველობითი ფუნქციების შესრულება, რაც გულისხმობს უწყვეტად, პროფესიულად და ქვეყნისა და ხალხის ეთგულების პრინციპით უფლებამოსილებების განხორციელებას, საჯარო სამსახურს განეკუთვნება. კანონის ლოგიკით პარლამენტში დეპუტატის საქმიანობა არის პოლიტიკური შინაარსის საქმიანობა; დეპუტატის სტატუსი პირს ენიჭება პოლიტიკური არჩევნების გზით, ამიტომაც დეპუტატები წარმოადგენენ სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირებს, ხოლო იმავე პარლამენტში აპარატის თანამშრომლები, რომლებიც მუდმივად, უწყვეტად, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპის დაცვით, ხალხისა და ქვეყნის ერთგულების პრინციპზე დაყრდნობით ახორციელებენ თავიანთ პროფესიულ საქმიანობას, ითვლებიან საჯარო სამსახურის შემადგენელ ნაწილად, მაშასადამე პროფესიულ საჯარო მოხელეებად. ასევე, აღმასრულებელ ხელისუფლებაში, მინისტრი და მისი მოადგილეები ითვლებიან სახელმწიფო პოლიტიკურ თანამდებობის პირებად, ხოლო სამინისტროს თანამშრომლები პროფესიულ საჯარო მოხელეებად, ვინაიდან ისინი მუდ-

94

მივად, უწყვეტად, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპის დაცვით, ხალხისა და ქვეყნის ერთგულების პრინციპზე დაყრდნობით ახორციელებენ თავიანთ პროფესიულ საქმიანობას. დაბოლოს, სასამართლო ხელისუფლებაში მოსამართლე არის სახელმწიფო მოსამსახურე, ვინაიდან იგი ახორციელებს მართლმსაჯულებას, ხოლო სასამართლოს აპარატის თანამშრომლები, რომლებიც მართლმსაჯულების ფუნქციის განხორციელებისას ასრულებენ შესაბამის საქმიანობას პროფესიულად, უწყვეტად, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპის საფუძველზე და ხალხისა და ქვეყნის ერთგულების პრინციპზე დაყრდნობით, წარმოადგენენ პროფესიულ საჯარო მოხელეებს. აუცილებელია ასევე აღინიშნოს, რომ საჯარო მმართველობა საქართველოში ხორციელდება თვითმმართველობის დონეზე. შესაბამისად, თვითმმართველობის ორგანოებში მერი, მერის მოადგილე, საკრებულოს თავმჯდომარე და მისი მოადგილე პოლიტიკური თანამდებობის პირების სტატუსით სარგებლობენ, ისინი თანამდებობებს იკავებენ პოლიტიკური არჩევნების გზით. ხოლო, თვითმმართველობის ადმინისტრაციაში სამსახური საჯარო სამსახურია, ვინაიდან თვითმმართველობაში დასაქმებული სხვა პირები ვალდებული არიან განახორციელონ მათი უფლებამოსილებანი მუდმივად, უწყვეტად, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტისა და ერთგულების პრინციპის დაცვით ხალხისა და ქვეყნის ინტერესების გათვალისწინებით. ამიტომაც, აღნიშნული პირებიც საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად წარმოადგენენ პროფესიულ საჯარო მოხელეებს. საჯარო სამსახური საქართველოში გვაქვს ასევე საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებშიც. საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ხელმძღვანელები და მოადგილეები არ ითვლებიან პროფესიულ საჯარო მოხელეებად, ხოლო თავად საჯარო სამართლის იურიდიული პირის აპარატის თანამშრომლები კონცეფციის თანახმად უნდა ჩაითვალოს პროფესიულ საჯარო მოხელეებად.

- 95 იმისათვის, რომ ნათელი წარმოდგენა ვიქონიოთ საჯარო სამსახურის შინაარსზე, აუცილებელია ერთმანეთისაგან გავმიჯნოთ თავად საჯარო სამსახურში დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეების კატეგორიები. საჯარო მოსამსახურე არის ზოგადი ტერმინი და გულისხმობს ყველა იმ დასაქმებულს (გარდა სახელმწიფო-პოლიტიკური და პოლიტიკური თანამდებობის პირებისა), რომლებიც ახორციელებენ საჯარო მმართველობით საქმიანობას საჯარო დაწესებულებებში. საჯარო მოსამსახურეებიდან ყველაზე მსხვილი და ძირითადი კატეგორია არის სწორედ პროფესიული საჯარო მოხელეების კატეგორია. ადამიანთა კორპუსს, რომლებსაც ევალებათ საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებაში, ასევე ადგილობრივ თვითმმართველობასა და საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში საჯარო მმართველობით

თი ფუნქციების შესრულების კოორდინაცია, ხელშეწყობა და დაწვეტილებების მიღების პროცესებში ჩართულობა, ვუწოდებთ მოხელეთა კორპუსს. მოხელეები არიან ის ადამიანები, რომლებიც ვალდებული არიან ხალხსა და ქვეყანას ემსახურონ და აღნიშნული ვალდებულებიდან, ფილოსოფიურ-სამართლებრივი გაგებით, გამომდინარეობს ყველა ის პრინციპული მიდგომა და უფლებებისა და მოვალეობების ერთიანობა, რომელიც გარანტიას მოხელეების ერთგულებისა. კერძოდ, ერთგულების პრინციპის გარანტიას, თავის მხრივ, ქმნის კარგად ორგანიზებული, სამართლებრივ ჩარჩოებში მოქცეული და დაცული მოხელის სტატუსი, რომელიც აუცილებელია ხალხისა და ქვეყნის ერთგულებისა და პოლიტიკური ზეგავლენისაგან საჯარო სამსახურის განთავისუფლებისათვის.⁴⁷ პროფესიით მოხელე წარმოადგენს მმართველობის იმ სუბიექტს, რომლის ფუნქციების განხორციელება არ არის დამოკიდებული (არ უნდა იყოს დამოკიდებული) პოლიტიკის შინაარსზე. კერძოდ, მოხელემ უნდა ჩაატროს ადმინისტრაციული წარმოება ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ნორმებზე დაყრდნობით, მიუხედავად გადაწყვეტილების მიმღები სუბიექტის პოლიტიკური ხედვისა. გარანტიას პროფესიული მოხელის საქმიანობის დამოუკიდებლობისა ქმნის მისი ფუნქციების ნორმატიულად მოწესრიგება. სწორედ ის ფუნქციები, რომელთა განხორციელებაც ხალხისა და ქვეყნის ერთგულების პრინციპის დაცვით უნდა ხდებოდეს, წარმოადგენს პროფესიული საჯარო მოხელის საქმიანობის სფეროს. მოხელეთა კორპუსის პარალელურად საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული არიან შრომითი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით საჯარო სამსახურში დასაქმებული პირები. ამ სხვადასხვა კატეგორიის დასაქმებულთა შორის მკაფიო განსხვავების დანახვა შესაძლებელია მხოლოდ მათი ფუნქციების ანალიზისა და განზოგადების შედეგად.

შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირების ფუნქციას წარმოადგენს საჯარო დაწესებულების წინაშე მდგარი ამოცანების შესრულებაში მხარდაჭერა დამხმარე ან/და ტექნიკური საქმიანობის შესრულების გზით. აღნიშნული კატეგორიის დასაქმებულები იკავებენ საჯარო დაწესებულებაში იმ პოზიციას, რომლიც არაა გათვალისწინებული უშუალოდ პროფესიული საჯარო მოხელისთვის, როგორც საჯარო დაწესებულების ძირითადი მისია/მიზნების შემსრულებლებისთვის; სახელშეკრულებო პოზიციები არასაშუალო პოზიციებია და მათ მიმართ ვრცელდება საქართველოს შრომის კოდექსი, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული გამონაკლისების გათვალისწინებით. უფრო დეტალურად ამ საკითხთან მიმართებით, საგულისხმოა ის ფაქტი, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს 2015 წლის 27

96

47. Kardava, C, “Administrative Contract in Law on Civil Service”, „Central and Eastern European Legal Studies 1/2017, P. 149

ოქტომბრის კანონის ამოქმედებამდე შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები ფუნქციურად არ განსხვავდებოდნენ შტატიტ გათვალისწინებულ მოხელის თანამდებობაზე დანიშნული პირებისგან. მათ შორის ფუნქციური განსხვავება ან ძალზედ მცირე ან საერთოდ არ იყო და სხვაობა მხოლოდ იმ სამართლებრივ რეჟიმში გამოიხატებოდა, რომლის ფარგლებშიც ისინი საქმდებოდნენ საჯარო დაწესებულებაში. აღნიშნული გარემოება და პრაქტიკული მოცემულობა იწვევდა არაერთ სამართლებრივ თუ ტექნიკურ პრობლემას. თუნდაც საუბარი ერთგულების პრინციპზე ან/და პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტზე შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების მიერ ფუნქცია-მოვალეობების შესრულების დროს ხშირ შემთხვევაში საკამათო იყო. აღნიშნული ბუნდოვანების აღმოფხვრის ერთადერთ გამართლებულ საშუალებად მიიჩნევა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 2015 წლის 27 ოქტომბრის საქართველოს კანონის მიდგომა, მკაცრი დიფერენციაცია მოეხდინა შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებსა და შტატიტ გათვალისწინებულ თანამდებობაზე დანიშნულ პროფესიულ საჯარო მოხელეებს შორის, რაც წარმტებით განხორციელდა და დღესდღეობით არამუდმივი ამოცანებისა და ტექნიკური ფუნქციების განმახორციელებელი პირები, არასაშტატო თანამდებობებზე, შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე არიან დასაქმებული საჯარო სამსახურში. საქართველოს კანონმდებლობით მკაცრადაა დადგენილი შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა ზღვრული ოდენობაც. კერძოდ, „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონი ადგენს, რომ საჯარო დაწესებულებაში ტექნიკური ფუნქციის განმახორციელებელ პირთა რაოდენობა არ უნდა აღარბეჭდეს შტატიტ გათვალისწინებულ თანამდებობებზე დასაქმებულთა 5%-ს.

- 97 რაც შეეხება ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებს, აღნიშნული კატეგორიის დასაქმებულის არსებობა სრულიად უცხო იყო დღემდე ქართული სამოხელეო სამართლისათვის. ზოგადად ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა 2000 წლიდან მკვიდრდება საკანონმდებლო დონეზე ქართულ ადმინისტრაციულ სამართალში, ხოლო 2015 წლის 27 ოქტომბრის კანონმა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ამ ახალ ინსტიტუტს საფუძველი ჩაუყარა უკვე ქართულ სამოხელეო სამართალში. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულია პირი, რომელიც სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირს ხელს უწყობს მისი უფლებამოსილებების განხორციელებაში დარგობრივი/სექტორული რჩევების მიცემით, ინტელექტუალურ-ტექნიკური დახმარების გაწევით ან/და ორგანიზაციულ-მენეჯერული ფუნქციების შესრულებით და რომელსაც არ უკავია კანონით მოხელისა

და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირისათვის გათვალისწინებული თანამდებობები. კერძოდ, მაგალითისთვის ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით საჯარო სამსახურში მიიღება მინისტრების მრჩეველები, თანაშემწეები და უშუალოდ მინისტრის აპარატის თანამშრომლები, რომელთა ფუნქცია-მოვალეობებსაც მინისტრის მიერ საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებების განხორციელებაში დახმარება წარმოადგენს და არა უშუალოდ საჯარო მმართველობის განხორციელება, რასაც პროფესიული საჯარო მოხელე ასრულებს. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი ეს ფაქტობრივად მინისტრის დამხმარეა და არა საჯარო დაწესებულების მიერ მმართველობითი ფუნქციის განმახორციელებელი პირი. ამასთან აუცილებელია აღინიშნოს, რომ „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონი ადგენს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა როგორც რიცხოვნულ შემლუდვას, ასევე აწესრიგებს მათი შრომის ანაზღაურების საკითხსაც. კერძოდ, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რაოდენობა არ უნდა აღარდებებდეს შტატის დასაქმებულ პირთა 10%-ს.

საკონტროლო შეკითხვები:

1. ქვეყნის ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის ვალდებულებას რომელი საკანონმდებლო აქტი განსაზღვრავს? (აბზ. 74)
2. დაასახელეთ საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020-ის სამართლებრივი ბუნება და დანიშნულება. (აბზ. 75)
3. რა დანიშნულება აქვს საჯარო მოსამსახურეებისათვის საჯარო მმართველობის რეფორმას? (აბზ. 76)
4. რა მნიშვნელობის მატარებელია მმართველობის ევროპული ღირებულებების დასამკვიდრებლად საკანონმდებლო მეგავლენის შეფასების მექანიზმი? (RIA) (აბზ. 82)
5. რა მნიშვნელობა აქვს პოლიტიკის დოკუმენტებში ხარჯების ასახვას და კოორდინაციას? (აბზ. 83-84)
6. რა როლი უკავიათ მენეჯერებს საჯარო მმართველობაში? (აბზ. 85)
7. რა მნიშვნელობა აქვს საჯარო მმართველობისას ანგარიშვალდებულებას? (აბზ. 86)
8. რას გულისხმობს ანგარიშვალდებულება? (აბზ. 86)
9. რა მნიშვნელობა აქვს საჯარო მმართველობის ეფექტურობისთვის საჯარო სერვისების ხელმისაწვდომობას? (აბზ. 87)
10. რა არის თვითმმართველობის როლი საჯარო მმართველობის ევროპული პრინციპების დამკვიდრებაში? (აბზ. 90)

11. რა დანიშნულება აქვს საჯარო სამსახურის რეფორმას საჯარო მმართველობის ევროპული პრინციპების დასამკვიდრებლად? (აბზ. 91)
12. რა განსხვავებაა სახელმწიფო სამსახურსა და საჯარო სამსახურს შორის? (აბზ.93)
13. რა კატეგორიის დასაქმებულებს იცნობს კანონი საჯარო მოსამსახურის სტატუსის ქვეშ? (აბზ.94)
14. რა განსხვავებაა შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირსა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირს შორის? (აბზ. 96-97)

2. საქართველოს მთავრობის, როგორც ღია მმართველობის ქვეყნის, მართვის ძირითადი პრინციპები: სახელმწიფო ინსტიტუტების ეფექტური ჩამოყალიბება, მათი გამჭვირვალობისა და ღიაობის, სახელმწიფო სერვისების ხელმისაწვდომობის გაზრდა და მმართველობაში მოქალაქეთა ჩართულობა.

საქართველოს მთავრობა მმართველობის ღიაობას, გამჭვირვა- 98
ლობას, საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულებასა და გა-
დაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობას
დემოკრატიული საზოგადოებისთვის ფუძემდებლურ ღირებულებად
მიიჩნევს და ერთგულად განაგრძობს ღია მმართველობის
პარტნიორობის (Open Government Partnership – OGP) პრინციპების
დამკვიდრებას საჯარო მმართველობაში. “ღია მმართველობის პა-
რტნიორობა” აშშ-ისა და ბრაზილიის პრეზიდენტების ერთობლივი
ინიციატივის შედეგად დაფუძნდა 2011 წლის 20 სექტემბერს გაეროს
გენერალური ასამბლეის შეხვედრის ფარგლებში. დღეის მდგო-
მარეობით იგი 70 ქვეყანას აერთიანებს. პარტნიორობა წარმოად-
გენს მრავალმხრივ საერთაშორისო ინიციატივას და მიზნად ისახავს
მთავრობის გამჭვირვალობის, მისი ეფექტურობისა და ანგარიშვალ-
დებულების გაზრდის, კორუფციასთან ბრძოლის, აგრეთვე, მმარ-
თველობის გაძლიერებისთვის ახალი ტექნოლოგიების დანერგვის
ხელშეწყობას. საქართველო ერთ-ერთი პირველი ქვეყანა იყო,
რომელიც 2011 წელს OGP-ის შეუერთდა და, აწ უკვე განხორციელებუ-
ლი სამი სამოქმედო გეგმის შესაბამისად, არა ერთი მნიშვნელო-
ვანი რეფორმაც განახორციელა. 2014 წელს საქართველო OGP-ის
მმართველი კომიტეტის წევრი გახდა, ხოლო 2016 წელს – თანათავ-
მჯდომარე სახელმწიფო 2017-2018 წლების ვადით.

OGP-ის ვალდებულებები ქვეყნის გარემოებებსა და გამოწვევებს 99
უნდა ითვალისწინებდეს და იმ ძირითად ღირებულებებს პასუხობ-
დეს, რომელიც ღია მმართველობის დეკლარაციაშია მოცემული.
აღნიშნულ სფეროში რეფორმის მიზანს წარმოადგენს სახელმწი-
ფო ინსტიტუტების კეთილსინდისიერებისა და მთავრობისადმი
საზოგადოების ნდობის ამაღლება, კორუფციის პრევენცია, მთავ-
რობის ეფექტურობის, გამჭვირვალობისა და ღიაობის გაზრდა,
მისი ხელმისაწვდომობა და ანგარიშვალდებულება მოქალაქეთა
წინაშე, ასევე მისი გაძლიერება მმართველობისთვის მნიშვნელო-
ვანი უახლესი ტექნოლოგიების, ინოვაციებისა და თანამედროვე
მიდგომების მეშვეობით.

ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა არის ერთ-ერთი საკვანძო მი- 100
მართულება ქვეყანაში კეთილსინდისიერი და ანგარიშვალდებუ-

ლი მმართველობის პრინციპების დანერგვის მიზნით. აღნიშნული მიმართულების თანახმად მოქალაქეებს უფლება აქვთ გაეცნონ სახელმწიფო პოლიტიკის დოკუმენტებსა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესებს, რათა საჯარო მმართველობის ეფექტური მონიტორინგი განახორციელონ. ეს გულისხმობს მთავრობის ვალდებულებას სისტემატურად შეაგროვოს და გამოაქვეყნოს მონაცემები სახელმწიფო ხარჯებისა და საქმიანობის შესახებ. ამ ვალდებულების შესრულების შემდგომი სრულყოფისთვის მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს წარმოადგენს როგორც საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის და ინფორმაციის პროაქტივულად გამოქვეყნების ვალდებულებების შესრულება და დახვეწა, ისე პირად, კომერციულ და სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაკავშირებული ინფორმაციის დაცვის სტანდარტის გაზრდა. კარგი მმართველობის უზრუნველსაყოფად და ქვეყანაში ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის პრინციპის დასაცავად საჭიროა ისეთი სახელმწიფო და მმართველობითი მექანიზმების შექმნა, რომლებიც დააბალანსებენ ღია და დახურული ინფორმაციას ურთიერთმართებას საზოგადოების ცხოვრებაში.

- 101 მნიშვნელოვანია აღინიშნოს საქართველოში არსებული ვითარება საჯარო ინფორმაციის პროაქტივულად გამოქვეყნებასთან დაკავშირებით. მთავრობის №219 დადგენილება მკაფიოდ განსაზღვრავს, თუ რომელ დაწესებულებებს მოეთხოვებათ ინფორმაციის პროაქტივულად გამოქვეყნება. მასში ასევე გაწერილია ის პროცედურა, რომლის თანახმადაც უნდა გამოაქვეყნონ ინფორმაცია საჯარო დაწესებულებებმა. არსებული ვითარება, ინფორმაციის პროაქტივულად გამოქვეყნებასთან დაკავშირებით, საკმაოდ ოპტიმისტურად გამოიყურება. საჯარო დაწესებულებების ვებგვერდების აბსოლუტური უმრავლესობა წარმოადგენს ინფორმაციის ფართო სპექტრს, მათ შორის, სამართლებრივ დოკუმენტაციას, აქტებს, ყოველწლიურ ანგარიშებს, ორგანიზაციულ სქემებს, საკონტაქტო ინფორმაციას და სხვა. დიდი ყურადღება ეთმობა საქართველოს მუნიციპალიტეტების მიერ ინფორმაციის პროაქტივულად გამოქვეყნებას. მუნიციპალიტეტების უმრავლესობამ გამოსცა სამართლებრივი აქტი, რომელიც მთავრობის №219 დადგენილების სამოქმედო გეგმის მსგავსია და დეტალურად ასახავს პროაქტივულად გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის შინაარსსა და პროცედურას. მსგავსი ტენდენცია ასევე ხელმისაწვდომია სასამართლო სისტემაში, სადაც სასამართლოები სისტემატურად აქვეყნებენ ინფორმაციას.
- 102 მოქალაქეთა მონაწილეობა საჯარო მმართველობაში არის ასევე მნიშვნელოვანი მიმართულება ღია მმართველობა პარტნიორობის ფარგლებში, რომლის შესრულებისა და ცხოვრებაში გატარების ვალდებულებაც ქვეყანას გააჩნია. ყველა მოქალაქეს აქვს

უფლება თანაბრად და რაიმე სახის დისკრიმინაციის გარეშე მიიღოს მონაწილეობა საჯარო პოლიტიკის ფორმულირებასა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესებში. მოქალაქეთა სრულფასოვანი მონაწილეობით იზრდება მთავრობის ეფექტურობა, რადგან მთავრობას საშუალება ეძლევა ისარგებლოს მოქალაქეთა მრავალფეროვანი ცოდნით, იდეებითა და დამოუკიდებელი ზედამხედველობის უნარით. ამასთან, აუცილებელია იხვეწებოდეს როგორც კანონმდებლობა, ასევე მმართველობითი კულტურა მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფის მიზნით გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. ზოგადად მმართველობა ეს არაა მოქალაქეებისგან განყენებული საქმიანობა; საზოგადოების ჩართულობას გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში არამხოლოდ საზოგადოების მხრიდან მმართველობითი საქმიანობის კონტროლის ფუნქცია გააჩნია, არამედ იგი ასევე პასუხისმგებლობის განაწილების კონტექსტშიც მნიშვნელოვანია. როდესაც გადაწყვეტილება მიიღება საზოგადოების ფართო ფენების ჩართულობითა და მონაწილეობით, პასუხისმგებლობა გადაწყვეტილების შინაარსზე მათ შორის თანაბრად ნაწილდება. იდეურად საზოგადოების ასეთი ჩართულობა კარგი მმართველობის ფარგლებში მმართველობის განმახორციელებელი სუბიექტისთვის მომგებიანი და ერთგვარი დასაყრდენი ეფექტის მატარებელია. ამიტომ, მნიშვნელოვანია ამ მიმართულებით მეტი მექანიზმის შექმნა და პროცესების მაქსიმალური ჰარმონიზაცია და ღიაობა.

შემდეგ მნიშვნელოვან მიმართულებას წარმოადგენს ანგარიშვალდებულება. ანგარიშვალდებული ხელისუფლება მოითხოვს საჯარო მოხელეთა მაღალ ეთიკურ სტანდარტებსა და ქცევის წესებს. ეს გულისხმობს ქმედითი ანტიკორუფციული პოლიტიკის, მექანიზმებისა და პრაქტიკის არსებობას საჯარო ფინანსების მართვისა და სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად, საჯარო თანამდებობის პირების შემოსავლებისა და ქონების შესახებ ინფორმაციის გამოსაქვეყნებლად, მამხილებელთა დასაცავად და ზოგადად კანონის უზენაესობის განსამტკიცებლად.

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის სფეროში კოორდინაციისა და უწყებათაშორისი ურთიერთობის ძირითადი მექანიზმი ანტიკორუფციული საბჭოა, რომელიც პასუხისმგებელია ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავებასა და მის განხორციელებაზე საქართველოში. მისი ფუნქციები მოიცავს ანტიკორუფციული საქმიანობის კოორდინაციას, ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავებას, სტრატეგიული დოკუმენტების პერიოდულ განახლებასა და მათი განხორციელების ზედამხედველობას, შესაბამისი რეკომენდაციებისა და წინადადებების შემუშავებას, საერთაშორისო რეკომენდაციების განხორციელების

უზრუნველყოფასა და ანგარიშგებას. ანგარიშვალდებულება, გამჭვირვალობა და ღიაობა არის კომპლექსური და მნიშვნელოვანი საკითხები დემოკრატიული საჯარო მმართველობისათვის, რომელიც აღიარებულია საქართველოს მთავრობის მიერ. მნიშვნელოვანია ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიითა და სამომხმდო გეგმით გათვალისწინებულ სტრატეგიულ მიმართულებებში კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის კუთხით გადადგმული ნაბიჯების კოორდინაცია, სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის უზრუნველყოფა, ამ მიმართულებით განათლებისა და საზოგადოების ინფორმირებულობის დონის გაზრდა, ანტიკორუფციული მექანიზმების დანერგვა და გაძლიერება.

- 105** ტექნოლოგიები და ინოვაცია ღია მმართველობისათვის ერთ-ერთი საკვანძო და ყველაზე უფრო აქტუალური მიმართულებაა, რომლის შედეგებიც გათვლილია საჯარო მმართველობის მომავალზე. ახალი ტექნოლოგიები ინფორმაციის გაზიარების, მოქალაქეთა მონაწილეობისა და ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების გაზრდისთვის კარგ შესაძლებლობებს იძლევა. ეს გულისხმობს ხელმისაწვდომ და უსაფრთხო ონლაინ პლატფორმების შექმნას საჯარო მონაცემების გამოსაქვეყნებლად, სერვისების მისაწოდებლად, მოქალაქეთა მონაწილეობის გასაზრდელად და ინფორმაციისა და იდეების უკეთ გასაზიარებლად.

საკონტროლო შეკითხვები:

1. რას გულისხმობს ინიციატივა ღია მმართველობა-პარტნიორობა? (აბზ. 98)
2. რა მიმართულებებს მოიცავს ღია მმართველობა-პარტნიორობის ინიციატივა და რატომაა იგი აქტუალური საქართველოსთვის? (აბზ.99)
3. რას გულისხმობს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და რა გამოწვევები აქვს ქვეყანას ამ მიმართულებით? (აბზ. 100)
4. მოქალაქეთა ჩართულობის რა ფორმებს დაასახელებდით საზოგადოების გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად? (აბზ. 102)
5. რა სახის ორგანოა ანტიკორუფციული საბჭო? (აბზ. 104)

III ტავი

თანამედროვე
სახელმწიფო, როგორც
მმართველი სახელმწიფო

- 106 თანამედროვე სახელმწიფო არის მმართველი სახელმწიფო. ეს ნიშნავს იმას, რომ საჯარო მმართველობა და საჯარო მმართველობის სამართალი (ადმინისტრაციული სამართალი) ადამიანის ყოველდღიური ცხოვრების ყველა სფეროში შეიჭრა (ჯანმრთელობა, განათლება, სოციალური დაცვა, უსაფრთხოება და ა.შ.). დემოკრატიის, სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფოს კონსტიტუციურ პრინციპებთან ერთად, სახელმწიფოსა და მისი საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმირებისთვის მნიშვნელოვან ორიენტირს წარმოადგენს კარგი მმართველობის კონცეფცია, რომელიც საერთაშორისო ენაზე Good Governance-ის სახელით არის ცნობილი. ტრანსფორმაციის პროცესში მყოფი ქვეყნების Good Governance-ის სტრატეგიაში ოთხი არსებითი სფერო გამოიყო: **საჯარო მართვა, (1) სახელმწიფო და ადმინისტრაციულ წარმოებაში პასუხისმგებლობით მოქმედება, (2) სამართლებრივი ჩარხო-პირობების გაუმჯობესება (3) და საჯარო სექტორის გამჭვირვალობა (4).**
- 107 **საჯარო მართვის** ფარგლებში მნიშვნელოვანია ადმინისტრირების ეფექტიანობა, პრივატიზაცია, საჯარო და კერძო სტრუქტურების თანამშრომლობა, საფინანსო სისტემისა და საჯარო მომსახურე პერსონალის კვალიფიკაციის გაუმჯობესება. **სახელმწიფო და ადმინისტრაციულ საქმიანობაში პასუხისმგებლობით მოქმედების პრინციპი** ითხოვს კომპეტენციებისა და ანგარიშვალდებულების მკაფიო განსაზღვრას. **სამართლებრივი ჩარხო-პირობების გაუმჯობესება** გულისხმობს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების განხორციელებას, ხოლო **საჯარო სექტორის გამჭვირვალობა** ხაზს უსვამს ინფორმაციის მოპოვების თავისუფლებას, განსაკუთრებით კი, კორუფციასთან ბრძოლის ეფექტიანი საშუალების თვალსაზრისით.⁴⁸

48. იზორია, ლევან: თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია. თბილისი, 2009, გვ. 211.

1. სახელმწიფოს, როგორც იურიდიული პირის გან- საკუთრებული როლი ადმინისტრაციულ სამართა- ლში. სახელმწიფოს უფლებამოსილებები და მისი პასუხისმგებლობა

სახელმწიფო არის ისტორიული, პოლიტიკური და იურიდიული 108
ფენომენი, რომელიც ერთდროულად რამდენიმე – მენტალუ-
რი, ნაციონალური და საერთაშორისო ფაქტორებით არის გან-
პირობებული. სახელმწიფო ფართო გაგებით არის, ნაციონალუ-
რი გაერთიანება, რომელსაც განსაზღვრავს საკუთარი წარსული
და გარკვეული ერთიანობა, რაც გარკვეულწილად ადამიანების
ნებითა და ძალისხმევით არის განპირობებული, ვიდრე ბუნებ-
რივი მონაცემებით. მმართველობა კი, რომელიც ამ სახელმწი-
ფოს მართვა- გამგეობას ახორციელებს, ფლობს მისი სახელით
სამართლებრივი ნორმების გამოცემის და იძულების მექანიზმის
მონოპოლიას. მეცნიერების ნაწილი თვლის, რომ სახელმწიფოს
წარმოშობა დაკავშირებულია მართლწესრიგის დამყარებასთან,
რომლის გარანტიც არის კონსტიტუცია, და რომელიც ენაცვლე-
ბა სახელმწიფომდე არსებულ უწყესრიგობას. სახელმწიფო ასევე
განიმარტება, როგორც სოციალურ ინსტიტუტთაგან ერთ-ერთი
უმნიშვნელოვანესი. თუმცა, ყველა ეს მოსაზრება უკავშირდება
ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან ფაქტორს, როგორიცაა „სოციალუ-
რი სოლიდარობა“ (იგივე ერთიანობის პრინციპი), სადაც აქცე-
ნტი კეთდება სოციალური ჯგუფის შეკრულობაზე, სოლიდარობის
გრძნობაზე, რომელიც ამ ჯგუფს უნდა ამოძრავებდეს. ამ უკანას-
კნელის სოლიდარობა პოლიტიკური თვალსაზრისით აღიქმება,
როგორც პოლიტიკური ნება, ხოლო სამართლებრივი კუთხით,
ხელისუფლების ძალაუფლების აღიარებას ნიშნავს. საზოგადო-
ებრივი შეთანხმების თეორიას თუ დავეყრდნობით, სახელმწიფო
უპირველეს ყოვლისა სოციალური თანხვედრის ცენტრია.⁴⁹

**სახელმწიფო არის პოლიტიკური გაერთიანება, რომელიც განსა-
ზღვრულ ტერიტორიულ საზღვრებში სუვერენულ იურისდიქციას
ახორციელებს.** გამომდინარე იმ დაშვებიდან, რომ იგი გამოხატავს
საზოგადოების და არა რომელიმე პოლიტიკური პარტიისა, თუ პო-
ლიტიკური ჯგუფის ინტერესებს, სახელმწიფო აერთიანებს ყველა
საჯარო ინსტიტუტს და განუხრელ ძალაუფლებას ფლობს.

სახელმწიფო, სამართალში არის იურიდიული პირი; მას აქვს 109
უფლებამოსილებები და აკისრია მოვალეობები. შეაბამისად, რო-
გორც “სამართლის სუბიექტი” ახორციელებს კომპეტენციებს და
იმავედროულად პასუხისმგებელია თავის მოქმედებებზე. იურიდი-
ული პირის თვისება განუყოფელია სახელმწიფოსგან.

49. იხ. პაკტე, პიერ, მელენ-სუკრამანიანი, ფერდინანდ: კონსტიტუციური
სამართალი, თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2012, გვ. 53.

ზოგადად, იურიდიული პირის ცნება სამართლის საკვანძო საკითხია. იურიდიული პირის სტატუსი ნიშნავს, რომ ამ უკანასკნელს აქვს საკუთრება, ბიუჯეტი, მას შეუძლია შეიძინოს, გაყიდოს, წარადგინოს სარჩელი სასამართლოში ფიზიკური პირების მეშვეობით, რომლებიც მოქმედებენ მისი სახელით. სამართლებრივად, ერთმანეთისაგან განასხვავებენ კერძო და საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს. საჯარო სამართლის იურიდიული პირებიდან სახელმწიფო არის ყველაზე უფრო მნიშვნელოვანი იურიდიული პირი. გამომდინარე მისი იმ ფუნქციების დანიშნულებიდან, ბიუჯეტისა და პრივილეგიებიდან, რომლებითაც ის სარგებლობს ადმინისტრაციულ სამართალში. ამის ნათელი დადასტურებაა, მისი ცნობილი როლი საერთაშორისო სამართალში, სხვა სახელმწიფოებთან ურთიერთობებში და ასევე მის ტერიტორიულ სივრცეში. სახელმწიფო აღჭურვილია სამართალსუბიექტობით. სამართალსუბიექტობა – საიდანაც მომდინარეობს მისი, როგორც “იურიდიული პირის” განმარტება ფიზიკური პირებისაგან განსხვავებით – იძლევა საშუალებას, საერთაშორისო მართლწესრიგში დაამტკიცოს იურიდიული თანასწორობა სახელმწიფოებს შორის, და შიდა მართლწესრიგში სახელმწიფო აღჭურვის უფლებამოსილებებით და პასუხისმგებლობით.

2. სახელმწიფოს არსებითი ნიშნები: ტერიტორია, მოსახლეობა და სუვერენული ხელისუფლება

სახელმწიფო არის ხელისუფლების კონსტიტუციური ორგანოების იმგვარი ერთობლიობა, რომელიც მოქმედებს ქვეყნის მასშტაბით და მას შემდეგი სამი ნიშან-თვისება გააჩნია.⁵⁰ სახელმწიფო მხოლოდ იმ შემთხვევაში მუშაობს, თუ ეს სამივე პირობა არის შექმნილი:

→ **გარკვეული ტერიტორია.** სახელმწიფო ტერიტორიალური გაერთიანებაა, რომლის შიგნითაც სახელმწიფო ახორციელებს მონოპოლიურ ხელისუფლებას;

სახელმწიფოებრიობისათვის უპირველესად საჭიროა ტერიტორია, რომელიც განათავსებს სახელმწიფოს მსოფლიოს პოლიტიკურ სივრცეში და იმავდროულად ადგენს მისი კომპეტენციების განხორციელების საზღვრებს. მისი იურისდიქცია გეოგრაფიულადაა განსაზღვრული და ვრცელდება ყველაზე, ვინც მის საზღვრებში იმყოფება – სულ ერთია, ამ ქვეყნის მოქალაქეები არიან ისინი, თუ არა.

→ **მუდმივი მოსახლეობა,** რომელიც ირჩევს და შემდგომ ექვემდებარება მის ერთადერთ ხელისუფლებას;

სახელმწიფოებრიობის შემგომი შემადგენელი პირობაა, ამ ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობა. რომელიც იმგვარად არის გაერთიანებული, რომ ქმნის ერს. ერი იქნება საერთო თვისებების (მაგალითად რასა, ენა, რელიგია) ერთი და იმავე ტრადიციების, ჩვეულებების, წარსულის, ცხოვრების წესის საფუძველზე. სახელმწიფოს იდენტობა, მისი არსებობა არ ზიანდება ისეთი მოვლენებით როგორც არის მაგალითად, ემიგრაცია, ან იმიგრაცია.

→ **ხელისუფლება,** რომელიც ახორციელებს სახელმწიფო ძალაუფლებას. ამგვარ მონოპოლიურ ძალისუფლებას ეწოდება “სუვერენიტეტი”.

ხელისუფლების სუვერენიტეტი სახელმწიფო ხელისუფლების განუყოფელი თვისებაა, რომელიც ვლინდება მისი, როგორც შიდა, ასევე საგარეო პოლიტიკური მოღვაწეობისას. ხელისუფლება, რომელსაც ხალხი დემოკრატიული არჩევნების გზით აძლევს მართვის სადავეებს, უნდა იყოს დამოუკიდებელი **საგარეო და საშინაო პოლიტიკის** ჩამოყალიბებისას. ხელისუფლება ანგარიშვალებულია მხოლოდ ხალხის წინაშე. სახელმწიფო ხელისუფლებას, მმართველობის პროცესში ახასიათებს საგარეო და საშინაო სუვე-

50. დეტალურად სახელმწიფოს ნიშნების შესახებ იხ. დანართი 6.

რენიტეტი. საგარეო სუვერენიტეტი გამოხატავს მართვის უფლებას განსაზღვრულ გეოპოლიტიკურ სივრცეში.

- 114 სახელმწიფო ხელისუფლების **საშინაო სუვერენიტეტი** ნიშნავს საკუთარი მართლწესრიგის დამოუკიდებლად განსაზღვრის შესაძლებლობას. ხელისუფლებამ სხვა საზოგადოებრივი ჯგუფებისა და ინსტიტუტების ზეწოლის გარეშე უნდა განახორციელოს გადაწყვეტილებათა მიღება. სწორედ ამას ემსახურება სახელმწიფოსა და რელიგიის გამიჯვნა (სეკულარიზაცია) თანამედროვე სახელმწიფოში.

საკონტროლო შეკითხვები:

1. რას გულისხმობს მმართველი სახელმწიფო ცნება? (აბზ. 107)
2. რომელი ოთხი არსებითი სფერო არის Good Governance-ის სტრატეგიის შემადგენელი? (აბზ. 108)
3. როგორ განმარტავდით სახელმწიფოს ცნებას? (აბზ. 109)
4. რატომ არის იურიდიული პირის თვისება განუყოფელი სახელმწიფოსათვის? (აბზ. 110)
5. რომელი სამი ნიშან-თვისება გააჩნია სახელმწიფოს? (აბზ. 111-114)
6. რას ნიშნავს საშინაო და საგარეო სუვერენიტეტი? მოიცვანეთ მაღლითები. (აბზ. 114-115))

გონებრივი იერიში: გაანალიზეთ რას ნიშნავს ერი და ხალხი, რა შემთხვევაში აქვს ხალხს თვითგამორკვევის უფლება? რა ობიექტური პირობები უნდა არსებობდეს სახელმწიფოს შექმნისათვის? (დანართი 6)

3. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი

აუცილებელია, ერთმანეთისგან გაიმიჯნოს „სახელმწიფოსა“ და „ხელისუფლების“ ცნებები. პირველი, როგორც უკვე ზემოთ წარმოდგენილი იყო, არის პოლიტიკური ორგანიზაცია, რომელსაც აქვს სუვერენიტეტი კონკრეტულ ტერიტორიასა და მასში მცხოვრებ ხალხზე, მაშინ, როცა ხელისუფლება არის ინსტიტუცია, რომელიც ქმნის და აღასრულებს კანონებს სახელმწიფოს შიგნით, ახორციელებს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას და აკონტროლებს სახელმწიფოში კანონებისა და ადამიანის უფლებების განუხრელ დაცვას და მართლმსაჯულებას.

ძალაუფლების ერთი ორგანოს ხელში კონცენტრაციის თავიდან ასაცილებლად თანამედროვე სახელმწიფოების მმართველობა ეფუძნება ხელისუფლების დანაწილებას. ეს უკანასკნელი თავის მხრივ სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან გამომდინარეობს.

კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, **სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით**. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი მიმართულია სახელმწიფო ძალაუფლების კონცენტრაციისა და ბოროტად გამოყენების რისკების თავიდან აცილებისკენ. სახელმწიფო ხელისუფლების ამგვარი ინსტიტუციონალიზაციის პირობებში შესაძლებელი ხდება სახელისუფლებლო ძალაუფლების უზურპირების პრევენცია, უზენაესი და წარუვალი კონსტიტუციური ღირებულების – ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა. ხელისუფლების ამგვარი ფორმით განხორციელება უზრუნველყოფს შესაბამის კონსტიტუციურ ორგანოებს შორის პასუხისმგებლობის რაციონალურ დანაწილებას. ხელისუფლების დანაწილების პირობებში, შესაძლებელი ხდება სახელმწიფო გადაწყვეტილებების მაქსიმალურად კვალიფიციურად, ობიექტურად და მიუკერძოებლად მიღება. თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოში ეფექტური და სამართლიანი მართვის წინაპირობაა შესაბამისი გადაწყვეტილებების მიღება იმ ორგანოების მიერ, რომლებიც კომპეტენტური არიან თავიანთი კონსტიტუციური სტატუსით, ფუნქციითა და უფლებამოსილებებით.

ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციური დებულების და- 117
ნიშნულებას არ წარმოადგენს ხელისუფლების მხოლოდ ფორ-
მალური დაყოფა სხვადასხვა შტოებად, არამედ მისი მიზანია,
აღნიშნულ შტოებს შორის შეკავებისა და გაწონასწორების რეა-
ლური და ქმედითი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მექანიზმე-
ბის უზრუნველყოფა, რაც გამოხატულია კიდევ კონსტიტუციის

შესაბამის თავებში მოცემული რეგულირებებით, რომლებიც განსაზღვრავენ ხელისუფლების თითოეული შტოს კომპეტენციას და მის ურთიერთმიმართებას სხვა შტოებთან.

- 118** ხელისუფლების დანაწილების თეორია, რომელიც ხშირად მოიხსენიება, როგორც ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, ძველი რომიდან იღებს სათავეს. ინგლისელმა ფილოსოფოსმა ჯონ ლოკმა (1632-1704) და განსაკუთრებით კი, ფრანგმა განმანათლებელმა, ფილოსოფოსმა შარლ ლუი დე მონტესკიემ, (1689-1755) იდეა ხელახლა გადაამუშავეს და ამგვარად დაედო დასაბამი მის თანამედროვე გაგებას.
- 119** ხელისუფლების დანაწილება, როგორც წესი ორგვარია: ჰორიზონტალური და ვერტიკალური. ჰორიზონტალური გულისხმობს საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლების არსებობას, ხოლო ვერტიკალური ცენტრალურ, რეგიონალურ და მუნიციპალურ (ადგილობრივი თვითმმართველობის) ხელისუფლებას.

ხელისუფლება ჰორიზონტალურად ნაწილდება როგორც:

- საკანონმდებლო
- აღმასრულებელი
- სასამართლო

თავიანთი უფლებამოსილებების განხორციელებისას ხელისუფლების შტოებს არ უნდა ჰქონდეთ შესაძლებლობა შეიჭრან სხვა ხელისუფლების შტოს სფეროში. ამის უზრუნველსაყოფად ხელისუფლების დანაწილების მექანიზმში მოქმედებს ურთიერთშეკავებისა და გაწონასწორების სისტემა.

- 120** ძალაუფლების გამიჯვნის თეორია სამი უმთავრესი პრინციპისგან შედგება: **ფუნქციების გამიჯვნა, ინსტიტუციონალური გამიჯვნა, შეკავებისა და გაწონასწორების მექანიზმი**. ფუნქციური გამიჯვნის თანახმად, აუცილებელია, ხელისუფლების შტოებს შორის უფლებამოსილებების განაწილება, ისე რომ ერთი შტოს კომპეტენცია მეორეში არ იჭრებოდეს. ინსტიტუციონალური გამიჯვნის მიხედვით, სავალდებულოა ხელისუფლების თითოეულ შტოს კონკრეტული ორგანო წარმოადგენდეს. ხოლო ურთიერთშეკავებისა და გაწონასწორების სისტემა გულისხმობს ხელისუფლების შტოთა იმ კომპეტენციებს, რომელთა მეშვეობითაც ისინი ახორციელებენ მათ კუთვნილ ძალაუფლებას და იმავდროულად ურთიერთშემოქმედებენ ერთმანეთზე, აკონტროლებენ ერთმანეთის საქმიანობას.

მაგალითად, კონტროლისა და გაწონასწორების სისტემის მიხედვით, ხელისუფლების ბალანსირებაში განსაკუთრებით უნდა აღი-

ნიშნის საკონსტიტუციო კონტროლის მნიშვნელობა, რაც გამოიხატება სასამართლო ხელისუფლების ფუნქციაში გააკონტროლოს როგორც საკანონმდებლო, ისე აღმასრულებელი ხელისუფლების აქტების კონსტიტუციურობის საკითხი. ასეთი კონტროლის არსი იმაში მდგომარეობს, რომ არ დაუშვას დანარჩენ ხელისუფლებათა თვითნებობა ისეთი არაკონსტიტუციური აქტების მიღებით, რომლებიც დაარღვევს ქვეყნის ძირითად კანონს, ხელყოფს ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს.

მიუხედავად იმისა, რომ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი პრინციპულად მიჯნავს და ანაწილებს შტოებს შორის ფუნქციებს და ანაწილებს მათ, ზოგიერთ, დასაბუთებულ შემთხვევაში დასაშვებია ერთი შტოს ფუნქციების ნაწილი შეითავსოს მეორემ. მაგალითად, საქართველოს პარლამენტი, მიუხედავად იმისა რომ იგი არის საკანონმდებლო ორგანო, ახორციელებს საგამოძიებო ან, სასამართლოს მსგავს ფუნქციას, მაშინ როდესაც პარლამენტში იქმნება საგამოძიებო კომისია.⁵¹

3.1. საკანონმდებლო ხელისუფლება

საქართველოს კონსტიტუციის 36-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, **საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო**, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას და ახორციელებს სხვა უფლებამოსილებებს.

სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემაში საქართველოს პარლამენტის ადგილის გასარკვევად ფასდება არამართო მისი კომპეტენცია, არამედ, უპირველეს ყოვლისა, მისი ურთიერთობა ხელისუფლების სხვა განშტოებებთან და მისი დამოუკიდებლობის ხარისხი, მისი როლი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპში. 2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებიდან მოყოლებული, იზრდება პარლამენტის, როგორც საკანონმდებლო და მთავრობის მაკონტროლებელი, კონსტიტუციური ორგანოს როლი ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში. დღემდე ცალსახად იკვეთებოდა ტენდენცია, საპარლამენტო რესპუბლიკის ჩამოყალიბების კუთხით. 2017 წლის კონსტიტუციური ცვლილებების ამოქმედების შედეგად **საქართველოს მმართველობის ფორმად განისაზღვრა კლასიკური საპარლამენტო ფორმა**, რომელიც ამცირებს ერთპიროვნული ძალაუფლების საფრთხეს და ქმნის ქვეყნის დემოკრატიული განვითარების გრძელვადიან პერსპექტივას.⁵²

51. იხ. დეტალურად აბზ. 201

52. იხ. დეტალურად დანართი 7.

3.2. აღმასრულებელი ხელისუფლება

- 123 საქართველოს კონსტიტუციის 54-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას.

ეს არის ორგანოთა სისტემა, რომელიც აღმასრულებელ-განმკარგულებელი ხასიათისაა და ახორციელებს სახელმწიფო ხელისუფლებას, კანონების შესრულებას ორგანიზაციული ფორმით. საქართველოს კონსტიტუცია მიუთითებს, რომ პარლამენტი განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, **მაგრამ მთავრობა ახორციელებს მათ**. სწორედ, აქ იკვეთება საკანონმდებლო (პარლამენტის) და აღმასრულებელი (მთავრობა) ხელისუფლების ფუნქციები.

- 124 საქართველოს მთავრობა უმაღლესი აღმასრულებელი ხელისუფლების კოლეგიური ორგანოა. იგი შედგება პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისაგან. მთავრობის შემადგენლობაში შეიძლება იყოს ერთი, ან რამდენიმე სახელმწიფო (ე.წ. „უპორტფელო“) მინისტრი. სამინისტროები იქმნება სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ცხოვრების განსაზღვრულ სფეროებში სახელმწიფო მმართველობისა და სახელმწიფო პოლიტიკის უზრუნველსაყოფად. მთავრობის სტრუქტურა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი განისაზღვრება კანონით. ყველა მთავრობა, თავისი უფლებამოსილების განხორციელებისას ხელმძღვანელობს სამთავრობო პროგრამით.⁵³ მთავრობის მეთაური არის პრემიერ-მინისტრი.

3.3. სასამართლო ხელისუფლება

- 125 საქართველოს კონსტიტუციის 59-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, **სასამართლო ხელისუფლება** დამოუკიდებელია და მას ახორციელებენ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო და საქართველოს საერთო სასამართლოები.

ადამიანის უფლებათა დაცვის ეფექტური მექანიზმი მჭიდროდაა დაკავშირებული სამართლის უზენაესობასთან, რომელიც თავის მხრივ გულისხმობს პირის უფლებებში ხელისუფლების ორგანოების ჩარევაზე სასამართლო კონტროლს. ჩვეულებრივ ასეთი კონტროლი სასამართლო ხელისუფლებამ უნდა განახორციელოს, ვინაიდან სწორედ, სასამართლო კონტროლი გულისხმობს დამოუკიდებლობის, მიუკერძოებლობისა და სათანადო პროცედურების დაცვის საუკეთესო გარანტიებს. საქართველოს სასამართლო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემას ქმნის საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, უზენაესი სასამართლო, აჭარისა და აფხაზეთის უმაღლესი სასამართლოები და საერთო იურისდიქცი-

53. იხ. დეტალურად დანართი 8.

ის სხვა სასამართლოები. სასამართლო ორგანოთა მთავარ ფუნქციურ დანიშნულებას წარმოადგენს სამართლის ნებისმიერი სუბიექტის უფლებათა დაცვა, რასაც იგი ახორციელებს **საკონსტიტუციო, სამოქალაქო, ადმინისტრაციული და სისხლის სამართალწარმოების მეშვეობით.**⁵⁴ სასამართლოს გადაწყვეტილების შეცვლა, შეუძლია მხოლოდ სასამართლოს.

3.4. საქართველოს პრეზიდენტი

საქართველოს პრეზიდენტს განსაკუთრებული, კონსტიტუციური სტატუსი გააჩნია. იგი არის საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური, ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი. პრეზიდენტი არის საქართველოს თავდაცვის ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი. იგი წარმოადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში. მიუხედავად საქართველოს პრეზიდენტის ამგვარი სტატუსისა, მნიშვნელოვანია მისი კონსტიტუციური როლისა და ფუნქციების მართებული, კონსტიტუციასთან თავსებადად აღქმა. საქართველოს პრეზიდენტი არ განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას და არც ახორციელებს მას. პრეზიდენტი აგრეთვე არ მიეკუთვნება აღმასრულებელ ხელისუფლებას, შესაბამისად, იგი მისი განხორციელების პროცესში არ მონაწილეობს. საქართველოს მთავრობა ანგარიშვალადებულია არა პრეზიდენტის, არამედ მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის წინაშე. პრეზიდენტი არ ფლობს საქართველოს მთავრობის საქმიანობის კონტროლის ბერკეტებს. ამგვარი, კონსტიტუციური ინფრასტრუქტურა საპარლამენტო მმართველობის მოდელისთვის არის დამახასიათებელი.

საკონტროლო შეკითხვები

1. რა მიზანს ემსახურება თანამედროვე სახელმწიფოში ხელისუფლების დანაწილება? (აბზ. 116)
2. რომელი სამართლებრივი აქტი განსაზღვრავს საქართველოში ხელისუფლების თითოეული შტოს კომპეტენციას და მის ურთიერთმიმართებას სხვა შტოებთან? (აბზ. 117)
3. დაასახელეთ ხელისუფლების დანაწილება სამი შტო. (აბზ. 120)
4. ხელისუფლების რომელი შტო განასახიერებს ქვეყნის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოს? (აბზ. 122)
5. მმართველობის რომელ ფორმას განსაზღვრავს საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია? (აბზ. 123)
6. რომელ ძირითად ფუნქციას განუსაზღვრავს კონსტიტუცია აღმასრულებელ ხელისუფლებას? (აბზ. 124)

54. იხ. დეტალურად დანართი 9.

7. დაასახელოთ ვინ შედის მთავრობის შემადგენლობაში. (აბზ. 125)
8. რას ნიშნავს ე.წ. „უპორტფელო“ მინისტრი? (აბზ. 125)
9. ვინ არის საქართველოს მთავრობის მეთაური? (აბზ. 125)
10. განსაზღვრეთ სასამართლო ხელისუფლების მთავრი ფუნქცია. (აბზ. 126)
11. რომელ სახელმწიფო ორგანოს შეუძლია სასამართლო გადაწყვეტილების გაუქმება, შეცვლა ან შეჩერება? (აბზ. 126)
12. ვინ არის არის საქართველოს თავდაცვის ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი. (აბზ. 127)

საგარჯიშო 1. საქართველოს პრეზიდენტმა საქართველოს პარლამენტს მიმართა საკანონმდებლო ინიციატივით, რომელიც ითვალისწინდა, საჯაროდ ცილისწამების სისხლის სამართლებრივად დასჯადად გამოცხადებას. პარლამენტის წევრთა ერთი ნაწილი იწონებდა იდეას, თუმცა პარლამენტის ბიურომ განაცხადა, რომ იგი ვერ მიიღებდა პრეზიდენტის ინიციატივას, რადგან პრეზიდენტს არ ჰქონდა უფლება მიემართა პარლამენტისთვის საკანონმდებლო ინიციატივით. პარლამენტის წევრთა ნაწილი კი მოითხოვდა ინიციატივის განხილვას.

უნდა განეხილა თუ არა საქართველოს პარლამენტს პრეზიდენტის ინიციატივა? (დანართი 7)

საგარჯიშო 2. საქართველოს პარლამენტის წევრი „გ“ არის ერთი უნივერსიტეტის პროფესორი, და იმავდროულად უნივერსიტეტის კანცლერი. პარლამენტის ერთ-ერთი ფრაქცია გამოვიდა ინიციატივით, რომ „გ“ ეწევა პარლამენტის წევრის სტატუსთან შეუთავსებელ საქმიანობას. შესაბამისად, ითხოვს, რომ „გ“-ს უნდა შეუწყდეს პარლამენტის წევრის სტატუსი.

შეაფასეთ, რამდენად არის პარლამენტის წევრის „გ“-ს საქმიანობა მისი სტატუსის შესაბამისი? (დანართი 7)

გონებრივი იერიში: რას ნიშნავს სადებუტატო იმუნიტეტი და სადებუტატო ინდემნიტეტი? რა განსვავებაა პარლამენტის წევრის ამ ორ გარანტიას შორის. გთხოვთ მსჯელობისას და მოიცვანოთ შესაბამისი მაგალითები. (დანართი 7)

გონებრივი იერიში: რას ნიშნავს კონტრასიგნაცია, ვინ არის კონტრასიგნირებულ აქტზე პასუხისმგებელი? რა კონსტიტუციურ სამართლებრივი მიზანი აქვს კონტრასიგნაციას. (დანართი 8)

IV ტავი

საჯარო მმართველობის ტერიტორიული მოწყობა

საქართველოს ტერიტორიულ, სახელმწიფოებრივ მოწყობას აწესრიგებს საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლის მე-3 პუნქტი, რომლის თანახმადაც, „საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა გადაისინჯება საქართველოს კონსტიტუციური კანონით, უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ.“ იმავე მუხლის მე-2 პუნქტით დადგენილია, რომ „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებები და მათი განხორციელების წესი განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციური კანონებით, რომლებიც საქართველოს კონსტიტუციის განუყოფელი ნაწილია“.

1. სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობა

- 127 სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის ქვეშ იგულისხმება სახელმწიფო ხელისუფლების ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული ორგანიზება, სახელმწიფოს შემადგენელ ნაწილებს, ცენტრალურ და ადგილობრივ ორგანოებს შორის ურთიერთობა. განასხვავებენ სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის ორ ძირითად ფორმას: **უნიტარულსა და ფედერაციულს**. განსხვავება აღნიშნულ ორ ფორმას შორის არის ის, რომ უნიტარული სახელმწიფო შედგება ადმინისტრაციული, ან პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული ერთეულებისაგან, მხოლოდ სუსტი სახელისუფლებო უფლებამოსილებებით, ხოლო ფედერაციული სახელმწიფოს ერთეულები წარმოადგენენ სახელმწიფოს მსგავს წარმონაქმნებს, უფრო ძლიერი მმართველობითი ხასიათით, მაგრამ სუვერენიტეტის გარეშე. რაც ორივე ტიპის ტერიტორიულ მოწყობაში გვხვდება არის ის, რომ ტერიტორიულ ერთეულებად დაყოფა ორივე სახელმწიფოში არსებობს. სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის სახე განისაზღვრება იმით, თუ როგორ არის გადანაწილებული უფლებამოსილებები ცენტრალურ და ადგილობრივ მმართველობით ორგანოებს შორის.

შესაბამისად, დღევანდელი მდგომარეობით, საქართველო არის დეცენტრალიზებული, ასიმეტრიული, უნიტარული სახელმწიფო, რეგიონალიზმის ნიშნებით. მის შემადგენლობაში შედის ორი ავტონომიური რესპუბლიკა და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე შექმნილი დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული.

- 128 საქართველოს კონსტიტუცია აჭარასა და აფხაზეთს ავტონომიური რესპუბლიკების სტატუსს ანიჭებს. კონსტიტუციის მიხედვით, აფხაზეთის და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების სტატუსი განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციური კანონებით, რომლებიც საქართველოს კონსტიტუციის განუყოფელი ნაწილია. გამომდინარე იქიდან, რომ **აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორია რუსეთის ფედერაციის მიერ არის ოკუპირებული** და მოქმედებს მსოფლიო თანამეგობრობის, საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ არაღიარებული სეპარატისტული რეჟიმი, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ კონსტიტუციური კანონი არ არის მიღებული. მისი მიღება დაკავშირებულია საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენასთან.

- 129 აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებებს დამოუკიდებლად, ცენტრალური ხელისუფლების ინტერვენციის გარეშე ახორციელებენ აჭარის ავტონომიური

რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოები. სახელმწიფოს მიერ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისთვის უფლებამოსილების დელეგირება დასაშვებია კანონით და იმ შემთხვევაში, თუ მას გადაეცემა ასეთი უფლებამოსილების რეალიზაციისთვის საჭირო მატერიალური და ფინანსური რესურსები.

ნიშანდობლივია, რომ აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას შეუძლია ეკონომიკის, სოფლის მეურნეობის, ტურიზმის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის, განათლების, კულტურის, სპორტისა და ახალგაზრდული პოლიტიკის, გარემოს დაცვის სფეროში განახორციელოს ნებისმიერი უფლებამოსილება, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით არ მიეკუთვნება სახელმწიფო ხელისუფლების განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას, ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიურ საკუთარ უფლებამოსილებას და რომლის განხორციელებაც საქართველოს კანონმდებლობით არ გამოირიცხება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებიდან. აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას გააჩნია საკუთარი კონსტიტუცია, რომელსაც საქართველოს ორგანული კანონის ძალა აქვს.

2007 წლის 13 აპრილს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებულ იქნა **„ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარებისათვის, სათანადო პირობების შექმნის შესახებ“ კანონი**. კანონის შესაბამისად, ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე 2007 წელს შეიქმნა დროებითი-ადმინისტრაციული ერთეული. კანონის თანახმად, დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის მმართველობითი ორგანოა არის დროებითი „ადმინისტრაცია“. 2008 წლიდან იგი დევნილობაში, საქართველოს ტერიტორიაზე, ფუნქციონირებს.

ეფექტიანი მმართველობის განხორციელებისასთვის გარდა ტერიტორიული მოწყობისა მნიშვნელოვან როლს თამაშობს საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობა.⁵⁵

55. იხ. V თავი. 1. საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობა და ორგანიზაციული მოწყობის არსი

2. ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა საქართველოში

- 132 როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, ხელისუფლების დანაწილების ვერტიკალი მოიცავს ცენტრალურ, ავტონომიურ და მუნიციპალურ დონეებს. მუნიციპალიტეტი არის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (სსიპ).

საქართველოს ტერიტორიაზე არის 69 მუნიციპალიტეტი. მუნიციპალიტეტებიდან: 5 არის თვითმმართველი ქალაქი – თბილისი, ბათუმი, ქუთაისი, რუსთავი და ფოთი. ხოლო 64 თვითმმართველი თემი, რომელთაგან 5 ოკუპირებულ ტერიტორიებზეა. საქართველოში ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად გადაწყვეტას უზრუნველყოფს საჯარო მმართველობის სისტემის დემოკრატიზაცია, დეცენტრალიზაცია და ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტიანი სისტემის ჩამოყალიბება.

- 133 მუნიციპალიტეტები ერთიანდებიან 9 მხარეში, რომლებიც არ წარმოადგენენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებს. მათ მხოლოდ საკოორდინაციო და საკონსულტაციო ფუნქცია გააჩნიათ თვითმმართველობის ერთეულებსა და მთავრობას შორის. მთავრობას წარმოადგენს სახელმწიფო რწმუნებული, ხოლო თვითმმართველ ერთეულს – გამგებელი/მერი, საკრებულოს თავმჯდომარე და მისი მოადგილე.

შესაბამისად, მოქალაქეთა ცხოვრებაში ადგილობრივი თვითმმართველობის განსაკუთრებული როლიდან გამომდინარე, იგი კონსტიტუციურ რანგშია აყვანილი. მას საქართველოს კონსტიტუციის მეცხრე თავი ეძღვნება.

- 134 ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მმართველობის კონტექსტში განსაკუთრებით საგულისხმოა სუბსიდიარობის პრინციპი. იგი არის კონსტიტუციის ერთ-ერთი დაუწერელი პრინციპი. **სუბსიდიარობის პრინციპი საფუძვლად უნდა დაედოს გონივრული და რაციონალური მართვის პოლიტიკას, რაც იმას ნიშნავს, რომ ის საკითხები, რომელიც შეიძლება განხორციელდეს სოციალური გაერთიანების დაბალ დონეზე, არ შეიძლება მიითვისოს ზემდგომმა დონემ.**

- 135 საქართველოში ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად გადაწყვეტას უზრუნველყოფს საჯარო მმართველობის სისტემის დემოკრატიზაცია, დეცენტრალიზაცია და ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტიანი სისტემის ჩამოყალიბება. **ადგილობრივ ხელისუფლებას მოქა-**

ლაქსთან ყველაზე ახლოს მყოფ ხელისუფლებასაც უწოდებენ. კონსტიტუციის მიხედვით, საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მეშვეობით. წარმომადგენლობითი ორგანო აირჩევა საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით. აღმასრულებელი ორგანოები აღასრულებენ წარმომადგენლობითი ორგანოების გადაწყვეტილებებს და ანგარიშვალდებული არიან მათ წინაშე. საქართველოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს ასევე თვითმმართველობის ერთეულების წარმომადგენლობითი ორგანოების დათხოვნას, თუ წარმომადგენლობითი ორგანოს მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებას.⁵⁶

კონსტიტუცია განსაზღვრავს წესს, რომლის მიხედვითაც ხელისუფლების რამდენიმე შტო მონაწილეობს თვითმმართველობის ერთეულების წარმომადგენლობითი ორგანოების დათხოვნაში. კერძოდ, საქართველოს პრეზიდენტი საქართველოს მთავრობის წარდგინებით და საქართველოს პარლამენტის თანხმობით გამოსცემს ბრძანებულებას საკრებულოს დათხოვნის ან მისი საქმიანობის შეჩერების შესახებ.

ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება მუნიციპალიტეტში. **მუნიციპალიტეტი შეიძლება იყოს ორი სახის, თვითმმართველი ქალაქი და თვითმმართველი თემი.** მთავარი განმასხვავებელი ნიშანი მუნიციპალიტეტის სახეებს შორის არის ის, რომ თვითმმართველი ქალაქი არის მხოლოდ ერთი დასახლება, რომელიც უნდა იყოს ქალაქის კატეგორიის, ხოლო თვითმმართველი თემი რამდენიმე დასახლებათა ერთობლიობაა.

მოსახლეობის განსახლების პირველადი ტერიტორიული ერთეული არის **დასახლება**. მას აქვს საკუთარი სახელწოდება, ადმინისტრაციული საზღვრები, ტერიტორია და ჰყავს რეგისტრირებული მოსახლეობა. არსებობს დასახლების შემდეგი კატეგორიები: სოფელი, დაბა, და ქალაქი.

სოფელი არის იმგვარი დასახლება, რომლის საზღვრებშიც ძირითადად სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა და სხვა ბუნებრივი რესურსებია მოქცეული. მისი ინფრასტრუქტურა არსებითად ორიენტირებულია სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობის განხორციელებაზე.

56. იხ. ფირცხალაშვილი, ანა, მირიანაშვილი გიორგი, "საქართველოს სახელმწიფო მოწყობის საფუძვლები" თბილისი 2018, გვ. 128.

დაბა კი არის დასახლება, რომლის ტერიტორიაზე განლაგებულია სამრეწველო საწარმოები, ტურისტული და საკურორტო დაწესებულებები, სამკურნალო და სოციალურ-კულტურული დაწესებულებები. იგი ასრულებს ადგილობრივი ეკონომიკურ-კულტურული ცენტრის ფუნქციებს. დაბის ინფრასტრუქტურა სოფლისაგან განსხვავებით, არსებითად ორიენტირებული არ არის სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობის განხორციელებაზე. იგი არის დასახლება, რომელიც თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციული ცენტრია.

ქალაქი წარმოადგენს იმ ტიპის დასახლებას, რომლის ტერიტორიაზეც განლაგებულია სამრეწველო საწარმოები, ტურისტულ, სამკურნალო, სოციალურ-კულტურულ დაწესებულებათა ქსელი და რომელიც ასრულებს ადგილობრივი ეკონომიკურ-კულტურული ცენტრის ფუნქციებს. ქალაქის ინფრასტრუქტურა ორიენტირებული არ არის სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობის განხორციელებაზე. ქალაქის კატეგორიას შეიძლება მიეკუთვნოს დასახლება, რომლის რეგისტრირებულ მოსახლეთა რაოდენობა 5000-ზე მეტია.

3. თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები

საქართველოს კონსტიტუცია ერთმანეთისაგან მიჯნავს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და **თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებებს**. იმავდროულად გასათვალისწინებელია, რომ თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილია კანონმდებლობის დაცვით და თავისი ინიციატივით მიიღოს გადაწყვეტილება ყველა იმ საკითხზე, რომელიც კანონით არ მიეკუთვნება სახელმწიფო ხელისუფლების, ან ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას.

139

საქართველოს კონსტიტუცია და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი აყალიბებენ მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების სახეებს, რომელიც არის **1. მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებები და 2. მუნიციპალიტეტის დელეგირებული უფლებამოსილებები**.

140

მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებას წარმოადგენს ისეთი უფლებამოსილება, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით არის დადგენილი და რომელსაც ის დამოუკიდებლად, საკუთარი პასუხისმგებლობით, ახორციელებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით განსაზღვრული, ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებები სრული და ექსკლუზიურია.

მუნიციპალიტეტის დელეგირებულ უფლებამოსილებად ითვლება სახელმწიფო/ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოს უფლებამოსილება, რომელიც მუნიციპალიტეტს გადაეცა კანონის ან ხელშეკრულების საფუძველზე, სათანადო მატერიალური და ფინანსური უზრუნველყოფით.

მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებების ზუსტი ნუსხა დეტალურად არის დადგენილი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-16 მუხლით. აღნიშნული კოდექსის მე-17 მუხლი კი ადგენს სახელმწიფო/ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოს უფლებამოსილებების ხელშეკრულებით დელეგირების წესსა და პირობებს. უფლებამოსილებათა დელეგირების მიზანი არის ის, რომ განსაზღვრული საკითხების ადგილობრივ დონეზე განხორციელება უფრო ეფექტიანია.

ადგილობრივი თვითმმართველობს კოდექსით მოცემული საკუთარი უფლებამოსილებების ჩამონათვალი პირობითად შეიძლება დაჯგუფდეს სფეროების მიხედვით:

141

1) საერთო ადმინისტრირების სფერო: თვითმმართველობის ორგანოთა სტრუქტურის შექმნა, თანამდებობის პირთა არჩევა და დანიშვნა, თვითმმართველი ერთეულის შიდა ადმინისტრაციული

დაყოფა, თვითმმართველი ერთეულის სიმბოლოების დადგენა, საპატიო წოდებებისა და ჯილდოების შემოღება, თვითმმართველი ერთეულის გაწევრება თვითმმართველობათა არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირებში, თვითმმართველ ერთეულში გეოგრაფიულ ობიექტთა სახელდება; თვითმმართველ ერთეულში შეკრებებისა და მანიფესტაციების გამართვასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება;

2) საფინანსო-ეკონომიკური სფერო: მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, განხილვა და დამტკიცება, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მოსმენა და შეფასება; საბიუჯეტო სახსრების განკარგვა; ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება, მათი განაკვეთების დადგენა ზღვრული ოდენობების ფარგლებში; თვითმმართველი ერთეულის განვითარების სტრატეგიების, პროგრამებისა და გეგმების მიღება და განხორციელება;

3) ტერიტორიული დაგეგმარებისა და მშენებლობის სფერო: მუნიციპალიტეტის სივრცითი ტერიტორიული დაგეგმვა და შესაბამის სფეროში ნორმებისა და წესების განსაზღვრა; ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტაციის, მათ შორის, მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის, განაშენიანების რეგულირების გეგმის, დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების, დამტკიცება; მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მშენებლობის ნებართვის გაცემა, მშენებლობაზე ზედამხედველობის განხორციელება

4) ბუნებრივი რესურსების, მიწათსარგებლობისა და ქონების მართვის სფერო: მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვა და განკარგვა; ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების, მათ შორის, წყლისა და ტყის რესურსების და მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული მიწის რესურსების მართვა;

5) ტერიტორიის კეთილმოწყობის, ინფრასტრუქტურის განვითარებისა და კომუნალური მეურნეობის სფერო: მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის კეთილმოწყობა და შესაბამისი საინჟინრო ინფრასტრუქტურის განვითარება; მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ქუჩების, პარკების, სკვერებისა და სხვა საჯარო ადგილების დასუფთავება, ტერიტორიის გამწვანება, გარე განათების უზრუნველყოფა; მყარი (საყოფაცხოვრებო) ნარჩენების შეგროვება და გატანა; წყალმომარაგების (მათ შორის, ტექნიკური წყლით მომარაგების) და წყალარინების უზრუნველყოფა; ადგილობრივი მნიშვნელობის სამელიორაციო სისტემის განვითარება; ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მართვა და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზებზე საგზაო მოძრაობის ორგანიზება; ავტოსატრანსპორტო საშუალებების პარკირების ადგილებით უზრუნველყოფა და დგომის/გაჩერების წესების რეგულირება; მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვის გაცემა; მოსახლეობის მუნიციპალური ტრანსპორტით

მომსახურების ორგანიზება; გარე ვაჭრობის, გამოფენების, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირება; გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება; შინაური ცხოველების ყოლის წესების დადგენა და უპატრონო ცხოველებთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა; სასაფლაოების მოწყობა და მოვლა-პატრონობა;

6) სოციალური სფერო: სკოლამდელი და სკოლისგარეშე აღზრდის დაწესებულებების შექმნა და მათი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა; ადგილობრივი თვითმყოფადობის, შემოქმედებითი საქმიანობისა და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა და განვითარება; ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლთა მოვლა-შენახვა, რეკონსტრუქცია და რეაბილიტაცია; ბიბლიოთეკების, საკლუბო დაწესებულებების, კინოთეატრების, მუზეუმების, თეატრების, საგამოფენო დარბაზებისა და სპორტულგამაჯანსაღებელი ობიექტების ფუნქციონირების უზრუნველყოფა და ახალი ობიექტების მშენებლობა; ადგილობრივი მნიშვნელობის ობიექტებზე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის, ბავშვებისა და მოხუცებისათვის სათანადო ინფრასტრუქტურის განვითარება, მათ შორის, საჯარო თავშეყრის ადგილებისა და მუნიციპალური ტრანსპორტის სათანადოდ ადაპტირებისა და აღჭურვის უზრუნველყოფა; უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა და რეგისტრაცია.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ მისი უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილება შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე შესასრულებლად სავალდებულოა.

სახელმწიფო ცენტრალური ხელისუფლება ახორციელებს სამართლებრივ ზედამხედველობას თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობაზე. ამგვარი ზედამხედველობა, გადაწყვეტილებათა მიზანშეწონილობის უზრუნველყოფის მიზნით, დასაშვებია მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილების საფუძველზე მიღებულ გადაწყვეტილებებთან მიმართებით. სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდება ორგანული კანონით დადგენილი წესით, თანაბომიერების პრინციპის შესაბამისად.

სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებულ საკითხებზე გადაწყვეტილებებს იღებენ თვითმმართველ ერთეულებთან კონსულტაციით. აღმასრულებელი ხელისუფლება, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ტერიტორიაზე მთავრობის წარმომადგენლობის უზრუნველსაყოფად უფლებამოსილია დანიშნოს სახელმწიფო რწმუნებულები. მას თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მთავრობა.

4. მუნიციპალიტეტის ორგანოები

- 144 მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოა კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანო – **მუნიციპალიტეტის საკრებულო**. იგი აირჩევა მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეების მიერ პირდაპირი წესით, 4 წლის ვადით. არჩევნები ტარდება ფარული კენჭისყრით, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე.
- 145 საკრებულოს კომპეტენცია გაწერილია სფეროების მიხედვით: 1. მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანიზებისა და მისი იდენტობის განმსაზღვრელ სფეროში 2. შიდა ორგანიზაციული საქმიანობის სფეროში; 3. აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობის რეგულირებისა და კონტროლის სფეროში; 4. საფინანსო-საბიუჯეტო სფეროში; 5. მუნიციპალიტეტის ქონების მართვის სფეროში.
- 146 მუნიციპალიტეტის **საკრებულოს თანამდებობის პირები** არიან: 1. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარე; 2. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე; 3. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის თავმჯდომარე; 4. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ფრაქციის თავმჯდომარე.
- 147 მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მორიგ სხდომებს თვეში ერთხელ მაინც იწვევს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარე. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომა უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. მუნიციპალიტეტის საკრებულო გადაწყვეტილებებს იღებს ღია კენჭისყრით. ფარული კენჭისყრა იმართება მხოლოდ პირის თანამდებობაზე არჩევის, თანამდებობიდან გადაყენებისა და უნდობლობის გამოცხადების საკითხების გადაწყვეტისას.
- 148 საკრებულო სხდომაზე იღებს **სამართლებრივ აქტებს**: ნორმატიულს – საკრებულოს დადგენილებას და ინდივიდუალურს – საკრებულოს განკარგულებას. გარდა სამართლებრივი აქტებისა, საკრებულო უფლებამოსილია განიხილოს და მიიღოს არასამართლებრივი ხასიათის გადაწყვეტილებებიც: მიმართვა, განცხადება, რეკომენდაცია, ცნობა და ა.შ.
- 149 მუნიციპალიტეტის **საკრებულოს სტრუქტურა შემდეგნაირია**: საკრებულო შედგება შემდეგი ერთეულებისაგან: მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ბიურო, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისია, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დროებითი სამუშაო ჯგუფი, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ფრაქცია, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს აპარატი.

მუნიციპალიტეტის უმაღლესი თანამდებობის პირი თვითმმართველ თემში არის გამგებელი, ხოლო თვითმმართველ ქალაქში – მერი. გამგებელი/მერი წარმოადგენს მუნიციპალიტეტს. იგი უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებების განხორციელებას.

გამგეობა/მერია არის მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოსადმი დაქვემდებარებული დაწესებულება, რომელიც უზრუნველყოფს გამგებლის/მერის უფლებამოსილების განხორციელებას. გამგეობას/მერიას ხელმძღვანელობს გამგებელი/მერი. გამგებელი/მერი ანგარიშვალდებულია მუნიციპალიტეტის საკრებულოსა და მოსახლეობის წინაშე. იგი აირჩევა 4 წლის ვადით, პირდაპირი არჩევნებით, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით. გამგებლად/მერად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 25 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 5 წელს მაინც. მერიის თანამდებობის პირები არიან: მერი; მერის პირველი მოადგილე; მერის მოადგილე; მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი.

მერია არის მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოსადმი დაქვემდებარებული დაწესებულება, რომელიც უზრუნველყოფს მერის უფლებამოსილების განხორციელებას. მერიას ხელმძღვანელობს მერი. მერია შედგება სტრუქტურული ერთეულებისგან.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი უშვებს მერისთვის უნდობლობის გამოცხადების შესაძლებლობას. აღნიშნული პროცედურა გაწერილია ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში. მერისთვის უნდობლობა გამოცხადებულად ჩაითვლება, თუ ინიციატივას მხარს დაუჭერს საკრებულოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედისა. მერისთვის უნდობლობის გამოცხადება იწვევს მისი უფლებამოსილების შეწყვეტას. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ მერისთვის უნდობლობის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში უნდობლობის საკითხის დასმა მომდევნო ნ თვის განმავლობაში დაუშვებელია. მერისთვის უნდობლობის გამოცხადების პროცედურის ინიცირება და უნდობლობის გამოცხადება დაუშვებელია მერის არჩევიდან ნ თვის, აგრეთვე მერის უფლებამოსილების ვადის ბოლო 1 წლის განმავლობაში.

საკონტროლო შეკითხვები:

1. რა იგულისხმება სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობაში? (აბზ. 128)
2. სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის რომელ ორ ძირითად ფორმას განასხვავებენ? (აბზ. 128)
3. რა სტატუსს ანიჭებს საქართველოს კონსტიტუცია აჭარასა და აფხაზეთს? (აბზ. 129)

4. რომელი კანონის თანახმად მინიჭა „ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქს დროებითი-ადმინისტრაციული ერთეულის სტატუსი? (აბზ. 132)
5. რა ორგანიზაციულ-სამართლებრივი სტატუსი აქვს საქართველოში მუნიციპალიტეტებს და რამდენი მუნიციპალიტეტია საქართველოს ტერიტორიაზე (აბზ. 133)
6. რა ზოგადი ფუნქციები აქვთ მთავრობის რწმუნებულებს, გუბერნატორებს ქვეყნის მხარეებში? (აბზ. 134)
7. რომელ ხელისუფლებას უწოდებენ მოქალაქესთან ყველაზე ახლოს მყოფ ხელისუფლებას? (აბზ. 136)
8. განმარტეთ განსხვავება სოფელს, დაბასა და ქალაქს შორის. (აბზ. 139)
9. საქართველოს კონსტიტუციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების რომელ სახეებს იცნობთ? (აბზ. 141)
10. ჩამოთვალეთ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით მოცემული საკუთარი უფლებამოსილებების ძირითადი სფეროები. (აბზ. 142)
11. დაასახელეთ საკრებულოს არჩევის წესი. (აბზ. 145)
12. რომელ სამართლებრივ აქტებს იღებს საკრებულო? (აბზ. 149)
13. ვინ არის მუნიციპალიტეტის უმაღლესი თანამდებობის პირი თვითმმართველ თემში? თვითმმართველ ქალაქში? (აბზ. 151)

სავარჯიშო: საქართველოს პრემიერ-მინისტრმა ქვეყანაში გერმანიის კანცლერის ოფიციალური ვიზიტისას, კანცლერს მოახსენა მისი გადაწყვეტილება, რომ თბილისის ერთ-ერთ მოედანს, გერმანელი ხალხისადმი პატივისცემის გამოხატვის მიზნით დაერქვას „ბერლინის“ მოედანი. მან აღნიშნა, რომ მართალია, ეს არის თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს გადასაწყვეტი საკითხი, თუმცა, იგი თავისი თანამდებობრივი რანგიდან გამომდინარე, და მისი პოლიტიკური პარტიის ნებით იღებს ამ გადაწყვეტილებას.

რამდენად არის პრემიერი უფლებამოსილი დაარქვას, ან გადაარქვას მოედნებს, ან ქუჩებს სახელი? (აბზ. 135)

გონებრივი იერიში: იმსჯელეთ დღევანდელი მდგომარეობით, საქართველოსთვის ტერიტორიული მოწყობის რომელი ფორმა გვაქვს დღეს საქართველოში, არის თუ არა იგი ოპტიმალური ქართული სახელმწიფოსათვის? თუ არა, როგორი იქნებოდა ყველაზე შესაბამისი ტერიტორიული მოწყობის ფორმა? (აბზ. 128)

V ტაჲი

საჯარო მმართველობის
ორგანიზაციული მოწყობის
საჯარო-სამართლებრივი
და კერძო-სამართლებრივი
ფორმები

1. საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობა და ორგანიზაციული მოწყობის არსი

- 152 საჯარო მმართველობა არის სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების ორგანიზებულად წარმართული პროცესი, რომელიც გულისხმობს მის განხორციელებას წინასწარ განსაზღვრული წესებისა და პროცედურების დაცვით. ტერმინი ორგანიზაციული მოწყობა, პირველ რიგში, უნდა განიმარტოს, როგორც ორგანიზების პროცესი, რაც შესაბამის გადაწყვეტილებებში აისახება, მეორე, როგორც აქედან გამომდინარე, ორგანიზაციული წარმონაქმნი (აღამიანების და ნივთების სახით) და მესამე, მისი შინაგანი წესრიგი (სტრუქტურული მოწყობა).

საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობა მოიცავს საჯარო დაწესებულებათა სისტემას, რომლებიც ახორციელებენ საჯარო მმართველობას და მასში მოიაზრება, როგორც ორგანიზაციული წარმონაქმნი, ისე პროცესის წარმართვის ორგანიზება (სტრუქტურული მოწყობა).

- 153 საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობა ემყარება იერარქიულობის პრინციპს, რაც გულისხმობს ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს, შესაბამისად, თანამდებობის პირისადმი ქვემდგომის დაქვემდებარებას. ეს გავლენას ახდენს უფლებამოსილებათა განაწილებაზე. გარდა იმისა, რომ ეს ემსახურება სამუშაოს განაწილების გზით უფლებამოსილების განხორციელებას, მას აქვს სამართლებრივი დატვირთვა. ზემდგომ ორგანოს (თანამდებობის პირს) უფლება აქვს განახორციელოს ზედამხედველობა ქვემდგომისადმი, მისცეს მას მითითებები და, საჭიროების შემთხვევაში, ქვემდგომის უფლებამოსილება განახორციელოს თვითონ. ასევე, ეს გავლენას ახდენს უფლების დაცვის სისტემაზე. საჩივარი, როგორც უფლების დაცვის საშუალება შეიტანება ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში ან თანამდებობის პირთან.⁵⁷

- 154 საჯარო მმართველობის ორგანიზაციულ მოწყობაში მნიშვნელოვანია კონკრეტული ადმინისტრაციული ორგანოს ნების ფორმირების პროცესი. **მონოკრატიულად** მოწყობილი დაწესებულების ნებას განსაზღვრავს ერთი ადამიანი (ხელმძღვანელი პირი). **კოლეგიური** ორგანოს შემთხვევაში გადაწყვეტილება მიიღება თანასწორუფლებიანი, უფლებამოსილი პირების უმრავლესობის ნების საფუძველზე.

- 155 **მონოკრატიულ** სისტემაში ხელმძღვანელ პირს აქვს ერთპიროვნული გადაწყვეტილების მიღების უფლება, ის არის აგრეთვე, ამ

57. სზაკ-ის 178-ე მუხლი.

დაწესებულებაში დასაქმებული პირების ზემდგომი თანამდებობის პირი. გადაწყვეტილების მიღების პროცესი არის სწრაფი და მიღებულ გადაწყვეტილებაზე პასუხისმგებელი სუბიექტი ნათლად არის განსაზღვრული. კოლეგიურ ორგანოში კი მისი თავმჯდომარე არის, მხოლოდ, პირველი თანასწორთა შორის (**primus inter pares**). გადაწყვეტილების მიღების პროცესი კანონით არის განსაზღვრული. გადაწყვეტილება მიიღება არა ერთპიროვნულად, არამედ კოლეგიურად. აუცილებელი ელემენტია კვორუმი, რომელიც გულისხმობს გადაწყვეტილების მისაღებად სხდომის გამართვის უფლებამოსილებისათვის აუცილებელ წინაპირობას, რომ სხდომას უნდა ესწრებოდეს წევრთა ნახევარზე მეტი და გადაწყვეტილების მიღების წინაპირობას, რომ მას მხარი უნდა დაუჭიროს სხდომაზე დამსწრე წევრთა ნახევარზე მეტმა. მიღებულ გადაწყვეტილებაზე პასუხისმგებელია არა ცალკეული წევრი, არამედ ორგანო, მიუხედავად მისი ცალკეული წევრის პოზიციისა. მაგ., საჯარო მმართველობის განმახორციელებელ მუნიციპალიტეტს აქვს ორი ორგანო – საკრებულო, როგორც კოლეგიური და მერი, როგორც მონოკრატიული ადმინისტრაციული ორგანო. მათი უფლებამოსილებები წინასწარ განსაზღვრული და ერთმანეთისგან გამიჯნულია. შიდაორგანიზაციული მოწყობა წესრიგდება შიდაორგანიზაციული აქტებით, ხოლო აქტები გარე ზემოქმედების ძალით აწესრიგებს ურთიერთობას მესამე პირებთან.

საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის საკითხის განხილვისას არ ვგულისხმობთ საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების ორგანოების ორგანიზაციული მოწყობის საკითხს, რამდენადაც ისინი არ არიან საჯარო მმართველობის ორგანოები, თუმცა მათ საქმიანობაშიც ვხვდებით საჯარო მმართველობას, როგორც ფუნქციას. ე.ი., როდესაც ვსაუბრობთ საჯარო მმართველობაზე ორგანიზაციული გაგებით, არ ვგულისხმობთ საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების ორგანოებს, მაგრამ ხელისუფლების ეს შტოები საჯარო მმართველობის განხორციელებისას, ფუნქციონალური გაგებით არიან საჯარო მმართველობის ორგანოები (ადმინისტრაციული ორგანოები) და აქვთ ამ ფუნქციის განხორციელებისათვის აუცილებელი ორგანიზაციული მოწყობა.

156

2. საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის მიზანი

- 157 საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის საკითხი მნიშვნელოვანია, რამდენადაც გამართულ სტრუქტურულ მოწყობაზე არის დამოკიდებული საჯარო მმართველობის ეფექტურობა.
- 158 ორგანიზაციული სტრუქტურის გამართულობა გულისხმობს მასში იმ პრიორიტეტული ამოცანების გათვალისწინებას, რომლის შესასრულებლადაც არის შექმნილი ეს დაწესებულება. როგორც კონკრეტული ბიზნეს გეგმა განსაზღვრავს კერძო სამართლის იურიდიული პირის ორგანიზაციული მოწყობის სტრუქტურას, ისე კონკრეტული საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების ეფექტიანი შესრულების მიზანი არის საჯარო დაწესებულების სტრუქტურული მოწყობის განმსაზღვრელი ფაქტორი.
- 159 საჯარო დაწესებულებებს აქვთ საერთო ამოცანები - ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების და კანონის უზენაესობის დაცვა, ასევე, ეკონომიურობისა და ეფექტურობის მიღწევა. ამ ზოგადი ამოცანების გვერდით თითოეულ დაწესებულებას აქვს კონკრეტული უფლებამოსილებები, რომლებიც მოითხოვს ინდივიდუალურ მიდგომებს. საჯარო დაწესებულების ორგანიზაციული მოწყობის საკითხის გადაწყვეტისას გათვალისწინებულ უნდა იქნას ორივე ფაქტორი.

3. საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის სამართლებრივი საფუძვლები

- 160 საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის (ორგანიზაციული წარმონაქმნის და პროცედურული მოწყობის) საფუძველია საკანონმდებლო ნორმები (ფორმალური ორგანიზაციული მოწყობა).
- 161 ორგანიზაციული მოწყობის კერძო-სამართლებრივი ფორმები განსაზღვრულია კერძო სამართალში. ადმინისტრაციული სამართალი არ შეისწავლის ორგანიზაციული მოწყობის კერძო-სამართლებრივ ფორმებს. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი და კანონი სამეწარმეო საქმიანობის შესახებ განსაზღვრავს სამეწარმეო (კომერციული) და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების სამართლებრივ ფორმებს. სახელმწიფო საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით იყენებს სამოქალაქო სამართლის მიერ შემოთავაზებულ სამეწარმეო საქმიანობის სუბიექტთა ორგანიზაციული მოწყობის ფორმებს (მაგ., შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება, სააქციო საზოგადოება). „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონი აწესრიგებს სამეწარმეო სუბიექტთა

სამართლებრივ ფორმას. სახელმწიფო აღნიშნული კანონით განსაზღვრული სამართლებრივი ფორმების გამოყენებით ახორციელებს სამეწარმეო საქმიანობას. სამეწარმეო საქმიანობად მიიჩნევა მართლზომიერი და არაერთჯერადი საქმიანობა, რომელიც ხორციელდება მოგების მიზნით. აღნიშნული არ გულისხმობს იმას, რომ სახელმწიფო ერთგვარადაა სამეწარმეო საქმიანობაში მოგების მიღების მიზნით, არამედ ის საჯარო სამართლებრივი ფუნქციების განხორციელების მიზნით იყენებს ორგანიზაციული მოწყობის მოქნილ ფორმას, რომელიც შესაძლებლობას იძლევა საჯარო მმართველობა განხორციელდეს ეკონომიურობისა და ეფექტიანობის პრინციპის გათვალისწინებით.

საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის საჯარო სამართლებრივ ფორმებს განსაზღვრავს საჯარო სამართალი (სახელმწიფო მოწყობის სამართალი და საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის (ადმინისტრაციული) სამართალი); საქმიანობის საჯარო სამართლებრივი ფორმების განსაზღვრა კი არის ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის მოწესრიგების სფერო.

საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის საჯარო სამართლებრივი ფორმა გვხვდება სამ შემთხვევაში: სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ორგანიზაციული მოწყობის სახით.⁵⁸

სახელმწიფო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის სამართლებრივ საფუძველს ქმნის საქართველოს კანონი „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“. საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. მთავრობა ახორციელებს როგორც ქვეყნის პოლიტიკურ მართვას, ისე საჯარო მმართველობას. მთავრობის, როგორც საჯარო მმართველობის ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივ ფორმები და გადაწყვეტილების მიღების წესები განისაზღვრება სზაკ-ით.

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივ საფუძველებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებებს, მათი შექმნისა და საქმიანობის წესებს, მათ ფინანსებსა და ქონებას, ურთიერთობებს მოქალაქეებთან, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებთან და საჯარო და კერძო სამართლის იურიდიულ პირებთან, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგა-

58. იხ. პაატა ტურავა, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი 2016, გვ. 30-49.

ნოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობისა და პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის განხორციელების წესებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების გამოყენების და გადაწყვეტილების მიღების წესებს ადგენს სზაკ-ი.⁵⁹

- 166** საჯარო სამართლის იურიდიული პირის (სსიპ) შექმნის, საქმიანობისა და ორგანიზაციის წესს ადგენს საქართველოს კანონი „საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შესახებ“. სსიპ-ის საქმიანობის სამართლებრივი ფორმები და გადაწყვეტილების მიღების პროცესი წესრიგდება სზაკ-ით, ხოლო მისი უფლებამოსილების შინაარსს განსაზღვრავს ის სპეციალური საკანონმდებლო აქტი, რომლის აღსასრულებლადაც იქმნება ეს იურიდიული პირი.

საკონტროლო შეკითხვები

1. განსაზღვრეთ საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის ცნება და არსი (აბზ. 152);
2. განსაზღვრეთ იერარქიულობის პრინციპის მნიშვნელობა საჯარო მმართველობის ორგანიზაციულ მოწყობაში (აბზ.153);
3. ჩამოაყალიბეთ საჯარო მმართველობის მონოკრატიული და კოლეგიური მოწყობის ძირითადი მახასიათებლები (აბზ. 154-155);
4. საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის საკითხის ქვეშ ექცევა თუ არა საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების ორგანოები (აბზ. 156);
5. ჩამოაყალიბეთ საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის მნიშვნელობა (აბზ. 157-159);
6. განსაზღვრეთ საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის კერძო-სამართლებრივი საფუძვლები (აბზ. 161);
7. განსაზღვრეთ საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის საჯარო-სამართლებრივი საფუძვლები (აბზ. 162-163).

59. ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა საქართველოში, იხ. აბზ. 132-151.

4. საჯარო მმართველობის ცნება და არსი

საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის სამართლებრივი ფორმების ანალიზი შეუძლებელია საჯარო მმართველობის ცნების და არსის განსაზღვრის გარეშე. 167

ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერებაში გხვდება მცდელობა ასეთი ცნების ჩამოყალიბების. მიზნის მიღწევის ორი გზა არსებობს: საჯარო მმართველობის ცნების დეფინიცია ან მისი შინაარსობრივი აღწერა. იურიდიულ ლიტერატურაში გამოთქმული მოსაზრების თანახმად, შეუძლებელია საჯარო მმართველობის (სრულყოფილი) დეფინიცია⁶⁰, შესაძლებელია მისი აღწერა მისთვის დამახასიათებელი კრიტერიუმების და ნიშნების გამოყენებით. სრულყოფილი დეფინიციის ჩამოყალიბების სირთულე გამომდინარეობს საჯარო მმართველობის რადიკალურად განსხვავებული სფეროებით, რომელიც შეუძლებელია მოექცეს ერთიან განმარტებაში. 168

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების მიერ⁶¹. აღმასრულებელი ხელისუფლება არის საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი ხელისუფლების შტო. ე.ი. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის შესაბამისად, საჯარო მმართველობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების ნაწილი. თუმცა, მთავრობის მიერ სახელმწიფოს ძირითადი პოლიტიკის წარმმართველი საქმიანობა და პოლიტიკური გადაწყვეტილებები არ არის მმართველობითი საქმიანობა, არამედ ეს არის მთავრობის, როგორც პოლიტიკური ორგანოს საქმიანობა, რომელიც ხორციელდება კონსტიტუციური კომპეტენციის ფარგლებში.⁶² 169

საჯარო მმართველობის ცნების ჩამოყალიბება შესაძლებელია ორგანიზაციული და მატერიალური გაგებით: 170

საჯარო მმართველობა **ორგანიზაციული** გაგებით არის საჯარო მმართველობის კანონით განსაზღვრული ორგანიზაციული მოწყობის სისტემა, რომელიც შედგება ადმინისტრაციული ორგანოებისა და სხვა მმართველი ერთეულებისაგან.

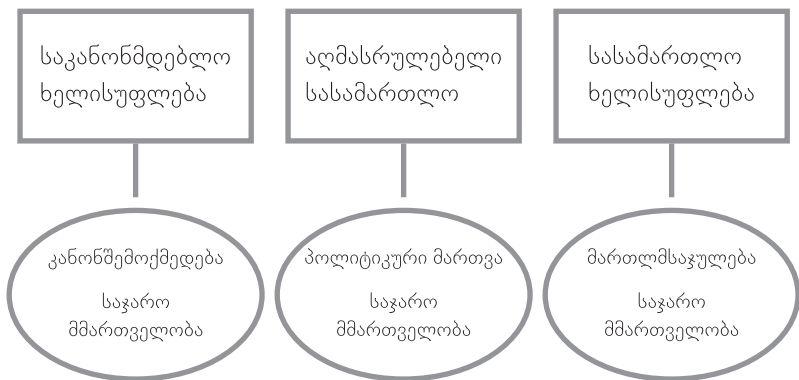
60. ჯერ კიდევ მე-20 საუკუნის 50-ანი წლების ლიტერატურაში გამოითქვა ეს მოსაზრება. იხ. Forsthoof, Ernst, Verwaltungsrecht, I, 10 Aufl. 1973. გვ. 1.

61. საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მე-3 ნაწილის თანახმად, სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით.

62. სახელმწიფოს უფლებამოსილებები და მისი პასუხისმგებლობა, იხ. აბგ. 108-114. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, იხ. აბგ. 115-126.

საჯარო მმართველობა **მატერიალური** გაგებით არის სახელმწიფოს ის საქმიანობა, რომლის მიზანია მმართველობითი ფუნქციების განხორციელება, ანუ რომელიც არ გულისხმობს კანონშემოქმედებას, მართლმსაჯულებას და ქვეყნის პოლიტიკურ მართვას.

- 171 საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული და მატერიალური გაგებით გამოიყვანას აქვს არსებითი მნიშვნელობა, რამდენადაც ის ეფუძნება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს, რომლის იდეაა სახელმწიფოს თითოეული ფუნქციის კონკრეტულ სახელმწიფო ორგანოზე მიკუთვნება, რაც ემსახურება ძალაუფლების ერთ შტოში კონცენტრაციის თავიდან აცილებას. თუმცა, ეს მაინც არ გვაძლევს სრულყოფილ შედეგს, რამდენადაც, საჯარო მმართველობა როგორც ფუნქცია, ასევე ხორციელდება საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების მიერ. საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ კანონშემოქმედება, ხოლო სასამართლო ხელისუფლების მიერ მართლმსაჯულება ვერ განხორციელდება თუ კი მათ არ ექნებათ ადმინისტრაციული ნაწილი, რომელიც მმართველობითი ფუნქციის განხორციელების გზით უზრუნველყოფს ამ ხელისუფლების შტოების მიერ საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებას. აგრეთვე, საგულისხმოა ის ფაქტი, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლება მმართველობითი ფუნქციების გვერდით ახორციელებს არამმართველობით ფუნქციებს (მაგ., პოლიციელი სამართალდარღვევაზე რეაგირების დროს, პრეზიდენტი კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებისას) და, გარკვეული წინაპირობების არსებობის შემთხვევაში, მონაწილეობს კანონშემოქმედების პროცესში (გამოსცემს კანონებს მატერიალური გაგებით). უფრო მეტიც, საქართველოს სინამდვილეში, სასამართლო ხელისუფლება ჩართულია საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესში (მაგ., მოსამართლის ბრძანება მეწარმის საქმიანობის შემოწმების თაობაზე⁶³).



63. სასკ-ის მე-7¹ თავი.

საჯარო მმართველობა არის აღმასრულებელი ხელი-
სუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორ-
განობის, აგრეთვე, საჯარო მმართველობის, როგორც
ფუნქციის განმახორციელებელი სუბიექტების მიერ საკუ-
თარი პასუხისმგებლობის ქვეშ, წინასწარ განსაზღვრული
მიზნების და სამართლებრივი ბოჭვის ფარგლებში განხორ-
ციელებული მმართველობითი საქმიანობა, ანუ საქმიანობა,
რომელიც არ არის კანონშემოქმედება, მართლმსაჯულება
და პოლიტიკური ხასიათის ღონისძიებები.

საჯარო მმართველობის (მატერიალური გაგებით) ზემოთ მოცემულ 172
განმარტებას საფუძვლად უდევს ე.წ. სუბტრაქციის (გამოკლების
გზით შედეგის მიღების) მეთოდი, რომელსაც გერმანელი მეცნი-
ერი ოტო მაიერი იყენებდა. ამ თეორიის თანახმად: „მმართველო-
ბა არის სახელმწიფოს საქმიანობა თავისი მიზნების განსახორ-
ციელებლად, რაც არც კანონშემოქმედებაა და არც მართლმსაჯუ-
ლება.“ ე.წ. ახალი სუბტრაქციის ფორმულის თანახმად, „საჯარო
მმართველობა, მატერიალური გაგებით, გულისხმობს სახელმწი-
ფოს ისეთ საქმიანობას, რომელიც არც კანონშემოქმედებასა და
მართლმსაჯულებას და არც მთავრობასა და შეიარაღებულ ძა-
ლებს მიეკუთვნება“.⁶⁴

საჯარო მმართველობის შინაარსის განსაზღვრა შესაძლებელია 173
მისი ფუნქციების საფუძველზე. სამეცნიერო ლიტერატურაში გამო-
ყოფენ საჯარო მმართველობის შემდეგ ფუნქციებს: კანონის აღს-
რულება, ძირითადი უფლებების განხორციელების ფუნქცია და
წესრიგის, დაცვისა და მომსახურების ფუნქცია. საჯარო მმართვე-
ლობის ფუნქციების მიხედვით შეგვიძლია გამოვყოთ:

ა. **მომწესრიგებელი საჯარო მმართელობა** გხვდება მმართლწეს-
რიგის სფეროში. მისი მიზანია საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა
და მართლწესრიგის დაცვა, ამ დასაცავი სიკეთისათვის საფრთხის
თავიდან აცილების გზით.

ბ. **მომსახურებითი მმართველობა** არის თანამედროვე საჯარო
მმართველობის მნიშვნელოვანი ნაწილი, რომელიც მოიცავს, რო-
გორც სოციალური მომსახურების სფეროს, ისე ინფრასტრუქტუ-
რის (მაგ., გზები) და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ობიექტების
(მაგ., საბავშვო ბაღები, პარკები და სკვერები) შექმნას, რომელიც
ემსახურება ადამიანების საარსებო პირობების უზრუნველყოფას
და გაუმჯობესებას. მომსახურების სფეროს მნიშვნელოვანი ნაწი-
ლია ადამიანის არსებობისათვის აუცილებელი პირობების უზრუნ-

64. იხ. პაატა ტურავა, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი 2016, გვ.

ველყოფა (არსებობისათვის ზრუნვა), რომელიც გულისხმობს ისეთი საარსებო საშუალებების შექმნას, როგორიცაა მოსახლეობის ელექტროენერგიით, ბუნებრივი გაზით, წყლით, საზოგადოებრივი ტრანსპორტით და ა.შ. უზრუნველყოფა.

გ. **ორგანიზაციული მმართველობა** არის საჯარო მმართველობის ის ფორმა, როდესაც ხდება საზოგადოებრივი ცხოვრების სოციალურ, ეკონომიკურ თუ კულტურის სფეროში მიზანმიმართული ჩარევა (მხარდაჭერა) შესაბამისი სუბვენციების (განსაზღვრული ღონისძიებებისათვის მიზნობრივად გამოყოფილი ფულადი დახმარებები) და სუბსიდიების (ფულადი ან ნივთიერი დახმარება, რომელსაც უწევს სახელმწიფო ცალკეულ პირებს) საშუალებით.

დ. **საგადასახადო მმართველობა** ემსახურება სახელმწიფოს ფუნქციონირებისათვის აუცილებელი ფინანსური საშუალებების შექმნას გადასახადების და მოსაკრებლების გადახდის სისტემის შექმნით და ფუნქციონირებით. საგადასახადო მმართველობა არის ადმინისტრაციული სამართლის კერძო ნაწილის დარგების – საგადასახადო სამართლის და საბიუჯეტო სამართლის მოწესრიგების საგანი.

ე. **საკუთარი საჭიროებების უზრუნველყოფის მმართველობა** ემსახურება საჯარო მმართველობის განხორციელებისათვის საჭირო პერსონალის და მატერიალური საშუალებების უზრუნველყოფას. საჯარო მმართველობის კანონიერების პრინციპის გვერდით მნიშვნელოვან ადგილს იკავებს მისი ეფექტიანობის და ეკონომიურობის პრინციპი, რაც გულისხმობს სწრაფად და ნაკლები ხარჯებით საუკეთესო შედეგის მიღწევას.

- 174 საჯარო მმართველობის შინაარსს განსაზღვრავს საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული **სახელმწიფოს მიზნები**. საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საქართველო არის დემოკრატიული (მუხლი 3), სამართლებრივი (მუხლი 4) და სოციალური (მუხლი 5) სახელმწიფო. თუმცა, საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის საფუძველზე (მიუხედავად იმისა, რომ ის მოცემულია ადამიანის ძირითადი უფლებების თავში) შეგვიძლია ვთქვათ, რომ საქართველო არის დემოკრატიული, სამართლებრივი, სოციალური და ეკოლოგიური სახელმწიფო⁶⁵, რაც საჯარო მმართველობის შინაარსთან მიმართებით ნიშნავს იმას, რომ საჯარო მმართველობა ხორციელდება სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის გათვალისწინებით და ქმნის სოციალური უსაფრთხოებისა და გარემოს დაცვის მიზნების შესაბამის მინიმალურ სტანდარტებს.

65. ადმინისტრაციული წარმოება სამართლებრივ, დემოკრატიულ, სოციალურ და ეკოლოგიურ სახელმწიფოში, იხ. აბზ. 12-35.

შინაარსობრივად საჯარო მმართველობას აღწერს მისი საქმი- 175
ანობის სფეროები: მმართველობა მართლწესრიგის, მშენებლობის,
განათლების, ჯანდაცვის, გარემოს დაცვის და ა.შ. სფეროებში.

საჯარო მმართველობის საქმიანობის აღწერა შესაძლებელია მის 176
ცალკეულ ინდივიდზე ზემოქმედების ხასიათის მიხედვით. ერთმა-
ნეთისაგან მიჰნავენ **შემზღუდველი** ხასიათის მმართველობას, რო-
მელიც იწვევს მოქალაქეთა უფლებების შემზღუდვას აკრძალვებისა
და იძულების საშუალებების გამოყენებით და **აღმჭურველი**⁶⁶ ხა-
სიათის მმართველობას, რომელიც ახდენს ცალკეული ინდივიდე-
ბის მდგომარეობის გაუმჯობესებას ფინანსური ან მატერიალური
დახმარების ან საზოგადოებრივი დაწესებულებების შექმნის გზით.
აღმჭურველი ხასიათის გაადფყვეტილებები, რომლებიც არ ახდენს
ზეგავლენას ცალკეულ ინდივიდზე გზვდება დაგეგმვითი ხასიათის
მმართველობითი საქმიანობის სახით. მისი მიზანია მომავლის
მოვლენებზე მოახდინოს ზეგავლენა.

ასევე შესაძლებელია საჯარო მმართველობის აღწერა კანონზე 177
დაქვემდებარების ხარისხის მიხედვით. მიჰნავენ კანონით დად-
გენილ წესებზე **დაქვემდებარებულ** და კანონისგან თავისუფალ
საჯარო მმართველობას. კანონით შებოჭილი მმართველობა
ემსახურება კანონმდებლის მიერ კანონში ასახული ნების რეალი-
ზაციას (მაგ., მართლწესრიგის დაცვა პოლიციის შესახებ კანონის
საფუძველზე). კანონისაგან თავისუფალი მმართველობა ფაქტო-
ბრივ შედეგებს იწვევს კანონის აღსრულების გარეშე, რაც არ გუ-
ლისხმობს სამართლის ნორმით (ბოჭვისგან) სრულ თავისუფლე-
ბას. (მაგ., დიპლომატიური სამსახურები, საინფორმაციო ხასიათის
ლონისძიებები).

ასევე, შესაძლებელია საჯარო მმართველობის განსაზღვრა მისი 178
საქმიანობის მომწესრიგებელი ნორმების სამართლებრივი ბუნე-
ბით. საჯარო მმართველობა შესაძლებელია განხორციელდეს კერ-
ძო სამართლის ნორმების საფუძველზე. როდესაც საჯარო მმარ-
თველობა საკუთარ უფლებამოსილებებს ახორციელებს კერძო
სამართლის გამოყენებით, ადგილი აქვს ურთიერთობას **მმართვე-
ლობის კერძო სამართალის** სფეროში. ეს არ უნდა გავიგოთ რო-
გორც გაქცევა კერძო სამართალში, რაც ნიშნავს იმას, რომ უფლე-
ბამოსილების განხორციელების პროცესში კერძო-სამართლებრი-
ვი ინსტრუმენტების გამოყენება ხდება საჯარო-სამართლებრივი
ბოჭვის ფარგლებში. სახელმწიფოს (თვითმმართველობას) აქვს
არჩევანი საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების ორგა-
ნიზაციული და საქმიანობის საჯარო და კერძო-სამართლებრივ
ფორმებს შორის. (მაგ., მოსახლეობის საზოგადოებრივი ტრან-
სპორტით უზრუნველყოფა კერძო-სამართლებრივი ფორმით).

66. სზაკ-ის მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი.

- 179 საჯარო მმართველობის აღწერა შესაძლებელია, ასევე, სხვა კრიტერიუმების საფუძველზე. საჯარო მმართველობისთვის დამახასიათებელია სპეციფიკური ნიშნები, რომელიც აღწერს მის სამუშაოს. მისი საქმიანობის ობიექტია საზოგადოება. ის არის საჯარო ინტერესებზე ორიენტირებული. ის ახდენს მომავლის განსაზღვრას კონკრეტული ღონისძიებების განხორციელებით.

საკონტროლო შეკითხვები

1. რაში მდგომარეობს საჯარო მმართველობის ცნების ჩამოყალიბების სირთულე (აბზ. 168-169);
2. ჩამოაყალიბეთ საჯარო მმართველობის ცნების ორგანიზაციული და მატერიალური გაგების არსი და მნიშვნელობა (აბზ. 170-171);
3. ჩამოაყალიბეთ საჯარო მმართველობის დეფინიცია ე.წ. სუბსტრატციის მეთოდზე დაყრდნობით (აბზ. 172);
4. ჩამოაყალიბეთ საჯარო მმართველობის შინაარსი მისი ფუნქციების საფუძველზე (აბზ. 173);
5. ჩამოაყალიბეთ საჯარო მმართველობის შინაარსი საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული სახელმწიფოს მიზნებზე დაყრდნობით (აბზ. 174);
6. ჩამოაყალიბეთ საჯარო მმართველობის შინაარსი მისი საქმიანობის სფეროების მიხედვით (აბზ.175);
7. ჩამოაყალიბეთ საჯარო მმართველობის შინაარსი მის ცალკეულ ინდივიდზე ზემოქმედების ხასიათის მიხედვით (აბზ. 176);
8. ჩამოაყალიბეთ საჯარო მმართველობის შინაარსი მის კანონზე დაქვემდებარების ხარისხის მიხედვით (აბზ. 177);
9. ჩამოაყალიბეთ საჯარო მმართველობის შინაარსი მისი საქმიანობის მომწესრიგებელი ნორმების სამართლებრივი ბუნების გათვალისწინებით (აბზ. 178);

5. საჯარო მმართველობის განმახორციელებელ პირთა სამართლებრივი სტატუსი

საჯარო მმართველობა, როგორც ფუნქცია ხორციელდება არა მარტო აღმასრულებელი ხელისუფლების განმახორციელებელი საჯარო დაწესებულებების მიერ, არამედ ის გვხვდება საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების საქმიანობაში. ხელისუფლების სამივე შტოს, აგრეთვე, მუნიციპალიტეტის ორგანოების და სსიპ-ის საქმიანობა, რომელიც დაკავშირებულია საჯარო მმართველობის განხორციელებასთან ქმნის საჯარო სამსახურს, ხოლო მისი განმახორციელებელი პირები არიან საჯარო მოსამსახურეები.

საქართველოში ფართოდ გამოიყენება საჯარო მმართველობის განხორციელება კერძო სამართლის იურიდიული პირის ფორმით. მიუხედავად იმისა, რომ ისინი ახორციელებენ მნიშვნელოვან მმართველობით ფუნქციას, მათზე არ ვრცელდება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედება. მმართველობითი ფუნქციების კერძო პირებზე გადაცემის იდეა ეფუძნება ნაკლები სახელმწიფო აპარატის იდეას. რამდენადაც იზრდება სახელმწიფოს მმართველობითი ფუნქციები იზრდება ამ ფუნქციის განმახორციელებელი საჯარო მოხელეების რაოდენობა, რაც იწვევს ფინანსური დანახარჯების ზრდას. თუ კი კერძო სამართლის იურიდიულ პირებში შემოვიტანთ მოხელის სტატუსს, აზრს დაკარგავს საჯარო მმართველობის პრივატიზაციის ანუ კერძო პირებზე მმართველობითი ფუნქციების გადაცემის მოდელი, რამაც ხელი უნდა შეუწყოს სახელმწიფოს განტვირთვას. რა არის ის მმართველობითი ფუნქციები, რომელიც ხორციელდება საჯარო მოსამსახურეების მიერ და რომელი ფუნქციების დელეგირება შეიძლება მოხდეს კერძო პირებზე, ეს არ არის ცალსახა, რამდენადაც საჯარო მმართველობის ყველა სფეროში ხდება ორგანიზაციული მოწყობის კერძო ფორმების გამოყენება.⁶⁷

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი ქმნის სამართლებრივ საფუძვლებს საქართველოს ერთიანი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებისა და ფუნქციონირებისათვის. ქართული საჯარო სამსახურის სისტემის სამართლებრივი საფუძვლების ძირითადი მახასიათებლებია კარიერულ განვითარებაზე (კარიერული წისვლა დამსახურების შესაბამისად) დაფუძნებული საჯარო სამსახური, სადაც საჯარო მმართველობა გამიჯნულია ქვეყნის პოლიტიკური მართვისგან (პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი) და ხორციელდება კეთილსინდისიერებაზე, მიუკერძოებლობასა და ანგარიშვალდებულებაზე დაფუძნებით, რაც არის საჯარო მმართველობის უწყვეტობის (სტაბილურობის) გარანტი.

67. ასევე იხ. აბზ. 58-59.

- 183 საჯარო სამსახურის სისტემის ერთიანობა ეფუძნება სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების და მუნიციპალიტეტების მიერ განხორციელებულ ფუნქციას – საჯარო მმართველობას, რომელსაც ახასიათებს სახელმწიფო ხელისუფლების სხვა ფუნქციებისგან (კანონშემოქმედება და მართლმსაჯულება), განსხვავებული ნიშანი – უწყვეტობა.
- 184 საჯარო სამსახურის ერთიან სისტემაში საჯარო სამსახური ხორციელდება საჯარო მოსამსახურის სტატუსის მქონე პირების მიერ, რომელთა შორისაც, განსაკუთრებით უნდა გამოიყოს პროფესიული საჯარო მოხელის სტატუსი. საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის რეგულირების სფეროს ძირითადი შინაარსი მდგომარეობს პროფესიული საჯარო მოხელის სამსახურში მიღების, სამსახურის გავლის და მისი სამართლებრივი და სოციალური დაცვის გარანტიების შექმნის საკითხების განსაზღვრაში.
- 185 როგორც აღინიშნა, კანონის ამოსავალი წერტილია საჯარო მმართველობა, როგორც ფუნქცია, რაც ხორციელდება სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მუნიციპალიტეტის ორგანოების და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მიერ. აღნიშნულ ორგანოებში საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი პირები არიან საჯარო მოსამსახურეები. მათი სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობის მოწესრიგება არის საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის რეგულირების სფერო.
- 186 ქვეყნის საჯარო სამსახური ეფუძნება პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტს. მიდგომა ემყარება მოსაზრებას, რომ საჯარო სამსახური ეყრდნობა მთელ რიგ პრინციპებსა და ღირებულებებს (მაგალითად, კანონიერება, მიუკერძოებლობა, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი, საერო ხასიათი და ა.შ.). იგი მოითხოვს საჯარო-სამართლებრივ ვალდებულებებით (მაგალითად, ერთგულება, მიუკერძოებლობა) და სამართლებრივი, სოციალური გარანტიებით აღჭურვილი საჯარო მოხელის ინსტიტუტს.
- 187 რამდენადაც საჯარო მმართველობა როგორც სახელმწიფოს ხელისუფლების ორგანოების საქმიანობა არ მოიცავს მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების საქმიანობას და ის ასევე გვხვდება საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების საქმიანობაში, უფრო მეტიც, ის ასევე გვხვდება ორგანიზაციული მოწყობის კერძო სამართლის ფორმით, აუცილებელი გახდა ისეთი ტერმინის შემოტანა, რომელიც გააერთიანებს საჯარო მმართველობის განხორციელების ყველა აღნიშნულ შემთხვევას. საჯარო მმართველობის შინაარსის განსაზღვრისათვის მნიშვნელოვანია კანონმდებლის მიერ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი „ადმინისტრაციული ორგანოს“ ცნება.

სზაკ-ის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანო არის „ყველა სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის ორგანო ან დაწესებულება, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (გარდა პოლიტიკური და რელიგიური გაერთიანებებისა), აგრეთვე ნებისმიერი სხვა პირი, რომელიც კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებებს“.

ადმინისტრაციული ორგანოს ცნების განსაზღვრისათვის მნიშვნელოვანია მისი ფუნქციონალური გაგება. ადმინისტრაციული ორგანოს ცნების ლეგალური დეფინიცია ორი ნაწილისაგან შედგება. დეფინიციის პირველი ნაწილი მოიცავს ყველა სახელმწიფო მმართველობის და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს, აგრეთვე – საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს. როდესაც ეს სუბიექტები ასრულებენ საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებებს, ისინი წარმოადგენენ ადმინისტრაციულ ორგანოს სზაკ-ის გაგებით. როგორც ვხედავთ, კოდექსისთვის არსებითი არ არის ხელისუფლების რომელი შტოს სტრუქტურულ ერთეულს წარმოადგენს ესა თუ ის ორგანო, არამედ მნიშვნელოვანია, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში რა ფუნქციის განხორციელებასთან გვაქვს საქმე. საჯარო უფლებამოსილების განხორციელება გულისხმობს საქმიანობას, რომელიც არ არის კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელება, პოლიტიკური გადაწყვეტილებები, საეკლესიო საქმიანობა, კანონშემოქმედება და მართლმსაჯულება. საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებების განხორციელება გულისხმობს მმართველობის განხორციელებას. მმართველობას ახორციელებენ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოები, თუმცა, მმართველობა ეს ისეთი სფეროა, რომელიც არ იფარგლება აღმასრულებელი ხელისუფლებით. საკანონმდებლო და სასამართლო ორგანოები ვერ შეძლებენ თავიანთი ფუნქციების განხორციელებას, თუ არ მოხდება მათი საქმიანობის ორგანიზაციული მართვა.

ადმინისტრაციული ორგანოს ფუნქციური გაგება, რომელიც ცნების დეფინიციის მეორე ნაწილშია მოცემული, აერთიანებს იმ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს, რომლებიც არ არიან სახელმწიფო მმართველობის ორგანოთა სისტემის სუბიექტები, მაგრამ კანონმდებლობის საფუძველზე ახორციელებენ საჯარო-სამართლებრივ უფლებებს და ამ მიზნით გამოსცემენ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს. „ნებისმიერი სხვა პირი“ გულისხმობს იმ კერძო პირებს, რომელთა საქმიანობა კანონით განსაზღვრულ და სახელმწიფოს მიერ აღიარებულ შემთხვევებში ადმინისტრაციული ორგანოების ტოლფას მოქმედებად მიიჩნევა.

- 191 საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი ნებისმიერი პირი, მიუხედავად მისი ხელისუფლების კონკრეტული შტოსადმი კუთვნილებისა და ორგანიზაციული მოწყობის საჯარო-სამართლებრივი და კერძო-სამართლებრივი ფორმისა არის ადმინისტრაციული ორგანო.

საჯარო მმართველობა არის ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ განხორციელებული საქმიანობა.

საკონტროლო შეკითხვები

1. განსაზღვრეთ საჯარო სამსახურის მიმართება საჯარო მმართველობასთან (აბზ. 180-186);
2. განსაზღვრეთ საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი კერძო პირების სამართლებრივი სტატუსი (აბზ. 181).
3. რა სამართლებრივი დატვირთა აქვს „ადმინისტრაციული ორგანოს“ ცნებას (აბზ. 187-188)
4. რა სამართლებრივი დატვირთვა აქვს ადმინისტრაციული ორგანოს ფუნქციური და ორგანიზაციული გაგების გამიჯვნას (აბზ. 189-191)

გონებრივი იერიში: ჩამოაყალიბეთ საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონით განსაზღვრული სახელმწიფო მოსამსახურის, სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირის, პოლიტიკური თანამდებობის პირის ცნებების შინაარსი და გაანალიზეთ ისინი საჯარო მმართველობით ფუნქციასთან მიმართებით.

VI ტაჰი

ადმინისტრაციული
ორგანოს საქმიანობის
სამართლებრივი
ფორმები

1. ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმების მნიშვნელობა

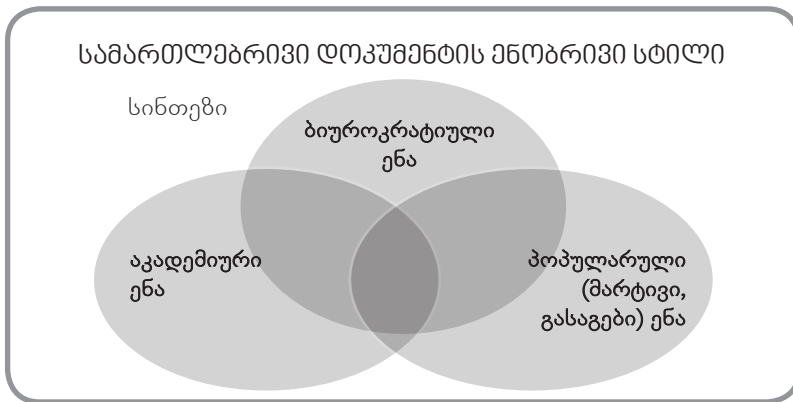
- 192 საჯარო მმართველობას (ადმინისტრაციული ორგანოს) აქვს კანონმდებლის მიერ კანონის ფორმით მიღებული პოლიტიკური გადაწყვეტილებების აღსრულების ფუნქცია.⁶⁸ რამდენადაც კანონი არის ზოგადი ხასიათის, საჯარო მმართველობა ახდენს მის კონკრეტიზაციას და ინდივიდუალიზაციას. კანონის ნორმების კონკრეტიზაციის, ინდივიდუალიზაციის და აღსრულების სამართლებრივი ინსტრუმენტები თავმოყრილია ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებში.
- 193 ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებში მოქცევის იდეა მდგომარეობს სამართლებრივი პრობლემების გადაწყვეტის საშუალებებისათვის სამართლებრივი ფორმის მიცემაში, რომელიც შესაძლებელს ხდის პრობლემის გადაჭრის წინაპირობები და შედეგები გახდეს წინასწარ განჭვრეტადი. საქმიანობის სამართლებრივი ფორმები ემსახურება მმართველობის პროცესის გამარტივებას. მაგ., როდესაც მმართველობითი ღონისძიება ხორციელდება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმით, მის ადრესატს შეუძლია განჭვრეტოს თუ რა წინაპირობების საფუძველზე განხორციელდება საჯარო მმართველობითი ღონისძიება, რა სამართლებრივი შედეგი შეიძლება დადგეს და როგორ უნდა დაიცვას თავი ამ ღონისძიებით გამოწვეული შემზღუდველი (მაგალდებულებელი) შედეგებისგან.
- 194 ზოგად ადმინისტრაციულ სამართალში საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების განსაზღვრას აქვს ორმაგი ფუნქცია. ის ემსახურება მოქალაქის სამართლებრივ დაცვას (დაცვის ფუნქცია). იმავდროულად ის ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს შესაძლებლობას ლეგიტიმური ამოცანები მოიყვანოს სისრულეში (უზრუნველყოფის ფუნქცია). ამ თვალსაზრისით, მოძღვრება საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებზე, ემსახურება ადმინისტრაციული ორგანოს სამართლებრივი ინსტრუმენტებით აღჭურვას და სამართლებრივი სახელმწიფოს შესაბამისი წესრიგის ქვეშ მოქცევას (საკანონმდებლო ბოჭვას).
- 195 ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის რომელ ფუნქციას უნდა მიენიჭოს უპირატესობა, ეს დამოკიდებულია იმაზე თუ რომელი პერსპექტივის გათვალისწინებით შევხედავთ მას. კონსტიტუციის ტრიკლში დანახული, კერძოდ, სამართლებრივი სახელმწიფოს პერსპექტივიდან, მნიშვნელოვანია მმართველობითი საქმიანობის მოქცევა მკაცრ რეგულაციებში. მმართველობითი ღონისძიების

68. იხ. კარლ-პეტერ ზომერმანი, წიგნში: გიორგი ხუბუა (რედ.), კარლ-პეტერ ზომერმანი (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, 2016, გვ. 30

ადრესატების პერსპექტივიდან თუ შეგხედავთ - მნიშვნელოვანია ადმინისტრაციულ სამართალში უფლების დაცვის საშუალებების განსაზღვრა. ხოლო, საჯარო მმართველობის ფუნქციონირების ინტერესების გათვალისწინებით - მნიშვნელოვანია ადმინისტრაციული ორგანოს შესაბამისი სამართლებრივი ინსტრუმენტებით უზრუნველყოფის ფუნქცია.

საჯარო დაწესებულების საქმიანობის სამართლებრივი ფორმები გულისხმობს ურთიერთდაკავშირებული მმართველობითი დოკუმენტების უნიფიცირებულ სისტემას. მათი შემადგენლობა განისაზღვრება დაწესებულების კომპეტენციითა და ფუნქციებით, საკითხების გადაწყვეტის წესით (ერთმმართველური, კოლეგიური), ზემდგომ, დაქვემდებარებულ და სხვა დაწესებულებებთან ურთიერთკავშირის მოცულობითა და გადაწყვეტილების ხასიათით. მართვის ყველა დონეზე მმართველობითი საქმიანობის დოკუმენტირების წესების ერთიანობა მიიღწევა საქმისწარმოების ერთიანი წესებისა და დოკუმენტაციის უნიფიცირებული სისტემების გამოყენებით. დოკუმენტაციის უნიფიცირებული სისტემები გამოიყენება როგორც კომპიუტერული ტექნიკით სარგებლობის პირობებში, ისე ინფორმაციის ტრადიციული მეთოდებით დამუშავებისას.

მმართველობითი საქმიანობის დოკუმენტირება მოიცავს მმართველობითი მოქმედებების განსახორციელებლად საჭირო ინფორმაციის ჩაწერას (ფიქსაციას) ქალაქში ან სხვა მატარებლებზე დადგენილი წესების მიხედვით, ანუ მმართველობითი დოკუმენტების შექმნის პროცესს.⁶⁹



საკონტროლო შეკითხვები

რაში მდგომარეობს ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებში მოქცევის მიზანი? (აბზ. 192-195)
 რას გულისხმობს მმართველობითი დოკუმენტების უნიფიცირებული სისტემა? (აბზ. 196);

69. იხ. დანართი

2. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი

2.1 ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ცნება და მნიშვნელობა

197 ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სამართლებრივი ინსტიტუტი წარმოიშვა ხელისუფლების დანაწილების და სამართლებრივი სახელმწიფოს დოქტრინის გათვალისწინებით. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპმა გახადა შესაძლებელი აღმასრულებელი ხელისუფლების და მისი საქმიანობის, როგორც დამოუკიდებელი სფეროს გამოყოფა. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპმა მოითხოვა მმართველობითი საქმიანობის არა მარტო კანონის ფარგლებში მოქცევა, არამედ, მის მიღმა, დამატებითი სამართლებრივი ინსტრუმენტების შექმნა, რომელიც ცალკეულ ინდივიდებს მისცემს უფლების დაცვის შესაძლებლობას. ასეთი სამართლებრივი ინსტრუმენტია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომელიც ახდენს საკანონმდებლო მოწესრიგების ინდივიდუალიზაციას და კონკრეტიზაციას.

198 ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ცენტრალური მიზნის – საჯარო მმართველობის სამართლებრივი სახელმწიფოს წესრიგის ქვეშ მოქცევის გათვალისწინებით, შესაძლებელია მისი ოთხი ფუნქციის გამოყოფა:

ა) მატერიალურ-სამართლებრივი ფუნქცია. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით ხდება კანონით მოწესრიგებული ურთიერთობის კონკრეტიზაცია და ინდივიდუალიზაცია. მხოლოდ აქტის გამოცემის შემთხვევაში ხდება ის ცალკეული სუბიექტების უფლებების ან შეზღუდვების (აკრძალვების) დამდგენი. აღნიშნული ფორმა აძლევს შესაძლებლობას მის ადრესატს გაიგოს რისი უფლება აქვს მას ან რას ითხოვენ მისგან. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მატერიალურ-სამართლებრივი მნიშვნელობა ვლინდება იმაში, რომ ის არის კანონის მოთხოვნების ცალკეულ შემთხვევებსა და კონკრეტულ პირებზე გავრცელების საშუალება⁷⁰.

ბ) აღსრულება-სამართლებრივი ფუნქცია. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა აძლევს შესაძლებლობას მის გამომცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს აღასრულოს ეს აქტი, კანონით დადგენილი აღსრულების საშუალებების გამოყენებით.⁷¹

70. საკასაციო სასამართლო, იხ. საქმე ბს-236-234 (კ-16)

71. სზაკ-ის მე-12 თავი აწესრიგებს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების საკითხს, საქმიანობის სხვა ფორმების აღსრულება არ ხდება კოდექსის აღნიშნული თავის საფუძველზე.

გ) წარმოება-სამართლებრივი ფუნქცია. ადმინისტრაციული წარმოება ხორციელდება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის მიზნით. აღნიშნული მიზანი არის ადმინისტრაციული წარმოების განხორციელების წინაპირობა, ხოლო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არის წარმოების ფინალი – მისი პროდუქტი.⁷²

დ) საპროცესო სამართლებრივი ფუნქცია. მმართველობის განხორციელება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმით მის ადრესატს აძლევს შესაძლებლობას განსაზღვროს უფლების დაცვის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი საშუალება – სარჩელის შესაბამისი სახე⁷³.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის „დ“ ქვეპუნქტის თანახმად, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არის ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე გამოცემული ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი, რომელიც აწესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს პირის ან პირთა შეზღუდული წრის უფლებებსა და მოვალეობებს. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ეს ლეგალური დეფინიცია იძლევა მის ოთხ შემადგენელ ნაწილად დაყოფის შესაძლებლობას. მმართველობითი ღონისძიების ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად მიჩნევისათვის აუცილებელია, რომ ის, ფორმალურ-სამართლებრივი თვალსაზრისით, შეიცავდეს ქვემოთ განხილულ ცნების ელემენტებს:

ა) ადმინისტრაციული ორგანო. სზაკ-ის მე-2 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანო არის ყველა სახელმწიფო მმართველობის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო ან დაწესებულება, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, აგრეთვე, ნებისმიერი სხვა პირი, რომელიც კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებას. ადმინისტრაციული ორგანოს ცნების ლეგალური დეფინიცია ეფუძნება ადმინისტრაციული ორგანოს ფუნქციურ გაგებას, რომლის თანახმადაც „ნებისმიერი პირი“, რომელიც ახორციელებს მმართველობით ფუნქციებს, მიიჩნევა ადმინისტრაციულ ორგანოდ. აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობა ყოველთვის არ წარმოადგენს მმართველობით საქმიანობას, ხშირ შემთხვევაში მათი საქმიანობა სცილდება სზაკ-ის მოქმედების სფეროს.

72. ადმინისტრაციული წარმოების ლეგალური დეფინიცია იხ. სზაკ-ის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „კ“ ქვეპუნქტი.

73. დაწვრილებით იხ. მაია კოპალეიშვილი, პაატა ტურავა, ირმა ხარშილაძე, ხათუნა ლორია, თამარ გვარამაძე, თამარ ღვამიჩავა, ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, 2018, გვ. მე-6 თავი.

ასეთ შემთხვევებთან გვაქვს საქმე, როდესაც მათი საქმიანობა დაკავშირებულია დანაშაულის ჩადენის გამო პირის სისხლის სამართლებრივ დევნასა და სისხლის სამართლის საქმის წარმოებასთან, ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობასთან, სასამართლოს მიერ გამოტანილი და კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილების აღსრულებასთან და ა.შ.

ბ) „ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე“. მმართველობითი ღონისძიება, რომელსაც ადმინისტრაციული ორგანო კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად ახორციელებს, ადმინისტრაციული კანონმდებლობიდან უნდა გამომდინარეობდეს. ცნების ეს ელემენტი გულისხმობს საჯარო მმართველობის განხორციელების სამართლებრივ საფუძვლებს, საიდანაც გამომდინარეობს კონკრეტული ღონისძიება (მაგ., მშენებლობის ნებართვის გაცემის ან გაცემაზე უარის თქმის სამართლებრივი საფუძველები). თუ არ არის ახეზე ასეთი სამართლებრივი საფუძველი, ანუ საჯარო სამართლის ნორმა, რომელიც აღჭურავს ადმინისტრაციულ ორგანოს გამოსცეს იასა-ი, კანონიერი მმართველობითი ღონისძიება ვერ განხორციელდება.

გ) ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი სახეზეა, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანოს ღონისძიება მიმართულია პირის ან პირთა შეზღუდული წრისაკენ. კონკრეტულია პირთა წრე მაშინ, როდესაც გადაწყვეტილების მიღების დროს გარკვეულია, თუ ვის ეხება ის. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ინდივიდუალურად განსაზღვრული პირებისაკენ უნდა იყოს მიმართული და/ან უნდა შეეხებოდეს ცალკეულ, კონკრეტულ შემთხვევებს.

დ) „აწესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს“. ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედება მაშინ შეიძლება მივიჩნიოთ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად, როდესაც ეს ქმედება ცალმხრივად მკაცრად განსაზღვრული სამართლებრივი შედეგისაკენ (ე.ი. ქმედების შედეგი – მოწესრიგება) არის მიმართული. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ცნების ეს ელემენტი აღწერს მის ბუნებას, როგორც ღონისძიებას, რომელიც მიმართულია ურთიერთობის სამართლებრივი მოწესრიგებისაკენ, ე.ი., ის აწესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს პირის სამართლებრივ მდგომარეობას. სამართლებრივი მოწესრიგების არსი იმაში მდგომარეობს, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით განხორციელებული ღონისძიება, ადმინისტრაციული ორგანოს ნების შესაბამისად, იქითკენ არის მიმართული, რომ ცალმხრივად და შესასრულებლად სავალდებულო ძალით უშუალო სამართლებრივი შედეგი წარმოშვას.

2.2 ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სახეები

200

შესაძლებელია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების კლასიფიკაცია სხვადასხვა ნიშნის მიხედვით. განსაკუთრებით უნდა გამოვყოთ შემდეგი კრიტერიუმები:

ა) გამოცემის ფორმის მიხედვით. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი უშვებს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემას წერილობითი და ზეპირი ფორმით (მუხლი 51-ე). გარდა წერილობითი და ზეპირი ადმინისტრაციული აქტისა, მმართველობის პრაქტიკაში ის გვხვდება უმოქმედობის, დუმილის, სხეულის მოძრაობის, შუქნიშნების ან სხვა სახით.

ბ) ურთიერთობის შინაარსის მიხედვით. კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის დამდგენი ხასიათის ადმინისტრაციული აქტი აწესებს, ცვლის ან წყვეტს კონკრეტულ სამართლებრივ ურთიერთობას. მაგ., მშენებლობის ნებართვა, უკანონო მშენებლობის აკრძალვა, ფულადი დახმარებების გამოყოფა და ა.შ.

უფლების ან სამართლებრივი ურთიერთობის არსებობა – არარსებობის დამდგენი ადმინისტრაციული აქტი ადგენს პირის უფლებებს ან პირის ან საგნის სამართლებრივად მნიშვნელოვან თვისებებს. მაგ., არჩევნებში მონაწილეობის უფლების დადგენა; I კატეგორიის ინვალიდობის დადგენა; შენობის კულტურის ძეგლის სტატუსის დადგენა და ა.შ. მაგ., თბილისის ვაკე-საბურთალოს რაიონის გამგეობის გადაწყვეტილებით ბახტრიონის ქუჩაზე გამწვანებულ ტერიტორიას მიენიჭა სკვერის სტატუსი და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გაეგზავნა გარემოს დაცვის სამინისტროს სკვერის აღრიცხვაზე აყვანის მიზნით. მითითებული ინდივიდუალური აქტით დადგინდა გამწვანებული ტერიტორიის სამართლებრივად მნიშვნელოვანი თვისება – ტერიტორია სკვერის სტატუსით ექცევა ნორმატიული აქტით განსაზღვრული პარკების, ბაღებისა და სკვერების ნუსხაში, შესაბამისად, იგი იძენს განსაკუთრებულ სამართლებრივ რეჟიმს და ხდება მოსახლეობისა და სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან მოვლა-პატრონობისა და ზრუნვის ობიექტი.

გ) ადრესატზე ზემოქმედების ხასიათის მიხედვით. აღმჭურველია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომელიც დაინტერესებულ მხარეს ანიჭებს რაიმე უფლებას ან სარგებელს.

შემზღუდველია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომელიც ამძიმებს პირის სამართლებრივ მდგომარეობას, რაც შეიძლება კონკრეტული ქმედების აკრძალვით (ამკრძალავი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი) ან კონკრეტული ქმედების განხორციელების ვალდებულებაში გამოიხატოს (მაგალებელი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი).

3. ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სხვა სამართლებრივი ფორმები და მათი გამიჯვნა

201 ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის, როგორც საჯარო მმართველობის საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის არსი კარგად ჩანს მის სამართლებრივი სახელმწიფოს შესაბამისი სამართლებრივი წესრიგის უზრუნველყოფის ფუნქციაში, რაზეც ზემოთ გვქონდა საუბარი. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის „დ“ ქვეპუნქტში მოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ლეგალური დეფინიცია ემსახურება არა მარტო იმის დადგენას სახეზე გვაქვს თუ არა საქმიანობის ეს სამართლებრივი ფორმა, არამედ ის მიჯნავს მას საქმიანობის სხვა სამართლებრივი ფორმებისგან.

202 **ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი** არის ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ერთ-ერთი სამართლებრივი ფორმა, რომელიც კანონის საფუძველზე და მისი აღსრულების მიზნით გამოიცემა, მიმართულია პირთა განუსაზღვრელ წრეზე და ადგენს მრავალჯერადი გამოყენების ქცევის ზოგად წესს.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის I ნაწილის „ე“ ქვეპუნქტის თანახმად, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არის უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე მოცემული სამართლებრივი აქტი, რომელიც შეიცავს მისი მუდმივი ან დროებითი და მრავალჯერადი გამოყენების ქცევის ზოგად წესს.

ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისაგან მიჯნავს მისი ზოგად აბსტრაქტული ხასიათი. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ადგენს ქცევის ზოგად წესს, რომელიც მიმართულია მისი გამოცემის დროს განუსაზღვრელად ბევრი სახის ურთიერთობების განუსაზღვრელი რაოდენობის მონაწილეებისკენ.⁷⁴

203 **ადმინისტრაციული რეალაქტი** (დე ფაქტო მოქმედება, რეალური მოქმედება, უბრალო მმართველობითი საქმიანობა) არის ადმინისტრაციული ორგანოს ისეთი საჯარო-სამართლებრივი ღონისძიება, რომელიც მიმართულია არა სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის, შეცვლის ან შეწყვეტისკენ, არამედ ფაქტობრივი შედეგების დადგომისაკენ. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისაგან რეალაქტის გამიჯვნის კრიტერიუმია ცნების ელემენტი

74. დაწვრილებით იხ. პაატა ტურავა, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი 2016, გვ. 135-143.

– მოწესრიგება. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული რეალური მოქმედება შეიძლება გამოვლინდეს როგორც ორგანიზაციის შიგნით, ასევე მის გარეთ. შიდაორგანიზაციულ რეალაქტთან მაშინ გვაქვს საქმე, როდესაც მისი ფაქტობრივი შედეგები არ სცილდება ამ ორგანიზაციის ფარგლებს. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული რეალაქტების დიდი ნაწილი მიმართულია ორგანიზაციის გარეთ ფაქტობრივი შედეგების დადგომისკენ. იურიდიულ ლიტერატურაში ხდება ორგანიზაციის გარეთ გამოვლენილი რეალაქტების ორ ჯგუფად სისტემატიზაცია: საინფორმაციო ხასიათის რეალაქტები (მოქალაქეებისთვის ახსნა-განმარტებების მიცემა; საჯარო გაფრთხილება მოსალოდნელი საშიშროებების თავიდან ასაცილებლად; საჯარო წლიური მოხსენებები და ა.შ.) და ფაქტობრივი ქმედებები (ქუჩების შეკეთება, დასუფთავება; სკვერების მოწყობა; სოციალური ფულადი და მატერიალური დახმარებების გაცემა და ა.შ.).⁷⁵

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ერთ-ერთი საჯარო-სამართლებრივი ფორმის საკანონმდებლო საფუძველს ქმნის საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი. იგი აყალიბებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ლეგალურ დეფინიციას (სზაკ-ის 2-ე მუხლის 1 ნაწილის „8“ ქვეპუნქტი) და ახდენს მისი მომწესრიგებელი სპეციალური ნორმების კოდექსის V თავში (მუხლები 65 – 71) თავმოყრას. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებისას ასევე გამოიყენება ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით ადმინისტრაციული წარმოებისათვის VI თავით დადგენილი წესები და სამოქალაქო კოდექსის შესაბამისი ნორმები (სზაკ-ის 65 მუხლის II ნაწილი; 70-ე მუხლის I ნაწილი).

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის „8“ ქვეპუნქტის თანახმად, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება არის ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით, ფიზიკურ ან იურიდიულ პირთან, აგრეთვე სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოსთან დადებული სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულება.

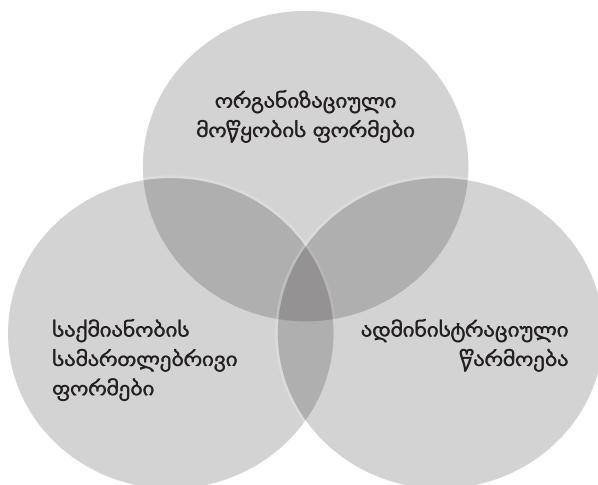
ხელშეკრულება, როგორც სამოქალაქო სამართლის ინსტიტუტი, არის ორმხრივი (ან მრავალმხრივი) ნების გამოვლენა, რომელიც მიმართულია სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის, შეცვლის ან შეწყვეტისაკენ. ხელშეკრულება იდება ხელშეკრულების მხარეების ურთიერთთანხვედრი, საერთო მიზნისკენ მიმართული ნების გამოხატვის შედეგად. თუ არ არის ორმხრივი ნება, შესაბამისად, არ არის ადმინისტრაციული ხელშეკრულებაც. როგორც

75. დაწვრილებით იხ. პაატა ტურავა, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი 2016, გვ. 144-147.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნების ლეგალური დეფინიციიდან ირკვევა, მისი ერთ-ერთი სავალდებულო მხარეა ადმინისტრაციული ორგანო. ადმინისტრაციული ორგანოს ცნება, როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ცნების ელემენტი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნების ელემენტი, თავისი არსით იდენტურია. ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებისას ვერ იმოქმედებს კერძო პირებისათვის დამახასიათებელი კერძო ავტონომიის თავისუფლებით, რამდენადაც მისი საქმიანობა მიმართულია საჯარო უფლებამოსილებების განსახორციელებლად და მოქმედებს მხოლოდ კანონით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში. ადმინისტრაციული და სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულების გამიჯვნას ემსახურება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნების ლეგალურ დეფინიციაში მოცემული ელემენტი: „საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით“.

- 205 დაგეგმვა** არის გეგმის მისაღებად განხორციელებული საქმიანობა. გეგმა არის ამ საქმიანობის პროდუქტი. დაგეგმა გულისხმობს გარკვეულ ავტონომიას, როგორც მიზნების განსაზღვრის ასევე საშუალებების შერჩევის თვალსაზრისით. ამის გათვალისწინებით, ეს, როგორც წესი, კანონმდებლის და მთავრობის უფლებამოსილებაა. საჯარო მმართველობის საქმიანობაში ერთმანეთისგან უნდა გავიჯნოთ აღმასრულებელი და დამგეგმავი საქმიანობა. პირველი გულისხმობს კანონმდებლის და მთავრობის გადაწყვეტილებების აღსრულებას და ის წინასწარ არის განსაზღვრული, ხოლო მეორე – კანონმდებლის ან მთავრობის მიერ დადგენილ ჩარჩოებში მიზნების და მისი მიღწევის გზების დამოუკიდებელ განსაზღვრას გულისხმობს. გეგმა არ არის საჯარო მმართველობის საქმიანობის დამოუკიდებელი ფორმა. ის შესაძლებელია ნებისმიერი ფორმით განხორციელდეს – კანონის, მთავრობის კანონქვემდებარე აქტის, უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის და ადმინისტრაციული რეალაქტის ფორმით. ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა შემოწმდეს მისი სამართლებრივი ფორმა. ამის დადგენა შესაძლებელია უფლებამოსილების განმსაზღვრელი სამართლებრივი აქტის საფუძველზე. სამართლებრივი თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია ორი ურთიერთსაპირისპირო ინტერესის – გეგმის როგორც ადმინისტრაციული ინსტრუმენტის და მისი სამართლებრივი შედეგებისადმი ადრესატების კანონიერი ნდობის საკითხების გარკვევა. უფლების დაცვის კუთხით ხდება მათი კლასიფიკაცია როგორც შიდა ორგანიზაციული თუ ორგანიზაციის გარეთ, აგრეთვე, როგორც ზოგად-აბსტრაქტული თუ ინდივიდუალური ბუნების გეგმები. გეგმის კონკრეტულ სამართლებრივ ფორმაში მოქცევა განსაზღვრავს უფლების დაცვის სამართლებრივ საშუალებას.

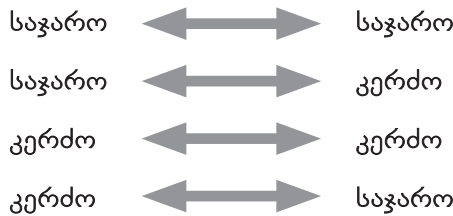
4. საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის და საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების არჩევის თავისუფლება



- 206 საჯარო მმართველობის არსს ქმნის სამი ელემენტი – ორგანიზაციული მოწყობის სამართლებრივი ფორმები, საქმიანობის სამართლებრივი ფორმები და გადაწყვეტილების მიღების პროცესი. საჯარო მმართველობის საკანონმდებლო საფუძვლები ადგენს საჯარო მმართველობის ამ სამი ელემენტის ნორმატიულ შინაარსს. იმის გათვალისწინებით, რომ სამივე ელემენტი, ასევე გვხვდება კერძოსამართლებრივ ურთიერთობებში და, უფრო მეტი, საჯარო მმართველობა, ასევე, ხორციელდება ორგანიზაციული მოწყობის და საქმიანობის კერძოსამართლებრივი ფორმებით, მნიშვნელოვანია საკითხის საკანონმდებლო მოწესრიგება.
- 207 სზაკ-ი არის საჯარო მმართველობის განხორციელების მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო საფუძველი, განსხვავებით ორგანიზაციული მოწყობის საკითხის მოწესრიგებისა, რომელსაც არ გააჩინია ერთიანი საკანონმდებლო საფუძველი, საქმიანობის სამართლებრივი ფორმები განსაზღვრულია სზაკ-თ, რომელიც გამოიყენება საჯარო მმართველობის ყველა სფეროში და მისი განმახორციელებელი ნებისმიერი პირის მიერ, მიუხედავად მისი ორგანიზაციული მოწყობის საჯარო-სამართლებრივი თუ კერძოსამართლებრივი ფორმისა.
- 208 საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის საკითხის ერთიანი მომწესრიგებელი საკანონმდებლო აქტი საქართველოში ჯერ კიდევ არ არის მიღებული, რომლითაც კანონმდებელი დაადგენდა იმ ძირითად კრიტერიუმებს, რომელზე დაყრდნობითაც

მიიღებოდა გადაწყვეტილება საჯარო მმართველობის ორგანიზაციულ მოწყობაზე. აღნიშნული მნიშვნელოვანია იმისათვის, რომ თავიდან ავიცილოთ საჯარო მმართველობის განხორციელების ფორმების შერჩევის ქაოტური პროცესი, რომელიც პრაქტიკაში ქმნის პრობლემებს. იმის დადგენა, საჯარო მმართველობა უნდა განხორციელდეს სახელმწიფო (მუნიციპალური) ორგანოების, სსიპ-ის თუ კერძო სამართლის იურიდიული პირების მიერ, უნდა ხდებოდეს კანონით დადგენილი კრიტერიუმების საფუძველზე. საჯარო ამოცანების ეფექტიანად განხორციელების მიზანი, არის ასეთი არჩევანის, როგორც ლეგიტიმაციის, ისე მისი შეზღუდვის საფუძველი. ამ მიზნის სათანადო შეფასების გარეშე, საჯარო ფუნქციის კერძო პირებისათვის გაუზარებელი გადაცემა და მისი გაუაზრებლად უკან დაბრუნება იწვევს სამართლებრივ კონფლიქტს სახელმწიფოს (მუნიციპალიტეტს) და კერძო პირებს შორის, რაც, თავის მხრივ, იწვევს სახელმწიფოს მიმართ კერძო სექტორის უნდობლობას, ხანგრძლივ დავებს და ფინანსურ ვალდებულებებს, რომელიც გადასახადის გადამხდელებს აწვებათ მძიმე ტვირთად.

საჯარო მმართველობას აქვს ორგანიზაციული მოწყობისა და საქმიანობის (ფუნქციის განხორციელების) სამართლებრივი ფორმების არჩევანის თავისუფლება. ორგანიზაციული მოწყობისა და საქმიანობის ფორმების მიხედვით შესაძლებელია საჯარო მმართველობის განხორციელების ოთხი ალტერნატივის გამოყოფა:



ა) საჯარო-სამართლებრივი ორგანიზაციული ფორმით მოწყობილი ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებს საჯარო-სამართლებრივი საქმიანობის ფორმის გამოყენებით: ეს ის შემთხვევაა, როდესაც სახეზეა ორგანიზაციული მოწყობის საჯარო-სამართლებრივი ფორმა – სამინისტრო, რომელიც იყენებს საქმიანობის საჯარო-სამართლებრივ ფორმას – გამოსცემს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს.

ბ) საჯარო-სამართლებრივი ორგანიზაციული ფორმით მოწყობილი ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებს საქმიანობის კერძო სამართლის ფორმით: ამ შემთხვევაში სახეზეა ორგანიზაციული მოწყობის საჯარო-სამართლებრივი ფორმა – სამინისტრო, რო-

მელიც იყენებს საქმიანობის კერძო-სამართლებრივ ფორმას – კერძოსამართლებრივ ხელშეკრულებას საკანცელარიო ნივთების შეძენის მიზნით.

გ) კერძო-სამართლებრივი ფორმით მოწყობილი საჯარო მმართველობა მოქმედებს საქმიანობის კერძო-სამართლებრივი ფორმის გამოყენებით: ასეთ შემთხვევაში, თბილისის მუნიციპალიტეტი იყენებს საჯარო მმართველობის როგორც ორგანიზაციული მოწყობის, ასევე საქმიანობის კერძო-სამართლებრივ ფორმებს მოსახლეობის მუნიციპალური ტრანსპორტით უზრუნველყოფისათვის (შპს „თბილისის ავტობუსი“ და მგზავრებთან დადებული კერძო-სამართლებრივი ხელშეკრულება).

დ) კერძო-სამართლებრივი ფორმით მოწყობილი საჯარო მმართველობა მოქმედებს საქმიანობის საჯარო-სამართლებრივი ფორმით, როდესაც თბილისის მუნიციპალიტეტი იყენებს ტრანსპორტის პარკირების მოწესრიგების კერძოსამართლებრივ ფორმას (შპს), რომელიც პარკირების წესების დამრღვევი მძღოლების მიმართ გამოსცემს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს.

210 საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების განსაზღვრა ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს თავისუფლებას შეაირჩიოს ის ფორმა, რომელიც შესაძლებელს ხდის სასურველი სამართლებრივი შედეგის დადგომას. თუმცა ეს თავისუფლება არ არის შეუზღუდავი, რამდენადაც ცალკეულ შემთხვევებში კანონი პირდაპირ ითვალისწინებს კონკრეტული საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის გამოყენების ვალდებულებას. პირველ რიგში, უნდა შემოწმდეს კანონმდებელი ხომ არ ადგენს კონკრეტული ფორმის გამოყენების ვალდებულებას ან აკრძალვას. ეს შესაძლებელია პირდაპირ იყოს განსაზღვრული კანონის ნორმით ან მისი ინტერპრეტაცია იძლეოდეს ასეთი დასკვნის შესაძლებლობას. ადმინისტრაციულმა ორგანომ საკუთარი მოქმედების მიზნის გათვალისწინებით თავიდანვე უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება საქმიანობის სამართლებრივ ფორმასთან დაკავშირებით. ეს ემსახურება არა მარტო იმას, რომ პროცესი წარიმართოს ეფექტიანად, არამედ განსაზღვრავს მოქმედების სამართლებრივ ფარგლებს, რომელშიც უნდა მოექცეს ადმინისტრაციული ორგანოს და მოქალაქის ურთიერთობა.

211 საქმიანობის ფორმის არჩევაში უნდა გაიმიჯნოს ფაქტობრივად შესაძლებელსა და სამართლებრივად დასაშვებს შორის და უპირატესობა უნდა მიენიჭოს ამ უკანასკნელს. გადაწყვეტილება მიიღება თითოეული კონკრეტული შემთხვევის გათვალისწინებით. კონკრეტული საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის სასარგებლოდ მიღებული გადაწყვეტილება შესაძლებელია სხვადასხვაგვარ-

რად იყოს მოტივირებული: მაგ., წარსულის გამოცდილების გათვალისწინებით, რამდენადაც ეს ეკონომიკური და ეფექტიანი აღმოჩნდა პრაქტიკაში, ან თუნდაც შერჩეული ფორმა მეტად მისაღები იყო მათი ადრესატებისათვის და ა.შ.

საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის არჩევის მნიშვნელოვანი კრიტერიუმია მისი მიზნის მისაღწევად შესაფერისობის დადგენა. ადმინისტრაციული ორგანოს ყველა ქმედება არის მიზანზე ორიენტირებული. გადაწყვეტილება თუ როგორ მიიღწევა დასახული მიზანი, მიიღება მოქალაქის და ადმინისტრაციული ორგანოს ინტერესების გათვალისწინებით. არჩევანის პროცესში ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა გაიაზროს ყველა შესაძლო ალტერნატივა. გამოირიცხვის კრიტერიუმია მისი გამოსადეგობა. ის საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა, რომელიც არ არის გამოსადეგი მიზნის მისაღწევად, უნდა გამოირიცხოს. მეორე ნაბიჯია საქმიანობის ფორმების ერთმანეთთან შეპირისპირება. ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა გაიაზროს თუ რომელი საქმიანობის ფორმა არის იაფი, ეფექტური და სანდო მიზნის მისაღწევად, რომელი ფორმა იძლევა სასურველ სამართლებრივ შედეგს და როგორ მიიღწევა მოქალაქის მიმღეობა შედეგისადმი. შესაძლებელია ითქვას, რომ არჩევანი კეთდება მისაღწევი მიზნის და მოქალაქის უფლებების დაცვის პერსპექტივების გათვალისწინებით.

საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების არჩევანზე გავლენას ახდენს განსახორციელებელი ღონისძიების სამართლებრივი ბუნება და მისი ადრესატზე ზემოქმედების ხასიათი რაც შეიძლება იყოს აღმჭურველი ან შემზღუდველი ხასიათის. **212**

შემზღუდველი მმართველობითი ღონისძიების მიზანია ისეთი შედეგის დადგომა, რაც წინააღმდეგობაში მოდის მოქალაქის ინტერესებთან. ღონისძიებას აქვს ვალდებულებების დამდგენი ხასიათი. ასეთ შემთხვევებში, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ფორმის არჩევისას არარელევანტურია ორმხრივი ნების მიღწევა. მავალდებულებელი ღონისძიების ძალაში შესვლა ვერ იქნება დამოკიდებული მისი ადრესატის ნებაზე, რომელმაც უნდა ითმინოს შემზღუდველი შედეგი. კონკრეტულ შემთხვევებში, ადმინისტრაციულ ორგანოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმით აქვს ყველაზე ეფექტიანი ინსტრუმენტი, როდესაც უპირატესობა ენიჭება საჯარო ინტერესს (წესრიგის დაცვის ინტერესს). მართლწესრიგის სფეროში პოლიციელს არ რჩება ალტერნატივა პოლიციური ღონისძიების განხორციელებისას, როდესაც მისი მიზანია მავალდებულებელი და შემზღუდველი გადაწყვეტილების მიღება. პოლიციელის გადაწყვეტილება ორიენტირებულია ღონისძიების სავალდებულო ძალაზე და აღსრულების

შესაძლებლობაზე, რაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შემთხვევაში კანონით ზუსტად არის აღწერილი და დასახული მიზნის მიღწევის გარანტია.

213 თუ კი კარგად გავიაზრებთ, საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების არჩევის თავისუფლების შეზღუდვა გულისხმობს მოქალაქისათვის მეტი სამართლებრივი გარანტიის და დაცვის უზრუნველყოფას. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციული წარმოების წესებით არის შეზღუდული, რაც მოქალაქეს აძლევს შესაძლებლობას გამოიყენოს მისთვის კანონით მინიჭებული უფლებები და მიიღოს ზომები დარღვეული უფლების დასაცავად. ადმინისტრაციულ ორგანოს ეზღუდება არჩევანის თავისუფლება იქ სადაც ეს აუცილებელია ადრესატის უფლების დაცვის ინტერესებიდან გამომდინარე. როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო ზღუდავს მოქალაქის უფლებას, მას არ შეიძლება ჰქონდეს ფორმის არჩევანის თავისუფლება, რაც გაურკვეველს გახდიდა მოქალაქის სამართლებრივ მდგომარეობას.

214 განსხვავებულია მდგომარეობა, როდესაც ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს ერთდროულად აღმჭურველი და შემზღუდველი ზემოქმედების ძალა აქვს. ადმინისტრაციული ორგანო ადგენს გარკვეულ შეზღუდვებს და გადაწყვეტილებას მისი ადრესატის მიმართ იმაგრდოულად აქვს აღმჭურველი ხასიათი, რაც ცვლის ურთიერთობის ხასიათს და ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს არჩევანის თავისუფლებას. მოქალაქის ინტერესი მიიღოს სარგებელი, შესაძლებლობას იძლევა აქტის გამოცემის ნაცვლად სხვა ფორმა იქნას გამოყენებული. მაშინაც კი, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანოს ინტერესი მიმართულია იქითკენ რომ დადგინდეს შესასრულებლად სავალდებულო ქცევის წესები და ფორმის არჩევაში ბოლომდე არ არის თავისუფალი, მისი მდგომარეობა განსხვავდება წმინდა შემზღუდველი ხასიათის ღონისძიების განხორციელების შემთხვევისაგან. მოქალაქე რომელიც იღებს შეღავათს, ხდება იდეალური პარტნიორი თანამშრომლობაში და მარტივად იღებს თანხმობას შეზღუდვებს. მმართველობითი ღონისძიების შემზღუდველი ნაწილი აუცილებელს ხდის მისი აღსრულების ქმედითი ინსტრუმენტის არსებობა, რაც ზღუდავს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის არჩევანის სრულ თავისუფლებას.

არ არსებობს ბარიერი აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შემთხვევაში, რამდენადაც ის ადრესატს ანიჭებს გარკვეულ უფლებას, სარგებელს და არ არის დაკავშირებული შეზღუდვებთან. ასეთ შემთხვევაში არა თუ არსებობს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის არჩევანის თა-

ვისუფლება, არამედ ის აუცილებელიც კი არის, რათა უზრუნველყოფილი იქნას ადრესატის ინტერესების მაქსიმალურად გათვალისწინება. იმავდროულად გასათვალისწინებელია მესამე პირების ინტერესების დაცვა. დაუშვებელია აღმჭურველი ღონისძიების განხორციელება, რომელიც უშუალოდ მესამე პირის შეზღუდვისაკენ არის მიმართული, მისი ჩართულობის გარეშე. ალტერნატივის სახით შერჩეული ადმინისტრაციული ხელშეკრულება და არაფორმალური მოლაპარაკება არ უნდა იწვევდეს მესამე პირის უფლებების შეზღუდვას. არჩეული საქმიანობის ფორმა უნდა შემოწმდეს თანაზომიერების პრინციპის საფუძველზე – ხომ არ არსებობს სხვა ალტერნატივა რომელიც გამოსადეგი და ეფექტიანი და იმავდროულად მესამე პირების უფლებებში ჩარევის ინტენსიურობა და ხარისხი უფრო ნაკლები იქნებოდა.

როდესაც კანონი არ განსაზღვრავს კონკრეტული საქმიანობის გამოყენების ვალდებულებას, თავს იჩენს კონკურენცია საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებს შორის. ალტერნატივების არსებობა ნიშნავს არა მარტო მოქმედების თავისუფლებას, რაც ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს გადაწყვეტილების ალტერნატივებს, არამედ არჩევანის თავისუფლების შეზღუდვის შესაძლებლობას მკაცრად განსაზღვრულ სისტემაში, სადაც დადგენილია რიგითობა საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებს შორის და მათი შერჩევის წესი. იურიდიულ ლიტერატურაში საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებს შორის კონკურენციის საკითხის განხილვისას მთავარი აქცენტი კეთდება საჯარო და კერძო ფორმებს შორის გამიჯვნაზე, რაც თემას სრულყოფილად არ წარმოაჩენს.

საქმიანობის საჯარო-სამართლებრივი ფორმები მოიცავს როგორც კლასიკურ, სზაკ-ით განსაზღვრულ სამართლებრივ ფორმებს, ასევე ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერების და მართლმსაჯულების მიერ დამკვიდრებულ ფორმას (ადმინისტრაციული რეალაქტი) და ახალ თემას – არაფორმალურ მმართველობას. თუ კი კონკურენციას ადგილი ჰქონდა ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტს, ადმინისტრაციულ რეალაქტსა და ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას შორის, საჯარო-სამართლებრივი ფორმების შესახებ სწავლების მიერ საქმიანობის არაფორმალური ფორმების აღიარებამ კიდევ უფრო გაზარდა კონკურენციის ხარისხი საჯარო-სამართლებრივ ფორმებს შორის. დისკუსიის თემა კლასიკურ ფორმებსა და არაფორმალურ ფორმებს შორის ურთიერთდამოკიდებულება.

საკონტროლო შეკითხვები

1. რას გულისხმობს საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობისა და საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების არჩევის თავისუფლება? (აბზ. 206-209)
2. ჩამოაყალიბეთ საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის არჩევის მნიშვნელოვანი კრიტერიუმი (აბზ. 210-212)
3. ჩამოაყალიბეთ საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების არჩევის თავისუფლების შეზღუდვის მიზანი? (აბზ. 213-214)
4. რა შემთხვევაში გვაქვს სახეზე კონგურენცია საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებს შორის? (აბზ. 215-216)

სავარჯიშო

საქართველოს ტყის კოდექსის მოთხოვნის თანახმად, უნდა შეიქმნას სახელმწიფო ტყის მართვის ორგანო, რომლის უფლებამოსილებებია:

1. ტყის მოვლის, დაცვის და აღდგენის ღონისძიებების განხორციელება;
2. ტყის მერქნიანი რესურსების (შეშა და სამშენებლო ხე-ტყე) დამზადება და რეალიზება;
3. ტყითსარგებლობის ლიცენზიის მოპოვებით დაინტერესებული პირის მოთხოვნით შემდეგი მომსახურების გაწევა: სალიცენზიო ობიექტის მომზადება; ტყის მიწის ნაკვეთის შესახებ ინფორმაციის მომზადება; მიწის ნაკვეთის საკადასტრო აზომვითი ნახაზის მომზადება.

დავალება:

- 1) განსაზღვრეთ გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ ტყის მართვის ორგანოსათვის შესარჩევი ორგანოზაციული მოწყობის ფორმა;
- 2) განსაზღვრეთ მართვის ორგანოს მოცემული სამი უფლებამოსილების განხორციელების სამართლებრივი ფორმები.

სავარჯიშო #1

საქართველოს კანონი „საგზაო მოძრაობის უსაფრთხოების შესახებ“ ადგენს ავტოსატრანსპორტო საშუალების გზისთვის ვარგისობაზე სავალდებულო პერიოდული ტესტირებას, რომელიც არის ტექნიკური ოპერაციებისა და პროცედურების ერთობლიობა, რომლის მეშვეობითაც დაწესებული პერიოდულობით დგინდება ავტოსატრანსპორტო საშუალების მოძრაობის უსაფრთხოების ძირითადი ელემენტების ტექნიკური მდგომარეობა და ატმოსფერულ

ჰაერში გაფრქვეულ გამონაბოლქვში მავნე ნივთიერებათა შემადგენლობა; გზისთვის ვარგისობაზე სავალდებულო პერიოდულ ტესტირებას ექვემდებარება საქართველოს ტერიტორიაზე ექსპლუატაციაში არსებული და დადგენილი წესით რეგისტრირებული სატრანსპორტო საშუალებები. აკრედიტაციის ერთიანმა ეროვნულმა ორგანომ – აკრედიტაციის ცენტრმა გამოსცა ნორმატიული აქტი ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა გზისთვის ვარგისობაზე ტესტირების ცენტრების მიმართ წაყენებული მოთხოვნების დამტკიცების შესახებ; საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრომ უზრუნველყო ტესტირების შესაბამისი ფორმის შემუშავება და დამტკიცება. ერთიანმა სატრანსპორტო ადმინისტრაციამ გამოსცა შემდეგი ნორმატიული აქტები: ა) ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა მიმართ წაყენებული ტექნიკური მოთხოვნებისა და ტესტირების მეთოდების შესახებ, რომლებთან შესაბამისობის დადგენის მიზნითაც ტარდება გზისთვის ვარგისობაზე ტესტირება; ბ) სხვადასხვა კატეგორიის ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ტესტირების პერიოდულობის შესახებ; გ) ტესტირების ფირნიშების ფორმისა და დამზადების წესის შესახებ; დ) მექანიკური სატრანსპორტო საშუალების გადაკეთების წესების შესახებ. გზისთვის ვარგისობაზე სავალდებულო პერიოდულ ტესტირება ხორციელდება კერძო მეწარმეების მიერ შპს-ს ფორმით დაფუძნებული ტესტირების ცენტრების მიერ, რომლებიც გასცემენ დასკვნას ავტოსატრანსპორტო საშუალების გზისთვის ვარგისიანობის შესახებ.

საგარეო ურთიერთობები #2

საგზაო მოძრაობის შესახებ საქართველოს კანონის საფუძველზე ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს №33-99 დადგენილებით დამტკიცდა ქალაქ თბილისის ადმინისტრაციულ საზღვრებში სატრანსპორტო საშუალებების პარკირების რეგულირების წესი და პარკირების საფასური. დედაქალაქში საკრებულოს მიერ დადგენილი პარკირების რეგულირების წესი ვრცელდება ყველა იმ სატრანსპორტო საშუალებაზე, რომელიც ქალაქ თბილისის ადმინისტრაციულ საზღვრებში ჩერდება ან დგას გზაზე. გზის სავალ ნაწილზე, საგზაო ნიშნით და საგზაო მონიშვნით გამოყოფილი პარკირების ადგილები სადაც განთავსებულია შესაბამისი პარკირების ნიშნები. პარკირების სისტემის მოწყობას, პარკირების ფასიან მომსახურებას და პარკირების წესების დაცვაზე კონტროლს ახორციელებს „თბილისის სატრანსპორტო კომპანია“ რომლის 100%-იანი წილის მფლობელია თბილისის მერია.

დავალება: განსაზღვრეთ ზემოთ მოცემული ორი საჯარო სამართლებრივი ფუნქციის განხორციელების ორგანიზაციული მოწყობის და საქმიანობის სამართლებრივი ფორმები.

5. არაფორმალური მმართველობა

- 217** არაფორმალური მმართველობა არის ახალი თემა საქართველოს ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერებისა და პრაქტიკისათვის. როგორც საქართველოში ამ თემაზე ჩატარებული კვლევა⁷⁶ ადასტურებს, საჯარო მმართველობის პრაქტიკაში გხვდება არაერთგვაროვანი მიდგომა. რესპონდენტები არაფორმალური მართვის მეთოდებზე საუბრისას ნათლად ვერ ავლენენ ხაზს ფორმალური ურთიერთობებისთვის დამახასიათებელ მეთოდებთან. გამოკითხვის შედეგები ცალსახად ადასტურებს რომ არაფორმალური მმართველობის მეთოდის უპირატესობები არ არის ბოლომდე გააზრებული. ეს გამოწვეულია იმით, რომ ადმინისტრაციული კანონმდებლობის ჩამოყალიბების პირველ ეტაპზე, რომელსაც საფუძველი დაედო 2000 წელს სზაკ-ის და სასკ-ის ძალაში შესვლით, კანონმდებლის მიზანი იყო ქვეყანაში არსებული ქაოსი (კოროუპცია) მოექცია ფორმალურ სამართლებრივ ჩარჩოებში და არ რჩებოდა ადგილი არაფორმალური მმართველობის თემის საკანონმდებლო მოწესრიგებისთვის.
- 218** არაფორმალური მმართველობა, როგორც არაფორმალური სამართლებრივი სახელმწიფოს გამოვლინება, მნიშვნელოვანია არამართო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებისათვის დამახასიათებელი უარყოფითი ეფექტების თავიდან ასაცილებლად, არამედ ნორმატიული აქტების გამოცემით გამოწვეული სირთულეების დასაძლევადაც. კანონის და კანონქვემდებარე აქტის გამოცემის ნაცვლად არაფორმალური მოლაპარაკებების ფარგლებში შესაძლებელია მიიღწეს შედეგი, რომელიც არის ეკონომიური და ეფექტიანი. განსაკუთრებით სამეწარმეო სფეროში და გარემოს დაცვის საკითხებზე შესაძლებელია მისი აქტიური გამოყენება. მაგ., შეთანხმება სიგარეტის ინდუსტრიასთან სიგარეტის რეკლამირების თვითშეზღუდვაზე, შესაძლებლობას იძლევა თავიდან ავიცილოთ მკაცრი საკანონმდებლო მოწესრიგება. ცემენტის პროდუქციაში აზბესტის შემცველობის შემცირებაზე არაფორმალური შეთანხმება კანონმდებელს ათავისუფლებს საკანონმდებლო შეზღუდვების დადგენისაგან.
- 219** ადმინისტრაციული წარმოების ხანგრძლივი და რთული პროცესის თავიდან აცილების მნიშვნელოვანი საშუალებაა წინასწარი მოლაპარაკებები სამეწარმეო საქმიანობის ან მშენებლობის ნებართვის მოპოვების წარმოების ცალკეულ საკითხებზე. არაფორმალური ურთიერთობის ფარგლებში შესაძლებელი ხდება დაუშვებლობის საფუძვლების გამოვლენა, რაც თავიდან აგვაცილებს ად-

76. იხ. დეა ცარციძე, გვანცა ბესელია, ნინო ცუხიშვილი, კობა ყალიჩავა, საჯარო მმართველობის კულტურა საქართველოში, თბილისი 2017, გვ. 11, 34-35.

მინისტრაციულ ორგანოში განაცხადის წარდგენას და მოქალაქის და ადმინისტრაციული ორგანოს რესურსების უშედეგო ხარჯვას.

წინასწარი მოლაპარაკებები და შეთანხმებები ცვლის და სრულ- 220
ყოფს ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპს. ის თავიდან აგვაცი-
ლებს ადმინისტრაციული წარმოების რთულ პროცესს, რომელიც
სრულდება უარყოფითი გადაწყვეტილებით. პოზიტიური გადა-
წყვეტილების შესაძლებლობის შემთხვევაშიც ის ახდენს წარმო-
ების პროცესის სრულყოფას, რამდენადაც ის წარმოების მიმდი-
ნარობას მართვადს და მონაწილეებისათვის გათვლადს ხდის.

არაფორმალური მმართველობის ფარგლებში გამოიყენება დაპი- 221
რების ინსტიტუტი⁷⁷. დაპირება შეიძლება გამოვლინდეს ნებაყოფ-
ლობითი ვალდებულების და გარანტიის სახით. ნებაყოფლობითი
ვალდებულება არის დაპირების ისეთი ფორმა, როდესაც ადმი-
ნისტრაციული ორგანოს წერილობითი დოკუმენტი ადასტურებს,
რომ კონკრეტული მოქმედება განხორციელდება ან არ განხორცი-
ელდება (თავის შეკავება). მაგ., ადმინისტრაციული ორგანოს დაპი-
რება, რომ არ მოხდება უკანონოდ აშენებული შენობის დემონტაჟი.
როდესაც დაპირების საგანია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი
აქტის გამოცემა, წერილობითი დოკუმენტი იძენს გარანტიის სამარ-
თლებრივ ბუნებას. დაპირების სამართლებრივი მნიშვნელობა
ვლინდება იმაში, რომ ის წარმოშობს მისი ადრესატის კანონიერ
ნდობას. დაპირების განსხვავება ინდივიდუალური ადმინისტრა-
ციულ-სამართლებრივი აქტისგან ვლინდება კანონიერი ნდობის
ხასისშიც. დაინტერესებული მხარის კანონიერი ნდობა არსებობს
იმ შემთხვევაში, თუ მან დაპირების საფუძველზე განახორციელა
იურიდიული მნიშვნელობის მოქმედება და მისი შეუსრულებლო-
ბით მას მიაღებდა ზიანი. დაპირების კანონიერების აუცილებელი
კრიტერიუმია, რომ ის განხორციელდეს უფლებამოსილი ადმი-
ნისტრაციული ორგანოს მიერ. დაპირება არ არის ინდივიდუალუ-
რი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, მაგრამ უფლების
დაცვის თვალსაზრისით, მასზე ვრცელდება ის წესები რაც კანონ-
მდებლობით დადგენილია ამ უკანასკნელის მიმართ.

არაფორმალური მმართველობის შეფასებისას, სადავო ხდება ის 222
თუ რამდენად არის გამართლებული სამართლებრივ სახელმწი-
ფოში ისეთი გამოვლინებების აღიარება, რომელიც მმართველო-
ბითი საქმიანობის ფორმალიზების პრინციპის საწინააღმდეგოს
ამკვიდრებს. მიუხედავად იმისა, რომ ის უდავოდ აღიარებული
ინსტრუმენტია, რომელიც ახდენს ადმინისტრაციული წარმოების
პროცესის სრულყოფას, ყურადღება უნდა მიექცეს იმ რისკს, რომ
სამართლებრივად მოწესრიგებული ურთიერთობა შესაძლებელია

77. სზაკ-ის მე-9 მუხლი

გადავიდეს არასამართლებრივ სივრცეში (უკანონობაში). ამ საფრთხის გათვალისწინებით, არაფორმალური მართველობა არა როგორც ალტერნატივა, არამედ როგორც ფორმალური მმართველობის სრულმყოფი (შემავსებელი) უნდა იქნას განხილული.

საკონტროლო შეკითხვები

1. როგორია არაფორმალური მმართველობისადმი პრაქტიკისა და კანონმდებლობის დამოკიდებულება საქართველოში? (აბზ. 217)
2. როგორია არაფორმალური მმართველობის გამოყენების სფეროები და უპირატესობები? (აბზ. 218–220)
3. რაში მდგომარეობს დაპირების არსი არაფორმალური მმართველობის ფარგლებში? (აბზ. 221)
4. რა საფრთხეებს უკავშირდება არაფორმალური მმართველობა? (აბზ. 222)

გონებრივი იერიში: გაანალიზეთ არაფორმალური მმართველობის არსი სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპებზე დაყრდნობით.

სავარჯიშო: საკუთარი პრაქტიკული გამოცდილების გათვალისწინებით, რა შემთხვევაში იქნებოდა მიზანშეწონილი არაფორმალური მმართველობის ინსტრუმენტების გამოყენება.

VII ტაჲი

ადმინისტრაციული
წარმოების სახეები

- 223 ადმინისტრაციული წარმოება, ფართო გაგებით, არის ადმინისტრაციული ორგანოს ნებისმიერი საქმიანობა, რომელიც ხორციელდება საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებების განხორციელების მიზნით. სზაკ-ის მიზნებისთვის კანონმდებელი იყენებს ადმინისტრაციული წარმოების ვიწრო გაგებას, რომელიც ეფუძნება ორ კრიტერიუმს: პირველი, ის მოიცავს ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობას, რომელსაც აქვს გარე ზემოქმედების ძალა, ანუ შიდაორგანიზაციული ღონისძიებები არ ხორციელდება ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში და, მეორე, ის გამოიყენება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის ან ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების შემთხვევაში, ანუ ადმინისტრაციული რეალაქტი, კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულება და არაფორმალური მმართველობა არ ექცევა ადმინისტრაციული წარმოების ვიწრო გაგების ქვეშ.⁷⁸
- 224 საქართველოს კონსტიტუციაში 2017 წელს შეტანილი ცვლილებების შედეგად ადამიანის ძირითად უფლებათა ჩამონათვალს დაემატა მე-18 მუხლის ახალი რედაქცია, რომლის თანახმად, ყველას აქვს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მასთან დაკავშირებული საქმის გონივრულ ვადაში სამართლიანად განხილვის უფლება⁷⁹. საქართველოს კონსტიტუციის მიერ სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უფლებების რანგში აყვანა გამომდინარეობს ადმინისტრაციული წარმოების არსიდან.
- 225 ადმინისტრაციული წარმოება არის ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა, რომელიც მიმართულია გადაწყვეტილების მიღებისკენ. საქმიანობის პროცესის სამართლებრივი მოწესრიგება ემსახურება მმართველობის გამართივებას. სტანდარტული, წინასწარ გაწერილი საფეხურების გავლა გამორიცხავს (ან მინიმუმამდე დაყავს) გადაწყვეტილების მიღების შეცდომას. ადმინისტრაციული ორგანო დგას მყარ სამართლებრივ საფუძვლებზე. მისი ქმედება არის წინასწარ განჭვრეტადი, ხოლო შედეგი – პროგნოზირებადი. ადმინისტრაციული წარმოება არის არა მარტო გადაწყვეტილების მიღების სამართლებრივი ინსტრუმენტი, არამედ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში დაინტერესებული პირების მონაწილეობის, შესაბამისად, მათი უფლებების რეალიზების სამართლებრივი საშუალება. სწორედ ეს უკანასკნელი განაპირობებს საქართველოს კონსტიტუციით მის უფლებების რანგში აყვანას.
- 226 ადმინისტრაციული წარმოება არის ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადების, გამოცემის და აღსრულების, ადმინისტრაციული საჩივ-

78. ადმინისტრაციული წარმოების არსი და მნიშვნელობა, იხ. აბზ. 1-5

79. იხ. აბზ. 6

რის გადაწყვეტის, აგრეთვე ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მომზადების, დადების ან გაუქმების მიზნით⁸⁰. იმ შემთხვევაში, როდესაც გადაწყვეტილება მიღებულია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმით, რაც არის ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი ნების გამოვლენა, მისი კანონიერების მნიშვნელოვანი ელემენტია დაინტერესებული პირების წარმოება-სამართლებრივი უფლებების დაცვა. სამართლებრივი სახელმწიფოს საჯარო მმართველობის მნიშვნელოვანი ელემენტია კანონით დადგენილი გადაწყვეტილების მიღების პროცესი, მასში მონაწილე სუბიექტების ნათლად განსაზღვრული უფლებამოსილებებით. ადმინისტრაციული წარმოება ასევე მნიშვნელოვანია ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების შემთხვევაში. რამდენადაც ადმინისტრაციული ხელშეკრულება არის საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელების სამართლებრივი ფორმა, კანონმდებელი ითხოვს მისი დადების და გაუქმების საკითხის ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში მიღებას. აღნიშნული ემსახურება სამ მიზანს: პირველი, ეს ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს შესაძლებლობას მიიღოს დასაბუთებული გადაწყვეტილება. მეორე, ეს ემსახურება საჯარო ფუნქციის მიმართ მმართველობითი გადაწყვეტილებების გამჭვირვალედ მიღების შესაძლებლობას, რომ საზოგადოების მხრიდან არ გაჩნდეს ეჭვი მის მიმართ და, მესამე, ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში ხდება ხელშეკრულების მხარის უფლებების სრულყოფილი დაცვა.

ადმინისტრაციული წარმოების სახეებია:

227

1. მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება;
2. ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება;
3. საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება.

ასევე, ცალკე უნდა გამოვყოთ ადმინისტრაციული წარმოება საჩივრის განხილვის მიზნით, რომელიც ხორციელდება წარმოების აღნიშნული სახეებისათვის დადგენილი წესების დაცვით.

80. სზაკ-ის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „კ“ ქვეპუნქტი.

1. მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება

228 მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციული წარმოების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სახეა. მისი მნიშვნელობა გამომდინარეობს იქიდან, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოში გადაწყვეტილება მიიღება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების განხორციელების საფუძველზე, თუ კანონი პირდაპირ არ ითვალისწინებს წარმოების სხვა სახის გამოყენებას. ის გამოიყენება ყოველთვის, როდესაც ადმინისტრაციული წარმოების მიზანს წარმოადგენს:

- ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადება, გამოცემა და აღსრულება;
- ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მომზადება, დადება ან გაუქმება;
- ადმინისტრაციული საჩივრის გადაწყვეტა.

მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების მეორე მნიშვნელობა ვლინდება იმაში, რომ ის ბაზისი და საფუძველია ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული სხვა წარმოების სახეებისა. მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება ხორციელდება ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის VI თავის საფუძველზე.

229 სზაკ-ის 72-ე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, თუ კანონი არ ითვალისწინებს სხვა სახის ადმინისტრაციული წარმოების გამოყენებას, ადმინისტრაციული ორგანო ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს ამზადებს მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების გამოყენებით. ტერმინი „მარტივი“ არ გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოს კანონით ბოჭვის პრინციპის გამარტივებას, არამედ ასახავს საქმის ფაქტობრივი გარემოებების შესაბამისი გადაწყვეტილების ეფექტიანად და ეკონომიურად მიღების მიზანს. მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების მთავარი მახასიათებელი არის ის, რომ კომუნიკაცია ადმინისტრაციულ ორგანოსა და დაინტერესებულ მხარეს შორის არის წერილობითი ფორმით; მხარის ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის მოცულობას განსაზღვრავს ადმინისტრაციული ორგანო, ადმინისტრაციული წარმოების მიზნებიდან გამომდინარე. ადმინისტრაციული წარმოების გამარტივება არის, როგორც საჯარო მმართველობის, ისე მისი ადრესატის ინტერესებში.

230 მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებისას კანონმდებელი არ ითვალისწინებს ადმინისტრაციულ წარმოებაში დაინტერესებული პირის სავალდებულო ჩაბმას, ანუ განმცხადებლის სავალდებულო

მოწვევას. შესაბამისად, მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში დასაშვებია ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან გადაწყვეტილების მიღება განმცხადებლის დაუსწრებლად, ადმინისტრაციული წარმოების მასალებზე დაყრდნობით. საკასაციო სასამართლოს ერთგვაროვანი პრაქტიკა ერთმანეთისაგან გამიჯნავს განცხადებასთან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულ წარმოებასა და ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულ წარმოებას. საკასაციო სასამართლო ყურადღებას მიაქცევს იმ გარემოებას, რომ მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებისაგან განსხვავებით, პირის საჩივართან დაკავშირებით, კანონმდებლობის მხრიდან შემოტანილია დაცვის უფრო მაღალი ხარისხი, კერძოდ, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 194-ე მუხლის 1 ნაწილის შესაბამისად, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, მისცეს ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე დაინტერესებულ მხარეს საკუთარი აზრის წარმოდგენის შესაძლებლობა. ამავე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ წერილობით აცნობოს ყველა იმ პირს, რომელიც მონაწილეობდა გასაჩივრებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემასთან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულ წარმოებაში და უზრუნველყოს მათი მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ამ ზოგადი სტანდარტისგან განსხვავებული მოწესრიგება გხვდება ადმინისტრაციული სამართლის ცალკეულ დარგებში. მაგ., საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 302-ე მუხლის მე-6 ნაწილის თანახმად, შემოსავლების სამსახურს უფლება აქვს, მომჩივნის დაუსწრებლად განიხილოს საჩივარი, თუ საქმეში არსებული მასალებიდან სრულად დგინდება დავის საგანთან დაკავშირებული ფაქტობრივი გარემოებები. დაინტერესებული მხარის მონაწილეობის გარეშე ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების უფლებამოსილება გამომდინარეობს იქიდან, რომ ადმინისტრაციული წარმოება ემყარება არა შევიწროვებულობის, არამედ ინკვიზიციურობის პრინციპს, სადაც დავის განმხილველი ორგანო, საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში ახდენ გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობისა და კანონიერების შემოწმებას. ის იღებს გადაწყვეტილებას, თუ რამდენადა არის აუცილებელი დაინტერესებული მხარის მონაწილეობა საკითხის ფაქტობრივი გარემოებების შესაწავლად. თუ კი ის მიიჩნევს, რომ წარმოდგენილი მასალები იძლევა გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას, მას შეუძლია მიიღოს გადაწყვეტილება დაინტერესებული მხარის ჩართულობის გარეშე.

1.1 ადმინისტრაციული წარმოების დაწესებულების საფუძველი

231 ადმინისტრაციული წარმოების დაწესებულების საფუძველებია⁸¹:

- ადმინისტრაციული ორგანოსათვის კანონმდებლობით დაკისრებული ვალდებულება – გამოსცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი;
- დაინტერესებული პირის განცხადება.

კანონით დადგენილ შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია დაიწყოს ადმინისტრაციული წარმოება, მას არ აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება. კანონმდებელი ადგენს ადმინისტრაციული წარმოების დაწესებულების საფუძველებს, ხოლო ადმინისტრაციული ორგანო ამოწმებს კონკრეტული ფაქტი შესაბამეობა თუ არა ფაქტის ნორმატიულ აღწერას. სუბსუმისის შედეგად შესაბამისობის დადგენის შემთხვევაში, იწყება ადმინისტრაციული წარმოება.

232 განცხადება, როგორც ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველი ზღუდავს ადმინისტრაციულ ორგანოს დაიწყოს ადმინისტრაციული წარმოება ასეთი განცხადების გარეშე (ადმინისტრაციული ორგანო ვერ დაიწყებს ადმინისტრაციულ წარმოებას კონკრეტული პირისათვის პენსიის დანიშვნის თაობაზე, მიუხედავად იმისა, რომ სახეზეა პენსიის დანიშვნის ფაქტობრივი გარემოება). მეორეს მხრივ, განცხადება არის ადმინისტრაციული წარმოების დაწესებულების ვალდებულების წარმოშობის საფუძველი.

თუ კანონმდებლობით სხვა რამ არ არის დადგენილი, განცხადება შეტანილი უნდა იქნეს იმ ადმინისტრაციულ ორგანოში, რომელიც უფლებამოსილია გადაწყვიტოს განცხადებაში დასმული საკითხი და გამოსცეს შესაბამისი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.⁸² თუ განცხადებით მოთხოვნილი საკითხის გადაწყვეტა მიეკუთვნება სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებას, ეს არ შეიძლება გახდეს განცხადების უკან დაბრუნების საფუძველი. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია არა უგვიანეს 5 დღისა გადაუგზავნოს განცხადება და მასზე დართული საბუთები უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოს.⁸³ აღნიშნული ემსახურება მოქალაქის უფლების დაცვის ინტერესს, რამდენადაც ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია უფრო სწრაფად დაადგინოს უფლებამოსილი სუბიექტი, რაც ხშირად, მოქალაქისთვის არ არის მარტივი.

თუ განცხადებაში აღნიშნული საკითხი სასამართლოს განსჯადია ან შეუძლებელია უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს

81. სზაკ-ის 76-ე მუხლი.

82. სზაკ-ის 77-ე მუხლი.

83. სზაკ-ის მე-80 მუხლი.

დადგენა, ადმინისტრაციული ორგანო განცხადებას შესაბამისი დასაბუთებით დაუბრუნებს განმცხადებელს მისი შეტანიდან 5 დღის განმავლობაში.⁸⁴

აღნიშნული საკითხი ასევე მნიშვნელოვანია იმ თვალსაზრისით, რომ განცხადების წარდგენისათვის კანონმდებლობით დადგენილი ვადა დაცულად ჩაითვლება იმ შემთხვევაშიც, თუ პირმა კანონით დადგენილ ვადაში განცხადება წარადგინა არაუფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოში⁸⁵.

ადმინისტრაციული ორგანო 3 დღის ვადაში ამოწმებს განცხადების შესაბამისობას ამ კოდექსის 78-ე მუხლის მოთხოვნებთან.⁸⁶ თუ განმცხადებელი ადმინისტრაციულ ორგანოს არ წარუდგენს კანონით ან მის საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე აქტით გათვალისწინებულ რაიმე დოკუმენტს ან სხვა ინფორმაციას, რაც აუცილებელია საქმის გადაწყვეტისათვის, ადმინისტრაციული ორგანო განმცხადებელს განუსაზღვრავს ვადას, რომლის განმავლობაშიც მან უნდა წარადგინოს დამატებითი დოკუმენტი ან ინფორმაცია. დამატებითი დოკუმენტის ან სხვა ინფორმაციის წარდგენამდე განცხადების განხილვის ვადის დინება შეჩერებულად ითვლება და განახლდება შესაბამისი საბუთის ან ინფორმაციის წარდგენისთანავე. თუ დადგენილ ვადაში განმცხადებელი არ წარადგენს შესაბამის დოკუმენტს ან ინფორმაციას, ადმინისტრაციული ორგანო იღებს გადაწყვეტილებას არა განცხადების დაკმაყოფილებაზე

84. სზაკ-ის მე-80 მუხლი. საკასაციო სასამართლო ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 80.4 მუხლის დანაწესიდან გამომდინარე განმარტავს, რომ აღნიშნული დათქმით კანონმდებელი მკვეთრად უსვამს ხაზს დემოკრატიული სახელმწიფოს უმთავრეს პრინციპს – ხელისუფლების დანაწილების თაობაზე. სასამართლო ხელისუფლება, როგორც კონსტიტუციური ფუნქციის განმახორციელებელი მართლმსაჯულების ორგანო, გარანტირებულია სრული ავტონომიით და ჩაურევლობის პრინციპით. ადმინისტრაციული სამართალი, რომელიც ადგენს მმართველობის კანონიერების უზრუნველყოფ ნორმებს, წესებს, პროცედურებსა და მექანიზმებს, ხოლო მმართველობით სფეროში მიღებულ გადაწყვეტილებათა კანონიერებაზე კონტროლი სასამართლო ხელისუფლების ფუნქციას წარმოადგენს, სასამართლოს კომპეტენციას მიკუთვნებული საკითხის შემცველი განცხადების ადმინისტრაციულ ორგანოში წარდგენისას, ადმინისტრაციული ორგანოს არა აქვს მანდატი, გადაუგზავნოს განცხადება უფლებამოსილ – სასამართლო ორგანოს, განსხვავებით ამავე კოდექსის 80.1 მუხლით დადგენილი ვალდებულებიდან. ამგვარ შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანოს უფლება შემოიფარგლება განმცხადებლისათვის სამართლებრივი დახმარების გაწევით, კერძოდ, აუხსნას მხარეს, რომ საკითხი სასამართლო ორგანოთა იურისდიქციას განეკუთვნება. აღნიშნული თავის მხრივ, შეესაბამება კონსტიტუციის 42.1 მუხლით დადგენილ პრინციპს, რომ სწორედ მხოლოდ პირის უფლებას წარმოადგენს თავის უფლებათა და თავისუფლებათა დასაცავად მიმართოს სასამართლოს ანუ სარჩელის აღძვრა – სასამართლოსადმი მიმართვის უფლების რეალიზაცია მხოლოდ პირის ნების ავტონომიას ეფუძნება. (იხ. საქმე № ბს-80-75 (კ-13))

85. სზაკ-ის მე-80 მუხლი.

86. სზაკ-ის 83-ე მუხლი

უარის თქმის შესახებ, არამედ განცხადების განუხილველად დატოვების შესახებ⁸⁷. ამ გამიჯვნას აქვს, ასევე მნიშვნელობა უფლებების დაცვის კუთხით. პირველ შემთხვევაში დაუშვებელია იმავე მოთხოვნით ადმინისტრაციული ორგანოსათვის მიმართვა, ხოლო მეორე შემთხვევაში მხარეს აქვს უფლება მიმართოს ადმინისტრაციულ ორგანოს ახალი განცხადებით.

1.2. ადმინისტრაციული წარმოების სუბიექტები

- 234 ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებისას ჩნდება შეკითხვა, თუ ვინ მონაწილეობს ამ წარმოებაში კანონით დადგენილი მოთხოვნის შესაბამისად და ვინ უნდა ჩაებას დამატებით. ადმინისტრაციულ წარმოება-სამართლებრივი ურთიერთობის ერთ მხარეს აუცილებლად დგას ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც უფლებამოსილია, განახორციელოს ადმინისტრაციული წარმოება. სხვა ადმინისტრაციული ორგანოები ასევე შეიძლება ჩაერთონ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ადმინისტრაციული წარმოების მეორე მხარეს მდგარი სუბიექტების ჩამონათვალი მოცემულია სზაკ-ის 75-ე მუხლით დადგენილი ადმინისტრაციული წარმოების მონაწილეების ცნებაში.

ადმინისტრაციული წარმოების მონაწილეთა წრის განსაზღვრას აქვს გადამწყვეტი მნიშვნელობა, რამდენადაც მასზეა დამოკიდებული, თუ ვის შეუძლია აქტიური ზეგავლენის მოხდენა ადმინისტრაციულ წარმოებაზე.

ადმინისტრაციული წარმოების მონაწილის სტატუსი მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ იმისთვის, რომ მხარემ შეძლოს შუამდგომლობების დაყენება, არამედ იმიტომაც, რომ ეს წარმოადგენს წარმოება-სამართლებრივი უფლებების წარმოშობის საფუძველს, განსაკუთრებით ისეთი უფლებების, როგორიცაა: მოსმენის უფლება, წარმოების მასალების გაცნობის უფლება, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაცნობის უფლება და ა.შ.

ერთმანეთისაგან უნდა გაიმიჯნონ ადმინისტრაციული წარმოების მონაწილეები, რომლებიც კანონით დადგენილი საფუძვლით აუცილებლად უნდა ჩაებნენ ადმინისტრაციულ წარმოებაში და პირები, რომლებიც ადმინისტრაციული ორგანოს ინიციატივით ან საკუთარი განცხადების საფუძველზე ჩაერთვებიან ადმინისტრაციულ პროცესში.

- 235 კანონით დადგენილი საფუძვლით ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობენ:

- განმცხადებელი და მესამე პირი;

87. სზაკ-ის 83-ე მუხლი.

- ისინი, ვის მიმართაც გამოიცა ან უნდა გამოიცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი;
- ისინი, ვისთანაც დაიდო ან უნდა დაიდოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება.

განმცხადებელი არის ის პირი, რომელსაც უფლების მოპოვებაზე ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის მიზნით შეაქვს წერილობითი მოთხოვნა ადმინისტრაციულ ორგანოში ე.ი. ეს ის შემთხვევაა, როდესაც ადმინისტრაციული წარმოება იწყება განცხადების საფუძველზე. რაც შეეხება მესამე პირის ცნებას, ეს არ გულისხმობს იმ ადმინისტრაციულ ორგანოს, სადაც შედის ეს განცხადება. მესამე პირი არის ის, ვისი ინტერესების საწინააღმდეგოდ ადმინისტრაციულმა ორგანომ განცხადების საფუძველზე უნდა გამოსცეს შემზღუდველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

მონაწილეები, რომლებიც ადმინისტრაციულ წარმოებაში ერთვებიან ადმინისტრაციული ორგანოს ინიციატივით, იყოფიან 2 ჯგუფად:

- 1) უბრალო მონაწილეები, რომელთა კანონიერ ინტერესსაც შეიძლება შეეხოს ეს გადაწყვეტილება;
- 2) აუცილებელი მონაწილეები, რომელთა მონაწილეობას წარმოებაში გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს.

1.3. ადმინისტრაციული წარმოების ენა

ადმინისტრაციული წარმოება ხორციელდება ქართულ ენაზე, ხოლო აფხაზეთში – ავრეთვე აფხაზურ ენაზე.⁸⁸

თუ დაინტერესებული მხარის განცხადება ან მის მიერ წარდგენილი სხვა დოკუმენტი შედგენილია არასახელმწიფო ენაზე, ადმინისტრაციული ორგანო მას განუსაზღვრავს ვადას დოკუმენტის თარგმანის წარმოსადგენად. დაინტერესებული მხარე ვალდებულია, წარადგინოს განცხადების ან დოკუმენტის ნოტარიულად დამოწმებული თარგმანი. თუ კანონით დადგენილია ვადა, რომლის განმავლობაშიც ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, შეასრულოს გარკვეული მოქმედება, ეს ვადა აითვლება მხოლოდ თარგმანის წარდგენის დღიდან. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ამ მიზნით დადგენილი ვადა არ შეიძლება იყოს 3 დღეზე ნაკლები.

თუ კანონით განსაზღვრულია ვადა, რომლის განმავლობაშიც დაინტერესებული მხარე ვალდებულია, შეასრულოს გარკვეული მოქმედება, ეს ვადა დაცულად ჩაითვლება დოკუმენტის არასახელმწიფო ენაზე წარდგენის შემთხვევაშიც.

88. სზაკ-ის მე-14 მუხლი.

1.4. ვადა ადმინისტრაციულ წარმოებაში

240 ადმინისტრაციულ წარმოებაში ვადის გამოთვლისას⁸⁹ გამოიყენება სსსკ-ის 59-69-ე მუხლებით დადგენილი წესი. ადმინისტრაციულ წარმოებასთან დაკავშირებული მოქმედების შესრულების ვადა განისაზღვრება ზუსტი კალენდარული თარიღით, იმ გარემოებებზე მითითებით, რომელიც აუცილებლად უნდა დადგეს, ან – დროის მონაკვეთით. უკანასკნელ შემთხვევაში მოქმედება შეიძლება შესრულდეს დროის მთელი მონაკვეთის განმავლობაში.

თვეებით ან დღეებით გამოსათვლელი ადმინისტრაციულ წარმოებასთან დაკავშირებული მოქმედების შესრულების ვადა იწყება იმ კალენდარული თარიღის ან იმ მოვლენის დადგომის შემდგომი დღიდან, რომლითაც განსაზღვრულია მისი დასაწყისი.

წლებით გამოსათვლელი ვადა დამთავრდება ვადის უკანასკნელი წლის შესაბამის თვესა და რიცხვში. თვეებით გამოსათვლელი ვადა გასულად ჩაითვლება ვადის უკანასკნელი თვის შესაბამის თვესა და რიცხვში. თუ თვეებით გამოსათვლელი ვადის უკანასკნელ თვეს სათანადო რიცხვი არა აქვს, მაშინ ვადა დამთავრებულიად ჩაითვლება ამ თვის უკანასკნელ დღეს.

თუ ვადის უკანასკნელი დღე ემთხვევა უქმე და დასვენების დღეს, ვადის დამთავრების დღედ ჩაითვლება მისი მომდევნო პირველი სამუშაო დღე.

241 ადმინისტრაციულ წარმოებასთან დაკავშირებული მოქმედება, რომლის შესასრულებლადაც დადგენილია ვადა, შეიძლება შესრულდეს ვადის უკანასკნელი დღის ოცდაოთხ საათამდე. თუ საბუთები ან დოკუმენტები ფოსტას ჩაჰბარდა ვადის უკანასკნელი დღის ოცდაოთხ საათამდე, ვადა გასულად არ ჩაითვლება.

242 თუ დაინტერესებული მხარე ვალდებულია, დაიცვას დადგენილი ვადა, აღნიშნული ვადის დინება დაიწყება მხოლოდ დაინტერესებული მხარისათვის შესაბამისი დოკუმენტის ან ინფორმაციის გადაცემის ან ამ ინფორმაციის ოფიციალური გამოქვეყნების დღიდან.

243 გაშვებული ვადა უნდა აღდგეს, თუ დაინტერესებულმა მხარემ კანონით ან ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადგენილი ვადა გაუშვა არაბრალებულად – დაუძლეველი ძალის, ავადმყოფობის, ადმინისტრაციული ორგანოს მიზეზით ან სხვა საპატიო მიზეზით. დაინტერესებული მხარე გაშვებული ვადის აღდგენის შესახებ წერილობითი განცხადებით მიმართავს ადმინისტრაციულ ორგანოს ზემოაღნიშნულ გარემოებათა აღმოფხვრიდან არა უგვიანეს 15 დღისა. განცხადებას უნდა დაერთოს შესაბამისი დოკუმენტები

89. სზაკ-ის 94-ე მუხლი.

და მასალები, რომლებიც ადასტურებენ ვადის გაშვების საპატიო საფუძვლის არსებობას. ადმინისტრაციული ორგანო განცხადებას გაშვებული ვადის აღდგენის შესახებ განიხილავს 5 დღის ვადაში.

ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, აღადგინოს დაინტერესებული მხარის მიერ საპატიო მიზეზით გაშვებული, ამავე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადგენილი ვადაც, თუ ეს არ არის აკრძალული კანონით და ზიანს არ აყენებს მესამე პირის უფლებას ან კანონიერ ინტერესს.

1.5. ადმინისტრაციული წარმოების მონაწილეთა უფლებები

საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებული სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უფლება ადმინისტრაციულ წარმოებაში დაინტერესებულ მხარეს ანიჭებს აქტიურ როლს. საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული პროცედურული უფლებების რეალიზაციას ემსახურება სზაკ-ით დადგენილი სამართლებრივი ინსტრუმენტები, რომელიც, იმავდროულად არის „სამართლიანის“ შინაარსის განმსაზღვრელი:

ა) დაინტერესებული მხარის მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში (სზაკ-ის 95-ე მუხლი) ითვალისწინებს დაინტერესებული მხარის უფლებას ჩაერთოს ადმინისტრაციულ წარმოებაში, ხოლო კანონით განსაზღვრულ შემთხვევაში კი ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებას უზრუნველყოს მისი მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში. ეს ვალდებულება, განსაკუთრებით, ვრცელდება იმ შემთხვევაზე, როდესაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით შეიძლება გაუარესდეს დაინტერესებული მხარის სამართლებრივი მდგომარეობა. დაინტერესებული მხარის ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის უფლება არის მნიშვნელოვანი სზაკ-ით განსაზღვრული ისეთი უფლებების გამოსაყენებლად, როგორიცაა დაინტერესებული მხარის მიერ წარმოების მასალების გაცნობის და საკუთარი აზრის გამოთქმის უფლებები. სზაკ-ი უშვებს ამ მნიშვნელოვანი პროცედურული უფლების შეზღუდვას ადმინისტრაციული ორგანოს დასაბუთებული გადაწყვეტილებით, როდესაც დაინტერესებული მხარის მონაწილეობის გარეშე წარმოების ჩატარება გამართლებულია საჯარო და კერძო ინტერესებისათვის ზიანის თავის აცილების ინტერესებით. ადმინისტრაციული ორგანოს დასაბუთებულ გადაწყვეტილებაში უნდა აისახოს თანამომხერების პრინციპის საფუძველზე თუ რატომ მიენიჭა უპირატესობა კერძო ან საჯარო ინტერესს.

ბ) დაინტერესებული მხარის მიერ საკუთარი აზრის გამოთქმის უფლება (სზაკ-ის მე-13-ე და 98-ე მუხლები) და **ადმინისტრაციულ წარმოებაში მასალების გაცნობის უფლება** (სზაკ-ის 99-ე მუხლი)

არის ის პროცედურული უფლებები, რაც ემსახურება მისი მატერიალურ-სამართლებრივი უფლების რეალიზაციას. საკუთარი აზრის წარდგენის შესაძლებლობა განსაკუთრებულ დატვირთვას იძენს, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო იღებს გადაწყვეტილებას განცხადების დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის შესახებ. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია მისცეს განმცხადებელს განცხადების უარყოფითი გარემოებათა შესახებ საკუთარი აზრის წარდგენის შესაძლებლობა. ადმინისტრაციული წარმოების მასალების გაცნობის უფლება შეიძლება შეიზღუდოს მხოლოდ ორ შემთხვევაში. პირველი, როდესაც მასალები წარმოადგენს უშუალოდ ადმინისტრაციულ წარმოებასთან დაკავშირებულ შიდაუწყებრივი ხასიათის დოკუმენტებს, ის არ ხდება მხარისათვის ხელმისაწვდომი. მეორე, როდესაც დოკუმენტებს აქვს საიდუმლო დოკუმენტის სტატუსი ის შეიძლება არ გახდეს ხელმისაწვდომი დაინტერესებული მხარისთვის. თუმცა, ამ შემთხვევაში, სასამართლო შეფასების შედეგად ადგენს დოკუმენტის გაცნობისა და საიდუმლოების დაცვის ინტერესებს შორის უპირატეს და იღებს შესაბამის გადაწყვეტილებას.

გ) სზაკ-ის 96-ე მუხლი ადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებას ადმინისტრაციულ წარმოებაში გამოიკვლიოს საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოება, ხოლო 97-ე მუხლის თანახმად ყველა მტკიცებულება და გადაწყვეტილება მიიღოს მათი შეფასებისა და ურთიერთშეჯერების საფუძველზე. ადმინისტრაციული ორგანოს ამ ვალდებულებაში შეგვიძლია დავინახოთ დაინტერესებული მხარის მნიშვნელოვანი პროცედურული უფლება.

- 245 სზაკ-ით გარანტირებული დაინტერესებული მხარის ეს პროცედურული უფლებები მნიშვნელოვანია სამართლებრივი დაცვის კუთხით, რამდენადაც სამართლებრივი დაცვა ხდება არა მარტო სასამართლოში, არამედ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. გადაწყვეტილებისათვის მნიშვნელოვანი ფაქტობრივი გარემოებების შესწავლის და მტკიცებულებების მოპოვების ეტაპზე დაინტერესებულ მხარეთა ინტერესების გათვალისწინებით შესაძლებელია უფლებების უფრო მაღალი ხარისხით დაცვა, ვიდრე შემდგომ სასამართლო განხილვის ფარგლებში შეცდომის კორექტირებისას, იმის გათვალისწინებით, რომ მმართველობითი დისკრეციის (განუსაზღვრელი ცნებები, შეფასების თავისუფალი სივრცე) ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლოს მხრიდან გადამოწმების ფარგლები არის შეზღუდული.

ამ სპეციალური უფლებების სრულყოფას ემსახურება სზაკ-ის ისეთი ზოგადი დებულება, როგორიცაა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სამართლებრივი დახმარების გაწევის მოვალეობა.

ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია ადმინისტრაციულ წარმოებაში ჩააბას დაინტერესებული მხარე მისი მოთხოვნის საფუძველზე, ხოლო კანონით განსაზღვრულ შემთხვევაში ვალდებულია უზრუნველყოს მისი მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში. კანონით დადგენილი ასეთი შემთხვევა სახეზეა, როდესაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით შეიძლება გაუარესდეს მისი სამართლებრივი მდგომარეობა. თუმცა, გადაუდებლობის შემთხვევაში, როდესაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის დაყოვნებამ შეიძლება არსებითი ზიანი მიაყენოს საჯარო ან კერძო ინტერესებს, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია მიიღოს დასაბუთებული გადაწყვეტილება და აღნიშნული მოთხოვნათა დაუცველად გამოსცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.⁹⁰ ასეთ შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანო ეყრდნობა საქმის მასალებს, რაც მას უნდა აძლევდეს შესაძლებლობას დაინტერესებული მხარის მონაწილეობის გარეშე, სრულყოფილად იქნას შესწავლილი საქმის ფაქტობრივი გარემოებები.

1.6. გადაწყვეტილების მიღების პროცესი

გადაწყვეტილების მიღების პროცესს ახასიათებს შემდეგი სტადიები: 247

- გადაწყვეტილებისათვის მნიშვნელოვანი გარემოებების დადგენა,
- შესაბამისი სამართლის ნორმის მოძიება,
- სამართლის ნორმის ახსნა-განმარტება,
- ფაქტისა და ფაქტობრივი გარემოებების შეპირისპირება,
- სამართლებრივი შედეგების კონკრეტულად განსაზღვრა,
- შესაძლო მოქმედების კანონიერებისა და მიზანშეწონილობის შეფასება.

სამართლის ნორმის საფუძველზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესი დამოკიდებულია ორ ფაქტორზე: საქმის ფაქტობრივ გარემოებაზე და სამართლის ნორმაზე. თეორიულად ორივე მათგანი წარმოადგენს მყარ მოცემულობას: საქმის ფაქტობრივ გარემოებებს ახასიათებს კონკრეტულ-ინდივიდუალური ნიშნები, რომლებიც ჩვენს ყოველდღიურ ცხოვრებაში ვლინდება. სამართლის ნორმას აქვს განსაზღვრული შინაარსი და მთელ რიგ შემთხვევაში ადგენს კონკრეტულ სამართლებრივ შედეგებს. თუმცა სამართლის ნორმის პრაქტიკული გამოყენება ამის საწინააღმდეგო სურათს გვაძლევს; საქმის ფაქტობრივი გარემოება არის ჯერ კიდევ უცნობი მოცულობა. საჯარო მოხელემ ის მხოლოდ ადმინისტრაციული წარმოების დროს უნდა გამოიკვლიოს. ამასთანავე მას, ადამიანის შეზღუდული შესაძლებლობისა და მის ხელთ არსებული მწირი

90. სზაკ-ის 95-ე მუხლი.

საშუალებების გათვალისწინებით, არ ძალუძს, ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში, შექმნას სრული და ზუსტი სურათი რეალურად არსებულ საქმის ფაქტობრივ გარემოებებზე. აქედან გამომდინარე, საქმის ფაქტობრივი გარემოება შეგვიძლია, მივიჩნიოთ გადაწყვეტილების მიღების პროცესის არამყარ ფაქტორად: მუშაობის მიზანმიმართულობა, ინტენსიურობა და შედეგები ზემოქმედებენ გადაწყვეტილებაზე.

- 249 თუ სამართლის ნორმის შინაარსს ზუსტად დავაკვირდებით, იგი ასევე კარგავს მყარი მოცემულობის ხასიათს. კანონმდებელი სიტყვიერად აყალიბებს სამართლებრივი შედეგების გამოყენების სფეროს. ენა არ არის აზრის სრული მოცულობით გადმოცემის სრულყოფილი საშუალება, რამდენადაც ნათქვამის აღქმა, ინდივიდუალურად, რეგიონალურად და დროის მიხედვით, განსხვავებულად ხდება. ასევე გასათვალისწინებელია კანონმდებლის მიზანი. კანონი გამიზნულია ხანგრძლივი დროის მანძილზე მრავალჯერადი გამოყენებისათვის. აქედან, კანონის ნორმების ფორმულირება ხდება ზოგადად, ზოგადი ცნებების გამოყენებით, რომლის შინაარსი მხოლოდ ნორმის ახსნა-განმარტების გზით არის შესაძლებელი.

შესაბამისად, ფაქტისა და ფაქტობრივი გარემოებების დადგენის შემდეგ უნდა განისაზღვროს სამართლებრივი შედეგები. სამართლის ნორმის ფორმულირების თვალსაზრისით, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს აღჭურავს მოქმედების უფლებამოსილებით, შეიძლება ფაქტისა და ფაქტობრივი შემადგენლობის განსაზღვრის შედეგად გამოვყოს სამი სამართლებრივი შედეგი:

პირველ შემთხვევაში, სამართლებრივი შედეგი – ანუ სანქცია მხოლოდ ერთია და მმართველობის ორგანო შებოჭილია მხოლოდ ერთი სამართლებრივი შედეგის განსაზღვრის შესაძლებლობით, ე.ი. მას არ გააჩნია დისკრეციული უფლებამოსილება.

მეორე შემთხვევაში, კანონმდებელი ერთ კონკრეტულ სამართლებრივ შედეგს განსაზღვრავს, მაგრამ გადაწყვეტილება – გამოიყენებს თუ არა მას ადმინისტრაციული ორგანო – წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებას. ამ დროს სახეზეა დისკრეცია ღონისძიების განხორციელების სფეროში.

მესამე შემთხვევაში, ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს არა მხოლოდ ღონისძიების განხორციელების სფეროში დისკრეციული უფლებამოსილება, არამედ – კონკრეტული ღონისძიების არჩევანიც, რამდენადაც კანონმდებელი სანქციის არა ერთ, არამედ – რამდენიმე ალტერნატივას განსაზღვრავს.

ამდენად, გადაწყვეტილება არის პროცესი, რომელმაც, ერთი მხრივ, უნდა განსაზღვროს თუ რა ალტერნატივები არსებობს, მეორე მხრივ, თუ რომელია საუკეთესო მათ შორის. ალტერნატივების უკან დგას სხვადასხვა ინტერესები. გადაწყვეტილების მიღება ნიშნავს ერთი ინტერესისათვის უპირატესობის მინიჭებას, ხოლო სხვა ინტერესის უკანა პლანზე გადატანას.

250

სოციალური მეცნიერებებში გამოყენებული მეთოდი თვითონ განსაზღვრავს მიზანს, ხოლო იურიდიული მეთოდი ემყარება სამართლის ნორმას. სოციალური მეცნიერება გადაწყვეტილების მასშტატებს თვითონ ან საზოგადოების შეფასების გათვალისწინებით განსაზღვრავს, როდესაც იურისტი ამას სამართლის ნორმის ინტერპრეტაციის საფუძველზე ახდენს; სოციალურ მეცნიერებებს აქვს არჩევანი რამდენიმე ალტერნატივას შორის, ხოლო იურისტი ამოწმებს ალტერნატივა კანონიერია თუ უკანონო.

251

გადაწყვეტილების მიღების პროცესში არავითარ მტკიცებულებას არა აქვს წინასწარ დადგენილი ძალა. გადაწყვეტილების მიმღები აფასებს მტკიცებულებებს თავისი შინაგანი რწმენით, რომელიც უნდა ემყარებოდეს მათ ყოველმხრივ, სრულ და ობიექტურ განხილვას, რის შედეგადაც მას გამოაქვს დასკვნა საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე გარემოებების არსებობის ან არარსებობის შესახებ. მოსაზრებები, რომლებიც საფუძვლად უდევს შინაგან რწმენას, უნდა აისახოს გადაწყვეტილებაში.

252

კანონიერ ძალაში შესული სასამართლოს გადაწყვეტილებები (განჩინებები, დადგენილებები), აგრეთვე თავისი უფლებამოსილების განსახორციელებლად სასამართლოს მიერ აღძრული მოთხოვნები და განკარგულებები სავალდებულოა საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ყველა სახელმწიფო, საზოგადოებრივი თუ კერძო საწარმოსათვის, დაწესებულებებისათვის, ორგანიზაციისათვის, თანამდებობის პირისა თუ მოქალაქისათვის და ისინი უნდა შესრულდეს. დამტკიცებას არ საჭიროებენ. ესენია:

253

ა) ფაქტები, რომლებიც საყოველთაოდ არის ცნობილი;

ბ) ფაქტები, რომლებიც დადგენილია სასამართლოს კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილებით, თუ სხვა საქმეების განხილვისას იგივე მხარეები მონაწილეობენ;

საკონტროლო შეკითხვები

1. განსაზღვრეთ ადმინისტრაციული წარმოების ცნება და არსი (აბზ. 223-226)
2. ჩამოთვალეთ ადმინისტრაციული წარმოების სახეები (აბზ. 227)
3. რა შემთხვევაში გამოიყენება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება? (აბზ. 228-230)
4. მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება ითვალისწინებს თუ არა ადმინისტრაციულ წარმოებაში დაინტერესებული პირის სავალდებულო ჩაბმას (აბზ. 230)
5. განსაზღვრეთ ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძვლები (აბზ. 231-232)
6. რა შემთხვევაში იღებს ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტილებას განცხადების განუხილველად დატოვების შესახებ და რაში მდგომარეობს მისი განცხადების დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილებისგან განმასხვავებელი ნიშანი? (აბზ. 233)
7. განსაზღვრეთ ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე სუბიექტები, მათი სამართლებრივი სტატუსი და გამიჯვნის მნიშვნელობა (აბზ. 234-237)
8. ჩამოაყალიბეთ სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების კონსტიტუციური უფლების რეალიზების სზაკ-ით დადგენილი სამართლებრივი ინსტრუმენტები (აბზ. 244-246)
9. განსაზღვრეთ გადაწყვეტილების მიღების პროცესის სტადიები და მათი შინაარსი (აბზ. 247-253)

გონებრივი იერიში: ჩამოაყალიბეთ სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების კონსტიტუციურ უფლებასა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპს შორის ურთიერთმიმართება ადმინისტრაციული წარმოების კონტექსტში.

2. ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ფორ- 254
მალური ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველზე გამოიცემა
მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს კანონით პირდაპირ არის გათ-
ვალისწინებული. კანონმდებლის მიერ გაკეთებული ეს დათქმა
გულისხმობს ისეთ შემთხვევებს, როდესაც მიღებული გადაწყვე-
ტილებების შედეგად მოსალოდნელია ადამიანის უფლებების არ-
სებითი შეზღუდვა ან საჯარო ინტერესებზე არსებითი ზეგავლენა.

ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურებებია:

- დაინტერესებული მხარის მონაწილეობის უზრუნველყოფა;
- მოწმის და ექსპერტის ვალდებულებები;
- ზეპირი მოსმენის სხდომის ჩატარების სავალდებულობა;
- ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის
გამოცემა ზეპირი მოსმენის გამართვიდან 5 დღის ვადაში.

2.1. დაინტერესებული მხარის მონაწილეობა ფორმალურ ადმი- ნისტრაციულ წარმოებაში

დაინტერესებული მხარის მონაწილეობა ფორმალურ ადმინისტრა- 255
ციულ წარმოებაში განსხვავდება მის მართვად ადმინისტრაციულ წა-
რმოებაში მონაწილეობისაგან. ადმინისტრაციული ორგანო ვალ-
დებულია, ყველა დაინტერესებულ მხარეს აცნობოს ფორმალური
ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ და უზრუნველ-
ყოს მათი მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში. დაინტე-
რესებულ მხარეს უნდა მიეცეს შესაძლებლობა, წარადგინოს თა-
ვისი მოსაზრება ან შეამდგომლობა ადმინისტრაციული წარმოების
ყველა გარემოებასთან დაკავშირებით.

აღნიშნული მოთხოვნა გამომდინარეობს ადმინისტრაციული წარ-
მოების ამ სახის ბუნებიდან. კანონი ფორმალური ადმინისტრა-
ციული წარმოების ჩატარების ვალდებულებას ითვალისწინებს
იმ შემთხვევებში, როდესაც გადაწყვეტილების მიმართ არსებობს
განსაკუთრებული ინტერესი. გადაწყვეტილების მიღების პროცეს-
ში დაინტერესებული პირების ჩართვა ემსახურება, როგორც მათი
ინტერესების დაცვას ასევე ადმინისტრაციული წარმოების მიზნებს.
სხვაგვარად შეუძლებელი იქნება ისეთი გადაწყვეტილების მიღე-
ბა, რომელიც შესაძლებელს გახდის წარმოების ამ სახის მიზნის
მიღწევას.

2.2. მოწმე და ექსპერტი

იმის გათვალისწინებით, რომ ფორმალური ადმინისტრაციული 256
წარმოება კანონით დადგენილ, განსაკუთრებით მნიშვნელოვან
შემთხვევებში გამოიყენება, მოითხოვს ადმინისტრაციული ორ-

განოს მხრიდან საქმის ფაქტობრივი გარემოებების გამორკვევის შესაძლებლობას. აქედან გამომდინარე, სზაკ-ის 109-ე მუხლის თანახმად, ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოებაში მოწმეს და ექსპერტს აქვს აქტიური როლი – მოწმე ვალდებულია, მისცეს ჩვენება, ხოლო ექსპერტი – დასკვნა. მხოლოდ ამ გზით არის შესაძლებელი საქმის ფაქტობრივი გარემოებების შესწავლა და კანონიერი გადაწყვეტილების მიღება. მოწმის მიერ ჩვენების და ექსპერტის მიერ დასკვნის მიცემის, ისევე როგორც მათი აცხადების საკითხი, წესრიგდება სზაკ-ის 109-ე მუხლისა და საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის შესაბამისი ნორმებით. მოწმის მიერ ჩვენების მიცემაზე ან ექსპერტის მიერ დასკვნაზე უარის შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, მმართველს ადმინისტრაციულ სასამართლოს ჩვენების ან დასკვნის მოპოვების თხოვნით.

მოწმის და ექსპერტის ვალდებულებები კანონმდებლობით უზრუნველყოფილია შესაბამისი უფლებები და დაცვის გარანტიებით. მაგ., ეს ვალდებულება გულისხმობს ექსპერტის მიერ შესაბამისი ანაზღაურების მიღების უფლებას.

2.3. ზეპირი მოსმენა

257 სზაკ-ის 110-ე მუხლის თანახმად, ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების დროს ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტილებას იღებს მხოლოდ ზეპირი მოსმენის გამართვის საფუძველზე. ზეპირ მოსმენას, ისევე როგორც სასამართლო პროცესს, აქვს შემდეგი ფუნქცია:

- გადაწყვეტილების მიმღებ უფლებამოსილ პირს ეძლევა შესაძლებლობა, უშუალოდ გაეცნოს და შეექმნას წარმოდგენა გადაწყვეტილების მისაღებად მნიშვნელოვან ფაქტობრივ გარემოებებსა და სამართლებრივ შეხედულებებზე (უშუალობის პრინციპი);
- პროცესის მონაწილეების მოსმენის უფლების შეუზღუდავად უზრუნველყოფა;
- გადაწყვეტილების შინაარსობრივი სისწორის გარანტიის ამაღლება;
- ზეპირი მოსმენის ერთ სამუშაო დღეზე კონცენტრაციით პროცესის დაჩქარების უზრუნველყოფა.

258 ზეპირი მოსმენის შესახებ დაინტერესებულ მხარეებს უნდა ეცნობოთ მის გამართვამდე 7 დღით ადრე მაინც და მოწვეულ უნდა იქნენ ზეპირ მოსმენაში მონაწილეობის მისაღებად. მოსაწვევში მიეთითება ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილება – საქმე განიხილოს და გადაწყვიტოს დაინტერესებული მხარის მონაწილეობის გარეშე. თუ დაინტერესებულ მხარეთა რიცხვი აღემატება 50-ს, მაშინ ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია,

დაინტერესებული მხარეები ზეპირ მოსმენაში მონაწილეობის მი-
საღებად მიიწვიოს ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში ცნობის გა-
მოქვეყნების მეშვეობით. ცნობაში უნდა მიეთითოს: საკითხი, რომ-
ლის თაობაზეც უნდა გაიმართოს ზეპირი მოსმენა, ადმინისტრაცი-
ული ორგანოს დასახელება, რომელიც აწყობს მოსმენას, ადმი-
ნისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძველი, ზეპირი მოსმენის
დრო და ადგილი.

გეპირი მოსმენა, როგორც წესი, არ უნდა გაგრძელდეს ერთ სამუშაო დღეზე მეტს. სხდომა გეპირ მოსმენასთან დაკავშირებით საჯაროა. სხდომის თავმჯდომარე უფლებამოსილია, სხდომა დახურულად გამოაცხადოს სახელმწიფო, კომერციული, პროფესიული ან მხარის პერსონალური მონაცემების დაცვის უზრუნველყოფის მიზნით.

გეპირ მოსმენაში მონაწილეობის უფლება აქვთ ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილ თანამდებობის პირს, შემდგომი ორგანოს წარმომადგენელს, დაინტერესებულ მხარეს, განხილვაზე მოწვეულ ექსპერტს, მოწმეს.

გეპირი მოსმენის სხდომა ძირითადად ემსგავსება სასამართლო სხდომას. გეპირი მოსმენის სხდომას, ისევე როგორც სასამართლო სხდომას, ჰყავს თავმჯდომარე, რომელიც ხსნის სხდომას და აცხადებს, თუ რომელი საქმე იქნება განხილული. გეპირი მოსმენის სხდომის თავმჯდომარე ადგენს, განსახილველ საქმეზე მოწვეულ პირთაგან ვინ გამოცხადდა, ჩაჰბარდათ თუ არა გამოუცხადებელ პირებს შეტყობინებები და რა ცნობები არსებობს მათი გამოუცხადებლობის მიზეზების შესახებ. თავმჯდომარე ადგენს გამოცხადებულთა ვინაობას, აგრეთვე ამოწმებს წარმომადგენელთა უფლებამოსილებას.

სზაკ-ის 111-ე მუხლის თანახმად, ზეპირი მოსმენის სხდომის თავმჯდომარე წარმართავს სხდომის მუშაობას. სხდომის თავმჯდომარე უზრუნველყოფს საქმისთვის მნიშვნელობის მქონე გარემოებათა გამოკვლევას ზეპირ მოსმენაზე და დამსწრე დაინტერესებულ მხარეს აძლევს საქმესთან დაკავშირებით საკუთარი აზრის გამოთქმის უფლებას. სხდომის თავმჯდომარე ვალდებულია, უზრუნველყოს სხდომაზე წესრიგის დაცვა. ამ მიზნით იგი უფლებამოსილია, გააფრთხილოს წესრიგის დამრღვევი პირი, ხოლო განსაკუთრებულ შემთხვევაში – გააძევოს დარბაზიდან. ზემოთ აღნიშნული ნორმის მე-7 ნაწილი ცალსახად უშვებს სხდომის გაგრძელებას დარბაზიდან გაძევებული პირის მონაწილეობის გარეშე. სხდომის დროს დგება ოქმი, რომლის რეკვიზიტები განსაზღვრულია სზაკ-ის 112-ე მუხლით.

კოლეგიურ ადმინისტრაციულ ორგანოში ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურება მდგომარეობს კოლეგიური

ორგანოს ყველა წევრის უფლებაში, მონაწილეობა მიიღოს გადაწყვეტილების მისაღებად გამართულ ზეპირი მოსმენის პროცესში და დასვას შეკითხვა საქმის გარემოებებთან დაკავშირებით. გადაწყვეტილების მიმღები პირი (ორგანო) არის არა ერთი არამედ რამოდენიმე სუბიექტი. სზაკ-ის 114-ე მუხლის თანახმად, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში (კენჭისყრაში) მონაწილეობის მიღების უფლება აქვს კოლეგიური ორგანოს მხოლოდ იმ წევრს, რომელიც მონაწილეობდა საქმის ზეპირ მოსმენაში.

2.4. გადაწყვეტილების მიღება

264 ფორმალურ არდმინისტრაციულ წარმოებაში გადაწყვეტილება მიიღება ზეპირი მოსმენის გამართვიდან 5 დღის ვადაში. ეს არის ის დროის მონაკვეთი, როდესაც გადაწყვეტილების მიმღები ორგანო ახდენს ზეპირი სხდომის შედეგების გაანალიზებას და იღებს გადაწყვეტილებას. ზეპირი სხდომა არ სრულდება გადაწყვეტილების გამოცხადებით, არამედ გადაწყვეტილება დაინტერესებულ მხარეს ეცნობება სზაკ-ით დადგენილი წესით. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაცნობის მიმართ ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება არ ადგენს განსხვავებულ მოთხოვნებს. აქტის სამართლებრივი ბუნება და მისი შესასრულებლად სავალდებულო ხასიათი არ განსხვავდება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებით გამოცემული აქტებისაგან. აქტის აღსრულების მიმართ გამოიყენება ზოგადი წესები.

საკონტროლო შეკითხვები

1. რა შემთხვევაში გამოიყენა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველზე რა თავისებურებები ახასიათებს მას? (აბზ. 254)
2. რა თავისებურებები ახასიათებს დაინტერესებული მხარის მონაწილეობას ფორმალურ ადმინისტრაციულ წარმოებაში და რითია ეს განპირობებული? (აბზ. 255)
3. რა თავისებურებები ახასიათებს მოწმის და ექსპერტის მონაწილეობას ფორმალურ ადმინისტრაციულ წარმოებაში და რითია ეს განპირობებული? (აბზ. 256)
4. რა თავისებურებები ახასიათებს ზეპირი მოსმენის ინსტიტუტს (აბზ. 257-262)
5. რა თავისებურებები ახასიათებს კოლეგიურ ადმინისტრაციულ ორგანოში ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოებას (აბზ. 263)
6. ფორმალური არდმინისტრაციულ წარმოებაში ზეპირი მოსმენის გამართვიდან რამდენ დღეში მიიღება გადაწყვეტილება და რითი არის ეს განპირობებული? (აბზ. 264).

- განცხადების ან/და ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების თაობაზე ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების მოკლე შინაარსი;
 - ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის ვადა;
 - საკუთარი მოსაზრების წარდგენის ვადა.
 - საჯარო წარმოების შესახებ ინფორმაციის გავრცელება დაინტერესებულ მხარეებს შესაძლებლობას აძლევს, გაეცნონ საჯარო გაცნობისთვის წარდგენილ მასალებს, ესენია:
 - განცხადება და მასზე დართული დოკუმენტები, აგრეთვე – ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების თაობაზე;
 - დასკვნა ან მოსაზრება, რომელიც ამ განცხადებასთან დაკავშირებით იქნა წარდგენილი ადმინისტრაციულ ორგანოში;
 - იმ დოკუმენტების ნუსხა, რომლებიც არ არის საჯარო გაცნობისთვის წარდგენილი.
- 268** ყველას აქვს უფლება, დაუბრკოლებლად გაეცნოს საჯარო გაცნობისთვის წარდგენილ დოკუმენტებს და მოითხოვოს მათი ასლები იმ ადმინისტრაციულ ორგანოში, სადაც მიმდინარეობს საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება. კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ან ადმინისტრაციული ორგანოს დასაბუთებული გადაწყვეტილებით საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების დოკუმენტების საჯაროდ გაცნობისათვის წარდგენა შეიძლება მოხდეს სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოში, ამ უკანასკნელის თანხმობით.
- 269** ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის შესახებ განცხადების ან ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტის საჯარო გაცნობისათვის წარდგენის დღიდან 20 დღის განმავლობაში ყველას აქვს უფლება, წარადგინოს თავისი წერილობითი მოსაზრება. მოსაზრების წარმდგენი პირი უფლებამოსილია, არ მიუთითოს თავისი ვინაობა.
- 270** ადმინისტრაციული ორგანო კერძო პირების მიერ წარდგენილ მოსაზრებებს რეგისტრაციიდან ერთი დღის განმავლობაში უგზავნის სხვა, შესაბამის ადმინისტრაციულ ორგანოს და საზოგადოებრივ ექსპერტს.
- 271** თუ კანონით ან მის საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე აქტით სხვა ვადა არ არის დადგენილი, ადმინისტრაციული ორგანო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტს ამზადებს განცხადების რეგისტრაციიდან ერთი თვის განმავლობაში.
- 272** საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებისათვის მახასიათებელ მორიგ თავისებურებას წარმოადგენს სზაკ-ით დადგენილი ზეპირი

მოსმენის გამართვის ვალდებულება. ზეპირი მოსმენა ტარდება ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში ზეპირი მოსმენისათვის კოდექსით დადგენილი წესების დაცვით.

3.2. გადაწყვეტილების მიღება

ადმინისტრაციული ორგანო ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს გამოსცემს ზეპირი მოსმენის გამართვიდან 10 დღის ვადაში. ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოებისაგან განსხვავებით, საჯარო წარმოების შემთხვევაში ივარაუდება, რომ საჯარო წარმოების მიმართ განსაკუთრებული ინტერესის გათვალისწინებით მეტი მოსაზრებები და მტკიცებულებები იქნება წარმოდგენილი, რომლის შესწავლა და გადაწყვეტილების მიღება ითხოვს მეტ დროს.

სზაკ-ის იმპერატიული მოთხოვნაა, რომ საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველზე გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოქვეყნდეს საჯაროდ.

კოლეგიურ ადმინისტრაციულ ორგანოში საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურება მდგომარეობს იმაში, რომ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოიცემა მხოლოდ საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველზე, მაშინ როდესაც მონოკრატიულ ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს არჩევანის თავისუფლება.

საკონტროლო შეკითხვები

1. რა შემთხვევაში გამოიცემა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებისათვის სზაკ-ით დადგენილი წესის შესაბამისად? (აბზ. 265)
2. საჯარო ადმინისტრაციულ წარმოებაში გამოიყენება თუ არა მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებისათვის დამახასიათებელი წესები? (აბზ. 266)
3. რა არის ის თავისებურებები რაც საჯარო ადმინისტრაციულ წარმოებას განასხვავებს მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებისაგან (აბზ. 267-272)
4. საჯარო არადმინისტრაციულ წარმოებაში ზეპირი მოსმენის გამართვიდან რამდენ დღეში მიიღება გადაწყვეტილება და რითი არის ეს განპირობებული? (აბზ. 273).
5. როგორია საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველზე გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობის ფორმა (აბზ. 274)
6. რა არის კოლეგიურ ადმინისტრაციულ ორგანოში საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურება (აბზ. 275).

4. ადმინისტრაციული წარმოება დამოუკიდებელი ორგანოს მიერ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის მიზნით

- 276 ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა გამოსცეს მხოლოდ დამოუკიდებელმა ორგანომ (სავალდებულო მანდატირება), როდესაც მიიღება გადაწყვეტილება სახელმწიფო (მუნიციპალური) ქონების (საწარმოს) პრივატიზაციის შესახებ, თუ ფასი აღემატება 100 000 ლარს.

აღნიშნულის გარდა, კანონით შეიძლება დადგინდეს დამოუკიდებელი ორგანოს მიერ სხვა სახის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის სავალდებულოობაც.

- 277 დამოუკიდებელი ორგანო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტს გამოსცემს სზაკ-ით დადგენილი ადმინისტრაციული წარმოების სახეების გამოყენებით. დამოუკიდებელი ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების მიღებისას ადმინისტრაციული წარმოების სხვა დებულებებთან ერთად დაცული უნდა იქნას აღნიშნული კოდექსის მე-8 და 92-ე მუხლების მოთხოვნები.

- 278 დამოუკიდებელ ორგანოს ღია ტენდერის საფუძველზე ნიშნავს ის ადმინისტრაციული ორგანო, რომლის კომპეტენციასაც განეკუთვნება აღნიშნული საკითხის გადაწყვეტა. დამოუკიდებელი ორგანო შეიძლება შედგებოდეს ერთი ან რამდენიმე ფიზიკური ან იურიდიული პირისაგან, რომელთაც გააჩნიათ შესაბამისი კვალიფიკაცია და შეუძლიათ უზრუნველყონ საკითხის მიუკერძოებლად გადაწყვეტა.

- 279 სზაკ-ი ითვალისწინებს საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს პრემიერ-მინისტრის მიერ დამოუკიდებელი ორგანოს დანიშვნის შესაძლებლობას ადმინისტრაციული საჩივრის გადასაწყვეტად.

- 280 დამოუკიდებელი ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების თავისებურება მდგომარეობს იმაში, რომ დაუშვებელია ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენა ზემდგომ ინსტანციაში დამოუკიდებელი ორგანოს მიერ გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიმართ. იგი შეიძლება გასაჩივრდეს მხოლოდ სასამართლოში

საკონტროლო შეკითხვები

1. რას გულისხმობს დამოუკიდებელი ორგანოს მეშვეობით ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის სავალდებულობა? (აბზ. 276)
2. ადმინისტრაციული წარმოების რომელი სახის გამოყენებით ხდება დამოუკიდებელი ორგანოს მიერ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტის გამოცემა? (აბზ. 277)
3. როგორ იქმნება დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული ორგანო (აბზ. 278)
4. რა შემთხვევაში არის საქართველოს პრეზიდენტი და საქართველოს პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილი შექმნას დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული ორგანო (აბზ. 279)
5. როგორია დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების გასაჩივრების წესი (აბზ. 280)

5. ადმინისტრაციული წარმოება კოლეგიურ ადმინისტრაციულ ორგანოში

- 281 ადმინისტრაციული წარმოება კოლეგიურ ადმინისტრაციულ ორგანოში ხასიათდება არა წარმოების თავისებურებებით, არამედ გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოს ორგანიზაციულ მოწყობაში, რაც გავლენას ახდენს ადმინისტრაციული ორგანოს ნების ფორმირების პროცესზე. **მონოკრატიულად** მოწყობილი დაწესებულების ნებას განსაზღვრავს ერთი ადამიანი (ხელმძღვანელი პირი). **კოლეგიური** ორგანოს შემთხვევაში გადაწყვეტილება მიიღება თანასწორუფლებიანი, უფლებამოსილი პირების უმრავლესობის ნების საფუძველზე.
- 282 თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, კოლეგიურ ორგანოში ადმინისტრაციული წარმოება მიმდინარეობს ამ კოდექსის VI თავით დადგენილი მარტივი ადმინისტრაციული წესის შესაბამისად. კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღებისას გამოიყენება საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებისათვის დადგენილი წესები.
- 283 კოლეგიურ ორგანოში შეტანილ განცხადებასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებას იღებს მხოლოდ კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანო. გამონაკლისს წარმოადგენს კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილი თანამდებობის პირის უფლება – გადაგზავნოს განცხადება უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოში ან დაუბრუნოს იგი განმცხადებელს, თუ მასში დასმული საკითხების გადაწყვეტა კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებას არ განეკუთვნება.
- 284 კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს სხდომას ხსნის და დახურულად აცხადებს ამ ორგანოს ხელმძღვანელი თანამდებობის პირი, ხოლო მისი არყოფნის შემთხვევაში – კანონმდებლობის შესაბამისად დანიშნული (არჩეული) სხდომის თავმჯდომარე. სხდომის თავმჯდომარეს სხდომა მიჰყავს დღის წესრიგის შესაბამისად.
- 285 კოლეგიურ ადმინისტრაციულ ორგანოში მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურება მდგომარეობს კოლეგიური ორგანოს ყველა წევრის უფლებაში, მონაწილეობა მიიღოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. კოლეგიური საჯარო დაწესებულება ვალდებულია ერთი კვირით ადრე საჯაროდ გამოაცხადოს მომავალი სხდომის, მისი ჩატარების ადგილის, დროისა და დღის წესრიგის თაობაზე, ხოლო შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებისას – აგრეთვე მისი დახურვის შესახებ. გადაუდებელი აუცილებლობისას კოლეგიური საჯარო დაწესებულება უფლებამოსილია ჩაატაროს სხდომა აღნიშნული წესების დაუცველად. ამ შემთხვევაში

საჯარო დაწესებულება ვალდებულია დაუყოვნებლივ გამოაცხადოს სხდომის ჩატარების ადგილის, დროისა და დღის წესრიგის თაობაზე.⁹¹ კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება, თუ მის სხდომას ესწრება წევრთა ნახევარზე მეტი, მაგრამ არანაკლებ 3 წევრისა. კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს სხდომაზე დამსწრე წევრთა ნახევარზე მეტი, გარდა კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.

სხდომის დაუყოვნებლივი მოწვევის შემთხვევაში შესაძლებელია საკითხის განხილვა მხარის მონაწილეობის გარეშე, სზაკ-ის 95-ე მუხლის მე-6 ნაწილის საფუძველზე, რაც არ ათავისუფლებს ადმინისტრაციული ორგანოს დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილების მიღების ვალდებულებისაგან. 286

კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს ყველა სხდომაზე დგება სხდომის ოქმი, რომელშიც უნდა მიეთითოს: ა) კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს დასახელება; ბ) სხდომის დრო და ადგილი; გ) სხდომის თავმჯდომარის და წევრების ვინაობა; დ) განხილვის საგანი; ე) კენჭისყრის შედეგები; ვ) მიღებული გადაწყვეტილება. სხდომის ოქმს ხელს აწერს სხდომის თავმჯდომარე, აგრეთვე მდივანი, თუ ის მონაწილეობდა ოქმის შედგენაში. 287

საკონტროლო შეკითხვები

1. რა თავისებურებები ახასიათებს კოლეგიურ ადმინისტრაციულ ორგანოში ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარებას? (აბზ. 281)
2. წარმოების რომელი სახის გამოყენებით მიიღება გადაწყვეტილება კოლეგიურ ადმინისტრაციულ ორგანოში? (აბზ. 282)
3. ვინ იღებს გადაწყვეტილებას კოლეგიურ ადმინისტრაციულ ორგანოში? (აბზ. 283-285)
4. რა შემთხვევაში არის კოლეგიური ორგანო უფლებამოსილი განიხილოს საკითხი მხარის მონაწილეობის გარეშე? (აბზ. 286)
5. როგორია სხდომის ოქმის რეკვიზიტები? (აბზ. 287)

91. სზაკ-ის 34-ე მუხლი.

VIII ტაჲი

ადმინისტრაციული
საჩივარი

საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული საჯარო მმართველობის კანონიერების პრინციპი საჭიროებს სამართლებრივად გარანტირებულ საჯარო მმართველობის კონტროლის ინსტრუმენტს. ეს შეიძლება განხორციელდეს სახელმწიფოს მხრიდან, ზემდგომი ორგანოს მიერ ქვემდგომის მიმართ ზედამხედველობის განხორციელებით ან სხვა პირების მიერ უფლების დაცვის ადმინისტრაციულსამართლებრივი საშუალებების გამოყენებით. ასეთი საშუალება შეიძლება იყოს არაფორმალური ან ფორმალური საშუალება.

უფლების დაცვის არაფორმალური საშუალება გულისხმობს ნებისმიერი პირის უფლებას, ნებისმიერ დროს (ხანდაზმულობის ვადების გარეშე), სუბიექტური საჯაროსამართლებრივი უფლების დარღვევაზე მითითების გარეშე მიმართოს ადმინისტრაციულ ორგანოს და მოითხოვოს შიდაკონტროლის განხორციელება. პირის ასეთი უფლება ემსახურება საჯარო მმართველობის საქმიანობის გაუმჯობესების და ხარვეზების აღმოფხვრის მიზანს. უფლების დაცვის არაფორმალური საშუალება არ წარმოშობს პირის უფლებას ასეთი კონტროლის განხორციელებაზე იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც ის უთითებს კონკრეტული კანონის დარღვევაზე. აღნიშნულის საპირისპიროდ, უფლების დაცვის ფორმალური საშუალება გულისხმობს კონკრეტული ფორმით და კანონით დადგენილ ვადებში უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოსათვის მიმართვას დარღვევული სუბიექტური საჯაროსამართლებრივი უფლების დაცვის მიზნით. მხარის ეს უფლება დაკავშირებულია ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებასთან, რომ კანონით დადგენილ ვადებში განიხილოს და გადაწყვიტოს ადმინისტრაციულ საჩივარში დამსული საკითხი.

1. წარმოების სახე და სამართლებრივი საფუძველი

- 289 ადმინისტრაციული საჩივარი არის უფლების დაცვის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი საშუალება. ადმინისტრაციული სამართალი განსაზღვრავს უფლების დაცვის ორ ფორმალურ საშუალებას – საჩივარი და სარჩელი. ორივე სამართლებრივი საშუალება ემსახურება მმართველობითი ღონისძიების კანონიერების შემოწმებას, რაც შესაძლებელია განხორციელდეს მხოლოდ მმართველობითი ღონისძიების ადრესატის ან მესამე პირის (დაინტერესებული მხარის) ინიციატივით. ადმინისტრაციული საჩივარი არის ადმინისტრაციულ ორგანოში წარდგენილი წერილობითი მოთხოვნა, ხოლო სარჩელი შეიტანება სასამართლოში. ადმინისტრაციულ საჩივარს აქვს სამი ძირითადი ფუნქცია:
1. ადმინისტრაციული საჩივარი, როგორც უფლების დაცვის საშუალება;
 2. ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ თვითკონტროლის განხორციელების შესაძლებლობა;
 3. სასამართლოების განტვირთვა.
- 290 სამართლებრივი სახელმწიფოს ძირითადი მახასიათებელია ის, რომ დაინტერესებულ მხარეს შესაძლებლობა ეძლევა, მოითხოვოს ადმინისტრაციული წარმოების შედეგად მიღებული საბოლოო გადაწყვეტილების გადასინჯვა. სზაკ-ის 177-ე მუხლის თანახმად, საჩივრის, როგორც უფლების დაცვის სამართლებრივი საშუალების მნიშვნელობა ვლინდება იმაში, რომ დაინტერესებულ მხარეს უფლება აქვს, გაასაჩივროს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. ადმინისტრაციული საჩივარი ასევე შესაძლებელია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის ან ადმინისტრაციული რეალაქტის განხორციელების ან განხორციელებისაგან თავის შეკავების მოთხოვნით. ადმინისტრაციულ საჩივარს აქვს ის უპირატესობა, რომ ადმინისტრაციულ საჩივარზე ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში მოწმდება გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობა და კანონიერება;
- 291 ადმინისტრაციულ საჩივარი არის სარჩელის დასაშვებობის წინაპირობა. სასკ-ის მე-2 მუხლის მე-5 ნაწილის თანახმად, სასამართლო არ მიიღებს სარჩელს, თუ მოსარჩელემ სზაკ-ით დადგენილი წესით არ გამოიყენა ადმინისტრაციული საჩივრის ერთჯერადად წარდგენის შესაძლებლობა. აღნიშნული ემსახურება აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან თვითკონტროლის განხორციელებას და სასამართლოების განტვირთვას.
- 292 ადმინისტრაციული საჩივრის ცნება განმარტებულია სზაკ-ის მე-2 მუხლის „ი“ ქვეპუნქტში. ლეგალური დეფინიცია იძლევა ამ ინსტი-

ტუტის მნიშვნელოვან ელემენტებს, რომლებიც მოწესრიგებულია კოდექსის მე-13 თავში.

ადმინისტრაციული საჩივრის ცნება მოიცავს მის ძირითად მახასიათებლებს:

1. სარჩელის წარდგენაზე უფლებამოსილი სუბიექტი – დაინტერესებული მხარე;
2. საჩივრის ფორმა – წერილობითი მოთხოვნა;
3. დავის საგანი – ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ან ადმინისტრაციული რეალაქტი.
4. საჩივრის განხილვაზე უფლებამოსილი პირი – უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო.

ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით ადმინისტრაციული წარმოებისას გამოიყენება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების დებულებანი. ასევე გასათვალისწინებელია სზაკ-ის მე-13 თავით დადგენილი თავისებურებები (მაგ., ზეპირი მოსმენა), რომელიც აქცევს მას წარმოების სპეციფიკურ სახედ – წარმოებად ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის მიზნით. კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის და გადაწყვეტის დროს გამოიყენება აგრეთვე სზაკ-ის მე-7 თავიდ დადგენილი წესები.

ადმინისტრაციული წარმოება დაიწყება მხოლოდ ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენის შემთხვევაში, ე.ი. ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძველია დაინტერესებული მხარის ინიციატივა, მის მიერ წერილობითი ფორმით წარდგენილი განცხადება (საჩივარი). თუკი ადმინისტრაციული ორგანო საკუთარი ინიციატივით ახდენს მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერების გადამოწმებას, ეს ხორციელდება არა სზაკ-ის XIII თავის საფუძველზე, არამედ – სზაკ-ის მე-60-62-ე მუხლებზე დაყრდნობით.

რამდენადაც ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძველია ადმინისტრაციული საჩივარი, კანონმდებელი განსაზღვრავს მის რეკვიზიტებს. სზაკ-ის 181-ე მუხლის თანახმად, ადმინისტრაციულ საჩივარში უნდა აღინიშნოს:

- ადმინისტრაციული ორგანოს დასახელება, სადაც შეიტანება ადმინისტრაციული საჩივარი;
- ადმინისტრაციული საჩივრის წარმდგენი პირის ვინაობა და მისამართი;
- იმ ადმინისტრაციული ორგანოს დასახელება, რომლის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ან მოქმედება საჩივრდება;
- გასაჩივრებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დასახელება;
- მოთხოვნა;
- გარემოებანი, რომელთაც ეფუძნება მოთხოვნა;
- ადმინისტრაციულ საჩივარზე დართული საბუთების ნუსხა, თუ საჩივარს რაიმე დოკუმენტი დაერთვის.

2. წარმოებაში მონაწილე სუბიექტები

2.1. ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენაზე უფლებამოსილი სუბიექტი

- 296 ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენის უფლება აქვს დაინტერესებულ მხარეს. დაინტერესებული მხარე არის ნებისმიერი ფიზიკური ან იურიდიული პირი, ადმინისტრაციული ორგანო, რომელთა დაკავშირებითაც გამოცემულია ან უნდა გამოიცეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, აგრეთვე, რომლის კანონიერ ინტერესზე პირდაპირ და უშუალო გავლენას ახდენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ან ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედება.

მაგ., ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენის უფლება აქვს პირს, რომელიც არის ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტის (მშენებლობის აკრძალვის შესახებ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების) ადრესატი. ასევე საჩივრის შეტანის უფლება აქვს იმ პირს, რომელიც არ არის ადმინისტრაციული ღონისძიების უშუალო ადრესატი, არამედ არის იმ პირის მეზობელი, რომლის მიმართაც გამოიცა მშენებლობის ნებართვა, რამდენადაც ეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი პირდაპირ და უშუალო გავლენას ახდენს მის კანონიერ ინტერესზე.

2.2. უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო

- 297 საჩივარზე მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერების აუცილებელი წინაპირობაა, რომ ის განიხილოს უფლებამოსილმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ. საჩივარი შეიტანება აქტის გამომცემ ადმინისტრაციულ ორგანოში, თუ იქ არსებობს მისი გამომცემი თანამდებობის პირის ან სტრუქტურული ქვედანაყოფის ზემდგომი თანამდებობის პირი, ხოლო თუ აქტი გამოცემულია ადმინისტრაციული ორგანოს ხელმძღვანელი თანამდებობის პირის მიერ – ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში.

არაუფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოში საჩივრის წარდგენის შემთხვევაში ის უგზავნის საჩივარს უფლებამოსილ ორგანოს და ამის შესახებ აცნობებს განმცხადებელს.

გასაჩივრებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამომცემი ორგანო საჩივრის განხილვაში მონაწილეობს იმავე უფლებებით, რომელიც მინიჭებული აქვს ადმინისტრაციული წარმოების მონაწილე დაინტერესებულ მხარეს.

- 298 საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი (სზაკ) განსაზღვრავს ადმინისტრაციული საჩივრის განმხილველ უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოს და საჩივრის განხილვის წესს. სზაკ-ის 178-ე მუხლის პირველი ნაწილით მინიჭებული უფლება-

მოსილების ფარგლებში, მაგ., საქართველოს საგადასახადო კოდექსი (სსკ) ადგენს საგადასახადო დავის წარმოების განსხვავებულ წესებს. სსკ-ის XLII თავი აწესრიგებს საგადასახადო დავების განხილვის წესს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში საგადასახადო დავის განმხილველი ორგანოებია: შემოსავლების სამსახური და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსთან არსებული დავების განხილვის საბჭო. ამავე კოდექსის 297-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში საგადასახადო დავა ორეტაპიანია და იწყება საჩივრის შემოსავლების სამსახურში წარდგენით.

საჩივრის განხილვის ქართულ მოდელში ადმინისტრაციული საჩივრის თვითკონტროლის ფუნქცია გულისხმობს მიღებული გადაწყვეტილების გადამოწმების შესაძლებლობას ხელისუფლების იგივე შტოში და არა აქტის გამომცემი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ.

299

3. საჩივრის წარდგენის სამართლებრივი შედეგები

300 ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენა წარმოშობს ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებას, დაიწყოს ადმინისტრაციული წარმოება. ასეთ შემთხვევაში ადმინისტრაციული წარმოება წარმოადგენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემასთან დაკავშირებით განხორციელებული წარმოების გაგრძელებას, რომლის მიზანია ახალი გადაწყვეტილების ანუ დაინტერესებული მხარისათვის მისაღები ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა.

ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენა იწვევს გასაჩივრებული აქტის მოქმედების შეჩერებას. სზაკ-ის 184-ე მუხლი ადგენს საჩივრის სუსპენსიურ ეფექტს, რაც გულისხმობს გასაჩივრებული აქტის მოქმედების ავტომატურ შეჩერებას და ეს არ არის დამოკიდებული ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილებაზე.

ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედება არ შეჩერდება, თუ:

- ა) გამოიწვევს სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ან მმართველობის ორგანოების ხარჯების გაზრდას;
- ბ) წარმოადგენს პოლიციის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, რომელიც მიღებულია საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვასთან დაკავშირებით;
- გ) გამოცემულია საგანგებო ან საომარ მდგომარეობაში შესაბამისი კანონის საფუძველზე;
- დ) აღსრულების გადადება გამოიწვევს მნიშვნელოვან მატერიალურ ზარალს, ან მნიშვნელოვან საფრთხეს შეუქმნის საზოგადოებრივ წესრიგს ან უშიშროებას.

აღნიშნული საფუძვლებით აქტის მოქმედების გაგრძელება დამოკიდებულია ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილებაზე. გადაწყვეტილებაში უნდა მიეთითოს, კონკრეტულ შემთხვევაში რომელი საფუძველი გვაქვს სახეზე, რაც გახდა გასაჩივრებული აქტის მოქმედების გაგრძელების საფუძველი.

4. წარმოების მიმდინარეობა

ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით გულისხმობს მმართველობითი ღონისძიების კანონიერების შემოწმებას, რაც ხორციელდება ქვემოთ მოცემული საფეხურების გავლით.

ადმინისტრაციულ ორგანოში საჩივრის წარდგენით იწყება ადმინისტრაციული წარმოება. პირველ ეტაპზე მოწმდება საჩივრის დასაშვებობა. საჩივრის დასაშვებობას განსზღვრავს შემდეგი კრიტერიუმები: 301

ა) საჩივრის საგანი უნდა იყოს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების შემოწმება, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა ან რეალაქტის განხორციელება ან თავის შეკავება. დაუშვებელია ადმინისტრაციული საჩივარი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებასთან, შესრულებასთან ან შეწყვეტასთან დაკავშირებით წარმოშობილი დავების განხილვისა და გადაწყვეტის მოთხოვნით. ასევე, ცალკე გასაჩივრებას არ ექვემდებარება ადმინისტრაციული წარმოების საკითხთან დაკავშირებით მიღებული ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ ეს პირდაპირ არ არის გათვალისწინებული კანონით ან შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისაგან დამოუკიდებლად არღვევს პირის უფლებას ან კანონიერ ინტერესს.

ბ) საჩივრის წარდგენის უფლება აქვს დაინტერესებულ მხარეს. დაუშვებელია საჩივრის წარდგენა სხვისი უფლების დასაცავად. საჩივარში უნდა მიეთითოს სუბიექტური საჯარო-სამართლებრივი უფლება და მისი სამართლებრივი საფუძველი, რომლის დაცვასაც ემსახურება უფლების დაცვის საშუალების გამოყენება.

გ) ადმინისტრაციული საჩივარი წარდგენილ უნდა იქნეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოქვეყნების ან ოფიციალური წესით გაცნობიდან ერთი თვის ვადაში. ადმინისტრაციული რეალაქტი საჩივრდება ერთი თვის ვადაში – იმ დღიდან, როდესაც დაინტერესებული მხარისათვის ცნობილი გახდა ამ მოქმედების განხორციელების ან განხორციელებისაგან თავის შეკავების შესახებ.

საჩივრის წარდგენის წინაპირობაა აღმჭურველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა, რომელიც მესამე პირების მიმართ შემზღუდველი ხასიათისაა ან უარი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე ან ქმედების განხორციელებაზე. აქტის გამოცემისათვის დადგენილი ვადის დარღვევა ჩაითვლება აქტის გამოცემაზე უარის თქმად (ფიქცია, როგორც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი) და შესაძლებელია საჩივრის წარდგენა. 302

საჩივრის დასაშვებობის შემოწმების შემდგომ იწყება საჩივრის დასაბუთებულობის შემოწმება. საჩივრის დასაბუთებულობის შემოწმება ხდება ორ ეტაპად: მმართველობითი ღონისძიების ფორმალური კანონიერება და მატერიალური კანონიერება.

303

4.1. ფორმალური კანონიერება

ა) **უფლებამოსილება.** მმართველობითი ღონისძიება უნდა განახორციელოს საგნობრივად და ტერიტორიულად უფლებამოსილმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ. საგნობრივი უფლებამოსილება უკავშირდება მოწესრიგების საგანს (ობიექტს), ანუ იმას, არის თუ არა ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილი, მოაწესრიგოს კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობა. ტერიტორიული უფლებამოსილება გულისხმობს საგნობრივად უფლებამოსილი ორგანოს სამოქმედო ტერიტორიას.

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

გ) **ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმა.** ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 51-ე მუხლის თანახმად, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი შეიძლება გამოიცეს წერილობით ან ზეპირი ფორმით.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის წერილობითი ფორმით გამოცემა – ეს არის გავრცელებული და ძი-

რითადი ფორმა. სამართლებრივი ურთიერთობის გამჭვირვალობის, მტკიცებულების პროცესის გამარტივებისა და მმართველობითი აქტების ადმინისტრირების უზრუნველსაყოფად უპირატესობა ენიჭება წერილობით ფორმას. თანამედროვე მმართველობის პრაქტიკაში ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა ხდება წერილობითი, ზეპირი ან სხვა ფორმით (მაგ., შუქნიშნებით მოწესრიგებული სამართლებრივი ურთიერთობა).

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

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

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომელიც აკმაყოფილებს ადრესატის მოთხოვნას და, ამასთან, არ ზღუდავს მესამე პირის უფლებებს, არ საჭიროებს დასაბუთების დართვას. სზაკ-ის 53-ე მუხლის მე-7 ნაწილის თანახმად, წერილობითი ფორმით გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არ საჭიროებს დასაბუთებას, თუ:

- ა. ის გამოცემულია დაინტერესებული მხარის მოთხოვნის საფუძველზე და არ ზღუდავს მესამე პირების კანონიერ უფლებებსა და ინტერესებს;
- ბ. დაინტერესებული მხარისათვის ცნობილია ის ფაქტობრივი და სამართლებრივი წინაპირობები, რომელთა საფუძველზეც

გამოიცა ეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი;

გ. კანონი ითვალისწინებს მისი დასაბუთების გარეშე გამოცემის შესაძლებლობას.

ე) კანონიერ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტში უნდა მითითდეს ის ორგანო, სადაც შეიძლება ამ აქტის გასაჩივრება და მისი მისამართი, ასევე აუცილებელია მითითება საჩივრის (ან სარჩელის) შეტანის ვადაზე (სზაკ-ის 52 II მუხლი). რამდენადაც ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი არაფერს ამბობს ამ მოთხოვნის დარღვევის სამართლებრივ შედეგებზე, შესაძლებელია სასკ-ის მე-12 მუხლის ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის პროცესზე ანალოგიის სახით გავრცელება, რომლის თანახმადაც, თუ მხარეს არ განემარტა გასაჩივრების შესაძლებლობა, გასაჩივრების ვადა და წესი, მაშინ გასაჩივრება შეიძლება სასამართლო აქტის გამოტანიდან ერთი წლის განმავლობაში.

აქედან გამომდინარე, შეიძლება დავასკვნათ, რომ ამ მოთხოვნის დაუცველობა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონწინააღმდეგობას და ბათილობას კი არ იწვევს, არამედ ზემოქმედებას ახდენს გასაჩივრების ვადის ათვლაზე და, ამდენად, აფერხებს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერ ძალაში შესვლას, რამდენადაც ის (მყარად) შესასრულებლად სავალდებულო ძალას სწორედ გასაჩივრების ვადის გასვლის შემდეგ იძენს.

4.2. მატერიალური კანონიერება

- 304 ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მატერიალური კანონიერება დაკავშირებულია აქტის შინაარსთან და მოითხოვს, მასში ასახული კონკრეტული ურთიერთობის მოწესრიგება შეესაბამებოდეს აქტის გამოცემის სამართლებრივ საფუძვლებს და არ ეწინააღმდეგება ქვეყანაში მოქმედ საკანონმდებლო აქტებს.

მატერიალური კანონიერების შემოწმება გულისხმობს საქმის ფაქტობრივი გარემოებების შესწავლას, შესაბამისი სამართლებრივი ნორმის (გადაწყვეტილების მატერიალურ-სამართლებრივი საფუძვლის) მოძიებას და სუბსუმდიის შედეგად სამართლებრივი შედეგის განსაზღვრას.

საჩივრის ფარგლებში მატერიალური კანონიერების შემოწმების ფარგლებს ქმნის მასში აღნიშნული მოთხოვნის ფარგლები.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების ზემოთ მოყვანილი კრიტერიუმებიდან – დასაშვებობა, კანონიერების ფორმალური და მატერიალური წინაპირობები

– ერთ-ერთის დარღვევა, ისევე, როგორც სამართლის ნორმის გამოყენება საქმის გარემოებათა არასწორი გამოკვლევის შედეგად, შესაძლოა, იქცეს მისი უკანონობის საფუძვლად.

4.3. ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება

თუ კანონით ან კანონქვემდებარე აქტით სხვა რამ არ არის დადგენილი, ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციულ საჩივარს განიხილავს და შესაბამის გადაწყვეტილებას იღებს ერთი თვის ვადაში. თუ საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებათა დადგენისათვის აუცილებელია მეტი დრო, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებიდან არა უგვიანეს 7 დღისა გამოიტანოს დასაბუთებული გადაწყვეტილება ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის ვადის გაგრძელების შესახებ. ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის ვადა შეიძლება გაგრძელდეს არა უმეტეს ერთი თვით.

ადმინისტრაციულ ორგანოს ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის შედეგად გამოაქვს ერთ-ერთი შემდეგი გადაწყვეტილება:

- ადმინისტრაციული საჩივრის დაკმაყოფილების შესახებ;
- ადმინისტრაციული საჩივრის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის შესახებ;
- ადმინისტრაციული საჩივრის ნაწილობრივ დაკმაყოფილების შესახებ.

ყურადღება უნდა მიექცეს ადმინისტრაციული ორგანოების მანკიერ პრაქტიკას საჩივრის ნაწილობრივ დაკმაყოფილებაზე. სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება სარჩელის ნაწილობრივ დაკმაყოფილებაზე, რაც გულისხმობს სადავო საკითხის გადაუწყვეტლად გასაჩივრებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობას და საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებების გამოკვლევისა და შეფასების შემდეგ კანონით დადგენილ ვადაში ახალი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის დავალებას, არ შეიძლება გამოყენებული იქნას ადმინისტრაციულ საჩივარზე გადაწყვეტილების მიღებისას. სასამართლო დავის გადაუწყვეტლად აქტს ბათილად ცნობს იმ შემთხვევაში, როდესაც აშკარაა, რომ გადაწყვეტილების მიღება საჭიროებდა გარკვეული გარემოებების გამოკვლევას, რომელსაც გადაწყვეტილების მისაღებად არსებითი მნიშვნელობა ჰქონდა და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის გათვალისწინებით, სასამართლო ვერ ჩაერევა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებებში. საჩივრის განმხილველ ორგანოს ეს შეზღუდვა არ აქვს, არამედ, პრიქით, ის ვალდებულია, რომ განახორციელოს გადაწყვეტილე-

ბის მისაღებად საჭირო ყველა ღონისძიება. როგორც უზენაესი სასამართლოს ერთგვაროვან გადაწყვეტილებებში ვკითხულობთ, „ადმინისტრაციულ საჩივარს აქვს ორი ძირითადი ფუნქცია: 1. ადმინისტრაციული საჩივარი, როგორც უფლების დაცვის საშუალება და 2. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ თვითკონტროლის განხორციელების შესაძლებლობა. ადმინისტრაციულ საჩივარს გააჩნია უპირატესობა, კერძოდ, ადმინისტრაციულ საჩივარზე ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში მოწმდება გადაწყვეტილებები მიზანშეწონილობა და კანონიერება, მაშინ როდესაც სასამართლო იფარგლება აქტის მხოლოდ კანონიერების შემოწმებით. აღნიშნულიდან, გამომდინარე, საკასაციო სასამართლო მიუთითებს, რომ ადმინისტრაციულ საჩივარს, როგორც უფლების დაცვის საშუალების სრული მასშტაბით გამოყენებას, მხარისთვის განსაკუთრებული ინტერესი გააჩნია. ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით გულისხმობს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების გადამოწმებას, რომელიც თავის თავში მოიცავს აქტის, როგორც ფორმალური, ისე მატერიალური კანონიერების გადამოწმებას.“⁹²

- 308 ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის თაობაზე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს და იგი უნდა აკმაყოფილებდეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისათვის სზაკ-ით დადგენილ მოთხოვნებს.

საკონტროლო შეკითხვები

1. რას გულისხმობს უფლების დაცვის არაფორმალური საშუალება? (აბზ. 288)
2. განსაზღვრეთ ადმინისტრაციული საჩივრის, როგორც უფლების დაცვის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი საშუალების არსი და ფუნქციები; (აბზ. 289)
3. რაში მდგომარეობს ადმინისტრაციული საჩივრის, როგორც უფლების დაცვის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი საშუალების უპირატესობა ადმინისტრაციულ სარჩელისაგან განსხვავებით? (აბზ. 290)
4. რაში მდგომარეობს ადმინისტრაციული საჩივრის საპროცესო-სამართლებრივი ფუნქცია? (აბზ. 291)

92. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ერთგვაროვანი პრაქტიკა, იხ. (№ბს-1037-1031(კ-17) 17 მაისი, 2018 წელი)(№ბს-180-177(კ-15) 29 ოქტომბერი, 2015 წელი)(№ბს-481-469 (4კ-13) 10 ივლისი, 2014 წელი)

5. ჩამოაყალიბეთ ადმინისტრაციული საჩივრის ლეგალური დეფინიციის ელემენტები (აბზ. 292)
6. ადმინისტრაციული წარმოების რომელი სახის გამოყენებით ხდება ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვა? (აბზ. 293)
7. რა არის ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის მიზნით ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძველი? (აბზ. 294)
8. ჩამოაყალიბეთ ადმინისტრაციული საჩივრის რეკვიზიტები (აბზ. 295)
9. განსაზღვრეთ ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენაზე უფლებამოსილი სუბიექტი (აბზ. 296)
10. განსაზღვრეთ ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვაზე უფლებამოსილი სუბიექტი (აბზ. 297)
11. შესაძლებელია თუ არა სხვა საკანონმდებლო აქტით განისაზღვროს საჩივრის განხილვის სზაკ-ით დადგენილი წესისგან განსხვავებული წესები? (აბზ. 298)
12. რა სამართლებრივ შედეგს იწვევს ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენა უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოში? (აბზ. 300)
13. რას გულისხმობს საჩივრის დასაშვებობა. განსაზღვრეთ საჩივრის დასაშვებობის შემოწმების საფეხურები? (აბზ. 301)
14. რას გულისხმობს საჩივრის დასაბუთებულობა? (აბზ. 302)
15. განსაზღვრეთ საჩივრის ფორმალური კანონიერების ელემენტები (აბზ. 303)
16. განსაზღვრეთ საჩივრის მატერიალური კანონიერების ელემენტები (აბზ. 304)
17. რა გადაწყვეტილებას იღებს ადმინისტრაციული საჩივრის განმხილველი ორგანო? (აბზ. 305-307)
18. საქმიანობის რომელი სამართლებრივი ფორმა ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის თაობაზე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება? (აბზ. 308).

დანართი 1

საქმე ბს-236-234 (კ-16)

25 იანვარი, 2018 წელი

ქ. თბილისი

ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატა

შემადგენლობა:

თავმჯდომარე ნუგზარ სხირტლაძე (მომხსენებელი)

მოსამართლეები: ვასილ როინიშვილი

მაია ვაჩაძე

კასატორი - ლ. ზ-ი (მოსარჩელე), წარმომადგენელი - ვ. გ-ი

მოწინააღმდეგე მხარეები (მოპასუხეები): სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტო

გასაჩივრებული გადაწყვეტილება - თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 21.01.2016წ. გადაწყვეტილება.

დავის საგანი - სახელმწიფო კომპენსაციის შეჩერება.

ა ღ წ ე რ ი ლ ო ბ ი თ ი ნ ა წ ი ლ ი:

ლ. ზ-მა სარჩელით მიმართა თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიას საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტოს მიმართ, სახელმწიფო კომპენსაციის შეჩერების შესახებ მოპასუხის 01.04.2011წ. გადაწყვეტილების ბათილად ცნობის მოთხოვნით.

მოსარჩელემ აღნიშნა, რომ მას, როგორც საქართველოს პარლამენტის ყოფილ წევრს, დანიშნული ჰქონდა სახელმწიფო

კომპენსაცია 560 ლარის ოდენობით. თანხის დაგროვების მიზნით, გარკვეული პერიოდის განმავლობაში თანხა არ გამოიტანა ანგარიშიდან. 2014 წელს მისთვის ცნობილი გახდა, რომ მოპასუხე ორგანიზაციამ 2011 წლის აპრილის თვეში შეაჩერა, ხოლო 2014 წელს შეწყვიტა მისთვის კომპენსაციის თანხის დარიცხვა. მოსარჩელემ აღნიშნა, რომ მითითებულ პერიოდამდე მას არ მიუღია შეტყობინება კომპენსაციის შეჩერების ან შეწყვეტის თაობაზე. სახელმწიფო კომპენსაციის მიღების შეჩერების შესახებ გადაწყვეტილების ბათილად ცნობის მოთხოვნით ადმინისტრაციული საჩივარი წარადგინა სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტოში, თუმცა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრებისათვის დადგენილი ერთთვიანი ხანდაზმულობის ვადის გასვლის გამო უარი ეთქვა საჩივრის მიღებაზე. მოსარჩელემ აღნიშნა, რომ აქტების ოფიციალურად გადაცემის (07.10.2014წ.) შემდეგ მან სახელმწიფო კომპენსაციის შეჩერების შესახებ გადაწყვეტილების ბათილად ცნობის მოთხოვნით კანონით დადგენილ ვადაში მიმართა სასამართლოს. მოპასუხე ორგანიზაციის მიერ კომპენსაციის თანხის დარიცხვის შეჩერების და შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების თაობაზე მისთვის შეუტყობინებლობით სოციალური მომსახურების სააგენტოს მიერ დაირღვა სზაკ-ის 95-ე, 96-ე მუხლის მოთხოვნები, შესაბამისად არსებობს სზაკ-ის 60¹² მუხლით გათვალისწინებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის საფუძვლები.

ს ა მ ო ტ ი ვ ა ც ი ო ნ ა წ ი ლ ი:

საქმის მასალების და საკასაციო საჩივრის საფუძვლების შესწავლის შედეგად, საკასაციო სასამართლო თვლის, რომ ლ. 8-ის საკასაციო საჩივარი უნდა დაკმაყოფილდეს ნაწილობრივ, შემდეგ გარემოებათა გამო:

„სახელმწიფო კომპენსაციისა და აკადემიური სტიპენდიის შესახებ“ კანონმდებლობის მიხედვით ზედიზედ ექვსი თვის განმავლობაში პენსიის მიუღებლობის ფაქტი იწვევს პენსიის გაცემის შეჩერებას („სახელმწიფო კომპენსაციისა და აკადემიური სტიპენდიის შესახებ“ კანონის 30.1 მუხ. „ა“ ქვეპუნქტი, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის მინისტრის 10.02.06წ. #46/ნ ბრძანებით დამტკიცებული სახელმწიფო კომპენსაციის დანიშვნისა და გაცემის წესის“ 18.1 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი), ხოლო შეჩერებიდან სამი წლის გასვლის შემდეგ პენსიის გაცემის შეწყვეტას („სახელმწიფო კომპენსაციისა და აკადემიური სტიპენდიის შესახებ“ კანონის 31.1 მუხ. „კ“ ქვეპუნქტი, „სახელმწიფო კომპენსაციის დანიშვნისა და გაცემის წესის“ 19.1 მუხ. „კ“ ქვეპუნქტი). კომპენსაციის

მიუღებლობის გამო კომპენსაციის შეჩერების შემთხვევაში პირის მიერ კომპეტენტური ორგანოსთვის კომპენსაციის განახლების თაობაზე განცხადების წარდგენის შემდეგ კომპენსაცია განახლდება, კომპენსაციის შეწყვეტის საფუძვლის აღმოფხვრის შემდეგ კომპენსაცია ხელახლა, ინიშნება საერთო წესით („სახელმწიფო კომპენსაციის და აკადემიური სტიპენდიის შესახებ“ კანონის 30.2 მუხ. „ა“ ქვეპუნქტი, „სახელმწიფო კომპენსაციის დანიშვნისა და გაცემის წესის“ 9.3 მუხ.).

საქმის მასალებით დასტურდება, რომ კასატორი არის „სახელმწიფო კომპენსაციისა და სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის შესახებ“ კანონის სუბიექტი. საქმეზე დადგენილად არის ცნობილი, რომ ლ. ზ-ს, როგორც საქართველოს პარლამენტის ყოფილ წევრს, 2008 წლიდან დაენიშნა სახელმწიფო კომპენსაცია 560 ლარის ოდენობით. ზედიზედ 6 თვის განმავლობაში კომპენსაციის მიუღებლობის მოტივით სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტოს 28.03.2011წ. გადაწყვეტილებით ლ. ზ-ს 2011 წლის 01 აპრილიდან შეუჩერდა სახელმწიფო კომპენსაციის გაცემა, ხოლო 14.04.2014წ. გადაწყვეტილებით 2014 წლის 01 აპრილიდან შეწყდა სახელმწიფო კომპენსაციის გაცემა. საქმეზე პირველი და სააპელაციო ინსტანციის სასამართლოების მიერ დადგენილად არის ცნობილი, რომ ლ. ზ-ს ზედიზედ 6 თვის განმავლობაში საპენსიო ანგარიშზე აქტიური მოქმედებები არ განუხორციელებია. დადგენილია ასევე, რომ 2011 წლის 01 აპრილიდან სახელმწიფო კომპენსაციის გაცემის შეჩერების შესახებ სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტოს 28.03.2011წ. გადაწყვეტილება ლ. ზ-ს არ ჩაბარებია. სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტოს მიერ საქმეზე ვერ იქნა წარმოდგენილი მითითებული გადაწყვეტილების კანონით დადგენილი წესით ჩაბარების დამადასტურებელი მტკიცებულება. ლ. ზ-ი კომპენსაციის მიუღებლობას ხსნის იმით, რომ 2010 წლის ოქტომბრიდან გადაწყვიტა საკომპენსაციო თანხის დაგროვება მნიშვნელოვანი შენაძენისათვის. კომპენსაციის გაცემის შეჩერების და შეწყვეტის შესახებ მისთვის არ იყო ცნობილი, შეჩერება/შეწყვეტის შესახებ მან დაგროვილი თანხის მიღების მოთხოვნის წარდგენისას გაიგო. ლ. ზ-მა სახელმწიფო კომპენსაციის ხელახალი დანიშვნის მიზნით 04.04.14წ. განცხადებით მიმართა სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტოს ცენტრს, ლ. ზ-ს 2014 წლის 1 მაისიდან დაენიშნა კომპენსაცია. მოსარჩელე მოითხოვს სახელმწიფო კომპენსაციის შეჩერებიდან გასაცემლის თანხის გაცემას.

„საქართველოს პარლამენტის წევრის სტატუსის შესახებ“ კანონის 21.1 მუხლის თანახმად, საპარლამენტო უფლებამოსილების ვადის გასვლის შემდეგ სახელმწიფო ორგანოები და პარლამენტი უზრუნველყოფენ პარლამენტის ყოფილი წევრის სოციალუ-

რი უფლებების შეუფერხებელ განხორციელებას. „სახელმწიფო კომპენსაციისა და აკადემიური სტიპენდიის შესახებ“ კანონით ადმინისტრირების კომპეტენტური ორგანოსათვის განსაზღვრულ უფლება-მოვალეობებს სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტო ასრულებს (საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 27.06.07წ. #190/ნ ბრძანებით დამტკიცებული „სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტოს დებულების“ 2.1 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტი). პირის უფლებებისა და მოვალეობების დაწესების, შეცვლის, შეწყვეტის ან დადასტურებისათვის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადება, გამოცემა და აღსრულება, ადმინისტრაციული საჩივრის გადაწყვეტა უკავშირდება სზაკ-ით დადგენილი ადმინისტრაციული პროცედურის ჩატარებას, თუ სპეციალური კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი.

საკასაციო პალატა აღნიშნავს, რომ კანონით განსაზღვრული სახელმწიფო პენსიის გაცემის შეჩერება-შეწყვეტის საფუძვლების წარმოქმნა თავისთავად არ ქმნიან დამოუკიდებელ ინდივიდუალურ რეგულაციას, ისინი წარმოადგენენ კონკრეტული პირის მიმართ სახელმწიფო გასაცემელის შეჩერება-შეწყვეტის შესახებ ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების, შეჩერება/შეწყვეტის შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის პირობას და არა თავად ინდივიდუალურ აქტებს. ის გარემოება, რომ „სახელმწიფო კომპენსაციისა და აკადემიური სტიპენდიის შესახებ“ კანონის დანაწესის თანახმად კომპენსაცია შეჩერდება კანონით გათვალისწინებული შეჩერების ერთ-ერთი საფუძვლის წარმოშობის მომდევნო თვის პირველი რიცხვიდან, არ ნიშნავს იმას, რომ კანონით გათვალისწინებული შეჩერების საფუძვლის წარმოშობის შემთხვევაში არ არსებობს შეჩერების თაობაზე ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის და შესაბამისად აქტის გამოსაცემად და მის ძალაში შესასვლელად საჭირო პროცედურების ჩატარების საჭიროება. სახელმწიფო კომპენსაციასთან დაკავშირებული ვალდებულებით-სამართლებრივი ურთიერთობების წარმოშობისათვის მხოლოდ კანონით გათვალისწინებული პირობის არსებობა არ არის საკმარისი. კანონით განსაზღვრული აბსტრაქტულ-გენერალური მოწესრიგება საჭიროებს მისი კონკრეტულ-ინდივიდუალური შემთხვევისადმი მისადაგებას ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის მეშვეობით (სუს 25.05.2017წ. #ბს-365-360(კ-16) გადაწყვეტილება). ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მატერიალურ-სამართლებრივი მნიშვნელობა ვლინდება იმაში, რომ ის არის კანონის მოთხოვნების ცალკეულ შემთხვევებსა და კონკრეტულ პირებზე გავრცელების საშუალება. ვინაიდან სახელმწიფო კომპენსაცი-

ის დანიშვნა ხდება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით, სახელმწიფო კომპენსაციის შეჩერება და შეწყვეტა ხდება არა რეალაქტის, საჯარო მოქმედების განხორციელებით ანუ ბენეფიციარისთვის გასაცემლის გაცემის შეჩერებით, არამედ აღნიშნულის შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით, რომლის გასაჩივრების ვადის ათვლა ხდება არა შეჩერების კანონით განსაზღვრული პირობის დადგომის, არამედ გასაცემლის შეჩერების შესახებ აქტის ბენეფიციარისათვის კანონმდებლობით დადგენილი წესით ოფიციალური ჩაბარების მომენტიდან. ძველი თბილისის სოციალური მომსახურების ცენტრის გადაწყვეტილება ლ. ზ-ისათვის სახელმწიფო კომპენსაციის შეჩერების შესახებ, მიუხედავად იმისა, რომ არ შეიცავს აქტისათვის სავალდებულო ყველა რეკვიზიტს, შეიცავს სზაკ-ის 2.1 მუხლის „დ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ლეგალური დეფინიციის ელემენტებს.

ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია აქტის გამოცემის პროცესში დაიცვას სზაკ-ით დადგენილი, მოცემულ შემთხვევაში მართივი ადმინისტრაციული წარმოების მოთხოვნები. საქმეში დაცულია სახელმწიფო კომპენსაციის შეჩერება/შეწყვეტის შესახებ აქტები, თუმცა საქმეში არ მოიპოვება ხსენებული აქტების გამოსაცემად ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების, სადავო აქტის ადრესატისათვის ჩაბარების დამადასტურებელი რაიმე მტკიცებულება. საქმეზე დადგენილად არის მიჩნეული, რომ კომპენსაციის შეჩერების შესახებ გადაწყვეტილება ლ. ზ-ს არ ჩაბარებია. მოცემულ შემთხვევაში არ დასტურდება, რომ ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ძირითადი პროცედურული ვალდებულების შესრულების, ლ. ზ-ისათვის აქტის ჩაბარების შემთხვევაში ადგილი ექნებოდა კომპენსაციის შეწყვეტის საფუძველს. არ დასტურდება, რომ ლ. ზ-ი არ მიმართავდა სოციალური მომსახურების სააგენტოს და არ აღმოფხვრიდა სახელმწიფო გასაცემლის არათუ შეწყვეტის, არამედ შეჩერების პირობას. არ დასტურდება, რომ კომპენსაციის შეჩერების შესახებ აქტების გამოცემის პროცედურის დაცვის, აქტის ადრესატისათვის შეტყობინების შემთხვევაში დადგებოდა იგივე შედეგი. მოპასუხე ადმინისტრაციულ ორგანოს ამ მიმართებით რაიმე არგუმენტაცია არ წარმოუდგენია.

საკასაციო პალატა აღნიშნავს, რომ კომპენსაციის შეჩერებიდან 3 წლის გასვლის შემდგომ კომპენსაციის შეწყვეტა გულისხმობს შეჩერების შესახებ გადაწყვეტილების ადრესატისათვის ინფორმირების ვალდებულებას, ვინაიდან კომპენსაციის შეჩერების შემდგომ 3 წლის განმავლობაში შეჩერების საფუძვლის არსებობა

იწვევს კომპენსაციის შეწყვეტას. უკეთუ ადმინისტრაციული ორგანო კომპენსაციის შეჩერების შესახებ გადაწყვეტილების შეუტყობინებლობით დაინტერესებულ პირს არ მისცემს აქტთან დაკავშირებით მოსაზრების გამოთქმის, შეჩერების საფუძვლის აღმოფხვრის ან გასაჩივრების შესაძლებლობას, წარმოიშობა კომპენსაციის შეწყვეტის კანონმდებლობით გათვალისწინებული საფუძველი. ამდენად, სააპელაციო პალატის მოსაზრება იმის შესახებ, რომ შეჩერებისა და შეწყვეტის გადაწყვეტილების საფუძველად დადებული ფაქტობრივი გარემოებები (ზედიზედ 6 თვის განმავლობაში კომპენსაციის მიუღებლობა და კომპენსაციის შეჩერებიდან 3 წლის ვადის გასვლა) გამოიწვევდა დამდგარ შედეგს, კერძოდ, კომპენსაციის გაცემის შეჩერებას, ხოლო შემდეგ შეწყვეტას, აგრეთვე სზაკ-ის 5.1 მუხლზე მითითება არ ადასტურებს მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის საფუძვლიანობას.

საკასაციო სასამართლო აღნიშნავს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს ინიციატივით აქტის გამოსაცემად ადმინისტრაციული წარმოების დაწყება (სზაკ-ის 76.1 მუხ. „ბ“ ქვეპუნქტი), მით უფრო ვალდებულს ხდიდა ადმინისტრაციულ ორგანოს დაეცვა ადმინისტრაციული წარმოების ძირითადი მოთხოვნები. სზაკ-ის 51.1 მუხლის თანახმად, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოიცემა წერილობითი ან ზეპირი ფორმით. უკეთუ ზეპირი ფორმით გამოცემული აქტი ზღუდავს პირის კანონიერ უფლებებსა და ინტერესებს ან თუ დაინტერესებული მხარე აქტის წერილობითი ფორმით გამოცემას მოითხოვს, ზეპირი ფორმით გამოცემული აქტი 3 დღის ვადაში უნდა გამოიცეს წერილობითი ფორმით (სზაკ-ის 51.2 მუხ.). სახელმწიფო გასაცემლის შეჩერება-შეწყვეტა ზღუდავს მოსარჩელის სოციალური უზრუნველყოფის უფლებას. ფულადი სოციალური დახმარება არის მიზნობრივი, პერიოდული სოციალური სუბსიდიით კომპენსაციის მიღები პირის უზრუნველყოფა. ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციის 1-ლი ოქმის თანახმად, ყოველ პირს აქვს მისი საკუთრების პატივისცემის უფლება. სოციალური უზრუნველყოფის მოთხოვნა შესაძლოა იქნეს მიჩნეული 1-ლი ოქმის 1-ლი მუხლით გათვალისწინებულ საკუთრებად (ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 18.11.2004წ. დადგენილება საქმეზე „პრავედნაია (Pravednaya) რუსეთის წინააღმდეგ“, §38). კომპენსაცია სოციალური უზრუნველყოფის განსხვავებული ტიპის ბენეფიტია, ის წარმოიშობა უფლების საფუძველზე მიუხედავად პირის ქონებრივი მდგომარეობისა. ლ. 8-ს მოპოვებული ჰქონდა სახელმწიფო კომპენსაციის სამისდღეშიოდ, პერიოდული მიღების უფლება, ამ უფლებამ დასრულებული სახე მიიღო, უფლების შინაარსს არ აქვს დენადი ხასიათი. ამდენად, სახელმწიფო კომპენსაციის შეჩერება-შეწყვეტა არის შემზღუდავი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-

სამართლებრივი აქტი, რომელიც ამძიმებს პირის სამართლებრივ მდგომარეობას, ზღუდავს თავის დროზე აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით ბენეფიციარისათვის მინიჭებული სოციალური უზრუნველყოფის უფლებას, სამისდღემშიოდ დანიშნული სახელმწიფო გასაცემლის მიღებას. სზაკ-ის მე-13, 95.2 მუხლების შესაბამისად, ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება აქვს განიხილოს და გადაწყვიტოს საკითხი მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ დაინტერესებულ მხარეს, რომლის უფლება ან კანონიერი ინტერესი იზღუდება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით, მიეცა საკუთარი მოსაზრების წარდგენის შესაძლებლობა, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ აცნობოს დაინტერესებულ პირს. სზაკ-ი არ ადგენს წარმოების დაწყების ვადას, როდესაც აქტი გამოიცემა ორგანოსათვის კანონით დაკისრებული ვალდებულების შესასრულებლად და არა განცხადების საფუძველზე. იგულისხმება, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ თავისი ინიციატივით წარმოება უნდა დაიწყოს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ვალდებულების წარმოშობისთანავე. აღნიშნულის მიუხედავად განსახილველ შემთხვევაში არ დასტურდება შეჩერება/შეწყვეტის შესახებ აქტებთან დაკავშირებით რაიმე ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარება. გამართვებული წარმოება, პროცედურის ეკონომიურობისა და ეფექტურობის მოთხოვნები, არ გულისხმობს ადრესატისათვის აქტის გამოცემის საფუძვლების და გამოცემული აქტის შესახებ ინფორმაციის შეუტყობინებლობას, მით უფრო სოციალური დაცვის სამართალწარმოებაში აუცილებელი განსაკუთრებული კეთილსინდისიერების მოთხოვნის გათვალისწინებით (იხ. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება 24.06.1993წ. N14518/89 საქმეზე „შულერ-ზგრაგენი შვეიცარიის წინააღმდეგ“ (Schuler-Zraggen v. Switzerland, §58); 12.11.02წ. N28394/95 გადაწყვეტილება „დორი შვედეთის წინააღმდეგ“ (Dory v. Sweden, §41)).

საკასაციო სასამართლო აღნიშნავს, რომ წერილობითი აქტის მიმართ მოქმედებს სზაკ-ის 52-ე-58-ე მუხლების მოთხოვნები, ამასთანავე გამოცემა შესაძლოა განხორციელდეს როგორც მატერიალური დოკუმენტის სახით, ასევე მართვის ავტომატური საშუალებების გამოყენებით (სზაკ-ის 51.3 მუხ.), თუმცა ასეთ შემთხვევაში ორგანო უზრუნველყოფს აქტის კანონიერ ძალაში შესვლას ადრესატისათვის მისი ოფიციალური გაცნობით. მმართველობის ღონისძიებების ეფექტურად, ორგანიზებულად და ეკონომიურად განხორციელების მიზნით, ორგანო უფლებამოსილია შეარჩიოს მხარის ინფორმირების ყველაზე მიზანშეწონილი საშუალება, მოახდინოს დაინტერესებული პირის ინფორმირება ელექტრონულად. საკასაციო პალატა აღნიშნავს, რომ შესაძლოა მართვის

ავტომატური საშუალებების გამოყენებით აქტის გამოცემისას ადმინისტრაციული ორგანოს ჩაურევლად განხორციელდეს გარკვეულ მონაცემთა ელექტრონული დამუშავება და აქტის ავტომატურად შედგენაც კი, თუმცა ეს არ ათავისუფლებს ადმინისტრაციულ ორგანოს დაინტერესებული პირის ინფორმირების ვალდებულებისგან, რადგან ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ძალაში შედის მხარისათვის კანონით დადგენილი წესით გაცნობის ან საჯარო გამოქვეყნების შემდეგ (სზაკ-ის 54.1 მუხლი). „სახელმწიფო კომპენსაციისა და სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის შესახებ“ საქართველოს კანონის 23.1 „ბ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულია სააგენტოს მიერ თავის საქმიანობაში შესაბამისი პროგრამული უზრუნველყოფის, მართვის ავტომატიზებული საშუალებებისა და ელექტრონული დოკუმენტბრუნვის სისტემის გამოყენება. ამავდროულად მე-2 პუნქტის თანახმად „მადიებელსა/კომპენსაციის მიმღებ პირსა და კომპეტენტურ ორგანოს შორის მიმოწერა შეიძლება განხორციელდეს წერილობითი ან ელექტრონული ფორმით. ორივეს აქვს თანაბარი იურიდიული ძალა. ამასთანავე, ელექტრონული ფორმით გაგზავნილი ნებისმიერი შეტყობინება ან სხვა დოკუმენტი ჩაბარებულად ითვლება ადრესატის მიერ მისი მიღებისთანავე“. უნდა აღინიშნოს, რომ ხსენებული დებულება „სახელმწიფო კომპენსაციისა და აკადემიური სტიპენდიის შესახებ“ კანონში 24.04.12წ. #6061 კანონით შეტანილი ცვლილების შედეგად ამოქმედდა, სადავო აქტის გამოცემის დროს მოქმედი კანონმდებლობა რაიმე სპეციალურ დანაწესს არ ითვალისწინებდა, რაც მით უფრო ავალდებულებდა ადმინისტრაციას დაეცვა აქტის ოფიციალური გაცნობის საერთო წესი. საქმეში არ არის წარმოდგენილი სადავო აქტის ელექტრონული ფორმით არც გაგზავნისა და არც ჩაბარების დამადასტურებელი მტკიცებულება. საქმეში დაცულია 29.03.2011წ. დათარიღებული სააგენტოს ძველი თბილისის სოციალური მომსახურების ცენტრის შეტყობინება ლ. ზ.-ისათვის სახელმწიფო გასაცემელის ჩარიცხვის შეჩერების შესახებ, ამასთანავე, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ვერ იქნა წარმოდგენილი შეტყობინების გაგზავნის რეესტრი, გზავნილი ან სხვა რაიმე დოკუმენტი, რაც უტყუარად დაადასტურებდა შეტყობინების ელექტრონული ფორმით გაგზავნას, ვერ იქნა წარმოდგენილი აგრეთვე აქტის ან შეტყობინების ლ. ზ.-ისათვის ჩაბარების და შესაბამისად, აქტის ძალაში შესვლის დამადასტურებელი მტკიცებულება.

საკასაციო პალატა აღნიშნავს, რომ მხოლოდ კანონმდებლობით დადგენილი წესის დაცვით აქტის ჩაბარება არის აქტის ძალაში შესვლისა და შესაბამისად აქტის გასაჩივრების ვადის ათვლის პირობა. საქმის მასალებში დაცულია ლ. ზ.-ის წარმომადგენლის 27.09.14წ. განცხადება სააგენტოს სახელზე, რომლითაც მან მოი-

თხოვა შეჩერების შესახებ აქტის და ლ. 8-ის მიერ შეტყობინების მიღების დამადასტურებელი დოკუმენტის წარმოდგენა. სააგენტოს ძველი თბილისის სოციალური მომსახურების ცენტრის უფროსის 16.10.14წ. #04-02/4966 წერილით დასტურდება, რომ 2011 წლის 1 აპრილიდან გასაცემლის შეჩერების შესახებ საქმეში განთავსებული 29.03.11წ. შეტყობინების ფოსტისათვის გადასაცემი რეესტრი არ დაიძებნა იმის გამო, რომ იმ პერიოდში კანცელარიაში საქმის წარმოება ელექტრონულად არ ხორციელდებოდა. ამდენად, მართებულია საქალაქო სასამართლოს მოსაზრება, რომ მოპასუხის მიერ ვერ იქნა წარმოდგენილი რაიმე სახის მტკიცებულება, რომლითაც დადასტურდებოდა შეჩერების აქტის შესახებ ლ. 8-ის ინფორმირება მაშინ, როდესაც აქტის ჩაბარებასთან დაკავშირებით დავის შემთხვევაში მტკიცების ტვირთი, სზაკ-ის 54.4 მუხლის შესაბამისად, ადმინისტრაციულ ორგანოს ეკისრება.

ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობა, როგორც ადმინისტრაციული წარმოების ფინალი, წარმოების დამაგვირგვინებელი სტადია, არის მხარისათვის აქტის ძალაში შესვლის პირობა (სზაკ-ის 54-ე მუხ.), ხოლო აქტის ძალაში შესვლის მომენტის დადგენა არის ადმინისტრაციული საჩივრის და სარჩელის წარდგენისათვის კანონით დადგენილი ვადის ათვლის პირობა. სწორედ აქტის ძალაში შესვლის ანუ მხარისათვის კანონით დადგენილი წესით გაცნობისთანავე იწყება მისი გასაჩივრების ვადების ათვლა. შეუძლებელია პირს მოეთხოვოს მისთვის ჯერ კიდევ უცნობი აქტის შესრულება და გასაჩივრება. ადმინისტრაციულ წარმოებაში ვადების ათვლის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, სზაკ-ის 94.2 მუხლი დამატებით ადგენს, რომ დაინტერესებული მხარე ვალდებულია დიცვას დადგენილი ვადა, რომლის დინება დაიწყება მხოლოდ დაინტერესებული მხარისათვის შესაბამისი დოკუმენტის ან ინფორმაციის გადაცემის ან ამ ინფორმაციის გამოქვეყნების დღიდან. იმ შემთხვევაში, როდესაც აქტის ადრესატისათვის ინდივიდუალური გაცნობა სირთულეებთან ან დიდ ფინანსურ დანახარჯებთან არის დაკავშირებული, შესაძლებელია სზაკ-ით გათვალისწინებული აქტის ოფიციალური გაცნობის ერთ-ერთი სახეობის (კერძოდ, აქტის გადაცემა (58-ე მუხ.), გამოქვეყნება შესაბამისი ორგანოს ბეჭდვით ორგანოში (56-ე მუხ.), საჯაროდ გამოცხადება (57-ე მუხ.)) გამოყენება. აქტის ოფიციალური გაცნობის პროცესში ყურადღება უნდა მიექცეს სზაკ-ის 55-58-ე მუხლებს და სპეციალურ კანონმდებლობაში მოცემულ თავისებურებებს.

საქმის მასალებით დასტურდება, რომ ლ. 8-ს არ ჩაბარებია სადავო აქტი კანონმდებლობით დადგენილი წესით. ლ. 8-ი სასარჩელო განცხადებაში აღნიშნავს, რომ სახელმწიფო კომპენსაციის

შეწყვეტის შესახებ მას ბანკში აცნობეს, მისთვის არ განუმარტავთ შეჩერების სამართლებრივი საფუძვლები. სასარჩელო განცხადებაში მოსარჩელემ აღნიშნა, რომ კომპენსაციის შეწყვეტის შესახებ მან შეიტყო დაგროვილი თანხის მოთხოვნის წარდგენის დროს, შეწყვეტის სამართლებრივი საფუძვლების თაობაზე მან ვერც წერილობით და ვერც სიტყვიერი განმარტება ვერ მიიღო, სს „...“ მხოლოდ ის განუმარტეს, რომ განცხადება უნდა დაეწერა კომპენსაციის განახლების შესახებ. ბანკში მიღებული განმარტებებისთანავე მან იმავე დღეს განცხადებით მიმართა ადმინისტრაციულ ორგანოს, რაც მიიჩნია მიუღებელი თანხის მიღების საკმარის პირობად. სააპელაციო პალატის დასკვნას შეწყვეტის შესახებ აქტის ლ. 8-ისათვის 22.04.14წ. ჩაბარების და შესაბამისად გასაჩივრების ერთთვიანი ვადის გაცდენის შესახებ კასატორი უარყოფს და აღნიშნავს, რომ მას აქტები 2014 წლის ოქტომბერში ჩაბარდა. სააპელაციო სასამართლო არ უთითებს რაიმე მტკიცებულებას, რომლის საფუძველზე დადგინდა შეწყვეტის აქტის მოსარჩელისათვის 22.04.14წ. ჩაბარება. ის გარემოება, რომ მოსარჩელემ 04.04.14წ. #... განცხადებით მიმართა სააგენტოს ძველი თბილისის ცენტრს, არ ადასტურებს კანონმდებლობით დადგენილი წესით შეწყვეტის აქტის ჩაბარებას, ვინაიდან გასაჩივრების ვადის ათვლა არ ხდება მაშინაც, როცა პირისათვის აქტის შინაარსი ცნობილი გახდა არაოფიციალური წყაროდან, ასეთი ცოდნა არ ჩაითვლება აქტის ოფიციალურ გაცნობად და აღნიშნული ვერ იქნება მიჩნეული აქტის გასაჩივრების ვადის ათვლის მომენტად.

საკასაციო პალატა აღნიშნავს, რომ გასაჩივრების ვადა აითვლება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოქვეყნების ან ოფიციალური წესით გაცნობის დღიდან. მოცემულ შემთხვევაში არ დასტურდება სადავო აქტის ტექსტის სზაკ-ით დადგენილი წესით გადაცემის ან „სახელმწიფო კომპენსაციის და აკადემიური სტიპენდიის შესახებ“ კანონის 23.1 მუხ. „ბ“ ქვეუნქტით გათვალისწინებული წესის დაცვით ლ. 8-ისათვის ინფორმაციის გაგზავნის დამადასტურებელი მტკიცებულება, შესაბამისად არ დასტურდება კომპენსაციის შეჩერების შესახებ სადავო აქტის გასაჩივრების წესის დარღვევა.

სსკ-ის 3.1 მუხლის თანახმად, მოსარჩელე თავად განსაზღვრავს მოთხოვნას. მოცემულ შემთხვევაში მოსარჩელემ მოითხოვა კომპენსაციის შეჩერების აქტის ბათილად ცნობა. უკეთუ სააპელაციო პალატა მიიჩნევდა, რომ შეწყვეტის აქტის გასაჩივრების გარეშე შეუძლებელი იყო სადავო პერიოდის კომპენსაციის მიღება, სასკ-ის 28¹ მუხლის საფუძველზე სასამართლოს დახმარება უნდა გაეწია მოთხოვნის ტრანსფორმირებაში, რაც მოთხოვნის არაა გზავდა, არამედ დაზუსტებად უნდა მიეჩნია. სასკ-ის 28¹ მუხლის

თანახმად, სასამართლო არ არის უფლებამოსილი გასცდეს სასარჩელო მოთხოვნის ფარგლებს, მაგრამ იგი არ არის შებოჭილი სასარჩელო მოთხოვნის ფორმულირებით, პროცესის დაჩქარების მიზნით მოსამართლეს შეუძლია დაეხმაროს მხარეს მოთხოვნის ტრანსფორმირებაში. გასაჩივრებული გადაწყვეტილების კანონიერებას არ ადასტურებს სააპელაციო პალატის მოსაზრება, რომ კომპენსაციის შეწყვეტის შესახებ 14.04.2014წ. გადაწყვეტილება მოსარჩელეს სადავოდ არ გაუხდია. იმ შემთხვევაში თუ სააპელაციო პალატა შეუძლებლად თვლიდა შეჩერების შესახებ სადავო აქტის ბათილად ცნობის შესახებ მოსარჩელის მოთხოვნის დაკმაყოფილებას შეწყვეტის შესახებ მოთხოვნის ბათილად ცნობის გარეშე და აუცილებლად მიიჩნევდა შეჩერების და შეწყვეტის შესახებ აქტების სავალდებულო წესით კომპლექსურ განხილვას, ასეთ მიდგომას უნდა გამოეწვია არა სარჩელის დაკმაყოფილებაზე არსებითად უარის თქმა, არამედ სარჩელის დაუშვებლობის გამო საქმის წარმოების შეწყვეტა, სარჩელზე წარმოების შეწყვეტამდე სასამართლოს უნდა შეეთავაზებინა სარჩელის ტრანსფორმირება და მოთხოვნის დაზუსტება.

საკასაციო პალატა აღნიშნავს, რომ მოცემულ შემთხვევაში დავის საგანს შეადგენს არა კომპენსაციის შეწყვეტის, არამედ შეჩერების შესახებ გადაწყვეტილება. შესაბამისად, ის გარემოება, რომ მოსარჩელეს არ გაუსაჩივრებია შეწყვეტის აქტი არ წარმოადგენს სადავო, კერძოდ, შეჩერების შესახებ აქტის ბათილად ცნობის მოთხოვნაზე უარის თქმის საფუძველს, მით უფრო, რომ შეჩერების აქტის ბენეფიციარისათვის ჩაბარება არ დასტურდება, ხოლო შეჩერების საფუძვლის გაუქმება თავისთავად იწვევს შეწყვეტის გაუქმებას. საკასაციო პალატა აღნიშნავს, რომ კომპენსაციის გაცემის შეჩერების სტადია არის კომპენსაციის შეწყვეტის წინმსწრები, მაგრამ დამოუკიდებელი სტადია. მართალია კომპენსაციის მიუღებლობის გამო კომპენსაციის შეჩერების გარეშე შეწყვეტის გადაწყვეტილება არ გამოიცემა, შეჩერება შეწყვეტის წინმსწრები აქტია, თუმცა შეჩერება არ არის შუალედური აქტი, ის თავისთავად, შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილებისაგან დამოუკიდებლად, წარმოშობს ბენეფიციარისათვის სამართლებრივ შედეგს. შეჩერების შესახებ გადაწყვეტილება ფორმალურ-სამართლებრივი თვალსაზრისით შეიცავს სზაკ-ის მე-2 მუხლის „დ“ ქვეპუნქტით განსაზღვრული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დეფინიციის ელემენტებს. კომპენსაციის შეჩერება წარმოშობს მყისიერ სამართლებრივ შედეგს კომპენსაციის მიმღები პირის მიმართ, ჩერდება მასზე კომპენსაციის გაცემა, შესაბამისად ცხადია მოსარჩელისათვის ამ აქტით გამოწვეული პირდაპირი და უშუალო ზიანი, ამდენად, დასაშვებია შეცილებითი სარჩელი კომპენსაციის გაცემის შეჩერების შესახებ აქტის ბათილად ცნობის

მოთხოვნით (სასკ-ის 22-ე მუხ.). ვინაიდან კომპენსაციის შეჩერების ბათილად ცნობის საკითხი შესაძლოა იყოს სასამართლოს განხილვის საგანი, ამასთანავე, იმის გათვალისწინებით, რომ შეჩერება იმავდროულად შეწყვეტის იურიდიული შემადგენლობის აუცილებელი ელემენტია, შესაბამისად შეჩერების ბათილად ცნობა იწვევს შეწყვეტის გაუქმებას.

სააპელაციო პალატამ სარჩელის დაკმყოფილებაზე უარის თქმის საფუძველად მიუთითა ის გარემოება, რომ მოსარჩელეს არ აქვს კანონით დადგენილ ერთთვიან ვადაში გასაჩივრებული შეწყვეტის შესახებ აქტი, თუმცა დავის საგანს შეადგენს კომპენსაციის არა შეწყვეტის, არამედ შეჩერების შესახებ აქტი, რომელიც ბენეფიციარს არ ჩაბარებია. შესაბამისად ის გარემოება, რომ შეწყვეტის შესახებ აქტი არ გასაჩივრებულა ერთთვიან ვადაში არ შეიძლება წარმოადგენდეს შეჩერების ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობაზე უარის თქმის საფუძველი, მით უფრო, რომ პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილებით, შეჩერების შესახებ აქტი წარმოების წესების დაუცველობის გამო ბათილად იქნა ცნობილი სასკ-ის 32.4 მუხლის საფუძველზე, იმ შემთხვევაში თუ საქმეზე წარმოების ჩატარების შედეგად ადმინისტრაციული ორგანო მივიდოდა დასკვნამდე, რომ არ არსებობდა კომპენსაციის შეჩერების საფუძველი, ადმინისტრაციული ორგანო სზაკ-ის 61-ე მუხლის საფუძველზე უფლებამოსილი იქნებოდა სასამართლოს გადაწყვეტილების გარეშე თავად გამოეცხადებინა ძალადაკარგულად შეწყვეტის აქტი, ვინაიდან ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ძალადაკარგულად შეიძლება გამოეცხადდეს აქტის გამოცემის ისეთი ფაქტობრივი და სამართლებრივი საფუძვლების შეცვლის შემთხვევაში, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს ართმევს ასეთი აქტის გამოცემის შესაძლებლობას (სზაკ-ის 61-ე მუხ.). ამდენად, დაუსაბუთებელია სააპელაციო პალატის მოსაზრება იმის შესახებ, რომ სასკ-ის 32.4 მუხლის საფუძველზე ადმინისტრაციული ორგანოსათვის მიცემული დავალება ფორმალურ ხასიათს ატარებს და არ არის სამართლებრივ შედეგზე ორიენტირებული.

საქმეში დაცულია სარჩელზე სახელმწიფო ბაჟის გადახდის დამადასტურებელი დოკუმენტი, კერძოდ, 07.11.14წ. #1 საგადასახადო დავალებით დასტურდება, რომ მოსარჩელის წარმომადგენლის – ვ. გ-ის მიერ გადახდილია სახელმწიფო ბაჟი 300 ლარის ოდენობით. საკასაციო პალატა აღნიშნავს, რომ სასკ-ის მე-9 მუხლის თანახმად, მხარეები გათავისუფლებულნი არიან სახელმწიფო სოციალური დაცვის საკითხთან დაკავშირებით აღძრულ სარჩელზე სახელმწიფო ბაჟის გადახდისაგან. სსკ-ის 55-ე მუხლის მე-3 ნაწილის შესაბამისად, როდესაც სახელმწიფო ბაჟისაგან ორივე მხარე

არის გათავისუფლებული, საქმეზე გაწეულ ხარჯს ანაზღაურებს სახელმწიფო. საქალაქო სასამართლოს გადაწყვეტილების მე-4 პუნქტით გადახდილი სახელმწიფო ბაჟი დაბრუნდა. აღნიშნულის მიუხედავად სააპელაციო პალატამ სრულად გააუქმა პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილება, მათ შორის სახელმწიფო ბაჟის დაბრუნების ნაწილში.

სახელმწიფო გასაცემელის შეჩერება-შეწყვეტის კანონმდებლობით დადგენილი წესით წარმოების ძირითადი წესების იგნორირების გამო პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილებით, სსკ-ის 32.4 მუხლის საფუძველზე, სადავო აქტი ბათილად იქნა ცნობილი, ადმინისტრაციულ ორგანოს დაევალა საკითხის ხელახალი განხილვა. პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილება მოსარჩელის მიერ სააპელაციო წესით არ გასაჩივრებულია, ამდენად, ზემდგომ სასამართლო ინსტანციაში მოთხოვნის სრულად დამკაცოფილება, სადავო აქტის ბათილად ცნობა ადმინისტრაციული ორგანოსთვის საკითხის ხელახალი განხილვის დავალების გარეშე, მოპასუხისათვის საჩივრის საუარესოდ შებრუნების ტოლფასი იქნებოდა. სსკ-ის 407-ე მუხლის თანახმად, საკასაციო ინსტანციის სასამართლოში მოთხოვნის გაზრდა არ დაიშვება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საკასაციო პალატა თვლის, რომ არსებობს სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილების გაუქმების და საქმის ხელახალი განხილვისათვის დაბრუნების საფუძველი. საკასაციო სასამართლო თვლის, რომ გასაჩივრებული განჩინება არის წინააღმდეგობრივი და დაუსაბუთებელი, განჩინება მოკლებულია სათანადო სამართლებრივ და ფაქტობრივ წინამძღვრებს, სახეზეა სსკ-ის 394-ე მუხლის „ე1“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული აბსოლუტური საფუძველი, რაც სსკ-ის 412-ე მუხლის 1-ლი ნაწილის „ბ“ ქვეპუნქტის თანახმად გასაჩივრებული განჩინების გაუქმებისა და საქმის ხელახალი განხილვისათვის იმავე სასამართლოსათვის დაბრუნების პირობაა. საქმის ხელახალი განხილვისას სასამართლომ სრულყოფილად უნდა გამოიკვლიოს საქმის ფაქტობრივი გარემოებები, შეაფასოს საქმეზე შეკრებილი მტკიცებულებები და სწორი სამართლებრივი შეფასება მისცეს მათ. საქმის ხელახალი განხილვისას სააპელაციო სასამართლომ უნდა გაარკვიოს სახელმწიფო გასაცემელის შეჩერების და შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილებების ლ. 8-ისათვის ოფიციალურად გაცნობის საკითხი, ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების, აქტის ადრესატისათვის კანონმდებლობით დადგენილი წესით ჩაბარების შემთხვევაში იგივე გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობა.

ს ა რ ე ზ ო ლ უ ც ი ო ნ ა წ ი ლ ი:

საკასაციო სასამართლომ იხელმძღვანელა საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის პირველი მუხლის მე-2 ნაწილით, საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 390-ე, 399-ე, 412-ე მუხლებით და

დ ა ა დ გ ი ნ ა:

1. ლ. 8-ის საკასაციო საჩივარი დაკმაყოფილდეს ნაწილობრივ;
2. გაუქმდეს თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 21.01.2016წ. გადაწყვეტილება და საქმე ხელახალი განხილვისათვის დაუბრუნდეს იმავე სასამართლოს;
3. სასამართლო ხარჯების განაწილების საკითხი გადაწყდეს საქმეზე საბოლოო გადაწყვეტილების დადგენისას;
4. საკასაციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საბოლოოა და არ საჩივრდება.

დანართი 2

ბს-1580-1509 (კ-09)

16 მარტი, 2010 წელი

ქ. თბილისი

ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატა

შემადგენლობა:

ნათია წიკელაძე (თავმჯდომარე, მომხსენებელი),

მოსამართლეები: მაია ვაჩაძე, პაატა სილაგაძე

ზეპირი მოსმენის გარეშე

კასატორი (მოსარჩელე) - საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო

მოწინააღმდეგე მხარე (მოპასუხე) - ა. რ-შვილი

დავის საგანი - კონტრაქტის დარღვევის გამო მოპასუხისათვის პირგასამტეხლოს თანხისდაკისრება

გასაჩივრებული განჩინება - თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთაპალატის 2009 წლის 27 ოქტომბრის განჩინება

საკასაციო სასამართლომ საქმის მასალების გაცნობის შედეგად
გ ა მ ო ა რ კ ვ ი ა :

საქართველოს თავდაცვის სამინისტრომ სარჩელი აღძრა მცხეთის რაიონულ სასამართლოში, მოპასუხის - ა. რ-შვილის მიმართ, რომლითაც მოითხოვა მოპასუხისათვის საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სასარგებლოდ, ჯარიმის სახით, ზიანისა დაპირგასამტეხლოს ანაზღაურება (იხ. ტ.1, ს.ფ. 2-13).

საქმის გარემოებები:

საქართველოს თავდაცვის მინისტრის 2006 წლის 16 ივნისის '1413 ბრძანებით ა. რ-შვილი 2006 წლის 10 ივნისიდან გაწვეულ იქნა სამხედრო-საკონტრაქტო-პროფესიულ სამსახურში და დაინიშნა კონტრაქტით გათვალისწინებული პირობების თანახმად. საქართველოს თავდაცვისმინისტრის 2007 წლის 16 ივლისის '2172 ბრძანებით ა. რ-შვილი დაითხოვეს სამხედრო სამსახურიდან კონტრაქტის პირობების დარღვევის გამო.

სარჩელის ფაქტობრივი საფუძვლები:

მოსარჩელის განმარტებით, საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ჰქონდა ასიგ-

ნებები და მათი მიზნობრივად გამოყენება სამინისტროს ვალდებულებას წარმოადგენდა, მაშინ, როცა საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო სამხედრო მოსამსახურეთათვის ხელფასის ოდენობის, კვების, სანივთე უზრუნველყოფის, წვრთნისა და აღჭურვის განსახორციელებლად წინასწარ გეგმავდა ფულად სახსრებს, იგი ვალდებული იყო სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული თითოეული ლარი განეკარგა დანიშნულებისამებრ, ანუ უზრუნველყო საქართველოს შეიარაღებული ძალები პროფესიული, დისციპლინური, მაღალკვალიფიციური სამხედრო პერსონალით. მოპასუხესთან დადებული კონტრაქტის თანახმად, იმ შემთხვევაში, თუ სამხედრო მოსამსახურე მომზადების პერიოდში ან მისი დასრულების შემდეგ, ან ხელშეკრულების მოქმედების განმავლობაში თავისი სურვილით და „სამინისტროსთან“ შეთანხმებით დატოვებდა სამხედრო ძალებს, ან შექმნიდა პირობებს იმისათვის, რომ „სამინისტრო“ იძულებული გამხდარიყო, შეეწყვიტა 4-წლიანი კონტრაქტი, სამხედრო მოსამსახურე უპირობოდ ხდებოდა ვალდებული, ხელშეკრულების შეწყვეტიდან 10 დღის ვადაში, ჯარიმის სახით აენაზღაურებინა სამინისტროსათვის მასზე გათვალისწინებული, კონტრაქტით დარჩენილი ვადის ფულადი თანხები. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მოსარჩელემ მოითხოვა მოპასუხეს – ა. რ.-შვილს დაკისრებოდა სახელმწიფო ბიუჯეტის სასარგებლოდ ჯარიმის – 17997,50 ლარისა და პირგასამტეხლოს – 17997,50 ლარის 0,2%-ის თანხის გადახდა, ყოველთვიურად, 2007 წლის 13 ივლისიდან ზემოაღნიშნული თანხის დაფარვამდე.

სარჩელის სამართლებრივი საფუძვლები:

მოსარჩელემ – საქართველოს თავდაცვის სამინისტრომ სასარჩელო მოთხოვნების სამართლებრივ საფუძვლად მიუთითა საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-2 და 25¹-ე, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 170-ე, 316-ე, 317-ე, 361-ე, 417-ე მუხლებზე (იხ. ტ.1, ს.ფ. 2-13).

რაიონული სასამართლოს სხდომაზე მოწინააღმდეგე მხარემ – ა. რ.-შვილმა წარადგინა შესაგებელი, რომლითაც სარჩელი ცნო ნაწილობრივ, ვინაიდან 2006 წლის 22 ნოემბერს, სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების დროს მოიტეხა ფეხი, მკურნალობდა 3 თვე, რომლის შემდეგაც მან კვლავ გააგრძელა სამხედრო სამსახური, მაგრამ აქტიურ დატვირთვას ვეღარ ასრულებდა, რის გამოც, იძულებული გახდა დაეწერა პატაკი და წასულიყო სამსახურიდან. მოპასუხემ აღნიშნული გარემოებების დასადასტურებლად მიუთითა სს „აკად. ო. ლუდუშაურის სახელობის ეროვნული სამედიცინო ცენტრის“ 27.05.2008 წლის ამონაწერზე '6804, ავადმყოფის ამბულატორიული სამედიცინო ბარათიდან (იხ. სხდომის ოქმი).

მცხეთის რაიონული სასამართლოს 2009 წლის 21 იანვრის გადაწყვეტილებით საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სარჩელი დაკმაყოფილდა ნაწილობრივ; მოპასუხეს – ა. რ-შვილს საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სასარგებლოდ დაეკისრა ჯარიმის სახით – 17997,48 ლარის გადახდა; მოსარჩელის მოთხოვნა პირგასამტეხლოს სახით მოპასუხეზე ყოველდღიურად 17997,48 ლარის 0,2%-ის თანხის გადახდის დაკისრების ნაწილში, არ დაკმაყოფილდა; მოპასუხეს – ა. რ-შვილს დაეკისრა 540 ლარის გადახდა სახელმწიფო ბიუჯეტის სასარგებლოდ, რაც რაიონულმა სასამართლომ დაასაბუთა შემდეგნაირად:

რაიონულმა სასამართლომ დადგენილად მიიჩნია შემდეგი ფაქტები:

საქართველოს თავდაცვის მინისტრის 2006 წლის 16 ივნისის '1413 ბრძანებით ა. რ-შვილი გაწვეულ იქნა სამხედრო საკონტრაქტო-პროფესიულ სამსახურში და დაინიშნა კონტრაქტით გათვალისწინებული პირობების თანახმად. საქართველოს თავდაცვის მინისტრის 2007 წლის 16 ივლისის '2172 ბრძანებით ა. რ-შვილი დაითხოვეს სამხედრო სამსახურიდან კონტრაქტის პირობების დარღვევის გამო. საარტილერიო დივიზიონის მიერ წარმოდგენილი წერილობითი გაანგარიშებით ა. რ-შვილის კონტრაქტით დარჩენილი ვადის – 2 წლის ფულადი თანხა შეადგენდა 17997,48 ლარს. საქმეში არსებული, 2007 წლის 2 ივლისის გაცნობის ფურცლით დადასტურებულია, რომ ა. რ-შვილს გაცნობიერებული ჰქონდა საკონტრაქტო სამსახურიდან გათავისუფლებისას კონტრაქტის 7.3 მუხლით გათვალისწინებული თანხის გადახდის ვალდებულება. სსიპ საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სამხედრო ჰოსპიტალის 2009 წლის '3/28 წერილით დადასტურდა, რომ უმცროს სერჟანტს – ა. რ-შვილს სსიპ საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სამხედრო ჰოსპიტალისათვის არანაირი მკურნალობისათვის არ მიუმართავს. რაიონულმა სასამართლომ არ გაიზიარა მოსარჩელე მხარის მოსაზრება პირგასამტეხლოს თანხის დაკისრების თაობაზე, ვინაიდან მის მიერ არ იქნა წარმოდგენილი დამადასტურებელი მტკიცებულება, თუ როდის ეცნობა მოსარჩელეს კონტრაქტის შეწყვეტის შესახებ. ამდენად, ვერ ირკვეოდა, როდის ამოიწურა მოსარჩელე მხარისათვის ჯარიმის ნებაყოფლობით გადახდის ვადა და კონკრეტულად, რა დღიდან უნდა დაკისრებოდა მოპასუხე მხარეს პირგასამტეხლოს თანხის გადახდა.

რაიონული სასამართლოს განმარტებით, კონკრეტულ შემთხვევაში, სახეზე იყო „თავდაცვის სამინისტროს სამხედრო ქვედანაყოფში სამხედრო სამსახურის გავლის შესახებ“ კონტრაქტით გათვალისწინებული ვალდებულების დარღვევა ა. რ-შვი-

ლის მხრიდან. მოპასუხესთან დადებული კონტრაქტის 7.3 მუხლით, იმ შემთხვევაში, თუ სამხედრო მოსამსახურე მომზადების პერიოდში ან მისი დასრულების შემდეგ, ან ხელშეკრულების მოქმედების განმავლობაში თავისი სურვილით და „სამინისტროსთან“ შეთანხმებით დატოვებდა სამხედრო ძალებს, ან შექმნიდა პირობებს იმისათვის, რომ „სამინისტრო“ იძულებული გამხდარიყო, შეეწყვიტა 4-წლიანი კონტრაქტი, სამხედრო მოსამსახურე უპირობოდ ხდებოდა ვალდებული, ხელშეკრულების შეწყვეტიდან 10 დღის ვადაში, ჯარიმის სახით აენაზღაურებინა სამინისტროსათვის მასზე გათვალისწინებული კონტრაქტით დარჩენილი ვადის ფულადითანხები: ა) ერთ წლამდე და ერთი წლის სამსახურის გავლის შემდეგ სამსახურის დარჩენილი ვადის სახით, საშუალოდ 14 000 ლარის ოდენობით, რომელიც დაანგარიშებული იქნებოდა ბოლო თვის ხელფასის შესაბამისად. მოცემულ შემთხვევაში, დადგინდა, რომ კონტრაქტით დარჩენილი ვადის – 2 წლის ფულადი თანხა შეადგენდა 17997,48 ლარს. მხარეებს შორის დადებული კონტრაქტის 7.3 მუხლის საფუძველზე, სასამართლომ მიუთითა, რომ ა. რ-შვილის მიერ ჯარიმის სახით გადასახდელი თანხა შეადგენდა 17997,48 ლარს.

რაიონული სასამართლოს განმარტებით, მოსარჩელემ წარმოადგინა იმის დამადასტურებელი მტკიცებულება, თუ როდის ამოიწურა მოსარჩელესათვის ჯარიმის ნებაყოფლობით გადახდის ვადა და კონკრეტულად, რა დღიდან უნდა დაკისრებოდა მოპასუხეს პირგასამტეხლოს თანხის გადახდა (იხ. ტ.1, ს.ფ. 127-132).

რაიონული სასამართლოს გადაწყვეტილება სააპელაციო წესით გაასაჩივრა საქართველოს თავდაცვის სამინისტრომ, რომელმაც მოითხოვა რაიონული სასამართლოს გადაწყვეტილების გაუქმება სარჩელის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის ნაწილში და ახალი გადაწყვეტილებით სარჩელის სრულად დაკმაყოფილება, შემდეგი მოტივით:

რაიონულმა სასამართლომ არასწორად განმარტა კანონი, ასევე, საქმე განიხილა მნიშვნელოვანი საპროცესო დარღვევებით, ხოლო გადაწყვეტილება იურიდიულად დაუსაბუთებელი და სამართლებრივად არასრული იყო. აპელანტის განმარტებით, თავდაცვის სამინისტრომ წარმოადგინა მხარეთა შორის გაფორმებული კონტრაქტი, რომლის 7.4 მუხლი, კონტრაქტის დარღვევის შემთხვევაში, ითვალისწინებდა პირგასამტეხლოს 0,2%-ის ოდენობით დაკისრების ფაქტს, რაც სრულებით საკმარის მტკიცებულებას წარმოადგენდა იმისათვის, რომ მოპასუხეს დაკისრებოდა პირგასამტეხლოს გადახდა, ვინაიდან ზემოაღნიშნული კონტრაქტის პირობები მხარემ სწორედ მაშინ აღიარა, როცა საკუთარი სურვილით მოაწერა ხელი.

რაიონულმა სასამართლომ ასევე სადავოდ გახადა პირგასამტეხლოს თანხის გადახდის ვადები. აღნიშნულთან დაკავშირებით, საქმის მასალებიდან ირკვეოდა, რომ მოპასუხე ა. რ.-შვილი შეიარაღებული ძალების რიგებიდან კონტრაქტის პირობების დარღვევის გამო დათხოვნილ იქნა 2007 წლის 2 ივლისს, მას, ხელშეკრულების თანახმად, განესაზღვრა 10-დღიანი ვადა, რომ ნებაყოფლობით აენაზღაურებინა ჯარიმის თანხები, თუმცა ეს არ გაუკეთებია, შესაბამისად, 2007 წლის 13 ივლისიდან თავდაცვის სამინისტროს წარმომეშვა კანონიერი უფლება, მოეთხოვა მოპასუხისათვის ჯარიმა და აქედან გამომდინარე, ჯარიმის თანხის სრულ გადახდამდე ყოველი ვადაგადაცილებული დღისათვის პირგასამტეხლოს 0,2%-ის გადახდა (იხ. ტ.1, ს.ფ. 139-149).

თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2009 წლის 27 ოქტომბრის განჩინებით საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სააპელაციო საჩივარი არ დაკმაყოფილდა, შესაბამისად, უცვლელად დარჩა რაიონული სასამართლოს გასაჩივრებული გადაწყვეტილება, რაც სააპელაციო სასამართლომ დაასაბუთა შემდეგნაირად:

სააპელაციო სასამართლომ დადგენილად მიიჩნია შემდეგი ფაქტები:

სააპელაციო პალატამ გაიზიარა პირველი ინსტანციის სასამართლოს მიერ დადგენილი ფაქტობრივი გარემოებები, ამასთან, დაეთანხმა სასამართლოს მოსაზრებას პირგასამტეხლოს სახით ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე 17997,48 ლარის 0,2%-ის დაკისრებასთან დაკავშირებით სარჩელის უსაფუძვლობის თაობაზე.

სააპელაციო პალატამ გამოიყენა საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 416-ე მუხლი, რომლითაც დადგენილი იყო ვალდებულების შესრულების უზრუნველყოფის მიზნით ხელშეკრულებით დამატებითი საშუალების გამოყენების შესაძლებლობა. ამავე კოდექსის 417-ე მუხლის მიხედვით, პირგასამტეხლო წარმოადგენდა მხარეთა შეთანხმებით გათვალისწინებულ ფულად თანხას, რომელიც მოვალეს უნდა გადაეხადა ვალდებულების შეუსრულებლობის ან არაჯეროვანი შესრულებისათვის.

სააპელაციო პალატამ მიიჩნია, რომ საკონტრაქტო პირობების დარღვევის გამო, ხელშეკრულების 7.3 მუხლით გათვალისწინებული ჯარიმის თანხა, ისევე როგორც 7.4 მუხლით გათვალისწინებული ყოველდღიური 0,2%-იანი გადასახდელი, ერთობლიობაში, სამართლებრივი ბუნებით, მხარეთა შორის შეთანხმებულ პირგასამტეხლოს წარმოადგენდა. სააპელაციო პალატამ მიუთითა იმ გარემოებაზე, რომ, გარდა საჯარიმო თანხისა, კონ-

ტრაქტის 7.4 მუხლის შესაბამისად, დადგენილ ვადაში ჯარიმის დაფარვის ვადის გადაცილების გამო, განისაზღვრა პირგასამტეხლო 17997,48 ლარის ყოველდღიური 0,2%-ით, საჯარიმო თანხის გადახდამდე. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 420-ე მუხლის შესაბამისად, სასამართლოს შეუძლია, საქმის გარემოებების გათვალისწინებით, შეამციროს შეუსაბამოდ მაღალი პირგასამტეხლო. მოცემულ შემთხვევაში, მხარეთა მიერ შეთანხმებული პირგასამტეხლო იყო ჯარიმის თანხის დადგენილ ვადაში გადაუხდელობისთვის ხელშეკრულებით გათვალისწინებული 0,2%, აღნიშნული კი, სააპელაციო პალატის მოსაზრებით, შეუსაბამოდ მაღალი იყო, რაც უგულებელყოფდა მოპასუხის სასიცოცხლო მოთხოვნებს. ამდენად, სახეზე იყო მითითებული ნორმით გათვალისწინებული პირგასამტეხლოს შემცირების წინაპირობები, შესაბამისად, რაიონული სასამართლოს მიერ სარჩელის ამ ნაწილის დაკმაყოფილებაზე უარი, კანონიერი იყო (იხ. ტ. II, ს. ფ. 27-32).

სააპელაციო სასამართლოს განჩინება საკასაციო წესით გაასაჩივრა საქართველოსთავდაცვის სამინისტრომ, რომელმაც მოითხოვა სააპელაციო სასამართლოს განჩინების გაუქმება და სარჩელის დაკმაყოფილება, შემდეგი

მოტივით:

კასაციის მოტივი:

კასატორის მითითებით, სააპელაციო სასამართლომ გასაჩივრებული განჩინების მიღებისას არ გამოიყენა კანონი, რომელიც უნდა გამოეყენებინა, ხოლო განჩინება იურიდიულად დაუსაბუთებელი და სამართლებრივად არასრულია. ამასთან, სააპელაციო სასამართლოს განმარტება ეწინააღმდეგება მის მიერვე მიღებულ გადაწყვეტილებას, ვინაიდან მხარეთა შორის დადებული კონტრაქტის 7.3 მუხლი ცალსახად მიუთითებს კონტრაქტის შეწყვეტიდან 10-დღიან ვადას, რომლის დროსაც უნდა მომხდარიყო საჯარიმო თანხის გადახდა, ხოლო ამ ვადის გასვლის შემდეგ იწყება პირგასამტეხლოს ვადის დენა, რაც ცნობილი იყო მოპასუხისათვის. ასევე საქმეში წარმოდგენილია მუდმივმოქმედი სამანდატო კომისიის ოქმი¹⁸, სადაც გარკვევითაა მითითებული, რომ ა. რ.-შვილმა უარი განაცხადა შეიარაღებული ძალების რიგებში სამსახურის შესახებ, მას განმარტებული ჰქონდა, რომ მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება ითვალისწინებდა კონტრაქტის პირობების დარღვევით დათხოვნას შეიარაღებული ძალებიდან. აქედან გამომდინარე, სასამართლოს მსჯელობა არასწორი და დაუსაბუთებელია.

სააპელაციო სასამართლომ ასევე არ გაითვალისწინა მოთხოვნის სამართლებრივი საფუძველი, რამდენადაც პირგასამტეხლოს მოთხოვნა უშუალოდ გამომდინარეობდა კონტრაქტის 7.3,

7.4 მუხლებიდან. კონტრაქტის 7.4 მუხლის თანახმად, სამხედრო მოსამსახურის მიერ 7.3 და 7.4 მუხლებში აღნიშნული თანხების ამავე მუხლებით დადგენილ ვადებში დაფარვის ვალდებულების ვადის გადაცილების შემთხვევაში, აღნიშნულ თანხებს დაერიცხება პირგასამტეხლო 0,2%-ის ოდენობით ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე. გემოაღნიშნული მიუთითებს იმაზე, რომ მხარეები ხელშეკრულების დადების მომენტისთვის არსებითად შეთანხმდნენ სსკ-ის 418-ე მუხლის მოთხოვნათა შესაბამისად, რომლის თანახმად, ხელშეკრულების მხარეებს შეუძლიათ თავისუფლად განსაზღვრონ პირგასამტეხლო, რომელიც შეიძლება აღემატებოდეს შესაძლო ზიანს. შეთანხმება პირგასამტეხლოს შესახებ მოითხოვს წერილობით პირობას. მითითებული ნორმის დეფინიციიდან გამომდინარე, კასატორი მიიჩნევს, რომ მოსარჩელესა და მოპასუხეს შორის გაფორმებული ხელშეკრულება სსკ-ის 418-ე მუხლის ორივე პუნქტს ითვალისწინებს (იხ.ტ. II, ს.ფ. 36-45).

მოწინააღმდეგე მხარეს – ა. რ-შვილს წერილობითი შესაგებელი არ წარმოუდგენია.

ს ა მ ო ტ ი ვ ა ც ი ო ნ ა წ ი ლ ი:

საკასაციო სასამართლო საკასაციო საჩივრის მოტივების საფუძვლიანობის, გასაჩივრებული განჩინების კანონიერება-დასაბუთებულობის შესწავლისა და საქმის ზეპირი მოსმენის გარეშე განხილვის შედეგად მივიდა იმ დასკვნამდე, რომ საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს საკასაციო საჩივარი არ უნდა დაკმაყოფილდეს და უცვლელად უნდა დარჩეს სააპელაციო სასამართლოს 2009 წლის 27 ოქტომბრის განჩინება შემდეგ გარემოებათა გამო:

გასაჩივრებული განჩინების გამოტანისას სააპელაციო სასამართლოს არ დაურღვევია მატერიალური და საპროცესო სამართლის ნორმები, სადავო სამართალურთიერთობას სწორად შეუფარდა სამართლის ნორმა და დავა არსებითად სწორად გადაწყვიტა.

საკასაციო სასამართლოს მიაჩნია, რომ კასატორის მიერ არ არის წარმოდგენილი დასაშვები და დასაბუთებული საკასაციო პრეტენზია, შესაბამისად, სსკ-ის 407.2. მუხლის თანახმად, სააპელაციო სასამართლოს მიერ დამტკიცებულად ცნობილი ფაქტობრივი გარემოებები სავალდებულოა საკასაციო სასამართლოსათვის.

საკასაციო სასამართლო იზიარებს ქვემდგომი სასამართლოების მიერ დადგენილადმიჩნეულ ფაქტებს და მათი სამართლებრივი შეფასებების მართებულობას, კერძოდ:

ს.ფ. 20-ზე (ტ.1) წარმოდგენილია საქართველოს თავდაცვის სამინისტროსა და ა. რ-შვილს შორის გაფორმებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, რომლის 7.3. მუხლის მიხედვით, სამხედრო მოსამსახურის ინიციატივით ან მისი გამოისობით სამხედრო სამსახურის დატოვების შემთხვევაში განსაზღვრულია სამხედრო მოსამსახურის უპირობო ვალდებულება, ხელშეკრულების შეწყვეტიდან 10 დღის ვადაში ჯარიმის სახით აანაზღაუროს კონტრაქტითდარჩენილი ვადის ფულადი თანხები, რამაც მხარეთათვის უდავო ფაქტის სახით შეადგინა 17 997,48 ლარი.

ამავე ხელშეკრულების 7.4 მუხლის მიხედვით, ჯარიმის თანხის დადგენილ ვადებში დაფარვის ვალდებულების ვადის გადაცილების შემთხვევაში, თანხებს დაერიცხება პირგასამტეხლო 0,2 %-ის ოდენობით ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე.

საკასაციო სასამართლოს მიაჩნია, რომ კანონშესაბამისია ქვემდგომი სასამართლოების სამართლებრივი დასკვნა, რომ ჯარიმის თანხის გადახდის ვალდებულების წარმოშობა დამოკიდებულია კონტრაქტის შეწყვეტის თარიღთან.

ს.ფ. 26-ზე (ტ.1) წარმოდგენილია საქართველოს თავდაცვის მინისტრის 2007 წლის 16 ივლისის 12172 ბრძანება, რომლის მიხედვით, ა. რ-შვილი ჩაითვალა დათხოვნილად შეიარაღებული ძალების რიგებიდან 2007 წლის 2 ივლისიდან.

ს.ფ. 31-ზე (ტ. 1) წარმოდგენილია გაცნობის ფურცელი, დათარიღებული 2007 წლის 2 ივლისით, რომლითაც ირკვევა, რომ ა. რ-შვილს, სამსახურიდან გათავისუფლების შემთხვევაში, მოუწევდა კონტრაქტის 7.3 მუხლით გათვალისწინებული თანხის გადახდა.

მცხეთის რაიონული სასამართლოს 2009 წლის 21 იანვრის სხდომის ოქმის მიხედვით, მოსამართლის შეკითხვაზე – როდის გახდა ცნობილი დათხოვნის შესახებ ბრძანება მოპასუხისათვის, მოსარჩელის წარმომადგენელი პასუხობს – მაშინვე. შეკითხვაზე – დამადასტურებელი მტკიცებულების წარმოდგენის შესახებ, პასუხობს – დაახლოებით, 5 დღის განმავლობაში /იხ.ს.ფ. 118, ტ. 1/.

საკასაციო სასამართლო იზიარებს სასამართლოების სამართლებრივ შეფასებას, რომ კონტრაქტით გათვალისწინებული ჯარიმის თანხის გადახდის ვადის დენის დაწყება პირდაპირ უკავშირდება ხელშეკრულების შეწყვეტას.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტა მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით უნდა მოხდეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით, რაც დაცულია საქართველოს თავდაცვის მინისტრის ბრძანებით, თუ-

მცა 2007 წლის 17 ივლისის ბრძანებით სამხედრო მოსამსახურესთან კონტრაქტი შეწყვეტილად ჩაითვალა უკანა რიცხვით – 2 ივლისიდან.

საკასაციო პალატა ეყრდნობა საქართველოს უზენაესი სასამართლოს დიდი პალატის 2005 წლის 7 ოქტომბრის განჩინებით (ადმინისტრაციულ საქმეზე 'ბს-713-300(კ-05), ნ. ხ-შვილის საკასაციო საჩივრის გამო, თბილისის საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა სააპელაციო პალატის 2005 წლის 16 მარტის განჩინებაზე, მოწინააღმდეგე მხარე თელავის რაიონის გამგეობის მიმართ, განკარგულების გაუქმების, სამუშაოზე აღდგენისა და იძულებითი განაცდურის ანაზღაურების შესახებ) მოხდენილ განმარტებას შემდეგზე, რომ:

„ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული ქმედების ადმინისტრაციულ აქტად მიჩნევისათვის აუცილებელია, ის ფორმალურ-სამართლებრივი თვალსაზრისით აკმაყოფილებდეს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 2.1. მუხლის „დ“ პუნქტით გათვალისწინებულ ადმინისტრაციული აქტის ლეგალური დეფინიციის ყველა ელემენტს, კერძოდ:

1. სადავო ურთიერთობის ერთ-ერთი მხარე არის ადმინისტრაციული ორგანო – ადმინისტრაციული აქტის ავტორი;
2. სადავო სამართლებრივი ურთიერთობა გამომდინარეობს ადმინისტრაციული /საჯარო/ სამართლის კანონმდებლობიდან;
3. ადმინისტრაციული ორგანოს ღონისძიება მიმართულია კონკრეტული შემთხვევის მოწესრიგებისაკენ;
4. ადმინისტრაციული ორგანოს ეს ღონისძიება / იგულისხმება შემდეგი ელემენტი: „აწესებს, წყვეტს ან ადასტურებს“ / მიმართულია სამართლებრივი მდგომარეობის შეცვლისაკენ, ე.ი. ის აწესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს პირის სამართლებრივ მდგომარეობას.

ადმინისტრაციულ სამართალში მოქმედი პრინციპის მიხედვით, ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის არჩევანის თავისუფლება. ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია კონკრეტული სამართალურთიერთობა მოაწესრიგოს იმ სამართლებრივი ფორმის გამოყენების გზით, რომელიც, მისივე აზრით, უფრო ეფექტურია კონკრეტულ შემთხვევაში. ადმინისტრაციული ორგანოს არჩევანის თავისუფლების ფარგლები მთავრდება იქ და მხოლოდ მაშინ, როდესაც კანონი ზუსტად უთითებს მოცემული ურთიერთობისათვის ამა თუ იმ სამართლებრივი ფორმის გამოყენების აუცილებლობაზე ან ეს გამომდინარეობს კანონით მოწესრიგებული ურთიერთობის თავისებურებიდან.“

საკასაციო სასამართლო განმარტავს, რომ ადმინისტრაციული სამართლის კანონმდებლობა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალაში შესვლას არაორაზროვნად და მკაფიოდ უკავშირებს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ოფიციალურ გაცნობას / ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 58-ე მუხლი/, რაც ნიშნავს, რომ აქტით განსაზღვრული მოწესრიგება, სამართლებრივი შედეგი შესასრულებლად სავალდებულო ძალას იძენს მხოლოდ ადრესატისათვის აქტის გადაცემის შემთხვევაში. ამდენად, სამართლებრივი აქტით უნდა განისაზღვროს ადრესატის აქტის გამოცემის თარიღის შემდგომი სამართლებრივი მდგომარეობა (უფლება-მოვალეობების დადასტურება, დაწესება, შეცვლა, შეწყვეტა). განსახილველ შემთხვევაში საქართველოს თავდაცვის მინისტრის ბრძანებით ადრესატისათვის სამართლებრივი შედეგის დადგომის უკანა თარიღით (15 დღით ადრე) განსაზღვრა ეწინააღმდეგება ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიზანს, რომელიც მდგომარეობს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სამი მნიშვნელოვანი ამოცანის: 1. ადამიანის უფლებების და თავისუფლებების, 2. კანონის უზენაესობის და 3. საჯარო ინტერესების თითოეულ გადაწყვეტილებასა თუ მოქმედებაში, ერთობლივად უზრუნველყოფაში.

აღნიშნული მიზნის მიღწევას ემსახურება ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის პრინციპებისა და უმნიშვნელოვანესი ინსტიტუტების დადგენა.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით განსაზღვრული სამართლებრივი შედეგისათვის უკუძალის მიცემა იმ პირობებში, როცა არათუ დასაბუთებული, აღნიშნულიც კი არ არის აღმატებული საჯარო ინტერესის თაობაზე, რის გამოც ფიზიკური პირის – სამხედრო მოსამსახურის სამართლებრივი მდგომარეობა განისაზღვრა 15 დღით უკანა თარიღით. უფრო მეტიც, ვინაიდან კონტრაქტის 7.3. მუხლით განსაზღვრული ჯარიმის თანხის გადახდის ვალდებულების დაწყების ვადის დენა პირდაპირ არის მიბმული კონტრაქტის შეწყვეტის თარიღის იურიდიულ ფაქტთან, თვალსაჩინო ხდება პირის სამართლებრივი მდგომარეობის უკიდურესი სიმძიმე, რაც უხეშად ეწინააღმდეგება ადმინისტრაციული სამართლის კანონიერების, კანონის წინაშე თანასწორობის, კერძო და საჯარო ინტერესების პროპორციულობისა და კანონიერი ნდობის პრინციპებს.

საკასაციო სასამართლო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის სპეციფიკის გათვალისწინებით განმარტავს, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების კონტრაჰენტებს ზღუდავს არა მხოლოდ სახელშეკრულებო პირობები და ვალდებულებები,

არამედ სამართალურთიერთობის სუბორდინაციული ხასიათიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპები და ინსტიტუტები. ეს, უპირველესად, ეხება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების კონტრაქტ ადმინისტრაციულ ორგანოს, როგორც სუბორდინაციული სამართალურთიერთობის იერარქიულ სუბიექტს. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მხარეთა სამართლებრივად უთანასწორო მდგომარეობა (ნების თანადამთხვევის შემთხვევაშიც) გაწონასწორებულია სახელმწიფოს სამართლებრივი პრინციპებით შეზღუდვის დადგენით, რაც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მონაწილე კერძო სამართლის სუბიექტებისათვის კანონიერი ნდობის უფლებას წარმოშობს, რომლის დაცვა, პატივისცემა და უზრუნველყოფა ადმინისტრაციული ორგანოების კონსტიტუციურ ვალდებულებას წარმოადგენს.

საკასაციო სასამართლოს მიაჩნია, რომ საქართველოს ადმინისტრაციული ორგანოების თანამდებობის პირების მხრიდან ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტებით პირის სამართლებრივი მდგომარეობის უკანა თარიღით დაუსაბუთებელი განსაზღვრა, როგორც კანონსაწინააღმდეგო და სამართლის პრინციპების უგულებელყოფით პრაქტიკის დამკვიდრების ტენდენცია, მიუკერძოებელ და ობიექტურ სასამართლო კონტროლს ექვემდებარება, რაც განსახილველ შემთხვევაში სრულებით უზრუნველყოფილია პირველი და სააპელაციო ინსტანციის სამართლოების მიერ. ამდენად, იმ ვითარებაში, როცა:

1. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით, კონკრეტულ საჯარო ინტერესზე მითითების დაუსაბუთებლად, პირის სამართლებრივი მდგომარეობა განისაზღვრა უკანა თარიღით;
2. საქმის მასალებით მოსარჩელემ ვერ უზრუნველყო რა მინისტრის ბრძანების ადრესატისათვის ოფიციალური გაცნობის შესახებ სათანადო მტკიცებულების წარმოდგენა/ასეთად ვერ ჩაითვლება 2007 წლის 2 ივლისის ე.წ. გაცნობის ფურცელი, რამდენადაც ბრძანება გამოიცა 15 დღის შემდეგ/, მოპასუხის მხრიდან კონტრაქტის 7.3. მუხლით განსაზღვრული ჯარიმის გადახდის ვადის დარღვევის ფაქტი ვერ იქნება დადგენილი.

ვინაიდან სწორედ ჯარიმის თანხის გადახდის ვადის დარღვევა იწვევს კონტრაქტის 7.4. მუხლით გათვალისწინებული პირგასამტეხლოს გადახდის ვალდებულებას, ვალდებულების წარმომშობი იურიდიული ფაქტის დაუდგენლობა, გამორიცხავს ვალდებულების შესრულების მოთხოვნის საფუძვლიანობას.

საკასაციო სასამართლო მნიშვნელოვნად მიიჩნევს სააპელაციო სასამართლოს სამართლებრივ შეფასებას ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ჯარიმის და პირგასამტეხლოს თაობაზე დადამატებით განმარტავს, რომ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 416-ე მუხლის მიხედვით განსაზღვრულია მხარეთა უფლებამოსილება-ვალდებულების შესრულების უზრუნველსაყოფად გაითვალისწინოს მოთხოვნის უზრუნველყოფის დამატებითი საშუალებანი, მათ შორის, პირგასამტეხლო.

სამოქალაქო კოდექსის 417-ე მუხლით დეფინირებულია პირგასამტეხლოს ცნება – მხარეთაშეთანხმებით განსაზღვრული ფულადი თანხა, რომელიც უნდა გადაიხადოს მოვალემ ვალდებულების შეუსრულებლობის ან არაჯეროვანი შესრულებისთვის.

საკასაციო სასამართლო განმარტავს, რომ პირგასამტეხლო ერთდროულად განიხილება, როგორც ვალდებულების შესრულების უზრუნველყოფა, ასევე სამოქალაქო-სამართლებრივი პასუხისმგებლობის ერთ-ერთ ფორმად. პირგასამტეხლოს გააჩნია ორმაგი მნიშვნელობა, ისწარმოადგენს არა მხოლოდ ვალდებულების შესრულების უზრუნველყოფის საშუალებას, არამედ, ასევე – ვალდებულების შეუსრულებლობის საფასურის ოდენობის გამოთვლის (განსაზღვრის) მექანიზმს. პირგასამტეხლოს 2 ძირითადი ფუნქცია გააჩნია:

1. მოვალეს უბიძგოს ვალდებულების შესრულებისკენ, არახელსაყრელი პერსპექტივის (ჯარიმა შეუსრულებლობისათვის) მოლოდინის გამოისობით.

ან

2. წინასწარ განსაზღვროს შეუსრულებლობით გამოწვეული ზიანის მოცულობა.

დასაშვებია, პირგასამტეხლოში შემავალი თანხის ოდენობის გამოთვლის წესი სხვადასხვაგვარი იყოს. ხელშეკრულების ან მისი შეუსრულებელი ნაწილის თანხის პროცენტის სახით.

ტრადიციულად, პრაქტიკაში პირგასამტეხლოს მრავალსახეობიდან გამომდინარე, გამოიყენება ჯარიმა და საურავი. საკასაციო სასამართლოს მიაჩნია, რომ თუკი ჯარიმასთან მიმართებით რთულია გამოიყოს რაიმე განსაკუთრებული ნიშნები, საურავის შემთხვევაში, პირგასამტეხლოს სპეციფიკური ნიშნები თვალსაჩინოა. ისინი გამოიხატება იმაში, რომ საურავი დგინდება ვალდებულების შესრულების გადაცილების შემთხვევაში, ანუ ის მოწოდებულია უზრუნველყოს მხოლოდ ვალდებულების თავისდროული შესრულება. საურავი, როგორც წესი, გამოითვლება პროცენტებ-

ში ვადაში შეუსრულებელი ვალდებულების თანხასთან მიმართებით. საურავი წარმოადგენს განგრძობად პირგასამტეხლოს, რომელიც გადაიხდევენ ყოველი მომდევნო პერიოდის (მაგ. ყოველდღიურად) გადაცილების ვალდებულების ვადაში შეუსრულებლობისათვის.

წარმოდგენილი ხელშეკრულების მიხედვით, მხარეები საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სასარგებლოდ, სამხედრო მოსამსახურის მხრიდან მოსამსახურის დატოვების შემთხვევაში, ვალდებულების შესრულების უზრუნველსაყოფად შეთანხმდნენ ჯარიმის სახით კონტრაქტით დარჩენილი ვადის ფულადი თანხების (სამხედრო მოსამსახურის ხელფასის) 10 დღის ვადაში ანაზღაურების თაობაზე, რაც, სახელშეკრულებო სამართლის თანახმად, წარმოადგენს პირგასამტეხლოს. ასევე, პირგასამტეხლოს ამ სახის – ჯარიმის ხელშეკრულების შეწყვეტიდან 10 დღის ვადაში გადახდის ვალდებულების გადაცილების შემთხვევაში, გათვალისწინებულია პირგასამტეხლო 0,2%-ის ოდენობით ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე /ხელშეკრულების 7.4.პუნქტი/.

საკასაციო სასამართლო სარჩელის საფუძვლის – ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეფასების შედეგად მივიდა იმ დასკვნამდე, რომ ხელშეკრულებაში გათვალისწინებულია პირგასამტეხლოს ორივე სახე: ჯარიმა და მისი ვადაში გადაუხდელობისთვის – საურავი.

საკასაციო სასამართლოს მიაჩნია, რომ სააპელაციო სასამართლოს სამართლებრივი დასკვნა შეესაბამება სამოქალაქო კოდექსის 420-ე მუხლის მიზნებს, რომლის მიხედვით სასამართლოს ამოცანაა მხარე დაიცვას უსამართლო და სამოქალაქო ბრუნვისთვის მიუღებელი ტვირთისაგან, ვინაიდან ურთიერთობის დამყარებისას მხარეები ყოველთვის ვერ საზღვრავენ მათი თავისუფალი ნების მოსალოდნელ შედეგებს. სასამართლოს მინიჭებული აქვს უფლებამოსილება შეამციროს „შეუსაბამოდ მაღალი“ პირგასამტეხლო, როცა ამას საჭიროებს დაზარალებულის ინტერესები. სასამართლო მხედველობაში იღებს არამართო მის ქონებრივ, არამედ ყველა სხვა პატივსაღებ ინტერესს. სასამართლო აფასებს, თუ როგორია შესრულების ღირებულების, მისი შეუსრულებლობით გამოწვეული ზიანის თანაფარდობა პირგასამტეხლოს ოდენობასთან.

განსახილველ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით ვალდებულების შეუსრულებლობისთვის დადგენილი პირგასამტეხლოს სახე – ჯარიმა, ფულად ოდენობაში დაანგარიშებულია სამხედრო მოსამსახურის დარჩენილი წლების ხელფასის ოდენობით, რაც არსებული სოციალური ფონისა და ა. რ.

შვილის მდგომარეობის გათვალისწინებით, აშკარად შეუსაბამოა და მძიმე დღეში აგდებს მხარეს. ამის მიუხედავად, ისედაც მაღალ პირგასამტეხლოზე კიდევ დაწესდა მისი ვადაში გადაუხდელობისთვის პირგასამტეხლოს მეორე სახე – საურავი ყოველ გადაცილებულ დღეზე, რაც უდავოდ მძიმე სახელშეკრულებო დათქმაა და შეუსაბამოდ მაღალია მოსალოდნელი ზიანის მიმართ.

გემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, საკასაციო სასამართლოს მიაჩნია, რომ სააპელაციო სასამართლომ ობიექტურად შეაფასა საქმის მასალები და ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 65-ე მუხლის მე-2 ნაწილის დანაწესიდან გამომდინარე, სწორად გამოიყენა სამოქალაქო კოდექსის 420-ე მუხლით მინიჭებული უფლებამოსილება. მართებულად იქნა შეფასებული, რომ ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულების უზრუნველსაყოფად გამოყენებული ჯარიმა და საურავი, წარმოადგენს პირგასამტეხლოს, რომლის ოდენობა ჯამურად შეუსაბამოდ მაღალია.

ყოველივე გემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საკასაციო სასამართლოს მიაჩნია, რომ წარმოდგენილი საკასაციო საჩივარი არ შეიცავს დასაბუთებულ არგუმენტაციას გასაჩივრებული განჩინების კანონშეუსაბამობის თაობაზე, შესაბამისად, სსსკ-ის 410-ე მუხლის თანახმად, არარსებობს საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს საკასაციო საჩივრის დაკმაყოფილებისა და სააპელაციო სასამართლოს გასაჩივრებული განჩინების გაუქმების სამართლებრივი საფუძვლები.

ს ა რ ე ბ ლ უ ც ი ო ნ ა ნ ი ლ ი:

საკასაციო სასამართლომ იხელმძღვანელა ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 1.2, საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 257-ე, 391-ე, 408.2, 410-ე მუხლებით და

დ ა ა დ გ ი ნ ა:

1. საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს საკასაციო საჩივარი არ დაკმაყოფილდეს;
2. უცვლელად დარჩეს თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2009 წლის 27 ოქტომბრის განჩინება;
3. საკასაციო სასამართლოს განჩინება საბოლოოა და არ საჩივრდება.

დანართი 3.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატამ მნიშვნელოვანი განმარტება გააკეთა კანონიერ ნდობასთან დაკავშირებით (საქმე #ბს1153-1142(კ-11)).

აღნიშნული ადმინისტრაციული საქმე ეხებოდა მ. ც-ის სარჩელს, რომლითაც მან ქ. თბილისის მერიის, ქ. თბილისის მერიის ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურისა და ქ. თბილისის მერიის სსიპ არქიტექტურის სამსახურის ადმინისტრაციული აქტების ბათილად ცნობა მოითხოვა. მოსარჩელის განმარტებით, 2009-2010წწ. საცხოვრებელ სახლთან, საბოსტნე ნაკვეთის მიმდებარედ აშენდა 5 ავტოფარეხი, რის შემდეგაც თვითონაც გადაწყვიტა ავტოფარეხის აშენება. მშენებლობის დასაწყებად მიიღო ბ.მ.ა. „...ის” საერთო კრების თანხმობა. მშენებლობის დასაწყისში, მერიის ზედამხედველობის სამსახურის მუშაკის მიერ გამოიცა მითითება #000048, რომლითაც 7 დღის ვადაში მითითების გაცემის მომენტისათვის არსებული შეთანხმებული საპროექტო დოკუმენტაციის წარმოდგენა ან ობიექტის დემონტაჟი მოეთხოვა. ამის შემდეგ მ. ც-მა მიმართა მერიის არქიტექტურის სამსახურს, დაადგინა კორპუსის მიწის წითელი ხაზები, ხოლო 01.07.10წ. შეიტანა განცხადება მშენებლობის განხორციელების შესაძლებლობის დასტურის მისაღებად. პასუხის მიღებამდე 05.07.10წ. ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურის თანამშრომლებმა შეადგინეს #000048 შემოწმების აქტი, რომელშიც დააფიქსირეს მითითების შეუსრულებლობა. 07.07.10წ. არქიტექტურის სამსახურის მიერ გაიცა წერილობითი თანხმობა მშენებლობის გაგრძელების და დასრულების თაობაზე, რომლის ასლი გადაეცა ქ. თბილისის ზედამხედველობის სამსახურს. თანხმობის საფუძველზე მ. ც-მა დაასრულა მშენებლობა. 23.07.10წ. არქიტექტურის სამსახურმა ბათილად ცნო 07.07.10წ. წერილობითი თანხმობა. მოსარჩელის განმარტებით, არქიტექტურის სამსახურისთვის მის მიერ წარდგენილ საკადასტრო გეგმაზე, სიტუაციურ გეგმაზე და სურათებში გარკვევით ჩანდა, რომ ავტოფარეხი იყო მშენებარე. ასევე ამავე სამსახურის 07.07.10წ. წერილობით თანხმობაში აღნიშნული იყო, რომ მ. ც-ი ითხოვდა მშენებარე ავტოფარეხის აშენებას და თავადვე დაადასტურა, რომ მშენებლობის დასრულება შესაძლებელი იყო არსებულ გაბარიტებში. ქ. თბილისის მერიის ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურის დადგენილებით მოსარჩელე დაჯარიმდა 10000 ლარით და დაეკისრა ავტოფარეხის დემონტაჟი. აღნიშნული აქტები მ. ც-მა გაასაჩივრა ქ. თბილისის მერიაში, რაზეც მოსარჩელეს ეთქვა უარი.

უმენესმა სასამართლომ აღნიშნა, რომ სსიპ თბილისის არქიტექტურის სამსახურის 07.07.10წ. წერილობითი დასტური წარმოადგენდა აღმჭურველ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტს, რომლითაც დაინტერესებულ მხარეს გარკვეული უფლებამოსილება ენიჭებოდა, მოცემულ შემთხვევაში შენობის დასრულება. აღმჭურველი აქტით მინიჭებული უფლების დაცვის განსაკუთრებულ გარანტიას წარმოადგენდა კანონიერი ნდობა. საკასაციო პალატის მოსაზრებით, სახეზე არ იყო სზაკ-ის ნმ¹ მუხლის მე-4 ნაწილით გათვალისწინებული კანონიერი ნდობის გამომრიცხავი გარემოება, კერძოდ, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიერ სახელმწიფო, საზოგადოებრივი ან სხვა პირის კანონიერი უფლებების ან ინტერესების არსებითი დარღვევა.

საკასაციო სასამართლოს განმარტებით, მოცემულ შემთხვევაში არ არსებობდა აგრეთვე სზაკ-ის ნმ¹ მუხლის მე-5 ნაწილით გათვალისწინებული კანონიერი ნდობის გამომრიცხავი გარემოება. საქმის მასალებით დასტურდებოდა, რომ თბილისის არქიტექტურის სამსახურის მიერ ავტოფარეხის მიმდინარე მშენებლობის დასრულებაზე თანხმობის გაცემისას კასატორს ნებართვის გამცემი ორგანოსათვის არ დაუმაღლავს დაწყებული მშენებლობის შესახებ. საკასაციო პალატამ ყურადღება გაამახვილა იმ გარემოებაზე, რომ ზედამხედველობის სამსახურის მითითების შესაბამისად მ. ც-მა შეაჩერა მშენებლობა, მიმართა განცხადებით უფლებამოსილ ორგანოს, უფლებამოსილი ორგანოსაგან თანხმობის მიღების შემდეგ განაახლა მშენებლობა, მ. ც-მა თანხმობა აღიქვა, როგორც შესაბამისი უფლებამოსილების მიმნიჭებელი დოკუმენტი და დაასრულა მშენებლობა. არქიტექტურის სამსახურისთვის ცნობილი იყო რა განმცხადებლისაგან მშენებლობის შესახებ, შეეძლო და ვალდებული იყო გაერკვია საქმის გარემოებანი, მოეთხოვა ყველა საჭირო დოკუმენტის და ინფორმაციის მიწოდება ან უკიდურეს შემთხვევაში ზედამხედველობის სამსახურის მეშვეობით თავად დაედგინა ნებართვის გაცემისათვის საჭირო გარემოებანი და ამის შემდეგ მიეღო გადაწყვეტილება.

საკასაციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს 07.07.10წ. თანხმობა, რომლითაც ორგანო განმცხადებელს რთავდა ნებას მშენებლობა დაესრულებინა არსებულ გაბარიტებში, მ. ც-ისათვის წარმოადგენდა საკმარის საფუძველს მიეჩნია, რომ მის მიერ განხორციელდა ყველა საჭირო მოქმედება მიმდინარე მშენებლობის კანონმდებლობის მოთხოვნის ფარგლებში მოსაქცევად, დაინტერესებული პირი ენდობოდა ადმინისტრაციული აქტის სტაბილურობას და გამოიყენა ეს ნდობა – დაასრულა მშენებლობა, აქტის არამართლზომიერება არ შედიოდა მოსარჩელის პასუხისმგებლობის სფეროში. მხედველობაში იყო მისაღები

აგრეთვე ის გარემოება, რომ ზედამხედველობის სამსახურიდან წერილის მიღების შემდეგ თანხმობის გაუქმებამდე ადმინისტრაციულ ორგანოს მშენებლობის შეჩერება არ მოუთხოვია. წერილობითი თანხმობის არ არსებობის შემთხვევაში მ. ც-ი არ შეასრულებდა იურიდიული მნიშვნელობის ქმედებას, დამატებითი ხარჯების გაწევით არ დაასრულებდა მშენებლობას, შესაბამისად სანქციის დაკისრებამდე მოახდენდა დაწყებული ნაგებობის დემონტაჟს, ამდენად, მას არ დაეკისრებოდა შენობის დემონტაჟი და 10 000 ლარის ჯარიმის გადახდა, შესაბამისად, თავიდან აიცილნა მნიშვნელოვან ზიანს. თავის მხრივ დაინტერესებული პირისათვის ზიანის მიყენება სზაკ-ის ნიშნის მუხლის თანახმად იყო კანონიერი ნდობის არსებობის დამადასტურებელი გარემოება.

დანართი 4.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლი განსაზღვრავს იმ უფლებამოსილებათა ჩამონათვალს, რომელსაც მხოლოდ უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოები ახორციელებენ. საკონსტიტუციო სასამართლომ დაადგინა, რომ ამ მუხლში ჩამოთვლილი არცერთი უფლებამოსილება არ შეიძლებოდა მოქცეულიყო ავტონომიური რესპუბლიკის გამგებლობაში. შესაბამისად აღნიშნული სამართლებრივი აქტები არ იყო უფლებამოსილი ორგანოს/პირის მიერ გამოცემული, რადგან საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების უფლება, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე, ან მის რომელიმე ნაწილში გააჩნდა მხოლოდ საქართველოს პრეზიდენტს.

დანართი 5.

კანონმდებლობით, განსაზღვრული იყო შეკრების (მანიფესტაციის) ჩატარებაზე შეზღუდვა განსაზღვრული ადმინისტრაციული ორგანოების, დაწესებულებებისა და ორგანიზაციების შესასვლელებიდან 20 მეტრის რადიუსში მდებარე ტერიტორიაზე. აღნიშნული ნორმა გახდა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მსჯელობის საგანი. საკონსტიტუციო სასამართლომ ლეგიტიმური მიზანი შემდეგნაირად შეაფასა: [სადავო ნორმა] „ჩამოთვლის დაწესებულებებს, რომლებიც მნიშვნელოვან სახელმწიფო, თუ საზოგადოებრივ ფუნქციებს ასრულებენ, მათი ეფექტური საქმიანობის უზრუნველყოფა სახელმწიფოსა და საზოგადოებისთვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია და ამდენად, უფლების შეზღუდვის კონსტიტუციით გათვალისწინებულ ლეგიტიმურ მიზნებს წარმოადგენს.“ თუმცა ჩათვალა, რომ კანონმდებლის მიერ დაწესებული ბლანკეტური აკრძალვა **ვერ იქნებოდა მიზნის მისაღწევად გამო-სადევი**, რადგან „დაწესებულებები ერთმანეთთან ისე მჭიდროდ შეიძლება იყოს განლაგებული, რომ მათი შესასვლელებიდან ოცი

მეტრის რადიუსები ერთმანეთს კვეთდეს“. გარდა ამისა, სასამართლოს აზრით ნორმის არაკონსტიტუციურობა აკრძალვის ბლანკეტურობაში გამოიხატებოდა, რადგან ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად სრული, (ბლანკეტური) **აკრძალვა არ იყო აუცილებელი**, (რადგან, შესაძლებელი იყო ადმინისტრაციული ორგანოს ადგილმდებარეობის გათვალისწინებით დაწესებულიყო შეზღუდვა. ასეთი პრაქტიკა არის გერმანიის ქალაქებში, მაგალითად ბერლინში. საკონსტიტუციო სასამართლოს აზრით: „სადავო ნორმებით დადგენილი შეზღუდვის პირობებში, ქალაქებისა და დასახლებული პუნქტების ლანდშაფტის, ადმინისტრაციული ორგანოებისა და დაწესებულებების ადგილმდებარეობის გათვალისწინებით, შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლების რეალიზება, ზოგიერთ შემთხვევაში, პრაქტიკულად შეუძლებელი იქნება.“ **რადგან სადავო ნორმა „იმაზე მეტად ზღუდავს ადამიანის უფლებას, ვიდრე ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად არის საჭირო“, სასამართლომ სადავო ნორმა არაკონსტიტუციურად სცნო.**

დანართი 6.

სახელმწიფო არის ხელისუფლების კონსტიტუციური ორგანოების იმგვარი ერთობლიობა, რომელიც მოქმედებს ქვეყნის მასშტაბით და მას შემდეგი სამი ნიშან-თვისება გააჩნია. სახელმწიფო მხოლოდ იმ შემთხვევაში მუშაობს, თუ ეს სამივე პირობა არის შექმნილი:

→ **გარკვეული ტერიტორია.** სახელმწიფო ტერიტორიალური გაერთიანებაა, რომლის შიგნითაც სახელმწიფო ახორციელებს მონოპოლიურ ხელისუფლებას;

სახელმწიფოებრიობისათვის უპირველესად საჭიროა ტერიტორია, რომელიც განათავსებს სახელმწიფოს მსოფლიოს პოლიტიკურ სივრცეში და იმავდროულად ადგენს მისი კომპეტენციების განხორციელების საზღვრებს. მისი იურისდიქცია გეოგრაფიულადაა განსაზღვრული და ვრცელდება ყველაზე, ვინც მის საზღვრებში იმყოფება – სულ ერთია, ამ ქვეყნის მოქალაქეები არიან ისინი, თუ არა.

→ **მუდმივი მოსახლეობა,** რომელიც ირჩევს და შემდგომ ექვემდებარება მის ერთადერთ ხელისუფლებას;

სახელმწიფოებრიობის შემგომი შემადგენელი პირობაა, ამ ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობა. რომელიც იმგვარად არის გაერთიანებული, რომ ქმნის ერს. ერი იქნება საერთო თვისებების (მაგალითად რასა, ენა, რელიგია) ერთი და იმავე ტრადიციების, ჩვეულებების, წარსულის, ცხოვრების წესის საფუძველზე. სახელ-

მწიფოს იდენტობა, მისი არსებობა არ ზიანდება ისეთი მოვლენებით როგორც არის მაგალითად, ემიგრაცია, ან იმიგრაცია. ტერმინ „ერის“ საყოველთაოდ აღიარებული განმარტება არ არსებობს. მეცნიერთა დიდი ნაწილი ბევრი ერის აუცილებელ კრიტერიუმად საკუთარი სახელმწიფოს არსებობას მიიჩნევს და ასკვნის, რომ მხოლოდ ის ეთნიკური ერთობა შეიძლება ჩაითვალოს ერად, რომელიც პოლიტიკურ ერთობას ქმნის და აქვს თავისი სახელმწიფო. ეს თვალსაზრისი (რომელიც, ამ საკითხთან დაკავშირებით არ არის ერთადერთი) უახლოვდება დასავლეთში გავრცელებულ წარმოდგენას ერის რაობის შესახებ, სადაც ერი და სახელმწიფო ხშირად იდენტურ ცნებებად მოიაზრება, გამომდინარე იქედან, რომ დასავლეთ ევროპაში ერის ჩამოყალიბება მათი სახელმწიფოების წარმოქმნასთან ერთად მოხდა. აღსანიშნავია ისიც, რომ ინგლისურ და ფრანგულ ენებში სიტყვა „ერს“ (the nation, la nation) უფრო პოლიტიკური მნიშვნელობა აქვს, ვიდრე ეთნიკური. ერისა და სახელმწიფოს იდენტურობის აღსანიშნავად გამოიყენება ტერმინი „ერი-სახელმწიფო“ ან „ეროვნული სახელმწიფო“ (Nation-state). ამ ცნებაში იგულისხმება, რომ ასეთი სახელმწიფოს ყველა მოქალაქე მიუხედავად ეთნიკური კუთვნილებისა, ერთი ერის წარმომადგენელია. მაგ. გერმანელ ერში იგულისხმება გერმანიის ყველა მოქალაქე. ევროპის ქვეყნების აბსოლუტური უმრავლესობა „ერი-სახელმწიფოს“ ტიპს განეკუთვნება, მაშინ როდესაც, აფრიკაში „ერი-სახელმწიფო“ იშვიათობაა. ამიტომ საერთაშორისო დოკუმენტებში უფრო ტერმინი – „ხალხი“ გამოიყენება. (მაგ., ხალხთა თანასწორუფლებიანობისა და თვითგამორკვევის უფლება).⁹³

→ **ხელისუფლება**, რომელიც ახორციელებს სახელმწიფო ძალაუფლებას. ამგვარ მონოპოლიურ ძალისუფლებას ეწოდება „სუვერენიტეტი“.

უპირველესად უნდა განიმარტოს, თუ რას ნიშნავს სახელმწიფო სუვერენიტეტი, და შემდგომ ხელისუფლების სუვერენიტეტი. სახელმწიფო სუვერენიტეტი არის უფლება სრულ, პოლიტიკურ უზენაესობაზე. სუვერენიტეტი საერთაშორისო სისტემაში ნიშნავს სახელმწიფოს უფლებას სრულ თვითმმართველობაზე, ანუ სახელმწიფოს დამოუკიდებლობას. თვით სახელმწიფოთა მიერ ერთმანეთის სუვერენიტეტის აღიარება საერთაშორისო ურთიერთობების საფუძველია. სუვერენიტეტის ცნება სახელმწიფო და საერთაშორისო სამართალში შემოიღო ფრანგმა მეცნიერმა ჟან ბოდენმა (1576).⁹⁴ დღეს ერთმანეთისაგან განასხვავებენ სახელმწიფო სუვე-

93. ალექსიძე, ლევან, ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართალი, ლექსიკონი-ცნობარი, (რედ.), ლ. გიორგაძე, მ. კვაჭაძე და სხვ.] – თბილისი., 2005.

94. თუმცა იგი ასახულებდა მეფეების აბსოლუტურ ხელისუფლებას, მათ დამოუკიდებლობას ყველასაგან, გარდა ღმერთისა.

რენიტეტს, ეროვნულ სუვერენიტეტსა და სახალხო სუვერენიტეტს. **სახელმწიფო სუვერენიტეტი** სახელმწიფო ხელისუფლების ნიშან-თვისებაა, რომელიც გამოხატავს ამ ხელისუფლების უზენაესობას ქვეყნის საშინაო საქმეებში და სხვა სახელმწიფოსაგან დამოუკიდებლობას საერთაშორისო ასპარეზზე; რაც შეეხება **ეროვნულ სუვერენიტეტს**, იგი არის ერის უფლება, თვითონ განსაზღვროს საკუთარი პოლიტიკური, სოციალური, ეკონომიკური და კულტურული განვითარება, შექმნას დამოუკიდებელი, ანუ სუვერენული სახელმწიფო. **სახალხო სუვერენიტეტს** იგივე ნიშან-თვისებები აქვს, რაც ეროვნულს, მაგრამ მისი მოქმედების სფერო უფრო ფართო ხასიათისაა – მრავალეროვან საზოგადოებაში ხალხის ცნება არ თავსდება მხოლოდ ერთი ერის ჩარჩოებში, იგი ამ სახელმწიფოს ტერიტორიაზე მცხოვრები ყველა ეროვნების მოქალაქეთა საერთო უფლებად გვევლინება.⁹⁵

ხელისუფლების სუვერენიტეტი სახელმწიფო ხელისუფლების განუყოფელი თვისებაა, რომელიც ვლინდება მისი, როგორც შიდა, ასევე საგარეო პოლიტიკური მოღვაწეობისას. ხელისუფლება, რომელსაც ხალხი დემოკრატიული არჩევნების გზით აძლევს მართვის სადავეებს, უნდა იყოს დამოუკიდებელი საგარეო და საშინაო პოლიტიკის ჩამოყალიბებისას. ხელისუფლება ანგარიშვალდებულია მხოლოდ ხალხის წინაშე. სახელმწიფო ხელისუფლებას, მმართველობის პროცესში ახასიათებს საგარეო და საშინაო სუვერენიტეტი. საგარეო სუვერენიტეტი გამოხატავს მართვის უფლებას განსაზღვრულ გეოპოლიტიკურ სივრცეში. აღნიშნული უფლებით სარგებლობისთვის სახელმწიფოებს უნდა გააჩნდეთ დამოუკიდებელი მთავრობა, მოსახლეობა და ასევე ჰქონდეთ საკუთარი ტერიტორია. ამ პირობებში, სუვერენიტეტის პრინციპი ამტკიცებს, რომ სახელმწიფოები საკუთარ თავზე იღებენ შიდა პოლიტიკის არჩევანს და ამავე დროს, თავიანთი დიპლომატიურ, სტრატეგიული ორიენტაციის განმკარგველებად რჩებიან. გაერთიანებული ერების წესდება (მე-2 მუხლის პირველი პუნქტი) ხაზს უსვამს სახელმწიფოთა სუვერენული თანასწორობის პრინციპს. ის სახელმწიფოთა დამოუკიდებლობას აღიარებს და მათ შიდა საქმეებში ჩარევას კრძალავს.⁹⁶

სახელმწიფო ხელისუფლების **საშინაო სუვერენიტეტი** ნიშნავს საკუთარი მართლწესრიგის დამოუკიდებლად განსაზღვრის შესაძლებლობას. ხელისუფლებამ სხვა საზოგადოებრივი ჯგუფებისა და ინსტიტუტების ზეწოლის გარეშე უნდა განახორციელოს გადაწყვე-

95. ოციალურ და პოლიტიკურ ტერმინთა ლექსიკონი-ცნობარი, სარედ. ჯგუფი: ედუარდ კოდუა და სხვ. - თბილისი, ლოგოს პრესი, 2004.

96. სენარკლენი, დე პიერ, არიფენი, იოან, საერთაშორისო პოლიტიკა თანამედროვე თეორიები და ამოცანები.თბილისი, 2014, გვ. 22,

ტილებათა მიღება. სწორედ ამას ემსახურება სახელმწიფოსა და რელიგიის გამიჯვნა (სეკულარიზაცია) თანამედროვე სახელმწიფოში. მაგრამ ხელისუფლებას შეუძლია თვითონ, სხვა სახელმწიფოებთან შეთანხმებით (ხელშეკრულებით, საერთაშორისო ორგანიზაციაში მონაწილეობით), ნებაყოფლობით შეზღუდოს თავისი სუვერენული უფლებები საშინაო, თუ საგარეო საქმეების ამა თუ იმ სფეროში. თავისთავად, სახელმწიფოთა ზოგიერთი სუვერენული უფლების საკუთარი ნებით შეზღუდვა (მაგ. ფედერაციულ და კონფედერაციულ კავშირში გაერთიანება, სახელმწიფოთაშორის სუბრანაციონალურ კავშირში გაწევრიანება) მით უმეტეს, თვით-შეზღუდვა, არ ნიშნავს სუვერენიტეტის დაკარგვას.

დანართი 7.

საკანონმდებლო ორგანოების ფორმირება ხდება უშუალოდ ხალხის მიერ, საყოველთაო, პირდაპირი, თანასწორი საარჩევნო გზით, ფარული კენჭისყრით. როგორც სახელწოდება მიგვანიშნებს, მათ აქვთ საკანონმდებლო, ე.ი. კანონშემოქმედებითი ფუნქცია სახელმწიფოში. იგი ღებულობს საერთო-ნორმატიული შინაარსის აქტებს, კანონებს, რომელთა შესრულება სავალდებულოა შესაბამისი სუბიექტებისათვის. პარლამენტის, როგორც წარმომადგენლობითი ორგანოს, კანონებში გამოხატულია ხალხის სახელმწიფოებრივი ნება, რომელიც სავალდებულო ხასიათს ატარებს და შესასრულებლად სავალდებულოა შესაბამისი ორგანოებისა და ქვემდგომი სახელმწიფო ორგანოებისათვის, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და მოქალაქეებისათვის.

საქართველოს პარლამენტი მუშაობს სასესიო წესით. პარლამენტი იკრიბება მორიგ, ან რიგგარეშე სესიაზე. პარლამენტის სესია იგეგმება ორკვირიანი ციკლით. პირველი კვირა, გარდა ახალარჩეული პარლამენტის სხდომების პირველი კვირისა, ეთმობა პლენარულ სხდომებს და კომიტეტების მუშაობას, ხოლო მეორე კვირა – ამომრჩეველებთან შეხვედრებს და კომიტეტების მუშაობას. **პარლამენტი მორიგ სესიაზე** საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, იკრიბება მორიგ სესიაზე წელიწადში ორჯერ. საშემოდგომო სესია იხსნება სექტემბრის პირველ სამშაბათს და იხურება დეკემბრის მესამე პარასკევს, ხოლო საგაზაფხულო სესია იხსნება თებერვლის პირველ სამშაბათს და იხურება ივნისის ბოლო პარასკევს. პარლამენტის სესია გახსნილად და დახურულად ცხადდება შესაბამისად პარლამენტის ბიუროს, ან პლენარულ სხდომაზე. პარლამენტის მორიგი სესია ოფიციალურად მოწვევას არ საჭიროებს. **პარლამენტი რიგგარეშე სესიაზე** იკრიბება მხოლოდ მორიგ სესიებს შორის პერიოდში. პარლამენტის რიგგარეშე სესია მოიწვევა

საქართველოს პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის თავმჯდომარის, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეოთხედის, ან მთავრობის მოთხოვნით. პრეზიდენტი პარლამენტის სესიებს შორის პერიოდში იწვევს რიგგარეშე სესიას, ხოლო მორიგი სესიის მიმდინარეობისას – რიგგარეშე სხდომას.

საქართველოს პარლამენტის **შინაგან სტრუქტურას განსაზღვრავს კანონის ძალის მქონე აქტი – პარლამენტის რეგლამენტი**. პარლამენტის ინსტიტუციური სტრუქტურა შემდეგნაირად გამოიყურება:

- პარლამენტის თავმჯდომარე, მისი პირველი მოადგილე და მოადგილეები;
- პარლამენტის ბიურო;
- პარლამენტის კომიტეტები;
- ფრაქციები;
- უმრავლესობა და უმცირესობა;
- პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიები;
- პარლამენტის სხვა დროებითი კომისიები;
- ინტერფრაქციული ჯგუფი.

საქართველოს პარლამენტთან მოქმედებს სამი დაწესებულება: საქართველოს ეროვნული ბიბლიოთეკა, გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი საბჭო და ჰერალდიკის სახელმწიფო საბჭო.

საქართველოს პარლამენტის საქმიანობის ორგანიზაციული უზრუნველყოფის ვალდებულება ეკისრება პარლამენტის აპარატს.

საქართველოს პარლამენტის წევრი არის სრულიად საქართველოს წარმომადგენელი, სარგებლობს თავისუფალი მანდატით და მისი გაწვევა დაუშვებელია. საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, პარლამენტის წევრად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 25 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 10 წელს მაინც. პარლამენტის წევრს იცავს **სადეპუტატო იმუნიტეტი**, რაც იმას ნიშნავს რომ პარლამენტის წევრის დაკავება ან დაპატიმრება, მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის, ან პირადი გაჩხრეკა შეიძლება მხოლოდ პარლამენტის თანხმობით. გარდა იმ შემთხვევისა, თუ მას დანაშაულები წაასწრეს. ასეთ შემთხვევაში, დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს პარლამენტს. თუ პარლამენტი 48 საათის განმავლობაში არ მისცემს თანხმობას, დაკავებული, ან დაპატიმრებული დეპუტატი დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს. სადეპუტატო იმუნიტეტი ვრცელდება თანამდებობაზე ყოფნის პერიოდში. პარლამენტის წევრს გააჩნია **სადეპუტატო ინდემნიტეტი**, რომლის თანახმად, პარლამენტის წევრს უფლება აქვს ჩვენება არ მისცეს იმ ფაქტის გამო, რომელიც მას გაანდეს, როგორც პარლამენტის წევრს. დაუშვებელია ამ საკითხთან

დაკავშირებული წერილობითი მასალის დაყადაღება, ან ამოღება. ეს უფლება პარლამენტის წევრს უნარჩუნდება მისი უფლებამოსილების შეწყვეტის შემდეგაც. გარდა ამისა, პარლამენტის წევრს სამართლებრივი პასუხისმგებლობა არ დაეკისრება თავისი მოვალეობის შესრულებისას პარლამენტში, თუ მის გარეთ გამოთქმული შეხედულებებისათვის. პარლამენტის წევრს უფლება არა აქვს ეკავოს რაიმე თანამდებობა საჯარო სამსახურში, ან ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას.

პარლამენტის წევრის სტატუსთან შეუთავსებელია სამეწარმეო საქმიანობა. იგი შეიძლება ფლობდეს აქციებს, წილს და სხვა ქონებას. პარლამენტის წევრს უფლება აქვს ეწეოდეს საზოგადოებრივ საქმიანობას. პარლამენტის წევრი შეიძლება ეწეოდეს სამეცნიერო, პედაგოგიურ და სახელოვნებო საქმიანობას, თუ ეს საქმიანობა არ ითვალისწინებს ადმინისტრაციული ფუნქციების შესრულებას. ადმინისტრაციული ფუნქციების შესრულება გულისხმობს სამეცნიერო, სასწავლო, სახელოვნებო დაწესებულებაში თანამდებობის პირის მიერ საკადრო, დისციპლინურ და სხვა საკითხებზე ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებას.

პარლამენტში საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარდგენილი საკანონმდებლო აქტის პროექტი განხილვისას გადის სხვადასხვა პროცედურებს, რომელსაც **საკანონმდებლო პროცესი ეწოდება**. საკანონმდებლო აქტის პროექტი რეგისტრაციისათვის გადაეცემა პარლამენტის აპარატის საორგანიზაციო დეპარტამენტს. იგი საკანონმდებლო აქტის პროექტს სამართლებრივი და ფინანსური ექსპერტიზისათვის გადასცემს პარლამენტის აპარატის იურიდიულ დეპარტამენტს და პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისს შესაბამისი დასკვნების მოსამზადებლად. ამის შემდეგ საკანონმდებლო აქტის პროექტს პარლამენტის აპარატის იურიდიული დეპარტამენტისა და პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის დასკვნებთან ერთად საორგანიზაციო დეპარტამენტი გადასცემს პარლამენტის ბიუროს. პარლამენტის ბიურო უახლოეს სხდომაზე იღებს გადაწყვეტილებას საკანონმდებლო აქტის პროექტის განხილვის პროცედურის დაწყების შესახებ და მას გადასცემს წამყვან კომიტეტს, სხვა კომიტეტებს, ფრაქციებს, უმრავლესობას, უმცირესობას, პარლამენტის აპარატის იურიდიულ დეპარტამენტს, აგრეთვე საქართველოს მთავრობას (თუ საკანონმდებლო აქტის პროექტი ინიციატივის უფლების მქონე სხვა პირის მიერ არის წარდგენილი). საფინანსო სექტორის წარმომადგენლის საქმიანობის მარეგულირებელი საკანონმდებლო აქტის პროექტი გადაეცემა ასევე საქართველოს ეროვნულ ბანკს.

საკანონმდებლო აქტის პროექტი (ზოგიერთი გამონაკლისის გარდა) განიხილება და მიიღება სამი მოსმენით. **პირველ მოსმენაზე**

განიხილება მისი ძირითადი პრინციპები და მიმართულებები, **მეორე მოსმენაზე** – ქვეპუნქტების, პუნქტების (ნაწილების), მუხლების, თავების ან/და კარების მიხედვით, ხოლო **მესამე მოსმენაზე** მასში შესაძლებელია განხორციელდეს რედაქციული ცვლილებები.

პარლამენტის მიერ მიღებული საკანონმდებლო აქტი 10 დღის ვადაში გადაეცემა საქართველოს პრეზიდენტს. პრეზიდენტი 2 კვირის ვადაში **ხელს აწერს და აქვეყნებს საკანონმდებლო აქტს**. საკანონმდებლო აქტი ძალაში შედის მისი ოფიციალურ ორგანოში გამოქვეყნებიდან მე-15 დღეს, თუ იმავე აქტით სხვა ვადა არ არის დადგენილი. პრეზიდენტს შეუძლია გამოიყენოს **ვეტოს უფლება** და საკანონმდებლო აქტი **მოტივირებული შენიშვნებით** უკან გადაუგზავნოს პარლამენტს. პარლამენტს შეუძლია დაეთანხმოს შენიშვნებს, ან გადალახოს პრეზიდენტის ვეტო. შენიშვნათა მისაღებად საკმარისია ხმათა იგივე რაოდენობა, რაც ამ რანგის საკანონმდებლო აქტის პირვანდელი მიღებისათვის არის დადგენილი. გამონაკლისია სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი, მის მიმართ პრეზიდენტის მიერ გამოთქმული შენიშვნების გაზიარება დასაშვებია მხოლოდ მთავრობის თანხმობით. თუ შენიშვნები მიღებულია, საკანონმდებლო აქტის საბოლოო რედაქცია 5 დღის ვადაში გადაეცემა საქართველოს პრეზიდენტს, რომელიც 5 დღის ვადაში ხელს აწერს და აქვეყნებს მას.

დანართი 8.

მთავრობის მეთაურია პრემიერ-მინისტრი. პრემიერ-მინისტრი თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში გამოსცემს ინდივიდუალურ, სამართლებრივ აქტს – ბრძანებას. პრემიერ-მინისტრის გადადგომა, ან მისი უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტა იწვევს მთავრობის სხვა წევრთა უფლებამოსილების შეწყვეტას. საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლობას უზრუნველყოფს სახელმწიფო რწმუნებული. სახელმწიფო რწმუნებულს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მთავრობა.

საქართველოს მთავრობა ანგარიშვალდებულია საქართველოს პარლამენტის წინაშე. მთავრობის უფლებამოსილება იწყება კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით მთავრობის წევრთა დანიშვნისთანავე. პარლამენტი მთავრობის მიმართ ფლობს კონსტიტუციით დადგენილ მაკონტროლებელ ბერკეტებს. მათ შორის ყველაზე მნიშვნელოვანია **პარლამენტის უფლებამოსილება, უნდობლობა გამოუცხადოს მთავრობას**, რაც იწვევს მთავრობის უფლებამოსილების შეწყვეტას. მთავრობის წევრის იურიდიული პასუხისმგებლობა დგება **ინდივიდუალურად**,

იმპიჩმენტის შედეგად, ხოლო პოლიტიკური პასუხისმგებლობა დგება კოლეგიურად, უნდობლობის გამოცხადების შემთხვევაში.

მთავრობის აღმასრულებელი უფლებამოსილებები შემდეგნაირად შეიძლება დაჯგუფდეს:

ეკონომიკური მიმართულება: მონაწილეობს ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებაში; უზრუნველყოფს ქვეყნის ეკონომიკური სივრცის ერთიანობას, ეკონომიკური საქმიანობის თავისუფლებას, კონკურენტული და სტაბილური საინვესტიციო გარემოს ჩამოყალიბებას; მართავს სახელმწიფო ქონებას; არეგულირებს საფინანსო-საბიუჯეტო ურთიერთობებს, შეიმუშავებს და საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს, სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მიღების შემდეგ უზრუნველყოფს მის შესრულებას.

სოციალური მიმართულება: სოციალურ-ეკონომიკურ, კულტურისა და სხვა სფეროებში ამტკიცებს სახელმწიფო მიზნობრივ პროგრამებს და უზრუნველყოფს მათ განხორციელებას; უზრუნველყოფს მოქალაქეთა სოციალურ დაცვას; შეიმუშავებს უმუშევრობის შემცირებისა და პროგრამებს, და უზრუნველყოფს მათ განხორციელებას; უზრუნველყოფს განათლებისა და მეცნიერების სფეროში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელებას; უზრუნველყოფს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის, სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელებას.

ძალგანი/უსაფრთხოებისა/თავდაცვის მიმართულები: მთავრობა იღებს ზომებს ქვეყნის თავდაცვისა და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად; ამტკიცებს საჯარისო წესდებებს, საქართველოს პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს საქართველოს სამხედრო დოქტრინისა და საქართველოს სამხედრო ძალების აღმშენებლობის კონცეფციის პროექტებს; ამტკიცებს საქართველოს სამხედრო ძალების აღმშენებლობის, გამოყენებისა და მობილიზაციის გეგმებს, აგრეთვე ქვეყნის ეკონომიკის სამობილიზაციო გეგმებს; ამტკიცებს ქვეყნის ტერიტორიის სამხედრო-ოპერატიულ გეგმებსა და საქართველოს სამოქალაქო თავდაცვის გეგმებს; უზრუნველყოფს საქართველოს სამხედრო ძალების აღჭურვას; უზრუნველყოფს დამნაშავეობასთან ბრძოლას; უზრუნველყოფს სახელმწიფო საზღვრის დაცვის ღონისძიებების განხორციელებას.

საგარეო პოლიტიკის მიმართულებით: მთავრობა ახორციელებს ქვეყნის საგარეო პოლიტიკას; პრეზიდენტის მიერ, მთავრობასთან შეთანხმებით იმართება სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან მოლაპარაკებები, აგრეთვე წყვეტს სა-

ქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების დადების საკითხებს და უზრუნველყოფს საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებით აღებული ვალდებულებათა შესრულებას; პრეზიდენტს მიმართავს წარდგინებით საქართველოს ელჩებისა და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების დანიშვნისა და გათავისუფლების შესახებ.

მთავრობის სხდომა იმართება მინიმუმ თვეში ერთხელ. მთავრობის სხდომას იწვევს, მის დღის წესრიგს განსაზღვრავს და ხელმძღვანელობს პრემიერ-მინისტრი. მთავრობის სხდომა, განსხვავებით პარლამენტის სხდომისაგან როგორც წესი დახურულია. კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევაში, ან მთავრობის გადაწყვეტილებით მთავრობის სხდომა, ან სხდომის ნაწილი შეიძლება საჯაროდ გამოცხადდეს. მთავრობის გადაწყვეტილება მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს მთავრობის დამსწრე წევრთა უმრავლესობა, მაგრამ არანაკლებ სრული შემადგენლობის ნახევრისა. ხმების თანაბრად გაყოფის შემთხვევაში, გადაწყვეტია მთავრობის სხდომის თავმჯდომარის ხმა. მთავრობის რეგლამენტს პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით ამტკიცებს მთავრობა.

მთავრობა საქართველოს კონსტიტუციისა და სხვა საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე და მათ შესასრულებლად **იღებს დადგენილებებსა და განკარგულებებს.** მთავრობის სამართლებრივ აქტებს ხელს აწერს პრემიერ-მინისტრი. მთავრობის დადგენილება არის ნორმატიული აქტი, ხოლო მთავრობის **ინდივიდუალურ-სამართლებრივი გადაწყვეტილებების მიღება ხდება მთავრობის განკარგულებით.** პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტის მოწონების, წინასწარი შეთანხმების, აგრეთვე პრემიერ-მინისტრის მიერ მისი **კონტრასიგნაციის თაობაზე, მთავრობა გადაწყვეტილებას იღებს განკარგულების სახით.**

მთავრობის დადგენილებებსა და განკარგულებებს ხელს აწერს პრემიერ-მინისტრი. იგი თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში გამოსცემს ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტს – ბრძანებას. **მთავრობის სამართლებრივი აქტების შესრულება სავალდებულოა საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე. მინისტრის ბრძანება** შეიძლება გამოიცეს მხოლოდ – საქართველოს საკანონმდებლო აქტით, საქართველოს პრეზიდენტის ნორმატიული აქტითა და საქართველოს მთავრობის დადგენილებით – განსაზღვრულ შემთხვევებსა და ფარგლებში. მინისტრის ბრძანებაში მითითებული უნდა იყოს ის ნორმატიული აქტი რომლის საფუძველზეც და რომლის შესასრულებლად გამოიცა იგი.

პრემიერ-მინისტრი ახორციელებს პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტის **კონტრასიგნაციას.** საქართველოს პრეზიდენტის

სამართლებრივი აქტი, რომელიც კონტრასიგნაციას საჭიროებს, ქვეყნდება და სამართლებრივ შედეგებს წარმოშობს მხოლოდ კონტრასიგნაციის შემთხვევაში და ამ სამართლებრივ აქტზე პასუხისმგებლობა ეკისრება მთავრობას.

მთავრობის საქმიანობის ორგანიზაციული უზრუნველყოფის, ანალიტიკური, ინფორმაციული და სხვა მასალების მომზადების და მთავრობის გადაწყვეტილებათა შესრულების კონტროლის ხელშეწყობის მიზნით, იქმნება **მთავრობის ადმინისტრაცია**, რომელსაც ხელმძღვანელობს პრემიერ-მინისტრი.

დანართი 9.

სასამართლო ხელისუფლება დამოუკიდებელია ხელისუფლების სხვა შტოებისაგან. იგი არცერთი ორგანოს, ან თანამდებობის პირის მიმართ არ არის ანგარიშვალდებული. სასამართლოს გადაწყვეტილების გაუქმების, შეცვლის, ან შეჩერების უფლება აქვს მხოლოდ სასამართლოს და არც სხვა ორგანოს, ან თანამდებობის პირს.

საერთო სასამართლოების სისტემა ერთიანია. საქართველოს საერთო სასამართლოებია: საქართველოს უზენაესი სასამართლო, სააპელაციო სასამართლო, რაიონული (საქალაქო) სასამართლო. საქართველოს კონსტიტუცია უზრუნველყოფს საერთო სასამართლოების სისტემის ავტონომიურობას, მოსამართლის, მისი საქმიანობის დამოუკიდებლობას, ხელშეუვალობის გარანტიებს. სასამართლოს აქტი, სავალდებულოა საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ყველა ფიზიკური და იურიდიული პირისათვის, სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსათვის. სასამართლო გადაწყვეტილების გაუქმება, შეცვლა, ან შეჩერება შეუძლია მხოლოდ სასამართლოს. სასამართლო გადაწყვეტილების შეუსრულებლობა იწვევს კანონით გათვალისწინებულ პასუხისმგებლობას.

საქართველოს უზენაესი სასამართლო საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე მართლმსაჯულების განხორციელების უმაღლესი და საბოლოო ინსტანციის საკასაციო სასამართლოა. უზენაესი სასამართლო, დადგენილი საპროცესო ფორმით ზედამხედველობს მართლმსაჯულების განხორციელებას საქართველოს საერთო სასამართლოებში და ახორციელებს საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულ უფლებამოსილებებს.

სააპელაციო სასამართლო საპროცესო კანონით დადგენილი წესით, კოლეგიურად, 3 მოსამართლის შემადგენლობით განიხილავს სააპელაციო საჩივრებს რაიონული (საქალაქო) სასამართლოე-

ბის გადაწყვეტილებებზე. თუმცა, გარკვეული კატეგორიის საქმეებზე შეიძლება დაწესდეს სააპელაციო საჩივრების ერთპიროვნული განხილვა კანონით დადგენილი წესით. აქტუალური მდგომარეობით შექმნილია თბილისისა და ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოები. თბილისის სააპელაციო სასამართლოში განიხილება საჩივრები აღმოსავლეთ საქართველოს სასამართლოთა გადაწყვეტილებებზე, ხოლო ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოში – საჩივრები დასავლეთ საქართველოს სასამართლოთა გადაწყვეტილებებზე.

საერთო სასამართლოების დამოუკიდებლობისა და ეფექტიანობის უზრუნველყოფის, მოსამართლეთა დანიშვნისა და გათავისუფლების და სხვა ამოცანების შესრულების მიზნით იქმნება საერთო სასამართლოების სისტემის ორგანო – საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო. იუსტიციის საბჭო შედგება 15 წევრიდან, რომლებიც ინიშნებიან ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან გამომდინარე, საქართველოს პარლამენტის, საქართველოს პრეზიდენტის და სასამართლო ხელისუფლების მიერ.

მოსამართლის თანამდებობა განსაკუთრებული მნიშვნელობისაა, რადგან იგი უშუალოდ ახორციელებს სასამართლო ხელისუფლების მიზნებსა და ფუნქციებს. სწორედ ამიტომ, მოსამართლის მაღალი სტატუსიდან გამომდინარე, მას მაღალ, სოციალურ, თუ პროფესიული ხასიათის მოთხოვნებს უყენებენ. იგი უნდა იყოს დამოუკიდებელი, მიუკერძოებელი, შეუვალი, წესიერი, კომპეტენტური და გულისხმიერი.

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, საკონსტიტუციო კონტროლის სასამართლო ორგანო არის საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო. მას ძალიან დიდი მნიშვნელობა აქვს კონსტიტუციის მოთხოვნათა შესრულების უზრუნველყოფის, სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილებისა და მისი კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში განხორციელების, კონსტიტუციით აღიარებულ და გარანტირებულ, ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის, სახელმწიფოში სახელისუფლო სტაბილურობის განმტკიცებისათვის. მისი იურისდიქცია ვრცელდება ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საბოლოოა. საკონსტიტუციო სასამართლო შედგება 10 წლის ვადით განწესებული 9 მოსამართლისაგან, რომელთაგან 3 მოსამართლეს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი, 3 მოსამართლეს სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეხუთედის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი, ხოლო 3 მოსამართლეს ნიშნავს უზენაესი სასამართლო.

საქართველოს კონსტიტუცია, ყველა ტიპის სამართალწარმოების განხორციელებას მხარეთა თანასწორობასა და შეჯიბრების

თობას უკავშირებს. მხოლოდ ამ პრინციპების უზრუნველყოფის პირობებში არის შესაძლებელი საქმის სამართლიანი განხილვის უფლების სრულყოფილი რეალიზაცია. სამართალწარმოების პროცესში მხარეები სარგებლობენ თანაბარი უფლებებითა და შესაძლებლობებით, დაასაბუთონ თავიანთი მოთხოვნები, უარყონ, ან გააქარწყლონ მეორე მხარის მიერ წამოყენებული მოთხოვნები, მოსაზრებები, თუ მტკიცებულებები. მხარეები თვითონვე განსაზღვრავენ, თუ რომელი ფაქტები უნდა დაედოს საფუძვლად მათ მოთხოვნებს, ან რომელი მტკიცებულებებით უნდა იქნეს დადასტურებული ეს ფაქტები.

დანართი 10.

მნიშვნელოვანი საკითხების, ძირითადი და ოპერატიული ამოცანების გადაწყვეტის მიზნით დაწესებულებები იღებენ ან გამოსცემენ სხვადასხვა სახის განკარგულებით დოკუმენტებს (ბრძანება, განკარგულება, დადგენილება, მითითება და სხვ.).

საჯარო მმართველობის განხორციელებაში მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს სამართლებრივი დოკუმენტების მაღალი სტანდარტის დაცვას. დოკუმენტი უნდა იყოს:

- სამართლებრივად გამართული (კანონიერი);
- მომხმარებელზე (კლიენტზე) ორიენტირებული -
- თავაზიანი;
- ენობრივად გამართული (გასაგები);
- დასაბუთებული და
- დამაჯერებელი

სამართლებრივი დოკუმენტების მაღალი სტანდარტის მნიშვნელობა მდგომარეობს იმაში, რომ:

სამართლებრივი დოკუმენტი არის ადმინისტრაციული ორგანოს „სავიზიტო ბარათი“.

ის ზეგავლენას ახდენს „კარგ მმართველობაზე“ მოქალაქის შეხედულების ჩამოყალიბებაზე;

ხელს უწყობს სახელმწიფოსა და მოქალაქეს შორის ურთიერთობაში კარგი კლიმატის შექმნას (ნდობის ჩამოყალიბებას).

სამართლებრივი დოკუმენტების მაღალი სტანდარტის მნიშვნელობა ნათელი ხდება თუ მას გავიაზრებთ კანონიერების, ეფექტიანობის, ეკონომიურობის და გამჭვირვალობის პრინციპების ჭრილში.

ბრძანების ტექსტი, შედგება აღწერილობით (საკონსტატაციო), სამოტივაციო და სარეზოლუციო (განკარგულებითი) ნაწილებისაგან. საკონსტატაციო ნაწილში გადმოიცემა მმართველობით მოქმედებათა მიზნები და ამოცანები, საქმის ფაქტობრივი გარემოებები, განხორციელებული ღონისძიებები, გამოკვლეული დოკუმენტები, ორგანოს დასკვნები და მოსაზრებები. სამოტივაციო ნაწილში აღინიშნება ის ფაქტობრივი გარემოებანი და სამართლებრივი საფუძვლები რომლითაც ხელმძღვანელობს გადაწყვეტილების მიმღები ორგანო. განკარგულებითი ნაწილი ასახავს მიღებული გადაწყვეტილების შინაარსს და იწყება სიტყვით „ვბრძანებ.“ ბრძანების განკარგულებითი ნაწილიში მიეთითება შემსრულებლები, შესასრულებლად სავალდებულო ქცევის წესები (კონკრეტული მოქმედებები) და შესრულების ვადები. თუ ბრძანება ავსებს, აუქმებს ან ცვლის ადრე გამოცემულ ბრძანებებს ან მათ ცალკეულ პუნქტებს, ეს აღინიშნება ბრძანების ტექსტში.

მითითება დაწესებულების მიერ გამოცემული განკარგულებითი დოკუმენტია, რომელიც უპირატესად შეეხება საინფორმაციო მეთოდური ხასიათის საკითხებს, აგრეთვე დაწესებულების ბრძანებების, ინსტრუქციებისა და სხვა ნორმატიული ხასიათის აქტების შესრულების ორგანიზაციასთან დაკავშირებულ საკითხებს.

ინსტრუქცია საორგანიზაციო-განკარგულებითი დოკუმენტაციის სახეობაა, რომელშიც გადმოცემულია დაწესებულების საქმიანობის სპეციალური მხარეების მარეგულირებელი წესები. ინსტრუქციის ტექსტის სათაურში აღინიშნება ობიექტი ან საკითხები, რომლებზეც ვრცელდება მისი მოთხოვნები. ინსტრუქციის ტექსტი შედგება თავებისაგან, რომლებიც იყოფა პუნქტებად და ქვეპუნქტებად. ინსტრუქციის ტექსტში გამოიყენება სიტყვები: „ვალდებულნი არიან“, „საჭიროა“, „აკრძალულია“, „არ დაიშვება“ და ა.შ.

კოლეგიური ორგანოების სხდომებზე საკითხთა განხილვისა და გადაწყვეტილებათა მიღების მიმდინარეობა ფიქსირდება ოქმებში. ოქმები ფორმდება სხდომების მიმდინარეობის ჩანაწერის, სტენოგრამებისა და სხვა მასალების საფუძველზე, რომლებიც მომზადდა სხდომებისათვის (მოხსენებების, გამოსვლების ტექსტები, ცნობები, დადგენილებების ან გადაწყვეტილებების პროექტები, დღის წესრიგი, მოწვეულთა სია და სხვ.). ოქმის ტექსტი შედგება შესავალი და ძირითადი ნაწილებისაგან. შესავალ ნაწილში შეივსება შემდეგი რეკვიზიტები: თავმჯდომარე; მდივანი; ესწრებოდნენ; დღის წესრიგი. ოქმის ბლანკზე ეს რეკვიზიტები შეიძლება იყოს სტამბურად შესრულებული. ოქმის ძირითადი ნაწილი შედგება განაყოფებისაგან, რომლებიც შეესაბამება დღის წესრიგის პუნქტებს. თითოეული განაყოფის ტექსტი აიგება შემდეგი სქემის მიხედვით: მოისმინეს, აზრი გამოთქვეს, დაადგინეს (გადაწყვი-

ტეს). მოხსენებებისა და გამოსვლების ძირითადი შინაარსი შეიტანება ოქმის ტექსტში. თუ მოხსენებებისა და გამოსვლების ტექსტები ერთვის ოქმს, ამ შემთხვევაში გამოიყენება ოქმის მოკლე ფორმა. კოლეგიური ორგანოს მიერ დამტკიცებული დოკუმენტი ერთვის ოქმს. განსაკუთრებული აზრის შინაარსი ოქმში ჩაიწერება შესაბამისი საოქმო გადაწყვეტილების შემდეგ. თუ სხდომის მიმდინარეობა სტენოგრაფირდება, სტენოგრამის ტექსტი ამოიშიფრება, იბეჭდება, მოწმდება და ინახება ოქმთან ერთად. განსაკუთრებულ შემთხვევაში გამომსვლელობა ვიზით უნდა დაადასტუროს თავისი გამოსვლის სტენოგრამა.

ზემდგომ, დაქვემდებარებულ და სხვა დაწესებულებებთან, ცალკეულ მოქალაქეებთან ოპერატიული კავშირის განხორციელებისას მმართველობის ყველა დონის დაწესებულებას თავისი კომპეტენციის ფარგლებში შეუძლია დაგზავნოს წერილები. როგორც წესი, წერილები დგება იმ შემთხვევაში, როდესაც შეუძლებელია ან გაძნელებულია ინფორმაციის გაცვლის უდოკუმენტო საშუალება: ზეპირი განმარტებები, მითითებები (პირადი ან ტელეფონით). ინფორმაციის სასწრაფოდ გადაცემის აუცილებლობის შემთხვევაში დგება ტელეგრამები და ტელეფონოგრამები. წერილების ტექსტები, როგორც წესი, შედგება ორი ნაწილისაგან: პირველ ნაწილში მიეთითება წერილის შედგენის საფუძველი ან მიზეზი, მეორეში გადმოიცემა წინადადებები, მოსაზრებები, დასკვნები, თხოვნა.

დაწესებულებები თავიანთი კომპეტენციის განმსაზღვრელი დებულებებისა და სხვა აქტების საფუძველზე გამოსცემენ აგრეთვე სხვა მმართველობით დოკუმენტებს: სამუშაო გეგმებს, ანგარიშებს, პრეისკურანტებს, წესდებებს, დებულებებს, წესებს და სხვ., რომელთა ჩამონათვალი მოცემული უნდა იყოს დოკუმენტების უნიფიცირებული ფორმების დარგობრივ ტაბელებში.

სამართლებრივი დოკუმენტის ტექსტი უნდა მოიცავდეს ნათლად, დამაჯერებლად და მოკლედ გადმოცემულ უტყუარ და არგუმენტირებულ ინფორმაციას, რომლის შინაარსიც უნდა უკავშირდებოდეს მოცემულ საკითხზე ადრე გამოცემულ დოკუმენტებს.

განკარგულებით დოკუმენტებში, რომლებიც გამოიცემა ერთმმართველობის პრინციპით (ბრძანება, მითითება, განკარგულება), ტექსტის შედგენისას გამოიყენება მხოლოდერთი რიცხვის პირველი პირი (ვბრძანებ, მოვითხოვ), ხოლო ხელმძღვანელობისადმი მიმართულ დოკუმენტებში (განცხადება, მოხსენებითი ბარათი, ახსნა-განმარტებითი ბარათი) – მრავლობითი რიცხვის პირველი პირი (გთავაზობთ, გთხოვთ); დაწესებულების განკარგულებით დოკუმენტებში, რომლებიც გამოიცემა კოლეგიური პრინციპით (დადგენილებები, გადაწყვეტილებები), ტექსტის შედგენისას გა-

მოიყენება მხოლოდითი რიცხვის მესამე პირი (ადგენს, გადაწყვეტა); ერთობლივი განკარგულებითი დოკუმენტების (ბრძანება, დადგენილება, გადაწყვეტილება) ტექსტის შედგენისას გამოიყენება მრავლობითი რიცხვის პირველი პირი (ვბრძანებთ, გადავწყვეტეთ, გთავაზობთ); ოქმების ტექსტის შედგენისას გამოიყენება მესამე პირის მრავლობითი რიცხვი (მოისმინეს, აზრი გამოთქვეს, გადაწყვეტეს), გამომსვლელთა შინაარსი გადმოიცემა მესამე პირით მხოლოდით რიცხვში; დოკუმენტებში, რომლებითაც დგინდება უფლებები და მოვალეობები (დებულება, წესდება, ინსტრუქცია, წესები და სხვ.), აგრეთვე რომლებშიც აღწერენ, ადასტურებენ ფაქტებს, მოვლენებს, იძლევიან დაწესებულებების საქმიანობის შეფასებას (აქტი, დასკვნა, ცნობა, ანგარიში და სხვ.), ტექსტის გადმოცემისას გამოიყენება მესამე პირის მხოლოდითი ან მრავლობითი რიცხვი (უფლება აქვს; კომისიამ დაადგინა; სამსახურმა შეიმუშავა, კომისიის შემადგენლობაში შედიან...). მიმოწერის ტექსტის შედგენისას გამოიყენება პირველი პირის მრავლობითი რიცხვი (მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, გიგზავნით დასკვნას).

შენიშვნებისთვის

შენიშვნებისთვის

შენიშვნებისთვის