

**საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები
სახელმძღვანელო**

**Handbook of the Legal Bases of Public
Administration**

**Handbuch der rechtlichen Grundlagen der öffentlichen
Verwaltung**

თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები
ტომი 3

Publications the of Institute of Administrative Sciences
Volume 3

Schriftenreihe des Instituts für Verwaltungswissenschaften der TSU
Band 3

გიორგი ხუბუა • კარლ-პეტერ ზომერმანი (რედ.)

Giorgi Khubua • Karl-Peter Sommermann (Editors)

საჯარო მმართველობის
სამართლებრივი საფუძვლები
სახელმძღვანელო

HANDBOOK OF THE LEGAL BASES OF PUBLIC
ADMINISTRATION

HANDBUCH DER RECHTLICHEN
GRUNDLAGEN DER ÖFFENTLICHEN
VERWALTUNG

With Contributions from

ავტორები:

აკაკი გაწერელია	Akaki Gatsserelia
დიმიტრი გეგენავა	Dimitry Gegenava
კარლ-პეტერ ზომერმანი	Karl-Peter Sommerman
ირაკლი კობახიძე	Irakli Kobakhidze
ზვიად როგავა	Zviad Rogava
სანდრო სვანიშვილი	Sandro Svanishvili
პაატა ტურავა	Paata Turava
კობა ყალიჩავა	Koba Kalichava
გიორგი ხუბუა	Giorgi Khubua

თბილისი

2016

წინამდებარე წიგნი მომზადებული და გამოცემულია თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის (IAS) მიერ გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოების (GIZ) ფინანსური მხარდაჭერით. წიგნში წარმოდგენილი მოსაზრებები ეკუთვნის უშუალოდ ავტორებს.

წინამდებარე წიგნი მომზადებული და გამოცემულია თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის (IAS) მიერ გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოების (GIZ) ფინანსური მხარდაჭერით. წიგნში გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნის ავტორებს და შესაძლოა არ ემთხვეოდეს ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის და გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოების შეხედულებებს.

This book is prepared and published by the Institute of Administrative Sciences TSU (IAS) with the financial support of the German Society of International Cooperation (GIZ). The ideas expressed in this book are solely those of the authors and may not coincide with the views of the Institute of Administrative Sciences and the German Society of International Cooperation.

Der vorliegende Band ist eine Veröffentlichung des Instituts für Verwaltungswissenschaften an der TSU (IAS) mit finanzieller Unterstützung der Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ). Die in dieser Publikation wiedergegebenen Inhalte spiegeln die Meinungen der Autoren wider und entsprechen nicht notwendigerweise den Meinungen des Instituts für Verwaltungswissenschaften (IAS) und der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

სამეცნიერო რედაქტორები:

პროფესორი, სამართლის დოქტორი გიორგი ხუბუა

პროფესორი, სამართლის დოქტორი კარლ-პეტერ ზომერმანი

ISBN 978-9941-0-8758-5

© ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტი, თსუ, 2016

© შესაბამისი ავტორები, 2016

გამომცემლობა: ჯერ არ ვიცით, 2016



giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტი

Institute of Administrative Sciences

წინათქმა

თანამედროვე დინამიურად და სწრაფად ცვალებად დროში სახელმწიფო მმართველობის სისტემაც მუდმივად დგას ახალი გამოწვევებისა და ამოცანების წინაშე. სახელმწიფო მართვის ორგანოებს უწევს ოპერატიული და ადეკვატური რეაგირება სწრაფად ცვალებად სიტუაციებზე და მუდმივი განახლებისა და მოდერნიზაციის რეჟიმში უხდება საქმიანობა. რეფორმის პროცესში იცვლება კონცეფცია, მისი განხორციელების მეთოდები და ინსტრუმენტები. ახლებურ გააზრებას მოითხოვს მეცნიერების როლიც სახელმწიფო აპარატის რეფორმირების პროცესში.

თანამედროვე სახელმწიფოს მართვა უკვე შეუძლებელია ისეთი კატეგორიებისა და ინსტიტუტების გარეშე, როგორცაა კორპორაციული მმართველობა, მენეჯმენტი, ინოვაცია, რესურსების ოპტიმალური მართვა, პერსონალის მართვა, სერვისი და სხვ. უნდა ვივარაუდოთ, რომ მოდერნიზაციის პროცესში სამომავლოდ უფრო ინტენსიურად განხორციელდება მმართველობითი ფუნქციების დეცენტრალიზაცია, ხოლო მართვა უფრო მეტად იქნება ორიენტირებული რესურსების ეფექტურ გამოყენებაზე.

სახელმწიფო მართვის მოდერნიზაცია მოითხოვს, რომ ის უნდა იყოს მოქნილი, სერვისზე ორიენტირებული და უნდა წაახალისოს ინიციატივა; განუხრელად დაიცვას სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპები და ადამიანის უფლებები.

სახელმწიფო მართვა უნდა ემსახუროდეს არა მხოლოდ არსებული რესურსების ოპტიმალურად და მაქსიმალურად რაციონალურად გამოყენებას, არა მხოლოდ არსებულის კონსერვაციას, არამედ ხელი უნდა შეუწყოს ინოვაციურ მიდგომებს. სახელმწიფო აპარატი არამარტო „უნდა მართავდეს“, არამედ „უნდა ქმნიდეს“ კიდევც.

სახელმწიფო მართვის ცვლილებების პროცესში მნიშვნელოვანია ცალკეული, ცენტრალური მნიშვნელობის მქონე კატეგორიებისა და ინსტიტუტების შინაარსის იდენტიფიცირება. კონცეპტუალური საკითხების წინა პლანზე წამოწევა გვეხმარება რეფორმის სწორი ორიენტირების დასახვაში. წიგნის შესავალი ნაწილი ეხება სწორედ მართვის კონცეპტუალური ასპექტების წარმოჩენას და მათი სამომავლო განვითარების პერსპექტივებს.

წიგნის სტრუქტურა აგებულია თემატურობის პრინციპზე. თემები დალაგებულია მმართველობის ცალკეული სფეროების მიხედვით, საგნობრივად. წიგნი ფოკუსირებულია სახელმწიფო მართვის ნეიტრალურ, წმინდა

ტექნოკრატიულ ასპექტებზე. ამავე დროს, განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა სამართლებრივი სახელმწიფოს მოთხოვნებს, ხოლო მართვის ერთ-ერთ უმთავრეს ამოცანად განიხილება სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის კომუნიკაციისა და ურთიერთკავშირის გაუმჯობესება.

წიგნში განხილულია სახელმწიფო მმართველობის ფართო სპექტრი, მართვის პრინციპებიდან დაწყებული მმართველობის კონკრეტული სფეროების ჩათვლით; გათვალისწინებულია სახელმწიფო მართვის არსებული პრაქტიკა და, ამავდროულად, შემოთავაზებულია წინადადებები მისი სრულყოფის შესახებ.

წიგნში დიდი ადგილი დაეთმო მართვის სტრატეგიული ამოცანებისა და მენეჯმენტის სრულყოფის მექანიზმებს. მართვის მეთოდების, მართვის ორგანიზაციული ასპექტების, დაგეგმვისა და სტრატეგიული მენეჯმენტის მნიშვნელობა ხაზგასმით არის გამოყოფილი ცალკეული სფეროებისა და სპეციალური თემების განხილვის დროსაც.

მართვის ცალკეული სფეროები წიგნში განხილულია არა ფრაგმენტულად, არამედ მართვის ერთიან სისტემაში. მართვის სპეციალური სფეროების ანალიზისას ავტორები ესწრაფვოდნენ ისეთი დასკვნების ფორმულირებას, რომლებიც მნიშვნელოვანია მთლიანად მართვის საერთო სისტემისათვის.

გვსურს, მაგლობა მოვახსენოთ თითოეულ ავტორს წიგნზე განეული მუშაობისათვის. ავტორთა უმეტესობა უშუალოდ იყო ჩართული მართვის რეფორმირების პროცესში, განსაკუთრებით მისი ნორმატიული საფუძვლების მომზადებაში. ეს გამოცდილება ძალიან დაგვეხმარა წიგნზე მუშაობის პროცესში.

აღსანიშნავია ისიც, რომ, თემატური მრავალფეროვნებისა და განსხვავებული სტილის მიუხედავად, ავტორებმა მოახერხეს წიგნის ერთიანი კონცეფციის ფარგლებში დარჩენა.

მაგლობას ვუხდით გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოებას (GIZ) წიგნის მომზადებისა და გამოცემის პროცესში განეული დახმარებისათვის.

მაგლიერებას გამოვხატავთ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის თანამშრომლების, ქალბატონ ლია შატბერაშვილისა და ქალბატონ თამარ ბერიშვილის მიმართ აქტიური თანამშრომლობისა და განეული დახმარებისათვის.

თბილისი/მიუნხენი/შპაიერი, 2015 წლის ოქტომბერი

გიორგი ხუბუა
კარლ-პეტერ ზომერმანი

VORWORT

In der heutigen dynamischen und schnelllebigen Zeit steht die öffentliche Verwaltung stets vor neuen Aufgaben und Herausforderungen. Die Staaten müssen auf die sich rasch verändernden Situationen mit stetiger Erneuerung und Modernisierung der Öffentlichen Verwaltung reagieren. Im Laufe des Reformprozesses verändern sich nicht nur die Konzepte der Verwaltung, sondern auch die Umsetzungsmethoden und -instrumente. Der Wissenschaft kommt im Reformprozess die Aufgabe begleitender Analysen und Bewertungen sowie einer konzeptioneller Weiterentwicklung des Staatshandelns und seiner Instrumente zu.

Die Verwaltung eines modernen Staates ist nicht mehr ohne Konzepte und Begriffe wie Corporate Government, Management, Innovation, optimale Ressourcensteuerung, Personalentwicklung, Dienstleistungsorientierung etc. vorstellbar. In vielen Staaten wird die Modernisierung Hand in Hand mit einer Dezentralisierung der Verwaltungsfunktionen des Staates vorangetrieben, wobei zugleich nach Wegen einer besseren Nutzung der für die Modernisierung notwendigen Ressourcen gesucht wird.

Die Modernisierung der Verwaltung verlangt von der Verwaltung und ihren Mitarbeitern mehr Flexibilität, Serviceorientierung und Eigeninitiative; dabei müssen die Grundrechte der Bürger geschützt und die Grundsätze des Rechtsstaates gewahrt werden. Im Verwaltungsmanagement ist die optimale Ressourcennutzung nicht das einzige Ziel; es geht auch um die Herausbildung innovativer Handlungsformen und Instrumente. Der Staatsapparat soll nicht nur „steuern“, er soll auch „gestalten“.

Es ist wichtig, bei einer Untersuchung der Veränderungen der Verwaltung strukturbildende Merkmale und zentrale Rechtsgestaltungen zu identifizieren. Nur in der Auseinandersetzung mit den zentralen Fragen können Reformprozesse rational gestaltet werden. In diesem Sinne dient der Einführungsteil des Buches dazu, die konzeptionellen Grundlagen der Verwaltung sowie Determinanten künftiger Entwicklungen sichtbar zu machen.

Das Werk ist nach den verschiedenen fachlichen Bereichen der Verwaltung gegliedert. Im Mittelpunkt stehen die prägenden Prinzipien des jeweiligen Sachgebiets und seine staatsorganisatorischen Ausprägungen. Gleichzeitig liegt das besondere Augenmerk auf den rechtsstaatlichen Anforderungen.

Als eine der wichtigsten Aufgaben wird dabei die Verbesserung der Kommunikation und der Kooperation zwischen dem Staat und den Bürgern angesehen.

Behandelt wird ein breites Spektrum an Leitlinien und Erscheinungsformen der Öffentlichen Verwaltung, von den Verwaltungsgrundsätzen bis hin zur Praxis der Staatsverwaltung in speziellen Bereichen. Auch werden Verbesserungsvorschläge unterbreitet. Dabei wird der Vervollkommnung der strategischen Verwaltungsaufgaben und des Managements besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Dies schließt sachgebietsbezogene Analysen der methodischen Ansätze des Verwaltungshandelns, der Verwaltungsorganisation und des Planungs- und Strategie-Managements ein.

Die Herausgeber danken den Autoren für ihre engagierte Beteiligung an dem Vorhaben. Mehrheitlich haben die Autoren an dem Prozess der Verwaltungsreform, insbesondere an der Erarbeitung der gesetzlichen Grundlagen, unmittelbar mitgewirkt. Diese Tatsache hat die Arbeit an dem Buch wesentlich erleichtert. Zu danken ist den Autoren auch für ihr Bestreben, ungeachtet der thematischen Vielfalt und des unterschiedlichen Darstellungsstils die Einheitlichkeit und Konsistenz des Buchkonzepts zu wahren.

Das Buchprojekt wurde von der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) gefördert. Für die gewährte Unterstützung bei der Vorbereitung und Veröffentlichung gebührt ihr unser Dank.

Herzlich danken möchten wir *last but not least* den wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen des georgischen Instituts für Verwaltungswissenschaften Frau Lia Shatberashvili und Frau Tamar Berishvili für ihre wertvolle logistische und redaktionelle Unterstützung während des gesamten Vorhabens.

Tiflis/München/Speyer, im Oktober 2015

Giorgi Khubua
Karl-Peter Sommermann

სარჩევნი

წინათქმა	5
აბრევიატურათა განმარტება	12
კარი პირველი. ზოგადი ნაწილი	15
თავი I. საჯარო მმართველობა დემოკრატიულ და სოციალურ სამართლებრივ სახელმწიფოში (კარლ-პეტერ ზომერმანი)	16
თავი II. საჯარო მმართველობის კონსტიტუციური საფუძვლები (გიორგი ხუბუა)	60
თავი III. საქართველოს უმაღლესი ხელისუფლების ორგანოების სისტემა და საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა (ირაკლი კობახიძე)	80
თავი IV. საჯარო მმართველობის განხორციელების სამართლებრივი ინსტრუმენტები (პაატა ტურავა)	104
თავი V. ადმინისტრაციული წარმოება და ადმინისტრაციული სამართალწარმოება (პაატა ტურავა)	130
კარი მეორე. განსაკუთრებული ნაწილი	189
თავი VI. საჯარო სამსახური (პაატა ტურავა)	190
თავი VII. ადგილობრივი თვითმმართველობა (ირაკლი კობახიძე)	220
თავი VIII. მშენებლობის სამართალი (კობა ყალიჩავა)	252
თავი IX. გარემოს დაცვის სამართალი (კობა ყალიჩავა)	300
თავი X. ენერგეტიკის სამართალი (აკაკი განწერელია)	342
თავი XI. საბიუჯეტო სამართალი (სანდრო სვანიშვილი)	390
თავი XII. სამენარმეო წესრიგის სამართალი (სანდრო სვანიშვილი)	452
თავი XIII. საგადასახადო სამართალი – საგადასახადო კონტროლი და საგადასახადო პასუხისმგებლობა (ზვიად როგავა)	486
თავი XIV. სოციალური დაცვის სამართალი (დიმიტრი გეგენავა)	544
თავი XV. საპოლიციო სამართალი (პაატა ტურავა)	594
მოკლე ინფორმაცია ავტორებზე	622

CONTENTS

Foreword	5, 7
Definition of Abbreviations	12
First Section. General Part	15
Chapter I. Public Administration in a Democratic and Social Rechtsstaat/State Governed by the Rule of Law (Karl-Peter Sommermann)	17
Chapter II. Constitutional Bases for Public Administration (Giorgi Khubua)	61
Chapter III. The System of High State Authorities and Administrative-Territorial Organisation of Georgia (Irakli Kobakhidze)	81
Chapter IV. Legal Instruments of Public Administration (Paata Turava)	105
Chapter V. Administrative Proceedings and Administrative Court Procedure (Paata Turava)	131
Second Section. Special Part	189
Chapter VI. Civil Service (Paata Turava)	191
Chapter VII. Local Self-Government (Irakli Kobakhidze)	221
Chapter VIII. Construction law (Koba Kalichava)	253
Chapter IX. Environmental Law (Koba Kalichava)	301
Chapter X. Energy Law (Akaki Gatsserelia)	343
Chapter XI. Budgetary Law (Sandro Svanishvili)	391
Chapter XII. Law of Economic Order (Sandro Svanishvili)	453
Chapter XIII. Tax Law – Tax Control and Liability (Zviad Rogava)	487
Chapter XIV. Social Security Law (Dimitri Gegenava)	545
Chapter XV. Police Law (Paata Turava)	595
Brief information about the authors	622

INHALTSÜBERSICHT

Vorwort	7
Abkürzungsverzeichnis	12
Erster Abschnitt. Allgemeiner Teil	15
Kapitel I. Die öffentliche Verwaltung im demokratischen und sozialen Rechtsstaat (Karl-Peter Sommermann)	41
Kapitel II. Verfassungsrechtliche Determinanten der öffentlichen Verwaltung (Giorgi Khubua)	60
Kapitel III. Das System der obersten Verfassungsorgane und Verwaltungsgliederung Georgiens (Irakli Kobakhidze)	80
Kapitel IV. Rechtliche Instrumente der öffentlichen Verwaltung (Paata Turava)	104
Kapitel V. Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtsschutz (Paata Turava)	130
Zweiter Abschnitt. Besonderer Teil	189
Kapitel VI. Öffentlicher Dienst (Paata Turava)	190
Kapitel VII. Kommunale Selbstverwaltung (Irakli Kobakhidze)	220
Kapitel VIII. Baurecht (Koba Kalichava)	252
Kapitel IX. Umweltrecht (Koba Kalichava)	300
Kapitel X. Energierecht (Akaki Gatserelia)	342
Kapitel XI. Haushaltsrecht (Sandro Svanishvili)	390
Kapitel XII. Wirtschaftsordnungsrecht (Sandro Svanishvili)	452
Kapitel XIII. Steuerverwaltung – Steuerverkontrolle und Steuerverantwortung (Zviad Rogava)	486
Kapitel XIV. Sozialverwaltung (Dimitri Gegenava)	544
Kapitel XV. Polizeirecht (Paata Turava).	594
Angaben zu den Autoren	622

აბრევიატურათა განმარტება

აპკ	„ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი
გამ.	გამოცემა
გდკ	„გარემოს დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი
გვ.	გვერდი
გზნკ	„გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ საქართველოს კანონი
გზმ	გარემოზე ზემოქმედების შეფასება
დანვრ.	დანვრილებით
დოკ.	დოკუმენტი
ვ. ნ.	ველის ნომერი
იხ.	იხილეთ
მუხ.	მუხლი
პუთმკ	საქართველოს პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსი
ჟურნ.	ჟურნალი
რედ.	რედაქტორი (გამომცემელი)
სასკ	საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი
სზაკ	საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი
სკ	საქართველოს საგადასახადო კოდექსი
სმქსკ	„სივრცითი მონყობისა და ქალაქთმშენებლობითი საფუძვლების შესახებ“ საქართველოს კანონი
სსზ	სპეციალური სავაჭრო ზონა
სსკ	საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი
სსს	საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო
სსსკ	საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი
სტკ	ტყის კოდექსი
სხვ.	სხვა
ტომ.	ტომი
შდრ.	შეადარეთ
შემდ.	შემდეგი
შენიშ.	შენიშვნა

ციტ.	ციტირებულია
ცსკ	„ცხოველთა სამყაროს შესახებ“ საქართველოს კანონი
წკ	„წყლის შესახებ“ საქართველოს კანონის
ABl	Amtsblatt (საკანონმდებლო მაცნე)
Anm.	Anmerkung (შენიშვნა)
Art.	Artikel (მუხლი)
Aufl.	Auflage (გამოცემა)
Bd.	Band (ტომი)
BGBI	Bundesgesetzblatt (ფედერალური საკანონმდებლო მაცნე)
BverfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები)
Chap.	Chapter (თავი)
Ders.	Derselbe (იგივე)
Dok.	Dokument (დოკუმენტი)
Ed.	Editor (რედაქტორი)
EuGE	Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes (ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებები)
f.	folgende (შემდეგი გვერდი)
ff.	fortfolgende (შემდეგი გვერდები)
Hrsg.	Herausgeber (რედაქტორი, გამომცემელი)
Nr.	Nummer (ნომერი)
Rdnr.	Randnummer (ველის ნომერი)
S.	Seite (გვერდი)
Vgl.	Vergleich (შეადარეთ)
z.B.	zum Beispiel (მაგალითად)

კარი პირველი

ზოგადი ნაწილი

FIRST SECTION

General Part

თავი I. საჯარო მმართველობა დემოკრატიულ და სოციალურ სამართლებრივ სახელმწიფოში

I. შესავალი	18
II. დემოკრატიული და სოციალური სამართლებრივი სახელმწიფოს კონსტიტუციის პრინციპები	18
1. სამართლებრივი სახელმწიფო და <i>rule of law</i> : თავისუფლების პარადიგმა	19
ა) სამართლებრივი სახელმწიფოს ცნება	19
ბ) <i>rule of law</i> -ს ცნება	21
გ) სამართლებრივი სახელმწიფოსა და <i>rule of law</i> -ს შერწყმა საერთაშორისო სამართალსა და ევროკავშირის სამართალში	22
2. დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფო: პასუხისმგებლობის პარადიგმა	23
3. სოციალური სამართლებრივი სახელმწიფო: წინდახედულობისა და ხელშეწყობის პარადიგმა	28
III. საჯარო მმართველობის ფუნქციები დემოკრატიულ და სოციალურ სამართლებრივ სახელმწიფოში	30
1. კანონის აღსრულება	30
2. ძირითადი უფლებების განხორციელების ფუნქცია	31
3. წესრიგის, დაცვისა და მომსახურების ფუნქციები	32
4. დემოკრატიული ფუნქცია	34
IV. ფუნქციონირებადი სამართლებრივი სახელმწიფოს სამართალგარეშე წინაპირობები: სამართლებრივი სახელმწიფოს კულტურის განვითარება	35
V. დასკვნა	40

CHAPTER I. PUBLIC ADMINISTRATION IN A DEMOCRATIC AND SOCIAL RECHTSSTAAT/STATE GOVERNED BY THE RULE OF LAW

I. Introduction	18
II. Fundamental Principles of a Democratic and Social <i>Rechtsstaat</i>	18
1. <i>Rechtsstaat</i> and <i>rule of law</i> : the Liberal Paradigm	19
a) The Concept of <i>Rechtsstaat</i>	19
b) The Concept of <i>rule of law</i>	21
c) The Merging of the Concepts of <i>Rechtsstaat</i> and <i>rule of law</i> in International and EU Law	22
2. The Democratic <i>Rechtsstaat</i> : the Paradigm of Democratic Responsibility	23
3. The Social <i>Rechtsstaat</i> : the Paradigm of Care and Precaution	28
III. Functions of Public Administration in a Democratic and Social <i>Rechtsstaat</i>	30
1. Execution of Laws	30
2. Promotion of the Exercise of Fundamental Rights	31
3. Safeguarding Order and Security, Granting Protection and Providing Services	32
4. Democratic Function	34
IV. Extra-legal Prerequisites for the Functioning of a <i>Rechtsstaat</i> : the Development of a Culture of <i>rule of law</i>	35
V. Conclusion	40

I. შესავალი

- 1 საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია მის პრეამბულაში წარმოადგენს ქართველი ხალხის ნებას დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილების დამკვიდრებასა და სოციალური სამართლებრივი სახელმწიფოს მშენებლობასთან დაკავშირებით. ამით ქართველი საკონსტიტუციო ხელისუფალი შეუერთდა იმ სახელმწიფო წესწყობილების იდეალს, რომელსაც შეიძლება ეწოდოს ევროპაში გაბატონებული სახელმწიფო წესწყობილების იდეალი და, რომელიც მჭიდროდ არის დაკავშირებული ევროპის საბჭოს¹ და ევროპის ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციასთან². დემოკრატიული და სოციალური სამართლებრივი სახელმწიფო მალალ მოთხოვნებს აყენებს არა მარტო კანონმდებლის მიმართ, არამედ აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და, განსაკუთრებით, საჯარო მმართველობის მიმართ. ამ მოთხოვნებზე იქნება საუბარი ქვემოთ წარმოდგენილ ანალიზში. თავდაპირველად განხილულ იქნება დემოკრატიული და სოციალური სამართლებრივი სახელმწიფოს კონსტიტუციური მახასიათებლები (I), შემდგომ საუბარი იქნება საჯარო მმართველობის ფუნქციებზე დემოკრატიულ და სოციალურ სამართლებრივ სახელმწიფოში (II), რის შემდეგაც გადავალთ კითხვაზე, თუ დამატებით რა წინაპირობები უნდა არსებობდეს, გარდა სამართლებრივი ჩარჩოებისა, ფუნქციონირებადი სამართლებრივი სახელმწიფოს განვითარებისთვის (III). და ბოლოს, დასკვნით ნაწილში შეჯამდება წარმოდგენილი მოსაზრებები (IV).

II. დემოკრატიული და სოციალური სამართლებრივი სახელმწიფოს კონსტიტუციის პრინციპები

- 2 დემოკრატიული და სოციალური სამართლებრივი სახელმწიფო წარმოადგენს სამართლებრივ სახელმწიფოს, რომელსაც გააჩნია განსაკუთრებული ხარისხობრივი მარჯვენებლები, კერძოდ, ის თავის თავში აერთიანებს დემოკრატიისა და სოციალური სახელმწიფოს პრინციპებს. სამი პრინციპის ურთიერთკავშირის განმარტება მოითხოვს მათი შინაარსის უფრო ზუსტ განსაზღვრას.

¹ შდრ. 1949 წ. ევროპის საბჭოს დებულების პრეამბულის მე-2 აბზაცი და მე-3 მუხ. (CETS No, 001)

² შდრ. ევროპის ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციის პრეამბულის მე-4 აბზაცი (CETS No, 005)

1. სამართლებრივი სახელმწიფო და rule of law: თავისუფლების პარადიგმა

ხშირად ვხვდებით ხოლმე განმარტებას, სამართლებრივი სახელმწიფო არის ³ სახელმწიფო, რომელშიც საჯარო მმართველობა მოქმედებს შესაბამისი კანონების საფუძველზე. იმავეს ამბობენ *rule of law*-თან, ამ ანგლო-საქსური სამართლის კონსტიტუციურ-სამართლებრივ სახელმძღვანელო პრინციპთან დაკავშირებითაც³, რომელიც მჭიდრო კავშირშია კონტინენტურ-ევროპული სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპთან, თუმცა შეიცავს მნიშვნელოვან განსხვავებებს მისი წარმოშობისა და ჩამოყალიბების კუთხით. ორივე პრინციპს საერთო აქვს ის, რომ ცალკეული მათგანი ეფუძნება კანონის უზენაესობას და არა ადამიანის ქმედებებს, თუმცა ეს არ გამოხატავს სამართლებრივი სახელმწიფოს, ანდა *rule of law*-ს ბუნებას. დიქტატორებიც თვითნებურ ქმედებებს საფუძვლად უდებენ დაწერილ კანონებს. კანონის საფუძველზე მოქმედება, სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, წარმოადგენს სამართლებრივი სახელმწიფოს, შესაბამისად, *rule of law*-ს აუცილებელ, თუმცა არასაკმარის წინაპირობას. აღქმის კუთხით გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს იმას, რომ ორივე პრინციპი თავიდანვე მჭიდროდ იყო დაკავშირებული ინდივიდუალური თავისუფლების პრინციპთან.⁴

ა) სამართლებრივი სახელმწიფოს ცნება

რაც შეეხება სამართლებრივი სახელმწიფოს კონცეფციის წარმოშობას, ის ⁴ ინდივიდუალური თავისუფლების დაცვისა და ხელშეწყობის მატერიალურ სახელმძღვანელო პრინციპს წარმოადგენდა. როდესაც *რობერტ ფონ მოლმა (1799-1875)* საფუძველი ჩაუყარა „სამართლებრივი სახელმწიფოს“ ცნებას, ის მან დაუკავშირა *იბანუელ კანტის (1724-1804)* სახელმწიფო მოწყობის ფილოსოფიას, რომელმაც კანონის მიერ თავისუფლების უზრუნველყოფა სახელმწიფოს უზენაეს მიზნად გამოაცხადა.⁵ მოლმა მის პირველად, 1832/34 წ. გამოცემულ ნაშრომში – „პოლიციის მეცნიერება სამართლებრი-

³ A.W. Bradley/K.D. Ewing, საკონსტიტუციო და ადმინისტრაციული სამართალი, მე-14 გამ., Harlow და სხვ. 2007, გვ. 95.

⁴ კანონიერების პრინციპის ამ განმარტების ფარგლებში იხ. H.W.R. Wade/C.F. Forsyth, Administrative Law, 11-ე გამ., Oxford 2014, გვ. 4: “The primary purpose of administrative law is to keep the powers of government within their legal bounds, so as to protect the citizens against their abuse.”

⁵ უდრ. Immanuel Kant, Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis, 1793, Theorie-Werkausgabe (რედ. W. Weischedel), ტომ. 11, გვ. 125, 154 და შემდ.; ders., Die Metaphysik der Sitten: პირველი ნაწილი: Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre, Königsberg 1997, Theorie-Werkausgabe, ტომ. 8, გვ. 305, 337.

ვი სახელმწიფოს პრინციპების მიხედვით“ – დაწერა, რომ „სამართლებრივ სახელმწიფოს არ შეიძლება გააჩნდეს სხვა მიზანი, გარდა ხალხის თანაცხოვრების იმგვარად მოწყობისა, რომ ის თანაბრად დაეხმაროს სოციუმის ყოველ წევრს და ხელი შეუწყოს მთელი მათი ძალების შეძლებისდაგვარად თავისუფალ და ყოველმხრივ რეალიზაციასა და გამოყენებას“.⁶ საფრანგეთში პირველად რაიმონდ კარე დე მალბერგმა (1861-1935) განასხვავა კანონის უზენაესობაზე დაფუძნებული სახელმწიფო (*État légal*) სამართლებრივი სახელმწიფოსაგან (*État de droit*): წმინდა კანონის უზენაესობაზე დაფუძნებული სახელმწიფო ისწრაფვის მმართველობის ყოვლისმომცველ დაქვემდებარებას კანონებზე, იმის გაუთვალისწინებლად, ეხება თუ არა ცალკეული მოქალაქის უფლებებს, მაშინ როდესაც სამართლებრივი სახელმწიფო ეფუძნება, უპირველეს ყოვლისა, მოქალაქეთა ინტერესებსა და სახელმწიფოს მხრიდან თვითნებობისგან დაცვას მათი ინდივიდუალური უფლებების უზრუნველსაყოფად.⁷ გერმანიაში სამართლებრივი სახელმწიფოებრიობის დამატებითი კონკრეტიზაციისთვის, რა თქმა უნდა, ადრევე მოხდა თავისუფლების დაცვის ფორმალური წინაპირობების ხაზგასმა, როგორცაა კანონიერება, სამართლებრივი სტაბილურობა და სამართლებრივი დაცვა. რობერტ ფონ მოლის მიერ ჩამოყალიბებულ შინაარსობრივ მიზანთან კავშირი გარკვეული დროის განმავლობაში თითქოს ქრებოდა. ამას ვერ უშველა აგრეთვე მისწრაფებებმა, მომხდარიყო სამართლებრივი სახელმწიფოს რემატერიალიზაცია მისი „სამართლიან სახელმწიფოსთან“ გაიგივების გზით, ვინაიდან ცნება სამართლიანობა – როგორც ეს გერმანიის ისტორიამ ძალზედ კონკრეტულად დაგვანახა – მისი ღია ბუნებიდან გამომდინარე შეიძლება ხშირად ბოროტად იქნეს გამოყენებული.⁸ ძირითადი უფლებების დემოკრატიის საკვანძო ღირებულებებისა და წარმოშობის კონცეპტუალური ისტორიის შესაბამისად, განვლილი ათწლეულების განმავლობაში ინდივიდუალური თავისუფლების ხელშეწყობამ და ადამიანის ღირსების დაცვამ, როგორც სამართლებრივი სახელმწიფოს მატერიალურმა ფუნდამენტურმა ორიენტაციამ, მაინც შეძლო დაემკვიდრებინა თავი.⁹

⁶ Robert von Mohl, Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates, მე-2 გამ., ტომ. 1, Tübingen 1844, § 2 (გვ. 8).

⁷ Raymond Carré de Malberg, Contribution à la Théorie générale de l'Etat, ტომ. 1, Paris 1920, გვ. 488 და შემდ.

⁸ შდრ. Karl-Peter Sommermann, Taugt die Gerechtigkeit als Maßstab der Rechtsstaatlichkeit?, in: JURA 1999, გვ. 337, 340 და შემდ.

⁹ შდრ. Karl-Peter Sommermann, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, Tübingen 1997, გვ. 211 და შემდ. დამატებითი მტკიცებულებებით; შდრ. აგრეთვე Eberhard Schmidt-Aßmann,

ბ) rule of law-ს ცნება

rule of law-ს ანგლო-საქსონურ კონცეფციას, რომლის ისტორიასაც შუა 5 საუკუნეებამდე მივყავართ, გადამწყვეტი იერსახე შესძინა ალბერტ ვენ დისიმ (*Albert Venn Dicey*) (1835-1922). მის ნაშრომში, „Introduction to the Study of the Law of the Constitution“, ის წერდა, რომ *rule of law*, პირველ რიგში, ნიშნავს საერთო სამართლის აბსოლუტურ ბატონობას თვითნებური ძალის ზეგავლენაზე, მეორე მხრივ, კანონის წინაშე თანასწორობასა და, გარდა ამისა, – და ეს წარმოადგენს ინგლისის განსაკუთრებულობას – რომ იგი გამომდინარეობს ძირითადი კონსტიტუციური უფლებებისგან.¹⁰ ინგლისში *rule of law* თავიდანვე მჭიდროდ იყო დაკავშირებული პარლამენტის სუვერენიტეტთან,¹¹ მაშინ როცა გერმანიაში მე-19 საუკუნეში ჯერ კიდევ მონარქიული პრინციპი იყო გაბატონებული.¹² ინგლისში თავისუფლების დაცვისას თავიდანვე აქცენტი გაკეთდა დამცავი პროცედურების შემო-

Rechtsstaat, in: J. Isensee/P. Kirchhof (რედ.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, ტომ. 2, მე-3 გამ., Heidelberg 2004, § 28, გვ. 541, 558 და შემდ.; *Johannes Masing*, *Der Rechtsstatus des Einzelnen im Verwaltungsrecht*, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/A. Voßkuhle, *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, ტომ. 1, მე-2 გამ., München 2012, § 7, გვ. 437, 443: *Der Staat hat seine Rechtfertigung in der Freiheit seiner Bürger, aus der allein er sich legitimiert, er ist nur um ihretwillen da Das freie Subjekt ist das a priori des modernen Verfassungsstaates und letzte Instanz jeglicher Legitimität.*“ (სახელმწიფოსთვის გამართლება მდგომარეობს მისი მოქალაქეების თავისუფლებაში, მხოლოდ ამით ახდენს ის საკუთარი თავის ლეგიტიმაციას, ის მხოლოდ მათთვის არსებობს.... თავისუფალი სუბიექტი წარმოადგენს თანამედროვე კონსტიტუციური სახელმწიფოს მოცემულობას და ნებისმიერი ლეგიტიმაციის ბოლო ინსტანციას.)

¹⁰ *Albert Venn Dicey*, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 1885, ციტირებული მე-8 გამ. მიხედვით, London 1915 (ახალი გამოცემა 1982), Part II Chap. IV (გვ. 120 და შემდ.).

¹¹ პარლამენტის სუვერენიტეტის პრინციპი დღემდე გამორიცხავს კანონების მოსამართლეების მიერ კონტროლის მექანიზმის არსებობას, შდრ. უკვე ციტ. *Dicey*, იგივე გამ., Part I Chap. II (გვ. 39): „These then are the three traits of Parliamentary sovereignty as it exists in England: first, the power of the legislature to alter any law, fundamental or otherwise, as freely and in the same manner as other laws; secondly, the absence of any legal distinction between constitutional and other laws; thirdly, the non-existence of any judicial or other authority having the right to nullify an Act of Parliament, or to treat it as void or unconstitutional.“

¹² თუმცა მალე, როგორც ეს 1849 წლის რაიხის კონსტიტუციამ აჩვენა (განსაკუთრებით § 126-ის „ზ“ ქვეპ.), სასამართლოს მიერ კანონების კონსტიტუციურობის შემოწმება იქცა სასამართლებრივი სახელმწიფოს დიალოგის მნიშვნელოვან შემადგენელ ნაწილად. თუმცა მხოლოდ მე-2 მსოფლიო ომის შემდეგ გახდა შესაძლებელი გერმანიაში საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ კონტროლის განხორციელება.

ლებაზე, როგორც ამას, მაგალითად, შუა საუკუნეებში ჩამოყალიბებული *habeas corpus*-ის ინსტიტუტი გვიჩვენებს.

გ) სამართლებრივი სახელმწიფოსა და *rule of law*-ს შერწყმა საერთაშორისო სამართალსა და ევროკავშირის სამართალში

- 6 მიუხედავად იმისა, რომ, ერთი მხრივ, სამართლებრივ სახელმწიფოს და, მეორე მხრივ, *rule of law*-ს კვლავინდებურად ერთმანეთისგან განსხვავებული კონოტაციები აქვს, რომლებიც ეფუძნებიან კონსტიტუციების სხვადასხვა ისტორიასა და სამართლის სხვადასხვა კულტურას, ორივე კონცეფცია, საერთაშორისო გამოყენების კუთხით, მე-20 საუკუნის მეორე ნახევარში ერთმანეთს ეტაპობრივად დაუახლოვდა, რაც გამოიხატება „სამართლებრივი სახელმწიფოს“ „*rule of law*“-ად თარგმნაში (და პირიქით), მაშასადამე, მათ სინონიმურ გამოყენებაში.¹³ იგივე შეიძლება ითქვას ევროკავშირში ენის გამოყენების კუთხითაც, სადაც ცნება „გაერთიანების სამართალი“ (სამართლებრივი გაერთიანება – სამართლებრივი სახელმწიფოს ანალოგიით) ითარგმნება როგორც „*union based on the rule of law*“.¹⁴
- 7 როგორც *rule of law*-ს, შესაბამისად, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის კონსენსუსუნარიანი მატერიალური შინაარსი ევროპაში დღეს შეიძლება დანახულ იქნეს როგორც ადამიანის ღირსებისა და ინდივიდუალური თავისუფლების დაცვა (*მატერიალური სამართლებრივი სახელმწიფოებრიობა*). ამ მიზნის განსახორციელებლად ჩამოყალიბდა მთელი რიგი ორგანიზაციული, პროცესუალური და ფორმალური პრინციპი ან ელემენტი (ფორმალური სამართლებრივი სახელმწიფოებრიობა). აქედან ყველაზე მნიშვნელოვანია:¹⁵
- ხელისუფლების დანაწილება ძალაუფლების ერთი ორგანოს ხელში კონცენტრაციის თავიდან ასაცილებლად;

¹³ ამასთან დაკავშირებთ იხ. კარლ-პეტერ ზომერმანი, *Entwicklungsperspektiven des Rechtsstaates: Europäisierung und Internationalisierung eines staatsrechtlichen Leitbegriffs*, in: S. Magiera/K.-P. Sommermann (რედ.), *Freiheit, Rechtsstaat und Sozialstaat in Europa. Forschungssymposium anlässlich der Emeritierung von Universitätsprofessor Dr. iur. Dr. rer. pol. Detlef Merten*, Berlin 2007, გვ. 75-90.

¹⁴ შდრ. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება 3.10.2013, ას. C-583/11 P, ვ. 6. 91.

¹⁵ შდრ. ცალ-ცალკე *Schmidt-Aßmann, Rechtsstaat*, in: Isensee/Kirchhof (რედ.), *Handbuch des Staatsrechts* (შენიშ. 8), გვ. 541-612; *Karl-Peter Sommermann*, კონსტ. მე-20 მუხ., in: H. v. Mangoldt/F. Klein/ C. Starck (რედ.), *Kommentar zum Bonner Grundgesetz*, ტომ. 2, მე-6 გამოც., München 2010, გვ. 92-139 (ვ. ნ. 226-328) სამართალშედარებითი მითითებებით.

- მმართველობის კანონიერება;
- მართლწესრიგის საჯაროობა; სამართლებრივი უსაფრთხოება, რომელიც კანონისა და სხვა სახელმწიფოებრივი რეგულაციების განსაზღვრულობაში, მართლწესრიგის თანმიმდევრულობასა და კანონიერი ნდობის პრინციპში, განსაკუთრებით კანონის უკუქცევითი ძალისაგან დაცვაში გამოიხატება;
- თვითნებური ქმედების აკრძალვა, რაც ვრცელდება მიუკერძოებლობასა და თანაბარ მოპყრობაზე, ისევე როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებაზე, დაასაბუთოს მიღებული გადაწყვეტილებები;
- სახელმწიფოსგან მომდინარე მავალდებულებელი ჩარევის თანაზომიერება;
- სასამართლოში ეფექტური სამართლებრივი დაცვის უზრუნველყოფა ადმინისტრაციული ორგანოს წინააღმდეგ, რომელიც უნდა ითვალისწინებდეს – დაგვიანებული რომ არ იყოს – აგრეთვე დაჩქარებულ სამართლებრივ დაცვას, და
- ზიანის მიყენებისთვის სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის სისტემის არსებობა.

შემდგომში ცნება *სამართლებრივი სახელწიფო* გამოყენებული იქნება ამ ფართო და ამავდროულად *rule of law*-ს ძირითადი პრინციპების მომცველი მნიშვნელობით.

2. დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფო: პასუხისმგებლობის პარადიგმა

თუ გვინდა რომ სამართალმა ეფექტურად შეასრულოს თავისუფლების ⁸ დაცვის ფუნქცია, მაშინ მისი წარმოშობა/განვითარება უნდა წარმოადგენდეს დემოკრატიული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესების საგანს, რაც, თავის მხრივ, უნდა ექვემდებარებოდეს კონსტიტუციურ კონტროლს. მონარქის ან დიქტატორის მიერ ავტოკრატიული კანონშემოქმედება, როგორც უკვე აღინიშნა, ვერ იქნება სამართლებრივი სახელწიფოს საფუძველი და *checks and balances*-ის გარეშე შეუძლებელი იქნება ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების თავიდან აცილება.¹⁶

¹⁶ შდრ. უკვე ციტი. Alexander Hamilton, The Federalist No. 9 (1787), in: The Federalist (რედ. J. E. Cooke), Middletown/Conn. 1961, გვ. 50, 51: „The regular distribution of power into distinct departments – the introduction of legislative ballances and checks – the institution of courts composed of judges, holding their offices during good behaviour – the representation of the people in the legislature by deputies of their own election – these are either wholly new discoveries or have made their principal progress towards perfection in modern times.“

9 დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი მხოლოდ იმას კი არ ითხოვს, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლება დემოკრატიულად მიღებული კანონების საფუძველზე მოქმედებდეს, არამედ აგრეთვე იმასაც, რომ ის თავადაც დემოკრატიული ლეგიტიმაციის მქონე და პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული იყოს.¹⁷ აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და, შესაბამისად, საჯარო მმართველობის ლეგიტიმაცია გამომდინარეობს დემოკრატიული ლეგიტიმაციის მქონე თანამდებობის პირის მიერ მათი წევრების დანიშვნიდან, სხელმწიფო დონეზე კი – მთავრობისა და მისი წევრების დემოკრატიული ლეგიტიმაციიდან. ისინი დემოკრატიულ ლეგიტიმაციას იღებენ ან მოქალაქეების მიერ არჩეული პარლამენტის მიერ მთავრობის მეთაურის არჩევით (საპარლამენტო დემოკრატიის შემთხვევაში), ან პირდაპირი წესით არჩეული პრეზიდენტის მიერ მისი დანიშვნით (როგორც ეს ხდება საპრეზიდენტო დემოკრატიის შემთხვევაში). დემოკრატიის ამ ორივე სახეობაში კონსტიტუციები, როგორც წესი, ითვალისწინებს მთავრობის ანგარიშვალდებულებას პარლამენტის წინაშე, რომელსაც შეუძლია კონტროლის განხორციელება უფლებამოსილების გზით, როგორცაა, მაგ., საპარლამენტო შეკითხვის უფლება ან უნდობლობის ვოტუმი. მთავრობა მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეიძლება იყოს პასუხისმგებელი ზოგადად, საჯარო მმართველობის მიერ დაშვებულ შეცდომაზე ან დაუდევრობაზე, თუ აღმასრულებელი ხელისუფლება იერარქიულადაა სტრუქტურირებული, მაშასადამე, თუ, შესაბამისად, იერარქიულად მაღლა მდგომ ფენას აქვს მითითების მიცემის უფლება მასზე დაქვემდებარებულის მიმართ, ეს ეხება როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს სტრუქტურას, ასევე ადმინისტრაციული ორგანოს შიგნით არსებულ საკადრო სტრუქტურას.

10 დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფოს ქრილში პრობლემატურია დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოების არსებობა,¹⁸ თუ ისინი არ ექვემდებარებიან მთავრობის რომელიმე წევრის მითითებას, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც სხვა გზით ხდება საპარლამენტო კონტროლის უზრუნველყოფა, მაგალითად, უშუალოდ ადმინისტრაციული ორგანოსთვის შექმნილი საპარლამენტო კონტროლის კომისიის მიერ.¹⁹ სხვა სურათი

¹⁷ *Karl-Peter Sommermann*, *Demokratiekonzepte im Vergleich*, in: H. Bauer/P. M. Huber/K.-P. Sommermann (რედ.), *Demokratie in Europa*, Tübingen 2005, გვ. 191, 203 და შემდ.

¹⁸ შდრ. *Oriol Mir Puigpelat*, *Globalización, Estado y Derecho – Las Transformaciones del Derecho Administrativo*, Madrid 2004, გვ. 138 და შემდ.; *Didier Truchet*, *Droit administratif*, Paris 2008, გვ. 109.

¹⁹ იხ. *Georg Hermes*, *Legitimationsprobleme unabhängiger Behörden*, in: H. Bauer/P. M. Huber/K.-P. Sommermann (რედ.), *Demokratie in Europa*, Tübingen 2005, გვ. 457, 476 და შემდ.

გვაქვს თვითმმართველობის ორგანოების შემთხვევაში. თუ მოხდება ამ ორგანოების კონსტიტუციის ან ჩვეულებრივი კანონების გზით ხელმძღვანელი ორგანოებით უზრუნველყოფა, რომლის წარმომადგენლებიც, დემოკრატიული პრინციპების მიხედვით, თვითმმართველობის ორგანოს წევრების მიერ აირჩევიან, მაშინ ავტონომიის, მაშასადამე, აგრეთვე ხელმძღვანელი ორგანოებისთვის მითითებაზე დამოკიდებულების არ არსებობის, ლეგიტიმაცია ხორციელდება თვითონ თვითმმართველობის ორგანოს მიერ კვაზიდემოკრატიული კონტროლით და, ამრიგად, ხდება სახელმწიფოს ყველა მოქალაქის მიერ მინიჭებული ლეგიტიმაციის მხოლოდ „ხალხის ნაწილის“ მიერ ლეგიტიმაციით ჩანაცვლება. ამით, ფაქტობრივად, ენიჭება ორმაგი ლეგიტიმაცია:²⁰ კანონისმიერი ჩარჩოს ფარგლებში უშუალოდ სახელმწიფოში მცხოვრები ყველა მოქალაქის მიერ არჩეული პარლამენტით, ხოლო თვითმმართველობაში მოქმედი ორგანოების კუთხით, თვითმმართველობის ორგანოს წევრების მიერ.

გარდა ადგილობრივი თვითმმართველობისა, რაც, როგორც წესი, თვითონ 11 კონსტიტუციაშიც არის გათვალისწინებული (შდრ. საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხ. მე-4 ნაწ.), ეს კონსტიტუცია აგრეთვე ეხება ეგრეთწოდებულ ფუნქციონალურ თვითმმართველობებს (არა ტერიტორიული თვალსაზრისით), როგორცაა, მაგ., უნივერსიტეტები, ადვოკატთა პალატები, ექიმთა პალატები, სოციალური დაზღვევის ინსტიტუციები, კონკრეტულ სამართლებრივ სისტემაში მათი მონესრიგების და მიხედვით. თუმცა კანონის მიერ დაწესებულ ჩარჩოებში ეს თვითმმართველობებიც რჩება ჩართული საერთო დემოკრატიულ კონტექსტში.

დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფოს გამოვლინებებს დღეს ხშირად 12 მიაკუთვნებენ აგრეთვე მოქალაქეების მონაწილეობას განსაზღვრულ ადმინისტრაციულ პროცედურებში, განსაკუთრებით დიდი პროექტების დაგეგმარებისას. ამასთან, რა თქმა უნდა, უნდა განვასხვაოთ: როდესაც საქმე ეხება საკუთარი უფლებების განხორციელებას (მაგ., საკუთრებიდან გამომდინარე სამართლებრივი მდგომარეობა), მაშინ ადმინისტრაციულ პროცედურებში მონაწილეობა საჭიროა სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებიდან გამომდინარე; ცალკეულმა მოქალაქემ უნდა შეძლოს საკუთარი უფლებების დროულად დაცვა. ეს შეესაბამება სამართლებრივი სახელმწიფოს ზოგად პრინციპს დაინტერესებული პირის მოსმენის შესახებ, სანამ მოხდება მავალდებულებელი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სა-

²⁰ Eberhard Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, მე-2 გამ., Berlin/Heidelberg/New York 2004, გვ. 93 და შემდ. (ვ. ნ. 88 და შემდ.).

მართლებრივი აქტის გამოცემა. პროცედურებში მონაწილეობით მოქალაქეთა ინტერესების, ცოდნისა და მოსაზრებების გამოხატვა/დაფიქსირების უზრუნველყოფა ეფუძნება კომუნიკაციის ძირითადი უფლებების განხორციელებას. ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობა შეიძლება განხილულ იქნეს როგორც დემოკრატიული გზით აზრის ჩამოყალიბებაში მონაწილეობა და არა როგორც დემოკრატიული ლეგიტიმაციის (ყოველთვის სრულ მოსახლეობაზე მიმართული) შემცველი პროცედურა²¹. აქედან გამომდინარე, მართალია, ადმინისტრაციული ორგანოს შეუძლია ამ მონაწილეობის ფარგლებში მიიღოს მნიშვნელოვანი ინფორმაციები, რაც გათვალისწინებულ უნდა იქნეს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას, თუმცა მისთვის მონაწილე მოქალაქეების მოსაზრებებს არ აქვს სავალდებულო ხასიათი. ის პასუხს აგებს მხოლოდ კონსტიტუციის და სხვა კანონების წინაშე და ამგვარად საყოველთაო კეთილდღეობის წინაშე და დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას არ აქვს უფლება უპირატესობა მიანიჭოს რომელიმე ჯგუფის ინტერესებს. თავისუფალი კონსტიტუციის მქონე ქვეყნებისთვის საყოველთაო კეთილდღეობაში მოიაზრება აგრეთვე ინდივიდუალური უფლებების პატივისცემა, რაც შეიძლება უპირისპირდებოდეს კონკრეტული ჯგუფების ინტერესებს.

- 13 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 კრიტიკურიუმებსა და შინაარსს. აქედან გამომდინარე, ერთმანეთისგან ასხვავებენ ინსტიტუციონალურ, პროცედურულ და მატერიალურ გამჭვირვალობას.²² ამასთან, აქ საქმე ეხება როგორც ზოგადად მოქმედებების სტრუქტურებს, ასევე ცალკეულ შემთხვევებში შესაბამის მოქმედებას. დემოკრატიული პროცესის ფარგლებში მოქალაქეების რაციონალური აზრის ჩამოყალიბების, ასევე, უფლებათა დაცვის შესაძლებლობების გამოვლენისათვის პასუხისმგებლობის ნათლად განსაზღვრა გარდაუვალია. თუმცა გამჭვირვალობის სავალდებულობამ არ უნდა გამოიწვიოს პერსონალური მონაცემების

²¹ შდრ. *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee (შენიშ. 17), გვ. 88 და შემდ. (ვ. 5. 81).

²² შდრ. *Karl-Peter Sommermann*, La exigencia de una administración transparente en la perspectiva de los principios de democracia y del Estado de Derecho, in: R. García Macho (რედ.), Derecho administrativo de la información y administración transparente, Madrid 2010, გვ. 11, 25.

დაცვის, განსაკუთრებით ადმინისტრაციული წარმოების მონაწილეთა პერ-სონალური მონაცემების დაცვის სავალდებულობის გაუქმება.²³ აგრეთვე მონაცემთა დაცვა და ამასთან დაკავშირებული პიროვნების დაცვა, კომერ-ციული საიდუმლოების დაცვის ჩათვლით, შეესაბამება სამართლებრივი სა-ხელმწიფოს მოთხოვნას.

დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფო, ამავე დროს, საჭიროებს ¹⁴ ინფორმირებული და კრიტიკული საზოგადოების არსებობას, რისი მიღწე-ვაც მხოლოდ პრესისა და სხვა ამისათვის გამოსადეგი მედიასაშუალებების თავისუფლების უზრუნველყოფის პირობებშია შესაძლებელი.²⁴ საზოგადო-ების ასეთ კონტროლს ექვემდებარება აგრეთვე საჯარო მმართველობის გა-დანყვეტილებები. აქედან გამომდინარეობს საჭიროება, რომ აღმასრულე-ბელმა ხელისუფლებამ თავისი გადანყვეტილებები ნათლად და გასაგებად დაასაბუთოს.²⁵ მოქალაქისთვის მავალდებულებელი გადანყვეტილებების დასაბუთება, გარდა ამისა, წარმოადგენს სამართლებრივი სახელმწიფოებ-რიობის პრინციპს და უკავშირდება კონკრეტული ღონისძიების გატარების შედეგად უშუალოდ დაინტერესებულ პირს. მხოლოდ დასაბუთების ცოდნის შემთხვევაში შეუძლია ცალკეულ მოქალაქეს ქმედითად დაიცვას თავი მა-ვალდებულებელი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქ-ტების წინააღმდეგ. გარდა ამისა უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს ცალკეული მოქალაქის მიერ გასაჩივრების საშუალებების ცოდნა, რითაც მას შეეძლება თავი დაიცვას სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული სუვერენული ღო-ნისძიებების წინააღმდეგ. ამას ემსახურება მოქალაქის ინფორმირება და-საშვები გასაჩივრების საშუალებების შესახებ, რაც თან უნდა ერთვოდეს ყველა მავალდებულებელ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებ-რივ აქტს. ზუსტად უნდა იქნეს მითითებული როგორც თვითონ გასაჩივრე-ბის საშუალებები (საჩივარი ადმინისტრაციულ ორგანოში და/ან ადმინის-ტრაციული სარჩელი), ასევე ამ გასაჩივრების საშუალების განმხილველი ორგანო (ადმინისტრაციული ორგანო და/ან სასამართლო) და, შესაბამისად,

²³ იხ. *Johannes Masing*, *Transparente Verwaltung: Konturen eines Informationsverwaltungs- rechts*, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* ტომ. 63 (2004), გვ. 377, 412 და შემდ.

²⁴ შდრ. *Arthur Benz*, *der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse*, მე-2 გამ., München 2008, გვ. 154 და შემდ.

²⁵ შდრ. *Wolfgang Hoffmann-Riem*, *Eigenständigkeit der Verwaltung*, in: *W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/A. Voßkuhle*, *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, ტომ. 1, მე-2 გამ., München 2012, § 10, გვ. 677, 701 და შემდ., რომელიც აგრეთვე მიმოიხილავს დასაბუთების აუცილებ-ლობის ზეგავლენას გადანყვეტილების მიღებასთან დაკავშირებულ ქცევაზე.

გასაჩივრების ვადები, რათა მოქალაქეს გაუადვილდეს სამართლებრივი დაცვის უფლების განხორციელება.

3. სოციალური სამართლებრივი სახელმწიფო: წინდახედულობისა და ხელშეწყობის პარადიგმა

- 15 სამართლებრივი სახელმწიფოს თავისუფლების დაცვის ფუნქცია არ უქმდება მის სოციალური სახელმწიფოს პრინციპთან, სხვაგვარად რომ ვთქვათ, სახელმწიფოს სოციალურ მიზანთან დაკავშირებით, ისე როგორც ამას თავიდან ცალკეული ავტორები შიშობდნენ,²⁶ არამედ, ის, პირიქით, ძლიერდება. სოციალურ სამართლებრივ სახელმწიფოში სახელმწიფოს მხრიდან აქტიური ღონისძიებების გატარებით კანონსაწინააღმდეგო ხელყოფის მოგერიება წარმოადგენს თავისუფლების მხარდაჭერის განვრცობას. ამით სოციალური სახელმწიფოს თანამედროვე გაგება არის რობერტ ფონ მოლის სამართლებრივი სახელმწიფოს თავდაპირველი კონცეფციის გაგრძელება, რომელიც, როგორც უკვე აღინიშნა, საკუთარი პიროვნების განვითარებისას ცალკეულის დახმარებასა და მხარდაჭერას სამართლებრივი სახელმწიფოს განუყოფელ შემადგენელ ნაწილად მიიჩნევდა.²⁷ თანამედროვე საზოგადოების სოციალური სამართლებრივი სახელმწიფო არის „დამგეგმავი, მმართველი, შემსრულებელი, გამნაწილებელი სახელმწიფო, რომლის პირობებშიც არის, საერთოდ, შესაძლებელი ინდივიდუალური და სოციალური ცხოვრება“²⁸. ის, თუ რა სტრატეგიით და ქმედების რა ფორმებით ასრულებს სოციალური სამართლებრივი სახელმწიფო ამ მოვალეობებს, უკვე დიდწილად დემოკრატიული კანონმდებლის კომპეტენციაა. სოციალური სახელმწიფოს მოთხოვნა და დემოკრატიული პრინციპი იმდენად არის ერთმანეთთან დაკავშირებული, რომ სახელმწიფოს სოლიდარობის, მზრუნველობის, წინდახედულობისა და ხელშეწყობის ვალდებულებები სოციალური დემოკრატიის ანდა დემოკრატიული სოციალური სახელმწიფოს შესაბამისად არსებითად უნდა დაკონკრეტდეს უშუალოდ დემოკრატიული ლეგიტიმაციის მქონე კანონმდებლის მიერ. ამასთან, ამ უკანასკნელს გააჩნია შეფასების ფართო დისკრეციული უფლებამოსილება. თუ ის, მიუხედავად გადაუდებ-

²⁶ იხ. განსაკუთრებით *Ernst Forsthoff*, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* ტომ. 12 (1954), გვ. 8, 27 და შემდ.

²⁷ იხ. ზემოთ 1.ა).

²⁸ *Konrad Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, მე-17 გამ., Heidelberg 1990, § 6 III ვ. ნ. 212 (გვ. 82); შდრ. აგრეთვე მანუელ გარსია პელაიოს ანალიზი *Manuel García Pelayo*, Las transformaciones del Estado contemporáneo, მე-2 გამ., Madrid 1985.

ლი მოქმედების აუცილებლობისა, არ მიმართავს ზომებს, ისე რომ ის ამით აშკარად დაარღვევს პოზიტიური ქმედების ვალდებულებას, შესაძლებელია შეუსაბამო კანონები კონსტიტუციური კონტროლის გზით, განსაკუთრებით საკონსტიტუციო სასამართლოს გზით, არაკონსტიტუციურად იქნეს გამოცხადებული.²⁹ სოციალური სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპები აგრეთვე ყურადსაღებია კანონების გამოყენებისას განსაკუთრებით იმ შემთხვევებში, როდესაც საჯარო მმართველობას მინიჭებული აქვს შესაბამისი დისკრეციული უფლებამოსილებები. თუ, მაგალითისთვის, საქმე ეხება უსახლკარობის შემთხვევას, წესრიგისა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფაზე პასუხისმგებელმა ორგანომ უნდა იზრუნოს, რომ უსახლკარომ მიიღოს დაცული საცხოვრებელი, რათა მის ჯანმრთელობას და სიცოცხლეს საფრთხე არ შეექმნას.

მე-20 საუკუნის 70-იანი წლებიდან მოყოლებული სოციალური სამართლებრივი სახელმწიფო სულ უფრო და უფრო გადაიქცა სოციალურ და ეკოლოგიურ სამართლებრივ სახელმწიფოდ, რამაც სხვადასხვა კონსტიტუციაში პოვა ასახვა.³⁰ ეკოლოგიური სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი, სამართლებრივი სახელმწიფოს ძირითადი მიზნის შესაბამისად – უზრუნველყოს ადამიანის ღირსება და ინდივიდუალური თავისუფლება, ორიენტირებულია იმაზე, რომ სახელმწიფოს ქმედება მიმართული იყოს ადამიანის ცხოვრების ბუნებრივი საფუძვლების შენარჩუნებაზე.³¹ სუფთა გარემო, სახეობების დაცვა და დაბალანსებული ბუნებათსარგებლობა, ამ პერსპექტივის ფარგლებში, ემსახურება ადამიანის ყოვლისმომცველი განვითარების შესაძლებლობებს თავის ბუნებრივ გარემოში. საქართველოში სახელმწიფოს ეკოლოგიური მიზანი გამოხატულია კონსტიტუციის 37-ე მუხ. მე-3 და მე-4 პუნქტებში. საჯარო მმართველობისთვის ეს ნიშნავს, რომ მან კანონები უნდა განმარტოს ამ სახელმწიფოებრივი მიზნის ქრილში, და რომ გარემოს დაცვა წარმოადგენს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების მატერიალურ კრიტერიუმს გარემოსთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღებისას.

²⁹ უფრო დანვრილებით იხ. *Sommermann, Staatsziele* (შენიშ. 8), გვ. 436 და შემდ.

³⁰ შდრ. საბერძნეთის 1975წ. კონსტიტუციის 24-ე მუხ. პირველი ნაწ.; მე-9 მუხ. „ე“ ქვეპ. და პორტუგალიის 1976წ. კონსტიტუციის 66-ე მუხ.; ესპანეთის 1978წ. კონსტიტუციის 45-ე მუხ., ნიდერლანდების 1983წ. კონსტიტუციის 21-ე მუხ. და გერმანიის კონსტიტუციის მე-20ა მუხ. (1994წ. ცვლილებებით).

³¹ იხ. *Sommermann, Staatsziele* (შენიშ. 8), გვ. 182 და შემდ.; ასევე *Christian Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat*, Tübingen 2001, გვ. 70.

III. საჯარო მმართველობის ფუნქციები დემოკრატიულ და სოციალურ სამართლებრივ სახელმწიფოში

- 17 საჯარო მმართველობაში მოქალაქეს ურთიერთობა უწევს „მომუშავე სახელმწიფოსთან“³². საჯარო მმართველობა, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების ნაწილი, დაკავებულია კანონების შესრულებით, თუმცა ამასთან ის ითავსებს სხვადასხვა, მათ შორის კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფუნქციას, სხვადასხვა ორგანიზაციული ფორმით. ქვემოთ წარმოგიდგინთ ყველაზე უფრო მნიშვნელოვან ფუნქციებს:

1. კანონის აღსრულება

- 18 დემოკრატიულ სამართლებრივ სახელმწიფოში მოქმედებს კანონის უზენაესობა. ეს ნიშნავს, რომ პარლამენტის მიერ გამოცემული კანონები უპირატესობით სარგებლობენ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ გამოცემულ ნორმებთან მიმართებით, ყოველ შემთხვევაში, თუ კონსტიტუციით არ არის გათვალისწინებული, რომ ესა თუ ის სფერო ექსკლუზიურად აღმასრულებელი ხელისუფლების კანონშემოქმედების სფეროა, რასაც ნაწილობრივ ვხვდებით საპრეზიდენტო დემოკრატიის ქვეყნებში.³³ თუმცა ზოგადად აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ წარმოებული დამოუკიდებელი კანონშემოქმედება არ მოიცავს ძირითადი უფლებების მარტივი კანონებით წარმოდგენას. საპარლამენტო კანონმდებლის კომპეტენციას წარმოადგენს, უპირატესად საპარლამენტო მმართველობის სისტემებში, საზოგადოებისთვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი საკითხების მოწესრიგება, კერძოდ, ძირითადი უფლებების სფეროში. თუმცა საჭიროების შემთხვევაში კონკრეტიზაცია შეიძლება დელეგირებულ იქნეს აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე.

³² შდრ. *Lorenz von Stein*, *Handbuch der Verwaltungslehre mit Vergleichung der Literatur und Gesetzgebung von Frankreich, England, Deutschland und Österreich*, პირველი გამ., Stuttgart 1870, გვ. 7: „Wie die Gesetzgebung der vollende, so ist die Verwaltung der tätige Staat.“ (კანონშემოქმედება არის სახელმწიფოს სურვილების წარმომდგენი, ხოლო ადმინისტრაცია კი მოქმედი სახელმწიფო).

³³ შდრ. მაგ. საფრანგეთის კონსტიტუცია, რომლის 34-ე მუხლში მოცემულია პარლამენტის უფლებამოსილების სფეროში შემავალი საკითხების ჩამონათვალი. დანარჩენი საკითხები 37-ე მუხ. პირველი ნაწილის მიხედვით ექვემდებარება აღმასრულებელი ხელისუფლების მოწესრიგების სფეროს, ავტონომიური ბრძანებულების ფარგლებში. პარლამენტის კომპეტენციის სფეროში შემავალ მოსაწესრიგებელ საკითხებს განეკუთვნება აგრეთვე ძირითადი უფლებების შესახებ რეგულაციები. 34-ე მუხ. მოცემული უფლებამოსილებების ფართო განმარტებისთვის იხ. *Bertrand Mathieu/Michel Verpeaux*, *Droit constitutionnel*, Paris 2004, გვ. 813-827.

ამ ეგრეთწოდებულმა „კანონისმიერმა დათქმამ“³⁴ ამავედროულად უნდა უზრუნველყოს, რომ საყოველთაოდ მნიშვნელოვანი რეგულაციები არ გამოიცეს მონოკრატიულად, არამედ საპარლამენტო, და, აქედან გამომდინარე, საფეხურებრივი და კამათის პროცედურების გავლის ფარგლებში. სხვა სიტყვებით რომ გამოვხატოთ, პროცედურების ხარისხი უნდა შეესაბამებოდეს გამოსაცემი აქტის მნიშვნელობის მაჩვენებელს. სამართლებრივი სტატუსის და მიხედვით საჯარო მმართველობას შეუძლია კანონების აღსრულებისას გამოსცეს დამატებითი დამაკონკრეტებელი რეგულაციები, რომლებიც, რა თქმა უნდა, ყოველთვის შესაბამისობაში უნდა იყოს კონსტიტუციასთან და სხვა კანონებთან. ვინაიდან აღსასრულებელი კანონები ხშირ შემთხვევაში კომპლექსურია და დისკრეციული უფლებამოსილებების გამოყენებისას ბევრ სივრცეს აჩენს, შეიძლება გონივრული იყოს, რომ მთავრობამ გამოსცეს ინტერპრეტაციისა და დისკრეციული უფლებამოსილების დირექტივები, რათა ამით უზრუნველყოს ერთგვაროვანი ადმინისტრაციული პრაქტიკის განხორციელება. ამგვარი ნორმატიული აქტებისაგან განსხვავებით მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს შიდაორგანიზაციული ადმინისტრაციული წესები³⁵, ექვემდებარება სრულად სასამართლოს მიერ გადამოწმებას, სასამართლოები განსაკუთრებით ამოწმებენ იმას, თუ რამდენად ემსახურება ეს შიდა დირექტივები კანონთან შესატყვის ნორმათგამოყენებას.

2. ძირითადი უფლებების განხორციელების ფუნქცია

როგორც უკვე აღინიშნა, მმართველობებს სოციალურ სამართლებრივ სა- 19
ხელმწიფოში აქვთ დაცვის და დახმარების ვალდებულებები მოქალაქეების მიმართ. ამაში შედის აგრეთვე კონსტიტუციით გათვალისწინებული ძირითადი უფლებების განხორციელების გამარტივებისა და ზოგ შემთხვევაში

³⁴ იხ. *Peter Lerche*, Vorbehalt des Gesetzes und Wesentlichkeitstheorie, in: D. Merten/H.-J. Papier (რედ.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, ტომ. 3, Heidelberg 2009, § 62, გვ. 301, 304 და შემდ.; *Karl-Peter Sommermann*, Art. 20 GG, in: H. v. Mangoldt/F. Klein/ C. Starck (რედ.), *Kommentar zum Bonner Grundgesetz*, ტომ. 2, მე-6 გამ., München 2010, გვ. 1, 118 და შემდ. (ვ. ნ. 273 და შემდ.); *Aldo Sandulli*, *La proporzionalità del azione amministrativa*, Padova 1998; *Carlos Bernal Pulido*, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, მე-4 გამ., Bogotá 2014; Grant Huscroft/Bradley W. Miller/Grégoire Webber (ed.), *Proportionality and the Rule of law. Rights, Justification, Reasoning*, New York 2014; *Jean Baptiste Duclercq*, *Mutations du contrôle de proportionnalité dans la jurisprudence du conseil constitutionnel*, Paris 2015.

³⁵ უდრ. *Matthias Ruffert*, *Rechtsquellen und Rechtsschichten des Verwaltungsrechts*, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/A. Voßkuhle, *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, ტომ. 1, მე-2 გამ., München 2012, § 17, გვ. 1163, 1200 და შემდ.

მათი განხორციელების უზრუნველყოფის ვალდებულება.³⁶ მთავარი გადაწყვეტილება დაცვისა და დახმარების ვალდებულებების განხორციელების ინსტრუმენტებთან დაკავშირებით, ბუნებრივია, უნდა მიიღოს კანონმდებელმა. თუმცა ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა ისე უნდა განახორციელოს მინიჭებული დისკრეციული უფლებამოსილება, რომ მუდმივად ფოკუსირებული იყოს ძირითადი უფლებების განხორციელების ხელშეწყობაზე. თუ კანონის ნორმა ადმინისტრაციულ ორგანოს ანიჭებს დისკრეციას, ის ისე უნდა იქნეს განმარტებული, რომ რაც შეიძლება ნაკლებად შეიზღუდოს ძირითადი უფლებები, ან შესაბამისად მოხდეს მათი განხორციელების ხელშეწყობა. სამართლებრივი სახელმწიფოს მთავარ პრინციპს ძირითადი უფლებების შეზღუდვისას წარმოადგენს თანაზომიერების პრინციპი.³⁷ ის ითხოვს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო მისდევდეს ლეგიტიმურ, კანონში ან ძირითად კანონში გათვალისწინებულ მიზანს, რომ შემზღუდველი ღონისძიება იყოს გამოსადეგი კონკრეტული მიზნის მისაღწევად, რომ ეს კონკრეტული ღონისძიება ყველაზე მსუბუქ და შესატყვის საშუალებას წარმოადგენდეს ამ მიზნის მისაღწევად. რაც შეეხება შესაბამისობას, აქ საჭიროა ურთიერთშეჯერება, ერთი მხრივ, კონკრეტულ შემთხვევაში მოქალაქის ძირითადი უფლებების მოსალოდნელ შელახვასა და, მეორე მხრივ, სასურველი მიზნის მნიშვნელობას შორის.

3. წესრიგის, დაცვისა და მომსახურების ფუნქციები

- 20 თანაზომიერების პრინციპი წარმოადგენს ლიბერალური სამართლებრივი სახელმწიფოს ერთ-ერთ ყველაზე გამორჩეულ მონაპოვარს, რომელიც იცავს მოქალაქეს სახელმწიფოს მხრიდან უკანონო ჩარევისაგან და აგრეთვე სხვა მოქალაქეების მხრიდან მისი უფლებების ხელყოფისგან. თანამედროვე საჯარო მმართველობა, ბუნებრივია, ადმინისტრაციული მმართველობის ისეთი დიდი სფეროების გარდა, როგორებიცაა საპოლიციო სამართალი, სამეწარმეო სამართალი ან გარემოს დაცვის სამართალი, რამდენადაც ის იყენებს ბრძანებებსა და აკრძალვებს გარემოს დაცვის ინ-

³⁶ შდრ. *Walter Krebs*, *Rechtliche und reale Freiheit*, in: D. Merten/H.-J. Papier (რედ.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, ტომ. 2, Heidelberg 2006, § 31, გვ. 291, 328 და შემდ.

³⁷ უფრო დანვრილებით იხ. *Detlef Merten*, *Verhältnismäßigkeitsgrundsatz*, in: D. Merten/H.-J. Papier (რედ.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, ტომ. 3, Heidelberg 2009, § 68, გვ. 517, 545 და შემდ.; *Karl-Peter Sommermann*, Art. 20 GG, in: H. v. Mangoldt/F. Klein/ C. Starck (რედ.), *Kommentar zum Bonner Grundgesetz*, ტომ. 2, მე-6 გამ., München 2010, გვ. 1, 130 და შემდ. (გ. ნ. 308 და შემდ.).

სტრუმენტებად, აგრეთვე იცნობს მომსახურებისა და გეგმარებით მმართველობის დიდ სფეროებს. ამ სფეროებს განეკუთვნება, ერთი მხრივ, სოციალური მომსახურების ადმინისტრაციული ორგანოები, დაწყებული სოციალური დახმარების გამცემი ადმინისტრაციული ორგანოდან დამთავრებული ჯანმრთელობის დაცვის ადმინისტრაციული ორგანოთი და, მეორე მხრივ, ინფრასტრუქტურის დაგეგმვის ადმინისტრაციული ორგანოები, დაწყებული სივრცითი მონეობისა და ქალაქმშენებლობის დაგეგმვითა და დამთავრებული საზოგადოებრივი მნიშვნელობის გზების მშენებლობით. როგორც მომსახურების გამწევი, ის კონკრეტულად გვევლინება ადამიანის არსებობისთვის აუცილებელი პირობების უზრუნველყოფის სფეროში, იქნება ეს ენერგო და წყალმომარაგების სფერო, ნარჩენების გატანის, თუ სატრანსპორტო საშუალებებისა და ბიბლიოთეკების უზრუნველყოფის სფეროები, დამთავრებული სივრცითი მონეობის სფეროთი. ადამიანის არსებობისთვის აუცილებელი ამ პირობების უზრუნველყოფისთვის საჭირო მომსახურება სახელმწიფომ შეიძლება განახორციელოს აგრეთვე კერძო სამართლის ფორმებით ან მათი განხორციელება დაავალოს კერძო პირებს.³⁸ ბოლოს დასახელებულ მიდგომას მონიშნავს მრავალი პრივატიზაციის შემთხვევები, რასაც ბოლო ათწლეულების განმავლობაში ადგილი ჰქონდა ევროპის ქვეყნებში და რის მიმართაც, გარდა სახელმწიფოს განტვირთვისა, იყო – რაც ყოველთვის არ ასრულდა – უფრო ეფექტური მომსახურების მიღების მოლოდინი.³⁹ სახელმწიფოს აქვს ზედამხედველობისა და უზრუნველყოფის ვალდებულებები იმ მოცულობით, რა მოცულობითაც ამას კონსტიტუციიდან გამომდინარე ვალდებულებები ითვალისწინებს.⁴⁰ მან უნდა უზრუნველყოს, რომ კერძო სამართლის პირებმა ყველა მოქალაქეს შესთავაზოს საჭირო მომსახურება მისაღებ ფასებში. საჭიროების შემთხვევაში სახელმწიფომ კვლავ თავის თავზე უნდა აიღოს ვალდებულებების შესრულება.

³⁸ შდრ. *Wolfgang Rübner*, Daseinsvorsorge und soziale Sicherheit, in: J. Isensee/P. Kirchhof (რედ.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, ტომ. IV, მე-3 გამ., Heidelberg 2006, გვ. 1049, 1058 და შემდ. (ვ. ნ. 22 და შემდ.); *Helmuth Schulze-Fielitz*, Grundmodi der Aufgabenwahrnehmung, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/A. Voßkuhle, *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, ტომ. 1, მე-2 გამ., München 2012, § 12, გვ. 823, 866 და შემდ.

³⁹ შდრ. *Mir Puigpelat*, Globalización, Estado y Derecho (შენიშ. 16), გვ. 95 და შემდ.; *Schulze-Fielitz*, Grundmodi der Aufgabenwahrnehmung (წინა შენიშ.), გვ. 867 და შემდ.

⁴⁰ აქედან გამომდინარე „უზრუნველყოფის ადმინისტრაციული სამართლის“ განვითარების საჭიროებასთან დაკავშირებით იხ. განს. *Andreas Vosskuhle*, Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer ტომ. 62 (2003), გვ. 266, 304 და შემდ.

21 თუ სახელმწიფო თავს შეიკავებს მისთვის კონსტიტუციით მინიჭებული დაცვის ან მომსახურების მნიშვნელოვანი ვალდებულებების შესრულებისგან, მსგავს შემთხვევაში შეიძლება ადგილი ჰქონდეს ე.წ. „არასაკმარისი ზომების მიღებას“ მოქალაქეთა ძირითადი უფლებების დაცვის კუთხით.⁴¹ თუმცა, ვინაიდან დემოკრატიულ კანონმდებელს გააჩნია უპირატესი უფლება, საკუთარი შეფასებისამებრ შეადგინოს კანონები კონკრეტული ფაქტობრივი გარემოებების გათვალისწინებით, არაკონსტიტუციური ქმედება მხოლოდ ძალზე თვალსაჩინო შემთხვევებში შეიძლება დადგინდეს. გარდა ამისა, მოქმედებს „შესაძლებლობების დათქმა“⁴², რის მიხედვითაც ქვეყნის ეკონომიკური შესრულებაუნარიანობა განსაზღვრავს შესრულების ვალდებულებების მოცულობას.

4. დემოკრატიული ფუნქცია

22 მმართველობა, როგორც „მომუშავე სახელმწიფო“, მაშასადამე აღმასრულებელი ხელისუფლების ნაწილი, რომელიც უშუალოდ შედის მოქალაქესთან კონტაქტში, პასუხისმგებელია ნორმების პრაქტიკაში გამოყენებაზე და, გარდა ამისა, ის აცნობს მოქალაქეებს დემოკრატიული პროცედურების გავლით მიღებული სამართლებრივი ნორმების შინაარსს. მოქალაქესთან დიალოგით, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებზე დაყრდნობით გათვალისწინებული მოსმენის ან თუნდაც ინფორმაციის ურთიერთგაცვლის ფარგლებში, ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია იმ სამართლებრივი იდეისა და საყოველთაო კეთილდღეობის მიზნების განმარტებით, რომლებსაც ეფუძნება ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედებები, გაზარდოს სამართლის რეპუტაცია და ამით გააძლიეროს სამართლის მიმართ ერთგულება და დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფოს საფუძვლები.⁴³ გადაწყვეტილების მიღების მწყობრ და გამჭვირვალე პროცედურებს აგრეთვე საკუთარი წვლილი შეაქვს ამაში, ისევე როგორც მოქალაქეთა აქტიურ მონაწილეობას გადაწყვეტილების მისაღებად რელევანტური ასპექტების

⁴¹ შდრ. *Detlef Merten*, Grundrechtliche Schutzpflichten und Untermaßverbot, Speyer 1994; *Christian Calliess*, Die Leistungsfähigkeit des Untermaßverbots als Kontrollmaßstab grundrechtlicher Schutzpflichten, in: Die Ordnung der Freiheit. Festschrift für Christian Starck zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen 2007, გვ. 201-218.

⁴² გერმანიის ფედერაციული საკონსტიტუციო სასამართლოს ცნება, იხ. გადაწყვეტილება 18.7.1972 წ. – 1 BvL 32/70 u.25/71 –, ოფიციალური გადაწყვეტილებათა კრებული (BVerfGE) ტომ. 33, გვ. 303, 333.

⁴³ შდრ. *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee, მე-2 გამ., Berlin/Heidelberg 2004, გვ. 102 და შემდ.

მოკვლევებისას. ადმინისტრაციული წარმოების იმგვარ ფორმირებას, რომელიც უზრუნველყოფს თანამდებობის პირებისთვის ორიენტაციის, ხოლო მოქალაქეებისთვის უსაფრთხოების მინიჭებას, პირველ ყოვლისა ემსახურება ზოგადი ადმინისტრაციული კანონები, რომლებიც მიიღო ევროპული სახელმწიფოების უმრავლესობამ.⁴⁴ მათში ზოგადად მონესრიგებულია როგორც მოქალაქეთა ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის უფლებები და ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან მოქალაქეთა ინფორმირების ვალდებულებები, ასევე ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედების ფორმები. თუ პროცედურა შეესაბამება გადანყვეტილების რაციონალურად მიღების მოთხოვნებს ღონისძიების ბუნებისა და მასშტაბურობის კუთხით, მაშინ მას შეიძლება გარკვეული „სიზუსტის გარანტიის“ ხარისხი მიენიჭოს.⁴⁵

IV. ფუნქციონირებადი სამართლებრივი სახელმწიფოს სამართლებრივი წინაპირობები: სამართლებრივი სახელმწიფოს კულტურის განვითარება

მიუხედავად იმისა, რომ ბევრ ქვეყანაში სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი პრინციპები კონსტიტუციით არის გამყარებული და ზოგადი ადმინისტრაციული კანონები საფუძველს ქმნის ობიექტური და მიუკერძოებელი გადანყვეტილებების მისაღებად, სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი ქმედების დონე ძალზე განსხვავდება ერთმანეთისგან. როგორც ჩანს, სამართლებრივი და ადმინისტრაციული ჭეშმარიტების მატარებელი სუბსტრუქტურები, კერძოდ, მუდმივი ადმინისტრაციული კულტურის მქონე ტრადიციები, ხშირად ვერ ამართლებს კანონით გათვალისწინებული ქმედების პრინციპების იმედებს. ამგვარად, საქმე ეხება „მმართველობის კულტურას“, რაც გულისხმობს „ორიენტაციის ნიმუშებს“ (მოსაზრებები, მიდგომები და ღირებულებებთან დაკავშირებული წარმოდგენები), რომლებიც განსაზღვრავენ საჯარო მმართველობაში მოღვაწე პირების ქცევას. სხვა, უფრო ფართო გაგებით, ამას განეკუთვნება აგრეთვე ფორმალური და არაფორმალური კომუნიკაციის, პროცედურული და ორგანიზაციული ფორმები, რომლებიც წარმოადგენენ ქვეყნის ადმინისტრაციის შემადგენელ ნაწილს,

⁴⁴ უდრ. *Karl-Peter Sommermann*, Das Verwaltungsverfahrensgesetz im europäischen Kontext: eine rechtsvergleichende Bilanz, in: H. Hill/K.-P. Sommermann/U. Stelkens/J. Ziekow (რედ.), 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven, Berlin 2011, გვ. 191, 193 და შემდ.

⁴⁵ უდრ. *Karl-Peter Sommermann*, Administrative Decision-Making Procedures in Germany, in: K. König/H. Siedentopf (რედ.), Public Administration in Germany, Baden-Baden 2001, გვ. 391 და შემდ.

როგორც შიდა მოხმარების, ასევე მოქალაქეებთან ორმხრივი ურთიერთობის კუთხით.⁴⁶ ადმინისტრაციული სტრუქტურა ბუნებრივად ექცევა ქვეყნის პოლიტიკური და სამართლებრივი კულტურის ზეგავლენის ქვეშ, და, ზოგადად, იმ ღირებულებების ქვეშ, რომლებსაც იზიარებს კონკრეტული ქვეყნის საზოგადოება. ვიდრე არსებობს წინააღმდეგობა, ერთი მხრივ, სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი მოთხოვნებისა და, მეორე მხრივ, ადმინისტრაციულ და სამართლებრივ კულტურას შორის, სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი პრინციპების პრაქტიკაში განხორციელება დეფიციტის შემცველი იქნება. ამ შემთხვევაში მნიშვნელოვანია, რომ განხორციელდეს აგრეთვე ადმინისტრაციული კულტურის გარდაქმნა სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივ კულტურად.

- 24 აღნიშნულმა შემეცნებამ უბიძგა აგრეთვე ევროკავშირის ინსტიტუციებს ევროკავშირში განევრიანების პროცედურების ფარგლებში და ახალ წევრ-ქვეყნებში, რეფორმების პროცესების მიმდინარეობაზე თვალის დევნებისას სულ უფრო მეტი ყურადღება გაემახვილებინათ ევროკავშირის სამართლის ქმედითი იმპლემენტაციის ადმინისტრაციულ, სოციალურ და კულტურულ წინაპირობებზე. მნიშვნელოვანია 2012 წ. გამოქვეყნებული ანგარიში თემაზე „Rethinking Europe’s ‚Rule of Law‘ and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma“, რომელიც შედგენილია OECD-სა და ევროპის კომისიის დაკვეთით ექსპერტების ჯგუფის მიერ, რომელშიც სხვებთან ერთად შედიოდა ევროპის ომბუდსმენი.⁴⁷ ე.წ. კოპენჰაგენის კრიტერიუმების (კრიტერიუმები ევროკავშირში ახალი წევრი-ქვეყნის მიღების შესახებ)⁴⁸ ჩრილში, განსაკუთრებით სიცოცხლისუნარიანი დემოკრატიული და სამარ-

⁴⁶ შდრ. *Werner Jann*, Staatliche Programme und „Verwaltungskultur“. Bekämpfung des Drogenmissbrauchs und der Jugendarbeitslosigkeit in Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, Opladen 1983, S. 28 ff.; *Klaus König*, Verwaltungskultur – Typologisch betrachtet, in: K. König/S. Kuhlmann/C. Reichard/K.-P. Sommermann/J. Ziekow (რედ.), Grundmuster der Verwaltungskultur, Baden-Baden 2014, გვ. 13; *Michelle Cini*, Administrative Culture in the European Commission: The Cases of Competition and Environment, in: N. Nugent (რედ.), At the Heart of the Union. Studies of the European Commission, მე-2 გამ., Hondmills 2000, გვ. 73, 74; *Onkar Prasad Dwivedi*, Administrative Culture and Values: Approaches, in: J. G. Jabbara/O.P. Dwivedi (რედ.), Administrative Culture in a Global Context, Wgitby (ON) 2005, გვ. 19, 20 (“administrative culture, understood here in its broadest sense as the modal pattern of values, beliefs, attitudes and predispositions that characterize and identify any given administrative system”).

⁴⁷ *Kalypso Nicolaidis/Rachel Kleinfeld*, Rethinking Europe’s „Rule of Law“ and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma (SIGMA-Paper No. 49), Paris (OECD) 2012.

⁴⁸ შდრ. ევროპის საბჭო კოპენჰაგენი, 21-22 ივნისი 1993 წ., თავმჯდომარეობის დასკვნები დოკ. SN 180/1/93, გვ. 13.

თლებრივ-სახელმწიფოებრივი წესრიგის დამკვიდრებასთან დაკავშირებული მოთხოვნების კუთხით, ეს ანგარიში ხაზს უსვამს იმას, რომ განვერ-
ანების პროცედურების ფარგლებში, ყურადღება უნდა მიექცეს შესაბამისი
ქვეყნის სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი კულტურის მდგრად განვითა-
რებას, „culture of the Rule of Law“-ს და ზოგადად, შეფასებისას უფრო დიდი
მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს სოციო-კულტურული რეალობის ანალიზს.⁴⁹
აქედან გამომდინარე, ადმინისტრაციის სისტემის „სამართლებრივ-სახელ-
მწიფოებრივად“ კვალიფიკაციისთვის არ არის საკმარისი მხოლოდ კანო-
ნისმიერი რეგულაციების მიღება, როგორცაა, მაგ., თანამედროვე ზოგადი
ადმინისტრაციული კოდექსი ან ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი,
რომლებიც აწესრიგებენ მოქალაქის სასამართლოს წესით დაცვას საჯარო
მმართველობის წინააღმდეგ. ამას უნდა დაემატოს აგრეთვე ადმინისტრა-
ციული ორგანოებისა და მოსამართლეების ძირითად სამართლებრივ-სა-
ხელმწიფოებრივ პრინციპებზე ორიენტირებული ქცევა, რაც უნდა აკმაყო-
ფილებდეს, სახელდობრ უანგარობის, ღირებულებების მიმართ ერთგულე-
ბის, ობიექტურობისა და მიუკერძოებლობის კრიტერიუმებს.⁵⁰

ქვეყნის საჯარო სამსახურში სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი ღირე- 25
ბულებების დასამკვიდრებლად ან მათი ინტენსივობის შესანარჩუნებლად
საჭიროა გონივრული სტრატეგიული საკადრო მენეჯმენტი. რა თქმა უნდა,
უარს ვერ ვიტყვით ისეთი რეპრესიული ინსტრუმენტების გამოყენებაზე,
როგორებიცაა დისციპლინური ღონისძიებები წესების განზრახ დარღვევის-
თვის; აგრეთვე აუცილებელია, კორუფციული ქმედება, რომელიც გულისხ-
მობს საჯარო თანამდებობის გამოყენების გზით სარგებლის მიღებას, იყოს
სისხლისსამართლებრივად დასჯადი. თუმცა უკვე სწავლების პერიოდში და
შემდგომ კვალიფიკაციის ამაღლებისას განსაკუთრებული ადგილი უნდა
ეკავოს სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი და მოქალაქეების კეთილდ-
ღობაზე მორგებული ქცევის სტანდარტების სწავლებას. ბევრ ქვეყანაში
ამ მიზნის მისაღწევად შეიმუშავეს ქცევის კოდექსი საჯარო მმართველო-
ბისთვის, რომელიც გამოიყენება საორიენტაციოდ. ეს აგრეთვე ეთიკის
კოდექსად წოდებული წესების კრებულები, მართალია, ხშირად სამართ-
ლებრივი წარმოების წესებთან არის კავშირში, თუმცა ძირითადად შეიცავს
სამართალგარეშე ქცევის დირექტივებს. მიუხედავად ამისა, კადრების მე-
ნეჯმენტის ამ ინსტრუმენტებს სულ უფრო ხშირად უკავშირებენ სამართ-

⁴⁹ Nicolaidis/Kleinfeld (შენიშ. 3), გვ. 19 და შემდ.

⁵⁰ იხ. Karl-Peter Sommermann, Brauchen wir eine Ethik des öffentlichen Dienstes?, in: Verwal-
tungsarchiv ტომ. 89 (1998), გვ. 290, 292 და შემდ.

ლებრივ ინსტრუქციებს, როგორც ამას დიდი ხნის განმავლობაში ადგილი ჰქონდა საფრანგეთში პროფესიულ დეონტოლოგიასთან დაკავშირებით⁵¹. შედარებით ახლო წარსულიდან მაგალითები – ეს არის 2007 წლის ესპანური ძირითადი წესდება საჯარო სამსახურის შესახებ, რომელიც ცალკე თავის სახით ახდენს დეტალურად განერილი ქცევის კოდექსის (*Código de conducta*) სტანდარტიზაციას⁵². იქ წარმოდგენილი ვალდებულებები საკმაოდ სცილდება გერმანულ სამოხელეო სამართალში წარმოდგენილ მოხელეთა ძირითად ვალდებულებებს. აღნიშვნის ღირსია აგრეთვე ბრიტანული *Constitutional Reform and Governance Act 2010*⁵³, რომელიც სავალდებულოდ აწესებს საჯარო სამსახურისთვის ქცევის კოდექსის გამოცემას.

- 26 ადმინისტრაციული კულტურის მნიშვნელობის გაცნობიერებით, ევროკავშირის სამართლის ეფექტური და მოქალაქეების კეთილდღეობაზე მორგებული იმპლემენტაციის კუთხით ძირითად კანონად მიჩნეულ, ძირითადი უფლებების ევროპულ ქარტიაში⁵⁴ შევიდა კარგი მმართველობის უფლება (41-ე მუხ.). ამით ინტეგრაციის პროცესი აშკარად სულ უფრო მეტად მიმართულია ადმინისტრაციულ-კულტურული სუბსტრუქტურების დაახლოებაზე. მართალია ძირითადი უფლებების ევროპული ქარტიის 41-ე მუხლში ჩადებული ფუნდამენტური უფლება კარგ მმართველობაზე⁵⁵ და ამ მუხლის კონკრეტიზაციისთვის ევროპის სახალხო დამცველის მიერ შემუშავებული „ევროპული კოდექსი კარგი ადმინისტრაციული პრაქტიკისთვის“,⁵⁶ პირველ რიგში, მხოლოდ ევროკავშირის ორგანოებზე ვრცელდება, თუმცა სტან-

⁵¹ შდრ. *Nicole Decoopman*, *Droit et déontologie: contribution à l'étude des modes de régulation*, in: *Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, Les usages sociaux du droit*, Paris 1989, გვ. 88 და შემდ.; *Christian Vigouroux*, *Déontologie des+ fonctions publiques*, მე-2 გამ., Paris 2012.

⁵² იხ. კანონის 52-ე და შემდ. მუხლები 7/2007 (*Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*), B.O.E. núm. 89, 13.4.2007 წ.

⁵³ 2010 Chapter 25.

⁵⁴ თავდაპირველად ძირითადი უფლებების ქარტია, როგორც ევროპარლამენტის, ევროსაბჭოსა და ევროკომისიის ერთობლივი დეკლარაცია გამოიცა 7.12.2000 წ. (*ABI. Nr. C 364 v. 18.12.2000*); ლისაბონის 13.12.2007 წ. ხელშეკრულების საფუძველზე (*ABI. Nr. C 83/13, 30.3.2010 წ.*; *BGBI. 2008 II, 1038; Ber. 2010 II, გვ. 151*), რომელიც ძალაში შევიდა 1.12.2009 წ. მას მიენიჭა ძირითადი კანონის ხარისხი (ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-6 მუხ, პირველი ნაწ.).

⁵⁵ ცალკეული ქვეყნების კონსტიტუციის დონეზე პირდაპირ მოწესრიგებულია თავდაპირველად ფინეთის კონსტიტუციის 21-ე მუხ.

⁵⁶ კოდექსი შემუშავდა ევროპის სახალხო დამცველის მიერ და 6.9.2001 წ. მიღებულ იქნა ევროპარლამენტის მიერ (ბროშურა ლუქსემბურგი 2001).

დარტები ამასობაში უკვე წარმოადგენს საერთო-ევროპული დისკუსიის ნაწილს.⁵⁷ ეს დისკუსია მიმდინარეობს ევროსაბჭოში, რომლის წევრი საქართველოც არის, და მან იქ უკვე კონკრეტული სახე მიიღო, მაგ., მინისტრთა კომიტეტის წევრი სახელმწიფოების მისამართით 2007 წ. მიღებულ კარგი მმართველობის⁵⁸ თაობაზე რეკომენდაციაში. როგორც კოდექსში, ასევე რეკომენდაციაში სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი და მოქალაქეთა კეთილდღეობაზე მორგებული პროცედურები წინა პლანზეა წამოწეული, კოდექსში დამატებით წარმოდგენილია ინდივიდუალური ქცევის სტანდარტები. ამერიკის შეერთებულ შტატებში მიმდინარე ხანგრძლივმა დისკუსიამ საჯარო სამსახურის ეთიკასთან დაკავშირებით⁵⁹ ყველა ევროპული სახელმწიფო მოიცვა⁶⁰. საერთო ჯამში შეიძლება დავასკვნათ, რომ სამართლებრივი და სამართალგარეშე ქცევის სტანდარტების შემაკავშირებელი დისკუსია ეთიკის შესახებ თავის წვლილს შეიტანს ადმინისტრაციული პროცედურების სტრუქტურასთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან ცვლილებებში, ისევე როგორც ადმინისტრაციული კულტურების ტრანსფორმაციის პროცესში და, შესაბამისად, აგრეთვე ცალკეული ქვეყნების ადმინისტრაციული კულტურების დაახლოებაში⁶¹.

⁵⁷ შდრ. *Lord Millett*, The Right to Good Administration in European Law, in: Public Law 2002, გვ. 309 და შემდ. (320-ე და შემდ. გვერდებზე იხ. ბრიტანულ სამართალთან შემხებლობაში მყოფი პუნქტები); *Martina Lais*, Das Recht auf eine gute Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, in ZeuS 2002, გვ. 447 და შემდ.; *Beatriz Tomás Mallén*, El derecho fundamental a una buena administración, Madrid 2004 (ესპანურ სამართალში არსებული შესაბამისი პრინციპების ანალიზით); *Rhita Bousta*, Essai sur la notion de bonne administration en droit public, Paris 2010; *Emilie Chevalier*, Bonne administration et Union européenne, Bruxelles 2014.

⁵⁸ Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration (შესავალში წარმოდგენილია მითითება ადრე გაკეთებულ რეკომენდაციებზე ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედების სტანდარტებთან დაკავშირებით).

⁵⁹ იხ. *Karl-Peter Sommermann*, Brauchen wir eine Ethik des öffentlichen Dienstes?, in: Verwaltungsarchiv ტომ. 89 (1998), გვ. 290, 292 და შემდ.; *Nathalie Behnke*, Ethik in Politik und Verwaltung. Entstehung und Funktionen ethischer Normen in Deutschland und den USA, Baden-Baden 2004.

⁶⁰ შდრ. *Olivia Seifert*, Codes of Conduct, in: H. Hill (რედ.), Verwaltungsmodernisierung im europäischen Vergleich, Baden-Baden 2009, გვ. 113 და შემდ.

⁶¹ იხ. *Chevalier*, Bonne administration (შენიშ. 52), გვ. 311 და შემდ.; *Karl-Peter Sommermann*, Gemeineuropäische Verwaltungskultur als Gelingensbedingung europäischer Integration?, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2015, გვ. 449 და შემდ.

V. დასკვნა

27 დემოკრატიულ და სამართლებრივ სახელმწიფოში ცალკეული მოქალაქის ღირსება და თავისუფლება, ისევე როგორც მისი განვითარება საზოგადოების შიგნით, წარმოადგენს სახელმწიფო ქმედების მთავარ ორიენტირს. ამისათვის აუცილებელია საჯარო მმართველობა, რომლის სანიმუშო მოდელია თანამედროვე სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი საჯარო სამსახური, რომლისთვისაც, თავის მხრივ, საგნობრივ კომპეტენციასთან ერთად სახელმძღვანელო პრინციპებია: მოქალაქეთა უფლებების პატივისცემა, ობიექტურობა, თანასწორობის პრინციპზე ორიენტირებული ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა, ასევე, ეკონომიკური ეფექტურობის მასშტაბებზე ორიენტაცია და მოქალაქეთა კეთილდღეობაზე მორგებულობა. მხოლოდ შესაბამისი ადმინისტრაციული კულტურის განვითარების შემთხვევაში არის შესაძლებელი კანონის მიერ კონკრეტიზებული სამართლებრივი სახელმწიფოს სრულყოფილი პოტენციალის გამოვლენა.

DIE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG IM DEMOKRATISCHEN UND SOZIALEN RECHTSSTAAT

Karl-Peter Sommermann

Gliederung

I. Einführung	41
II. Konstitutionsprinzipien des demokratischen und sozialen Rechtsstaats	42
1. Der Rechtsstaat und rule of law: das Freiheitsparadigma	42
a) Der Begriff des <i>Rechtsstaats</i>	43
b) Der Begriff der <i>rule of law</i>	44
c) Die Fusion von Rechtsstaat und rule of law im Völkerrecht und im Recht der Europäischen Union	45
2. Der demokratische Rechtsstaat: das Verantwortungsparadigma	46
3. Der soziale Rechtsstaat: das Vorsorge- und Förderparadigma	49
III. Funktionen der öffentlichen Verwaltung im demokratischen und sozialen Rechtsstaat	51
1. Gesetzesvollzug	51
2. Grundrechtsverwirklichungsfunktion	53
3. Ordnungs-, Schutz- und Dienstleistungsfunktion	53
4. Demokratische Funktion	55
IV. Außerrechtliche Voraussetzungen für einen funktionierenden Rechtsstaat: die Entwicklung einer Rechtsstaatskultur	55
V. Fazit	59

I. EINFÜHRUNG

Die Verfassung Georgiens von 1995 bringt in ihrer Präambel den Willen des georgischen Volkes zum Ausdruck, eine demokratische Gesellschaftsordnung und einen sozialen Rechtsstaat aufzubauen. Damit hat sich der georgische Verfassungsgeber einem Staatsideal angeschlossen, das als das in Europa herrschende bezeichnet werden kann und eng mit den Zielen des Europarates¹ und der Europäischen Menschenrechtskonvention² verknüpft ist. Der demokratische und soziale Rechtsstaat stellt nicht nur an den Gesetzgeber, sondern auch an die exekutive Gewalt, insbesondere die öffentliche Verwaltung hohe

¹ Vgl. Abs. 2 der Präambel und Art. 3 der Satzung des Europarats von 1949 (CETS No. 001).

² Vgl. Abs. 4 der Präambel der Europäischen Menschenrechtskonvention (CETS No. 005).

Anforderungen. Diese sollen in der folgenden Analyse herausgearbeitet werden. Zunächst wird nach den Konstitutionsmerkmalen des demokratischen und sozialen Rechtsstaates gefragt (I), sodann werden die Funktionen der öffentlichen Verwaltung im demokratischen und sozialen Rechtsstaat in den Blick genommen (II), um schließlich der Frage nachzugehen, welche Voraussetzungen zusätzlich zu dem rechtlichen Rahmen gegeben sein müssen, damit sich ein funktionierender Rechtsstaat entfalten kann (III). Ein Fazit schließt die Betrachtungen ab (IV).

II. KONSTITUTIONSPRINZIPIEN DES DEMOKRATISCHEN UND SOZIALEN RECHTSSTAATS

- 29 Der demokratische und soziale Rechtsstaat ist ein Rechtsstaat, der besondere Qualifizierungen aufweist, nämlich die Verknüpfung mit den Prinzipien der Demokratie und des Sozialstaates. Eine Klärung des Verhältnisses der drei Prinzipien untereinander setzt eine nähere Bestimmung ihrer Inhalte voraus.

1. Der Rechtsstaat und rule of law: das Freiheitsparadigma

- 30 Häufig heißt es, der *Rechtsstaat* sei ein Staat, in dem die öffentliche Verwaltung auf der Grundlage von Gesetzen handle. Gleiches wird von der *rule of law* gesagt³, dem verfassungsrechtlichen Leitprinzip des angelsächsischen Rechts, das mit dem kontinentaleuropäischen Rechtsstaatsprinzip eng verwandt ist, jedoch deutliche Unterschiede in Entstehung und Ausprägung aufweist. Für beide Prinzipien ist die Aussage, dass sie auf die Herrschaft von Gesetzen, nicht die Herrschaft von Menschen gründen, für sich genommen zutreffend; sie bringt aber nicht das Wesen des Rechtsstaates bzw. der *rule of law* zum Ausdruck. Auch Diktaturen stützen Willkürakte häufig auf geschriebenes Recht. Das Handeln auf der Grundlage von Gesetzen ist mit anderen Worten notwendige, hingegen nicht hinreichende Bedingung des Rechtsstaates bzw. der *rule of law*. Entscheidend für das Verständnis ist vielmehr, dass beide Prinzipien von Anfang an eng mit dem Prinzip individueller Freiheit verbunden waren.⁴

³ A.W. Bradley/K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 14. Aufl., Harlow u.a. 2007, S. 95.

⁴ Im Sinne dieser Deutung des Legalitätsprinzips etwa H.W.R. Wade/C.F. Forsyth, *Administrative Law*, 11. Aufl., Oxford 2014, S. 4: "The primary purpose of administrative law is to keep the powers of government within their legal bounds, so as to protect the citizens against their abuse."

a) Der Begriff des Rechtsstaats

Was die Entstehung des Rechtsstaatskonzepts anbetrifft, so waren der Schutz 31 und die Förderung der individuellen Freiheit materielles Leitprinzip. Als *Robert von Mohl* (1799-1875) dem Begriff des „Rechtsstaats“ Konturen gab, knüpfte er an die Staatsphilosophie von *Immanuel Kant* (1724-1804) an, der die Sicherung der Freiheit durch Gesetze zum höchsten Staatszweck erklärt hatte.⁵ Ein Rechtsstaat könne, so schrieb Mohl in seinem zuerst 1832/34 erschienenen Werk „Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates“, „keinen andern Zweck haben, als den: das Zusammenleben des Volkes so zu ordnen, dass jedes Mitglied desselben in der möglichst freien und allseitigen Übung und Benützung seiner sämtlichen Kräfte unterstützt und gefördert werde“.⁶ In Frankreich war es zuerst *Raymond Carré de Malberg* (1861-1935), der den Unterschied zwischen einem Gesetzesstaat (*État légal*) und einem Rechtsstaat (*État de droit*) herausarbeitete: Der reine Gesetzesstaat ziele auf die umfassende Bindung der Verwaltung an die Gesetze, gleich ob Rechte der Einzelnen betroffen seien oder nicht, der Rechtsstaat werde demgegenüber vor allem im Interesse der Bürger und zur Sicherung ihrer Individualrechte gegen Staatswillkür errichtet.⁷ In Deutschland wurden bei der weiteren Konkretisierung der Rechtsstaatlichkeit freilich früh die formellen Voraussetzungen für den Freiheitschutz wie Gesetzmäßigkeit, Rechtssicherheit und Rechtsschutz betont. Die Verbindung zu dem von Robert von Mohl formulierten inhaltlichen Ziel schien eine Zeitlang verloren zu gehen. Wenig hilfreich waren auch Tendenzen, eine Re-Materialisierung des Rechtsstaates durch seine Gleichsetzung mit einem „Gerechtigkeitsstaat“ zu betreiben. Denn mit dem Begriff der Gerechtigkeit kann – wie namentlich die deutsche Geschichte gezeigt hat – wegen seiner Offenheit immer wieder Missbrauch betrieben werden.⁸ In Übereinstimmung mit den zentralen Werten der Grundrechtsdemokratien und

⁵ Vgl. *Immanuel Kant*, Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis, 1793, Theorie-Werkausgabe (hrsg. von W. Weischedel), Bd. 11, S. 125, 154 f.; *ders.*, Die Metaphysik der Sitten: 1. Teil: Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre, Königsberg 1997, Theorie-Werkausgabe, Bd. 8, S. 305, 337.

⁶ *Robert von Mohl*, Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates, 2. Aufl., Bd. 1, Tübingen 1844, § 2 (S. 8).

⁷ *Raymond Carré de Malberg*, Contribution à la Théorie générale de l'Etat, Bd. 1, Paris 1920, S. 488 ff.

⁸ Vgl. *Karl-Peter Sommermann*, Taugt die Gerechtigkeit als Maßstab der Rechtsstaatlichkeit?, in: JURA 1999, S. 337, 340 f.

konzeptuellen Entstehungsgeschichte hat sich jedoch in den zurückliegenden Jahrzehnten der Schutz der Menschenwürde und die Förderung der individuellen Freiheit als materielle Grundorientierung des Rechtsstaats durchgesetzt.⁹

b) Der Begriff der *rule of law*

- 32 Dem angelsächsischen Konzept der *rule of law*, deren Ursprung bis ins Mittelalter zurückreicht, hat maßgeblich *Albert Venn Dicey* (1835-1922) Gestalt gegeben. In seinem Werk „Introduction to the Study of the Law of the Constitution“ schrieb er, dass die *rule of law* erstens die absolute Herrschaft des ordentlichen Rechts gegenüber dem Einfluss willkürlicher Macht bedeute, zweitens Gleichheit vor dem Gesetz und drittens – dies sei ein Spezifikum Englands – die Herleitung der Verfassung aus den Rechten der Einzelnen.¹⁰ In England war die *rule of law* von Anfang an eng mit der Parlamentssoveränität verbunden,¹¹ während in Deutschland im 19. Jahrhundert zunächst noch das monarchische Prinzip herrschte.¹² In England wurde beim Freiheitsschutz von Anfang an der Schwerpunkt auf die Bereitstellung von Schutzverfahren gelegt, wie etwa das seit dem Mittelalter entwickelte Institut des *habeas corpus* zeigt.

⁹ Vgl. *Karl-Peter Sommermann*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, Tübingen 1997, S. 211 ff. mit weiteren Nachweisen. Vgl. auch *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Rechtsstaat, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, 3. Aufl., Heidelberg 2004, § 28, S. 541, 558 f.; *Johannes Masing*, Der Rechtsstatus des Einzelnen im Verwaltungsrecht, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/A. Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 2. Aufl., München 2012, § 7, S. 437, 443: „Der Staat hat seine Rechtfertigung in der Freiheit seiner Bürger, aus der allein er sich legitimiert, er ist nur um ihrer willen da. Das freie Subjekt ist das a priori des modernen Verfassungsstaates und letzte Instanz jeglicher Legitimität.“

¹⁰ *Albert Venn Dicey*, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 1885, hier zitiert nach der 8. Aufl., London 1915 (Neudruck 1982), Part II Chap. IV (S. 120 f.).

¹¹ Das Prinzip der Parlamentssoveränität schließt bis heute eine richterliche Kontrolle von Gesetzen aus, vgl. bereits *Dicey*, ebd., Part I Chap. II (S. 39): „These then are the three traits of Parliamentary sovereignty as it exists in England: first, the power of the legislature to alter any law, fundamental or otherwise, as freely and in the same manner as other laws; secondly, the absence of any legal distinction between constitutional and other laws; thirdly, the non-existence of any judicial or other authority having the right to nullify an Act of Parliament, or to treat it as void or unconstitutional.“

¹² Bald jedoch wurde, wie die Paulskirchenverfassung von 1849 (insbesondere § 126 lit. g) zeigte, die Idee einer gerichtlichen Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen zu einem wesentlichen Element der Rechtsstaatsdebatte. Aber erst nach dem Zweiten Weltkrieg setzte sich die verfassungsgerichtliche Kontrolle in Deutschland durch.

c) Die Fusion von Rechtsstaat und rule of law im Völkerrecht und im Recht der Europäischen Union

Wenngleich *Rechtsstaat* einerseits und *rule of law* andererseits weiterhin verschiedene Konnotationen aufweisen, die in der unterschiedlichen Verfassungsgeschichte und Rechtskultur wurzeln, so wurden beide Konzepte im internationalen Gebrauch in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts doch schrittweise verbunden, was sich in der Übersetzung von „Rechtsstaat“ mit „rule of law“ (und vice versa), d.h. in einem synonymen Gebrauch beider Begriffe manifestiert.¹³ Dies gilt auch für den Sprachgebrauch in der Europäischen Union, wo der Begriff „Rechtsunion“ (Rechts-Union in Analogie zu Rechts-Staat) mit „union based on the rule of law“ übersetzt wird.¹⁴

Als konsensfähiger materieller Gehalt der *rule of law* bzw. des Rechtsstaatsprinzips in Europa kann heute der Schutz der Menschenwürde und individuellen Freiheit betrachtet werden (*materielle Rechtsstaatlichkeit*). Zur Verwirklichung dieses Ziels haben sich eine Reihe organisatorischer, prozeduraler und formeller Prinzipien oder Elemente herausgebildet (*formelle Rechtsstaatlichkeit*). Die wichtigsten sind:¹⁵

- Gewaltenteilung zur Verhinderung von Machtkonzentration;
- Gesetzmäßigkeit der Verwaltung;
- Publizität der Rechtsordnung;
- Rechtssicherheit, die sich unter anderem in der Bestimmtheit der Gesetze und sonstigen staatlichen Regelungen, einer Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung und Vertrauensschutz der Bürger, insbesondere Schutz vor unvorhersehbaren rückwirkenden Gesetzen, manifestiert;
- das Verbot willkürlichen Handelns, was das Gebot der Unparteilichkeit und der Gleichbehandlung einschließt sowie eine Pflicht der Verwaltungsbehörden, ihre Entscheidungen zu begründen;

¹³ Dazu *Karl-Peter Sommermann*, Entwicklungsperspektiven des Rechtsstaates: Europäisierung und Internationalisierung eines staatsrechtlichen Leitbegriffs, in: S. Magiera/K.-P. Sommermann (Hrsg.), Freiheit, Rechtsstaat und Sozialstaat in Europa. Forschungssymposium anlässlich der Emeritierung von Universitätsprofessor Dr. iur. Dr. rer. pol. Detlef Merten, Berlin 2007, S. 75-90.

¹⁴ Vgl. nur das Urteil des EuGH v. 3.10.2013, Rs. C-583/11 P, Rdnr. 91.

¹⁵ Vgl. im einzelnen *Schmidt-Aßmann*, Rechtsstaat, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts (Anm. 8), S. 541-612; *Karl-Peter Sommermann*, Art. 20 GG, in: H. v. Mangoldt/F. Klein/ C. Starck (Hrsg.), Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Bd. 2, 6. Aufl., München 2010, S. 92-139 (Rdnr. 226-328) mit rechtsvergleichenden Hinweisen.

- die Verhältnismäßigkeit staatlicher belastender Eingriffe;
- die Bereitstellung eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes gegenüber der Verwaltung, der – um nicht zu spät zu kommen – auch Instrumente eines Eilrechtsschutzes vorsehen muss, und
- die Existenz eines Systems der Staatshaftung.

Im Folgenden wird der Begriff Rechtsstaat in diesem übergreifenden, zugleich die Grundprinzipien der *rule of law* integrierenden Sinne gebraucht.

2. Der demokratische Rechtsstaat: das Verantwortungsparadigma

- 35 Soll das Recht seine freiheitsschützende Funktion effektiv erfüllen, so muss seine Entstehung letztlich demokratischen Entscheidungsprozessen überantwortet werden und müssen auch diese einer Verfassungskontrolle unterworfen sein. Autokratische Rechtsetzung durch einen Monarchen oder Diktator kann wie dargelegt keine Grundlage für einen Rechtsstaat bieten, und ohne *checks and balances* kann ein Machtmissbrauch nicht verhindert werden.¹⁶
- 36 Das Prinzip des demokratischen Rechtsstaates fordert aber nicht nur, dass die Exekutive auf der Grundlage demokratisch verabschiedeter Gesetze handelt, sondern auch, dass sie selbst demokratisch legitimiert und dem Parlament gegenüber verantwortlich ist.¹⁷ Die Legitimation der Exekutive und damit der Öffentlichen Verwaltung folgt aus der Ernennung ihrer Mitglieder durch ihrerseits demokratisch legitimierte Amtsinhaber, auf staatlicher Ebene also letztlich aus der demokratischen Legitimation der Regierung und ihrer Mitglieder. Diese leiten ihre demokratische Legitimation entweder von der Wahl des Regierungschefs durch das von den Bürgern gewählte Parlament ab (so in der parlamentarischen Demokratie) oder von der Bestellung durch einen direkt gewählten Präsidenten (so üblicherweise in der Präsidentialdemokratie). In beiden Spielarten der Demokratie sehen die Verfassungen in der Regel eine Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament vor, welches seine Kontrolle durch

¹⁶ Vgl. bereits Alexander Hamilton, The Federalist No. 9 (1787), in: The Federalist (hrsg. von J. E. Cooke), Middletown/Conn. 1961, S. 50, 51: „The regular distribution of power into distinct departments – the introduction of legislative ballances and checks – the institution of courts composed of judges, holding their offices during good behaviour – the representation of the people in the legislature by deputies of their own election – these are either wholly new discoveries or have made their principal progress towards perfection in modern times.“

¹⁷ Karl-Peter Sommermann, Demokratiekonzepte im Vergleich, in: H. Bauer/P. M. Huber/K.-P. Sommermann (Hrsg.), Demokratie in Europa, Tübingen 2005, S. 191, 203 ff.

Befugnisse wie das Interpellationsrecht oder ein Misstrauensvotum ausüben kann. Die Regierung kann freilich für Fehler oder Versäumnisse der Verwaltung insgesamt nur dann verantwortlich gemacht werden, wenn die Exekutive hierarchisch aufgebaut ist, das heißt die jeweils höhere Ebene ein Weisungsrecht gegenüber der jeweils untergeordneten Ebene besitzt, sowohl bezogen auf den Behördenaufbau als auch auf die Personalstruktur innerhalb der Behörden.

Problematisch unter dem Gesichtspunkt des demokratischen Rechtsstaats sind 37 daher unabhängige Regulierungsbehörden,¹⁸ sofern sie nicht der Weisung eines Regierungsmitglieds unterworfen sind, es sei denn, eine parlamentarische Kontrolle ist auf andere Weise, etwa durch die Einrichtung eines unmittelbar für die Behörde zuständigen parlamentarischen Kontrollausschusses, sichergestellt.¹⁹ Anders verhält es sich bei Selbstverwaltungskörperschaften. Wenn diese durch die Verfassung oder durch einfache Gesetze mit Leitungsorganen ausgestattet werden, deren Vertreter nach demokratischen Grundsätzen von den Mitgliedern der Körperschaft gewählt werden, wird die Autonomie, d.h. auch die fehlende Weisungsabhängigkeit der Leitungsorgane, durch die quasi-demokratische Kontrolle in der Körperschaft selbst legitimiert und insoweit die Legitimation durch das gesamte Staatsvolk durch die eines „Teilvolkes“ substituiert. Die Legitimation wird somit zweifach vermittelt:²⁰ hinsichtlich des gesetzlichen Rahmens durch das unmittelbar vom Staatsvolk gewählte Parlament, hinsichtlich der handelnden Organe der Körperschaft durch die Mitglieder der Körperschaft.

Neben der kommunalen Selbstverwaltung, die in der Regel in der Verfassung 38 selbst vorgesehen ist (vgl. Art. 2 Abs. 4 der georgischen Verfassung), betrifft diese Konstellation auch die sogenannten funktionellen (nicht territorial radiierten) Körperschaften wie z.B. Universitäten, Rechtsanwaltskammern, Ärztekammern und Sozialversicherungsträger, je nach Ausgestaltung in der konkreten Rechtsordnung. Durch den gesetzlichen Rahmen bleiben aber auch diese Körperschaften in den demokratischen Gesamtzusammenhang eingebunden.

¹⁸ Vgl. *Oriol Mir Puigpelat*, *Globalización, Estado y Derecho – Las Transformaciones del Derecho Administrativo*, Madrid 2004, S. 138 ff.; *Didier Truchet*, *Droit administratif*, Paris 2008, S. 109.

¹⁹ Dazu *Georg Hermes*, *Legitimationsprobleme unabhängiger Behörden*, in: H. Bauer/P. M. Huber/K.-P. Sommermann (Hrsg.), *Demokratie in Europa*, Tübingen 2005, S. 457, 476 ff.

²⁰ *Eberhard Schmidt-Aßmann*, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, 2. Aufl., Berlin/Heidelberg/New York 2004, S. 93 f. (Rdnr. 88 ff.).

39 Zu den Ausprägungen des demokratischen Rechtsstaats wird heute häufig auch die Bürgerbeteiligung in bestimmten Verwaltungsverfahren, insbesondere bei der Planung von Großvorhaben gerechnet. Hier ist freilich zu unterscheiden: Sobald es um die Geltendmachung eigener Rechte (z.B. aus dem Eigentum fließender Rechtspositionen) geht, ist die Verfahrensbeteiligung rechtsstaatlich geboten; der Einzelne soll seine Rechte frühzeitig verteidigen können. Dies entspricht dem allgemeinen rechtsstaatlichen Gebot einer Anhörung Betroffener vor Erlass eines belastenden Verwaltungsakts. Sobald hingegen die Verfahrensbeteiligung die Artikulation der Interessen, Kenntnisse und Meinungen der Bürger ermöglichen soll, geht es um die Wahrnehmung von Kommunikationsgrundrechten. Die Beteiligung am Willensbildungsprozess der Behörde kann insoweit als Teilhabe an der demokratischen Meinungsbildung, hingegen nicht als ein die (immer auf das Gesamtvolk bezogene) demokratische Legitimation ersetzendes Verfahren betrachtet werden²¹. Die Behörde kann daher zwar aus der Beteiligung wichtige Informationen gewinnen, die bei der Ausübung des Ermessens zu berücksichtigen sind. Jedoch ist sie in keiner Weise an die Ansicht der sich beteiligenden Bürger gebunden. Sie ist nur der Verfassung und dem Gesetz und damit dem Gemeinwohl verpflichtet und darf bei der Ausübung von Ermessen nicht Gruppeninteressen den Vorrang einräumen. Zum Gemeinwohl zählt im freiheitlichen Verfassungsstaat auch die Achtung der individuellen Rechte. Diese können Gruppeninteressen entgegenstehen.

40 Eine weitere Ausprägung des demokratischen Rechtsstaats ist das Transparenzgebot. Für die Zurechnung von Verantwortung ist es unumgänglich, die Funktionsweise der Staatsorgane und ihre maßgeblichen Akteure, das Verfahren der Entscheidungsfindung sowie die Kriterien und den Inhalt der Entscheidungen zu kennen. In diesem Sinne lassen sich institutionelle, prozedurale und materielle Transparenz unterscheiden.²² Dabei geht es sowohl um die generellen Handlungsstrukturen als auch um das jeweilige Vorgehen im Einzelfall. Für eine rationale Meinungsbildung der Bürger im demokratischen Prozess, aber auch für die Ermittlung der Verteidigungsmöglichkeiten bei Rechtsverletzungen ist eine klare Verantwortungszurechnung unerlässlich. Das Transparenzgebot darf allerdings nicht dazu führen, dass der Schutz persönlicher Daten,

²¹ Vgl. *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee (Anm. 17), S. 88 f. (Rdnr. 81).

²² Vgl. *Karl-Peter Sommermann*, La exigencia de una administración transparente en la perspectiva de los principios de democracia y del Estado de Derecho, in: R. García Macho (Hrsg.), *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, Madrid 2010, S. 11, 25.

insbesondere persönlicher Daten der Beteiligten eines Verwaltungsverfahrens, aufgehoben wird.²³ Auch der Datenschutz und damit verbunden der Schutz der Persönlichkeit, einschließlich des Schutzes von Geschäftsgeheimnissen, entspricht einer Forderung des Rechtsstaates.

Der demokratische Rechtsstaat setzt im Übrigen eine informierte und kritische 41 Öffentlichkeit voraus, was nur bei der Gewährleistung der Freiheit der Presse und anderer geeigneter Medien erreicht werden kann.²⁴ Auch die Entscheidungen der öffentlichen Verwaltung unterliegen so einer Kontrolle durch die Öffentlichkeit. Daraus erwächst die Notwendigkeit, dass die Exekutive ihre Entscheidungen klar und nachvollziehbar begründet.²⁵ Die Begründung von den Bürger belastenden Entscheidungen ist überdies ein Gebot der Rechtsstaatlichkeit bezogen auf den oder die von der Maßnahme unmittelbar Betroffenen. Nur bei Kenntnis der Begründung kann sich der Einzelne wirksam gegen belastende Verwaltungsakte verteidigen. Sichergestellt werden muss zugleich, dass der Einzelne die Rechtsbehelfe kennt, mit denen er sich gegen hoheitliche Maßnahmen wehren kann. Dazu dient die Belehrung über die zulässigen Rechtsbehelfe, die jedem belastenden Verwaltungsakt beizufügen sind. Sowohl die Rechtsbehelfe selbst (administrativer Widerspruch und/oder verwaltungsgerichtliche Klage) als auch die für den Rechtsbehelf zuständige Stelle (Behörde und/oder Gericht) und gegebenenfalls Fristen sind genau anzugeben, damit die Ausübung des Rechts auf Rechtsschutz durch den Bürger erleichtert wird.

3. Der soziale Rechtsstaat: das Vorsorge- und Förderparadigma

Die freiheitsschützende Funktion des Rechtsstaates wird durch die Verknüp- 42 fung mit dem Sozialstaatsprinzip, das heißt dem sozialen Staatsziel, nicht

²³ Dazu *Johannes Masing*, Transparente Verwaltung: Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Bd. 63 (2004), S. 377, 412 ff.

²⁴ Vgl. *Arthur Benz*, der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse, 2. Aufl., München 2008, S. 154 f.

²⁵ Vgl. *Wolfgang Hoffmann-Riem*, Eigenständigkeit der Verwaltung, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/A. Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 2. Aufl., München 2012, § 10, S. 677, 701 ff., der auch auf die das Entscheidungsverhalten beeinflussende Wirkung des Begründungserfordernisses eingeht.

aufgehoben, wie anfangs einzelne Autoren befürchteten,²⁶ sondern verstärkt. Im sozialen Rechtsstaat wird die Abwehr rechtswidriger Eingriffe durch aktive Maßnahmen des Staates zur Freiheitsförderung ergänzt. Damit kann das moderne Sozialstaatsverständnis an das ursprüngliche Rechtsstaatskonzept Robert von Mohls anknüpfen, der, wie dargelegt, die Unterstützung und Förderung des Einzelnen bei der Entfaltung seiner Persönlichkeit zu einem integralen Bestandteil des Rechtsstaates zählte.²⁷ Der soziale Rechtsstaat der modernen Gesellschaft ist ein „planender, lenkender, leistender, verteiler, individuelles wie soziales Leben erst ermöglichender Staat“²⁸. Mit welchen Strategien und welchen Handlungsformen der soziale Rechtsstaat diese Aufgaben erfüllt, bleibt weitgehend dem demokratischen Gesetzgeber überlassen. Sozialstaatsgebot und Demokratieprinzip sind dergestalt einander zugeordnet, dass die Solidaritäts-, Fürsorge-, Vorsorge- und Förderpflichten des Staates im Sinne einer sozialen Demokratie bzw. eines demokratischen Sozialstaats entscheidend vom unmittelbar demokratisch legitimierten Gesetzgeber zu konkretisieren sind. Dieser besitzt dabei einen weiten Beurteilungsspielraum. Bleibt er aber trotz dringendem Handlungsbedarf untätig, so dass er damit evident seine Handlungspflichten verletzt, können unzureichende Gesetze im Wege der Verfassungskontrolle, insbesondere durch ein Verfassungsgericht, für verfassungswidrig erklärt werden.²⁹ Die Prinzipien des sozialen Rechtsstaates sind auch bei der Anwendung der Gesetze zu beachten, insbesondere wenn der öffentlichen Verwaltung entsprechende Ermessensspielräume eingeräumt werden. Liegt beispielsweise ein Fall von Obdachlosigkeit vor, so muss die zuständige Ordnungsbehörde, die für die öffentliche Sicherheit zu sorgen hat, sicherstellen, dass die obdachlose Person eine geschützte Unterkunft erhält, damit sie nicht Schaden an Leib und Leben nimmt.

- 43 Seit den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts hat sich der soziale Rechtsstaat zunehmend in einen sozialen und ökologischen Rechtsstaat gewan-

²⁶ So insbesondere *Ernst Forsthoff*, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Bd. 12 (1954), S. 8, 27 ff.

²⁷ Siehe oben unter I 1 a.

²⁸ *Konrad Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 17. Auflage, Heidelberg 1990, § 6 III Rdnr. 212 (S. 82); vgl. auch die Analyse von *Manuel García Pelayo*, Las transformaciones del Estado contemporáneo, 2. Aufl., Madrid 1985.

²⁹ Näher dazu *Sommermann*, Staatsziele (Anm. 8), S. 436 ff.

delt, was in mehreren Verfassungen zum Ausdruck kommt.³⁰ Im Sinne des rechtsstaatlichen Hauptziels, die Menschenwürde und individuelle Freiheit zu gewährleisten, orientiert das Prinzip des ökologischen Rechtsstaats das Handeln des Staates auf die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen.³¹ Eine saubere Umwelt, Artenschutz und ein ausgeglichener Naturhaushalt dienen in dieser Perspektive auch der Erhaltung umfassender Entfaltungsmöglichkeiten des Menschen in seiner natürlichen Umwelt. In Georgien kommt das ökologische Staatsziel in Art. 37 Abs. 3 und Abs. 4 zum Ausdruck. Für die öffentliche Verwaltung bedeutet dies, dass sie die Gesetze im Lichte dieses Staatsziels auszulegen hat und der Umweltschutz ein wichtiges Ermessenskriterium bei allen umweltrelevanten Entscheidungen ist.

III. FUNKTIONEN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG IM DEMOKRATISCHEN UND SOZIALEN RECHTSSTAAT

In der öffentlichen Verwaltung begegnet der Bürger dem „arbeitenden Staat“³². 44 Als Teil der Exekutive vollzieht die Verwaltung die Gesetze, wobei sie verschiedene, auch durch die Verfassung bestimmte Funktionen in unterschiedlichen Organisationsformen wahrnimmt. Die wichtigsten Funktionen seien hier angesprochen:

1. Gesetzesvollzug

Im demokratischen Rechtsstaat gilt der Vorrang des Gesetzes. Dies heißt, dass 45 die parlamentarisch verabschiedeten Gesetze exekutiver Normsetzung vorgehen, jedenfalls soweit die Verfassung nicht einen ausschließlichen Bereich exekutiver Normsetzung vorsieht, was teilweise in Präsidialdemokratien der Fall

³⁰ Vgl. etwa Art. 24 Abs. 1 der griechischen Verfassung von 1975; Art. 9 lit. E u. Art. 66 der portugiesischen Verfassung von 1976; Art. 45 der spanischen Verfassung von 1978, Art. 21 der niederländischen Verfassung von 1983 und Art. 20a des deutschen Grundgesetzes (Verfassungsänderung von 1994).

³¹ Dazu *Sommermann, Staatsziele* (Anm. 8), S. 182 ff.; ebenso *Christian Callies, Rechtsstaat und Umweltstaat*, Tübingen 2001, S. 70.

³² Vgl. *Lorenz von Stein, Handbuch der Verwaltungslehre mit Vergleichung der Literatur und Gesetzgebung von Frankreich, England, Deutschland und Österreich*, 1. Aufl., Stuttgart 1870, S. 7: „Wie die Gesetzgebung der vollende, so ist die Verwaltung der thätige Staat.“

ist.³³ Im Allgemeinen erstreckt sich eine selbständige exekutive Rechtsetzung jedoch nicht auf die einfachgesetzliche Ausgestaltung der Grundrechte. Erst recht ist in parlamentarischen Regierungssystemen die Regelung der für das Gemeinwesen besonders wichtigen Angelegenheiten, namentlich im grundrechtsrelevanten Bereich, dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten. Gegebenenfalls kann allerdings eine nähere Konkretisierung auf die Exekutive delegiert werden. Dieser sogenannte „Vorbehalt des Gesetzes“³⁴ soll zugleich sicherstellen, dass die entscheidenden Regelungen des Gemeinwesens nicht monokratisch, sondern in einem parlamentarischen, das heißt gestuften und durch Rede und Widerrede geprägten Verfahren verabschiedet werden. Die Qualität des Verfahrens soll mit anderen Worten dem Grad der Bedeutung der zu treffenden Regelung entsprechen. Je nach gesetzlicher Ausgestaltung kann die öffentliche Verwaltung beim Vollzug der Gesetze zusätzliche konkretisierende Regelungen erlassen, die sich freilich immer an dem Gesetz und an der Verfassung messen lassen müssen. Da die zu vollziehenden Gesetze häufig komplex sind und bei der Anwendung Ermessensspielräume eröffnen, kann es sinnvoll sein, dass die Regierung Interpretations- und Ermessensrichtlinien erlässt, um so eine gleichförmige Verwaltungspraxis sicherzustellen. Solche im Unterschied zu Rechtsverordnungen lediglich dem Innenrecht zuzurechnenden Verwaltungsvorschriften³⁵ bleiben freilich durch die Gerichte voll überprüfbar; die Gerichte prüfen insbesondere, ob die Richtlinien zu einer gesetzeskonformen Rechtsanwendung führen.

³³ Vgl. z.B. die französische Verfassung, die in Art. 34 die dem Parlament vorbehaltenen Materien aufzählt. Die übrigen Materien unterliegen gemäß Art. 37 Abs. 1 einer eigenständigen Verordnungsgewalt der Exekutive. Unter den dem Parlament vorbehaltenen Materien findet sich auch die Regelung der Grundrechte. Zur extensiven Auslegung der Kompetenztitel des Art. 34 siehe *Bertrand Mathieu/Michel Verpeaux*, *Droit constitutionnel*, Paris 2004, S. 813-827.

³⁴ Dazu *Peter Lerche*, Vorbehalt des Gesetzes und Wesentlichkeitstheorie, in: D. Merten/H.-J. Papier (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Bd. 3, Heidelberg 2009, § 62, S. 301, 304 ff.; *Karl-Peter Sommermann*, Art. 20 GG, in: H. v. Mangoldt/F. Klein/ C. Starck (Hrsg.), *Kommentar zum Bonner Grundgesetz*, Bd. 2, 6. Aufl., München 2010, S. 1, 118 ff. (Rdnr. 273 ff.); *Aldo Sandulli*, *La proporzionalità del azione amministrativa*, Padova 1998; *Carlos Bernal Pulido*, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, 4. Aufl., Bogotá 2014; Grant Huscroft/Bradley W. Miller/Grégoire Webber (ed.), *Proportionality and the Rule of law. Rights, Justification, Reasoning*, New York 2014; *Jean Baptiste Duclerq*, *Mutations du contrôle de proportionnalité dans la jurisprudence du conseil constitutionnel*, Paris 2015.

³⁵ Vgl. dazu *Matthias Ruffert*, Rechtsquellen und Rechtsschichten des Verwaltungsrechts, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/A. Voßkuhle, *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. 1, 2. Aufl., München 2012, § 17, S. 1163, 1200 ff.

2. Grundrechtsverwirklichungsfunktion

Wie bereits dargelegt, treffen das Gemeinwesen im sozialen Rechtsstaat ⁴⁶ Schutz- und Förderpflichtungen hinsichtlich seiner Bürger. Dazu zählt auch die Pflicht, die Ausübung der in der Verfassung vorgesehenen Grundrechte zu erleichtern und gegebenenfalls zu ermöglichen.³⁶ Die Grundentscheidung über die Instrumente der Wahrnehmung der Schutz- und Förderpflichten hat freilich der Gesetzgeber zu treffen. Die Verwaltung hat aber ihr Ermessen so auszuüben, dass sie stets eine Förderung der Grundrechtsverwirklichung im Blick hat. Soweit eine Gesetzesnorm Ermessen einräumt, ist sie so auszulegen, dass die Grundrechte möglichst gering beeinträchtigt beziehungsweise ihre Ausübung möglichst gefördert wird. Zentrales rechtsstaatliches Prinzip bei der Einschränkung von Grundrechten ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.³⁷ Er verlangt, dass die Verwaltung ein legitimes, im Gesetz oder in der Verfassung vorgesehenes Ziel verfolgt, dass die einschränkende Maßnahme zur Erreichung des Ziels geeignet ist, dass die Maßnahme das mildeste Mittel zur Erreichung des Ziels darstellt und im Übrigen angemessen ist. Bei der Angemessenheit ist eine Abwägung zwischen den im konkreten Fall zu erwartenden Beeinträchtigungen der Grundrechte des Bürgers einerseits und der Bedeutung des zu erreichenden Ziels andererseits vorgenommen wird.

3. Ordnungs-, Schutz- und Dienstleistungsfunktion

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist eine der herausragenden Errungenschaften ⁴⁷ des liberalen Rechtsstaates, der den Bürger vor rechtswidrigen Eingriffen des Staates und Übergriffen anderer Bürger schützen will. Die moderne öffentliche Verwaltung kennt freilich neben den großen Bereichen der Ordnungsverwaltung, wie dem Polizeirecht, dem Gewerberecht oder dem Umweltschutz, soweit es Gebote und Verbote als Instrumente des Umweltschutzes einsetzt, große Bereiche leistender und planender Verwaltung. Hierzu zählt zum einen die Sozialverwaltung, von der Sozialhilfe bis zur Gesundheitsverwaltung, zum anderen die Infrastrukturplanung, von der Raumordnung über die Bauleitplanung bis hin

³⁶ Vgl. dazu *Walter Krebs*, Rechtliche und reale Freiheit, in: D. Merten/H.-J. Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. 2, Heidelberg 2006, § 31, S. 291, 328 ff.

³⁷ Näher dazu *Detlef Merten*, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, in: D. Merten/H.-J. Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. 3, Heidelberg 2009, § 68, S. 517, 545 ff.; *Karl-Peter Sommermann*, Art. 20 GG, in: H. v. Mangoldt/F. Klein/ C. Starck (Hrsg.), Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Bd. 2, 6. Aufl., München 2010, S. 1, 130 ff. (Rdnr. 308 ff.).

zum öffentlichen Straßenbau. Als Dienstleister tritt er namentlich im Bereich der Daseinsvorsorge auf, sei es im Bereich der Energie- und Wasserversorgung, sei es bei der Müllbeseitigung oder der Bereitstellung von Verkehrsmitteln und Bibliotheken bis hin zur Raumordnung. Diese für die Daseinsvorsorge notwendigen Leistungen kann der Staat auch in Privatrechtsformen erbringen oder ihre Durchführung Privaten übertragen.³⁸ Für die letztgenannte Lösung stehen auch die zahlreichen Privatisierungen, die in den letzten Jahrzehnten in den europäischen Ländern stattgefunden haben und von denen man sich neben einer Entlastung des Staates eine – nicht immer eingetretene – effizientere Leistungserbringung verspricht.³⁹ Soweit allerdings die aus der Verfassung abzuleitenden Leistungspflichten reichen, trifft den Staat eine Überwachungs- und Gewährleistungsverpflichtung.⁴⁰ Er muss sicherstellen, dass die Privaten die notwendigen Leistungen für alle Bürger und zu vertretbaren Preisen erbringen. Notfalls muss der Staat die Erfüllung der Pflichten wieder selbst übernehmen.

- 48 Unterlässt es der Staat, wesentliche ihm durch die Verfassung aufgegebenen Schutz- oder Leistungspflichten zu erfüllen, so kann es zu einer Verletzung des sogenannten „Untermaßverbotes“ kommen.⁴¹ Da der demokratische Gesetzgeber allerdings über eine Einschätzungsprärogative verfügt, kann eine Verfassungswidrigkeit nur in Evidenzfällen festgestellt werden. Im Übrigen gilt der „Vorbehalt des Möglichen“⁴², wonach die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Staates dem Umfang der Leistungsverpflichtungen Grenzen setzt.

³⁸ Vgl. *Wolfgang Rübner*, Daseinsvorsorge und soziale Sicherheit, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. IV, 3. Aufl., Heidelberg 2006, S. 1049, 1058 ff. (Rdnm. 22 ff.); *Helmuth Schulze-Fielitz*, Grundmodi der Aufgabenwahrnehmung, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/A. Voßkuhle, *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. 1, 2. Aufl., München 2012, § 12, S. 823, 866 ff.

³⁹ Vgl. dazu *Mir Puigpelat*, *Globalización, Estado y Derecho* (Anm. 16), S. 95 ff.; *Schulze-Fielitz*, Grundmodi der Aufgabenwahrnehmung (vorige Anm.), S. 867 ff.

⁴⁰ Zur daraus sich ergebenden Notwendigkeit der Entwicklung eines „Gewährleistungsverwaltungsrechts“ insbesondere *Andreas Voßkuhle*, Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* Bd. 62 (2003), S. 266, 304 ff.

⁴¹ Vgl. dazu nur *Detlef Merten*, Grundrechtliche Schutzpflichten und Untermaßverbot, Speyer 1994; *Christian Calliess*, Die Leistungsfähigkeit des Untermaßverbots als Kontrollmaßstab grundrechtlicher Schutzpflichten, in: *Die Ordnung der Freiheit. Festschrift für Christian Starck zum siebenzigsten Geburtstag*, Tübingen 2007, S. 201-218.

⁴² Begriff des deutschen Bundesverfassungsgerichts, siehe das Urteil v. 18.7.1972 – 1 BvL 32/70 u.25/71 –, amtliche Entscheidungssammlung (BVerfGE) Bd. 33, S. 303, 333.

4. Demokratische Funktion

Die Verwaltung als „arbeitender Staat“, d.h. als der unmittelbar mit dem Bürger ⁴⁹ in Kontakt tretende Teil der Exekutive, trägt für die Anwendung der Normen in der Praxis Sorge und vermittelt dabei dem Bürger den Inhalt der in demokratischen Verfahren verabschiedeten Rechtsnormen. Durch den Dialog mit dem Bürger, sei es im Rahmen einer rechtsstaatlich vorgesehenen Anhörung, sei es im Rahmen eines Informationsaustauschs, kann die Verwaltung durch Erklärung der zugrunde liegenden Rechtsgedanken und Gemeinwohlziele die Akzeptanz des Rechts erhöhen und damit die Rechtstreue und die Grundlagen des demokratischen Rechtsstaates stärken⁴³. Ein geordnetes und transparentes Verfahren der Entscheidungsfindung trägt dazu ebenso bei, wie eine stärkere Beteiligung der Bürger bei der Ermittlung der für die Entscheidung relevanten Gesichtspunkte. Einer den Amtswaltern Orientierung und den Bürgern Sicherheit vermittelnden Strukturierung des Verwaltungsverfahrens dienen insbesondere Verwaltungsverfahrensgesetze, die die meisten europäischen Länder verabschiedet haben.⁴⁴ In ihnen sind im Allgemeinen Beteiligungsrechte der Bürger und Informationspflichten der Verwaltung ebenso geregelt wie Handlungsformen der Verwaltung. Entspricht das Verfahren den Erfordernissen rationaler Entscheidungsfindung, bezogen auf Natur und Reichweite Maßnahme, kann ihm eine gewisse „Richtigkeitsgewähr“ prädiziert werden.⁴⁵

IV. AUSSERRECHTLICHE VORAUSSETZUNGEN FÜR EINEN FUNKTIONIERENDEN RECHTSSTAAT: DIE ENTWICKLUNG EINER RECHTSSTAATSKULTUR

Obwohl in vielen Ländern rechtsstaatliche Grundsätze in der Verfassung nieder- ⁵⁰ gelegt sind und Verwaltungsverfahrensgesetze Grundlagen für objektive und unparteiliche Entscheidungen vorsehen, ist dennoch das Niveau rechtsstaatlichen Handelns sehr unterschiedlich. Offensichtlich werden die die Rechts- und Verwaltungswirklichkeit tragenden Substrukturen, namentlich die persistenten

⁴³ Vgl. *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Auflage, Berlin/Heidelberg 2004, S. 102 ff.

⁴⁴ Vgl. dazu *Karl-Peter Sommermann*, Das Verwaltungsverfahrensgesetz im europäischen Kontext: eine rechtsvergleichende Bilanz, in: H. Hill/K.-P. Sommermann/U. Stelkens/J. Ziekow (Hrsg.), 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven, Berlin 2011, S. 191, 193 ff.

⁴⁵ Vgl. *Karl-Peter Sommermann*, Administrative Decision-Making Procedures in Germany, in: K. König/H. Siedentopf (eds.), Public Administration in Germany, Baden-Baden 2001, S. 391 ff.

verwaltungskulturellen Traditionen, häufig nicht den rechtlich vorgeschriebenen Handlungsprinzipien gerecht. Angesprochen ist damit die „Verwaltungskultur“, unter der die „Orientierungsmuster“ (Meinungen, Einstellungen und Werthaltungen) verstanden werden, die das Verhalten der in der öffentlichen Verwaltung tätigen Personen bestimmen. In einem weiteren Sinne zählen hierzu auch die formalen und informalen Kommunikation-, Verfahrens- und Organisationsformen, die die Verwaltung eines Landes sowohl im Binnenbereich als auch in ihrer Wechselbeziehung mit den Bürgern prägen.⁴⁶ Die Verwaltungskultur wird naturgemäß von der politischen Kultur und der Rechtskultur eines Landes beeinflusst, letztlich auch von den Werthaltungen der Gesellschaft insgesamt. Solange eine Diskrepanz zwischen den rechtsstaatlichen Forderungen einerseits und der Verwaltungs- und Rechtskultur andererseits besteht, wird die Verwirklichung der rechtsstaatlichen Prinzipien defizitär bleiben. Es kommt dann darauf an, eine Transformation auch der Verwaltungskultur hin zu einer Rechtsstaatskultur in Gang zu setzen.

- 51 Diese Einsicht hat auch die Institutionen der Europäischen Union veranlasst, im Rahmen der Beitrittsverfahren und bei der Begleitung der Reformprozesse der neu beigetretenen Staaten zunehmend die administrativen, sozialen und kulturellen Voraussetzungen einer wirksamen Implementierung des Unionsrechts in den Blick zu nehmen. Aussagekräftig ist der im Jahr 2012 veröffentlichte Bericht zum Thema „Rethinking Europe’s ‚Rule of Law‘ and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma“, der im Auftrag der OECD und der Europäischen Kommission nach Konsultation einer Expertengruppe, der unter anderem der Europäische Bürgerbeauftragte angehörte, verfasst wurde.⁴⁷ Mit Blick auf die sog. Kopenhagen-Kriterien (Kriterien für die Aufnahme eines

⁴⁶ Vgl. *Werner Jann*, Staatliche Programme und „Verwaltungskultur“. Bekämpfung des Drogenmissbrauchs und der Jugendarbeitslosigkeit in Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, Opladen 1983, S. 28 ff.; *Klaus König*, Verwaltungskultur – Typologisch betrachtet, in: K. König/S. Kuhlmann/C. Reichard/K.-P. Sommermann/J. Ziekow (Hrsg.), Grundmuster der Verwaltungskultur, Baden-Baden 2014, S. 13; *Michelle Cini*, Administrative Culture in the European Commission: The Cases of Competition and Environment, in: N. Nugent (Hrsg.), *At the Heart of the Union. Studies of the European Commission*, 2. Aufl., Houndmills 2000, S. 73, 74; *Onkar Prasad Dwivedi*, Administrative Culture and Values: Approaches, in: J. G. Jabbara/O.P. Dwivedi (Hrsg.), *Administrative Culture in a Global Context*, Wgitby (ON) 2005, S. 19, 20 („administrative culture, understood here in its broadest sense as the modal pattern of values, beliefs, attitudes and predispositions that characterize and identify any given administrative system“).

⁴⁷ *Kalypto Nicolaidis/Rachel Kleinfeld*, Rethinking Europe’s „Rule of Law“ and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma (SIGMA-Paper No. 49), Paris (OECD) 2012.

neuen Mitgliedstaats in die Europäische Union)⁴⁸, insbesondere die Forderung der Herstellung einer tragfähigen demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung, betont der Bericht, dass in Beitrittsverfahren stärker auf die nachhaltige Entwicklung einer Rechtsstaatskultur, einer „culture of the Rule of Law“ geachtet und generell bei der Evaluierung die Analyse der sozio-kulturellen Wirklichkeit eine größere Rolle spielen müsse.⁴⁹ Für die Qualifizierung eines Verwaltungssystems als „rechtsstaatlich“ genügt mithin nicht, dass gesetzliche Regelungen, etwa ein modernes Verwaltungsverfahrensgesetz und eine Verwaltungsprozessordnung, die den gerichtlichen Schutz des Bürgers gegen die öffentliche Verwaltung regelt, verabschiedet werden. Hinzukommen muss ein an den rechtsstaatlichen Grundprinzipien orientiertes Verhalten der Verwaltungsbeamten und Richter, das namentlich den Kriterien der Uneigennützigkeit, persönliche Integrität, Objektivität und Unparteilichkeit genügt.⁵⁰

Um die rechtsstaatlichen Werte im Öffentlichen Dienst eines Landes zu verankern oder lebendig zu halten, bedarf es eines umsichtigen strategischen Personalmanagements. Gewiss kann auf repressive Instrumente wie Disziplinarmaßnahmen bei vorsätzlichen Regelverletzungen nicht verzichtet werden; auch muss korruptes, das heißt auf die Erlangung eigener Vorteile durch Ausnutzung des öffentlichen Amtes gerichtetes Verhalten strafrechtlich geahndet werden. Doch muss bereits bei der Ausbildung und später bei der Fortbildung der Vermittlung der Standards rechtsstaatlichen und bürgerfreundlichen Verhaltens ein besonderer Stellenwert zukommen. In vielen Ländern hat man zu diesem Zweck Verhaltenskodizes für die Öffentliche Verwaltung entwickelt, die als Orientierung dienen sollen. Diese auch Ethikkodizes genannten Regelwerke knüpfen zwar häufig an rechtliche Verfahrensregeln an, enthalten aber grundsätzlich außerrechtliche Verhaltensdirektiven. Dennoch werden diese Instrumente der Personalführung zunehmend mit rechtlichen Vorgaben verknüpft, wie es in Frankreich schon länger hinsichtlich der professionellen Deontologie der Fall war⁵¹. Jünge-

⁴⁸ Vgl. Europäischer Rat Kopenhagen, 21.-22. Juni 1993, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. SN 180/1/93, S. 13.

⁴⁹ Nicolaidis/Kleinfeld (Anm. 3), S. 19 ff.

⁵⁰ Dazu *Karl-Peter Sommermann*, Brauchen wir eine Ethik des öffentlichen Dienstes?, in: *Verwaltungsarchiv* Bd. 89 (1998), S. 290, 292 ff.

⁵¹ Vgl. *Nicole Decoopman*, Droit et déontologie: contribution à l'étude des modes de régulation, in: Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, *Les usages sociaux du droit*, Paris 1989, S. 88 ff.; *Christian Vigouroux*, *Déontologie des+ fonctions publiques*, 2. Aufl., Paris 2012.

re Beispiele bilden das spanische Basisstatut über den öffentlichen Dienst aus dem Jahre 2007, das in einem eigenen Kapitel einen detaillierten Verhaltenskodex (*Código de conducta*) normiert⁵². Die dort niedergelegten Pflichten gehen weit über die im deutschen Beamtenrecht niedergelegten Grundpflichten der Beamten hinaus. Bemerkenswert ist auch der britische Constitutional Reform and Governance Act 2010⁵³, der den Erlass eines Verhaltenskodex für den öffentlichen Dienst vorschreibt.

- 53 In Erkenntnis der Bedeutung der Verwaltungskultur für eine effektive und bürgerfreundliche Implementierung des Rechts der Europäischen Union wurde in die mittlerweile zum Primärrecht der Union zählende Europäische Grundrechtecharta⁵⁴ ein Recht auf gute Verwaltung aufgenommen (Art. 41). Hiermit zielt der Integrationsprozess nunmehr deutlich auf eine Annäherung der verwaltungskulturellen Substrukturen. Zwar gelten das in Art. 41 der Grundrechtecharta verankerte Grundrecht auf gute Verwaltung⁵⁵ und der zu seiner Konkretisierung vom Europäischen Bürgerbeauftragten entwickelte „Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis“⁵⁶ zunächst nur für die Unionsorgane; die Standards sind indes Teil einer gesamteuropäischen Debatte.⁵⁷ Diese wird auch im Europarat geführt, dem auch Georgien angehört, und hat dort beispielsweise in der an die Mitgliedstaaten gerichteten Empfehlung des Minis-

⁵² Siehe Art. 52 ff. des Gesetzes 7/2007 (Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público), B.O.E. núm. 89 v. 13.4.2007.

⁵³ 2010 Chapter 25.

⁵⁴ Zunächst wurde die Grundrechtecharta als gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission am 7.12.2000 verabschiedet (ABl. Nr. C 364 v. 18.12.2000); durch Vertrag von Lissabon vom 13.12.2007 (ABl. Nr. C 83/13 v. 30.3.2010; BGBl. 2008 II, 1038; Ber. 2010 II, S. 151), der am 1.12.2009 in Kraft trat, in den Rang von Primärrecht erhoben (Art. 6 Abs. 1 EUV).

⁵⁵ Auf nationaler Ebene ausdrücklich zuerst in Art. 21 der finnischen Verfassung verankert.

⁵⁶ Der Kodex wurde vom Europäischen Bürgerbeauftragten ausgearbeitet und am 6.9.2001 vom Europäischen Parlament angenommen (Broschüre Luxemburg 2001).

⁵⁷ Vgl. *Lord Millett*, The Right to Good Administration in European Law, in: Public Law 2002, S. 309 ff. (auf S. 320 ff. zu Anknüpfungspunkten im britischen Recht); *Martina Lais*, Das Recht auf eine gute Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, in: ZeuS 2002, S. 447 ff.; *Beatriz Tomás Mallén*, El derecho fundamental a una buena administración, Madrid 2004 (mit einer Analyse der entsprechenden Prinzipien im spanischen Recht); *Rhita Boustia*, Essai sur la notion de bonne administration en droit public, Paris 2010; *Emilie Chevalier*, Bonne administration et Union européenne, Bruxelles 2014.

terkomitees zur guten Verwaltung aus dem Jahre 2007⁵⁸ Gestalt gewonnen. Sowohl im Kodex als auch in der Empfehlung stehen rechtsstaatliche und bürgerfreundliche Verfahrensweisen im Vordergrund, im Kodex werden zusätzlich persönliche Verhaltensstandards niedergelegt. Die in den USA bereits vor längerer Zeit geführte Debatte über die Ethik des öffentlichen Dienstes⁵⁹ hat alle europäischen Staaten erfasst⁶⁰. Insgesamt lässt sich feststellen, dass die rechtliche und außerrechtliche Verhaltensstandards verknüpfende Ethikdiskussion zu deutlichen Veränderungen bei der Gestaltung von Verwaltungsverfahren und einer Transformation der Verwaltungskulturen, gegebenenfalls auch zu einer Konvergenz der nationalen Verwaltungskulturen⁶¹ beitragen wird.

V. FAZIT

Im demokratischen und sozialen Rechtsstaat steht die Würde und Freiheit des 54 Einzelnen sowie seine Entfaltung in der Gesellschaft im Mittelpunkt der Orientierung staatlichen Handelns. Dies erfordert eine Öffentliche Verwaltung, deren Leitbild ein moderner rechtsstaatlicher öffentlicher Dienst ist, für den neben der fachlichen Kompetenz die Achtung der Rechte der Bürger, Objektivität und am Gleichbehandlungsgrundsatz orientiertes Verwaltungshandeln ebenso Leitprinzipien sind wie die Ausrichtung an Wirtschaftlichkeitsmaßstäben und Bürgerfreundlichkeit. Erst mit der Herausbildung einer entsprechenden Verwaltungskultur kann sich das volle Potential des gesetzlich konkretisierten Rechtsstaates entfalten. Die Verwirklichung des Rechtsstaates ist sowohl dem Gesetzgeber und den Gerichten als auch der Öffentlichen Verwaltung und jedem einzelnen Mitglied des öffentlichen Dienstes aufgegeben.

⁵⁸ Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration (im Vorspann Hinweis auf die früheren Empfehlungen zu Standards des Verwaltungshandelns).

⁵⁹ Dazu *Karl-Peter Sommermann*, Brauchen wir eine Ethik des öffentlichen Dienstes?, in: *Verwaltungsarchiv* Bd. 89 (1998), S. 290, 292 ff.; *Nathalie Behnke*, Ethik in Politik und Verwaltung. Entstehung und Funktionen ethischer Normen in Deutschland und den USA, Baden-Baden 2004.

⁶⁰ Vgl. *Olivia Seifert*, Codes of Conduct, in: H. Hill (Hrsg.), *Verwaltungsmodernisierung im europäischen Vergleich*, Baden-Baden 2009, S. 113 ff.

⁶¹ Dazu *Chevalier*, Bonne administration (Anm. 52), S. 311 ff.; *Karl-Peter Sommermann*, Gemeineuropäische Verwaltungskultur als Gelingensbedingung europäischer Integration?, in: *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)* 2015, S. 449 ff.

თავი II. საჯარო მმართველობის კონსტიტუციური საფუძვლები

შესავალი	62
1. სახელმწიფოს მიზანი და სახელმწიფო მმართველობა	62
1.1. სამართლებრივი სახელმწიფო როგორც მმართველობის მიზანი	63
1.2. სოციალური სახელმწიფო როგორც მმართველობის მიზანი	63
2. დემოკრატიის პრინციპი	64
3. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი	65
4. რესპუბლიკანიზმის პრინციპი	66
5. სამართლებრივი უსაფრთხოება	67
6. კანონის უზენაესობის პრინციპი	67
7. ძირითადი უფლებები	69
8. სასამართლოს დამოუკიდებლობა	71
9. ინფორმაციული თვითგამორკვევის უფლება	71
10. მმართველობის ეკონომიურობა	74
11. მოქალაქეზე ორიენტირებული მმართველობის პრინციპი	75
12. გარემოს დაცვის პრინციპი	76
13. თვითმმართველობის პრინციპი	76
14. სუბსიდიარობის პრინციპი	76
15. თანაზომიერების პრინციპი	77
16. საჯარო სამსახურის კონსტიტუციური საფუძვლები	78

CHAPTER II. CONSTITUTIONAL BASES FOR PUBLIC ADMINISTRATION

Introduction	62
1. The Fundamental Objectives of State Policy and Government	62
1.1. The State Governed by <i>rule of law</i> as an Objective of Governance and of State Policy	63
1.2. The Social State as an Objective of State Policy	63
2. The Principle of Democracy	64
3. The Principle of Separation of Powers	65
4. The Principles of Republicanism	66
5. Legal Security	67
6. The Principle of <i>rule of law</i>	67
7. Fundamental Rights	69
8. Independence of Judiciary.	71
9. Right to Informational Self-Determination	71
10. Cost-Efficiency of Governance	74
11. Principle of Citizen-Oriented Governance	75
12. The Principle of Environmental Protection	76
13. The Principle of Self-Governance	76
14. The Principle of Subsidiarity	76
15. The Principle of Proportionality	77
16. Constitutional Bases of the Civil Service	78

შესავალი

- 55 კონსტიტუცია განსაზღვრავს სახელმწიფო მმართველობის სამართლებრივ საფუძვლებს, მართვის ძირითად ორიენტირებს. სახელმწიფო მმართველობა უნდა ეფუძნებოდეს კონსტიტუციას და უნდა წარმართოს კონსტიტუციის შესაბამისად. კონსტიტუცია დგას საქართველოს ნორმატიული აქტების იერარქიის სათავეში და, როგორც სახელმწიფოს უზენაესი კანონი, ადგენს სახელმწიფოს საქმიანობის ჩარჩოებს.
- 56 კონსტიტუცია შეიძლება გაგებული იქნეს ვიწროდ (ფორმალურად) და ფართოდ (მატერიალურად). კონსტიტუციური სამართალი ფართო (მატერიალური) გაგებით მოიცავს არამარტო უშუალოდ კონსტიტუციის ტექსტს, არამედ ყველა იმ ნორმას, რომელიც არეგულირებს კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ურთიერთობებს (მაგალითად, კანონი პარტიების შესახებ, საარჩევნო კოდექსი, კანონი საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ და სხვ.).
- 57 კონსტიტუცია ადგენს სახელმწიფო მმართველობის ისეთ ფუძემდებლურ პრინციპებს, როგორიცაა სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფოს, დემოკრატიის პრინციპები, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება, გარემოს დაცვის პრინციპი, საჯარო სამსახურში საქმიანობის უფლება, სახელმწიფოსთვის უკანონო საქმიანობით მიყენებული ზარალის ანაზღაურების უფლება, რესურსების ეკონომიურად გამოყენების მოთხოვნა და სხვ.

1. სახელმწიფოს მიზანი და სახელმწიფო მმართველობა

- 58 სახელმწიფო მმართველობის შინაარსს და ძირითად მიმართულებებს განსაზღვრავს კონსტიტუციით განმტკიცებული სახელმწიფოს მიზნები. საქართველოს კონსტიტუციის პრეამბულის მიხედვით, სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფოს დამკვიდრება სახელმწიფოს ერთ-ერთი უმთავრესი მიზანია. სახელმწიფოს მიზნისა და სახელმწიფო მმართველობის მიზნის ერთმანეთისაგან გამიჯვნა, პრაქტიკულად, შეუძლებელია. შეიძლება ითქვას, რომ სახელმწიფოს მიზანი ამავედროულად არის სახელმწიფო მმართველობის მიზანი. მმართველობა ორიენტირებული უნდა იყოს კონსტიტუციით დადგენილი სახელმწიფოს მიზნების პრაქტიკულ განხორციელებაზე.
- 59 სახელმწიფოს მიზანი პროგრამული ხასიათის დირექტივებია. მათ აქვთ მბოჭველი ხასიათი და ამ თვალსაზრისით განსხვავდებიან პოლიტიკური მიზნებისაგან. სახელმწიფოს მიზნები უკვე განსაზღვრულია კონსტიტუციით და მათი განხორციელებისათვის არ მოითხოვს დამატებით, მათ შო-

რის პოლიტიკურ, გადანყვეტილებებს. სახელმწიფოს მიზანს დიდი მნიშვნელობა აქვს სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების მიერ ნორმის განმარტების პროცესში. სახელმწიფოს მიზანი დიდ როლს ასრულებს მმართველობის ორგანოების სამართალშემოქმედებით საქმიანობაშიც.

კონსტიტუციით განსაზღვრული სახელმწიფოს მიზნები, მართალია, უშუალოდ არ აყალიბებს ძირითად უფლებებს, მაგრამ მას დიდი მნიშვნელობა აქვს ძირითადი უფლებების განმარტების პროცესში. სახელმწიფო ვერ იქნება ძირითადი უფლებების სუბიექტი. სახელმწიფოს მიზანი, პირიქით, მიმართულია სახელმწიფო ორგანოებისაკენ, მაგრამ არ ადგენს ინდივიდუალურ უფლებებს.

1.1. სამართლებრივი სახელმწიფო როგორც მმართველობის მიზანი

სამართლებრივი სახელმწიფოს კონსტიტუციური მიზანი აყალიბებს შემდეგ მინიმალურ სტანდარტებს სახელმწიფო მმართველობის სფეროში: კანონიერების პრინციპი, მმართველობითი პროცესის ღია და გამჭვირვალე ხასიათი, სამართლიანი ადმინისტრაციული პროცესი, სამართლებრივი უსაფრთხოება, კორუფციისაგან დაცვა, თანაზომიერების პრინციპი, სასამართლო დაცვის უფლება, სახელმწიფოს მიერ მიყენებული ზარალის ანაზღაურების უფლება.

1.2. სოციალური სახელმწიფო როგორც მმართველობის მიზანი

სოციალური სახელმწიფო ესწრაფვის სოციალური უსაფრთხოების დამკვიდრებას, ადამიანების უზრუნველყოფას ღირსეული საარსებო მინიმუმით და ცხოვრების საერთო დონის ამაღლებას.

სოციალური სახელმწიფო, როგორც მმართველობის მიზანი, უშუალოდ არ აყალიბებს ძირითად უფლებებს. სახელმწიფო მმართველობა დამოუკიდებლად წყვეტს, თუ რა საშუალებები გამოიყენოს სოციალური სახელმწიფოს მიზნის რეალიზაციისათვის. ამავე დროს, სახელმწიფომ აქტიურად უნდა იმოქმედოს ადამიანის ღირსეული ყოფისათვის აუცილებელი მინიმუმის უზრუნველსაყოფად.

სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი ბოჭავს როგორც საკანონმდებლო, ისე აღმასრულებელ ხელისუფლებას. ამავე დროს, კანონმდებლისაგან განსხვავებით, აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანო არ არის უფლებამო-

სილი ძირითად უფლებებში ჩარევის მართლზომიერება დაასაბუთოს სოციალური სახელმწიფოს მიზნიდან გამომდინარე.¹

- 65 სოციალურ სახელმწიფოს აქვს თავისი ფარგლები. საერთო სიკეთის გადანაწილებისას სახელმწიფოს ჩარევამ არ უნდა დააჩლუნგოს პირადი ინციატივა და მოტივაცია. სახელმწიფო უნდა ესწრაფვოდეს სიმდიდრის გამრავლებას და არა ტოტალური თანასწორობის მიღწევას. სახელმწიფომ მიუსაფართა სახლები კი არ უნდა აშენოს, არამედ უნდა დაგვიცვას სიღარიბისაგან (რუსო).
- 66 სახელმწიფოს მიერ დადგენილი სოციალური გარანტიები უნდა ემსახურებოდეს სოციალური სამართლიანობის მიზანს. ამავე დროს, სოციალური სახელმწიფო არ ნიშნავს „სამართლიან სახელმწიფოს“. სოციალური სახელმწიფოს მიზანი კრძალავს მხოლოდ ზღვარგადასულ უსამართლობას.
- 67 სოციალური სახელმწიფოს მიზანია დაიცვას ინდივიდის ქონება, ფინანსები, ჯანმრთელობა და საკუთრება. ამავე დროს, მინიმალურ დონეზე მაინც უნდა იყოს უზრუნველყოფილი ბინით, საკვებით, ტანსაცმლით, ჰიგიენის საშუალებებით, ტრანსპორტით სარგებლობა.
- 68 სამართლიანი სოციალური წესრიგის ჩამოყალიბება, პირველ რიგში, კანონმდებლის ამოცანაა. სახელმწიფოს სოციალური სახელმწიფოს მიზნის რეალიზაცია მთელი რიგი ფუნქციების პრივატიზაციის ფორმითაც შეუძლია. ამავე დროს, სახელმწიფო ვალდებულია განახორციელოს ცალკეული ღონისძიებები ცხოვრების მინიმალური სტანდარტისა და საარსებო მინიმუმის დაცვის უზრუნველსაყოფად.
- 69 სოციალური სახელმწიფო არ ნიშნავს საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოს. სოციალურმა სახელმწიფომ არ უნდა წაახალისოს სოციალური პარაზიტიზმი და არ უნდა დააჩლუნგოს ადამიანთა პირადი ინციატივა. ინდივიდუალური თავისუფლების უფლება, პირველ რიგში, ეფუძნება სწორედ პიროვნების თვითგამორკვევისა და თვითპასუხისმგებლობის იდეებს. მართვის სისტემამ ხელი უნდა შეუწყოს პირადი ავტონომიისა და ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის განვითარებას. მართვის სისტემა, რომელიც ადამიანებს უბიძგებს დემოტივაციისაკენ, ვერასოდეს იქნება ეფექტური.

2. დემოკრატიის პრინციპი

- 70 საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „ხალხი თავის ძალაუფლებას ახორციელებს რეფერენდუმის, უშუალო დემოკრა-

¹ გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, BVerfGE 59, 231.

ტიის სხვა ფორმებისა და თავისი წარმომადგენლების მეშვეობით“. კონსტიტუციით განმტკიცებული დემოკრატიის პრინციპი მოითხოვს, რომ სახელმწიფო ორგანოები უნდა იყოს დემოკრატიულად ლეგიტიმირებული. დაუშვებელია სახელმწიფო ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოების უფლებამოსილებათა გაუმართლებელი შეზღუდვა ან გაუქმება.

ლეგიტიმაციის ხარისხი უნდა იყოს დაცული სახელმწიფო მმართველობაში. ეს გარანტია განსაკუთრებით ეხება სახელმწიფო ხელისუფლების არჩევით წარმომადგენლობით ორგანოებს. აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებიც ნაწილობრივ არჩეული არიან უშუალოდ ხალხის მიერ.

კონსტიტუციის მე-5 მუხლი ადგენს ხალხის მონაწილეობის უფლებას მმართველობითი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. სამოქალაქო ინიციატივის ნახალისება, გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში მოქალაქეთა მათხმალურად ჩართვა ხელს უწყობს დაძლეულ იქნეს ხელისუფლების „ანონიმურობის“ პრობლემა. მოქალაქე მუდმივად რჩება ხელისუფლების წყარო – მათ შორის არჩევნების შემდგომ პერიოდშიც.

დემოკრატიის პრინციპიდან გამომდინარეობს, რომ სახელმწიფო მმართველობის ცენტრში უნდა იდგეს ადამიანი. სახელმწიფო მმართველობის ორგანოში დასაქმებულმა პირებმა უნდა განახორციელონ ხალხის დემოკრატიულად ლეგიტიმირებული ნება. სახელმწიფო მმართველობის ერთადერთი და უზენაესი მიზანი შეიძლება იყოს მხოლოდ ადამიანი.

3. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი

საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, „სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით“. კონსტიტუციით განმტკიცებული ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი გამორიცხავს ძალაუფლების კონცენტრაციას ერთი ორგანოს ხელში. ხელისუფლების დანაწილება აყალიბებს ხელისუფლების სხვადასხვა შტოს შორის ურთიერთკონტროლისა და ბალანსის მექანიზმს. ხელისუფლების დანაწილება უზრუნველყოფს სახელმწიფო ფუნქციების გონივრულ დიფერენციაციასა და ინსტიტუციურ გამიჯვნასაც.

ხელისუფლების დანაწილების მიზანია დაიცვას საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლება მხოლოდ საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში. შეუზღუდავი ძალაუფლება არ უნდა ჰქონდეს არცერთ შტოს.

ამავე დროს, ხელისუფლების თითოეულ შტოს უნდა გააჩნდეს საკმარისი უფლებამოსილება, რომ განახორციელოს მასზე დაკისრებული ფუნქციები.

- 76 სახელმწიფო ხელისუფლებათა შეკავებისა და განონასწორების მექანიზმი, პირველ რიგში, ემსახურება ადამიანის თავისუფლების დაცვას. გარდა ამისა, ხელისუფლებათა დანაწილებას აქვს წმინდა ფუნქციონალური და ტექნოკრატიული ასპექტი – მან მაქსიმალურად უნდა უზრუნველყოს ეფექტური მმართველობითი გადაწყვეტილებების მიღება და გამორიცხოს უფლებამოსილებათა დუბლირება.
- 77 ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციური პრინციპი უდევს საფუძვლად სახელმწიფო ორგანოთა უფლებამოსილებების დეცენტრალიზაციას. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან გამომდინარეობს სახელმწიფო მმართველობაში შეუთავსებლობის პრინციპი, როდესაც, მაგალითად, პარლამენტარი ვერ დაიკავებს აღმასრულებელ ხელისუფლებაში პოსტს. სახელმწიფო ფუნქციების ერთმანეთისაგან მკაცრად გამიჯვნა, ხშირად, პრობლემატურია. მაგალითად, მმართველობის ორგანოებიც ახორციელებენ სამართალშემოქმედებით საქმიანობას. საპარლამენტო რესპუბლიკაში მინისტრი ამავდროულად შეიძლება იყოს პარლამენტის წევრიც.

4. რესპუბლიკანიზმის პრინციპი

- 78 საქართველოს კონსტიტუციის პირველი მუხლის მეორე პუნქტის შესაბამისად, „საქართველოს სახელმწიფოს პოლიტიკური წყობილების ფორმა არის დემოკრატიული რესპუბლიკა“. რესპუბლიკანიზმის პრინციპი არ უნდა გავიგოთ როგორც მხოლოდ მონარქიული წყობილების უარყოფა ან როგორც მხოლოდ მონარქიის სანინააღმდეგო ცნება.
- 79 რესპუბლიკანიზმის კონსტიტუციური პრინციპი ნიშნავს, რომ სახელმწიფო მმართველობა უნდა მოქმედებდეს მხოლოდ ხალხის საერთო ინტერესების შესაბამისად. სახელმწიფო მმართველობაში დასაქმებულ პირს აკრძალული აქვს იმოქმედოს საკუთარი ან ჯგუფური, პარტიკულარული ინტერესების შესაბამისად. დაუშვებელია, სახელმწიფოს საქმიანობა გამოყენებული იქნეს კერძო ინტერესების რეალიზაციის მიზნით.
- 80 სახელმწიფო მმართველობას შეუძლია იმოქმედოს მხოლოდ საკუთარი კომპეტენციების საფუძველზე. მოქალაქეთა პირადი ავტონომია არ მოითხოვს ასეთ დასაბუთებას. სახელმწიფო ბიუროკრატია ჯგუფურ ინტერესებს კი არ უნდა ახორციელებდეს, არამედ უნდა მოქმედებდეს საერთო ინტერე-

სებიდან გამომდინარე. სახელმწიფო მმართველობა უნდა იყოს აპოლიტიკური და ნეიტრალური. სახელმწიფო ორგანოები თავის ფუნქციებს უნდა ახორციელებდეს პოლიტიკური მსოფლმხედველობისგან დამოუკიდებლად, საერთო-საზოგადოებრივი ინტერესების გათვალისწინებით.

5. სამართლებრივი უსაფრთხოება

სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მმართველობის ორგანოების სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის პროცესში. ნორმის ადრესატს უნდა შეეძლოს დამოუკიდებლად განსაზღვროს ქცევის ის მოდელი, რომლის შესრულებასაც მისგან მოითხოვს სახელმწიფო მმართველობის ორგანოები. ბუნდოვანი ნორმა, რომელიც ასევე წინააღმდეგობრივ მოთხოვნებს შეიცავს შესაძლებელია აღიარებულ იქნეს იურიდიული ძალის არმქონედ.² ნორმა განსაკუთრებით ნათლად და გარკვევით უნდა იქნეს ჩამოყალიბებული, თუ ის ეხება ადამიანის უფლებებს.

6. კანონის უზენაესობის პრინციპი

კანონის უზენაესობის პრინციპი გამომდინარეობს ხალხის სუვერენიტეტის იდეიდან. დემოკრატიის პრინციპი გულისხმობს ხელისუფლების განხორციელებაში ხალხის მონაწილეობას. ამავე დროს, ხალხი ვერ მიიღებს უშუალო მონაწილეობას სახელმწიფო მმართველობის ყოველდღიურ, მიმდინარე საქმიანობაში და ვერ მიიღებს გადაწყვეტილებას ისეთ საკითხებზე, რომელიც მოითხოვს გარკვეულ პროფესიულ ცოდნას, უნარ-ჩვევებსა და ოპერატიულად გადაჭრას. ეს საკითხები უნდა გადაწყვიტოს სახელმწიფო მართვის ორგანოებმა.

მმართველობის ორგანოები შებოჭილი არიან კანონით და სამართლით. სამართალი უნდა იყოს დემოკრატიულად ლეგიტიმირებული, ხოლო მართვა უნდა განხორციელდეს წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ მიღებული კანონების საფუძველზე. კონსტიტუციის მე-5 მუხლი მოითხოვს, რომ მართვის პროცესში რეალიზებული უნდა იყოს სახალხო სუვერენიტეტის იდეა.

სახელმწიფო მართვის ორგანოს საქმიანობა უნდა ხორციელდებოდეს კანონის საფუძველზე. საჯარო მართვის სფეროში მოქმედებს პრინციპი: „ნებადართულია მხოლოდ ის, რაც დადგენილია კანონით“. კერძო სამართლისაგან განსხვავებით, სახელმწიფო მმართველობაში უმთავრესია არა ინდივიდუალური ავტონომიის პრინციპი, არამედ მმართველობის ორგანოთა

² გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, BVerfGE 1, 45.

სათანადო უფლებამოსილება ანუ კომპეტენცია. სახელმწიფო მმართველობის სფეროში განხორციელებული ნებისმიერი მოქმედება უნდა გამომდინარეობდეს მისთვის კანონით მინიჭებული კომპეტენციიდან და უნდა ეფუძნებოდეს კანონის მოთხოვნებს. სახელმწიფო მმართველობის თითოეული აქტი მოითხოვს მისი კანონიერი საფუძვლების დასაბუთებას. მმართველობის ორგანოთა კომპეტენცია დადგენილია კანონით. სახელმწიფო მმართველობაც ხორციელდება იმ ფორმებითა და იმ წესით, რაც ასევე წინასწარ არის დადგენილი და ცნობილი. კანონიერების პრინციპი მოითხოვს, რომ მმართველობის ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება უნდა გამომდინარეობდეს მისთვის კანონით მინიჭებული უფლებამოსილებიდან.

- 85 კანონის უზენაესობის პრინციპი ვრცელდება მართვის ორგანოების როგორც მიმდინარე საქმიანობაზე, ისე სამართალშემოქმედებით საქმიანობაზე. კანონს აქვს უპირატესი ძალა. თუ ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა არღვევს კანონს ან მის მიერ გამოცემული აქტი ეწინააღმდეგება კანონს, მოქმედებს კანონი.
- 86 სახელმწიფოს მმართველობა მოქცეულია კანონის ფარგლებში და ვერ განხორციელდება თვითნებურად-მიზანშეწონილების, პოლიტიკური აუცილებლობის ან სხვა მოსაზრებების საფუძველზე. სახელმწიფო მმართველობას აქვს მოქმედების გარკვეული თავისუფალი ფარგლები, მაგრამ იგი ყოველთვის შებოჭილია კანონის მოთხოვნებით.
- 87 კანონიერების უზრუნველყოფის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია საკანონმდებლო ორგანოს – პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილებები. ბიუჯეტში ჩამოყალიბებული მიზნები და პრიორიტეტები უკვე იმთავითვე განსაზღვრავენ სახელმწიფო მმართველობის ორგანოთა საქმიანობის მიმართულებებსა და მიზნებს. ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ ბიუჯეტში განმტკიცებული მიზნებიც არანაკლებ ბოჭავს მმართველობას, ვიდრე კანონი.
- 88 კანონიერების პრინციპი მოითხოვს, რომ არის მთელი რიგი ისეთი სფეროები, რომელიც შესაძლებელია მოწესრიგდეს მხოლოდ კანონით. აღმასრულებელი ხელისუფლება არ არის უფლებამოსილი განხორციელოს ამ სფეროების რეგლამენტაცია. თვის მხრივ, პარლამენტიც არ არის უფლებამოსილი, გადასცეს ეს ფუნქცია აღმასრულებელ ხელისუფლებას. განსაკუთრებით, ეს ეხება ადამიანის უფლებებს.
- 89 კანონიერების პრინციპის დაცვის მთავარი გარანტია სასამართლო. ამავე დროს, კანონიერების პრინციპის დაცვა უზრუნველყოფილია სახელმწიფოს შიდა კონტროლის მექანიზმებით. სახელმწიფო ზედამხედველობა მოიცავს

როგორც სამართლებრივ ზედამხედველობას (იურიდიული ფორმების, პროცედურების დაცვაზე), ისე ე.წ. საგნობრივ ზედამხედველობას (კონტროლი მართლზომიერებასა და გატარებული ღონისძიებების მიზნობრიობაზე).

კანონი ამ შემთხვევაში უნდა გავიგოთ როგორც ფორმალური, ისე მატერიალური თვალსაზრისით. ფორმალური გაგებით „კანონი“ ნიშნავს პარლამენტის მიერ სათანადო პროცედურების დაცვით მიღებულ ნორმას. კანონი მატერიალური გაგებით მოიცავს ყველა იმ იურიდიულ ნორმას, რომლებსაც აქვთ უშუალო მოქმედების ძალა. 90

კანონის უზენაესობის პრინციპი ასახავს იმ მოდელს, რომ საკანონმდებლო ორგანო ფუნქციონალურად უფრო მაღლა დგას, ვიდრე აღმასრულებელი ხელისუფლება. საკანონმდებლო ხელისუფლება განსაზღვრავს აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს. ამავე დროს, კონსტიტუციით დაცულია მმართველობის ორგანოების კომპეტენცია და ამ უფლებამოსილებათა ფარგლებში მათთვის მინიჭებული თავისუფლება. საკანონმდებლო ხელისუფლებამ არ უნდა გახადოს მმართველობა უფუნქციო და ხელი არ უნდა შეუშალოს მას კანონით მინიჭებული კომპეტენციების განხორციელებაში. მმართველობის ორგანოებს უნდა გააჩნდეს მოქმედების გარკვეული თავისუფლება მათთვის კანონით მინიჭებული კომპეტენციის ფარგლებში. მოქმედების თავისუფლება არის ხელისუფლების თითოეული შტოს დამოუკიდებლობისა და ქმედითობის აუცილებელი პირობა. 91

საკანონმდებლო საქმიანობა დაკავშირებულია გარკვეულ პროცედურებთან, რაც მოითხოვს დიდ დროს, დიდ დანახარჯებს. გარდა ამისა, კანონი უნდა აწესრიგებდეს მხოლოდ განსაკუთრებული მნიშვნელობის ურთიერთობებს. არის მთელი რიგი ურთიერთობა, რომელიც მოითხოვს ოპერატიულად გადაწყვეტას. 92

არის მთელი რიგი სფერო, რომელიც არ მოითხოვს კანონის ფორმით რეგულირებას და სავსებით შესაძლებელია, რომ ეს ურთიერთობა მოაწესრიგოს სახელმწიფო მართვის ორგანომ. საზოგადოებისათვის, მაგალითად, ნაკლებად საინტერესოა მართვის შიდა პროცედურული ასპექტები ან მმართველობით გადაწყვეტილების მიღების ფორმალური პროცედურები. 93

7. ძირითადი უფლებები

მოქალაქეს ყველაზე ხშირი ურთიერთობა სწორედ სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებთან აქვს. ამ ურთიერთობისას სახელმწიფო მმართველობა შებოჭილია კონსტიტუციით დადგენილი ძირითადი უფლებებით. 94

- 95 ძირითადი უფლებები ბოჭავს სახელმწიფო ხელისუფლებას აღმასრულებელი საქმიანობის განხორციელებისას. ამავე დროს, ძირითადი უფლება არ ბოჭავს მმართველობის ორგანოს, თუ იგი მონაწილეობს კერძო-სამართლებრივ ურთიერთობებში. კერძო-სამართლებრივ ურთიერთობებში მონაწილე მმართველობის ორგანოებს აქვს თავისუფლების გაცილებით მაღალი ხარისხი, რადგანაც ისინი ამ დროს არ არიან შებოჭილი ძირითადი უფლებებით. ეს არ ნიშნავს, რომ სახელმწიფო მმართველობა კერძო სამართლის იურიდიული პირის ორგანიზაციული ფორმის ან კერძო-სამართლებრივი ხელშეკრულებების მეშვეობით „გაექცეს“ ძირითადი უფლებების დაცვის ვალდებულებას.
- 96 ძირითადი უფლება ბოჭავს კერძო სამართლის სუბიექტებსაც, რომლებიც ამა თუ იმ ფორმით (მათ შორის, სახელმწიფოს დავალებით) მონაწილეობენ სახელმწიფო მმართველობის განხორციელებაში. მაგალითად, კერძო სასწავლო დაწესებულებაც ახორციელებს საჯარო ხელისუფლებას, როდესაც გასცემს განათლების მოწმობას. შესაბამისად, კერძო სასწავლო დაწესებულებაც ისევე არის შებოჭილი მოსწავლის ან სტუდენტის ძირითადი უფლებებით, როგორც სახელმწიფო სასწავლო დაწესებულება.
- 97 საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, კონსტიტუციის 45-ე მუხლის საფუძველზე, შეიძლება იყოს ძირითადი უფლებების სუბიექტი. ამავე დროს, უნდა გავითვალისწინოთ, რომ ადამიანის ძირითადი უფლებები, პირველ რიგში, პიროვნებას იცავს სახელმწიფოს მხრიდან ჩარევისაგან. სახელმწიფო ერთდროულად ვერ იქნება ძირითადი უფლებების ადრესატი და სუბიექტიც. საჯარო სამართლის იურიდიული პირი სახელმწიფოსთან კონფლიქტის დროს ვერ დაეფუძნება კონსტიტუციით განმტკიცებულ ძირითად უფლებებს. საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს აქვს კომპეტენციები და არა უფლებები.³
- 98 ცალკეული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი შეიძლება იყოს ძირითადი უფლებების სუბიექტი, თუ მისი საქმიანობის სფერო დაცულია კონსტიტუციით და ამ საქმიანობის განხორციელებისას რამდენადმე დისტანცირებულია სახელმწიფოსაგან (ეკლესია, საგანმანათლებლო დაწესებულებები, საზოგადოებრივი ტელევიზია და სხვ.).
- 99 კონსტიტუციით განმტკიცებული ძირითადი უფლებები განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ადმინისტრაციულ პროცესში მოქალაქის დაცვის თვალსაზრისით. ამ თვალსაზრისით, კონსტიტუცია ადგენს ადმინისტრაციული

³ Ipsen, J., Grundrechte, S.22.

პროცესის ისეთ მნიშვნელოვან პრინციპებს, როგორცაა: სასამართლო დაცვისა და სამართლიანი სასამართლოს უფლება, უფლება კანონიერ სასამართლოზე, კანონის უკუძალის აკრძალვა, უკანონოდ მიყენებული ზარალის ანაზღაურების პრინციპი.

8. სასამართლოს დამოუკიდებლობა

კონსტიტუციის 42-ე მუხლის საფუძველზე, მოქალაქეს გარანტირებული აქვს მიმართოს სასამართლოს, თუ იგი ჩათვლის რომ მისი უფლებები დარღვეულია სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს მიერ. სასამართლო პროცესზე პირს გარანტირებული აქვს დაცვის უფლება. გარანტირებულია სასამართლო განხილვის საჯაროობა, როდესაც სასამართლოში ყველა სხდომა განიხილება ღია სხდომაზე, ხოლო სასამართლოს გადაწყვეტილება საჯაროდ უნდა გამოცხადდეს.

სასამართლო პროცესზე მხარეთა თანასწორობის პრინციპის საფუძველზე მოქალაქეს და სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებს აქვს თავისი პოზიციის დასაბუთების თანაბარი შესაძლებლობა. დაუშვებელია, რომ რომელიმე მხარეს, მათ შორის, სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს მიეცეს უპირატესობა მონინალმდევე მხარესთან შედარებით. შეჯიბრებითობის პრინციპი უზრუნველყოფს სასამართლოს მხარეთა მიერ წარმოდგენილი არგუმენტების, მტკიცებულებების ობიექტურად შეფასებას და სამართლიანი გადაწყვეტილების მიღებას.

9. ინფორმაციული თვითგამორკვევის უფლება

საქართველოს კონსტიტუციის 24-ე მუხლით (პ.1.), 37-ე მუხლით (პ.5.), 41-ე მუხლით მოწესრიგებულია ინფორმაციის მიღებისა და გავრცელების საკითხები. კონსტიტუცია ეხება როგორც „სხვათა“ იდეებისა და შეხედულებების მიღებასა და გამოყენებას, ისე სახელმწიფო დაწესებულებებში მის შესახებ არსებული ინფორმაციის მიღებას. კონსტიტუციის 24-ე მუხლის თანახმად, „ყოველ ადამიანს აქვს უფლება თავისუფლად მიიღოს და გავრცელოს ინფორმაცია, გამოთქვას თავისი აზრი ზეპირად, წერილობით ან სხვაგვარი საშუალებით.“

სახელმწიფო მართვაზე დემოკრატიული კონტროლის თვალსაზრისით განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს მედიას. კონსტიტუციის 24-ე მუხლის მე-2 პუნქტით დადგენლია, რომ მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები თავისუფალია, ხოლო ცენზურა დაუშვებელია. კონსტიტუცია კრძალავს მედიის

ან მისი გავრცელების საშუალებათა მონოპოლიზაციას როგორც სახელმწიფოს, ისე ცალკეული პირების მხრიდან. სახელმწიფოს მხრიდან მედიის საქმიანობაში ჩარევად ჩაითვლება არამარტო შეზღუდვისკენ მიმართული ღონისძიებები, არამედ მედიისთვის (ან მედიის ცალკეული საშუალებებისათვის) დადგენილი შეღავათებიც (სუბვენცირება, ე. წ. ვალების ჩამონერა), რადგანაც ამ შემთხვევაში მედია ხდება სახელმწიფოზე დამოკიდებული და ვერ იქნება მიუკერძოებელი.

- 104 დემოკრატიული მმართველობის ერთ-ერთი უმთავრესი წინაპირობაა კარგად ინფორმირებული ინდივიდი და კარგად ინფორმირებული საზოგადოება. პოლიტიკურ პროცესში რაციონალური გადაწყვეტილების მიღება შეუძლია მხოლოდ კარგად ინფორმირებულ სუბიექტს. ინფორმირებულობა ასევე აუცილებელია იმისათვის, რომ მაქსიმალურად გამოვრიცხოთ საზოგადოების ცალკეული ჯგუფების ან ინდივიდის მანიპულირების შესაძლებლობა. სახელმწიფო არ არის უფლებამოსილი განახორციელოს ადამიანის „რეგისტრირება და კატალოგიზაცია“.⁴ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს შეხედულებით, თუ სახელმწიფო ფლობს ინფორმაციას ინდივიდის პირადი სფეროს შესახებ, მას არა აქვს ამ ინფორმაციის რეგისტრაციის ან სხვა მიზნით გამოყენების უფლება.⁵
- 105 თუ სახელმწიფოს ექნება სრული, ამომწურავი ინფორმაცია ადამიანის პირადი ცხოვრების შესახებ, მისთვის მარტივი იქნება ამ ადამიანის მართვა ან მანიპულირება. კონსტიტუცია განსაზღვრავს, რომ სახელმწიფო მმართველობის ორგანოები არ არის უფლებამოსილი თავისუფლად მოიპოვოს ინფორმაცია ამა თუ იმ პირზე. პიროვნებას უნდა შეეძლოს იმის პროგნოზირება, თუ რა სახის და რა შინაარსის პერსონალურ ინფორმაციას შეიძლება ფლობდეს სახელმწიფო ორგანოები მის შესახებ. პიროვნება, ასევე, დაცული უნდა იყოს მონაცემთა არამართლზომიერი მოპოვების, დამახსოვრების, დამუშავების, გამოყენებისა და გადაცემისაგან.⁶
- 106 სახელმწიფო მმართველობის ორგანოთა საქმიანობაში პერსონალური მონაცემების მოპოვებისა და დამუშავების კონსტიტუციური მოთხოვნების დაცვა მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც პირმა, როგორც წესი, არ იცის იმის შესახებ, რომ მიმდინარეობს ამ ინფორმაციის მოპოვება. პერსონ-

⁴ გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება BVerfGE 26, 169.

⁵ Leander v. Swiden, 1987 წლის 26 მარტი.

⁶ ლ. იზორია, კ. კორკელია, კ. კუბლაშვილი, გ. ხუბუა, საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები. ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბ., 2005, გვ. 353.

ნალური ინფორმაციის დაცვა განსაკუთრებით აქტუალური გახდა იმ პირობებში, როდესაც მნიშვნელოვნად გაიზარდა მონაცემთა ელექტრონული დამუშავების შესაძლებლობები.

მნიშვნელობა არ აქვს სახელმწიფო გამოიყენებს თუ არა პირის შესახებ მის ხელთ არსებულ ინფორმაციას – მოქალაქეს ყველა შემთხვევაში აქვს მასზე არსებული ინფორმაციის გაცნობის უფლება. მნიშვნელობა არ აქვს მოქალაქის შესახებ არსებული ინფორმაციის სახესაც. მოქალაქე თავისუფლად და დამოუკიდებლად განსაზღვრავს, თუ რომელი ინფორმაციის გაცნობის საშუალება უნდა მიეცეს მას სახელმწიფო დაწესებულებაში. მოქალაქეს შეუძლია გაეცნოს ყველა ინფორმაციას – მისი ფორმისა (ელექტრონული ან ხელით დამუშავებული) და წყაროსაგან დამოუკიდებლად.

მოქალაქეს უფლება აქვს ასევე მიიღოს ინფორმაცია სახელმწიფო დაწესებულებაში მის შესახებ არსებული მონაცემების წყაროს შესახებაც. მოქალაქემ უნდა იცოდეს, თუ რომელ დაწესებულებას, როგორ და რა სახით შეუძლია მოიპოვოს მის შესახებ ინფორმაცია.⁷ ინფორმაციის მოპოვების მოთხოვნა არ საჭიროებს განსაკუთრებულ დასაბუთებას. საკმარისი საფუძველია, რომ მოქალაქეს „სურს“ მასზე არსებული ინფორმაციის გაცნობა.

კონსტიტუციის 41-ე მუხლიდან გამომდინარე უნდა ვივარაუდოთ, რომ მოქალაქეს უფლება აქვს გაეცნოს იმ ინფორმაციას, რომელიც მოპოვებულია სახელმწიფო ორგანოთა დაკვეთით და რომელიც ინახება არა სახელმწიფო დაწესებულებებში, არამედ სახელმწიფო ან თვითმმართველობის ორგანოს მიერ ჩამოყალიბებულ კერძო სამართლის დაწესებულებებში (რომლებიც არ ფინანსდებიან სახელმწიფო ბიუჯეტიდან).

კონსტიტუციის 41-ე მუხლიდან გამომდინარე, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 46-ე მუხლი ადგენს, რომ მოქალაქეს უფლება აქვს მოითხოვოს მასზე არსებული მცდარი ინფორმაციის ჩასწორება ან განადგურება.

სახელმწიფო ორგანოებში არსებული ინფორმაციის გაცნობის უფლება არ ვრცელდება სახელმწიფო, პროფესიული ან კომერციული საიდუმლოების შემცველ დოკუმენტებზე. საქართველოს კანონი „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“, ასევე ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ადგენს თუ რა მიეკუთვნება სახელმწიფო საიდუმლოებას თავდაცვის, ეკონომიკის, საგარეო ურთიერთობათა, სახელმწიფო უშიშროების, მართლწესრიგის სფეროში, ასევე კომერციულ საიდუმლოებას.

⁷ იქვე, გვ. 354.

- 112 კონსტიტუციის 41-ე მუხლი ადგენს, რომ პერსონალური ინფორმაციისა და სახელმწიფო დანებსებულებებში არსებული ოფიციალური დოკუმენტების გაცნობის წესი შეიძლება დაადგინოს მხოლოდ „კანონმა“, ანუ მხოლოდ კანონმდებელმა და არა სახელმწიფო მმართველობის ორგანომ.
- 113 სახელმწიფოს ცალკეული ფუნქციების განხორციელება მოითხოვს პირადი მონაცემების მოძიებას. პერსონალური მონაცემების დაცვის სფეროში ჩარევა შესაძლებელია განხორციელდეს, თუ ის არ გაცდება საერთო ინტერესების სფეროს, განხორციელდება კანონით განსაზღვრულ საფუძველზე, საჯარო და კერძო ინტერესებს შორის ბალანსის დაცვით. პირადი მონაცემების მოპოვება, ასევე, უნდა ემსახურებოდეს ლეგიტიმურ მიზანს (მაგალითად, დანაშაულის გამოძიებას ან აღკვეთას, ჯანმრთელობის დაცვას და სხვ.).

10. მმართველობის ეკონომიურობა

- 114 მმართველობის ეკონომიურობის და სახელმწიფო ფინანსების მაქსიმალურად მომჭირნედ ხარჯვის პრინციპს კონსტიტუცია უშუალოდ და პირდაპირ არ ადგენს, მაგრამ ეს პრინციპი გამომდინარეობს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან და კონსტიტუციის მეექვსე თავის – „სახელმწიფო ფინანსები და კონტროლი“ საერთო სულისკვეთებიდან.
- 115 სახელმწიფოს რესურსები, როგორც ფინანსური, ისე მატერიალური თვალსაზრისით, შეზღუდულია. შესაბამისად, სახელმწიფო რესურსები ისე უნდა გამოვიყენოთ, რომ ოპტიმალურად იქნეს დაკმაყოფილებული საზოგადოების მაქსიმალურად ფართო ნაწილის მოთხოვნილებები.
- 116 ეკონომიურობის მოთხოვნა, პირველ რიგში, ეხება მართვის აპარატის ხარჯების მიმართ მაქსიმალურ მომჭირნეობას (პერსონალის ხარჯი, მატერიალური დანახარჯები და სხვ.). ეკონომიურობის პრინციპიდან გამომდინარეობს, რომ სახელმწიფო სახსრების ხარჯვისას მაქსიმალურად უნდა იქნეს უზრუნველყოფილი კონკურენცია და გამჭვირვალე ხასიათი. განსაკუთრებით აქტუალურია ეს მოთხოვნა სახელმწიფო შესყიდვების მიმართ.
- 117 კონსტიტუციის 97-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, „საჯარო სახსრებისა და სხვა მატერიალურ ფასეულობათა გამოყენებასა და ხარჯვას ზედამხედველობს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური“. სახელმწიფო ხარჯვა დასაბუთებული უნდა იყოს არამარტო სამართლებრივად, არამედ ეს ხარჯები ეკონომიურადაც უნდა იყოს მიზანშეწონილი და დასაბუთებული.

სახელმწიფო ფინანსების ეკონომიურად ხარჯვის შეფასება შესაძლებელია განხორციელდეს სხვადასხვა მეთოდიკით, რომელიც იძლევა მისი რაციონალურად შეფასების შესაძლებლობას (cost-benefit-analyse, cost-efficiency-analyse და სხვ.).

სახელმწიფო ფინანსების ეკონომიურად ხარჯვის პრინციპი მოითხოვს, რომ 118 მაქსიმალურად ნაკლები დანახარჯებით უნდა მივაღწიოთ მაქსიმალურ შედეგს. პრაქტიკაში, საკმაოდ რთულია განხორციელდეს კონტროლი სახელმწიფო მმართველობის ორგანოთა საქმიანობის ეფექტურობასა და ქმედითობაზე. ამიტომ ესწრაფვის თანამედროვე მართვის სისტემა, რომ სახელმწიფო ბიუროკრატია მაქსიმალურად ჩაანაცვლოს კერძო-სამენარმეო და თავისუფალი საბაზრო ურთიერთობისათვის დამახასიათებელი მენეჯმენტით. სახელმწიფო აპარატში დასაქმებული მოხელეები უნდა აზროვნებდნენ „მენარმეობრივად“, ხოლო სახელმწიფო ორგანოთა სერვისი, მომსახურება უნდა იყოს მომხმარებელზე (მოქალაქეზე) ორიენტირებული. სახელმწიფო აპარატის საქმიანობა უნდა ითვალისწინებდეს თანამედროვე მარკეტინგის მოთხოვნებს. სახელმწიფო მოხელეს მოეთხოვება არამარტო იურიდიული ნორმების აღსრულება, არამედ მისი საქმიანობა უნდა ხორციელდებოდეს მარკეტინგის თანამედროვე პრინციპების შესაბამისად. სახელმწიფო მოხელე არ უნდა დასჯერდეს ბიუროკრატიული წესების პასიურ შესრულებას, არამედ უნდა იყოს აქტიური, კომუნიკაბელური, კარგად ფლობდეს თანამედროვე მენეჯმენტის უნარ-ჩვევებს.

11. მოქალაქეზე ორიენტირებული მმართველობის პრინციპი

სახელმწიფო აპარატი ორიენტირებული უნდა იყოს მოქალაქისათვის მა- 119 ლალი დონის მომსახურების განევაზე. ეს მოითხოვს არამარტო სათანადო სერვისების დანერგვას, არამედ მომხმარებლის ინტერესებზე ორიენტირებული თანამშრომლების შერჩევასაც.

განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სახელმწიფო სერვისების დეცენტრალი- 120 ზაცია, როდესაც მოქალაქეს უშუალოდ განსახლების ადგილთან ახლოს შეუძლია მიიღოს მაღალი დონის სერვისები.

მაღალი დონის სერვისებზე ორიენტირებული სახელმწიფო აპარატის ჩა- 121 მოყალიბება არის მართვის მოდერნიზაციის ერთ-ერთი მთავარი ამოცანა. თანამედროვე სახელმწიფო სულ უფრო ტრანსფორმირდება სერვისების განმახორციელებელი „მენარმის“ მიმართულებით.

12. გარემოს დაცვის პრინციპი

- 122 საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, „ყველას აქვს უფლება ცხოვრობდეს ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემოში, სარგებლობდეს ბუნებრივი და კულტურული გარემოთი“. კონსტიტუციით გარანტირებულია სრული და ობიექტური ინფორმაციის მიღება გარემოს მდგომარეობის შესახებ.
- 123 გარემოს დაცვა ადამიანის ძირითადი უფლებაა. კონსტიტუცია აყალიბებს მდგრადი განვითარების კონცეფციას, როდესაც 37-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად ადგენს, რომ „სახელმწიფო ახლანდელი და მომავალი თაობების ინტერესების გათვალისწინებით უზრუნველყოფს გარემოს დაცვას და ბუნებრივი რესურსებით რაციონალურ სარგებლობას, ქვეყნის მდგრად განვითარებას საზოგადოების ეკონომიკური და ეკოლოგიური ინტერესების შესაბამისად ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს უზრუნველსაყოფად“.
- 124 სახელმწიფო ვალდებულია დაადგინოს და დაიცვას უსაფრთხო და ეკოლოგიური გარემოს მინიმალური სტანდარტები. მდგრადი განვითარებისათვის აუცილებელია იმ რესურსების ეკონომიური მოხმარება, რომელთა განახლებაც შეუძლებელია. შესაბამისად, სახელმწიფო ვალდებულია გაითვალისწინოს მომავალი თაობების ინტერესებიც.

13. თვითმმართველობის პრინციპი

- 125 საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეები მონესრიგებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით. კონსტიტუცია ავალდებულებს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებს, რომ ხელი შეუწყონ ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებას.
- 126 ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეუღალხავად. გარდა ამისა, თვითმმართველობა შებოჭილია კონსტიტუციითა და კანონით და მასზე ვრცელდება სახელმწიფო ზედამხედველობა.

14. სუბსიდიარობის პრინციპი

- 127 სუბსიდიარობა, ისევე როგორც თანაზომიერების პრინციპი, კონსტიტუციის დაუნერელი პრინციპია. სუბსიდიარობის პრინციპი საფუძვლად უნდა დაედოს გონივრული და რაციონალური მართვის პოლიტიკას.

სუბსიდიარობის პრინციპი მოითხოვს, რომ არ შეიძლება არც სახელმწიფომ 128 და არც საზოგადოებამ ადამიანს ჩამოართვას იმის გაკეთების უფლება, რაც ცალკეულ ინდივიდსაც შეუძლია და არ მოითხოვს რომელიმე სოციალური ერთობის ჩარევას. ის, რაც შეიძლება განხორციელდეს სოციალური გაერთიანების დაბალ დონეზე, არ შეიძლება მიითვისოს ზემდგომმა ერთობამ. სუბსიდიარობის პრინციპიდან გამომდინარე, სახელმწიფო ნაკლებად უნდა ჩაერიოს საზოგადოებრივ ურთიერთობათა რეგულირებაში.

სახელმწიფო მართვის სისტემაში სუბსიდიარობის პრინციპის განხორციელება ნიშნავს, რომ განსაზღვრული კომპეტენციები უნდა განხორციელდეს სახელმწიფო ორგანოთა უდაბლეს საფეხურზე. განსაზღვრული ფუნქციების შესრულება მხოლოდ იმ შემთხვევაში უნდა გადაეცეს მმართველობის უფრო მაღალ დონეებს, როდესაც შედარებით მცირე გაერთიანებას არ ძალუძს მათი რეალიზაცია. შედარებით მცირე მმართველობით და ტერიტორიულ ერთეულებს უნდა დაეკისროთ მხოლოდ იმ კომპეტენციების განხორციელება, რაც მათ რეალურად შეუძლიათ.

სუბსიდიარობის პრინციპის პრაქტიკული განხორციელების საშუალებაა 130 დეცენტრალიზაცია. სუბსიდიარობის პრინციპი განამტკიცებს შედარებით პატარა ტერიტორიული გაერთიანებების ადმინისტრაციულ და ფინანსურ შესაძლებლობებს, რომ მათ ჰქონდეთ თავიანთი კომპეტენციების დამოუკიდებლად განხორციელების შესაძლებლობა. სუბსიდიარობის პრინციპი, ასევე, მოითხოვს, რომ მინიმუმამდე იქნეს დაყვანილი მმართველობის ორგანოთა კომპეტენციის ცენტრალიზაციის აუცილებლობა.

15. თანაზომიერების პრინციპი

თანაზომიერების პრინციპი კონსტიტუციის დაუნერვლი პრინციპია. კონსტიტუციით განმტკიცებულ ძირითად უფლებებში ჩარევა კანონის ფორმით შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევებში, როდესაც არ ხდება ამ უფლების არსებითად შეზღუდვა. ჩარევის მიუხედავად მოქალაქის კონსტიტუციურმა უფლებამ არ უნდა დაკარგოს რეალური შინაარსი. ჩარევის საშუალება გონივრულ პროპორციაში უნდა იყოს მის (ჩარევის) მიზანთან, ხოლო არჩეული საშუალება უნდა იყოს შესაბამისი დასახული მიზნის მისაღწევად.

თუ დასახული მიზნის მისაღწევად გამოდგება სხვადასხვა საშუალება, მაშინ უნდა ავირჩიოთ ისეთი, რომელიც ყველაზე ნაკლებად შეზღუდავს ადამიანის უფლებას. მოქალაქის თავისუფლება უნდა შევზღუდოთ მხოლოდ იმ დოზით, რომელიც უპირობოდ აუცილებელია.

133 თავისუფლების სფეროში ჩარევის შედეგად დამდგარი ნეგატიური შედეგი არ უნდა იყოს უფრო მძიმე, ვიდრე მიზნის მისაღწევად გამოყენებული საშუალება. საშუალება უნდა იყოს შესაბამისობაში მიზანთან. რაც უფრო ნეგატიურია მიზნის მისაღწევად გამოყენებული საშუალება, მით უფრო მნიშვნელოვანი უნდა იყოს მიზანი.

16. საჯარო სამსახურის კონსტიტუციური საფუძვლები

134 საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის თანახმად, საქართველოს ყოველ მოქალაქეს უფლება აქვს დაიკავოს სახელმწიფო თანამდებობა, მისი შესაძლებლობებისა და პროფესიული უნარის მიხედვით. ამავე დროს, სახელმწიფო არ არის ვალდებული, რომ სახელმწიფო სამსახურში შექმნას განსაზღვრული სამუშაო ადგილები. სახელმწიფო მმართველობის სპეციფიკური თავისებურებების გათვალისწინებით, კონსტიტუცია უზრუნველყოფს მოქალაქეთა მონაწილეობას სახელმწიფო თანამდებობათა დაკავების პროცესში. კონსტიტუციით გარანტირებულია სახელმწიფო თანამდებობათა დაკავების თანაბარი შანსი. სახელმწიფო თანამდებობებზე შერჩევის პროცესში უნდა იქნეს დაცული ბალანსი საჯარო და კერძო ინტერესს შორის და ჩამოყალიბდეს ქმედითი სახელმწიფო მმართველობის სისტემა.

135 კონსტიტუცია ადგენს, რომ პირს უფლება აქვს დაიკავოს მხოლოდ კანონით დადგენილი თანამდებობა. მოქალაქე ვერ მოითხოვს რაიმე ფორმით განსაზღვროს სახელმწიფო თანამდებობის სახე ან თანამდებობის დაკავების წესი. მხოლოდ სახელმწიფოს შეუძლია განსაზღვროს თანამდებობათა სახეები, სტრუქტურა და, ასევე, ამ თანამდებობის დაკავების წესი. სახელმწიფო, ამგვარადვე დამოუკიდებლად განსაზღვრავს თანამდებობაზე შერჩევის კრიტერიუმებსაც.

136 კონსტიტუცია განსაზღვრავს, რომ სახელმწიფო თანამდებობის დაკავების უფლება აქვს მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეს. სახელმწიფო თანამდებობის დაკავებისას დაცული უნდა იყოს თანასწორობის კონსტიტუციური პრინციპი. ამ მხრივ, განსაკუთრებული სიფრთხილით უნდა მოვეციდეთ კვოტების დადგენას.

137 დაუშვებელია დისკრიმინაცია პარტიული კუთვნილების ნიშნით. ასეთ შემთხვევებს უწოდებენ „იდეოლოგიურ კორუფციას“, რომელიც შეუთავსებელია სახელმწიფო სამსახურის კონსტიტუციურ პრინციპებთან და უხეშად არღვევს ადამიანის უფლებებს. სახელმწიფო თანამდებობაზე მიღებისას, ასევე, დაცული უნდა იქნეს რელიგიურ-მსოფლმხედველობითი ნეიტრალულობა.

სახელმწიფო აპარატი უნდა იყოს პარტიულ-პოლიტიკურად ნეიტრალური. **138**
სახელმწიფო მოხელეს შესაძლოა ჰქონდეს გარკვეული პოლიტიკური სიმპა-
თიები ან ანტიპათიები, იზიარებდეს ან არ იზიარებდეს მთავრობის კურსს.
მაგრამ, სამსახურებრივი უფლებამოსილებების განხორციელებისას სა-
ხელმწიფო მოხელე ვალდებულია იყოს ლოიალური სახელმწიფოს ოფიცი-
ალური პოლიტიკის მიმართ. სახელმწიფო მოხელე, მისი პოლიტიკური შე-
ხედულებებისაგან დამოუკიდებლად, ვალდებულია, რომ ლოიალური იყოს
ზემდგომის მიმართ. ხელისუფლებისადმი მოხელის ლოიალური დამოკიდე-
ბულებიდან გამომდინარე, მას, ასევე, შეზღუდული აქვს უფლებები შეკრე-
ბებისა და მანიფესტაციების სფეროში (კონსტიტუციის 25-ე მუხლი).

სახელმწიფო მოხელე უნდა მოერიდოს საკუთარი პოლიტიკური მოსაზრე- **139**
ბების ღიად და საჯაროდ გაცხადებას. მოხელის მიერ დაკავებული თანამ-
დებობა არ უნდა იქნეს გამოყენებული იმისათვის, რომ მან საკუთარ პოლი-
ტიკურ მოსაზრებებს შესძინოს მეტი წონა და დამაჯერებლობა.

სახელმწიფო მოხელე უნდა იყოს კონსტიტუციით დადგენილი წესრიგის **140**
ერთგული. ეს ნიშნავს, რომ მან უნდა უერთგულოს სოციალური სამართ-
ლებრივი სახელმწიფოს, ხელისუფლების დანაწილებისა და ადამიანის უფ-
ლებებისა და თავისუფლებების დაცვაზე დაფუძნებულ კონსტიტუციურ
წესრიგს.

თავი III. საქართველოს უმაღლესი ხელისუფლების ორგანოების სისტემა და საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა

I. საქართველოს უმაღლესი ხელისუფლების ორგანოების სისტემა	82
1. საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის ფორმა	82
2. საქართველოს პარლამენტი	84
3. საქართველოს მთავრობა	87
4. საქართველოს პრეზიდენტი	90
5. სასამართლო ხელისუფლება	93
II. საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა	95
1. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის არსი	95
2. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი	96
3. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი	100
4. ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე შექმნილი დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული	101
5. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი	102

CHAPTER III. THE SYSTEM OF HIGH STATE AUTHORITIES AND ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL ORGANISATION OF GEORGIA

I. The System of High State Authorities in Georgia	82
1. The Form of the Government	82
2. The Parliament of Georgia	84
3. The Government of Georgia	87
4. The President of Georgia	90
5. Judiciary	93
II. The Administrative-Territorial Organisation of Georgia	95
1. The Concept of Administrative-Territorial Organisation of a Country	95
2. The Status of the Autonomous Republic of Adjara	96
3. The Status of the Autonomous Republic of Abkhazia	100
4. Temporary Administrative-Territorial Unit on the Territory of the Former Autonomous District of South Ossetia	101
5. The State Trustee-Governor	102

I. საქართველოს უმაღლესი ხელისუფლების ორგანოების სისტემა

1. საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის ფორმა

- 141 სახელმწიფოს უმაღლესი ხელისუფლების ორგანოების ურთიერთმიმართების სისტემას **სახელმწიფო მმართველობის ფორმას** უწოდებენ. კონსტიტუციური სამართლის დოქტრინაში ერთმანეთისგან განასხვავებენ სახელმწიფო მმართველობის სამ ძირითად მოდელს – საპრეზიდენტო მმართველობას, ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობას და საპარლამენტო მმართველობას. მეცნიერთა მიერ სახელმწიფო ყველა სხვა ფორმა (მაგ., ნახევრად საპარლამენტო რესპუბლიკა, პრემიერ-პრეზიდენტის სისტემა და სხვ.) ზემოთ დასახელებული სამი კლასიკური მოდელის სახესხვაობად უნდა იქნეს განხილული. საპრეზიდენტო, ნახევრად საპრეზიდენტო და საპარლამენტო სისტემების გამიჯვნის ყველაზე მკაფიო კრიტერიუმი აღმასრულებელი ხელისუფლების მფლობელი სუბიექტია: საპრეზიდენტო მმართველობაში აღმასრულებელი ძალაუფლების ერთპიროვნული მფლობელია რესპუბლიკის პრეზიდენტი, ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელში აღმასრულებელ ხელისუფლებას პრეზიდენტი და მთავრობა იყოფენ, ხოლო საპარლამენტო სისტემაში აღმასრულებელ ძალაუფლებას მთავრობა ახორციელებს.
- 142 2013 წლის ნოემბრამდე საქართველოში მოქმედებდა მმართველობის სისტემა, სადაც **პარლამენტი განსაზღვრავდა ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, პრეზიდენტი წარმართავდა და ახორციელებდა ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას, ხოლო მთავრობა უზრუნველყოფდა ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებას.** ამ სისტემაში მოქმედებდა აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმალური დუალიზმი. კერძოდ, აღმასრულებელი ხელისუფლება გაყოფილი იყო საქართველოს პრეზიდენტსა და საქართველოს მთავრობას შორის. თუმცა, იმ პირობებში, როდესაც პრეზიდენტს ნებისმიერ დროს შეეძლო მთავრობის გადაყენება, მთავრობა სარგებლობდა ავტონომიის მინიმალური ხარისხით და იგი მხოლოდ პრეზიდენტის დამხმარე ორგანოს მოკრძალებული ფუნქციით იყო აღჭურვილი. შესაბამისად, ფორმალურად ნახევრად საპრეზიდენტო მოდელი, რეალურად, გვევლინებოდა საპრეზიდენტო მმართველობად, სადაც აღმასრულებელი ძალაუფლება სრულად იყო კონცენტრირებული სახელმწიფოს მეთაურის – პრეზიდენტის ხელში. მეტიც, 2004 წლიდან მოქმედი სისტემის საერთო დაუბალანსებლობამ საქართველოში 2004-2012 წლებში ე.წ. სუპერსაპრეზიდენტო მმართველობის ჩამოყალიბება განაპირობა.

2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების საფუძველზე, 2013 წელს საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის სისტემამ ფუნდამენტური ცვლილება განიცადა. 2013 წლიდან საქართველოში მოქმედებს სისტემა, სადაც **პარლამენტი განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, ხოლო მთავრობა ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას** (კონსტიტუცია, მმ. 48, 78). ახალ სისტემაში აღარ მოქმედებს აღმასრულებელი ხელისუფლების დუალიზმი და აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთადერთ უმაღლეს ორგანოდ საქართველოს მთავრობა განისაზღვრება. 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების საფუძველზე, საქართველოს პრეზიდენტმა დაკარგა ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ლიდერის როლი, იგი დისტანცირებულია აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან და კონსტიტუციური ორგანოების ფუნქციონირების ნეიტრალური არბიტრის ფუნქციას ასრულებს (იხ. ვენეციის კომისიის დასკვნა საკონსტიტუციო ცვლილებების შესახებ).

შესაბამისად, სახელმწიფო მმართველობის ფორმების კლასიფიკაციის ძირითადი კრიტერიუმის (აღმასრულებელი ხელისუფლების მფლობელი სუბიექტი) მიხედვით, საქართველოს ახალი მმართველობის სისტემა უნდა განისაზღვროს, როგორც **საპარლამენტო მმართველობა**. თუმცა ახალ მოდელს ახასიათებს მთელი რიგი თავისებურება, რომელიც მას კლასიკური საპარლამენტო სისტემებისგან გარკვეულწილად განასხვავებს. მოქმედი კონსტიტუციის უმთავრეს ნაკლოვანებად უნდა განვიხილოთ ის გარემოება, რომ იგი ზედმეტად ზღუდავს საქართველოს პარლამენტის უფლებამოსილებას მთავრობის კონტროლის სფეროში. კერძოდ, უკიდურესად არის გართულებული პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების პროცედურა, რაც როგორც საპარლამენტო, ისე ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ლოგიკისთვის შეუსაბამო მოვლენად უნდა იქნეს მიჩნეული.

საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის ფორმა ეფუძნება **ხელისუფლების დანაწილების** პრინციპს. კერძოდ, მოქმედებს ურთიერთკონტროლისა და ურთიერთდაბალანსების (checks and balances) სისტემა სახელმწიფო ხელისუფლების საკანონმდებლო ორგანოს – საქართველოს პარლამენტს, აღმასრულებელ ორგანოს – საქართველოს მთავრობასა და საერთო სასამართლოების სისტემას შორის. სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემაში უმნიშვნელოვანესი ადგილი უკავიათ საქართველოს პრეზიდენტსა და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, რომლებიც, თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში, კონსტიტუციური სისტემის გარანტის ფუნქციით არიან აღჭურვილი.

2. საქართველოს პარლამენტი

- 146 საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო. პარლამენტი ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში კონტროლს უწევს საქართველოს მთავრობის საქმიანობას და ახორციელებს კანონმდებლობით მინიჭებულ სხვა სპეციალურ უფლებამოსილებებს (კონსტიტუცია, მ. 48). საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების სამრგოლიან სისტემაში პარლამენტს ცენტრალური ადგილი უკავია. სწორედ პარლამენტია ის ძირითადი ორგანო, რომელიც ხალხის, როგორც ხელისუფლების წყაროს, პოლიტიკური ნების ფორმირებას უზრუნველყოფს.
- 147 საქართველოს პარლამენტი აირჩევა საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე. პარლამენტი შედგება 4 წლის ვადით არჩეული 150 წევრისგან: პროპორციული სისტემით არჩეული 77 და მაჟორიტარული სისტემით არჩეული 73 დეპუტატისგან. პარლამენტის მორიგი არჩევნები ტარდება მისი უფლებამოსილების ამოწურვის კალენდარული წლის ოქტომბერში (კონსტიტუცია, მმ. 49, 50). განურჩევლად არჩევის წესისა, პარლამენტის თითოეული წევრი არის ხალხის – სრულიად საქართველოს მოსახლეობის წარმომადგენელი (კონსტიტუცია, მ. 52).
- 148 საქართველოს პარლამენტის უფლებამოსილებები შეიძლება დაჯგუფდეს შემდეგი სახით: ა) საკანონმდებლო უფლებამოსილებები; ბ) კონტროლის და კვაზისასამართლო უფლებამოსილებები; გ) საფინანსო-საბიუჯეტო უფლებამოსილებები; დ) საგარეოპოლიტიკური უფლებამოსილებები; ე) თანამდებობის პირთა არჩევისა და დანიშვნის უფლებამოსილებები; ვ) უფლებამოსილებები თავდაცვისა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სფეროში.
- 149 საკანონმდებლო უფლებამოსილებები. საქართველოს პარლამენტი არის ხელისუფლების ერთადერთი ორგანო, რომელიც უფლებამოსილია მიიღოს საქართველოს კანონები (კონსტიტუციური კანონები, ორგანული კანონები და კანონები). კანონების შემუშავება არის ერთ-ერთი ძირითადი ფორმა, რომლითაც პარლამენტი ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს განსაზღვრავს. საქართველოს კონსტიტუცია არ უშვებს პარლამენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირებას სახელმწიფო ხელისუფლების რომელიმე სხვა ორგანოზე;
- 150 კონტროლის და კვაზისასამართლო უფლებამოსილებები. საპარლამენტო კონტროლი ხორციელდება შემდეგი ძირითადი კონსტიტუციური მექანიზ-

მეზობი: ა) საქართველოს მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადება; ბ) პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოს, საქართველოს მთავრობის, მთავრობის წევრის, ტერიტორიული ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელისა და სახელმწიფო დაწესებულების მიმართ პარლამენტის წევრის მიერ კითხვის დასმა; გ) პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოს, საქართველოს მთავრობისა და მთავრობის წევრის მიმართ პარლამენტის წევრთა ათკაციანი ჯგუფისა და ფრაქციის მიერ შეკითხვის დასმა; დ) პარლამენტის მიერ მთავრობის წევრის პასუხისმგებლობის საკითხის დასმა; ე) პრემიერ-მინისტრის ყოველწლიური და რიგგარეშე ანგარიშების მოსმენა; ვ) პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე, აგრეთვე საპარლამენტო კომიტეტებისა და საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიების სხდომებზე მთავრობის წევრის მოწვევა; ზ) საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობის კონტროლი; თ) საქართველოს ეროვნული ბანკის საქმიანობის კონტროლი. გარდა ამისა, საპარლამენტო კონტროლის უმნიშვნელოვანეს ფორმად შეგვიძლია განვიხილოთ საქართველოს პრეზიდენტის, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის, მთავრობის წევრის, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორისა და ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრების იმპიჩმენტი. ე.წ. კვაზისასამართლო უფლებამოსილებებს საქართველოს პარლამენტი ახორციელებს დროებითი საგამოძიებო კომისიების საშუალებით, რომლებიც კანონმდებლობის დარღვევის ცალკეული ფაქტის გამოკვლევის, აგრეთვე განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი სახელმწიფო და საზოგადოებრივი საკითხებისა და პეტიციებისა და საჩივრების შესწავლის მიზნით შეიძლება შეიქმნას;

საფინანსო-საბიუჯეტო უფლებამოსილებები. საქართველოს პარლამენტი 151 არის ქვეყნის საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკის განმსაზღვრელი ძირითადი ორგანო. პარლამენტის ექსკლუზიური უფლებამოსილებაა სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის მიღება, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების საპარლამენტო კონტროლი და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის დამტკიცება, აგრეთვე საგადასახადო კანონმდებლობის შემუშავება და ქვეყნის მონეტარული პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრა;

საგარეოპოლიტიკური უფლებამოსილებები. საქართველოს პარლამენტი 152 ქვეყნის საგარეო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების ფორმირებაში სხვადასხვა სახით მონაწილეობს. პარლამენტი ახორციელებს იმგვარი საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიცირებას, რომელიც – ა) ითვალისწინებს საერთაშორისო ორგანიზაციაში ან სახელმწიფოთაშორის კავშირში საქართველოს შესვლას; ბ) სამხედრო ხასიათისაა; გ) ეხება სახელმ-

ნიფოს ტერიტორიულ მთლიანობას ან სახელმწიფო საზღვრების შეცვლას; დ) დაკავშირებულია სახელმწიფოს მიერ სესხის აღებასთან ან გაცემასთან; ე) მოითხოვს შიდასახელმწიფოებრივი კანონმდებლობის შეცვლას, ნაკისრ საერთაშორისო ვალდებულებათა შესასრულებლად აუცილებელი კანონებისა და კანონის ძალის მქონე აქტების მიღებას; ვ) თავად შეიცავს დათქმას რატიფიცირების თაობაზე. გარდა ამისა, საქართველოს პარლამენტი უფლებამოსილია დადგენილებით დააფიქსიროს თავისი პოზიცია სხვადასხვა საგარეოპოლიტიკური საკითხის შესახებ. ბოლოს, პარლამენტი უფლებამოსილია თავისი კომპეტენციის ფარგლებში უშუალოდ გამოვიდეს საერთაშორისო ურთიერთობების მონაწილედ, დადოს შეთანხმებები თანამშრომლობის შესახებ სხვა ქვეყნების პარლამენტებთან და საერთაშორისო საპარლამენტო საშორისო და სხვა ორგანიზაციებთან, დანიშნოს მუდმივმოქმედი საპარლამენტო დელეგაციები საერთაშორისო საპარლამენტო საშორისო ორგანიზაციებთან რეგულარული ურთიერთობის დასამყარებლად და სხვ.;

153 თანამდებობის პირთა არჩევისა და დანიშვნის უფლებამოსილებები. საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს პარლამენტი – ა) პრეზიდენტის წარდგინებით, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, 7 წლის ვადით ირჩევს საქართველოს ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრებს; ბ) პარლამენტის თავმჯდომარის წარდგინებით, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, 5 წლის ვადით ირჩევს გენერალურ აუდიტორს; გ) ფრაქციის ან პარლამენტის წევრთა ექვსკაციანი ჯგუფის წარდგინებით, სრული შემადგენლობის უმრავლესობით, 5 წლის ვადით ირჩევს საქართველოს სახალხო დამცველს; დ) სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, 10 წლის ვადით ირჩევს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 3 წევრს; ე) პრეზიდენტის წარდგინებით, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, არა ნაკლებ 10 წლის ვადით ირჩევს საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარესა და უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებს;

154 უფლებამოსილებები თავდაცვისა და ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში. სახელმწიფოს თავდაცვისა და ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფაში საქართველოს პარლამენტი მონაწილეობს შემდეგი ფორმით: ა) პარლამენტი ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილებას საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ; ბ) პარლამენტი თანხმობას აძლევს საქართველოს პრეზიდენტს საგანგებო მდგომარეობის დროს ან საერთაშორისო ვალდებულებათა შესასრულებლად სამხედრო ძალების გამოყენებაზე; გ) პარლამენტი ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილებას სხვა სახელმწიფოს სამხედრო ძალების შემოყვანის,

გამოყენებისა და გადაადგილების შესახებ; დ) პარლამენტი ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტის გადანყვევტილებას ომის გამოცხადების ან სათანადო პირობების არსებობისას ზავის დადების შესახებ; ე) პარლამენტი კანონით განსაზღვრავს სამხედრო ძალების სახეობებს და შემადგენლობას; ვ) პარლამენტი საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს წარდგინებით ამტკიცებს საქართველოს სამხედრო ძალთა რაოდენობას. გარდა ამისა, თავდაცვისა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სფეროში საქართველოს პარლამენტის უფლებამოსილებებს განეკუთვნება ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის დამტკიცება, სახელმწიფო საზღვრის სტატუსის დადგენა და სხვ.

საქართველოს პარლამენტს უფლებამოსილება ვადამდე უწყდება საქართველოს პრეზიდენტის მიერ **პარლამენტის დათხოვნის** საფუძველზე. ამასთან, პარლამენტის დათხოვნა შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ – ა) საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ პარლამენტი ნდობას არ გამოუცხადებს მთავრობის ახალ შემადგენლობას; ბ) პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის ან მთავრობის შემადგენლობის ერთი მესამედით განახლების შემდეგ პარლამენტი ნდობას არ გამოუცხადებს მთავრობის ახალ შემადგენლობას; გ) სახელმწიფო ბიუჯეტის არმილების საფუძველზე ან პარლამენტის ინიციატივით მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრისა და პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის წამოყენების შემდეგ პარლამენტი ნდობას ვერ გამოუცხადებს მთავრობის ახალ შემადგენლობას (კონსტიტუცია, მმ. 80, 80¹, 81, 81¹, 93). ამასთან, პარლამენტის დათხოვნა დაუშვებელია – ა) პარლამენტის არჩევნების ჩატარებიდან 6 თვისა და საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ბოლო 6 თვის განმავლობაში (თუ დათხოვნა არ ხდება საპარლამენტო არჩევნების, პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის ან მთავრობის შემადგენლობის ერთი მესამედით განახლების შემდეგ მთავრობისთვის ნდობის არგამოცხადების საფუძველზე); ბ) პარლამენტის მიერ საქართველოს პრეზიდენტის იმპიჩმენტის განხორციელებისას; გ) საგანგებო ან საომარო მდგომარეობის დროს (კონსტიტუცია, მ. 51¹).

3. საქართველოს მთავრობა

2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების საფუძველზე, 2013 წლიდან მნიშვნელოვნად გაფართოვდა საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური უფლებამოსილებები. მოქმედი კონსტიტუციის თანახმად, **საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რო-**

მელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. მთავრობის სტრუქტურა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი განისაზღვრება კონსტიტუციით და კანონით „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“, რომლის პროექტს პარლამენტს წარუდგენს მთავრობა (კონსტიტუცია, მ. 78).

- 157 საქართველოს მთავრობა **ანგარიშვალდებული და პასუხისმგებელია** მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის წინაშე (კონსტიტუცია, მმ. 78, 81).
- 158 საქართველოს მთავრობის **ფორმირება** საქართველოს პარლამენტის ექსკლუზიური უფლებამოსილებაა. 2013 წლიდან, საქართველოს პრეზიდენტი მხოლოდ ფორმალურად მონაწილეობს მთავრობის ფორმირების პროცესში. მთავრობის შემადგენლობის რეგულარული ხელახალი ფორმირება ყოველი საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ ხორციელდება (კონსტიტუცია, მ. 80).
- 159 მთავრობის **შემადგენლობაში** შედიან პრემიერ-მინისტრი და მინისტრები. პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია მთავრობის ერთ-ერთ წევრს დააკისროს პირველი ვიცე-პრემიერის, აგრეთვე ერთ ან რამდენიმე წევრს – ვიცე-პრემიერის მოვალეობათა შესრულება. მთავრობის შემადგენლობაში შეიძლება იყოს ერთი ან რამდენიმე სახელმწიფო მინისტრი. სახელმწიფო მინისტრი არის ე.წ. უპორტფელო მინისტრი ანუ მინისტრი სამინისტროს გარეშე. განსაკუთრებული მნიშვნელობის სახელმწიფოებრივი ამოცანების შესასრულებლად სახელმწიფო მინისტრის თანამდებობის შემოღება საქართველოს მთავრობის პრეროგატივაა (კონსტიტუცია, მმ. 78, 79).
- 160 მთავრობის მეთაურია **პრემიერ-მინისტრი**. პრემიერ-მინისტრი განსაზღვრავს მთავრობის საქმიანობის მიმართულებებს, ორგანიზებას უწევს მთავრობის საქმიანობას, ახორციელებს მთავრობის წევრთა საქმიანობის კოორდინაციასა და კონტროლს. პრემიერ-მინისტრი თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მინისტრებს. პრემიერ-მინისტრის გადადგომა ან მისი უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტა იწვევს მთავრობის სხვა წევრთა უფლებამოსილების შეწყვეტას (კონსტიტუცია, მ. 79).
- 161 ამჟამად, საქართველოში შექმნილია **16 სამინისტრო**: ა) განათლებისა და მეცნიერების; ბ) გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის; გ) ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების; დ) ენერჯეტიკის; ე) თავდაცვის; ვ) იუსტიციის; ზ) კულტურისა და ძეგლთა დაცვის; თ) ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა; ი) საგარეო საქმეთა; კ) შინაგან საქმეთა; ლ) სოფლის მეურნეობის; მ) ფინანსთა; ნ) შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის; ო) სასჯე-

ლალსრულებისა და პრობაციის; პ) საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის; ყ) სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა. გარდა ამისა, შემოღებულია **სახელმწიფო მინისტრის 3** თანამდებობა: ა) ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში; ბ) დიასპორის საკითხებში; გ) შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში.

საქართველოს მთავრობის **უფლებამოსილებები** ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელების ანუ აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების სფეროში უნივერსალურია. უფლებამოსილებების განსახორციელებლად, საქართველოს მთავრობა გამოსცემს ნორმატიულ სამართლებრივ აქტებს – დადგენილებებს და ნორმატიულ სამართლებრივ აქტებს – განკარგულებებს (კონსტიტუცია, მ. 78).

პრემიერ-მინისტრი და მინისტრები **საგარეო ურთიერთობებში** წარმოადგენენ საქართველოს თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში (კონსტიტუცია, მ. 78). ამასთან, პრემიერ-მინისტრის წარმომადგენლობითი უფლებამოსილება სრულად ფარავს მთავრობის უფლებამოსილების სფეროს ანუ ქვეყნის საგარეო პოლიტიკის განხორციელებას. შესაბამისად, პრემიერ-მინისტრი სარგებლობს უნივერსალური და უპირატესი უფლებამოსილებით, ხელი მოაწეროს ნებისმიერი შინაარსისა და პოლიტიკური დატვირთვის მქონე საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს საქართველოს სახელით.

საქართველოს მთავრობის **უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა** შესაძლებელია: ა) პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძველზე; ბ) მთავრობის შემადგენლობის ერთი მესამედით განახლების შემდეგ მთავრობისთვის ნდობის არგამოცხადებისა და მთავრობის ახალი შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადების საფუძველზე; გ) პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების საფუძველზე.

საქართველოს კონსტიტუცია ადგენს პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის **უნდობლობის** გამოცხადების ძალზე რთულ პროცედურას. უნდობლობის გამოცხადების გადანყვეტილების მისაღებად აუცილებელია სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის, ხოლო პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის პირველად გადანყვეტილებაზე ვეტოს დადების შემთხვევაში – სიითი შემადგენლობის სამი მეხუთედის მხარდაჭერა. უნდობლობის გამოცხადება ხორციელდება ე.წ. კონსტრუქციული ვოტუმის საფუძველზე, რაც მთავრობის მოქმედი შემადგენლობისთვის უნდობლობის გამოცხადებისა და მთავრო-

ბის ახალი შემადგენლობისთვის ნდობის გამოცხადების საკითხის ერთიანი პროცედურით გადაწყვეტას გულისხმობს (კონსტიტუცია, მ. 81).

4. საქართველოს პრეზიდენტი

- 166 საქართველოს პრეზიდენტი სარგებლობს მაღალი სიმბოლური კონსტიტუციური **სტატუსით**. კონსტიტუციის თანახმად, იგი არის სახელმწიფოს მეთაური, ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი, საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი. პრეზიდენტი კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირებას (კონსტიტუცია, მ. 69).
- 167 საქართველოს პრეზიდენტი თანამდებობაზე **აირჩევა** საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი არჩევნების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით, 5 წლის ვადით. ერთი და იგივე პირი პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ. პრეზიდენტად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 35 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 5 წელი მაინც, უკანასკნელი 3 წლის განმავლობაში ცხოვრობდა და არჩევნების დანიშვნის დღეს ცხოვრობს საქართველოში. პრეზიდენტად არ შეიძლება აირჩეს ორმაგი მოქალაქეობის მქონე პირი. მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნები ტარდება პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვის კალენდარული წლის ოქტომბერში (კონსტიტუცია, მმ. 70, 29).
- 168 ფიცის დადების მომენტიდან პრეზიდენტი სარგებლობს სპეციალური **იმუნიტეტით** – პრეზიდენტი ხელშეუვალია, თანამდებობაზე ყოფნის დროს არ შეიძლება მისი დაპატიმრება ან სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა. საქართველოს პრეზიდენტს უფლება არა აქვს ეკავოს რაიმე სხვა თანამდებობა, მათ შორის პარტიული, ენეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას, იღებდეს ხელფასს ან სხვაგვარ მუდმივ ანაზღაურებას რაიმე სხვა საქმიანობისათვის (კონსტიტუცია, მმ. 71, 72).
- 169 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების საფუძველზე, 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ თვისებრივად შეიზღუდა საქართველოს პრეზიდენტის კონსტიტუციური **უფლებამოსილებები**. კერძოდ, პრეზიდენტი აღარ არის აღმასრულებელი ხელისუფლების ლიდერი და იგი აღარ ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. შესაბამისად, მმართველობის ახალ, საპარლამენტო მოდელში ძალაუფლების ცენტრი გადავიდა პრე-

ზიდენტიდან მთავრობაზე, რომელიც ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებაზე სრულად და ექსკლუზიურად არის პასუხისმგებელი.

საქართველოს პრეზიდენტი ახორციელებს მხოლოდ კონსტიტუციით განსაზღვრულ უფლებამოსილებებს (კონსტიტუცია, მ. 73/5). პრეზიდენტის ძირითად უფლებამოსილებებს ადგენს საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლი:

- პრეზიდენტი „წარმოადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში“ (კონსტიტუცია, მ. 69/3), მთავრობასთან შეთანხმებით აწარმოებს საერთაშორისო მოლაპარაკებებს და დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს. თუმცა, გამომდინარე იქიდან, რომ საგარეო პოლიტიკის განხორციელებაზე ექსკლუზიური პასუხისმგებლობა კონსტიტუციით მთავრობას ეკისრება, ხოლო პრეზიდენტი საერთაშორისო მოლაპარაკების საწარმოებლად და საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების დასადებად ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში მთავრობის თანხმობას საჭიროებს, კონსტიტუციით პრეზიდენტი მოკლებულია შესაძლებლობას, შეასრულოს აქტიური როლი საგარეო პოლიტიკის წარმართვის სფეროში. შესაბამისად, პრეზიდენტის წარმომადგენლობითი უფლებამოსილებები სიმბოლური ბუნებისაა (იხ. ვენეციის კომისიის დასკვნა 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შესახებ);
- პრეზიდენტი მთავრობის წარდგინებით ნიშნავს საქართველოს ელჩებსა და სხვა დიპლომატიურ წარმომადგენლებს, იღებს უცხოეთის სახელმწიფოებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ელჩებისა და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციას;
- პრეზიდენტი უფლებამოსილია მიმართოს ხალხს და პარლამენტს. წელიწადში ერთხელ იგი პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას ქვეყნის მდგომარეობის უმნიშვნელოვანეს საკითხებზე;
- პრეზიდენტი ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონებს, უფლებამოსილია გამოიყენოს შეჩერებითი ვეტოს უფლება კანონპროექტების მიმართ;
- კონსტიტუციით მკაცრად განსაზღვრულ შემთხვევებში, პრეზიდენტი უფლებამოსილია დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე საპარლამენტო არჩევნები;
- პრეზიდენტი უფლებამოსილია მოითხოვოს ცალკეულ საკითხთა მთავრობის სხდომაზე განხილვა და მონაწილეობა მიიღოს ამ განხილვაში, რომელსაც ასევე ესწრებიან ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი და სხვა წევრები;
- პრეზიდენტი თავმჯდომარეობს ეროვნული უშიშროების საბჭოს და ნიშნავს მის წევრებს, მთავრობასთან შეთანხმებით თანამდებობაზე ნიშნავს

და თანამდებობიდან გადააყენებს საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის უფროსს და სხვა მხედართმთავრებს, ამტკიცებს სამხედრო ძალების სტრუქტურას;

- პრეზიდენტი აცხადებს საგანგებო და საომარ მდგომარეობას, საგანგებო და საომარი მდგომარეობის დროს დეკრეტით ზღუდავს ძირითად უფლებებს, იღებს გადაწყვეტილებას სამხედრო ძალების გამოყენების, ქვეყანაში სხვა სახელმწიფოს სამხედრო ძალის შემოყვანის, გამოყენებისა და გადაადგილების შესახებ, აცხადებს ომს, დებს ზავს და შეაქვს ეს გადაწყვეტილებები პარლამენტში დასამტკიცებლად;
- პრეზიდენტი, საქართველოს პარლამენტის თანხმობით და პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციით, უფლებამოსილია შეაჩეროს ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობა ან დაითხოვოს ისინი, თუ მათი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას ან სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას;
- პრეზიდენტი ნიშნავს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 3 წევრს; პარლამენტს ასარჩევად წარუდგენს საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარისა და უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების კანდიდატურებს; პარლამენტს ასარჩევად წარუდგენს საქართველოს ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრების კანდიდატურებს; ეროვნული ბანკის საბჭოს წარდგინებით, საბჭოს წევრთაგან ნიშნავს და ათავისუფლებს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტს;
- პრეზიდენტი იღებს გადაწყვეტილებებს საქართველოს მოქალაქეობის მინიჭების, შეწყვეტისა და აღდგენის თაობაზე; წყვეტს თავშესაფრის საკითხებს; შეიწყალებს მსჯავრდებულთ; ანიჭებს სახელმწიფო ჯილდოებს, უმაღლეს სამხედრო და სპეციალურ ნოდებებს, ხოლო პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციით – საპატიო ნოდებებსა და უმაღლეს დიპლომატიურ რანგებს.

171 თავის უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად, პრეზიდენტი გამოსცემს ნორმატიულ **სამართლებრივ აქტებს** – ბრძანებულებებს და ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტებს – განკარგულებებს. როგორც სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი, პრეზიდენტი გამოსცემს ნორმატიულ და ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტებს – ბრძანებებს. საომარი და საგანგებო მდგომარეობის დროს პრეზიდენტი გამოსცემს კანონის ძალის მქონე დეკრეტებს.

პრეზიდენტის მიერ გამოცემული მთელი რიგი აქტები საჭიროებს პრე- 172
მიერ-მინისტრის **კონტრასიგნაციას** (თანახელმონწერას). ამასთან, კონს-
ტიტუციის თანახმად, კონტრასიგნაციის შემთხვევაში პასუხისმგებლობა
მხოლოდ მთავრობას ეკისრება. სამართლებრივი და პოლიტიკური პასუხის-
მგებლობისგან პრეზიდენტის სრული გათავისუფლება უნდა განიმარტოს
იმგვარად, რომ კონტრასიგნაციას დაქვემდებარებულ აქტებს პრეზიდენტი
მხოლოდ სიმბოლურად, ფორმალური და მატერიალური კონტროლის გან-
ხორციელების გარეშე უნდა გამოსცემდეს (კონსტიტუცია, მ. 73¹).

საქართველოს პრეზიდენტი თანამდებობიდან შეიძლება გადაყენებულ იქ- 173
ნეს პარლამენტის მიერ **იმპიჩმენტის** წესით. იმპიჩმენტი არის პოლიტიკურ-
სამართლებრივი პროცედურა, რომლის აღძვრის საფუძველია პრეზიდენ-
ტის მიერ კონსტიტუციის დარღვევა ან სახელმწიფო ღალატისა და სისხლის
სამართლის სხვა დანაშაულის ჩადენა. თუ საქართველოს საკონსტიტუციო
სასამართლომ თავისი დასკვნით დაადასტურა პრეზიდენტის ქმედებაში
დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნების არსებობა ან კონსტიტუციის დარღ-
ვევა, პარლამენტი სრული შემადგენლობის არა ნაკლებ ორი მესამედის უმ-
რავლესობით იღებს გადაწყვეტილებას იმპიჩმენტის წესით პრეზიდენტის
გადაყენების შესახებ (კონსტიტუცია, მ. 63).

პრეზიდენტის მიერ უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის 174
ან მისი უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში, პრეზიდენტის
მოვალეობას ასრულებს პარლამენტის თავმჯდომარე, ხოლო პარლამენ-
ტის თავმჯდომარის მიერ მოვალეობის განხორციელების შეუძლებლობის
შემთხვევაში, აგრეთვე თუ პარლამენტი დათხოვნილია – პრემიერ-მინისტ-
რი. პრეზიდენტის მოვალეობის შემსრულებელი უფლებამოსილი არ არის
დაითხოვოს პარლამენტი, შეაჩეროს ტერიტორიული ერთეულების წარმო-
მადგენლობითი ორგანოების საქმიანობა ან დაითხოვოს ისინი და დანიშნოს
რეფერენდუმი (კონსტიტუცია, მ. 76).

5. სასამართლო ხელისუფლება

საქართველოს სასამართლო ხელისუფლება აერთიანებს საქართველოს სა- 175
კონსტიტუციო სასამართლოს და საერთო სასამართლოების სისტემას.

საქართველოს **საკონსტიტუციო სასამართლო** არის საკონსტიტუციო კონ- 176
ტროლის სასამართლო ორგანო. იგი შედგება 10 წლის უფლებამოსილების
ვადით განწესებული 9 მოსამართლისაგან, რომელთაგან 3 მოსამართლეს
ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი, 3 მოსამართლეს ირჩევს საქართვე-

ლოს პარლამენტი, ხოლო 3 მოსამართლეს ნიშნავს საქართველოს უზენაესი სასამართლო. საკონსტიტუციო სასამართლო თავისი შემადგენლობიდან 5 წლის ვადით ირჩევს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარეს.

- 177 საკონსტიტუციო სასამართლო საქართველოს პრეზიდენტის, მთავრობის, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედის, სასამართლოს, ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი საბჭოების, სახალხო დამცველის და მოქალაქის სარჩელისა თუ წარდგინების საფუძველზე ახორციელებს შემდეგ უფლებამოსილებებს: 1) იღებს გადაწყვეტილებებს კონსტიტუციასთან კონსტიტუციური შეთანხმების, კანონის, პრეზიდენტის, მთავრობის, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა ნორმატიული აქტების შესაბამისობის საკითხებზე; 2) იხილავს დავას სახელმწიფო ორგანოებს შორის კომპეტენციის შესახებ; 3) იხილავს მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებათა შექმნისა და საქმიანობის კონსტიტუციურობის საკითხებს; 4) იხილავს რეფერენდუმისა და არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმების და ამ ნორმების საფუძველზე ჩატარებული ან ჩასატარებელი არჩევნებისა და რეფერენდუმის კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებულ დავას; 5) იხილავს საერთაშორისო ხელშეკრულებების და შეთანხმებების კონსტიტუციურობის საკითხს; 6) პირის სარჩელის საფუძველზე იხილავს ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობას კონსტიტუციით აღიარებული ადამიანის უფლებებთან მიმართებით; 7) იხილავს დავას „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ კონსტიტუციური კანონის დარღვევის თაობაზე. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საბოლოოა. არაკონსტიტუციურად ცნობილი ნორმატიული აქტი ან მისი ნაწილი კარგავს იურიდიულ ძალას საკონსტიტუციო სასამართლოს შესაბამისი გადაწყვეტილების გამოქვეყნების მომენტიდან (კონსტიტუცია, მმ. 88, 89).
- 178 საქართველოს საერთო სასამართლოების სისტემა აერთიანებს საქართველოს უზენაეს სასამართლოს, სააპელაციო სასამართლოებს და რაიონულ (საქალაქო) სასამართლოებს. რაიონული (საქალაქო) და სააპელაციო სასამართლოები სასამართლო საქმეებს განიხილავს, შესაბამისად, პირველი და მეორე ინსტანციით, ხოლო უზენაესი სასამართლო არის მესამე ინსტანციის, საკასაციო სასამართლო (კონსტიტუცია, მ. 90; ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“, მ. 2). საქართველოს კონსტიტუცია კრძალავს საგანგებო ან სპეციალური სასამართლოების შექმნას, ხოლო სამხედრო სასამართლოს შემოღებას დასაშვებად აცხადებს საომარ პირობებში და მხოლოდ საერთო სასამართლოს სისტემაში (კონსტიტუცია, მ. 83).

საერთო სასამართლოების სისტემის გამართულ ფუნქციონირებაში უმნიშ- 179
ვნელოვანესი როლი **საქართველოს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს** ეკისრე-
ბა. საბჭო შედგება 15 წევრისგან, რომელთაგან 8 წევრს ირჩევს საერთო
სასამართლოების მოსამართლეთა თვითმმართველობის ორგანო, 5 წევრს
ირჩევს საქართველოს პარლამენტი, ხოლო 1 წევრს ნიშნავს საქართველოს
პრეზიდენტი. იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს თავმჯდომარეობს უზენაესი
სასამართლოს თავმჯდომარე. საბჭოს ძირითადი უფლებამოსილებებია:
საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა დანიშვნა და გათავისუფლება;
საკვალიფიკაციო საგამოცდო კომისიის შემადგენლობის განსაზღვრა; რა-
იონული (საქალაქო) სასამართლოების მოსამართლეთა სპეციალიზაციის
განსაზღვრა; კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, მოსა-
მართლეთა ნახალისების თაობაზე გადაწყვეტილებების მიღება; სასამართ-
ლოს სტატისტიკის შესწავლა; სასამართლო რეფორმის თაობაზე წინადადე-
ბების მომზადება; მოსამართლეთა დისციპლინური დევნის თაობაზე გადაწყ-
ვეტილებების მიღება (კონსტიტუცია, მ. 86¹; ორგანული კანონი „საერთო
სასამართლოების შესახებ“, თავი VII).

სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობის მნიშვნელოვან გარანტიას 180
ქმნის **მოსამართლის იმუნიტეტი**. საქართველოს კანონმდებლობის თანახ-
მად, მოსამართლე ხელშეუხებელია. დაუშვებელია მისი სისხლის სამართ-
ლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, მისი ბინის, მანქანის,
სამუშაო ადგილის ან პირადი გაჩხრეკა უზენაესი სასამართლოს თავმჯდო-
მარის თანხმობის გარეშე, ხოლო უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის
ან წევრის შემთხვევაში – პარლამენტის თანხმობის გარეშე. გამონაკლისია
დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს,
შესაბამისად, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს ან პარლამენტს. თუ
უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე ან პარლამენტი არ მისცემს თანხ-
მობას, დაკავებული ან დაპატიმრებული მოსამართლე დაუყოვნებლივ უნდა
განთავისუფლდეს (კონსტიტუცია, მ. 87).

II. საქართველოს

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა

1. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის არსი

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა არის პოლიტიკურ-სამართ- 181
ლებრივი ურთიერთმიმართების სისტემა, რომელიც ცენტრალურ ხელის-
უფლებასა და ქვეყნის ტერიტორიულ ერთეულებს შორის მოქმედებს. ერთ-

მანეთისგან განასხვავებენ სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის ორ ძირითად ფორმას: უნიტარულს და ფედერაციულს. უნიტარული სახელმწიფო იყოფა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებად, რომლებიც არ სარგებლობენ რაიმე ტიპის პოლიტიკური ავტონომიით. უნიტარული სახელმწიფოს ერთ-ერთი დამახასიათებელი ნიშანია კანონმდებლობის, მმართველობისა და სასამართლო ხელისუფლების ერთიანი სისტემის არსებობა. უნიტარული სახელმწიფოსგან განსხვავებით, ფედერაციული სახელმწიფოს უმსხვილესი ტერიტორიული ერთეულები – ფედერაციის სუბიექტები განიხილებიან კვაზისახელმწიფოებრივ წარმონაქმნებად და შესაბამისად, ისინი არა მხოლოდ ადმინისტრაციული, არამედ განსაზღვრული პოლიტიკური ავტონომიითაც სარგებლობენ. ფედერაციის სუბიექტებს, როგორც წესი, აქვთ საკუთარი კონსტიტუცია, კანონმდებლობა, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოები. ფედერაციის სუბიექტების პოლიტიკური ავტონომია ფედერალური კონსტიტუციებით მკაცრად არის რეგლამენტირებული. ფედერაციის სუბიექტები არ სარგებლობენ საგარეო-პოლიტიკური სუვერენიტეტით და სეცესიის – სახელმწიფოსგან გამოყოფის უფლებით.

182 საქართველოს ტერიტორიულ სახელმწიფოებრივ მოწყობას ანესრიგებს საქართველოს **კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტი**, რომლის თანახმად „საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ“. მოცემული ჩანაწერით კონსტიტუციურმა კანონმდებელმა ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის გადასინჯვა დროებით ტაბუდადებულ თემად გამოაცხადა.

183 დღევანდელი მდგომარეობით, **საქართველო არის დეცენტრალიზებული ასიმეტრიული უნიტარული სახელმწიფო რეგიონალიზმის ნიშნებით**. მის შემადგენლობაში შედის ორი ავტონომიური რესპუბლიკა (რომელთაგან არც ერთი არ არის სრულფასოვანი კვაზისახელმწიფოებრივი წარმონაქმნი), ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე შექმნილი დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული, აგრეთვე **76** ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული – მუნიციპალიტეტი.

2. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი

184 აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის **სამართლებრივ საფუძველს** ადგენს საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტი და კონსტიტუ-

ციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“. კონსტიტუციის მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტი ლაკონურად მოიხსენიებს აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას და მისი სტატუსის განმსაზღვრელ უმთავრეს სამართლებრივ აქტად „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ კონსტიტუციურ კანონს ასახელებს. კონსტიტუციური კანონი, რომელიც 2004 წლის 1 ივლისს იქნა მიღებული, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას საქართველოსგან განუყოფელ ტერიტორიულ ერთეულად აცხადებს (კონსტიტუციური კანონი, მ. 2/1).

კონსტიტუციური კანონით აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ძირითად განსაკუთრებულ **უფლებამოსილებებად** განისაზღვრება (კონსტიტუციური კანონი, მ. 7/1): ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის მიღება; განათლებისა და მეცნიერების ხელშეწყობა, კულტურისა და სამეცნიერო დაწესებულებების შექმნა და მართვა, ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლების მოვლა-პატრონობა; ადგილობრივი მნიშვნელობის ბიბლიოთეკებისა და მუზეუმების საქმიანობის ხელშეწყობა; ტურიზმის, კულტურისა და სპორტის განვითარება; ადგილობრივი მნიშვნელობის მშენებლობისა და ურბანული განვითარების ხელშეწყობა; ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების და სხვა კომუნიკაციების განვითარება; სანიტარიული უსაფრთხოების, ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალური უზრუნველყოფის საკითხების გადაწყვეტაში მონაწილეობა; სოფლის მეურნეობის და სამონადირეო საქმის რეგულირება; სურსათისა და საკვები პროდუქტების ხარისხის კონტროლი; ბაზრობების, ბაზრებისა და გამოფენების ორგანიზების რეგულირება; საკუთარი საბიუჯეტო პოლიტიკის განსაზღვრა და განხორციელება; საკუთარი ქონების მართვა და განკარგვა; სატყეო მეურნეობის მართვა. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებული გამგებლობისათვის მიკუთვნებულ საკითხებს დამოუკიდებლად წყვეტენ მისი ხელისუფლების ორგანოები. თუ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა არ აწესრიგებს მის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ რომელიმე საკითხს, მისი მოწესრიგება, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, საქართველოს ნორმატიული აქტით შეუძლია საქართველოს შესაბამის უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოს (კონსტიტუციური კანონი, მმ. 8, 7/2).

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოა **უმაღლესი საბჭო**. უმაღლესი საბჭო შედგება საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი არჩევნების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე მცხოვრები საქართველოს მოქალაქეების მიერ 4 წლის ვადით არჩეული 21 დეპუტატისგან, რომელთაგან

15 დეკუტატი აირჩევა პროპორციული, ხოლო 6 დეკუტატი – მაჟორიტარული წესით (კონსტიტუციური კანონი, მ. 10; აჭარის ა.რ. კონსტიტუცია, მ. 9). უმაღლესი საბჭოს საერთო ფუნქციაა, მისი კომპეტენციის ფარგლებში, საკანონმდებლო საქმიანობის განხორციელება და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის კონტროლი. საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია მთავრობის წარდგინებით დაითხოვოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო, თუ მისი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას ან/და იგი ვერ ახორციელებს კონსტიტუციური კანონით და ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს, აგრეთვე თუ უმაღლესმა საბჭომ ზედიზედ ორჯერ არ დაამტკიცა ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურა. უმაღლესი საბჭოს დათხოვნის შემთხვევაში, მის უფლებამოსილებებს ახორციელებს დროებითი საპრეზიდენტო საბჭო, რომელსაც ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი. დროებითი საპრეზიდენტო საბჭოს უფლებამოსილება წყდება ახალარჩეული უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილების ცნობისთანავე (კონსტიტუციური კანონი, მ. 12).

- 187 აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ორგანოა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის **მთავრობა**. იგი შედგება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარისა და მინისტრებისგან. მთავრობა ანგარიშვალდებულია საქართველოს პრეზიდენტისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს წინაშე (კონსტიტუციური კანონი, მ. 15/4). მთავრობის შემადგენლობას ამტკიცებს უმაღლესი საბჭო აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის წარდგინებით. ამასთან, მინისტრების კანდიდატურებს მთავრობის თავმჯდომარე შეარჩევს საქართველოს შესაბამისი სამთავრობო დანესებულების ხელმძღვანელთან შეთანხმებით (კონსტიტუციური კანონი, მ. 17/3). საქართველოს პრეზიდენტი, პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციით, უფლებამოსილია გადააყენოს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა, თუ მისი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას, იგი ვერ ახორციელებს კონსტიტუციური კანონით ან/და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს. მთავრობის გადაყენებიდან 2 თვის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი უმაღლესი საბჭოს ფრაქციებთან კონსულტაციების

შემდეგ შეარჩევს და უმაღლეს საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგენს მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას (კონსტიტუციური კანონი, მ. 19). უმაღლესი საბჭოს მიერ მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების საფუძველზე მისი უფლებამოსილების შეწყვეტისას, აგრეთვე საქართველოს პრეზიდენტის მიერ მთავრობის გადაყენებისას, მთავრობის უფლებამოსილებებს მთავრობის ახალი შემადგენლობის დამტკიცებამდე ახორციელებს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციით სპეციალურად ამ მიზნით დანიშნული სახელმწიფო რწმუნებული და მისი ადმინისტრაცია (კონსტიტუციური კანონი, მ. 16/4).

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი თანამდებობის პირია ავტონომიური რესპუბლიკის **მთავრობის თავმჯდომარე**, რომელსაც ამტკიცებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით (კონსტიტუციური კანონი, მ. 17/1). მთავრობის თავმჯდომარის კანდიდატურას საქართველოს პრეზიდენტი უმაღლეს საბჭოს წარუდგენს საქართველოს მთავრობის წინასწარი თანხმობით, უმაღლეს საბჭოში წარმოდგენილ პოლიტიკურ სუბიექტებთან კონსულტაციის შემდეგ (კონსტიტუცია, 73/1/ვ).

საქართველოს პრეზიდენტი ახორციელებს **სამართლებრივ ზედამხედველობას** აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ორგანოების საქმიანობაზე. პრეზიდენტი უფლებამოსილია პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციით შეაჩეროს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის და მთავრობის თავმჯდომარის სამართლებრივი აქტის მოქმედება ან გააუქმოს ეს აქტი, თუ იგი ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, კონსტიტუციურ კანონს, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, საქართველოს კანონებსა და საქართველოს პრეზიდენტის სამართლებრივ აქტებს (კონსტიტუციური კანონი, მ. 15/5).

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის **ორგანიზაციული ავტონომია** შეზღუდულია. ავტონომიური რესპუბლიკა უფლებამოსილია შექმნას მხოლოდ კონსტიტუციური კანონით გათვალისწინებული ხელისუფლების ორგანოები. ამასთან, კონსტიტუციური კანონი დასაშვებად აცხადებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სამინისტროების შექმნას მხოლოდ შემდეგ სფეროებში: ა) ეკონომიკა, ფინანსები და ტურიზმი; ბ) ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა; გ) განათლება, კულტურა და სპორტი; დ) სოფლის მეურნეობა. კონსტიტუციური კანონი ხაზგასმით კრძალავს აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში შინაგან საქმეთა სამინისტროს, სა-

ხელმწიფო უშიშროების სამინისტროს, თავდაცვის სამინისტროს ან სხვა გასამხედროებული ორგანოს შექმნას. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე შეიძლება არსებობდეს მხოლოდ საქართველოს შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოსადმი დაქვემდებარებული შეიარაღებული ქვედანაყოფი, რომლის განლაგების, გადაადგილებისა და გამოყენების თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანო (კონსტიტუციური კანონი, მმ. 20, 21).

- 191 აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა საქართველოს კანონით დადგენილ ფარგლებში სარგებლობს **ფინანსური ავტონომიით**. ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებების განხორციელების უზრუნველსაყოფად, მას საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე გადაეცემა სახელმწიფო საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლების ნაწილი, აგრეთვე სპეციალური დაფინანსება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას აქვს საკუთარი ქონება, რომლის ფორმირების წესი განისაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობით (კონსტიტუციური კანონი, მ. 22).
- 192 აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას აქვს საკუთარი **სიმბოლოები** – დროშა და გერბი, რომლებშიც გათვალისწინებული უნდა იყოს საქართველოს სახელმწიფო დროშისა და გერბის ელემენტები (კონსტიტუციური კანონი, მ. 5/1).
- 193 აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი, უფლებამოსილებები და მათი განხორციელების წესი დამატებით განისაზღვრება **აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით**, რომელიც მიიღება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მიერ სრული შემადგენლობის ორი მესამედით და ძალაში შედის „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ორგანული კანონის ამოქმედების მომენტიდან (კონსტიტუციური კანონი, მ. 9/2).

3. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი

- 194 აფხაზეთის **სამართლებრივი სტატუსი** განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის მე-4 პუნქტით, რომელიც აფხაზეთს ავტონომიურ რესპუბლიკად აცხადებს, აგრეთვე აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 1978 წლის 6 ივნისის კონსტიტუციით (ამჟამად ძალაშია აღნიშნული კონსტიტუციის ახალი რედაქცია, რომელიც მიღებულ იქნა 2000 წლის 8 დეკემბერს).
- 195 აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია აფხაზეთს აცხადებს საქართველოს შემადგენლობაში მყოფ ავტონომიურ ერთეულად. აფ-

ხაზეთის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოა აფხაზეთის უმაღლესი საბჭო, ხოლო უმაღლესი აღმასრულებელი ორგანო – აფხაზეთის მთავრობა. აფხაზეთის მთავრობის თავმჯდომარე არის აფხაზეთის უმაღლესი თანამდებობის პირი და წარმოადგენს აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკას. მთავრობის თავმჯდომარეს, საქართველოს პრეზიდენტის თანხმობით, თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს აფხაზეთის უმაღლესი საბჭო. აფხაზეთის მთავრობა პასუხისმგებელი და ანგარიშვალდებულია საქართველოს პრეზიდენტისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს (უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმის) წინაშე (აფხაზეთის ა.რ. კონსტიტუცია, მ. 113). აფხაზეთის სასამართლო, პროკურატურის და ფინანსური კონტროლის ორგანოები სტრუქტურულად ექვემდებარება, შესაბამისად, საქართველოს საერთო სასამართლოების სისტემას, საქართველოს პროკურატურის ერთიან სისტემას და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს.

აფხაზეთის კონსტიტუცია არ შეიცავს ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებული, ექსკლუზიური უფლებამოსილებების ვრცელ ჩამონათვალს. კონსტიტუციის ტექსტი მოიხსენიებს ავტონომიური რესპუბლიკის ორ საკუთარ უფლებამოსილებას – აფხაზეთის ბიუჯეტის მიღებას და ადგილობრივი გადასახადების შემოღებას. კონსტიტუციის თანახმად, აფხაზეთის ხელისუფლება უფლებამოსილებათა განხორციელებისას უშუალოდ ექვემდებარება საქართველოს ცენტრალურ ხელისუფლებას. ავტონომიური რესპუბლიკის მნიშვნელოვან კომპეტენციებად განისაზღვრება აფხაზეთის ტერიტორიაზე საქართველოს უფლებამოსილებების აღსრულების ხელშეწყობა და საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების გადანყვეტილებათა განხორციელება (აფხაზეთის ა.რ. კონსტიტუცია, მ. 67).

4. ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე შექმნილი დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული

2007 წლის 13 აპრილს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში კონფლიქტის მშვიდობიანი მოგვარებისათვის სათანადო პირობების შექმნის შესახებ“. აღნიშნულმა კანონმა შექმნა **სამართლებრივი საფუძველი** ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის შესაქმნელად. კანონით გათვალისწინებული დროებითი ადმი-

ნისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული შეიქმნა საქართველოს პარლამენტის 2007 წლის 8 მაისის დადგენილებით, საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით. დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული არის დეკონცენტრირებული სახელმწიფო მმართველობის გამოვლინება.

198 „ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ადმინისტრაციის შექმნის, საქმიანობის წესისა და ფარგლების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულების თანახმად, დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის **ადმინისტრაცია** არის სახელმწიფო მმართველობის ორგანო, რომლის საქმიანობა ფინანსდება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. დროებითი ადმინისტრაციის უმაღლესი თანამდებობის პირია ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი. ადმინისტრაციის სტრუქტურა და ადმინისტრაციის საქმიანობის ორგანიზებასთან დაკავშირებული სხვა საკითხები განისაზღვრება ადმინისტრაციის დებულებით, რომელსაც ამტკიცებს ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი (ბრძანებულება, მმ. 4, 5, 6). 2008 წლის აგვისტოდან დროებითი ადმინისტრაცია დევნილობაში ფუნქციონირებს.

5. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი

199 საქართველოს ცხრა ისტორიულ-გეოგრაფიულ რეგიონში – მცხეთა-მთიანეთში, შიდა ქართლში, ქვემო ქართლში, კახეთში, სამცხე-ჯავახეთში, იმერეთში, რაჭა-ლეჩხუმ-ქვემო სვანეთში, გურიასა და სამეგრელო-ზემო სვანეთში თანამდებობრივ უფლებამოსილებებს ახორციელებენ სახელმწიფო რწმუნებულები – გუბერნატორები. გუბერნატორი არის საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ **ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში საქართველოს მთავრობის წარმომადგენელი**, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს მთავრობა (კონსტიტუცია, 81³ მუხლი).

200 გუბერნატორის ძირითადი **უფლებამოსილებებია**: საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში საქართველოს კანონების, პრეზიდენტისა და მთავრობის ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლი და კოორდინაცია; მთავრობის დავალებით სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების რეგიონული პროგრამების განხორციელება; მთავრობის დავალებით საქართველოს სამინისტროების ტერიტორიული ორგანოების საქ-

მიანობის კოორდინაცია. გუბერნატორი თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში გამოსცემს ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტს – განკარგულებას, რომელიც შეიძლება გაუქმდეს საქართველოს მთავრობის მიერ. გუბერნატორი უფლებამოსილია სათათბირო ხმის უფლებით მონაწილეობა მიიღოს მთავრობის სხდომებში („საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ კანონი, მ. 27^{1/2}, 27³).

სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი თავის საქმიანობას ახორციელებს **ადმინისტრაციის** მეშვეობით, რომლის საჯარო მოსამსახურეებს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს გუბერნატორი. გუბერნატორისა და მისი ადმინისტრაციის საქმიანობა ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.

2014 წელს, გუბერნატორებთან შეიქმნა **სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოები**. საბჭო არის შესაბამისი მუნიციპალიტეტების საკონსულტაციო ორგანო, რომლის მიზანია უზრუნველყოს მუნიციპალიტეტის ინტერესების წარმოდგენა და გათვალისწინება მხარის განვითარების დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში. საბჭოს შემადგენლობაში თანამდებობრივად შედის ყველა შესაბამისი მუნიციპალიტეტის გამგებელი (მერი), საკრებულოს თავმჯდომარე და საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე. საბჭოს საქმიანობის ორგანიზებას უზრუნველყოფს გუბერნატორის ადმინისტრაცია. საბჭოს უფლებამოსილებებია: გუბერნატორის წარდგინებით მხარეში განსახორციელებელი პროექტების, პროგრამებისა და მათი ხარჯთაღრიცხვის განხილვა; მხარის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის განხილვა; გუბერნატორისთვის რეკომენდაციების შემუშავება მხარის განვითარების დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში (ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, XIX თავი).

სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის სამოქმედო ტერიტორიას – ე.წ. **მხარეს მინიჭებული არა აქვს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის სტატუსი**. შესაბამისად გუბერნატორის ინსტიტუტი ვერ განიხილება დეკონცენტრირებული სახელმწიფო მმართველობის სრულფასოვან გამოვლინებად.

თავი IV. საჯარო მმართველობის განხორციელების სამართლებრივი ინსტრუმენტები

1. საჯარო მმართველობის ცნება	106
2. საჯარო მმართველობის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძვლები	107
3. საჯარო მმართველობის განხორციელების სამართლებრივი ინსტრუმენტები	108
4. საჯარო მმართველობის განხორციელების ძირითადი პრინციპები	108
5. ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილება	112
6. საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობა	113
6.1. ინფორმაციის თავისუფლების სამართლებრივი საფუძვლები	114
6.2. საჯარო ინფორმაციის ცნება	114
6.3. საჯარო დანესებულების ცნება	115
7. საჯარო მმართველობის განხორციელების სამართლებრივი ფორმები	116
8. ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმები	118
8.1. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი	118
8.2. ადმინისტრაციული რეალაქტი	120
8.3. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება	121
8.4. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი	126

CHAPTER IV. LEGAL INSTRUMENTS OF PUBLIC ADMINISTRATION

1. The Concept of Public Administration	106
2. Constitutional Bases of Public Administration	107
3. Legal Instruments of Public Administration	108
4. The Main Principles of Public Administration	108
5. Discretionary Powers of an Administrative Authority	112
6. Transparency of Public Administration	113
6.1. Legal Basis of Freedom of Information	114
6.2. The Concept of Public Information	114
6.3. The Concept of Public Entity	115
7. Forms of Administrative Action	116
8. Legal Forms of Action of an Administrative Authority	118
8.1. Administrative Act	118
8.2. Administrative Real act	120
8.3. Administrative Contract	121
8.4. Normative Administrative act	126

1. საჯარო მმართველობის ცნება

- 204 სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების ორგანოების მიერ. ხელისუფლების თითოეულ შტოს აქვს საკუთარი ფუნქცია. საკანონმდებლო ხელისუფლების ფუნქციაა კანონშემოქმედება, სასამართლო ხელისუფლება ახორციელებს მართლმსაჯულებას, ხოლო მმართველობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქცია. თუმცა საჯარო მმართველობა, როგორც ფუნქცია ხორციელდება არა მარტო აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ, არამედ ის გვხვდება საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების საქმიანობაშიც.
- 205 თანამედროვე საჯარო მმართველობა ასევე გულისხმობს საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილებების განხორციელებას კერძო პირების მიერ ასეთი უფლებამოსილების დელეგირების საფუძველზე (მაგ., შპს ST-პარკი).
- 206 საჯარო მმართველობა არის სახელმწიფო ორგანოების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ან დელეგირებული უფლებამოსილებით აღჭურვილი კერძო პირების საქმიანობა, რომელიც არ არის კანონშემოქმედება და მართლმსაჯულება.
- 207 საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი სუბიექტების განსაზღვრის აუცილებლობიდან გამომდინარე კანონმდებელმა შემოიტანა სპეციალური ტერმინი. სზაკ-ის მე-2 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, „ადმინისტრაციული ორგანო“ არის ყველა სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის ორგანო ან დაწესებულება, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, აგრეთვე ნებისმიერი სხვა პირი, რომელიც კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებას.
- 208 ადმინისტრაციული ორგანოს ცნების ლეგალური დეფინიცია შედგება ორი ნაწილისაგან. დეფინიციის პირველი ნაწილი მოიცავს ადმინისტრაციული ორგანოს ორგანიზაციულ-სამართლებრივ ცნებას, რომელიც ადმინისტრაციული ორგანოს მიჯნავს სამთავრობო, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებისაგან, რამდენადაც ადმინისტრაციული ორგანოს ორგანიზაციულ-სამართლებრივი გაგება მოიცავს მხოლოდ იმ ორგანოებს, რომლებიც სახელმწიფო მმართველობის სისტემის შემადგენლობაში შედიან – ე.ი. ყველა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებსა და დაწესებულებებს. ადმინისტრაციული ორგანოს ფუნქციონალური გაგება, რომელიც ცნების დეფინიციის მეორე ნაწილშია მოცემული, აერთიანებს, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების

ორგანოებს მმართველობითი ფუნქციების განხორციელების პროცესში, ასევე იმ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს, რომლებიც არ არიან სახელმწიფო ორგანოთა სისტემის სუბიექტები, მაგრამ კანონმდებლობის საფუძველზე ახორციელებენ საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებებს.

2. საჯარო მმართველობის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძვლები

საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები, სხვა კონსტიტუციური დებულებები და პრინციპები ვრცელდება ხელისუფლების ყველა შტოზე და ხელისუფლების განხორციელების ყველა სამართლებრივ ფორმაზე. არ არსებობს სამართლებრივი მოწესრიგებისგან თავისუფალი სფერო, სადაც შეიძლება განხორციელდეს სახელმწიფო ხელისუფლება. საქმიანობის კერძო სამართლებრივი ფორმის არჩევით სახელმწიფო ვერ გაექცევა კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ბოჭვას.

ხელისუფლების მოწყობის სისტემაში საჯარო მმართველობის ადგილი კონსტიტუციურ სამართლებრივად არის გარანტირებული და აქვს შესაბამისი სამართლებრივი ლეგიტიმაცია. საჯარო მმართველობის ორგანოების საქმიანობა დამოკიდებულია პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონებზე და ექვემდებარება სასამართლო ხელისუფლების მხრიდან კონტროლს.

საქართველოს კონსტიტუციის ძირითადი ღირებულებაა ადამიანის პატივის და ღირსების დაცვა. პიროვნება არ შეიძლება გახდეს მმართველობითი ღონისძიების უბრალო ობიექტი, არამედ მას, როგორც პროცესის მონაწილე სუბიექტს, უნდა ჰქონდეს კანონით გარანტირებული აქტიური როლი. აღნიშნული მიდგომა მნიშვნელოვანია სხვადასხვა თვალსაზრისით:

- ცალკეულ კანონებში აისახება სუბიექტის მატერიალურ სამართლებრივი უფლებები;
- ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, როგორც საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა, იკავებს მნიშვნელოვან ადგილს თანამედროვე საჯარო მმართველობის პრაქტიკაში;
- ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებული ხდება დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გადაწყვეტილების მიღებისას გაითვალისწინოს ცალკეული სუბიექტების ინტერესები;
- სზაკ-ი ადგენს წარმოებაში მონაწილე სუბიექტების უფლებებს. კოდექსით გარანტირებულია საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და, კოდექსით დადგენილ შემთხვევებში, ინფორმაციის გამხელისაგან დაცვა.

- კანონიერი ნდობის პრინციპის საკანონმდებლო მოწესრიგება ემსახურება პიროვნების სუბიექტური უფლებების დაცვას.

3. საჯარო მმართველობის განხორციელების სამართლებრივი ინსტრუმენტები

- 212** საჯარო მმართველობის განხორციელების სამართლებრივ საფუძველს ქმნის სზაკ-ი. კოდექსი აწესრიგებს საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებების (მმართველობის) განხორციელების პროცესს, მიუხედავად სუბიექტის ორგანიზაციული მოწყობის სამართლებრივი ფორმისა. კოდექსის მიზანია უზრუნველყოს საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესში ადამიანის უფლებების და თავისუფლებების, საჯარო ინტერესებისა და კანონის უზენაესობის დაცვა. აღნიშნული მიზნის მისაღწევად კოდექსი განსაზღვრავს საჯარო მმართველობის განხორციელების სამართლებრივი ინსტრუმენტებს. პირველ რიგში, სზაკ-ის პრინციპებში არის ასახული სამართლებრივ სახელმწიფოს ძირითადი საფუძვლები. საჯარო მმართველობის განხორციელება გულისხმობს გადაწყვეტილების მიღების პროცესს. მმართველობის კანონიერების და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფას ემსახურება სზაკ-ით დადგენილი გადაწყვეტილების ადმინისტრაციული წარმოების განხორციელების საფუძველზე მიღების სავალდებულობა. ასევე მნიშვნელოვანია მმართველობითი ღონისძიებების სზაკ-ით დადგენილი ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების გამოყენებით განხორციელება.

4. საჯარო მმართველობის განხორციელების ძირითადი პრინციპები

- 213** საჯარო მმართველობა ემყარება მნიშვნელოვან პრინციპებს, რომლებიც კონსტიტუციური სამართლის წიაღიდან აღმოცენდა, მათი წარმომავლობის გათვალისწინებით, ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპებს აქვს კონსტიტუციური რანგი.
- 214** **თანაზომიერების პრინციპი.** საჯარო მმართველობითი ღონისძიება უნდა იყოს თანაზომიერი. თანაზომიერების პრინციპი კრძალავს მმართველობითი ღონისძიების ადრესატის შეუსაბამო შეზღუდვას. ეს პრინციპი, თავის მხრივ, გამომდინარეობს სამართლებრივი სახელმწიფოს კონსტიტუციური პრინციპიდან, რომლის თანახმადაც, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილე რომელიმე მხარის კონსტიტუციური უფლებების

შეზღუდვა იმდენად არის დასაშვები, რამდენადაც ის საჯარო ინტერესების დაცვისათვის გარდაუვალი საშუალებაა.

თანაზომიერების პრინციპი არის ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოყენებულ საშუალებასა და მისაღწევ მიზანს შორის არსებული დამოკიდებულების შემონიშნის ინსტრუმენტი. მმართველობითი ღონისძიება უნდა იყოს შესაფერისი, აუცილებელი და პროპორციული.

კანონის წინაშე თანასწორობა. სამართლებრივი და დემოკრატიული სა- 215 ხელმწიფოს საჯარო მმართველობის ორგანოების საქმიანობა ემყარება კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპს, რომელიც გამომდინარეობს საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლით აღიარებული ყველა ადამიანის დაბადებით თავისუფლებისა და კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპიდან. კანონის წინაშე თანასწორობის ეს ზოგადი დებულება გულისხმობს სახელმწიფო აპარატის მხრიდან თვითნებობის აკრძალვას; დაუშვებელია არსებითად იდენტური საქმის გარემოებების თვითნებურად არათანაბრად შეფასება და პირიქით, არსებითად არათანაბარი საქმის გარემოებების თვითნებურად თანაბარი შეფასება და აქედან გამომდინარე უკანონო გადაწყვეტილების მიღება. ამ კონსტიტუციური პრინციპის საჯარო მმართველობის პრაქტიკაში დამკვიდრება/ასახვა ემსახურება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილეთა უფლებების დაცვას, რამდენადაც ის გულისხმობს, რომ დაუშვებელია ამ ურთიერთობის რომელიმე მხარის კანონიერი უფლებისა და თავისუფლების, კანონიერი ინტერესის შეზღუდვა, ან მათი განხორციელებისათვის ხელის შეშლა, აგრეთვე მათთვის კანონმდებლობით გაუთვალისწინებელი რაიმე უპირატესობის მინიჭება, ან რომელიმე მხარის მიმართ რაიმე დისკრიმინაციული ზომების მიღება.

უფლებამოსილების განხორციელება კანონის საფუძველზე. საჯარო მმარ- 216 თველობის კანონიერების პრინციპი გულისხმობს გადაწყვეტილების მიღების პროცესის კანონმდებლობის საფუძველზე შებოჭვას.

სზაკ-ის მე-5 მუხლის I ნაწილის შესაბამისად, ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება არა აქვს, კანონმდებლობის მოთხოვნების საწინააღმდეგოდ განხორციელოს რაიმე ქმედება. კანონის უზენაესობის პრინციპი, რომელიც ჩადებულია ნორმის ამ ნაწილში, ადმინისტრაციულ ორგანოებს უკრძალავს კანონისგან გადახვევას. ამასთან ერთად, იგი მათ ავალდებულებს კანონის გამოყენებას. ადმინისტრაციულ ორგანოებს არა აქვს უფლება მიმართოს ისეთ ღონისძიებას, რომელიც კანონსაწინააღმდეგო იქნება. კანონის უზე-

ნაესობის პრინციპის უგულვებელყოფა იწვევს მმართველობითი ღონისძიებების მართლწინააღმდეგობას.

სზაკ-ის მე-5 მუხლის II ნაწილის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა ან სხვა სახის ქმედება, რომელიც იწვევს ადამიანის საქართველოს კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებების ან თავისუფლებების შეზღუდვას, დაიშვება მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავის შესაბამისად, კანონით ან მის საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე აქტით მინიჭებული უფლებამოსილების საფუძველზე. ნორმის ეს დებულება გამომდინარეობს კანონისმიერი დათქმის პრინციპიდან, რომლის თანახმადაც, ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა მხოლოდ კანონით მინიჭებული უფლებამოსილებით განისაზღვრება.

217 საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტა. საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტის პრინციპი საჯარო მმართველობის ერთ-ერთი ძირითადი პრინციპია. მასშია ასახული ადმინისტრაციული წარმოების არსი. ადმინისტრაციული წარმოება და მის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილება კარგავს აზრს, თუკი გადაწყვეტილების ადრესატს არ ექნება იმის გარანტია და რწმენა, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ თავისი უფლებამოსილება განახორციელა მიუკერძოებლად.

სზაკ-ის მე-8 მუხლის II ნაწილის თანახმად, ადმინისტრაციულ წარმოებაში არ შეიძლება მონაწილეობდეს თანამდებობის პირი, რომელსაც აქვს პირადი ინტერესი, ანდა არსებობს სხვა გარემოება, რომელიც ზეგავლენას მოახდენს საქმის გადაწყვეტაზე. საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტის პრინციპის კონკრეტიზაციასა და რეალიზაციას ემსახურება სზაკ-ის 92-ე მუხლი, რომელიც განსაზღვრავს იმ თანამდებობის პირთა წრეს, რომელსაც ეკრძალება საქმესთან დაკავშირებით ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის მიღება. აქედან გამომდინარე, აუცილებელია სზაკ-ის მე-8 და 92-ე მუხლების შინაარსის ერთობლივად შეფასება.

საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტა გულისხმობს იმას, რომ 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. საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტაზე ზეგავლენის მქონე „სხვა გარემოებაში“ მოიაზრება ის შემთხვევა, როდესაც აშკარაა გადაწყვეტილების მიმღები პირის დაინტერესებული მხარისადმი დადებითი ან უარყოფითი

დამოკიდებულება და, აქედან გამომდინარე, ტენდენციური გადანყვეტილების მიღების შესაძლებლობა.

საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობის პრინციპი. საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობის მოთხოვნიდან გამომდინარე, დაინტერესებულ პირებს ეძლევათ შესაძლებლობა, გაეცნონ ადმინისტრაციული წარმოების მასალებს. საქვეყნოობის პრინციპი განსაკუთრებით ვრცელდება უკვე მიღებულ გადანყვეტილებებზე. ნებისმიერ პირს აქვს შესაძლებლობა, გაეცნოს ადმინისტრაციულ ორგანოში არსებულ საჯარო ინფორმაციას. საჯარო ინფორმაციის თავისუფლების პრინციპის რეალიზაციას ემსახურება სზაკ-ის III თავი.

კანონიერი ნდობის პრინციპი. 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).

სზაკ-ის მე-60¹ მუხლის თანახმად, დაუშვებელია აღმჭურველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობა, თუ დაინტერესებულ მხარეს კანონიერი ნდობა აქვს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიმართ. დაინტერესებული მხარის კანონიერი ნდობა არსებობს იმ შემთხვევაში, თუ მან ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე განახორციელა იურიდიული მნიშვნელობის მოქმედება და უკანონო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობით მას ზიანი მიადგება.

დაინტერესებული პირის კანონიერი ნდობა ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირებისადმი, რომ მოცემული ქმედება განხორციელდება, ისევე არის გარანტირებული, როგორც უკვე განხორციელებული ქმედებისადმი (გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისადმი). საყურადღებოა სხვაობა კანონიერი ნდობის დაცვის ხარისხში უკვე განხორციელებული ქმედებისა და დაპირების შემთხვევაში, რომელიც ვლინდება კანონიერი ნდობის გამომრიცხველ გარემოებებში. უკანონო აღმჭურველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიმართ კანონიერი ნდობის გამომრიცხველი გარემოებაა დაინტერესებული მხარის უკანონო მოქმედება. ამის საპირისპიროდ, დაპირების შემთხვევაში, ეს გარემოებებია¹: „ა) მას

¹ სზაკ-ის მე-9 მუხლი.

საფუძვლად უდევს ადმინისტრაციული ორგანოს კანონსაწინააღმდეგო დაპირება; ბ) შესაბამისი ნორმატიული აქტის შეცვლის გამო პირი ველარ აკმაყოფილებს დაწესებულ მოთხოვნებს; გ) მას საფუძვლად უდევს დაინტერესებული მხარის უკანონო მოქმედება“.

როგორც ვხედავთ, კანონიერი ნდობის დაცვის გარანტია უფრო მაღალია უკვე გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შემთხვევაში, ვიდრე დაპირების მიმართ.

5. ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილება

222 საჯარო მმართველობა თავისი არსით გულისხმობს საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების – კანონების აღსრულებას (ნორმის შეფარდებას). საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი სუბიექტის დისკრეციული უფლებამოსილება მაშინ გვაქვს სახეზე, როდესაც სამართლის ნორმის ფაქტობრივი შემადგენლობისა და ფაქტის შესაბამისობის დადგენის შემთხვევაში მას რჩება შესაძლებლობა, აირჩიოს მისაღები ღონისძიება. ასეთ შემთხვევაში კანონი ერთ კონკრეტულ სამართლებრივ შედეგს კი არ განსაზღვრავს, არამედ ადმინისტრაციულ ორგანოს აღჭურავს უფლებამოსილებით, თვითონ განსაზღვროს სამართლებრივი შედეგები იმდენად, რამდენადაც ორ ან რამდენიმე შესაძლო სამართლებრივ შედეგებს ადგენს და აძლევს შესაძლებლობას, აირჩიოს ყველაზე მისაღები საშუალება. ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულმა უფლებამოსილებამ შეიძლება მოიცვას ადმინისტრაციული ორგანოს არჩევანის შესაძლებლობა, კონკრეტულ შემთხვევაში განახორციელოს თუ არა რაიმე ღონისძიება, ან კიდევ, რომელი ღონისძიება გამოიყენოს მისაღები ღონისძიებებიდან.

ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებას ადგენს კანონმდებელი. აქედან გამომდინარე, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში აუცილებელია სამართლის ნორმის შინაარსის გარკვევა. კანონის ტექსტში უშუალოდ არ არის გამოყენებული ტერმინი „დისკრეციული უფლებამოსილება“, იგი გამოიხატება სიტყვებით – ადმინისტრაციულ ორგანოს „შეუძლია“, „უფლება აქვს“ ან იგი „უფლებამოსილია“. მთელ რიგ შემთხვევაში ეს გამომდინარეობს ნორმის შინაარსიდან. ამის საპირისპიროდ, როდესაც კანონმდებელი უთითებს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო „ვალდებულია“, „უნდა განახორციელოს“, „უფლება არა აქვს“, „უნდა აიკრძალოს“ და ა.შ.,

ასეთ შემთხვევებში აშკარაა კანონმდებლის ნება: ადმინისტრაციულ ორგანოს არა აქვს მინიჭებული დისკრეციული უფლებამოსილება.

დისკრეციული უფლებამოსილება ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს შესაძლებლობას, მიიღოს გადაწყვეტილება საკუთარი პასუხისმგებლობით. ის ემსახურება, პირველ რიგში, კონკრეტულ შემთხვევაში სამართლიანი გადაწყვეტილების მიღების მიზანს. დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭებით ადმინისტრაციულ ორგანოს ეძლევა შესაძლებლობა, კანონის ნორმის მიზნებისა და კონკრეტული გარემოებების გათვალისწინებით, მიიღოს კონკრეტული შემთხვევისათვის სათანადო გადაწყვეტილება. აქედან გამომდინარე, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია გაიაზროს, თუ რა მიზნის მისაღწევად აქვს მას მინიჭებული ეს უფლებამოსილება, რომელი ფაქტობრივი გარემოებები უნდა იქნეს გათვალისწინებული და მხოლოდ ამის შემდეგ უნდა შეაფასოს შემთხვევა და მიიღოს გადაწყვეტილება.

6. საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობა

სამართლებრივ სახელმწიფოში სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებაზე საზოგადოებრივი კონტროლის განხორციელებისათვის მნიშვნელოვანია, რომ საზოგადოების თითოეულ წევრს ხელი მიუწვდებოდეს საჯარო დანებსებულებებში არსებულ ინფორმაციაზე. როდესაც საზოგადოება ინფორმირებულია სახელმწიფო საქმიანობის შესახებ, ხელისუფლების მიმართ მოსახლეობის ნდობა მაღალია, რადგან მას უჩნდება განცდა, რომ სახელმწიფო მოქმედებს კეთილსინდისიერად და კანონის ფარგლებში. ხოლო, როდესაც ხდება ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის დაუსაბუთებელი შეზღუდვა, ეს იწვევს სახელმწიფოს მიმართ მოქალაქის ნდობის შემცირებას.

ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის პრინციპს უპირისპირდება ინფორმაციის საიდუმლოობის დაცვის ინტერესი. პერსონალური მონაცემების ან სახელმწიფო ან კომერციული საიდუმლოების შემცველი ინფორმაციის დაცვის ვალდებულებას აქვს ისეთივე კონსტიტუციურ სამართლებრივი რანგი, როგორც საჯარო ინფორმაციის ღიაობას. სზაკ-ით გარანტირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა გულისხმობს ისეთ მექანიზმს, რომელიც უზრუნველყოფს ბალანსის დაცვას ამ ორ უფლებას შორის. ცხადია, რომ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლება იმდენად მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო დანებსებულებას უჩნდება ვალდებულება პროპორციულობის ტესტის გამოყენებით განსაზღვროს, ხომ არ უნდა მინიჭდეს უპირატესობა ინფორმაციის ღიაობას.

სახელმწიფოს გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის მექანიზმია აგრეთვე სზაკ-ის 34-ე მუხლით დადგენილი კოლეგიური საჯარო დაწესებულების სხდომის ჩატარების სპეციალური წესი.

6.1. ინფორმაციის თავისუფლების სამართლებრივი საფუძვლები

225 ინფორმაციის თავისუფლების და ხელმისაწვდომობის სამართლებრივი საფუძვლები მოცემულია საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 თავში და საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-3 თავში.

საქართველოს კონსტიტუციის 24-ე მუხლის თანახმად, ყოველ ადამიანს აქვს უფლება თავისუფლად მიიღოს და გაავრცელოს ინფორმაცია, გამოთქვას და გაავრცელოს თავისი აზრი ზეპირად, წერილობით ან სხვაგვარი საშუალებით.

საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლით გარანტირებულია ადამიანის უფლება, მიიღოს სრული, ობიექტური და დროული ინფორმაცია მისი სამუშაო და საცხოვრებელი გარემოს მდგომარეობის შესახებ.

საქართველოს კონსტიტუციის 41-ე მუხლის თანახმად, საქართველოს ყოველ მოქალაქეს აქვს უფლება კანონით დადგენილი წესით გაეცნოს სახელმწიფო დაწესებულებებში მასზე არსებულ ინფორმაციას, აგრეთვე იქ არსებულ ოფიციალურ დოკუმენტებს, თუ ისინი არ შეიცავენ სახელმწიფო, პროფესიულ ან კომერციულ საიდუმლოებას. აღნიშნული ნორმა ასევე ადგენს პერსონალური მონაცემების დაცვის ვალდებულებას.

226 აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლი აღიარებს გამოხატვის თავისუფლებას, რაც მოიცავს ინფორმაციის თავისუფლად მიღების და გავრცელების უფლებას.

აღნიშნული ნორმებით გარანტირებული უფლების რეალიზაციის მექანიზმი მოცემულია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-3 თავში (ინფორმაციის თავისუფლება).

6.2. საჯარო ინფორმაციის ცნება

227 სზაკ-ი ადგენს საჯარო დაწესებულებაში არსებული ინფორმაციის საჯაროობის პრეზუმფციას, რომლის თანახმადაც, საჯარო დაწესებულებაში არსებული ნებისმიერი ინფორმაცია, რომელიც არ მიეკუთვნება პერსონალურ მონაცემებს, სახელმწიფო ან კომერციულ საიდუმლოებას, არის საჯარო.

სზაკ-ის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „მ“ ქვეპუნქტის თანახმად, საჯარო ინფორმაცია – ეს არის ოფიციალური დოკუმენტი (მათ შორის, ნახაზი, მაკეტი, გეგმა, სქემა, ფოტოსურათი, ელექტრონული ინფორმაცია, ვიდეო და აუდიოჩანაწერები) ანუ საჯარო დაწესებულებაში დაცული, აგრეთვე საჯარო დაწესებულების ან მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივ საქმიანობასთან დაკავშირებით მიღებული, დამუშავებული, შექმნილი ან გაგზავნილი ინფორმაცია, ასევე საჯარო დაწესებულების მიერ პროაქტიულად გამოქვეყნებული ინფორმაცია.

აღნიშნული დეფინიცია ადგენს საჯარო ინფორმაციის ფორმას. რაც შეეხება მისი შინაარსის განსაზღვრის კრიტერიუმებს, ის კოდექსში არ არის მოცემული. კანონმდებლის ასეთი მიდგომა მიუთითებს იმ გარემოებაზე, რომ საჯარო ინფორმაციის ცნება არ საჭიროებს სპეციალურ განმარტებას, რამდენადაც საჯარო დაწესებულებაში (ლეგალურ დეფინიციაში მოცემული ფორმით) არსებული ნებისმიერი ინფორმაცია არის საჯარო, თუ ის არ მიეკუთვნება საიდუმლო ინფორმაციათა სახეს. ინფორმაციის საჯაროობის დასადგენად, უნდა გამოირიცხოს მისი დახურული ინფორმაციის კატეგორიისადმი კუთვნილება.

6.3. საჯარო დაწესებულების ცნება

ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა უკავშირდება საჯარო მმართველობის **228** განხორციელების პროცესს. იმისათვის რომ საჯარო უფლებამოსილებების განხორციელების პროცესი გამჭვირვალე იყოს, აუცილებელია სამსახურებრივ საქმიანობასთან დაკავშირებით მიღებული, დამუშავებული, შექმნილი ან გაგზავნილი ინფორმაცია იყოს ყველასთვის ხელმისაწვდომი.

სზაკ-ის თანახმად, სუბიექტი, რომელიც ახორციელებს საჯარო მმართველობას, არის ადმინისტრაციული ორგანო. ინფორმაციის თავისუფლების მოთხოვნა ვრცელდება ადმინისტრაციულ ორგანოზე. ოფიციალური დოკუმენტი (მათ შორის, ნახაზი, მაკეტი, გეგმა, სქემა, ფოტოსურათი, ელექტრონული ინფორმაცია, ვიდეო და აუდიოჩანაწერები) ანუ ადმინისტრაციულ ორგანოში დაცული, აგრეთვე მის საქმიანობასთან დაკავშირებით მიღებული, დამუშავებული, შექმნილი ან გაგზავნილი ინფორმაცია არის საჯარო.

როდესაც სუბიექტი არ ახორციელებს მმართველობით ფუნქციას, რაც არ უნდა დიდი იყოს ინტერესი მის საქმიანობასთან დაკავშირებულ ინფორმაციაზე, ის ვერ გახდება ყველასათვის ხელმისაწვდომი. ასეთი სუბიექტების მიმართ საზოგადოების მხრიდან კონტროლის ინტერესი მაშინ ხდება ლე-

გიტიმური, როდესაც ის საქმიანობას ახორციელებს სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტიდან დაფინანსების ფარგლებში.

- 229 აღნიშნული ორი კრიტერიუმის გათვალისწინებით ინფორმაციის თავისუფლების მიზნებისთვის სზაკ-ით განისაზღვრა ახალი ტერმინი – საჯარო დაწესებულება. სუბიექტი, რომელიც ახორციელებს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებებს (ადმინისტრაციული ორგანო), ან მოქმედებს სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის დაფინანსების ფარგლებში, არის საჯარო დაწესებულება და მასზე ვრცელდება ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მოთხოვნა.
- 230 ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლება არ ვრცელდება ნებისმიერი სახის საჯარო ინფორმაციაზე. ადმინისტრაციული ორგანო თავის საქმიანობას ღიად და გამჭვირვალედ უნდა ახორციელებდეს, თუმცა გარკვეული კატეგორიის საჯარო ინფორმაცია დახურულია, რადგან შეიცავს სახელმწიფო, პროფესიულ ან კომერციულ საიდუმლოებას ან პერსონალურ მონაცემებს. ასეთი სახის ინფორმაციას საჯარო დაწესებულებაში მინიჭებული უნდა ჰქონდეს შესაბამისი სტატუსი.

7. საჯარო მმართველობის განხორციელების სამართლებრივი ფორმები

- 231 საჯარო მმართველობის განმახორციელებელ სუბიექტს უნდა ჰქონდეს ორი მნიშვნელოვანი ელემენტი – ორგანიზაციული მოწყობის და საქმიანობის სამართლებრივი ფორმები. სახელმწიფოს, როდესაც ის ახორციელებს საჯარო მმართველობას, აქვს ორგანიზაციული მოწყობისა და საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების არჩევანის თავისუფლება. ორგანიზაციული მოწყობისა და საქმიანობის ფორმების მიხედვით თანამედროვე სამართლებრივ სახელმწიფოებში გვხვდება ოთხი შემთხვევა:
- პირველი, როდესაც სუბიექტი იყენებს ორგანიზაციული მოწყობის და საქმიანობის საჯარო სამართლებრივ ფორმებს. ეს ის შემთხვევებია, როდესაც უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო – სამინისტრო, თვითმმართველობის ორგანო – მერია ან სსიპ-ი გამოსცემს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე (მაგ., კლასიკური მმართველობითი სფერო – სანებართვო საქმიანობა – მერიის მიერ გაცემული მშენებლობის ნებართვა).
 - ხშირად სუბიექტს აქვს ორგანიზაციული მოწყობის საჯარო სამართლებრივი ფორმა, მაგრამ ის, როგორც ადმინისტრაციული ორგანო, საკუთა-

რი უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით, საქმიანობის საჯარო-სამართლებრივ ფორმებთან ერთად იყენებს კერძო სამართლებრივ ფორმებს. თანამედროვე მმართველობაში ფართოდ არის გავრცელებული საჯარო ამოცანების უშუალო განხორციელება კერძო-სამართლებრივი ფორმით. სახელმწიფოს მზარდი როლის გათვალისწინებით, როდესაც თანამედროვე ინდუსტრიალიზაციის კვალდაკვალ სულ უფრო იზრდება მოქალაქეების სახელმწიფოზე დამოკიდებულება, სახელმწიფო იძულებული ხდება განახორციელოს მთელი რიგი აქტივობა. ამ მიზნით ის ერთვება კერძო-სამართლებრივ ურთიერთობებში. თავისებურება მდგომარეობს იმაში, რომ მისი კერძო ავტონომია შეზღუდულია და რჩება კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ნორმებისა და ღირებულებების ბოჭვის ქვეშ.

- მესამე შემთხვევაში სახელმწიფო იყენებს საჯარო მმართველობის, როგორც ორგანიზაციული მოწყობის, ასევე საქმიანობის კერძო-სამართლებრივ ფორმებს. სახელმწიფოს აქტიური როლი, მოამარაგოს მოსახლეობა წყლით, ბუნებრივი აირით, უზრუნველყოს დასუფთავება, კულტურული, საგანმანათლებლო და სპორტული დაწესებულებების ფუნქციონირება, აუცილებელს ხდის საქმიანობის კერძო სამართლის ფორმების გამოყენებას. ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია აღნიშნული საქმიანობა განახორციელოს საჯარო-სამართლებრივი ფორმით, მაგრამ ის ვერ იქნება ისეთი მოქნილი და ეფექტიანი, როგორც ეს კერძო სამართლებრივი ფორმის გამოყენებით მიიღწევა.
- განსაკუთრებით უნდა გამოიყოს მეოთხე კატეგორია, როდესაც სახელმწიფო იყენებს ორგანიზაციული მოწყობის კერძო სამართლებრივ ფორმას. როგორც წესი, კერძო სამართლის იურიდიული პირები არ არიან უფლებამოსილნი, გამოიყენონ საქმიანობის საჯარო-სამართლებრივი ფორმები. მიუხედავად ამ ზოგადი პრინციპისა, თანამედროვე მმართველობაში სახელმწიფო კერძო სამართლის იურიდიულ პირებს აღჭურავს საჯარო-სამართლებრივი (მმართველობითი) უფლებამოსილებებით. ეს სუბიექტები, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოები ფუნქციონალური გაგებით, იყენებს საქმიანობის საჯარო სამართლებრივ ფორმებს. მმართველობის ეკონომიურობის პრინციპიდან გამომდინარე, მმართველობითი უფლებამოსილებებით კერძო პირების აღჭურვა ხდება იმ შემთხვევაში, თუ რაიმე საქმიანობის განხორციელება მოითხოვდა სპეციალურ ცოდნას და ამ მიზნით შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოების შექმნა დიდ ფინანსურ დანახარჯებთან იქნებოდა დაკავშირებული, მაშინ როდესაც

კერძო პირებს მისი შესრულება იმავე ხარისხით და, ამასთან, ნაკლები დანახარჯებით შეუძლიათ. მაგ., ავტომანქანის ტექნიკური დათვალიერების სამსახური, უკანონოდ გაჩერებული ავტომანქანების საჯარიმო სადგომზე გადაწყვანი ფირმები, საჰაერო ნავიგაცია და ა.შ.

8. ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმები

- 232** საჯარო მმართველობის განხორციელების სამართლებრივ ინსტრუმენტებს ქმნის სზაკ-ით დადგენილი საქმიანობის სამართლებრივი ფორმები. მმართველობითი საქმიანობის ფორმების სამართლებრივ ბუნებას განსაზღვრავს ის, თუ სამართლის რომელი დარგის, კერძო თუ საჯარო სამართლის, ნორმები უდევს მას საფუძვლად.
- 233** პირველ რიგში, უნდა განვასხვავოთ მმართველობის ორგანოს (ადმინისტრაციული ორგანოს) საქმიანობის საჯარო-სამართლებრივი და კერძო-სამართლებრივი ფორმები. როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებს კერძო სამართლის ნორმების საფუძველზე, ის იყენებს საქმიანობის კერძო-სამართლებრივ ფორმებს. საჯარო სამართლის სფეროში მმართველობითი საქმიანობა ხორციელდება საჯარო სამართლებრივი ფორმების გამოყენებით.

8.1. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი

- 234** ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის, სზაკ-ში განსაზღვრას აქვს მნიშვნელოვანი სამართლებრივი დატვირთვა:
- 235** ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მატერიალურ-სამართლებრივი ფუნქცია ვლინდება იმაში, რომ ის კანონით განხორციელებული ზოგადადსტრატეგიული მონესრიგების კონკრეტიზაციისა და ინდივიდუალიზაციის გზით განსაზღვრავს პირის ან პირთა შეზღუდული წრის უფლებებსა და მოვალეობებს.
- 236** ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საპროცესო-სამართლებრივი მნიშვნელობა ვლინდება იმაში, რომ იგი წარმოადგენს აუცილებელ წინაპირობას საჩივრის სწორი ფორმის განსაზღვრისათვის. ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 22-ე და 23-ე მუხლებით განსაზღვრული სარჩელების (ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის და სარჩელი ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის თაობაზე) და-

საშვებობის ერთ-ერთი წინაპირობაა, რომ დავის საგანი იყოს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების სამართლებრივი ფუნქცია ვლინდება იმაში, რომ ის არის აღსრულების დანყების აუცილებელი წინაპირობა. ადმინისტრაციული აქტის გამოცემას აქვს სააღსრულებო ფურცლის ფუნქცია. კონკრეტული აღსრულების საშუალების წინასწარ განსაზღვრა ახდენს მოქალაქის სამართლებრივი მდგომარეობის ხელყოფის ლეგიტიმაციას. 237

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი იძლევა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ცნების დეფინიციას. 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.** 238

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი სახეზეა, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანოს ღონისძიება მიმართულია პირის ან პირთა შეზღუდული წრისაკენ. აქტი ინდივიდუალურად განსაზღვრული პირებისკენ უნდა იყოს მიმართული ან უნდა შეეხებოდეს ცალკეულ კონკრეტულ შემთხვევებს. აქტის ცნების ეს ნიშანი ახასიათებს მას, როგორც ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტს და ემსახურება მის გამიჯვნას სამართლებრივი ნორმისაგან, რომელიც, ადმინისტრაციული აქტისგან განსხვავებით, ქცევის ზოგად წესს ადგენს. 239

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. 240

სამართლებრივი **მოწესრიგების** არსი იმაში მდგომარეობს, რომ ადმინისტრაციული აქტის გამოცემით განხორციელებული ღონისძიება ადმინისტრაციული ორგანოს ნების შესაბამისად გამიზნულია იმისათვის, რომ ცალმხრივად და შესასრულებლად სავალდებულო ძალით უშუალო სამართლებრივი შედეგი წარმოშვას.

8.2. ადმინისტრაციული რეალაქტი

- 241 რეალაქტი, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ერთ-ერთი ფორმა, სზაკ-ის ტერმინთა განმარტებაში არ არის მოცემული. ის არც კოდექსის სპეციალური თავის სახით არის მონესრიგებული. საქართველოში აღნიშნული ტერმინი დამკვიდრდა იურიდიულ ლიტერატურაში (გერმანული სამართლის გავლენით) და ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების პრაქტიკაში. საინტერესოა ის ფაქტი, რომ ტერმინი გამოყენებულია პოლიციის შესახებ საქართველოს ახალ კანონში, რომელიც ძალაში შევიდა 2014 წლის 1-ლი იანვრიდან. სზაკ-ი ითვალისწინებს ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედების გასაჩივრების შესაძლებლობას (სზაკ-ის 177-ე მუხლის მე-3 ნაწილი). ასევე საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი სრულყოფილად ადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული რეალური მოქმედებისაგან პირის უფლებისა და კანონიერი ინტერესის დაცვის სამართლებრივ საშუალებებს (სასკ-ის 24-ე მუხლი: სარჩელი ქმედების განხორციელების თაობაზე).
- 242 რეალაქტი (დე ფაქტო მოქმედება, რეალური მოქმედება, უბრალო მმართველობითი საქმიანობა) – ეს არის ადმინისტრაციული ორგანოს ისეთი საჯარო-სამართლებრივი ღონისძიება, რომელიც მიმართულია არა სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის, შეცვლის ან შეწყვეტის, არამედ ფაქტობრივი შედეგების დადგომისაკენ.
- 243 ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული რეალური მოქმედება შეიძლება გამოვლინდეს როგორც ორგანიზაციის შიგნით, ასევე მის გარეთ. შიდაორგანიზაციული რეალაქტი მაშინ გვაქვს სახეზე, როდესაც მისი ფაქტობრივი შედეგები არ სცილდება ამ ორგანიზაციის ფარგლებს.
- ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული რეალაქტების დიდი ნაწილი მიმართული ორგანიზაციის გარეთ ფაქტობრივი შედეგების დადგომისაკენ. იურიდიულ ლიტერატურაში მოცემულია ორგანიზაციის გარეთ გამოვლენილი რეალაქტების ორ ჯგუფად სისტემატიზაცია: საინფორმაციო ხასიათის რეალაქტები (მოქალაქეებისათვის საინფორმაციო ხასიათის ახსნა-განმარტებების მიცემა; საჯარო გაფრთხილება მოსალოდნელი საშიშროების 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.).
- 244 ადმინისტრაციული რეალაქტის გამოვლენის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფორმაა **საჯარო გაფრთხილება**. ეს ის შემთხვევებია, როდესაც მმართველობითი ორგანოს მიერ გამოვლენილი რეალური მოქმედება ადამიანის უფლებების დაცვის მიზნით ხდება.

ველობის ორგანო აკეთებს საჯარო განცხადებას და აფრთხილებს მოსახლეობას ბუნების მოვლენების (დიდთოვლობა, წყალდიდობა) შედეგად მოსალოდნელი უარყოფითი შედეგების თაობაზე (მენყერი, სასმელი წყლის დაბინძურება, ელექტროენერჯის მიწოდების შეფერხება და ა.შ.), ან კონკრეტული სოფლის მეურნეობის პროდუქტის, კონკრეტული წარმოშობის საკვების ვარგისიანობაზე. საჯარო გაფრთხილების მაგალითია სიგარეტის კოლოფზე გაკეთებული ჯანდაცვის სამინისტროს გაფრთხილება სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის სიგარეტის მოწევის მავნე შედეგებზე.

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ რეალაქტის განხორციელების სამართ- 245
ლებრივი საფუძველი შეიძლება იყოს კანონი, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ან ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. აღმჭურველი ხასიათის რეალაქტი ასევე შესაძლებელია განხორციელდეს კონკრეტული ნორმატიული საფუძველების გარეშეც.

მმართველობითი ღონისძიება, რომელსაც ადმინისტრაციული ორგანო 246
ახორციელებს საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში და მიმართულია კონკრეტული ფაქტობრივი მიზნის მისაღწევად, არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს ქვეყანაში მოქმედ სამართლის ნორმებს. ადმინისტრაციული რეალაქტი ისე, როგორც ადმინისტრაციული აქტი, არის კანონსაწინააღმდეგო, როდესაც მას ახორციელებს ტერიტორიულად ან საგნობრივად არაუფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო, ან როდესაც ის უკანონოდ ზღუდავს პირის ძირითად კონსტიტუციურ უფლებებსა და თავისუფლებებს.

8.3. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების, როგორც ადმინისტრაციული ორგანო- 247
ნოს საქმიანობის ერთ-ერთი საჯარო-სამართლებრივი, ფორმა აქტიურად გამოიყენება თანამედროვე საჯარო მმართველობის პრაქტიკაში. აღნიშნული ინსტიტუტი არის ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერების განვითარების შედეგი. საქართველოს სინამდვილეში მის საკანონმდებლო საფუძველს ქმნის საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი. კოდექსი აყალიბებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ლეგალურ დეფინიციას (სზაკ-ის 2-ე მუხლის 1-ლი ნაწილის „ზ“ ქვეპუნქტი) და თავს უყრის მას მომწესრიგებელი სპეციალური ნორმების კოდექსის V თავში (მუხლები 65–71). 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-ე მუხლის II ნაწილი; 70-ე მუხლის 1-ლი ნაწილი).

- 248 საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის „ზ“ ქვეპუნქტის თანახმად**, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება არის ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით ფიზიკურ ან იურიდიულ პირთან, აგრეთვე სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოსთან დადებული სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულება.
- 249** ხელშეკრულება, როგორც სამოქალაქო სამართლის ინსტიტუტი, არის ორმხრივი (ან მრავალმხრივი) ნების გამოვლენა, რომელიც მიმართულია სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის, შეცვლის ან შეწყვეტისაკენ. ხელშეკრულება იდება ხელშეკრულების მხარეების ურთიერთთანმხვედრი, საერთო მიზნისკენ მიმართული ნების გამოხატვის შედეგად. თუ არ არის ორმხრივი ნება, შესაბამისად, არ არის ადმინისტრაციული ხელშეკრულებაც.
- 250** ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ლეგალური დეფინიციის თანახმად, 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 ორგანოს ფუნქციონალური გაგება („ნებისმიერი პირი, რომელიც კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებებს“), რომელსაც აღიარებს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, აერთიანებს როგორც ადმინისტრაციულ ორგანოებს ორგანიზაციულ-სამართლებრივი გაგებით, ასევე იმ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს, რომლებიც არ არიან სახელმწიფო ორგანოთა სისტემის სუბიექტები, მაგრამ კანონმდებლობის საფუძველზე ახორციელებენ საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებებს და მის ჩარჩოებში დებენ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას.
- 251** 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.
- 252** ადმინისტრაციული და სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულების გამიჯვნას ემსახურება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნების ლეგა-

ლურ დეფინიციაში მოცემული ელემენტი: „საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით“.

ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას სხვა სახის ხელშეკრულებისაგან მიჯნავს ხელშეკრულების საგანი.

ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, გამოიყენოს საქმიანობის როგორც საჯარო-სამართლებრივი, ასევე კერძო-სამართლებრივი ფორმები. გამომდინარე აქედან, იბადება შეკითხვა, თუ რა შემთხვევაში იძენს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული ხელშეკრულება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ხასიათს. ამ შეკითხვაზე პასუხის გაცემას აქვს საპროცესო-სამართლებრივი მნიშვნელობა: ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებასთან, შეცვლასთან ან შეწყვეტასთან დაკავშირებით წარმოშობილ დავებს განიხილავს და წყვეტს საერთო სასამართლოები ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით.

ხელშეკრულების ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი თუ სამოქალაქო-სამართლებრივი ბუნება უნდა განისაზღვროს ობიექტურად. არ არის არსებითი ხელშეკრულების მხარეების სუბიექტური შეხედულება. ამასთანავე, გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს უმეტეს შემთხვევაში კანონმდებლობით განსაზღვრული აქვს როგორც კომპეტენცია, ასევე მისი განხორციელების სამართლებრივი საშუალება. ასეთ შემთხვევებში ის ნორმატიული აქტი, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს აღჭურავს ქმედების უფლებამოსილებით, გვაძლევს ინფორმაციას მისი საქმიანობის ფორმის სამართლებრივ ბუნებაზე, ხოლო იმ შემთხვევაში, როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოს მინიჭებული აქვს დისკრციული უფლებამოსილება, შეარჩიოს ყველაზე მისაღები საქმიანობის ფორმა, მისი ნება განსაზღვრავს საქმიანობის ფორმის (ხელშეკრულების) სამართლებრივ ბუნებას (საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის არჩევანის თავისუფლება).

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის 1-ლი ნაწილის „ზ“ ქვეპუნქტის თანახმად, ხელშეკრულების სამართლებრივ ბუნებას განსაზღვრავს ხელშეკრულების მიზანი. არ არის არსებითი ხელშეკრულების მხარეების სამართლებრივი სტატუსი. ის ფაქტი, რომ ხელშეკრულების ერთ-ერთი ან ორივე მხარე არის ადმინისტრაციული ორგანო, არ გვაძლევს იმის შესაძლებლობას, რომ ის მივიჩნიოთ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებად. შესაძლებელია, ორ ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის დაიდოს სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულება.

- 254 ხელშეკრულების მიზანი უნდა განვსაზღვროთ მისი შინაარსიდან გამომდინარე. არსებითია იმის დადგენა, თუ როგორია საქმის ფაქტობრივი გარემოებების, განსაკუთრებით, ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების ან დადგენილი მოთხოვნების სამართლებრივი ბუნება. ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასთან გვაქვს საქმე:
- ა. როდესაც ის ადმინისტრაციული სამართლის ნორმების შესრულებას ემსახურება;
 - ბ. როდესაც ის ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ან სხვა მმართველობითი ღონისძიების განხორციელების ვალდებულებას შეიცავს;
 - გ. როდესაც ის მოქალაქის საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებებს ან ვალდებულებებს ადგენს.
- 255 ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, ისევე როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, არის მომწესრიგებელი ბუნების (ანესებს, ცვლის ან წყვეტს პირის ან პირთა შეზღუდული წრის უფლებებსა და მოვალეობებს). საქმიანობის ორივე სამართლებრივი ფორმა არის ადმინისტრაციული წარმოების პროდუქტი. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულების განმასხვავებელია შემდეგი ნიშანი: ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არის ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი ნების გამოხატვის შედეგი, ხოლო ადმინისტრაციული ხელშეკრულება კი – ორმხრივი ნების გამოვლენის აქტი. ამ განსხვავებას უკავშირდება ის თავისებურებები, რომლებიც ახასიათებს ამ ორ ინსტიტუტს, მათ ამოქმედებასთან, კანონიერებასთან, ცვლილებების შეტანასთან, ბათილობასთან თუ აღსრულებასთან დაკავშირებით.
- 256 უნდა გავმიჯნოთ ადმინისტრაციული ხელშეკრულება და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომლის გამოცემაც დაინტერესებული პირის თანხმობას საჭიროებს. ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ამ ორ სამართლებრივ ფორმას ერთმანეთისგან მიჯნავს ის გარემოება, რომ ასეთი სახის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტიც ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი ნების გამოვლენის შედეგია. პირის თანხმობის მოთხოვნის მიზანი არ არის, ჩართოს ადრესატი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში (რასაც ადგილი აქვს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების დროს), იგი მიზნად ისახავს, ადრესატს ააცილოს ისეთი აღმჭურველი ხასიათის ღონისძიება, რომელიც მის სურვილს არ შეესაბამება. ადრესატის მხრიდან ნების გამოხატვა არის ადმინისტრაციული ხელშეკრულების არსებობის წინაპირობა, ხოლო ინდივიდუ-

ალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შემთხვევაში კი – მისი კანონიერების განმსაზღვრელი კრიტერიუმი. ადრესატის ნების გარეშე არა გვაქვს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, ხოლო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომლის გამოცემაც საჭიროებს დაინტერესებული პირის თანხმობას, შეიძლება გამოიცეს მისი ნების გაუთვალისწინებლად. ასეთი აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არის უკანონო და შესაძლებელია მისი გასაჩივრება და გაუქმება (ასეთი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მაგალითებია სამსახურში დანიშვნა, უნივერსიტეტში ჩარიცხვა, სამეწარმეო საქმიანობის ნებართვა და ა.შ. ადრესატი ვალდებულია, დროულად განაცხადოს საკუთარი უარყოფითი დამოკიდებულება ამ აქტის მიმართ, წინააღმდეგ შემთხვევაში შესაძლებელია ამ აქტით მინიჭებულ პრივილეგიებთან ერთად მთელი რიგი ვალდებულებაც წარმოიშვას).

ხშირად ძნელია იმის ცალსახად გარკვევა, ხელთ გვაქვს ადმინისტრაციული 257
ხელშეკრულება თუ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომელიც საჭიროებს დაინტერესებული მხარის თანხმობას. არსებითაა სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილეთა ნება, განსაკუთრებით – ადმინისტრაციული ორგანოს ნება, რომელიც უნდა დადგინდეს ნების გამოხატვის ფორმით და ურთიერთობის ზოგადი შეფასებით. თუ ადრესატს შესაძლებლობა აქვს, ზეგავლენა მოახდინოს სამართლებრივი ურთიერთობის შინაარსის განსაზღვრაზე, ეს მეტყველებს მმართველობის ორგანოს მხრიდან ღონისძიების ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სახით განხორციელების ნებაზე, ხოლო, როდესაც ღონისძიების ადრესატს შესაძლებლობა ეძლევა, მხოლოდ თანხმობაზე უარის თქმით წინააღმდეგობა გაუწიოს ღონისძიების სამართლებრივ შედეგებს, უნდა ვივარაუდოთ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის ნება.

შესაძლებელია, ადმინისტრაციული ორგანოს და მოქალაქის ნება არ ემთხვეოდეს ერთმანეთს. როდესაც ადმინისტრაციული ორგანოს მიზანია დადოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, ხოლო მოქალაქეს მისი ნება ისე ესმის, როგორც აღმჭურველი აქტის გამოცემაზე მიმართული განცხადება, ასეთ შემთხვევაში სახეზე არა გვაქვს არც – ადმინისტრაციული ხელშეკრულება და არც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. ამის საპირისპიროდ, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანოს მიზანია, გამოსცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, ხოლო მოქალაქე მის მიერ გაცემულ თანხმობას აფასებს, როგორც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებაზე თანხმობას, ასეთ შემთხვევაში

არა გვაქვს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, მაგრამ გვაქვს (უკანონო) აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.²

8.4. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი

- 258** საჯარო მმართველობის საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების განხილვის ფარგლებში ასევე უნდა შევეხოთ ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს. ჩვენს მიერ მისთვის გამოყოფილი ბოლო ადგილი განპირობებულია არა მისი მნიშვნელობის ხარისხით, არამედ იმითი, რომ ის არის კანონი (მატერიალური გაგებით), რომელიც გამოიცემა აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ შესაბამისი უფლებამოსილების დელეგირების საფუძველზე. აღნიშნული საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის გამოყენების არეალი შეზღუდულია იმ სუბიექტებით, რომლებიც კანონმდებლის მიერ აღჭურვილნი არიან ასეთი უფლებამოსილებით.
- 259** ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არის ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა, რომელიც კანონის საფუძველზე და მისი აღსრულების მიზნით გამოიცემა და მიმართულია პირთა განუსაზღვრელი წრისკენ და ადგენს მრავალჯერადი გამოყენების ქცევის ზოგად წესს.
- 260** საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის 1-ლი ნაწილის „ე“ ქვეპუნქტის თანახმად, **ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არის უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე გამოცემული სამართლებრივი აქტი, რომელიც შეიცავს მისი მუდმივი ან დროებითი და მრავალჯერადი გამოყენების ქცევის ზოგად წესს.**
- 261** ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ცნების ძირითადი ელემენტებია:
- უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო;
 - საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე;
 - ქცევის ზოგადი წესი.
- 262** **უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო.** კანონშემოქმედება არის საკანონმდებლო ხელისუფლების ფუნქცია. საკანონმდებლო ორგანო უარს ვერ იტყვის საკუთარი ფუნქციების შესრულებაზე და ვერ გადასცემს უფლებამ-

² იხ. პაატა ტურავა, ნათია წკეპლაძე, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, გვ. 150.

მოსილებას სხვა სახელმწიფო ორგანოს. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის უფლებამოსილების დელეგირება აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე გამონვეულია იმით, რომ საკანონმდებლო ხელისუფლებას ძალა არ შესწევს, უზრუნველყოს ქვეყნის საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა საკითხის ნორმატიული მონესრიგება, ნორმათშემოქმედება მოითხოვს სამუშაოს გაყოფას საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის. თუმცა მთავარია ის, რომ კანონმდებელი კანონის გამოცემის გზით თვითონ აწესრიგებს არსებითს და ძირითადს, ხოლო სპეციფიკური, წვრილმანი საკითხების მონესრიგების პრეროგატივას უტოვებს მმართველობის ორგანოებს. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის უფლებამოსილებით მმართველობის ორგანოების აღჭურვის მიზანია, ხელი შეუწყოს საკანონმდებლო ორგანოს ეფექტურობას; სპეციფიკური და წვრილმანი საკითხების მონესრიგებისაგან კანონმდებლის გამოთავისუფლება მას შესაძლებლობას აძლევს, სრულყოფილად მოაწესრიგოს ქვეყნის საშინაო ცხოვრებისა და საგარეო ურთიერთობის უმნიშვნელოვანესი საკითხები.

ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისათვის უფლებამოსილი ორგანო განისაზღვრება იმ კანონით, რომელიც შესაბამის ორგანოებს აღჭურავს ასეთი აქტის გამოცემის უფლებამოსილებით. შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოსათვის მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად მინიჭებული ადმინისტრაციული ნორმათშემოქმედების უფლება მისი კომპეტენციის უმნიშვნელოვანესი ელემენტიც არის, ვინაიდან აღმასრულებელი ხელისუფლების ძირითადი ფუნქციაა სამართალგამოყენებითი, ნორმათშეფარდებითი საქმიანობა. ადმინისტრაციული ორგანოების ნორმათშემოქმედებითი ხასიათის საქმიანობა მხოლოდ ამ მიზანს ემსახურება და ამ ფუნქციით არის დეტერმინირებული. ამდენად, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ნორმებს ორგვარი – სამართალგამოყენებითი და სამართალდამდგენი – იურიდიული დატვირთვა აქვს; ეს ნორმები ემსახურება სამართალგამოყენების ანუ აღსრულების მიზანს, რის გამოც, მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, აღმასრულებელი ორგანოს ნორმატიული აქტები გამოიცემა კანონის აღსრულების მიზნით, ანუ ისინი კანონქვემდებარე აქტებია.

ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის უფლებამოსილების ზოგადი სამართლებრივი საფუძვლები ჩადებულია საქართველოს კონსტიტუციაში, საქართველოს კანონში „ნორმატიული აქტების შესახებ“ და საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში. ასევე

ცალკეული კანონები შეიცავს სპეციალურ მითითებას, რომ ხდება კონკრეტული მმართველობის ორგანოს აღჭურვა, ამავე კანონის საფუძველზე გამოსცეს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. **საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე** ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის შემთხვევაში მნიშვნელოვანია, რომ თვით ამ კანონში განისაზღვროს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის უფლებამოსილების „შინაარსი, მიზანი და მოცულობა“. ე.ი. თვითონ კანონმდებელმა უნდა განსაზღვროს მომავალში ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით განხორციელებული სამართლებრივი მოწესრიგების ჩარჩოები და მიმართულებები ისე, რომ მმართველობის ორგანომ შეძლოს მოქმედება კანონმდებლის ნების ფარგლებში და მის შესაბამისად.

265 ქცევის ზოგადი წესი. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ცნების ეს ელემენტი მიჯნავს მას ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისაგან. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ადგენს ქცევის ზოგად წესს, რომელიც გამიზნულია მისი გამოცემის დროს განუსაზღვრელად მრავალი ურთიერთობის განუსაზღვრელი რაოდენობის მონაწილეებისათვის.

266 ადმინისტრაციული წარმოება ნორმატიული აქტის გამოსაცემად დაიწყება მხოლოდ კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, რაც ადმინისტრაციულ ორგანოს აღჭურავს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის უფლებამოსილებით. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის უფლებამოსილების დამდგენი კანონი შეიძლება გახდეს დაინტერესებული ფიზიკური ან იურიდიული პირის ან ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის მოთხოვნის საფუძველი.

უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტილებას ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოსაცემად ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ იღებს წერილობით და იგი წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს.

ადმინისტრაციული წარმოება, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის მიზნით, შესაძლებელია დაიყოს შემდეგ სტადიებად:

- გადაწყვეტილება ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოსაცემად ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ;

- ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტის მომზადება;
- ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტის გამოქვეყნება;
- ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტთან დაკავშირებული მოსაზრებების განხილვა;
- ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღება;
- ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოქვეყნება.

ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი განსხვავდება ინ- 267 დივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისაგან მისი ოფიციალური გაცნობისა და გამოქვეყნების წესით.

თავი V. ადმინისტრაციული წარმოება და ადმინისტრაციული სამართალწარმოება

I. ადმინისტრაციული წარმოება	134
1. შესავალი	134
2. ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება	139
3. საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება	140
4. ადმინისტრაციული წარმოება კოლექტიურ ადმინისტრაციულ ორგანოში	141
5. დამოუკიდებელი ორგანოს მეშვეობით ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა	142
6. ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვასთან დაკავშირებით	143
6.1. ადმინისტრაციული საჩივრის არსი და ფუნქცია	143
6.2. ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძველი	145
6.3. ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენაზე უფლებამოსილი სუბიექტი	147
6.4. საჩივრის წარდგენის სამართლებრივი შედეგები	147
6.5. გადაწყვეტილება	148
6.5.1. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმალური კანონიერება	148
6.5.2. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მატერიალური კანონიერება	150
7. ადმინისტრაციული წარმოება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების მიზნით	150
7.1. აღსრულების ცნება და არსი	150
7.2. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებაზე უფლებამოსილი ორგანო	151
7.3. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების საფუძვლები	153
7.4. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების საშუალებები	155
7.5. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების დავალება სხვა პირისათვის	156
7.6. ჯარიმა	157
7.7. უშუალო იძულება	158
7.8. ფულადი მოთხოვნების აღსრულება	158
II. ადმინისტრაციული სამართალწარმოება	159
1. ადმინისტრაციული პროცესის პრინციპები	159
1.1. დისპოზიციურობის პრინციპი	159
1.2. ადმინისტრაციული პროცესის ინკვიზიციური ხასიათი	160

CHAPTER V. ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS AND ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURE

I. Administrative Proceedings	134
1. Introduction	134
2. Formal Administrative Proceeding	139
3. Public Administrative Proceeding	140
4. Administrative Proceedings in a Collegial Administrative Body	141
5. Adoption of an Individual Administrative Act by an Independent Body	142
6. Administrative Review Proceedings of an Administrative Appeal	143
6.1. The Concept of Administrative Appeal and its Function	143
6.2. The Basis for Commencement of Administrative Proceedings	145
6.3. Standing for Filing an Administrative Appeal	147
6.4. Legal Effects of an Administrative Appeal	147
6.5. Decision	148
6.5.1. Procedural Legality of an Individual Administrative Act	148
6.5.2 Substantive Legality of an Individual Administrative Act	150
7. Administrative Proceedings for Enforcement of an Individual Administrative Act	150
7.1. The Concept of Enforcement	150
7.2. The Competent Authority to Enforce an Individual Administrative Act	151
7.3. The Legal Basis for the Enforcement of an Individual Administrative Act	153
7.4. Means of Enforcement of an Individual Administrative Act	155
7.5. Assigning Enforcement of an Individual Administrative Act to Another Person	156
7.6. Imposing a Fine	157
7.7. Direct Coercion	158
7.8. Enforcement of Pecuniary Claims	158
II. Administrative Court Procedure	159
1. The Principles of Administrative Court Procedure	159
1.1. The Principle of Free Disposition	159
1.2. Inquisitorial Character of Administrative Court Procedure	160
1.3. The Adversarial Principle	160
1.4. Principle of Conduct of Proceedings by the Court	161
1.5. Independence and Impartiality of the Judiciary	162
1.6. The Principle of Orality and Immediacy	162

1.3. შეჯიბრებითობის პრინციპი	160
1.4. მოსამართლის მიერ პროცესის წარმართვის პრინციპი	161
1.5. სასამართლოს დამოუკიდებლობა და მიუკერძოებლობა	162
1.6. ადმინისტრაციული პროცესის ზეპირობისა და უშუალობის პრინციპი	162
1.7. ადმინისტრაციული პროცესის საქვეყნობის პრინციპი	163
2. უწყებრივი ქვემდებარეობა და განსჯადობა	163
3. ადმინისტრაციული წარმოების და სამართალწარმოების გამიჯვნა	164
4. ადმინისტრაციული სამართალწარმოება პირველი ინსტანციის სასამართლოში	166
4.1. სარჩელის მიღება	166
4.2. სარჩელის დასაშვებობის და დასაბუთებულობის შემოწმება	167
5. სარჩელი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების თაობაზე	167
5.1. სარჩელის დასაშვებობა	167
5.2. სარჩელის დასაბუთებულობის დადგენა	168
6. სარჩელი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის თაობაზე	169
6.1. სარჩელის დასაშვებობა	169
6.2. სარჩელის დასაბუთებულობა	170
7. სარჩელი მოქმედების განხორციელების ან განხორციელებისაგან თავის შეკავების მოთხოვნით	172
7.1. სარჩელის დასაშვებობა	172
7.2. სარჩელის დასაბუთებულობა	172
8. აღიარებითი სარჩელი	173
8.1. სარჩელი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის არარად აღიარების შესახებ	173
8.2. აღიარებითი სარჩელი სამართლებრივი ურთიერთობის არსებობა-არარსებობის დადგენის შესახებ (ზოგადი სახის აღიარებითი სარჩელი)	174
8.3. პრევენციული (წინასწარი დაცვის შესახებ) აღიარებითი სარჩელი და განვრცობითი აღიარებითი სარჩელი	176
8.4. აღიარებითი სარჩელის დასაბუთებულობა	177
8.5. სასამართლოს გადაწყვეტილება	177
9. უფლების დაცვის დროებითი საშუალებები	178
10. უფლების დაცვის დროებითი საშუალებების მახასიათებლები	179
11. აპელაცია და კასაცია	180
12. სააპელაციო და საკასაციო გასაჩივრების დასაშვებობა	180
13. სააპელაციო საჩივარი	181
14. საკასაციო საჩივარი	182

1.7. The Principle of Publicity	163
2. Substantive Jurisdiction and Court Jurisdiction	163
3. Separation of Administrative Proceedings and Administrative Court Procedure	164
4. Administrative Court Procedure at a First Instance Court	166
4.1. Admission of a Claim	166
4.2. Examination of the Admissibility of a Claim and its Reasoning	167
5. The Claim to Declare an Administrative Act Null and Void or Invalid	167
5.1. Admission of a Claim	167
5.2. Examining Merits of a Claim	168
6. The Claim for Adoption of an Administrative Act	169
6.1. Admission of a Claim	169
6.2. Examining Merits of a Claim	170
7. The Claim to Perform an Action or to Abstain from an Action	172
7.1. Admission of a Claim	172
7.2. Examining a Merits of a Claim	172
8. The Action for Acknowledgement	173
8.1. The Claim to Declare an Administrative Act Null and Void	173
8.2. The Claim to Clarify the Existence or Non-Existence of a Legal Relationship (General Declaratory Claim)	174
8.3. Preventive (Preliminary Protection) Actions for Acknowledgement and Expanding Actions for Acknowledgement	176
8.4. Examining the Merits of an Action for Acknowledgement	177
8.5. Court Ruling	177
9. Provisional Measures on Protection of Rights	178
10. Peculiarities of Provisional Measures on Protection of Rights	179
11. Appeals and Cassation Procedure	180
12. Admissibility of Appellate and Cassation Applications	180
13. Appeal.	181
14. Cassation Application	182

I. ადმინისტრაციული წარმოება

1. შესავალი

268 დემოკრატიულ და სამართლებრივ სახელმწიფოში საჯარო მმართველობის განხორციელება გულისხმობს გადაწყვეტილების მიღების პროცესის გამჭვირვალობას და მასში დაინტერესებული მხარეების ჩართულობას. ამ მიზანს ემსახურება სზაკ-ში ადმინისტრაციული წარმოების საკითხის მონესრიგება. სზაკ-ის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „კ“ ქვეპუნქტის თანახმად, ადმინისტრაციული წარმოება არის ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადების, გამოცემისა და აღსრულების, ადმინისტრაციული საჩივრის გადაწყვეტის, აგრეთვე ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მომზადების, დადების ან გაუქმების მიზნით.

269 სზაკ-ით დადგენილი ადმინისტრაციული წარმოების სახეებია:

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

წარმოების სახეების ჩამონათვალი არის ამომწურავი და ვრცელდება საჯარო მმართველობის ყველა სფეროზე. შესაბამის კანონებში შესაძლებელია მმართველობის კონკრეტული სფეროსათვის დამახასიათებელი თავისებურებების გათვალისწინება, თუმცა ეს არ შეიძლება გახდეს წარმოების ახალი სახის განსაზღვრის საფუძველი. 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.

270 ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძველებია:

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

ადმინისტრაციული სამართლის პრაქტიკაში ხდება აღნიშნული საკითხის არასწორი გაგება. მხედველობის მიღმა რჩება ის გარემოება, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს ინიციატივით წარმოების დაწყების შემთხვევაში სრულად ვრცელდება კოდექსით დადგენილი მოთხოვნები, განსაკუთრებით, დაინტერესებული მხარის უფლებები, მათი წარმოებაში ჩართვის, წარმო-

ების მასალების გაცნობის და მტკიცებულებების წარმოდგენის შესაძლებლობის უზრუნველყოფა.

მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციული წარმოების 271 ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სახეა. ადმინისტრაციულ ორგანოში, როგორც წესი, გადაწყვეტილება მიიღება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების განხორციელების საშუალებით. ის გამოიყენება, როდესაც ადმინისტრაციული წარმოების მიზანს წარმოადგენს:

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

მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული სხვა წარმოების სახეების ბაზისი და საფუძველია. მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება ხორციელდება ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის VI თავის საფუძველზე.

ადმინისტრაციული წარმოების კანონიერების განსაზღვრისათვის მნიშვნელოვანია წარმოების მონაწილეთა განსაზღვრა, თუ ვინ მონაწილეობს ამ წარმოებაში კანონით დადგენილი მოთხოვნის შესაბამისად და ვინ უნდა ჩაებას დამატებით. ადმინისტრაციულ წარმოებაში 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 გადაწყვეტი 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, როგორცაა: მოსმენის უფლება, წარმოების მასალების გაცნობის უფლება, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაცნობის უფლება და ა.შ.

273 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.

კანონით დადგენილი საფუძვლით ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობენ:

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

274 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 არის ის, ვისი ინტერესების საწინააღმდეგოდ ადმინისტრაციულმა ორგანომ განცხადების საფუძველზე უნდა გამოსცეს შემზღუდველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

275 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 გადაწყვეტი მნიშვნელობა აქვს.

276 ადმინისტრაციული წარმოება ხორციელდება ქართულ ენაზე, ხოლო აფხაზეთში – აგრეთვე აფხაზურ ენაზე.

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 თარგმა-

ნის წარდგენის დღიდან. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ამ მიზნით დადგენილი ვადა არ შეიძლება იყოს 3 დღეზე ნაკლები.

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

ადმინისტრაციულ წარმოებაში ვადის გამოთვლისას გამოიყენება სსსკ-ის 277 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 დამთავრებულად ჩაითვლება ამ თვის უკანასკნელ დღეს.

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

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.

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.

გაშვებული ვადა უნდა აღდგეს, თუ დაინტერესებულმა მხარემ კანონით 278 ან ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადგენილი ვადა გაუშვა არაბრალებ-

ულად – 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 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.

279 საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებული სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის გათვალისწინებით ჩატარებულ თანამედროვე ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში მოქალაქეს ენიჭება აქტიური როლი. მოქალაქის წარმოება-სამართლებრივი უფლებების რეალიზაციას ემსახურება სზაკ-ით დადგენილი:

- განმცხადებლის მიერ საკუთარი აზრის გამოთქმის უფლება;
- ადმინისტრაციული მასალების გაცნობის უფლება;
- შუამდგომლობების აღძვრის, მტკიცებულებების წარდგენისა და ზეპირი განმარტებების გაკეთების უფლება;
- ადმინისტრაციულ ორგანოსთან წარმომადგენლის მეშვეობით ურთიერთობის უფლება;
- ინფორმაციის საიდუმლოობის უზრუნველყოფა.

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

სზაკ-ის კოდექსით განსაზღვრული ინსტრუმენტები ერთობლიობაში იძლევა საჯარო მმართველობის კანონიერების პრინციპის საფუძველზე განხორციელების შესაძლებლობას. ეს ინსტიტუტები ავსებენ ერთმანეთს და აუცილებელია მათი ინტერპრეტაცია კოდექსის ძირითადი მიზნის – უზრუნველყოს ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების, საჯარო ინტერესებისა და კანონის უზენაესობის დაცვა – გათვალისწინებით.

2. ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება

სზაკ-ით ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების შემოტანა ეფუძნება 280 იმ გარემოებას, რომ ცალკეულ შემთხვევებში განსახილველი საქმის შინაარსის გათვალისწინებით აუცილებელი ხდება განსხვავებული მიდგომა. გადაწყვეტილების პროცესისადმი საზოგადოების მაღალი ინტერესის და მიღებული გადაწყვეტილებების ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებზე ზემოქმედების ინტენსიურობის გათვალისწინებით ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება მხედველობაში იღებს მთელ რიგ თავისებურებებს.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ფორმალური 281 ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველზე გამოიცემა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს კანონით პირდაპირ არის გათვალისწინებული, ანუ იმის შეფასებას, თუ რამდენად არსებობს წარმოების ამ სახის გამოყენების საჭიროება, ადგენს არა ადმინისტრაციული ორგანო, არამედ კანონმდებელი.

ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურებები უკავშირდება შემდეგ საკითხებს: 282

- დაინტერესებული მხარის მონაწილეობა ფორმალურ ადმინისტრაციულ წარმოებაში;
- მონმე და ექსპერტი ფორმალურ ადმინისტრაციულ წარმოებაში;
- ზეპირი მოსმენა;
- ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა.

მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებისგან განსხვავებით, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, ყველა დაინტერესებულ მხარეს აცნობოს ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ და უზრუნველყოს მათი მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში. დაინტერესებულ მხარეს უნდა მიეცეს შესაძლებლობა, წარადგინოს თავისი მოსაზრება ან შუამდგომლობა ადმინისტრაციული წარმოების ყველა გარემოებასთან დაკავშირებით.

სზაკ-ის 109-ე მუხლის თანახმად, ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების დროს მონმე ვალდებულია, მისცეს ჩვენება, ხოლო ექსპერტი – დასკვნა. მონმის მიერ ჩვენების და ექსპერტის მიერ დასკვნის მიცემის, ისევე როგორც მათი აცილების საკითხი, წესრიგდება სზაკ-ის 109-ე მუხლისა და საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის შესაბამისი ნორმებით. მონმის მიერ ჩვენების მიცემაზე ან ექსპერტის მიერ დასკვნაზე უარის შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, მიმართოს ადმინისტრაციულ სასამართლოს ჩვენების ან დასკვნის მოპოვების თხოვნით.

285 ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურებაა, ასევე, რომ სზაკ-ის 110-ე მუხლის თანახმად, ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების დროს ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტილებას იღებს მხოლოდ ზეპირი მოსმენის გამართვის საფუძველზე.

ზეპირი მოსმენის ინსტიტუტი ემსახურება როგორც ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების ინტერესებს, ასევე ადმინისტრაციული წარმოების მონაწილეთა უფლებების სრულყოფილად რეალიზებას.

ადმინისტრაციული წარმოების კონცენტრაციის პრინციპის გათვალისწინებით ზეპირი მოსმენა, როგორც წესი, არ უნდა გაგრძელდეს ერთ სამუშაო დღეზე მეტი. ზეპირი მოსმენის სხდომა არის საჯარო. სხდომის გამართვის ძირითადი საკითხები წესრიგდება სზაკ-ით.

3. საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება

286 ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებისათვის სზაკ-ით დადგენილი წესის შესაბამისად გამოცემის შესაძლებლობის გათვალისწინება ემყარება აგრეთვე მოსაზრებას, რომ საკითხის მარტივი წარმოების წესით განხილვის შემთხვევაში ვერ მიიღწევა, როგორც ადმინისტრაციული წარმოების ინტერესი – მიღებული იქნეს კანონიერი და დასაბუთებული გადაწყვეტილება, ასევე, წარმოების მონაწილეთა ინტერესები. საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება უზრუნველყოფს საზოგადოების ფართო ფენების ჩართულობას ადმინისტრაციულ წარმოებაში. წარმოების ეს სახე გამოიყენება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს პირდაპირ არის გათვალისწინებული კანონით. თუმცა ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოებისაგან განსხვავებით, შეგვიძლია გამოვყოთ სამი შემთხვევა, როდესაც კანონი ითვალისწინებს ადმინისტრაციული წარმოების ამ სახის გამოყენების შესაძლებლობას:

პირველ რიგში, თვით სზაკ-ი არის განსაზღვრული საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების განხორციელების ვალდებულება. ეს ის შემთხვევებია, როდესაც გადაწყვეტილება მიიღება სახელმწიფო ან მუნიციპალური საკუთრების განკარგვასთან, ლიცენზირებასთან, გარემოს დაცვითი ნებართვების გაცემასთან, სტანდარტიზაციასთან და სატელეკომუნიკაციო სისტემების განაწილებასთან დაკავშირებით.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილებით შეიძლება გამოიცეს საჯარო ადმინისტრაციული

რაციული წარმოების განხორციელების გზით იმ შემთხვევაში, თუ იგი ეხება პირთა ფართო წრის ინტერესებს. ამ შემთხვევაში კანონმდებელი ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს შეფასების შესაძლებლობას, თუ რამდენად არის ადმინისტრაციულ წარმოებაში საზოგადოების ფართო ფენების ჩართვის აუცილებლობა.

ასევე შესაძლებელია, ცალკეულ კანონებში გაკეთდეს დათქმა გადაწყვეტილების საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების განხორციელების შედეგად მიღების შესახებ.

საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება მიმდინარეობს მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებისათვის დამახასიათებელი წესების გამოყენებით და იმ თავისებურებების გათვალისწინებით, რომლებიც სზაკ-ის IX თავით არის დადგენილი. 287

4. ადმინისტრაციული წარმოება კოლეგიურ ადმინისტრაციულ ორგანოში

ადმინისტრაციული წარმოება კოლეგიურ ადმინისტრაციულ ორგანოში არ არის წარმოების ცალკე სახე. საკითხის სზაკ-ში მოწესრიგების აუცილებლობა გამოწვეულია არა წარმოების სახის განსხვავებით, არამედ გადაწყვეტილების მიმღები სუბიექტის თავისებურებებით. თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, კოლეგიურ ორგანოში გადაწყვეტილება მიიღება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების სახის გამოყენებით, ხოლო კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღებისას გამოიყენება საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებისათვის დადგენილი წესები. 288

კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გადაწყვეტილება მიიღება არა ერთპიროვნულად, არამედ მხოლოდ კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ. 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. 289

კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს თავისებურება ვლინდება ამ ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების წესში. კოლეგიური ადმინისტრაციული

ციული ორგანო მუშაობს საჯარო სხდომების ფორმატში. სხდომას ჰყავს თავმჯდომარე, რომელიც შეიძლება იყოს ორგანოს ხელმძღვანელი თანამდებობის პირი, ხოლო მისი არყოფნის შემთხვევაში – კანონმდებლობის შესაბამისად დანიშნული (არჩეული) სხდომის თავმჯდომარე. სხდომას ხსნის და დახურულად აცხადებს სხდომის თავმჯდომარე. თავმჯდომარეს სხდომა მიჰყავს წინასწარ დადგენილი დღის წესრიგის შესაბამისად.

291 კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებას განსაზღვრავს კვორუმი. კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს სხდომაზე მონაწილეები უნდა იქნეს მისი ყველა წევრი. კვორუმი გულისხმობს კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილებას მიიღოს გადაწყვეტილება, ანუ ჩაატაროს ადმინისტრაციული წარმოება. ამისთვის აუცილებელია, რომ სხდომას ესწრებოდეს წევრთა ნახევარზე მეტი, მაგრამ არანაკლებ 3 წევრისა. კვორუმი ასევე განსაზღვრავს კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო ხმათა ოდენობას, რაც არ უნდა იყოს სხდომაზე დამსწრე წევრთა ნახევარზე მეტი, გარდა კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.

292 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.

5. დამოუკიდებელი ორგანოს მეშვეობით ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა

293 საჯარო მმართველობის განხორციელება გამჭვირვალობის და მიუკერძოებლობის პრინციპების დაცვით ცალკეულ საკითხებთან დაკავშირებით მოითხოვს დამატებითი ინსტრუმენტების გამოყენებას. დამოუკიდებელი ორგანოს ინსტიტუტი ადმინისტრაციულ წარმოებაში ემსახურება ორ მიზანს – მიუკერძოებლობის და კვალიფიციური გადაწყვეტილების უზრუნველყოფას. აღნიშნული პრინციპები ზოგადად ვრცელდება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების მიღებაზე. სზაკ-ი ადგენს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დამოუკიდებელი ორგანოს მიერ გამოცემის სავალდებულოობას, როდესაც საკითხი ეხება კონცესიის გაცემისას, თუ კონცესიის ფასი აღემატება 250 000 ლარს, სა-

ხელმწიფო (მუნიციპალური) ქონების (სანარმოს) პრივატიზაციის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას, თუ ფასი აღემატება 100 000 ლარს. აღნიშნულ შემთხვევებში კანონმდებელი ხედავს განსაკუთრებულ ინტერესს, რომ გადაწყვეტილება მიღებული იქნას დამოუკიდებელი ორგანოს მიერ. სზაკ-ი ასევე უშვებს დამოუკიდებელი ორგანოს მიერ სხვა სახის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის სავალდებულოობის დადგენის შესაძლებლობას.

დამოუკიდებელი ორგანო ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებ- 294
რივ აქტს გამოსცემს ადმინისტრაციული წარმოებისათვის ამ კოდექსით დადგენილი წესით. დამოუკიდებელი ორგანოს მიმართ ვრცელდება სზაკ-ის მე-8 და 92-ე მუხლების მოთხოვნები.

დამოუკიდებელი ორგანოს შინაარსს განსაზღვრავს მისი შექმნის წესი. და- 295
მოუკიდებელ 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.

საქართველოს პრეზიდენტი და საქართველოს პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილი არიან დანიშნონ დამოუკიდებელი ორგანო ადმინისტრაციული საჩივრის გადასაწყვეტად.

დამოუკიდებელი ორგანოს დამოუკიდებლობას უზრუნველყოფს სზაკ-ით 296
დადგენილი ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენის დაუშვებლობა დამოუკიდებელი ორგანოს მიერ გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიმართ. უფლების დაცვის საშუალებად დაინტერესებულ მხარეს ეძლევა შესაძლებლობა მიმართოს სასამართლოს.

6. ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვასთან დაკავშირებით

6.1. ადმინისტრაციული საჩივრის არსი და ფუნქცია

სამართლებრივი სახელმწიფოს ადმინისტრაციული სამართლის სისტემაში 297
მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს უფლების დაცვის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ საშუალებებს. ადმინისტრაციული საჩივარი, როგორც უფლების დაცვის საშუალება, არის ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული

გადაწყვეტილების გადამონმების შესაძლებლობა საჯარო მმართველობის სისტემის შიგნით, ხოლო ადმინისტრაციული სარჩელი კი გულისხმობს სასამართლო ხელისუფლების მიერ განხორციელებულ კონტროლს (გარე კონტროლი).

298 ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული წარმოების შედეგად მიღებული საბოლოო გადაწყვეტილების გადასინჯვის მოთხოვნის უფლება აქვს დაინტერესებულ მხარეს. სზაკ-ის 177-ე მუხლის თანახმად, დაინტერესებულ მხარეს უფლება აქვს, გაასაჩივროს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, ან მოითხოვოს ადმინისტრაციული რეალაქტის განხორციელება ან განხორციელებისაგან თავის შეკავება.

299 ადმინისტრაციული საჩივრის ძირითადი ფუნქციებია:

1. უფლების დაცვა,
2. თვითკონტროლის განხორციელება,
3. სასამართლოების განტვირთვა.

ადმინისტრაციული საჩივარი, როგორც უფლების დაცვის საშუალება არის ადმინისტრაციული 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. ადმინისტრაციულ საჩივარს აქვს ის უპირატესობა, რომ ადმინისტრაციულ საჩივარზე ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში მოწმდება გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობა და კანონიერება.

ადმინისტრაციული საჩივრის თვითკონტროლის ფუნქცია ვლინდება იმაში, რომ გადაწყვეტილების მიმღებ ორგანოს შესაძლებლობა ეძლევა საჩივარში მოცემული მოთხოვნის და დასაბუთების გათვალისწინებით კიდევ ერთხელ გადაამოწმოს მიღებული გადაწყვეტილება და დააკმაყოფილოს ის ან დასაბუთებული უარი თქვას მის დაკმაყოფილებაზე. ეს, თავის მხრივ, იწვევს სასამართლოების განტვირთვას, როდესაც დავა წყდება საჩივრის განხილვის საფუძველზე. იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც ორგანო უარს ამბობს საჩივრის დაკმაყოფილებაზე, საჩივარზე მიღებული გადაწყვეტილება და იქ მოცემული უარის საფუძვლები სასამართლოს უადვილებს ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების კანონიერების შემოწმებას.

6.2. ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძველი

ადმინისტრაციული წარმოება დაიწყება მხოლოდ ადმინისტრაციული სა- 300
ჩივრის წარდგენის შემთხვევაში, ე.ი. ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძველია მხოლოდ დაინტერესებული მხარის ინიციატივა, მის მიერ წერილობითი ფორმით წარდგენილი 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.

ადმინისტრაციული საჩივარი, სზაკ-ის მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის „ი“ 301
ქვეპუნქტით დადგენილი დეფინიციის თანახმად, შედგება შემდეგი ელემენტებისგან:

- ადმინისტრაციული საჩივრის ავტორი უნდა იყოს დაინტერესებული მხარე;
- ადმინისტრაციული საჩივარი წერილობითი ფორმით უნდა იქნეს წარდგენილი;
- ადმინისტრაციული საჩივარი უნდა შეესაბამებოდეს ამ კოდექსით დადგენილ წესს;
- ადმინისტრაციული საჩივრის მიზანი უნდა იყოს დარღვეული უფლების აღდგენა;
- ადმინისტრაციული საჩივრის ფარგლებში დავის საგანი უნდა იყოს: ა) ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი; ბ) ადმინისტრაციული რეალაქტი.
- ადმინისტრაციული საჩივარი უნდა წარედგინოს უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოს.

რამდენადაც ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძველია ადმი- 302
ნისტრაციული საჩივარი, კანონმდებელი განსაზღვრავს მის რეკვიზიტებს. სზაკ-ის 181-ე მუხლის თანახმად, ადმინისტრაციულ საჩივარში უნდა აღინიშნოს:

- ადმინისტრაციული ორგანოს დასახელება, სადაც შეაქვთ 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.

303 ადმინისტრაციული საჩივარი წარდგენილი უნდა იქნეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოქვეყნების ან ოფიციალური წესით გაცნობიდან ერთი თვის ვადაში აქტის გამომცემ ადმინისტრაციულ ორგანოში, თუ იქ არსებობს მისი გამომცემი თანამდებობის პირი ან სტრუქტურული ქვედანაყოფის ზემდგომი თანამდებობის პირი, ხოლო თუ აქტი გამოცემულია ადმინისტრაციული ორგანოს ხელმძღვანელი თანამდებობის პირის მიერ – ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში. ადმინისტრაციული რეალაქტი საჩივრდება ერთი თვის ვადაში – იმ დღიდან, როდესაც დაინტერესებული მხარისათვის ცნობილი გახდა ამ მოქმედების განხორციელების ან განხორციელებისაგან თავის შეკავების შესახებ.

როგორც უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებაშია (**საქმე №ბს-122-115 (2კ-13), 28 მაისი, 2013 წელი**) მითითებული, ადმინისტრაციული საჩივრის კანონით დადგენილი წესით წარუდგენლობა არცერთ შემთხვევაში არ ათავისუფლებს ადმინისტრაციულ ორგანოს მისი დასაშვებობის შემოწმების ვალდებულებისაგან. საკასაციო სასამართლო განმარტავს, რომ საჯარო დაწესებულებაში პირის მიერ ნებისმიერი დოკუმენტის, მით უფრო საჩივრის ფორმით წარდგენა იწვევს ადმინისტრაციული ორგანოს უპირობო ვალდებულებას, დაარეგისტრიროს იგი. რეგისტრაციის სტადია იწვევს შემდეგი პროცედურული მოქმედების ჩატარების ვალდებულებას – ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებას. „ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 85-ე მუხლით დადგენილია ადმინისტრაციული ორგანოს მოვალეობა სამართლებრივი დახმარების განევის თაობაზე. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, განუმარტოს დაინტერესებულ მხარეს მისი უფლებები და მოვალეობები, გააცნოს განცხადების განხილვის წესი, წარმოების სახე და ვადა. აგრეთვე ის მოთხოვნები, რომლებსაც უნდა აკმაყოფილებდეს განცხადება ან საჩივარი, მიუთითოს განცხადებაში დაშვებული შეცდომების შესახებ. გარდა აღნიშნულისა, ადმინისტრაციული ორგანო (წარმოდგენილი საჯარო მოსამსახურის სახით) დაინტერესებული პირისათვის სამართლებრივი დახმარების განევისას მოქმედებს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის პრინციპების საფუძველზე – კანონის წინაშე თანასწორობის, უფლებამოსილების კანონის საფუძველზე განხორციელების, საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობის დაცვის, კანონიერი ნდობისა და საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტის პრინციპების გათვალისწინებით.

304 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.

6.3. ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენაზე უფლებამოსილი სუბიექტი

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. 305

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 ნებარვთა, რამდენადაც ეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი პირდაპირ და უშუალო გავლენას ახდენს მის კანონიერ ინტერესზე.

6.4. საჩივრის წარდგენის სამართლებრივი შედეგები

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. 306

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

6.5. გადაწყვეტილება

- 307 ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით გულისხმობს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების გადამოწმებას.

ადმინისტრაციული საჩივრის განმხილველი ორგანო ახდენს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმალური და მატერიალური კანონიერების შემოწმებას.

6.5.1. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმალური კანონიერება

- 308 ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმალური კანონიერება, პირველ რიგში, გულისხმობს მისი გამომცემი ორგანოს საგნობრივი, ტერიტორიული და ინსტანციური უფლებამოსილების შემოწმებას. საგნობრივი უფლებამოსილება უკავშირდება მონესრიგების საგანს (ობიექტს) ანუ იმას, არის თუ არა ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილი, მოაწესრიგოს კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობა. ტერი-

ტორიული უფლებამოსილება გულისხმობს საგნობრივად უფლებამოსილი ორგანოს სამოქმედო ტერიტორიას, ხოლო ინსტანციური უფლებამოსილება – კანონით დადგენილ იერარქიას.

ფორმალური კანონიერების შემონმების კრიტერიუმებში შეიძლება გამოვყოთ ის მოთხოვნები, რომლებიც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების საფუძვლებია. ესენია: ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძვლების დაცვა; კანონით გაუთვალისწინებული მოთხოვნების დაწესების დაუშვებლობა; დაინტერესებული მხარის მიერ საკუთარი აზრის გამოთქმის უფლება; აცილების უფლება; სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში და ა.შ.

სზაკ-ის 51-ე მუხლის თანახმად, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი შეიძლება გამოიცეს წერილობით ან ზეპირი ფორმით. კანონით დადგენილი ფორმის დაცვა შესაძლებელია გახდეს აქტის უკანონოდ მიჩნევის საფუძველი. 309

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 ნაწილები, რომელთა საფუძველზეც გამოიცა ეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. თუ ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებდა დისკრეციული უფლებამოსილების საფუძველზე, იგი ვალდებულია, აქტის დასაბუთებაში მიუთითოს იმ გარემოებებზე, რომლებიც საფუძველად დაუდო გადაწყვეტილებას. 310

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.

311 ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტში უნდა მიეთითოს ის ორგანო, სადაც შეიძლება ამ აქტის გასაჩივრება და მისი მისამართი, ასევე აუცილებელია მითითება საჩივრის (ან სარჩელის) შეტანის ვადაზე (სზაკ-ის 52 II მუხლი). უნდა აღინიშნოს, რომ ამ მოთხოვნის დაუცველობა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონინაალმდებობას 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.

6.5.2. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მატერიალური კანონიერება

312 ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შინაარსზე დაყრდნობით, მატერიალური კანონიერების ფარგლებში მოწმდება რამდენად შეესაბამება აქტში ასახული კონკრეტული ურთიერთობის მონესრიგება მისი გამოცემის სამართლებრივ საფუძვლებს და ხომ არ ეწინააღმდეგება ქვეყანაში მოქმედ საკანონმდებლო აქტებს.

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

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

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.

7. ადმინისტრაციული წარმოება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების მიზნით

7.1. აღსრულების ცნება და არსი

314 საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება აღსრულების ინსტიტუტს. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულება არის გადაწყვეტილების სისრულეში

მოყვანის მექანიზმი. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებას აქვს შესასრულებლად სავალდებულო ძალა, რაც გულისხმობს ადრესატის ვალდებულებას შეასრულოს კონკრეტული ქმედება. ხშირად აქტის ადრესატი არ ასრულებს მის მართ დადგენილ მოთხოვნებს. ამ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველზე იწყებს მის სისრულეში მოყვანას მხარის ნების საპირისპიროდ. ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველზე აღსრულების განხორციელება ემსახურება ორ მიზანს – კანონიერი გადაწყვეტილების მიღებას, რომელიც პასუხობს, როგორც აქტის აღსრულებაზე საჯარო ინტერესს, ასევე ადრესატის უფლებების დაცვის კოდექსით დადგენილ მოთხოვნებს.

7.2. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებაზე უფლებამოსილი ორგანო

ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების ინსტიტუტის თავისებურება მდგომარეობს იმაში, რომ აქტის აღსრულებაზე უფლებამოსილი ორგანოა მისი გამომცემი ადმინისტრაციული ორგანო. სზაკ-ის მე-19 მუხლით გათვალისწინებული სამართლებრივი ურთიერთდამარების ფარგლებში, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ აღსრულების შემთხვევაშიც უფლებამოსილების წყაროა აქტის გამომცემი ორგანო. ამ შემთხვევაში აღსრულების უფლებამოსილების გადაცემა ხდება ერთჯერადად ან განსაზღვრული ვადით დელეგირების საფუძველზე. აღსრულების უფლების დელეგირების აქტში უნდა განისაზღვროს, თუ რა სახის და, უშუალოდ, რომელი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულება უნდა გადაეცეს სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოს, ხოლო თუ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების უფლებამოსილების დელეგირება ხდება განსაზღვრული ვადით, აქტში მიეთითება აგრეთვე დელეგირების ვადა.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების უფლება აქვს მხოლოდ იმ თანამდებობის პირს, რომელსაც სამსახურებრივი მოვალეობის შედეგად ან დელეგირების შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით აქვს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების უფლებამოსილება.

აღსრულებაზე პასუხისმგებელი თანამდებობის პირი ვალდებულია, იქონიოს შესაბამისი უფლების დამადასტურებელი პირადობის მონმოზა და ნა-

რადგინოს იგი იმ პირების მოთხოვნით, რომელთა მიმართაც ხორციელდება აღსრულება.

316 ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებაში დახმარების აღმოჩენის თხოვნით წერილობით მიმართოს სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოს, თუ აქტის აღმსრულებელ ორგანოს:

- არ შეუძლია, თვითონ განახორციელოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულება სამართლებრივი ან ფაქტობრივი მიზეზების გამო;
- არ გააჩნია მოქმედების შესასრულებლად აუცილებელი ფაქტების საკმარისი ცოდნა, ხოლო ამ ცოდნას ფლობს შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანო;
- დოკუმენტები ან სხვა რაიმე მტკიცებულება, რომელიც აუცილებელია საკითხის გადასაწყვეტად, იმყოფება შესაბამის ადმინისტრაციულ ორგანოში;
- ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საკუთარი საშუალებით აღსრულებისათვის აუცილებელი ხარჯები არსებითად აღემატება სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებისათვის გასაწევ ხარჯებს.

317 ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებასთან დაკავშირებით უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს კანონიერ მოთხოვნას აქვს შესასრულებლად სავალდებულო ძალა. მესამე პირი, რომელსაც ეხება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, უფლებამოსილია, უარი განაცხადოს აღსრულებასთან დაკავშირებული მოთხოვნის შესრულებაზე, თუ ეს ეწინააღმდეგება მისთვის კანონით დაკისრებულ ვალდებულებას ან გამოიწვევს სახელმწიფო, კომერციული, პროფესიული ან პირადი საიდუმლოების გამჟღავნებას, რომლის დაცვის ვალდებულებაც კანონით მას აკისრია. პირს, რომლის მიმართაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტია გამოცემული, არა აქვს უფლება, უარი განაცხადოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით გათვალისწინებული მოვალეობის შესრულებაზე.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებაზე პასუხისმგებელი ორგანო ვალდებულია, კანონით მინიჭებული უფლებამო-

სილება გამოიყენოს იმ ზომით, რაც აუცილებელია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების უზრუნველსაყოფად.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებაზე პასუხისმგებელი ორგანოს უფლებამოსილების გადამეტებად ჩაითვლება ორგანოს მიერ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსასრულებლად თუნდაც კანონით გათვალისწინებული საშუალების გამოყენება, თუ ეს არ წარმოადგენს აუცილებლობას.

აღსრულებაზე პასუხისმგებელი ორგანოს ან პირის უფლებამოსილება შეიძლება შეიზღუდოს ზემდგომი ორგანოს ან თანამდებობის პირის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით.

7.3. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების საფუძვლები

აღსრულების განხორციელების წინაპირობაა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა, რომელიც დაადგენს ინდივიდუალურად განსაზღვრული ადრესატის ვალდებულებას განახორციელოს კონკრეტული ქმედება აქტით დადგენილ ვადებში. როდესაც აქტის ადრესატი არ ასრულებს მის მიმართ კანონიერ ძალაში შესულ მოთხოვნას, დგება საკითხი მისი აღსრულების შესახებ. ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, განახორციელოს სხვა პირის მიმართ კანონით გათვალისწინებული რაიმე ქმედება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების მიზნით მხოლოდ აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ გადაწყვეტილების გამოცემის შემდეგ. გადაწყვეტილება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ შესაძლებელია გამოიცეს როგორც დამოუკიდებელი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სახით, ასევე მის შესახებ განისაზღვროს შესასრულებელ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტში.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ გადაწყვეტილება გამოიცემა მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით. წარმოებას ახასიათებს ის მნიშვნელოვანი თავისებურება, რომ მასში არ მონაწილეობს დაინტერესებული მხარე და აღსრულების საკითხებთან დაკავშირებით არ ეძლევა საკუთარი აზრის გამოთქმის შესაძლებლობა.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ ყოველი გადაწყვეტილება უნდა შეიცავდეს:

- ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სახეს;
- ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამომცემ ორგანოს;
- ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სათაურს;
- უფლებამოსილი თანამდებობის პირის გვარს, სახელს და ხელმოწერას;
- გამოცემის დროსა და ადგილს;
- ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, რომლის აღსრულება უნდა მოხდეს;
- აღსრულების უზრუნველყოფისათვის გამოსაყენებელ საშუალებას;
- ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამომცემი ორგანოს მიერ მინიჭებულ სარეგისტრაციო ნომერს;
- იმ ორგანოს დასახელებას, რომელშიც შეიძლება ამ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრება, მისი მისამართი და საჩივრის (სარჩელის) წარდგენის ვადა;
- აღსრულების ხარჯების ოდენობასა და მისი განაწილების წესს.

გადაწყვეტილება აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ არ შეიძლება შეიცავდეს აღსრულების ერთზე მეტ საშუალებას. თუ შეუძლებელია აღსრულების უზრუნველყოფის ერთი საშუალების გამოყენება, უნდა გამოიციეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი აღსრულების სხვა საშუალების გამოყენების შესახებ.

- 320** გადაუდებელ შემთხვევაში აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ გადაწყვეტილება შეიძლება გამოიციეს ზეპირად. ამ შემთხვევაში ორგანო ვალდებულია, აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ გადაწყვეტილება გამოსცეს წერილობით, აღსრულების უზრუნველყოფის ზომის განხორციელებიდან 3 დღის ვადაში.
- 321** აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ გადაწყვეტილება შეიძლება გამოიციეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნებაყოფლობით შესრულების ვადის გასვლის შემდეგ ან ამ ვადის გასვლამდე. თუ აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ გადაწყვეტილება გამოიციემა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნებაყოფლობით შესრულების ვადის გასვლამდე, მასში უნდა მიეთითოს, რომ მისი გამოყენება შესაძლებელია მხოლოდ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნებაყოფლობით შესრულების ვადის გასვლის შემდეგ.

ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, პირს, რომლის მიმართაც ხორციელდება აღსრულების უზრუნველყოფის საშუალება, მისცეს ვადა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნებაყოფლობით შესრულებისათვის. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადგენილი ვადა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნებაყოფლობით შესრულებისათვის უნდა იყოს რეალური და საკმარისი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებისათვის.

ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, ზუსტად განსაზღვროს, თუ რა ქმედების განხორციელება ევალება პირს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებისათვის. პირი უფლებამოსილია, შეასრულოს შესაბამისი ვალდებულება მისთვის ყველაზე ხელსაყრელი საშუალებით.

იმ პირის მიმართ, რომელიც დადგენილი ვადის განმავლობაში შეასრულებს აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ გადაწყვეტილებაში მითითებულ ვალდებულებას, აღსრულების უზრუნველყოფის ზომა არ გამოიყენება და აღსრულების შესახებ გადაწყვეტილება ავტომატურად შეწყვეტს მოქმედებას.

7.4. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების საშუალებები

ადმინისტრაციული ორგანო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნებაყოფლობით შესრულების შესახებ პირისათვის მიცემული ვადის გასვლის შემდეგ იღებს ზომებს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსასრულებლად. ასეთ შემთხვევაში ორგანოს შეუძლია, გამოიყენოს აღსრულების უზრუნველყოფის შემდეგი საშუალებათაგან ერთ-ერთი:

- სხვა პირისათვის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების დავალება;
- ჯარიმა;
- უშუალო იძულება.

ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, გამოიყენოს აღსრულების უზრუნველყოფის მხოლოდ ის საშუალება, რომელიც გათვალისწინებულია გადაწყვეტილებაში აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ. აღსრულების უზრუნველყოფის საშუალებების შერჩევის დროს ორგანო ითვალისწინებს ღონისძიების შედეგად უფლებებში ჩარევის ინტენსიურობას და მის ეფექტურობას მისაღწევ შედეგთან მიმართებით.

ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, აირჩიოს აღსრულების უზრუნველყოფის მხოლოდ ის საშუალება, რომელიც უზრუნველყოფს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ყველაზე სწრაფად და ნაკლები დანახარჯებით შესრულებას და ნაკლებ ზიანს მიაყენებს საზოგადოებას და შესაბამის პირს.

აღსრულების უზრუნველყოფის საშუალების გამოყენება უნდა შეწყდეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებისთანავე.

7.5. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების დავალება სხვა პირისათვის

- 326 იმ შემთხვევაში, როდესაც აქტის აღსრულება შესაძლებელია ადრესატის მხრიდან ნების გამოვლენის გარეშე, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, სხვა პირს დაავალოს აღსრულება. ეს არ გულისხმობს მესამე პირის მიმართ ვალდებულების ცალმხრივად განსაზღვრას, არამედ ეს ხდება ადმინისტრაციულ ორგანოსა და იმ პირს შორის დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძველზე, რომელსაც დაევალა აქტის აღსრულება. დაუშვებელია პირის იძულება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებაზე. გამონაკლისია შემთხვევა, როდესაც შეუძლებელია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სხვაგვარად აღსრულება და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დროულად აღსრულებლობა საფრთხეს შეუქმნის სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ უშიშროებას, მოსახლეობის ჯანმრთელობას, ადამიანის სიცოცხლეს ან სხვაგვარად შეუძლებელია დანაშაულებრივი ქმედების აღკვეთა. ამ შემთხვევაში პირს, რომელმაც აღასრულა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, აუნაზღაურდება მის მიერ აქტის იძულებით აღსრულების გამო მიყენებული ზიანი.
- 327 სხვა პირისათვის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების დავალება ხდება იმ შემთხვევაში, როდესაც აქტის შესრულებაზე ვალდებული პირი არ ასრულებს ამ აქტით დადგენილ მოთხოვნას. პირს, რომელიც აღასრულებს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, განუვალ ხარჯებს აუნაზღაურებს ორგანო, ხოლო აღნიშნული ხარჯი რეგრესის წესით ამოღებული იქნება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ადრესატისაგან.

7.6. ჯარიმა

ჯარიმა გამოიყენება იმ შემთხვევაში, როდესაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულება შესაძლებელია მხოლოდ შესაბამისი პირის მიერ ნების გამოვლენით. დაუშვებელია პირის დაჯარიმება იმ შემთხვევაში, როდესაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულება მხოლოდ ამ პირის ნებაზე არ არის დამოკიდებული.

ჯარიმა, როგორც აღსრულების უზრუნველყოფის საშუალება, შეიძლება აგრეთვე გამოყენებულ იქნეს იმ შემთხვევაშიც, თუ არსებობს სხვა პირისათვის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებასთან დაკავშირებული მოქმედების დავალების შესაძლებლობა. დაჯარიმება არ ათავისუფლებს პირს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების ვალდებულებისაგან.

ჯარიმის თანხის ოდენობა განისაზღვრება გადაწყვეტილებით აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ. ჯარიმის ოდენობა შეიძლება განისაზღვროს საერთო თანხით ან თანხით ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დარღვევის ყოველი დღისათვის ანდა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დარღვევით ჩადენილი ყოველი ქმედებისათვის.

საერთო თანხით განსაზღვრული ჯარიმა გამოიყენება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ერთჯერადი დარღვევის დროს, როდესაც მისი განმეორებით დარღვევა შეუძლებელია. საერთო თანხით განსაზღვრული ჯარიმის შეფარდება შეიძლება იმ შემთხვევაშიც, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო თვლის, რომ პირის ერთჯერადი დაჯარიმება საკმარისი ფაქტორია იმისათვის, რომ მან აღასრულოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

საერთო თანხით განსაზღვრული ჯარიმის ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს 1000 ლარს – ფიზიკური პირისათვის და 5000 ლარს – იურიდიული პირისათვის.

ჯარიმა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დარღვევის ყოველი დღისათვის პირს შეიძლება დაეკისროს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნებაყოფლობით შესრულების ვადის დამთავრების დღიდან ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებამდე.

ჯარიმა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დარღვევით ჩადენილი ყოველი ქმედებისათვის გამოიყენება ამკრძალავი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით გათვალისწინებული აკრძალული ქმედების განხორციელებისას.

ჯარიმის თანხა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დარღვევის ყოველი დღისათვის ან ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დარღვევით ჩადენილი ყოველი ქმედებისათვის არ შეიძლება აღემატებოდეს 50 ლარს – ფიზიკური პირისათვის და 200 ლარს – იურიდიული პირისათვის.

სზაკ-ი ასევე ადგენს ჯარიმის თანხის მინიმალურ ოდენობას, რაც არ შეიძლება იყოს 5 ლარზე ნაკლები.

7.7. უშუალო იძულება

332 ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, გამოიყენოს უშუალო იძულება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების მიზნით, მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ აქტი არ აღსრულდა სხვა პირისათვის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების დავალებისა და ჯარიმის გამოყენების მიუხედავად.

333 უშუალო იძულება შეიძლება აგრეთვე გამოყენებულ იქნეს გადაუდებელ შემთხვევაში გამოცემული აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ ზეპირი გადანყვეტილებისას.

334 ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, გამოიყენოს უშუალო იძულების ის საშუალება, რომელიც გათვალისწინებულია კანონით (პოლიციის შესახებ კანონი) ან მის საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე აქტით.

უშუალო იძულება შეეფარდება ისე, რომ არ იქნეს გამოყენებული სხვა პირისთვის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების დავალება და ჯარიმა, შესაძლებელია ფორსმაჟორულ შემთხვევაში, როდესაც საფრთხე ექმნება სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ უშიშროებას, მოსახლეობის ჯანმრთელობას, ადამიანის სიცოცხლეს, ან სხვაგვარად შეუძლებელია დანაშაულებრივი ქმედების აღკვეთა.

7.8. ფულადი მოთხოვნების აღსრულება

335 ფულადი თანხის გადახდევინებასთან დაკავშირებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების მიმართ არ გამო-

იყენება სხვა პირისთვის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების დავალება, ჯარიმა ან უშუალო იძულების საშუალებები.

ფულადი თანხის გადახდევინებასთან დაკავშირებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებისათვის აუცილებელია შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ.

თანხის ნებაყოფლობით გადახდაზე უარის შემთხვევაში ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება აქვს, აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ გადაწყვეტილებით დააკისროს პირს ვალდებულება, ჩარიცხოს თანხა ადმინისტრაციული ორგანოს ანგარიშზე.

პირისაგან თანხის იძულებით ამოღება, ქონებაზე ყადაღის დადება წარმოებს სააღსრულებო ფურცლის საფუძველზე, „სააღსრულებო წარმოება-თა შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესით. 336

II. ადმინისტრაციული სამართალწარმოება

1. ადმინისტრაციული პროცესის პრინციპები

სამართლებრივი სახელმწიფოს ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის არსი, პირველ რიგში, მის პრინციპებშია ასახული. საქართველოს ადმინისტრაციული პროცესის მნიშვნელოვანი პრინციპებია: დისპოზიციურობის პრინციპი, ინკვიზიციურობის პრინციპი, მოსამართლის მიერ პროცესის წარმართვის პრინციპი, ადმინისტრაციული პროცესის ზეპირობისა და უშუალობის პრინციპი, საქვეყნობის პრინციპი, შეჯიბრებითობის პრინციპი, სასამართლოს დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის პრინციპი. 337

1.1. დისპოზიციურობის პრინციპი

საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-3 მუხლით განსაზღვრული დისპოზიციურობის პრინციპი პროცესის მხარეებს აძლევს უფლებას თავად გადაწყვიტონ სასამართლოსადმი მიმართვის, დავის საგნის განსაზღვრის, მოთხოვნაზე უარის თქმის და საქმის მორიგებით დამთავრების საკითხები. 338

დისპოზიციურობის პრინციპი ადმინისტრაციული პროცესის მხარეებს ანიჭებს წამყვან როლს. სასამართლოში ადმინისტრაციული საქმის განხილვა იწყება მოსარჩელის წერილობითი განცხადების საფუძველზე; სასამართ-

ლო განიხილავს და წყვეტს საქმეს მხოლოდ სარჩელში ჩამოყალიბებული მოთხოვნის ფარგლებში.

1.2. ადმინისტრაციული პროცესის ინკვიზიციური ხასიათი

- 339** საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-3 მუხლის მეორე ნაწილის თანახმად, ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში მონაწილე ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია საქმე მორიგებით დაამთავროს, უარი თქვას სარჩელზე ან ცნოს სარჩელი, თუ ეს არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კანონმდებლობას. მიუხედავად დისპოზიციურობის პრინციპით მხარეთათვის მინიჭებული უფლებებისა, კანონი გარკვეულ შეზღუდვებს აწესებს, რაც გამომდინარეობს ადმინისტრაციული სამართალწარმოების მიზნიდან – განახორციელოს ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ობიექტური კონტროლი. როდესაც ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისპოზიციურობის პრინციპის საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილება ეწინააღმდეგება საჯარო ინტერესებს, სასამართლო ხდება უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს ნების საპირისპიროდ გააგრძელოს საქმის განხილვა და მიიღოს გადაწყვეტილება.
- 340** ადმინისტრაციული სამართალწარმოების ინკვიზიციური ხასიათი ვლინდება ასევე იმაში, რომ ადმინისტრაციული საქმის განმხილველი სასამართლო უფლებამოსილია, საჯარო ინტერესებიდან გამომდინარე, საკუთარი ინიციატივით თავად მოიპოვოს ადმინისტრაციული დავის განსახილველად საჭირო მტკიცებულებები.

1.3. შეჯიბრებითობის პრინციპი

- 341** ადმინისტრაციულ პროცესში შეჯიბრებითობის პრინციპის სამართლებრივ საფუძველს ქმნის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-4 მუხლი. შეჯიბრებითობის პრინციპი გულისხმობს ადმინისტრაციულ პროცესში მონაწილე ყოველი სუბიექტის უფლებას, მოახდინოს საკუთარი ინტერესების დაცვა ყველა შესაძლო საშუალებით. კერძოდ, მტკიცებულებების წარმოდგენითა თუ ზეპირი მოსმენის დროს აზრის გამოხატვის მეშვეობით. ეს პრინციპი წარმოადგენს ადამიანის უფლებების დაცვის მნიშვნელოვან გარანტიას, რადგან პროცესის მიმდინარეობისას მოქალაქე არა ობიექტის, არამედ პროცესის სუბიექტის როლში გვევლინება, რომელსაც აქვს უფლება საკუთარი აზრისა თუ მტკიცებულებების წარმოდგენის მეშვეობით ზემოქმედება მოახდინოს ადმინისტრაციული პროცესის წარმართვასა და მის განვითარებაზე.

შეჯიბრებითობის პრინციპის არსი ისაა, რომ მხარეები სარგებლობენ თანაბარი უფლებებითა და შესაძლებლობებით, დაასაბუთონ თავიანთი მოთხოვნები, უარყონ ან გააქარწყლონ მეორე მხარის მიერ წამოყენებული მოთხოვნები, მოსაზრებები თუ მტკიცებულებები. შეჯიბრებითობის პრინციპი მხარეებს აძლევს შესაძლებლობას თავად განსაზღვრონ, თუ რომელი ფაქტები უნდა დაედოს საფუძვლად მათ მოთხოვნებს ან რომელი მტკიცებულებებით უნდა იქნეს დადასტურებული ეს ფაქტები.

1.4. მოსამართლის მიერ პროცესის წარმართვის პრინციპი

მოსამართლის მიერ პროცესის წარმართვის პრინციპის თანახმად, ადმინისტრაციულ პროცესს წარმართავს ადმინისტრაციული საქმის განმხილველი მოსამართლე სასარჩელო მოთხოვნის ფარგლებში. ის არის პასუხისმგებელი ადმინისტრაციული პროცესის სწორად წარმართვაზე, ვადების დაცვასა თუ საქმეზე ჭეშმარიტების დადგენაზე. მოსამართლის აქტიური როლი მოიცავს პერიოდს ადმინისტრაციული სარჩელის წარმოებაში მიღებიდან საქმეზე გადაწყვეტილების გამოტანის მომენტამდე. 342

მოსამართლის მიერ პროცესის წარმართვის პრინციპის საფუძველზე მოსამართლემ უნდა მოახდინოს პროცესის წარმართვის იმგვარი კონცენტრაცია, რომ საქმე სწრაფად იქნეს განხილული და გადაწყვეტილი. ეფექტური მართლმსაჯულება გულისხმობს გადაწყვეტილების მიღებას, სანამ არსებობს მასზე ინტერესი. საქმის განხილვის გაჭიანურებამ შეიძლება გამოიწვიოს დავის საგნის მიმართ მხარის ინტერესის დაკარგვა (უფლების დაცვის ინტერესის არ არსებობა). საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 27-ე და 28-ე მუხლების შინაარსი კონცენტრაციის პრინციპის არსს შეესატყვისება. კერძოდ, გამარტივებული სამართალწარმოება (27-ე მუხლი) და დაჩქარებული ადმინისტრაციული სამართალწარმოება (28-ე მუხლი) ადმინისტრაციულ პროცესში მიზნად ისახავს ადმინისტრაციულ საქმეზე გადაწყვეტილების მიღებას მაქსიმალურად სწრაფად, თუმცა ეს არ უნდა იწვევდეს საქმის გარემოებათა ობიექტურად და ზედმიწევნით შესწავლის ინტერესების შეზღუდვას.

სასკ-ის 28¹ მუხლის თანახმად, პროცესის დაჩქარების მიზნით მოსამართლის აქტიური როლი ვლინდება მის უფლებამოსილებაში, რომ მას შეუძლია დაეხმაროს მხარეს მოთხოვნის ტრანსფორმირებაში.

1.5. სასამართლოს დამოუკიდებლობა და მიუკერძოებლობა

343 სასამართლოს დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის პრინციპი არის სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს მართლმსაჯულების ქვაკუთხედი. ეს კონსტიტუციური პრინციპი ემსახურება ადმინისტრაციული საქმის ობიექტურად განხილვისა და გადაწყვეტის მიზნის უზრუნველყოფას.

სასამართლოს დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის პრინციპის თანახმად, მოსამართლე გადაწყვეტილებას იღებს ყოველგვარი ზემოქმედების გარეშე და მხოლოდ საკუთარი შინაგანი რწმენის საფუძველზე. მოსამართლე თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია, რაც ნიშნავს იმას, რომ საქმის განხილვის დროს იგი ემორჩილება მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციასა და კანონს. რაიმე ზემოქმედება მოსამართლეზე ან ჩარევა მის საქმიანობაში გადაწყვეტილების მიღებაზე ზეგავლენის მიზნით დაუშვებელია და ისჯება კანონით.

344 სასამართლოს დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის პრინციპის თანახმად, ადმინისტრაციული საქმის განხილვაში არ შეიძლება მონაწილეობდეს ის მოსამართლე, რომელსაც პირადი ინტერესი აქვს ანდა არსებობს სხვა გარემოება, რომელიც ზეგავლენას მოახდენს კონკრეტულ ადმინისტრაციულ საქმეზე გადაწყვეტილების მიღებისას.

1.6. ადმინისტრაციული პროცესის ზეპირობისა და უშუალობის პრინციპი

345 ადმინისტრაციული სამართალწარმოება მიმდინარეობს ზეპირად, თუ კანონით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული. პრინციპის არსი მდგომარეობს იმაში, რომ ადმინისტრაციულ საქმეზე მიღებული გადაწყვეტილება უნდა ემყარებოდეს იმ ფაქტობრივ გარემოებებს, რომლებიც გახდა ზეპირი მოსმენის საგანი და რომელთა შესახებაც მხარეებმა საკუთარი აზრი გამოხატეს.

ზეპირი მოსმენის დროს მხარეებს ეძლევათ შესაძლებლობა თავიანთი არგუმენტები წერილობითი დოკუმენტების წარდგენის პარალელურად უშუალოდ, საკუთარი ზეპირი აზრის გამოხატვის მეშვეობითაც გაამყარონ, რაც უზრუნველყოფს ადმინისტრაციულ საქმეზე ობიექტური გადაწყვეტილების მიღებას.

346 ზეპირობის პრინციპს უკავშირდება ადმინისტრაციული საქმის განხილვის უშუალობის პრინციპი. მისი არსი იმაში მდგომარეობს, რომ ადმინისტრაციული

ციულ საქმეზე გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს იმ სასამართლოს შემადგენლობამ ან იმ მოსამართლემ, რომლებიც უშუალოდ მონაწილეობდნენ საქმის განხილვაში, ზეპირ მოსმენაში, მტკიცებულებათა მოძიებისა და განხილვის პროცესში.

1.7. ადმინისტრაციული პროცესის საქვეყნობის პრინციპი

საქვეყნობის პრინციპის შინაარსი მდგომარეობს იმაში, რომ ადმინისტრაციულ საქმეზე მიმდინარე ზეპირი მოსმენა უნდა ჩატარდეს საჯაროდ. ამ პრინციპის თანახმად, ზეპირ მოსმენაში მონაწილე პირებთან ერთად ადმინისტრაციული საქმის განხილვას შეიძლება დაესწროს ნებისმიერი პირი. აღნიშნული ქმნის ადმინისტრაციული სამართალწარმოების გამჭვირვალობისათვის გარანტიას და ემსახურება მოქალაქეებში სასამართლოსადმი ნდობის ჩამოყალიბებას.

საქვეყნობის პრინციპი გონივრულად უნდა იქნეს რეალიზებული. მაგალითად, თუ სასამართლო სხდომის დარბაზის ფართობი ვერ იძლევა მოქალაქეთა გარკვეული რაოდენობის პროცესზე დასწრების შესაძლებლობას, ეს არ ნიშნავს საჯაროობის პრინციპის დარღვევას.

საქვეყნობის პრინციპი შეიძლება შეიზღუდოს სახელმწიფო საიდუმლოებას ან პერსონალურ მონაცემებს მიკუთვნებული ინფორმაციის განხილვისა თუ გადაწყვეტის შემთხვევაში. კანონმდებლობა ითვალისწინებს მხარის მოტივირებული შუამდგომლობით ადმინისტრაციული საქმის განხილვის შესაძლებლობას დახურულ სასამართლო სხდომაზე. ყველა ზემოაღნიშნულ შემთხვევაში, როდესაც იზღუდება საქვეყნობის პრინციპი, ადმინისტრაციულ საქმეზე მიღებულ გადაწყვეტილებას სასამართლო აცხადებს საჯაროდ.

2. უწყებრივი ქვემდებარეობა და განსჯადობა

ადმინისტრაციული სამართალწარმოების განხორციელების აუცილებელი წინაპირობაა, რომ განსახილველი საკითხი უწყებრივად სასამართლოს ქვემდებარე იყოს. აღნიშნული გულისხმობს სასამართლოს კანონით განსაზღვრულ უფლებამოსილებათა ფარგლებს, როდესაც სასამართლოს შეუძლია მიიღოს და განიხილოს საკითხი. სასამართლოს უწყებრივი ქვემდებარეობის საკითხი მოწმდება სასამართლოს ინიციატივით, რამდენადაც გადაწყვეტილების გამოტანა საქმეზე, რომელიც სასამართლოს უწყებრივად არ ექვემდებარება, არის ამ გადაწყვეტილების გაუქმების აბსოლუტური საფუძველი (სსსკ-ის 394-ე მუხლის „გ“ ქვეპუნქტი).

350 უწყებრივი ქვემდებარეობის დადებითად გადაწყვეტის შემდეგ დგება საკითხი იმის შესახებ თუ კონკრეტულად რომელმა სასამართლომ უნდა განიხილოს და გადაწყვიტოს საქმე. ქვემდებარეობისაგან განსხვავებით, რომლის მეშვეობითაც განისაზღვრება უფლებამოსილება სხვადასხვა იურიდიულ ორგანოთა შორის, განსჯადობა განსაზღვრავს უფლებამოსილებას სასამართლოებს შორის. განსჯადობა ნიშნავს იმ სასამართლოს დადგენას, რომელმაც უნდა გადაწყვიტოს მოცემული საქმე. სასამართლოსადმი მიმართვის უფლება თავისი არსით არის ადამიანის ძირითად უფლებათა რანგის, როგორც ყველა დანარჩენი უფლების განხორციელების აუცილებელი გარანტია. სასამართლო დაცვის უფლება გარანტირებულია საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლით (საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „ყოველი პირი უნდა განსაჯოს მხოლოდ იმ სასამართლომ, რომლის იურისდიქციასაც ექვემდებარება მისი საქმე“.), აგრეთვე ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების კონვენციის მე-6 მუხლით და სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-14 მუხლით. აღნიშნული უფლება გულისხმობს არა მხოლოდ სასამართლოსადმი მიმართვის შესაძლებლობას, არამედ აგრეთვე სასამართლოს ვალდებულებას, მიიღოს სამართლიანი და დასაბუთებული გადაწყვეტილება.

3. ადმინისტრაციული წარმოების და სამართალწარმოების გამიჯვნა

351 ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის მიზნით ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო ამონმებს მმართველობითი გადაწყვეტილების (ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის) როგორც კანონიერებას, ისე მიზანშეწონილობას. სასამართლო სამართლებრივი დავის გადაწყვეტის ფარგლებში ვერ განიხილავს გადაწყვეტილების სოციალურ-პოლიტიკური ან ეკონომიკური მიზანშეწონილობის საკითხებს. ეს შეზღუდვა გამომდინარეობს ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციური პრინციპიდან. სასამართლო ხელისუფლება არ უნდა ჩაერიოს აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილებაში. დავის გადაწყვეტისას სასამართლო ხელმძღვანელობს კანონმდებლობის მოთხოვნებით და არა მიზანშეწონილობის მოსაზრებებით. დაუშვებელია კანონიერი, მაგრამ არა მიზანშეწონილი გადაწყვეტილების გაუქმება სასამართლოს მიერ.

იმ შემთხვევაში თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს საკითხის გადასაწყვეტად მინიჭებული აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება, ანუ კანონმდებლობით დადგენილი გადაწყვეტილებებიდან შეარჩიოს ყველაზე მისაღები, ეს გადაწყვეტილება შეიძლება შეფასდეს მიზანშეწონილობის თვალსაზრისით, ვინაიდან დისკრეციის ფარგლებში გადაწყვეტილება შეიძლება იყოს მიზანშეწონილი და მიზანშეუწონელი, მაგრამ არა უკანონო. სასამართლო ვერ შეამოწმებს გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობას, მაგრამ ამომწმებს, ხომ არ არის დაშვებული შეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენებაში. ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილება ყოველთვის უკავშირდება მის კანონმდებლობით განსაზღვრულ კომპეტენციას. დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გადაწყვეტილების მიღების მოტივები გადაწყვეტილების ფაქტობრივი ან სამართლებრივი მხარის თაობაზე ყოველთვის მატერიალურად ზუსტი უნდა იყოს. ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულება, განახორციელოს დისკრეციული უფლებამოსილება მხოლოდ იმ მიზნით, რომლის მისაღწევადაც მინიჭებული აქვს ეს უფლებამოსილება, სასამართლოს ირიბად აძლევს შესაძლებლობას განახორციელოს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების მიზანშეწონილობა.

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების ფარგლებს ქმნის საჯარო მმართველობის ერთგვაროვანი პრაქტიკის პრინციპი. დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გადაწყვეტილების მიღების დროს მნიშვნელოვანია ერთგვაროვანი პრაქტიკის შენარჩუნება. ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია შეცვალოს ეს პრაქტიკა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ კი ეს დასაბუთებულია ახალი კონცეპტუალური მოსაზრებებით. ადმინისტრაციული ორგანოს თვითნებობის თავიდან აცილების ინტერესების გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია, რომ გადაწყვეტილების მიღების დროს, განსაკუთრებით დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, შესაძლებელი იყოს სამართლებრივი შედეგის განჭვრეტა. ადმინისტრაციული დავის განმხილველი მოსამართლის სამართალშემოქმედებითი უფლებამოსილება იძლევა შესაძლებლობას კანონიერების ცნების ფარგლებში მოაქციოს მიზანშეწონილობის ელემენტები.

ადმინისტრაციული თვითნებობისა და დისკრეციული უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების აღკვეთის მიზნით, სასამართლო კონტროლი შეიძლება განხორციელდეს პროპორციულობის ტესტის საფუძველზე, რაც გულისხმობს უფლების შეზღუდვის მიზანსა და საშუალებას შორის ურთიერთდამოკიდებულების დადგენას. პროპორციულობის ტესტი ემყარება ადმინისტრაციული საქმიანობის ისეთ პრინციპებს, როგორცაა თანაზომიერე-

ბის, ეკონომიურობის, მოქალაქეთა ინტერესების გათვალისწინების პრინციპები და კანონიერი ნდობის უფლება. აღნიშული პრინციპის თანახმად, უფლების შეზღუდვა მხოლოდ იმ შემთხვევაში არ ჩაითვლება დარღვევად, თუ კი შეზღუდვა გათვალისწინებული იყო კანონით, შეზღუდვას ჰქონდა ლეგიტიმური მიზანი და შეზღუდვა საჭირო იყო დემოკრატიულ საზოგადოებაში.

4. ადმინისტრაციული სამართალწარმოება პირველი ინსტანციის სასამართლოში

- 355** საერთო სასამართლოების სისტემაში ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით განიხილება დავა იმ სამართლებრივ ურთიერთობებთან დაკავშირებით, რომლებიც გამომდინარეობენ ადმინისტრაციული კანონმდებლობიდან. უფლების დაცვის საპროცესო სამართლებრივი საშუალება მოიცავს დავის განხილვას პირველი ინსტანციის წესით, აგრეთვე მიღებული გადაწყვეტილების გადასინჯვას სააპელაციო და საკასაციო ინსტანციის სასამართლოების მიერ.
- 356** საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსით დადგენილი სასამართლოში საქმის წარმოების მოდელის თანახმად, ადმინისტრაციული სამართალწარმოების პროცესი იყოფა სამ სტადიად:
- I. სარჩელის მიღება,
 - II. სარჩელის დასაშვებობის შემოწმება,
 - III. სარჩელის დასაბუთებულობის დადგენა.

4.1. სარჩელის მიღება

- 357** დარღვეული ან სადავო უფლების დასაცავად სასამართლოსათვის მიმართვის უფლება გარანტირებულია საქართველოს კონსტიტუციით. სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი განსაზღვრავს უფლების დაცვისათვის სასამართლოში მიმართვის ფორმას – სასარჩელო განცხადების სახით. იმისათვის რომ განხორციელდეს უფლების დაცვა, ის უნდა აკმაყოფილებდეს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსით დადგენილ სარჩელის დასაშვებობის მოთხოვნებს.
- 358** სასამართლო სასარჩელო განცხადების შემოსვლიდან ხუთი დღის განმავლობაში ამოწმებს მის შესაბამისობას სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 177-ე–179-ე (445-449) მუხლებით დადგენილ მოთხოვნებთან და გამოაქვს განჩინება სარჩელის მიღების შესახებ ან გამოიტანს განჩინებას სარჩელის

უმოდროდ დატოვების შესახებ, რასაც აცნობებს მოსარჩელეს და მისცემს მას ვადას ხარვეზის შესავსებად. თუ მოსარჩელე დანიშნულ ვადაში შეავსებს განჩინებაში მითითებულ ხარვეზს, მოსამართლე გამოიტანს განჩინებას ამ სარჩელის წარმოებაში მიღების შესახებ. წინააღმდეგ შემთხვევაში სარჩელი შეტანილად არ ჩაითვლება და დაუბრუნდება მოსარჩელეს.

4.2. სარჩელის დასაშვებობის და დასაბუთებულობის შემოწმება

სარჩელის დასაშვებობა მოწმდება სასკ-ის 22-25-ე მუხლების შესაბამისად. 359
თუ კი დასაშვებობის საკითხის გადაწყვეტა საეჭვოა ან მოსამართლე მიიჩნევს, რომ სარჩელი დაუშვებლად უნდა იქნეს ცნობილი, სასამართლო სარჩელის მიღებიდან 2 კვირის ვადაში ნიშნავს გამწესრიგებელ სხდომას სარჩელის დასაშვებობის საკითხის განსახილველად.

სარჩელის დასაბუთებულობის შემოწმება ხდება სასკ-ის 32-33¹ მუხლების შესაბამისად. 360
პროცესის ეს ეტაპი გულისხმობს საქმის არსებით განხილვას და იმის დადგენას შეესაბამება თუ არა გასაჩივრებული მმართველობითი ღონისძიება მისი განხორციელების სამართლებრივ საფუძვლებს.

5. სარჩელი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების თაობაზე

5.1. სარჩელის დასაშვებობა

სარჩელის დასაშვებობის განსაზღვრის კრიტერიუმია ადმინისტრაციული 361
ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა. სასკ-ის 22-ე მუხლით განსაზღვრული სარჩელის სახე იცავს პირის უფლებას, რომელიც ირღვევა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით.

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული მმართველობითი 362
ღონისძიების ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად მიჩნევისათვის, ის უნდა აკმაყოფილებდეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ცნების ელემენტებს. სარჩელის დასაშვებობის ეტაპზე მოწმდება მმართველობითი ღონისძიების სამართლებრივი ფორმა. ასევე მნიშვნელოვანია მოსარჩელის მიზანი, რომ მოხდეს გასაჩივრებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმება (ბათილად ცნობა).

გასაჩივრებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა იწვევდეს 363
პირის უფლების ან კანონიერი ინტერესის ხელყოფას. ამდენად, დასაშვებო-

ბის მეორე კრიტერიუმია ვარაუდი იმისა, რომ ირლვევა პირის სუბიექტური საჯარო სამართლებრივი უფლება.

364 სარჩელის დასაშვებობის ფარგლებში უნდა შემოწმდეს, დაცულია თუ არა სარჩელის წარდგენის ხანდაზმულობის ვადები – ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის შემთხვევაში მისი ოფიციალური გაცნობიდან ან გამოცემის ვადის გასვლიდან ერთი თვე, ხოლო ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შემთხვევაში – უშუალო ზიანის მიყენებიდან 3 თვე.

5.2. სარჩელის დასაბუთებულობის დადგენა

365 ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების მოთხოვნით სარჩელის დასაბუთებულობა მოწმდება სასკ-ის 32-ე მუხლის საფუძველზე. სარჩელი დასაბუთებულია, თუ

1. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი კანონსაწინააღმდეგოა და
2. ის პირდაპირ და უშუალო (ინდივიდუალურ) ზიანს აყენებს მოსარჩელის კანონიერ უფლებას ან ინტერესს, ან უკანონოდ ზღუდავს მის უფლებებს.

366 ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერება არ მოწმდება სზაკ-ის მე-60¹ მუხლის საფუძველზე. აღნიშნულ მუხლში გამოყენებული იდენტური ტერმინი პრაქტიკაში იწვევს გაუგებრობას. როგორც მოსარჩელე მხარე, ასევე მოსამართლე ხშირად უთითებს სზაკ-ის აღნიშნულ მუხლს, რაც არასწორია. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების მატერიალურ-სამართლებრივ საფუძველს ქმნის ის ნორმა, რომელიც აწესრიგებს სადავო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობას.

367 ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერებისა და უკანონობის დასადგენად სასამართლო ხელმძღვანელობს ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერებისა და პრაქტიკის მიერ შემუშავებული საქმის განხილვის სქემის მიხედვით, რაც აადვილებს სამოსამართლეო საქმიანობას. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დასაბუთებულობის შემოწმებისას, პირველ რიგში, მოწმდება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმალური კანონიერება და, შემდგომში, მატერიალური კანონიერება.

6. სარჩელი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის თაობაზე

დაინტერესებულ პირს შეუძლია სარჩელით მიმართოს სასამართლოს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის მოთხოვნით. სასარჩელო მოთხოვნის მიზანია სასამართლომ უკანონოდ ცნოს ადმინისტრაციული ორგანოს უარი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე და სასამართლოს გადაწყვეტილებით დაევალოს ადმინისტრაციულ ორგანოს ასეთი აქტის გამოცემა. **368**

6.1. სარჩელის დასაშვებობა

ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის მოთხოვნით სარჩელის დასაშვებობა მოწმდება სას.კ-ის 23-ე მუხლის საფუძველზე. **369**

მოთხოვნილი მმართველობითი ღონისძიება უნდა აკმაყოფილებდეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ლეგალური დეფინიციის ელემენტებს. დასაშვებობის შემოწმებისას უნდა გადაისინჯოს, არა უარის, არამედ განსახორციელებელი ღონისძიების სამართლებრივი ფორმა. მიუხედავად იმისა, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს უარი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე არის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ეს არ არის საკმარისი საფუძველი დასაშვებობის დასადგენად. სასარჩელო მოთხოვნის საგანი (მიზანი) უნდა იყოს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა. **370**

სას.კ-ის 23-ე მუხლის მე-2 ნაწილის შესაბამისად, ამ სახის სარჩელის დასაშვებობისათვის აუცილებელია ასევე, რომ მოსარჩელე იყოს ის პირი, რომლის კანონიერ უფლებას ან ინტერესს პირდაპირ და უშუალო (ინდივიდუალურ) ზიანს აყენებს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე ადმინისტრაციული ორგანოს უარი. სარჩელის დასაშვებობის დადგენისას საკმარისია იმის ვარაუდი, რომ ირღვევა მოსარჩელის სუბიექტური უფლება. ნამდვილად დარღვეულია თუ არა მოსარჩელის სუბიექტური უფლება, ეს დგინდება სარჩელის დასაბუთებულობის შემოწმებისას. **371**

აქტის გამოცემის დავალების შესახებ სარჩელის დასაშვებობის აუცილებელ პირობას წარმოადგენს გასაჩივრების ვადის დაცვა. სარჩელი სასამართლოს უნდა წარედგინოს მოთხოვნილი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე ადმინისტრაციული ორგანოს უარის მიღებიდან ერთი თვის ვადაში. **372**

6.2. სარჩელის დასაბუთებულობა

- 373** ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის თაობაზე სარჩელის დასაბუთებულობის დადგენის საფუძველია სასკ-ის 33-ე მუხლი.
- სასკ-ის 33-ე მუხლის თანახმად, სარჩელი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის მოთხოვნით არის დასაბუთებული, თუ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე უარი კანონს ეწინააღმდეგება ან დარღვეულია მისი გამოცემის ვადა და ეს პირდაპირ და უშუალო (ინდივიდუალურ) ზიანს აყენებს მოსარჩელის კანონიერ უფლებას ან ინტერესს.
- 374** სარჩელის დასაბუთებულობის ფარგლებში მოწმდება არა უარის კანონიერება, არამედ მოთხოვნის დასაბუთებულობა, რამდენადაც უარის უკანონობა არ ნიშნავს, რომ მხარის მოთხოვნა დასაბუთებულია, ხოლო მოთხოვნის დასაბუთებულობა ყოველთვის გულისხმობს უარის უკანონობას.
- 375** სარჩელი დასაბუთებულია თუ მოსარჩელის მიერ წარმოდგენილია მისი მოთხოვნის დამადასტურებელი ფაქტობრივი და სამართლებრივი საფუძვლები, ანუ როდესაც აქტის გამოცემის დავალების მოთხოვნა შესაბამის მატერიალურ ნორმებს ემყარება. აქ იგულისხმება ის სამართლებრივი ნორმები, რომლებიც ადმინისტრაციულ ორგანოს ანიჭებს მოთხოვნილი აქტის გამოცემის უფლებამოსილებას, ხოლო დაინტერესებულ პირს – აქტის გამოცემის მოთხოვნის უფლებას. მაგალითად, მშენებლობის ნებართვის გამოცემის მოთხოვნით სათანადო ადმინისტრაციული ორგანოსათვის მიმართვა შესაძლოა გამომდინარეობდეს როგორც უშუალოდ მოქმედი კანონმდებლობიდან, ასევე კონსტიტუციიდან (მაგალითად, საკუთრების უფლება). მოთხოვნის სამართლებრივი საფუძველი იმდენად კონკრეტული უნდა იყოს, რომ იკითხებოდეს პირის საჯარო სამართლებრივი უფლება.
- 376** თუ სასამართლო სარჩელის დასაბუთებულობის შემონმების საფუძველზე დაადგენს, რომ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე უარი ან გამოცემის ვადის დარღვევა არის უკანონო და ეს პირდაპირ და უშუალო (ინდივიდუალურ) ზიანს აყენებს მოსარჩელის კანონიერ უფლებას ან ინტერესს, ის გამოიტანს გადაწყვეტილებას მოსარჩელის დაკმაყოფილების შესახებ. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის თაობაზე სარჩელთან (სასკ-ის 23-ე მუხლი) დაკავშირებით სასამართლო გადაწყვეტილება შეიძლება იყოს ორი სახის: 1. სასამართლო ადმინისტრაციულ ორგანოს ავალებს, გამოსცეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და მხარის მოთხოვნით ადგენს აქტის გამოცემის ვადას, ან 2. სასამართლო თვითონ აწესრიგებს სადავო საკითხს.

ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის მოთხოვნით დაინტერესებული მხარის განცხადების საფუძველზე, ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში ხდება გადაწყვეტილების მისაღებად აუცილებელია ფაქტობრივი და სამართლებრივი წინაპირობების შემოწმება, რის შემდეგაც მიიღება გადაწყვეტილება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე უარის თქმის შესახებ. მთელ რიგ შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების მიღებისას საკითხი იმ დონემდე არ არის შესწავლილი, რომ შესაძლებელი იყოს მასზე გადაწყვეტილების მიღება, მით უმეტეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის ვადის დარღვევის, ანუ ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან დაინტერესებული პირის განცხადებაზე უმოქმედობის შემთხვევაში. როდესაც აუცილებელია საქმის გარემოებათა დამატებით გამოკვლევა, ამ საკითხის მოგვარებას სასამართლო ადმინისტრაციულ ორგანოს ავალებს. აღნიშნული გამომდინარეობს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან. ეს წესი გამოიყენება იმ შემთხვევაში, როდესაც სახეზეა შეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში, რამდენადაც სასამართლო არ არის უფლებამოსილი თვითონ განახორციელოს ადმინისტრაციული ორგანოსადმი კანონით მინიჭებული დისკრეციული უფლებამოსილება. სასამართლოს ასევე არ შეუძლია თვითონ გამოსცეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, როდესაც გადაწყვეტილების მისაღებად ადმინისტრაციულ ორგანოს კანონით მინიჭებული აქვს შეფასების თავისუფალი სივრცე. მაგ., გამოცდების შედეგებთან დაკავშირებით ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის მოთხოვნის შემთხვევაში სასამართლოს შეუძლია შეაფასოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესუალური მხარე, მაგრამ ის ვერ აიღებს თავის თავზე გამომცდელის ფუნქციას და ვერ შეაფასებს მოსარჩელის ცოდნას.

სასამართლო მხოლოდ იმ შემთხვევაშია უფლებამოსილი თავისი განჩინებით მოაწესრიგოს სადავო საკითხი, თუ აღნიშნული ითვალისწინებს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემას და არ საჭიროებს საქმის გარემოებათა დამატებით გამოკვლევას, ამასთანავე, საკითხი არ მიეკუთვნება ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებას იმ შემთხვევაშიც, თუ, საქმის ინტერესებიდან გამომდინარე, აუცილებელია გადაწყვეტილების სწრაფი მიღება და ამ დროს მისი ადმინისტრაციული ორგანოსათვის გადაგზავნა გაუმართლებელი იქნებოდა.

რაც შეეხება ღონისძიების სამართლებრივ ფორმას, სასამართლოს მიერ სადავო საკითხი წესრიგდება არა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით, არამედ განჩინების სახით, რაც ზღუდავს

მესამე პირების შესაძლებლობას, გამოიყენონ სასკ-ით ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისათვის დადგენილი უფლების დაცვის სამართლებრივი საშუალებები. სწორედ ეს თავისებურებაც მიუთითებს სასამართლოს მხრიდან სადავო საკითხის განჩინებით მონესრიგების საგამონაკლისო ხასიათზე.

7. სარჩელი მოქმედების განხორციელების ან განხორციელებისაგან თავის შეკავების მოთხოვნით

7.1. სარჩელის დასაშვებობა

379 მოქმედების განხორციელების თაობაზე სარჩელის დასაშვებობის საკითხს აწესრიგებს სასკ-ის 24-ე მუხლი. სარჩელის მიზანია ისეთი ქმედების განხორციელება, რომელიც არ გულისხმობს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემას.

მოსარჩელის მიერ მოთხოვნილი მმართველობითი ღონისძიება უნდა აკმაყოფილებდეს რეალაქტის ცნების ელემენტებს. აღნიშული საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის ცნების ელემენტების დასადგენად ვიყენებთ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ლეგალური დეფინიციის ელემენტებს, დათქმით, რომ მას არ აქვს მომწესრიგებელი სამართლებრივი ბუნება.

380 სარჩელის დასაშვებობის ელემენტი ასევე ვარაუდს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ რაიმე მოქმედების განხორციელება ან უარი რაიმე მოქმედების განხორციელებაზე პირდაპირ და უშუალო ზიანს აყენებს მოსარჩელის კანონიერ უფლებას ან ინტერესს.

381 სასკ-ის 24-ე მუხლი არ ადგენს სარჩელის ხანდაზმულობის ვადებს, მაგრამ, რამდენადაც მოთხოვნა ასევე მოიცავს ადმინისტრაციული ორგანოს უარის ბათილობას, სარჩელი ქმედების განხორციელების თაობაზე სასამართლოს უნდა წარედგინოს უარის ოფიციალურად გაცნობიდან ერთ თვეში.

7.2. სარჩელის დასაბუთებულობა

382 მოქმედების განხორციელების თაობაზე სარჩელის დასაბუთებულობის შემონების კრიტერიუმები მოცემულია სასკ-ის 33¹ მუხლში, რომლის თანახმადაც სარჩელი დასაბუთებულია, თუ სასამართლო დაადგენს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ რაიმე მოქმედების განხორციელება ან უარი რაიმე მოქმედების განხორციელებაზე უკანონოა.

დაინტერესებული მხარის უფლება, ადმინისტრაციულ ორგანოს მოსთხოვოს რაიმე ქმედების განხორციელება, შეიძლება გამომდინარეობდეს უშუალოდ საქართველოს კონსტიტუციის ნორმიდან, კონკრეტული კანონიდან, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტიდან, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტიდან, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებიდან ან ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირებიდან. 383

დასაბუთებულობის ფარგლებში მოწმდება ასევე მოსარჩელისათვის მიყენებული პირდაპირი და უშუალო ზიანის არსებობა. 384

სასამართლო გადაწყვეტილებით ადმინისტრაციულ ორგანოს უნდა დაევალოს მოქმედების განხორციელება ან ამ მოქმედების განხორციელებისაგან თავის შეკავება. სასამართლო არ არის უფლებამოსილი თვითონ განახორციელოს ეს ქმედება. 385

8. აღიარებითი სარჩელი

უფლების დაცვის ადმინისტრაციულ საპროცესო-სამართლებრივ საშუალება-თა სისტემაში აღიარებით სარჩელს უჭირავს მნიშვნელოვანი ადგილი. ის ახდენს უფლების დაცვის საპროცესო საშუალების სრულყოფას. აღიარებითი სარჩელი არ ემსახურება უშუალოდ უფლების დაცვას, რამდენადაც სამართლებრივი ურთიერთობა ყოველთვის კონკრეტიზებული და გარკვეული არ არის. აღიარებითი სარჩელი იძენს განსაკუთრებულ მნიშვნელობას უფლებების არსებობა-არარსებობის დადგენის თვალსაზრისით. აღიარებითი სარჩელის საგანია (1) უფლების ან სამართლებრივი ურთიერთობის არსებობა-არარსებობის დადგენა, (2) ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის არარად აღიარება. 386

სას.კ-ის 25-ე მუხლზე დაყრდნობით შესაძლებელია აღიარებითი სარჩელის დაყოფა შემდეგ სახეებად: 387

1. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის არარად აღიარების შეახებ;
2. უფლების არსებობა-არარსებობის დადგენის შესახებ;
3. სამართლებრივი ურთიერთობის არსებობა-არარსებობის დადგენის შესახებ (ზოგადი სახის აღიარებითი სარჩელი).

8.1. სარჩელი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის არარად აღიარების შესახებ

აღიარებითი სარჩელი შეიძლება აღიძრას ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის არარად აღიარების მოთხოვნით. ამ მოთხოვნის მატერიალურ 388

სამართლებრივი საფუძველია სზაკ-ის მე-60 მუხლი. არარა აქტი გამოცემისთანავე არის არარა ანუ იურიდიული ძალის არმქონე, არ იძენს შესასრულებლად სავალდებულო ძალას. ამდენად, შეუძლებელია მისი ბათილად ცნობა.

- 389 აქტის არარად აღიარების შესახებ სარჩელის დასაშვებობის წინაპირობა არ არის ადმინისტრაციული ორგანოსათვის წინასწარი მიმართვა. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია საკუთარი ინიციატივით ან დაინტერესებული მხარის მოთხოვნით თვითონვე აღიაროს აქტი არარად.
- 390 ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის არარად აღიარების შესახებ სარჩელის აღძვრაზე უფლებამოსილია პირი, რომლის კანონიერ ინტერესზე ზეგავლენას ახდენს ეს აქტი. შესაბამისად, აქტის არარად აღიარების შესახებ სარჩელით მოსარჩელეს ასევე აქვს კანონიერი ინტერესი. ეს შესაძლოა მიმართული იყოს, მაგალითად, არარა აქტის საფუძველზე დადგენილი ვალდებულებების თავიდან აცილებისაკენ.
- 391 ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის არარად აღიარების შესახებ სარჩელზე ასევე არ არის დადგენილი სასარჩელო ხანდაზმულობის ვადა.

8.2. აღიარებითი სარჩელი სამართლებრივი ურთიერთობის არსებობა-არარსებობის დადგენის შესახებ (ზოგადი სახის აღიარებითი სარჩელი)

- 392 ზოგადი სახის აღიარებითი სარჩელი შეიძლება აღიძრას სამართლებრივი ურთიერთობის არსებობის (პოზიტიური აღიარებითი სარჩელი) ან არარსებობის (ნეგატიური აღიარებითი სარჩელი) დადგენის შესახებ. შესაბამისად, დავის საგანია სამართლებრივი ურთიერთობის არსებობა-არარსებობის დადგენა.
- 393 ზოგადი სახის აღიარებითი სარჩელის დასაშვებობის წინა პირობაა უკვე არსებული კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობა, რაც გულისხმობს საჯარო სამართლის ნორმიდან გამომდინარე კონკრეტული შინაარსის ურთიერთობას როგორც ორ სუბიექტს შორის, ასევე სუბიექტის დამოკიდებულებას კონკრეტული საგნის მიმართ. სამართლებრივი ურთიერთობა მოიცავს მხარეთა კონკრეტულ უფლებებსა და ვალდებულებებს, შესაძლოა სახეზე გვექონდეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტიდან ან ადმინისტრაციული ხელშეკრულებიდან გამომდინარე უფლებები და ვალდებულებები, მოთხოვნები ვალდებულების შესრულების ან მოქმედებისაგან თავის შეკავების შესახებ.

გასათვალისწინებელია, რომ სამართლებრივი ურთიერთობის არსებობა- 394
არარსებობის დადგენის აღიარების კანონიერი ინტერესი შესაძლოა წარ-
მოიშვას არა მხოლოდ სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილეებს, არა-
მედ მონაწილეებსა და მესამე პირებს შორისაც. ამ შემთხვევაში მესამე პი-
რები აღძრავენ აღიარებით სარჩელს მოპასუხის მიმართ. მესამე პირების
აღიარებითი სარჩელი დასაშვებია მაშინ, როდესაც აღიარების ინტერესი
მიმართულია ურთიერთობის მონაწილეთა მიმართ და ეს სამართლებრივი
ურთიერთობა მესამე პირის კანონიერ ინტერესს არღვევს.

რამდენადაც ნებისმიერი საჯარო-სამართლებრივი ურთიერთობა შესაძლოა 395
რომ გახდეს აღიარებითი სარჩელით გარკვევის ობიექტი, კანონმდებელმა
დაანესა დასაშვებობის წინა პირობები, რომლებიც მოცემულია სასკ-ის 25-ე
მუხლის მე-2 ნაწილში. აღიარებითი სარჩელი დასაშვებია მხოლოდ იმ შემთხ-
ვევაში, თუ უფლების დაცვის მიზნის მიღწევა შეუძლებელია სარჩელის სხვა
სახის, კერძოდ, სასკ-ის 22-24-ე მუხლების საფუძველზე. ეს მოთხოვნა ემ-
სახურება პროცესის ეკონომიურობის მიღწევას; თავიდან უნდა ავიცილოთ
ვითარება, როდესაც, პირველ რიგში, დადგინდება უფლების არსებობა და
შემდგომში დადგება აქტის გაუქმების ან გამოცემის მოთხოვნა. ასევე, აღი-
არებითი სარჩელი არ უნდა გახდეს სარჩელის სხვა სახეების დასაშვებობის
წინაპირობებისაგან თავის დაღწევის საშუალება.

სამართლებრივი ურთიერთობა მხარეებს შორის უნდა გამომდინარეობდეს 396
გარკვეული სამართლებრივი ნორმიდან, ინდივიდუალური ადმინისტრატ-
ციულ-სამართლებრივი აქტიდან ან ადმინისტრაციული ხელშეკრულები-
დან. ამდენად, დასაშვები არ არის აღიარებითი სარჩელი, თუ იგი მიმართუ-
ლია:

- აბსტრაქტული სამართლებრივი საკითხის ან სამართლებრივი ნორმის
შინაარსის მიმართ. მაგალითად, დასაშვები არ არის დავა ადმინისტრაცი-
ული ორგანოს ზოგადი უფლებების ან ვალდებულებების, სამართლებრი-
ვი ნორმის იურიდიული ძალის აღიარების თაობაზე მოსარჩელეზე პირ-
დაპირი, კონკრეტული ზემოქმედების გარეშე.
- წმინდა ფაქტობრივი ინტერესის, სამართლებრივი საკითხის წინასწარი
გარკვევის, ფაქტობრივი გარემოების ან სამართლებრივი ურთიერთობის
არადამოუკიდებელი ნაწილის მიმართ;

როგორც სარჩელის სხვა სახეების შემთხვევაში, აღიარებითი სარჩელის 397
დასაშვებობის წინაპირობაა მოსარჩელის კანონიერი ინტერესის არსებობა.
ამ შემთხვევაშიც მისი მიზანია თავიდან იქნეს აცილებული პოპულარული

სარჩელი ანუ სხვისი უფლებების დასაცავად სასამართლოსადმი მიმართვა. ეს მოთხოვნა ასევე ემსახურება იმას, რომ თავიდან იქნეს აცილებული სასამართლოს სამართლებრივი დახმარების (ადვოკატის) როლში დანახვა.

სამართლებრივი ნორმებით დაცული/კანონიერი ინტერესი უნდა გააჩნდეს უშუალოდ მოსარჩელეს, რათა სასამართლოს საშუალებით მოხდეს მისი აღიარება. შესაბამისად, თუ აშკარაა კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობა და სამართლებრივი დაცვის უფლებამოსილება – კანონიერი ინტერესი, მოსარჩელის სასარჩელო უფლებამოსილება ნათელია.

სასამართლოს ვალდებულებაა სარჩელის დასაშვებობის შემოწმებისას გაარკვიოს სამართლებრივი ურთიერთობის მიმართ სუბიექტური ხასიათი – მოსარჩელის კანონიერი ინტერესი. რადგან ზოგადი სახის აღიარებითი სარჩელის დავის საგანია უკვე არსებული სამართლებრივი ურთიერთობა, აღიარების ინტერესი მხოლოდ იმ შემთხვევაშია აშკარა, თუ სარჩელის აღძვრის მომენტისათვის სამართლებრივი ურთიერთობა კვლავ საზიანო ზემოქმედებას ახდენს მოსარჩელეზე.

8.3. პრევენციული (წინასწარი დაცვის შესახებ) აღიარებითი სარჩელი და განვრცობითი აღიარებითი სარჩელი

398 პრევენციული (წინასწარი დაცვის შესახებ) აღიარებითი სარჩელი დასაშვებია, როცა მოსარჩელის მიმართ არსებული სამართლებრივი ურთიერთობის შეცვლით არსებობს ზიანის საფრთხე და სამართლებრივი ურთიერთობა იმდენად კონკრეტულია, რომ წინასწარ შეიძლება განისაზღვროს მომავალში მოსარჩელის მიმართ მისი ნეგატიური შედეგი. შესაბამისად, წინასწარი სამართლებრივი დაცვის აუცილებლობა მაშინ არსებობს, როდესაც მოსარჩელეს შეუძლია არ დაელოდოს მის მიმართ დაწესებული შეზღუდვების ძალაში შესვლას და სასამართლოსადმი მიმართვის გზით წინასწარ დაადგინოს სამართლებრივი ურთიერთობის არსებობა-არარსებობა.

399 აღიარებითი სარჩელის ერთ-ერთი ფორმაა განვრცობითი აღიარებითი სარჩელი. სასამართლოს მიერ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების გამოტანამდე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მისი ბათილად ცნობის შემთხვევაში, მხარე უფლებამოსილია მოითხოვოს ამ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სასამართლოს მიერ ბათილად ცნობა. ეს მოთხოვნა დასაშვებია იმ შემთხვევაშიც, როდესაც სასამართლოში სარჩელის შეტანამდე ან სარჩელის განხილვამდე მოსარჩელე კარგავს უფლებადამცავ ინ-

ტერესს (მაგ., საკანონმდებლო საფუძვლების შეცვლის გამო პირი კარგავს მოთხოვნის უფლებას; დროის გასვლის გამო აზრს კარგავს საკითხის გადაწყვეტა და ა.შ.). სასამართლო ბათილად ცნობს აქტს, რაც გულისხმობს მისი უკანონობის აღიარებას, რამდენადაც იკვეთება არა ბათილად ცნობა მისი კლასიკური გაგებით, რომელიც იწვევს შესაბამის სამართლებრივ შედეგებს, არამედ სადავო აქტის უკანონობის დადგენა, რომელიც შეიძლება საფუძვლად დაედოს შემდგომ მოთხოვნას. სასამართლო იმ შემთხვევაში არის უფლებამოსილი გააგრძელოს პროცესი და ცნოს ეს აქტი ბათილად, როდესაც მასზე არსებობს მხარის კანონიერი ინტერესი. ასეთი ინტერესი შეიძლება გამომდინარეობდეს:

1. მმართველობითი ღონისძიების განმეორების შესაძლებლობიდან;
2. რეაბილიტაციის ინტერესებიდან;
3. ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის ინტერესებიდან.

8.4. აღიარებითი სარჩელის დასაბუთებულობა

ზოგადი სახის აღიარებითი სარჩელი დასაბუთებულია, როცა მოსარჩელის 400 მიერ სადავოდ ქცეული სამართლებრივი ურთიერთობა შემდგარია, არსებობს (პოზიტიური აღიარებითი სარჩელი) ან არ არსებობს (ნეგატიური აღიარებითი სარჩელი). მისი არსებობა – არარსებობის დადგენა ხდება მატერიალური ნორმების საფუძველზე.

წინასწარი დაცვის შესახებ აღიარებითი სარჩელი დასაბუთებულია, თუ 401 დადგინდა, რომ მოსარჩელის მიმართ არსებული სამართლებრივი ურთიერთობის მომავალში შეცვლა კანონსაწინააღმდეგოა და მის კანონიერ უფლებებს ზიანი ადგება.

აქტის არარად აღიარების შესახებ სარჩელი მიმართულია იმ ორგანოს წინააღმდეგ, რომელმაც ის გამოსცა, შესაბამისად, სარჩელი დასაბუთებულია, თუ სადავო აქტი არარაა. აქტის არარად ცნობის საფუძვლები მოცემულია მატერიალურ სამართალში (სზაკ-ის მუხ. 60). ამავდროულად, გასათვალისწინებელია, რომ არარა აქტი მოსარჩელის კანონიერ ინტერესს უნდა აყენებდეს ზიანს. 402

8.5. სასამართლოს გადაწყვეტილება

აღიარებითი სარჩელის საფუძველზე სასამართლოს გამოაქვს ე.წ. დეკლარაციული ხასიათის გადაწყვეტილება, რომლითაც არ ცვლის და არ ადგენს, არამედ აღიარებს გარკვეულ სამართლებრივ გარემოებებს. აღიარებით 403

სარჩელზე სასამართლოს გადაწყვეტილებას არ აქვს აღსრულებადი შედეგი მოპასუხის მიმართ, იგი ატარებს საინფორმაციო ხასიათს.

9. უფლების დაცვის დროებითი საშუალებები

- 404 საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლით გარანტირებული უფლების სასამართლო წესით დაცვა გულისხმობს როგორც რეპრესიულ დაცვას, ანუ დარღვეული უფლების აღდგენას, ასევე დროებით დაცვას, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს, რომ საქმეზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე საჯარო ხელისუფლებამ არ დააყენოს პირი რეალური ფაქტების წინაშე. უფლების დროებითი დაცვა, ასევე, გულისხმობს უფლების პრევენციულ დაცვას, ანუ მოსალოდნელი ღონისძიებების შედეგების თავიდან აცილებას.
- 405 საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსით განსაზღვრული უფლების დროებითი დაცვის დუალისტური სისტემა დაკავშირებულია ადმინისტრაციული სარჩელის სახეებთან. თუკი სარჩელის დასაშვები სახეა სარჩელი აქტის ბათილად ცნობის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების მოთხოვნით, უფლების დროებითი დაცვა ხორციელდება სასკ-ის 29-ე მუხლის შესაბამისად, ხოლო ყველა სხვა სახის სარჩელისათვის გათვალისწინებულია სასკ-ის 31-ე მუხლში მოცემული მექანიზმი.
- 406 სასკ-ის 29-ე და 31-ე მუხლებით გათვალისწინებული უფლების დაცვის სამართლებრივი საშუალებები ემსახურება ეფექტური მართმსაჯულების განხორციელების უზრუნველყოფის მიზანს. სასკ-ის 29-ე მუხლში განსაზღვრული სარჩელის სუსპენზიური ეფექტის მიზანია, დაიცვას პირი მმართველობის ღონისძიებების შედეგებისაგან დავის საგანზე ადმინისტრაციული სამართალწარმოების პროცესში გადაწყვეტილების მიღებამდე. თუმცა ეს მოიცავს იმ შემთხვევებს, როდესაც დავის საგანია უკვე გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, ხოლო, როდესაც საქმე ეხება მოსალოდნელ მმართველობით ღონისძიებას – ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემას ან მოქმედების განხორციელებას, ან განხორციელებისაგან თავის შეკავებას – და აქედან გამომდინარე, პირის უფლებების მოსალოდნელ შეზღუდვებს, ამ შემთხვევაში მნიშვნელოვანია პირის უფლების პრევენციული დაცვის მექანიზმი, რომელიც ჩაიდო სასკ-ის 31-ე მუხლში. აღნიშნული მუხლი მხარეს აძლევს შესაძლებლობას, სარჩელის აღძვრამდე მიმართოს სასამართლოს მოთხოვნით, დავის საგანთან დაკავშირებით მიიღოს დროებითი განჩინება, როდესაც არსებობს საშიშროება, რომ არსებული მდგომარეობის შეცვლით ხელი შეეშლება განმ-

ცხადებლის უფლების რეალიზაციას ან აღნიშნული მნიშვნელოვნად გართულდება. სასამართლოს დროებითი განჩინება გამოიყენება ასევე სადავო სამართლებრივი ურთიერთობის წინასწარი მონესრიგებისათვის, თუ ეს მონესრიგება აუცილებელია მნიშვნელოვანი ზიანის, ან არსებული საფრთხის თავიდან ასაცილებლად, ან სხვა საფუძვლების გამო. ორივე შემთხვევაში დროებითი განჩინების მიზანი ერთია – დავის საგანზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე ისეთი მდგომარეობის შენარჩუნება, რომელიც შესაძლებელს გახდის სასამართლოს საბოლოო გადაწყვეტილების აღსრულებას. მათ შორის განსხვავება მიზნის მიღწევის საშუალებებში მდგომარეობს – პირველ შემთხვევაში სასამართლოს დროებითი განჩინების მიზანია, შეინარჩუნოს არსებული მდგომარეობა დაინტერესებული პირის უფლებების დაცვის მიზნით (სასკ-ის 31-ე მუხლის I ნაწილის 1-ლი წინადადება), ხოლო მეორე შემთხვევაში ხდება არსებული მდგომარეობის შეცვლა დაინტერესებული პირის უფლებების დაცვის მიზნით (სასკ-ის 31-ე მუხლის I ნაწილის მე-2 წინადადება).

სასკ-ის 31-ე მუხლით გათვალისწინებული დროებითი განჩინება, როგორც 407 უფლების დროებითი დაცვის საშუალება, გამოიყენება იმ შემთხვევებში, როდესაც შეუძლებელი ხდება უფლების დროებითი დაცვა კოდექსის 29-ე მუხლის საფუძველზე, ანუ, როდესაც ჯერ კიდევ შეუძლებელია ამკრძალავი (შემზღუდველი) ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ან ძალადაკარგულად გამოცხადების მოთხოვნით სასამართლოში სარჩელის შეტანა.

10. უფლების დაცვის დროებითი საშუალებების მახასიათებლები

მაშინ, როდესაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის 408 გაუქმების მოთხოვნით საჩივრის ან სარჩელის შეტანა ავტომატურად აჩერებს ამ აქტის მოქმედებას, დროებითი განჩინების მიღების უფლება აქვს მხოლოდ სასამართლოს. დროებითი განჩინებას სასამართლო იღებს დაინტერესებული მხარის განცხადების საფუძველზე.

სასკ-ის 29-ე და 31-ე მუხლებით დადგენილ უფლების დროებითი დაცვის 409 საშუალებებს ის საერთო აქვს, რომ ორივე შემთხვევაში შესაძლებელი ხდება არსებული მდგომარეობის შენარჩუნება, რომლის მიზანია, დაიცვას პირი მმართველობის ღონისძიებების შედეგებისაგან დავის საგანზე ადმინისტრაციული სამართალწარმოების პროცესში გადაწყვეტილების მიღებამდე.

410 სასკ-ის 31-ე მუხლით გათვალისწინებულ უფლების დაცვის საშუალებას შეუძლია უფრო მეტი, ვიდრე არსებული მდგომარეობის შენარჩუნება. სასამართლოს დროებითი განჩინების გამოყენება შესაძლებელია ასევე სადავო სამართლებრივი ურთიერთობის წინასწარი მონესრიგებისათვის, ანუ მას შეუძლია არსებული მდგომარეობის შეცვლა ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან მოსალოდნელი გადაწყვეტილების თავიდან აცილების მიზნით, როცა ეს აუცილებელია მნიშვნელოვანი ზიანის, არსებული საფრთხის ან სხვა საფუძვლების გამო.

11. აპელაცია და კასაცია

411 საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული სასამართლოსადმი მიმართვის გზით უფლების დაცვა ხორციელდება უფლების დაცვის სამდონიანი სისტემით. ადმინისტრაციული მართლმსაჯულება ხორციელდება საერთო სასამართლოების მიერ დავების პირველი ინსტანციით, აპელაციისა და კასაციის წესით განხილვის გზით. სამდონიანი მართლმსაჯულების სისტემას აქვს დადებითი და უარყოფითი მხარე. დადებითია ის, რომ დაინტერესებულ მხარეს აძლევს შესაძლებლობას არ დარჩეს უკმაყოფილობის განცდა და საქმე განხილული იქნას სამჯერადად, რომელიც თითქმის გამორიცხავს უკანონო გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას. დაცვის თვალსაზრისით მისი უარყოფითი მხარეა ის, რომ დავის განხილვა სამ ინსტანციაში ხშირად იწვევს საქმეზე ჭეშმარიტების დადგენის გაჭიანურებას მხარის ინტერესების საწინააღმდეგოდ. თუ გავითვალისწინებთ იმ გარემოებას, რომ საკასაციო მართლმსაჯულების მიზანია როგორც პიროვნების დარღვეული უფლებების დაცვა კონკრეტულ სადავო საკითხებთან მიმართებაში, ასევე ერთიანი სასამართლო პრაქტიკის ჩამოყალიბებისა და სამართლის განვითარებისათვის ხელშეწყობა, ამ ამოცანების ჯეროვნად შესრულების უზრუნველყოფა შეუძლებელი გახდებოდა, თუ არ შეიზღუდებოდა საკასაციო სარჩელის დასაშვებობა. აღნიშნულის გათვალისწინებით, სასკ IX თავში ითვალისწინებს მთელ რიგ შეზღუდვებს.

12. სააპელაციო და საკასაციო გასაჩივრების დასაშვებობა

412 სასამართლოს ადმინისტრაციულ გადაწყვეტილებათა გასაჩივრებას სააპელაციო და საკასაციო წესით ანესრიგებს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის მე-8 და მე-9 კარი, იმ შეზღუდვებისა და თავისებურებების გათვალისწინებით, რაც დადგენილია სასკ-ის 34-ე მუხლით.

სასკ-ის 34-ე მუხლის პირველი ნაწილი უშვებს ადმინისტრაციულ დავებზე სააპელაციო და საკასაციო საჩივრის შეტანის შესაძლებლობას დავის საგნის ღირებულების მიუხედავად.

ადმინისტრაციულ დავებზე საკასაციო საჩივრის დასაშვებობის წინაპირობები მოცემულია სასკ-ის 34-ე მუხლის მე-3 ნაწილში.

13. სააპელაციო საჩივარი

სააპელაციო საჩივარი შეიტანება პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილებაზე. წერილობითი ფორმით შედგენილი სააპელაციო საჩივარი შეტანილ უნდა იქნეს იმ პირველი ინსტანციის სასამართლოში, რომელმაც გამოიტანა სააპელაციო წესით გასაჩივრებული გადაწყვეტილება. სააპელაციო საჩივრის შეტანის შემდეგ პირველი ინსტანციის სასამართლო დაუყოვნებლივ გადაუგზავნის სააპელაციო სასამართლოს მთლიანად საქმეს და დამატებით შემოსულ ყველა მასალას. თუ სააპელაციო საჩივარი შეტანილია უშუალოდ სააპელაციო სასამართლოში, მაშინ ეს უკანასკნელი საქმეს გამოითხოვს შესაბამისი სასამართლოდან.

ადმინისტრაციულ საქმეზე პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილების სააპელაციო წესით გასაჩივრების უფლება აქვთ: მხარეებს (მოსარჩელეს და მოპასუხეს), მესამე პირებს დამოუკიდებელი სასარჩელო მოთხოვნით, მათ უფლებამონაცვლეებს, თანამონაწილეებს (თანამოსარჩელეს და თანამოპასუხეს), მათი თანამონაწილეობის საფუძვლებით განსაზღვრულ ფარგლებში, პირებს, რომლებიც არ მონაწილეობენ საქმეში როგორც მხარეები, მაგრამ სასამართლო გადაწყვეტილებით განისაზღვრა მათი უფლებები და მოვალეობები ერთ-ერთი მხარის მიმართ.

სააპელაციო საჩივრის შეტანის ვადა შეადგენს ერთ თვეს, რომლის ათვლა დაიწყება საპროცესო კანონმდებლობით დადგენილი ოფიციალური წესით გაცნობისთანავე.

სააპელაციო საჩივრის შემოსვლიდან 10 დღის განმავლობაში სააპელაციო სასამართლო ამონმებს სააპელაციო საჩივრის დასაშვებობას. კერძოდ, მონმდება დაცულია თუ არა სააპელაციო საჩივრის წარდგენის ერთთვიანი ვადა, პასუხობს თუ არა სააპელაციო საჩივრის შინაარსი სსსკ-ის 368-ე მუხლის მოთხოვნებს, აპელანტს სსსკ-ის 370-ე მუხლის შესაბამისად უარი ხომ არ აქვს ნათქვამი სააპელაციო გასაჩივრებაზე, გადახდილია თუ არა სახელმწიფო ბაჟი. თუ სააპელაციო საჩივრის დასაშვებობის შემონმების

შედეგად აღმოჩნდება, რომ არსებობს მისი დასაშვებობის ყველა პირობა, სააპელაციო სასამართლო მიიღებს განჩინებას „სააპელაციო საჩივრის განსახილველად მიღებისა და მისი მომზადების შესახებ“, აქვე სასამართლო ნიშნავს სააპელაციო საჩივრის განხილვის დღეს, რის შესახებაც მხარეს ატყობინებს ამ განჩინების მიღებიდან 3 დღის ვადაში. თუ სააპელაციო საჩივრის დასაშვებობის შემოწმებისას დადგინდა, რომ საჩივრის დასაშვებობის ესა თუ ის პირობა არ არსებობს და ეს ხარვეზი სასამართლოს მიერ დადგენილ ვადაში არ იქნება შევსებული, მაშინ სასამართლოს გამოაქვს განჩინება „სააპელაციო საჩივრის განუხილველად დატოვების შესახებ.“

- 417** სააპელაციო სასამართლოს მიერ სააპელაციო საჩივრის განსახილველად მიღებისა და მისი მომზადების შესახებ განჩინების გამოტანა აჩერებს გასაჩივრებული გადაწყვეტილების კანონიერ ძალაში შესვლას იმ ნაწილში, რომელიც გასაჩივრებულია. თუ სააპელაციო საჩივარი შეტანილია ისეთ გადაწყვეტილებაზე, რომლის მიმართ გამოტანილია განჩინება კანონიერ ძალაში შესვლამდე მისი დაუყოვნებლივ აღსრულების შესახებ, სააპელაციო საჩივრის შეტანა ავტომატურად არ აჩერებს დაუყოვნებლივ აღსრულების შესახებ ადრე გამოტანილი გადაწყვეტილების მოქმედებას. ასეთ შემთხვევაში სააპელაციო სასამართლოს აპელანტის შუამდგომლობით შეუძლია გამოიტანოს განჩინება გასაჩივრებული გადაწყვეტილების დაუყოვნებლივ აღსრულების დროებით შეჩერებისა და აღსრულების ღონისძიებების გაუქმების შესახებ.
- 418** სააპელაციო სასამართლო, მართალია, არის მეორე ინსტანციის სასამართლო, რომელიც ამოწმებს პირველი ინსტანციის სასამართლოების გადაწყვეტილებას, მაგრამ საქმეთა განხილვისას იგი საქმეს ხელმეორედ შეისწავლის ფაქტობრივი და სამართლებრივი თვალსაზრისით.

14. საკასაციო საჩივარი

- 419** საკასაციო წესით შეიძლება გასაჩივრდეს სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები. საკასაციო საჩივრის შემოტანის უფლება აქვთ მხარეებს და სასკ-ის მე-16 მუხლის მე-2 ნაწილით განსაზღვრული წესით საქმეში ჩაბმულ მესამე პირებს. საკასაციო საჩივარი შეიტანება წერილობითი ფორმით იმ სასამართლოში, რომელმაც გამოიტანა გადაწყვეტილება. საკასაციო საჩივრის შემოსვლის შემდეგ სააპელაციო სასამართლო დაუყოვნებლივ გადაუგზავნის საკასაციო სასამართლოს საკასაციო საჩივარს და მთლიანად

საქმეს. საკასაციო საჩივრის სავალდებულო რეკვიზიტები განსაზღვრულია სსსკ-ის 396-ე მუხლით. საკასაციო საჩივრის შეტანის ვადა არის ერთი თვე. კანონი არ ითვალისწინებს ვადის გაგრძელების და აღდგენის შესაძლებლობას. გასაჩივრების ვადა აითვლება მხარისათვის გადაწყვეტილების ასლის უშუალოდ სასამართლოში გადაცემის მომენტიდან ან ფოსტით გაგზავნის შემთხვევაში ფოსტაში ან კურიერისათვის ჩაბარების მომენტიდან. თუ დასაბუთებული გადაწყვეტილების გამოცხადებას ესწრება საკასაციო საჩივრის შეტანის უფლების მქონე პირი, საკასაციო საჩივრის შეტანის ვადა იწყება მისი გამოცხადების მომენტიდან.

საკასაციო საჩივრის შემოსვლიდან 10 დღის განმავლობაში საკასაციო სა- 420
სამართლომ უნდა შეამოწმოს, დასაშვებია თუ არა საკასაციო საჩივარი. ამ მიზნით საკასაციო სასამართლოს მიერ მოწმდება:

- ა) შემოტანილია თუ არა საკასაციო საჩივარი უფლებამოსილი პირის მიერ;
- ბ) შემოტანილია თუ არა საკასაციო საჩივარი კანონით გათვალისწინებულ ვადაში;
- გ) შეესაბამება თუ არა საკასაციო საჩივრის შინაარსი სსსკ-ის 393-ე და 396-ე მუხლების მოთხოვნებს;
- დ) სახეზეა თუ არა საკასაციო საჩივრის დასაშვებობის სასკ-ის 34-ე მუხლის III ნაწილით დადგენილი ერთ-ერთი წინაპირობა;
- ე) გადახდილია თუ არა სახელმწიფო ბაჟი.

სასკ-ის 34-ე მუხლის მე-3 ნაწილი განსაზღვრავს საქართველოს უზენაესი 421
სასამართლოს მიერ საკასაციო საჩივრის დაიშვებობის კრიტერიუმებს:

- ა) საქმე მნიშვნელოვანია სამართლის განვითარებისა და ერთგვაროვანი სასამართლო პრაქტიკის ჩამოყალიბებისათვის.

კასაციის დასაშვებობის ამ კრიტერიუმში ვლინდება დასაშვებობის შეზღუდვის მიზანი. ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების მნიშვნელოვანი ფუნქციაა ერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოყალიბება. ეს აუცილებელია როგორც მართლმსაჯულების განხორციელების ინტერსებიდან, ასევე მოსარჩელის მხრიდან დავის პერსპექტიულობის განჭვრეტის თვალსაზრისით. დასაშვებობის ეს კრიტერიუმი ეხება იმ შემთხვევას, როდესაც არსებობს საყოველთაო ინტერესი სამართლის კონკრეტული ნორმის ერთგვაროვნად გაგებისათვის და ეს პრობლემა არ ყოფილა სასამართლოს განსჯადი (ან ქვემდგომი სასამართლოების ინტერპრეტაცია საჭიროებს შემდგომ შეფასებას), რაც, თავის მხრივ, ასევე მნიშვნელოვანია სამართლის მეცნიერებისა და პრაქტიკის შემდგომი განვითარებისათვის.

- 422 საქმე მნიშვნელოვანია, როდესაც მოსალოდნელია, რომ მასთან დაკავშირებით საკასაციო სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება ხელს შეუწყობს სამართლის ნორმათა ერთგვაროვან გაგებას ან სამართლის შემდგომ განვითარებას. ამის პირველი აუცილებელი წინაპირობაა, რომ ეს სამართლებრივი საკითხი ექვემდებარებოდეს გარკვევას, ანუ საქმე უნდა ეხებოდეს სამართლის ისეთ ნორმას, რომელიც ექვემდებარება გადასინჯვას. საკასაციო წესით გადასინჯვას ექვემდებარება მხოლოდ ის სამართლებრივი საკითხები, რომლებიც მოიცვა სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილებამ, ასევე, ის საკითხები, რომლებზეც სააპელაციო სასამართლოს უნდა მიეღო გადაწყვეტილება. ამის საპირისპიროდ ის სამართლებრივი საკითხები არ შეიძლება გახდეს საკასაციო გადასინჯვის საგანი, რომლებიც წამოიჭრებოდა სააპელაციო სასამართლოს მიერ საქმეზე სხვაგვარი გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში. საკასაციო წესით გადასინჯვა მოიცავს სააპელაციო სასამართლოს განხილულ სამართლებრივ საკითხებს და მის მნიშვნელობას ანმყოფი და არა იმას, რომ სააპელაციო სასამართლოს სხვაგვარ გადაწყვეტილებას „არსებითი მნიშვნელობა ექნებოდა“.
- 423 საქმის მნიშვნელობის განსაზღვრის მეორე აუცილებელი წინაპირობაა, რომ სამართლებრივი საკითხი საჭიროებს გარკვევას. საკითხი არ საჭიროებს გარკვევას, როდესაც ის უდავოა, რამდენადაც პასუხი ყოველგვარი დამატებითი დასაბუთების გარეშე გამომდინარეობს კანონის ტექსტიდან. საკითხი ასევე არ საჭიროებს გარკვევას, როდესაც მასთან დაკავშირებით არსებობს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება. თუმცა ეს უკანასკნელი შემთხვევა არ გამორიცხავს საკითხის შემდგომი გარკვევის საჭიროების წარმოშობას, როდესაც უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკა გახდება ფართო მეცნიერული განსჯის საგანი და მოსამართლეებისა და მეცნიერების მიერ წარმოდგენილი არგუმენტები უბიძგებს უზენაეს სასამართლოს საკუთარი მოსაზრებების გადამოწმებისაკენ.
- 424 სამართლის განვითარებისა და ერთგვაროვანი სასამართლო პრაქტიკის ჩამოყალიბების ინტერესი არ გულისხმობს ორივე წინაპირობის ერთდროულად დაკმაყოფილებას, არამედ, საკმარისია ერთ-ერთის არსებობა. თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს ის გარემოება, რომ ამ ორი კრიტერიუმის ერთმანეთისაგან გამიჯვნა თითქმის შეუძლებელია, რამდენადაც, როდესაც საქმე მნიშვნელოვანია სამართლის განვითარებისათვის, იგი ასევე მნიშვნელოვანია ერთგვაროვანი სასამართლო პრაქტიკის ჩამოყალიბებისათვის და პირიქით.

ბ) სააპელაციო სასამართლოს გადანყვეტილება განსხვავდება ამ კატეგორიის საქმეებზე საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მანამდე არსებული პრაქტიკისაგან;

როგორც აღინიშნა, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მიერ საკა- 425
საციო მართლმსაჯულების განხორციელება მიზნად ისახავს არა მარტო სამართლებრივი დავების გადანყვეტას და მოსარჩელის უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების დაცვას, არამედ ერთგვაროვანი სასამართლო პრაქტიკის ჩამოყალიბებას. კასაციის დასაშვებობის ეს კრიტერიუმი ყურადღებას ამახვილებს სააპელაციო სასამართლოს გადანყვეტილებასა და უზენაესი სასამართლოს მიერ დამკვიდრებულ სასამართლო პრაქტიკას შორის შეუსაბამობაზე. ეს ის შემთხვევაა, როდესაც ერთი და იგივე სამართლის ნორმის საფუძველზე მიღებულ სააპელაციო და საკასაციო სასამართლოს გადანყვეტილების დასაბუთებაში ხდება ამ ნორმის განსხვავებული ინტერპრეტაცია.

კასაციის დასაშვებობის ამ კრიტერიუმის გამოყენების აუცილებელი წინაპირობაა უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკის არსებობა, რომელიც არ გულისხმობს საქმეზე დიდი პალატის გადანყვეტილების არსებობის აუცილებლობას, საკმარისია ერთი კონკრეტული ყველაზე ახალი გადანყვეტილების არსებობა. ამ ნიშნით კასაციის დაშვება მიზნად არ ისახავს სააპელაციო სასამართლოს მოსაზრებების წინააღმდეგ ზომების მიღებას, არამედ ზრდის სააპელაციო სასამართლოს როლს სამართლისა და სასამართლო პრაქტიკის ჩამოყალიბების საქმეში. სააპელაციო სასამართლოს განსხვავებული გადანყვეტილება, რომელიც ჯეროვნად არის გააზრებული და დასაბუთებული, არ უნდა დარჩეს ყურადღების მიღმა. უზენაესი სასამართლო ვალდებული ხდება, სათანადოდ შეაფასოს სააპელაციო სასამართლოს განსხვავებული შეხედულება, აღიაროს ის ან მეცნიერულად დაასაბუთოს საკუთარის უპირატესობა. ყოველივე ეს ბიძგს აძლევს მართლმსაჯულების პრაქტიკის სრულყოფას.

გ) სააპელაციო სასამართლოს მიერ საქმე განხილულია მნიშვნელოვანი პროცესუალური დარღვევით, რომელსაც შეეძლო არსებითად ემოქმედა საქმის განხილვის შედეგზე.

პროცესუალური დარღვევა რომ გახდეს სააპელაციო საჩივრის დასაშვებობის 426
საფუძველი, აუცილებელია, ამ დარღვევას ჰქონდეს ისეთი ხასიათი, რომ აშკარა იყოს მისი უარყოფითი ზეგავლენა საქმის განხილვის შედეგზე. პროცესუალური დარღვევის ხარისხის განსაზღვრის ორ შემთხვევასთან გვაქვს საქმე:

ქართველი კანონმდებელი თვითონ ახდენს იმ საპროცესო დარღვევების განსაზღვრას, რომლებიც აუცილებლად იწვევს გადაწყვეტილების გაუქმებას. სსსკ-ის 394-ე მუხლით განსაზღვრული საკასაციო საჩივრის აბსოლუტური საფუძვლები არის საკასაციო საჩივრის დასაშვებობის კანონმდებლის მიერ იმპერატიულად დადგენილი ნორმა და აქ სასამართლოს მიხედულებისათვის ადგილი არ რჩება. საკასაციო სარჩელი დასაშვებია, თუ:

- ა) საქმე განიხილა სასამართლოს არაკანონიერმა შემადგენლობამ;
- ბ) სასამართლომ საქმე განიხილა ერთ-ერთი მხარის დაუსწრებლად, რომელსაც არ მიუღია შეტყობინება კანონით დადგენილი წესით ან მისი კანონიერი წარმომადგენლის გარეშე, თუ ასეთი წარმომადგენლობა კანონით იყო გათვალისწინებული, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა ასეთი კანონიერი წარმომადგენელი ცნობს სასამართლო პროცესის წარმართვის მართლზომიერებას;
- გ) გადაწყვეტილება გამოტანილია საქმეზე, რომელიც სასამართლოს უწყებრივად არ ექვემდებარება;
- დ) გადაწყვეტილება მიღებულია საქმის ზეპირი განხილვის საფუძველზე, რომლის დროსაც დარღვეულია პროცესის საჯაროობის წესები;
- ე) გადაწყვეტილება იურიდიულად არ არის საკმაოდ დასაბუთებული, ან დასაბუთება იმდენად არასრულია, რომ გადაწყვეტილების სამართლებრივი საფუძვლიანობის შემოწმება შეუძლებელია;
- ვ) გადაწყვეტილებას ხელს არ აწერენ ის მოსამართლეები, რომლებიც გადაწყვეტილებაში არიან აღნიშნულნი;
- ზ) გადაწყვეტილება გამოტანილია იმ მოსამართლეების მიერ, რომლებიც ამ საქმის განხილვაში ადრე მონაწილეობდნენ;
- თ) საქმეში არ არის სააპელაციო სასამართლოს სხდომის ოქმი.

საკასაციო საჩივრის აბსოლუტური საფუძვლები უფრო ვიწროა, ვიდრე სასკ-ის 34-ე მუხლის მე-3 ნაწილის „გ“ ქვეპუნქტით მოაზრებული საპროცესო დარღვევები. ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი არ იფარგლება ამ ჩამონათვალით, არამედ უშვებს საკასაციო სასამართლოს მიერ საპროცესო დარღვევის ხარისხის შეფასების შესაძლებლობას. კანონმდებელი ადგენს მხოლოდ შეფასების მასშტაბებს: „რომელსაც შეეძლო არსებითად ემოქმედა საქმის განხილვის შედეგებზე“. სასამართლო საპროცესო დარღვევის შეფასებისას უნდა გამოვიდეს ამ მოთხოვნიდან.

427 საკასაციო საჩივრის დასაშვებობის შემოწმების შედეგად საკასაციო სასამართლოს მიერ გამოტანილი „განჩინება საკასაციო საჩივრის განსახილველად მიღების შესახებ“ ავტომატურად შეაჩერებს გასაჩივრებული გადაწყ-

ვეტილების კანონიერ ძალაში შესვლას იმ ნაწილში, რომელიც გასაჩივრებულია. თუ გასაჩივრებულია გადაწყვეტილება, რომელიც დაუყოვნებლივ უნდა აღსრულდეს, საკასაციო სასამართლოს შეუძლია კასატორის მოთხოვნის საფუძველზე დროებით შეაჩეროს აღსრულება და გააუქმოს აღსრულებასთან დაკავშირებული ღონისძიება.

საკასაციო მართლმსაჯულება შემოიფარგლება სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილებების განხილვით მხოლოდ სამართლებრივი თვალსაზრისით, ანუ საკასაციო სასამართლო არ ახდენს საქმის არსებით განხილვას. ამით იგი განსხვავდება სააპელაციო სასამართლოსაგან, რომელსაც შეუძლია შეამოწმოს გადაწყვეტილება როგორც ფაქტობრივი, ისე სამართლებრივი დასაბუთებულობის თვალსაზრისით.

ეფექტური მართლმსაჯულების განხორციელების პრინციპიდან გამომდინარე, დავის განხილვისა და გადაწყვეტის გაჭიანურების თავიდან აცილების მიზნით, ადმინისტრაციული კატეგორიის საქმეებზე საკასაციო საჩივრის წარმოებაში მიღების და განხილვის ვადად განისაზღვრა ექვსი თვე.

კარი მორე
განსაკუთრებული ნაწილი

SECOND SECTION
Special Part

თავი VI. საჯარო სამსახური

1. საჯარო სამსახურის კონსტიტუციური საფუძვლები	192
2. საჯარო სამსახურის ცნება	192
3. საჯარო სამსახურის სამართლებრივი საფუძველი	194
4. მოხელის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები და მათი შეზღუდვა	194
4.1. ძირითადი უფლებების გავრცელების ფარგლები	194
4.2. მოხელე, როგორც ძირითადი უფლებების მატარებელი სუბიექტი	195
4.2.1. ადამიანის პატივი და ღირსება	196
4.2.2. საკუთარი პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლება	196
4.2.3. სიცოცხლის უფლება	198
4.2.4. სიტყვის, აზრის, სინდისისა და რელიგიის თავისუფლება	199
4.2.5. შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლება	199
4.2.6. საცხოვრებელი ადგილის თავისუფალი არჩევის უფლება	200
5. სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობა	200
6. კონკურსი	202
7. სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობის შეწყვეტა	205
8. სამსახურის ვადა	210
9. მოხელის შრომითი უფლებები	211
9.1. სამუშაო დრო და დასვენების დრო	211
9.2. საჯარო მოსამსახურის სოციალური დაცვა	211
9.3. მოსამსახურის სხვა უფლებები და გარანტიები	213
10. უფლების დაცვის სამართლებრივი საშუალებები	213
11. საჯარო სამსახურის რეფორმა	214

CHAPTER VI. CIVIL SERVICE

1. Constitutional Bases of the Civil Service	192
2. The Concept of Civil Service	192
3. Legal Basis of the Civil Service	194
4. Fundamental Freedoms and Rights of Civil Servants and their Limitations	194
4.1. Limits to the exercise of Fundamental Rights	194
4.2. Civil Servant as a Subject of Fundamental Rights	195
4.2.1 Human Dignity and Honor	196
4.2.2 Freedom to Develop One's Own Personality	196
4.2.3 Right to Life	198
4.2.4 Freedom of Speech, Thought, Conscience and Religion	199
4.2.5 Freedom of Assembly and Association	199
4.2.6 Right to Free Choice of Residence	200
5. Initiation of Civil Servants' Legal Relations	200
6. Competition	202
7. Cease of Civil Servants' Legal Relations	205
8. Duration of Civil Service Contract	210
9. Labour Rights of Civil Servants	211
9.1. Working Hours and Breaks	211
9.2. Social Protection of Civil Servants	211
9.3. Other Rights and Guarantees of Civil Servants	213
10. Legal Means for Protecting on of the Rights	213
11. Reform of Civil Service	214

1. საჯარო სამსახურის კონსტიტუციური საფუძვლები

430 საჯარო სამსახურის თანაბარი ხელმისაწვდომობის კონსტიტუციური გარანტია განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლით, რომლის თანახმად, საქართველოს ყოველ მოქალაქეს უფლება აქვს დაიკავოს ნებისმიერი სახელმწიფო თანამდებობა, თუ იგი აკმაყოფილებს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს.

საქართველოს კონსტიტუციის აღნიშნული ნორმა ახდენს ყველა ადამიანის თავისუფლებისა და კანონის წინაშე თანასწორობის ზოგადი კონსტიტუციური ნორმის დაზუსტებას. ის ქმნის საჯარო სამსახურის ინსტიტუციონალურ გარანტიას, რომელიც კანონმდებელს ავალდებულებს შექმნას სახელმწიფო თანამდებობის განხორციელების საკანონმდებლო საფუძვლები, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს საჯარო სამსახურის თანაბარი ხელმისაწვდომობა.

2. საჯარო სამსახურის ცნება

431 საჯარო სამსახურის სამართლის ცენტრალური ცნებაა „საჯარო სამსახური“, რომელიც მოიცავს საქმიანობას სახელმწიფო ხელისუფლების ყველა შტოში და ადგილობრივი თვითმმართველობის დაწესებულებებში. საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების განმახორციელებელ, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ეწოდებათ საჯარო ხელისუფლების ორგანოები.

საჯარო სამსახური არის საქმიანობა საჯარო ხელისუფლების ორგანოებში, რომელიც იყოფა სახელმწიფო სამსახურად და სამსახურად ადგილობრივ თვითმმართველობაში.

საჯარო სამსახურის განმსაზღვრელი ორი კრიტერიუმია: 1. ის უნდა იყოს სახაზინო (საბიუჯეტო) დაწესებულება, შექმნილი სახელმწიფო ბიუჯეტის, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის ან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის სახსრებით და ბიუჯეტის დაფინანსებაზე, 2. მისი ძირითადი ამოცანა უნდა იყოს საჯარო ხელისუფლების განხორციელება.

432 საჯარო სამსახურს ახორციელებს საჯარო მოსამსახურე. საჯარო მოსამსახურე არის პირი, რომელიც კანონით დადგენილი წესით ეწევა ანაზღაურებად საქმიანობას სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის დაწესებულებაში. საჯარო მოსამსახურე, რომელსაც აქვს სამსახურებრივი

ურთიერთობა სახელმწიფოსთან, არის სახელმწიფო მოსამსახურე, ხოლო პირი, რომელიც სამსახურებრივ ურთიერთობაშია ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულთან, არის ადგილობრივი თვითმმართველობის მოსამსახურე.

საჯარო სამსახურთან ფიზიკური პირის (დასაქმებულის) კავშირს განსაზღვრავს „სახელმწიფო თანამდებობის“ ცნება, რომელიც არის სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოს პირველადი სტრუქტურული ერთეული, რომელიც განსაზღვრავს მოქალაქის ადგილსა და სოციალურ-შრომით როლს საჯარო სამსახურის სისტემაში, მის უფლებებსა და მასზე დაკისრებულ მოვალეობებს. **433**

საჯარო სამსახურში სახელმწიფო თანამდებობაზე საქმიანობად ითვლება შრომითი ურთიერთობა არჩევით ან დანიშვნით თანამდებობაზე იმ დანესებულებაში, რომელიც კანონმდებლობის საფუძველზე ახორციელებს საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებას, სახელმწიფო ზედამხედველობას და კონტროლს, აგრეთვე სახელმწიფო თავდაცვას.

საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი ახდენს საჯარო მოსამსახურის კლასიფიკაციას: **434**

- ა) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირი;
- ბ) მოხელე;
- გ) დამხმარე მოსამსახურე;
- დ) შტატგარეშე მოსამსახურე.

აღნიშნულ კლასიფიკაციას მნიშვნელობა აქვს საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის მოქმედების სფეროს განსაზღვრისათვის. აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ საჯარო სამსახური და საჯარო მოსამსახურე სრულად არ არის კანონის მონესრიგების ქვეშ მოქცეული. კანონის მოქმედება სრულად არ ვრცელდება სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირებზე, აგრეთვე მართლმსაჯულების განმახორციელებელ პირებზე (მოსამართლეებზე).

საჯარო სამსახურის კანონის მთავარი ინსტიტუტია მოხელე. მოხელე არის პირი, რომელიც ინიშნება ან აირჩევა სახაზინო დანესებულების საშტატო (შტატით გათვალისწინებულ) თანამდებობაზე. მოხელეები იყოფიან სახელმწიფო მოხელეებად და ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეებად. მოხელეები გვხვდება ხელისუფლების სამივე შტოში. მათი ძირითადი მახასიათებელია მმართველობითი (ადმინისტრაციული) ფუნქციების განხორციელება. **435**

საჯარო სამსახურში მოხელის გვერდით ასევე გვხვდება: **436**

- ა. დამხმარე მოსამსახურე, რომელიც არის ტექნიკური მუშაკი. ის შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე მიიღება დაწესებულების შტატით გათვალისწინებულ დამხმარე მოსამსახურის თანამდებობაზე.
- ბ. შტატგარეშე მოსამსახურე, პირი, რომელიც დანიშნით ან შრომითი ხელშეკრულებით გარკვეული ვადით მიიღება სამსახურში არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად.

3. საჯარო სამსახურის სამართლებრივი საფუძველი

- 437 საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი ადგენს საქართველოში საჯარო სამსახურის ორგანიზაციის სამართლებრივ საფუძველებს, აწესრიგებს საჯარო სამსახურის განხორციელებასთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს, განსაზღვრავს მოსამსახურის სამართლებრივ მდგომარეობას.
- 438 საქართველოს შრომის კანონმდებლობა მოხელეებსა და დამხმარე მოსამსახურეებზე ვრცელდება საჯარო სამსახურის შესახებ კანონით განსაზღვრულ თავისებურებათა გათვალისწინებით. საჯარო სამსახურთან დაკავშირებული ის ურთიერთობა, რომელიც არ წესრიგდება საჯარო სამსახურის შესახებ კანონით, რეგულირდება შესაბამისი კანონმდებლობით (მაგ., სამსახური შს სამინისტროს სისტემაში).

4. მოხელის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები და მათი შეზღუდვა

- 439 საჯარო მოსამსახურე, როგორც ნებისმიერი ადამიანი, არის საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული უფლებებისა და თავისუფლების მატარებელი სუბიექტი, თუმცა მისი განსაკუთრებული სტატუსი, სახელმწიფოსა და პიროვნებას შორის არსებული ურთიერთდაქვემდებარების ის განსაკუთრებული ხარისხი, რომელიც ახასიათებს მოხელესა და სახელმწიფოს შორის არსებულ სამართლებრივ ურთიერთობას, შესაძლებელს ხდის შეიზღუდოს მისი კონსტიტუციური უფლებები. აქვე უნდა შევეხოთ შეზღუდვის მოცულობისა და საფუძველების საკითხს.

4.1. ძირითადი უფლებების გავრცელების ფარგლები

- 440 ნაკლებად პრობლემურია მოხელის ისეთი კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვა, რომელიც ექცევა საკანონმდებლო შეზღუდვის ქვეშ (როგორცაა მაგ., აზრის გამოხატვის თავისუფლება). აღნიშნული კატეგორიის უფლებების საკანონმდებლო შეზღუდვები (ფარგლები) მოცემულია საჯარო სამსა-

ხურის შესახებ კანონში. ეს კონსტიტუციური უფლების შემზღვეველი კანონის ნორმა განმარტებული უნდა იქნეს ძირითადი უფლებების პრიზმაში.

ის კონსტიტუციური უფლებები, რომლებიც არაა მოქცეული საკანონმდებლო შეზღუდვის ქვეშ, არ შეიძლება საჯარო მოსამსახურის მხრიდან, განსხვავებით რიგითი მოქალაქეებისა, გამოყენებული იქნეს შეუზღუდავად სახელმწიფოსთან (დამსაქმებელთან) ურთიერთობაში. აღნიშნული მიდგომის არგუმენტაცია არის არაერთგვაროვანი: 441

მოძველებულია მოსაზრება, რომლის თანახმადაც ძირითადი უფლებები არ ვრცელდება სახელმწიფოსა და საჯარო მოსამსახურეს შორის არსებულ განსაკუთრებულ სახელისიფლო ურთიერთობაზე. დღეისათვის აღიარებულია, რომ საჯარო მოსამსახურე, როგორც ამ განსაკუთრებული სახელისუფლო ურთიერთობის სუბიექტი, არის კონსტიტუციური უფლებების მატარებელი, იმ შეზღუდვების გათვალისწინებით, რომლებიც გამომდინარეობენ ამ ურთიერთობებიდან. ეს დასაბუთებულია შემდეგნაირად: მოხელე არ შეიძლება სარგებლობდეს იმ უპირატესობებით, რომლებიც ახასიათებს ამ განსაკუთრებულ სტატუსს, ხოლო მისი ვალდებულებების შესრულებისას იშველიებდეს ძირითად უფლებებს, როგორც მისი თავისუფლების საფუძველს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მოხელის უფლებები შეიძლება შეიზღუდოს იმდენად, რამდენადაც ეს აუცილებელია სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფოს პროფესიული მოხელის ინსტიტუტის ფუნქციონირების მიზნებისათვის, მისი უფლებამოსილებების შესასრულებლად.

4.2. მოხელე, როგორც ძირითადი უფლებების მატარებელი სუბიექტი

მოხელე არ არის მხოლოდ მოქალაქე, არამედ ის არის სახელმწიფო აპარატის ფუნქციური ერთეული. მოხელის პიროვნებაში ერთდროულად გხვდება ორი კონსტიტუციური ღირებულება: ინდივიდუალური უფლებების დაცვის გარანტია და სახელმწიფოს ფუნქციონირებისათვის მნიშვნელოვანი ინსტიტუციური მოწყობის ელემენტი. აღნიშნულის გათვალისწინებით, მოხელესთან მიმართებით შეიძლება დაისვას კითხვა, თუ როდის არის ის ძირითადი უფლებების მატარებელი სუბიექტი. 442

კარლ ჰერმან ულეს¹ სახელს უკავშირდება გამიჯვნა, როდესაც მოხელე იმყოფება სამართლებრივ ურთიერთობებში, როგორც კონსტიტუციური უფლებების მატარებელი, და სამსახურეობრივ ურთიერთობებში ასეთი

¹ C.H. Ule, Das besondere Gewaltverhältnis, VVDStRL 15 (1957) 133 ff.

უფლებების გარეშე. სამსახურეობრივი ურთიერთობა აღწერს შიდაორგანიზაციულ ურთიერთობებს და პროცესებს. აღნიშნულის ფარგლებში განხორციელებული ღონისძიებები მოხელეს განიხილავს როგორც სამსახურის შემადგენელ ერთეულს და არა სუბიექტური უფლებების მატარებელ პირს. კონსტიტუციური უფლებების ხელყოფასთან გვაქვს საქმე, როდესაც მოხელის სუბიექტური უფლებები იზღუდება, ხოლო შეზღუდვები, რომელიც დაკავშირებულია მის სტატუსთან, არ განიხილება ძირითადი უფლებების შეზღუდვად.

4.2.1. ადამიანის პატივი და ღირსება

443 საქართველოს კონსტიტუცია მთავარ ღირებულებად ადამიანს, მის ღირსებას მიიჩნევს. კონსტიტუციაში განმტკიცებული ძირითადი უფლებების მთავარ ღირებულებით საფუძვლად ადამიანის აღიარებას აქვს არსებითი მნიშვნელობა აღნიშნული უფლებების განმარტებისა და შეფარდების პროცესში². ადამიანის პატივის და ღირსების ხელყოფა დაუშვებელია, ის ადამიანის აბსოლუტური უფლებაა.³ ადამიანის პატივი და ღირსება ასევე დაცულია სახელმწიფოსა და საჯარო მოსამსახურეს შორის ურთიერთობაში. საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის პრინციპები და ძირითადი ინსტიტუტები ემსახურება საჯარო სამსახურის ისეთი სისტემის შექმნას, სადაც საჯარო მოსამსახურის მიერ სამსახურეობრივი უფლებამოსილებების განხორციელების დროს კითხვის ნიშნის ქვეშ არ დადგება მისი ღირსება და პატივი. შიდაორგანიზაციულ ურთიერთობებში ზემდგომი თანამდებობის პირების ქვემდგომისადმი დამოკიდებულებაში განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს აღნიშნული უფლების დაცვას.

4.2.2. საკუთარი პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლება

444 პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლება საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული, ადამიანის ხელშეუვალი უფლებაა, რაც თითოეულ პიროვნებას აძლევს საშუალებას ისარგებლოს ეკონომიკური, სოციალური, კულტურული და პოლიტიკური განვითარებით, რომელიც, თავის მხრივ,

² იხ. ლევან იზორია, წიგნი: საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, გვ. 11; კონსტიტუციონალიზმის ცენტრის გამოცემა, თბილისი 2013

³ ლიტერატურაში მას ასევე უწოდებენ: „თითქმის აბსოლუტური უფლება“, იხ. ევა გოცირიძე წიგნი: საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, გვ. 113; კონსტიტუციონალიზმის ცენტრის გამოცემა, თბილისი 2013.

ადამიანის ძირითადი უფლებების რეალიზაციის წინაპირობა⁴. საქართველოს კონსტიტუციის მე-16 მუხლით განსაზღვრული ეს უფლება არის სუბსიდიური და ავსებს კონსტიტუციის სპეციალური ნორმებით⁵ განსაზღვრულ უფლებათა დაცვის მექანიზმს. პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლება, დაცვის სფეროების მიხედვით, მოიცავს ადამიანის ყოველგვარ მოქმედებას ან უმოქმედობას, რომელიც არ ექცევა თავისუფლების დაცვის სპეციალურ ნორმაში. აღნიშნული მუხლი შინაარსობრივად მოიცავს ადამიანის ყველა იმ უფლებასა და თავისუფლებას, რომელთა განხორციელებასაც ადამიანის პიროვნების თავისუფალ განვითარებაში წვლილის შეტანა შეუძლია.⁶ ეს ზოგადი თავისუფლების გარანტია ასევე ვრცელდება საჯარო მოსამსახურეზე, რომელიც საკანონმდებლო შეზღუდვის ფარგლებში ექცევა. ასეთ შეზღუდვას ახდენს საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონით განსაზღვრული მოხელის ერთგულების პრინციპი.

პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლების საკანონმდებლო საფუძ- 445
ველს ქმნის საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონით განსაზღვრული სამსახურის განხორციელების შესაფერისი პირობების შექმნის, მისი პატივის და ღირსების დაცვაზე ზრუნვის, შესაბამისი ანაზღაურების, შრომითი უფლებების და სამართლებრივი და სოციალური გარანტიების შექმნის ვალდებულებები. აღნიშნული ასევე გათვალისწინებული უნდა იქნეს მოხელის შეფასების (ატესტაციის) პროცესში. დაუშვებელია მოხელის საქმიანობის კონტროლი და შეფასება ფარული თვალთვალის გამოყენებით.

მოხელის აღნიშნული უფლება შეიძლება შეიზღუდოს საჯარო სამსახურში მისი ქცევის, ჩაცმულობის (სამსახურისათვის დადგენილი სპეციალური ტანსაცმელი) მიმართ გარკვეული წესების დადგენით, რაც არ წარმოადგენს მოხელის კონსტიტუციური უფლების შეუსაბამო შეზღუდვას. ეს არის მოხელის სტატუსთან დაკავშირებული ისეთი შეზღუდვა, სადაც მოხელეს აქვს თმენის ვალდებულება.

⁴ იხ. ევა გოცირიძე, წიგნში: საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, გვ. 88-დან; კონსტიტუციონალიზმის ცენტრის გამოცემა, თბილისი 2013

⁵ თავისუფლების ხელშეუვალობა (მე-18 მუხლი), სიტყვის, აზრის, სინდისის, აღმსარებლობისა და რწმენის თავისუფლება (მე-19 მუხლი), პირადი ცხოვრების ხელშეუვალობა (მე-20 მუხლი), საკუთრებისა და მემკვიდრეობის უფლება (21-ე მუხლი), თავისუფალი მიმოსვლის და საცხოვრებელი ადგილის თავისუფალი არჩევის უფლება (22-ე მუხლი), შემოქმედებითი თავისუფლება (23-ე მუხლი), ინფორმაციის მიღებისა და გავრცელების თავისუფლება (24-ე მუხლი), გაერთიანებების თავისუფლება (26-ე მუხლი), განათლების მიღების უფლება (35-ე მუხლი) და ა. შ.

⁶ იხ. სქოლიო მე-4.

პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლების ერთ-ერთი კომპონენტია ადამიანის პირადი ცხოვრების უფლება.⁷ მოხელის სამსახურებრივი საქმიანობა (სამუშაო სივრცე) და კორესპონდენცია არ ექცევა პირადი ცხოვრების უფლების დაცვის ქვეშ.

4.2.3. სიცოცხლის უფლება

446 სიცოცხლე ადამიანის უზენაესი ღირებულებაა. იგი არა მარტო მნიშვნელოვანი უფლებაა, არამედ სხვა უფლებების განხორციელების აუცილებელი წინაპირობაა. იგი ადამიანისათვის თანდაყოლილი და არა კანონით ბოძებული უფლებაა. სახელმწიფოს ვალდებულება, დაიცვას ადამიანის სიცოცხლე, გამომდინარეობს კონსტიტუციის მე-15 და მე-17 მუხლებიდან.⁸

სიცოცხლის უფლება სახელმწიფოს აკისრებს ნეგატიურ და პოზიტიურ ვალდებულებებს – არ ხელყოს ადამიანის სიცოცხლე და, იმავდროულად, განახორციელოს პოზიტიური ქმედება სიცოცხლისათვის საფრთხის ასაცილებლად.

447 სახელმწიფოს კონსტიტუციური ვალდებულებაა დაიცვას ადამიანის უსაფრთხოება, მისი სიცოცხლე და ჯანმრთელობა. სახელმწიფო ამ ვალდებულებას ახორციელებს საკუთარი მოსამსახურეების მეშვეობით. ხშირად სახელმწიფო საკუთარი მოქალაქეების წინაშე ნაკისრ აღნიშნულ კონსტიტუციურ ვალდებულებას ასრულებს საჯარო მოხელეების სიცოცხლის რისკის ხარჯზე.

448 სამსახურებრივი ვალდებულების შესრულება ხშირად მოითხოვს საჯარო მოსამსახურის სიცოცხლის საფრთხის ქვეშ დაყენებას. ერთმანეთისაგან უნდა გაიმიჯნოს სიცოცხლის ობიექტური საფრთხე, რომელიც დაკავშირებულია მოხელის უფლებამოსილების განხორციელებასთან (ტიპური საფრთხეები) და სიცოცხლის მიზანმიმართული გამოყენება, როდესაც მოხელე ხედავს, რომ უფლებამოსილების განხორციელება მოითხოვს მისგან სიცოცხლის საფრთხის ქვეშ დაყენებას. მოხელისათვის ასეთი ქცევის ვალდებულების დაკისრება შეიძლება, როგორც ულტიმა რაციო, როდესაც იგი მნიშვნელოვანი სიკეთის – მესამე პირების სიცოცხლის ან სახელმწიფო ინტერესების დასაცავად გარდაუვალი საშუალებაა, მისი უფლებამოსილების

⁷ პირადი ცხოვრების უფლება იხ. ირაკლი კობახიძე, წიგნში: საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, გვ. 180-დან; კონსტიტუციონალიზმის ცენტრის გამოცემა, თბილისი 2013

⁸ იხ. ევა გოცირიძე, წიგნში: საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, გვ. 72-დან; კონსტიტუციონალიზმის ცენტრის გამოცემა, თბილისი 2013

განხორციელება სხვაგვარად შეუძლებელია და აშკარაა, რომ ეს ემსახურება დასახული მიზნის მიღწევას.

4.2.4. სიტყვის, აზრის, სინდისისა და რელიგიის თავისუფლება

სიტყვის, აზრის, სინდისისა და რელიგიის თავისუფლება დემოკრატიული საზოგადოების ერთ-ერთი ფუნდამენტური ღირებულებაა.⁹ 449

საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული სიტყვის და აზრის გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვის საკანონმდებლო საფუძვლები მოცემულია საჯარო სამსახურის შესახებ კანონში. საჯარო მოხელის შეზღუდვა გამომდინარეობს პროფესიული საიდუმლოების დაცვის კანონით დადგენილი ვალდებულებისაგან, ასევე, კანონით დადგენილი მოხელის ერთგულების პრინციპიდან გამომდინარე, მას ეკრძალება პოლიტიკური მოსაზრებების გამოსატყვა. აღნიშნული შეზღუდვები არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას. ერთმანეთისაგან უნდა გაიმიჯნოს მოსამსახურის კერძო და საჯარო სფერო. აღნიშნული შეზღუდვა ვრცელდება მოსამსახურის ისეთ ქმედებაზე, როდესაც ის საკუთარ სამსახურეობრივ მდგომარეობასა და ავტორიტეტს იყენებს პოლიტიკური მოსაზრებებისათვის დამაჯერებლობის მისანიჭებლად.

რწმენის თავისუფლება და საჯარო სამსახურის საერო ხასიათი მხოლოდ მაშინ მოდის ერთმანეთთან კონფლიქტში, როდესაც მოხელის ქმედებაში იკვეთება მისი დამოკიდებულება ამა თუ იმ რელიგიისადმი. მიუკერძოებელი საჯარო სამსახური გულისხმობს, ასევე, რწმენისა და აღმსარებლობის ზეგავლენისგან თავისუფალ მმართველობით გადაწყვეტილებებს. 450

4.2.5. შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლება

მოხელის უფლება მონაწილეობა მიიღოს შეკრებებში¹⁰ და მანიფესტაციებში იზღუდება საჯარო სამსახურის ფუნქციონირების ინტერესებიდან გამომდინარე. საჯარო სამსახურის ქმედითობის ინტერესებიდან გამომდინარე, მოსამსახურის მიერ სამუშაო საათებში ასეთ ღონისძიებებში მონაწილეობამ საფრთხე არ უნდა შეუქმნას სახელმწიფო აპარატის ფუნქციონირებას. ასევე, მოხელის ერთგულებისა და პოლიტიკური ნეიტ-

⁹ იხ. ევა გოცირიძე, წიგნში: საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, გვ. 156-დან; კონსტიტუციონალიზმის ცენტრის გამოცემა, თბილისი 2013

¹⁰ შეკრების თავისუფლება, იხ. ანა ფირცხალაშვილი, წიგნში: საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, გვ. 281-დან; კონსტიტუციონალიზმის ცენტრის გამოცემა, თბილისი 2013

რალიტიეტის პრინციპები ზღუდავს მისი ასეთ აქციებში მონაწილეობის უფლებას.

452 საჯარო მოსამსახურეს აქვს უფლება გაერთიანდეს პროფესიულ კავშირებში და გაერთიანებებში¹¹. ის არ შეიძლება იყოს ისეთი გაერთიანების წევრი, რომელიც მიზნად ისახავს ქვეყნის კონსტიტუციური წესრიგის წინააღმდეგ ბრძოლას.

საჯარო მოსამსახურეს ეკრძალება გაფიცვებში მონაწილეობის უფლება. კონსტიტუციური უფლების ეს შეზღუდვა გამომდინარეობს მისი განსაკუთრებული სტატუსიდან.

4.2.6. საცხოვრებელი ადგილის თავისუფალი არჩევის უფლება

453 საჯარო მოსამსახურის უფლება, თავისუფლად აირჩიოს საცხოვრებელი ადგილი¹², შეიძლება შეიზღუდოს საჯარო სამსახურის ინტერსებიდან გამომდინარე. დამსაქმებლის მოთხოვნა, საცხოვრებელი ადგილი შეესაბამებოდეს სამუშაო ადგილს, უნდა გამომდინარეობდეს სამსახურეობრივი უფლებამოსილებების განხორციელების საჭიროებიდან.

5. სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობა

454 სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის სამართლებრივი ფორმაა უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი – ბრძანება, განკარგულება ან დადგენილება. საჯარო სამსახურში მოხელის მიღება ხდება დამსაქმებლის ცალმხრივი ნების გამოხატვის საფუძველზე. დასაქმებულის ნება ზეგავლენას არ ახდენს აქტის შინაარსის განსაზღვრაზე, არამედ ადასტურებს თანხმობას შეასრულოს აქტით განსაზღვრული საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილებები და არის აქტის ამოქმედების აუცილებელი წინაპირობა. დამხმარე და შტატგარეშე მოსამსახურეთა სამსახურში მიღება წარმოებს ხელშეკრულების საფუძველზე, სადაც ორივე მხარის ნების შესაბამისად ხდება შეთანხმება შესასრულებელი ვალდებულებების მოცულობაზე.

¹¹ გაერთიანების თავისუფლება, იხ. ანა ფირცხალაშვილი, წიგნში: საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, გვ. 298-დან; კონსტიტუციონალიზმის ცენტრის გამოცემა, თბილისი 2013

¹² საცხოვრებელი ადგილის თავისუფალი არჩევის უფლება იხ. ანა ფირცხალაშვილი, წიგნში: საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, გვ. 222-დან; კონსტიტუციონალიზმის ცენტრის გამოცემა, თბილისი 2013.

მოხელის სამსახურში მიღების შესახებ გამოცემული ბრძანება, განკარგუ- 455
ლება ან დადგენილება, როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სა-
მართლებრივი აქტი, უნდა პასუხობდეს სზაკ-ით და საჯარო სამსახურის შე-
სახებ კანონით წაყენებულ მოთხოვნებს და შეიცავდეს შემდეგ მონაცემებს:
ა) თანამდებობაზე დასანიშნი პირის სახელი და გვარი;
ბ) იმ დანესებულების დასახელება, რომელშიც პირი თანამდებობაზე ინიშ-
ნება;
გ) თანამდებობის დასახელება, თანამდებობრივი სარგოს განაკვეთი და და-
ნამატები;
დ) თანამდებობაზე დანიშვნის თარიღი;
ე) სამსახურის ვადა – თუ პირი სამსახურში მიღებულია განსაზღვრული ვა-
დით;
ვ) გამოსაცდელი ვადის ხანგრძლივობა – თუ გამოსაცდელი ვადა გამოიყე-
ნება.

თანამდებობაზე დანიშვნის გაუქმება.

საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი ადგენს სახელმწიფო 456
მოხელის სტატუსის მოპოვების ზოგად ნინაპირობებს.

სახელმწიფო მოხელედ შეიძლება მიღებულ იქნეს საქართველოს ქმედუნარი-
ანი მოქალაქე, რომელსაც აქვს სათანადო ცოდნა და გამოცდილება, მიაღწია
21 წლის ასაკს და ფლობს საქართველოს სახელმწიფო ენას, ხოლო ადგი-
ლობრივი თვითმმართველობის მოხელედ შეიძლება მიღებულ იქნეს საქარ-
თველოს ქმედუნარიანი მოქალაქე, რომელმაც მიაღწია 18 წლის ასაკს, აქვს
საშუალო განათლება მაინც და ფლობს საქართველოს სახელმწიფო ენას.

აღნიშნული განსხვავება ემსახურება ადგილობრივი მოსახლეობის ადგი-
ლობრივი თვითმმართველობის პროცესში ჩართულობის უზრუნველყოფას.
მმართველობითი კომპეტენცია სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმარ-
თველობის ორგანოებს შორის არის განსხვავებული. ქართველი კანონმდე-
ბელი თვლის, რომ თვითმმართველობის დონეზე შესაძლებელია მმართვე-
ლობითი ფუნქციის გადაცემა 18 წელს მიღწეული ქმედუნარიანი მოქალა-
ქისათვის. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მოცემული ასაკობრივი განსხვავე-
ბა ეწინააღმდეგება საჯარო სამსახურის ერთიანობის პრინციპს. საჯარო
სამსახურის რეფორმის ფარგლებში, სასურველია, რომ ერთიანი მიდგომა
ჩამოყალიბდეს, რაც ხელს შეუწყობს მობილობას საჯარო სამსახურის ფარ-
გლებში და გაზრდის თვითმმართველობის მოხელეთა პროფესიული მომზა-
დების დონეს.

- 457 „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი ადგენს დამატებით შეზღუდვებს. საჯარო სამსახურში არ მიიღება პირი, თუ იგი:
- ა) ნასამართლევია განზრახ ჩადენილი დანაშაულისათვის და მოხსნილი არა აქვს ნასამართლობა;
 - ბ) იმყოფება გამოძიების ქვეშ ან პატიმრობაში;
 - გ) სასამართლოს გადაწყვეტილებით ცნობილია ქმედუუნაროდ ან შეზღუდული ქმედუნარიანობის მქონედ;
 - დ) სასამართლოს მიერ ჩამორთმეული აქვს შესაბამისი თანამდებობის დაკავების უფლება;
 - ე) სამედიცინო დასკვნის თანახმად მისი ჯანმრთელობა არ აკმაყოფილებს მოცემული თანამდებობის დასაკავებლად აუცილებელ მოთხოვნებს;
 - ვ) თანამდებობის დაკავების შედეგად უშუალო სამსახურებრივი ზედამხედველობით უკავშირდება მშობელს, მეუღლეს, დას, ძმას, შვილს ან მეუღლის დას, ძმას, მშობელს;
 - ზ) არის უცხო ქვეყნის მოქალაქეობის პრეტენდენტი, კანონით ან საერთაშორისო ხელშეკრულებით გათვალისწინებული გამონაკლისის გარდა.
- 458 სამსახურში მიღებასთან დაკავშირებული დამატებითი მოთხოვნები დგინდება კანონით ან მის საფუძველზე. კანონმდებელი დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების დადგენის უფლებამოსილებას ანიჭებს დანესებულების ხელმძღვანელს (დანესებულებას) ან ზემდგომ უფროსს. აღნიშნული გადაწყვეტილება უნდა გამოიცეს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმით. ნორმატიული აქტის მიღების უფლების მქონე სუბიექტი განისაზღვრება კანონით. აღნიშნული შეზღუდვა გამომდინარეობს მონესრიგების ბუნებიდან. რამდენადაც დამატებითი მოთხოვნების დადგენა იწვევს კანდიდატის უფლებების შეზღუდვას, ის არ შეიძლება განხორციელდეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმით. კანონისმიერი დათქმის პრინციპიდან გამომდინარე, შემზღუდველი ხასიათის ღონისძიება საჭიროებს ლეგიტიმაციას კანონის ან მის საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის საფუძველზე.

6. კონკურსი

- 459 კანონი საჯარო სამსახურში თანამდებობის დაკავების აუცილებელ წინაპირობად ადგენს კონკურსს. აღნიშნული კანონი არ განსაზღვრავს კონკურსის ჩატარების წესს, არამედ აღმასრულებელ ხელისუფლებას, კერძოდ, მთავრობას აღჭურავს უფლებამოსილებით კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის გამოცემის გზით მოანესრიგოს ეს საკითხი. კანონმდებლის მიერ მი-

ნიჭებული უფლებამოსილების საფუძველზე, საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა კონკურსის ჩატარების წესი¹³.

კონკურსი არის კანდიდატის ვაკანტური თანამდებობის მოთხოვნებთან შესაბამისობის დადგენის საფუძველზე მოხელის საშტატო თანამდებობაზე მიღების სამართლებრივი ინსტრუმენტი.

კონკურსის მიზანია, ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად, წინასწარ დადგენილი მოთხოვნების საფუძველზე, შესაბამისი კანდიდატის შერჩევა. აღნიშნული სამართლებრივი მექანიზმი უზრუნველყოფს საქართველოს მოქალაქეთათვის ვაკანტურ თანამდებობათა თანაბრად ხელმისაწვდომობას, ვაკანტურ თანამდებობაზე დასანიშნი კანდიდატების შერჩევის და მათი თანამდებობებზე დანიშვნის პროცესის გამჭვირვალობას;

კონკურსის გზით უნდა მოხდეს კონკურსში მონაწილე კანდიდატების კვა- 460
ლიფიკაციის, პროფესიული დონის, ცოდნის, პიროვნული თვისებების, მოტივაციის და უნარ-ჩვევების შეფასება და თანამდებობის მოთხოვნებთან შესაბამისობის დონის განსაზღვრა.

კონკურსის გზით პირის სამსახურში მიღების წინაპირობაა ვაკანტური თა- 461
ნამდებობის არსებობა. ვაკანტური თანამდებობა არის იმ დანესებულების საშტატო ნუსხით გათვალისწინებული მოხელის ვაკანტური თანამდებობა, რომელში სამსახურიც, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, ითვლება საჯარო სამსახურად (გარდა იმ თანამდებობებისა, რომლებზე დანიშნაც უკონკურსოდ ხდება), ასევე, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის (გარდა კულტურული, საგანმანათლებლო და რელიგიური საქმიანობისათვის შექმნილი საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა) შტატით გათვალისწინებული თანამდებობები. ე.ი. იმისათვის რომ კონკურსი გამოცხადდეს, თანამდებობა უნდა იყოს ვაკანტური. თანამდებობა ვაკანტურად ითვლება იმ შემთხვევაშიც, თუ:

- ა) თანამდებობაზე, რომელზედაც კანონი ითვალისწინებს კონკურსის წესით დაკავების ვალდებულებას, პირი დასაქმებულია მოვალეობის შემსრულებელის სტატუსით და
- ბ) არსებობს თანამდებობის ვაკანტურად გამოცხადების დადასტურებული საფუძველი, რაც შეიძლება იყოს სხვადასხვა, მაგ., პირის განცხადება სამსახურიდან გათავისუფლების მოთხოვნით, ან პირის გათავისუფლება

¹³ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული კონკურსის ჩატარების წესი, დამტკიცებული საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 18 ივნისის №412 დადგენილებით.

სამსახურიდან დამსაქმებლის ინიციატივით კანონით გათვალისწინებული საფუძვლებით და კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში.

- 462** როგორც აღვნიშნეთ, მოხელე თანამდებობაზე შეიძლება დაინიშნოს მხოლოდ კონკურსის წესით. თანამდებობაზე უკონკურსოდ შეიძლება დაინიშნონ:
- საქართველოს პარლამენტის, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის, საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის, აფხაზეთის და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ დასანიშნი და ასარჩევი მოხელეები;
 - პოლიტიკური მოხელეები – მინისტრის მოადგილეები, თანაშემწეები და მრჩეველები, თანამდებობის პირის (ორგანოს) უფლებამოსილების ვადით დანიშნული პირები;
 - მოხელის დროებით მოვალეობის შემსრულებელი;
 - მოხელე სამსახურებრივი დაწინაურების შემთხვევაში;
 - მოხელეები იმავე დანესებულების სხვა სტრუქტურულ ერთეულში გადაყვანისას, თუ კი საკონკურსო მოთხოვნები ორივე თანამდებობაზე იდენტურია.
- 463** საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი ითვალისწინებს ღია კონკურსს რაც ნიშნავს იმას, რომ არადისკრიმინაციულობისა და მიუკერძოებლობის პრინციპის საფუძველზე, ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებელ კონკურსში მონაწილეობის უფლება აქვს საჯარო მოსამსახურეს და საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შტაბით გათვალისწინებულ თანამდებობაზე დანიშნულ პირს საერთო წესის საფუძველზე, მის მიერ დაკავებული თანამდებობის მიუხედავად და ის სამართლიან კონკურენციაშია ნებისმიერ გარედან შემოსულ კონკურსანტთან.
- 464** კანონიერების პრინციპის გათვალისწინებით, საჯარო სამსახურის ხელმისაწვდომობა შესაძლებელია შეიზღუდოს მხოლოდ კანონით დადგენილი საფუძვლებით. კანონისმიერი დათქმის პრინციპიდან გამომდინარე, შემზღუდველი ხასიათის ღონისძიება ხორციელდება მხოლოდ კანონმდებლის მიერ კანონში მოცემული დათქმის საფუძველზე. კანონში მოცემული ის შეზღუდვები, რაზეც ზემოთ გვქონდა საუბარი, თანაზომიერების პრინციპზე დაყრდნობით, არ იწვევს მოქალაქის კონსტიტუციური უფლების – საჯარო სამსახურის ხელმისაწვდომობის შეუსაბამო შეზღუდვას და, ამდენად, ის არის დასაშვები.
- 465** კონკურსში მონაწილეობისათვის აუცილებელია პირის ნების გამოვლენა, რომელსაც სურვილი აქვს დაიკავოს ვაკანტური თანამდებობა. ამისათვის ის განცხადებას წარადგენს ელექტრონულად საჯარო სამსახურის მიერ აღმინისტრირებული ვებგვერდის მეშვეობით. კანდიდატი ვალდებულია დამ-

საქმებელს მიაწოდოს უტყუარი ინფორმაცია საკონკურსო მოთხოვნებთან შესაბამისობის დასადგენად. კანდიდატი უფლებამოსილია განცხადებაში შეიტანოს ცვლილება განცხადების წარდგენისათვის განსაზღვრული ვადის ამონურვამდე.

შეზღუდულია კანდიდატის უფლება და მას შეუძლია ერთი უწყების ფარგ- 466
ლებში კონკურსის მონაწილეობის თაობაზე განცხადება წარადგინოს ერთ-
დროულად არაუმეტეს ხუთ ვაკანსიაზე. აღნიშნული შეზღუდვა ემსახურება
კონკურსის შეუფერხებლად ჩატარების მიზანს. დასაშვებია ოდენობა – ხუთი
ვაკანსია არის ის გონივრული ოდენობა, რომელიც თანაზომიერების პრინ-
ციპის საფუძველზე, დასაშვებს ხდის ასეთ შეზღუდვას საჯარო სამსახურის
ეფექტიანობის და ეკონომიურობის პრინციპის სასარგებლოდ.

7. სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობის შეწყვეტა

მოხელე სამსახურიდან შეიძლება გაათავისუფლოს იმ პირმა ან დაწესებუ- 467
ლებამ, რომელსაც მისი სამსახურში მიღების უფლება აქვს. მოხელის განსა-
კუთრებული სტატუსი გულისხმობს შესაბამისი სამართლებრივი გარანტი-
ების დადგენას. აღნიშნულის გათვალისწინებით, მოხელე დაკავებული თა-
ნამდებობიდან შეიძლება გაათავისუფლდეს მხოლოდ კანონით დადგენილი
საფუძველებით.

• განთავისუფლება სამსახურის ვადის გასვლის გამო

როგორც წესი, მოხელე სამსახურში მიიღება უვადოდ. ასევე კანონი ითვა- 468
ლისწინებს მოხელის გარკვეული ვადით დანიშვნის შესაძლებლობას. ინდი-
ვიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომელიც შეიცავს
დათქმას მისი მოქმედების ვადებზე, ძალას კარგავს ამ ვადის გასვლით. სამ-
სახურებრივი ურთიერთობის შემთხვევაში აქტის მოქმედება წყდება სამსა-
ხურის ვადის გასვლის მეორე დღეს.

თანამდებობაზე გარკვეული ვადით არჩეული ან დანიშნული პირი არ თავი-
სუფლდება სამსახურიდან, თუ იგი ახალი ვადით იქნა არჩეული ან დანიშნუ-
ლი იმავე თანამდებობაზე.

• საკუთარი ინიციატივის საფუძველზე

მოხელის სამსახურში მიღების მიზნით გამოცემული ინდივიდუალური ად- 469
მინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ამოქმედების წინაპირობაა მისი
ადრესატის (დასაქმებულის) ნების გამოვლენა. ასევე მის ნებაზეა დამოკი-
დებული მისი მოქმედების შეწყვეტა. დასაქმებულის ნების გამოვლენის შემ-
თხვევაში ის თავისუფლდება სამსახურიდან, თუ მისი სამსახურში მიღების

უფლების მქონე მოხელე ან დაწესებულება გამოავლენს შესაბამის ნებას და დააკმაყოფილებს მის წერილობით განცხადებას.

• **სამსახურიდან განთავისუფლება დაწესებულების ლიკვიდაციის გამო**

470 მოხელე შეიძლება განთავისუფლდეს სამსახურიდან დაწესებულების ლიკვიდაციის გამო. ერთმანეთისგან უნდა გაიმიჯნოს ლიკვიდაცია და რეორგანიზაცია. პირველი გულისხმობს, რომ დაწესებულება წყვეტს ფუნქციონირებას და აღარ არსებობს იგივე ფუნქციის მქონე სამართალმემკვიდრე, რაც გამორიცხავს იქ დასაქმებული პირების საქმიანობის განხორციელებას. დაწესებულების დაქვემდებარების შეცვლა არ წარმოადგენს მოხელის სამსახურიდან განთავისუფლების საფუძველს. რეორგანიზაციის შემთხვევაში კი დაწესებულება აგრძელებს ფუნქციონირებას და ეს არ ქმნის საფუძველს მოხელის გასათავისუფლებლად, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც დაწესებულების რეორგანიზაციას თან სდევს შტატების შემცირება.

• **სამსახურიდან განთავისუფლება შემცირებასთან დაკავშირებით**

471 მოხელე შეიძლება განთავისუფლდეს დაკავებული თანამდებობიდან დაწესებულების შტატებით გათვალისწინებულ თანამდებობათა შემცირებისას. აღნიშნული საფუძველი არ უნდა გახდეს მოხელის განთავისუფლების ხელშეწყობის საფუძველი და არ უნდა ატარებდეს ფორმალურ ხასიათს. შემცირება გამონაკლისი უნდა იყოს სამსახურის ფუნქციებში ცვლილებებით.

472 საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი ასევე ითვალისწინებს მოხელის სამსახურიდან განთავისუფლების შესაძლებლობას არაკანონიერად განთავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენისას, რაც არ შეესაბამება სამართლებრივი სახელმწიფოს სამართლებრივი დაცვის სისტემას. დაუშვებელია კანონიერების აღდგენა უკანონო ღონისძიების განხორციელებით.

• **სამსახურიდან განთავისუფლება დაკავებულ თანამდებობასთან შეუსაბამობის გამო**

473 შესაძლებელია მოხელის განთავისუფლება სამსახურიდან დაკავებულ თანამდებობასთან შეუსაბამობის გამო, რაც უნდა დასტურდებოდეს ერთ-ერთი საფუძველით:

- ა) გამოსაცდელი ვადის არადაამაკმაყოფილებელი შედეგების საფუძველზე;
- ბ) ატესტაციის შედეგების საფუძველზე;
- გ) იმ დოკუმენტის არქონისას, რომელიც აუცილებელია მოცემული თანამდებობის დასაკავებლად;
- დ) სახელმწიფო ენის არადაამაკმაყოფილებელი ცოდნის და ნორმალური ურთიერთობის შეუძლებლობის გამო;

ე) თუ მისი ჯანმრთელობის მდგომარეობა არ იძლევა საშუალებას სათანადოდ შეასრულოს სამსახურებრივი მოვალეობანი;

ვ) არაადამაკმაყოფილებელი პროფესიული ჩვევების გამო;

ზ) საქართველოში სპეციალურ კონტროლს დაქვემდებარებულ ნივთიერებათა მოხმარების ფაქტზე პერიოდული, შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით შემონმების შედეგად;

თ) საქართველოში სპეციალურ კონტროლს დაქვემდებარებულ ნივთიერებათა I და II სიაში შეტანილ ნივთიერებათა მოხმარების დადასტურებისას, მოხელის მიერ ამ ნივთიერებათა სამკურნალო მიზნით მოხმარების შემთხვევის გარდა.

• **განთავისუფლება დისციპლინური გადაცდომისათვის**

მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველი შეიძლება იყოს დისციპლინური გადაცდომა. აუცილებელია, შესაბამისი ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველზე, დასაბუთებული გადანყვევტილების მიღება, თუ რატომ იქნა გამოყენებული გათავისუფლება, როგორც ყველაზე მძიმე პასუხისმგებლობის სახე. 474

სამსახურებრივ მოვალეობათა დარღვევისათვის მოხელე შეიძლება გათავისუფლებული იქნეს სამსახურიდან, თუ მის მიმართ უკვე მოქმედებს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ნებისმიერი სხვა ზომა.

შესაძლებელია მოხელის გათავისუფლება სამსახურიდან დისციპლინური პასუხისმგებლობის მოქმედების გარეშეც, თუ იგი უხეშად დაარღვევს სამსახურებრივ მოვალეობებს. 475

აღნიშნულის საფუძველზე მოხელე სამსახურიდან თავისუფლდება მისთვის შესაბამისი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაცნობის დღიდან. მოხელე, რომელიც თვითნებურად (5 დღეზე მეტი ხნით) მიატოვებს სამსახურს, განთავისუფლებულად ჩაითვლება სამსახურის თვითნებური დატოვების მეორე სამუშაო დღიდან.

• **განთავისუფლება ხანგრძლივი შრომისუუნარობის გამო**

ავადმყოფობის ან დასახიჩრების გამო მოხელე შეიძლება გაათავისუფლონ სამსახურიდან ხანგრძლივი შრომისუუნარობის შემთხვევაში, როდესაც ის სამსახურში ზედიზედ ოთხი თვის, ან კალენდარული წლის მანძილზე ექვსი თვის განმავლობაში არ გამოცხადდება. 476

იმ მოხელის სამსახურებრივი ურთიერთობა, რომელიც სამსახურთან დაკავშირებით გახდა დროებით შრომისუუნარო, შეჩერდება მისი გამოჯანმ- 477

რთელების ან ინვალიდობის დადგენამდე და მას უნარჩუნდება თავისი თანამდებობა.

- **განთავისუფლება მოხელის სამხედრო ან ალტერნატიულ სამსახურში განვევის გამო**

478 მოხელე თავისუფლდება სამსახურიდან სამხედრო ან ალტერნატიულ სამსახურში განვევის გამო, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც მისი სამსახურებრივი ურთიერთობა შეჩერებულია საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის 89-ე მუხლის „ა“ და „ვ“ ქვეუბნების საფუძველზე.

- **განთავისუფლება გამამტყუნებელი განაჩენის ძალაში შესვლის გამო**

479 მოხელე თავისუფლდება სამსახურიდან სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლის გამო, რომლის თანახმადაც მას შეეფარდა სასჯელი განზრახ ჩადენილი დანაშაულისათვის, ან სასჯელი, რომელიც გამორიცხავს სამსახურის გაგრძელებას. მოხელე თავისუფლდება სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლიდან მეორე დღეს.

- **განთავისუფლება სამსახურში მიღებისას დადგენილი მოთხოვნების დარღვევისათვის**

480 მოხელე თავისუფლდება სამსახურიდან, თუ კი გამოვლინდება, რომ მისი თანამდებობაზე არჩევის ან დანიშვნის დროს დაირღვა კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნები. თუ კი აღმოიფხვრა აღნიშნული დარღვევა, ეს არ შეიძლება გახდეს მოხელის გათავისუფლების საფუძველი.

- **განთავისუფლება სხვა დაწესებულებაში გადასვლასთან დაკავშირებით**

481 მოხელე თანამდებობიდან თავისუფლდება, თუ იგი აირჩიეს ან დანიშნეს სხვა დაწესებულებაში თანამდებობაზე, რამდენადაც შეუთავსებელია მოხელის შრომითი საქმიანობა სხვა სამსახურში, გარდა შემთხვევისა, როდესაც იგი ირჩევა ან ინიშნება სახელმწიფოს მონაწილეობით შექმნილი საწარმოს მართვისა და ზედამხედველობის ორგანოს წევრად.

აღნიშნულ საფუძველზე მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლების შემთხვევაში დაცულია საჯარო სამსახურის განხორციელების უწყვეტობა. გათავისუფლებულ მოხელეს უფლებამოსილება უწყდება სხვა თანამდებობაზე არჩევის ან დანიშვნის დღეს.

- **განთავისუფლება მოქალაქეობის შეცვლის გამო**

482 იმის გათვალისწინებით, რომ მოხელის სტატუსის მიღების ერთ-ერთი წინაპირობაა საქართველოს მოქალაქეობა, სამსახურიდან თავისუფლდება

მოხელე, რომელიც გავიდა საქართველოს მოქალაქეობიდან ან საკუთარი თავისუფალი ნებით მიიღო ნებისმიერი სხვა სახელმწიფოს მოქალაქეობა.

• **განთავისუფლება გარდაცვალების გამო**

მოხელის გარდაცვალების მეორე დღიდან სამსახური ითვლება შეწყვეტილად. 483

მოხელის სამსახურიდან განთავისუფლების შემთხვევაში დაცული უნდა იქნეს საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მოთხოვნები. მოხელის დაწესებულების ლიკვიდაციის, თანამდებობის შემცირების ან ატესტაციის არა-დამაკმაყოფილებელი შედეგების გამო სამსახურიდან განთავისუფლების შემთხვევაში 1 თვით ადრე უნდა ეცნობოს ამის შესახებ, ხოლო ხანგრძლივი შრომისუუნარობის გამო განთავისუფლების შემთხვევაში – განთავისუფლებამდე 2 კვირით ადრე მაინც. აღნიშნული ვადის დარღვევის შემთხვევაში, საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის 109-ე მუხლით გათვალისწინებული კომპენსაციის გარდა, მოხელეს ეძლევა ხელფასი ყოველი გადაცილებული დღისათვის.

დაწესებულების ლიკვიდაციის ან შტატების შემცირების გამო სამსახურიდან განთავისუფლებისას მოხელეს კომპენსაციის სახით ეძლევა 2 თვის თანამდებობრივი სარგო. 485

ჯანმრთელობის მდგომარეობის, ხანგრძლივი შრომისუუნარობის, სამხედრო ან ალტერნატიულ სამსახურში განვევის გამო სამსახურიდან განთავისუფლების შემთხვევაში მოხელეს ეძლევა კომპენსაცია 1 თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით. 486

იმის გათვალისწინებით, რომ მოხელის განთავისუფლება შესაძლებელია, მხოლოდ ზემოთ განხილული საკანონმდებლო საფუძვლების არსებობისას, საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი ასევე ითვალისწინებს მოხელის სამსახურიდან განთავისუფლების შეზღუდვის დამატებით კრიტერიუმებს: 487

მოხელე არ შეიძლება განთავისუფლებულ იქნეს სამსახურიდან შტატების შემცირების ან ატესტაციის შედეგების გამო იმ დროის განმავლობაში, როდესაც მისი სამსახურებრივი ურთიერთობები შეჩერებულია: ანაზღაურებად შვებულებაში ყოფნისას; სავალდებულო სამხედრო სამსახურში განვევის, სასწავლო შეკრების, რეზერვისტთა მობილიზაციის დროს; საპრეზიდენტო ან წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნებში კანდიდატად წამოყენებისას, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.

მოხელე (ქალი) არ შეიძლება განთავისუფლდეს სამსახურიდან ორსულობის ან ბავშვის 3 წლის ასაკამდე აღზრდის პერიოდში შტატების შემცირების,

ხანგრძლივი შრომისუუნარობის ან ჯანმრთელობის მდგომარეობის, აგრეთვე ატესტაციის შედეგების გამო.

- 488 სამსახურიდან უკანონოდ განთავისუფლებული მოხელე უფლებამოსილია მოითხოვოს განთავისუფლების უკანონოდ ცნობა, განთავისუფლების საფუძვლის შეცვლა და თანამდებობრივი სარგო. იძულებით გაცდენილი პერიოდის შრომითი გასამრჯელო მოსამსახურეს მიეცემა არაუმეტეს 3 თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით.

8. სამსახურის ვადა

- 489 მოხელის განსაკუთრებული სტატუსის და მასთან დაკავშირებული სამართლებრივი დაცვის გარანტიის ერთ-ერთი შემადგენელი ნაწილია მისი უვადო დანიშვნა. საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი ითვალისწინებს მოხელის სამსახურში განსაზღვრული ვადით მიიღების შესაძლებლობას შემდეგ შემთხვევებში:

- ა) თანამდებობაზე დროებით არმყოფი მოხელის შემცვლელი – მოხელის სამსახურში გამოსვლამდე ან თანამდებობიდან განთავისუფლებამდე;
- ბ) თანამდებობაზე კონკურსის წესით დასანიშნი მოხელის მოვალეობის შემსრულებელი – კონკურსის შედეგების მიხედვით მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნამდე;
- გ) საქართველოს პრეზიდენტის თანაშემწე და მრჩეველი (ექსპერტი), საქართველოს პრეზიდენტის საპარლამენტო მდივანი, საქართველოს პრეზიდენტის სამდივნოს მოხელე – არაუმეტეს საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადით;
- დ) საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის უფროსის სამდივნოს მოხელე – არაუმეტეს საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის უფროსის უფლებამოსილების ვადით;
- დ) პარლამენტის თავმჯდომარის, თავმჯდომარის მოადგილის, კომიტეტის თავმჯდომარის მრჩეველი და თანაშემწე, აგრეთვე პარლამენტის წევრის თანაშემწე – შესაბამისი უფლებამოსილების ვადით;
- ე) აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების თავმჯდომარეთა, მათ მოადგილეთა, კომისიების თავმჯდომარეთა თანაშემწეები – შესაბამისი უფლებამოსილების ვადით;
- ე) მინისტრის მოადგილე და საპარლამენტო მდივანი – არაუმეტეს მინისტრის უფლებამოსილების ვადით;

- ვ) მინისტრის თანაშემწე და მრჩეველი – არაუმეტეს მინისტრის უფლებამოსილების ვადით;
- ზ) შტატგარეშე მოსამსახურე – დავალების შესრულების ვადით;
- თ) კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა მოსამსახურე.

9. მოხელის შრომითი უფლებები

9.1. სამუშაო დრო და დასვენების დრო

საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის მოწესრიგების სფეროს განეკუთვნება საჯარო მოსამსახურეთა შრომითი უფლებების დაცვა. დასაქმებულის მნიშვნელოვანი შრომითი უფლებაა კანონმდებლის მიერ განსაზღვრული სამუშაო და დასვენების დრო. საჯარო მოსამსახურის სამუშაო დრო წარმოადგენს კალენდარული დროის ნაწილს, რომლის განმავლობაშიც იგი ვალდებულია განახორციელოს თავისი სამსახურებრივი უფლება-მოვალეობანი. საჯარო მოსამსახურში სამუშაო დრო განისაზღვრება 5-დღიანი სამუშაო კვირით, რომლის ფარგლებშიც სამუშაო დროის ხანგრძლივობა არ უნდა აღემატებოდეს 40 საათს კვირაში. საჯარო სამსახურის დასვენების დრო დგინდება შრომის კანონმდებლობის მოთხოვნათა გათვალისწინებით. 490

9.2. საჯარო მოსამსახურის სოციალური დაცვა

საჯარო მოსამსახურის შრომითი უფლების მნიშვნელოვანი კომპონენტია ყოველწლიური ანაზღაურებადი შვებულებით სარგებლობა, რაც განისაზღვრება 30 კალენდარული დღის ოდენობით. მოსამსახურეს შეიძლება მიეცეს შვებულება ანაზღაურების გარეშე არა უმეტეს 1 წლისა, კანონმდებლობით დადგენილი წესით. მოსამსახურეს შეუძლია გამოიყენოს აღნიშნული შვებულებით სარგებლობის უფლება ნაწილ-ნაწილ. 491

საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი ითვალისწინებს მოხელის უფლებას მიიღოს შრომითი გასამრჯელო მისი უკანონოდ გადაყვანის მთელი პერიოდისათვის, თუ მას ამ დროის მანძილზე ეკრძალებოდა ძველი სამუშაოს შესრულება და მან ამის თაობაზე წერილობით აცნობა უკანონო აქტის გამომცემ პირს თუ დაწესებულებას. 492

მოხელეს, რომლის ჯანმრთელობა, სამედიცინო დასკვნის საფუძველზე, წინააღმდეგ ნაჩვენებია დაკავებულ თანამდებობაზე სამსახურის გაგრძელებასთან, უფლება ეძლევა იმავე დაწესებულებაში მიიღოს მისი ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესაბამისი თანამდებობა, გარდა კონკურსის წესით შესავსები თანამდებობისა. თუ კი აღნიშნულ დაწესებულებაში არ არის 493

მოხელის ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესაბამისი თანამდებობა, ან, თუ მოხელე ვერ აკმაყოფილებს სხვა მოთხოვნებს, იგი თავისუფლდება დაკავებული თანამდებობიდან დადგენილი წესის მიხედვით.

- 494 სამედიცინო დასკვნის საფუძველზე მოხელეს უფლება აქვს მოითხოვოს სამსახურებრივი პირობების დროებით შემსუბუქება ან მისი ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესაბამის თანამდებობაზე დროებით გადაყვანა, გარდა კონკურსის წესით დასაკავებელი თანამდებობისა. მოხელეს ეძლევა ახალი თანამდებობის შესაბამისი თანამდებობრივი სარგო, თუ იგი აღემატება ძველი თანამდებობრივი სარგოს ოდენობას. თუ ახალი თანამდებობის შესაბამისი თანამდებობრივი სარგო ძველ თანამდებობრივ სარგოზე ნაკლებია, მოხელეს უნარჩუნდება ძველი სარგო.
- 495 დამსაქმებლის ვალდებულებაა იზრუნოს მოხელის პროფესიულ განვითარებაზე. სახელმწიფო მოსამსახურეს 5 წელიწადში ერთხელ თანამდებობრივი სარგოს შენარჩუნებით ეძლევა სასწავლო შევებულება 3 თვემდე ვადით კვალიფიკაციის ამაღლების მიზნით.
- 496 სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულებასთან დაკავშირებით მოსამსახურეზე თავდასხმის შედეგად მისი დალუპვის შემთხვევაში დალუპულის ოჯახს ეძლევა ერთჯერადი დახმარება 10 000 ლარის ოდენობით.
- 497 მოსამსახურეს, რომელმაც სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულებასთან დაკავშირებით თავდასხმის შედეგად მიიღო სხეულის დაზიანება, რის შედეგადაც ცნობილ იქნა შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის მქონე პირად ან დასახიჩრდა, ეძლევა ერთჯერადი დახმარება არა უმეტეს 5 000 ლარისა.
- 498 სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებით საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სპეციალური წოდების მქონე თანამშრომლის დალუპვის შემთხვევაში მის ოჯახს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიეცემა ერთჯერადი დახმარება 15 000 ლარის ოდენობით.
- 499 სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებით საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სპეციალური წოდების მქონე თანამშრომლის დაჭრის/დასახიჩრების ან მისთვის შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის დადგენის შემთხვევაში თანამშრომელს სხეულის დაზიანების სიმძიმის ხარისხის შესაბამისად მიეცემა ერთჯერადი დახმარება არაუმეტეს 7 000 ლარისა.
- 500 მოსამსახურე პენსიაში გადის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. მოხელის საპენსიო უზრუნველყოფა უნდა გახდეს საჯარო სამსახურის რეფორმის ერთ-ერთი ცენტრალური საკითხი.

9.3. მოსამსახურის სხვა უფლებები და გარანტიები

საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი ადგენს საჯარო მოსამსახურის შემდეგ უფლებებს და გარანტიებს: 501

- ა) თავისი კომპეტენციის ფარგლებში განიხილოს საკითხი და მიიღოს შესაბამისი გადაწყვეტილება, დადგენილი წესით მოითხოვოს და მიიღოს ინფორმაცია თანამდებობრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად;
- ბ) მიიღოს თანამდებობრივი ფუნქციების შესასრულებლად საჭირო ორგანიზაციულ-ტექნიკური საშუალებები და პირობები;
- გ) მოითხოვოს სამსახურებრივი გამოძიება თავისი პატივისა და ღირსების შემლახავი ცნობების გაბათილების მიზნით;
- დ) გაერთიანდეს პროფესიულ კავშირებში და სამსახურისაგან თავისუფალ დროს მონაწილეობდეს მათ საქმიანობაში.

საქართველოს კანონმდებლობით მოსამსახურეთათვის შეიძლება გათვალისწინებული იქნეს როგორც სხვა დამატებითი უფლებები და გარანტიები, ისე შესაბამისი გამონაკლისი.

10. უფლების დაცვის სამართლებრივი საშუალებები

საჯარო მოხელის განსაკუთრებულ სტატუსს უკავშირდება უფლების დაცვის შესაბამისი სამართლებრივი საშუალება. სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობა არის ადმინისტრაციულ სამართლებრივი ურთიერთობის ერთ-ერთი სახე. მოხელის სამსახურში მიღების და სამსახურიდან გათავისუფლების სამართლებრივი ფორმაა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ამ სამართლებრივი ფორმის საპროცესო სამართლებრივი ფუნქცია მდგომარეობს იმაში, რომ ის განსაზღვრავს უფლების დაცვის საპროცესო სამართლებრივ საშუალებას. მოხელის შრომისსამართლებრივი დავა განიხილება საერთო სასამართლოების მიერ ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით. მოხელეს უფლება აქვს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ერთი თვის განმავლობაში გაასაჩივროს სასამართლოში სამსახურებრივ საკითხებზე გამოცემული ბრძანება, განკარგულება, გადაწყვეტილება, აგრეთვე მოქმედება. 502

დამხმარე მოსამსახურის შრომისსამართლებრივი დავა კი განიხილება საერთო სასამართლოების მიერ სამოქალაქო სამართალწარმოების წესით. დამხმარე მოსამსახურეს უფლება აქვს სამსახურებრივი დავის გადასაწყვეტად მიმართოს სასამართლოს ერთი თვის ვადაში. 503

504 შრომისსამართლებრივი ურთიერთობის მომწესრიგებელი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გასაჩივრების ხანდაზმულობის ვადა აითვლება კანონმდებლობით დადგენილი წესით აქტის გაცნობიდან.

505 სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ ადმინისტრაციული აქტის თაობაზე პირის მიერ სარჩელის წარდგენას არ აქვს სუსპენზიური ეფექტი, ის არ იწვევს სადავო აქტის მოქმედების შეჩერებას.

მოხელეს შეუძლია სასამართლოში მოითხოვოს ბრძანების, განკარგულების, გადაწყვეტილების ან მოქმედების ნაწილობრივ ან მთლიანად არაკანონიერად ცნობა სას.კ-ის 22-ე მუხლის საფუძველზე.

506 სასამართლოს მიერ სამსახურიდან განთავისუფლებაზე ან გადაყვანაზე გაცემული ბრძანების, განკარგულების ან გადაწყვეტილების არაკანონიერად ცნობის შემთხვევაში, მოხელე ექვემდებარება დაუყოვნებლივ აღდგენას, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა იგი უარს ამბობს აღდგენაზე.

სასამართლოს მიერ სამსახურიდან განთავისუფლებაზე ან გადაყვანაზე გაცემული ბრძანების, განკარგულების ან გადაწყვეტილების ბათილად ცნობა არ იწვევს მოხელის სამსახურში დაუყოვნებლივ აღდგენას, თუ, სასამართლო გადაწყვეტილების შესაბამისად, დაწესებულება ვალდებულია ახალი ბრძანება, განკარგულება ან გადაწყვეტილება გამოსცეს სამსახურიდან განთავისუფლებასთან ან გადაყვანასთან დაკავშირებულ გარემოებათა გამოკვლევისა და შეფასების შემდეგ.

11. საჯარო სამსახურის რეფორმა

507 საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი ფორმალურად ემყარება პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტს. აღნიშნული კანონი არ შეიცავს იმ ძირითად სამართლებრივ გარანტიებს, რომლებიც აუცილებელია პროფესიული საჯარო მოხელის მოდელზე დამყარებული საჯარო სამსახურის სისტემის ფუნქციონირებისათვის.

508 საჯარო სამსახურის რეფორმა არის ის გამოწვევა, რომელიც დღემდე გადაუჭრელ პრობლემად რჩება. საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 19 ნოემბრის № 627 დადგენილებით დამტკიცდა საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია. კონცეფციის პროექტის შექმნას წინ უძღოდა არსებული სიტუაციის ანალიზი, პრობლემებისა და კანონმდებლობის ხარვეზების გამოვლენა, რომლებიც ნეგატიურ გავლენას ახდენენ საჯარო სამსახურის ფუნქციონირებაზე. ანალიზს საფუძველად დაედო „საჯარო სამსახურის შესახებ“

საქართველოს მოქმედი კანონი, ასევე ბოლო პერიოდში შექმნილი კანონპროექტები საჯარო სამსახურის შესახებ¹⁴. ანალიზის პროცესში გათვალისწინებული იქნა სხვადასხვა ორგანიზაციის მიერ ჩატარებული ცალკეული კვლევის შედეგები¹⁵. ტრადიციული ბიუროკრატიული მოდელის გვერდით, შესწავლილი იქნა ახალი საჯარო მენეჯმენტის¹⁶ ძირითადი ასპექტები.

საქართველოს საჯარო მმართველობა უნდა დაეფუძნოს იმ ფასეულობებს, რომლებიც საფუძვლად უდევს თანამედროვე განვითარებული ქვეყნების საჯარო სამსახურის სისტემებს.¹⁷ საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია მოიცავს საჯარო სამსახურის რეფორმის ძირითად ასპექტებს:

საჯარო სამსახურის სისტემა – საჯარო სამსახურის და საჯარო მოხელის არსის აღწერა, საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მონესრიგების სფეროს განსაზღვრა.

საჯარო სამსახურის მართვის, კოორდინაციისა და ზედამხედველობის ცენტრალიზებული სისტემა – საჯარო სამსახურის საბჭოს და საჯარო სამსახურის ბიუროს ორგანიზაციული მოწყობის საკითხები.

კლასიფიკაციის სისტემა – კრიტერიუმები, რომელთა საშუალებით შესაძლებელია საჯარო სამსახურის თანამდებობების სისტემისა და ჰორიზონტალური და ვერტიკალური თანამდებობრივი გადაადგილებების მართვა.

ანაზღაურების სისტემა – ფულადი და არაფულადი ანაზღაურების სქემა, რომელიც შესაბამისობაშია კლასიფიკაციის სისტემასთან. ხელფასის, პრემიის და დანამატის შინაარსის ნათლად განსაზღვრა.

საჯარო სამსახურში მიღება – საჯარო სამსახურში მიღების წესი და პირობები (მათ შორის საკვალიფიკაციო მოთხოვნები, გამოსაცდელი ვადა, ა.შ.).

კარიერის მართვა – ადამიანური რესურსების მართვის მთლიანი ციკლის რეგულაციები – სამსახურში აყვანიდან გათავისუფლებამდე, მათ შორის, შეფასება, თანამდებობრივი გადაადგილება, დანიშნულება, პენსიაზე გასვლის დაგეგმვა და სხვა პროცესები, რომელთა მიზანია საჯარო სამსახურის პოტენციალის გაზრდა ადამიანური რესურსების მართვის თვალსაზრისით.

¹⁴ წინა მონვევის პარლამენტში „გოგორიძის“ და „ბენდუქიძის“ სახელებით ცნობილი პროექტები.

¹⁵ იხ. ლევან იზორია, პაატა ტურავა, საჯარო სამსახურის რეფორმის ძირითადი ასპექტები, საქართველოს განვითარების კვლევითი ინსტიტუტი, თბილისი 2012.

¹⁶ იხ. ლევან იზორია, თანამედროვე სახელმწიფო თანამედროვე ადმინისტრაცია, 2009.

¹⁷ ევროპული გამოცდილების ანალიზი იხ. ქრისტოფ დემკე, ევროპული საჯარო სამსახურები ტრადიციასა და რეფორმას შორის, 2005

საჯარო მოხელეების უფლება-მოვალეობები – საჯარო მოხელის უფლებები და ვალდებულებები. სამსახურიდან გათავისუფლება, აგრეთვე დისციპლინური წარმოება და იურიდიული პასუხისმგებლობა.

სწავლება და კვალიფიკაციის ამაღლება – საჯარო მოხელეების შესაძლებლობების განვითარების სისტემის სამართლებრივი საფუძვლები.

თანაბარი შესაძლებლობები მამაკაცებისა და ქალებისთვის („გენდერული მენისტრინგი“) – თანასწორობის უზრუნველყოფისა და მონიტორინგის საშუალებები (მაგალითად, სამსახურში აყვანისა და დანინაურების პროცესში, ასევე, სამუშაო გარემოსა და გადაწყვეტილებების მიღების თვალსაზრისით).

510 „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი მიღებული იქნა 1997 წელს. 2000 წელს ამოქმედდა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი (სზაკ), რომელიც ანესრიგებს საჯარო მმართველობის განხორციელების საკითხებს. სზაკ-მა სათავე დაუდო თანამედროვე საჯარო მმართველობის ინსტიტუტების დანერგვას საქართველოში. საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის ერთ-ერთი პრობლემა – ძირითადი ცნებებისა და ინსტიტუტების ბუნდოვანობა გამომდინარეობს იმ რეალობიდან, რომ ის არ შესაბამეობა სზაკ-ით დამკვიდრებულ მიდგომებს.

511 სზაკ-ი ანესრიგებს საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესს. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან გამომდინარე, ხელისუფლების თითოეულ შტოს აქვს საკუთარი ფუნქცია. საკანონმდებლო ხელისუფლება ახორციელებს კანონშემოქმედებას, სასამართლო ხელისუფლება – მართლმსაჯულებას, ხოლო აღმასრულებელი ხელისუფლება – საჯარო მმართველობას. საჯარო მმართველობა, როგორც ფუნქცია, არის აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქცია, მაგრამ ის, როგორც დამხმარე ფუნქცია, ასევე, ხორციელდება საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების მიერ, როგორც მათი ძირითადი ფუნქციის განხორციელების ადმინისტრაციული საფუძველი. უფრო მეტიც, საჯარო მმართველობა, როგორც ფუნქცია, აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების მიერ ასეთი უფლებამოსილების დელეგირების საფუძველზე, ასევე, ხორციელდება კერძო პირების (ფიზიკური და იურიდიული პირები) მიერ. სუბიექტი, რომელიც ახორციელებს საჯარო მმართველობას, სზაკ-ის თანახმად, იწოდება ადმინისტრაციულ ორგანოდ.

მოხელის სტატუსის დასაზუსტებლად შესაძლებელია გამოვიყენოთ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიერ ჩამოყალიბებული მიდგომა. ის პირები, რომელთაც არ აკისრიათ საჯარო მმართველობითი ფუნქციები და უფლებამოსილებები, ანუ რომლებიც ახორციელებენ დანე-

სებულების საქმიანობის ტექნიკურ უზრუნველყოფას, ან საჯარო სამსახურის თუ დანესებულების მიზნებთან და ამოცანებთან პირდაპირ დაუკავშირებელ მომსახურებას უნევენ მოქალაქებს ან საჯარო მოსამსახურეებს, არ უნდა მოვაქციოთ მოხელის სტატუსში. საჯარო სამსახურის შესახებ მოქმედი კანონით დადგენილი საჯარო მოსამსახურეთა არსებული კლასიფიკაციით განსაზღვრული დამხმარე და შტატგარეშე მოსამსახურეები არ უნდა მივიჩნიოთ საჯარო მოსამსახურეებად და მათთან შრომითი ურთიერთობები უნდა დარეგულირდეს საქართველოს შრომის კოდექსით.

საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის მოქმედების სფეროს განსაზღვრისათვის აუცილებელია სპეციალური ტერმინის დამკვიდრება. სუბიექტი, რომელიც ახორციელებს საჯარო მმართველობას უნდა მოექცეს „პროფესიული საჯარო მოხელის“ ტერმინის ქვეშ და უნდა განიმარტოს უფრო ვიწროდ, ვიდრე სზაკ-ით განსაზღვრული „ადმინისტრაციული ორგანოს“ ცნებაა (ცალკე უნდა მოწესრიგდეს მმართველობითი ფუნქციის განმახორციელებელი კერძო პირების სტატუსი). აღნიშნულის გათვალისწინებით, **პროფესიული საჯარო მოხელე არის საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი პირი, რომელიც ეწევა პროფესიულ ანაზღაურებად საქმიანობას აღმასრულებელ, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში, აგრეთვე საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში.**

საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი სუბიექტების განსაზღვრისათვის აუცილებელია გავმიჯნოთ აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობების პირები (პარლამენტის წევრები, მინისტრები და მათი მოადგილეები), ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკური თანამდებობის პირები (მერები, გამგებლები) და სასამართლო ხელისუფლების წარმომადგენლები – მოსამართლეები, რომლებიც არ ახორციელებენ საჯარო მმართველობას.

საჯარო მმართველობას (საქმიანობას, რომელიც არის სზაკ-ის მოწესრიგების სფერო) ახორციელებს **პროფესიული საჯარო მოხელე – პირი, რომელიც უვადოდ ინიშნება ან ირჩევა საჯარო მმართველობის განმახორციელებელ საშტატო თანამდებობაზე, თავის სამსახურს ახორციელებს როგორც ძირითად და პროფესიულ საქმიანობას და ამის სანაცვლოდ იღებს შესაბამის ანაზღაურებასა და სამართლებრივ გარანტიებს.**

საჯარო სამსახურის რეფორმის ერთ-ერთ პრობლემურ საკითხს წარმოადგენს საჯარო სამსახურის მოწყობის სისტემებში „პროფესიული საჯარო მო-

ხელისა“ და „სახელშეკრულებო ურთიერთობის“ მოდელებს შორის უპირატესობის დადგენა. საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის პროექტის შემუშავების ეტაპზე განხორციელებული აქტივობების შედეგად გამოვლენილი „პროფესიული საჯარო მოხელის“ ინსტიტუტისადმი აშკარა მხარდაჭერა ემყარება მოსაზრებას, რომ საჯარო სამსახური ეყრდნობა მთელ რიგ პრინციპსა და ღირებულებას (კანონიერება, მიუკერძოებლობა, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი, საერო ხასიათი და ა. შ.), რომლებიც მოითხოვენ საჯარო-სამართლებრივი ვალდებულებებით (ერთგულება, გაფიცვის აკრძალვა) და სამართლებრივი და სოციალური გარანტიებით აღჭურვილ საჯარო მოხელის ინსტიტუტს. ნებისმიერ სახელმწიფო ორგანიზაციაში არსებობს ფუნქციები, რომელთა სრულფასოვნად შესასრულებლად აუცილებელია მოხელის პროფესიული განვითარება და გარკვეული პერიოდის განმავლობაში დაგროვილი სპეციფიური პრაქტიკული ცოდნა და გამოცდილება, რაც ორგანიზაციის მხრიდან სოლიდური ინვესტიციის განხორციელებას საჭიროებს. ორგანიზაციაში უნდა ფუნქციონირებდეს ეფექტიანი ადამიანური რესურსების მართვის სისტემა, რათა, ერთი მხრივ, მოხდეს შესაბამისი მოტივაციის, მაღალი პოტენციალის მქონე მოხელეთა რეკრუტირება, კარიერის მართვა და, მეორე მხრივ, მათი შენარჩუნება საუკეთესო შემთხვევაში იმავე ორგანიზაციაში და უარეს შემთხვევაში საჯარო სამსახურში.

- 514 კლასიკური ბიუროკრატიული მოდელი ემყარება კანონის უზენაესობისა და კომპეტენციების მკაცრი განსაზღვრის პრინციპებს. სახელშეკრულებო მოდელისაგან განსხვავებით, სადაც მოხელეს რესურსების საკუთარი შეხედულებისამებრ განკარგვის და პერსონალის არჩევის ფართო დისკრეტია აქვს, კლასიკურ-ბიუროკრატიულ მოდელში საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობა სამართლებრივი უფლებამოსილებითაა დადგენილი, განანილებული და გაკონტროლებული. ორგანიზაციული მოწყობის თვალსაზრისით შეინიშნება პირამიდის მსგავსი იერარქიული მოწყობა და შიდაორგანიზაციული პროცედურების სტანდარტიზაცია. შრომის მკაცრი განანილება ხასიათდება სპეციალური ცოდნისა და გამოცდილების აუცილებლობით.¹⁸
- 515 საჯარო მოხელის პროფესიული წინსვლა კარიერის პრინციპს ეფუძნება, რომელიც მათი კვალიფიკაციის მუდმივ ამაღლებას ითვალისწინებს. შრომის ანაზღაურება ხდება წინასწარ დადგენილი სარგოს ფარგლებში. პროფესიული საჯარო მოხელე ვალდებულია, მიუკერძოებლად განახორციელოს მმართველობითი ფუნქციები. ერთგულების ვალდებულება გულისხმობს

¹⁸ იხ. ლევან იზორია, თანამედროვე სახელმწიფო თანამედროვე ადმინისტრაცია, გვ. 220., თბილისი 2009.

არა ზემდგომი თანამდებობის პირისადმი, არამედ საჯარო სამსახურისადმი ერთგულებას.

სრულად სახელშეკრულებო მოდელის დამკვიდრების აუცილებელი წინაპირობაა კარგად ფუნქციონირებადი საბაზრო ეკონომიკა, სადაც უზრუნველყოფილია კერძო საკუთრების დაცვა და სახელშეკრულებო ავტონომია, დამოუკიდებელი სასამართლო ხელისუფლება. ტრასფორმაციის პროცესში მყოფი საქართველოსთვის, სადაც ეკონომიკა ბოლომდე არ არის სახელმწიფო რეგულაციისათვის თავისუფალი, ფორმალური ინსტიტუტების ნაცვლად ძლიერია არაფორმალური ურთიერთობები და პატრონაჟი, აღნიშნული მოდელი არის საფრთხის შემცველი.¹⁹

პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტის სტაბილურობა და დაცვის გარანტიები მომხიბვლელს ხდის ამ სფეროს პროფესიონალი კადრებისათვის და წარმოადგენს კერძო სექტორთან კონკურენციის მნიშვნელოვან ელემენტს.

პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტის უარყოფითი მხარეების 516 გათვალისწინებით, რაც ვლინდება საჯარო სამსახურის დროებითი ამოცანების, დამხმარე და ტექნიკური სამუშაოების შესრულების დროს მისი გამოყენების მოუქნელობაში, ასევე, სპეციფიკური პროფესიების მქონე მაღალკვალიფიციური სპეციალისტების სამსახურში მოზიდვის პრობლემაში, აუცილებელია საჯარო სამსახურში ორივე მოდელის (შერეული სისტემის) ერთობლივად დამკვიდრება. საჯარო სამსახური უნდა იყოს კარიერულ პრინციპზე დამყარებული, ანუ ის უნდა ქმნიდეს საჯარო სამსახურის ბირთვის, მაგრამ მის გვერდით უნდა დამკვიდრდეს შტატგარეშე მოსამსახურის ინსტიტუტი, რომელიც სახელშეკრულებო ურთიერთობის ფარგლებში შესაძლებელს გახდის ადამიანების დასაქმებას მათი კვალიფიკაციისა და შესასრულებელი სამუშაოს გათვალისწინებით. თავად კარიერულ სისტემაში უნდა შემოვიდეს ახალი ელემენტები, რომლებიც, მისი კლასიკური გაგების საწინააღმდეგოდ (დახურული სისტემა – მოძრაობა ქვემოდან ზევით), ზედა რგოლებშიც მოგვცემენ შესაძლებლობას გარედან შემოვიყვანოთ კვალიფიციური კადრები.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია შერეულ მოდელს აღიარებს საქართველოს თანამედროვე განვითარებისათვის ყველაზე ოპტიმალურ მიდგომად.

¹⁹ იხ. ლევან იზორია, თანამედროვე სახელმწიფო თანამედროვე ადმინისტრაცია, გვ. 157., თბილისი 2009.

თავი VII. ადგილობრივი თვითმმართველობა

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი	222
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა საქართველოში	223
3. თვითმმართველი ერთეულის სტატუსი	225
4. თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები	228
5. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები	231
6. თვითმმართველი ერთეულის ქონება	235
7. თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი	240
8. თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების სამართლებრივი აქტები	244
9. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობა	245
10. თვითმმართველი ერთეულების ერთობლივი სამსახურები. თვითმმართველ ერთეულთა გაერთიანებები. ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობა	250

CHAPTER VII. LOCAL SELF-GOVERNMENT

1. The Concept of Local Self-Government	222
2. The System of Local Self-Government in Georgia	223
3. The Status of Local Self-Governments	225
4. Legal Power of Local Self-Governments	228
5. Local Self-Government bodies	231
6. Property of Local Self-Governments	235
7. Budget of Local Self-Governments	240
8. Legal Acts Issued by Local Self-Governments and their Officials	244
9. Governmental Control on the Activities of Local Self-Government Bodies	245
10. Joint Services of Local Self-Governments. Joint Activities of Local Self-Governments. Transborder Cooperation	250

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი

- 517 ადგილობრივი თვითმმართველობა არის მოქალაქეთა უფლება და შესაძლებლობა, არჩეული ხელისუფლების ორგანოების მეშვეობით, კანონმდებლობის შესაბამისად, საკუთარი პასუხისმგებლობით მართონ საჯარო საქმეთა მნიშვნელოვანი ნაწილი.
- 518 ქვეყანაში ადგილობრივი ხელისუფლების თვითმმართველობის პრინციპის საფუძველზე განხორციელება **სამართლებრივი სახელმწიფოს და დემოკრატიის პრინციპების რეალიზების უმნიშვნელოვანესი პირობაა**. სახელმწიფოს დემოკრატიული მოწყობის უზრუნველსაყოფად, აუცილებელია იგი „ქვევიდან ზევით“ იყოს აგებული. შესაბამისად, ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემის დემოკრატიულ სანყისებზე ჩამოყალიბებას საერთოეროვნული დემოკრატიის რეალიზებისათვის ფუნდამენტური მნიშვნელობა ენიჭება. სწორედ აღნიშნული მოსაზრებები უდევს საფუძვლად საყოველთაოდ აღიარებულ სუბსიდიარობის პრინციპს, რომლის თანახმად შედარებით მაღალი საფეხურის ხელისუფლებას არ უნდა დაეკისროს იმ ფუნქციების განხორციელება, რომელთა განხორციელება შედარებით დაბალი საფეხურის ხელისუფლებას შეუძლია.
- 519 თვითმმართველობა არის სახელმწიფო მოწყობის კონსტიტუციური პრინციპი. იგი მოითხოვს მმართველობის სისტემის პოლიტიკურ-ადმინისტრაციულ **დეცენტრალიზაციას**, რასაც სხვაგვარად ხელისუფლების ვერტიკალურ დანაწილებასაც უწოდებენ. დეცენტრალიზებული სახელმწიფო იყოფა თვითმმართველ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებად, რომლებიც სახელმწიფო ხელისუფლების მიმართ ადმინისტრაციული ავტონომიით სარგებლობენ.
- 520 ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნებისგან უნდა გაიმიჯნოს **ადგილობრივი მმართველობის** ცნება. ადგილობრივი მმართველობის სისტემა დამახასიათებელია ცენტრალიზებული სახელმწიფოებისთვის. უმთავრესი ნიშანი, რომელიც ადგილობრივი მმართველობისგან ადგილობრივ თვითმმართველობას განასხვავებს, არის ამ უკანასკნელის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების პირველი პირების არჩევითობა ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ. ამის საპირისპიროდ, ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების ხელმძღვანელები სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ ინიშნებიან, რაც ცენტრალური ხელისუფლებისადმი მათ უშუალო ორგანიზაციულ და სამსახურებრივ დაქვემდებარებას განაპირობებს.

ევროპის ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირების 521
ზოგად პრინციპებს განამტკიცებს ევროპის საბჭოს მიერ შემუშავებული
დოკუმენტი – „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია“,
რომელსაც დღეისათვის ევროპის სახელმწიფოთა აბსოლუტური უმრავ-
ლესობა მიერთებული. ქარტია განსაზღვრავს მთელ რიგ სავალდებულო
ნორმებს, რომლებიც სახელმწიფოში ადგილობრივი თვითმმართველობის
პრინციპის რეალიზებას უზრუნველყოფს და რომელთა შესრულება სა-
ვალდებულოა თითოეული ხელმომწერი სახელმწიფოსთვის. საქართველოს
პარლამენტმა „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის“
რატიფიკაცია განახორციელა 2004 წლის 26 ოქტომბერს, რითაც გადაიდგა
მნიშვნელოვანი ნაბიჯი საქართველოში დეცენტრალიზებული მმართველო-
ბის სისტემის ჩამოყალიბებისკენ.

2. ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა საქართველოში

1992 წლიდან 1998 წლამდე საქართველოში მოქმედებდა ადგილობრივი 522
მმართველობის ერთდონიანი სისტემა. რაიონებსა და დიდ ქალაქებში ადგი-
ლობრივ ხელისუფლებას ახორციელებდნენ სახელმწიფოს მეთაურის მიერ
დანიშნული გამგებლები და მერები. შესაბამისად, ადგილობრივი ხელისუფ-
ლების ორგანოები უშუალოდ ექვემდებარებოდნენ ქვეყნის ცენტრალურ
ხელისუფლებას.

1998 წლიდან საქართველოში ამოქმედდა ადგილობრივი ხელისუფლების 523
შერეული სისტემა:

- რაიონებისა და დიდი ქალაქების დონეზე ადგილობრივ ხელისუფლებას
ახორციელებდა ადგილობრივი მმართველობის ორგანოები – გამგებები
და მერიები. რაიონის პირველი პირები – გამგებლები და მერები ინიშნე-
ბოდნენ საქართველოს პრეზიდენტის მიერ და ანგარიშვალდებული იყვნენ
საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე. რაიონის და ქალაქის ხელისუფლება,
არსებითად, შედგებოდა ცენტრალური ხელისუფლების მმართველობის ორ-
განოების ტერიტორიული დანაყოფებისგან (მაგ., რაიონის საფინანსო საქ-
მეთა მართვას უზრუნველყოფდა საფინანსო განყოფილება, რომელიც სა-
ქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ტერიტორიული ორგანო იყო და ა.შ.).
შესაბამისად, ადგილობრივი ხელისუფლება არ სარგებლობდა ადმინისტრა-
ციული ავტონომიით სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისაგან;
- სოფლების, თემების, დაბებისა და მცირე ქალაქების დონეზე ადგილობ-
რივი ხელისუფლება ხორციელდებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის

ორგანოების მიერ. 2006 წლამდე საქართველოში მოქმედებდა დაახლოებით 1000 თვითმმართველი ერთეული. აღნიშნული ერთეულები, მეტწილად შესაბამისი მატერიალური რესურსების არარსებობის გამო, მოკლებული იყო პრაქტიკულ შესაძლებლობას, განეხორციელებინა მათთვის კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილებები. ამ გარემოების გათვალისწინებით, კანონმდებელმა მიიღო გადაწყვეტილება, გაეუქმებინა მცირე თვითმმართველი ერთეულები და ქვეყნის მასშტაბით ადგილობრივი ხელისუფლების ერთდონიანი სისტემა შემოეღო.

524 „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს 2005 წლის 16 დეკემბრის ორგანული კანონით გაუქმდა სოფლის, თემის, დაბისა და მცირე ქალაქის დონის თვითმმართველი ერთეულები. პარალელურად გაუქმდა ადგილობრივი მმართველობის ორგანოები რაიონებისა და დიდი ქალაქების დონეზე. **2006 წლიდან** საქართველოში მოქმედებს თვითმმართველობის პრინციპზე დაფუძნებული ერთდონიანი ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემა, რომელიც, ამჟამად, **76** მუნიციპალიტეტს აერთიანებს. ყოფილი რაიონების, აგრეთვე კონფლიქტურ რეგიონებში არსებული 4 თვითმმართველი თემის (აჭარის თემი აფხაზეთში, ქურთის, ერედვისა და თიღვის თემები ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე) ბაზაზე შეიქმნა **64** მუნიციპალიტეტი, ხოლო დიდი ქალაქების მმართველობის ბაზაზე დაფუძნდა 5 თვითმმართველი ქალაქი – თბილისი, რუსთავი, ქუთაისი, ბათუმი და ფოთი. 2014 წელს დამოუკიდებელ თვითმმართველ ერთეულებად ჩამოყალიბდა დამატებით 7 ქალაქი – ამბროლაური, ახალციხე, გორი, ზუგდიდი, თელავი, მცხეთა და ოზურგეთი (ე.წ. სამხარეო ცენტრები).

525 ამჟამად საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირების სამართლებრივ საფუძვლებს შემდეგი ძირითადი საკანონმდებლო აქტები განსაზღვრავს:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელ სამართლებრივ აქტებს შორის უპირველესი ადგილი საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს **კონსტიტუციას** უკავია. საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი ადგენს იმ უმთავრეს პირობებს, რომლებიც საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპის რეალიზებას უდევს საფუძვლად: „თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ თვითმმართველობის მეშვეობით, სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეუღახავად, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები

ხელს უწყობენ ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებას“. 2010 წელს საქართველოს კონსტიტუციას დამატება სპეციალური მეშვიდე¹ თავი, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივ საფუძვლებსა და ძირითად პრინციპებს შედარებით დეტალურად განსაზღვრავს. მათ შორის განსაკუთრებული აღნიშვნის ღირსია სახელმწიფოს და ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გამიჯვნისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონებისა და ფინანსების დამოუკიდებლობის პრინციპები;

- საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტების იერარქიაში მეორე ადგილი უკავია **„ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიას“**, რომელიც საქართველოს პარლამენტის მიერ, გარკვეული დათქმებით, 2004 წლის 26 ოქტომბერს იქნა რატიფიცირებული;

- ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივი საფუძვლები დეტალურად განისაზღვრება საქართველოს ორგანული კანონით – **„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“**, რომელიც საქართველოს პარლამენტის მიერ 2014 წლის 5 თებერვალს იქნა მიღებული;

- ბოლოს, ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელ ძირითად კანონებს განეკუთვნება – „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, „საქართველოს საგადასახადო კოდექსი“ და მოსაკრებლების სისტემის მარეგულირებელი საკანონმდებლო აქტების პაკეტი. ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები მოწესრიგებულია რამდენიმე ათეული დარგობრივი საკანონმდებლო აქტით.

3. თვითმმართველი ერთეულის სტატუსი

თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილება სახელმწიფოსგან მომ- 526
დინარეობს და, შესაბამისად, ფართო გაგებით, ისინი სახელმწიფოს განუყოფელ ნაწილად გვევლინებიან. თუმცა, მიუხედავად ამისა, თვითმმართველი ერთეულები სახელმწიფოსგან ინსტიტუციურად დამოუკიდებელ და **ადმინისტრაციული თვალსაზრისით ავტონომიურ წარმონაქმნებად** განიხილება. აღნიშნული მიდგომის ნათელი გამოვლინებაა კანონმდებლობაში ტერმინების – სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მუნიციპალური ხელისუფლების, სახელმწიფო სამსახურისა და მუნიციპალური სამსახურის, სახელმწიფო ორგანოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს და ა.შ.

მკაცრი დიფერენციაცია. სახელმწიფო ხელისუფლება და მუნიციპალური (ადგილობრივი თვითმმართველობის) ხელისუფლება არიან ერთმანეთისგან დამოუკიდებელი წარმონაქმნები, რომლებიც ერთობლიობაში საჯარო ხელისუფლებას ქმნიან.

527 ადგილობრივი თვითმმართველობა არის ქვეყნის **აღმასრულებელი ხელისუფლების ნაწილი**. მისი ძირითადი ფუნქცია ადგილობრივ დონეზე საქართველოს კანონმდებლობის აღსრულებაა. თვითმმართველი ერთეული, როგორც წესი, იქმნება და ფუნქციონირებს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმით. იგი თავისი სახელით, თავისი ორგანოების მეშვეობით და თავისი მატერიალური რესურსებით მოქმედებს. თვითმმართველ ერთეულს აქვს საკუთარი, სახელმწიფო კომპეტენციებისგან მკაცრად გამიჯნული უფლებამოსილებები, რომელთაც იგი დამოუკიდებლად და თავისი პასუხისმგებლობით ახორციელებს.

528 თვითმმართველი ერთეულის **ადმინისტრაციული ავტონომია** მოიცავს შემდეგ ძირითად სფეროებს:

- **იურისდიქციული ავტონომია:** თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე ვრცელდება თვითმმართველი ერთეულის იურისდიქცია. თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მათი უფლებამოსილებების ფარგლებში მიღებული სამართლებრივი აქტები სავალდებულოა შესასრულებლად თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე ყველა ფიზიკური და იურიდიული პირისათვის, ყველა საჯარო დაწესებულებისა და მოსამსახურისათვის;

- **ორგანიზაციული ავტონომია:** თვითმმართველი ერთეულის ორგანიზაციული ავტონომია შედარებით სუსტი ბუნებისაა. აღნიშნული პრინციპი არ ზღუდავს სახელმწიფო ხელისუფლების კომპეტენციას, დაადგინოს თვითმმართველი ერთეულების ინსტიტუციური მონაცემების განმსაზღვრელი ზოგადი ნორმები. თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილია, ამგვარი ზოგადი ნორმების ფარგლებში, თავისი შეხედულებისამებრ განსაზღვროს საკუთარი ორგანიზაციული მონაცემები;

- **საკადრო პოლიტიკის ავტონომია:** აღნიშნული პრინციპი მოიცავს თვითმმართველი ერთეულის უფლებას, დამოუკიდებლად გადანაცვლოს კადრების სამსახურში მიღებასთან, სამსახურებრივ წახალისებასთან და სამსახურიდან გათავისუფლებასთან დაკავშირებული საკითხები, მათ შორის, დამოუკიდებლად განსაზღვროს თავისი ორგანოების სამტაგო განრიგი, სამტაგო რიცხოვნობა და მოსამსახურეთა თანამდებობრივი სარგოები. აღნიშნული ავტონომიით თვითმმართველი ერთეულები სარგებლობენ მხოლოდ

საკანონმდებლო აქტებით დადგენილ ფარგლებში. სახელმწიფო ხელისუფლება უფლებამოსილია განსაზღვროს მუნიციპალური სამსახურის ფუნქციონირების საერთო პრინციპები და პირობები;

- **ფინანსური ავტონომია:** ფინანსური ავტონომია გულისხმობს თვითმმართველი ერთეულის უფლებას, კანონმდებლობით დადგენილ ფარგლებში, დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით მოანესრიგოს თავისი საქმიანობის ფინანსური მხარე. აღნიშნული უფლება მოიცავს საბიუჯეტო შემოსულობებისა და ხარჯების დაგეგმვის თავისუფლებას. ფინანსური ავტონომიის პრინციპი გამორიცხავს ხელისუფლების სხვა რგოლების პირდაპირი ფორმით ჩარევას თვითმმართველი ერთეულის საფინანსო კომპეტენციებში. ფინანსური ავტონომია აგრეთვე გულისხმობს თვითმმართველი ერთეულის უფლებას, კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში დამოუკიდებლად შემოიღოს ადგილობრივი გადასახადები, მოსაკრებლები და საზოგადოებრივი მომსახურების ტარიფები, აგრეთვე დაადგინოს მათი განაკვეთები;

- **სამართალშემოქმედებითი ავტონომია:** თვითმმართველი ერთეულის უფლება, საკუთარი სამართლებრივი აქტებით მოანესრიგოს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები თვითმმართველობის პრინციპის რეალიზების აუცილებელი და თავისთავადი პირობაა. თვითმმართველი ერთეულის სამართალშემოქმედებითი ავტონომიის პრინციპი არ ზღუდავს სახელმწიფო ხელისუფლების უფლებას, კანონმდებლობით დაადგინოს სამართლებრივი აქტების ერთიანი სისტემა და განსაზღვროს სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის ერთიანი წესები.

საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, თვითმმართველი ერთეული – 529 მუნიციპალიტეტი არის **საჯარო სამართლის იურიდიული პირი** (საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, მ. 1509; ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 2/2). მას აქვს საკუთარი ქონება და ბიუჯეტი. მუნიციპალიტეტს შეიძლება ჰქონდეს გერბი, დროშა და სხვა სიმბოლოები, რომლებსაც საქართველოს პრეზიდენტთან არსებული ჰერალდიკური კომისიის თანხმობით ადგენს მუნიციპალიტეტის საკრებულო (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 8).

მუნიციპალიტეტის კატეგორიებია თვითმმართველი ქალაქი და თვითმმართველი თემი. თვითმმართველი თემი აერთიანებს ორ ან მეტ დასახლებას (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 3).

დასახლებას ან დასახლებათა ერთობლიობას თვითმმართველი ერთეულის 531 **სტატუსს ანიჭებს** საქართველოს პარლამენტი საქართველოს მთავრობის

ნარდგინებით. პარლამენტის გადაწყვეტილება თვითმმართველი ერთეულის შექმნის, გაუქმების ან მისი საზღვრების შეცვლის თაობაზე ფორმდება პარლამენტის დადგენილებით. მუნიციპალიტეტის შექმნისა და გაუქმების საფუძველია: ა) ორი ან მეტი ურთიერთმოსაზღვრე თვითმმართველი ერთეულის გაერთიანება ერთ თვითმმართველ ერთეულად; ბ) თვითმმართველი ერთეულის გაყოფა ორ ან მეტ თვითმმართველ ერთეულად (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მმ. 10, 11).

4. თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები

- 532 **„ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია“** ერთმანეთისგან განასხვავებს თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებათა ორ ძირითად კატეგორიას: საკუთარ უფლებამოსილებებს და დელეგირებულ უფლებამოსილებებს (ქარტია, მ. 4). ქარტიის თანახმად, თვითმმართველი ერთეულის ძირითადი კომპეტენციები უნდა განისაზღვროს შესაბამისი სახელმწიფოს კონსტიტუციით ან კანონით. ამასთან, თვითმმართველი ერთეულისთვის კონსტიტუციით და კანონით მინიჭებული უფლებამოსილებები უნდა იყოს სრული და ექსკლუზიური (ქარტია, მ. 4/4). თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილებები მოიცავს მის ე.წ. ნებაყოფლობით უფლებამოსილებებსაც: თვითმმართველობის ორგანოები უფლებამოსილია განახორციელონ ნებისმიერი საქმიანობა, რომელიც არ გამოირიცხება მათი კომპეტენციიდან ან რომლის განხორციელების განსაკუთრებული უფლებამოსილება მინიჭებული არა აქვს ხელისუფლების რომელიმე სხვა ორგანოს (ქარტია, მ. 4/3). თვითმმართველი ერთეულის უმნიშვნელოვანეს ფუნქციად ადგილობრივი სოციალური და ეკონომიკური ინფრასტრუქტურის განვითარება და მოსახლეობისთვის საზოგადოებრივი და კომუნალური მომსახურების განწევა განისაზღვრება. „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია“ უშვებს თვითმმართველ ერთეულებზე სხვა სახელისუფლებო რგოლების უფლებამოსილებათა დელეგირების შესაძლებლობას (ქარტია, მ. 4/5). ამასთან, დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებისას, თვითმმართველი ერთეული უნდა სარგებლობდეს ფართო დისკრეციით მადელეგირებელი ორგანოს მითითებების ფარგლებში, რამაც მას საშუალება უნდა მისცეს, დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელება ადგილობრივ პირობებსა და მოთხოვნებს მიუსადაგოს.
- 533 მუნიციპალიტეტს აქვს **ორი სახის უფლებამოსილებები**: ა) საკუთარი უფლებამოსილებები; ბ) დელეგირებული უფლებამოსილებები.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ განამტკიცებს მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებების უნივერსალობის პრინციპს. კერძოდ, მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია „საკუთარი ინიციატივით გადაწყვიტოს ნებისმიერი საკითხი, რომლის გადაწყვეტაც საქართველოს კანონმდებლობით არ არის ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილება და აკრძალული არ არის კანონით“ (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 16/4). „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მე-16 მუხლით განისაზღვრება მუნიციპალიტეტის ექსკლუზიური საკუთარი უფლებამოსილებები. მუნიციპალიტეტის ძირითადი საკუთარი უფლებამოსილებებია:

- მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის დამტკიცება; ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და კანონით გათვალისწინებული ზღვრული ოდენობების ფარგლებში მათი განაკვეთების დადგენა; ადგილობრივი მოსაკრებლების ამოღება;
- მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების (მათ შორის ბუნებრივი რესურსების) მართვა და განკარგვა;
- მუნიციპალიტეტის სივრცითი მოწყობა; მშენებლობის ნებართვების გაცემა და მშენებლობაზე ზედამხედველობა;
- მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის კეთილმოწყობა; ტერიტორიის დასუფთავება, გამწვანება და გარე განათების უზრუნველყოფა; მყარი საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვება და გატანა; სასაფლაოების მოწყობა და მოვლა-პატრონობა;
- სოფლებში წყალმომარაგების უზრუნველყოფა;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების მართვა და ამ გზებზე საგზაო მოძრაობის ორგანიზება; ავტოსატრანსპორტო საშუალებების პარკირების ადგილებით უზრუნველყოფა და შესაბამისი წესების რეგულირება;
- მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვის გაცემა; მუნიციპალური ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება;
- გარე რეკლამის განთავსების, გარე ვაჭრობის, გამოფენების, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირება;
- სკოლამდელი და სკოლისგარეშე აღზრდის უზრუნველყოფა;
- ადგილობრივი კულტურული ობიექტების (ადგილობრივი მნიშვნელობის ბიბლიოთეკების, მუზეუმების, თეატრების და ა.შ.) მართვა;
- უსახლკაროთა რეგისტრაცია და თავშესაფრით უზრუნველყოფა;
- შეკრებებისა და მანიფესტაციების გამართვასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება;

- მუნიციპალიტეტის საზღვრებში არსებული გეოგრაფიული ობიექტების (მათ შორის ქუჩების, მოედნების და ა.შ.) სახელდება.

535 ორგანული კანონით დადგენილი საკუთარი უფლებამოსილებები **ექსკლუზიური უფლებამოსილებებია**. მუნიციპალიტეტი მათ ახორციელებს დამოუკიდებლად და თავისი პასუხისმგებლობით. დაუშვებელია სახელმწიფო ორგანოების მიერ იმ უფლებამოსილებათა განხორციელება, რომლებიც ორგანული კანონით თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ უფლებამოსილებებად არის გამოცხადებული. გარდა ამისა, კოდექსის თანახმად, საკუთარი უფლებამოსილების მოცულობა და განხორციელების წესი შეიძლება განისაზღვროს მხოლოდ საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც კოდექსი პირდაპირ მიუთითებს საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელების რეგულირების შესაძლებლობაზე (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 16/1).

536 მუნიციპალიტეტის **დელეგირებული უფლებამოსილებები** არის სახელმწიფოს ან ავტონომიური რესპუბლიკის მიერ მუნიციპალიტეტისთვის აღსასრულებლად გადაცემული უფლებამოსილებები. კომპეტენციის დელეგირება შეიძლება განხორციელდეს საკანონმდებლო აქტის ან ხელშეკრულების საფუძველზე, მუნიციპალიტეტისთვის შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 17/2). ხელშეკრულებით უფლებამოსილების დელეგირების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს, შესაბამისად, საქართველოს ან ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა, ხოლო ხელშეკრულება იდება მუნიციპალიტეტსა და შესაბამის სამინისტროს შორის. ხელშეკრულებას მუნიციპალიტეტის სახელით ხელს აწერს გამგებელი (მერი) და ამტკიცებს საკრებულო სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. მუნიციპალიტეტი დელეგირებულ უფლებამოსილებებს ახორციელებს მადელეგირებელი ორგანოს მითითებების შესაბამისად. თუმცა, აღნიშნული მითითებებისა და საქართველოს კანონმდებლობის ფარგლებში, დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისას თვითმმართველობის ორგანოები გადაწყვეტილებებს იღებს დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით, ადგილობრივ პირობებთან მისადაგებით. მუნიციპალიტეტის მიერ დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში მიღებული სამართლებრივი აქტების გაუქმება დასაშვებია მხოლოდ სახელმწიფო ზედამხედველობის წესით ან სასამართლო გადანყვეტილებით. უფლებამოსილების დელეგირებისას, იმავე აქტით უნდა განისაზღვროს სამინისტრო, რომელიც დელეგირებული უფლებამო-

სიღებების განხორციელებას ზედამხედველობას გაუწევს (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 17).

ქვეყნის ტერიტორიის თანაბარი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მიზნით, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებს უფლება აქვს, მუნიციპალიტეტის როგორც დელეგირებული, ისე საკუთარი უფლებამოსილებების სფეროში შესაბამისი ნორმატიული აქტით დაადგინოს **სახელმწიფო სტანდარტები და ტექნიკური რეგლამენტები** (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 18).

5. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები

სხვადასხვა სახელმწიფოში ადგილობრივი თვითმმართველობის განსხვავებული ინსტიტუციური მოდელები ფუნქციონირებს. **„ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია“** ნებისმიერი თვითმმართველი ერთეულის აუცილებელ ატრიბუტად განიხილავს საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი არჩევნების საფუძველზე არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოს არსებობას (ქარტია, მ. 3/2). როგორი ინსტიტუციური მოწყობითაც არ უნდა ხასიათდებოდეს თვითმმართველი ერთეული, წარმომადგენლობითი ორგანო მის საქმიანობაში ყოველთვის წამყვან როლს უნდა ასრულებდეს. თვითმმართველი ერთეულის ინსტიტუციური მოწყობის კიდევ ერთ დამახასიათებელ ნიშანია მისი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მიერ განხორციელებული ხელისუფლების ერთიანობა. ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე არ მოქმედებს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, რომელიც ეროვნულ დონეზე დემოკრატიის აუცილებელ ატრიბუტად განიხილება. არაერთ სახელმწიფოში თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები არავითარი ფორმით არ არის გამიჯნული ერთმანეთისგან. ხშირად, წარმომადგენლობითი ორგანოს პირველი პირი იმავდროულად გვევლინება თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელადაც, რომელიც აღმასრულებელ კომპეტენციებს მის უშუალო დაქვემდებარებაში მომუშავე აღმასრულებელი მოხელეებით დაკომპლექტებული აპარატის (ადმინისტრაციის) მეშვეობით ახორციელებს. როგორც აღინიშნა, თვითმმართველი ერთეული სარგებლობს ორგანიზაციული ავტონომიით, რაც ნიშნავს, რომ იგი, კანონმდებლობით დადგენილ ფარგლებში, სარგებლობს საერთო დამოუკიდებლობით თავისი ინსტიტუციური მოწყობის განსაზღვრისას.

- 539 საქართველოში თვითმმართველი ერთეულის მართვას უზრუნველყოფს წარმომადგენლობითი ორგანო – საკრებულო და აღმასრულებელი ორგანო – გამგებელი (მერი).
- 540 საკრებულო შედგება თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე მცხოვრებ საქართველოს მოქალაქეთა მიერ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით, 4 წლის ვადით არჩეული წევრებისაგან: ა) ქ. თბილისის საკრებულო აერთიანებს პროპორციული წესით არჩეულ 25 და მაჟორიტარული წესით არჩეულ 25 წევრს; ბ) ქალაქების – ქუთაისის, რუსთავისა და ბათუმის საკრებულოები აერთიანებს შესაბამის ქალაქში პროპორციული სისტემის საფუძველზე არჩეულ 15 და მაჟორიტარული წესით არჩეულ 10 წევრს; გ) სხვა ქალაქების საკრებულოები აერთიანებს შესაბამის ქალაქში პროპორციული სისტემის საფუძველზე არჩეულ 10 და მაჟორიტარული წესით არჩეულ 5 წევრს; დ) თვითმმართველი თემის საკრებულო აერთიანებს მუნიციპალიტეტის მთელ ტერიტორიაზე პროპორციული სისტემის საფუძველზე არჩეულ 15 და მუნიციპალიტეტში შემავალი ყოველი თემიდან და ქალაქიდან მაჟორიტარული წესით არჩეულ თითო წევრს (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მ. 140).
- 541 საკრებულოს თანამდებობის პირები არიან საკრებულოს თავმჯდომარე, საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილეები, საკრებულოს კომისიებისა და ფრაქციების თავმჯდომარეები. საკრებულოს სტრუქტურა მოიცავს საკრებულოს ბიუროს, საკრებულოს კომისიებს, საკრებულოს ფრაქციებს და საკრებულოს დროებით სამუშაო ჯგუფებს. საკრებულოს ბიურო შედგება საკრებულოს თავმჯდომარის, თავმჯდომარის მოადგილის, კომისიებისა და ფრაქციების თავმჯდომარეებისაგან. ბიუროს ძირითადი ფუნქციებია საკრებულოს საქმიანობის დაგეგმვისა და საკრებულოს კომისიებისა და დროებითი სამუშაო ჯგუფების მუშაობის კოორდინაციის უზრუნველყოფა. საკრებულოს კომისიები იქმნება საკრებულოში საკითხების წინასწარი მომზადების, გადაწყვეტილებათა შესრულებისათვის ხელის შეწყობის, აგრეთვე გამგეობის (მერიის) და მისი სტრუქტურული ერთეულების კონტროლის მიზნით. საკრებულოში შეიძლება შეიქმნას არაუმეტეს 5 კომისიისა (ქ. თბილისში – არაუმეტეს 11 კომისიისა). დროებითი სამუშაო ჯგუფი იქმნება ცალკეულ საკითხთა შესწავლის მიზნით, არაუმეტეს 6 თვის უფლებამოსილების ვადით. საკრებულოს ფრაქცია არის საკრებულოს არანაკლებ 3 წევრის ნებაყოფლობითი გაერთიანება (აღგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 27-32).

საკრებულოს წევრი არის მუნიციპალიტეტის მთელი მოსახლეობის წარმო- 542
მადგენელი. საკრებულოს წევრის უფლებამოსილება იწყება მისი უფლება-
მოსილების ცნობის დღიდან და მთავრდება ახალარჩეული საკრებულოს
პირველი შეკრებისთანავე ან ამ წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შენ-
ყვეტისას. საკრებულოს წევრები უფლებამოსილებას ახორციელებენ სამ-
სახურებრივი საქმიანობისაგან მოუწყვეტლად და უსასყიდლოდ. ანაზღა-
ურებადია მხოლოდ საკრებულოს თანამდებობის პირების – საკრებულოს
თავმჯდომარის, საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილის, საკრებულოს
კომისიებისა და ფრაქციების თავმჯდომარეების საქმიანობა. საკრებულოს
წევრი სარგებლობს თავისუფალი მანდატით (ადგ. თვითმმართველობის კო-
დექსი, მმ. 40, 41).

საკრებულოს საქმიანობის ორგანიზაციულ უზრუნველყოფას ახორცი- 543
ელებს **საკრებულოს აპარატი**, რომლის სტრუქტურას და უფლებამოსი-
ლებებს განსაზღვრავს საკრებულო. საკრებულოს აპარატის უფროსს და
აპარატის მოსამსახურეებს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან
ათავისუფლებს საკრებულოს თავმჯდომარე (ადგ. თვითმმართველობის
კოდექსი, მ. 31).

საკრებულო ახორციელებს წარმომადგენლობითი ორგანოებისთვის დამა- 544
ხასიათებელ უფლებამოსილებებს: საკრებულო იღებს ნორმატიულ აქტებს
და შესაბამისად, განსაზღვრავს თვითმმართველი ერთეულის განვითარე-
ბის მიმართულებებს; იგი უფლებამოსილია განსაზღვროს თვითმმართველი
ერთეულის საქმიანობის საფინანსო-ეკონომიკური საფუძვლები – განიხი-
ლოს და მიიღოს თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი, დაადგინოს თვითმ-
მართველი ერთეულის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმები და
პროგრამები, შემოიღოს ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები,
დაადგინოს საზოგადოებრივი მომსახურების ტარიფები, დაადგინოს მუნი-
ციპალიტეტის ქონების მართვისა და განკარგვის წესები, განახორციელოს
კონტროლი აღმასრულებელი ორგანოს საქმიანობაზე და ა.შ.

საკრებულოს სხდომები იმართება თვეში ერთხელ მაინც. საკრებულოს 545
სხდომა უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება საკრებულოს სრული შემადგენ-
ლობის ნახევარზე მეტი. საკრებულოს სხდომები ღიაა. საკრებულოს სხდო-
მა შეიძლება დახურულად გამოცხადდეს საკრებულოს განკარგულებით
მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ სხდომაზე განსახილველ საკითხთან დაკავში-
რებული მონაცემების გახმაურება აკრძალული ან შეზღუდულია კანონით
(ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 26).

- 546 მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო და უმაღლესი თანამდებობის პირია თვითმმართველ თემში **გამგებელი**, ხოლო თვითმმართველ ქალაქში – **მერი**. გამგებელი (მერი) არის გამგეობის (მერიის) ერთპიროვნული ხელმძღვანელი. იგი ანგარიშვალდებულია საკრებულოს წინაშე (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 48/2).
- 547 გამგებელი (მერი) **აირჩევა 4** წლის ვადით, პირდაპირი არჩევნებით, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით. მიუხედავად პირდაპირი არჩევნის წესისა, საკრებულო უფლებამოსილია ორი მესამედის უმრავლესობით **უნდობლობა გამოუცხადოს** პირდაპირი დემოკრატიული მანდატით აღჭურვილ გამგებელს (მერს) (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მმ. 49, 51).
- 548 **გამგეობის (მერიის) სტრუქტურა** მოიცავს გამგეობის (მერიის) სტრუქტურულ ერთეულებს. გამგეობის (მერიის) და მისი სტრუქტურული ერთეულების დებულებებს გამგებლის (მერის) წარდგინებით ამტკიცებს საკრებულო (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, V თავი).
- 549 გამგებელი (მერი) უფლებამოსილია მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ ერთეულში დანიშნოს თავისი **წარმომადგენელი**, რომლის უფლებამოსილება განისაზღვრება გამგეობის (მერიის) დებულებით (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 54/2).
- 550 სხვა თვითმმართველი ერთეულებისგან განსხვავებით, **ქ. თბილისის მერია** არის არა თვითმმართველობის ორგანო, არამედ თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოთა – მერის, მთავრობის, მერიის სამსახურებისა და ქალაქის რაიონების გამგეობების სისტემა. მთავრობა შედგება მერის, მერის მოადგილეების, ქ. თბილისის საქალაქო სამსახურების ხელმძღვანელებისა და ქალაქის რაიონების გამგებლებისგან (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, IX თავი).
- 551 **თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების უფლებამოსილებები კანონმდებლობით მკაფიოდაა ერთმანეთისგან გამიჯნული**. საკრებულო არის თვითმმართველი ერთეულის ერთადერთი ორგანო, რომელსაც ნორმატიული აქტების გამოცემის უფლებამოსილება აქვს მინიჭებული. შესაბამისად, მხოლოდ საკრებულოა უფლებამოსილი, დაადგინოს მუდმივი ან დროებითი და მრავალჯერადი გამოყენების სამართლებრივი ნორმები. ამის საპირისპიროდ, აღმასრულებელ ორგანოს მხოლოდ ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტების გამოცემის და, შესაბამისად, ერთჯერადი ხასიათის ურთიერთობების მოწესრიგების პრეროგატივით სარგებლობს.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის ძალით, საქართველოში მოქმედებს **საჯარო სამსახურის ერთიანი სისტემა**, რომელიც მუნიციპალურ საჯარო სამსახურსაც მოიცავს. საჯარო სამსახურის ერთიანი სისტემის არსებობა ემსახურება ქვეყნის მასშტაბით საჯარო სამსახურის ერთიანი პოლიტიკის განსაზღვრას და არ ეწინააღმდეგება საკადრო პოლიტიკის სფეროში თვითმმართველი ერთეულის ავტონომიის პრინციპს. 552

6. თვითმმართველი ერთეულის ქონება

თვითმმართველ ერთეულს აქვს **საკუთარი ქონება**. ქონებაზე საკუთრების უფლების განხორციელებისას თვითმმართველი ერთეული დამოუკიდებელია. მუნიციპალიტეტის ორგანოები ქონებრივ უფლებებს ახორციელებს მუნიციპალიტეტის სახელით. ქონებრივი უფლებების განხორციელებისას, ისინი ვალდებული არიან დაიცვან მუნიციპალიტეტის, როგორც მესაკუთრის, კანონიერი ინტერესები. მუნიციპალიტეტის ქონებაზე ქონებრივი უფლებების განხორციელების შედეგად შემოსული თანხები ირიცხება მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში (აღგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მმ. 109, 128). 553

მუნიციპალიტეტის ქონებას განეკუთვნება: ა) მისთვის კანონით მიკუთვნებული ქონება; ბ) სახელმწიფოს მიერ მუნიციპალიტეტისთვის საკუთრებაში გადაცემული ქონება; გ) ავტონომიური რესპუბლიკის მიერ შესაბამისი მუნიციპალიტეტისთვის საკუთრებაში გადაცემული ქონება; დ) მუნიციპალიტეტის მიერ საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად შექმნილი, შეძენილი ან რეგისტრირებული ქონება. მუნიციპალიტეტის ქონება შეიძლება მდებარეობდეს როგორც მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე, ისე მისი ფარგლების გარეთ (აღგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 106). 554

მუნიციპალიტეტს ადგილობრივი თვითმმართველობის **კოდექსით მიკუთვნიებული** აქვს შემდეგი ქონება (აღგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 107): 555

ა) ადგილობრივი მნიშვნელობის გზები და მათი ნაწილები, ქუჩები, მიწისქვეშა და მიწისზედა გადასასვლელები, ტროტუარები, შუქნიშნები, გარე განათების კონსტრუქციები, მოედნები, სკვერები, ბულვარები, შადრევნები, პარკები, მწვანე ნარგავები და ნაპირსამაგრი ნაგებობები;

ბ) არასასოფლო-სამეურნეო და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, გარდა კერძო საკუთრებაში არსებული მიწისა, სახელმწიფო ქონებაზე და სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით არსებულ ქონებაზე დამაგრებული მიწებისა, აგრეთვე მიწისა, რომელიც ექვემდებარება ზემოაღნიშნულ ქონებაზე დამაგრებას;

გ) მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებულ ობიექტებზე დამაგრებული მიწა;

დ) ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყისა და წყლის რესურსები (შენიშვნა: კანონმდებლობით გასამიჯნია სახელმწიფო და ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყისა და წყლის რესურსები. ამგვარი გამიჯვნის უზრუნველყოფამდე, მუნიციპალიტეტი მოკლებულია შესაძლებლობას, თავის საკუთრებაში დაარეგისტრიროს აღნიშნული ბუნებრივი რესურსები);

ე) სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, გარდა შემდეგი მიწისა: კერძო საკუთრებაში არსებული და სახელმწიფო საკუთრებად რეგისტრირებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, მათ შორის, საძოვრები; მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული დაურეგისტრირებელი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა; პირუტყვის გადასარეკი ტრასები; 500 მეტრი სიგრძის სასაზღვრო ზოლში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა; სახელმწიფო ნაკრძალების, ბუნების ძეგლების, ეროვნული პარკებისა და აღკვეთილების მიწები; სახელმწიფო მნიშვნელობის ისტორიის, კულტურის, ბუნებისა და საკულტო-რელიგიური ძეგლებისათვის განკუთვნილი მიწები; სახელმწიფო და ა.რ. ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი დაწესებულებებისა და სსიპ-ებისთვის უზუფრუქტის ფორმით, სარგებლობის უფლებით გადაცემული მიწები; სახელმწიფო ტყის ფონდის მიწა; სახელმწიფო წყლის ფონდის მიწა (მუნიციპალიტეტს მის ტერიტორიაზე არსებულ დაურეგისტრირებელ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთზე საკუთრების უფლება წარმოეშობა მარეგისტრირებელი ორგანოსთვის დადგენილი წესით მიმართვისა და ქონების რეგისტრაციის საფუძველზე. ამასთან, თუ ერთი და იმავე მიწის ნაკვეთის ან მისი ნაწილის დარეგისტრირების თაობაზე მარეგისტრირებელ ორგანოს განცხადებით მიმართავენ მუნიციპალიტეტი და სახელმწიფო, დაკმაყოფილდება უფრო ადრე რეგისტრირებული განცხადება, ხოლო ერთსა და იმავე დღეს მიმართვისას – მუნიციპალიტეტის განცხადება).

556 სახელმწიფო ქონების მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში გადაცემის წესს ადგენს „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“. მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ქონებას სახელმწიფო მუნიციპალიტეტს საკუთრებაში გადასცემს უსასყიდლოდ. ქონებას მუნიციპალიტეტს საკუთრებაში გადასცემს ქონების მმართველი გამგებლის (მერის) დასაბუთებული მოთხოვნის საფუძველზე. ქონების მმართველი იღებს დასაბუთებულ გადაწყვეტილებას და პასუხს წერილობით აცნობებს გამგებელს (მერს) მოთხოვნის წარდგენიდან 45 დღის ვადა-

ში. ამასთან, თუ ქონების მმართველის გადაწყვეტილება ეხება ძირითადი (განუსხვისებელი) უძრავი ქონების გადაცემას, იგი მიღებიდან 10 დღის ვადაში დასამტკიცებლად გადაეცემა საქართველოს მთავრობას. თუ მთავრობამ 45 დღის ვადაში არ მიიღო გადაწყვეტილება, ქონება მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში გადაეცემა ჩაითვლება. კოდექსი ადგენს, რომ თუ ქონება ერთზე მეტი მუნიციპალიტეტის მიერ გამოყენებას ექვემდებარება, იგი საკუთრებაში გადაეცემა იმ მუნიციპალიტეტს, რომლის ტერიტორიაზეც მდებარეობს. ამგვარი ქონების გამოყენებისა და მოვლა-პატრონობის წესები განისაზღვრება შესაბამის მუნიციპალიტეტებს შორის ხელმოწერილი ხელშეკრულებით. მუნიციპალიტეტისთვის საკუთრებაში გადაცემული ქონება რეგისტრირდება საჯარო რეესტრში, ქონების გადაცემიდან 60 დღის ვადაში (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 113).

კოდექსი ითვალისწინებს მუნიციპალიტეტის მიერ მის საკუთრებაში არსებულ 557
ქონების, გარდა ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონებისა, დასაბუთებული მიმართვის საფუძველზე, **სახელმწიფოსთვის უსასყიდლოდ საკუთრებაში გადაცემის** შესაძლებლობას. წარდგენილ მოთხოვნაზე დასაბუთებულ დადებით ან უარყოფით გადაწყვეტილებას იღებს მუნიციპალიტეტის საკრებულო. პასუხი წერილობით ეცნობება მოთხოვნის წარმდგენს არაუგვიანეს 45 დღისა. თუ მუნიციპალიტეტის საკრებულომ ამ ვადაში არ მიიღო გადაწყვეტილება, ქონება სახელმწიფო საკუთრებაში გადაეცემა ჩაითვლება და სახელმწიფო საკუთრებად დარეგისტრირდება (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 108).

თვითმმართველი ერთეულის ქონება იყოფა **ორ კატეგორიად**: ძირითად 558
(განუსხვისებელ) ქონებად და დამატებით ქონებად. სახელმწიფოს მიერ თვითმმართველი ერთეულისათვის გადასაცემი ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების სახეობების ნუსხას ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა. თვითმმართველი ერთეულის ძირითადი ქონების გასხვისება შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მან დაკარგა თავისი ფუნქციური დანიშნულება. გადაწყვეტილებას მუნიციპალიტეტის ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების გასხვისების შესახებ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანხმობით იღებს მუნიციპალიტეტის გამგებელი (მერი). საკრებულოს შესაბამისი გადაწყვეტილება მიიღება სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის უმრავლესობით (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 106).

მუნიციპალიტეტის მიერ საკუთარი **ქონების პრივატიზების, სარგებლობისა და მართვის უფლებით გადაცემის** წესი დადგენილია „ადგილობრივი 559

თვითმმართველობის კოდექსით“. კოდექსის თანახმად, მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზების, სარგებლობის ან მართვის უფლებით გადაცემის წესებს, ქონების პრივატიზებისას სანჯისი საპრივატიზებო საფასურის, ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემისას ქირის საფასურის და ქირის სანჯისი საფასურის განსაზღვრის, აგრეთვე ანგარიშსწორების წესებს კოდექსის შესაბამისად ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 115).

- 560 მუნიციპალიტეტის ქონების **პრივატიზებისას** (გარდა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის პრივატიზებისა), ქონების შემძენი შეიძლება იყოს ფიზიკური ან კერძო სამართლის იურიდიული პირი ან ასეთ პირთა გაერთიანება, რომლის ქონებაში მუნიციპალიტეტის ან სახელმწიფოს მონაწილეობის წილი 25 პროცენტზე ნაკლებია (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 117).
- 561 მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზება ხორციელდება საჯარო ან ელექტრონული **აუქციონის** ფორმით. აუქციონი შეიძლება გამოცხადდეს პირობებით ან პირობების გარეშე. პირობების გარეშე ჩატარებული აუქციონის საფუძველზე, საკუთრების ან სარგებლობის უფლება მიენიჭება პირს, რომელიც მუნიციპალიტეტს ყველაზე მაღალ ფასს შესთავაზებს. პირობებიანი აუქციონის შემთხვევაში, უპირატესობა მიენიჭება პირს, რომელიც აიღებს გამოცხადებული პირობების დაკმაყოფილების ვალდებულებას და, ამასთან, მუნიციპალიტეტს ყველაზე მაღალ ფასს შესთავაზებს (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მმ. 118-120).
- 562 მუნიციპალიტეტის ქონების **სარგებლობის უფლებით გადაცემისას**, შესაძლებელია საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით გათვალისწინებული სხვადასხვა ფორმის გამოყენება, როგორცაა აღნაგობა, უზუფრუქტი, ქირავნობა, იჯარა, თხოვება და სხვ. ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ ხელშეკრულება იდება მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელ ორგანოსა და დაინტერესებულ პირს შორის. აღმასრულებელი ორგანოს გადანყვეტილება ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ უთანაბრდება ხელშეკრულებას დაინტერესებული პირის მიერ მისი გაცნობისთანავე. მუნიციპალიტეტის ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემა ხორციელდება აუქციონის ფორმით ან პირდაპირი განკარგვის წესით. შესაბამის გადანყვეტილებას მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო იღებს საკრებულოს თანხმობით. პირდაპირი განკარგვის წესით მუნიციპალიტეტის ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემა შეიძლება სასყიდ-

ლით ან უსასყიდლოდ, პირობებით ან უპირობოდ. ქონების სარგებლობის უფლებით უსასყიდლოდ გადაცემა დასაშვებია არაუმეტეს 2 წლის ვადით (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 122).

მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო საკრებულოს თანხმობით **563** უფლებამოსილია ქონება **უსასყიდლო აღნაგობის, უსასყიდლო უზუფრუქტისა და თხოვების** ფორმით, აუქციონის გარეშე გადასცეს სახელმწიფოს და ავტონომიური რესპუბლიკის ორგანოებს, სხვა მუნიციპალიტეტებს, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს, მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირებს და მუნიციპალიტეტის ასპროცენტის ნილობრივი მონაწილეობით მოქმედ საწარმოებს (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 122/6).

სახელმწიფო მუნიციპალიტეტს სარგებლობაში გადასცემს **დელეგირებული 564 უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ქონებას**. აღნიშნული ქონებით სარგებლობის პირობები განისაზღვრება ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ ხელშეკრულებით (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 123).

მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებულ **არამატერიალურ ქონებრივ 565 სიკეთეს** მიეკუთვნება წილები და აქციები, აგრეთვე ყველა მოთხოვნა და უფლება. მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია საკუთარი ქონების ბაზაზე, „მეწარმეთა შესახებ“ კანონის შესაბამისად, დააფუძნოს სააქციო საზოგადოება და შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება, ხოლო „საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის“ შესაბამისად – არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი. მუნიციპალიტეტის მიერ წილებისა და აქციების განკარგვა შესაძლებელია პრივატიზების ან მართვის უფლებით გადაცემის ფორმით. წილებისა და აქციების მართვის უფლებით გადაცემა ხორციელდება აუქციონის საფუძველზე. მუნიციპალიტეტის ნილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოს პარტნიორის (აქციონერის) უფლებამოსილებას ახორციელებს მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მმ. 124-127).

ამჟამად **მუნიციპალიტეტებს საკუთრებაში აქვთ ადგილობრივი მნიშვნე- 566 ლობის სახელმწიფო ქონების მცირე ნაწილი**. მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებულ ქონებას, ძირითადად, განეკუთვნება ადმინისტრაციული შენობა-ნაგებობები, კულტურის ობიექტები, ადგილობრივი მნიშვნელობის გზები, ხიდები, გვირაბები, ქუჩები, მიწისქვეშა გადასასვლელები, ტროტუარები, შუქნიშნები, გარე განათების კონსტრუქციები, მოედნები, სკვერები,

ბულვარები, შადრევნები, პარკები, მწვანე ნარგავები, ნაპირსამაგრი ნაგებობები და სხვ.

7. თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი

- 567 თვითმმართველობის პრინციპის რეალიზების აუცილებელი პირობა თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი ქონების, აგრეთვე სხვა სახელისუფლო რგოლების ბიუჯეტებისგან დამოუკიდებელი ბიუჯეტის არსებობაა. ამასთან, „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის“ მე-9 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური სახსრების ნაწილი მაინც უნდა მომდინარეობდეს ადგილობრივი გადასახადებიდან და მოსაკრებლებიდან, რომელთა განაკვეთებს, კანონმდებლობით დადგენილ ფარგლებში, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები უნდა განსაზღვრავდნენ. „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია“ ხელმომწერი სახელმწიფოებისგან მოითხოვს ფინანსურად სუსტი თვითმმართველი ერთეულების სასარგებლოდ ფინანსური გამოთანაბრების პოლიტიკის გატარებას, რამაც მთელი ქვეყნის მასშტაბით ადგილობრივი თვითმმართველობის თანაბრად ეფექტიანი განხორციელება უნდა უზრუნველყოს (ქარტია, მ. 9/5).
- 568 საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის თანახმად, მუნიციპალიტეტს აქვს საკუთარი ბიუჯეტი, რომელიც დამოუკიდებელია როგორც სხვა თვითმმართველი ერთეულის, ისე საქართველოს სახელმწიფო და აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისგან. მუნიციპალიტეტი სარგებლობს **ფისკალური ავტონომიით** – მას აქვს კანონით განსაზღვრული საკუთარი შემოსულობები და დამოუკიდებლად განსაზღვრავს საკუთარ უფლებამოსილებათა განხორციელების ხარჯებს. სახელმწიფო ხელისუფლებას და ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებებს არა აქვთ უფლება, ჩაერიონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საბიუჯეტო უფლებამოსილებების განხორციელებაში.
- 569 მუნიციპალური ბიუჯეტის **საკუთარი შემოსულობებია** (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 95):
- **ადგილობრივი გადასახადები:** ამჟამად „საქართველოს საგადასახადო კოდექსი“ ადგენს ადგილობრივი გადასახადის მხოლოდ ერთ სახეს – ქონების გადასახადს;
 - **ადგილობრივი მოსაკრებლები:** „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“ საქართველოს კანონი განსაზღვრავს ადგილობრივი მოსაკრებლების 7 სა-

ხეს: ა) მოსაკრებელი დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავებისათვის; ბ) სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებელი; გ) მოსაკრებელი მშენებლობის ნებართვისათვის; დ) მოსაკრებელი სპეციალური (ზონალური) შეთანხმების გაცემისათვის; ე) მშენებლობის ექსპლუატაციაში მიღების თაობაზე აქტის გამოცემის დაჩქარებული მომსახურების მოსაკრებელი; ვ) მომეტებული ტექნიკური საფრთხის შემცველი მშენებლობის სახელმწიფო-ტექნიკური ზედამხედველობის მომსახურების მოსაკრებელი; ზ) კულტურული მემკვიდრეობის სარეაბილიტაციო არეალის ინფრასტრუქტურის მოსაკრებელი. აღნიშნული მოსაკრებლებიდან მუნიციპალიტეტების უმრავლესობისთვის პრაქტიკული აქტუალობით სარგებლობს მხოლოდ დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავების მოსაკრებელი;

- **გათანაბრებითი ტრანსფერი:** გათანაბრებითი ტრანსფერი მუნიციპალიტეტებს გამოეყოფა საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან და მისი მიზანი, მუნიციპალიტეტების ეკონომიკური პოტენციალის გათვალისწინებით, მათი განსხვავებული ფინანსური შესაძლებლობებისა და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გათანაბრებაა. ტრანსფერი მუნიციპალიტეტს გამოეყოფა საკუთარ უფლებამოსილებათა განხორციელების უზრუნველსაყოფად, ყოველწლიურად, „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით“ დადგენილი ფორმულის შესაბამისად. ტრანსფერის გამოყენების მიმართულებებს დამოუკიდებლად განსაზღვრავს შესაბამისი მუნიციპალიტეტის საკრებულო (საბიუჯეტო კოდექსი, მმ. 6/ო, 71, 72). თითოეული მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტისთვის გადასაცემი გათანაბრებითი ტრანსფერის ოდენობა გამოიანგარიშება ფორმულით – $E-R$, სადაც E არის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამი, ხოლო R – მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსავლები (გარდა გრანტებისა). ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამი გაიანგარიშება სტატისტიკური მონაცემების (მოსახლეობის რაოდენობა; 6 წლამდე ბავშვების რაოდენობა; 6-18 წლის ასაკის მოზარდთა რაოდენობა; იმ მოსახლეობის რაოდენობა, რომლის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის მაჩვენებელი (სარეიტინგო ქულა) ნაკლებია საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილ ზღვრულ ოდენობაზე; ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ფართობი; ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების სიგრძე) და გათანაბრებითი კოეფიციენტების საფუძველზე. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსავლები თითოეული მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტისთვის გაიანგარიშება მიმდინარე წლის პროგნოზისა და გასული 3 წლის ფაქტობრივი მაჩვენებლების ტენდენციის მიხედვით (საბიუჯეტო კოდექსი, მმ. 73, 74).

მუნიციპალიტეტებს, რომელთა ბიუჯეტის შემოსავლები (გარდა გრანტებისა) ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამს აღემატება, გათანაბრებითი ტრანსფერი არ გამოეყოფა (2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით გათანაბრებითი ტრანსფერი არ გამოეყო ბოლნისის, ბორჯომისა და ხობის მუნიციპალიტეტებს).

570 მუნიციპალური ბიუჯეტის არასაკუთარი შემოსულობებია (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მმ. 94, 96-98, 100):

- **კაპიტალური ტრანსფერი:** კაპიტალური ტრანსფერი მუნიციპალიტეტს გადაეცემა მიზნობრივი კაპიტალური პროექტის განსახორციელებლად და იგი ტრანსფერის მიმღების არაფინანსური აქტივების ზრდასთან არის დაკავშირებული. კაპიტალური ტრანსფერი შეიძლება გამოიყოს საქართველოს სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტიდან მუნიციპალიტეტის ინიციატივის საფუძველზე. მუნიციპალიტეტის შესაბამის მიმართვაში უნდა დასაბუთდეს ტრანსფერის გამოყოფის აუცილებლობა და უნდა აღინიშნოს მისი მოცულობა. კაპიტალური ტრანსფერის გამოყოფის წესი განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით;
- **მიზნობრივი ტრანსფერი:** მიზნობრივი ტრანსფერი სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტიდან დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების უზრუნველსაყოფად გამოიყოფა;
- **სპეციალური ტრანსფერი:** სპეციალური ტრანსფერი გამოიყოფა სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტიდან სტიქიური მოვლენების, ეკოლოგიური და სხვა სახის კატასტროფების, საომარი მოქმედებების, ეპიდემიების და სხვა საგანგებო სიტუაციების შედეგების სალიკვიდაციოდ, აგრეთვე მუნიციპალიტეტის მიერ სხვა ღონისძიებების განსახორციელებლად. ამასთან, სპეციალური ტრანსფერი გამოიყოფა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ შესაბამისი მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის სარეზერვო ფონდის თანხები აღნიშნული ღონისძიებების დასაფინანსებლად საკმარისი არ არის;
- **სესხი:** მუნიციპალიტეტს შეუძლია საქართველოს მთავრობის ნებართვით, კაპიტალური ინვესტიციის განსახორციელებლად, კანონმდებლობით დადგენილი წესით აიღოს სესხი (სასესხო ვალდებულება) იურიდიული პირისგან (საქართველოს მთავრობის ნებართვას საჭიროებს აგრეთვე მუნიციპალიტეტის მიერ სხვა პირის სასარგებლოდ თავდებობა ან რაიმე სხვა გარანტიის გაცემა). ამასთან, მუნიციპალიტეტის მიერ აღებული სესხის საერთო მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს გასული სამი საბიუჯეტო წლის მუნიციპალიტეტის საკუთარი შემოსავლების საშუალო წლიური ოდენობის 10

პროცენტს. მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია მეტი მოცულობით აიღოს სესხი მხოლოდ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოსა და მის კონტროლს დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირისგან. კოდექსი დაუშვებლად აცხადებს მოთხოვნის უზრუნველყოფის საშუალებად მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების გამოყენებას;

- **გრანტი:** მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია საქართველოს მთავრობის თანხმობით, საკუთარი უფლებამოსილების განსახორციელებლად, „გრანტების შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესით მიიღოს გრანტი.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის **ბიუჯეტის შედგენის წესი** 571 განისაზღვრება „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ და „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით“. ეს უკანასკნელი უზრუნველყოფს ადგილობრივი ბიუჯეტების შედგენისას ერთიანი საბიუჯეტო კლასიფიკაციის გამოყენებას, ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისა და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშგების ერთიანი წესის არსებობას და ქვეყნის მასშტაბით საბიუჯეტო პროცესის ზოგადი პრინციპების ერთიანობას. „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ თანახმად, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტს გამგებლის (მერის) წარდგინებით იღებს მუნიციპალიტეტის საკრებულო. გამგებელი (მერი) მომავალი წლის ბიუჯეტის პროექტს, თანდართულ მასალებთან ერთად, არაუგვიანეს 15 ნოემბრისა წარუდგენს საკრებულოს, რომელიც პროექტს წარდგენიდან 5 დღის ვადაში აქვეყნებს საჯარო განხილვისთვის. საკრებულო საჯაროდ განიხილავს ბიუჯეტის პროექტს და ახალი საბიუჯეტო წლის დანახვამდე, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით იღებს გადაწყვეტილებას მისი დამტკიცების შესახებ. შენიშვნების არსებობის შემთხვევაში საკრებულო არაუგვიანეს 25 ნოემბრისა ბიუჯეტის პროექტს შენიშვნებით უბრუნებს გამგებელს/მერს. ბიუჯეტის პროექტის იმავე ან შესწორებულ ვარიანტს არაუგვიანეს 10 დეკემბრისა გამგებელი (მერი) წარუდგენს საკრებულოს. საკრებულოს მიერ პროექტის განხილვისას, მასში ცვლილებები შეიძლება შეტანილ იქნეს მხოლოდ გამგებელთან (მერთან) შეთანხმებით. თუ საკრებულომ არ დაამტკიცა გამგებლის (მერის) მიერ წარმოდგენილი ბიუჯეტის პროექტის შესწორებული ვარიანტი, ან გამგებლის (მერის) მიერ საკრებულოს შენიშვნების გაუზიარებლობის შემთხვევაში, არ დაამტკიცა ბიუჯეტის პროექტის პირვანდელი რედაქცია, იგი უფლებამოსილია სიითი შემადგენლობის სამი მეხუთედით დაამტკიცოს საკრებულოს ფრაქციის ან საკრებულოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედის მიერ ინიცირებული ბიუჯეტის პროექტი, რომელშიც გათვალისწინებული უნდა იყოს მხოლოდ საკრებულოს მიერ გამგებლისთვის

(მერისთვის) გაგზავნილი შენიშვნები ან მათი ნაწილი. დასაგეგმი წლის დან-
ყებად ბიუჯეტის პროექტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში, გამგებელი
(მერი) უფლებამოსილია თითოეულ პრიორიტეტზე ყოველთვიურად გასცეს
თანხა არაუმეტეს გასული საბიუჯეტო წლის ასიგნებების 1/12-ის ოდენო-
ბით. ახალი საბიუჯეტო წლის დანყებიდან 3 თვის განმავლობაში ბიუჯე-
ტის პროექტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში, საქართველოს მთავრობა
საკრებულოსა და გამგებელს (მერს) ვადამდე უწყვეტს უფლებამოსილე-
ბას. წლიური ბიუჯეტი ქვეყნდება და ხელმისაწვდომია საზოგადოებისთვის
(ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 91).

572 მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი უნდა ეფუძნებოდეს **პრიორიტეტების დოკუ-
მენტს**. პრიორიტეტების დოკუმენტი არის მუნიციპალიტეტის განვითარე-
ბის ძირითადი გეგმა, რომელიც ასახავს ინფორმაციას საშუალოვადიანი
(ოთხნობიანი) სამოქმედო გეგმების შესახებ (საბიუჯეტო კოდექსი, XII თავი).

8. თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების სამართლებრივი აქტები

573 მუნიციპალიტეტის **სამართლებრივი აქტებია** (ადგ. თვითმმართველობის
კოდექსი, VII თავი):

- ა) საკრებულოს ნორმატიული აქტი – საკრებულოს დადგენილება;
- ბ) საკრებულოს ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტი – საკრებულოს გან-
კარგულება;
- გ) გამგებლის (მერის), საკრებულოს თავმჯდომარის გამგებლის (მერის) პი-
რველი მოადგილის, გამგებლის (მერის) მოადგილის, გამგეობის (მერიის)
სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის და ქ. თბილისის მუნიციპა-
ლიტეტის რაიონის გამგებლის ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი –
ბრძანება.

574 ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირე-
ბის მიერ თავისი კომპეტენციის ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებები
შესასრულებლად სავალდებულოა თვითმმართველი ერთეულის ტერიტო-
რიაზე ყველა ფიზიკური და იურიდიული პირისთვის და ადმინისტრაციული
ორგანოსთვის.

575 საქართველოში მოქმედებს „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს
კანონითა და „ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით“ მონესრიგებული **სა-
მართლებრივი აქტების ერთიანი სისტემა**, სამართლებრივი აქტების მომ-
ზადების, მიღების (გამოცემის), გამოქვეყნების, მოქმედების, აღრიცხვისა

და სისტემატიზაციის ერთიანი წესი. ამგვარი საერთო რეგულირება მიზნად ისახავს სამართლებრივი აქტების სისტემის მტკიცე მოწესრიგებას და არ არღვევს თვითმმართველი ერთეულის სამართალშემოქმედებითი ავტონომიის პრინციპს.

9. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობა

მუნიციპალური ზედამხედველობის ზოგადი პრინციპები განისაზღვრება **576** „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის“ მე-8 მუხლით. ქარტიის მოცემული ნორმის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობა შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ კონსტიტუციით ან კანონით განსაზღვრული პროცედურების შესაბამისად და ამ აქტებით განსაზღვრულ შემთხვევებში. ამასთან, თვითმმართველი ერთეულის მიერ ექსკლუზიური უფლებამოსილებების სფეროში განხორციელებულ საქმიანობაზე ზედამხედველობა უნდა ატარებდეს მხოლოდ სამართლებრივი ზედამხედველობის ხასიათს. მიზანშეწონილობის მოტივით ზედამხედველობა დასაშვებია მხოლოდ თვითმმართველი ერთეულის მიერ დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელების სფეროში. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ზედამხედველობის განხორციელებისას, სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანომ უნდა დაიცვას პროპორციულობის (თანაზომიერების) პრინციპი: ზედამხედველობის ორგანოს ჩარევა უნდა შეესაბამებოდეს იმ ინტერესების მნიშვნელობას, რომელთა დაცვასაც იგი ისახავს მიზნად. ბოლოს, დაუშვებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე განხორციელდეს წინასწარი, *a priori* ზედამხედველობა. თვითმმართველობის ორგანოების სამართლებრივი აქტების პროექტების მიმართ ზედამხედველობის განხორციელება, აგრეთვე თვითმმართველობის ორგანოების დავალდებულება ზედამხედველობის ორგანოებთან წინასწარი კონსულტაციების წარმოებაზე ეწინააღმდეგება „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის“ პრინციპებს.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ თანახმად, **სახელმწიფო 577** ზედამხედველობის მიზანია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობის კანონიერებისა და დელეგირებული უფლებამოსილებების ჯეროვანი განხორციელების უზრუნველყოფა (აღგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 129).

578 „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ განსაზღვრავს თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების ორ ძირითად ფორმას: ა) სამართლებრივ ზედამხედველობას; ბ) დარგობრივ ზედამხედველობას.

579 ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის **სამართლებრივ ზედამხედველობას** (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 130, 132) ახორციელებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. ზედამხედველობა ხორციელდება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად, შემდეგი პროცედურის შესაბამისად:

- პრემიერ-მინისტრი ახორციელებს „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში“ გამოქვეყნებული ნორმატიული აქტის ექსპერტიზას და სამართლებრივ დასკვნას ნორმატიული აქტის გამოქვეყნებიდან არაუგვიანეს 15 სამუშაო დღისა უგზავნის საკრებულოს. პრემიერ-მინისტრი სამართლებრივ დასკვნაში მიუთითებს იმ ნორმებზე, რომლებსაც ეწინააღმდეგება ნორმატიული აქტი (სამართლებრივი დასკვნა არ არის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და მის მიმართ არ გამოიყენება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი ადმინისტრაციული წარმოების წესები). დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში მიღებული ნორმატიული აქტის ექსპერტიზა ხორციელდება დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოსთან კოორდინაციით;

- უარყოფითი დასკვნის შემთხვევაში, საკრებულო დასკვნის მიღებიდან 15 სამუშაო დღის ვადაში პრემიერ-მინისტრს უგზავნის ნორმატიულ აქტში ცვლილების შეტანის ან მისი გაუქმების შესახებ მიღებულ ნორმატიულ აქტს, ან მოტივირებულ წერილობით უარს;

- თუ საკრებულო არ გაითვალისწინებს დასკვნას, პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია შესაბამისი ვადის გასვლიდან ან მოტივირებული წერილობითი პასუხის მიღებიდან არაუგვიანეს 15 სამუშაო დღისა მიმართოს სასამართლოს ნორმატიული აქტის გაუქმების მოთხოვნით (თუ ნორმატიული აქტი ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის ნორმებს ან არსებით და გამოუსწორებელ ზიანს აყენებს მოქალაქეთა კონსტიტუციურ უფლებებს, პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია აქტის გამოქვეყნებისთანავე მიმართოს სასამართლოს მისი გაუქმების მოთხოვნით).

580 **დარგობრივი ზედამხედველობის** (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მმ. 133-136) მიზანია დელეგირებული უფლებამოსილების კანონიერი და ჯე-

როვანი განხორციელების უზრუნველყოფა და მას ახორციელებს სამინისტრო, რომლის უფლებამოსილების დელეგირებაც განხორციელდა. დარგობრივ ზედამხედველობას ექვემდებარება მუნიციპალიტეტის ორგანოს ან თანამდებობის პირის მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული ან გამოცემული ინდივიდუალური აქტი და მუნიციპალიტეტის ორგანოს ქმედება. დარგობრივი ზედამხედველობა ხორციელდება შემდეგი სამი მექანიზმით:

ა) დოკუმენტის ან ინფორმაციის გამოთხოვა. სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია მუნიციპალიტეტის ორგანოს ან თანამდებობის პირს მოსთხოვოს ზედამხედველობის განხორციელებისთვის აუცილებელი ნებისმიერი ოფიციალური დოკუმენტი და ინფორმაცია, მ.შ. სამართლებრივი აქტები და ადმინისტრაციული წარმოების მასალები. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია მოთხოვნიდან არაუგვიანეს 10 სამუშაო დღისა მიაწოდოს მოთხოვნილი დოკუმენტი და ინფორმაცია სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს;

ბ) მუნიციპალიტეტის ორგანოს ან თანამდებობის პირის ინდივიდუალური აქტის გაუქმება ან შეჩერება. აქტის შეჩერება ან გაუქმება ხორციელდება შემდეგი პროცედურის შესაბამისად:

- დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანო – სამინისტრო ამონმებს მუნიციპალიტეტის ინდივიდუალური აქტის კანონიერებას და მიზანშეწონილობას და მუნიციპალიტეტს აძლევს შესასრულებლად სავალდებულო მითითებას;
- თუ მუნიციპალიტეტი არ შეასრულებს დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოს მითითებას მისი მიღებიდან 15 სამუშაო დღის ვადაში, ზედამხედველობის ორგანო იღებს გადაწყვეტილებას ინდივიდუალური აქტის გაუქმების შესახებ. მიზანშეუწონლობის მოტივით ინდივიდუალური აქტი შეიძლება გაუქმდეს, თუ იგი არ შეესაბამება სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს მითითებას. ზედამხედველობის ორგანოს გადაწყვეტილება დასაბუთებული უნდა იყოს. დაუშვებელია სახელმწიფო ზედამხედველობის წესით გაუქმდეს მუნიციპალიტეტის ორგანოს ან თანამდებობის პირის ინდივიდუალური აქტი, რომელიც მიღებულია (გამოცემულია) „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის ან „საქართველოს შრომის კოდექსის“ საფუძველზე შრომითი სამართლებრივი ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად;
- თუ ინდივიდუალური აქტი ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის ნორმებს, არსებით და გამოუსწორებელ ზიანს აყენებს მოქალაქეთა კონ-

სტიტუციურ უფლებებს ან ინვესს სახელმწიფო ქონებისა და საბიუჯეტო სახსრების არარაციონალურ და არამიზნობრივ გამოყენებას, სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია შესასრულებლად სავალდებულო მითითების გაუცემლად, დაუყოვნებლივ შეაჩეროს შესაბამისი აქტის მოქმედება. აქტის შეჩერებიდან 10 სამუშაო დღის ვადაში, მუნიციპალიტეტის ორგანო (თანამდებობის პირი) ზედამხედველობის ორგანოს უგზავნის ინდივიდუალურ აქტში ცვლილების შეტანის ან აქტის გაუქმების შესახებ მიღებულ (გამოცემულ) ინდივიდუალურ აქტს, ან მოტივირებულ წერილობით უარს. აღნიშნული ვადის გასვლის შემდეგ, ზედამხედველობის ორგანო იღებს გადაწყვეტილებას ინდივიდუალური აქტის შეჩერების ან გაუქმების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების გაუქმების თაობაზე;

- მუნიციპალიტეტს უფლება აქვს, ინდივიდუალური აქტის ან მისი ნაწილის გაუქმების შესახებ სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს გადაწყვეტილება, კანონიერების თვალსაზრისით, გაასაჩივროს სასამართლოში.

გ) ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლება. სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლება შეიძლება განხორციელდეს ერთჯერადად ან დროებითი ღონისძიების სახით, არაუმეტეს ერთი წლის ვადით. დაუშვებელია მუნიციპალიტეტის ჩანაცვლება საკრებულოს უფლებამოსილების პირველი და ბოლო 6 თვის განმავლობაში. მუნიციპალიტეტის ჩანაცვლება კანონმდებლობით მოწესრიგებულია შემდეგი სახით:

- თუ მუნიციპალიტეტის საკრებულო დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში არ ასრულებს ნორმატიული აქტის მიღების კანონით დადგენილ ვალდებულებას, დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია მისცეს მას სავალდებულო მითითება ამ ვალდებულების შესრულების შესახებ. საკრებულო ვალდებულია ზედამხედველობის ორგანოს მითითება შეასრულოს მისი მიღებიდან 30 დღის ვადაში. საკრებულოს მიერ მითითების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, ზედამხედველობის ორგანო გამოსცემს შესაბამის ნორმატიულ აქტს, რომელიც ძალაშია საკრებულოს მიერ სათანადო ნორმატიული აქტის მიღებამდე;

- თუ მუნიციპალიტეტის ორგანო არ ახორციელებს მუნიციპალიტეტისთვის დელეგირებულ უფლებამოსილებას, დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია მოსთხოვოს მას ამ მოვალეობის შესრულება და მდგომარეობის გამოსასწორებლად განუსაზღვროს გონივრული, არანაკლებ 15 სამუშაო დღის, ვადა. ამ ვადის გაგრძელება შესაძლებელია მუნიციპალიტეტის ორგანოს დასაბუთებული შუამდგომლობის საფუძველზე, ზე-

დამხედველობის ორგანოს გადაწყვეტილებით. მუნიციპალიტეტის ორგანო (თანამდებობის პირი) ვალდებულია, მოთხოვნის შესაბამისად, ზედამხედველობის ორგანოს პერიოდულად მიაწოდოს ინფორმაცია მიღებული ზომების შესახებ. მდგომარეობის გამოსასწორებლად განსაზღვრული ვადის გასვლის შემდეგ, თუ ზედამხედველობის ორგანო დაადგენს, რომ მუნიციპალიტეტი კვლავ არაჯეროვნად ახორციელებს ან არ ახორციელებს შესაბამის ღონისძიებებს, ან მდგომარეობის გამოსწორება შეუძლებელია, დელეგირებულ უფლებამოსილებას განახორციელებს ზედამხედველობის ორგანო. შესაბამისი ხარჯების დაფარვა დაეკისრება მუნიციპალიტეტს და იგი ანაზღაურდება მიზნობრივი ტრანსფერის მოცულობიდან გამოქვითვით.

- მუნიციპალიტეტს უფლება აქვს ჩანაცვლების შესახებ გადაწყვეტილება, კანონიერების თვალსაზრისით, გაასაჩივროს სასამართლოში.

სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდება **პროპორციულობის პრინციპის** დაცვით. ამ პრინციპის დარღვევით მუნიციპალიტეტისთვის მიყენებული ზიანი ანაზღაურდება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. თვითმმართველობის ორგანოები და თანამდებობის პირები უფლებამოსილი არიან გაასაჩივრონ ზედამხედველობის ორგანოების მიერ გამოყენებული ზედამხედველობის ზომები სასამართლოში.

კოდექსი ითვალისწინებს **წინასწარი სამართლებრივი კონსულტაციის** შესაძლებლობას. სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანო – პრემიერ-მინისტრი მუნიციპალიტეტს წინასწარ კონსულტაციას უწევს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თხოვნით, ნორმატიული აქტის მიღებასთან დაკავშირებით. საკრებულოს წერილობით მიმართვას უნდა დაერთოს მისაღები ნორმატიული აქტის პროექტი და მისი განმარტებითი ბარათი. პრემიერ-მინისტრი მიმართვის მიღებიდან 15 დღის განმავლობაში ამზადებს და საკრებულოს უგზავნის სამართლებრივ დასკვნას მისაღები ნორმატიული აქტის პროექტის კანონიერების თაობაზე. პროექტში სამართლებრივი ხარვეზის აღმოჩენის შემთხვევაში, სამართლებრივი დასკვნა უნდა შეიცავდეს იმ ნორმატიული აქტის დასახელებას, რომელსაც ეწინააღმდეგება პროექტი, აგრეთვე რეკომენდაციებს სამართლებრივი ხარვეზის აღმოფხვრის შესახებ. ზედამხედველობის ორგანოს სამართლებრივ დასკვნას მხოლოდ სარეკომენდაციო მნიშვნელობა აქვს (აღგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 137).

მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის კანონიერებისა და ეფექტიანობის უზრუნველსაყოფად, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად

ხორციელდება სხვადასხვა სახის **აუდიტი** (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 138):

ა) **სახელმწიფო აუდიტი**: მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო აუდიტს „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი უფლებამოსილების ფარგლებში ახორციელებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური;

ბ) **დამოუკიდებელი აუდიტი**: მუნიციპალიტეტის საკრებულოს გადაწყვეტილებით, არაუმეტეს წელიწადში ერთხელ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით მონვეულმა აუდიტორმა შეიძლება ჩაატაროს მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის დამოუკიდებელი აუდიტი. საკრებულო დამოუკიდებელი აუდიტის ჩატარების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს სითითი შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედის მოთხოვნით. დამოუკიდებელი აუდიტორის ანგარიში და დასკვნა წარედგინება საკრებულოს, ეგზავნება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს და ქვეყნდება საჯაროდ;

გ) **შიდა აუდიტი**: მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოსა და გამგეობის (მერიის) საქმიანობის შიდა აუდიტი ხორციელდება „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონისა და გამგეობის (მერიის) დებულების შესაბამისად. შიდა აუდიტის განმახორციელებელ სუბიექტებს განსაზღვრავს საკრებულო გამგეობის (მერიის) დებულებით.

10. თვითმმართველი ერთეულების ერთობლივი სამსახურები. თვითმმართველ ერთეულთა გაერთიანებები. ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობა

584 მუნიციპალიტეტებს, უფლებამოსილებათა ეფექტიანი განხორციელების მიზნით, უფლება აქვთ კანონმდებლობით დადგენილი წესით, ხელშეკრულების საფუძველზე დააფუძნონ **ერთობლივი სამეწარმეო ან არასამეწარმეო იურიდიული პირები** ან შექმნან **ერთობლივი სამსახურები**, რომლებსაც გადასცემენ ფუნქციებს შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური უზრუნველყოფით (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 21).

585 გარდა ამისა, თვითმმართველ ერთეულებს თავიანთი საქმიანობის კოორდინაციის მიზნით, უფლება აქვთ შექმნან **თვითმმართველ ერთეულთა გაერთიანებები** არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმით. ამგვარი გაერთიანებები იძენენ უფლებამოსილებას, გამართონ კონსულტაციები სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებთან თვითმმართველი ერთეულების სახელით, მონაწილეობა მი-

იღონ ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული კანონპროექტების წინასწარ განხილვასა და კონსულტაციებში (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 20). ამჟამად საქართველოში მოქმედი თვითმმართველ ერთეულთა ყველაზე მსხვილი გაერთიანებაა „ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაცია“, რომელიც 2004 წელს საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების მხარდაჭერით დაფუძნდა.

2006 წლის 28 აპრილს საქართველოს პარლამენტმა განახორციელა „ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ ერთეულებს ან ხელისუფლების ორგანოებს შორის **ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის** შესახებ სახელმძღვანელო ევროპული კონვენციის“ რატიფიცირება. აღნიშნულ კონვენციასთან საქართველოს მიერთებით საქართველოს მუნიციპალიტეტებს მიენიჭათ უფლება, მეზობელი სახელმწიფოების თვითმმართველ ერთეულებთან ერთად გაერთიანდნენ თვითმმართველ ერთეულთა ტრანსსასაზღვრო კავშირებში. საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის შესაძლებლობას „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსიც“ ითვალისწინებს (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 22).

თავი VIII. მშენებლობის სამართალი

I. მშენებლობის სამართლის სისტემა, ძირითადი წყაროები და კონსტიტუციური საფუძვლები	256
1. მშენებლობის სამართლის სისტემა	256
2. მშენებლობის სამართლის ძირითადი წყაროები	258
3. მშენებლობის სამართლის კონსტიტუციური საფუძვლები	259
II. სივრცითი მოწყობის დაგეგმვის სამართალი	261
1. სივრცითი მოწყობის დაგეგმვის ამოცანები	261
2. სივრცითი მოწყობის დაგეგმვის სახელმძღვანელო პრინციპები	262
3. სივრცითი მოწყობის გეგმების იერარქია	263
4. სივრცითი მოწყობის გეგმების შემადგენლობა და სტრუქტურა	264
5. სივრცითი მოწყობის გეგმის მოთხოვნათა სავალდებულობა	265
6. ადმინისტრაციული წარმოება სივრცითი მოწყობის გეგმების შემუშავებასთან დაკავშირებით	266
7. სივრცითი მოწყობა დარგობრივი გეგმების მეშვეობით	268
III. ქალაქთმშენებლობის სამართალი	268
1. ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვა როგორც ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხი	268
2. ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვა როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის დისკრეციული უფლებამოსილება	269
3. ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვის ორსაფეხურიანი სისტემა	270
4. მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმა	271
4.1. მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის შემადგენლობა და სტრუქტურა	271
4.2. მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის სამართლებრივი ბუნება	272
5. განაშენიანების რეგულირების გეგმა	273
5.1. განაშენიანების რეგულირების გეგმის სამართლებრივი ბუნება და ტერიტორიული გავრცელების ფარგლები	273
5.2. განაშენიანების რეგულირების გეგმის შემადგენლობა	273
6. ქალაქთმშენებლობითი გეგმების ფორმალური კანონიერება	276
6.1. ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვის ინიციატორი და განმახორციელებელი ადმინისტრაციული ორგანო	276
6.2. დაგეგმვის განხორციელებასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპები და სახეები	277

CHAPTER VIII. CONSTRUCTION LAW

I. The System of Construction Law, Primary Sources and Constitutional Basis	256
1. The System of Construction Law	256
2. Primary Sources of Construction Law	258
3. Constitutional Bases of Construction Law	259
II. Law on Spatial Planning	261
1. Objectives of Spatial Planning	261
2. Guiding Principles for Spatial Planning	262
3. Hierarchy of Spatial Plans	263
4. The Structure and Composition of Spatial Plans	264
5. Compulsory Requisites for Spatial Plan	265
6. Administrative Proceeding on the Development of Spatial Plans	266
7. Spatial Planning through the Sectoral Plans	268
III. Law on Urban Planning	268
1. Urban Planning as a Matter of Local Importance	268
2. Urban Planning as a Discretionary Power of a Local Self-Government	269
3. Two-Step System of Urban Planning.	270
4. General Land-Use Plan	271
4.1. The Structure and Composition of General Land-Use Plans	271
4.2. Legal Nature of the Land-Use Plan	272
5. Urban Development Plan	273
5.1. Legal Nature of Urban Development Plan and Limits of the Territorial Expansion	273
5.2. Composition of Urban Development Plan	273
6. Procedural Legality of Urban Planning	276
6.1. Administrative Body Initiating and Executing Urban Planning	276
6.2. Types and Stages for Administrative Proceedings in Regards to Urban Planning	277
6.3. First Stage of Administrative Proceeding (Approval of a Planning Concept)	278
6.4. Procedure for Granting Urban Planning Permission	279
7. Substantive Legality of Urban Planning	279
7.1. Objectives of Urban Planning	279
7.2. Guiding Principles of Urban Planning	280
7.3. Agreement of Various Interests	281
8. Execution of Urban Development Regulation Plan by Separate Instruments	282

6.3. ადმინისტრაციული წარმოების პირველი ეტაპი (დაგეგმვის კონცეფციის დამტკიცება)	278
6.4. ქალაქთმშენებლობითი გეგმის პროექტის დამტკიცების პროცედურა	279
7. ქალაქთმშენებლობითი გეგმების მატერიალური კანონიერება	279
7.1. ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვის მიზნები	279
7.2. ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვის სახელმძღვანელო პრინციპები	280
7.3. ინტერესთა შეჯერება	281
8. განაშენიანების რეგულირების გეგმის განხორციელება ცალკეული ინსტრუმენტების საშუალებით	282
9. მშენებლობის დასაშვებობის დაგეგმვის-სამართლებრივი წინაპირობები	284
IV. მშენებლობის (ფორმალური) წესრიგის სამართალი	286
1. მშენებლობის ნებართვის გაცემა	286
1.1. მშენებლობის დასაშვებობის (სანებართვო) კონტროლის რაობა	286
1.2. სამშენებლო მიწის ნაკვეთი და შენობა-ნაგებობა	287
1.3. სამშენებლო დოკუმენტაცია და მის შედგენაზე უფლებამოსილი პირი	288
1.4. საექსპერტო შეფასება სამშენებლო საქმიანობაში	289
1.5. ნებართვის გაცემის სტადიები	290
1.5.1. ნებართვის გაცემის სამსტადიანი პროცედურა	290
1.5.2. მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობების დამტკიცება	290
1.5.3. არქიტექტურულ-სამშენებლო პროექტის შეთანხმება	291
1.5.4. მშენებლობის ნებართვის გაცემა	291
1.6. ადმინისტრაციული წარმოება ნებართვის მიღებასთან დაკავშირებით	292
1.6.1. განცხადებაზე უფლებამოსილი პირი	292
1.6.2. უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოები	292
1.6.3. სანებართვო წარმოების ვადები და ადმინისტრაციული წარმოების სახეები	293
2. მშენებლობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობა	294
3. სამშენებლო სამართალდარღვევათა საქმის წარმოება	294
V. უფლების დაცვა მშენებლობის სამართალში	296
1. უფლების დაცვა ქალაქთმშენებლობითი გეგმების გამოცემის თაობაზე	296
2. უფლების დაცვა სივრცითი მონყოფის გეგმების მიმართ	297
3. უფლების დაცვა ქალაქთმშენებლობითი გეგმების მიმართ	298
4. უფლების დაცვა მშენებლობის ნებართვის მიმართ	299

9. Legal Preconditions for Admissibility of Constuction	284
IV. Law of Construction (Procedural) Order	286
1. Issuance of Construction Permits	286
1.1. The Concept of Construction Permission Control	286
1.2. Construction Land-Plot and Buildings	287
1.3. Construction Documents and Authorized Person for their Preparation	288
1.4. An Expert's Assessment of Construction Works	289
1.5. Stages of Issuing a Construction Permit	290
1.5.1. Three-Stage Proceedings for Issuing a Construction Permit	290
1.5.2. Affirmation of Conditions for use of a Land-Plot for Construction Purposes	290
1.5.3. Agreement of an Architectural-Construction Project	291
1.5.4. Issuance of a Construction Permit	291
1.6. Administrative Proceedings for Issuance of a Construction Permit	292
1.6.1. Person Authorized to Submit an Application	292
1.6.2. Authorized Administrative Bodies	292
1.6.3. Timing of a Permit Issuing Proceeding and Types of Administrative Proceeding	293
2. Governmental Control of Constructions	294
3. Legal Proceedings on Construction Torts	294
V. Protecting Rights in Construction Law	296
1. Protecting Rights regarding Issuing of Urban Planning Schemes	296
2. Protecting Rights During Spatial Planning	297
3. Protecting Rights During Urban Planning	298
4. Protecting Rights while issuing a Construction Permit	299

I. მშენებლობის სამართლის სისტემა, ძირითადი წყაროები და კონსტიტუციური საფუძვლები

1. მშენებლობის სამართლის სისტემა

- 587 მშენებლობის სამართალი მოიცავს როგორც საჯარო, ისე კერძო მშენებლობის სამართალს. **კერძო მშენებლობის სამართალი** გულისხმობს მინის ნაკვეთზე შენობა-ნაგებობის მშენებლობის ან მათი სარგებლობის პროცესში წარმოშობილ კერძო ხასიათის ურთიერთობებს, რომელიც ძირითადად სამოქალაქო კოდექსის ნორმებით წესრიგდება.¹ მისი მიზანია კერძო სამეზობლო ინტერესების დაბალანსება სამოქალაქო-სამართლებრივი ურთიერთობის საფუძველზე და საზოგადოებრივი თვითრეგულირების იდეის განხორციელება. **საჯარო მშენებლობის სამართალი**, საჯარო ინტერესების გათვალისწინებით, აწესრიგებს ტერიტორიების სივრცითი მოწყობის, მინის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების, მშენებლობის ნებართვის გაცემის, მშენებლობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობისა და შენობა-ნაგებობის ექსპლუატაციაში მიღების საკითხებს.
- 588 რა მიმართება აქვს მშენებლობის საჯარო და კერძო სამართალს ერთმანეთთან? ერთი მხრივ, სამართლებრივი წესრიგის ერთიანობის დოქტრინის თვალსაზრისით, საჯარო მშენებლობის სამართალი არ ახდენს იმის დაშვებას ან აკრძალვას, რაც კერძო სამართლის მოწესრიგების სფეროა, ამიტომ მშენებლობის ნებართვა უნდა ტოვებდეს თავისუფალ სივრცეს კერძო დავებისათვის, რათა კერძო მშენებლობის სამართალმა შეინარჩუნოს **საჯარო სამართლის განტვირთვის ფუნქცია**. მშენებლობის ნებართვის გაცემაზე უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებიც ზემოაღნიშნულ პრინციპს უნდა ემყარებოდეს. მეორე მხრივ, თუ კერძო სამართლის ნორმები ქმნის ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების სრულყოფის შესაძლებლობას (მაგ., სამეზობლო მიჯნის ზონაში კრძალავს ისეთი სახის მშენებლობას, რომელიც მეზობელ ნაკვეთზე ახდენს არსებითი ხასიათის ზემოქმედებას და სხვ.) და თუ ის გათვალისწინებულია საჯარო კანონმდებლობით, მაშინ უნდა მოხდეს მისი ინტეგრირება ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების პროცესში, რითაც მას აქვს **საჯარო სამართლის შემავსებელი ფუნქცია**.
- 589 თავის მხრივ, საჯარო მშენებლობის სამართალი იყოფა სამ ნაწილად. კერძოდ, სივრცითი მოწყობის, ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვისა და

¹ მაგ., იხ. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 174-177-ე მუხლები.

მშენებლობის წესრიგის სამართლად. შესაძლებელია მათი მოკლე დახასიათება.

სივრცითი მოწყობის სამართალი არის იმ ნორმათა ერთობლიობა, რომელიც აწესრიგებს ზელოკალური (ანუ დასახლებული და დასახლებათაშორისი ტერიტორიების) როგორც სივრცითი, ისე ფიზიკური გარემოსა და ინფრასტრუქტურის ფორმირების პროცესს. მისი ცენტრალური ინსტიტუტია სივრცითი მოწყობის დაგეგმვა, რომელიც არის ინტეგრირებული (ჰოლისტიკური) ხასიათის ინსტრუმენტი და უზრუნველყოფს ურთიერთსაპირისპირო ინტერესებისა და საჭიროებების კოორდინაციას. სამართლებრივი მოწესრიგების თვალსაზრისით, ის ახდენს ისეთი სივრცითი განვითარების პოლიტიკის ფორმირებას, რომელსაც ქვედა დონეზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ექნება შესასრულებლად სავალდებულო ძალა.

ქალაქმშენებლობითი სამართალი აწესრიგებს დასახლებათა ტერიტორიაზე მიწის სამშენებლოდ გამოყენების პირობებთან დაკავშირებულ საკითხებს. მისი ცენტრალური ელემენტია ქალაქმშენებლობითი დაგეგმვა, რომელიც ხორციელდება მიწათსარგებლობისა და განაშენიანების რეგულირების გეგმების მეშვეობით. ქალაქმშენებლობითი გეგმები ადგენს მიწის სამშენებლოდ ან არასამშენებლოდ გამოყენების სამართლებრივ რეჟიმებს, რითაც განსაზღვრავს მიწის ნაკვეთზე საკუთრების უფლების შინაარსს. არსებობს ასევე კერძო ქალაქმშენებლობითი სამართალი, რომელიც აწესრიგებს მიწის საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ჩამორთმევის (ექსპროპრიაციის), ან ლოკალური საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის მიწის ნაკვეთების მონაცვლეობის, ქალაქმშენებლობითი ღონისძიებების, ქალაქმშენებლობითი ხელშეკრულებების და სხვ. მსგავს საკითხებს.

მშენებლობის წესრიგის სამართალი ადგენს შესაბამის მოთხოვნებს ასაშენებელი შენობა-ნაგებობის მიმართ. ის იყოფა ფორმალურ და მატერიალურ ნაწილებად. მატერიალური წესრიგის სამართლის მიზანია საფრთხის თავიდან აცილება, რომელიც ტრადიციულად საპოლიციო სამართლიდან განვითარდა. დღევანდელი გაგებით მასში იგულისხმება როგორც სოციალური უსაფრთხოების (მაგ., რეგულაციები, რომელიც აწესრიგებს მიწის ზონაში შენობათა განთავსების პირობებს, საზოგადოებრივ სივრცეში შენობა-ნაგებობის ნაწილების შეჭრის და ა.შ. საკითხებს), ისე გარემოსდაცვითი სტანდარტების დაცვა. მისი მიზანია ადამიანისათვის ჯანსაღი საცხოვრებელი და სამუშაო გარემოს უზრუნველყოფა. ფორმალური წესრიგის სამართალი

არეგულირებს მშენებლობის სფეროში უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოების ორგანიზაციული მოწყობის, მშენებლობის ნებართვის გაცემის, მშენებლობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობისა და სამშენებლო სამართალდარღვევათა საქმის წარმოების წესს.

593 აქვე მოკლედ უნდა აღინიშნოს, რომ მშენებლობის წესრიგის სამართალს და მშენებლობის დაგეგმვის სამართალს, სამშენებლო საქმიანობის დასაშვებობის თვალსაზრისით, თანაბარი მნიშვნელობა გააჩნია, ამიტომ მათი განხილვა ყოველთვის ერთიან ქრილში ხდება.

2. მშენებლობის სამართლის ძირითადი წყაროები

594 მშენებლობის სამართლის წყაროებს მიეკუთვნება როგორც წმინდა სამშენებლო, ისე მომიჯნავე სფეროს კანონმდებლობა.

595 დაგეგმვის სფეროს ძირითადად აწესრიგებს „სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის საფუძვლების შესახებ“ საქართველოს კანონი (2005 წ.). ის მოიცავს როგორც სივრცითი მოწყობის, ისე ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვის ასპექტებს. კულტურული მემკვიდრეობის დამცავ ზონებში დამატებით მოქმედებს „კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ“ საქართველოს კანონი (2007 წ.), რომელიც ითვალისწინებს ამ ზონებისათვის დამახასიათებელ სპეციფიკას. ქალაქთმშენებლობითი გეგმების საფუძველზე დადგენილ ზონებში/ქვეზონებში მშენებლობის დასაშვებობის შინაარსს განსაზღვრავს „დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის დადგენილება (2014 წ.). განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებები წარმოადგენს გენერალურ სამართლებრივ ჩარჩოს, რომლის ფარგლებშიც ხდება ქალაქთმშენებლობითი გეგმების შემუშავება და განხორციელება.

596 მშენებლობის ნებართვის გაცემის, სახელმწიფო ზედამხედველობისა და შენობა-ნაგებობის ექსპლუატაციაში მიღების საკითხებს აწესრიგებს „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილება (2009 წ.). მშენებლობა, რომელიც იმავდროულად საჭიროებს ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნას, ამ დადგენილებასთან ერთად ექცევა „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ საქართველოს კანონის რეგულირების სფეროში (2007 წ.). სამშენებლო სამართალდარღვევისათვის პასუხისმგებლობისა და სამშენებლო სამართალ-

დარღვევათა საქმის წარმოების საკითხები მოწესრიგებულია „პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსით“ (2012 წ.).

აქვე მოკლედ უნდა აღინიშნოს, რომ საკანონმდებლო აქტების ასეთი მრავალფეროვნება დღის წესრიგში აყენებს სამშენებლო სამართლის ნორმებისა და ინსტიტუტების კოდიფიკაციის აუცილებლობას. ამასთან დაკავშირებით პოლიტიკური ნება უკვე დაფიქსირებულია, რაც იმედის მომცემია სამომავლო პერსპექტივებისათვის.²

3. მშენებლობის სამართლის კონსტიტუციური საფუძვლები

მშენებლობის სამართლის კონსტიტუციური საფუძვლები გამომდინარეობს საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე და 101² მუხლებიდან.

საქართველოს კონსტიტუციის 101² მუხლი უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიას. ამ ჭრილში, ლოკალური სივრცითი დაგეგმვა როგორც მუნიციპალური ხელისუფლების საკუთარი (ექსკლუზიური) უფლებამოსილება³, ხორციელდება „დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით“.⁴ შესაბამისად, ამ სფეროში მუნიციპალური ხელისუფლება საჯარო მმართველობას ახორციელებს ფართო დისკრეციის ფარგლებში და სახელმწიფო ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოების მხრიდან ის შესაძლებელია მხოლოდ მინიმალურ ზედამხედველობას დაექვემდებაროს.⁵ სხვა მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტია უზრუნველყოფს თავად მუნიციპალური ორგანოების ჩართულობას ყველა იმ გადაწყვეტილების პროცესში, რომელიც რაიმე სახით ეხება ამ უფლებამოსილებას (პარტიციპაციის უფლება).

ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიის გარდა, ვინაიდან სამშენებლო სამართლის სფეროში მიღებული გადაწყვეტილებები გულისხმობს საკუთრების სფეროში ჩარევას, აუცილებელია ამ სფეროში მოქმედი კანონმ-

² საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს დაკვეთით და GLZ-ის ფინანსური მხარდაჭერით, სამუშაო ჯგუფის მიერ შემუშავდა „საქართველოს სივრცითი მოწყობისა და მშენებლობის კოდექსის“ პროექტი, რომელთან დაკავშირებით რამდენჯერმე გაიმართა საჯარო განხილვა. უახლოეს მომავალში განზრახულია მისი ინიცირება საქართველოს პარლამენტში.

³ იხ. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-16 მუხლის მე-2 ნაწილის „ე“ ქვეპუნქტი.

⁴ იხ. საქართველოს კონსტიტუციის 102² მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁵ იხ. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 132-ე მუხლი.

დებლობა და ცალკეული გადაწყვეტილებები შეესაბამებოდეს **საკუთრების ძირითადი უფლების** შინაარსს, რომლის მასშტაბს ადგენს საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

- 601 საკუთრების ძირითადი უფლება, უპირველესად, არის საკუთრების, როგორც ინსტიტუტის გარანტია და გულისხმობს საკუთრების ექსისტენციის, მისი ობიექტური ღირებულების დაცვას. საკუთრება, როგორც ინსტიტუტის გარანტია, მშენებლობის სამართლის სფეროში მუნიციპალურ ხელისუფლებას ართმევს ისეთი ქალაქმშენებლობითი გეგმის შემუშავების ან სანებართვო გადაწყვეტილების მიღების უფლებას, რომელიც საკუთრებას, როგორც ინსტიტუტს, ეჭვქვეშ დააყენებდა.⁶
- 602 საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი არის ასევე საკუთრების, როგორც პიროვნების, გარანტია. ის ემსახურება მესაკუთრის პირადი უფლებისა და თავისუფლებების დაცვას მის ქონებაზე და უზრუნველყოფს პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლებას.⁷ ამ თვალსაზრისით, დაუშვებელია ისეთი გეგმარებითი ან სანებართვო გადაწყვეტილების მიღება, რომელიც ჩამოყალიბებულ საცხოვრებელ ზონაში იძლევა ინდუსტრიული შენობა-ნაგებობების მშენებლობის შესაძლებლობას, ვინაიდან ამით ინდივიდუალური საცხოვრებელი სახლების მესაკუთრეებს შეეზღუდებათ მათი საკუთრებით სარგებლობის უფლება.
- 603 აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საკუთრების უფლება არ ნიშნავს მხოლოდ ინსტიტუტის ან პიროვნების უფლების გარანტიას, არამედ ის ასევე დატვირთულია სოციალური ვალდებულებებით. ეს განსაკუთრებით გამოკვეთილია მიწის შემთხვევაში, რასაც ის რეალობა განაპირობებს, რომ მიწა არის მნიერი ბუნებრივი რესურსი. მის მიმართ საჯარო ინტერესი უფრო მაღალია, ვიდრე საკუთრების სხვა ობიექტების მიმართ, ამიტომ უძრავი ნივთების საკუთრების შინაარსის განსაზღვრისას ხელისუფლება იბოჭება სოციალური სამართლიანობისა და საზოგადოებრივი ინტერესების იდეით. საკუთრების უფლებაში ჩარევა, რომელიც ემყარება ამ საფუძვლებს, ყოველთვის ლეგიტიმურია და პროპორციულობის შემთხვევაში ის გამართლებულია.

⁶ შდრ. ბ. ზოიძე, საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, 2007, გვ. 210-211.

⁷ შდრ. ევროპული სასამართლოს მიერ კონვენციის მე-8 მუხლთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილებები (მაგ., *López Ostra v. Spain*; *Hatton and Others v. the United Kingdom*).

II. სივრცითი მოწყობის დაგეგმვის სამართალი

1. სივრცითი მოწყობის დაგეგმვის ამოცანები

იურიდიული დოგმატიკის თვალსაზრისით, სივრცითი მოწყობის დაგეგმვის 604 მიზანია კონკრეტული (ქვეყნის, ავტონომიური რესპუბლიკების, მუნიციპალიტეტების) სივრცის განვითარება და მოწესრიგება. შესაბამისად, ტერმინი სივრცითი მოწყობა გულისხმობს ამ ორივე ელემენტს, რომლის წარმოჩენა სივრცითი მოწყობის დაგეგმვაში ხდება ტერიტორიებისა და მათი ნაწილებისათვის ზოგადი სამართლებრივი რეჟიმების დადგენით. სივრცითი მოწყობის ამოცანებიც ამ მიზნებიდან გამომდინარეობს. რას გულისხმობს განვითარება და მოწესრიგება?

სივრცითი მოწყობის დაგეგმვაში განვითარების ელემენტის შემოტანა ნიშნავს, რომ ფაქტობრივი გარემოს გარდა, სივრცითი მოწყობის გეგმა უნდა ასახავდეს ტერიტორიებში მოსახლეობის, ეკონომიკის, ინფრასტრუქტურის, სოციალური და კულტურული განვითარების პერსპექტივებსაც (სმქსკ-ის მე-18 მუხლის მე-4 პუნქტი). მისი მეშვეობით ცალკეული ტერიტორიებისათვის ხდება მათი გამოყენების უფლებრივი კატეგორიების განსაზღვრა (რომელიც გულისხმობს სასოფლო-სამეურნეო, თავდაცვის, განახლებადი ენერჯის, ინფრასტრუქტურის, დასახლებათა განვითარების და ა.შ. მიზნებს). ამ კონტექსტში, სივრცითი დაგეგმვის პროცესი ემყარება ამ სფეროში შემუშავებულ სახელმწიფო და ადგილობრივ პოლიტიკას (სმქსკ-ის მე-2 მუხლის „ა“ პუნქტი). ამიტომ სივრცითი მოწყობის დაგეგმვის საგანია ქვეყნის ან/და მისი ნაწილების (ავტონომიური რესპუბლიკისა და მუნიციპალიტეტის) სივრცითი განვითარების მხოლოდ ზოგადი პოლიტიკური მიმართულების ფორმირება და მისი ძირითადი სტრუქტურის განსაზღვრა.

სივრცითი მოწყობის მეორე – მოწესრიგების ელემენტი გულისხმობს სივრცითი მოწყობის გეგმებით დადგენილი მოთხოვნების შესრულების სავალდებულობას ყველა სახელმწიფო, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირისათვის (სმქსკ-ის მე-17 მუხლის მე-6 პუნქტი). ამით ის ვერტიკალურ და ჰორიზონტალურ დონეზე უზრუნველყოფს სივრცითი განვითარების საერთო პირობების შექმნას, შენარჩუნებასა და დაცვას, ასევე, როგორც ქვედა, ისე ზედა დონეზე სივრცითი დაგეგმვის პროცესის კოორდინაციას. 606

2. სივრცითი მოწყობის დაგეგმვის სახელმძღვანელო პრინციპები

- 607 სივრცითი მოწყობის გეგმების შემუშავებაზე უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც მოქმედებს დისკრეციისა და ინტერესთა შეჯერების ფარგლებში, გადაწყვეტილების მიღებისას ორიენტირებული უნდა იყოს სივრცითი დაგეგმვის სახელმძღვანელო პრინციპებზე (სმქსკ-ის მე-5 მუხლი). ამ თვალსაზრისით, ის არის **უშუალოდ მოქმედი სამართალი**⁸ და სივრცითი მოწყობის გეგმების მატერიალური კანონიერების შემოწმების ერთ-ერთი ძირითადი კრიტერიუმი.
- 608 სივრცითი მოწყობის სამართალში უმაღლესი რანგის სახელმძღვანელო პრინციპი არის **მდგრადი განვითარების პრინციპი** (სმქსკ-ის მე-5 მუხლის 1-ლი პუნქტი). ამავე დროს, ის სივრცითი მოწყობის ამოცანაა და სხვა სახელმძღვანელო პრინციპებს შორის კოლიზიის შემთხვევაში, ბოჭავს დაგეგმვაზე უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოს. იგი აფუძნებს შესაბამისი ტერიტორიების გამოყენებისა და განვითარების ეკონომიკური და სოციალური ასპექტების ჰარმონიზაციის ვალდებულებას გარემოსდაცვით მოთხოვნებთან, რითაც ის უზრუნველყოფს ხანგრძლივ დროზე გათვლილ წესრიგს და მომავალი და ახლანდელი თაობებისათვის ქმნის თანაბარი შესაძლებლობების წინაპირობებს.
- 609 სივრცითი მოწყობის სამართლის მნიშვნელოვანი პრინციპია ასევე **ურთიერთშემხვედრი დინების პრინციპი**, რომელიც იერარქიულ დონეებზე უზრუნველყოფს შესაძლო სექტორალური ან/და ტერიტორიული კონფლიქტების დაძლევას. ამ თვალსაზრისით, ქვეყნის ტერიტორიის ცალკეული ნაწილების განვითარება უნდა შეესაბამებოდეს სივრცითი მოწყობის საერთო პირობებს, ხოლო მთელი ტერიტორიის სივრცითი მოწყობა უნდა ითვალისწინებდეს მისი ცალკეული ნაწილების განვითარების ძირითად საჭიროებებს (სმქსკ-ის მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტი). ამ პრინციპის პრაქტიკაში გატარების წარმოება-სამართლებრივი უზრუნველყოფა ხდება დაგეგმვის პროცესში დაინტერესებული ადმინისტრაციული ორგანოების ჩართვის მექანიზმით, რითაც კანონმდებელი სამართლიანად ამბობს უარს ცალმხრივი და ცენტრალიზებული სივრცითი დაგეგმვის პრინციპზე.⁹

⁸ M. Brenner, Öffentliches Baurecht, 3. Aufl., 2010, Rdnr. 63.

⁹ შდრ. იქვე, Rdnr. 65.

სივრცითი დაგეგმვის პროცესში ცენტრალური ადგილი უჭირავს **სექტორა-** 610
ლური ხასიათის სახელმძღვანელო პრინციპებს, რომლის კატალოგი მოცემულია სმქსკ-ის მე-5 მუხლის პირველ პუნქტში. ამ პრინციპების, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლის შესრულება სავალდებულოა საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებისა და მუნიციპალიტეტის ორგანოებისათვის.

ვინაიდან ეს სექტორალური ხასიათის სახელმძღვანელო პრინციპები ში- 611
ნაარსობრივად განსხვავდება ერთმანეთისაგან, მათი შესრულებისას არსებობს სექტორალური ინტერესების კოლიზიის დიდი ალბათობა (მაგ., ეკონომიკური, სოციალური, ურბანული, ეკოლოგიური, კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის და სხვ.). ასეთ შემთხვევაში, უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია მოახდინოს ამ ინტერესების წარმოდგენა, შეფასება და ერთმანეთთან შეჯერება (სმქსკ-ის მე-6 მუხლის მე-3 პუნქტი). იურიდიული დოგმატიკის თვალსაზრისით, ინტერესთა შეჯერების თაობაზე გადანყვეტილება უნდა ეფუძნებოდეს ისეთ სახელმძღვანელო პრინციპს, რომელიც, სხვა პრინციპების ფარგლებში მისაღწევ შედეგებთან შედარებით, უფრო მეტი სამართლებრივი სიკეთის დაცვას ემსახურება.

ზემოაღნიშნულის ილუსტრაციისათვის, მაგ., ინვესტიციების მოზიდვისა 612
და დასაქმების უზრუნველყოფის პრინციპი (სმქსკ-ის მე-5 მუხლის 1-ლი პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტი), ცალკეული გადანყვეტილების მიღების პროცესში, შეიძლება დაუპირისპირდეს დაუსახლებელი ტერიტორიების შენარჩუნებისა და გარემოს დაცვის პრინციპს („კ“ ქვეპუნქტი). სწორედ ამ დროს უნდა მოხდეს აღნიშნული პრინციპების ფარგლებში დასაცავი სამართლებრივი სიკეთეების ერთმანეთთან შეჯერება.

3. სივრცითი მონყობის გეგმების იერარქია

სივრცითი მონყობის ამოცანებისა და პრინციპების განხორციელება ხდება 613
სივრცითი მონყობის გეგმების მეშვეობით. საქართველოში სივრცითი მონყობის დაგეგმვა ხორციელდება

- ქვეყნის სივრცითი მონყობის გენერალური სქემის,
- ავტონომიური რესპუბლიკების სივრცითი მონყობის სქემებისა და
- მუნიციპალიტეტის სივრცით-ტერიტორიული განვითარების გეგმის საფუძველზე.

დასახლებათა დონეზე კი ხდება ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვა, რაც, მისი შინაარსიდან და სამართლებრივი ბუნებიდან გამომდინარე, არ მიეკუთვნება სივრცითი მოწყობის დაგეგმვის სფეროს.

- 614 ქვეყნის** სივრცითი მოწყობის გენერალური სქემის ამოცანაა სივრცითი მოწყობის დაგეგმვის მიზნებისა და პრინციპების დადგენა ქვეყნის მთელი ტერიტორიისათვის.
- 615 ავტონომიური რესპუბლიკების** სივრცითი მოწყობის სქემები აკონკრეტებს ქვეყნის სივრცითი მოწყობის სქემას ან, შეუფერხებლობის პრინციპიდან გამომდინარე, არსებობს დამოუკიდებლად და ქვედა დონეზე ქმნის კოორდინირებული სივრცითი დაგეგმვის განხორციელებისათვის აუცილებელ წინაპირობებს.
- 616 მუნიციპალიტეტის** სივრცითი მოწყობის დაგეგმვა არის შუალედური დონე ქვეყნის ან/და ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვის დონეებს შორის. ის აკონკრეტებს ქვეყნის ან/და ავტონომიური რესპუბლიკების (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) სივრცითი დაგეგმვის მიზნებს და ახდენს შესაბამისი მუნიციპალიტეტის მიერ ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვის უფლებამოსილების განხორციელების კოორდინაციას.
- 617 მუნიციპალიტეტის** სივრცით მოწყობის დაგეგმვა, როგორც წესი, ხორციელდება შესაბამის ადმინისტრაციულ საზღვრებში. ამავე დროს, სმქსკ-ის მე-19 მუხლის საფუძველზე, მუნიციპალიტეტის ორგანოთა ურთიერთშეთანხმებით, მისი განხორციელება შესაძლებელია მომიჯნავე მუნიციპალიტეტების ერთობლივი ადმინისტრაციული საზღვრების ფარგლებშიც (**ე.წ. ტრანსმუნიციპალური დაგეგმვა**).

4. სივრცითი მოწყობის გეგმების შემადგენლობა და სტრუქტურა

- 618** სივრცითი მოწყობის გეგმების შემადგენლობა განისაზღვრება სივრცით-ტერიტორიული გამოყენების რეჟიმების სახით (სასოფლო-სამეურნეო, თავდაცვის, ნიაღისეულის მოპოვების და ა.შ. იხ. ასევე გვ. ველი 19), რომელიც დადგენილია საკუთრივ ასეთი გეგმების მიერ ან, რომელიც ამ გეგმებში აისახება სხვა დარგობრივი სახის საკადასტრო მონაცემების საფუძველზე.
- 619** კანონმდებლობა წინასწარვე განსაზღვრავს სივრცითი მოწყობის გეგმების სავარაუდო შემადგენლობას, თუმცა დაგეგმვაზე უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო, სივრცითი მოწყობის საჭიროებიდან გამომდინარე,

უფლებამოსილია შეამციროს ან გააფართოვოს ეს შემადგენლობა გეგმარე-
ბითი დავალების შედგენისას (სმქსკ-ის მე-18 მუხლის მე-7 პუნქტი). შესა-
ბამისად, კანონმდებელს შემოაქვს მიდგომა, რომ აღმასრულებელი ხელი-
სუფლება არ შეზღუდოს სივრცითი მოწყობის გეგმების შემადგენლობის
ამომწურავი ჩამონათვალით.

სტრუქტურის თვალსაზრისით, სივრცითი მოწყობის გეგმები უნდა შედგე- 620
ბოდეს ტექსტური და გრაფიკული ნაწილებისაგან.¹⁰ გრაფიკული ნაწილის
მასშტაბი უნდა იყოს საქართველოს კანონმდებლობის ან/და გეგმარებითი
დავალების შესაბამისი და უნდა აკმაყოფილებდეს დადგენილ კარტოგრა-
ფიულ სტანდარტებს. ტექსტური ნაწილი წერილობითი ფორმით მოიცავს
სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვისა და გასატარებელი ღონისძიებების
არსებითი ასპექტების აღწერას, გეგმის ეფექტიანობის (ხეირიანობის) შე-
ფასებას და განმარტებით ბარათს (დასაბუთებას).

5. სივრცითი მოწყობის გეგმის მოთხოვნათა სავალდებულობა

სივრცითი მოწყობის გეგმის მოთხოვნები (დებულებები), როგორც წესი, 621
წარმოდგენილი უნდა იქნეს სივრცითი დაგეგმვის მიზნებისა და სივრცითი
დაგეგმვის ზოგადი პრინციპების სახით.¹¹ ამ მოთხოვნების დაზუსტება ხდე-
ბა გეგმის ტექსტურ ნაწილში, რომელიც ლეგენდის სისტემის გამოყენებით
ფიქსირდება გეგმის გრაფიკულ ნაწილში, რასაც აქვს მაორიენტირებელი
ფუნქციაც.

იურიდიული დოგმატიკის თვალსაზრისით, სივრცითი დაგეგმვის მიზნები 622
არის შესასრულებლად სავალდებულო ხასიათის მოთხოვნები. სივრცითი
დაგეგმვის ზოგადი პრინციპები კი არის შეწონასწორების დამშვები დებუ-
ლებები, რომელთაგანაც გადახვევა შესაძლებელია დაგეგმვის ქვედა დონე-
ზე, შესაბამისი დასაბუთების საფუძველზე.

ქართული კანონმდებლობა ამ საკითხთან დაკავშირებით რაიმე რეგულა- 623
ციებს არ ითვალისწინებს, რაც მისი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ხარვეზია.
ამ მხრივ, გერმანული სამართალი განასხვავებს:

¹⁰ აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ქვეყნისა და ავტონომიური რესპუბლიკის სივრცითი მოწყობის
სქემა ან მისი ნაწილები შესაძლოა შედგებოდეს მხოლოდ ტექსტური ნაწილისაგან, თუ მასში
მიზნები სათანადოდაა ასახული (სმქსკ-ის მე-18 მუხლის მე-6 პუნქტი), რაც, ვფიქრობ, არას-
წორია და უნდა გასწორდეს.

¹¹ სმქსკ-ის მე-15 მუხლის მე-2 და მე-20 მუხლის მე-3 პუნქტები.

- ტერიტორიებს, რომლებიც განსაზღვრულია კონკრეტული ფუნქციისათვის და გამორიცხავენ ნებისმიერ შესაძლებლობას, რომელიც ამ ფუნქციასთან იქნება შეუსაბამო (სივრცითი დაგეგმვის მიზნები);
- ტერიტორიებს, რომლების მიმართ სივრცითი მოწყობის გეგმა განსაზღვრავს სხვადასხვა ფუნქციასა და გამოყენების სხვადასხვა სახეობას, რომელთა ამორჩევა ხდება მხოლოდ ინტერესების შენონასწორების საფუძველზე (სივრცითი დაგეგმვის ზოგადი პრინციპები);
- ტერიტორიებს, რომლების მიმართ ქვეყნის სივრცითი მოწყობის გეგმა ადგენს ისეთი ექსკლუზიური გამოყენების სახეობას, რომელიც სხვა ადგილას დაუშვებელია (სივრცითი დაგეგმვის მიზნები).

ტერიტორიის გამოყენებათა რეჟიმების დიფერენციაციის ეს მოდელი, ვფიქრობ, შესაძლებელია ქართული კანონმდებლობის რეფორმასაც დაედოს საფუძვლად.

624 კანონმდებლობა განსაზღვრავს იმ პირთა წრეს, რომლის მიმართაც სავალდებულოა სივრცითი მოწყობის გეგმების შესრულება (სმქსკ-ის 21-ე მუხლის მე-5 პუნქტი). ასეთია: სახელმწიფო, მუნიციპალიტეტის ორგანოები და საჯარო სამართლის იურიდიული პირები. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ქალაქთმშენებლობითი გეგმებისაგან განსხვავებით, სივრცითი მოწყობის გეგმები არ ვრცელდება კერძო სამართლის პირებზე. საქმე ისაა, რომ სივრცითი მოწყობის გეგმები ნებართვაზე გადაწყვეტილების მიღების საფუძველი არ არის და, შესაბამისად, კერძო სამართლის პირები ვერც ამ მოთხოვნათა ადრესატები ვერ იქნებიან.

6. ადმინისტრაციული წარმოება სივრცითი მოწყობის გეგმების შემუშავებასთან დაკავშირებით

- 625** ადმინისტრაციული წარმოება სივრცითი მოწყობის გეგმების შემუშავებასთან დაკავშირებით ქმნის ამ გეგმების ფორმალური კანონიერების საფუძველს. ის, სულ მცირე, გულისხმობს შემდეგს: ა) უფლებამოსილი ადმინისტრაციულ ორგანოების მხრიდან სივრცითი მოწყობის დაგეგმვის ინიცირებას და საჭიროების დასაბუთებას; ბ) დაგეგმვის პროცესის საჯაროობას; გ) სხვა დაინტერესებული ადმინისტრაციული ორგანოების მონაწილეობას; დ) გეგმის დამტკიცებას.
- 626** სივრცითი მოწყობის დაგეგმვის ინიცირებას და საჭიროების დასაბუთებას, დაგეგმვის იერარქიული დონეების მიხედვით, ახდენს საქართველოს მთავ-

რობა შესაბამისი უწყების სახით, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობები უფლებამოსილი უწყებების სახით და მუნიციპალიტეტის შესაბამისი ორგანოები.

სივრცითი მოწყობის გეგმების შემუშავება ხდება თავად ამ ორგანოების ან, 627 სახელმწიფო დაკვეთის გაცემის საფუძველზე, ფიზიკურ პირების, კერძო ან საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მიერ (სმქსკ-ის მე-16 მუხლის „ბ“ პუნქტი).

ორივე შემთხვევაში დაგეგმვის პროცესის საჯაროობა უზრუნველყოფილი 628 უნდა იქნეს დაგეგმვაზე უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ. თავის მხრივ, ყველა დაინტერესებულ პირს აქვს უფლება, მონაწილეობა მიიღოს დაგეგმვის დოკუმენტების მიზნების ფორმირების, შემუშავების, განხილვისა და შეთანხმების პროცესში ორგანიზებულ საჯარო განხილვებში.

საჯაროობისა და პარტიციპაციის ხარისხის ამალღების მიზნით, საჯარო 629 განხილვის მოწყობის შესახებ ინფორმაცია ვრცელდება განცხადებებისა და შეტყობინებების მეშვეობით, რომლებიც უნდა განთავსდეს მასმედიის ელექტრონულ და ბეჭდვით საშუალებებში.

სივრცითი დაგეგმვის პროცესში ჩართული უნდა იქნეს დაინტერესებული 630 ადმინისტრაციული ორგანოები (როგორც ვერტიკალურ, ისე ჰორიზონტალურ დონეზე). მისი მიზანია ურთიერთშემხვედრი დინების პრინციპის მოთხოვნათა დაცვა.

ბოლო ეტაპზე ხდება სივრცითი მოწყობის სქემის/გეგმის საბოლოო პროექტის შემუშავება, რომელსაც ამტკიცებს: ა) საქართველოს მთავრობა – ქვეყნის სივრცითი მოწყობის გენერალური სქემის შემთხვევაში; ბ) ავტონომიური რესპუბლიკების მთავრობები – შესაბამისი ავტონომიური რესპუბლიკის სივრცითი მოწყობის სქემების შემთხვევაში; გ) მუნიციპალიტეტის საკრებულო – მუნიციპალიტეტის სივრცით-ტერიტორიული განვითარების გეგმის შემთხვევაში. 631

სივრცითი მოწყობის გეგმებში ცვლილებების შეტანა ხდება იმავე პროცედურის დაცვით, რაც დადგენილია მისი შემუშავებისათვის. 632

7. სივრცითი მოწყობა დარგობრივი გეგმების მეშვეობით

- 633 ტერიტორიების სივრცითი მოწყობა შესაძლებელია ასევე განხორციელდეს სივრცითი მოწყობის თვალსაზრისით რელევანტური **კაუზალური ან სხვა დარგობრივი გეგმების მეშვეობით.**
- 634 კაუზალურ გეგმებში ძირითადად იგულისხმება ინფრასტრუქტურული პროექტები (მაგისტრალური გზების, რკინიგზის, აეროპორტების, პორტების მშენებლობა და სხვ.), რომლებიც ახდენს შესაბამისი სივრცით-ტერიტორიული ასპექტების ფორმირებას. ასეთი მშენებლობის დასაშვებობასთან დაკავშირებული ურთიერთობები ძირითადად გარემოს დაცვის სფეროში მოქმედი სანებართვო კანონმდებლობით წესრიგდება.
- 635 სხვა დარგობრივ გეგმებში იგულისხმება სექტორალური კანონმდებლობის საფუძველზე შემუშავებული და დამტკიცებული გეგმები (ნარჩენების მართვის, წყლის მართვის, დაცული ტერიტორიების მართვის და ა.შ. გეგმები).

III. ქალაქთმშენებლობის სამართალი

1. ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვა როგორც ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხი

- 636 ქალაქთმშენებლობის დაგეგმვა **ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხია**, რომელიც მუნიციპალური ხელისუფლების მიერ ხორციელდება კონსტიტუციით გამყარებული ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიის ფარგლებში.
- 637 ზოგადსამართლებრივ ქრილში, ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხი არის ისეთი საჭიროება ან ინტერესი, რომელსაც ღრმა ფესვები აქვს ადგილობრივ თვითმმართველობაში და ორგანულადაა დაკავშირებული მასთან.¹² ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვა ამის კლასიკური მაგალითია. მისი განსაზღვრა მუნიციპალური მნიშვნელობის საკითხად ქმნის ადგილობრივ გარემოებებთან მისადაგებული გეგმების შემუშავების შესაძლებლობას, რაც ამ პროცესს სპეციალურ ლეგიტიმაციას ანიჭებს.
- 638 ამავე დროს, არსებობს ორი გამონაკლისი, როდესაც მუნიციპალურ დონეზე საქართველოს მთავრობას აქვს **ცენტრალიზებული დაგეგმვის კომპეტენცია**: პირველი გამონაკლისი არის ბაკურიანის, ბახმაროს, ურეკის და გუდაურის ე.წ. სარეკრეაციო ტერიტორიების მინათსარგებლობის გეგმები,

¹² BverfGE, 79, 127 (1988).

რომლებსაც ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა (სმქსკ-ის 29-ე მუხლის მე-10 პუნქტი); მეორე გამონაკლისი არის რამდენიმე მუნიციპალიტეტის ერთობლივი დაგეგმვის ინიცირება, რომლის უფლება აქვს ასევე საქართველოს მთავრობას (სმქსკ-ის მე-20 მუხლის 1-ლი პუნქტი).

2. ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვა როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის დისკრეციული უფლებამოსილება

ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვა არ არის კანონმდებლობით წინასწარ დადგენილი მოთხოვნების მექანიკური აღსრულების პროცესი.¹³ ის არ ეფუძნება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების კონსერვატიულ გაგებას, რომლის მიხედვითაც ადმინისტრაციული ორგანოს ნორმატიული მოქმედებით საქმიანობა განპირობებული უნდა იყოს კანონის საფუძველზე. ქალაქთმშენებლობით სამართალში მოქმედებს ამ უკანასკნელისაგან განსხვავებული მიდგომა, რომლის შესაბამისად დაგეგმვის პროცესი არის **ფინალური პროგრამის შედეგი**, სადაც გეგმას, როგორც კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტს, განაპირობებს არა კანონის ტექსტში ჩადებული კონდიციური (ანუ თუ-მაშინ სქემის სახით არსებული) ნორმა, არამედ ქალაქთმშენებლობითი ამოცანები და საჭიროებები.¹⁴

ამ მიდგომას ეფუძნება საქართველოს კანონმდებლობაც. სმქსკ-ის 24-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, დასახლებათა ქალაქთმშენებლობითი **დაგეგმვის საჭიროებას** განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტის მერია/გამგეობა. ვინაიდან დაგეგმვის საჭიროება არის განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნება, ის მუნიციპალიტეტისთვის პრაქტიკულად დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭებას ნიშნავს.¹⁵

ამავე დროს, დისკრეციული უფლებამოსილება არ გულისხმობს, რომ ქალაქთმშენებლობის დაგეგმვა ხორციელდება სამართლებრივი მოთხოვნებისაგან ცარიელ სივრცეში. ამ მხრივ, არსებობს გეგმის კანონიერების შემდეგი კრიტერიუმები:

- მატერიალური კანონიერების კრიტერიუმები, რომლებიც გულისხმობენ ქალაქთმშენებლობითი გეგმების შესაბამისობას ადამიანის ძირითად უფლებებთან, დაგეგმვის სახელმძღვანელო პრინციპებთან, დარგობ-

¹³ Schmidt-Assmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 2003, 4. Kap., Rdnr. 97.

¹⁴ შდრ. BVerwGE 34, 310, 304.

¹⁵ შდრ. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2006, § 7, Rdnr. 26 ff.

რივ საკანონმდებლო მოთხოვნებთან, თავსებადობის პრინციპთან და სხვ.;

- ფორმალური კანონიერების კრიტერიუმები, რომლებიც გულისხმობენ ადმინისტრაციული წარმოების სახის, საზოგადოებისა და დაინტერესებული მხარეების მონაწილეობისა და სხვ. წინაპირობების დაცვის ვალდებულებას.

ქალაქთმშენებლობითი გეგმების ლეგიტიმაციის ეს კრიტერიუმები სრულად შეესაბამება სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს მოთხოვნებს.

3. ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვის ორსაფეხურიანი სისტემა

- 642 საქართველოში ქალაქთმშენებლობითი (დასახლებათა) დაგეგმვა ხორციელდება **ორსაფეხურიანი სისტემით**, კერძოდ, მინათსარგებლობის გენერალური გეგმისა და განაშენიანების რეგულირების გეგმის მეშვეობით (სმქსკ-ის 23-ე მუხლი). ორსაფეხურიან სისტემაში განაშენიანების რეგულირების გეგმის შემუშავება ხდება მხოლოდ მინათსარგებლობის გენერალური გეგმის მოთხოვნათა საფუძველზე, რაც გამორიცხავს დასახლებათა ფრაგმენტული დაგეგმვის შესაძლებლობას.
- 643 ამავე დროს, საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს ისეთ გამოწვევებს, როცა ამ ორსაფეხურიანი იერარქიის დაცვა არ არის აუცილებელი:
- 644 პირველი, თუ ქალაქთმშენებლობითი გადაწყვეტილების მიღებისათვის საკმარისია განაშენიანების რეგულირების გეგმა, მაშინ აუცილებელი არ არის მინათსარგებლობის გენერალური გეგმის შედგენა (სმქსკ-ის 23-ე მუხლის მე-4 პუნქტი). ასეთ შემთხვევაში განაშენიანების რეგულირების გეგმა მოქმედებს დამოუკიდებლად.
- 645 მეორე, შესაძლებელია შემუშავდეს განაშენიანების რეგულირების გეგმა, რომელიც არ შეესაბამება მინათსარგებლობის გენერალური გეგმის მოთხოვნებს. ასეთ შემთხვევაში, ან ჯერ უნდა შეიცვალოს ზემდგომი გეგმა, ან ჩატარდეს პარალელური ადმინისტრაციული წარმოება (სმქსკ-ის 11-ე მუხლის მე-4 პუნქტი).
- 646 მესამე, განაშენიანების რეგულირების გეგმა შეიძლება მიღებული იქნეს მინათსარგებლობის გეგმაში წინმსწრები ცვლილების შეტანის გარეშეც, თუ

ასეთი ცვლილებისათვის დადგენილი განელები პროცედურების გამო გამოწვეული იქნება იმაზე მეტი ზიანი, ვიდრე განაშენიანების რეგულირების გეგმის წინმსწრები დამტკიცებით (გადაუდებელი აუცილებლობა).¹⁶ მისი მიზანია მიწათსარგებლობის დაგეგმვისას დაშვებული არსებითი ხასიათის შეცდომების გამოსწორება. ასეთ შესაძლებლობას, მართალია, ქართული სამართალი არ იცნობს, თუმცა *de lege ferenda*-ს თვალსაზრისით, იგი განსაზღვრავს კანონმდებლობის რეფორმის სამომავლო სტრატეგიას.

4. მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმა

4.1. მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის შემადგენლობა და სტრუქტურა

მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმა მთელი დასახლებისათვის განსაზღვრავს ისეთ ტერიტორიებს, რომლებიც: 647

- განკუთვნილია სამშენებლო მიზნებისათვის;
- განკუთვნილია სხვა (არასამშენებლო) სახის გამოყენებისათვის;
- განკუთვნილია ინფრასტრუქტურისათვის.

ვინაიდან მიწათსარგებლობის დაგეგმვა ეფუძნება **ფუნქციური ზონირების პრინციპს**, ამ ცალკეულ ტერიტორიებს ძირითადად სხვადასხვა (საცხოვრებელი, საზოგადოებრივი საქმიანობის, ინდუსტრიული, სარეკრეაციო, სატრანსპორტო და სხვ.) ზონის სტატუსი ენიჭებათ. განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებებით ეს ზონები განმარტებულია სამშენებლო ან არასამშენებლო ზონებად.

მიწათსარგებლობის გენერალურ გეგმაში, რამდენადაც ის ინტეგრირებული ხასიათის დოკუმენტია, ასევე აისახება ისეთი **ტერიტორიები (მაგრამ არა როგორც ფუნქციური ზონები)**, რომლის დადგენის მანდატი აქვს საკუთრივ ამ გეგმას ან/და რომლის გამოყენების სახეობა სექტორალური კანონმდებლობის შესაბამისად უკვე დადგენილია სხვა საკადასტრო მონაცემებით (მაგ., ტყის ტერიტორიები, დაცული ტერიტორიები, ნარჩენების განთავსების ტერიტორიები, განსაკუთრებული რეგულირების რეკრეაციული ტერიტორიები და სხვ.). ისინი მიწათსარგებლობის გეგმების გარეშე შეიძლება არსებობდნენ. 648

მიწათსარგებლობის გეგმის შემადგენლობასთან დაკავშირებით კანონმდებელს შემოაქვს მიდგომა, რომ ის არ შეზღუდოს ამომწურავი ჩამონათ- 649

¹⁶ § 8 Abs. 4 S. 1BauGB.

ვალით. ამდენად, მუნიციპალიტეტის ორგანო კანონით დადგენილ სავარაუდო შემადგენლობას ამცირებს ან აფართოებს ქალაქმშენებლობითი კონცეფციისა და დაგეგმვის საჭიროებების შესაბამისად (სმქსკ-ის 29-ე მუხლის მე-8 პუნქტი).

- 650 ამავე დროს, დასახლებათა მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმა, როგორც წესი, ადგენს, სულ მცირე (სმქსკ-ის 27-ე მუხლი):
- ტერიტორიათა ფუნქციურ ზონებს (სამშენებლო ზონების, ხოლო საჭიროების შემთხვევაში სამშენებლო ქვეზონების სახით);
 - მიწის სამშენებლოდ გამოყენების პარამეტრებს (მიწათსარგებლობის ინტენსიობის ზოგადი სარეკომენდაციო მონაცემების სახით);
 - სხვა სახის ინფორმაციას (საზოგადოებრივ სივრცეებს, სატრანსპორტო ტერიტორიებს, საინჟინრო კომუნიკაციების ქსელებს და სხვ.).
- 651 მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის სტრუქტურასთან დაკავშირებით მოქმედებს იგივე სტანდარტები, რაც დადგენილია სივრცითი მოწყობის გეგმებისათვის.

4.2. მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის სამართლებრივი ბუნება

- 652 მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის სამართლებრივი ბუნება მისი შინაარსიდან (შემადგენლობიდან) გამომდინარეობს. ორსაფეხურიანი დაგეგმვის სისტემაში, როგორც წესი, მას აქვს **მოსამზადებელი ფუნქცია**: ტერიტორიებისათვის ის ადგენს ზოგად სამშენებლო ზონებს ან/და სამშენებლო ქვეზონებს, რომელთა ფარგლებშიც განაშენიანების რეგულირების გეგმა ქვედა დონეზე განსაზღვრავს მშენებლობის ნებართვის გაცემისთვის აუცილებელ წინაპირობებს (გამოყენების სახეობას, განაშენიანების კონკრეტულ პარამეტრებს და სხვ.). ასეთ შემთხვევაში, მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმა არ არის ნებართვის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების საფუძველი.
- 653 ამავე დროს, თუ მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმა, ზოგადი მონაცემების გარდა, მოიცავს განაშენიანების, განაშენიანების ინტენსიობისა და გამწვანების კოეფიციენტებს, მაშინ ის მშენებლობის ნებართვის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების საფუძველია და, შესაბამისად, სავალდებულოა კერძო პირების მიმართაც (სმქსკ-ის 29-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი). სხვა შემთხვევაში, როგორც უკვე აღინიშნა, მას აქვს შიდა მონესრიგების ფუნქცია და დაგეგმვაზე უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოებს უდგენს ამ

გეგმასთან შესაბამისი დაგეგმვის ვალდებულებას (მაგ., თუ მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმა ცალკეული ტერიტორიისათვის ადგენს ზოგად საცხოვრებელ ზონას (სზ), მაშინ განაშენიანების რეგულირების გეგმას შეუძლია ამ ტერიტორიაზე განსაზღვროს მხოლოდ ამ ზოგად ზონასთან შესაბამისი ქვეზონა: სზ-1 და ა.შ. ექვსამდე. სხვა ფუნქციურ ზონას კი ის ამ ტერიტორიაზე ვერ დაადგენს).

5. განაშენიანების რეგულირების გეგმა

5.1. განაშენიანების რეგულირების გეგმის სამართლებრივი

ბუნება და ტერიტორიული გავრცელების ფარგლები

მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმისაგან განსხვავებით, განაშენიანების რეგულირების გეგმა ადგენს სამართლებრივად სავალდებულო დებულებებს (და არა მხოლოდ მონაცემებს), რომლებიც ზუსტად განსაზღვრავენ, თუ რა სახის და მოცულობის მშენებლობაა ნებადართული კონკრეტულ მიწის ნაკვეთზე. შესაბამისად, ის მშენებლობის ნებართვის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების საფუძველია (სმქსკ-ის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტი) და ამით საკუთრების უფლების შინაარსსაც განსაზღვრავს.

განაშენიანების რეგულირების გეგმა ამ სავალდებულო მოთხოვნებს ადგენს გრაფიკული და ტექსტური ფორმით.

განაშენიანების რეგულირების გეგმა შესაძლებელია შემუშავდეს ცალკეული მიწის ნაკვეთისთვისაც (თუ ის არის 2000 მ² და მეტი, ხოლო ქალაქ თბილისის ადმინისტრაციულ საზღვრებში – 7000 მ² და მეტი). ამავე დროს, ის შეიძლება მოიცავდეს დასახლების მთელ ტერიტორიას ან მის ნაწილებს, თუ მათი ფართობის ზომა იძლევა ამის განხორციელების ფაქტობრივ შესაძლებლობას.

5.2. განაშენიანების რეგულირების გეგმის შემადგენლობა

განაშენიანების რეგულირების გეგმის შინაარსს განსაზღვრავს ის სამართლებრივი ბუნება, რომელიც მას აქვს – ის ნებართვის გაცემის თაობაზე გადაწყვეტილების საფუძველია. ამის გათვალისწინებით, იგი მოიცავს:

- მიწის სამშენებლოდ გამოყენების სახეობას;
- მიწის სამშენებლოდ გამოყენების პარამეტრებს;
- მიწის ნაკვეთებზე შენობათა განთავსებას;
- სხვა სახის ინფორმაციას.

განაშენიანების რეგულირების გეგმა ამ ასპექტების განსაზღვრისას ეყრდნობა დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების ძირითად დებულებებს.¹⁷

- 658 განაშენიანების რეგულირების გეგმაში ზემოაღნიშნული ასპექტები ისე უნდა იქნეს ფორმულირებული, რომ მან შეასრულოს **განაშენიანების დასაშვებობის კონკრეტულად განსაზღვრის ფუნქცია**. ამ თვალსაზრისით, მაგ., დაუშვებელია ფორმულირება – „შენობის დაშვებული სიმაღლე არის დაახლოებით 7 მ.“ და სხვ. ამავე დროს, განაშენიანების რეგულირების გეგმა არ უნდა შემოიფარგლოს მხოლოდ განაშენიანების დაუშვებელი სახეობების აღწერით. ის უფრო მეტად უნდა შეიცავდეს პოზიტიური დაგეგმარების ასპექტებს.
- 659 ორსაფეხურიანი დაგეგმვის სისტემაში განაშენიანების რეგულირების გეგმა მინათსარგებლობის გენერალური გეგმის ფარგლებში ადგენს მხოლოდ სამშენებლო ქვეზონებს, ხოლო ერთსაფეხურიანი დაგეგმვის სისტემაში – როგორც ზოგად სამშენებლო ზონებს, ისე სამშენებლო ქვეზონებს ერთდროულად. განაშენიანების ძირითად დებულებებში ზოგადი სამშენებლო ზონებისა და სამშენებლო ქვეზონების ჩამონათვალი ეფუძნება **Numerus clausus**-ის პრინციპს. ესენია: ა) ლანდშაფტურ-სარეკრეაციო ზონა; ბ) სასოფლო-სამეურნეო ზონა; გ) სარეკრეაციო ზონა; დ) სპეციალური ზონა; ე) სანიტარიული ზონა; ვ) საცხოვრებელი ზონა – ექვსი ქვეზონით; ზ) საზოგადოებრივ-საქმიანი ზონა – სამი ქვეზონით; თ) საკურორტო-სარეკრეაციო ზონა – ორი ქვეზონით; ი) სატრანსპორტო ზონა – ორი ქვეზონით; კ) სამრეწველო ზონა – ორი ქვეზონით; ლ) სამხედრო დანიშნულების ზონა – ორი ქვეზონით.
- 660 განაშენიანების რეგულირების გეგმა განაშენიანების ძირითადი დებულებების საფუძველზე სამშენებლო ქვეზონებში ადგენს **მინის სამშენებლოდ გამოყენების სახეობას**. არსებობს ასეთი სახეობების ორი ტიპი: ა) პირველი არის ზუსტად განსაზღვრული გამოყენების სახეობა (მაგ., საკურორტო-სარეკრეაციო ზონა 2-ში „დასაშვებია დასასვენებელი, სამკურნალო, სპორტული და გასართობი დანიშნულების შენობა-ნაგებობების განთავსება“); ბ) მეორე არის გამოყენების ისეთი სახეობა, რომელიც დასაშვებია მხოლოდ ინტერესთა შეჯერებისა და შესაბამისი დასაბუთების საფუძველზე (მაგ.,

¹⁷ დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 იანვრის №59 დადგენილებით.

საცხოვრებელ ზონა 2-ში „...ასევე დასაშვებია საზოგადოებრივი დანიშნულების ობიექტების არსებობა... სამეზობლო თემის პრინციპების დაცვით“).

განაშენიანების რეგულირების გეგმა განაშენიანების ძირითადი დებულებების საფუძველზე, სამშენებლო ქვეზონებში ადგენს **მინის სამშენებლოდ გამოყენების პარამეტრებს:** 661

- მინის ნაკვეთის განაშენიანების კოეფიციენტი (კ-1);
- მინის ნაკვეთის განაშენიანების ინტენსიობის კოეფიციენტი (კ-2);
- მინის ნაკვეთის გამწვანების კოეფიციენტები (კ-3).

შესაძლებელია მათი ზოგადი დახასიათება: ა) კ-1 განსაზღვრავს, კონკრეტული მინის ნაკვეთის ტერიტორიის მაქსიმუმ რა ნაწილზეა დასაშვები შენობა-ნაგებობების განთავსება (მაგ., თუ $კ-1=0,5$ -ს, მაშინ 1000 კვ.მ. მინის ნაკვეთზე დასაშვებია მაქსიმუმ 500 კვ.მ.-ის მოშენება, ანუ შენობა-ნაგებობით დაფარვა); ბ) კ-2 განსაზღვრავს, კონკრეტულ მინის ნაკვეთზე შენობა-ნაგებობის მინისპირა და მინისზედა სართულების იატაკის ძირითადი კონსტრუქციების ზედაპირების ჯამურ ფართობს (ზემოთ მოყვანილ მაგალითში, თუ $კ-2=1,5$ -ს, მაშინ ამ მინის ნაკვეთზე დასაშვებია 1500 კვ.მ. ფართობის მშენებლობა, რაც ამ კოეფიციენტების სრულად ათვისების შემთხვევაში იძლევა სამსართულიანი შენობის აშენების უფლებას, თუ შენობის მაქსიმალური სიმაღლის განსაზღვრის წესი ამის შესაძლებლობას იძლევა); გ) კ-3 განსაზღვრავს მინის ნაკვეთის იმ მინიმალურ წილს, რომელიც არ უნდა იყოს დაფარული რაიმე წყალგაუმტარი მასალით, რომლის ქვეშაც არ უნდა არსებობდეს რაიმე ნაგებობა ან სათავსი და, რომელიც განკუთვნილია გამწვანებისათვის.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მინის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების სახეობები და პარამეტრები, რომლებიც განსაზღვრულია განაშენიანების ძირითადი დებულებებისა და ქალაქთმშენებლობითი გეგმების საფუძველზე (ასეთის არსებობის შემთხვევაში), შესაძლებელია შეიცვალოს **სპეციალური ზონალური შეთანხმებით** (სმქსკ-ის 31-ე მუხლი). ამით აღნიშნული მოდელი ამ ინსტრუმენტს ანიჭებს კვაზი დაგეგმვის ფუნქციას, რაც ეწინააღმდეგება გეგმარებითი კონცეფციის არსს. ის პრაქტიკაში ასევე ამკვიდრებს დიფერენცირებული მიდგომების საშიშროებას, ვინაიდან ჩამოყალიბებულ ზონებში შეიძლება შელახოს იმ მესაკუთრეთა უფლებები, რომლებიც უკვე ფლობენ ამ ზონისათვის დადგენილი კოეფიციენტების ან მინის ნაკვეთის გამოყენების სახეობისათვის შესაბამის შენობა-ნაგებობებს. 662

- 663 ზემოაღნიშნული ასპექტების გარდა, განაშენიანების რეგულირების გეგმა ასევე უნდა მოიცავდეს **მინის ნაკვეთებზე შენობათა განთავსების სქემას**, რაც მონიშნული უნდა იყოს განაშენიანების სავალდებულო ხაზების (ლურჯი ხაზების) სახით.
- 664 განაშენიანების რეგულირების გეგმაში შეიძლება ასევე აისახოს **სხვა სახის ინფორმაცია**, კერძოდ: ა) ტერიტორიები საინჟინრო კომუნიკაციების, სატრანსპორტო ქსელებისა და პარკირებისათვის; ბ) მოთხოვნები კულტურული მემკვიდრეობის დაცვისა და რეაბილიტაციის, მათი განვითარებისა და ახალი მშენებლობის ან კონსერვაციის შესახებ; გ) საზოგადოებრივი სივრცეებისთვის განკუთვნილი ტერიტორიები, ასევე, მოთხოვნები მათი კეთილმოწყობის თაობაზე და სხვ.
- 665 რეზიუმეს სახით შეიძლება ითქვას, რომ განაშენიანების რეგულირების გეგმა მოიცავს ისეთ შინაარსობრივ ასპექტებს, რომლებიც ერთდროულად მიმართულია როგორც ტერიტორიის, ისე სამშენებლო ობიექტისადმი, რის გამოც ის მშენებლობის დასაშვებობის ძირითადი საფუძველია და, შესაბამისად, მშენებლობის სამართლის ცენტრალურ ინსტიტუტს წარმოადგენს.

6. ქალაქთმშენებლობითი გეგმების ფორმალური კანონიერება

6.1. ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვის ინიციატორი და

განმახორციელებელი ადმინისტრაციული ორგანო

- 666 დასახლებათა ქალაქთმშენებლობითი გეგმების შემუშავების ინიცირებაზე უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო შეიძლება იყოს შესაბამისი მუნიციპალიტეტის გამგეობა/მერია, რასთან დაკავშირებითაც მიიღება შესაბამისი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, სზაკ-ის 72-ე მუხლის მე-3 ნაწილის მოთხოვნათა შესაბამისად.
- 667 განაშენიანების რეგულირების დაგეგმვის შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დაგეგმვის ინიცირების თაობაზე გადანყვეტილების მიღების საფუძველი შეიძლება ასევე იყოს ინვესტორის განცხადება, თუ ის დაინტერესებულია შესაბამისი ტერიტორიის მონესრიგება/განვითარებით.
- 668 ინიცირების თაობაზე გადანყვეტილების მიღების შემდეგ იწყება დაგეგმვის პროცედურა, რომელსაც ახორციელებს შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველობის მერია/გამგეობა უფლებამოსილი სამსახურის მეშვეობით (მაგ., ქ. თბილისში სსიპ – არქიტექტურის სამსახური) ან/და, სახელმწიფო

დაკვეთის გაცემის საფუძველზე, კერძო სამართლის პირების მეშვეობით (სმქსკ-ის 24-ე მუხლის მე-5 პუნქტი).

6.2. დაგეგმვის განხორციელებასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპები და სახეები

დასახლებათა ქალაქთმშენებლობითი გეგმების შემუშავებისა და დამტკიცების პროცედურა ხორციელდება ორ ეტაპად, რომელთაგანაც თითოეულზე მიმდინარეობს დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული წარმოება. ამავე დროს, მხოლოდ პირველი ეტაპით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული წარმოების დასრულებისა და დადებითი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის შემდეგაა შესაძლებელი მეორე ეტაპის ადმინისტრაციული წარმოების დაწყება. 669

პირველი ეტაპზე ტარდება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება, სზაკ-ის VI თავით დადგენილი წესების შესაბამისად, რაც არ უნდა აღემატებოდეს 20 დღეს და რომელიც მთავრდება გეგმარებითი დავალების თაობაზე ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დამტკიცებით. გეგმარებითი დავალება არ მიიღება, თუ განაშენიანების რეგულირების გეგმის შემუშავება ხდება მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის ფარგლებში. 670

მეორე ეტაპზე ტარდება საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება, სზაკ-ის IX თავით დადგენილი წესების შესაბამისად, რაც არ უნდა აღემატებოდეს 30 დღეს და რომელიც მთავრდება შესაბამისი ქალაქთმშენებლობითი გეგმის დამტკიცებით.¹⁸ 671

ადმინისტრაციული წარმოების ორეტაპიანი მოდელი უზრუნველყოფს თანმიმდევრული და კოორდინირებული დაგეგმვის განხორციელებას: პირველ ეტაპზე ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვის ძირითადი კონცეფციის (გეგმარებითი დავალების) შემუშავება და მისი შეთანხმება დაინტერესებულ მხარეებთან, მეორე ეტაპზე გამორიცხავს არსებითი ხასიათის შეცდომებს, რაც ზოგავს დროს და დამატებით ფინანსურ დანახარჯებს. 672

¹⁸ განსხვავებული რეგულირება იხ.: „ქ. თბილისის ტერიტორიის გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების დამტკიცების შესახებ“ ქ. თბილისის 2009 წლის 27 მარტის N4-13 გადაწყვეტილების მე-10 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი.

6.3. ადმინისტრაციული წარმოების პირველი ეტაპი (დაგეგმვის კონცეფციის დამტკიცება)

- 673 ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვის პირველი ეტაპი იწყება შესაბამისი მუნიციპალიტეტის მერიის/გამგეობის მიერ დაგეგმვის საჭიროების განსაზღვრით, რომელიც გულისხმობს შესაბამისი ტერიტორიის გამოყენებისა და განაშენიანების პრიორიტეტებისა და განვითარების მიზნების თავმოყრას, რომელიც ეფუძნება შესაბამისი წინასაპროექტო კვლევის შედეგებს და რაც აისახება დაგეგმვის პირველადი კონცეფციის დოკუმენტში.
- 674 დაგეგმვის პირველადი კონცეფციის შემუშავების შემდეგ, უფლებამოსილმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა უზრუნველყოს შემდეგი ღონისძიებების გატარება:
- განსაზღვროს შესაბამისი ვადა დაინტერესებული პირებისა და საზოგადოების მიერ კონცეფციის თაობაზე საკუთარი მოსაზრებების წარმოსადგენად;
 - შესაბამისი მუნიციპალიტეტის საკრებულოს შენობის წინ თვალსაჩინო ადგილზე განათავსოს საინფორმაციო დაფა, რომელიც უნდა მოიცავდეს კანონმდებლობით დადგენილ ცნობებს;¹⁹
 - შეიმუშავოს გეგმარებითი დავალების პროექტი (ანუ დაგეგმვის საბოლოო კონცეფცია), რომელიც უნდა ითვალისწინებდეს სხვა ადმინისტრაციული ორგანოებიდან და საზოგადოებრივი და საზოგადოებრივი მიღებულ შენიშვნებსა და მოსაზრებებს;
 - დაამტკიცოს გეგმარებითი დავალების პროექტი. წარმოდგენილი მოსაზრებებისა და შენიშვნების გაუთვალისწინებლობა დასაბუთებული უნდა იქნეს სზაკ-ის 53-ე მუხლის შესაბამისად.
- 675 თავის მხრივ, გეგმარებითი დავალება არის სამართლებრივი ჩარჩო, რომელიც მოიცავს ქალაქთმშენებლობითი გეგმის პროექტის მომზადების დეტალურ წინაპირობებს.

¹⁹ ამავე დროს, სმქსკ-ის მე-7 მუხლის მე-5 პუნქტი ისე უნდა იქნეს განმარტებული, რომ ქალაქთმშენებლობითი გეგმების შემთხვევაში საჯარო განხილვების შესახებ ინფორმაცია ასევე უნდა გავრცელდეს განცხადებებისა და შეტყობინებების სახით, რომელთა განთავსება ხდება მასმედის ელექტრონულ და ბეჭდვით საშუალებებში.

6.4. ქალაქთმშენებლობითი გეგმის პროექტის დამტკიცების პროცედურა

ადმინისტრაციული წარმოების პირველ ეტაპზე დამტკიცებული გეგმარე- 676
ბითი დავალების (კონცეფციის) საფუძველზე ხდება ქალაქთმშენებლო-
ბითი გეგმის პროექტის შემუშავება, რომელთან დაკავშირებით უფლე-
ბამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო ასევე უზრუნველყოფს საჯარო
განხილვების მოწყობასა და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოების მონა-
წილეობას.

ამ ადმინისტრაციული წარმოების შედეგად ხდება ქალაქთმშენებლობითი 677
გეგმის საბოლოო პროექტის შემუშავება, რომელიც დასამტკიცებლად ნა-
რედგინება შესაბამისი მუნიციპალიტეტის საკრებულოს.²⁰

7. ქალაქთმშენებლობითი გეგმების მატერიალური კანონიერება

7.1. ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვის მიზნები

ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვის მიზნები არის კანონმდებლობაში არტი- 678
კულირებული იდეური ხასიათის მოთხოვნები. მოქმედი კანონმდებლობის
სისტემური ანალიზისა და იურიდიული დოგმატიკის თვალსაზრისით, ასეთ
მიზნებს მიეკუთვნება:

- ქალაქთმშენებლობის მდგრადი განვითარება;
- საყოველთაო კეთილდღეობასა და სოციალურ სამართლიანობაზე და-
ფუძნებული მინათსარგებლობა;
- ადამიანის ღირსებისათვის შესაფერისი გარემოს უზრუნველყოფა და ბუ-
ნებრივი საცხოვრებელი საფუძვლების დაცვა.

ეს მიზნები, მათი ზოგადი ხასიათის გამო, მხოლოდ ქალაქთმშენებლობის 679
პოლიტიკურ ასპექტებს განსაზღვრავს და მუნიციპალურ ხელისუფლებას
ეხმარება საკუთარი პოლიტიკური ნებისა და ვალდებულებების ფორმი-
რების პროცესში. ამიტომ მას აქვს არა ნორმატიული ხასიათი, არამედ მა-
ორიენტირებელი ფუნქცია.

²⁰ განსხვავებული რეგულირება იხ. ქ. თბილისის განაშენიანების რეგულირების წესების მე-10 მუხლის მე-4 პუნქტი.

7.2. ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვის სახელმძღვანელო პრინციპები

680 ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვის მიზნებისაგან განსხვავებით, ქალაქთმშენებლობის სახელმძღვანელო პრინციპების დაცვა სავალდებულოა (სმქსკ-ის მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტი). ის განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნების ფორმაში მოქცეული ნორმატიული მოცემულობაა, რომელიც ზღუდავს მუნიციპალური ხელისუფლების დისკრეციულ უფლებამოსილებას.

681 სახელმძღვანელო პრინციპების ჩამონათვალი მოცემულია სმქსკ-ის მე-5 მუხლის პირველ პუნქტში. ის იმავდროულად არის საჯარო და კერძო ინტერესების ერთობლიობა, რომელიც შესაძლებელია განზოგადებული და სისტემატიზებული იქნეს შემდეგი თანმიმდევრობით:

- მოსახლეობისათვის ჯანსაღი და უსაფრთხო საცხოვრებელი და სამოღვაწეო გარემოს შექმნა;
- მოსახლეობის საცხოვრებელი უზრუნველყოფა;
- სოციალური და კულტურული საჭიროებების გათვალისწინება;
- დაუსახლებელ ტერიტორიებთან შედარებით დასახლებული ტერიტორიების განვითარებისათვის უპირატესობის მინიჭება;
- კულტურული და ბუნებრივი მემკვიდრეობის დაცვა და მოვლა;
- გარემოს, ლანდშაფტისა და სარეკრეაციო ტერიტორიების დაცვა, შენარჩუნება და განვითარება;
- საინჟინრო და სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის ფუნქციონირება;
- კერძო საკუთრების დაცვა და გათვალისწინება.

სახელმძღვანელო პრინციპების ეს ჩამონათვალი არ არის ამომწურავი. მისი კატალოგი შიძლება გაფართოვდეს დარგობრივი კანონმდებლობის მიერ ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვისათვის ნაყენებულ მოთხოვნათა შესაბამისად.

682 ქალაქთმშენებლობის სახელმძღვანელო პრინციპები შესაძლებელია დაიყოს მათი სავალდებულობის ხარისხის მიხედვით.

683 პირველი, არსებობს სახელმძღვანელო პრინციპები, რომელსაც აქვს აბსოლუტური სავალდებულო ძალა. ის შეიძლება შევადაროთ წითელ შუქნიმანს, რომლის დროსაც მძღოლს პრაქტიკულად არა აქვს სიტუაციის თავისი მიხედულებისამებრ შეფასების შესაძლებლობა და ემორჩილება მის მოთხოვნას. ამ თვალსაზრისით, მაგ., სექტორალურმა კანონმდებლობამ შეიძლება

დაადგინოს პრინციპი, რომლის მიხედვითაც დაუშვებელია არსებობდეს გზაჯვარედინი ორ თანაბარმნიშვნელოვან მაგისტრალზე. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმძღვანელო პრინციპების აბსოლუტურ სავალდებულო ძალას, შინაარსის გარდა, მისი ენობრივი ფორმაც განსაზღვრავს, ანუ კანონმდებლობაში ის უნდა იკითხებოდეს როგორც დაუძლეველი ვოტუმი.

მეორე, არსებობს სახელმძღვანელო პრინციპები, რომლებსაც **არა აქვთ აბსოლუტური სავალდებულო ძალა**, თუმცა ის არის გადანყვეტილების ოპტიმირების საშუალება და მისი გათვალისწინების სავალდებულობა დაგეგმვის პროცესში, თავის მხრივ, ემყარება ინტერესთა შეჯერების პრინციპს (მაგ., გარემოზე ნეგატიური ზემოქმედების შეძლებისდაგვარად მინიმუმამდე რედუცირება²¹).

7.3. ინტერესთა შეჯერება

ვინაიდან სახელმძღვანელო პრინციპები იმავდროულად არის საჯარო და კერძო ინტერესების ერთიანობა, დაგეგმვის პროცესში არსებობს მათ შორის წინააღმდეგობის წარმოშობის მაღალი ალბათობა. ასეთ შემთხვევაში უნდა მოხდეს ამ კოლიდირებული ინტერესების ერთმანეთთან შეჯერება (სმქსკ-ის მე-6 მუხლი).

ინტერესთა შეჯერების პროცესი მოიცავს **ოთხ ფაზას**:

- პირველ ფაზაში ხდება ინტერესთა იდენტიფიკაცია და მათი თავმოყრა ფაქტობრივი გარემოებების სახით,
- მეორე ფაზაში ხდება ინტერესთა რანჟირება, მათი მნიშვნელობის მიხედვით,
- მესამე ფაზაში ხდება ინტერესთა შეფასება და მათთვის ობიექტური ღირებულების განსაზღვრა,
- მეოთხე ფაზაში ხდება ინტერესთა შეჯერება, თუ რომელ ინტერესს ენიჭება უპირატესობა და რომელი ინტერესი უნდა იქნეს დაძლეული.

იურიდიულ ლიტერატურაში, ინტერესთა სამართლიანი შეჯერების თვალსაზრისით, ერთმანეთისაგან განასხვავებენ ინტერესთა შეჯერების პროცესს და ინტერესთა შეჯერების შედეგს.

ინტერესთა შეჯერების შედეგი სამართლიანია, თუ ის ეფუძნება თანაზომიერების პრინციპს. ამ თვალსაზრისით, შესაძლებელია რამდენიმე მაგალი-

²¹ სმქსკ-ის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის „ღ“ ქვეპუნქტი.

თის მოყვანა:²² ა) რაც უფრო პრიორიტეტულია რომელიმე გარემოება, მით უფრო მნიშვნელოვანია მისთვის უპირატესობის მინიჭება; ბ) რაც უფრო იშვიათია რომელიმე გარემოსდაცვითი სიკეთე, მით უფრო მაღალია მისი გათვალისწინების სავალდებულობა; გ) კერძო საკუთრების უმნიშვნელო ეკონომიკური სარგებლიანობის შემთხვევაში, ადვილია მისი დაძლევა საჯარო ინტერესების თვალსაზრისით და სხვ.

689 ინტერესთა შეჯერების პროცესი მართლსაწინააღმდეგოა, თუ: ა) არ ჩატარებულა ინტერესთა შეჯერება ან ის აბსოლუტურად არაადეკვატურია (ინტერესთა შეჯერების არარსებობა); ბ) არ ყოფილა წარმოდგენილი ინტერესი, რომელსაც გადაწყვეტილების მიღებისას გარკვეული ზეგავლენა ექნებოდა (ინტერესთა შეჯერების დეფიციტი); გ) ინტერესთა შეჯერება განხორციელდა მნიშვნელოვანი დარღვევებით, რაც არ შეესაბამება ზოგად სამართლებრივ წესრიგს (ინტერესთა დივერგენციული შეჯერება); დ) ერთმანეთთან გათანაბრებულია ისეთი საჯარო ინტერესები, რომლებიც, თანაზომიერების პრინციპისა და ობიექტურობის თვალსაზრისით, არ უნდა გათანაბრებულიყვნენ (ინტერესთა დისპროპორციული შეჯერება).

8. განაშენიანების რეგულირების გეგმის განხორციელება ცალკეული ინსტრუმენტების საშუალებით

690 განაშენიანების რეგულირების გეგმების განხორციელებისათვის აუცილებელია არსებობდეს შესაბამისი ფაქტობრივი და სამართლებრივი შესაძლებლობა, რომლის მიღწევა შესაძლებელია შემდეგი ინსტრუმენტების საშუალებით:

- უძრავი ქონების უპირატესი შესყიდვის უფლება;
- ტერიტორიების ინფრასტრუქტურით უზრუნველყოფა;
- ქალაქთმშენებლობითი ღონისძიებების განხორციელება;
- საკუთრების ჩამორთმევა (ექსპროპრიაცია).²³

ამ ინსტრუმენტების მეშვეობით შესაძლებელი ხდება განაშენიანების დაგეგმვის განხორციელება. საკუთრივ განაშენიანების რეგულირების გეგმას ასეთი ღონისძიებების გატარების მანდატი არ გააჩნია. ამავ დროს, მათ

²² Wahl/Dreier, Entwicklung des Fachplanungsrechts, NVwZ 1999, S. 606 ff.;

²³ სამშენებლო სამართალში არსებობს ასევე გეგმარებით ტერიტორიაზე მშენებლობის ნებართვის მიღების თაობაზე დაწყებული ადმინისტრაციული წარმოების შეჩერების ინსტრუმენტი, თუმცა ეს საკითხი საქართველოს კანონმდებლობით დაურეგულირებელია და აქ არ შეეხება.

არა აქვთ მხოლოდ დამხმარე ფუნქცია, არამედ ისინი მოქმედებენ დამოუკიდებელი სამართლებრივი ინსტიტუტების სახით. შესაძლებელია მათი ზოგადი დახასიათება.

(1) კერძო საკუთრებაში არსებულ უძრავ ქონებაზე სახელმწიფო და მუნიციპალიტეტის ორგანოების მიერ **უპირატესი შესყიდვის უფლების** გამოყენება (სმქსკ-ის 33-ე მუხლი) ეფუძნება სივრცით-ტერიტორიული განვითარების აუცილებელ საჭიროებებს, თუ ამის მიღწევა სხვაგვარად შეუძლებელია და თუ ასეთი უძრავი ქონება: ა) მოქცეულია განაშენიანების რეგულირების გეგმის მოქმედების არეალში და მისი გამოყენება ითვალისწინებს საზოგადოებრივი დანიშნულების ობიექტების მშენებლობას, ქალაქთმშენებლობით რეკონსტრუქციას ან/და დასახლების განვითარების პროგრამის განხორციელებას; ბ) მოქცეულია ურბანული მემკვიდრეობისა და დასახლების ისტორიული ნაწილის ზონაში. ამ წინაპირობების არსებობის დადასტურების მიზნით, გადანყვეტილება უპირატესი შესყიდვის გამოყენების თაობაზე უნდა იქნეს შესაბამისად დასაბუთებული.

(2) ქალაქთმშენებლობითი გეგმების განხორციელების მიზნებს ემსახურება ასევე დასახლებათა ტერიტორიების სათანადო **ინფრასტრუქტურით უზრუნველყოფის** ინსტრუმენტი (სმქსკ-ის 34-ე მუხლი). ამ მხრივ, კანონმდებლობა ადგენს ვალდებულებას, რომ დასახლებათა ტერიტორიები, თუ იქ იგეგმება ცვლილებების შეტანა (რაც შესაძლებელია გამოწვეული იყოს ქალაქთმშენებლობითი გეგმების შემუშავებით), უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს სათანადო ინფრასტრუქტურით. კანონმდებლობით ამ ვალდებულების შესრულებაზე პასუხისმგებელ პირად განსაზღვრულია მუნიციპალიტეტის ორგანოები.

(3) **ქალაქთმშენებლობითი ღონისძიების განხორციელების** მიზნით, საკრებულოს გადანყვეტილებით, შესაძლებელია დადგინდეს სარეაბილიტაციო არეალი (სმქსკ-ის 34¹ მუხლი). ასეთ შემთხვევაში, თუ ტერიტორიის რეაბილიტაციის მიზნები საჭიროებს განაშენიანების რეგულირების გეგმის შემუშავებას, მაშინ ეს გეგმა თანხვედრაში უნდა იყოს რეაბილიტაცია/განვითარების მიზნებთან. თავის მხრივ, განაშენიანების რეგულირების გეგმა ამ მიზნების განხორციელების საფუძველია. სხვა შემთხვევაში ხდება ჩვეულებრივ მშენებლობის ნებართვის აღება. კანონმდებლობა აწესრიგებს ასევე ქალაქთმშენებლობითი ღონისძიებების განხორციელების ფინანსური უზრუნველყოფის შესაძლებლობას: სახელმწიფო ბიუჯეტის, ადგილობრივი

ბიუჯეტის, რეაბილიტაციის განმახორციელებელი სუბიექტის, უძრავი ქონების მესაკუთრის ან/და მესამე პირის სახსრებით.

- 694 (4) აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის (**ექსპროპრიაციის**) მეშვეობით შესაძლებელია როგორც განაშენიანების რეგულირების გეგმის, ისე მიწათსარგებლობის გეგმის მოთხოვნათა განხორციელებისათვის შესაბამისი სამართლებრივი და ფაქტობრივი შესაძლებლობის შექმნა. ის არის საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლისა და „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების უფლების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად საკუთრების ჩამორთმევა ქონების წინასწარი, სრული და სამართლიანი კომპენსაციით. კანონმდებლობით დადგენილია ასევე მისი გამოყენების საფუძვლები (მაგ., გზის, მაგისტრალისა და რკინიგზის მშენებლობა; ნედლი ნავთობის, ბუნებრივი გაზისა და ნავთობპროდუქტების მილსადენების მშენებლობა; ელექტროენერჯიის გადამცემი და გამანაწილებელი ხაზების მშენებლობა და სხვ.).

9. მშენებლობის დასაშვებობის დაგეგმვის-სამართლებრივი წინაპირობები

- 695 მშენებლობის სამართალში არსებობს მშენებლობის დასაშვებობის ორი ძირითადი წინაპირობა: დაგეგმვის-სამართლებრივი და წესრიგის-სამართლებრივი. დაგეგმვის-სამართლებრივი წინაპირობები, თავის მხრივ, მოიცავს მშენებლობის დასაშვებობას:
- განაშენიანების რეგულირების გეგმით დაფარულ ტერიტორიაზე;
 - ფაქტობრივად განაშენიანებულ ტერიტორიაზე;
 - ე.წ. გარე ტერიტორიაზე;
 - საგამონაკლისო ნებართვების საფუძველზე.

შესაძლებელია მათი ზოგადი დახასიათება:

- 696 (1) განაშენიანების რეგულირების გეგმით დაფარულ ტერიტორიაზე (**ე.წ. დაგეგმილი შიგა ან გარე ტერიტორია**) სამშენებლო საქმიანობის დასაშვებობის პირობები განისაზღვრება ამ გეგმის საფუძველზე. ის იმავდროულად არის მშენებლობის თავისუფლების უფლების მასშტაბი, რომლის მიმართ მესაკუთრეს/მოსარგებლეს აქვს კანონიერი ნდობის საფუძველი და ნებისმიერი ზიანი, რომელიც გამოწვეულია ასეთი გეგმის გაუქმებით ან ცვლილებით, უნდა იქნეს ანაზღაურებული სზაკ-ის 60¹ ან 61-ე მუხლის სა-

ფუძველზე. ხოლო იგივე ზიანი, თუ ის გამონვეულია ახალი განაშენიანების რეგულირების გეგმის დამტკიცებით, ანაზღაურებული უნდა იქნეს სზაკ-ის 209 მუხლის საფუძველზე.

(2) დაგეგმარებითი თვალსაზრისით ფაქტობრივად მოწესრიგებულ ტერიტორიაზე, სადაც არ ვრცელდება არცერთი ქალაქთმშენებლობითი გეგმა (ე.წ. **დაუგეგმავი შიგა ტერიტორია**), მშენებლობა დასაშვებია განაშენიანების ჩამოყალიბებულ სისტემაში არსებითი ცვლილების შეტანის გარეშე (სმქსკ-ის 28-ე მუხლის მე-7 პუნქტი). ამ მიზნით, მესაკუთრე, რომელიც დაინტერესებულია მიწის ნაკვეთის სამშენებლო მიზნებისთვის განვითარებით, ატარებს ტერიტორიის კვლევას შესაბამისი მიწის ნაკვეთის 50 მეტრის რადიუსის ფარგლებში, რომლის საფუძველზეც ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო ადგენს კვლევის შედეგებთან მიახლოებულ ქალაქთმშენებლობით პირობებს.²⁴ 697

(3) განაშენიანების ჩამოყალიბებული სისტემის მიღმა არსებულ ტერიტორიაზე (ე.წ. **დაუგეგმავი გარე ტერიტორია**), მშენებლობა დასაშვებია მხოლოდ შემდეგ შემთხვევებში: ა) თუ განაშენიანების თაობაზე არსებობს დადებითი ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა, მაშინ მშენებლობა დასაშვებია ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის პირობების შესაბამისად; ბ) თუ ტერიტორიაზე განსაზღვრულია მხოლოდ ზოგადი ფუნქციური ზონა ან ტერიტორიული კატეგორია, ამ ტერიტორიაზე დასაშვებია მხოლოდ ამ ტერიტორიის ფუნქციით განპირობებული მშენებლობა. 698

(4) ე.წ. დაგეგმილ ტერიტორიებზე საქმიანობის დასაშვებობა შესაძლებელია **საგამონაკლისო ნებართვების** საფუძველზეც. ეს ისეთი შემთხვევაა, როცა განაშენიანების რეგულირების გეგმა თვითონ, ან განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების შესაბამისად, ადგენს გამონაკლისებს, რომ ცალკეულ ქვეზონაში მიწის ნაკვეთის გამოყენება შესაძლებელია გამონაკლისის სახეობისთვისაც (ძირითად დებულებებში გვხვდება შემდეგი სახის ფორმულირებით: „...ასევე დასაშვებია...“), თუ დაცული იქნება სამეზობლო თემის ვალდებულების პრინციპი. 699

²⁴ დაწვრ. იხ. განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულების მე-15 მუხლი.

IV. მშენებლობის (ფორმალური²⁵) წესრიგის სამართალი

1. მშენებლობის ნებართვის გაცემა

1.1. მშენებლობის დასაშვებობის (სანებართვო) კონტროლის რაობა

700 მშენებლობის დასაშვებობის კონტროლის ცნების ქვეშ მოიაზრება სამი მოდელოური კონფიგურაცია:

- პრევენციული აკრძალვა ნებართვის გაცემის დათქმით,
- რეპრესიული აკრძალვა აკრძალვის მოხსნის შესაძლებლობით და
- ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება.

სამივე კონფიგურაციას აერთიანებს ერთი მიზანი – მშენებლობის აკრძალვა სახელმწიფოებრივი ნების გამოხატვამდე. ცალკეული კონფიგურაცია კი გულისხმობს ამ ნების გამოხატვის განსხვავებულ მეთოდებს. შესაძლებელია მათი მოკლე დახასიათება:

701 (1) პრევენციული აკრძალვა ნებართვის გაცემის დათქმით ყველაზე გავრცელებული მოდალოური კონფიგურაციაა სამშენებლო სამართალში. ის არის ფორმალური ხასიათის დაბრკოლება და ქმნის „პოტენციური საფრთხის ზედამხედველობის“ შესაძლებლობას.²⁶ ასეთ შემთხვევაში კანონმდებელი ნათლად განსაზღვრავს იმ წინაპირობებს, რომლის შესრულებისას მშენებლობის ნებართვა უნდა გაიცეს, რითაც ის არის პროგნოზირებადი აქტი.

702 რატომ არის მშენებლობის ნებართვა პრევენციული აკრძალვა? სამშენებლო სამართლის ეს თავისებურება გამომდინარეობს საკუთრების ძირითადი უფლების, როგორც ინსტიტუტის გარანტიის, შინაარსიდან. რამდენადაც მშენებლობის უფლება ემყარება საკუთრების გარანტიას, კანონმდებელი იძულებულია შექმნას ამ საქმიანობის განხორციელების შესაფერისი სამართლებრივი საფუძველი.

703 (2) რეპრესიული აკრძალვა აკრძალვის მოხსნის შესაძლებლობით, როგორც წესი, ემყარება საკუთრების, როგორც სოციალოური ვალდებულების პრინციპს. შინაარსობრივად ის არის საგამონაკლისო ნებართვა, რომელიც გაიცემა არა კანონმდებლობით დადგენილი პროგნოზირებადი წინაპირობების, არამედ კულტურული ნორმების საფუძველზე განსაზღვრული „შეხედულებებით მონესრიგებული საზოგადოებრივი ან/და ეკონომიკური

²⁵ მატერიალიური წესრიგის სამართლის შესახებ იხ. ვ. ნ. 592.

²⁶ Th. Siegel, Entscheidungsfindung, 2009, S. 87 ff.

ცხოვრების შესახებ“.²⁷ ამავე დროს, ის არ გულისხმობს საქმიანობის დასაშვებობაზე საბოლოოდ უარის თქმას (მაგ., მშენებლობა ლანდშაფტურ ზონაში), არამედ დასაშვებობის პერსპექტივა მისგან პირდაპირ გამომდინარეობს (მაგ., მშენებლობა, რომელიც განპირობებულია ლანდშაფტური ტერიტორიის ფუნქციური დანიშნულებით), თუ არსებობს ნებართვის მიღების მაღალი ინტერესი ან/და განსაკუთრებული საჯარო ინტერესი.²⁸

ნებართვის მიღების მაღალი ინტერესი გულისხმობს, რომ სანებართვო აქტი არის ძირითადი უფლების საფუძველზე მნიშვნელოვნად მიჩნეული ინდივიდუალური ინტერესების (მაგრამ არა უშუალოდ ამ უფლების) შედეგი. რაც შეეხება განსაკუთრებულ საჯარო ინტერესს, ის კოლექტიურ სიკეთესთან დაკავშირებული ასპექტების გარდა, ძირითადი უფლებების ასპექტსაც მოიცავს, ვინაიდან დასაშვებობის აქტი საჯარო ინტერესების გათვალისწინების პარალელურად სხვათა უფლებების დაძლევის კონსტატაციასაც გულისხმობს.

ამდენად, მართალია, მშენებლობის ნებართვა, როგორც წესი, არის პრევენციული აკრძალვა, თუმცა მშენებლობის სამართალში არსებობს რეპრესიული კონტროლის შესაძლებლობაც.

(3) საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ყველაზე მსუბუქი მოდელური კონფიგურაცია არის **ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება**. ის მოიცავს ისეთ ნაკლებად სახიფათო საქმიანობებს, რომლებიც არ მოითხოვენ სანებართვო წარმოების გართულებულ ფორმას. ამით კანონმდებელი ცდილობს კონკრეტულ საქმიანობაზე დასაშვებობის კონტროლი განახორციელოს სანებართვო აქტის გარეშე (მაგ., 1-ლი კლასის შენობა-ნაგებობის მშენებლობა). მისი მიზანია პროცესუალური გამარტივება ისე, რომ არ დაირღვეს დასაშვებობის კონტროლის ძირითადი სუბსტანცია.²⁹

1.2. სამშენებლო მიწის ნაკვეთი და შენობა-ნაგებობა

სამშენებლო მიწის ნაკვეთი და მასზე განთავსებული შენობა-ნაგებობა არის სამშენებლო სამართლებრივი ურთიერთობის ერთ-ერთი ცენტრალური ფიგურა. **მიწის ნაკვეთები** სამშენებლო მიზნებისთვის გამოყენების შესაძლებლობების მიხედვით იყოფა შემდეგ სახეებად:

²⁷ იხ. A. Gromitsaris, Die Lehre, VerwArchiv, 1997, S. 53.

²⁸ J. Schwabe, Das s.g. repressive Verbot, in: FS Folz, 2003 S. 311 f.

²⁹ უდრ. H.J. Wolff/O. Bachof/ R. Stober, Verwaltungsrecht, Bd. 1, 1999, S. 201

- სამშენებლო მიწის ნაკვეთი, რომელიც გამოიყენება ამ ნაკვეთზე ქალაქ-თმშენებლობითი გეგმებისა და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების შესაბამისად დაშვებული შენობა-ნაგებობის ასაშენებლად (მაგ., საცხოვრებელი ქვეზონები);
- სამშენებლოდ შეზღუდული მიწის ნაკვეთი, რომელიც გამოიყენება ამ ნაკვეთზე ქალაქთმშენებლობითი გეგმებისა და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების შესაბამისად დაშვებული კონკრეტული სამშენებლო მიზნებისათვის (მაგ., სარეკრეაციო ქვეზონა);
- სამშენებლოდ შეუსაბამო მიწის ნაკვეთი, რომელშიც საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად დაუშვებელია რაიმე სახის მშენებლობა (მაგ., ტყის ან დაცული ტერიტორიები).

708 შენობა-ნაგებობები და სამშენებლო სამუშაოები მშენებლობის ნებართვის გაცემისა და ექსპლუატაციაში მიღების მიზნებისათვის იყოფა 5 კლასად: ა) პირველი კლასის შენობა-ნაგებობები, რომლებიც მშენებლობის ნებართვას არ საჭიროებენ; ბ) მეორე კლასის შენობა-ნაგებობები, რომლებიც რისკის დაბალი ფაქტორით ხასიათდებიან; გ) მესამე კლასის შენობა-ნაგებობები, რომლებიც რისკის საშუალო ფაქტორით ხასიათდებიან; დ) მეოთხე კლასის შენობა-ნაგებობები, რომლებიც რისკის მაღალი ფაქტორით ხასიათდებიან; ე) მეხუთე კლასის შენობა-ნაგებობები, რომლებიც რისკის მომეტებული ფაქტორით ხასიათდებიან.

709 შენობა-ნაგებობის კლასისადმი მიკუთვნება ხორციელდება ასაშენებელი ან სადემონტაჟო შენობა-ნაგებობის პარამეტრების მიხედვით. თუ ერთ კონკრეტულ შენობა-ნაგებობას აქვს სხვადასხვა კლასის განმსაზღვრელი მახასიათებლები, მაშინ შენობა-ნაგებობის კლასს განსაზღვრავს მისი ყველაზე მაღალი მახასიათებელი.

1.3. სამშენებლო დოკუმენტაცია და მის შედგენაზე უფლებამოსილი პირი

710 სამშენებლო დოკუმენტაციის შედგენას წინ უნდა უსწრებდეს წინასაპროექტო სამუშაოები, რომლებიც მოიცავენ როგორც მიწის ნაკვეთის თაობაზე დოკუმენტური ინფორმაციის მოძიებას (მაგ., საკუთრების დამადასტურებელი დოკუმენტაცია, მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობების დადგენა), ისე მიწის ნაკვეთის ფიზიკურ კვლევას (მაგ., გეოლოგიური კვლევა).

ამ კვლევების შემდეგ ხდება სამშენებლო დოკუმენტაციის შედგენა, რომელიც ცალკეულ შემთხვევაში მშენებლობის ნებართვის გაცემის თაობაზე კონკრეტული გადაწყვეტილების მიღების საფუძველია. ასეთ სამშენებლო დოკუმენტაციას ძირითადად მიეკუთვნება:

- არქიტექტურული პროექტი, რომელიც უნდა შეესაბამებოდეს განაშენიანების რეგულირების გეგმის ან მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობებს;
- კონსტრუქციული პროექტი ან სქემა, რომელიც უნდა შეესაბამებოდეს ტექნიკურ რეგლამენტებსა და სამშენებლო სტანდარტებს;
- ტექნოლოგიური სქემა (საჭიროების შემთხვევაში), რომელიც უნდა ასახავდეს ობიექტის მთლიან ტექნოლოგიურ ციკლს.

სამშენებლო დოკუმენტაციის ნუსხასთან დაკავშირებით, სამშენებლო სამართალში მნიშვნელოვანია იმის გარკვევა, თუ ვინ შეიძლება იყოს ამ დოკუმენტაციის შედგენაზე უფლებამოსილი პირი. საქართველოს კანონმდებლობა ამ მხრივ არ იცნობს **სამშენებლო საქმიანობაში მონაწილე სერტიფიცირებული სპეციალისტების** ცნებას. თავის მხრივ, ბუნდოვანია საქართველოში დამკვიდრებული საექსპერტო შეფასების როლი, ვინაიდან არ არსებობს ასეთი ექსპერტების აღიარების ნათლად განსაზღვრული წესი და წინაპირობები. ამავდროს, ის მხოლოდ გარკვეული კლასის სამშენებლო საქმიანობის მიმართ გამოიყენება.

1.4. საექსპერტო შეფასება სამშენებლო საქმიანობაში

სამშენებლო საქმიანობაში საექსპერტო შეფასება გულისხმობს: ა) მშენებლობის განხორციელების დოკუმენტების პროექტების საექსპერტო შეფასებას; ბ) შენობა-ნაგებობების მშენებლობის განხორციელების ეტაპების საექსპერტო შეფასებას და გ) არსებული შენობა-ნაგებობების ან/და მათი ნაწილების საექსპერტო შეფასებას, თუ ის აშენებულია უნებართვოდ და კანონმდებლობით გათვალისწინებულია მისი ექსპლუატაციაში მიღება.

კანონმდებლობით განსაზღვრულია, თუ რომელი სამშენებლო დოკუმენტაცია ექვემდებარება საექსპერტო შეფასებას. ესენია მე-4 და მე-5 კლასის შენობა-ნაგებობისათვის გათვალისწინებული სამშენებლო დოკუმენტაცია (საინჟინრო-გეოლოგიური კვლევის საექსპერტო შეფასება; ფუძეების, საძირკვლებისა და სხვა ძირითადი კონსტრუქციების საექსპერტო შეფასება; ტექნოლოგიური სქემის საექსპერტო შეფასება).

1.5. ნებართვის გაცემის სტადიები

1.5.1. ნებართვის გაცემის სამსტადიანი პროცედურა

- 715 საქართველოს კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესაბამისად, მშენებლობის ნებართვა, როგორც წესი, გაცივმა **სამ სტადიად**:
- I სტადია – ქალაქთმშენებლობითი პირობების დადგენა;
 - II სტადია – არქიტექტურულ-სამშენებლო პროექტის შეთანხმება;
 - III სტადია – მშენებლობის ნებართვის გაცემა.
- 716 თითოეულ ამ სტადიაზე მიმდინარეობს დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული წარმოება. მხოლოდ წინა სტადიით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული წარმოების დადებითად დასრულების შემდეგ შეუძლია ნებართვის მაძიებელს მოითხოვოს შემდგომი სტადიის ადმინისტრაციული წარმოების დაწყება.
- 717 ამავე დროს, **არსებობს გამონაკლისი შემთხვევები**, როდესაც სამსტადიანი წარმოება არ მოითხოვება: ა) თუ არსებობს სამშენებლო ობიექტზე ორიენტირებული განაშენიანების რეგულირების გეგმა, რაც თავად განსაზღვრავს ქალაქთმშენებლობით პირობებს. ასეთ დროს ან ტარდება II და III სტადიით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული წარმოება, ან, დამკვეთის გადანყვეტილებით, ორივე სტადია ერთიანდება III სტადიაში; ბ) თუ ქალაქთმშენებლობითი პირობების დამტკიცების შემდეგ, დამკვეთის გადანყვეტილებით, II სტადია ერთიანდება III სტადიაში.

1.5.2. მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობების დამტკიცება

- 718 მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობებში უნდა აისახოს ის სავალდებულო მოთხოვნები, რომლებიც აუცილებელია სამშენებლო დოკუმენტაციის პროექტების შემუშავებისათვის. ასეთი მოთხოვნები შეიძლება მოიცავდეს:
- მიწის ნაკვეთის განაშენიანების კოეფიციენტს,
 - მიწის ნაკვეთის განაშენიანების ინტენსივობის კოეფიციენტს,
 - მიწის ნაკვეთის გამწვანების კოეფიციენტს,
 - შენობა-ნაგებობების ფუნქციურ დანიშნულებას,
 - შენობა-ნაგებობების სართულიანობასა და გაბარიტებს და სხვ.
- 719 იმ შემთხვევაში, როდესაც კონკრეტული მიწის ნაკვეთი ხვდება ქალაქთმშენებლობითი გეგმების მოქმედების არეალში, მაშინ განაცხადი მიწის ნაკ-

ვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობების შესახებ უნდა დაეყრდნოს ასეთი გეგმის მოთხოვნებს. სხვა შემთხვევაში გამოიყენება ძირითადი დებულებებისა და ძირითადი წესებით გარდამავალი პერიოდისათვის დადგენილი რეგულაციები.

1.5.3. არქიტექტურულ-სამშენებლო პროექტის შეთანხმება

არქიტექტურულ-სამშენებლო პროექტის შედგენის საფუძველია განაშენ- 720 ნიანების რეგულირების გეგმა ან მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობები. არქიტექტურულ-სამშენებლო პროექტი უნდა შეესაბამებოდეს ამ დოკუმენტებით დადგენილ პარამეტრებსა და გამოყენების სახეობებს.

როგორც უკვე აღინიშნა, ეს სტადია დამკვეთისათვის არის არჩევითი. ამ 721 სტადიის იდეა არის ინვესტიციების უსაფრთხოებისა და სტაბილურობის მიღწევა. ის შინაარსობრივად უახლოვდება ადმინისტრაციული დაპირების ინსტიტუტს, რომლის მიმართ მხარეს აქვს კანონიერი ნდობის საფუძველი. ამ სტადიაში გაცემული შეთანხმების აქტი წარმოადგენს მშენებლობის ნებართვის შემჭიდროვებულ ვადებში მიღების მყარ გარანტიას. ამავე დროს, იმ მიწის ნაკვეთის მიმართ, რომელზეც არსებობს შეთანხმებული არქიტექტურულ-სამშენებლო პროექტი, არსებობს მაღალი საინვესტიციო ინტერესი.

1.5.4. მშენებლობის ნებართვის გაცემა

მშენებლობის ნებართვის გაცემა არის სანებართვო ადმინისტრაციული 722 წარმოების ბოლო ეტაპი, რომელიც ფორმდება შესაბამისი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი (ანუ სანებართვო) აქტით.

სანებართვო აქტი, თავის მხრივ, მოიცავს სანებართვო პირობებს (ნებარ- 723 თვის მოქმედების ვადას, მშენებლობის ეტაპებს, სამშენებლო დოკუმენტაციით განსაზღვრული მოთხოვნების დაცვის ვალდებულებას, მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის პირობებს და ა.შ.), რომელთა დარღვევისათვის გათვალისწინებულია შესაბამისი პასუხისმგებლობა. ის ძირითადი დოკუმენტია, ასევე, მშენებლობის ზედამხედველობისა და შენობა-ნაგებობის ექსპლუატაციაში მიღებისას.

1.6. ადმინისტრაციული წარმოება ნებართვის მიღებასთან დაკავშირებით

1.6.1. განცხადებაზე უფლებამოსილი პირი

- 724 მშენებლობის I და II სტადიაზე შესაბამისი განცხადების წარდგენაზე უფლებამოსილი არის ნებისმიერი პირი (მაგ., მესაკუთრე, შუამავალი, ინვესტორი და სხვ.), რომელიც რაიმე ფორმით დაინტერესებულია მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ განვითარებისათვის. ასეთ შემთხვევაში მიწის ნაკვეთის მესაკუთრის თანხმობა საჭირო არ არის.
- 725 რაც შეეხება მშენებლობის ნებართვის გაცემის III სტადიას, ამ შემთხვევაში სანებართვო განცხადების წარდგენაზე უფლებამოსილი პირი შეიძლება იყოს მხოლოდ მესაკუთრე, ვინაიდან უკვე სანებართვო აქტი კონკრეტულ მიწის ნაკვეთზე სამშენებლო სამუშაოების დაწყების საფუძველია და მისი განხორციელება მესაკუთრის ნების საპირისპიროდ დაუშვებელია.

1.6.2. უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოები

- 726 II-IV კლასის შენობ-ნაგებობის მშენებლობის ნებართვის გაცემაზე უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოა შესაბამისი მუნიციპალიტეტის მერია/გამგეობა, ხოლო V კლასის შენობა-ნაგებობის მშენებლობის ნებართვის გაცემის შემთხვევაში – საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სისტემაში შემავალ სსიპ – ტექნიკური და სამშენებლო უსაფრთხოების სააგენტო.
- 727 IV კლასს დაქვემდებარებული შენობა-ნაგებობის მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციულ წარმოებაში სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს სახით მონაწილეობს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც მშენებლობის ნებართვა გაიცემა თბილისის ადმინისტრაციულ საზღვრებში. აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების საზღვრებში კი IV კლასს დაქვემდებარებული შენობა-ნაგებობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციულ წარმოებაში სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს სახით მონაწილეობს დარგის პოლიტიკის განმსაზღვრელი უწყება, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც მშენებლობის ნებართვა გაიცემა სოხუმისა და ბათუმის ადმინისტრაციულ საზღვრებში.
- 728 მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციულ წარმოებაში სხვა ადმინისტრაციული ორგანოების სახით ასევე შეიძლება მონაწილეობდეს სა-

ქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო, საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო და სხვა დაინტერესებული ორგანოები, რომელთა მონაწილეობის შემთხვევები ზუსტადაა განსაზღვრული კანონმდებლობით. კულტურისა და გარემოს დაცვის სამინისტროების მონაწილეობა ნებართვის გაცემის პროცესში, ხშირ შემთხვევაში, ატარებს **ნეგატიური ვოტუმის მნიშვნელობას**, ვინაიდან კონკრეტულ პროექტთან დაკავშირებით მათ მიერ მომზადებული უარყოფითი დასკვნა მშენებლობის ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის საფუძველია. ეს შესაძლებლობა ნიშნავს მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში როგორც შესაბამისი დარგობრივი კანონმდებლობის, ისე ამ სფეროში არსებული პროგრესული ცოდნის ინტეგრაციას.

1.6.3. სანებართვო წარმოების ვადები და ადმინისტრაციული წარმოების სახეები

როგორც ცნობილია, საქართველოში არსებობს ადმინისტრაციული წარმოების შემჭიდროებული ვადები, რაც, მართალია, თავის საფრთხეებს ატარებს, თუმცა ის ერთ-ერთი ძირითადი განმსაზღვრელი ფაქტორია ბიზნესის კეთების სიმარტივის საერთაშორისო რეიტინგების დადგენისას. 729

მშენებლობის ნებართვის თაობაზე ადმინისტრაციული წარმოების ვადები განისაზღვრება ნებართვის გაცემის სტადიების მიხედვით: 730

- მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობების დამტკიცება – არაუმეტეს 12 დღისა (არსებობს გარკვეული გამონაკლისები);
- არქიტექტურულ-სამშენებლო პროექტის შეთანხმება – არაუმეტეს 18 დღისა (არსებობს გარკვეული გამონაკლისები);
- ნებართვის გაცემა – არაუმეტეს 5 დღისა;
- ბოლო ორი სტადიის გაერთიანების შემთხვევაში – არაუმეტეს 20 დღისა.

თუ ადმინისტრაციულ წარმოებაში ჩართულია სხვა ადმინისტრაციული ორგანო, მაშინ ამ ორგანოსათვის დადგენილია დამატებითი ვადები, რაც ამ საერთო ვადებში არ შედის. ამ შემთხვევაში სხვა ადმინისტრაციული ორგანოსათვის დოკუმენტაციის გადაგზავნისთანავე ჩერდება ადმინისტრაციული წარმოება. 731

I სტადიაზე მიმდინარეობს ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება, ხოლო II და III სტადიაზე მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება.³⁰ 732

³⁰ დანვრ. იხ. „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2009 წლის N57 დადგენილება.

2. მშენებლობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობა

- 733 მშენებლობის სახელმწიფო ზედამხედველობა არის მშენებლობის სახელმწიფო ზედამხედველობის განმახორციელებელი შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული სანებართვო პირობების შესრულების, შენობა-ნაგებობის ექსპლუატაციაში მიღებისა და კანონმდებლობით განსაზღვრული სხვა მოთხოვნების კონტროლი, ასევე, უნებართვო ან კანონმდებლობის დარღვევით განხორციელებული მშენებლობის გამოვლენა და მასზე კანონმდებლობის შესაბამისად რეაგირება.
- 734 „პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსი“ ამომწურავად განსაზღვრავს მშენებლობის სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს უფლებამოსილებებს (მაგ., გასცეს მითითება ხარვეზის გამოსწორების თაობაზე, გამოსცეს დადგენილება მშენებლობის შეჩერების, შენობა-ნაგებობის დემონტაჟის, სამართალდარღვევის დაჯარიმების და ა.შ. თაობაზე).
- 735 კოდექსში დამკვიდრებულია პრინციპი, რომლის თანახმადაც დამკვეთის მიერ წარდგენილი დოკუმენტაციის სისწორეზე პასუხისმგებლობა ეკისრება დამკვეთს და პირს, რომელიც ხელის მონერით ადასტურებს შედგენილი დოკუმენტის სისწორეს. ადმინისტრაციული ორგანო ამოწმებს დამკვეთის მიერ წარდგენილი დოკუმენტების მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობას.

3. სამშენებლო სამართალდარღვევათა საქმის წარმოება

- 736 „პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსი“ ამომწურავად განსაზღვრავს სამშენებლო საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს მიერ სამართალდარღვევის საქმის წარმოების წესებს.
- 737 კოდექსით სამშენებლო სამართალდარღვევათა საქმის წარმოების დაწყების საფუძველია დამრღვევის მიმართ მითითების გაცემა ან შემოწმების აქტის შედგენა. კოდექსი ადგენს, რომ თუ მითითება დროულად არ შესრულდა, მაგრამ სამართალდარღვევა გამოსწორდა დადგენილების მიღებამდე, დამრღვევი თავისუფლდება პასუხისმგებლობისაგან, ხოლო სამართალდარღვევის საქმის წარმოება წყდება.
- 738 კოდექსი ადგენს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კანონმდებლობისაგან განსხვავებულ მიდგომებს ადმინისტრაციული სამართალდარღვე-

ვის მიმართ **დაჯარიმების ხანდაზმულობის** თაობაზე. კერძოდ, 2 თვიანი ვადის ათვლა იწყება არა სამართალდარღვევის ჩადენის, არამედ შემონმების აქტის შედგენის დღიდან (ასეთი აქტი კი შესაძლებელია შედგეს დარღვევის ჩადენიდან წლების გასვლის შემდეგაც, მაშინ, როცა მისი გამოვლენა მოხდება).

კოდექსი აწესრიგებს ადმინისტრაციული სამართლის პრაქტიკის ერთ-ერთ პრობლემურ საკითხს. თუ დადგენილებაში მითითებული მხარისათვის მითითების, შემონმების აქტის, უწყების ან დადგენილების გაცნობა (პირადად ჩაბარებით) ვერ ხერხდება, **გაცნობად ჩაითვლება** მისი განთავსება მითითებაში, შემონმების აქტში, უწყებაში ან დადგენილებაში აღნიშნული ობიექტის თვალსაჩინო ადგილზე. **739**

სზაკ-ისგან განსხვავებულია ასევე მონესრიგება, რომლის თანახმადაც, **740** სამშენებლო საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს მიერ მიღებული დადგენილება (ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი) **შეიძლება გასაჩივრდეს, გაცნობიდან 15 დღის განმავლობაში**. ამასთანავე, გასაჩივრება არ აჩერებს სამშენებლო საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს დადგენილების აღსრულებას მშენებლობის ან დემონტაჟის შეჩერების ნაწილში.

სამშენებლო სამართლებრივი ურთიერთობის პრობლემურ თემას ეხება კოდექსი, რომლის თანახმადაც, იმ პირებს, რომლებმაც ხარჯები გაიღეს მათ საკუთრებაში ან კანონიერ მფლობელობაში არსებული შენობა-ნაგებობის იერსახის შენარჩუნებისა და სამშენებლო მოედნის უსაფრთხოებისათვის, თუ ამ **ხარჯების გაღება** გამონვეულია მომიჯნავე ნაკვეთში მშენებლობისას სამშენებლო ნორმებისა და კონსერვაციის რეჟიმის დაუცველობით, უფლება აქვთ, მოსთხოვონ დამრღვევს გაღებული ხარჯების ანაზღაურება. ხარჯების ანაზღაურებაზე შეთანხმების მიუღწევლობის შემთხვევაში დავას განიხილავს სასამართლო. **741**

სზაკ-ით დადგენილი აღსრულების საშუალებების კონკრეტიზაციას ახდენს კოდექსი, რომლის თანახმადაც, დადგენილ ვადაში დარღვევის გამოუსწორებლობის შემთხვევაში, თუ დარღვევის დაუყოვნებლივ გამოუსწორებლობამ შეიძლება ზიანი მიაყენოს სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ ინტერესებს, სამშენებლო საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს შეუძლია მიიღოს დასაბუთებული გადაწყვეტილება მითითების პირობების თავის მიერ ან მესამე პირთა მეშვეობით ან/და საკუთარი ხარჯით შესრუ-

ლების თაობაზე. გადანყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. გადანყვეტილების გასაჩივრება არ აჩერებს მის აღსრულებას.

743 სზაკ-ით დადგენილი აღსრულების ერთ-ერთი ინსტიტუტის დაკონკრეტება ხდება კოდექსის მიერ, როდესაც ის ადგენს, რომ სამშენებლო საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანო ვალდებულია მოსთხოვოს დამრღვევს **გაღებული ხარჯების ანაზღაურება**. დამრღვევის მიერ ხარჯების ნებაყოფლობით ანაზღაურებაზე უარის თქმის შემთხვევაში სამშენებლო საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს უფლება აქვს, მიმართოს სასამართლოს დამრღვევისათვის გაღებული ხარჯების დაკისრებისა და გადახდის მოთხოვნით.

744 კოდექსი ასევე ადგენს სამშენებლო სამართალში **ყადაღის ინსტიტუტის** გამოყენების წესებს. შესაბამისი მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილი ორგანო უფლებამოსილია საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევით მშენებარე ობიექტის მიწის ნაკვეთზე ყადაღის დადების მიზნით მიმართოს სასამართლოს. დამრღვევის ყადაღადაღებული მიწის ნაკვეთის რეალიზაციას ახორციელებს შესაბამისი მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილი ორგანო აუქციონის ჩატარების გზით.

V. უფლების დაცვა მშენებლობის სამართალში³¹

1. უფლების დაცვა ქალაქთმშენებლობითი გეგმების გამოცემის თაობაზე

745 როგორც წესი, ქალაქთმშენებლობითი გეგმების გამოცემის თაობაზე **სასამართლო კონტროლი დაუშვებელია:**³² როგორც უკვე აღინიშნა, ასეთი გეგმების შემუშავება ემყარება მუნიციპალიტეტის საკუთარ დისკრეციულ უფლებამოსილებას. ამ ქრილში, დასახლებათა დაგეგმვა შესაძლებელია მხოლოდ მუნიციპალიტეტის მერიის/გამგეობის ინიციატივით, რომელიც ეფუძნება მის მიერვე დასაბუთებული დაგეგმვის საჭიროებას. ამიტომ, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის თვალსაზრისით, მუნიციპალიტეტის დისკრეციაში სასამართლო ხელისუფლება ვერ შეიჭრება. სასამართ-

³¹ ეს ქვეთავი არ მოიცავს ადმინისტრაციულ ორგანოში უფლების დაცვას, ვინაიდან, ეს უკანასკნელი, ნაწილობრივ ქალაქთმშენებლობითი გეგმების შემუშავების თაობაზე ადმინისტრაციული წარმოების საკითხებშია ინტეგრირებული.

³² B. Stüer, Bau- und Fachplanungsrecht, 2009, Rdnr. 7.

ლო ვერ დაადგენს იმ საჭიროებებს, რომლის კომპეტენცია მხოლოდ მუნიციპალიტეტს გააჩნია.

ამავე დროს, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 23-ე მუხლის შესაბამისად, შეიძლება გამოვყოთ **ორი გამონაკლისი შემთხვევა**, როცა სასამართლო კონტროლი დასაშვებია:

(1) ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვის ორსაფეხურიან სისტემაში, როდესაც არსებობს მინათსარგებლობის გენერალური გეგმა, მერიის/გამგეობის დავალდებულება განაშენიანების რეგულირების გეგმის გამოცემის თაობაზე შეიძლება სასამართლო კონტროლის განხორციელება, თუ ამას მოითხოვს მესაკუთრეთა კანონიერი ინტერესები და სამართლებრივი სტაბილიზაციის აუცილებლობა.

(2) მეორე შემთხვევა არის სპეციალური ზონალური შეთანხმების ინსტიტუტი, რომელიც, მართალია, არ არის პირდაპირ კავშირში გეგმის გამოცემის დავალდებულებასთან, თუმცა მისი, როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის, დამტკიცება ცალკეულ შემთხვევაში ახლებურად განსაზღვრავს გეგმის შინაარსს (პარამეტრებს და გამოყენების სახეობას). ასეთი შეთანხმების მატერიალურ წინაპირობებს ამომწურავად ადგენს კანონმდებელი (სმქსკ-ის 31-ე მუხლი), რაც ახდენს მართლმსაჯულებითი კონტროლის რაციონალიზაციას. გარდა ამისა, დავის საგანი იმავდროულად მოიცავს კონკრეტულად დამტკიცებულ ქალაქთმშენებლობით გეგმას, რაც კიდევ უფრო ამარტივებს კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობას.

ამ გამონაკლის შემთხვევებში, ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსის 23-ე მუხლის მეორე ნაწილით განსაზღვრული **სარჩელის დასაშვებობის წინაპირობები** რჩება უცვლელად.

2. უფლების დაცვა სივრცითი მოწყობის გეგმების მიმართ

სივრცითი მოწყობის გეგმების მიმართ უფლების დაცვის შესაძლებლობა მისი სავალდებულობის შესაბამისად უნდა განისაზღვროს. რამდენადაც ასეთი გეგმები არ ეფუძნება ფუნქციური ზონირების პრინციპს და არ ეხება კერძო სამართლის პირების უფლებებსა და ვალდებულებებს, მის მიმართ ამ **კერძო პირების მხრიდან უფლების დაცვის საჭიროება არ არსებობს**.

- 751 ამ თვალსაზრისით, მაგ., ისეთი შემთხვევა, როდესაც სივრცითი მოწყობის გეგმა კერძო მიწის ნაკვეთზე ითვალისწინებს მაგისტრალის ტერიტორიას, მესაკუთრის მიერ შეიძლება გასაჩივრდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ გეგმის ეს მოთხოვნა საფუძვლად დაედება საკუთრების რამენაირად შეზღუდვას (მაგ., ამის გამო არ გაიცემა მშენებლობის ნებართვა).
- 752 მეორე მხრივ, იმ ადმინისტრაციულ ორგანოებს, რომლებზეც სივრცითი მოწყობის გეგმები ვრცელდება სავალდებულოდ, **შეუძლიათ განახორციელონ უფლების დაცვა სასამართლო წესით**, თუ დაგეგმვის პროცესში დარღვეულია ურთიერთშემხვედრი დინების პრინციპი ან სივრცითი მოწყობის გეგმის სავალდებულო მოთხოვნები ან/და ადმინისტრაციულ წარმოებაში უზრუნველყოფილი არ ყოფილა სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მონაწილეობა, რამაც არსებითად დააზიანა სხვა ადმინისტრაციული ორგანოების ინტერესები.
- 753 **სარჩელის დასაშვებობის წინაპირობებთან** დაკავშირებით, ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 22-ე მუხლის მეორე ნაწილით განსაზღვრული მოთხოვნები რჩება უცვლელად.

3. უფლების დაცვა ქალაქთმშენებლობითი გეგმების მიმართ

- 754 განაშენიანების რეგულირების გეგმის ან მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის მიმართ, რომელიც მშენებლობის ნებართვის თაობაზე გადაწყვეტილების საფუძველია, არსებობს უფლების სასამართლო წესით დაცვის უპირობო შესაძლებლობა (მაგ., თუ დარღვეულია ინტერესთა შეჯერების პრინციპი, ან გეგმების დამტკიცება, მათში ცვლილებების შეტანა ან მათი გაუქმება ზიანს აყენებს მესაკუთრეს და სხვ.).
- 755 **სარჩელის დასაშვებობის წინაპირობებთან** დაკავშირებით, ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 22-ე მუხლის მეორე ნაწილით განსაზღვრული მოთხოვნები რჩება უცვლელად. ამავე დროს, სარჩელი დასაშვებია მხოლოდ ძალაში შესული გეგმების მიმართ. საჯარო განხილვისათვის წარდგენილი გეგმებზე კი არსებობს მხოლოდ საკუთარი მოსაზრებებისა და შენიშვნების წარმოდგენის შესაძლებლობა. ამ უფლების გამოუყენებლობა არ ზღუდავს სასამართლოსათვის მიმართვის უფლებას.
- 756 სარჩელი განაშენიანების რეგულირების გეგმის, როგორც ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიმართ სასამართლოს უნდა ნა-

რედგინოს პირისათვის უშუალო ზიანის მიყენებიდან 3 თვის ვადაში.³³ აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ თბილისის შემთხვევაში, რამდენადაც კანონმდებელი განაშენიანების რეგულირების გეგმას აცხადებს ინდივიდუალურ-ადმინისტრაციულ სამართლებრივ აქტად, მის მიმართ საჩივრის წარდგენისათვის არსებობს გაცნობიდან 1 თვიანი ვადა, რაც მოქმედი კანონმდებლობის მნიშვნელოვანი ხარვეზია და ის უნდა გასწორდეს.³⁴

4. უფლების დაცვა მშენებლობის ნებართვის მიმართ

უფლების დაცვა მშენებლობის ნებართვის მიმართ მოიცავს როგორც ნებართვის მაძიებლის, ისე მეზობლის უფლებებს, რაც პრაქტიკაში ორი ურთიერთსაპირისპირო ინტერესის დაცვას გულისხმობს.

ნებართვის მაძიებელს აქვს შესაძლებლობა დაიცვას მისი კანონიერი უფლებები სასკ-ის 23-ე მუხლის საფუძველზე, თუ ადმინისტრაციული ორგანო მას უარს ეუბნება ნებართვის გაცემაზე ან სანებართვო პირობების კორექტირებაზე. თუ ადგილი აქვს უკვე გაცემული ნებართვის გაუქმებას, მაშინ უფლების დაცვა ხდება სასკ-ის 22-ე მუხლის საფუძველზე. ეს უკანასკნელი გამოიყენება ასევე ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმის წარმოებისას გამოტანილი დადგენილებების (მითითების, დაჯარიმების, მშენებლობის შჩერების და ა.შ.) მიმართ.

მეზობელს, რომლის კანონიერ უფლებებსა და ინტერესებს ადგება ზიანი მომიჯნავე ნაკვეთზე მშენებლობის განხორციელების გამო, შეუძლია ამ უფლებების დასაცავად მიმართოს სასამართლოს სასკ-ის 22-ე ან 24-ე³⁵ მუხლების საფუძველზე. ამავე დროს, მეზობლის ცნებაში გადამწყვეტია არა მინის ნაკვეთების კონფიგურაცია, არამედ ის რეალური საფრთხე, რომელიც ამ ნაკვეთიდან მომდინარეობს და ემუქრება მეზობელი ნაკვეთის მესაკუთრეს.

კერძო სამშენებლო-სამართლებრივი დავებისას გამოიყენება სამოქალაქო-საპროცესო კანონმდებლობით დადგენილი წესები.

³³ სასკ-ის 22-ე მუხლის მე-3 ნაწილი.

³⁴ სასკ-ის 22-ე მუხლის მე-3 ნაწილის შესაბამისად,

³⁵ მაგ., ადმინისტრაციულმა ორგანომ აღკვეთოს მეზობელ ნაკვეთზე მშენებლობიდან მომდინარე საფრთხე.

თავი IX. გარემოს დაცვის სამართალი

I. გარემოს დაცვის სამართლის არსი, სისტემა და წყაროები	304
1. გარემოს დაცვის სამართლის რაობა	304
1.1. სფეროს დასახელების საკითხი	304
1.2. გარემო	304
1.3. გარემოს დაცვა	305
1.4. გარემოს დაცვის სამართალი	306
2. გარემოს დაცვის სამართლის სისტემა	307
2.1. საჯარო და კერძო გარემოს დაცვის სამართლის გამიჯვნა	307
2.2. გარემოს დაცვის სამართლის ზოგადი ნაწილი	308
2.3. გარემოს დაცვის სამართლის განსაკუთრებული ნაწილი	308
3. გარემოს დაცვის სამართლის წყაროები	309
3.1. საკანონმდებლო სისტემა	309
3.2. კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესრულების უზრუნველყოფა	310
3.3. გარემოს დაცვის კანონმდებლობის კოდიფიკაციის პერსპექტივები	311
II. გარემოს დაცვის სამართლის კონსტიტუციური საფუძვლები	311
1. გარემოს დაცვა როგორც სახელმწიფოს მიზანი	311
2. გარემოს დაცვის ძირითადი უფლება როგორც ნეგატიური სტატუსი	312
3. გარემოს დაცვის ძირითადი უფლება როგორც პოზიტიური სტატუსი	314
4. გარემოს დაბინძურების მასტიმულირებელი ძირითადი უფლებები	315
III. გარემოს დაცვის სამართლის პრინციპები	315
1. პრინციპების ფუნქცია და სისტემატიზაცია	315
2. დაცვის პრინციპი	316
3. წინდახედულობის პრინციპი	317
4. ინტეგრირებული კონტროლის პრინციპი	318
5. მდგრადი განვითარების პრინციპი	319
6. დამბინძურებლის ფინანსური ტვირთის პრინციპი	320
7. საერთო ტვირთის პრინციპი	321
8. კოოპერაციის პრინციპი	321
9. ტრანსსასაზღვრო გარემოს დაცვის პრინციპი	322
IV. გარემოს დაცვის სამართლის ინსტრუმენტები	322
1. ინსტრუმენტების კლასიფიკაცია	322
2. გარემოს დაცვის დაგეგმვა	323
2.1. გეგმის/დაგეგმვის რაობის საკითხი	323
2.2. გარემოს დაცვის დაგეგმვის სისტემა საქართველოში	324

CHAPTER IX. ENVIRONMENTAL LAW

I. The Essence of Environmental Law, its System and Sources	304
1. Essence of Environmental Law	304
1.1. Issue of the Name of this Field of Law	304
1.2. Environment	304
1.3. Protection of Environment	305
1.4. Environmental Law	306
2. System of Environmental Law	307
2.1. Separation of Public and Private Environmental Law	307
2.2. General Part of Environmental Law	308
2.3. Substantive Part of Environmental Law	308
3. Sources of Environmental Law	309
3.1. Legislative System	309
3.2. Ensuring Fulfillment of Legislative Demands	310
3.3. Perspectives of Codification of Environmental Law	311
II. Constitutional Basis of Environmental Law	311
1. Protection of Environment as a State Goal	311
2. Fundamental Right to Protection of Environment as a Negative Status	312
3. The Fundamental Right to Protect of Environment as a Positive Status	314
4. Fundamental Rights Stimulating Pollution	315
III. Principles of Environmental Law	315
1. Systematization and Functions of Principles	315
2. The Principle of Protection	316
3. The Principle of Prudence	317
4. The Principle of Integrated Control	318
5. The Principle of Sustainable Development	319
6. The Principle of Pollutant's Financial Burden	320
7. The Principle of General Burden	321
8. The Principle of Cooperation	321
9. The Principle of Trans-border Environment Protection	322
IV. Legal Instruments of Environmental Law	322
1. Classification of Instruments	322
2. Planning of Environmental Protection	323
2.1. The Essence of Planning	323
2.2. System of Environmental Protection Planning in Georgia	324

3. გარემოსდაცვითი ნებართვები და ლიცენზიები	325
3.1. სანებართვო/სალიცენზიო კონტროლის ფუნქციები	325
3.2. ამომწურავი ჩამონათვალის პრინციპი	326
3.3. გარემოსდაცვითი ლიცენზიებისა და ნებართვების სისტემა	326
3.3.1. ლიცენზიის ცალკეული სახეები	326
3.3.2. ნებართვის ცალკეული სახეები	328
3.4. ლიცენზიისა და ნებართვის გაცემის წესი	329
3.4.1. ადმინისტრაციული წარმოების დაწყება	329
3.4.2. ლიცენზიისა და ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო	330
3.4.3. ლიცენზიისა და ნებართვის გაცემის ზოგადი წესი	331
3.4.4. ნებართვის გაცემაზე უარის თქმისა და ნებართვის გაუქმების საფუძველი	331
4. გარემოზე მიყენებული ზიანის რეგულირება	332
4.1. საშიშ ნივთიერებებით გამოწვეული ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება	332
4.2. ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება, რომელიც გამოწვეული არ არის საშიშ ნივთიერებებით	333
V. უფლების სასამართლო წესით დაცვის თავისებურებები გარემოს დაცვის სამართალში	335
VI. გარემოს დაცვის საერთაშორისო და ევროპული სამართალი	337
1. საერთაშორისო სამართალი	337
2. ევროპული სამართალი	338

3. Environmental Protection Permits and Licenses	325
3.1. Functions of Permitting and Licensing	325
3.2. The Principle of Exhaustive List	326
3.3. The System of Environmental Licenses and Permits	326
3.3.1. Certain Types of Licenses	326
3.3.2. Certain Types of Permits	328
3.4. The Procedure for Issuing Licenses and Permits	329
3.4.1. Initiating Administrative Proceeding	329
3.4.2. Administrative Body Responsible for Issuing Licenses and Permits	330
3.4.3. General Rule of Issuing Licenses and Permits	331
3.4.4. Grounds for Rejecting or Annulment of a Permit	331
4. Regulation of Environmental Damage	332
4.1. Obligation to Compensate Damages Caused by Dangerous Substances	332
4.2. Obligation to Compensate Damages not Because of Dangerous Substances	333
V. Characteristics of Protecting Rights through Court Proceedings in Environmental Law	335
VI. International and European Environmental Law	337
1. International Law	337
2. European Law	338

I. გარემოს დაცვის სამართლის არსი, სისტემა და წყაროები

1. გარემოს დაცვის სამართლის რაობა

1.1. სფეროს დასახელების საკითხი

761 საქართველოში გარემოს დაცვის სამართლის აღსანიშნავად დღემდე ძირითადად ტერმინი „ეკოლოგიური სამართალი“, ხოლო უფრო ადრე „ბუნების დაცვის სამართალი“ გამოიყენებოდა. ორივე ეს ტერმინი უნდა იქნეს უარყოფილი შემდეგ გარემოებათა გამო: ბუნების დაცვის სამართალი უარყოფილი უნდა იქნეს იმიტომ, რომ გარემოს დაცვის ახლებურ გაგებაში მოიაზრება ასევე კულტურული გარემო. შესაბამისად, ეს დასახელება ვერ ასახავს დღევანდელ მოთხოვნებს. არასწორია ეკოლოგიური სამართლის გამოყენებაც.¹ ეკოლოგია უმეტესად საბუნებისმეტყველო მეცნიერებასთან ასოცირდება, გარემოს დაცვის სამართალი კი მიანიშნებს ბუნებრივი ან/და კულტურული გარემოს მიმართ ანთროპოცენტრული ზემოქმედების თავიდან აცილების ან შემცირების შინაარსზე, ეკოლოგიური ტონალობის სამართლებრივი მექანიზმების მეშვეობით.

762 ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, სწორი იქნება, თუ ამ სფეროს დაერქმევა გარემოს დაცვის სამართალი, რომელშიც, თავის მხრივ, გამოიკვეთება ძირითადი დოგმატური ცნებებიც:

- გარემო,
- გარემოს დაცვა,
- გარემოს დაცვის სამართალი.

ქვემოთ შესაძლებელი იქნება ცნების ამ ელემენტების ზოგადი დახასიათება.

1.2. გარემო

763 რა არის გარემო? განასხვავებენ გარემოს ექსტენსიურ (ფართო), რესტრიქტიულ (ვიწრო) და ნორმატიულ გაგებას.²

764 ექსტენსიური გაგებით გარემოში იგულისხმება ის მთლიანი გარემოცვა, რომელშიც ადამიანს უწევს ცხოვრება და მოღვაწეობა. ეკოლოგიურის გარდა, მასში მოიაზრება პოლიტიკური, სოციალური, ეკონომიკური, კულტურ-

¹ შდრ. ჭანტურია, იხ. ჟურნ. „სამართალი“, 1991, N4, გვ. 15.

² იხ. Kloepfer M., Umweltrecht, 2004, § 1 Rdnr. 14 ff.

რული და ა.შ. ინსტიტუტების ერთობლიობა. ამიტომ, ის უფრო ყოველდღიურ სალაპარაკო ენაში გამოიყენება და პროფესიული თვალსაზრისით ნაკლებად რელევანტურია.

რესტრიქტიული გაგებით გარემო სამართალში დაზუსტებული კატეგორიაა, რომელშიც მოიაზრება როგორც ბუნებრივი, ისე ადამიანის მიერ მოდიფიცირებული (სახეცვლილი) გარემო (გდკ-ის მე-4 მუხლის „ა“ პუნქტი). ბუნებრივი გარემოს ტრადიციული კომპონენტებია ადამიანი, ფლორა და ფაუნა, მინა, წყალი, ჰაერი, კლიმატი, ბუნებრივი ლანდშაფტები, ასევე, ფუნქციური ურთიერთკავშირი ამ ელემენტებს შორის. ადამიანის მიერ სახეცვლილი (კულტურული) გარემო კი გარემოს დაცვის ცნების ახალი ელემენტია. ის გულისხმობს ბუნებრივი გარემოს ადამიანის მიერ შეცვლილ სახესხვაობას, ანთროპოგენულ ლანდშაფტებს, მატერიალური სახის კულტურულ მემკვიდრეობას და სხვა.

გარემოს ნორმატიული გაგება კიდევ უფრო აკონკრეტებს გარემოს ცალკეულ კომპონენტებს. ამის მაგალითია ატმოსფერული ჰაერის ლეგალური დეფინიცია, რომელიც განმარტებულია როგორც შენობა-ნაგებობის გარეთ არსებული ჰაერი (აჰკ-ის მე-4 მუხლის „ა“ პუნქტი). გარემოს ნორმატიული შინაარსი შეიძლება ასევე დადგინდეს სასამართლოს გადანყვეტილებების ან იურიდიული დოგმატიკის მეშვეობით.

1.3. გარემოს დაცვა

გარემოს დაცვა საკანონმდებლო დეფინიციის მიხედვით განმარტებულია როგორც „ადმინისტრაციულ, სამეურნეო, ტექნოლოგიურ, პოლიტიკურსამართლებრივ და საზოგადოებრივ ღონისძიებათა ერთობლიობა, რომელიც უზრუნველყოფს გარემოში არსებული ბუნებრივი წონასწორობის შენარჩუნებას და აღდგენას“ (გდკ-ის მე-4 მუხლის „დ“ პუნქტი).

განასხვავებენ გარემოს დაცვის ანთროპოცენტრულ და ეკოცენტრულ მიზნებს.³

გარემოს დაცვის ანთროპოცენტრული მიზნის (ანუ გარემოს დაცვა ადამიანისათვის) უზენაესი საკანონმდებლო საფუძველი ჩადებულია საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-3 პუნქტში. ის არის ადამიანის ძირითადი უფლება და ბოჭავს ხელისუფლების სამივე შტოს როგორც კა-

³ დაწვრ. იხ. Kloepfer, Umweltrecht, 2004, § 1 Rdnr. 19 ff.

ნონშემოქმედებითი საქმიანობის, ისე ცალკეული გადაწყვეტილებების მი-
ლებისას.

- 770 გარემოს დაცვის ეკოცენტრული მიზანი** (ანუ გარემოს დაცვა გარემოსათ-
ვის) გულისხმობს ადამიანის მორალურ-ეთიკურ პასუხისმგებლობას საკუ-
თარი გარემოს დასაცავად. მისი ამოცანაა ისეთი ზემოქმედების შეზღუდვა,
რომელსაც დროის ვიწრო მონაკვეთში უარყოფითი გავლენა ადამიანის ჯან-
მრთელობაზე არ აქვს, მაგრამ სახიფათოა წმინდა ეკოლოგიური თვალსაზ-
რისით (მაგ., მწირი ბუნებრივი რესურსების გაფრთხილება, ოზონის შრის,
გადაშენების საფრთხის წინაშე მყოფი ცხოველთა სახეობების, გენეტიკუ-
რად მოდიფიცირებული ორგანიზმების კოექსისტენციის დაცვა ტრადი-
ციულ ჯიშებთან და სხვა). გარემოს დაცვის ეკოცენტრული მიზნების ფარგ-
ლებში შესაძლებელია ეფექტური პრევენცია ისეთი სახის გამოვლინებების
მიმართაც, რომელსაც სამომავლო პერსპექტივაში შეიძლება უარყოფითი
გავლენა ჰქონდეს ადამიანის ჯანმრთელობაზეც (ამის მაგალითია აზბესტი,
რომელიც ნლების განმავლობაში უსაფრთხოდ იყო მიჩნეული, ხოლო დღეს
ის კიბოს გამომწვევ ყველაზე საშიშ წყაროდ არის ცნობილი). ამავე დროს,
ეს მიზანი სახელმწიფოს უდგენს ამოცანას, რომ მის მიერ მიღებული გა-
დაწყვეტილებები ასევე შეესაბამებოდეს მომავალი თაობების ინტერესებს.
- 771 გარემოს დაცვის მიზნების განხორციელების საშუალება გარემოს დაცვის**
სამართლის გარდა, ასევე, არის გარემოსდაცვითი პოლიტიკა და გარემოს
დაცვის ეკონომიკა (ბუნებრივი რესურსების ალოკაცია)⁴

1.4. გარემოს დაცვის სამართალი

- 772 გარემოს დაცვის სამართალი** არის იმ ნორმების ერთობლიობა, რომელიც
უზრუნველყოფს გარემოზე მავნე ზემოქმედების რეგულირების პროცესში
წარმოქმნილი (შიდა და გარე) კონფლიქტური სიტუაციების დაძლევას.
- 773 გარემოს დაცვის გარე კონფლიქტი** გულისხმობს გარემოს დაცვის წინააღმ-
დეგობას ეკონომიკურ, სოციალურ, ურბანულ და სხვა ფაქტორებთან. აქ
გარემოს დაცვის სამართლის ამოცანაა არა ამ ფაქტორების საერთოდ მოს-
პობა, არამედ პირიქით, მათი რაციონალური და ჰარმონიული განვითარება.
- 774 გარემოს დაცვის შიდა კონფლიქტების** („გარემოს დაცვა გარემოს დაცვის
წინააღმდეგ“) მაგალითია წყლის გამწმენდი ნაგებობის მშენებლობა. მარ-

⁴ შდრ. Erbgut/Schlacke, Umweltrecht, 2005, § 2 Rdnr. 4.

თალია, ეს ღონისძიება იცავს გარემოს ცალკეულ ელემენტებს (წყალს), მაგრამ იმავდროულად ინვესტორს ტოქსიკური ნივთიერებების დაგროვებას, რაც ნარჩენების დაცვის სამართლის პოზიციიდან პრობლემურია. ამ შემთხვევაში გარემოს დაცვის კანონმდებლობის მიზანია ასეთი საფრთხეების თავიდან აცილება ინტეგრირებული ტექნოლოგიების გამოყენებით, ხოლო გარდაუვალი ნარჩენების მიმართ მათი უსაფრთხოდ განთავსებისთვის აუცილებელია სამართლებრივი მხარის უზრუნველყოფა.

გარემოს დაცვის სამართალი დახასიათებულია ასევე როგორც **ტექნიკური** ⁷⁷⁵ **სამართალი**. გარემოს დაცვის სამართლის კავშირი ტექნიკასთან განპირობებულია დამაბინძურებელი ტექნიკის შეზღუდვისა და მისი გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით აქცეპტაბელური (მისაღები) ტექნიკით შეცვლის აუცილებლობით. ასეთი ტექნიკის ეკონომიკური ხელმისაწვდომობა კი ნიშნავს დაბინძურების ისეთ ზღვრულად დასაშვებ კონცეფციას (გარემოს დაცვის ტექნიკური მოთხოვნების ისეთ კონკრეტიზაციას), რომელიც ემყარება არა ნულოვანი გაფრქვევების პრინციპს, არამედ ფინანსური გონივრულობისა და ფაქტობრივი შესაძლებლობების ასპექტებს. ამით გარემოს დაცვის სამართალი ხდება დინამიზირებული სამართალი, რომელიც ცალკეულ შემთხვევებზე ითვალისწინებს ტექნიკის ახალ მიღწევებს, სხვადასხვა საინჟინრო ნორმებს, სპეციფიკურ გარემოებებს და სხვა.

2. გარემოს დაცვის სამართლის სისტემა

2.1. საჯარო და კერძო გარემოს დაცვის სამართლის გამიჯვნა

გარემოს დაცვის საჯარო სამართალი მოიცავს როგორც გარემოს დაცვის ⁷⁷⁶ საჯარო, ისე გარემოს დაცვის კერძო სამართალს.

მშენებლობის სამართლის მსგავსად, გარემოს დაცვის კერძო სამართალს ⁷⁷⁷ აქვს როგორც საჯარო სამართლის განტვირთვის, ისე საჯარო სამართლის შემავსებელი ფუნქცია. გარემოს დაცვის კერძო სამართალს აქვს **საჯარო სამართლის განტვირთვის ფუნქცია** იმ თვალსაზრისით, რომ ის უზრუნველყოფს იმ სამართლებრივი სიკეთეების დაცვას, რომელსაც არ მოიცავს საჯარო სამართალი, თუმცა, მისი არსიდან გამომდინარე, ექვემდებარება სამართლებრივი დაცვის განსხვავებულ სტანდარტს (მაგ., რესტორნიდან მომდინარე ხმაურით გამოწვეული ზიანი). სხვა მხრივ, მას აქვს **ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების სრულყოფის ფუნქცია**⁵ (მაგ., სავალდებულო

⁵ Gerlach, Privatrecht und Umweltschutz im System des Umweltrechts, 1989, S. 106.

დაზღვევის ვალდებულების დანესება მომეტებული საფრთხის შემცველი საქმიანობის მიმართ, საშიში ნივთიერებით გამონვეული ზიანის კომპენსაცია ბრალის გარეშე და სხვა).

778 რაც შეეხება გარემოს დაცვის საჯარო სამართალს, ის, თავის მხრივ, შედგება ზოგადი და განსაკუთრებული ნაწილებისაგან. ქვემოთ შესაძლებელი იქნება მათი ზოგადი დახასიათება.

2.2. გარემოს დაცვის სამართლის ზოგადი ნაწილი

779 გარემოს დაცვის სამართლის ზოგადი ნაწილი მოიცავს ისეთ ინსტიტუტებს, რომლებიც საერთოა გარემოს დაცვის სექტორალური კანონმდებლობისათვის და უზრუნველყოფს ამ უკანასკნელის მოთხოვნათა სრულფასოვან აღსრულებას.

780 გარემოს დაცვის ზოგად ნაწილს მიეკუთვნება:

- გარემოს დაცვის პრინციპები,
- გარემოს დაცვის დაგეგმვა,
- გარემოს დაცვის ინტეგრირებული კონტროლი,
- გარემოზე ზემოქმედების შეფასება (გზშ),
- ეკონომიკური რეგულირება,
- გარემოსდაცვითი ზიანის რეგულირება,
- გარემოს დაცვის ნორმირება,
- გარემოსდაცვით ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა,
- გარემოსდაცვითი უფლებების დაცვა.

781 საკანონმდებლო ტექნიკის თვალსაზრისით, ამ ინსტიტუტების ადგილია გარემოს დაცვის ჰორიზონტალურ კანონმდებლობაში, რომელიც არსებობს გარემოს დაცვის ე.წ. „ჩარჩო კანონის“, ზოგადი გარემოს დაცვის კოდექსის ან ყოვლისმომცველი გარემოს დაცვის კოდექსის ზოგადი ნაწილის სახით.⁶

2.3. გარემოს დაცვის სამართლის განსაკუთრებული ნაწილი

782 გარემოს დაცვის სამართლის განსაკუთრებულ ნაწილში იგულისხმება გარემოს ცალკეულ ელემენტებზე ან შემთხვევებზე ორიენტირებული კანონმდებლობა. ამ მხრივ გამოყოფენ⁷ მედიალური გარემოს (მინის, წყლის და

⁶ დანერ. იხ. ყალიჩავა, „სამართლის ჟურნალი“, 2013, გვ. 109-111.

⁷ იხ. Breuer, Strukturen, in: Der Staat, 1981, S. 396 ff.

ატმოსფერული ჰაერის) დაცვის კანონმდებლობას, ვიტალური გარემოს (ცხოველთა და მცენარეთა სამყაროს) დაცვის კანონმდებლობასა და კაუზალური გარემოს დაცვის (ბირთვული ენერჯის, ნარჩენების მართვის და სხვა) კანონმდებლობას.

სამართლებრივ ურთიერთობებში გარემოს დაცვის სეგმენტალური მიდგომები ხშირად ერთმანეთის საპირისპირო პოზიციას იკავებენ. ამიტომ, გარემოს დაცვის ზოგადი ნორმების მიზანია სექტორალური კანონმდებლობისათვის ერთიანი სამართლებრივი პოლიტიკის განსაზღვრა, ინტეგრირებული კონტროლის სისტემის შემუშავება და სხვა. **783**

3. გარემოს დაცვის სამართლის წყაროები

3.1. საკანონმდებლო სისტემა

გარემოს დაცვის სამართლის ზოგადი ნაწილის ჩარჩოს განსაზღვრავს **784** „გარემოს დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი (1996 წ.), რომელიც მოიცავს ზოგადი ნაწილისთვის ყველა რელევანტურ საკითხს. ზოგად ნაწილს მიეკუთვნება ასევე „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის“ და „ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ“ საქართველოს კანონები (2007 წ.). თავის მხრივ, „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონი (2005 წ.) ამომწურავად ადგენს ნებართვებისა და ლიცენზიების სახეობებს, ასევე, მათი გაცემის ზოგად წესს. გარემოსათვის მიყენებული ზიანის რეგულირების თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია „საშიში ნივთიერებებით გამოწვეული ზიანის კომპენსაციის“ შესახებ საქართველოს კანონი (1999 წ.) და „გარემოსთვის მიყენებული ზიანის განსაზღვრის (გამოანგარიშების) მეთოდის“ დამტკიცების თაობაზე საქართველოს მთავრობის **N54** დადგენილება (2014 წ.).

გარემოს დაცვის განსაკუთრებული ნაწილის სფეროს მომწესრიგებელი კანონმდებლობიდან განსაკუთრებით აღსანიშნავია „წყლის შესახებ“ საქართველოს კანონი (1997 წ.), „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი (1999 წ.), ტყის კოდექსი (1999 წ.), „დაცული ტერიტორიების სისტემის შესახებ“ საქართველოს კანონი (1996 წ.), „წიალის შესახებ“ საქართველოს კანონი (1996 წ.), „ცხოველთა სამყაროს შესახებ“ საქართველოს კანონი (1996 წ.), „საქართველოს „წითელი ნუსხისა“ და „წითელი წიგნის“ შესახებ“ საქართველოს კანონი (2003 წ.). ამ სფეროში მოქმედებს ასევე სხვა კანონები და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები. **785**

786 გარემოს დაცვის სამართლის მნიშვნელოვანი წყაროა ასევე საერთაშორისო და ევროპული გარემოს დაცვის სამართლებრივი აქტები.

3.2. კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესრულების უზრუნველყოფა

787 გარემოს დაცვის კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესრულებაში მნიშვნელოვანი როლი აკისრია სისხლის, ადმინისტრაციულ და კერძო-სამართლებრივ სანქციებს.

788 **სისხლის-სამართლებრივი პასუხისმგებლობა** გათვალისწინებულია საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის (1999 წ.) XXXVI თავში, რომელიც მოიცავს ეკოლოგიური ხასიათის ქმედებათა შემადგენლობებს. ის არის ე.წ. ბლანკეტური (ანუ გარემოს დაცვის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივად აქცესორული) ტიპის ნორმები, რომელთა დისპოზიციისათვის დამახასიათებელია როგორც შედეგიანი,⁸ ისე ფორმალური⁹ სახის დელიქტები.

789 **ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი პასუხისმგებლობა** ეკოლოგიური ხასიათის გადაცდომებისათვის მოცემულია საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის (1984 წ.) მე-7 თავში, რომელიც, სისხლის სამართლის კოდექსის მსგავსად, უმეტესად ბლანკეტური ხასიათის ნორმებს გულისხმობს.

790 **კერძო-სამართლებრივი პასუხისმგებლობა** გათვალისწინებულია საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის (1997 წ.) სხვადასხვა მუხლებში. პირველ რიგში გამოკვეთილია ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება მეზობლის ნაკვეთიდან მომდინარე ისეთი იმისიების (სამოქალაქო კოდექსის 175-ე მუხლი), მშენებლობის ან შენობა-ნაგებობის ექსპლუატაციის გამო (სამოქალაქო კოდექსის 176-ე მუხლი), რომელიც ხელს უშლის მესაკუთრეს თავისი ნაკვეთით სარგებლობაში. მნიშვნელოვანია ასევე ბრალის გარეშე პასუხისმგებლობა მომეტებული საფრთხისა და დაუძლეველი ძალის გამო გამოწვეული ზიანისათვის (სამოქალაქო კოდექსის მე-1000 მუხლი). გარემოზე მიყენებული ზიანისათვის კერძო-სამართლებრივი პასუხისმგებლობის ზოგადი საფუძვლები მოაზრებულია დელიქტურ ვალდებულებებშიც (სამოქალაქო კოდექსის 992-ე მუხლი), რაც პრაქტიკაში ხშირად საჯარო-სამართლებრივი მოთხოვნების შესრულების მიზნებისთვისაც გამოიყენება.

⁸ მაგ. იხ. სსკ-ის 287-ე მუხლი.

⁹ მაგ. იხ. სსკ-ის 293-ე მუხლი.

3.3. გარემოს დაცვის კანონმდებლობის კოდიფიკაციის პერსპექტივები

გარემოს დაცვის კანონმდებლობის სისტემატიზაცია შესაძლებელია როგორც სატელიტური, ისე სრული კოდიფიკაციის მოდელის გამოყენებით.¹⁰ 791

სატელიტური მოდელი გულისხმობს გარემოს დაცვის სამართლის ისეთი ზოგადი (ე.წ. ჰორიზონტალური) ნორმების თავმოყრას ერთ საკანონმდებლო აქტში, რომელიც საერთო იქნება გარემოს დაცვის სექტორალური კანონმდებლობისათვის. საქართველოს გარემოს დაცვის საკანონმდებლო სისტემა ნაწილობრივ მოიცავს სატელიტური მოდელის ნიშნებს. საქმე ისაა, რომ „გარემოს დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი (1997 წ.), რომელიც ე.წ. „ჩარჩო კანონის“ სახელითაც მოიხსენიება, არ ამოწურავს ზოგადი ხასიათის რეგულაციებს. შესაბამისად, ის არ აკმაყოფილებს იმ მოთხოვნებს, რომლებიც დამახასიათებელია სატელიტური მოდელის საკანონმდებლო ტრადიციებისათვის (მაგ., შვეიცარია და პოლონეთი).¹¹ 792

სრული კოდიფიკაცია (მაგ., შვედეთი, ინგლისი) კი ამ სფეროს სისტემურად გააზრების გზით მონოდებულია, რომ დაძლიოს კანონმდებლობის სიმრავლის შედეგად შექმნილი კოლიზიები, რეგულირების დეფიციტები, გარემოს დაცვის შიდა და გარე კონფლიქტები და სხვა. მისი მიზანია უნიფიკაცია, ჰარმონიზაცია, ტრანსფარენტულობა, გამარტივება და გარემოს დაცვის გაძლიერება, ასევე, გარემოს დაცვის სამართლის თეორიისა და პრაქტიკის განვითარების ხელშეწყობა. ის ქმნის სფეროს ძირეული (და არა ფრაგმენტული) გარდაქმნის ფართო პერსპექტივებს. 793

II. გარემოს დაცვის სამართლის კონსტიტუციური საფუძვლები

1. გარემოს დაცვა როგორც სახელმწიფოს მიზანი

საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-4 პუნქტი გარემოს დაცვას და მდგრად განვითარებას აღიარებს როგორც სახელმწიფოს მიზანს – „სახელმწიფო ახლანდელი და მომავალი თაობების ინტერესების გათვალისწინებით უზრუნველყოფს გარემოს დაცვას და ბუნებრივი რესურსებით რაციონალურ სარგებლობას, ქვეყნის მდგრად განვითარებას საზოგადოების 794

¹⁰ Winter, Umweltgesetzbuch oder Allgemeines Umweltgesetz? ZUR 2007, 298 ff.

¹¹ იხ. ყალიჩავა, „სამართლის ჟურნალი“, 2013, გვ. 110.

ეკონომიკური და ეკოლოგიური ინტერესების შესაბამისად ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს უზრუნველსაყოფად.“¹²

795 ამ ნორმაში მომავალი თაობის ინტერესების დაცვის თეზა არ არის მხოლოდ დეკლარირებული მოთხოვნა, არამედ ის გამოხატავს სახელმწიფოებრივი შეგნებისა და საზოგადოების კულტურული განვითარების მდგომარეობას,¹³ ან მიანიშნებს ასეთი მდგომარეობის მისაღწევად საჭირო ღონისძიებების გატარების ვალდებულებაზე. ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის ქრილში კი „დღევანდელი მოქალაქისათვის, რომელიც საკუთარი ბიოგრაფიით დაკავშირებულია საკუთარი ხალხის ზოგადკულტურული ცხოვრების ისტორიასთან, კონსტიტუცია აწესებს ძირითად ვალდებულებას, რომ მან პატივი სცეს ხვალინდელი თანამოქალაქის სიცოცხლესა და ჯანმრთელობას და ამით მისი წილი პასუხისმგებლობა იკისროს ბუნებრივი საცხოვრისი გარემოს დაცვის საერთო საქმეში“.¹⁴

796 ფორმულირება – „სახელმწიფო უზრუნველყოფს“, ბუნებრივია, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებასაც გულისხმობს. აღმასრულებელი ხელისუფლება მდგრადი განვითარების პრინციპს ითვალისწინებს განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებების განმარტებისა და სხვა წმინდა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას. სასამართლო ხელისუფლებას კი ეს პრინციპი, როგორც წესი, ეხმარება გადაწყვეტილების დასაბუთების, ნორმის ინტერპრეტაციისა და კონკრეტიზაციის საქმეში.

2. გარემოს დაცვის ძირითადი უფლება როგორც ნეგატიური სტატუსი

797 საქართველოს კონსტიტუციაში გარემოს დაცვის ძირითადი უფლება, როგორც სახელმწიფოსაგან დამცავი უფლება, გამომდინარეობს შემდეგი მუხლებიდან:

- ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების უფლება (37-ე მუხლის მე-3 პუნქტი),
- ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლება (მე-15 მუხლი),

¹² ამ პუნქტში „ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემო“ მიზანშეწონილია შეიცვალოს ფორმულირებით – „ბუნებრივი საცხოვრისი გარემო“. ვფიქრობ, მდგრადი განვითარების პრინციპის შეზღუდვა ანთროპოცენტრული ასპექტებით შეცდომაა.

¹³ Appel, Staatliche Zukunftsvorsorge, 2005, S. 116.

¹⁴ Häberle, Zeit und Verfassungskultur, in: Peisl/Mohler, Die Zeit, 1983, S. 338.

- საკუთრების უფლება (21-ე მუხლი),
- გარემოს დაცვის პროცესუალური უფლება (37-ე მუხლი მე-5 პუნქტი).

საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-3 პუნქტი აღიარებს **ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების უფლებას**.⁷⁹⁸ ის გარემოს დაცვის სპეციალური უფლებაა, რომელიც ძველი თაობის კონსტიტუციებისთვის უცხოა. თუმცა ამ ძველი თაობის კონსტიტუციებში ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების უფლება თავიდანვე სიცოცხლისა და ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლებაში იყო მოაზრებული. ვინაიდან საქართველოს კონსტიტუციაში გარემოს დაცვის სპეციალური უფლება შემოფარგლულია მხოლოდ ანთროპოცენტრული (ჯანმრთელობის დაცვის) შინაარსით, ამდენად ის პრაქტიკულად საქართველოს კონსტიტუციის მე-15 მუხლის 1-ლი პუნქტის (სიცოცხლისა და ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლების) კონკრეტიზაციაა.¹⁵ საქმე ისაა, რომ ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლების ცენტრალური ელემენტი ადამიანის ჯანმრთელობაა.

გარემოს დაცვითი უფლებაა ასევე საკუთრების უფლება.¹⁶ განასხვავებენ⁷⁹⁹ საკუთრებას როგორც პიროვნების გარანტიას და საკუთრებას როგორც საგნობრივ გარანტიას (მაგ., საკუთრებაში არსებული მცენარეთა და შენობათა დაცვა მავნე ზემოქმედებისაგან). პიროვნების გარანტია ძირითადად საცხოვრებელი სახლის დანიშნულებისამებრ სარგებლობას გულისხმობს. საცხოვრებლის ცნება გულისხმობს როგორც „შენობის შიდა სივრცის, ისე ამ სივრცის გარეთა ნაწილების – აივნის, ტერასის, ბავშვების სათამაშო მოედნების ან სხვა გამწვანებული ადგილების დანიშნულებისამებრ სარგებლობას“.¹⁷ დანიშნულებისამებრ სარგებლობაში კი იგულისხმება „დღე-ღამის განმავლობაში შეუზღუდავი კომუნიკაციის საშუალება, ხოლო ღამის საათებში დაურღვეველი და მშვიდი ძილის შესაძლებლობა, მათ შორის ღია ფანჯრებისა და კარების პირობებში“.¹⁸

საქართველოს კონსტიტუცია აღიარებს **გარემოს დაცვის პროცედურულ უფლებას**.¹⁹ კერძოდ, 37-ე მუხლის მე-5 პუნქტის შესაბამისად „ყველას აქვს

¹⁵ შდრ. სსს-ოს 2013 წლის N2/1/524 გადაწყვეტილება (II, 2).

¹⁶ საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

¹⁷ BVerwGE 51, 15, 33.

¹⁸ იქვე.

¹⁹ საერთაშორისო სამართალში გარემოს დაცვის უფლება არსებითად მხოლოდ პროცედურულ უფლებას გულისხმობს, იხ. ეიდე/კრაუზერ/როსას (რედ.), ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებები, 1995, გვ. 356-384.

უფლება, დროულად მიიღოს სრული და ობიექტური ინფორმაცია გარემოს მდგომარეობის შესახებ“. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო აკონკრეტებს ამ უფლების შინაარსს. მისი განმარტებით, „კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-5 პუნქტის შინაარსიდან გამომდინარე, ის არ გულისხმობს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის უფლებას. იღებდე ინფორმაციას გარკვეულ საკითხთან დაკავშირებით, ავტომატურად არ ნიშნავს აუცილებელი წესით მონაწილეობდე ამ საკითხის გადაწყვეტაში“.²⁰ ამავე დროს, სასამართლომ მოსარჩელე არ მიიჩნია დაინტერესებულ მხარედ იმ მოტივით, რომ ლიცენზიის გაცემა მარტივი ადმინისტრაციული წესით არ წარმოადგენს პროცესუალურ უფლებაში ჩარევას, რადგანაც „არსებობს იმის პრეზუმფცია, რომ ადმინისტრაციული ორგანო შეასრულებს კანონმდებლობის მოთხოვნებს და საკონსტიტუციო სასამართლო ამ შემთხვევაში საფუძვლიანად ვერ მიიჩნევს ნებისმიერ სხვა ვარაუდს“. მსგავს საკითხზე ევროპის სასამართლომ ორჰუსის კონვენციის მე-9 მუხლის მე-3 პარაგრაფი განმარტა სხვანაირად, რომ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში დაინტერესებული მხარის მონაწილეობის უფლების შეზღუდვა იმდენად მატერიალურ-სამართლებრივი ნორმის დარღვევაა, რომ ის იმავდროულად ძირითადი გადაწყვეტილების გასაჩივრების საფუძველსაც წარმოადგენს.²¹

3. გარემოს დაცვის ძირითადი უფლება როგორც პოზიტიური სტატუსი

801 გარემოს დაცვის ძირითადი უფლებები არა მხოლოდ კრძალავს სახელმწიფოს მიერ გაუმართლებელ ჩარევას, არამედ იმავდროულად მიუთითებს მას სხვა (კერძო) პირთა ჩარევისაგან დაცვის ვალდებულებაზეც. ძირითადი უფლების ამ კონსტრუქციით კერძო საქმიანობისაგან გამომდინარე ფაქტობრივი ზემოქმედება სახელმწიფოს შეერაცხოს მის მიერ განხორციელებული აღმჭურველი ან წამახალისებელი ნორმათშემოქმედების გამო, რაც გარემოს დაცვის ძირითადი უფლების მატარებელს უდგენს სპეციალური თემის ვალდებულებას. ამ თვალსაზრისით, სახელმწიფო, რომელიც X მანვე ნივთიერებისათვის დასაშვებ ნორმად აწესებს Y დასაშვებ ზღვარს, ერევა არა მხოლოდ დამაბინძურებლის, არამედ ასევე იმ პირთა უფლებებშიც, რომლებსთვის დასაშვები ზღვარი საჯარო-სამართლებრივი თემის ვალდებულებაა.²²

²⁰ სსს-ოს განჩინება N2/1/410 (2007 წ.).

²¹ EuGH, 08.03.2011 – C – 240/09.

²² Isensee, HdStR, 2000, § 111, Rdnr. 118.

4. გარემოს დაბინძურების მასტიმულირებელი ძირითადი უფლებები

საქართველოს კონსტიტუციაში ე.წ. გარემოს დაბინძურების მასტიმულირებელ ძირითად უფლებებს წარმოადგენს: **802**

- ბუნებრივი და კულტურული გარემოთი სარგებლობის უფლება (37-ე მუხლის მე-3 პუნქტი),
- საკუთრების, როგორც ინსტიტუტის გარანტიის უფლება (იხ. 21-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი),
- მენარმეობის თავისუფლება (30-ე მუხლის 1-ლი და მე-2 პუნქტები).

გარემოს დაბინძურების მასტიმულირებელი უფლებებიდან ბუნებრივი და კულტურული გარემოთი სარგებლობის უფლება ცენტრალურია, ვინაიდან ის იმავდროულად ქმნის სხვა ძირითადი უფლებების განხორციელების ფაქტობრივ და სამართლებრივ წინაპირობას. **803**

მენარმეობის თავისუფლებისა და საკუთრების უფლების გადაკვეთა გარემოს დაცვის ინტერესთან ვლინდება იმაში, რომ მენარმეობა სახელმწიფოსაგან მოითხოვს წახალისებას ხელსაყრელი ჰიგიენური ნორმების დანერგვით. მისი კოლიდირება სხვათა (მაგ., სიცოცხლისა და ფიზიკური ხელშეუხებლობის) უფლებებთან კი დაძლეული უნდა იქნეს თანაზომიერების პრინციპის მეშვეობით, რომლის გონივრული შედეგი გარემოს მხოლოდ დასაშვებ ზღვარამდე დაბინძურება იქნებოდა. **804**

III. გარემოს დაცვის სამართლის პრინციპები

1. პრინციპების ფუნქცია და სისტემატიზაცია

გდკ-ს მე-5 მუხლის 1-ლი პუნქტი განსაზღვრავს გარემოს დაცვის პრინციპების ფუნქციას. მის მიხედვით, „საქმიანობის დაგეგმვისა და განხორციელების დროს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები, ფიზიკური და იურიდიული პირები ვალდებული არიან იხელმძღვანელონ გარემოს დაცვის ძირითადი პრინციპებით“. **805**

გადანყვეტილების მიღების პროცესში გარემოს დაცვის პრინციპებზე ორიენტირება ხაზს უსვამს მათ სავალდებულო ხასიათს. შესაბამისად, საკანონმდებლო რეგულაციების განმსაზღვრელი ფუნქციის გარდა, მას ასევე აქვს სამართლებრივი ურთიერთობების პირდაპირი მოწესრიგების ფუნქცია (მაგ., დაცვის პრინციპი). **806**

807 თანამედროვე ევროპული გარემოს დაცვის სამართალი ემყარება გარემოს დაცვის შემდეგ ძირითად პრინციპებს:²³

- დაცვის პრინციპი,
- წინდახედულობის პრინციპი,
- ინტეგრირებული კონტროლის პრინციპი,
- მდგრადი განვითარების პრინციპი,
- დამბინძურების ფინანსური ტვირთის პრინციპი,
- საერთო ტვირთის პრინციპი,
- კოოპერაციის პრინციპი,
- ტრანსსასაზღვრო გარემოს დაცვის პრინციპი.

ქვემოთ შესაძლებელი იქნება მათი ზოგადი დახასიათება.

2. დაცვის პრინციპი

808 გარემოს დაცვის სამართალში **დაცვის პრინციპი არის კონსტიტუციური რანგის პრინციპი**, რომელიც მოქმედებს როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართალი. ის გამომდინარეობს როგორც ძირითადი უფლებების შინაარსიდან, ისე არტიკულირებულია გარემოს დაცვის სხვა სექტორალურ კანონებში (მაგ., გდკ-ის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი).

809 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 მიმართებაში.

810 დაცვის პრინციპის ცენტრალური ელემენტია **საფრთხის საპოლიციო-სამართლებრივი გაგება**. საპოლიციო სამართალში საფრთხე განმარტებულია როგორც რაიმე გარემოებების ან მოვლენათა შეუფერხებელი მსვლელობა, რომელიც ქმნის ობიექტურ და საფუძვლიან ვარაუდს იმისა, რომ ზიანი მიადგება სამართლებრივად დაცულ სიკეთეს.²⁴ დაცვის პრინციპის გამყარება საფრთხის ასეთი გაგებით შეესაბამება როგორც სამართლებ-

²³ იხ. Winter, ZUR, 2003, S. 137 ff.

²⁴ Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, 1986. S. 220.

რივი სახელმწიფოს (საქმიანობის თავისუფლების ლეგიტიმური შეზღუდვის თვალსაზრისით), ისე სოციალური სახელმწიფოს პრინციპებს (საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის თვალსაზრისით).

3. წინდახედულობის პრინციპი

წინდახედულობის პრინციპი იმავდროულად არის გარემოს დაცვის სამართ- 811
ლის ახალი კონცეფცია. მისი მეშვეობით შესაძლებელი ხდება **რისკების წინ-
დახედულობა**, რომლის საფუძველზე გამართლებულია ისეთი საქმიანობის
შეზღუდვა, რომლის უარყოფითი გავლენა გარემოზე მეცნიერულად ჯერ
დასაბუთებელი არ არის, თუმცა არც უარყოფილია (განსაკუთრებით გამო-
იყენება იმისიების დაცვის, გენტექნიკის, ბირთვული ენერჯის სამართალ-
ში, სადაც საქმიანობის შეზღუდვა ჯერ კიდევ საფრთხის ზღვარს ქვემოთ
უნდა მოხდეს).

სამართლებრივი შედეგების თვალსაზრისით, რისკების წინდახედულობის 812
პრინციპი შეიძლება საქმიანობის მიმართ გახდეს მხოლოდ შემზღუდავი
ლონისძიებების გატარების საფუძველი, თანაც, თუ „საუკეთესო ხელმისაწ-
ვდომი ტექნიკა“ ამის საშუალებას იძლევა. თუმცა საქართველოს კანონმ-
დებლობაში ასეთი შესაძლებლობა მხოლოდ ბუნდოვნად იკვეთება, რაც შე-
საბამის რეფორმას საჭიროებს.

წინდახედულობის პრინციპის გამოვლინებაა ასევე **რესურსების წინდა- 813
ხედულობა**, ანუ „გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების ისეთ გამოყენება,
როცა საშიშროება არ ექმნება საზოგადოების განვითარებას და უზრუნ-
ველყოფილია გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვა შეუქცევადი
რაოდენობრივი და ხარისხობრივი ცვლილებებისაგან“ (გდკ-ის მე-5 მუხლის
მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი).

რესურსების წინდახედულობის ცხოვრებაში გატარებისათვის დადგენილია 814
ბუნებრივი რესურსების განკარგვის სპეციფიკური ფორმა, რომლის მიხედ-
ვითაც სახელმწიფო ჯერ ახდენს რესურსების კვოტირებას, ხოლო ამის შემ-
დეგ იღებს გადაწყვეტილებას აუქციონის წესით მისი სარგებლობაში გადა-
ცემის ან სარგებლობაში გადაცემაზე უარის თქმის შესახებ.

4. ინტეგრირებული კონტროლის პრინციპი

- 815 ინტეგრირებული კონტროლის პრინციპი ერთგვარად ახასიათებს გარემოს დაცვის სამართლის განვითარების ახალი ფაზას. ის ფუნდამენტურად განსხვავდება სეგმენტალური კონტროლის მოდელისაგან და გარემოს დაცვის შიდა კონფლიქტების დაძლევის უნივერსალური შესაძლებლობაა.
- 816 გარემოს დაცვის ევროპული სამართალი ერთმანეთისაგან განასხვავებს მატერიალურ, ტექნოლოგიურ და ფორმალურ ინტეგრაციას.
- 817 **მატერიალური ინტეგრაცია** გულისხმობს მთლიანი გარემოს დაცვას ისე, რომ ცალკეული ღონისძიებით ზიანი არ მიაღგეს გარემოს სხვა კომპონენტებს. ფართო გაგებით მთლიან გარემოში მოიაზრება გარემოსა და ადამიანის ჯანმრთელობის დაცვა, ბუნებრივი რესურსების გაფრთხილება, ასევე, სხვა სახის ღონისძიებები, რომელიც მიმართული იქნება გლობალური და რეგიონალური გამოწვევების, განსაკუთრებით კლიმატის ცვლილებების წინააღმდეგ.²⁵ ვინაირთ გაგებით მთლიან გარემოში კი იგულისხმება:
- ადამიანი, ფლორა და ფაუნა;
 - მინა, წყალი, ჰაერი, კლიმატი და ლანდშაფტები;
 - სანივთო სიკეთეები და კულტურული მემკვიდრეობა;
 - ასევე, ურთიერთზემოქმედება ამ ფაქტორებს შორის.²⁶
- 818 **ტექნოლოგიური ინტეგრაცია** გულისხმობს ე.წ. End-of-pipe ტექნოლოგიების საპირისპირო მეთოდოლოგიას. ეს უკანასკნელი ტექნოლოგია ცდილობს დაბინძურების შემცირებას მხოლოდ წარმოების პროცესის დამამთავრებელ ეტაპზე (მაგ., ჰაერის გამწმენდი ფილტრების, წყლის გამწმენდი ნაგებობების და ა.შ. მეშვეობით). ამის საპირისპიროდ ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფცია ბიძგს აძლევს საინჟინრო ტრადიციებში ფუნდამენტურ გარდატეხებს. ამის შედეგად, ნარჩენებზე ორიენტირებულ მიდგომებს (**waste-oriented-approach**) ცვლის საფრთხის წყაროზე ორიენტირებული მიდგომები (**source-oriented-approach**), რომლებიც გულისხმობენ ინტეგრაციას არა წარმოების დამამთავრებელ ეტაპზე, არამედ წარმოების პროცესში.
- 819 **ფორმალური ინტეგრაცია** კი უზრუნველყოფს სანებართვო წარმოებისას სხვადასხვა უფლებამოსილ ორგანოებს შორის კოორდინაციას. ის განსხ-

²⁵ Art. 191 Abs. 1 AEUV.

²⁶ Art. 3 97/11/EG-RL.

ვავდება ორგანიზაციული ინტეგრაციისაგან და გულისხმობს რამდენიმე ორგანოს დონეზე არსებული სანებართვო პირობებისა და სახედამხედველო პროცედურების წარმართვას ერთი ძირითადი ორგანოს მეშვეობით.

გდკ-ში გარემოს დაბინძურების ინტეგრირებული კონტროლის სისტემა **820** განმარტებულია, როგორც „გარემოს დაბინძურების რეგულირების ისეთი სისტემა, რომელიც ეფუძნება დაბინძურების აკუმულირების უნარის მქონე გარემოს ძირითადი კომპონენტების – მიწის, წყლისა და ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურების ინტეგრირებულ (კომპლექსურ) კონტროლს“ (გდკ-ის მე-3 მუხლის „მ“ პუნქტი).

ქართულ სამართალში ინტეგრირებული კონტროლის სისტემის განხორ- **821** ციელების საშუალება არის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურა. გზნკ-ის მე-3 მუხლის „დ“ პუნქტის მიზანია „...გარემოს ცალკეული კომპონენტების, ადამიანის, ასევე ლანდშაფტის და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა“. ამ მიზნებში ცალსახად იკვეთება მატერიალური ინტეგრაციის ნიშნები. ინტეგრირებული კონტროლის სისტემა სხვა ელემენტები კი (მაგ., ენერგოეფექტურობა და ნარჩენების მართვა) საქართველოში ჯერ არ მოქმედებს. შეზღუდულია ასევე გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურას დაქვემდებარებული საქმიანობების ნუსხა. ამიტომ ინტეგრირებული კონტროლის სისტემის დანერგვა საქართველოში ჯერ კიდევ ხანგრძლივ რეფორმას საჭიროება.

5. მდგრადი განვითარების პრინციპი

მდგრადი განვითარების პრინციპს აქვს პოლიტიკური მნიშვნელობა. სა- **822** ქართველოს კონსტიტუციაში ის იმავდროულად სახელმწიფოებრივი ამოცანის სახითაა ჩადებული. მისი ძირითადი 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.

გდკ-ი აღიარებს ამ პრინციპის მნიშვნელობას (იხ. მე-4 მუხლის „ლ“ ქვეპუნ- **823** ქტი). ის საფუძვლად უდევს ასევე სხვა სექტორალურ კანონმდებლობას,

განსაკუთრებით, გარემოს დაგეგმვის,²⁷ ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის კვოტირების,²⁸ სივრცითი მოწყობისა და ა.შ. თვალსაზრისით.²⁹

6. დამბინძურებლის ფინანსური ტვირთის პრინციპი

824 დამბინძურებლის ფინანსური ტვირთის პრინციპი გულისხმობს ფულადი გადახდის ვალდებულებას როგორც ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის, ისე გარემოს დაბინძურებისათვის. ამ თვალსაზრისით, გდკ-ის მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტს შემოაქვს შემდეგი ქვეპრინციპები:

- „დ“ ქვეპუნქტი: „საქმიანობის სუბიექტისათვის მიწის, წყლის, ტყის, ფლორისა და ფაუნის ნიაღის და ნიაღისეულის ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობა ფასიანია“ (ფასიანი ბუნებათსარგებლობის პრინციპი);
- „ე“ ქვეპუნქტი: „საქმიანობის სუბიექტები, ასევე, სხვა ფიზიკური და იურიდიული პირები ვალდებული არიან ანაზღაურონ გარემოსთვის მიყენებული ზარალი“ (დამბინძურებელი იხდის პრინციპი).

825 ფასიანი ბუნებათსარგებლობის პრინციპი გულისხმობს სპეციალური მოსაკრებლების არსებობას. მისი დადგენა, საქართველოს კონსტიტუციის 94-ე მუხლის შესაბამისად, შესაძლებელია მხოლოდ კანონის საფუძველზე. ამ მიზნით საქართველოში არსებობს კანონი „ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის მოსაკრებლის შესახებ“ (2005 წ.). აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მოსაკრებლების დადგენის მიზანია არა მხოლოდ შემოსავლების მიღება, არამედ ასევე პრევენციული ღონისძიების გატარებაც.

826 დამბინძურებელი იხდის პრინციპის ცხოვრებაში გატარებისათვის საქართველოში მოქმედებს მხოლოდ გარემოზე მიყენებული ზიანის ანაზღაურების მექანიზმი. 1997 წლის საგადასახადო კოდექსში (XI თავი) არსებობდა, ასევე, ყოველწლიური გადასახადები მავნე ნივთიერებებით გარემოს დაბინძურებისათვის, თუმცა 2004 წლის ახალმა საგადასახადო კოდექსმა ის გააუქმა. ამ პრინციპს რეგულირებაში შემოაქვს ბაზრის ძალა, რომელიც თვითრეგულირების პრინციპების საფუძველზე ამცირებს გარემოს დამბინძურებელ ეკონომიკურ აქტივობებს.

²⁷ სტკ-ის 54-ე მუხლის მე-6 ნაწილის „ბ“ ქვეპუნქტი და წკ-ის მე-14 მუხლი.

²⁸ ცსკ-ის მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი.

²⁹ იხ. სმქსკ-ის მე-6 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

7. საერთო ტვირთის პრინციპი

საერთო ტვირთის პრინციპი გულისხმობს სახელმწიფოს მიერ 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.

გდკ-ის მე-18 მუხლი ითვალისწინებს გარემოს დაცვის ეკონომიკურ სტიმულირებას. მისი მიზანია უნარჩენო, გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით მისაღები, ეკოლოგიურად სუფთა, მცირენარჩენიანი ტექნოლოგიისა და ტექნიკის დანერგვის, მეორადი ნედლეულის გამოყენების და ეფექტური გარემოსდაცვითი პროექტების განხორციელების ხელშეწყობა რეკლამის, საგადასახადო შეღავათების, იაფი სახელმწიფო კრედიტების და ა.შ. საშუალებით.

8. კოოპერაციის პრინციპი

კოოპერაციის პრინციპი უპირველესად გულისხმობს საქმიანობის სუბიექტების ჩართვას გარემოს დაცვის საქმეში მათი თვითკონტროლის ფორმით. ამის ყველაზე ცნობილი სახეა გარემოსდაცვითი აუდიტი, რომელიც წარმოადგენს საქმიანობის სუბიექტის მიერ გარემოს დაცვის კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესრულების ანალიზისა და თვითკონტროლის ეფექტურ საშუალებას.³⁰

კოოპერაციის პრინციპი გულისხმობს ასევე საზოგადოების, ექსპერტებისა და დაინტერესებული მხარეების ეფექტურ ჩაბმას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.³¹ მისი როლი განსაკუთრებით დიდია სანებართვო წარმოებაში, სადაც მჭიდრო კომუნიკაცია უნდა არსებობდეს სახელმწიფოს, საქმიანობის სუბიექტსა და საზოგადოებას შორის. სწორედ ამ პრინციპის რეალიზებას ემსახურება საქართველოში გარემოზე ზემოქმედების შეფასებისა და ეკოლოგიური ექსპერტიზის პროცედურის განხორციელება.

³⁰ დანვრ. იხ. ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, საქართველოს გარემოს დაცვის ზოგადი ნორმების ანალიზი და შეფასება, 2010, გვ. 124-132.

³¹ გდკ-ის მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტის „ლ“ ქვეპუნქტი; გზნკ-ის მე-6-მე-7 მუხლები.

9. ტრანსსასაზღვრო გარემოს დაცვის პრინციპი

- 831 ტრანსსასაზღვრო გარემოს დაცვის პრინციპს ერთ-ერთი ცენტრალური ადგილი უჭირავს საერთაშორისო მნიშვნელობის პროექტების მიმართ. საერთაშორისო სამართლის დონეზე მისი საფუძვლები ჯერ კიდევ გაეროს ქარტიის 74-ე მუხლში არსებობდა, სადაც სახელმწიფოებს შორის კეთილგანწყობილი სამეზობლო პოლიტიკა გარემოს ტრანსსასაზღვრო დაცვასაც გულისხმობს.
- 832 ეს პრინციპი გამყარებულია სხვადასხვა საერთაშორისო ხელშეკრულებაში, რომელიც ითვალისწინებს ტრანსსასაზღვრო ზემოქმედების შემამცირებელ ღონისძიებებს. ტრანსსასაზღვრო გარემოს დაცვის პრინციპი კონკრეტიზებულია საქართველოს გარემოს დაცვის კანონმდებლობაშიც. ამ მხრივ განსაკუთრებით აღსანიშნავია წყლისა³² და ატმოსფერული ჰაერის დაცვის³³ კანონები.
- 833 აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კანონმდებლობა ტრანსსასაზღვრო გარემოს დაცვის პრინციპის პროცედურული უზრუნველყოფის ღონისძიებებს (გადაწყვეტილების პროცესში მეზობელი სახელმწიფოების მონაწილეობის თვალსაზრისით) ჯერჯერობით არ ითვალისწინებს.

IV. გარემოს დაცვის სამართლის ინსტრუმენტები

1. ინსტრუმენტების კლასიფიკაცია

- 834 გარემოს დაცვის სამართლის ინსტრუმენტების მიზანია როგორც გარემოს დაცვის პოლიტიკის, ისე გარემოს დაცვის სამართლის ამოცანების განხორციელება. მისი კლასიფიკაცია ემყარება განსხვავებულ სამართლებრივ საფუძვლებს. სამართლებრივი ფორმის მიხედვით განასხვავებენ ნორმატიულ (კანონი, დადგენილება და სხვა) და ცალკეულ მომწესრიგებელ აქტებს (ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, შიდა ინსტრუქცია, რეალაქტი და სხვა). კონტროლის შინაარსის მიხედვით გამოყოფენ აღმჭურველ, ამკრძალავ და გეგმარებით ინსტრუმენტებს.
- 835 შესაძლებელია ძირითადი გარემოსდაცვითი ინსტრუმენტების შემდეგი სახის სისტემატიზაცია:
- გარემოს დაცვის დაგეგმვა,

³² წკ-ის 54-ე მუხლი მე-2 მუხლის მე-5 პუნქტთან ერთად.

³³ აჰდკ-ის 55-ე მუხლი.

- გარემოსდაცვითი ნებართვები და ლიცენზიები,
- გარემოს დაცვის ეკონომიკური რეგულირება,
- გარემოზე მიყენებული ზიანის რეგულირება.

გარემოს დაცვის სამართალში რეგულირების ინსტრუმენტები ისე უნდა იქნეს შერჩეული, რომ შესაძლებელი იყოს ეკონომიკის განვითარებასა და გარემოს დაცვას შორის არსებული კონფლიქტის რაციონალიზაცია.³⁴

2. გარემოს დაცვის დაგეგმვა

2.1. გეგმის/დაგეგმვის რაობის საკითხი

გარემოს დაცვის დაგეგმვა გარემოს დაცვის სამართლის ერთ-ერთი ცენტრალური ინსტრუმენტია. ის ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის განსხვავებული ფორმაა. მისი მნიშვნელობა გარემოს დაცვის სფეროში წლების მანძილზე სულ უფრო მეტად გაიზარდა, რაზეც ევროპულმა გარემოს დაცვის სამართალმა განსაკუთრებული გავლენა მოახდინა. 836

როგორც წესი, გარემოსდაცვითი გეგმა საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში ჩატარებული დაგეგმვის პროცესის პროდუქტია, რომლის მიმართ, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი ნორმების გარდა, ასევე სხვა სპეციალური საკანონმდებლო მოთხოვნები მოქმედებს. 837

გარემოს დაცვის დაგეგმვა ფართო დისკრეციულ უფლებამოსილებას ეფუძნება. ამ მხრივ, საჯარო მმართველობა იყოფა აღმასრულებელ და გეგმარებით მმართველობად. წმინდა აღმასრულებელი მმართველობის მიზანია კანონით დადგენილი მოთხოვნების უბრალო აღსრულება. გეგმარებითი მმართველობა კი ეფუძნება კონკრეტულ საჭიროებებს, განუსაზღვრელ სამართლებრივ ცნებებს ან დისკრეციული უფლებამოსილების სხვა ნიშნებს. ამიტომ მისი კანონიერების საკითხის დასადგენად ტრადიციული მიდგომები საკმარისი არ არის. 838

სტრუქტურული თვალსაზრისით, გეგმა შედგება როგორც არსებული ფაქტობრივი გარემოებების აღმწერი, ისე ისეთი ნორმატიული მოთხოვნების დამდგენი ნაწილებისაგან, რომლებიც მიმართულია ამ ფაქტობრივი გარემოებებით გამოწვეული პრობლემების დაძლევისა და აღმოფხვრისაკენ. 839

³⁴ დაწვრ. იხ. ყალიჩავა, გარემოს დაცვის კანონმდებლობის რეფორმის სტრატეგიული ასპექტები, „სამართლის ჟურნალი“, 2013, გვ. 113.

2.2. გარემოს დაცვის დაგეგმვის სისტემა საქართველოში

- 840 საქართველოში არსებობს გარემოს დაცვის დაგეგმვის შემდეგი სისტემა:
- მდგრადი განვითარების სტრატეგია,
 - გარემოს დაცვის მოქმედებათა ეროვნული პროგრამა,
 - გარემოს დაცვის სექტორალური გეგმები,
 - გარემოს დაცვის სამენეჯმენტო გეგმები,
 - ინტეგრირებული (სივრცითი მონყობისა და მიწათსარგებლობის) გეგმები,
 - განაშენიანების რეგულირების გეგმა და სხვა კაუზალური გეგმები.
- 841 დაგეგმვის ბოლო სახეობა არის **გარემოს დაცვის თვალსაზრისით რელევანტური გეგმა**, რომლის მიზანი არ არის გარემოს დაცვა, არამედ პირიქით, მიმართულია გარემოს ცალკეული კომპონენტების გამოყენებისაკენ. თუმცა გარემოს დაცვის სამართლის კონტექსტში მათი განხილვა გულისხმობს ასეთ გეგმებში გარემოს გათვალისწინების ვალდებულებას, რომელიც ხორციელდება სხვადასხვა პროცესუალური და მატერიალურ-სამართლებრივი მექანიზმების საშუალებით.
- 842 საქართველოში გარემოს დაცვის პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს განსაზღვრავს ქვეყნის მდგრადი განვითარების სტრატეგია და გარემოს დაცვის მოქმედებათა ეროვნული პროგრამა (გდკ-ის მე-15 მუხლი). **მდგრადი განვითარების სტრატეგიის** შემუშავება ხორციელდება მდგრადი განვითარების პრინციპის საფუძველზე. სტრატეგიის შემუშავებაზე უფლებამოსილი უწყება არის საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო სხვა დაინტერესებულ უწყებებთან ერთად. კანონმდებლობის შესაბამისად, აუცილებელია საზოგადოების მონაწილეობა მდგრადი განვითარების სტრატეგიის პროექტის შემუშავებაში. პროექტის საბოლოო ვარიანტს განიხილავს და ამტკიცებს საქართველოს პარლამენტი. გარემოს დაცვის მოქმედებათა ეროვნული პროგრამა (NEAP) ემსახურება 1993 წელს შვეიცარიის ქალაქ ლუცერნში გარემოს დაცვის მინისტრების პანევროპულ კონფერენციაზე მიღებულ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების გარემოს დაცვის პროგრამის განხორციელებას.
- 843 გარემოს დაცვის სექტორალური დაგეგმვის სახეები და შემუშავების პროცედურები დადგენილია გარემოს დაცვის დარგობრივ კანონებში. ამ მხრივ, აღსანიშნავია კანონი ატმოსფერული ჰაერის შესახებ (43-ე-45-ე მუხლები), ტყის კოდექსი (45-ე მუხლი), კანონი დაცული ტერიტორიების სისტემის შე-

სახებ (მე-15 მუხლი), წყლის კანონი (მე-14 მუხლი), ცხოველთა დაცვის კანონი (მე-15 მუხლი) და სხვა.

გარემოს დაცვის სამენეჯმენტო გეგმების შემუშავების ვალდებულება **844** დადგენილია საქმიანობის ობიექტებისათვის,³⁵ რომელიც დაკონკრეტებულია სხვადასხვა სექტორალურ კანონში.³⁶

სივრცითი მონყობისა და მიწათსარგებლობის გეგმები არის ინტეგრირებული (ჰოლისტიკური) ტიპის გეგმები, რომლებიც მოიცავენ სხვადასხვა სექტორალურ ასპექტს (ურბანიზებულ ტერიტორიებს, სასოფლო ტერიტორიებს, ბუნებრივ-ლანდშაფტურ ტერიტორიებს, საინჟინრო და სატრანსპორტო კომუნიკაციებს, სარეკრეაციო და საკურორტო ტერიტორიებს, დაცული ტერიტორიების სისტემას, სატყეო ტერიტორიებს, წიაღისეულის მოპოვების ადგილებს და სხვა³⁷).

3. გარემოსდაცვითი ნებართვები და ლიცენზიები

3.1. სანებართვო/სალიცენზიო კონტროლის ფუნქციები

გარემოს დაცვის სამართალში სანებართვო/სალიცენზიო კონტროლს აქვს **846** ორი ძირითადი ფუნქცია – დაცვისა (კონტროლის) და სტაბილიზაციის ფუნქცია.

სანებართვო კონტროლის **დაცვისა და კონტროლის ფუნქცია** გამოიხატება **847** იმაში, რომ პრევენციული კონტროლის საშუალებით მოხდეს გარემოსდაცვით საფრთხეებზე დროული რეაგირება. ამ თვალსაზრისით, ნებართვის როლი გამოიხატება:

- გარემოს დაბინძურების მასტიმულირებელი ძირითადი უფლებების მიმართ პრევენციული კონტროლის მაქსიმალური შესაძლებლობის შექმნაში (კონტროლის ფუნქცია) და
- გარემოსდაცვითი ძირითადი უფლებების უზრუნველყოფაში (დაცვის ფუნქცია).

სტაბილიზაციის ფუნქცია გულისხმობს ინვესტიციების სამართლებრივ **848** უსაფრთხოებას, რაც, თავის მხრივ, სანებართვო აქტის მიმართ კანონიერი ნდობის არსებობაში გამოიხატება.

³⁵ გდკ-ის მე-15 მუხლის მე-2 პუნქტი.

³⁶ ცსკ-ის მე-15 მუხლის მე-2 პუნქტი, წკ-ის მე-14 მუხლის მე-2 პუნქტი.

³⁷ სმქსკ-ის მე-18 მუხლი.

849 აქვე მოკლედ უნდა აღინიშნოს, რომ გარემოს დაცვის სამართალში კანონიერი ნდობის ინსტიტუტი შეზღუდულია სანებართვო ვალდებულებების დინამიზებით.³⁸ ასეთი დინამიზება გამართლებულია იმ საფუძვლით, რომ კანონმდებელი დინამიზების შესაძლებლობას წინასწარვე განსაზღვრავს, რასაც ნებართვის მაძიებელი განცხადების წარდგენის დროს „კონკლუდენტურად“ ეთანხმება.

3.2. ამომწურავი ჩამონათვალის პრინციპი

850 „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონში ამომწურავადაა ჩამოთვლილი ლიცენზიებისა და ნებართვების სახეები. კანონის მე-4 მუხლის შესაბამისად, დაუშვებელია სხვა საკანონმდებლო აქტით სხვა სახის ლიცენზიისა და ნებართვის შემოღება, ხოლო ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის მეშვეობით ისეთი ვალდებულების შემოღება, რომელიც გულისხმობს რაიმე საქმიანობაზე ან ქმედებაზე შინაარსობრივად სალიცენზიო ან სანებართვო რეჟიმის დაწესებას, ან რაიმე სახით ადმინისტრაციული ორგანოს თანხმობის აუცილებლობას.

851 ამომწურავი ჩამონათვალის პრინციპის მიზანია სანებართვო კანონმდებლობის ლიბერალიზაცია და დერეგულირება. ამავე დროს, ის ცოტა სივრცეს უტოვებს დარგობრივ უწყებებს, გამოიყენოს სანებართვო კონტროლის ინსტრუმენტი. საქმე ისაა, რომ ლიცენზიების და ნებართვების კანონი ადვილად იმართება ეკონომიკური ხასიათის პოლიტიკური ინსტიტუტებისაგან, სექტორალური კანონმდებლობის მნიშვნელობის შემცირება კი ასუსტებს ამ სფეროში სექტორალური უწყებებისა და სხვადასხვა ინტერესთა ჯგუფების ზეგავლენას.

3.3. გარემოსდაცვითი ლიცენზიებისა და ნებართვების სისტემა

3.3.1. ლიცენზიის ცალკეული სახეები

852 გარემოს დაცვის სფეროში მოქმედი ლიცენზიები იყოფა საქმიანობის და სარგებლობის ლიცენზიებად. ქვემოთ შესაძლებელი იქნება მათი ზოგადი დახასიათება:

853 ბირთვული და რადიაციული საქმიანობის ლიცენზიას ადგენს ლნკ-ის მე-6 მუხლის მე-3 პუნქტი. მის შინაარსს აკონკრეტებს „ბირთვული და რადიაციული უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონის (2012 წ.) მე-16 მუხლი.

³⁸ გზნკ-ის მე-12 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტი.

ბიოლოგიური პესტიციდების წარმოების ლიცენზიის ადგენს ლნკ-ის მე-6 მუხლის მე-9 პუნქტი. მისი ინსტიტუციური რეგულირების საკითხს განსაზღვრავს „პესტიციდებისა და აგროქიმიკატების შესახებ“ საქართველოს კანონი. აღსანიშნავია, რომ ეს კანონი წინააღმდეგობაშია გზნკ-ის მე-4 მუხლის „ს“ ქვეპუნქტთან, რომლის თანახმად პესტიციდების წარმოება არის ეკოლოგიური ექსპერტიზისადმი დაქვემდებარებული საქმიანობა და, შესაბამისად, საჭიროებს გარემოზე ზემოქმედების ნებართვას. ამდენად, ამ ტიპის საქმიანობისათვის კანონმდებლობა შეიცავს ან კოლიზიას, ან ადგენს ორმაგ სტანდარტს. სხვა საქმეა გზშ-ის პროცედურის ინტეგრაცია ლიცენზიის გაცემასთან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულ წარმოებაში, რის შესაძლებლობასაც საქართველოს გარემოს დაცვის კანონმდებლობა ჯერჯერობით არ იძლევა.³⁹

სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის⁴⁰ ადგენს ლნკ-ის მე-7 მუხლის 1-ლი პუნქტი. მისი შინაარსი დაკონკრეტებულია „წიაღის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიერ, რომლის მიხედვით წიაღი სარგებლობაში გაიცემა მხოლოდ სათანადო ლიცენზიის საფუძველზე (მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტი). კანონი განსაზღვრავს ასევე საქმიანობათა იმ წრეს, რომელიც არ შეიძლება დაექვემდებაროს სალიცენზიო ან სანებართვო ვალდებულებებს.

მინისქვეშა სივრცის გამოყენების ლიცენზიის ადგენს ლნკ-ის მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტი. მის მაკონკრეტებელ სპეციალურ ნორმებს საქართველოს კანონმდებლობა არ იცნობს. თუმცა ნორმის სისტემური და ლოგიკური ანალიზის საფუძველზე შესაძლებელია ამ სფეროს მოწესრიგება შემდეგი სცენარით: პირველ შემთხვევაში, თუ მინისქვეშა სივრცე გამოიყენება საკურორტო-რეკრეაციული მიზნებისთვის, მაშინ მისი რეგულირება უნდა მოხდეს „დაცული ტერიტორიების სისტემების“ შესახებ საქართველოს კანონის (1996 წ.) შესაბამისად. მეორე შემთხვევაში, საქმიანობა, რომელიც დაკავშირებულია ასეთი სივრცის სამშენებლო მიზნებისათვის გამოყენებასთან და ეს სამშენებლო საქმიანობა ექვემდებარება ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნას, მაშინ მისი დასაშვებობის კონტროლის საკითხი წესრიგდება გზნკ-ის შესაბამისად.

³⁹ დანვრ. იხ. ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, გარემოს დაცვის ზოგადი ნორმების ანალიზი და შეფასება, 2010 წ. გვ. 72–73.

⁴⁰ დანვრ. იხ. საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს N136 დადგენილება „სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“.

857 ტყით სარგებლობის გენერალურ ლიცენზიას⁴¹ (რომელიც მოიცავს ხე-ტყის დამზადების სპეციალურ ლიცენზიას და სამონადირეო მეურნეობის სპეციალურ ლიცენზიას) ადგენს ლნკ-ის მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტები. მისი სპეციალური სამართლებრივი რეგულაცია მოცემულია საქართველოს ტყის კოდექსში და „ცხოველთა სამყაროს შესახებ“ საქართველოს კანონში. არსებობს, ასევე, სხვადასხვა მარეგულირებელი კანონქვემდებარე აქტი (მთავრობის დადგენილებების სახით).

- 858 ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ კანონის მე-7 მუხლი ადგენს ასევე:
- ექსპორტის მიზნით სოჭის გირჩითა და „გადაშენების საფრთხის წინაშე მყოფი ველური ფლორისა და ფაუნის სახეობებით საერთაშორისო ვაჭრობის შესახებ“ კონვენციის (CITES) დანართებში შეტანილი თეთრყვავილას ბოლქვებით ან/და ყოჩივარდას გორგლებით სარგებლობის ლიცენზიას;
 - ნავთობისა და გაზის რესურსებით სარგებლობის გენერალურ ლიცენზიას (რომელიც მოიცავს ნავთობისა და გაზის ძებნა-ძიებისა და ნავთობისა და გაზის მოპოვების სპეციალურ ლიცენზიას;
 - თევზჭერის ლიცენზიას.⁴²

ამ ლიცენზიების გაცემის წესი და პირობები რეგულირდება საქართველოს მთავრობის შესაბამისი დადგენილებებით.⁴³

3.3.2. ნებართვის ცალკეული სახეები

859 საქართველოს გარემოს დაცვის კანონმდებლობაში სანებართვო სისტემაში ცენტრალურ ადგილს იკავებს **გარემოზე ზემოქმედების ნებართვა**,⁴⁴ რომელსაც ადგენს „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონის 24-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, ხოლო მის ცალკეულ სახეობებს და მის გაცემასთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს აწესრიგებს „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ საქართველოს კანონი (2007 წ.). აქვე მოკლედ უნდა აღინიშნოს, რომ ამ კანონში აისახა დერეგულირებისა და პრო-

⁴¹ დაწვრ. იხ. საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტო N132 დადგენილება „ტყით სარგებლობის ლიცენზიების გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“.

⁴² დაწვრ. იხ. საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს N138 დადგენილება „თევზჭერის ლიცენზიის გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“.

⁴³ იქვე, გვ. 21-22.

⁴⁴ დაწვრ. იხ. იქვე, გვ. 51-84.

ცესუალური გამარტივების პრინციპები, რაც ფუნდამენტურად ეწინააღმდეგება ევროგაერთიანების კანონმდებლობის მიდგომებს.⁴⁵

შეზღუდულად ბრუნვადი მასალების წარმოების, ტრანსპორტირების, იმპორტის, ექსპორტის, რეექსპორტის ან ტრანზიტის ნებართვას ადგენს ლნკ-ის 24-ე მუხლის მე-7 პუნქტი. მასთან დაკავშირებულ საკითხებს არეგულირებს მთავრობის 2006 წლის N184 დადგენილება, რომლის თანახმადაც შეზღუდულად ბრუნვადი მასალები არის „ნივთიერებები, ნედლეული, პროდუქცია, ნარჩენი, რომლებიც თავიანთი აქტიური თვისებების გამო განსაკუთრებით მავნე ზეგავლენას ახდენენ ადამიანის ჯანმრთელობასა და გარემოზე, რის გამოც მათი ბრუნვა შეზღუდულია ან აკრძალულია საქართველოს ტერიტორიაზე“. ამასთან, შეზღუდულად ბრუნვადი მასალები მხოლოდ ის ნივთიერებები, ნედლეული, პროდუქცია და ნარჩენია, რომლებიც შეტანილია დადგენილების დანართებში.

„ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონის 24-ე მუხლის მე-9-მე-10 და 10¹ პუნქტები ადგენს **ნებართვებს ბირთვულ და რადიაციულ სფეროში**: ა) ბირთვული, რადიაციული ობიექტების, ბირთვული მასალების, რადიოაქტიური ნივთიერებების ან რადიოაქტიური ნარჩენების შექმნის ნებართვა; ბ) რადიოაქტიური მასალების, ნედლეულის, რომლებიდანაც შესაძლებელია ბირთვული მასალის მიღება ან წარმოება, დანადგარების, რომლებიც შეიცავს რადიოაქტიურ ნივთიერებებს, ბირთვული ტექნოლოგიების ან ნოუ-ჰაუს იმპორტი, ექსპორტი, აგრეთვე რადიოაქტიური წყაროების ექსპორტი, იმპორტი და ტრანზიტი; გ) რადიოაქტიური ნარჩენების ექსპორტი.

ლნკ-ის 24-ე მუხლის მე-11 პუნქტი ადგენს ასევე: „გადაშენების საფრთხის წინაშე მყოფი ველური ფლორისა და ფაუნის სახეობებით საერთაშორისო ვაჭრობის შესახებ“ კონვენციის (CITES) დანართებში შეტანილი სახეობების, მათი ნაწილებისა და დერივატების ექსპორტის, იმპორტის, რეექსპორტისა და ზღვიდან ინტროდუქციის ნებართვას.

3.4. ლიცენზიისა და ნებართვის გაცემის წესი

3.4.1. ადმინისტრაციული წარმოების დაწყება

ლნკ-ი ადგენს ლიცენზიის ან ნებართვის მოპოვების თაობაზე განმცხადებელ პირთა წრეს. მე-3 მუხლის „ტ“ პუნქტის შესაბამისად, ეს შეიძლება

⁴⁵ დაწვრ. იხ. იქვე, 52-ე და შემდეგი გვერდები.

იყოს ფიზიკური ან იურიდიული პირი, აგრეთვე კანონით გათვალისწინებული სხვა ორგანიზაციული წარმონაქმნი. კანონით ზუსტად განსაზღვრული ლიცენზიის/ნებართვის მიღებასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების დასაწყებად ამ პირების მიერ ლიცენზიის ან ნებართვის გამცემ ადმინისტრაციულ ორგანოში წარდგენილი უნდა იქნეს წერილობითი განცხადება.

864 რაც შეეხება სარგებლობის ლიცენზიის გაცემასთან დაკავშირებულ ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძველს, მას სჭირდება როგორც ლიცენზიის მაძიებლის განცხადება, ისე ლიცენზიის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება (მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტი).

3.4.2. ლიცენზიისა და ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო

865 ლნკ-ის მე-5 მუხლის 1-ლი პუნქტის თანახმად, ლიცენზიისა და ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანოები დგინდება კანონით ან მთავრობის გადაწყვეტილებით. იმავე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, ლიცენზიისა და ნებართვას, როგორც წესი, გასცემენ სახელმწიფოს ცენტრალური სამთავრობო დაწესებულებები (ასეთია საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს სისტემაში შემავალი სსიპ – გარემოს ეროვნული სააგენტო).

866 ლიცენზიის ან ნებართვის გამცემი სამთავრობო დაწესებულების დასაბუთებული შუამდგომლობის საფუძველზე საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით შესაძლებელია საქმიანობის ან ქმედების სფეროებსა და სახეებში ლიცენზიისა და ნებართვის გაცემის უფლებამოსილება გადაეცეს ავტონომიური რესპუბლიკების შესაბამის დაწესებულებებს, რაც აჭარის შემთხვევაში განხორციელებულია.

867 აქვე მოკლედ უნდა აღინიშნოს, რომ გარემოს დაცვის ლიცენზიების გაცემის ინსტიტუციური მონეობის საკითხი ხშირად მახინჯ რეგულაციებს ეფუძნებოდა. მის მნიშვნელოვან ნაწილს ხან საქართველოს ეკონომიკის სამინისტრო გასცემდა, ხან ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო. ეს მიდგომა ეწინააღმდეგებოდა უწყებრივი ინტერესების დაბალანსების პრინციპს, რაც დღეს მეტნაკლებად გამოსწორებულია. სამომავლოდ კი მან შეიძლება მხოლოდ გაუმჯობესება განიცადოს.

3.4.3. ლიცენზიისა და ნებართვის გაცემის ზოგადი წესი

ლნკ-ი განსაზღვრავს საქმიანობის განხორციელების ორ ძირითად წესს: 868
ერთ შემთხვევაში საქმიანობის ლიცენზიის და ნებართვის, ხოლო, მეორე შემთხვევაში, სარგებლობის ლიცენზიის გაცემასთან დაკავშირებული წარმოების სახით.

საქმიანობის ლიცენზია ან ნებართვა გაცივმა საქართველოს ზოგადი ად- 869
მინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით. ლნკ-ი კი ძირითადად შემოიფარგლება ადმინისტრაციული წარმოების ვადების დადგენით. კანონის თანახმად, ეს ვადა შეიძლება გაგრძელდეს არაუმეტეს სამი თვისა, ხოლო მთავრობის გადაწყვეტილებით, შემდგომი სამი თვით.

სარგებლობის ლიცენზია გაცივმა აუქციონის წესით. აუქციონში მონაწილეობის მიღების უფლება აქვს ყველა დაინტერესებულ პირს, რომელიც დააკმაყოფილებს სალიცენზიო პირობებს და აიღებს ვალდებულებას, დააკმაყოფილოს სარგებლობის ლიცენზიის გამცემის მიერ განსაზღვრული მოთხოვნები. ლიცენზიის გამცემი აუქციონის გამართვამდე არა უგვიანეს ერთი თვისა ცენტრალურ პრესაში აქვეყნებს ინფორმაციას კონკრეტული აუქციონის ჩატარების შესახებ. ასევე შესაძლებელია, ინფორმაციის გავრცელებისათვის დამატებით გამოყენებული იქნეს სხვა საშუალებებიც (მაგ., ვებგვერდი, მასმედის სხვა საშუალებები). 870

აუქციონი ტარდება ღია ან დახურული ფორმით. დახურული აუქციონის შემთხვევაში აღნიშნული საბუთები წარმოდგენილი უნდა იქნეს ღიად, ხოლო დალუქული კონვერტით წარმოდგენილი უნდა იყოს კონკრეტული ფასი, რომელიც არ უნდა იყოს სამინისტროს მიერ განსაზღვრულ საწყის ფასზე ნაკლები. 871

3.4.4. ნებართვის გაცემაზე უარის თქმისა და ნებართვის გაუქმების საფუძველი

ლნკ-ის 27-ე და მე-11 მუხლების თანახმად, ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო არ გასცემს ნებართვას, თუ: 872

- ნებართვის ან ლიცენზიის მაძიებლის მიერ წარდგენილი განცხადება და თანდართული საბუთები არ აკმაყოფილებს კანონის მოთხოვნებს და ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადგენილ ვადაში არ იქნა გამოსწორებული ნებართვის მაძიებლის მიერ;

- ნებართვის ან ლიცენზიის მაძიებელი ვერ აკმაყოფილებს კანონმდებლობის საფუძველზე დადგენილ სანებართვო პირობებს;
- ნებართვის ან ლიცენზიის მაძიებელს სასამართლოს კანონიერ ძალაში შესული გამამტყუნებელი განაჩენით ჩამორთმეული აქვს შესაბამის სფეროში საქმიანობის უფლება.

873 კანონის 22-ე და 34-ე მუხლების საფუძველზე ლიცენზიის ან ნებართვის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების ძალადაკარგულად გამოცხადების საფუძველია:

- ლიცენზიის ან ნებართვის მფლობელის მოთხოვნა;
- საქმიანობის ლიცენზიის ან ნებართვის მფლობელის გარდაცვალება (ლიკვიდაცია), დადგენილი წესით გარდაცვლილად ან უგზო-უკვლოდ დაკარგულად აღიარება, ან ქმედუუნაროდ ცნობა;
- კანონით დადგენილი სალიცენზიო ან სანებართვო პირობების შეუსრულებლობა;
- სასამართლოს კანონიერ ძალაში შესული გამამტყუნებელი განაჩენი საქმიანობის უფლების ჩამორთმევის თაობაზე.

აქვე მოკლედ უნდა აღინიშნოს, რომ სალიცენზიო ან სანებართვო პირობების შეუსრულებლობა პრაქტიკულად სზაკ-ის 61-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „გ“ პუნქტის გამეორებაა და ის ამ მხრივ რაიმე განსხვავებულს არ ამბობს.

4. გარემოზე მიყენებული ზიანის რეგულირება

874 ზიანის ანაზღაურების წესთან მიმართებაში საქართველოს კანონმდებლობაში გვაქვს ორი განსხვავებული სამართლებრივი საფუძველი: 1) საშიშ ნივთიერებებით გამონვეული ზიანის კომპენსაციის წესი, რომელსაც არეგულირებს „საშიშ ნივთიერებებით გამონვეული ზიანის კომპენსაციის შესახებ“ საქართველოს კანონი და 2) ზიანის სხვა შემთხვევაში, რომელიც გამონვეული არ არის საშიშ ნივთიერებებისაგან და რომელიც რეგულირდება სხვადასხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტებით.

4.1. საშიშ ნივთიერებებით გამონვეული ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება

875 „საშიშ ნივთიერებებით გამონვეული ზიანის კომპენსაციის შესახებ“ საქართველოს კანონი განსაზღვრავს პირის პასუხისმგებლობას გარემოზე საშიშ ნივთიერებათა ზემოქმედების შედეგად მიყენებული ზიანისათვის ბრალის მიუხედავად, თუ ამით დაზიანდა:

- ადამიანის სიცოცხლე და ჯანმრთელობა;
- გარემო, ისტორიული და კულტურული მნიშვნელობის ობიექტები;
- ქონება და ეკონომიკური ინტერესები.

კანონის მე-2 მუხლის „ა“ პუნქტი საშიშ ნივთიერებას განმარტავს როგორც 876 ელემენტს, რთულ ნივთიერებას ან ნაერთს, მათ შორის, ნავთობი, ბუნებრივი გაზი და მისგან გამოყოფილი სხვა გაზები და ნივთიერებები (ბუნებრივი, გადამუშავებული რადიაქტიული ნივთიერებების გარდა).

კანონის მე-4 მუხლი ერთმანეთისგან მიჯნავს პირის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი წესით ზიანის კომპენსაციის პასუხისმგებლობის შემთხვევებს იმ შემთხვევებისაგან, როდესაც გამოიყენება საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით დადგენილი ზოგადი წესები. 877

კანონი იცნობს პასუხისმგებელი პირის კომპენსაციისაგან განთავისუფლების შემთხვევებს საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის, შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოს დავალების (ამ შემთხვევაში პასუხისმგებელია სახელმწიფო) და სხვა საფუძვლებით. 878

4.2. ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება, რომელიც გამოწვეული არ არის საშიშ ნივთიერებებით

ზიანის კომპენსაციის ვალდებულების სამართლებრივი რეგულირება იმ შემთხვევებში, რომელიც გამოწვეული არ არის საშიშ ნივთიერებებით, მიმოხილულია სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტებში. საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, გარემოსადმი მიყენებული ზიანის კომპენსაცია ხორციელდება ადმინისტრაციული, სამოქალაქო და სისხლისსამართლებრივი წარმოების წესით. 879

გარემოსათვის მიყენებული ზიანის კომპენსაცია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი წარმოების წესით. ამ შემთხვევაში უფლებამოსილი თანამდებობის პირის მიერ ადმინისტრაციული გადაცდომის ფაქტზე დგება შესაბამისი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმი და ზიანის გამონაგარიშების მეთოდის⁴⁶ ან „ქალაქ თბილისის საზღვრებში და მიმდებარე ტერიტორიაზე არსებული მწვანე ნარგავებისა და სახელმწიფო ტყის ფონდის განსაკუთრებული დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, 880

⁴⁶ „გარემოსათვის მიყენებული ზიანის განსაზღვრის (გამონაგარიშების) მეთოდის“ დამტკიცების თაობაზე საქართველოს მთავრობის N54 დადგენილება (2014 წ.).

დგება ზიანის დაანგარიშების აქტი, სადაც მითითებულია ზიანის ოდენობა. ამის შემდეგ ამ კონკრეტულ საქმესთან დაკავშირებული საქმის მასალები გადაეგზავნება შესაბამის სასამართლოს, რომელიც საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის (1984 წ.) მე-40 მუხლის შესაბამისად, ვალდებულია ადმინისტრაციული სახდელის დადების საკითხის გადაწყვეტისას, იმავდროულად დააკისროს დამრღვევს მიყენებული ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება „თუ ადმინისტრაციულმა სამართალდარღვევამ ქონებრივი ზიანი მიაყენა მოქალაქეს, საწარმოს, დაწესებულებას, ორგანიზაციას ან სახელმწიფოს“. მართალია, ამ მუხლში მითითებული არ არის „გარემოსათვის ზიანის მიყენებაზე“, თუმცა სასამართლოები ამ მუხლის მოთხოვნას, უმეტეს შემთხვევაში, გარემოსთან მიმართებაშიც იყენებენ. თუმცა არის შემთხვევები, როცა მოსამართლეები მსგავსი საქმეების სამოქალაქო საქმეთა კოლეგიის მიერ განხილვას მოითხოვენ.

881 გარემოსათვის ზიანის მიყენების კომპენსაცია სამოქალაქო სამართალწარმოების წესით. როცა მოსამართლე მოითხოვს გარემოზე მიყენებული ზიანის სამოქალაქო წესით განხილვას, ასევე იმ შემთხვევაში, როცა ქმედება არ შეიცავს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ან სისხლისსამართლებრივი ქმედების ნიშნებს, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ შედგენილი საქმე იხილება სამოქალაქო სამართალწარმოების (ჩვეულებრივი სასარჩელო წარმოების) წესით, რა დროსაც გამოიყენება საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის (1997 წ.) 992-ე მუხლის ზოგადი წესი. თუმცა ამ შემთხვევაში სადაოათვით ზიანის ოდენობის სამოქალაქო-სამართლებრივი წესით განსაზღვრის ფაქტი, ვინაიდან ზიანის ოდენობა წინასწარ უკვე განსაზღვრულია ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ზოგადი ხასიათის მათემატიკური ფორმულებით, რაც აშკარად ეწინააღმდეგება სამოქალაქო წარმოების პრინციპებს.

882 გარემოსათვის ზიანის მიყენების კომპენსაცია სისხლის-სამართლებრივი სამართალწარმოების წესით. ამ საკითხთან დაკავშირებით 2007 წლამდე არსებობდა განსხვავებული რეგულაცია. თუ ქმედება გარემოზე ზიანის მიყენებასთან ერთად სისხლის-სამართლებრივ ნიშნებსაც შეიცავდა, გამოიყენებოდა სისხლის სამართლის საპროცესო ნორმები, რომლებიც რეგულირდება საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის (1997 წ.) 30-ე,⁴⁷ 37-ე,⁴⁸ და 68-ე მუხლებით.⁴⁹ 2007 წლის სისხლის სამართლის საპროცესო

⁴⁷ სამოქალაქო სარჩელი და მისი წარდგენის საფუძველი.

⁴⁸ პროკურორის მიერ სამოქალაქო სარჩელის წარდგენა და მხარდაჭერა.

⁴⁹ პირის დაზარალებულად ცნობა.

კოდექსმა გააუქმა ასეთი მიდგომა. კერძოდ, კოდექსის 92-ე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, „პირს უფლება აქვს, სამოქალაქო სამართალწარმოების წესით მოითხოვოს მიყენებული ზიანის ანაზღაურება.“ სისხლის სამართლის საქმეში კი ის ზიანის თაობაზე კერძო სარჩელის ჩართვას ვერ მოითხოვს. ერთი შეხედვით, ეს ეწინააღმდეგება სამართალწარმოების ეკონომიურობის პრინციპს, თუმცა სრულად შეესაბამება საგნობრივი კომპეტენციების გამიჯვნის მოთხოვნას, რაც პირველთან შედარებით უპირატესია.

V. უფლების სასამართლო წესით დაცვის თავისებურებები გარემოს დაცვის სამართალში

უფლების სასამართლო წესით დაცვა გარემოს დაცვის სამართალში **გარკ- 883**
ვეული თავისებურებებით ხასიათდება, ვიდრე ეს საქართველოს ადმინისტრაციულ საპროცესო კანონმდებლობიდან შეიძლება გამომდინარეობდეს.

ეს თავისებურება უმთავრესად გამოიხატება იმაში, რომ გარემოს დაცვის **884**
სამართალში სარჩელის სასამართლოში დასაშვებობა აუცილებელ წინაპირობად არ მოითხოვს, რომ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით პირის კანონიერი უფლებისა და ინტერესისათვის პირდაპირი და უშუალო ზიანის მიყენებას ან უფლების უკანონოდ შეზღუდვას ჰქონდეს ადგილი (სასკ-ის 22-ე მუხლი მე-2 ნაწილი). გარდა თეორიული მოსაზრებისა (რომ გარემო საერთო (ყველას) სიკეთეა⁵⁰ და მისი დაცვა ყველასვე უნდა შეეძლოს) ქართულ სამართალში პოპულარული სარჩელების შესაძლებლობა⁵¹ ასევე გამყარებულია სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტებიდანაც, რომელთა შესაბამისად, ყველას აქვს უფლება:

- „სასამართლო წესით მოითხოვოს ეკოლოგიურად საშიში ობიექტების განთავსების, პროექტირების, მშენებლობის, რეკონსტრუქციისა და ექსპლუატაციის შესახებ გადანყვეტილებათა შეცვლა“;⁵²
- „სასამართლო წესით მოითხოვოს ატმოსფერული ჰაერის დამაბინძურებელი ობიექტების განთავსების, დაპროექტების, მშენებლობის, რეკონსტრუქციისა და ექსპლუატაციის შესახებ გადანყვეტილებათა შეცვლა“;⁵³

⁵⁰ ამ მიმართულებით ევროპული სასამართლო ავითარებს „საერთო ინტერესების“ თეორიას, რომელიც სასარჩელო უფლებამოსილებას აძლევს ნებისმიერ პირს ასეთი ინტერესისათვის საფრთხის შექმნის შემთხვევაში.

⁵¹ მაგ., გერმანულ სამართალში ასეთი რამ თავიდანვე დაუშვებელია.

⁵² გდკ-ის მე-6 მუხლის „თ“ პუნქტი.

⁵³ აჰდკ-ის მე-6 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი.

- „აღძრას სარჩელი იმ პირთა მიმართ, რომლებიც მათ მიერ მხილებულნი იქნებიან ამ კანონით დადგენილი სამართლებრივი ნორმების დარღვევაში“;⁵⁴
- „აღძრას სარჩელი იმ სუბიექტების მიმართ, რომლებიც მხილებული იქნებიან მათ მიერ ცხოველთა სამყაროსა და მათი საბინადრო გარემოს მიმართ არამართლზომიერ საქმიანობაში“;⁵⁵
- „შესაბამის სასამართლოში აღძრას სარჩელი იმ ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა (სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების ჩათვლით) მიმართ, რომლებიც არღვევენ საქართველოს კანონმდებლობას წყლის დაცვისა და გამოყენების სფეროში“.⁵⁶

თუ რა იგულისხმება ცალკეულ სფეროში ბუნებრივი რესურსების არამართლზომიერ სარგებლობაში ან საშიში ობიექტების განთავსებაში, ამას განსაზღვრავს შესაბამისი სფეროს კანონმდებლობა.

- 885** ზემოთ აღნიშნულის გარდა, პოპულარული სასარჩელო უფლებამოსილების საჭიროება გარემოს დაცვის სამართალში განპირობებულია ამ სფეროში არსებული მრავალი განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებებით. თუმცა ამ პროცესში სასამართლოს როლის გაზრდამ არ უნდა გამოიწვიოს აღმასრულებელი ხელისუფლების კომპეტენციაში ისეთი შეჭრა, რომელიც შეენინააღმდეგება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპებს.
- 886** საქართველოში გარემოსდაცვითი ორგანიზაციების პოპულარული სასარჩელო უფლებამოსილების უნივერსალური სამართლებრივი საფუძველი ჩადებულია, ასევე, „გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადანაცვლებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“ 1998 წლის 25 ივნისის ორჰუსის კონვენციაში.⁵⁷ კონვენციის მე-9 მუხლის საფუძველზე პრაქტიკაში ყოველგვარი წინააღმდეგობების გარეშე ხდება სხვადასხვა დავების დასაშვებობა.

⁵⁴ აპდკ-ის მე-6 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტი.

⁵⁵ ცსკ-ის მე-14 მუხლის მე-3 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი.

⁵⁶ წკ-ის მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი.

⁵⁷ საქართველოში ძალაშია 2001 წლის 30 ოქტომბრიდან.

VI. გარემოს დაცვის საერთაშორისო და ევროპული სამართალი

1. საერთაშორისო სამართალი

გარემოს დაცვის საერთაშორისო სამართლის წყაროებს მიეკუთვნება საერ- 887
თაშორისო ხელშეკრულებები და შეთანხმებები, საერთაშორისო ჩვეულები-
თი სამართლის ნორმები⁵⁸ და კულტურული ერების მიერ აღიარებული სა-
მართლებრივი პრინციპები⁵⁹.

საერთაშორისო ხელშეკრულებებს, რომლებსაც მიერთებულია საქართვე- 888
ლო, მიეკუთვნება:

- კონვენცია გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმა-
ციის ხელმისაწვდომობის, გადანაცვლებების მიღების პროცესში სა-
ზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების სა-
კითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ (მიღებულია 2000 წლის 11 თე-
ბერვალს);
- კონვენცია გადაშენების პირას მყოფი ველური ფაუნისა და ფლორის სა-
ხეობათა საერთაშორისო ვაჭრობის თაობაზე (მიღებულია 2009 წლის 4
აპრილს);
- კონვენცია ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შესახებ (მიღებულია 1994
წლის 21 აპრილს);
- გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კლიმატის ცვლილების ჩარჩო
კონვენცია (მიღებულია 1992 წლის 9 მაისს);
- ვენის კონვენცია ოზონის შრის დაცვის შესახებ (მიღებულია 1995 წლის
22 მარტს);
- გაეროს კონვენცია გაუდაბნობასთან ბრძოლის შესახებ (მიღებულია
1999 წლის 23 ივნისს);
- დაბინძურებისაგან შავი ზღვის დაცვის კონვენცია (მიღებულია 1992
წლის 21 მარტს);
- კონვენცია ველური ცხოველების მიგრირებადი სახეობების დაცვაზე
(CMS) (მიღებულია 1996 წლის 1 ნოემბერს);

⁵⁸ ასეთია ტრანსსასაზღვრო გარემოს დაბინძურების აკრძალვა და საერთო ბუნებრივი რე-
სურსების სამართლიანი განაწილება, ასევე, პროცესუალური ნორმები (პარტიციპაცია, კონ-
სულტაციები და სხვა).

⁵⁹ ამაში ძირითადად მოიაზრება ისეთი საერთაშორისო-სამართლებრივი პრინციპები (მაგ.,
მდგრადი განვითარების პრინციპი), რომელიც თითქმის ყველა სახელმწიფოს მიერაა აღიარე-
ბული.

- კონვენცია ველური ცხოველების მიგრირებადი სახეობების დაცვაზე (მიღებულია 1979 წლის 23 ივნისს);
- კონვენცია საერთაშორისო მნიშვნელობის ჭარბტენიანი, განსაკუთრებით, წყლის ფრინველთა საბინადროდ ვარგისი, ტერიტორიების შესახებ (მიღებულია 1971 წლის 2 თებერვალს);
- კონვენცია გადაშენების პირას მყოფი ველური ფაუნისა და ფლორის სახეობათა საერთაშორისო ვაჭრობის თაობაზე (მიღებულია 1996 წლის 12 დეკემბერს);
- როტერდამის კონვენცია ცალკეული საშიში ქიმიური ნივთიერებებითა და პესტიციდებით საერთაშორისო ვაჭრობის სფეროში წინასწარ დასაბუთებული თანხმობის პროცედურის შესახებ (მიღებულია 1999 წლის 10 სექტემბერს);
- სტოკჰოლმის კონვენცია მდგრადი ორგანული დაბინძურებულობის შესახებ (მიღებულია 2006 წლის 11 მარტს);
- კონვენცია შორ მანძილებზე ჰაერის ტრანსსასაზღვრო დაბინძურების შესახებ (მიღებულია 1999 წლის 13 ნოემბერს).

2. ევროპული სამართალი

- 889 ევროპული გაერთიანების პირველ სადამფუძნებლო დოკუმენტებში გარემოს დაცვის ამოცანა საერთოდ არ ყოფილა მოხსენიებული. ამის პირველი ნიშნები მხოლოდ 1987 წლის ერთიან ევროპულ აქტში გაჩნდა, რაც გამყარდა 1992 წლის ევროპული გაერთიანების ხელშეკრულებაში.
- 890 ამსტერდამის ხელშეკრულების (1999 წ.) 174-ე მუხლში⁶⁰ კი გაჩნდა გარემოს დაცვის სპეციალური პრინციპები, რომლებსაც ეფუძნება ევროპული გაერთიანების გარემოს დაცვის პოლიტიკა და კანონმდებლობა.
- 891 ამავე დროს, ხელშეკრულება აღიარებს სხვა პოლიტიკური ინტერესების გათვალისწინების პრინციპს⁶¹ და მიუთითებს კონფლიქტური სიტუაციების დაძლევის აუცილებლობაზე. ამ თვალსაზრისით, გათვალისწინებული უნდა იქნეს მეცნიერებისა და ტექნიკის ხელმისაწვდომი ინფორმაცია, ცალკეულ რეგიონში არსებული გარემოსდაცვითი სიტუაცია, აქტივობა/არააქტივობიდან მოსალოდნელი უარყოფითი და დადებითი მხარეები, ევროპულ გაერ-

⁶⁰ რასაც უცვლელად იმეორებს ასევე 2009 წლის ლისაბონის ხელშეკრულების 191-ე მუხლი.

⁶¹ იქვე, 191-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

თიანებაში ან ცალკეულ რეგიონში არსებული სოციალური და ეკონომიკური განვითარების დონე.

ევროპული გაერთიანების კომპეტენციის საფუძვლები გარემოს დაცვის სფეროში გამყარებულია როგორც საკუთრივ გარემოს დაცვის სფეროში ჰარმონიზებული ღონისძიებების გატარების,⁶² ისე ევროპული შიდა ბაზრის რეგულირების უფლებამოსილებით.⁶³ **892**

ამ უფლებამოსილების განხორციელება ხდება სხვადასხვა სამართლებრივი ფორმების მეშვეობით. ასეთია: რეგულაციები (მოქმედებს პირდაპირ), დირექტივები (საჭიროებს ეროვნულ კანონმდებლობაში ინპლემენტაციას⁶⁴), ცალკეული გადაწყვეტილებები (სავალდებულოა კონკრეტული შემთხვევის მიმართ⁶⁵), რეკომენდაციები და მოსაზრებები. **893**

მეორადი კანონმდებლობა მიიღება სწორედ რეგულაციებისა და დირექტივების ფორმაში სხვადასხვა სექტორალურ საკითხებთან დაკავშირებით. განსაკუთრებით აღსანიშნავია: **894**

- 1210/90 რეგულაცია გარემოს ევროპული სააგენტოსა და გარემოსდაცვითი ინფორმაციისა და სადამკვირვებლო ქსელის შექმნის შესახებ;
- 258/97 რეგულაცია ახალი საკვები პროდუქტებისა და დანამატი ნივთიერებების შესახებ;
- 338/97 რეგულაცია ველურ ფრინველთა და ცხოველთა სამყაროს სახეობათა სავაჭრო ურთიერთობების კონტროლის გზით დაცვის შესახებ;
- 1980/2000 რეგულაცია ევროპული გაერთიანების გარემოსდაცვითი მარკირების სისტემის რევიზიის შესახებ;
- 2037/200 რეგულაცია ოზონდამშლელი ნივთიერებების შესახებ;
- 761/2001 რეგულაცია გარემოსდაცვითი აუდიტის სისტემაში ორგანიზაციების ნებაყოფლობითი მონაწილეობისა და სანარმოთა შეფასების შესახებ;
- 304/2003 რეგულაცია შხამ-ქიმიკატების ექსპორტ-იმპორტის შესახებ;
- 1013/2006 რეგულაცია ნარჩენების განთავსების შესახებ;

⁶² იქვე, 192-ე მუხლი.

⁶³ იქვე, 26-ე-27-ე მუხლები.

⁶⁴ გამონაკლისია, როცა დირექტივის გამოყენება (მაგრამ არა მოქმედება) შესაძლებელია პირდაპირ, თუ მისი შინაარსი საკმარისად ნათელი და უპირობოა.

⁶⁵ მაგ., გადაწყვეტილება ევროპული გაერთიანებისათვის მნიშვნელოვანი ტერიტორიების ნუსხის თაობაზე.

- 1195/2006 რეგულაცია პერსისტენტული მავნე ორგანულ ნივთიერებათა თაობაზე 850/2004 რეგულაციის ცვლილების შესახებ;
- 1367/2006 რეგულაცია გარემოსდაცვით საკითხებში ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადანყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და სასამართლოში ხელმისაწვდომობის თაობაზე საერთაშორისო კონვენციის დებულებათა გამოყენების შესახებ;
- 1907/2006 რეგულაცია ქიმიურ ნივთიერებათა რეგისტრაციის, შეფასების, ნებართვისა და შეზღუდვის, ასევე, ქიმიურ ნივთიერებათა ევროპული სააგენტოს დაფუძნების შესახებ;
- 79/409 დირექტივა ველურ ფრინველთა სახეობის კონსერვაციის შესახებ;
- 85/337 დირექტივა საჯარო და კერძო პროექტების გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ;
- 91/271 დირექტივა კომუნალური საკანალიზაციო სისტემების შესახებ;
- 91/689 დირექტივა საშიში ნარჩენების შესახებ;
- 92/43 დირექტივა ბუნებრივი და ბუნებრივთან მიახლოებული საცხოვრისი გარემოსა და ველური ცხოველთა და მცენარეთა სახეობების დაცვის შესახებ;
- 98/83 დირექტივა სასმელი წყლის ხარისხის შესახებ;
- 1999/31 დირექტივა ნაგავსაყრელების შესახებ;
- 2000/53 დირექტივა ძველი ავტომობილების შესახებ;
- 2000/60 დირექტივა წყლის სფეროში ევროპული გაერთიანების ღონისძიებათა ჩარჩოს შექმნის შესახებ;
- 2001/18 დირექტივა გენეტიკურად მოდიფიცირებულ ორგანიზმთა გარემოში გადატანის შესახებ;
- 2001/42 დირექტივა განსაზღვრული გეგმებისა და პროგრამების სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების შესახებ;
- 2002/3 დირექტივა ატმოსფერულ ჰაერში ოზონის შემცველობის შესახებ;
- 2002/49 დირექტივა გარემოში ხმაურის შეფასებისა და აღმოფხვრის ღონისძიებათა შესახებ;
- 2003/4 დირექტივა გარემოსდაცვით ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის შესახებ;
- 2003/87 დირექტივა სათბური გაზების ემისიის სერტიფიკატით ვაჭრობის სისტემის შესახებ;
- 2004/35 დირექტივა გარემოზე მიყენებული ზიანის ანაზღაურებისა და აღდგენისათვის გათვალისწინებული პასუხისმგებლობა შესახებ;

- 2010/75 დირექტივა ინდუსტრიული ემისიების შესახებ (გარემოს დაბინძურების ინტეგრირებული კონტროლის სისტემა).

როგორც ცნობილია, **ევროპასთან ასოცირების ხელშეკრულებით** გან- 895
საზღვრულია ის რეგულაციები და დირექტივები,⁶⁶ რომლებიც საქართვე-
ლოს საკანონმდებლო სისტემაში მოითხოვენ შესაბამის იმპლემენტაციას.
თავის მხრივ, ეს პროცესი გულისხმობს მოძველებული რეგულაციების
გაუქმებასა და ევროპის ერთიან ბაზართან მორგებული სამართლებრივი
წესრიგის შექმნას.⁶⁷ თუმცა ეს არ ნიშნავს სრული ჰარმონიზაციის ვალ-
დებულებას, არამედ იმ მოცულობის რეფორმის საჭიროებას, რომელიც
აუცილებელია საკუთრივ ქართული კანონმდებლობის მოდერნიზაციისა და
რეფორმისათვის.⁶⁸

⁶⁶ http://eeas.europa.eu/georgia/assoagreement/assoagreement-2013_en.htm

⁶⁷ დაწვრ. იხ. ყალიჩავა, „სამართლის ჟურნალი“, 2013, გვ. 118.

⁶⁸ საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან მიახლოების თავისებურებისა და სირთულეების თაობაზე დაწვრ. იხ. ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, გარემოს დაცვის ზოგადი ნორმების ანალიზი და შეფასება, 2010 წ.

თავი X. ენერგეტიკის სამართალი

I. ენერგეტიკის სექტორის სამართლებრივი რეგულირება	346
1. რას მოიცავ ენერგეტიკის სამართალი	346
2. ენერგეტიკის სამართლის სისტემური კუთვნილების საკითხი	346
II. ელექტროენერგეტიკის სამართალი	347
1. ელექტროენერგეტიკის სამართლის მოწესრიგების სფერო	347
2. ელექტროენერგეტიკის სექტორის საკვანძო სუბიექტები	347
2.1. საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრო	348
2.1.1. ელექტროენერგეტიკის სექტორში სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელება	349
2.1.2. საქმიანობის დერეგულირება, როგორც სამინისტროს განსაკუთრებული უფლებამოსილება	349
2.2. საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია	350
2.2.1. ლიცენზირება	351
2.2.2. ტარიფები	352
2.2.3. დავების განხილვა	353
2.3. ელექტროენერგეტიკული სისტემის კომერციული ოპერატორი	354
2.4. ელექტროენერჯის წარმოება	355
2.4.1. ელექტროენერჯის მწარმოებელი სუბიექტები	355
2.4.1.1. ელექტროენერჯის წარმოების ლიცენზიატი	356
2.4.1.2. მცირე სიმძლავრის ელექტროსადგური	356
2.4.1.3. ერთიანი ელექტროენერგეტიკული სისტემის მარეგულირებელი სადგური	357
2.4.1.4. საპროექტო კომპანია	358
2.5. გადაცემის მომსახურება	359
2.6. განაწილების მომსახურება	360
2.7. დისპეტჩერიზაციის მომსახურება	361
2.8. პირდაპირი მომხმარებელი	363
3. ელექტროენერჯითა და გარანტირებული სიმძლავრით საბითუმო ვაჭრობა	364
3.1. ელექტროენერჯის ნასყიდობის პირდაპირი ხელშეკრულება	365
3.2. გადაცემა/დისპეტჩერიზაციის მომსახურების ნასყიდობაზე პირდაპირი ხელშეკრულება	367
3.3. სახელშეკრულებო განაცხადი	368
3.4. პირდაპირი ხელშეკრულების სტანდარტული პირობები	369
3.4.1. პირდაპირი ხელშეკრულების სტანდარტულ პირობათა სახეები	370
3.4.2. პირდაპირი ხელშეკრულების სტანდარტული პირობის გამოყენების მიზანი	370

CHAPTER X. ENERGY LAW

I. Legal Regulation of Energy Sector	346
1. What is covered by Energy Law?	346
2. Place of Energy Law in Legal System	346
II. Electricity Law	347
1. Regulatory Framework of Electricity Law	347
2. Key Actors of Electricity Law	347
2.1. The Ministry of Energy of Georgia	348
2.1.1. Implementing State Policy in Electricity Sector	349
2.1.2. Deregulation of Actions as an Exclusive Power of the Ministry	349
2.2. Georgian National Energy and Water Supply Regulatory Commission	350
2.2.1. Licensing	351
2.2.2. Tariffs	352
2.2.3. Disputes	353
2.3. Electricity System Commercial Operator	354
2.4. Production of Electricity	355
2.4.1. Electricity Generators	355
2.4.1.1. Generation Licensee	356
2.4.1.2. Small Power Plants	356
2.4.1.3. Electricity System Regulatory Station	357
2.4.1.4. Project Company	358
2.5. Electricity Transmission Services	359
2.6. Distribution Services	360
2.7. Dispatch Services	361
2.8. Direct Consumer	363
3. Wholesale Trade of Electricity and Guaranteed Capacity	364
3.1. Power Purchase direct Contract	365
3.2. Direct Contract on Transmission/Dispatch Services	367
3.3. Contractual Application	368
3.4. Standard Terms of Direct Contract	369
3.4.1. Types of Standard Terms in Direct Contract	370
3.4.2. The Aim of using Standard Terms in Direct Contract	370
3.4.3. Preconditions for Activation of Direct Contract Standard Terms	371
3.5. Balancing Electricity	371
3.5.1. The meaning of Balancing Electricity	371

3.4.3. პირდაპირი ხელშეკრულების სტანდარტული პირობების ამოქმედების ნინაპირობები	371
3.5. საბალანსო ელექტროენერგია	371
3.5.1. საბალანსო ელექტროენერგიის მნიშვნელობა	371
3.5.2. საბალანსო ელექტროენერგიის შემსყიდველები	373
3.6. პირდაპირი ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულების დაცვის ნორმატიული მექანიზმები	373
3.7. ელექტროენერგიის იმპორტი და ექსპორტი	374
3.7.1. პარალელურ რეჟიმში მუშაობის ხელშეკრულება	375
3.7.2. ელექტროენერგიის ექსპორტის (იმპორტის) განხორციელების მიზნით დადებული ხელშეკრულებები	376
3.7.2.1. ელექტროენერგიის ექსპორტის (იმპორტის) პირდაპირი ხელშეკრულება	376
3.7.2.2. ელექტროენერგიის ექსპორტის (იმპორტის) ხელშეკრულება	378
3.7.3. ავარიულ სიტუაციაში ელექტროენერგიის იმპორტ/ექსპორტი	378
3.7.4. სპეციალური აუქციონი	379
3.8. გარანტირებული სიმძლავრე	379
4. ელექტროენერგიის (სიმძლავრის) ბალანსები	380
5. ელექტროენერგეტიკის სექტორში განხორციელებული ზოგიერთი მნიშვნელოვანი პროექტის შესახებ	381
5.1. ელექტროენერგიის გადამცემი ახალი ხაზის მშენებლობა	381
5.2. პროექტი – სუფთა განვითარების მექანიზმი	381
III. ბუნებრივი გაზის სამართალი	382
1. გაზის სამართლის მონესრიგების სფერო	382
2. გაზის სექტორის საკვანძო სუბიექტები	383
2.1. საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრო	383
2.2. საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია	384
2.3. ბუნებრივი გაზის ტრანსპორტირების საქმიანობა	384
2.4. ბუნებრივი გაზის განაწილების საქმიანობა	385
2.5. ბუნებრივი გაზის მიმწოდებელი	385
2.6. ბუნებრივი გაზის მომხმარებელი	386
3. ბუნებრივი გაზის ბაზრის ფუნქციონირების კომერციულ-სამართლებრივი ასპექტები	386
3.1. ბუნებრივი გაზის ბაზრის ფუნქციონირების საიმედოობის სტანდარტები	387
3.2. ბუნებრივი გაზის ბაზრის მონაწილეთა სახელშეკრულებო ურთიერთობები	388
3.3. ბუნებრივი გაზის საპროგნოზო ბალანსები	389

3.5.2. Buyers of Balancing Electricity	373
3.6. Normative Mechanisms to guarantee Fulfillment of Direct Contract Obligations	373
3.7. Import and Export of Electricity	374
3.7.1. Contract on Parallel Operation	375
3.7.2. Contracts on Implementing of Electricity Export (Import)	376
3.7.2.1. Direct Contract on Electricity Import (Export)	376
3.7.2.2. Contract on Electricity Export (Import)	378
3.7.3. Electricity Import/Export in Emergency Situations	378
3.7.4. Special Auction	379
3.8. Guaranteed Capacity	379
4. Electricity (Power) Balances	380
5. About Several Important Projects Implemented in Energy Field	381
5.1. Construction of New Power Transmission Line	381
5.2. Project – Clean Development Mechanism	381
III. Gas Law	382
1. Field of Regulation of Gas Law	382
2. Key Actors of Gas Sector	383
2.1. The Ministry of Energy	383
2.2. Georgian National Energy and Water Supply Regulatory Commission	384
2.3. Gas Transportation Business	384
2.4. Gas Distribution Business	385
2.5. Natural Gas Supplier	385
2.6. Natural Gas Consumer	386
3. Commercial-legal Aspects of Functioning of Natural Gas Market	386
3.1. Natural Gas Market Operational Reliability Standards	387
3.2. Contractual Relations of Natural Gas Market Participants	388
3.3. Forecasted Balances of Natural Gas	389

I. ენერგეტიკის სექტორის სამართლებრივი რეგულირება

1. რას მოიცავ ენერგეტიკის სამართალი

- 896 ენერგეტიკის სამართლის, როგორც სამართლის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი დარგის მოწესრიგების განვითარებამ და თანამედროვე რეალობაზე ადაპტირებამ უკანასკნელ პერიოდში განსაკუთრებული აქტუალურობა შეიძინა. საბაზრო ეკონომიკაზე დაფუძნებული საქმიანი ურთიერთობების პროგრესირების შედეგად, ქვეყანაში ეკონომიკური და სოციალური გარემოს სტაბილიზაციამ და ეკონომიკური განვითარებისკენ სწრაფვამ, ენერჯის ახალი წყაროებისა და ენერგოინფრასტრუქტურის შექმნის, აგრეთვე, არსებულის რეაბილიტირების აუცილებლობა განაპირობა.
- 897 ენერგეტიკის ფართო განსაზღვრა (დეფინიცია) მოიცავს ნავთობის, გაზის, ელექტროენერგეტიკისა და სხვა მომიჯნავე სექტორს, რომლებსაც უშუალო და პირდაპირი კავშირი აქვს ენერჯის წარმოებასთან და რომელთა კონტროლსა და ზედამხედველობას ახორციელებს საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრო. საკუთრივ ენერგეტიკის სამართალი არის სხვადასხვა კანონის, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტისა და შესაბამისი დარგის კომპეტენტური უწყების ან/და შესაბამისი სუბიექტის მიერ დადგენილი წესების ერთობლიობა, რომელიც აწესრიგებს ენერგოსექტორის სამართლებრივ რეგულირებასთან დაკავშირებულ საკითხებს.
- 898 სახელმძღვანელოს ამ თავში, მისი ფორმატიდან გამომდინარე¹, ძირითადი ფოკუსირება გაკეთებულია ელექტროენერგეტიკის და გაზისა სექტორების მოწესრიგებელი ნორმატიული ბაზისა და მასთან დაკავშირებული მაგალითების მიმოხილვაზე. ამასთან, ის არ მოიცავს საცალო მომხმარებლებთან დაკავშირებული საკითხების მარეგულირებელ ნორმათა შესახებ ინფორმაციას.

2. ენერგეტიკის სამართლის სისტემური კუთვნილების საკითხი

- 899 როგორც ცნობილია, კერძო სამართალი აწესრიგებს ცალკეულ პირთა შორის წარმოშობილ ურთიერთობებს, რომლებიც დამოუკიდებლობისა და

¹ რამდენადაც სახელმძღვანელოს ამ თავის მიზანია უზრუნველყოს მკითხველის ინფორმირება ენერგეტიკული ბაზრების კომერციულ-სამართლებრივი მოწესრიგების ძირითადი ასპექტების შესახებ, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, მიმოგვეხილა მხოლოდ ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის ვაჭრობასთან დაკავშირებული მარეგულირებელ ნორმათა ძირეული ელემენტები.

თანასწორუფლებიანობის პრინციპზეა დამყარებული. მისგან განსხვავებით საჯარო სამართლებრივი ურთიერთობები არ ეფუძნება მონაწილეთა თანასწორუფლებიანობას და წარმოადგენს ხელისუფლებისა და ურთიერთდაქვემდებარების წესრიგს².

ამ განსაზღვრებებიდან გამომდინარე რთულია ერთმნიშვნელოვანი დასკვნის გაკეთება მასზე, რომ ენერგეტიკის სამართალი განეკუთვნება მხოლოდ კერძო ან მხოლოდ საჯარო სამართალს, რადგან ენერგეტიკის სექტორის მომწესრიგებელი ნორმები მრავლად შეიცავს როგორც კერძო, ისე საჯარო სამართლის ელემენტებს. 900

II. ელექტროენერგეტიკის სამართალი

1. ელექტროენერგეტიკის სამართლის მოწესრიგების სფერო

ელექტროენერგეტიკის სამართალი აწესრიგებს ელექტროენერგეტიკული სისტემის მართვასთან, ელექტროენერგიით (სიმძლავრით) საბითუმო ვაჭრობასთან, ელექტროენერგიის წარმოების, გადაცემის, დისპეტჩერიზაციის, გატარების, განაწილების, ექსპორტის, რეექსპორტის, იმპორტის, ტრანზიტისა და ელექტროენერგიის მოხმარებასთან დაკავშირებულ საკითხებს. 901

ამ საქმიანობების სრულფასოვნად წარმართვას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს ელექტროენერგეტიკული სექტორის გამართული და უსაფრთხო ფუნქციონირების თვალსაზრისით, რაც, შესაბამისად, უზრუნველყოფს ქვეყანაში ენერგოდამოუკიდებლობისა და ენერგოსტაბილურობის განმტკიცებას. 902

ელექტროენერგეტიკული სექტორის მარეგულირებელი კანონმდებლობა მოიცავს როგორც წმინდა სამართლებრივ, ისე სხვა კომერციულ და ტექნიკურ საკითხებსაც, რომელთა შესახებაც ქვემოთ დეტალურად ვისაუბრებთ. 903

2. ელექტროენერგეტიკის სექტორის საკვანძო სუბიექტები

ისევე, როგორც ყველა დარგში, ელექტროენერგეტიკულ სექტორში მოქმედი კანონმდებლობით მინიჭებული ფუნქციების გახორციელების უზრუნველსაყოფად სათანადო საქმიანობას წარმართავს საამისოდ შექმნილი სუბიექტები. 904

² ჭანტურია, ლადო. შესავალი საქართველოს სამოქალაქო სამართლის ზოგად ნაწილში, თბილისი, 2000, გვ. 37.

- 905 ელექტროენერგეტიკის დარგის საკვანძო სუბიექტებს წარმოადგენს:
- საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრო;
 - საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია;
 - ელექტროენერგეტიკული სისტემის კომერციული ოპერატორი;
 - ელექტროენერჯის დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატი;
 - ელექტროენერჯის გადაცემის ლიცენზიატი;
 - ელექტროენერჯის განაწილების ლიცენზიატი;
 - ელექტროენერჯის წარმოების ლიცენზიატი;
 - ელექტროენერჯის ექსპორტიორი/იმპორტიორი;
 - მცირე სიმძლავრის ელექტროსადგური.

2.1. საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრო

- 906 საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრო (შემდგომში – სამინისტრო) მოხსენიებულია მოქმედი კანონმდებლობით განსაზღვრულ იმ ნუსხაში³, რომელშიც ჩამოთვლილია სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ცხოვრების განსაზღვრულ სფეროში, სახელმწიფო მმართველობის უზრუნველყოფის მიზნით, კანონის საფუძველზე შექმნილი საქართველოს სამინისტროები.
- 907 სამინისტრო წარმოადგენს ენერგეტიკის დარგში გასატარებელი სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრის ინიციატორსა და ამ მიმართულებებით გასატარებელი ღონისძიებების განმახორციელებელ მთავარ სუბიექტს. ამის ნათელი დასტურია „ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ“ საქართველოს კანონში გაკეთებული დათქმა, რომლის მიხედვით, კანონის ერთ-ერთ ამოცანას წარმოადგეს სამინისტროსთვის ენერგეტიკის დარგში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების შემუშავებისა და მათი განხორციელების უზრუნველყოფის დაკისრება.
- 908 თუმცა, ვიდრე სამინისტრო ამ ამოცანების უზრუნველსაყოფად ფუნქციების შესრულებას შეუდგება, საქართველოს პარლამენტი ახდენს მათ სათანადო რეგლამენტაციას. ამ მიზნით, საქართველოს პარლამენტი წინასწარ განიხილავს და დადგენილებით ამტკიცებს დოკუმენტს, რომელიც განსაზღვრავს ენერგოსისტემის სტაბილურობის, ენერგოუსაფრთხოებისა და

³ „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 14.

ენერგოდამოუკიდებლობის უზრუნველყოფისათვის განსახორციელებელ ქმედებათა დეტალურ ჩამონათვალს.

2.1.1. ელექტროენერგეტიკის სექტორში სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელება

ენერგეტიკის დარგში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განხორციელების 909

მიზნით სამინისტროს გააჩნია შემდეგი საკვანძო ფუნქციები:

- დარგის განვითარების მოკლე, საშუალო და გრძელვადიანი სტრატეგიისა და პრიორიტეტების შემუშავება და მათი შესრულების კოორდინაცია.
- ენერგობიექტების რეაბილიტაციისა და განვითარების უზრუნველსაყოფად ინვესტიციების განხორციელება და მოკლე, საშუალო და გრძელვადიანი ინვესტიციებისა და საკრედიტო რესურსების მოზიდვა.
- საკანონმდებლო და ნორმატიული ბაზის შექმნა და განვითარება.
- როგორც ქვეყნის ელექტროენერგეტიკული ბაზრის მონაწილეთა, აგრეთვე უცხო ქვეყნების ენერგეტიკულ სანარმოებს შორის ურთიერთობების დამყარების ხელშეწყობა.
- ენერჯის ახალი წყაროების, მათ შორის, განახლებადი ენერჯის წყაროების ათვისებისა და განვითარების ხელშეწყობა.

აქვე მოკლედ უნდა აღინიშნოს, რომ სამინისტროს ფუნქციების ჩამონათვალში არ შედის ელექტროენერგეტიკულ სექტორში მესაკუთრის, მარეგულირებელი და ოპერატიულ-სამეურნეო საქმიანობის განხორციელება. 910

ელექტროენერგეტიკული სექტორის გამართული ფუნქციონირების უზრუნველსაყოფად ენერგეტიკის მინისტრის ბრძანებით მტკიცდება შემდეგი დოკუმენტები: 911

- ელექტროენერჯის (სიმძლავრის) ბალანსი;
- ელექტროენერჯის (სიმძლავრის) ბაზრის წესები;
- ენერგეტიკული ობიექტების, მონყობილობებისა და დანადგარების მონყობისა და უსაფრთხო ექსპლუატაციის ნორმები და წესები.

2.1.2. საქმიანობის დერეგულირება, როგორც სამინისტროს განსაკუთრებული უფლებამოსილება

მიუხედავად იმისა, რომ სამინისტროს ფუნქციას არ მიეკუთვნება მარეგულირებელი საქმიანობის განხორციელება, მოქმედი კანონმდებლობა, ენერ- 912

გეტიკის დარგში სახელმწიფო პოლიტიკიდან გამომდინარე, სამინისტროს ანიჭებს უფლებამოსილებას დერეგულირების ან ნაწილობრივი დერეგულირების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებაზე.

- 913 დერეგულირების მიზანია, დართოს ნება ელექტროენერჯის წარმოების ლიცენზიატს ან მცირე სიმძლავრის ელექტროსადგურს, წარმართოს თავიანთი საქმიანობა შესაბამისი ლიცენზიის მოპოვებისა და ტარიფის განსაზღვრის გარეშე. რაც შეეხება ნაწილობრივ დერეგულირებას, მისი მიზანია, მიაწოდოს წარმოების ლიცენზიატს ზღვრული ტარიფის დაწესებით საქმიანობის განხორციელების, ხოლო მცირე სიმძლავრის ელექტროსადგურს – ლიცენზიის გარეშე და ზღვრული ტარიფის დაწესებით საქმიანობის განხორციელების უფლებამოსილება.
- 914 დღეის მდგომარეობით, ენერგეტიკის მინისტრის შესაბამისი ბრძანებების საფუძველზე დერეგულირებულად გამოცხადებულია:
- 2006 წლის შემდეგ აშენებული მცირე სიმძლავრის ელექტროსადგურების საქმიანობა,
 - 2008 წლის 1 აგვისტოს შემდეგ აშენებული ყველა ელექტროსადგურების საქმიანობა,
 - ელექტროენერჯის ექსპორტიორ, კვალიფიციურ საწარმოებზე გაყიდვის შემთხვევაში ქვეყნის ერთიანი ელექტროენერგეტიკული სისტემის მარეგულირებელი სადგურების საქმიანობა.

2.2. საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია

- 915 საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია (შემდგომში – კომისია) წარმოადგენს ენერგოსექტორში სტაბილურობის უზრუნველყოფისა და სათანადო კონტროლის განხორციელების ძირითად ბირთვს. მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, კომისია სპეციალური უფლებაუნარიანობის მქონე საჯარო სამართლის იურიდიული პირია, რომელიც საკუთარ საქმიანობას წარმართავს სხვა სახელმწიფო ორგანოებისგან დამოუკიდებლად. ამასთან, კომისიას არ ჰყავს სახელმწიფო მაკონტროლებელი ორგანო.
- 916 კომისიის საქმიანობის სფერო და შესაბამისი უფლებამოსილებები განსაზღვრულია „ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ და „ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ“ საქართველოს კანონებით. კომისია არ იქმნება სახელმწიფო ქონების საფუძველზე და მისი ბიუჯეტის

ფორმირების ძირითად წყაროს წარმოადგენს ენერგეტიკის დარგის რეგულირების საფასური.

კომისიის ძირითადი ფუნქციების ჩამონათვალს „ელექტროენერგეტიკისა 917 და საქართველოს კანონი ბუნებრივი გაზის შესახებ“ და საკუთრივ კომისიის დებულება განსაზღვრავს. ელექტროენერგეტიკის სექტორში კომისიის ძირითად ფუნქციებს განეკუთვნება:

- ლიცენზიების გაცემა (მათში ცვლილებების შეტანა, გაუქმება) და ამავე ლიცენზიებით განსაზღვრული პირობების შესრულების კონტროლი;
- ელექტროენერჯისა და შესაბამისი მომსახურების ტარიფების დადგენა და რეგულირება, აგრეთვე, ენერგეტიკული ბაზრების მონიტორინგი;
- ქსელის წესების მიღება, რომელიც არეგულირებს ელექტროენერგეტიკულ სისტემის მონაწილეთა (აგრეთვე, გადაცემ ქსელთან მიერთების მსურველთა) მიერ გადამცემი ქსელის განვითარების, მართვის, ხელმისაწვდომობისა და უსაფრთხო სარგებლობის პროცედურებს, პირობებს, პრინციპებსა და სტანდარტებს;
- ელექტროენერჯის ყიდვა-გაყიდვის და მისი თანმდევი მომსახურების პირდაპირი ხელშეკრულებების სტანდარტული პირობების დამტკიცება.

კომისიას, გარდა ზემოთ ჩამოთვლილი ფუნქციებისა, მინიჭებული აქვს სა- 918 კუთარი კომპეტენციის ფარგლებში ლიცენზიატებსა და ელექტროენერგეტიკული სექტორის მონაწილე პირებს შორის წარმოშობილი დავების საკითხების გადაწყვეტის პრეროგატივა.

2.2.1. ლიცენზირება

როგორც ცნობილია, შესაბამისი საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირება 919 ლიცენზიით ხორციელდება მხოლოდ იმ შემთხვევებში, თუ კონკრეტული საქმიანობა დაკავშირებულია ადამიანის სიცოცხლისთვის ან ჯანმრთელობისთვის მომეტებულ საფრთხესთან, ან ეხება სახელმწიფო, ან საზოგადოებრივ ინტერესებს⁴.

ელექტროენერგეტიკულ სექტორში შესაბამისი საქმიანობის განმახორცი- 920 ელებელი პირები წარმოადგენს ქვეყნის ამ სტრატეგიული დარგის უმნიშვნელოვანესი ფუნქციების მატარებელ სუბიექტებს. მათი საქმიანობა პირდაპირაა დაკავშირებული როგორც ქვეყნის ენერგოუსაფრთხოებისა და ენერგოდამოუკიდებლობის, ასევე, ადამიანის სიცოცხლის, ჯანმრთელობის, ადამიანის საცხოვრებელი და კულტურული გარემოს უსაფრთხოების

⁴ „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონი მუხლი მე-2, პუნქტი 1-ლი.

უზრუნველყოფასთან. სწორედ ამიტომ, მოქმედი კანონმდებლობა შესაბამის პირს ელექტროენერგეტიკულ სექტორში საქმიანობის წარმართვის უფლებამოსილებას ანიჭებს მხოლოდ სათანადო ლიცენზიის მოპოვებისა და ამ ლიცენზიით გათვალისწინებულ მოთხოვნათა განუხრელი დაცვის პირობით.

921 ელექტროენერგეტიკულ სექტორში საქმიანობის უფლების მოსაპოვებლად კომისიის მიერ გაიცემა:

- ელექტროენერჯის წარმოების ლიცენზია;
- ელექტროენერჯის გადაცემის ლიცენზია;
- ელექტროენერჯის განაწილების ლიცენზია;
- ელექტროენერჯის დისპეტჩერიზაციის ლიცენზია.

922 ჩამოთვლილი ლიცენზიები გაიცემა განუსაზღვრელი ვადით. ამასთან, ლიცენზიატს არ აქვს უფლება, საკუთარი შეხედულებით, კომისიის წინასწარი თანხმობის გარეშე, შეწყვიტოს, შეამციროს ან გაზარდოს ლიცენზიით გათვალისწინებული საქმიანობა. ლიცენზიატის მიერ ლიცენზიით გათვალისწინებული პირობების დარღვევის შემთხვევაში კომისია უფლებამოსილია, კანონმდებლობით დადგენილი პროცედურებისა და პირობების დაცვით გააუქმოს ლიცენზია.

2.2.2. ტარიფები

923 როგორც აღინიშნა, ელექტროენერგეტიკულ სექტორში მოქმედი კანონმდებლობა კომისიას ანიჭებს ტარიფების, ფასების, ვადებისა და პირობების დადგენის, აგრეთვე მასში ცვლილებების შეტანისა და სათანადო რეგულირების კომპეტენციას. ამ მიზნით კომისია საგანგებოდ შეიმუშავებს ტარიფების გაანგარიშების მეთოდოლოგიას, რის საფუძველზეც განისაზღვრება ტარიფების დადგენის სათანადო წესი და პრინციპები. კომისია ტარიფის დადგენისას ეყრდნობა უფლებამოსილი პირის მიერ წარდგენილ დასაბუთებულ სატარიფო განაცხადს, თუმცა იგი, აგრეთვე უფლებამოსილია, საკუთარი ინიციატივით გადახედოს უკვე დამტკიცებულ ტარიფებს.

924 ელექტროენერგეტიკულ სექტორში ტარიფები დგინდება შემდეგი საქმიანობებისთვის:

- ელექტროენერჯის წარმოებისთვის;
- ელექტროენერჯის გადაცემისთვის;
- ელექტროენერჯის განაწილებისთვის;

- ელექტროენერჯის დისპეტჩერიზაციისთვის;
- ელექტროენერჯის გატარებისთვის;
- ელექტროენერჯეტიკული სისტემის კომერციული ოპერატორის მომსახურებისთვის;
- გარანტირებული სიმძლავრის წყაროს ელექტროენერჯის წარმოებისთვის.

კანონმდებლობა განასხვავებს ტარიფებს მათი სახეობების მიხედვით, **925** კერძოდ, ტარიფები იყოფა ზღვრულ და ფიქსირებულ ტარიფებად. განსხვავებით ფიქსირებული ტარიფისაგან, ზღვრული ტარიფის შემთხვევაში, კომისიის დადგენილებით, ელექტროენერჯის საბითუმო ვაჭრობაში მონაწილე მწარმოებელს უნესდება ელექტროენერჯის ტარიფის ზედა ზღვარი. ამ შემთხვევაში, მწარმოებელი არ არის შეზღუდული, მოახდინოს ელექტროენერჯის რეალიზაცია თავისი სურვილის შესაბამისად განსაზღვრული ტარიფის ფარგლებში, თუმცა მან არ უნდა გადააჭარბოს ტარიფისთვის დადგენილ ზედა ზღვარს.

2.2.3. დავების განხილვა

კომისია უფლებამოსილია, განიხილოს ელექტროენერჯეტიკულ სექტორში **926** წარმოშობილი დავები, მაგრამ აღნიშნულ ფუნქციას იგი მხოლოდ საკუთარ კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებთან მიმართებით ახორციელებს. შესაბამისი დავის გადაწყვეტის მიზნით, კომისიას სათანადო განაცხადით შესაძლოა მიმართონ მხოლოდ კანონმდებლობით განსაზღვრულმა პირებმა. აღნიშნულ პირებს წარმოადგენენ:

- ელექტროენერჯეტიკული სისტემის კომერციული ოპერატორი;
- ელექტროენერჯეტიკული სექტორის შესაბამისი ლიცენზიატები;
- მცირე სიმძლავრის ელექტროსადგურები;
- ელექტროენერჯის იმპორტიორები;
- ელექტროენერჯის ექსპორტიორები;
- ელექტროენერჯის მომხმარებლები.

მხარეთა შორის დავის განხილვა კომისიის სხდომაზე წარიმართება კომისიის **927** დადგენილებით დამტკიცებული სადავო საკითხების განხილვის პროცედურული წესების შესაბამისად.

2.3. ელექტროენერგეტიკული სისტემის კომერციული ოპერატორი

- 928 ელექტროენერგეტიკული სისტემის კომერციული ოპერატორი (ელექტროენერგეტიკული ბაზრის ოპერატორი), წარმოადგენს საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად რეგისტრირებულ კომერციულ იურიდიულ პირს (ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმა – სააქციო საზოგადოება), რომლის საქმიანობა დეტალურადაა განერილი, როგორც ელექტროენერგეტიკის კანონმდებლობით (საქართველოს კანონით და კანონქმვემდებარე ნორმატიული აქტებით), აგრეთვე საკუთრივ ამ საზოგადოების წესდებით.
- 929 ბაზრის ოპერატორის ძირითად საქმიანობას წარმოადგენს საბალანსო ელექტროენერჯისა და გარანტირებული სიმძლავრის ყიდვა-გაყიდვით კვალიფიციური საწარმოების მოთხოვნათა დაკმაყოფილება (დაბალანსება). ხსენებული ოპერაციები ემსახურება ელექტროენერგეტიკული ბაზრის სტაბილურობისა და სიამელოობის შენარჩუნებას. ზემოაღნიშნული მექანიზმის არარსებობის შემთხვევაში, გამოუვალ ვითარებაში აღმოჩნდებოდნენ ელექტროენერჯით საბითუმო ვაჭრობაში მონაწილე სუბიექტები.⁵
- 930 ბაზრის ოპერატორის უმნიშვნელოვანესი ფუნქციაა გარანტირებული სიმძლავრით ვაჭრობა. ტერმინი „გარანტირებული სიმძლავრე“ აღნიშნავს ელექტროენერჯის იმ რესურსს, რომლის გამოყენებაც შესაძლებელია ელექტროენერგეტიკულ სისტემაში არსებული ელექტროენერჯის დეფიციტის დროს. ელექტროენერჯის აღნიშნული წყაროს არსებობა დღევანდელი ელექტროენერგეტიკული სისტემისათვის უკიდურეს აუცილებლობას წარმოადგენს, ვინაიდან იგი უზრუნველყოფს გარანტირებული სიმძლავრის წყაროს მზაობას, საჭიროების შემთხვევაში მყისიერად მოამარაგოს ელექტროენერგეტიკული ბაზარი საჭირო რაოდენობის ელექტროენერჯით⁶.
- 931 ელექტროენერგეტიკული ბაზრის ოპერატორს მოქმედი წესები ელექტროენერჯით საბითუმო ვაჭრობის პროცესში მოპოვებული ინფორმაციის ანალიზისა და სათანადო დამუშავების საფუძველზე, ელექტროენერჯის გამყიდველისა და მყიდველის (მომხმარებლის) მიერ მიწოდებული/მოხმარებული ელექტროენერჯის ფაქტობრივი რაოდენობების (მოცულობების) განსაზღვრისა და საბოლოო ანგარიშწორების მიზნით, შესაბამისი სუბიექტებისადმი ამ ინფორმაციის წარდგენის მოვალეობას აკისრებს.

⁵ ამ საკითხთან დაკავშირებით დანვრილებით იხილეთ 3.5. ქვეთავი.

⁶ ამ საკითხთან დაკავშირებით დანვრილებით იხილეთ 3.8 ქვეთავი.

განსაკუთრებით აღნიშვნის ღირსია, ბაზრის ოპერატორის, როგორც კვა- 932
ლიფიციური სანარმოების მარეგისტრირებელი სუბიექტის, ფუნქცია. შე-
საბამისი წინაპირობების არსებობისას ელექტროენერგეტიკული ბაზრის
ოპერატორი უზრუნველყოფს ელექტროენერგიით საბითუმო ვაჭრობაში
მონაწილეობის მსურველ პირთათვის კვალიფიციური სანარმოს სტატუსის
მინიჭებას (რეგისტრაციას) და კანონმდებლობით განსაზღვრულ შემთხვე-
ვებში ამ სტატუსის (რეგისტრაციის) გაუქმებას.

ბაზრის ოპერატორს, გარდა ზემოთ ჩამოთვლილი ფუნქციებისა, აკისრია 933
საბითუმო აღრიცხვაში გამოყენებული მრიცხველების ინსპექტირებისა და
მონიტორინგის ვალდებულება.

2.4. ელექტროენერგიის წარმოება

საქართველოს ეკონომიკური სტაბილურობისა და ენერგოუსაფრთხოების 934
უზრუნველყოფისათვის უმნიშვნელოვანესია ელექტროენერგიის წარმო-
ების, როგორც ახალი წყაროების შექმნა, აგრეთვე არსებული შიდა რესურ-
სების განახლება/განვითარებისთვის მაქსიმალური ხელშეწყობა. აღნიშნუ-
ლი მიზნის მიიღწევის ერთ-ერთ ძირითად საშუალებას წარმოადგენს მყარი
საკანონმდებლო ბაზის არსებობა, რომელიც ხელს შეუწყობს საქართველო-
ში გენერაციის ახალი წყაროების მშენებლობას.

2.4.1. ელექტროენერგიის მწარმოებელი სუბიექტები

ელექტროენერგეტიკის სამართლის მიხედვით, ელექტროენერგიის წარმო- 935
ების საქმიანობა მოიცავს წარმოების საშუალების მიერთებას გადამცემ,
გამანაწილებელ ან/და მომხმარებლის ელექტრულ ქსელებთან და ელექტ-
როენერგიის მიწოდებას (ან მისი მიწოდებისათვის მზადყოფნის უზრუნველ-
ყოფას) გადამცემ, გამანაწილებელ ან მომხმარებლის ელექტრულ ქსელში,
აგრეთვე ამ ელექტროენერგიის გაყიდვას⁷.

„ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ“ საქართველოს კა- 936
ნონი არ ადგენს წარმოების საშუალების ზუსტ დეფინიციას, თუმცა აღნიშ-
ნულ განსაზღვრაში იგულისხმება, როგორც განახლებადი ენერგიის წყარო-
ზე, აგრეთვე ტრადიციულ წყაროზე⁸ მომუშავე ელექტროსადგურები.

⁷ „ელექტროენერგიისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ“ საქართველოს კანონის მუხლი 2, პუნქტი „ნ“.

⁸ მაგ. ბუნებრივ გაზზე მომუშავე სადგური.

937 ელექტროენერჯის შესაბამისი სუბიექტისთვის მიწოდების უზრუნველსაყოფად წარმოების საშუალების გადამცემ, გამანაწილებელ ან/და მომხმარებლის ელექტრულ ქსელებთან მიერთება გულისხმობს, გამომუშავებული ელექტროენერჯის ენერგოსისტემაში გაცემის ან/და საცალო მომხმარებლისთვის მიწოდების მიზნით, ელექტროსადგურის გადამცემ (გამანაწილებელ) ელექტრულ ქსელებთან ტექნიკურ დაკავშირებას და, შესაბამისად, ამ ქსელებში ელექტროენერჯის მიწოდებას.

2.4.1.1. ელექტროენერჯის წარმოების ლიცენზიატი

938 როგორც ეს ზემოთ აღინიშნა, ელექტროენერჯის წარმოების საქმიანობის უფლების მოპოვების მიზნით, კომისიის მიერ გაიცემა ელექტროენერჯის წარმოების ლიცენზია. მოპოვებული ლიცენზიის საფუძველზე, ინდივიდუალურ მენარმეს ან იურიდიულ პირს ენიჭება უფლება, აწარმოოს ელექტროენერჯია და ამ ელექტროენერჯის რეალიზაციის უზრუნველსაყოფად ელექტროსადგური მიუერთოს განსაზღვრულ მიწების პუნქტებში გადამცემ ან გამანაწილებელ ქსელს. ლიცენზიის გაცემას თან სდევს ელექტროენერჯის მწარმოებლისთვის სადგურის ოპერირებისა და სხვა ტექნიკურ საკითხებზე სპეციალური პირობების განსაზღვრა.

939 კანონმდებლობით განსაზღვრული კონკრეტული გამონაკლისების გარდა, წარმოების ლიცენზიატი ელექტროენერჯით ვაჭრობას ახორციელებს ე.წ. ელექტროენერჯის (სიმძლავრის) ნასყიდობის პირდაპირი ხელშეკრულების მეშვეობით. აღსანიშნავია, რომ წარმოების ლიცენზიატი პირდაპირი ხელშეკრულების რეალიზაციის პროცესში ვალდებულია, დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატს სრულად დაუმორჩილოს წარმოების საშუალებების ხელმისაწვდომობა და მიწების პუნქტში გადამცემი ქსელისა და მიერთებული საშუალებების უსაფრთხო, საიმედო, არადისკრიმინაციული და ეკონომიური დისპეტჩერიზაციის მიზნით, შეასრულოს შესაბამისი სადგურის ექსპლუატაციასთან დაკავშირებული დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატის მოთხოვნები.

2.4.1.2. მცირე სიმძლავრის ელექტროსადგური

940 ელექტროენერჯეტიკის სამართალი ელექტროენერჯის მწარმოებლად მიიჩნევს მცირე სიმძლავრის ელექტროსადგურსაც. მცირე სიმძლავრის ელექტროსადგური განეკუთვნება ელექტროსადგურების იმ კატეგორიას,

რომელთა საპროექტო სიმძლავრე არ აღემატება 13 მეგავატს. აღნიშნულ ტერმინში კანონმდებლობა აგრეთვე მოიაზრებს პირებს, რომლებიც ფლობენ და ექსპლუატაციას უწევენ ამ სადგურს.

ელექტროენერგეტიკის სამართალი განსაზღვრავს პირთა წრეს, რომლებ- 941
თანაც მცირე სიმძლავრის ელექტროსადგურს, ელექტროენერჯის გაყიდვის მიზნით, უფლება აქვს, დაამყაროს სახელშეკრულებო ურთიერთობა. აღნიშნულ პირთა წრეში, გარდა კვალიფიციური სანარმოებისა, შედიან საცალო მომხმარებლებიც.

მოქმედი წესები მცირე სიმძლავრის ელექტროსადგურებისთვის (მსგავსად 942
ახლად აშენებული ელექტროსადგურებისა, კანონმდებლობით დადგენილი გამონაკლისების გათვალისწინებით) ადგენს მნიშვნელოვან შეღავათებს. ერთ-ერთ ამგვარ შეღავათს წარმოადგენს ბაზრის ოპერატორის ვალდებულება, ყოველი საანგარიშო წლის 1-ლი სექტემბრიდან 1-ლ მაისამდე შეისყიდოს მცირე სიმძლავრის დერეგულირებული ელექტროსადგურების მიერ წარმოებული ელექტროენერჯია თბოელექტროსადგურებისთვის დადგენილი ყველაზე მაღალი ტარიფის (ამავე ტარიფის ზედა ზღვრის გათვალისწინებით) სიდიდის იდენტურად იმ შემთხვევაში, თუ მცირე სიმძლავრის ელექტროსადგურის მიერ საკუთარ მიღების პუნქტში გადაცემული ელექტროენერჯია არ იქნა შესყიდული შესაბამის სუბიექტთან წინასწარ გაფორმებული პირდაპირი ხელშეკრულების საფუძველზე.

2.4.1.3. ერთიანი ელექტროენერგეტიკული სისტემის მარეგულირებელი სადგური

სამინისტროს ბრძანებით, რომლითაც მტკიცდება კონკრეტული საანგარი- 943
შო წლის ელექტროენერჯის (სიმძლავრის) ბალანსი, ელექტროენერჯის ერთ ან რამდენიმე წარმოების ლიცენზიატს შესაძლოა განესაზღვროს ქვეყნის ერთიანი ელექტროენერგეტიკული სისტემის მარეგულირებელი სადგურის სტატუსი.

საქართველოში მარეგულირებელ სადგურებს წარმოადგენს: 944

- შპს „ენგურჰესი“ (საქართველოს უმსხვილესი ელექტროსადგური),
- შპს „ვარდნილჰესების კასკადი“.

შპს „ენგურჰესის“ ერთადერთ დამფუძნებელ-პარტნიორად გვევლინება 945
სახელმწიფო, ხოლო საკუთრივ ამ კომპანიის პარტნიორის უფლება-მოვალეობებს ახორციელებს – საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრო. რაც

შეეხება შპს „ვარდნილჰესების კასკად“, აღნიშნული კომპანიის კაპიტალში 100-ანი წილის მფლობელია შპს „ენგურჰესი“.

- 946 ელექტროენერგეტიკული სამართალი მარეგულირებელ სადგურებს უნესებს გარკვეულ შეზღუდვებს. იმ შემთხვევაში, თუ მარეგულირებელი სადგური მიიღებს გადაწყვეტილებას ქვეყნის შიდა მომხმარებლებზე თავისი წარმოებული ელექტროენერგიის რეალიზაციის შესახებ, მოქმედი წესებით ვალდებული იქნება, ხუთი დღის ვადაში აცნობოს როგორც განაწილების ყველა ლიცენზიატს, ისე დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატსა და ბაზრის ოპერატორს აღნიშნული გადაწყვეტილების თაობაზე. მოქმედი წესების ეს დათქმა მიზნად ისახავს, განაწილების ლიცენზიატების მიერ საცალო მომხმარებლებზე გასაყიდი ელექტროენერგიის ფასის ფორმირებისას გათვალისწინებული იქნეს მარეგულირებელი ელექტროსადგურების მიერ წარმოებული ელექტროენერგიის ფასის ღირებულება.

2.4.1.4. საპროექტო კომპანია

- 947 მიუხედავად იმისა, რომ მოქმედი წესების თანახმად საპროექტო კომპანია ჯერ არ წარმოადგენს ელექტროენერგიის მწარმოებელ სუბიექტს, მიზანშეწონილია მოკლედ აღინეროს მისი სტატუსი და ფუნქციები. საპროექტო კომპანია წარმოადგენს საქართველოში რეგისტრირებულ საწარმოს, რომლის ამოცანაა საქართველოში ახალი ელექტროსადგურის მშენებლობა, ექსპლუატაცია და ფლობა. თუმცა იმისათვის, რომ საწარმო მივიჩნიოთ საპროექტო კომპანიად, აუცილებელია საქართველოს მთავრობასთან არსებობდეს ამ ახალი ელექტროსადგურის მშენებლობაზე დადებული სათანადო შეთანხმება, ან საქართველოს მთავრობის მიერ უნდა გამოიცეს სათანადო სამართლებრივი აქტი.
- 948 მოქმედი კანონმდებლობა საპროექტო კომპანიას ანიჭებს გარკვეულ შეღავათებს. კერძოდ, აღნიშნული სუბიექტის მიერ გაფორმებული, როგორც ხელშეკრულება (აგრეთვე პირდაპირი ხელშეკრულება) ელექტროენერგიის ექსპორტზე, ასევე მისი თანმდევი მომსახურების შესყიდვაზე, ექვემდებარება დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატთან წინარე რეგისტრაციას. ხელშეკრულების გაფორმებიდან არაუგვიანეს ოცდაათი დღის ვადაში, საპროექტო კომპანიის მიერ სათანადო პირობების შესრულების შემთხვევაში, ხელშეკრულების წინარე რეგისტრაცია პრაქტიკულად უზრუნველყოფს მომავალში მის მიერ ელექტროენერგიის მიღებისა და თანმდევი მომსახურების გაწევის დარეზერვებას.

2.5. გადაცემის მომსახურება

გადაცემის მომსახურება მოიცავს გადამცემი ქსელის ექსპლუატაციას, იმ 949 მიზნით, რომ განხორციელდეს ელექტროენერჯის (სიმძლავრის) ტრანსპორტირება ამავე ქსელის მეშვეობით მიღების პუნქტიდან მიწოდების პუნქტში.

განმარტებას საჭიროებს საკითხი, თუ რა იგულისხმა მიღებისა და მიწოდების 950 პუნქტების განსაზღვრაში კანონმდებელმა. მიღების პუნქტებში ხორციელდება გადაცემის ან/და განაწილების მომსახურების უფლების მქონე სუბიექტების (ლიცენზიატების) მიერ თავიანთ (გადამცემ/გამანაწილებელ) ქსელ (ებ)ში ელექტროენერჯის მიღება, წარმოების სხვა გადაცემის ან/და სხვა განაწილების ლიცენზიატებისგან, აგრეთვე მცირე სიმძლავრის ელექტროსადგურებისა და სხვა ქვეყნის ენერჯის სისტემისაგან. მიწოდების პუნქტებში კი ხორციელდება გადაცემის ან/და წარმოების ლიცენზიატის მიერ თავიანთი (გადამცემი/გამანაწილებელი) ქსელ (ებ)იდან ელექტროენერჯის მიწოდება განაწილების ლიცენზიატისთვის, პირდაპირი მომხმარებლის ან/და სხვა ქვეყნის ენერჯის სისტემისთვის.

წარმოების ლიცენზიატისთვის დანესებული მოთხოვნებისაგან განსხვავებით, 951 გადაცემის საქმიანობის განხორციელების უფლება გააჩნია მხოლოდ იურიდიულ პირს. დღეის მდგომარეობით საქართველოს ელექტროენერჯეტიკულ სექტორში ელექტროენერჯის გადაცემაზე უფლებამოსილება (გადაცემის ლიცენზია) მინიჭებული აქვს მხოლოდ შემდეგ 3 სუბიექტს:

- სააქციო საზოგადოება „საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემა“,
- სააქციო საზოგადოება „გაერთიანებული ენერჯეტიკული სისტემა საქრუსენერჯო“,
- შპს „ენერჯოტრანსი“.

გადამცემი/გამანაწილებელი ქსელების (ელექტროენერჯის გადამცემი საშუალებების) დანიშნულებაა დააკავშიროს მიღებისა და მიწოდების პუნქტები. 952 გამანაწილებელი ქსელისაგან განსხვავებით, ცნება „გადამცემი ქსელი“ მაღალი ძაბვის გადამცემი საშუალებების გარდა, მოიცავს აგრეთვე ქვესადგურებსა და ელექტროგადამცემ ხაზებს.

გადაცემის მომსახურებაზე გაცემულ ლიცენზიაში სავალდებულოდ უნდა 953 აღინიშნოს მიღებისა და მიწოდების პუნქტებს შორის არსებული, გადამცემ ქსელში ჩართული ელექტროგადამცემი საშუალებები (გადამცემი სისტემა), რომელთა ექსპლუატაციასაც გასწევს გადაცემის ლიცენზიატი. არსებული წესები გადაცემის ლიცენზიატს ავალდებულებს ლიცენზიის მოქმედების

მთელი პერიოდის განმავლობაში დაიცვას დადგენილი მოთხოვნები ქსელის ფუნქციონირებასა (მათ შორის, შესაბამისი ინსტრუქციების შემუშავებასა) და მის ექსპლუატაციასთან დაკავშირებით.

954 გადაცემის მომსახურება ხორციელდება გადაცემის მომსახურების პირდაპირი ხელშეკრულების ან გადაცემის მომსახურების პირდაპირი ხელშეკრულების სტანდარტული პირობების შესაბამისად. თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მოქმედი წესები არ უშვებს ელექტროენერჯის ექსპორტთან ან/და ტრანზიტთან მიმართებაში გადაცემის მომსახურებაზე პირდაპირი ხელშეკრულების სტანდარტული პირობების გამოყენების შესაძლებლობას.

2.6. განაწილების მომსახურება

955 საქართველოს თითქმის ყველა მოქალაქე სახელშეკრულებო ურთიერთობაში იმყოფება განაწილების საქმიანობის განმახორციელებელ პირთან ისე, რომ რეალურად არ ფლობს სათანადო ინფორმაციას, თუ რა სტატუსი და ფუნქციები გააჩნია აღნიშნულ სუბიექტს.

956 მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, განაწილების ლიცენზია შესაძლოა გაიცეს ინდივიდუალურ მენარმეზე ან იურიდიულ პირზე. ამ ლიცენზიის მეშვეობით პირი უფლებამოსილია განახორციელოს როგორც ელექტროენერჯის ყიდვა-გაყიდვა, ასევე გასწიოს ელექტროენერჯის გატარებისა და განაწილების მომსახურება. ელექტროენერჯის ყიდვა-გაყიდვასთან დაკავშირებული საკითხები დეტალურადაა განხილული მე-3 ქვეთავში. რაც შეეხება ელექტროენერჯის განაწილების მომსახურებას, აღნიშნული მოიცავს გამანაწილებელი ქსელის ექსპლუატაციას, ორი ან ორზე მეტი მიწოდების პუნქტიდან ელექტროენერჯის (სიმძლავრის) მიღებასა და საცალო მომხმარებლებზე მის რეალიზაციას.

957 საქართველოში განაწილების ლიცენზია გააჩნიათ შემდეგ პირებს:

- სააქციო საზოგადოება „თელასი“;
- სააქციო საზოგადოება „კახეთის ენერჯოდისტრიბუცია“;
- სააქციო საზოგადოება „ენერჯო-პრო ჯორჯია“.

958 ელექტროენერჯის განაწილება ქვეყნისთვის სტრატეგიული მნიშვნელობის საქმიანობას წარმოადგენს. განაწილების ლიცენზიატი ლიცენზიის მოქმედების მთელი პერიოდის განმავლობაში ვალდებულია განახორციელოს განსაკუთრებული მნიშვნელობის მქონე ობიექტების უპირატესი ენერჯომომარაგება. იგი აგრეთვე ვალდებულია საგანგებო პერიოდებში უზრუნ-

ველყოს ელექტროენერჯის გამოყოფილი ლიმიტებისა და დადგენილი რეჟიმების დაცვა.

მოქმედი კანონმდებლობა იმპერატიულად ადგენს, რომ ელექტროენერჯის განაწილება უნდა განხორციელდეს კომისიის მიერ დადგენილი წესებისა და ლიცენზიატის საინვესტიციო პროგრამის შესაბამისად, რა დროსაც ელექტროენერჯით მომარაგებას უნდა გააჩნდეს უწყვეტი ხასიათი. 959

მოქმედი წესები ავალდებულებს განაწილების ლიცენზიატს საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომი გახადოს კომისიის მიერ მასზე გაცემული ლიცენზია, აგრეთვე დამტკიცებული ტარიფები, მომსახურების დამტკიცებული პირობები (მათ შორის ელექტროენერჯის საფასურის მოკრების პროცედურები) და ფუნქციონირების სტანდარტების აღწერა, სადაც გათვალისწინებულია ელექტროენერჯის ახალი მომხმარებლის მიერთების პირობები. 960

2.7. დისპეტჩერიზაციის მომსახურება

საქართველოს სახელმწიფო მნიშვნელობის სტრატეგიიდან გამომდინარე, ერთიანი ენერგეტიკული სისტემა და რეჟიმი მხოლოდ საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიეკუთვნება.⁹ ერთიანი ენერგეტიკული სისტემის საიმედოობის უზრუნველყოფას, აგრეთვე ელექტროენერგეტიკული სექტორის ეფექტიან ფუნქციონირებასა და რეჟიმების ოპერატიულ მართვას ცენტრალური და რეგიონალური სადისპეტჩერო სამსახურების მეშვეობით ახორციელებს დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატი. ამ მიზნით, დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატი ვალდებულია, დაამონტაჟოს და ექსპლუატაცია გაუწიოს ყველა იმ საშუალებას, რომლებიც აუცილებელია ენერგოსისტემის ოპერატიული მართვისა და ელექტრული მდგრადობისთვის. 961

დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატი ელექტროენერგეტიკულ სექტორში ერთ-ერთ უმთავრეს და საკვანძო რგოლს წარმოადგენს. სწორედ მის პირდაპირ ფუნქციას განეკუთვნება ერთიანი ენერგოსისტემის დაგეგმვა და დისპეტჩერიზაცია (რეჟიმების მართვა) იმგვარად, რომ უზრუნველყოფილი იქნეს ელექტროენერჯის პარამეტრების (სიხშირის, ძაბვის და სხვა) დადგენილ სტანდარტებთან შესაბამისობა. 962

საქართველოში დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატის სტატუსი მინიჭებული აქვს მხოლოდ ერთადერთ სუბიექტს – სააქციო საზოგადოება „საქართველო“.

⁹ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 3, პუნქტი 1, ქვეპუნქტი „ი“.

ლოს სახელმწიფო ელექტროსისტემას“, რომლის კაპიტალში 100%-ანი ნილის ერთადერთ მფლობელს წარმოადგენს სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული კომპანია, სააქციო საზოგადოება „საპარტნიორო ფონდი“¹⁰.

- 964 მსგავსად გადაცემის ლიცენზიისა, დისპეტჩერიზაციის ლიცენზია გაიცემა მხოლოდ იურიდიულ პირზე. ამასთან, აღნიშნული ლიცენზია შესაძლოა გაიცეს მხოლოდ და მხოლოდ ერთ სუბიექტზე.
- 965 ელექტროენერგეტიკული სისტემის საიმედო ფუნქციონირებისა და სექტორის ტექნიკური მდგრადობის უზრუნველყოფის გარდა, დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატს, მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად აკისრია ელექტროენერგეტიკულ ბაზარზე მოვაჭრე სუბიექტთა მოთხოვნების დაკმაყოფილების ვალდებულება მინიმალური ღირებულების პრინციპის გათვალისწინებით. აღნიშნული პრინციპი გულისხმობს ქვეყანაში არსებული, მაქსიმალურად დაბალი ფასის მქონე რესურსების გამოყენებას იმ პირობით, რომ საფრთხე არ შეექმნება უკვე რეგისტრირებული პირდაპირი ხელშეკრულებებით განსაზღვრულ შესასყიდი ელექტროენერჯის გამომუშავებას.
- 966 ელექტროენერგეტიკული სისტემის ოპერატიული მართვისა და მდგრადობის შენარჩუნების უზრუნველსაყოფად სისტემის ავარიის (ასევე მოქმედი კანონმდებლობით პიდაპირ განსაზღვრულ) შემთხვევებში დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატს უფლება აქვს, გაუფრთხილებლად შეზღუდოს პირდაპირი ხელშეკრულებებით განსაზღვრული მისანოდებელი ელექტროენერჯის მოცულობა, რომელსაც ის აფიქსირებს ცენტრალური სადისპეტჩეროს ოპერატიულ ყურნალში. სხვა ობიექტური გარემოებების არსებობისას, ხელშეკრულების მხარეთა წინასწარი გაფრთხილების საფუძველზე, აღნიშნული პირი პირდაპირი ხელშეკრულებებით განსაზღვრულ მისანოდებელ სიმძლავრეს ამცირებს.
- 967 როგორც უკვე აღინიშნა, ელექტროენერგეტიკულ ბაზარზე ელექტროენერჯით საბითუმო ვაჭრობა ან/და მისი თანმდევი მომსახურებით უზრუნველყოფა ხორციელდება ე.წ. პირდაპირი ხელშეკრულებების საფუძველზე, რომელთა რეგისტრაციასა და ერთიანი ნუსხის შედგენას ახორციელებს დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატი. ხელშეკრულების ამოქმედებაც (ძალაში შესვლა) დამოკიდებულია დისპეტჩერის მიერ მის რეგისტრაციაზე. პირდაპირი ხელშეკრულებ (ეპ)ის რეგისტრაცია გულისხმობს, კანონმდებლობით გათვალისწინებული პირობების დაცვით, ამ ხელშეკრულებების სარეგისტ-

¹⁰ საქართველოს კანონი „სააქციო საზოგადოების – საპარტნიორო ფონდის შესახებ“. მუხლი 1, პუნქტი 1.

რაციო ჟურნალში შეტანასა და მათთვის საამისოდ სპეციალურად განსაზღვრული სარეგისტრაციო ნომრის მინიჭებას. რეგისტრაციის მთავარ მიზანს წარმოადგენს პირდაპირი ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ელექტროენერჯის მინოდების ან/და შესაბამისი მომსახურების განევის როგორც ფაქტობრივი, ასევე, ტექნიკური კუთხით მისი განხორციელების შესაძლებლობის დადგენა.

მნიშველოვანია აღინიშნოს, რომ დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატი ქვეყნის 968 შიდა რესურსების გამოყენებით ახორციელებს ელექტროენერჯის მინოდება/მოხმარების ტექნიკურ დაბალანსებას იმ შემთხვევებშიც, როდესაც კონკრეტული მწარმოებელი ან/და მოხმარებელი ვერ უზრუნველყოფს მოთხოვნილი/სარეალიზაციოდ განკუთვნილი ელექტროენერჯის წარმოებას ან/და მოხმარებას. მინოდება/მოხმარების დაბალანსების, აგრეთვე სისტემის მდგრადობის უზრუნველსაყოფად, დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატი უფლებამოსილია, განახორციელოს ელექტროენერჯის იმპორტ/ექსპორტი.

2.8. პირდაპირი მოხმარებელი

ელექტროენერჯეტიკის სამართალი ადგენს პირდაპირი მოხმარებლის, 969 როგორც საბითუმო ვაჭრობაში მონაწილეობის უფლების მქონე პირის განსაზღვრას. პირდაპირი მოხმარებელი წარმოადგენს საკუთარი საჭიროებისათვის ელექტროენერჯის მოხმარებელ იმ პირს, რომელიც ელექტროენერჯიას იღებს წარმოების, გადაცემის ან განაწილების ლიცენზიატის კუთვნილი ქსელების მეშვეობით.

აღსანიშნავია, რომ არსებული წესების თანახმად ყველა პირი, რომელიც 970 საკუთარი საჭიროებისთვის მოიხმარს ელექტროენერჯიას არ განიხილება პირდაპირ მოხმარებლად. აღნიშნული სტატუსის მოსაპოვებლად აუცილებელი პირი საკუთარი საჭიროებისთვის მოიხმარდეს ენერჯეტიკის დარგში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებებით განსაზღვრული შემდეგი რაოდენობის ელექტროენერჯიას:

- 2006–2009 წწ. – არანაკლებ 30 მლნ კვტ.სთ;
- 2010–2012 წწ. – არანაკლებ 7 მლნ კვტ.სთ;
- 2013–2015 წწ. – არანაკლებ 3 მლნ კვტ.სთ;
- 2016–2017 წწ. – არანაკლებ 1 მლნ კვტ.სთ;
- 2017 წ. – 1 კვტ.სთ.

იმისთვის, რომ პირს მიენიჭოს ელექტროენერჯის საბითუმო ვაჭრობაში 971 მონაწილეობის უფლება, კვალიფიციური საწარმოს სტატუსის მოსაპოვებ-

ლად, მან სათანადო განაცხადით უნდა მიმართოს ბაზრის ოპერატორს და მოქმედი წესებით განსაზღვრულ დოკუმენტებთან ერთად დამატებით წარადგინოს დოკუმენტაცია, რომელიც ცხადყოფს, რომ:

- შესაბამისი განაცხადის წარდგენამდე 12 თვის განმავლობაში მოიხმარდა ენერგეტიკის დარგში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებებით დადგენილი რაოდენობის ელექტროენერჯიას;
- იმ შემთხვევაში თუ ზემოაღნიშნულ ფაქტს არ ჰქონია ადგილი, განმცხადებელმა უნდა წარადგინოს დოკუმენტაცია, რომელიც ადასტურებს მინოდების პუნქტებში თავის მფლობელობაში, ზემოხსენებული რაოდენობის ელექტროენერჯიის შესატყვისის სიმძლავრის ელექტრული ქსელების არსებობას.

3. ელექტროენერჯითა და გარანტირებული სიმძლავრით საბითუმო ვაჭრობა

- 972 საქართველოს ერთიან ელექტროენერგეტიკულ სისტემაში საბითუმო ვაჭრობის საგანს წარმოადგენს ელექტროენერჯია (მათ შორის, საბალანსო ელექტროენერჯია) და გარანტირებული სიმძლავრე. თავდაპირველად უნდა განიმარტოს, თუ რას აღნიშნავს ტერმინი „ელექტროენერჯით საბითუმო ვაჭრობა“, ვის ენიჭება ბაზრის მონაწილის სტატუსი და რა სახის სამარლებრივ რეგულირებას ექვემდებარება აღნიშნული პროცესი.
- 973 ელექტროენერჯით საბითუმო ვაჭრობა მოიცავს ქვეყანაში წარმოებული, აგრეთვე ქვეყნის ფარგლებში მოსახმარი, მეზობელი ქვეყნებიდან იმპორტირებული ელექტროენერჯიის ყიდვა-გაყიდვის პროცესს. ელექტროენერჯით საბითუმო ვაჭრობა გარკვეული სპეციფიურობით გამოირჩევა და, გარკვეულწილად, განსხვავდება იმ წესებისგან, რომლებიც დაკავშირებულია სამოქალაქო ბრუნვაში არსებული სხვა საშუალებებით (ქონებით) ვაჭრობასთან.
- 974 არსებული წესების თანახმად, ელექტროენერჯით ვაჭრობა დასაშვებია მხოლოდ იმ პირთა შორის, რომლებსაც მოპოვებული აქვთ ე.წ. კვალიფიციური სანარმოს სტატუსი. ელექტროენერჯიის (სიმძლავრის) ბაზრის მარეგულირებელი წესები¹¹ შეზღუდულად განსაზღვრავს ელექტროენერჯით საბითუმო ვაჭრობაში მონაწილე პირთა წრეს. ამ პირებს წარმოადგენენ: წარმოებისა და განაწილების ლიცენზიატები, ელექტროენერჯიის ექსპორ-

¹¹ საქართველოს ენერგეტიკის მინისტრის 2006 წლის 30 აგვისტოს №77 ბრძანებით დამტკიცებულ „ელექტროენერჯიის (სიმძლავრის) ბაზრის წესები“

ტიორები და იმპორტიორები, მცირე სიმძლავრის ელექტროსადგურები, პირდაპირი მომხმარებლები და აგრეთვე კონკრეტული ამოცანის შესრულების უზრუნველსაყოფად¹² – დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატი. საგულისხმოა, რომ დადგენილი წესით აღნიშნულ პირებს მოპოვებული უნდა ჰქონდეთ საბითუმო ვაჭრობაში მონაწილე პირთა სტატუსი.

დარგის მარეგულირებელი კანონმდებლობა განსხვავებულ წესს ადგენს სისტემის კომერციული ოპერატორის (მოიხსენიება, აგრეთვე, როგორც ბაზრის ოპერატორი) მიმართ. კერძოდ, ბაზრის ოპერატორს ყოველგვარი დამატებითი წინაპირობების არსებობის გარეშე ენიჭება ელექტროენერჯის საბითუმო ვაჭრობაში მონაწილეობის უფლება. **975**

ელექტროენერჯის ყიდვა-გაყიდვა შესაძლოა მხოლოდ კვალიფიციურ სანამოთა შორის გაფორმებული ელექტროენერჯის (სიმძლავრის) ნასყიდობის შესახებ პირდაპირი ხელშეკრულების საფუძველზე ან სისტემის კომერციული ოპერატორის მეშვეობით, რომელიც ელექტროენერჯიას შეისყიდის ელექტროენერჯის (სიმძლავრის) ნასყიდობის შესახებ პირდაპირი ხელშეკრულების სტანდარტული პირობებით. ამასთან, მიწოდების პუნქტში ელექტროენერჯის მიღების უზრუნველსაყოფად ელექტროენერჯის შემსყიდველები ვალდებული არიან, გააფორმონ როგორც ელექტროენერჯის გადაცემაზე, ასევე დისპეტჩერიზაციის მომსახურების ნასყიდობაზე (ელექტროენერჯის ნასყიდობის თანმდევი მომსახურების) პირდაპირი ხელშეკრულებებიც. **976**

3.1. ელექტროენერჯის ნასყიდობის პირდაპირი ხელშეკრულება

ელექტროენერჯის (სიმძლავრის) ნასყიდობის შესახებ პირდაპირ ხელშეკრულებას კანონმდებლობით უფლებამოსილი სუბიექტები დებენ წერილობით, თუმცა ხელშეკრულების პირობები არ განისაზღვრება მხოლოდ ხელშეკრულების მხარეთა მიერ ნებათა გამოვლენის აბსოლუტური ავტონომიის საფუძველზე (ნება-სურვილზე). მოქმედი წესები ავალდებულებს მხარეებს, ხელშეკრულებაში უპირობოდ ასახონ პირობები და მონაცემები, როგორიცაა: მისაწოდებელი ელექტროენერჯის ჯამური რაოდენობა, ან, თუ მხარეებს სურთ, კონკრეტულ გარემოებებს დაუქვემდებარონ ელექტროენერჯის რაოდენობის განსაზღვრა, ხელშეკრულებაში აუცილებლად უნდა მიუთითონ ამ ელექტროენერჯის რაოდენობის განსაზღვრის წეს- **977**

¹² დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატი უფლებამოსილია, მხოლოდ ელექტროენერჯის ტრანზიტის უზრუნველყოფისათვის დანაკარგების დაფარვის მიზნით, შეისყიდოს ელექტროენერჯია.

ზე, მისანოდებელი ელექტროენერჯის ყოველთვიურ და ყოველდღიურ საორიენტაციო რაოდენობასა და ელექტროენერჯის ერთეულის ფასზე, ელექტროენერჯის მიწოდების დანყებისა და დამთავრების ზუსტ დროზე, ზუსტი თარიღების სავალდებულოდ აღნიშვნის პირობით და აგრეთვე ხელშეკრულების შეწყვეტის პირობებზე. იმ შემთხვევაში, თუ ხელშეკრულების ერთ-ერთ მხარედ გამოდის ელექტროენერჯის მწარმოებელი, ხელშეკრულებაში უნდა აღინიშნოს ელექტროსადგურის დასახელება, რომლის მიერ წარმოებული ელექტროენერჯის რეალზაცია უნდა განხორციელდეს შესაბამის შემსყიდველ სუბიექტზე.

- 978** საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული, შესაბამის ქონებაზე საკუთრების უფლების შექმნის განსაკუთრებული წინაპირობების არსებობის მსგავსად (მაგ., უძრავ ნივთებზე საკუთრების შექმნა), ელექტროენერჯის სამართალი გარკვეულ სიახლეს გვთავაზობს ელექტროენერჯის (სიმძლავრის) ნასყიდობის შესახებ პირდაპირ ხელშეკრულებასა და მის თანმდევ მომსახურებასთან დაკავშირებული ხელშეკრულებების ამოქმედების უზრუნველყოფის კუთხითაც. აღნიშნული გამოიხატება იმაში, რომ პირდაპირი ხელშეკრულებების (მათში ცვლილებების ან/და დამატებების) ძალაში შესვლის წინაპირობას წარმოადგენს დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატის მიერ ამ ხელშეკრულებების რეგისტრაციის აუცილებლობა.
- 979** მოქმედი წესები იმპერატიულად განსაზღვრავს, თუ რომელ წერტილს უნდა მიენოდოს ელექტროენერჯის მწარმოებლის მიერ ხელშეკრულებით განსაზღვრული ელექტროენერჯია. პირდაპირი ხელშეკრულების ფარგლებში წარმოებული და მიწოდებული ელექტროენერჯის შესყიდვა უნდა განხორციელდეს ელექტროენერჯის მწარმოებლის კუთვნილ სალტეზე (მიღების პუნქტში). შესაბამისად, გაყიდული ელექტროენერჯის მოცულობის განსაზღვრა და მისი ანაზღაურების ოდენობის დადგენაც ხორციელდება სალტეზე მონყობილი მრიცხველის ჩვენების საფუძველზე.
- 980** შესაძლებელია ელექტროენერჯის წარმოების ლიცენზიატი (მცირე სიმძლავრის ელექტროსადგური) და ელექტროენერჯის პირდაპირი მომხმარებელი ან ელექტროენერჯის განაწილების ლიცენზიატი ერთსა და იმავე პირს წარმოადგენდეს. მაგალითად, თუ ელექტროენერჯის განაწილების ლიცენზიატი/პირდაპირი მომხმარებელი ფლობს ელექტროსადგურს (ან მცირე სიმძლავრის ელექტროსადგურს). ასეთ შემთხვევაში, ვინაიდან პირდაპირი ხელშეკრულების გაფორმება ზედმეტ ფორმალობასთან იქნებოდა დაკავშირებული, მოქმედი წესების თანახმად, პირდაპირი ხელშეკრულების

ნაცვლად დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატს სარეგისტრაციოდ წარედგინება ელექტროენერჯის (სიმძლავრის) მიღების შესახებ განაცხადი. თუმცა მოცემულ შემთხვევაშიც აუცილებელია დაკმაყოფილებული იქნეს იგივე პირობები და პროცედურები, რომლებსაც პირდაპირი ხელშეკრულებების რეგისტრაციისთვის ითხოვს მოქმედი კანონმდებლობა.

ელექტროენერჯის ნასყიდობის შესახებ პირდაპირი ხელშეკრულება ზუს- 981
ტად უნდა განსაზღვრავდეს ელექტროენერჯის მიწოდებასა და მიღებას-
თან დაკავშირებით მხარეთა ვალდებულებებს.

3.2. გადაცემა/დისპეტჩერიზაციის მომსახურების ნასყიდობაზე პირდაპირი ხელშეკრულება

ელექტროენერჯის გადაცემისა და დისპეტჩერიზაციის მომსახურების 982
ნასყიდობაზე წერილობით ფორმდება გადაცემისა და დისპეტჩერიზაციის
მომსახურებაზე პირდაპირი ხელშეკრულება. გადაცემისა და დისპეტჩერი-
ზაციის მომსახურებას შესაძლოა, აგრეთვე, ეწოდოს ელექტროენერჯის
ნასყიდობის თანმდები მომსახურება. აღნიშნული ტიპის ხელშეკრულებებში
ცვლილებების ან/და დამატებების ძალაში შესვლის წინაპირობას წარმოად-
გენს მათი დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატთან რეგისტრაცია.

დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატს სარეგისტრაციოდ უნდა წარედგინოს 983
ელექტროენერჯის ნასყიდობის პირდაპირი ხელშეკრულებისა და გადაცე-
მა/დისპეტჩერიზაციის მომსახურების პირდაპირ ხელშეკრულების (დანარ-
თებითურთ) სამი დედანი, მის (ასევე, მისი დანართების) ყველა გვერდზე
უფლებამოსილი პირების მიერ შესრულებული ხელმოწერებით.

ელექტროენერჯის ნასყიდობის ღირებულების გამოთვლის წესისგან გან- 984
სხვავებით, დისპეტჩერიზაციის მომსახურების ღირებულება უნდა ანაზ-
ღაურდეს მიწოდების პუნქტებში დაფიქსირებული (აღრიცხული) მონაცე-
მების საფუძველზე, კომისიის მიერ დადგენილი ტარიფის მიხედვით.

რაც შეეხება გადაცემის მომსახურების ღირებულების ანაზღაურებას, აქ 985
მოქმედი წესები რამდენიმე განსხვავებულ პირობას ადგენს, კერძოდ:

- შესაბამისი კვალიფიციური სანარმოს გადაცემის მომსახურების ღირე-
ბულების ანაზღაურება, ამ მომსახურებისთვის დადგენილი ტარიფების
მიხედვით, ეკისრება გადამცემი ქსელის მეშვეობით მიწოდების პუნქ-
ტებში გადაცემული ელექტროენერჯის მთლიან მოცულობაზე. აღნიშ-
ნული გადამცემი ქსელები შესაძლოა ეკუთვნოდეს ერთ ან რამდენიმე

გადაცემის ლიცენზიატს. შესაბამისად, მათ მიერ განუხლები გადაცემის მომსახურების ანაზღაურებაც უნდა განხორციელდეს ინდივიდუალურად, თითოეული სუბიექტისთვის განსაზღვრული ტარიფის ფარგლებში.

- გადაცემის მომსახურების ანაზღაურება ხორციელდება მხოლოდ ექსპორტიორის მიერ სისტემათაშორისი ტრანზიტისთვის (გადადინებისთვის) განკუთვნილი ელექტროგადამცემი ხაზით ექსპორტირებული ელექტროენერჯის მთლიან მოცულობაზე, შესაბამისი ტარიფის ფარგლებში. ამ შემთხვევაშიც მნიშვნელობა არ აქვს, თუ ვის კუთვნილებაში იმყოფება სისტემათაშორისი ტრანზიტისთვის განკუთვნილი ხაზი, ანაზღაურებას ექვემდებარება ყველა გადაცემის ლიცენზიატის მომსახურება. გამონაკლისს წარმოადგენს მხოლოდ სისტემათაშორისი ტრანზიტისთვის (გადადინებისთვის) განკუთვნილი ახალი ელექტროგადამცემი ხაზით მომსახურების ანაზღაურება.
- სისტემათაშორისი ტრანზიტისთვის (გადადინებისთვის) განკუთვნილი ახალი ელექტროგადამცემი ხაზით¹³ გადაცემის მომსახურების ღირებულებას ანაზღაურებს შესაბამისი ექსპორტიორი (ექსპორტირებული ელექტროენერჯის სრულ მოცულობაზე), რომელიც ამ ახალი ხაზის მეშვეობით საქართველოს ფარგლებს გარეთ განახორციელებს ელექტროენერჯის ექსპორტს. ამასთან, აღნიშნულ ექსპორტიორს მოუწევს გადაცემის ლიცენზიატებისთვის დადგენილი ყველა ტარიფის ფარგლებში შესაბამისი მომსახურების ღირებულების ანაზღაურება.

3.3. სახელშეკრულებო განაცხადი

986 აღსანიშნავია, რომ ელექტროენერჯის ნასყიდობის პირდაპირი ხელშეკრულებისა და მისი თანმდევი მომსახურების ნასყიდობის შესახებ ხელშეკრულებების სარეგისტრაციოდ წარდგენა არ არის საკმარისი რეგისტრაციის წარმატებით განხორციელების უზრუნველსაყოფად. საამისოდ აუცილებელია, რომ ამ ხელშეკრულებებს დაერთოს ე.წ. პირდაპირი ხელშეკრულების სავალდებულო პირობების განაცხადი (სახელშეკრულებო განაცხადი).

¹³ სისტემათაშორისი ტრანზიტისთვის (გადადინებისთვის) განკუთვნილი ელექტროგადამცემი ხაზი, რომელიც საქართველოს ტერიტორიაზე უშუალოდ უერთდება მუდმივი დენის ჩანართის მქონე ქვესადგურს და რომელიც 2012 წლის 1 იანვრის შემდეგ არის ექსპლუატაციაში შესული ან/და დაგეგმილია, რომ აშენდეს და ექსპლუატაციაში შევიდეს 2012 წლის 1 იანვრის შემდეგ. ბაზრის წესები, მუხლი 2, პუნქტი 2, ქვეპუნქტი „ყ“.

სახელმეკრულებო განაცხადი წარმოადგენს პირდაპირი ხელშეკრულების 987 განუყოფელ ნაწილს, რომლის ფორმას შეიმუშავენ და, სისტემის კომერციულ ოპერატორთან წინასწარი შეთანხმების საფუძველზე, ამტკიცებს დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიანი.

როგორც აღინიშნა, რეგისტრაციის მიზნებისთვის ხელშეკრულების წარდგენა უნდა განხორციელდეს სახელმეკრულებო განაცხადთან ერთად. განაცხადის შესაბამის ველებში უნდა მიეთითოს ხელშეკრულების იმ არსებით პირობებზე (განაცხადში მითითებულ ინფორმაციასთან ერთად), რომლებსაც მოქმედი კანონმდებლობა სავალდებულოდ მიიჩნევს. 988

ისევე, როგორც პირდაპირი ხელშეკრულება (და ასეთის არსებობის შემთხვევაში – მისი დანართები), სახელმეკრულებო განაცხადის ყველა გვერდზე უნდა დაფიქსირდეს ხელშეკრულების მხარეთა ხელმოწერები და შესაბამისი დოკუმენტი (ებ)ის თითოეული ეგზემპლარის სამი დედანი რეგისტრაციის მიზნით უნდა წარედგინოს დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატს. 989

აღსანიშნავია, რომ პირდაპირი ხელშეკრულების რეგისტრაციაზე უარის, 990 სწორედ, ერთ-ერთ მიზეზს წარმოადგენს სახელმეკრულებო განაცხადში მითითებული მონაცემებისა და პირობების სახელმეკრულებო განაცხადთან შეუსაბამობა.

3.4. პირდაპირი ხელშეკრულების სტანდარტული პირობები

საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის შესაბამის დებულებათა მსგავსად¹⁴, 991 ელექტროენერგეტიკის სამართალი ადგენს პირდაპირი ხელშეკრულებების სტანდარტული პირობების დეფინიციას. არსებული რედაქციის თანახმად, პირდაპირი ხელშეკრულების სტანდარტული პირობები წარმოადგენს წინასწარ ჩამოყალიბებულ, მრავალჯერადი გამოყენებისათვის გამიზნულ სახელმეკრულებო პირობებს (ტიპური სახელმეკრულებო ფორმულარი), რომელსაც უფლებამოსილი პირი უდგენს საბითუმო ვაჭრობაში მონაწილეებს¹⁵. იმის გათვალისწინებით, რომ ელექტროენერგიით (თანმდევი მომსახურებით) ვაჭრობა, როგორც წესი, ხორციელდება ამ ურთიერთობის მონაწილეთა უშუალო მოლაპარაკებების საფუძველზე, ბუნებრივია შეაძლოა დაისვას კითხვა, თუ როდის უნდა იქნეს გამოყენებული სტანდარტული პირობები და რა მიზანს უნდა ემსახურობდნენ ისინი.

¹⁴ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, მუხლი 342.

¹⁵ ბაზრის წესები, მუხლი 2, პუნქტი 2, ქვეპუნქტი „ც“.

3.4.1. პირდაპირი ხელშეკრულების სტანდარტულ პირობათა სახეები

- 992 პირდაპირი ხელშეკრულებ (ებ)ის სტანდარტული პირობები გამოიყენება საბალანსო ელექტროენერგიითა და გარანტირებული სიმძლავრით ვაჭრობისას, აგრეთვე გადაცემის/დისპეტჩერიზაციის მომსახურების (როგორც ელექტროენერგიის ექსპორტთან, ასევე ტრანზიტთან დაკავშირებული მომსახურების) განევისას. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ გადაცემა/დისპეტჩერიზაციის მომსახურებასთან დაკავშირებული პირდაპირი ხელშეკრულების სტანდარტული პირობები არ გამოიყენება, თუკი აღნიშნული მომსახურებით დაინტერესებულმა პირმა დაარღვია პირდაპირი ხელშეკრულებებით ნაკისრი ვალდებულებები ან მოქმედი კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნები და ამ მიზეზით გადაცემის ან/და დისპეტჩერიზაციის მომსახურების გამწვანება ლიცენზიატმა ცალმხრივად შეწყვიტა მომსახურება.
- 993 სტანდარტული პირობები, აგრეთვე, არ ვრცელდება ისეთ ურთიერთობებზე, რომლებიც უკავშირდება ელექტროენერგიის ექსპორტის ან/და ტრანზიტის განხორციელების მიზნებისთვის გასაწევ გადაცემის ან/და დისპეტჩერიზაციის მომსახურებას.

3.4.2. პირდაპირი ხელშეკრულების სტანდარტული პირობის გამოყენების მიზანი

- 994 თუ კვალიფიციურ სანარმოს არ აქვს სათანადო წესით გაფორმებული (რეგისტრირებული) ელექტროენერგიის (თანმდევი მომსახურების) ყიდვა/გაყიდვაზე ხელშეკრულება, მაშინ ფაქტობრივად მოხმარებულ ელექტროენერგიასთან ან/და განეულ თანმდევ მომსახურებასთან დაკავშირებული ურთიერთობები რეგულირდება ხელშეკრულების სტანდარტული პირობებით.

სტანდარტულ პირობებს ელექტროენერგიის გამყიდველი ან/და თანმდევი მომსახურების გამწვანე პირი საჯაროდ აქვეყნებს თავის ოფიციალურ ვებგვერდზე. კანონმდებლობით პირდაპირ განსაზღვრულ შემთხვევებში (მაგ., საბალანსო ელექტროენერგიით ან გარანტირებული სიმძლავრით ვაჭრობისას) პირდაპირი ხელშეკრულება (მისი ცვლილება და დამატება) მის ამოქმედებამდე 2 სამუშაო დღით ადრე, წერილობითი ფორმით, ეცნობებათ საბითუმო ვაჭრობაში მონაწილე პირებს ან საჯაროდ გამოქვეყნდება შესაბამისი უფლებამოსილი პირის ოფიციალურ ვებგვერდზე.

ელექტროენერგეტიკის სამართალი განსაზღვრავს საკითხებს, რომლებსაც იმპერატიულად უნდა ითვალისწინებდეს საბალანსო ელექტროენერგითა და გარანტირებული სიმძლავრით ვაჭრობასთან დაკავშირებული პირდაპირი ხელშეკრულების სტანდარტული პირობები. კერძოდ, სტანდარტული პირობები უნდა მოიცავდეს: საბალანსო ელექტროენერგის/გარანტირებული სიმძლავრის ყიდვა/გაყიდვის პირობებს, საბალანსო ელექტროენერგის/გარანტირებული სიმძლავრის ღირებულების ანაზღაურების პირობებს (გარანტირებული სიმძლავრის შემთხვევაში აგრეთვე – ვადებს) და ამ ღირებულების ანაზღაურების უზრუნველყოფის საშუალებებს (მათ შორის, გონივრული ოდენობით პირგასამტეხლოსაც), აგრეთვე საბალანსო ელექტროენერგის/გარანტირებული სიმძლავრით ვაჭრობასთან დაკავშირებულ სხვა პირობებს.

3.4.3. პირდაპირი ხელშეკრულების სტანდარტული პირობების ამოქმედების წინაპირობები

სტანდარტული პირობებით ყველა პირდაპირი ხელშეკრულება (მათი ცვლილება ან დამატება) წინასწარ მტკიცდება კომისიის მიერ და არაუგვიანეს 5 სამუშაო დღისა კომისიის შესაბამის აქტთან ერთად უფლებამოსილი პირის მიერ სარეგისტრაციოდ წარედგინება დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატს. პირდაპირი ხელშეკრულების სტანდარტული პირობების (მათი ცვლილებების ან დამატებების) ამოქმედების აუცილებელი წინაპირობაა დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატის მიერ ამ სტანდარტული პირობების რეგისტრაცია.

დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატი ვალდებულია, უარი განაცხადოს პირდაპირი ხელშეკრულების სტანდარტული პირობების (მათი ცვლილებების ან დამატებების) რეგისტრაციაზე, თუკი კომისია, ამა თუ იმ მიზეზის გამო, არ დაამტკიცებს სტანდარტულ პირობებს.

3.5. საბალანსო ელექტროენერგია

საბალანსო ელექტროენერგია წარმოადგენს ელექტროენერგის იმ სახეობას, რომლის მეშვეობითაც ხორციელდება საბითუმო ვაჭრობაში მონაწილე პირთა მოთხოვნების დაბალანსება.

3.5.1. საბალანსო ელექტროენერგის მნიშვნელობა

საბითუმო ვაჭრობაში მონაწილე ელექტროენერგის მწარმოებელი და ამ ელექტროენერგის მომხმარებელი ელექტროენერგის (სიმძლავრის) ნასყი-

დობის პირდაპირ ხელშეკრულებაში ერთობლივად ადგენენ ელექტროენერჯის იმ მოცულობას, რომლის მიწოდების ვალდებულებასაც გამყიდველი კისრულობს მყიდველის წინაშე. ბუნებრივია, შესაძლოა წარმოიშვას გარემოება, რომელიც გამყიდველს ხელს შეუშლის პირდაპირი ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ელექტროენერჯის სრულად ან ნაწილობრივ მიწოდებას, თუმცა მყიდველი ამ კონკრეტულ საანგარიშო პერიოდში ფაქტობრივად მოიხმარს ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ელექტროენერჯის სრულ მოცულობას. საპირისპიროდ, მყიდველმა შესაძლოა არ მოიხმაროს იმ ოდენობის ელექტროენერჯია, რომელიც მხარეებმა პირდაპირ ხელშეკრულებაში გაითვალისწინეს, რომელიც გამყიდველმა რეალურად აწარმოა. მოცემულ ვითარებაში უნდა დადგინდეს:

- ვინ გვევლინება მყიდველის მიერ მოხმარებული ელექტროენერჯის მიმწოდებლად, რომელიც, გარკვეულ გარემოებათა გამო, მწარმოებლის მიერ ვერ იქნა გამომუშავებული;
- ვინ გვევლინება წარმოებული ელექტროენერჯის იმ ოდენობის მიმღებლად, რა მოცულობის ელექტროენერჯიაც მყიდველის მიერ ფაქტობრივად არ იქნა მოხმარებული.

1000 როგორც ზემოთ აღინიშნა, საბალანსო ელექტროენერჯითა და გარანტირებული სიმძლავრით ვაჭრობა ხორციელდება ბაზრის ოპერატორის მეშვეობით. მოქმედი წესების თანახმად, იმ შემთხვევაში, თუ გამყიდველი გამოიმუშავებს პირდაპირი ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ რაოდენობაზე ნაკლებ ელექტროენერჯიას, ხოლო მყიდველი მოიხმარს ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ მოცულობას, მყიდველი ავტომატურად ითვლება მიერთებულად ბაზრის ოპერატორის მიერ დისპეტჩინგის ლიცენზიატთან რეგისტრირებული პირდაპირი ხელშეკრულების სტანდარტულ პირობებთან და ჩაითვლება ბაზრის ოპერატორისგან საბალანსო ელექტროენერჯის (მწარმოებლის მიერ გამოიმუშავებულ ელექტროენერჯიასა და პირდაპირი ხელშეკრულებით განსაზღვრულ მოცულობას შორის სხვაობის) შემძენად. ანალოგიურად, თუ გამყიდველი გამოიმუშავებს ელექტროენერჯის შეთანხმებულ მოცულობას, მაგრამ მყიდველი სრულად ან ნაწილობრივ მას ვერ მოიხმარს, კანონმდებლობის თანახმად, პირდაპირი ხელშეკრულების სტანდარტული პირობების საფუძველზე ბაზრის ოპერატორი გვევლინება ამ (საბალანსო) ელექტროენერჯის (მწარმოებლის მიერ გამოიმუშავებულ ელექტროენერჯიასა და პირდაპირი ხელშეკრულებით განსაზღვრულ მოცულობას შორის სხვაობის) შემძენ სუბიექტად.

გარდა კანონმდებლობით განსაზღვრული გამონაკლისებისა, საბალანსო 1001 ელექტროენერჯის შესახებ შესაბამისი დებულებები ვრცელდება იმპორტირებულ ელექტროენერჯიაზეც.

3.5.2. საბალანსო ელექტროენერჯის შემსყიდველები

ძირითადად საბალანსო ელექტროენერჯის შემსყიდველებს წარმოადგენენ 1002 განაწილების ლიცენზიატები, პირდაპირი მომხმარებლები და ექსპორტიორები, თუმცა საბალანსო ელექტროენერჯის შემსყიდველად შესაძლოა მოგვევლინოს ელექტროენერჯის მწარმოებელი სუბიექტიც (წარმოების ლიცენზიატი ან მცირე სიმძლავრის ელექტროსადგური) როგორც პირდაპირი მომხმარებელი, მაგალითად, როდესაც ელექტროენერჯის მწარმოებელი შეისყიდის საბალანსო ელექტროენერჯიას საერთო სასადგურო დანახარჯის უზრუნველყოფის მიზნით, რაც გულისხმობს წარმოების საშუალებების გაჩერების პერიოდში (მაგ., სარემონტო სამუშაოების დროს) სადგურის მუშაობისთვის აუცილებელი ელექტროენერჯით მომარაგების უზრუნველყოფას (ელექტროსადგურის საკუთარი მოხმარება). ელექტროენერჯის მწარმოებელი სუბიექტი, აგრეთვე, უფლებამოსილია საერთო სასადგურო დანახარჯის უზრუნველსაყოფად პირდაპირი ხელშეკრულების საფუძველზე შეისყიდოს ელექტროენერჯია სხვა კვალიფიციური სანარმოსგან.

3.6. პირდაპირი ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულების დაცვის ნორმატიული მექანიზმები

ისეთ შემთხვევებში, როდესაც ელექტროენერჯის ნასყიდობის, ასევე, გა- 1003 დაცემის/დისპეტჩერიზაციის ან გატარების მომსახურებაზე პირდაპირი ხელშეკრულებით დადგენილი ანგარიშსწორების პირობების მიუხედავად კვალიფიციური სანარმო საანგარიშო თვის დასრულებიდან 5 დღეზე მეტი ვადით გადააცილებს მოხმარებული ელექტროენერჯის ან განეული მომსახურების ღირებულების ანაზღაურებას, ელექტროენერჯის გამყიდველი ან გადაცემის/გატარების ან დისპეტჩერიზაციის მომსახურების გამწვევი პირი უფლებამოსილია, მომდევნო საანგარიშო პერიოდში, მისანოდებელი ელექტროენერჯის/გასანევი მომსახურების ღირებულების ანაზღაურების უზრუნველყოფის მიზნით, მოითხოვოს საბანკო გარანტიის წარმოდგენა. აღნიშნული მოთხოვნის დაუკმაყოფილებლობის შემთხვევაში:

- ბაზრის ოპერატორს ენიჭება უფლება, კვალიფიციურ სანარმოს შეუწყვიტოს საბითუმო ვაჭრობაში მონაწილეობის უფლებამოსილება (გაუუქმოს მინიჭებული სტატუსი);
- ელექტროენერჯის გამყიდველებსა და გადაცემის/განაწილების ან დისპეტჩერიზაციის მომსახურების გამწვანებულ სუბიექტებს უჩნდებათ უფლება, დადგენილი წესით უარი განაცხადონ მომდევნო საანგარიშო პერიოდში ელექტროენერჯის მიწოდებაზე/მომსახურების განევაზე.

1004 გარდა ზემოაღნიშნულისა, თუ შესაბამისი კვალიფიციური სანარმო სანგარიშო პერიოდის დამთავრებიდან 27 დღის განმავლობაში არ აანაზღაურებს ელექტროენერჯის/განეული მომსახურების ღირებულებას, ან არ წარმოადგენს მოთხოვნილ საბანკო გარანტიას, ელექტროენერჯის მიწოდებელს/მომსახურების გამწვანებულ პირს აქვს უფლება მიმართოს დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატს თხოვნით, გააუქმოს ზემოაღნიშნულ პირთან გაფორმებული პირდაპირი ხელშეკრულების რეგისტრაცია.

1005 კვალიფიციური სანარმო, რომელმაც უგულებელყო პირდაპირი ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ელექტროენერჯის/მომსახურების ღირებულების დროულად ანაზღაურების პირობა, ვალდებულია, საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნათა შესაბამისად, აანაზღაუროს მის მიერ შესაბამისი ღირებულების გადახდის დაყოვნებით გამოწვეული ზიანი.

3.7. ელექტროენერჯის იმპორტი და ექსპორტი

1006 საქართველოდან (საქართველოში) ელექტროენერჯის ექსპორტი (იმპორტი) ხორციელდება, როგორც პარალელურ რეჟიმში მუშაობის ხელშეკრულების და ელექტროენერჯის იმპორტ/ექსპორტის ხელშეკრულებების (მათ შორის პირდაპირი ხელშეკრულების) საფუძველზე, ასევე, ენერგოსისტემაში შექმნილი ავარიული სიტუაციების შემთხვევებში¹⁶. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ გარდა ავარიული სიტუაციის მოქმედების პერიოდისა, ელექტროენერჯის ექსპორტი/იმპორტი შესაძლოა განხორციელდეს, მხოლოდ ელექტროენერჯის (სიმძლავრის) ბალანსით დადგენილი მოცულობის ფარგლებში და ამავე დოკუმენტით გასაზღვრულ პერიოდში.

1007 ელექტროენერჯის ექსპორტი ან/და იმპორტი შესაძლოა განხორციელოს პირმა, რომელსაც მოპოვებული აქვს ელექტროენერჯის საბითუმო ვაჭრობაში მონაწილე კვალიფიციურ სანარმოს – ექსპორტიორის ან იმპორტიორის

¹⁶ ბაზრის წესები, მუხლი 14².

სტატუსი. როგორც უკვე აღინიშნა, მოქმედი წესებით განსაზღვრული სათანადო წინაპირობების არსებობისას კვალიფიციური სანარმოს სტატუსს ანიჭებს ბაზრის ოპერატორი. ამასთან, თუ ექსპორტიორი/იმპორტიორი ზედიზედ 12თვის განმავლობაში არ მიიღებს საბითუმო ვაჭრობაში მონაწილეობას, ბაზრის ოპერატორი, კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესით, აუქმებს ექსპორტიორის/იმპორტიორის, როგორც საბითუმო ვაჭრობაში მონაწილე სუბიექტის, რეგისტრაციას.

3.7.1. პარალელურ რეჟიმში მუშაობის ხელშეკრულება

დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატსა და შესაბამისი მეზობელი ქვეყნის ენერგოსისტემების ტექნიკურ ოპერატორს შორის ფორმდება ე.წ. ურთიერთდაკავშირების ან/და პარალელურ რეჟიმში მუშაობის შესახებ ხელშეკრულება. 1008

პარალელურ რეჟიმში მუშაობის შესახებ ხელშეკრულების მიზანია საქართველოსა და შესაბამისი მეზობელი ქვეყნის ენერგოსისტემების მდგრადობისა და სტაბილურობის უზრუნველყოფა, რაც გულისხმობს საქართველოსა და მეზობელი ქვეყნის ელექტრულ სისტემებში არსებული ელექტროენერჯის თავისუფალი გადაადინების (გაცვლის) საფუძველზე შესაბამის მომხმარებელთა მოთხოვნების დაკმაყოფილებას. მაგალითად, იმ შემთხვევაში, თუ საქართველოს შიდა რესურსებით ვერ ხერხდება შესაბამისი კვალიფიციური სანარმოების საჭიროებისთვის სათანადო რაოდენობით ელექტროენერჯის წარმოება, ელექტროენერჯის აღნიშნული დეფიციტი აღმოიფხვრება პარალელურ რეჟიმში საქართველოში შემოდინებული ელექტროენერჯის ხარჯზე. 1009

ელექტროენერჯის ექსპორტისა და იმპორტის ხელშეკრულებებისგან განსხვავებით, პარალელურ რეჟიმში მუშაობის ხელშეკრულება ატარებს მხოლოდ მბაბალანსებელ ფუნქციას და მის საფუძველზე განხორციელებული ოპერაცია არ ექცევა ეკონომიკური საქმიანობის არეალში. 1010

როგორც პარალელურ რეჟიმში ჩართვა, ასევე, ამ ხელშეკრულების გაუქმება შესაძლოა განხორციელდეს მხოლოდ დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატსა და ბაზრის ოპერატორის ურთიერთანამშრომლობისა და ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე. ამდენად, ხელშეკრულების გაფორმებამდე დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატი ვალდებულია, ბაზრის ოპერატორს წინასწარ შეუთანხმოს ხელშეკრულების პირობები¹⁷. აღსანიშნავია, რომ საქართველოში შემოდინებული და საქართველოდან გასული ელექტრო- 1011

¹⁷ ბაზრის წესები, მუხლი 29¹.

ენერჯის ტექნიკური მართვა ხორციელდება სწორედ დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატის მიერ, ხოლო მოქმედი კანონმდებლობა ბაზრის ოპერატორს აკისრებს სათანადო ანგარიშწორების მიზნებისთვის დისპეტჩერიზაციის ლიზენზიატის მიერ დამუშავებული ინფორმაციის საბოლოო ანალიზის ფუნქციას.

3.7.2. ელექტროენერჯის ექსპორტის (იმპორტის)

განხორციელების მიზნით დადებული ხელშეკრულებები

- 1012 გაურკვეველობის თავიდან აცილების მიზნით აუცილებელია, განიმარტოს, თუ რა განსხვავებაა ელექტროენერჯის იმპორტსა ან/და ექსპორტზე პირდაპირ ხელშეკრულებასა და ელექტროენერჯის იმპორტსა ან/და ექსპორტზე ხელშეკრულებას შორის. იმის გათვალისწინებით, რომ აღნიშნული ხელშეკრულებები განსხვავებულ ურთიერთობებს აწესრიგებს, მნიშვნელოვანია, განხილული იქნეს თითოეული მათგანი.

3.7.2.1. ელექტროენერჯის ექსპორტის (იმპორტის) პირდაპირი ხელშეკრულება

- 1013 პირი, რომელიც განიზრახავს საქართველოდან ელექტროენერჯის ექსპორტს, საჭიროა, თავად ფლობდეს ელექტროენერჯის წარმოების საშუალებას, ან სათანადო სუბიექტთან (ელექტროენერჯის მწარმოებელთან) შევიდეს სახელშეკრულებო ურთიერთობაში, რის საფუძველზეც ის მოიპოვებს ელექტროენერჯის შესაბამის საექსპორტო რესურსს (საექსპორტოდ განკუთვნილ ელექტროენერჯიას).
- 1014 საექსპორტოდ განკუთვნილი ელექტროენერჯის შესყიდვისას მხარეები ხელშეკრულებაში საგანგებოდ მიუთითებენ ელექტროენერჯის ზემოაღნიშნულ სტატუსზე. ამასთან, პირდაპირ ხელშეკრულებაში აუცილებლად უნდა აღინიშნოს, თუ საექსპორტოდ განკუთვნილი რა რაოდენობის ელექტროენერჯია უნდა იქნეს გამყიდველის მიერ მყიდველისთვის მიწოდებული, აგრეთვე მისაწოდებელი ელექტროენერჯის ფასი, ხარისხობრივი მაჩვენებლები და მიწოდების ვადა, პირობები.
- 1015 პირდაპირი ხელშეკრულება ხსენებული პირობებით, ამოქმედების მიზნით, სარეგისტრაციოდ აუცილებლად წარედგინება დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატს. აღსანიშნავია, რომ დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატი ვალდებულია, უარი განაცხადოს წარმოდგენილი ხელშეკრულების რეგისტრაციაზე, თუ ხელშეკრულება არ შეიცავს დათქმას იმის თაობაზე, რომ საექსპორტოდ

განკუთვნილი ელექტროენერჯის შემძენი უპირობოდ ანაზღაურებს ელექტროენერჯის ღირებულებას იმ შემთხვევებშიც, თუ მწარმოებელი ვერ გამოიმუშავებს ხელშეკრულებით განსაზღვრული ელექტროენერჯის სრულ რაოდენობას. მყიდველი თავისუფლდება ანაზღაურების ვალდებულებისგან, თუ გამოიმუშავება ვერ განხორციელდა თავად ამ ელექტროენერჯის მწარმოებლის, დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატის ან გადაცემის ლიცენზიატის ბრალით, აგრეთვე სხვა ფორსმაჟორულ გარემოებათა გამო. საყურადღებოა, რომ აღნიშნული პირობა არ ვრცელდება ბაზრის ოპერატორის მიერ საექსპორტოდ განკუთვნილი ელექტროენერჯის შეძენაზე დადებულ პირდაპირ ხელშეკრულებებზე.

იმ შემთხვევაში, როდესაც ელექტროენერჯის ექსპორტი ხორციელდება 1016 საკუთრივ ელექტროენერჯის მწარმოებლის მიერ, ბუნებრივია, ჩნდება კითხვა, სავალდებულოა, თუ არა ზემოხსენებული პირდაპირი ხელშეკრულების გაფორმება, მიუხედავად იმისა, რომ არ არსებობს ელექტროენერჯის შემძენი სხვა კონტრაპენტი. კერძოდ, თუ ელექტროენერჯის მწარმოებელი გადაწყვეტს, თავად განახორციელოს ელექტროენერჯის ექსპორტი, უნდა გააფორმოს თუ არა მან საკუთარ თავთან საექსპორტოდ განკუთვნილი ელექტროენერჯის ყიდვა-გაყიდვაზე პირდაპირი ხელშეკრულება?. მოცემულ ვითარებაში ელექტროენერჯეტიკის სამართალი ადგენს ზოგადი პრინციპებისაგან განსხვავებულ წესს. განხილულ შემთხვევაში, ექსპორტის მსურველი ელექტროენერჯის მწარმოებელი ვალდებულია, დადოს საკუთარ თავთან ზემოაღნიშნული გარიგება, თუმცა მოქმედი წესების თანახმად, პირდაპირი ხელშეკრულების ნაცვლად დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატს სარეგისტრაციოდ უნდა წარედგინოს ელექტროენერჯის (სიმძლავრის) მიღების შესახებ განაცხადი, რომელიც ცვლის პირდაპირ ხელშეკრულებას.

საქართველოში ელექტროენერჯის იმპორტის შემთხვევებზეც ვრცელდება 1017 ზემოაღნიშნული პირობები, იმ განსხვავებით, რომ საიმპორტო ელექტროენერჯის უშუალო მომხმარებელი (ელექტროენერჯის საკუთარი მოხმარების ან გადაყიდვის მიზნით იმპორტის შემთხვევაში) თავდაპირველად გვევლინება როგორც იმპორტირებული ელექტროენერჯის პირველადი მიმღები (იმპორტიორი), ხოლო შემდეგ საკუთრივ ამ ელექტროენერჯის, პირდაპირი ხელშეკრულების საფუძველზე, მიმღები კვალიფიციური საწარმო (პირდაპირი მომხმარებელი, გამანაწილებელი ან ექსპორტიორი).

3.7.2.2. ელექტროენერჯის ექსპორტის (იმპორტის)

ხელშეკრულება

- 1018** ელექტროენერჯის ექსპორტზე (იმპორტზე) გაფორმებული პირდაპირი ხელშეკრულებისაგან განსხვავებით, ელექტროენერჯის ექსპორტზე (იმპორტზე) ხელშეკრულება იდება უცხო ქვეყანაში მოქმედ მენარმე სუბიექტთან, ამავე ქვეყანაში წარმოებული ელექტროენერჯის საქართველოში შემოტანის ან საქართველოში წარმოებული ელექტროენერჯის საქართველოს ფარგლებს გარეთ გატანის, ასევე, გაცვლის მიზნით.
- 1019** თეორიულად შესაძლებელია, რომ ელექტროენერჯის ექსპორტზე (იმპორტზე) ხელშეკრულება დაიდოს საქართველოში რეგისტრირებულ მენარმე სუბიექტებს შორის, თუმცა ამის აუცილებელი წინაპირობაა, რომ საქართველოში რეგისტრირებულ საწარმოებს გააჩნდეთ უცხო ქვეყნიდან საქართველოს ტერიტორიაზე ელექტროენერჯის შემოტანის, ან საქართველოდან უცხო ქვეყანაში ელექტროენერჯის გატანის სათანადო უფლებამოსილება.
- 1020** ელექტროენერჯის იმპორტის/ექსპორტის ხელშეკრულება, აგრეთვე ექვემდებარება დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატთან რეგისტრაციას და კანონმდებლობით განსაზღვრული დამატებითი მოთხოვნებისა და პროცედურების გარდა საჭიროებს იმავე მოთხოვნებისა და შესაბამისი პროცედურების დაცვას, რაც სავალდებულოა პირდაპირი ხელშეკრულებების რეგისტრაციისთვის.

3.7.3. ავარიულ სიტუაციაში ელექტროენერჯის

იმპორტ/ექსპორტი

- 1021** ელექტროენერჯეტიკული სისტემის სტაბილურობის შენარჩუნების მიზნით, ავარიულ სიტუაციებში ექსპორტისა და იმპორტის ხელშეკრულების დადებაზე უფლებამოსილია მხოლოდ ბაზრის ოპერატორი, ხოლო ამ ხელშეკრულებას ექსპორტ/იმპორტის სხვა ხელშეკრულებებთან შედარებით ენიჭება უპირატესობა. თუმცა მოქმედი წესების ეს დანაწესი არ გამოორიცხავს ავარიულ სიტუაციებში, უკვე რეგისტრირებული ხელშეკრულებების საფუძველზე, შესაბამისი ექსპორტის/იმპორტის განხორციელების შესაძლებლობას, თუ აღნიშნული ხელშეკრულების საფუძველზე შესაძლებელი იქნება აღმოიფხვრას ავარიული სიტუაცია.
- 1022** თუ კონკრეტული ავარიული ვითარების დროს არ არსებობს მისი აღმოფხვრის უზრუნველსაყოფად გაფორმებული შესაბამისი იმპორტის ხელშეკრუ-

ლება, მაშინ დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატი უფლებამოსილია, იმპორტის ხელშეკრულების გარეშე, თვითონ უზრუნველყოს ელექტროენერჯის საქართველოს ტერიტორიაზე შემოტანა.

3.7.4. სპეციალური აუქციონი

მოქმედი წესები განსხვავებულ პირობებს ადგენს სისტემათაშორისი ტრანზიტისთვის (გადადინებისთვის) განკუთვნილი ახალი ელექტროგადამცემი ხაზის მეშვეობით ელექტროენერჯის ექსპორტის განხორციელებისთვის. არსებული რედაქციით, შესაბამისი კვალიფიციური საწარმო, რომელიც მოისურვებს ელექტროენერჯის ექსპორტს ხაზის შესაბამისი ოდენობის გამტარუნარიანობის მოპოვების მიზნით, სათანადო განაცხადით მიმართავს დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატს. 1023

მოქმედი წესები განსაზღვრავს ახალი ხაზის გამტარუნარიანობის მოპოვების კანდიდატთა კატეგორიებს, მაგალითად: ახალი ხაზის მეშვეობით ელექტროენერჯის ექსპორტის განხორციელების უპირატესი უფლების მინიჭება ავარიულ სიტუაციებში ელექტროენერჯის ექსპორტისთვის ან სხვა ელექტროსადგურებისგან განსხვავებით, უპირატესობის მინიჭება საქართველოში 2010 წლის შემდეგ აშენებული, განახლებადი ენერჯის წყაროზე მომუშავე ელექტროსადგურების მიერ წარმოებული ელექტროენერჯისთვის და ა.შ. 1024

იმ შემთხვევაში, თუ შესაბამისი პრიორიტეტული ჯგუფით გათვალისწინებული პირთა მოთხოვნები აღემატება ახალი ხაზის დაშვებულ გამტარუნარიანობის კოტას (ხელმისაწვდომ მოცულობას), გამტარუნარიანობის შესაბამისი მოცულობის განაწილება ხორციელდება სპეციალური აუქციონის მეშვეობით. ახალი ხაზის გამტარუნარიანობის მოცულობის განაწილება/გადანაწილებისთვის სპეციალური აუქციონის ჩატარების წესები მტკიცდება დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატის მიერ სამინისტროსთან წინასწარი შეთანხმების საფუძველზე. 1025

3.8. გარანტირებული სიმძლავრე

მოქმედი წესების მიხედვით, გარანტირებული სიმძლავრით ვაჭრობა დასაშვებია მხოლოდ კვალიფიციურ საწარმოებს შორის და მისი მიზანია ელექტროენერჯეტიკულ სისტემაში ელექტროენერჯით სწრაფი მომარაგების უზრუნველყოფა. გარანტირებული სიმძლავრის წყაროებს საქართველოში წარმოადგენს ბუნებრივ აირზე მომუშავე ის სადგურები, რომლებსაც: 1026

- ტექნიკური პარამეტრებიდან გამომდინარე, გაჩერებული მდგომარეობიდან ელექტროენერგეტიკულ სისტემასთან სინქრონიზაციის უნარი გააჩნია არაუმეტეს 25 წუთისა და მოთხოვნილი სიმძლავრის აღება – არაუმეტეს მომდევნო 35 წუთისა;
- ტექნიკური პარამეტრებიდან გამომდინარე, გაჩერებული მდგომარეობიდან ელექტროენერგეტიკულ სისტემასთან სინქრონიზაციის უნარი გააჩნია არაუმეტეს 24 საათისა და მოთხოვნილი სიმძლავრის აღება – არაუმეტეს მომდევნო 12 საათისა.

1027 გარანტირებული სიმძლავრე იმყოფება დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატის განკარგულებაში. ამასთან, აღნიშნული სიმძლავრით ვაჭრობა ხორციელდება მხოლოდ ბაზრის ოპერატორის მეშვეობით.

1028 ნიშანდობლივია, რომ გარანტირებული სიმძლავრის წყაროების განსაზღვრის უფლებამოსილება ენიჭება საქართველოს მთავრობას, რომელიც აღნიშნული სადგურების ნუსხას ამტკიცებს „საქართველოს ელექტროენერგეტიკულ სისტემაში გარანტირებული სიმძლავრისა და გარანტირებული სიმძლავრის წყაროების განსაზღვრის შესახებ“ დადგენილების საფუძველზე.

4. ელექტროენერჯის (სიმძლავრის) ბალანსები

1029 როგორც უკვე აღინიშნა, საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრო ყოველწლიურად ამტკიცებს ელექტროენერჯის (სიმძლავრის) ბალანსს. ელექტროენერჯის ბალანსის შემუშავებისა და სამინისტროში დასამტკიცებლად წარდგენის მოვალეობა ეკისრება დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატს. აღნიშნული დოკუმენტი განსაზღვრავს ელექტროენერჯის მიწოდებისა და მოხმარების მაჩვენებლებს. შესაბამისად, ელექტროენერჯით ვაჭრობასთან, მათ შორის, ელექტროენერჯის იმპორტთან და/ან ექსპორტთან დაკავშირებული ყველა სახის ტრანზაქცია უპირობოდ ექვემდებარება ელექტროენერჯის ბალანსში ასახვასა და კონტროლს. ბალანსის დაცვაზე კონტროლს ახორციელებს თავად დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატი.

1030 ელექტროენერჯის ბალანსი წარმოადგენს საპროგნოზო დოკუმენტს, რომელიც ემყარება კვალიფიციური სანარმოების მიერ წარდგენილ ინფორმაციას მომდევნო საანგარიშო წლისათვის ელექტროენერჯის მიწოდებამოთხოვნის თაობაზე. დისპეტჩერიზაციის ლიცენზიატი ამუშავებს კვალიფიციური სანარმოების მიერ წარმოდგენილ ინფორმაციას, ახდენს მათ წინა წლის ფაქტობრივ ბალანსთან შედარებას (ანალიზს) და, აღნიშნულის

საფუძველზე, მომდევნო წლის საპროგნოზო ბალანსს უგზავნის დასამტკიცებლად სამინისტროს.

სამინისტრო წარმოდგენილ ბალანსს ამტკიცებს არაუგვიანეს ყოველი წლის 1-ელი დეკემბრისა, რაც მოიცავს საბალანსო წელს, კერძოდ, მომდევნო წლის 1-ლი იანვრიდან 31 დეკემბრის ჩათვლით პერიოდს. 1031

5. ელექტროენერგეტიკის სექტორში განხორციელებული ზოგიერთი მნიშვნელოვანი პროექტის შესახებ

5.1. ელექტროენერჯის გადამცემი ახალი ხაზის მშენებლობა

2013 წელს წარმატებით დასრულდა შავი ზღვის ელექტროგადამცემი ქსელის (BSTN-ის) პროექტი, რომლის განხორციელებასაც მხარს უჭერდნენ საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციები [მათ შორის, ევროპული კომისიის სამეზობლო საინვესტიციო ფონდი (EC NIF), ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (EBRD), ევროპის საინვესტიციო ბანკი (EIB) და გერმანიის რეკონსტრუქციის ბანკი (KFW)]. 1032

პროექტის თანადაფინანსება უზრუნველყო სააქციო საზოგადოება „საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემა“. პროექტის განხორციელების შედეგად საქართველოსა და თურქეთის ელექტროსისტემები ერთმანეთს დაუკავშირდა სისტემათაშორისი გადადინებისთვის განკუთვნილი ახალი ელექტროგადამცემი ხაზით, რაც თურქეთში 700 მვტ სიმძლავრის გატანის შესაძლებლობას ქმნის. გადამცემი ინფრასტრუქტურის მეშვეობით საქართველოს შესაძლებლობა ექნება განახორციელოს ელექტროენერჯის ექსპორტი ან ტრანზიტი თურქეთში, ასევე, თურქეთის გავლით აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპისა და აზიის სხვა ქვეყნების ბაზრებზე¹⁸. 1033

5.2. პროექტი – სუფთა განვითარების მექანიზმი

„სუფთა განვითარების მექანიზმი“ ეყრდნობა კლიმატის ცვლილების ჩარჩო კონვენციის ხელისმომწერ მხარეთა მიერ აღიარებულ საერთო, მაგრამ დიფერენცირებული პასუხისმგებლობების პრინციპს. დღეის მდგომარეობით საქართველოს ჰიდროენერგეტიკულ სექტორში „სუფთა განვითარების მექანიზმის“ გარკვეულ პროექტებზე მიმდინარეობს ვალიდაციის პროცესი. 1034

¹⁸ სააქციო საზოგადოება „საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემა“, 2013 წლის ანგარიში. გვ. 54.

- 1035 „სუფთა განვითარების მექანიზმის“ პროექტებიდან გამოსაყოფია შედარებით დიდი და თავისი ხასიათით საკმაოდ მნიშვნელოვანი პროექტი, რომელიც ხორციელდება სახელმწიფოს 100%-ანი წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული კომპანიის – შპს „ენგურჰესის“ მიერ.
- 1036 აღნიშნული პროექტის განხილვის უპირატესობა მდგომარეობს არა მხოლოდ სათბურის გაზის ემისიების მოსალოდნელი შემცირების მასშტაბში, არამედ იმაშიც, რომ საქართველოს ჰიდროენერგეტიკულ სექტორში, „სუფთა განვითარების მექანიზმის“ პროექტის ფარგლებში პირველად გაფორმდა „ემისიის შემცირებების ნასყიდობის ხელშეკრულება“ (ERPA).
- 1037 „ემისიის შემცირებების ნასყიდობის ხელშეკრულების“ გაფორმებას წინ უძღოდა საკმაოდ ხანგრძლივი მოლაპარაკებები. როგორც უკვე აღინიშნა, ვინაიდან შპს „ენგურჰესი“ წარმოადგენს სახელმწიფოს 100%-ანი წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებულ კომპანიას, შესაბამისი კომპეტენტური უწყებების დასკვნების საფუძველზე, ზემოაღნიშნული ხელშეკრულების გაფორმების საკითხი თავდაპირველად განხილულ იქნა „წყალმომარაგებისა და ენერგეტიკის საკითხთა სახელმწიფო კომისიის“ 2009 წლის 3 აპრილის სხდომაზე და, სათანადო შენიშვნების გათვალისწინებით, „ხელშეკრულების“ პროექტი საქართველოს მთავრობისთვის იქნა მიწოდებული 2009 წლის 24 ივლისის სხდომაზე განსახილველად.

III. ბუნებრივი გაზის სამართალი¹⁹

1. გაზის სამართლის მოწესრიგების სფერო

- 1038 ბუნებრივ გაზთან დაკავშირებული საკითხების სამართლებრივი რეგულირება ხორციელდება როგორც „ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ“ და „ნავთობისა და გაზის შესახებ“ საქართველოს კანონებით, აგრეთვე აღნიშნული კანონების საფუძველზე გამოცემული ნორმატიული აქტებით.
- 1039 „ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ“ საქართველოს კანონი აწესრიგებს ბუნებრივი გაზის მიწოდების, იმპორტის, ექსპორტის, ტრანსპორტირების, განაწილებისა და მოხმარების სფეროებში ინდივიდუალური მენარმეების, ფიზიკური თუ იურიდიული პირების საქმიანობას. რაც შეეხება „ნავთობისა და გაზის შესახებ“ საქართველოს კანონის რეგულირების სფეროს, აღნიშნულს განეკუთვნება გაზის ძებნა-ძიებასთან, მოპოვების სა-

¹⁹ სახელმძღვანელოს ფორმატიდან გამომდინარე წარმოგიდგენთ შემოკლებულ ვერსიას.

მუშაობებსა და მასთან კავშირში მყოფ ოპერაციებთან (შეგროვებასთან, მომზადებასთან, გაზომვასა და შენახვასთან), აგრეთვე, გაზის დამუშავებასთან ან/და ტრანსპორტირების საქმიანობასთან დაკავშირებული საკითხები.

სახელმძღვანელოს ამ ქვეთავში ყურადღება ძირითადად დაეთმობა ბუნებრივ გაზთან დაკავშირებულ კომერციულ-სამართლებრივი ასპექტების მიმოხილვას. **1040**

2. გაზის სექტორის საკვანძო სუბიექტები

ისევე როგორც ელექტროენერგეტიკულ სექტორში, გაზის სექტორის გამართული ფუნქციონირების უზრუნველყოფის მიზნით, მოქმედი კანონმდებლობა განსაზღვრავს პირთა წრეს, ვისთვისაც შესაბამისი ფუნქციების მინიჭებისა და ამ ფუნქციების აღსრულების მემვეობით ხორციელდება აღნიშნული დარგის სათანადო მართვა და კონტროლი. **1041**

გაზის სექტორში მოქმედ საკვანძო სუბიექტებს წარმოადგენს: **1042**

- საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრო;
- საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია;
- ბუნებრივი გაზის ტრანსპორტირების ლიცენზიატი;
- ბუნებრივი გაზის განაწილების ლიცენზიატი;
- ბუნებრივი გაზის მიმწოდებელი.

2.1. საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრო

საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრო წარმოადგენს ბუნებრივი გაზის სექტორში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განმსაზღვრელ სუბიექტს. **1043**

საქართველოს ენერგეტიკის მინისტრის ბრძანებით მტკიცდება ბუნებრივი გაზის ბალანსი და ბუნებრივი გაზის ბაზრის წესები. ამასთან, სამინისტროს ფუნქციების ჩამონათვალში არ შედის ბუნებრივი გაზის სექტორში მესაკუთრის, მარეგულირებელი და ოპერატიულ-სამეურნეო საქმიანობა. აღნიშნული ფუნქციები (შესაბამისი კომპეტენციის ფარგლებში) ამ ქვეთავში ჩამოთვლილ სხვა სუბიექტებზეა გადაწინილებული. **1044**

სამინისტრო, მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, უფლებამოსილია განახორციელოს ბუნებრივი გაზის მიწოდების, აგრეთვე, ტრანსპორტირების ან განაწილების საქმიანობის დერეგულირება (ტარიფის დადგენის გა- **1045**

რეშე საქმიანობა), ან ნაწილობრივი დერეგულირება, (ზღვრული ტარიფის დადგენით საქმიანობა) თუკი შესაბამისი პირი უზრუნველყოფს ბუნებრივი გაზის ტრანსპორტირების ან განაწილების ახალი ქსელის მშენებლობას.

2.2. საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია

- 1046 გაზის სექტორში მარეგულირებელი ორგანოს ფუნქცია მინჭებული აქვს საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელ ეროვნულ კომისიას (შემდგომში – კომისია). კომისია უფლებამოსილია აღნიშნულ სექტორში დაადგინოს ფიქსირებული და ზღვრული ტარიფები, აგრეთვე, უზრუნველყოს ამ ტარიფების შეცვლა.
- 1047 გაზის სექტორში საქმიანობის უფლების მოსაპოვებლად კომისიის მიერ გაიცემა როგორც ბუნებრივი გაზის ტრანსპორტირების, ასევე ბუნებრივი გაზის განაწილების ლიცენზიები. მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, მიმწოდებელს, რომელიც ბუნებრივი გაზის სექტორში ახორციელებს ყიდვა-გაყიდვის ოპერაციებს, არ ეკისრება სათანადო ლიცენზიის ფლობის ვალდებულება, მაგრამ კომისიის მოთხოვნის შემთხვევაში ვალდებულია, წარადგინოს კომერციულ პირობებთან დაკავშირებული სათანადო მონაცემები, რომლებიც მოიცავს, მაგრამ არ შემოიფარგლება ბუნებრივი გაზის შექენის ფასთან დაკავშირებული ინფორმაციის გამხელით. ბუნებრივი გაზის სამართალი ლიცენზიატებთან ერთად მიმწოდებელსაც ავალდებულებს კომისიის რეგულირების საფასურის გადახდას.
- 1048 კომისია თავისი კომპეტენციის ფარგლებში უფლებამოსილია განიხილოს გაზის სექტორში წარმოშობილი დავები.

2.3. ბუნებრივი გაზის ტრანსპორტირების საქმიანობა

- 1049 ბუნებრივი გაზის ტრანსპორტირების საქმიანობა მოიცავს ბუნებრივი გაზის ტრანსპორტირების სისტემის ექსპლუატაციას იმ მიზნით, რომ განხორციელდეს ბუნებრივი გაზის (იმპორტირებულის ჩათვლით) ტრანსპორტირების სისტემაში შემოსვლის წერტილიდან (მიღების პუნქტიდან) განაწილების ლიცენზიატისთვის, პირდაპირი მომხმარებლისთვის ან/და სხვა ქვეყნის ტრანსპორტირების სისტემისთვის მიწოდება (ტრანსპორტირება მიწოდების პუნქტამდე). თავის მხრივ, ტრანსპორტირების სისტემა მოიცავს ყველა მილსადენს, საკომპრესორო და საზომ სადგურს, აგრეთვე ყველა სხვა მონწყობილობას, რომლებიც გამიზნულია ბუნებრივი გაზის ტრანსპორტირებისათვის.

შესაბამის პირს ბუნებრივი გაზის ტრანსპორტირების განხორციელების უფლებამოსილება წარმოეშვება ბუნებრივი გაზის ტრანსპორტირების ლიცენზიის მოპოვების მომენტიდან. ამასთან, აღნიშნული ლიცენზია შესაძლოა გაიცეს მხოლოდ იურიდიულ პირზე. დღეის მდგომარეობით საქართველოში ოპერირებს ბუნებრივი გაზის ტრანსპორტირებაზე უფლებამოსილი ლიცენზიატი – შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება „საქართველოს გაზის ტრანსპორტირების კომპანია“, რომლის კაპიტალში 100%-ანი წილის მფლობელს წარმოადგენს სახელმწიფო. 1050

მხოლოდ ბუნებრივი გაზის ტრანსპორტირების ლიცენზიატის პრეროგატივას წარმოადგენს ტრანსპორტირების სისტემის მეშვეობით ბუნებრივი გაზით მომარაგება ან ამ მომარაგების შეწყვეტა. 1051

2.4. ბუნებრივი გაზის განაწილების საქმიანობა

ბუნებრივი გაზის განაწილების საქმიანობა გარკვეულწილად წააგავს ელექტროენერჯის განაწილების საქმიანობას. ამ შემთხვევაშიც კომისიის მიერ გაცემული ლიცენზიის საფუძველზე იურიდიულ პირს ენიჭება უფლებამოსილება, ერთი ან მეტი მიწოდების პუნქტიდან მიიღოს ბუნებრივი გაზი შესაბამის მომხმარებელთა მომარაგების მიზნით კონკრეტული გამანაწილებელი ქსელის ფარგლებში. განაწილების ლიცენზიატი თავად უზრუნველყოფს აღნიშნული გამანაწილებელი ქსელის ექსპლუატაციას. 1052

განაწილების ლიცენზიატი ვალდებულია, დაუშვას ბუნებრივი გაზის მიმწოდებელი მის მფლობელობაში არსებულ გამანაწილებელ ქსელში და მოქმედი კანონმდებლობით გათვალისწინებული პირობებით უზრუნველყოს მიმწოდებელსა და საცალო მომხმარებელს შორის გაფორმებული ხელშეკრულებების შესრულება. ამასთან, იმ შემთხვევაში, თუ განაწილების ლიცენზიატი თავად წარმოადგენს ბუნებრივი გაზის მიმწოდებელს, იგი ვალდებულია, უზრუნველყოს ბუნებრივი გაზით შესაბამისი მომხმარებლების უწყვეტი მომარაგება.²⁰ 1053

2.5. ბუნებრივი გაზის მიმწოდებელი

ბუნებრივი გაზის სამართლის მიხედვით, მიმწოდებელი წარმოადგენს პირს, რომელიც ახორციელებს ბუნებრივი გაზის შექენას შემდგომში მისი სხვა 1054

²⁰ საქართველოს ენერჯეტიკისა და წყალმომარაგების ეროვნული კომისიის 2008 წლის 18 სექტემბრის № 23 დადგენილება. მუხლი 7, პუნქტი 3, ქვეპუნქტი „ბ“.

მიმწოდებლებისთვის ან/და ბუნებრივი გაზის მომხმარებლებისთვის მიყიდვის მიზნით.

- 1055 მიმწოდებელს კანონმდებლობა აკისრებს საგანგებო მდგომარეობის შექმნის შემთხვევებში ასამოქმედებელ განსაკუთრებულ ღონისძიებათა გეგმის შემუშავებას. აღნიშნული გეგმა მიმწოდებელმა უნდა შეათანხმოს ტრანსპორტირების ლიცენზიატთან და ყოველი კალენდარული წლის 1 ოქტომბრამდე წარუდგინოს სამინისტროს. მიმწოდებელმა პარალელურად უნდა აწარმოოს მოლაპარაკებები შესაბამის პირებთან, საგანგებო მდგომარეობისას ბუნებრივი გაზის მიღებაზე, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს მომხმარებელთა ბუნებრივი გაზით უწყვეტი მომარაგება.

2.6. ბუნებრივი გაზის მომხმარებელი

- 1056 მოქმედი კანონმდებლობა ბუნებრივი გაზის მომხმარებლებს ორ კატეგორიად ყოფს. პირველ კატეგორიას განეკუთვნება პირდაპირი მომხმარებელი, რომელსაც, თუმცა არ წარმოადგენს განაწილების ლიცენზიატს, მაგრამ ენიჭება უფლებამოსილება, მიიღოს ბუნებრივი გაზი ტრანსპორტირების სისტემიდან. რაც შეეხება მეორე კატეგორიას, მას მიეკუთვნება ბუნებრივი გაზის საცალო მომხმარებელი, რომელიც ბუნებრივ გაზს იღებს განაწილების ლიცენზიატის ქსელიდან, მხოლოდ სკუთარი მოხმარების მიზნით (საკუთარი საჭიროებისათვის).

3. ბუნებრივი გაზის ბაზრის ფუნქციონირების

კომერციულ-სამართლებრივი ასპექტები

- 1057 „ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ“ საქართველოს კანონთან ერთად, ბუნებრივი გაზის ბაზრის მარეგულირებელ ძირითად დოკუმენტს წარმოადგენს საქართველოს ენერგეტიკის მინისტრის 2006 წლის 29 დეკემბრის № 114 ბრძანებით დამტკიცებული „ბუნებრივი გაზის ბაზრის წესები“ (შემდგომში – ბაზრის წესები). აღნიშნული დოკუმენტი მოიცავს ბუნებრივი გაზით ვაჭრობასა და ტრანსპორტირებასთან დაკავშირებულ ტექნიკურ, კომერციულ და ფინანსურ ურთიერთობებს, აგრეთვე, საიმედოობის სტანდარტებსა და შესაბამისი ბალანსების შედგენა/შესრულების სათანადო წესებს. დოკუმენტი განსაზღვრავს ბუნებრივი გაზის ბაზრის მონაწილეთა უფლება-მოვალეობებსაც.
- 1058 ბაზრის წესებით დადენილი მოთხოვნების დაცვა სავალდებულოა, როგორც საქართველოს ტერიტორიაზე ბუნებრივი გაზის ყიდვა-გაყიდვის, ტრანს-

პორტირების, მიწოდების ან/და განაწილების საქმიანობით დაკავებულ პირთათვის, ასევე იმ პირებისთვის, რომლებიც ბუნებრივი გაზის მოხმარებლებს წარმოადგენენ.

3.1. ბუნებრივი გაზის ბაზრის ფუნქციონირების საიმედოობის სტანდარტები

ბუნებრივი გაზის მიწოდების უსაფრთხოებასა და უწყვეტობას უდიდესი მნიშვნელობა აქვს ბაზრის გამართული ფუნქციონირებისათვის. აღნიშნულის უზრუნველსაყოფად მოქმედი ბაზრის წესები, ბაზრის სამართალურ-თერთობის მონაწილეებს ავალდებულებს, შესაბამისი საქმიანობის განხორციელებისას მათ შორის გაფორმებულ ხელშეკრულებებში გაითვალისწინონ საიმედოობის სტანდარტები. სტანდარტები მოიცავს როგორც ბუნებრივი გაზის დეფიციტის გამომწვევი გარემოებების თავიდან აცილების პრევენციული ზომების მიღების, აგრეთვე არსებული დეფიციტის პირობებში, სათანადო ოპერირებისა და დეფიციტის აღმოფხვრის ღონისძიებების გატარების თაობაზე მზადყოფნის მდგომარეობის აღწერას. 1059

ბაზრის წესები განსაკუთრებულ პასუხისმგებლობებს აკისრებს ტრანსპორტირების ლიცენზიატს. ტრანსპორტირების ლიცენზიატი ვალდებულია, მეზობელი ქვეყნების სისტემებთან დამაკავშირებელი ტრანსპორტირების ქსელი შეინარჩუნოს გამართულ მდგომარეობაში. გარდა ამისა, ტრანსპორტირების ლიცენზიატი ვალდებულია, იმგვარად დააპროექტოს და მართოს ტრანსპორტირების სისტემა, რომ სტიქიური მოვლენების დროს, სისტემის ავარიამ ან სხვა გაუთვალისწინებელმა გარემოებებმა, რომლის შედეგად მწყობრიდან გამოვა ბუნებრივი გაზით მომმარაგებელი ტრანსპორტირების სისტემის ერთი ან რამდენიმე ელემენტი, არ შეაფერხოს ბუნებრივი გაზის ტრანსპორტირების სისტემის სტაბილური ფუნქციონირება. 1060

თუ ზემოხსენებული გარემოებების გამო შეიქმნება ბუნებრივი გაზის დეფიციტი, სისტემაში არსებული ბუნებრივი გაზის განაწილება უნდა განხორციელდეს აუცილებლობის და სამართლიანობის პრინციპების გათვალისწინებით. ამასთან, საგულისხმოა, რომ მოქმედი წესები ავალდებულებს ტრანსპორტირების ლიცენზიატს, უპირველეს ყოვლისა, ბუნებრივი გაზით მოამარაგოს ელექტროენერჯიის მწარმოებელი სუბიექტები, რომლებიც ელექტროენერჯიის გენერირებას ახდენენ, სწორედ, ბუნებრივი გაზის მეშვეობით. 1061

1062 ბაზრის წესები ბაზრის მონაწილეებს (გარდა საცალო მომხმარებლისა) აძლევს საშუალებას, თავად განსაზღვრონ საიმედოობის სტანდარტის მომსახურების დამატებითი პირობები, თუკი სამართალურთიერთობის ყველა მონაწილე მათ წერილობით შეითანხმებს.

3.2. ბუნებრივი გაზის ბაზრის მონაწილეთა სახელშეკრულებო ურთიერთობები

1063 ბუნებრივი გაზის ყიდვა-გაყიდვასა და ტრანსპორტირებაზე უფლებამოსილ პირებს შორის შესაძლოა გაფორმდეს როგორც ორმხრივი, ასევე მრავალმხრივი ხელშეკრულებები. ამასთან, დაინტერესებულ პირს უფლებამოსილება ენიჭება მიუერთდეს აღნიშნულ ხელშეკრულებას და ხელშეკრულების თავდაპირველი მხარეების მსგავსად იკისროს ხელშეკრულებიდან გამომდინარე ვალდებულებები, ან ისარგებლოს ამავე ხელშეკრულებაში განსაზღვრული უფლებებით.

1064 ბაზრის წესების იმპერატიული მოთხოვნაა, რომ ბუნებრივი გაზის ყიდვა-გაყიდვისა და ტრანსპორტირების ხელშეკრულებებში აისახოს ბუნებრივი გაზის მინოდება/მოხმარების დაბალანსების პირობები, აგრეთვე პირობები, რომლებიც უზრუნველყოფს კლიმატური პირობების ცვალებადობის შედეგად ნეგატიური შედეგების თავიდან აცილების პრევენციული ზომების მიღებას.

1065 ბუნებრივი გაზის შემსყიდველი ვალდებულია, აითვისოს მისთვის ხელშეკრულების ფარგლებში მინოდებული ბუნებრივი გაზის სრული მოცულობა, ხოლო ტრანსპორტირების ლიცენზიატი ვალდებულია, უზრუნველყოს ბუნებრივი გაზის ნასყიდობის ხელშეკრულების მხარეთა მიერ წინასწარ განსაზღვრული მინოდება-მოხმარების გრაფიკების შესრულება ბაზრის წესებით დადგენილი პირობების მიხედვით. ამასთან, ბაზრის წესები ითვალისწინებს გარკვეულ გამონაკლისებსაც, რა დროსაც მყიდველი უფლებამოსილია, შესაბამისი ვადების დაცვის პირობით მოახდინოს ბუნებრივი გაზის დადგენილი მოცულობების შემცირება ან გაზრდა.

1066 ბუნებრივი გაზის ტრანსპორტირების მოთხოვნის უფლებამოსილებას მოქმედი წესები ანიჭებს მიმწოდებელს ან პირდაპირ მომხმარებელს. აღნიშნული უფლების რეალიზებისთვის აუცილებელია, ტრანსპორტირების ლიცენზიატს წარედგინოს სათანადო წესით შედგენილი განაცხადი. ამასთან, ტრანსპორტირების ლიცენზიატს არ აქვს უფლება, უარი განაცხადოს მომსახურების განწევაზე, თუ უარის მიზეზს არ წარმოადგენს ტრანსპორტირების განხორციელებისათვის ხელშემშლელი ტექნიკური პირობები.

ბუნებრივი გაზის ნასყიდობის შესახებ ხელშეკრულების მოქმედება შესაძ- 1067
ლოა შეწყდეს მყიდველის ცალმხრივი განცხადების საფუძველზე, თუმცა
მოქმედი წესები ხელშეკრულების შეწყვეტის ინიციატორს ავალდებულებს
გააფრთხილოს კონტრაჰენტი ხელშეკრულების შეწყვეტამდე 1 თვით ადრე.
ამასთან, ბუნებრივი გაზის გამყიდველი შეტყობინების მიღებიდან განსაზ-
ღვრავს ხელშეკრულების მოქმედების შეწყვეტის თარიღს, რაც არ უნდა
აღემატებოდეს 1 თვეს.

3.3. ბუნებრივი გაზის საპროგნოზო ბალანსები

ყოველი საანგარიშო წლისათვის ბუნებრივი გაზის საპროგნოზო ბალანსს 1068
ამტკიცებს სამინისტრო. ბაზრის წესების თანახმად, საანგარიშო წელი მო-
იცავს ყოველი მიმდინარე წლის 1 ნოემბრიდან მომდევნო წლის 1 ნოემბ-
რამდე პერიოდს.

საპროგნოზო ბალანსებში მოცემული პარამეტრების სისტემატური კონტ- 1069
როლის ვალდებულება, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, ეკისრება ტრან-
სპორტირების ლიცენზიატს.

თავი XI. საბიუჯეტო სამართალი

შესავალი	392
1. საბიუჯეტო სამართლის ცნება და საგანი	394
2. საბიუჯეტო სამართალური თერობა და საბიუჯეტო სამართალური თერობის სუბიექტი	395
3. საბიუჯეტო სამართლის წყაროები	397
4. საბიუჯეტო სისტემა და ძირითადი პრინციპები	399
5. სახელმწიფოს, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო უფლებამოსილება	401
6. საბიუჯეტო კლასიფიკაცია	403
7. ბიუჯეტის შემოსულობები და გადასახდელები. ბიუჯეტის დეფიციტი და პროფიციტი	411
8. სახელმწიფო ბიუჯეტი	414
9. ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტი	420
10. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი	421
11. ბიუჯეტის დაგეგმვა. პროგრამული ბიუჯეტი	425
12. საბიუჯეტო პროცესი	431
13. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მომზადება	432
14. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის განხილვა და დამტკიცება	435
15. ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის კანონის პროექტის განხილვა და დამტკიცება	437
16. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის მომზადება და წარდგენა	440
17. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის განხილვა და დამტკიცება	442
18. ბიუჯეტის შესრულება	443
19. ბიუჯეტის შესრულების შედეგები	443
20. შესრულების შეფასების ინდიკატორები	444
21. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში და კვარტალური მიმოხილვა	446
22. ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში	450
23. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში	450

CHAPTER XI. BUDGETARY LAW

Introduction	392
1. Concept and Subject of Budgetary Law	394
2. Budgetary Legal Relation and its Actors	395
3. Sources of Budgetary Law	397
4. Budgetary System and its Main Principles	399
5. Budgetary Powers of the State, Autonomous Republics and Municipalities	401
6. Budgetary Classification	403
7. Budget Revenues and Expenditures. Budget Deficiency and Surplus	411
8. State Budget	414
9. Budget of Autonomous Republic	420
10. Budget of Municipality	421
11. Budget Planning. Programme Budget	425
12. Budgetary Process	431
13. Drafting of State Budget	432
14. Discussion of a Draft State Budget and Approval	435
15. Discussion of a Draft Autonomous Republic Budget and Approval	437
16. Preparation of a Draft Local Government Budget and its Presentation	440
17. Discussion of a Draft Local Government Budget and its Approval	442
18. Implementation of Budget	443
19. Results of Budget Implementation	443
20. Indicators of Implementation Assessment	444
21. Annual Report and quarterly Overview of a state Budget Implementation	446
22. Annual Report of an Autonomous Republic Budget Implementation	450
23. Annual Report of a Local Government Budget Implementation	450

შესავალი

- 1070 ქვეყნის ეკონომიკის სტაბილურობის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს მექანიზმს საჯარო ფინანსების სწორი მართვა და საფინანსო ინსტიტუტების ეფექტური საქმიანობა წარმოადგენს. ღია, საბაზრო ეკონომიკა და კონკურენციის თავისუფლება, რომელიც დღემდე მიიჩნეოდა ეკონომიკური განვითარების ძირითად პირობად, ბოლო პერიოდში უკვე აღარ სარგებლობს ერთსულოვანი მხარდაჭერით. მაგალითად, ცნობილი ფრანგი მეცნიერი პოლ მარი გოდმე, რომელიც სიმპათიით იყო განწყობილი ღია ეკონომიკის, თავისუფალი კონკურენციისა და საბაზრო მეურნეობის პრინციპების მიმართ, მიიჩნევს, რომ ამ პრინციპების დაცვა ეკონომიკის განვითარების გუშინდელი დღეა. დღეს სახელმწიფო ფუნქციების განსახორციელებლად აუცილებელია საფინანსო ინსტიტუტების სახელმწიფოებრივი ინტერესებისათვის გამოყენება, რაც ეკონომიკაში სახელმწიფოს ჩარევის საფუძველი ხდება. სახელმწიფოს უპირველესი ამოცანაა ეკონომიკის სტაბილიზაცია, რაც ძირითადად ფისკალური ანუ საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკით ხორციელდება. სწორედ ფისკალური პოლიტიკის განხორციელების, გადასახადებისა და ხარჯების მანიპულირებით კონტროლდება ინფლაცია, ეროვნული წარმოების რეალური მოცულობის ზრდა, დასაქმების რეგულირება და ეკონომიკური ზრდის დაჩქარება. ეკონომიკაში სახელმწიფოს ჩარევის ყველაზე ეფექტურ საშუალებას საბიუჯეტო-საფინანსო ინსტრუმენტების ეფექტური გამოყენება წარმოადგენს. ფინანსების მექანიზმის ეფექტური გამოყენება საზოგადოებისა და სახელმწიფოს ამოცანების შესაბამისად არის ეკონომიკის განვითარების მნიშვნელოვანი ფაქტორი. ეს კი შესაძლებელია საფინანსო სამართლის ნორმების მოთხოვნათა დაცვით. ქვეყნის მთლიანი საბიუჯეტო სისტემა საფინანსო სამართლის ნორმების საფუძველზე იძენს ფუნქციონალურ დატვირთვას, რაც საბოლოოდ გულისხმობს ეკონომიკის სხვადასხვა დარგის, სოციალური სფეროს, მართლწესრიგის, უსაფრთხოებისა და თავდაცვისუნარიანობის ფინანსურ უზრუნველყოფას. საფინანსო სამართლებრივი ნორმების საშუალებით ხდება სახელმწიფო არასაბიუჯეტო ფონდების შექმნა-გამოყენება, ფულად-საკრედიტო და სავალუტო პოლიტიკის განხორციელება, საბანკო საქმიანობის წარმოება და სხვ. ბიუჯეტის ადგილი ქვეყნის საფინანსო სისტემაში განსაზღვრავს საბიუჯეტო სამართლის მნიშვნელობასა და განსაკუთრებულ ადგილს საფინანსო სამართალში.
- 1071 მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო ფინანსების ცენტრალიზებულ მართვას მრავალსაუკუნოვანი ისტორია გააჩნია, ტერმინი „ბიუჯეტი“ გამოყენებული იქნა მხოლოდ XIX საუკუნის დასაწყისიდან. ბიუჯეტად მიიჩნეოდა

სამართლებრივი აქტი, რომელიც განსაზღვრავდა სახელმწიფოს მიერ შემოსავლების მიღებასა და ხარჯების განწესებას. საფინანსო-სამართლებრივ მეცნიერებაში დღემდე არაერთგვაროვანია ბიუჯეტის ცნების განმარტება. მეცნიერთა ნაწილი (ჰეკელი, ლერუა-ბოლე, ებერგი) ბიუჯეტს განსაზღვრავდა, როგორც საანგარიშო ოპერაციას – სახელმწიფო შემოსავლებისა და ხარჯების განწესებას. ზოგი მეცნიერი (შტეინი, შტურმი) ბიუჯეტს განიხილავდა, როგორც კანონს, რომელიც მთავრობას უფლებას აძლევს აკრიბოს გადასახადები და განიხოს ხარჯები. მეცნიერთა ნაწილი (ელინეკი, ჟეზი, ვაგნერი) ბიუჯეტს განსაზღვრავდა, როგორც გარკვეულ პერიოდზე განერილ სახელმწიფოს სამეურნეო საქმიანობის გეგმას. საქართველოს კანონმდებლობაში „ბიუჯეტი“ თავდაპირველად განიმარტებოდა როგორც „საქართველოს რესპუბლიკის ფულადი სახსრების მობილიზაციისა და მისი გამოყენების ძირითადი ფინანსური გეგმა“ (საქართველოს რესპუბლიკის კანონი „საბიუჯეტო სისტემისა და უფლებების შესახებ“ 1993 წ.). დაახლოებით ანალოგიურად განმარტავდა ბიუჯეტს 1996 წ. „საბიუჯეტო სისტემისა და უფლებების შესახებ“ კანონი, რომლის თანახმად „ბიუჯეტი არის სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების ფუნქციონირების განხორციელებისათვის საჭირო ფულადი სახსრების მობილიზაციისა და გამოყენების ძირითადი გეგმა“. 2003 წელს მიღებული იქნა ახალი კანონი „საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, რომელშიც მოცემული იყო ბიუჯეტის ახლებური განმარტება. ამ კანონის თანახმად, ბიუჯეტი – ეს არის „საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების შემოსულობების, აგრეთვე მათი ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით გასანევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობა, რომელიც დამტკიცებულია ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების შესაბამისი ორგანოების მიერ“. 2009 წ. „საბიუჯეტო კოდექსის“ მიღებით, მცირედენი კორექტივი შევიდა „ბიუჯეტის“ ტერმინის განმარტებაში, რომლის თანახმად, ბიუჯეტი არის „საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასანევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობა, რომელიც დამტკიცებულია საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების შესაბამისი ორგანოების მიერ“. ამავე კოდექსით განმარტებული იქნა ტერმინი „ნაშთის ცვლილება“, რომლის თანახმად, ნაშთის ცვლილება არის „შესაბამისი ბიუჯეტის ანგარიშზე

შესაბამისი პერიოდისათვის არსებული ფულადი სახსრების გამოყენება ან დაგროვება“. საბიუჯეტო კოდექსით და საბიუჯეტო კლასიფიკაციით, ასევე განმარტებულია საბიუჯეტო შემოსულობები და საბიუჯეტო გადასახდელები, რომლებიც ფინანსებთან ერთად ეხება არაფინანსური აქტივების კლებასა და გაზრდას. ამგვარი განმარტებით, ბიუჯეტი არ შემოიზღუდება მხოლოდ საფინანსო გეგმით. საბიუჯეტო კოდექსით, ბიუჯეტი მოცემულია უფრო ფართო გაგებით და იგი ხდება როგორც ფინანსური, ასევე, გარკვეულწილად, ეკონომიკური პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტიც.

1. საბიუჯეტო სამართლის ცნება და საგანი

1072 საბიუჯეტო სამართალი წარმოადგენს ნორმათა ერთობლიობას, რომლებიც განსაზღვრავენ ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემას და საბიუჯეტო პროცესს: ბიუჯეტის პროექტის მომზადების, განხილვის, დამტკიცების, ბიუჯეტის შესრულების, ანგარიშგებისა და კონტროლის წესებს, აგრეთვე ხელისუფლების ორგანოთა უფლებამოსილებებს საბიუჯეტო სფეროში. ამდენად, საბიუჯეტო სამართალი ადგენს, ვინ და რა თანმიმდევრობით უნდა შეადგინოს ბიუჯეტის პროექტი, რა წესით უნდა მოხდეს ბიუჯეტის პროექტის განხილვა და მიღება, ვინ და რა მექანიზმების გამოყენებით ახდენს ბიუჯეტის შესრულების მონიტორინგს, როგორ ხდება ბიუჯეტის შესრულების შეფასება.

1073 საბიუჯეტო სამართლის საგანია საზოგადოებრივი ურთიერთობები, რომლებიც წარმოიშობა:

- ბიუჯეტის შემოსავლების ფორმირების პროცესში;
- ბიუჯეტის ხარჯვის პროცესში;
- საბიუჯეტო პროცესის, ანუ ბიუჯეტის პროექტის შედგენის, განხილვის, მიღებისა და შესრულების, აგრეთვე ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის შედგენის და დამტკიცების დროს;
- ბიუჯეტის კონტროლის დროს;
- საბიუჯეტო კანონმდებლობის დარღვევისას იძულებითი ზომების გამოყენების პროცესში.

ეს საზოგადოებრივი ურთიერთობები გამოირჩევა შინაარსის სპეციფიკურობითა და მიზანმიმართულებით, გამოხატვის ფორმებით, აგრეთვე სახელმწიფო და მუნიციპალიტეტის საჯარო ფინანსების ფორმირებაზე, გადანაწილებაზე და გამოყენებაზე კონტროლის მექანიზმებით. საბიუჯეტო სამართლის საგნის ეს განსხვავებული ხასიათი განაპირობებს მათი

რეგულირების მეთოდების სპეციფიურობას. საბიუჯეტო ურთიერთობის ძირითადი მეთოდია ბიუჯეტის მიღები ორგანოს მიერ საბიუჯეტო პროცესში ჩართული სხვა სუბიექტების მიმართ სავალდებულო ხასიათის განწერა, რაც უზრუნველყოფს შესაბამის ბიუჯეტში შემოსავლების სრულ და დროულ მიღებასა და ხარჯების მიზანმიმართულ განწევას, სახელმწიფო თუ მუნიციპალურ პროგრამათა განხორციელების თანმიმდევრულ დაფინანსებას. მაგრამ, გარდა სავალდებულო ხასიათის განწერებისა, ასევე ფართოდ გამოიყენება ისეთი მეთოდი, როგორცაა რეკომენდაციები და შეთანხმებები. ეს მეთოდები ძირითადად გამოიყენება სხვადასხვა დონის საბიუჯეტო ურთიერთობისას, რაც უზრუნველყოფს თითოეული დონის ბიუჯეტების დამოუკიდებლობას.

2. საბიუჯეტო სამართალურთიერთობა და საბიუჯეტო

სამართალურთიერთობის სუბიექტი

საბიუჯეტო სამართლის საგანს წარმოადგენს ბიუჯეტის ფორმირების, 1074 შესრულებისა და შესრულებაზე კონტროლის პროცესში წარმოშობილი საზოგადოებრივი ურთიერთობები. ეს ურთიერთობები, რომლებიც რეგულირდება საბიუჯეტო სამართლის ნორმებით, ქმნიან საბიუჯეტო სამართალურთიერთობას. ამდენად, საბიუჯეტო სამართალურთიერთობა არის საბიუჯეტო სამართლის ნორმებით განსაზღვრული საზოგადოებრივი ურთიერთობა, რომელთა მონაწილეები ალჟურვილნი არიან საჯარო ფინანსების ფორმირების, გამოყენებისა და კონტროლის განხორციელების უფლებებითა და მოვალეობებით. ეს სამართალურთიერთობები წარმოიშობა საბიუჯეტო საქმიანობის პროცესში. საბიუჯეტო სამართალურთიერთობების განსხვავება საფინანსო სამართალურთიერთობისგან მდგომარეობის იმაში, რომ საბიუჯეტო სამართალურთიერთობათა სუბიექტების წრე არის უფრო ვიწრო, ვიდრე ზოგადად საფინანსო სამართალურთიერთობისა. ამასთან, საბიუჯეტო სამართალურთიერთობის ერთ-ერთი მხარე აუცილებლად არის სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკა ან მუნიციპალიტეტი. განმასხვავებელი ნიშანია ისიც, რომ საბიუჯეტო სამართალურთიერთობების მოქმედების ვადა ძირითადად განისაზღვრება საფინანსო წლით. თუმცა შესაძლებელია ეს ვადა იყოს უფრო ხანგრძლივი დაგეგმვის პერიოდით განსაზღვრული (სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიები, სახელმწიფო და მუნიციპალური პროგრამები), მაგრამ ამ შემთხვევაშიც ეს ურთიერთობები ექვემდებარება ყოველწლიურ განახლებას. განმასხვავებელი ნიშანია ამ სამართალურთიერთობების გეგმიური ხასიათი. ბიუჯეტი,

რომელიც წარმოადგენს გარკვეულ საფინანსო გეგმას, განაპირობებს საბიუჯეტო ურთიერთობების ძირითადად წინასწარ დაგეგმილ ხასიათს.

1075 საბიუჯეტო სამართალი, მისი საგნიდან გამომდინარე, საზოგადოებრივ ურთიერთობათა რეგულირების მიზნით, განსაზღვრავს ამ ურთიერთობის მონაწილეთა ანუ სუბიექტთა წრეს, რომელსაც გააჩნია საჯარო ფინანსების ფორმირების, გამოყენებისა და კონტროლის განხორციელების კანონით დადგენილი უფლებები და მოვალეობები. საბიუჯეტო სამართალურთიერთობათა სუბიექტები პირობითად შეიძლება დაიყოს ოთხ ჯგუფად:

1. სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკა, მუნიციპალიტეტი;
2. წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები;
3. სახელმწიფო/ავტონომიური რესპუბლიკის/მუნიციპალიტეტის ორგანიზაციები და დაწესებულებები;
4. კერძო სამართლის იურიდიული პირები და მოქალაქეები.

1076 პირველი ჯგუფია სუბიექტები, რომელთაც კანონმდებლობა ანიჭებს კომპლექსურ უფლებას ბიუჯეტის შემოსავლების მიღებისა და შესაბამისი ტერიტორიის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მიზნით ხარჯების განევის შესახებ. კანონი დამოუკიდებელი ბიუჯეტის ქონის უფლებას აძლევს სწორედ ამ სუბიექტებს და არა მის ორგანოებს. მართალია, ეს სუბიექტები მოქმედებს თავისი ორგანოების მეშვეობით, მაგრამ ეს ორგანოები სამართალურთიერთობებში გამოდის შესაბამის სუბიექტთა სახელით და ვალდებულია იმოქმედოს ამ სუბიექტების ინტერესების შესაბამისად.

1077 მეორე ჯგუფის სუბიექტების უფლება-მოვალეობები მოცემულია საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მე-7 მუხლით, რომლის თანახმად: „ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისთვის, ბიუჯეტის შესრულებისა და ანგარიშგებისთვის პასუხისმგებელია:

- ა) სახელმწიფო ბიუჯეტისათვის – საქართველოს მთავრობა;
- ბ) ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტისათვის – შესაბამისი ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი აღმასრულებელი ორგანო;
- გ) ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის – შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო.

ბიუჯეტის პროექტის განხილვასა და დამტკიცებაზე და ბიუჯეტის კონტროლზე უფლებამოსილია:

- ა) სახელმწიფო ბიუჯეტისათვის – საქართველოს პარლამენტი;
- ბ) ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტისათვის – შესაბამისი ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო;

გ) ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის – შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო.“

საბიუჯეტო სამართალურთიერთობების სუბიექტთა მესამე ჯგუფს განეკუთვნება სახელმწიფოს/ავტონომიური რესპუბლიკის/მუნიციპალიტეტის დაქვემდებარებაში მყოფი დაწესებულებები და ორგანიზაციები, რომლებიც წარმოადგენენ იურიდიულ პირებს და რომელთა დაფინანსებაც ხდება შესაბამისი ბიუჯეტიდან. 1078

მეოთხე ჯგუფს განეკუთვნებიან კერძო სამართლის იურიდიული პირები (გარდა მესამე ჯგუფის სუბიექტებისა) და მოქალაქეები. ამ ჯგუფის სუბიექტთა ურთიერთობა ძირითადად განისაზღვრება საბიუჯეტო შემოსავლების შექმნის კუთხით, თუმცა ცალკეული საკანონმდებლო ნორმები საშუალებას აძლევს ამ ჯგუფის სუბიექტებს მონაწილეობა მიიღონ საბიუჯეტო ხარჯების მიზნობრიობის განსაზღვრისა და ბიუჯეტის შესრულების კონტროლშიც. 1079

ზოგადად, საბიუჯეტო სამართალურთიერთობის სუბიექტის განსაზღვრისათვის აუცილებელია შემდეგი ერთ-ერთი ნიშნის ქონა: 1080

- მონაწილეობა ბიუჯეტებს შორის შემოსავლებისა და ხარჯების განაწილებაში;
- საბიუჯეტო პროცესის ერთ-ერთ სტადიაში მანაც მხარის სტატუსით მონაწილეობის მიღება;
- ბიუჯეტის შემოსავლების ფორმირებაში მონაწილეობა;
- ბიუჯეტიდან დაფინანსების მიღება.

3. საბიუჯეტო სამართლის წყაროები

საბიუჯეტო სამართლის უმთავრესი წყაროა საქართველოს კონსტიტუცია. საქართველოს კონსტიტუციის მეექვსე თავი მთლიანად ეძღვნება სახელმწიფო ფინანსებს. კონსტიტუციის 92-ე მუხლის თანახმად, სახელმწიფო ბიუჯეტი წარმოადგენს კანონს, რომელსაც იღებს პარლამენტი ყოველწლიურად სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით. კონსტიტუცია ადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღების ძირითად პირობებს, პროცედურებს და ვადებს. კონსტიტუციის 93-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, მთავრობა უფლებამოსილია პარლამენტს წარუდგინოს ბიუჯეტის პროექტი პარლამენტის კომიტეტებთან ქვეყნის განვითარების ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების განხილვის შემდეგ, საბიუჯეტო წლის დასრულებამდე არა უგვიანეს სამი თვისა. კონსტიტუციით დადგენილია, 1081

რომ გადასახადები და მოსაკრებლები შეიძლება შემოღებული იქნეს მხოლოდ კანონის მეშვეობით, ხოლო 2010 წ. შეტანილი ცვლილებით, რომელიც ამოქმედდა 2013 წ. პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან, „საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღება, გარდა აქციზისა, ან საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის სახის მიხედვით არსებული განაკვეთის ზედა ზღვრის გაზრდა შესაძლებელია მხოლოდ რეფერენდუმის გზით, გარდა ორგანული კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. რეფერენდუმის დანიშნვის ინიცირების უფლება აქვს მხოლოდ საქართველოს მთავრობას“ (94-ე მუხლის მე-4 პუნქტი). კონსტიტუცია ასევე განსაზღვრავს პარლამენტის მიერ ბიუჯეტის მიუღებლობის შემთხვევას და შესაძლო შედეგებს, ადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის კონტროლის მექანიზმებს და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ძირითად უფლებამოსილებებს.

- 1082** სპეციალური კანონებიდან, საბიუჯეტო სამართლის უმთავრესი წყაროა საბიუჯეტო კოდექსი, რომელიც განსაზღვრავს საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ფორმირების პრინციპებს, არეგულირებს საქართველოს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების პროექტების მომზადების, განხილვის, დამტკიცების, ბიუჯეტის შესრულების, ანგარიშგებისა და კონტროლის წესებს, აგრეთვე საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების საბიუჯეტო ურთიერთობებსა და პასუხისმგებლობას.
- 1083** საქართველოს საბიუჯეტო კანონმდებლობა ასევე მოიცავს ისეთ საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტებს, როგორცაა გადასახადებისა და მოსაკრებლების თაობაზე საქართველოს კანონმდებლობა, კანონები სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საბიუჯეტო პროცესისა და უფლებამოსილებათა შესახებ“, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ კოდექსი, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონები აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის შესახებ და მუნიციპალიტეტების საკრებულოთა დადგენილებები მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესახებ. საბიუჯეტო საკითხები, გარდა კანონმდებლობისა, რეგულირდება ასევე მთავრობის დადგენილებებითა და განკარგულებებით და ფინანსთა მინისტრის ბრძანებებით, ინსტრუქციებითა და მითითებებით.

4. საბიუჯეტო სისტემა და ძირითადი პრინციპები

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მე-2 მუხლის თანახმად, „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა არის საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების ფუნქციების შესასრულებლად ფულადი სახსრების მობილიზებისა და გამოყენების მიზნით სამართლებრივი აქტებით რეგულირებულ საბიუჯეტო ურთიერთობათა ერთობლიობა“. საბიუჯეტო სისტემის აგება უშუალოდ არის დაკავშირებული ქვეყნის ტერიტორიულ მოწყობასთან. აქედან გამომდინარე, საქართველოს საბიუჯეტო სისტემაში გამოიყოფა სამი დონე: სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის და მუნიციპალური. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად, ყოველი დონის ბიუჯეტი ურთიერთდამოუკიდებელია. ბიუჯეტების დამოუკიდებლობას უზრუნველყოფს საკუთარი შემოსულობები და საკუთარი გადასახდელების დამოუკიდებლად განსაზღვრის უფლება. მაგრამ ეს არ ნიშნავს ბიუჯეტების ერთიანი სისტემიდან გასვლას. დამოუკიდებლობასთან ერთად სხვადასხვა დონის ბიუჯეტები მოქცეულია ერთიან საბიუჯეტო სისტემაში, რასაც განაპირობებს საერთო საფუძვლები, ერთიანი საბიუჯეტო კლასიფიკაცია, აღრიცხვის ერთიანი სისტემა და სახელმწიფო ფინანსური კონტროლის ერთიანი პრინციპები. ერთიანი საბიუჯეტო სისტემის მართვას ემსახურება ასევე საბიუჯეტო კოდექსით დადგენილი საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტის შედგენა, რომელიც წარმოადგენს საქართველოს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების კონსოლიდირებულ ბიუჯეტს. ასეთი ბიუჯეტი, ცხადია, არ ექვემდებარება ხელისუფლების არც ერთი ორგანოს მიერ მის დამტკიცებას. ქვეყნის ნაერთი ბიუჯეტი გამოიყენება სახელმწიფო ფინანსების მაკროეკონომიკური პარამეტრების გამოთვლისა და ანალიზისათვის და ემსახურება ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების დინამიკის დადგენას.

საბიუჯეტო სისტემის ძირითადი პრინციპები დადგენილია საბიუჯეტო კოდექსის მე-4 მუხლით. ეს პრინციპებია: 1085

- ა) ყოვლისმომცველობა – ბიუჯეტის ყველა შემოსულობის, გადასახდელისა და ნაშთის ცვლილების სრულყოფილად ასახვა შესაბამის ბიუჯეტებში;
- ბ) გამჭვირვალობა – ბიუჯეტების პროექტების წარმომადგენლობით ორგანოებში განხილვის პროცედურების საჯაროობა საზოგადოებისა და მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებისათვის; დამტკიცებული ბიუჯეტებისა და მათი შესრულების შესახებ ანგარიშების გამოქვეყნება; ბიუჯეტის შესახებ

ინფორმაციის (გარდა საიდუმლო ინფორმაციისა) ხელმისაწვდომობა ნებისმიერი ფიზიკური და იურიდიული პირისათვის;

გ) ანგარიშვალდებულება – საბიუჯეტო პროცესის ყველა მონაწილის პასუხისმგებლობა მის მიერ განხორციელებულ საქმიანობაზე და ბიუჯეტის შესახებ წარდგენილ ინფორმაციაზე;

დ) დამოუკიდებლობა – საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დამოუკიდებლობა, რომელსაც უზრუნველყოფს საკუთარი შემოსულობები და ნაშთი, აგრეთვე საკუთარი გადასახდელების დამოუკიდებლად განსაზღვრის უფლება საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად;

ე) ერთიანობა – საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების მიერ საერთო საფუძვლით, ერთიანი საბიუჯეტო კლასიფიკაციით, აღრიცხვის ერთიანი სისტემით, სახელმწიფო ფინანსური კონტროლის ერთიანი პრინციპებით ხელმძღვანელობა;

ვ) უნივერსალობა – ბიუჯეტის ყველა შემოსულობის მიმართვა საერთო გადასახდელების დასაფინანსებლად, გარდა საბიუჯეტო კოდექსით განსაზღვრული შემთხვევებისა. ამასთანავე, არც ერთი შემოსულობა, გარდა დონორების მიერ დაფინანსებული შემოსულობებისა, არ უნდა იქნეს მიმართული მიზნობრივად, კონკრეტული გადასახდელის დასაფინანსებლად. საბიუჯეტო ორგანიზაციის მიერ მიღებული შემოსულობების შენარჩუნება თავისი მიზნებისათვის დაუშვებელია, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა საბიუჯეტო ორგანიზაცია არის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი ან/და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი;

ზ) კონსოლიდირება – ყველა დონის ბიუჯეტების შემოსულობების სახელმწიფო ხაზინის ერთიანი ანგარიშის სისტემაში მოქცევა და გადასახდელების გადახდა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, სახელმწიფო ხაზინის ერთიანი ანგარიშის სისტემის ანგარიშების მართვა სახელმწიფო ხაზინის მიერ და მათი განთავსება საქართველოს ეროვნულ ბანკში ან/და სხვა საბანკო დაწესებულებებში.

ამ პრინციპების დაცვა სავალდებულოა საბიუჯეტო სისტემის თითოეული მონაწილის მიერ საბიუჯეტო პროცესის ყველა ეტაპზე. პრინციპები იძლევა საბიუჯეტო პროცესის სწორი ორგანიზების საშუალებასა და უზრუნველყოფს დადგენილ ფუნქციათა თანმიმდევრულ შესრულებას.

5. სახელმწიფოს, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო უფლებამოსილება

სახელმწიფოს, როგორც სუვერენულ ერთეულს, საერთაშორისო სამართლის სუბიექტს და საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს გააჩნია საკუთარი ბიუჯეტი და საბიუჯეტო უფლებამოსილებები. სახელმწიფოს ეს უფლებამოსილებები საკმაოდ ფართოა და მოიცავს არა მხოლოდ საკუთარი, არამედ სხვა დონის ბიუჯეტებისათვის საერთო პრინციპებისა და წესების დადგენას. ამ მიმართებით, სახელმწიფოს საბიუჯეტო უფლებამოსილებები პირობითად შეიძლება დაიყოს ორ ჯგუფად: 1) უფლებამოსილება, რომელიც ეხება მთლიანი საბიუჯეტო სისტემის ორგანიზაციისა და ფუნქციონირების ძირითადი პრინციპებისა და საფუძვლების განსაზღვრას; 2) უფლებამოსილებები, რომლებიც დაკავშირებულია უშუალოდ სახელმწიფო ბიუჯეტთან.

პირველი ჯგუფის უფლებამოსილებებს განეკუთვნება: ა) ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირებისა და ორგანიზაციის საკანონმდებლო უზრუნველყოფა და ძირითადი პრინციპების დადგენა; საბიუჯეტო პროცესის განსაზღვრა და ბიუჯეტშორისი ურთიერთობების რეგულირება; ბ) ბიუჯეტის პროექტის შედგენის, განხილვის, დამტკიცებისა და შესრულების, შესრულების ანგარიშის შედგენისა და დამტკიცების და ბიუჯეტის შესრულების კონტროლის წესების დადგენა; გ) სახელმწიფოს, ავტონომიურ რესპუბლიკასა და მუნიციპალიტეტს შორის შემოსავლებისა და გადასახდელების გამიჯვნა; დ) ბიუჯეტის შემოსავლების ფორმირების საფუძვლების განსაზღვრა; ე) ბიუჯეტშორის ტრანსფერების გადანაწილების პრინციპების განსაზღვრა; ვ) გადასახადებისა და მოსაკრებლების ზღვრების განსაზღვრა; ზ) სესხის აღებისა და კრედიტების გაცემის პრინციპების დადგენა; თ) საბიუჯეტო კლასიფიკაციის განსაზღვრა და მისი გამოყენების წესების დადგენა.

მეორე ჯგუფის უფლებამოსილებებს განეკუთვნება: ა) სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენის, განხილვის, სახელმწიფო ბიუჯეტის დამტკიცებისა და შესრულების, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებაზე კონტროლის, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის შედგენისა და ანგარიშის დამტკიცების წესების დადგენა; ბ) სახელმწიფოს გადასახდელების ვალდებულებათა თანმიმდევრობის განსაზღვრა და შესრულება; გ) სახელმწიფო ბიუჯეტში შესატანი გადასახდებისა და მოსაკრებლების ნორმატივების განსაზღვრა დ) სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სხვა დონის ბიუჯეტებისთვის ტრანსფერების

მოცულობის განსაზღვრა; ე) სესხის აღება და კრედიტების გაცემა; სახელმწიფო ვალის მართვა.

- 1089 ავტონომიური რესპუბლიკის საბიუჯეტო უფლებამოსილება.** ავტონომიური რესპუბლიკების საბიუჯეტო უფლებამოსილებები, სახელმწიფოს საბიუჯეტო უფლებამოსილებებისგან განსხვავებით, საკმაოდ შეზღუდულია. ავტონომიური რესპუბლიკების საბიუჯეტო უფლებამოსილებები ეფუძნება სახელმწიფოს მიერ დადგენილ ბიუჯეტის ძირითად პრინციპებსა და წესებს. ამიტომ, მიუხედავად იმისა, რომ ავტონომიურ რესპუბლიკებს კონსტიტუციური კანონითა და საკუთარი კონსტიტუციებით უფლება აქვთ ავტონომიური რესპუბლიკის კანონით განსაზღვრონ საბიუჯეტო პოლიტიკა და საბიუჯეტო პროცესი, მათ მიერ მიღებული კანონები ან ძირითადად იმეორებს საბიუჯეტო კოდექსის ნორმებს (მაგ., აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის 2010 წ. 1-ლი აპრილის კანონი „საბიუჯეტო პროცესისა და უფლებამოსილებების შესახებ“), ან ეხება ავტონომიურ რესპუბლიკასა და მასში შემავალ თვითმმართველობებს შორის შემოსავლების განაწილების საკითხს (მაგ., აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2009 წ. 3 დეკემბრის კანონი „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კუთვნილი შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ“). მიუხედავად ასეთი შეზღუდული უფლებამოსილებისა, ავტონომიური რესპუბლიკების საბიუჯეტო უფლებამოსილებები, სახელმწიფოს საბიუჯეტო უფლებამოსილებების მსგავსად შეიძლება დაიყოს ორ ჯგუფად: 1) უფლებამოსილება, რომელიც ეხება ავტონომიურ რესპუბლიკაში საბიუჯეტო სისტემის დადგენას, რომელიც მოიცავს როგორც ავტონომიური რესპუბლიკის, ასევე ავტონომიურ რესპუბლიკაში შემავალ თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს; 2) უფლებამოსილება, რომელიც ეხება უშუალოდ ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტს.
- 1090 პირველი ჯგუფის უფლებამოსილებები მოიცავს:** ა) ავტონომიურ რესპუბლიკასა და ავტონომიურ რესპუბლიკაში შემავალ მუნიციპალიტეტს შორის შემოსავლებისა და გადასახდელების გამიჯვნას; ბ) ბიუჯეტში შორის ტრანსფერების გადანაწილების ნორმატივებისა და პირობების დადგენას;
- 1091 მეორე ჯგუფის უფლებამოსილებებს განეკუთვნება:** ა) სახელმწიფოს მიერ საბიუჯეტო კოდექსითა და კანონმდებლობით დადგენილი წესების შესაბამისად ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის შედგენის, განხილვის, დამტკიცებისა და შესრულების, ბიუჯეტის შესრულებაზე კონტროლის, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის შედგენისა და ანგარიშის დამტკიცების წესების დადგენა; ბ) ავტონომიური რესპუბლიკის გადასახდელების ვალდებ-

ბულებათა თანმიმდევრობის განსაზღვრა და შესრულება; გ) ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტიდან ავტონომიურ რესპუბლიკაში შემავალ მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებისთვის ტრანსფერების მოცულობის განსაზღვრა; დ) სესხის აღება და კრედიტების გაცემა;

მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო უფლებამოსილება. მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო უფლებამოსილება დადგენილია საბიუჯეტო კოდექსითა და ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ კოდექსით და მოიცავს მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებას ადგილობრივი ბიუჯეტის პროექტის მომზადების, განხილვის, მიღების, შესრულების, შესრულებაზე კონტროლის განხორციელების, შესრულების ანგარიშის მომზადებისა და ანგარიშის დამტკიცების საკითხებს. ამასთან, მუნიციპალიტეტს, ავტონომიური რესპუბლიკისგან განსხვავებით, გააჩნია საკუთარი გადასახადი და მოსაკრებლები. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო უფლებამოსილება, ასევე, მოიცავს ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღებისა და გაუქმების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღებასაც.

6. საბიუჯეტო კლასიფიკაცია

საბიუჯეტო შემოსულობებისა და გადასახდელების მრავალფეროვნებიდან გამომდინარე საჯარო ფინანსების მართვა შეუძლებელია ფინანსური ნაკადების აღრიცხვის ერთიანი სისტემის არსებობის გარეშე. ამ მიზანს ემსახურება საბიუჯეტო კლასიფიკაცია, რომლის დანიშნულებაა:

- ბიუჯეტის პროგნოზირება, დაგეგმვა, ფორმირება და შესრულება;
- ერთიანი აღრიცხვა და ანგარიშგება;
- გადამხდელთა მიერ ბიუჯეტში შემოსულობების სრულ და დროულ გადახდაზე, ასევე გადასახდელების მიზნობრივ ხარჯვაზე კონტროლი;
- მთლიანად ბიუჯეტის, ასევე ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების ცალკეული სახეების ანალიზი;
- ფინანსური აღრიცხვის ავტომატიზებული სისტემისათვის ბიუჯეტის და ანგარიშგების კოდირება.

ამ მიზნებიდან და დანიშნულებიდან გამომდინარე საბიუჯეტო კლასიფიკაცია მოიცავს: ა) შემოსავლებისა და ხარჯების ეკონომიკურ კლასიფიკაციებს; ბ) ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივებით ოპერაციების ფუნქციონალურ კლასიფიკაციებს; გ) არაფინანსური აქტივებისა და მათზე ოპერაციების კლასიფიკაციებს; დ) ფინანსური აქტივებისა და ვალდებულებების და მათზე ოპერაციების კლასიფიკაციებს; ე) პროგრამულ კლასიფიკაციას.

- 1094 საბიუჯეტო კლასიფიკაციას, გარდა პროგრამული კლასიფიკაციისა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურთან კონსულტაციებისა და საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტთან შეთანხმების საფუძველზე ამტკიცებს საქართველოს ფინანსთა მინისტრი. მოქმედი საბიუჯეტო კლასიფიკაცია დამტკიცებულია საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს N672 ბრძანებით. საბიუჯეტო კლასიფიკაცია ერთიანია და საერთოა ყველა დონის ბიუჯეტებისათვის.
- 1095 შემოსავლების ეკონომიკური კლასიფიკაცია. კლასიფიკაციის მიხედვით, შემოსავლები იყოფა 4 ძირითად ჯგუფად: 1) გადასახადები; 2) სოციალური შენატანები; 3) გრანტები; 4) სხვა შემოსავლები.
- 1096 **გადასახადი** არის კანონმდებლობით დადგენილი სავალდებულო ტრანსფერი, რომელსაც გადამხდელი უხდის სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებს. გადასახადები მოიცავს: ა) გადასახადებს შემოსავალზე, მოგებაზე და კაპიტალის ღირებულების ნაზრდზე; ბ) გადასახადებს ხელფასზე და სამუშაო ძალაზე; გ) გადასახადებს ქონებაზე; დ) გადასახადებს საქონელსა და მომსახურებაზე; ე) გადასახადებს საგარეო ვაჭრობასა და საგარეო-ეკონომიკურ ოპერაციებზე; ვ) სხვა გადასახადებს.
- 1097 გადასახადები შემოსავალზე, მოგებაზე და კაპიტალის ღირებულების ნაზრდზე. მასში აღირიცხება გადასახადები, რომლითაც იბეგრება: ა) ხელფასი და შრომის ანაზღაურება, ჰონორარი, საკომისიო შემოსავალი, შრომის მძიმე პირობებისთვის ან სხვა სახით მიღებული ანაზღაურება და კომპენსაციის სახით მიღებული ისეთი შემოსავალი, რომელიც დაკავშირებულია განეული შრომის ანაზღაურებასთან; ბ) პროცენტის, დივიდენდის, რენტის სახით და არამატერიალური აქტივების ფლობიდან მიღებული შემოსავალი; გ) კაპიტალის ღირებულების ცვლილებიდან მიღებული შემოსავლები ან დანაკარგი, საინვესტიციო ფონდის კაპიტალის ღირებულების ნაზრდის განაწილებით მიღებული შემოსავლების ჩათვლით; დ) შპს-ის, სააქციო საზოგადოების ან სხვა ორგანიზაციულ სამართლებრივი ფორმის სანარმოს, ამხანაგობის, ინდივიდუალური სანარმოს, სატრასტო ფონდის მოგება; მემკვიდრეობის სახით მიღებული შემოსავალი; ე) პენსია ან სოციალური დაზღვევიდან მიღებული შემოსავალი, სიცოცხლის დაზღვევით და სხვა საპენსიო დაზღვევის ანგარიშიდან მიღებული შემოსავალი; ვ) ყველა სხვა სახის შემოსავალი, თუ ასეთი გადასახადები გათვალისწინებულია მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად.
- 1098 ხელფასზე და სამუშაო ძალაზე გადასახადებში აღირიცხება გადასახადები, რომელსაც იხდის დამსაქმებელი ან თვითდასაქმებული ხელფასის პროპორ-

ციულად ან ფიქსირებული ოდენობით ყოველ დასაქმებულზე და, რომელიც არ მიემართება მიზნობრივად სოციალური დაზღვევის სქემის დასაფინანსებლად.

ქონებაზე გადასახადები მოიცავს გადასახადებს, რომლითაც იბეგრება ქონების გამოყენება, საკუთრება (ფლობა) ან გადაცემა. ეს გადასახადები მოიცავს: ა) გადასახადებს უძრავ ქონებაზე – იბეგრება უძრავი ქონების (მათ შორის: მიწა, შენობა ან სხვა სახის ნაგებობა) საკუთრება ან გამოყენება; ბ) ქონების გადასახადს – მოიცავს საგადასახადო კანონმდებლობით დადგენილ ფიზიკური და იურიდიული პირების ქონების გადასახადს; გ) გადასახადებს წმინდა მატერიალურ ფასეულობებზე – იბეგრება მატერიალური ფასეულობების წმინდა ღირებულება, რომელიც ჩვეულებრივ განისაზღვრება, როგორც უძრავი და მოძრავი ქონების ღირებულების ჯამს გამოკლებული ამ ქონებასთან დაკავშირებული ვალდებულებები; დ) გადასახადები კაპიტალის და ფინანსურ ოპერაციებზე – მოიცავს გადასახადებს, რომლითაც ხდება ქონების დაბეგვრა მესაკუთრის ცვლილებისას; ე) ერთჯერადი გადასახადები ქონებაზე – მოიცავს გადასახადებს წმინდა მატერიალურ ფასეულობებზე, რომლებიც განკუთვნილია გაუთვალისწინებელი გადაუდებელი ხარჯების გასაწევად ან შემოსავლების გადანაწილების მიზნით.

საქონელსა და მომსახურებაზე გადასახადებში აღირიცხება გადასახადები, რომლითაც იბეგრება საქონლის წარმოება, რეალიზაცია (გაყიდვა), გადაცემა, მიწოდება, იჯარა ან ბუნებრივი რესურსების მოპოვება და მომსახურების განწევა. გადასახადები საქონელსა და მომსახურებაზე მოიცავს შემდეგ სახეობებს: ა) დამატებული ღირებულების გადასახადს – გადასახადი, რომლითაც ხდება საქონლისა და მომსახურების დაბეგვრა კასკადურად წარმოებისა და მიწოდების სხვადასხვა ეტაპზე და რომლის სრული მოცულობით გადახდა ხდება საბოლოო მომხმარებლის მიერ; ბ) ვაჭრობის გადასახადი – ყველა გადასახადი, რომლის გადახდევინება ხდება ერთჯერადად წარმოების, საბითუმო ან საცალო ვაჭრობის ეტაპზე; გ) ბრუნვის გადასახადი, რომლითაც საქონელი და მომსახურება იბეგრება ერთ ან მრავალეტაპად და ჯამურად, წინა ეტაპზე გადახდილი გადასახადის გამოქვითვის გარეშე; დ) აქციზს – რომლითაც იბეგრება კონკრეტული დასახელების საქონელი და მომსახურება ან საქონლისა და მომსახურების ვიწრო ჯგუფი; ე) გადასახადებს, რომლითაც იბეგრება ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ან სხვა საქონლის გამოყენება; ვ) გადასახადებს, რომელთა გადახდევინება ხდება საქონლის გამოყენების ან საქმიანობის განხორციელების ნებართვის

მისაღებად; ზ) გადასახადებს, სასარგებლო წიაღისეულის ან სხვა ბუნებრივი რესურსების მოპოვება, გადამუშავებასა და წარმოებაზე.

- 1101** გადასახადები საგარეო ვაჭრობასა და საგარეო-ეკონომიკურ ოპერაციებზე, რომელიც გადახდებიდან შედგება საქონლის მიერ ეკონომიკური საზღვრის გადმოკვეთის გამო. გადასახადები ექსპორტზე მოიცავს ყველა სახეობის გადასახადსა და სხვა გადასახდელს, რომელთა გადახდებიდან შედგება მხოლოდ იმ მიზეზით, რომ საქონელი გატანილ იქნა საზღვრის გარეთ ან რეზიდენტი მოემსახურა არარეზიდენტს. ექსპორტიორი ან იმპორტიორი ფისკალური მონოპოლიების მოგება, ვალუტის გადამცვლელი ფისკალური მონოპოლიის მოგება, გადასახადები ვალუტის გადაცვლაზე
- 1102** სხვა გადასახადები. აღრიცხება გაუქმებული გადასახადების საგადასახადო დავალიანებები და ისეთი გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლები, რომელთა საგადასახადო ბაზის იდენტიფიცირება შეუძლებელია და ასევე, გადასახადის გადაუხდელობაზე ან დაგვიანებით გადახდაზე დარიცხული ის ჯარიმები, სანქციები, საურავები და პროცენტები, რომელთა მიკუთვნება კონკრეტული სახეობის გადასახადზე შეუძლებელია.
- 1103** სოციალური შენატანი არის ფაქტობრივი ან დარიცხვის მეთოდით აღრიცხვის შემთხვევაში დარიცხული შემოსულობა, რომელიც მიღებულია ან დამსაქმებლისგან, მისი დასაქმებულების მაგივრად, ან დასაქმებულისგან, თვითდასაქმებულისგან, ან უმუშევარი პირისგან და, რომელიც შენატანების განმარტების მიზნით, ან მასზე დამოკიდებულ პირს ან მეურვეს აძლევს სოციალური დაზღვევის სქემაში მონაწილეობის გარანტირებულ უფლებას. შენატანი შესაძლოა იყოს სავალდებულო ან ნებაყოფლობითი.
- 1104** გრანტი არის არასავალდებულო ტრანსფერი, რომელიც მიღებულია მთავრობის მიერ სხვა სამთავრობო ეკონომიკური ერთეულისგან და საერთაშორისო ორგანიზაციებისგან. გრანტები იყოფა: საერთაშორისო ორგანიზაციებიდან მიღებული გრანტები, უცხო სახელმწიფოთა მთავრობებიდან მიღებული გრანტები და სხვა დონის სახელმწიფო ერთეულებიდან მიღებული გრანტები.
- 1105** საგადასახადო შემოსავლების, სოციალური შენატანების და გრანტების გარდა, სხვა შემოსავლები მოიცავს შემოსავლებს საკუთრებიდან, საქონლისა და მომსახურების რეალიზაციას და სხვა შერეულ შემოსავლებს (პროცენტები, დივიდენდები, რენტა, მოსაკრებლები, ჯარიმები და საურავები და ა.შ.)

ხარჯების ეკონომიკური კლასიფიკაცია წარმოადგენს ბიუჯეტის ხარჯების 1106 ფინანსური ოპერაციების დაჯგუფებას ეკონომიკური შინაარსის მიხედვით. ხარჯები იყოფა 8 ძირითად ჯგუფად: 1) შრომის ანაზღაურება; 2) საქონელი და მომსახურება; 3) ძირითადი კაპიტალის მოხმარება; 4) პროცენტი; 5) სუბსიდიები; 6) გრანტები; 7) სოციალური უზრუნველყოფა; 8) სხვა ხარჯები.

შრომის ანაზღაურება გულისხმობს დამქირავებლის მიერ დაქირავებული- 1107 სათვის საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში შესრულებული სამუშაოს ღირებულების ასანაზღაურებლად ფულადი ან სასაქონლო ფორმით გაცემულ კომპენსაციებს. შრომის ანაზღაურება მოიცავს ხელფასებს (როგორც ფულადი, ისე სასაქონლო ფორმით) და სოციალურ შენატანებს.

საქონელი და მომსახურება მოიცავს: შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურე- 1108 ბას, მივლინებას, ოფისის ხარჯებს, წარმომადგენლობით ხარჯებს, კვების ხარჯებს, სამედიცინო ხარჯებს, რბილი ინვენტარისა და უნიფორმის შეძენის და პირად ჰიგიენასთან დაკავშირებული ხარჯებს, ტრანსპორტის, ტექნიკისა და იარაღის ექსპლუატაციისა და მოვლა-შენახვის ხარჯებს, ბანკის მომსახურების ხარჯებს, კადრების მომზადება-გადამზადებასთან, კვალიფიკაციის ამაღლებასა და სტაჟირებასთან დაკავშირებულ ხარჯებს, რეკლამის ხარჯებს, სესიების, კონფერენციების, ყრილობების, სემინარების და სხვა სამუშაო შეხვედრების ორგანიზების ხარჯებს, საკონსულტაციო, სანოტარო, თარჯიმნის და თარგმნის მომსახურების ხარჯებს, აუდიტორული მომსახურების ხარჯებს, საარქივო მომსახურების ხარჯებს, შენობა-ნაგებობების დაცვის ხარჯებს და ა.შ.

ძირითადი კაპიტალის მოხმარება წარმოადგენს საანგარიშო პერიოდის გან- 1109 მავლობაში ფიზიკური ცვეთის, მორალური ცვეთისა და ჩვეულებრივი შემთხვევითი დაზიანების შედეგად, სახელმწიფო ერთეულის მფლობელობაში არსებული და მის მიერ გამოყენებული ძირითადი აქტივების ღირებულების შემცირებას.

პროცენტი წარმოადგენს გადასახდელს, რომელიც გამომდინარეობს ფი- 1110 ნანსური მოთხოვნების გარკვეული სახეებიდან, კერძოდ, დეპოზიტებიდან, ფასიანი ქაღალდებიდან (გარდა აქციებისა), სესხებიდან და კრედიტორული დავალიანებიდან.

სუბსიდიები წარმოადგენს საწარმოებსა და ორგანიზაციებზე სახელმწიფო 1111 ერთეულის მიერ მიმდინარე მიზნებისათვის უსასყიდლოდ, დაუბრუნებლად გაცემულ ტრანსფერს.

- 1112 გრანტები წარმოადგენს მიმდინარე ან კაპიტალური დანიშნულების ტრანსფერებს ერთი სახელმწიფო ერთეულიდან სხვა სახელმწიფო ერთეულზე, საერთაშორისო ორგანიზაციაზე ან სხვა ქვეყნის მთავრობაზე.
- 1113 სოციალური უზრუნველყოფა არის ტრანსფერი ფულადი ან სასაქონლო ფორმით, რომელიც ხორციელდება მთელი მოსახლეობის ან მისი გარკვეული ნაწილის სოციალური რისკებისგან დაცვის მიზნით. სოციალური უზრუნველყოფა მოიცავს: ა) სოციალურ დაზღვევას, რომელიც გულისხმობს სოციალური დახმარებების კატეგორიაში გათვალისწინებულ იმ სოციალურ ტრანსფერებს, რომლებიც შეიძლება განხორციელდეს სადაზღვევო სქემაში მონაწილეობით; ბ) სოციალურ დახმარებას, რომელშიც შედის: სახელმწიფო პენსიები, სახელმწიფო კომპენსაციები და სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიები, ინვალიდთა პენსიები, დახმარება უმუშევრობის დროს, ლტოლვილთა და დევნილთა შემწეობები; ძალადობის მსხვერპლთა და დაზარალებულთა კომპენსაცია, უმწეო მდგომარეობაში მყოფი საოჯახო მეურნეობების სოციალური დახმარებები, სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი მოსახლეობის დახმარებები და ა.შ.; ბ) დამქირავებლის მიერ გაწეულ სოციალურ დახმარებას, რომელშიც შედის: სამსახურიდან დათხოვნის კომპენსაციები, სრული ან ნაწილობრივი ოდენობის ხელფასი, რაც გადახდილი იყო მოსამსახურის ავადმყოფობისა და შემთხვევითი დაზიანების გამო სამსახურში არყოფნის დროს, სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას მოსამსახურის დაღუპვის ან დასახიჩრების შემთხვევაში გასაცემი თანხები, ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის, ასევე ახალშობილის შვილად აყვანის გამო სახელმწიფოს მიერ გაცემული სოციალური დახმარების ზევით გაცემული სოციალური დახმარება (კომპენსაცია) და სხვა.
- 1114 სხვა ხარჯები მოიცავს: ა) ქონებასთან დაკავშირებულ ხარჯებს, გარდა პროცენტისა, რომელიც თავის მხრივ 4 ძირითად ჯგუფად იყოფა: დივიდენდები, კვაზი-კორპორაციების შემოსავლიდან ამოღებული თანხები, ქონებასთან დაკავშირებული ხარჯები, რომლებიც სადაზღვევო პოლისის მფლობელებზე ვრცელდება და რენტა; ბ) სხვადასხვა ხარჯებს, რომელიც გულისხმობს სხვადასხვა მიზნით განხორციელებული ტრანსფერების რამდენიმე სახეს და აგრეთვე იმ ხარჯვით ოპერაციებს, რომლებიც სხვაგან არ არის კლასიფიცირებული. სხვადასხვა ხარჯები თავის მხრივ იყოფა: პირველი, სხვადასხვა მიმდინარე ხარჯებად (სააღსრულებო ხარჯი, შენობა-ნაგებობების დაზღვევის ხარჯი, სტიქიური უბედურებების შედეგად მიყენებული ზიანის ხარჯი და სხვ), მეორე, სხვადასხვა კაპიტალურ ხარჯებად (საოჯახო მეურნეობებზე გაცემულ კაპიტალურ ტრანსფერს, არამომგებიანი

დანესებულებებისთვის გაცემულ კაპიტალურ ტრანსფერს, საწარმოების მიერ კაპიტალის ფორმირების მიზნით სახელმწიფო ერთეულის მიერ განხორციელებულ გადახდებს, საწარმოებისა და ორგანიზაციების არაფინანსური აქტივების დაზიანების კომპენსაციის ხარჯს და სხვადასხვა არაკლასიფიცირებულ კაპიტალურ ხარჯებს)

არაფინანსური აქტივებისა და მათზე ოპერაციების კლასიფიკაცია წარ- 1115
მოადგენს არაფინანსური აქტივების შექმნისა და გასვლის ოპერაციების და არაფინანსური აქტივების დაჯგუფებას სახეების მიხედვით. არაფინანსური აქტივებისა და მათზე ოპერაციების კლასიფიკაცია იყოფა 4 ძირითად ჯგუფად: 1) ძირითადი აქტივები; 2) მატერიალური მარაგები; 3) ფასეულობები; 4) არაწარმოებული აქტივები.

ძირითადი აქტივები არის წარმოებული აქტივები, რომლებიც ერთ წელზე 1116
მეტი დროის განმავლობაში მრავალჯერადად ან განუწყვეტილად გამოიყენება წარმოების ან მომსახურების პროცესში და რომელთა ღირებულებაც შეადგენს 500 ლარს და მეტს. ძირითადი აქტივები მოიცავს: ა) შენობა-ნაგებობებს; მანქანა-დანადგარებსა და ინვენტარს; ბ) სხვა ძირითად აქტივებს (კულტივირებულ აქტივები: ცხოველები და მცენარეები, რომლებიც გამოიყენება მრავალჯერადად ან განუწყვეტილად ერთ წელზე მეტი ხნის განმავლობაში, სხვა საქონლისა და მომსახურების საწარმოებლად; არამატერიალურ ძირითად აქტივებს: ლიცენზიები და ისეთი ტიპის ობიექტები, რომლებიც წარმოებაში ერთ წელზე მეტი ხნით გამოიყენება და მათი მომხმარებელია მხოლოდ მათზე საკუთრების ან ლიცენზიის მქონე სუბიექტი).

მატერიალური მარაგები მოიცავს საქონელს, რომელიც ინახება შემდგომი 1117
გაყიდვის, საწარმოო პროცესში გამოყენების ან მომავალში მოხმარების მიზნით. მატერიალურ მარაგებს წარმოადგენს: ა) სტრატეგიული მარაგები: საქონელი, რომელიც ინახება სტრატეგიული მიზნებისათვის და საგანგებო შემთხვევებისათვის; საქონელი, რომელიც ინახება ბაზრის მარეგულირებელი ორგანოების მიერ; და საქონელი, რომელსაც აქვს განსაკუთრებული მნიშვნელობა ქვეყნისათვის; ბ) ნედლეული და მასალები; გ) დაუმთავრებელი წარმოება: პროდუქცია, რომელიც ნაწილობრივად დამუშავებული ან წარმოებული მწარმოებლის მიერ, და მათი წარმოება დასრულდება მომავალში იმავე მწარმოებლის მიერ, მაგრამ, როგორც წესი, ისინი არ ექვემდებარება გაყიდვას, მინოდებას ან გადაცემას სხვა მხარისათვის შემდგომი დამუშავების გარეშე; დ) მზა პროდუქცია: საქონელი, რომელიც წარმოების პროცესის შედეგს წარმოადგენს, ჯერ კიდევ ინახება მისი მწარმოებლის

მიერ და სხვა ერთეულებზე მიწოდებამდე არ ექვემდებარება შემდგომ დამუშავებას; ე) შემდგომი რეალიზაციისათვის შექმნილი საქონელი.

1118 ფასეულობები არის წარმოებული საქონელი, რომელსაც მნიშვნელოვანი ღირებულება გააჩნია. ფასეულობები შექმნილია და ინახება, უპირველეს ყოვლისა, როგორც დაგროვების საშუალება და უმთავრესად არ გამოიყენება წარმოების ან მოხმარების მიზნით. მოსალოდნელია, რომ მათი რეალური ღირებულება დროთა განმავლობაში გაიზრდება, უკიდურეს შემთხვევაში, არ შემცირდება, ხოლო ხარისხი, სათანადო პირობებში შენახვისას, არ გაუარესდება.

ფასეულობებს განეკუთვნებიან:

- ძვირფასი ქვები და ლითონები, როგორცაა: ალმასი, არამონეტარული ოქრო, პლატინა, ვერცხლი და ა. შ. აღნიშნული არ არის განკუთვნილი წარმოების პროცესში მოხმარებისათვის შუალედური რესურსის სახით;
- ნახატები, ქანდაკებები და სხვა, რაც ხელოვნების ნიმუშად ან ანტიკვარულადაა აღიარებული;
- ძვირფასი ქვებისა და ლითონებისაგან დამზადებული მაღალი ღირებულების საიუველირო ნაწარმი, კოლექციები და სხვა ფასეულობები.

1119 არაწარმოებული აქტივებს განეკუთვნება ბუნებრივად წარმოქმნილი ან სამართლებრივი თუ ბუღალტრული ოპერაციით შექმნილი აქტივები, რომელთა მიმართაც შესაძლებელია საკუთრების დაცვის უზრუნველყოფა, როგორცაა: მიწა; ნიაღისეული; სხვა ბუნებრივი აქტივები (არაკულტივირებული ბიოლოგიური რესურსები, წყლის რესურსები და ელექტრომაგნიტური სპექტრი) არაწარმოებული არამატერიალური აქტივები (პატენტები, საიჯარო ხელშეკრულებები და სხვა კონტრაქტები, გუდვილი და ა.შ.)

1120 ფინანსური აქტივებისა და ვალდებულებების კლასიფიკაცია წარმოადგენს ფინანსური აქტივების შექმნისა და გასვლის, ვალდებულებების აღებისა და დაფარვის ოპერაციების, აგრეთვე, ფინანსური აქტივებისა და ვალდებულებების დაჯგუფებას სახეების მიხედვით.

ფინანსური აქტივები მოიცავს: ა) ფინანსურ მოთხოვნებს; ბ) მონეტარულ ოქროს; გ) ნასესხობის სპეციალურ უფლებებს.

1121 პროგრამული კლასიფიკაცია არის პრიორიტეტების, პროგრამების/ქვეპროგრამების ერთობლიობა და განისაზღვრება ბიუჯეტით. საქართველოს სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებისათვის პროგრამული კლასიფიკაცია, ასევე, მოიცავს მხარჯავ დაწესე-

ბულებებს და, შესაბამისად, საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის და საერთო-რესპუბლიკური მნიშვნელობის გადასახდელებს.

7. ბიუჯეტის შემოსულობები და გადასახდელები. ბიუჯეტის დეფიციტი და პროფიციტი

მსოფლიოს საბიუჯეტო პრაქტიკიდან გამომდინარე ბიუჯეტის შემოსულობებს ყოფენ 5 ტიპად: 1) საგადასახადო შემოსულობები; 2) სესხები; 3) არასაგადასახადო შემოსულობები; 4) ფულის ემისია; 5) უნაცვალგებო შემოსულობები (ტრანსფერები). 1122

ბიუჯეტში მათი თანაფარდობა დამოკიდებულია:

- საფინანსო პოლიტიკასა და ფულად-საკრედიტო მდგომარეობაზე;
- ქვეყნის ეკონომიკურ მდგომარეობაზე;
- პოლიტიკურ-ეკონომიკურ კონიუნქტურაზე;
- ისტორიული პერიოდის კონკრეტულ თავისებურებებზე.

საგადასახადო შემოსულობების უპირატესი წილი დამახასიათებელია პოლიტიკურად სტაბილური სახელმწიფოებისათვის. ეს შემოსულობები წარმოადგენს თანამედროვე მსოფლიოს ქვეყნების უდიდესი ნაწილის საბიუჯეტო სისტემის საფუძველს. საგადასახადო დაბეგვრის პრინციპები და მექანიზმები ყალიბდება სახელმწიფოს მიერ, რაც გამოიხატება სახელმწიფოს ფისკალურ პოლიტიკასა და კანონმდებლობით დადგენილ საგადასახადო ადმინისტრირებაში. 1123

სესხები, თავისი არსით, არ წარმოადგენს წმინდა სახის შემოსავლებს, რადგან ბიუჯეტში შემოსული ეს სახსრები გარკვეული პერიოდის შემდეგ ექვემდებარება დაბრუნებას (როგორც წესი გარკვეული პროცენტული სარგებლით). ამდენად, სესხები უფრო მეტად ქმნის შემოსავლის შთაბეჭდილებას, რომელიც, როგორც წესი, მიმართულია ან საგანგებო მდგომარეობით შექმნილ გადაუდებელ საჭიროებათა დასაფინანსებლად ან გარკვეული სფეროს სწრაფი განვითარებისათვის საჭირო გარემოს შესაქმნელად. 1124

არასაგადასახადო შემოსავლების ძირითადი წყაროა ქონება (ფულადი სახსრები, რომლებიც იქმნება მისი ფლობის, ექსპლოატაციის ან რეალიზაციის შედეგად). არასაგადასახადო შემოსულობებს განეკუთვნება ფულადი სახსრები საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ განეული ფასიანი მომსახურებიდან, საგარეო-ეკონომიკური ურთიერთობებიდან, აგრეთვე სამოქალაქო-სამართლებრივი, ადმინისტრაციული თუ სისხლის სამართლებრივი 1125

პასუხისმგებლობის ზომების გამოყენების შედეგად ბიუჯეტში მიმართული თანხები.

1126 ფულის ემისია, როგორც წესი, გამოიყენება ბიუჯეტის დეფიციტის დასაფარავად. ამასთან, ფულის ემისია პირდაპირ დაკავშირებულია ინფლაციასთან. დამატებითი ფულის მასის შემოტანა ინვეს ინფლაციას, რაც უპირატესად სწორედ მოსახლეობის ეკონომიკურ მდგომარეობაზე აისახება. ამიტომაც, ბიუჯეტის შევსების ამ სახის გამოყენება დაკავშირებულია ქვეყანაში არსებული პირობების გათვალისწინებაზე. საქართველოს კანონმდებლობა ფულის ემისიას არ განიხილავს როგორც საბიუჯეტო შემოსულობას.

1127 ტრანსფერი მოიცავს ერთი დონის ბიუჯეტის მიერ სხვა დონის ბიუჯეტისათვის სუბსიდიის, სუბვენციის, დოტაციის ან სხვა ფორმით გადაცემულ ფინანსებს. ტრანსფერებს განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ქვედა დონის ბიუჯეტისათვის, სადაც იგი ამ ბიუჯეტის შემოსულობების შეიძლება 70-80%-საც კი აღწევდეს.

საბიუჯეტო შემოსულობების შემადგენლობა და სტრუქტურა განსხვავებულია სხვადასხვა ქვეყნისათვის. განვითარებულ ქვეყნებში შემოსულობების ძირითადი წილი მოდის საგადასახადო შემოსულობებზე, ხოლო განვითარებად ქვეყნებში – სესხებსა და ემისიაზე.

1128 საქართველოს კანონმდებლობით ბიუჯეტის შემოსულობების სტრუქტურა განსხვავებული ფორმითაა წარმოდგენილი. საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად ბიუჯეტის შემოსულობებია საანგარიშო პერიოდში ბიუჯეტში მიღებული ფულადი სახსრების ერთობლიობა და მოიცავს იმ ფულად სახსრებს, რომლებიც იქმნება საბიუჯეტო კლასიფიკატორით განსაზღვრულ: ა) შემოსავლებისგან; ბ) არაფინანსური აქტივებისგან (არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებიდან მიღებული სახსრები); გ) ფინანსური აქტივებისგან (ფინანსური აქტივებით ოპერაციებიდან მიღებული სახსრები, ნაშთის გამოყენების გარდა); დ) ვალდებულებებისგან (ვალდებულებების აღების შედეგად მიღებული სახსრები).

შემოსულობების ეს სახეები ეხება ყველა დონის ბიუჯეტებს. 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტით შემოსულობები შეადგენს 9 105 000 ათას ლარს, საიდანაც: შემოსავალია 7 319 000 ლარი, არაფინანსური აქტივების კლებიდან შემოსული თანხები – 80 000 ათასი ლარი, ფინანსური აქტივების კლებიდან შემოსული – 70 000 ლარი, ხოლო ვალდებულების ზრდიდან შემოსული თანხაა 1 636 000 ათასი ლარი.

ბიუჯეტის მეორე ფუნქციონალურ ნაწილს შეადგენს **გადასახდელები**, რომელთა შემადგენლობასა და სახეებს შორის თანაფარდობა დაკავშირებულია სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობაზე და ამ დონის ორგანოების კანონით დადგენილი ფუნქციების შესრულებაზე. ბიუჯეტის გადასახდელები, მსოფლიო საბიუჯეტო პრაქტიკიდან გამომდინარე, იყოფა სამ ძირითად მიმართულებად: 1) სავალდებულო; 2) სოციალური; 3) ეკონომიკური. 1129

სავალდებულო მიმართულებას განეკუთვნება ისეთი ხარჯები, რომლებიც მიმართულია ხელისუფლების ორგანოების შენახვაზე, თავდაცვასა და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვაზე. სოციალურ მიმართულებას განეკუთვნება გადასახდელები განათლების, ჯანმრთელობის დაცვის, კულტურის, მეცნიერების, სპორტის და სოციალური უზრუნველყოფის სფეროებში. ეკონომიკური მიმართულების გადასახდელები განეკუთვნილია ეკონომიკისა და ინფრასტრუქტურის განვითარების, საგარეო ეკონომიკური ურთიერთობების, ვალების მართვის, საინვესტიციო პოლიტიკის გატარების და სხვა ეკონომიკური საქმიანობისათვის. 1130

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად, ბიუჯეტის გადასახდელებია საანგარიშო პერიოდში ბიუჯეტიდან გასაცემი ფულადი სახსრების ერთობლიობა: ა) ხარჯები; ბ) არაფინანსური აქტივები (არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებისათვის მიმართული სახსრები); გ) ფინანსური აქტივები (ფინანსური აქტივებით ოპერაციებისათვის მიმართული სახსრები, ნაშთის დაგროვების გარდა); დ) ვალდებულებები (ვალდებულებების ძირითადი ნაწილის დაფარვისათვის მიმართული სახსრები). 1131

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით დადგენილია ხარჯების 10 ძირითადი ფუნქციონალური მიმართულება: 1) საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება; 2) თავდაცვა; 3) საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება; 4) ეკონომიკური საქმიანობა; 5) გარემოს დაცვა; 6) საბინაო-კომუნალური მეურნეობა; 7) ჯანმრთელობის დაცვა; 8) დასვენება, კულტურა და რელიგია; 9) განათლება; 10) სოციალური დაცვა. 1132

ბიუჯეტის პროფიციტურობის ან დეფიციტის დასადგენად უპირველესად ხდება საოპერაციო სალდოს გამოანგარიშება. საოპერაციო სალდო არის ბიუჯეტის შემოსავლებსა და ხარჯებს შორის სხვაობა. საოპერაციო სალდოს გამოყვანის შემდეგ ხდება ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს დადგენა, რისთვისაც ბიუჯეტის საოპერაციო სალდოს აკლდება არაფინანსური აქტივების ცვლილება. დადებითი მთლიანი სალდოს შემთხვევაში ადგილი აქვს ბიუჯეტის პროფიციტს, ხოლო უარყოფითი მთლიანი სალდოს შემთხვევაში 1133

– ბიუჯეტის დეფიციტს. 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის საოპერაციო სალდო არის -220,613.4 ლარი. არაფინანსური აქტივების სხვაობა შეადგენს 654,125.3 ლარს. შედეგად, ბიუჯეტის მთლიანი სალდო არის -874,738.7 (-220,613.4 – 654,125.3 = -874,738.7), ანუ ბიუჯეტი არის დეფიციტური. შედარებისთვის 2013 წ. ბიუჯეტის მთლიანი სალდო იყო -446,892.7, ხოლო 2012 წ. -99,228.5 ლარი.

1134 საფინანსო-საბიუჯეტო საქმიანობის აუცილებელი პირობაა ბიუჯეტის **დაბალანსება**. ანუ შემოსულობებისა და ხარჯების გათანაბრება. არსებობს ბიუჯეტის დაბალანსების სამი სახე: 1) გეგმიური – ბიუჯეტის დაბალანსება ხდება მისი შედგენის, განხილვისა და დამტკიცების დროს; 2) ოპერატიული – ბიუჯეტის დაბალანსება ხდება შესრულების პროცესში; 3) ფაქტიური – ასახავს ბიუჯეტის შესრულებას.

ბიუჯეტის დეფიციტის შემთხვევაში მისი დაბალანსება ხდება ანტიდეფიციტური მექანიზმის მეშვეობით, რომელიც წარმოადგენს სხვადასხვა ინსტრუმენტის კომპლექსს. მათგან ძირითადია:

- დეფიციტის ზღვრული ოდენობის დადგენა;
- დეფიციტის დაფარვის წესების განსაზღვრა;
- დაცული მუხლების დადგენა;
- სეკვესტრი (ხარჯების შემცირება).

8. სახელმწიფო ბიუჯეტი

1135 სახელმწიფო ბიუჯეტი არის საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასანევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობა, რომელიც მტკიცდება საქართველოს პარლამენტის მიერ კანონის ფორმით. სახელმწიფო ბიუჯეტი დამოუკიდებელია ავტონომიური რესპუბლიკების და მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებისგან.

1136 სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებია:

1. შემოსავლები;
2. არაფინანსური აქტივების კლება;
3. ფინანსური აქტივების კლება (ნაშთის გამოკლებით);
4. ვალდებულებების ზრდა.

1137 სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებია:

1. გადასახადები;
2. გრანტები;

3. სხვა შემოსავლები.

სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახადებია: ა) გადასახადები შემოსავალზე, მო- 1138
გებაზე და კაპიტალის ღირებულების ნაზარდზე: საშემოსავლო გადასახადი (გარდა ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებისათვის განკუთვნილი საშემოსავლო გადასახადისა და მოგების გადასახადი); ბ) გადასახადები საქონელსა და მომსახურებაზე (დამატებული ღირებულების გადასახადი და აქციზი); გ) გადასახადები საგარეო ვაჭრობასა და საგარეო-ეკონომიკურ ოპერაციებზე (იმპორტის გადასახადი); დ) სხვა გადასახადები (მათ შორის, საგადასახადო ორგანოების მიერ გადახდევინებული ჯარიმები, რომლებიც არ არის დარიცხული კონკრეტულ გადასახადზე), გარდა გაუქმებული გადასახადებისა.

სახელმწიფო ბიუჯეტის გრანტები არის სხვა სახელმწიფოებიდან და საერ- 1139
თაშორისო ორგანიზაციებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტისათვის უსასყიდლოდ გადაცემული მიზნობრივი სახსრები ფულადი ან ნატურალური ფორმით, რომლებიც გამოიყენება კონკრეტული ჰუმანური, საგანმანათლებლო, სამეცნიერო-კვლევითი, ჯანმრთელობის დაცვის, კულტურული, სპორტული, ეკოლოგიური, სასოფლო-სამეურნეო განვითარებისა და სოციალური პროექტების, აგრეთვე სახელმწიფოებრივი ან საზოგადოებრივი მნიშვნელობის პროგრამების განხორციელებისათვის. 2014 წლის ბიუჯეტით სახელმწიფო ბიუჯეტის გრანტების მოცულობა შეადგენს 144 მილიონი ლარს.

სახელმწიფო ბიუჯეტის სხვა შემოსავლებია: ა) შემოსავლები საკუთრები- 1140
დან (პროცენტები, დივიდენდები, რენტა); ბ) საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია, რომელიც მოიცავს: 1) ადმინისტრაციულ მოსაკრებლებსა და გადასახდელებს (სალიცენზიო მოსაკრებლები, სანებართვო მოსაკრებლები, სახელმწიფო სერტიფიკატის მოსაკრებლები, სარეგისტრაციო მოსაკრებლები, სახელმწიფო საექსპერტიზო მოსაკრებელი, სახელმწიფო ბაჟი, საკონსულო მოსაკრებელი, სამხედრო სავალდებულო სამსახურის გადავადების მოსაკრებელი); 2) არასაბაზრო წესით გაყიდულ საქონელსა და მომსახურებას (შემოსავლები საქონლის რეალიზაციიდან, შემოსავლები მომსახურების განევიდან); გ) სანქციები (ჯარიმები და საურავები); დ) ნებაყოფლობითი ტრანსფერები, გრანტების გარდა (მიღებული საშინაო და საგარეო წყაროებიდან).

არაფინანსური აქტივების კლებას წარმოადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის 1141
შემოსულობები, რომლებსაც შეადგენს: 1) ვალუტა და დეპოზიტები; 2) სესხები; 3) აქციები და სხვა კაპიტალი; 4) სხვა დებიტორული დავალიანებები

- 1142** ვალდებულებების ზრდა მოიცავს ახალ საგარეო ვალდებულებებს (ახალი საგარეო სესხის აღება) და ახალ საშინაო ვალდებულებებს (გამომწვებული ფასიანი ქაღალდები გარდა აქციებისა).
- 1143** საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები არის წლიურ ბიუჯეტში პირველი თანრიგის კოდით გათვალისწინებული ასიგნება, რომელიც ცალკეულ კოდებად მოიცავს: ა) საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურებას და დაფარვას; ბ) საშინაო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურებას და დაფარვას; გ) საქართველოს პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდს; დ) საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდს; ე) საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდს; ვ) წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანებების დაფარვისა და სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების ფონდს; ზ) ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემ ტრანსფერებს.
- 1144** სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები მოიცავს:
1. ხარჯებს;
 2. არაფინანსური აქტივების ზრდას;
 3. ფინანსური აქტივების ზრდას (ნაშთის გამოკლებით);
 4. ვალდებულებების კლებას.
- 1145** სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯებია:
1. შრომის ანაზღაურება;
 2. საქონელი და მომსახურება;
 3. პროცენტი;
 4. სუბსიდიები;
 5. გრანტები;
 6. სოციალური უზრუნველყოფა;
 7. სხვა ხარჯები.
- 1146** ფუნქციონალურ ძრილში სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯებია:
- 1) საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება:
 - აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობის უზრუნველყოფა, ფინანსური და ფისკალური საქმიანობა, საგარეო ურთიერთობები;
 - საერთო დანიშნულების მომსახურება (საერთო საკადრო მომსახურება, საერთო დანიშნულების დაგეგმვა და სტატისტიკური მომსახურება);
 - ფუნდამენტური სამეცნიერო კვლევები;

- ვალთან დაკავშირებული ოპერაციები;
- საერთო დანიშნულების ფულადი ნაკადები მთავრობის სხვადასხვა დონეს შორის.

2) თავდაცვა:

- შეიარაღებული ძალები;
- საგარეო სამხედრო დახმარება;
- გამოყენებითი კვლევები თავდაცვის სფეროში.

3) საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება:

- პოლიციის სამსახური და სახელმწიფო დაცვა;
- სასამართლოები და პროკურატურა;
- სასჯელაღსრულების დანესებულებები.

4) ეკონომიკური საქმიანობა:

- საერთო ეკონომიკური, კომერციული და შრომით რესურსებთან დაკავშირებული საქმიანობა;
- სოფლის მეურნეობა, სატყეო მეურნეობა, მეთევზეობა და მონადირეობა;
- სათბობი და ენერგეტიკა;
- სამთომომპოვებელი და გადამამუშავებელი მრეწველობა, მშენებლობა;
- ტრანსპორტი;
- კავშირგაბმულობა;
- ვაჭრობა, მარაგების შექმნა, შენახვა და დასაწყობება;
- ტურიზმი;
- გამოყენებითი კვლევები ეკონომიკური საქმიანობის სფეროში.

5) გარემოს დაცვა:

- ნარჩენების შეგროვება, გადამამუშავება და განადგურება;
- ბიომრავალფეროვნებისა და ლანდშაფტების დაცვა.

6) საბინაო-კომუნალური მეურნეობა:

- კომუნალური მეურნეობის განვითარება;
- წყალმომარაგება.

7) ჯანმრთელობის დაცვა:

- სამედიცინო პროდუქცია, მოწყობილობები და აპარატები;
- ამბულატორიული მომსახურება;
- საავადმყოფოების მომსახურება;
- საზოგადოებრივი ჯანდაცვის მომსახურება.

8) დასვენება, კულტურა და რელიგია:

- მომსახურება დასვენებისა და სპორტის სფეროებში;
- მომსახურება კულტურის სფეროში;
- ტელერადიომაუწყებლობა და საგამომცემლო საქმიანობა;
- რელიგიური და სხვა სახის საზოგადოებრივი საქმიანობა.

9) განათლება:

- ზოგადი განათლება;
- პროფესიული განათლება;
- უმაღლესი განათლება;
- უმაღლესისშემდგომი განათლება;
- განათლების სფეროს დამხმარე მომსახურება.

10) სოციალური დაცვა:

- ავადმყოფთა და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა სოციალური დაცვა;
- ხანდაზმულთა სოციალური დაცვა;
- ოჯახებისა და ბავშვების სოციალური დაცვა;
- საცხოვრებლით უზრუნველყოფა.

1147 სახელმწიფო ბიუჯეტში გაუთვალისწინებელი ხარჯების დასაფინანსებლად იქმნება: 1) საქართველოს პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდი; 2) საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდი.

სახელმწიფო ბიუჯეტის ორივე სარეზერვო ფონდის მოცულობა, ერთად აღებული, არ უნდა აღემატებოდეს წლიური ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებების მთლიანი ოდენობის 2%-ს. საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდებიდან სახსრები გამოიყოფა სახელმწიფო ბიუჯეტით გაუთვალისწინებელი გადასახდელების დასაფინანსებლად. სახელმწიფო ბიუჯეტის სარეზერვო ფონდების ხარჯების მიმართულებებს განსაზღვრავენ შესაბამისად საქართველოს პრეზიდენტი და საქართველოს მთავრობა დაზუსტებული ბიუჯეტით განსაზღვრული მოცულობის მიხედვით.

1148 სარეზერვო ფონდების გარდა სახელმწიფო ბიუჯეტში იქმნება საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი, რომლის განკარგვა ხორციელდება საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შესაბამისად. ამ ფონდიდან ხდება ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების დაფინანსება, რომლებიც მოიცავს რეგიონებში გზების, მიწისქვეშა კომუნიკაციების, ბორდიურების, ტროტუ-

არების მოწყობა-რეაბილიტაციას; წყალგაყვანილობას, წყალარინებას; ხიდების რეაბილიტაციას; გარე განათების მოწყობა-რეაბილიტაციას; სასმელი წყლის ჭაბურღილების და სისტემების მოწყობას; საკანალიზაციო სისტემების და მყარი ნარჩენების მართვას; საცხოვრებელი და საჯარო შენობების შეკეთებას/რეაბილიტაციას და სხვა ინფრასტრუქტურულ, აგრეთვე თვითმმართველობისა და რეგიონული განვითარებისთვის საჭირო პროექტებს. საქართველოს მთავრობის 2013 წ. 7 თებერვლის N23 დადგენილებით დამტკიცებულია საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების შერჩევის პროცედურები და კრიტერიუმები. ამ დადგენილების თანახმად, ფონდიდან დასაფინანსებელი პროექტების შერჩევის კრიტერიუმებია: ა) საპროექტო წინადადებისა და საპროექტო დოკუმენტაციის შესაბამისობა კონკრეტული რეგიონის განვითარების სტრატეგიასთან და მოცემული თვითმმართველი ერთეულის განვითარების პროგრამასთან (მათი არსებობის შემთხვევაში); ბ) ადგილობრივი მოსახლეობის მაქსიმალური ჩართულობა საპროექტო წინადადების შერჩევისა და პროექტის განხორციელების პროცესში; გ) პროექტის განსახორციელებლად სახელმწიფოს ფინანსური მხარდაჭერის აუცილებლობა; დ) თვითმმართველი ერთეულის სანარმოო-ეკონომიკური პარამეტრების გაუმჯობესება; ე) ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა; ვ) ადგილი არა აქვს სხვა ორგანიზაციების პროგრამებსა და აქტივობებთან დუბლირებას; ზ) მოსახლეობის ხელმისაწვდომობის გაზრდა და ხარისხის ამაღლება ტრანსპორტის, ჯანდაცვის, განათლების, სპორტის, კულტურის, საბინაო-კომუნალური მომსახურების სფეროებში, აგრეთვე მოსახლეობის უსაფრთხო, ეკოლოგიურად ჯანსაღი და კეთილსაიმედო გარემოს უზრუნველყოფა.

სახელმწიფო ბიუჯეტის ფონდს ასევე წარმოადგენს წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანებების დაფარვისა და სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების ფონდი. წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანებების დაფარვისა და სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების ფონდიდან თანხებს, საქართველოს მთავრობის შესაბამისი გადაწყვეტილების საფუძველზე, გამოყოფს საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. 1149

გარდა ზემოაღნიშნულისა, საბიუჯეტო კოდექსი ითვალისწინებს, ასევე, საგანგებო ბიუჯეტის შექმნის შესაძლებლობასაც. კოდექსის თანახმად, „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის შემოღების შემთხვევაში საქართველოს პარლამენტი 1150

მენტს შეუძლია დაამტკიცოს საქართველოს მთავრობის მიერ წარდგენილი საგანგებო ბიუჯეტი საგანგებო ან საომარ მდგომარეობასთან დაკავშირებულ ღონისძიებათა მიზნობრივი დაფინანსებისათვის“.

9. ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტი

- 1151** ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტი არის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მიერ დამტკიცებული, ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასაწევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობა. ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტი დამოუკიდებელია სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტებისგან.
- 1152** ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის შემოსულობებია: 1) შემოსავლები; 2) არაფინანსური აქტივების კლება; 3) ფინანსური აქტივების კლება (ნაშთის გამოკლებით); 4) ვალდებულებების ზრდა.
- 1153** ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის შემოსავლებია: 1) გადასახადები – ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე ფიზიკური პირების საშემოსავლო გადასახადი; 2) გრანტები – უცხო სახელმწიფოთა მთავრობებიდან მიღებული გრანტები და სახელმწიფო მმართველობის სხვადასხვა დონის ორგანიზაციებიდან მიღებული გრანტები; 3) სხვა შემოსავლები – შემოსავლები საკუთრებიდან (პროცენტები, დივიდენდები, რენტა), საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია, ადმინისტრაციული მოსაკრებლები და გადასახდელები, სანქციები (ჯარიმები და საურავები).
- 1154** ავტონომიური რესპუბლიკის საერთო-რესპუბლიკური მნიშვნელობის გადასახდელები არის წლიურ ბიუჯეტში პირველი თანრიგის კოდით გათვალისწინებული ასიგნება, რომელიც ცალკეულ კოდეზად მოიცავს: ა) ვალდებულებების მომსახურებას და დაფარვას; ბ) ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის სარეზერვო ფონდს; გ) წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანებების დაფარვისა და სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების ფონდს; დ) ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემ ტრანსფერებს.
- 1155** ფუნქციონალურ ჭრილში ავტონომიური რესპუბლიკის გადასახდელები ძირითადად ემთხვევა სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელებს (თავდაცვის გამოკლებით).

ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკურ ბიუჯეტში გათვალისწინებული გადასახდელების დასაფინანსებლად იქმნება სარეზერვო ფონდი, რომლის მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს წლიური ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებების მთლიანი ოდენობის 2%-ს. 1156

სახელმწიფო ბიუჯეტის მსგავსად, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკურ ბიუჯეტში შეიძლება შეიქმნას წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანებების დაფარვისა და სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების ფონდი, რომლის განკარგვა ხორციელდება ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შესაბამისად. 1157

საბიუჯეტო კოდექსის 93-ე მუხლი იძლევა ავტონომიური რესპუბლიკის წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ ავტონომიური რესპუბლიკის საგანგებო ბიუჯეტის შექმნის შესაძლებლობას საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ან ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის შემოღების შემთხვევაში, რომელიც გათვალისწინებული უნდა იყოს საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებულ ღონისძიებათა მიზნობრივი დაფინანსებისათვის. 1158

10. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი არის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს (საკრებულოს) მიერ დამტკიცებული, ადგილობრივი ხელისუფლების ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასანევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობა. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი დამოუკიდებელია სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტებისგან. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის დამოუკიდებლობა გარანტირებულია საკუთარი შემოსულობებით და საკუთარ უფლებამოსილებათა განხორციელებისათვის გადასახდელების განევის დამოუკიდებლად განსაზღვრით. საქართველოს ცენტრალურ და ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებებს უფლება არა აქვთ, ჩაერიონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საბიუჯეტო უფლებამოსილებებში. 1159

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსულობებია საანგარიშო პერიოდში ბიუჯეტში მიღებული ფულადი სახსრების ერთობლიობა: ა) შემოსავლები; ბ) არაფინანსური აქტივები (არაფინანსური აქტივებით განხორციელებული ოპერაციებიდან მიღებული სახსრები); გ) ფინანსური აქტივები (ფინანსური 1160

აქტივებით განხორციელებული ოპერაციებიდან მიღებული სახსრები, ნაშთის გამოყენების გარდა); დ) ვალდებულებები (ვალდებულებების აღების შედეგად მიღებული სახსრები).

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსულობები იყოფა ორ ნაწილად: ა) საკუთარი შემოსულობები – ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები, გათანაბრებითი ტრანსფერი და საქართველოს კანონმდებლობით ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის განკუთვნილი სხვა შემოსულობები; ბ) არასაკუთარი შემოსულობები – კაპიტალური, სპეციალური და მიზნობრივი ტრანსფერები, სესხი და „გრანტების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად მიღებული გრანტი.

1161 მუნიციპალიტეტის ადგილობრივ გადასახადს განეკუთვნება ქონების გადასახადი, ხოლო მოსაკრებლებია:

- სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებელი;
- მოსაკრებელი დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავებისათვის;
- კულტურული მემკვიდრეობის სარეაბილიტაციო არეალის ინფრასტრუქტურის მოსაკრებელი;
- მოსაკრებელი სპეციალური (ზონალური) შეთანხმების გაცემისათვის;
- მოსაკრებელი მშენებლობის ნებართვისათვის (გარდა განსაკუთრებული მნიშვნელობის რადიაციული და ბირთვული ობიექტების მშენებლობისა);
- მშენებლობის (გარდა განსაკუთრებული მნიშვნელობის რადიაციული ან ბირთვული ობიექტების მშენებლობისა) სანებართვო პირობების შესრულების დადასტურების (ექსპლუატაციაში მიღების) თაობაზე აქტის გამოცემის (მასში ცვლილების შეტანის) დაჩქარებული მომსახურების მოსაკრებელი;
- მშენებლობის სახელმწიფო-ტექნიკური ზედამხედველობის მომსახურების მოსაკრებელი.
- მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის საკუთარ შემოსავალს ასევე განეკუთვნება:
- შემოსულობა ადგილობრივი საქალაქო რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვის გაცემიდან;
- შემოსულობა გარე რეკლამის განთავსების ნებართვის გაცემიდან.

1162 სპეციალური ტრანსფერი მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტისთვის შეიძლება გამოიყოს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, ხოლო მუნიციპალიტეტისთვის, რომლის ადმინისტრაციული ტერიტორია მოქცეულია ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიის ფარგლებში, – ასევე შესაბამისი ავტო-

ნომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტიდან. სპეციალური ტრანსფერი გამოიყოფა სტიქიური მოვლენების, ეკოლოგიური და სხვა სახის კატასტროფების, საომარი მოქმედებების, ეპიდემიებისა და სხვა საგანგებო სიტუაციების შედეგების (ზიანის) სალიკვიდაციოდ, აგრეთვე მუნიციპალიტეტის მიერ სხვა ღონისძიებათა განსახორციელებლად. სპეციალური ტრანსფერი გამოიყოფა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ამ ღონისძიებების დასაფინანსებლად შესაბამისი მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის სარეზერვო ფონდი არასაკმარისია.

კაპიტალური ტრანსფერი გამოიყოფა ერთი ბიუჯეტიდან სხვა ბიუჯეტისთვის მიზნობრივი კაპიტალური პროექტის განსახორციელებლად და იგი დაკავშირებულია ტრანსფერის მიმღების არაფინანსური აქტივების ზრდასთან. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტისთვის კაპიტალური ტრანსფერი შეიძლება გამოიყოს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, ხოლო მუნიციპალიტეტისთვის, რომლის ადმინისტრაციული ტერიტორია მოქცეულია ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიის ფარგლებში, – ასევე შესაბამისი ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტიდან. კაპიტალური ტრანსფერის გამოყოფის საფუძველია მუნიციპალიტეტის ინიციატივა. კაპიტალური ტრანსფერის გამოყოფის მოთხოვნით მუნიციპალიტეტი მიმართავს საქართველოს მთავრობას/შესაბამისი ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას ან საქართველოს სამინისტროს/ავტონომიური რესპუბლიკის სამინისტროს. მიმართვაში უნდა დასაბუთდეს კაპიტალური ტრანსფერის გამოყოფის აუცილებლობა და უნდა აღინიშნოს კაპიტალური ტრანსფერის მოცულობა.

მიზნობრივი ტრანსფერი არის დელეგირებულ უფლებამოსილებათა განხორციელების მიზნით ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ან/და ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან ფინანსური დახმარების სახით მიღებული სახსრები.

გათანაბრებითი ტრანსფერი არის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტისთვის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხა, რომლის მიზანია მუნიციპალიტეტების განსხვავებული ფინანსური შესაძლებლობების გათანაბრება მათი ეკონომიკური პოტენციალის გათვალისწინებით. გათანაბრებითი ტრანსფერი მუნიციპალიტეტებს გამოეყოფათ ყოველწლიურად. ტრანსფერის ოდენობა იანგარიშება ფორმულის მეშვეობით. გათანაბრებითი ტრანსფერის ოდენობის გამოანგარიშების ფორმულის მიზნებისათვის პირველ ეტაპზე საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით განისაზღვრება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯებისა და არაფინანსური

აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობა, რომელიც არ უნდა იყოს დასაგეგმი საბიუჯეტო წლის ნომინალური მთლიანი შიდა პროდუქტის საპროგნოზო მოცულობის 4%-ზე ნაკლები. მეორე ეტაპზე გაიანგარიშება ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამის მოცულობა თითოეული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის. შემდგომ ეტაპზე გაიანგარიშება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსავლები (გრანტების გარდა). იმ ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს, რომლის ბიუჯეტის შემოსავლები (გრანტების გარდა) აღემატება ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამს, გათანაბრებითი ტრანსფერი არ გამოეყოფა. მუნიციპალიტეტისათვის გამოსაყოფი გათანაბრებითი ტრანსფერის ოდენობა განისაზღვრება თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამის სხვაობით თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსავლებთან (გრანტების გარდა).

- 1166 მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის გადასახდელებია** საანგარიშო პერიოდში ბიუჯეტიდან გასაცემი ფულადი სახსრების ერთობლიობა: ა) ხარჯები; ბ) არაფინანსური აქტივები (არაფინანსური აქტივებით განხორციელებული ოპერაციებისთვის მიმართული სახსრები); გ) ფინანსური აქტივები (ფინანსური აქტივებით განხორციელებული ოპერაციებისთვის მიმართული სახსრები, ნაშთის დაგროვების გარდა); დ) ვალდებულებები (ვალდებულებების ძირითადი ნაწილის დაფარვისთვის მიმართული სახსრები).
- 1167 მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში** გაუთვალისწინებელი გადასახდელების დასაფინანსებლად იქმნება სარეზერვო ფონდი, რომლის მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს წლიური ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებების მთლიანი ოდენობის 2%-ს.
- 1168 საბიუჯეტო კოდექსის 68-ე მუხლის** თანახმად, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში შეიძლება შეიქმნას წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანებების დაფარვისა და სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების ფონდი, რომლის განკარგვა ხორციელდება ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შესაბამისად.
- 1169 საბიუჯეტო კოდექსის 70-ე მუხლი** იძლევა მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ თვითმმართველი ერთეულის საგანგებო ბიუჯეტის შექმნის შესაძლებლობას საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ან მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის შემოღების შემთხვევაში, რომელიც გათვალისწინებული უნდა იყოს საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებულ ღონისძიებათა მიზნობრივი დაფინანსებისათვის.

11. ბიუჯეტის დაგეგმვა. პროგრამული ბიუჯეტი

საქართველოს საბიუჯეტო პროცესში ბოლო წლებში განხორციელებული რეფორმების უმნიშვნელოვანესი ეტაპია ბიუჯეტის პროგრამულ დაგეგმვაზე გადასვლა. 2009 წელს მიღებული საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით საკანონმდებლო დონეზე მოხდა აღნიშნული ვალდებულების აღიარება, კერძოდ, სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ბიუჯეტის ფორმატით მომზადების ვალდებულება წარმოიქმნა 2012 წლისთვის, ხოლო ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისთვის – 2013 წლისათვის.

პროგრამული ბიუჯეტი არის მხარჯავი დანესებულების მიერ დასახული პრიორიტეტების მისაღწევად განსახორციელებელი პროგრამების, პროექტების, ღონისძიებებისა და მათი ბიუჯეტების მოსალოდნელი შედეგებისა და შეფასების ინდიკატორთა ერთობლიობა.

საბიუჯეტო კოდექსის მე-9 მუხლის თანახმად, „პროგრამულ ბიუჯეტში ასიგნებები გამოიყოფა მხარჯავი დანესებულებების და მათ მიერ განსახორციელებელი პროგრამების/ ქვეპროგრამების მიხედვით.“ ამავ მუხლის მიხედვით პროგრამული ბიუჯეტი უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას პროგრამების/ ქვეპროგრამების, მათი მოსალოდნელი შედეგებისა და შესრულების შეფასების ინდიკატორების შესახებ, ასევე ინფორმაციას კაპიტალური პროექტების შესახებ.

პროგრამული ბიუჯეტის ძირითადი უპირატესობა ტრადიციული ორგანიზაციული სტრუქტურის მქონე ბიუჯეტთან შედარებით, იმაში მდგომარეობს, რომ პროგრამული ბიუჯეტი საშუალებას იძლევა დაგეგმვის პროცესიდანვე ბიუჯეტი ორიენტირებული იყოს შედეგებზე. პროგრამულ ფორმატში ნათელია მიზეზ-შედეგობრივი კავშირი კონკრეტულ ღონისძიებაში ჩადებულ ფინანსურ რესურსებსა და მიღებულ შედეგებს შორის, რაც სახელმწიფო ფინანსების ეფექტურად გამოყენების უმნიშვნელოვანესი წინაპირობაა. ასევე, პროგრამული ბიუჯეტი საშუალებას იძლევა მთელი ბიუჯეტი დავინახოთ მისი დაფინანსებით გასატარებელი ძირითადი პროგრამების და მათი შედეგების თვალსაზრისით და არა მხოლოდ ორგანიზაციულ ქრილში.

პროგრამული ბიუჯეტის შესრულების შეფასებისას ნათლად უნდა გამოჩნდეს მიღწეული შედეგები და არა მხოლოდ ათვისებული ასიგნებები, შესაბამისად, პროგრამული ბიუჯეტის შესრულების შეფასებისას აქცენტი გადატანილია დაგეგმილ და მიღებულ შედეგს შორის არსებულ განსხვავ-

ვებაზე და არა მხოლოდ მხარჯავი დაწესებულების და მისი საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის დამტკიცებული და დაზუსტებული გეგმით გათვალისწინებულ ასიგნებებსა და საკასო შესრულებას შორის არსებულ განსხვავებებზე. პროგრამული ბიუჯეტის დაგეგმვა შედეგზეა ორიენტირებული, მის ამოსავალ წერტილს წარმოადგენს მისაღები საბოლოო და შუალედური შედეგები და არა მხოლოდ პროგრამების განმახორციელებლებზე გადანაწილებული რესურსები. შესაბამისად პარარელურად იგეგმება შედეგი და ის ინდიკატორები, რომელთა საშუალებითაც შედეგის გაზომვა გახდება შესაძლებელი, ამავე დროს ითვლება შედეგის მისაღწევად აუცილებელი ხარჯები. ბიუჯეტის დაგეგმვისას შესაბამისობაში მოდის ერთმანეთთან პროგრამის დასახული მიზნის მისაღწევად საჭირო და არსებული რესურსები.

1174 პროგრამული ბიუჯეტის შედგენისა და, საერთოდ, ბიუჯეტის დაგეგმვისათვის უპირველესი ამოცანაა სახელმწიფო ბიუჯეტისათვის – ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების (BDD), ხოლო ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მუნიციპალიტეტებისათვის – პრიორიტეტების დოკუმენტის შედგენა.

1175 ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების (BDD) დოკუმენტის შემუშავება არის სახელმწიფო ბიუჯეტის მომზადების პირველი ეტაპი, რომელიც იწყება ყოველი წლის პირველ მარტამდე. ამ ეტაპზე საქართველოს მთავრობა დადგენილებით განსაზღვრავს იმ მხარჯავი დაწესებულებების ნუსხას, რომლებიც უნდა ჩაერთონ დასაგეგმი წლებისათვის ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის მომზადებაში. მხარჯავი დაწესებულებების განსაზღვრასთან ერთად საქართველოს მთავრობის დადგენილებით უნდა განისაზღვროს იმ ინფორმაციის ნუსხა და მისი წარდგენის ვადები, რომლებიც საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ უნდა გამოიყენოს ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის მომზადების პროცესში. საქართველოს მთავრობის დადგენილების შესაბამისად საქართველოს ფინანსთა სამინისტროში წარდგენილი უნდა იყოს არანაკლებ შემდეგი ინფორმაცია:

- გასული ორი წლის განმავლობაში, პრიორიტეტების ფარგლებში დაგეგმილ პროგრამებსა და ღონისძიებებზე მიმართული სახსრები და მათი განხორციელებით მიღწეული შედეგები;
- მიმდინარე წლისთვის არსებული პრიორიტეტების ფარგლებში დაგეგმილ პროგრამებსა და ღონისძიებებზე გამოყოფილი სახსრები და მათი განხორციელებით მოსალოდნელი შედეგები;

- დასაგეგმი წლებისათვის მხარჯავი დანესებულებების პრიორიტეტების ჩამონათვალი, მათი მოკლე აღწერა, მოსალოდნელი შედეგები და შედეგების შეფასების ინდიკატორები;
- დასაგეგმი წლების პრიორიტეტების საშუალოვადიანი ბიუჯეტი, რომელიც ჩაშლილი უნდა იყოს პროგრამების მიხედვით;
- დასაგეგმი წლისათვის მხარჯავ დანესებულებებში დასაქმებულთა საორიენტაციო ზღვრული მოცულობები;
- დასაგეგმი წლებისათვის გამოსაყოფი ასიგნებების საორიენტაციო ზღვრული მოცულობები.

ამ ინფორმაციის მიღების შემდგომ საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო 1176 საქართველოს სამინისტროებთან კონსულტაციების საფუძველზე ამზადებს ინფორმაციას საქართველოს სამინისტროების ძირითადი მიმართულებებისა და ძირითადი მაკროეკონომიკური პროგნოზების შესახებ, რომელიც წარედგინება საქართველოს მთავრობას. საქართველოს მთავრობის სხდომაზე განხილვის შემდგომ ეს ინფორმაცია ეგზავნება საქართველოს პარლამენტს. საქართველოს პარლამენტის შესაბამისი კომიტეტების დასკვნების გათვალისწინებით, საქართველოს სამინისტროები ამტკიცებენ თავიანთ საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმებს და უგზავნიან საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს.

საქართველოს სამინისტროების საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების, 1177 მხარჯავი დანესებულებების მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის, მაკროეკონომიკური პროგნოზებისა და პროგნოზირებული საფინანსო რესურსის საფუძველზე, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ამზადებს ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის პირველად ვარიანტს. ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტში საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით გათვალისწინებული ინფორმაცია წარმოდგენილი უნდა იყოს შემდეგი სტრუქტურის მიხედვით:

- დოკუმენტის პირველ ნაწილში წარმოდგენილი უნდა იყოს საქართველოს მთავრობის მიერ დასახული მიზნები, რისი მიღწევა სურს საშუალოვადიან პერიოდში და რა ძირითადი სამოქმედო გეგმები აქვს დასახული აღნიშნული მიზნების მისაღწევად;
- მეორე ნაწილში მოცემული უნდა იყოს ქვეყანაში არსებული მაკროეკონომიკური სიტუაციის მოკლე ანალიზი, ძირითადი მაკროეკონომიკური ინდიკატორების ფაქტობრივი და საპროგნოზო მაჩვენებლები და მათი აღწერა;

- მაკროეკონომიკური სიტუაციის აღწერის შემდგომ წარმოდგენილი უნდა იყოს გასული ორი წლის ბიუჯეტის შესრულების საბოლოო შედეგები, შემოსულობების ფაქტობრივი მაჩვენებლები და ბიუჯეტიდან დაფინანსებული მნიშვნელოვანი ღონისძიებები;
- შემდგომ ნაწილში მოცემული უნდა იყოს მიმდინარე საბიუჯეტო წლის და დასაგეგმი წლების ნაერთი და სახელმწიფო ბიუჯეტის აგრეგირებული მაჩვენებლები და საფინანსო რესურსის პროგნოზების მოკლე აღწერა;
- დოკუმენტის მეხუთე ნაწილში წარმოდგენილი უნდა იყოს დასაგეგმი წლებისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების რიცხოვნობის და ასიგნებების საორიენტაციო ზღვრული მოცულობები. ასიგნებების საორიენტაციო ზღვრულ მოცულობაში არ უნდა იყოს გათვალისწინებული დონორების მიერ დაფინანსებული პროგრამები და მათ ფარგლებში სახელმწიფოს თანადაფინანსებისა და თანამონაწილეობისთვის საჭირო ასიგნებები;
- დოკუმენტის მეექვსე ნაწილში წარმოდგენილი უნდა იყოს საქართველოს მთავრობის მიერ დასახული მიზნების მისაღწევად დაგეგმილი პრიორიტეტული მიმართულებები, თითოეული მათგანის მოკლე აღწერა, მათ ფარგლებში მხარჯავი დაწესებულებების მიერ დაგეგმილი პროგრამები, მათი აღწერა და მოსალოდნელი შედეგები;
- დოკუმენტის ბოლო ნაწილში მოცემული უნდა იყოს საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრული პრიორიტეტული მიმართულებების ფარგლებში მხარჯავი დაწესებულებების მიერ დაგეგმილი თითოეული პროგრამის დაფინანსების მოცულობა დასაგეგმი საბიუჯეტო წლებისათვის. აღნიშნულ ნაწილში წარმოდგენილი უნდა იყოს პროგრამის განხორციელებაზე მიმართული მთლიანი სახსრები;
- დოკუმენტს თან უნდა ახლდეს შესაბამისი დანართები, სადაც წარმოდგენილი იქნება განახლებული მაკროეკონომიკური პროგნოზები.

1178 საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად, პრიორიტეტებს წარმოადგენს საქართველოს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული ასიგნებების ძირითადი მიმართულება, რომლის ფარგლებშიც მხარჯავი დაწესებულებები/ საბიუჯეტო ორგანიზაციები ახორციელებენ პროგრამებს/ ქვეპროგრამებს. პრიორიტეტის ფარგლებში შესაძლებელია ასევე გათვალისწინებულ იქნეს სხვადასხვა საბიუჯეტო ორგანიზაციის ფუნქციონირებისათვის საჭირო ღონისძიებები. კოდექსით, ასევე, განმარტებულია პროგრამა, როგორც „ბიუჯეტით განსაზღვრული პრიორიტეტების მიზნების მისაღწე-

ვად საბიუჯეტო ორგანიზაციის მიერ განსახორციელებელი ღონისძიებების ერთობლიობა, რომლებიც დაჯგუფებულია მსგავსი შინაარსის მიხედვით და ხორციელდება ერთი საბოლოო შედეგის მისაღწევად“ და ქვეპროგრამა, როგორც „მხარჯავი დაწესებულების პროგრამის ფარგლებში საბიუჯეტო ორგანიზაციის მიერ განსახორციელებელი ღონისძიებების ერთობლიობა“.

ძირითადად ყველა პროგრამა დაკავშირებული უნდა იყოს ქვეყნის პრიორიტეტებთან და განხორციელდეს ამ პრიორიტეტების მიზნების მისაღწევად, თუმცა სახელმწიფო ბიუჯეტში შესაძლებელია იყოს წარმოდგენილი რამდენიმე პროგრამა, რომელიც არ ემსახურება კონკრეტულ პრიორიტეტულ მიმართულებას, მაგრამ მის ფარგლებში დაგეგმილ ქვეპროგრამებს და ღონისძიებებს მნიშვნელოვანი როლი ენიჭება სახელმწიფო ფუნქციების შესასრულებლად და მათი განხორციელება ყველა პრიორიტეტისათვის აუცილებელია. სახელმწიფო ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამისათვის აუცილებელია შესაბამისი წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით გამოყოფილი იყოს ასიგნებები და ჰქონდეს შესაბამისი პროგრამული კოდი.

პროგრამები უნდა ჩამოყალიბდეს მხარჯავი დაწესებულებების კომპეტენციიდან გამომდინარე. ერთი პროგრამის განმახორციელებელი უნდა იყოს ერთი მხარჯავი დაწესებულება. უმეტეს შემთხვევაში პროგრამები უნდა იყოს გრძელვადიანი და მუდმივი, თუმცა, შესაძლებელია, სპეციფიკიდან გამომდინარე, არსებობდეს პროგრამები, რომლებიც განხორციელდება კონკრეტული წლის განმავლობაში. სახელმწიფო ბიუჯეტში წარმოდგენილი უნდა იყოს თითოეული პროგრამის აღწერა და მიზანი, ანუ უნდა გაიწეროს რა ღონისძიებებია დაგეგმილი პროგრამის ფარგლებში და რას უნდა მივაღწიოთ პროგრამის განხორციელებით.

პროგრამა შინაარსის მიხედვით შეიძლება იყოს: მართვისა და რეგულირების, მომსახურების მიწოდების, სუბსიდიების და ინფრასტრუქტურული.

მართვის და რეგულირების პროგრამა განეკუთვნება ამ ტიპს, თუ იგი მოიცავს ისეთ ღონისძიებებს, რომლებიც ადმინისტრაციული ხასიათისაა და ხელს უწყობს სისტემის გამართულ ფუნქციონირებას ან/და დაკავშირებულია შესაბამის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებასთან და სხვადასხვა საკითხის რეგულირებასთან. ამ ტიპის პროგრამა შესაძლოა იყოს წმინდა ადმინისტრირების და მართვის, როდესაც მოიცავს მხოლოდ ისეთ ღონისძიებებს, როგორცაა აპარატის შენახვის ხარჯები, ხოლო თუ პროგრამაში ადმინისტრაციულ საკითხებთან დაკავშირებული ღონისძიებების გარდა ასევე ერთიანდება პოლიტიკის დამგეგმავი სტრუქტურული და-

ნაყოფების მიერ გასატარებელი ღონისძიებებიც, მაშინ პროგრამის ეს ტიპი უფრო რეგულირების ხასიათს იძენს.

- 1183 მომსახურების მიწოდების პროგრამა.** ამ ტიპის პროგრამა ორიენტირებულია კონკრეტულ გრძელვადიან შედეგებზე ან/და ემსახურება მუდმივ მიზანს. ასეთ პროგრამებში ერთიანდება ისეთი ღონისძიებები, რომლებიც უშუალოდ მომსახურებას უწევს ბენეფიციარს და არ ახდენს მის სუბსიდირებას. მისი ქვეპროგრამებისთვის მოკლევადიანი შედეგები განისაზღვრება კონკრეტული რაოდენობრივი და ხარისხობრივი მაჩვენებლებით. ასეთ შემთხვევაში სახელმწიფოს დაფინანსებით ხორციელდება ისეთი ღონისძიებები, რომლების ბენეფიციარიც პირდაპირ მოსახლეობა ან მათი მომსახურე არამომგებიანი დაწესებულებებია.
- 1184 სუბსიდირების პროგრამა.** მსგავსი ტიპის პროგრამების ქვეპროგრამები და ღონისძიებები მიზნად ისახავს სხვადასხვა სოციალური ფენის ან ობიექტების სუბსიდირებას, სახელმწიფოს მხრიდან დახმარების და თანამონაწილეობის სახით. სუბსიდირების პროგრამების ქვეპროგრამების შეფასების ინდიკატორები ასევე გამოისახება რაოდენობრივ ინდიკატორებში, ხოლო პროგრამის საბოლოო შედეგი ხშირ შემთხვევაში იქნება მოსახლეობის გარკვეული ფენის მდგომარეობის ან გარკვეული სფეროს მდგომარეობის მნიშვნელოვანი გაუმჯობესების გამოხატულება, რომელიც ასევე შეფასდება სათანადო ინდიკატორებით.
- 1185 ინფრასტრუქტურული პროგრამა.** აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში განსახორციელებელი ქვეპროგრამები ძირითადად ემსახურება სხვადასხვა ინფრასტრუქტურის განვითარებას, მშენებლობას, რეაბილიტაციას ან აღჭურვას. პროგრამის შუალედური შედეგი უმეტეს შემთხვევაში იქნება მსხვილი ობიექტის და ობიექტთა ჯგუფის გამართული ინფრასტრუქტურა, ხოლო საბოლოო შედეგი ის ეფექტი, რასაც აღნიშნული ინფრასტრუქტურა ემსახურება. მსგავსი პროგრამების შეფასების ინდიკატორების უმეტესობის გამოსახვა შესაძლებელია რაოდენობრივ ინდიკატორებში. ამ ტიპის პროგრამების უმრავლესობა, თავის მხრივ, მოხვდება კაპიტალური ბიუჯეტის დანართშიც.
- 1186 პროგრამა ხანგრძლივობის მიხედვით შეიძლება იყოს: მიმდინარე, მრავალწლიანი და ერთწლიანი.**
- 1187 მიმდინარე (მუდმივი) –** როდესაც მოიცავს ისეთ საკითხებს, რაც მხარჯავი დაწესებულებისთვის კანონმდებლობით განსაზღვრული ძირითადი ფუნქციაა და მუდმივად ხორციელდება.

მრავალწლიანი – როდესაც ემსახურება რომელიმე პრობლემის გადაწყვეტას, ახალი პოლიტიკის შემუშავებას, ახალი სისტემის ან მომსახურების დაწესებულების და ა.შ. პროგრამების უმეტესობა მრავალწლიანი უნდა იყოს, ვინაიდან ის უნდა ემსახურებოდეს გლობალური საბოლოო შედეგის მიღწევას. ისეთი ტიპის ღონისძიებები, რომელთა საბოლოო შედეგი მალევე მიიღწევა (ერთი წლის მანძილზე) ძირითად შემთხვევაში უნდა ჩამოყალიბდეს ქვეპროგრამების სახით, რომლებიც, თავის მხრივ, პროგრამის შემადგენელი ნაწილია. 1188

ერთწლიანი (მოკლევადიანი) – იშვიათ სპეციფიკურ შემთხვევაში, როდესაც პროგრამის საბოლოო მიზნის მიღწევა შესაძლებელია ერთი საანგარიშო წლის განმავლობაში, პროგრამა შესაძლოა მოკლევადიანიც იყოს. მოკლევადიანი პროგრამა შესაძლებელია იყოს იმ შემთხვევაში, თუ შედეგი, რომელიც პროგრამის დასრულების შედეგად მიიღწევა საბოლოოა და იგი, თავის მხრივ, არ წამოადგენს სხვა პროცესის შემადგენელ ნაწილს. 1189

პროგრამების გამოკვეთის შემდეგ აუცილებელია მისი კვლავ დაყოფა ძირითად მიმართულებებად ანუ ქვეპროგრამებად, რომელთაც უმეტეს შემთხვევაში ეყოლება შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულების კონტროლს დაქვემდებარებული ერთი განმახორციელებელი საბიუჯეტო ორგანიზაცია და იქნება კონკრეტული შედეგის მისაღებად აუცილებელი ღონისძიებების ერთობლიობა. ქვეპროგრამებიც შინაარსობრივად იყოფა იგივე ტიპებად, როგორც პროგრამები. ქვეპროგრამა დაკავშირებულია შუალედურ შედეგებთან, მისი განხორციელების შემდეგ მიღწეული უნდა იქნეს კონკრეტული მდგომარეობა, რაც, თავის მხრივ, ხელს უწყობს პროგრამის საბოლოო შედეგის მიღწევას. ქვეპროგრამა თავისი შინაარსით უნდა გაიწეროს დასაგეგმი წლის მასშტაბით, მას უნდა ჰქონდეს კონკრეტული შედეგი, რისი მიღწევაც შესაძლებელია ერთი საანგარიშო წლის მანძილზე. 1190

12. საბიუჯეტო პროცესი

საბიუჯეტო პროცესი არის საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის მონაწილეთა საქმიანობა, რომელიც მოიცავს ბიუჯეტის პროექტის მომზადებას, წარდგენას, განხილვას, დამტკიცებას, დაზუსტებას, ბიუჯეტის შესრულებას, ანგარიშგებასა და კონტროლს. ამდენად, საბიუჯეტო პროცესი მოიცავს შემდეგ თანმიმდევრულ სტადიებს: 1191

- ბიუჯეტის პროექტის მომზადება;
- ბიუჯეტის პროექტის წარდგენა;

- ბიუჯეტის პროექტის განხილვა;
- ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცება;
- ბიუჯეტის შესრულება;
- ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის შედგენა, აუდიტი, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის განხილვა და დამტკიცება.

1192 საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად, ბიუჯეტის პროექტის მომზადებასა და ბიუჯეტის შესრულებაზე პასუხისმგებელია აღმასრულებელი ორგანო, ხოლო ბიუჯეტის პროექტის განხილვასა და დამტკიცებას ახდენს წარმომადგენლობითი ორგანო. საბიუჯეტო პროცესის უმთავრეს ამოცანებს განეკუთვნება: ბიუჯეტში შემოსავლების აკუმულირება; სახელმწიფო/ავტონომიური რესპუბლიკის/მუნიციპალიტეტის ფუნქციების შესრულების დაფინანსება; მატერიალური და ფინანსური რეზერვების გამოვლენა; ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების ოდენობების მაქსიმალური მიახლოება რეალურ საჭიროებებთან; ბიუჯეტების დაბალანსების უზრუნველყოფა; ბიუჯეტის შესაბამისობა სოაციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიებთან და პრიორიტეტების დოკუმენტთან; აგრეთვე ბიუჯეტებშორის შემოსავლებისა და ხარჯების გადანაწილება.

13. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მომზადება

1193 სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისა და წარდგენის პროცესს კოორდინაციას უწევს და პასუხისმგებელია საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. სახელმწიფო ბიუჯეტის მომზადებას წინ უსწრებს ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის მომზადება, რომელიც არის ქვეყნის განვითარების ძირითადი გეგმა და ასახავს ინფორმაციას საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზების შესახებ, ასევე ინფორმაციას საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების განვითარების ძირითადი მიმართულებების შესახებ. ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის შედგენას უზრუნველყოფს საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო საქართველოს ეროვნულ ბანკთან, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში სახელმწიფო რწმუნებულებთან – გუბერნატორებთან, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოებთან, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებთან და საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ მხარჯავ დაწესებულებებთან კოორდინაციით. ამ დოკუმენტის მომზადება იწყება ყოველი წლის 1 მარტამდე.

საქართველოს პარლამენტის კომიტეტებთან ძირითადი მონაცემებისა და 1194 მიმართულებების შეთანხმების მიზნით საქართველოს მთავრობა ყოველი წლის 1 ივნისამდე წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს ინფორმაციას ძირითადი მაკროეკონომიკური პროგნოზებისა და საქართველოს სამინისტროების ძირითადი მიმართულებების შესახებ. აღნიშნულ ინფორმაციაზე საქართველოს პარლამენტის კომიტეტების დასკვნები არაუგვიანეს 20 ივნისისა ეგზავნება საქართველოს მთავრობას. საქართველოს სამინისტროები ყოველი წლის 30 ივნისამდე ამტკიცებენ თავიანთ საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმებს, რომლებიც მოიცავს პრიორიტეტებს და მათ მისაღწევად განსახორციელებელ პროგრამებსა და ღონისძიებებს.

ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი უნდა 1195 შეიცავდეს არანაკლებ შემდეგ ინფორმაციას:

ა) გასული, მიმდინარე, დასაგეგმი საბიუჯეტო წლებისათვის და დასაგეგმისშემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისათვის:

- ძირითადი მაკროეკონომიკური ინდიკატორების (ნომინალური და რეალური მთლიანი შიდა პროდუქტი, ეკონომიკური ზრდა, ინფლაცია, ინვესტიციები და ა. შ.) პროგნოზებს და მათ აღწერას;
- ნაერთი და სახელმწიფო ბიუჯეტების შემოსავლებისა და ხარჯების, ფინანსურ და არაფინანსურ აქტივებზე ოპერაციებისა და ვალდებულებების აგრეგირებულ მაჩვენებლებს;

ბ) გასული საბიუჯეტო წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების საბოლოო შედეგების ანალიზს და მიმდინარე საბიუჯეტო წლის გადამუშავებულ პროგნოზებს;

გ) დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის და დასაგეგმისშემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისათვის:

- საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ სახელმწიფო პრიორიტეტებს;
- საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული სახელმწიფო ბიუჯეტის მხარჯავი დანახარებების პროგრამებს და მათი დაფინანსების ოდენობებს, მიზნებსა და შედეგებს;
- მხოლოდ ინფორმაციული მიზნებისათვის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საშუალოვადიან პრიორიტეტებს და მათ მისაღწევად განსახორციელებელი პროგრამებისა და ღონისძიებების დაფინანსების ოდენობებს, მიზნებსა და შედეგებს;

- აგრეგირებულ მაჩვენებლებს სახელმწიფო ბიუჯეტის თითოეული მხარჯავი დაწესებულებისათვის გათვალისწინებული ასიგნებების საორიენტაციო ზღვრული მოცულობის შესახებ;

დ) დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის დასაქმებულთა საორიენტაციო ზღვრულ რიცხოვნობას მხარჯავი დაწესებულებების მიხედვით.

1196 საქართველოს მთავრობა იწონებს ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტს ყოველი წლის არაუგვიანეს 10 ივლისისა. დოკუმენტის მოწონებიდან არაუგვიანეს 5 დღისა საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო უზრუნველყოფს მხარჯავი დაწესებულებებისათვის საბიუჯეტო განაცხადის ფორმების მიწოდებას, რომელთა მეშვეობითაც მხარჯავმა დაწესებულებებმა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროში, არაუგვიანეს 1-ლი სექტემბრისა, უნდა წარადგინონ ინფორმაცია მომავალი წლების ბიუჯეტების შესახებ. ფინანსთა სამინისტრო იხილავს საბიუჯეტო განაცხადებს და სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის ძირითად პარამეტრებს განსახილველად წარუდგენს საქართველოს მთავრობას არაუგვიანეს 15 სექტემბრისა, ხოლო სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტსა და ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების განახლებულ დოკუმენტს, არაუგვიანეს 25 სექტემბრისა. არაუგვიანეს 1-ლი ოქტომბრისა, საქართველოს მთავრობა საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს თანდართულ მასალებთან ერთად. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტთან ერთად საქართველოს პარლამენტს განსახილველად წარედგინება ბიუჯეტის პროექტის შესაბამისი ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი.

1197 სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი უნდა შეიცავდეს არანაკლებ შემდეგ ინფორმაციას:

ა) სახელმწიფო ბიუჯეტის ბალანსს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით;

ბ) სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებს, ნაშთის ცვლილებას და თითოეული მხარჯავი დაწესებულებისათვის გათვალისწინებული ასიგნებების მოცულობას საბიუჯეტო კლასიფიკაციის შემდეგი მუხლების მიხედვით:

- ხარჯები, მათ შორის, შრომის ანაზღაურების მიზნით გამოყოფილი ასიგნებები;
- არაფინანსური აქტივების ზრდა;
- ფინანსური აქტივების ზრდა;
- ვალდებულებების კლება;

გ) მხარჯავი დანესებულებებისათვის გათვალისწინებული ასიგნებების მოცულობას ხარჯების და არაფინანსურ აქტივებზე ოპერაციების ფუნქციონალური კლასიფიკაციის მიხედვით;

დ) სახელმწიფო ბიუჯეტის პროფიციტის ან დეფიციტის მოცულობას;

ე) სახელმწიფო ბიუჯეტის ასიგნებების მოცულობას პროგრამული კლასიფიკაციის მიხედვით;

ვ) საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების მოცულობას (მათ შორის, მუნიციპალიტეტების მიხედვით გათანაბრებითი ტრანსფერების მოცულობას);

ზ) სახელმწიფო ვალის და სახელმწიფოს მიერ გარანტირებული სესხების ზღვრულ მოცულობას;

თ) დონორების მიერ გამოყოფილი მიზნობრივი კრედიტებითა და გრანტებით დაფინანსებულ პროექტებს;

ი) პრიორიტეტებს, რომელთა ფარგლებშიც მხარჯავი დანესებულებები სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებით ახორციელებენ პროგრამებს/ქვეპროგრამებს, მათ აღწერას და მიზნებს.

სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს თან ერთვის: ა) სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის განმარტებითი ბარათი, რომელიც შეიცავს შემდეგ ინფორმაციას: ძირითადი მაკროეკონომიკური ინდიკატორების (ნომინალური და რეალური მთლიანი შიდა პროდუქტი, ეკონომიკური ზრდა, ინფლაცია, ინვესტიციები და ა. შ.) პროგნოზებს და მათ აღწერას; ფისკალური მაჩვენებლების პროგნოზებს და მათ აღწერას; ინფორმაციას სახელმწიფო ბიუჯეტით დაფინანსებული ძირითადი ღონისძიებებისა და პროგრამების შესახებ); ბ) მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მოკლე მიმოხილვა; გ) წლიური საბიუჯეტო კანონის ამოქმედებისათვის საჭირო საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტი; დ) დამატებითი ინფორმაცია ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამების/ქვეპროგრამების, მათი მოსალოდნელი შედეგებისა და შესრულების შეფასების ინდიკატორების შესახებ. 1198

14. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის განხილვა და დამტკიცება

საქართველოს პარლამენტში წარდგენილ სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს თანდართული მასალებით და ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტს იხილავენ საქართველოს პარლამენტის კომიტეტ- 1199

ბი, საპარლამენტო ფრაქციები, უმრავლესობა, უმცირესობა, პარლამენტის წევრები. საკომიტეტო განხილვებისას გამოთქმულ შენიშვნებსა და წინადადებებს, ასევე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისა და საქართველოს ეროვნული ბანკის დასკვნებს საქართველოს პარლამენტი არაუგვიანეს 22 ოქტომბრისა უგზავნის საქართველოს მთავრობას. საქართველოს მთავრობა სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტისა და ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის გადამუშავებულ ვარიანტებს გამოთქმული შენიშვნებისა და წინადადებების გათვალისწინების მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციასთან ერთად არაუგვიანეს 5 ნოემბრისა ხელმეორედ წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს.

1200 სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი განიხილება პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე. პლენარულ სხდომაზე წლიური საბიუჯეტო კანონის პროექტსა და მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მოკლე მიმოხილვის შესახებ მოხსენებას წარადგენს პრემიერ-მინისტრი ან მთავრობის რომელიმე წევრი პრემიერ-მინისტრის დავალებით. პარლამენტი ასევე ისმენს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის, საქართველოს ეროვნული ბანკისა და პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის მოხსენებებს. პლენარულ სხდომაზე გამოთქმული შენიშვნები და წინადადებები არაუგვიანეს 15 ნოემბრისა ეგზავნება მთავრობას. მთავრობა სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის საბოლოო ვარიანტს და მის შესაბამის ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის გადამუშავებულ ვარიანტს არაუგვიანეს 30 ნოემბრისა წარუდგენს პარლამენტს.

1201 სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს პარლამენტი კენჭს უყრის არაუგვიანეს დეკემბრის მესამე პარასკევსა. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტი მიიღება სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, ერთი მოსმენით. პარლამენტში სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტში ცვლილებები შესაძლებელია შეტანილ იქნეს მხოლოდ მთავრობის თანხმობით. თუ პარლამენტი დეკემბრის მესამე პარასკევამდე ვერ მიიღებს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს, შესაძლებელია სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის იმავე ვარიანტს ან მთავრობისა და პარლამენტის წევრთა შემთანხმებელი კომისიის მიერ გადამუშავებულ პროექტს ხელახლა ეყაროს კენჭი 10 დღის ვადაში, მაგრამ არაუგვიანეს 31 დეკემბრისა. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში ხარჯები დაიფარება წინა წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მიხედვით.

15. ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის კანონის პროექტის განხილვა და დამტკიცება

ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისა და წარდგენის პროცესს კოორდინაციას უწევს ავტონომიური რესპუბლიკის საფინანსო ორგანო. ბიუჯეტის მომზადებას წინ უსწრებს ავტონომიური რესპუბლიკის პრიორიტეტების დოკუმენტი, რომელიც არის ავტონომიური რესპუბლიკის განვითარების ძირითადი გეგმა და ასახავს ინფორმაციას საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების შესახებ. ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოსთან ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების შეთანხმების მიზნით ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარე ყოველი წლის 15 ივნისამდე წარუდგენს მას ინფორმაციას ავტონომიური რესპუბლიკის სამინისტროების ძირითადი მიმართულებების შესახებ. ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო აღნიშნულ ინფორმაციაზე დასკვნას არაუგვიანეს 30 ივნისისა უგზავნის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას.

ავტონომიური რესპუბლიკის პრიორიტეტების დოკუმენტი უნდა შეიცავდეს არანაკლებ შემდეგ ინფორმაციას: 1203

ა) გასული, მიმდინარე, დასაგეგმი საბიუჯეტო წლებისათვის და დასაგეგმის შემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისათვის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების, ფინანსური და არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებისა და ვალდებულებების აგრეგირებულ მაჩვენებლებს;

ბ) ავტონომიური რესპუბლიკის გასული საბიუჯეტო წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულების საბოლოო შედეგების ანალიზს და მიმდინარე საბიუჯეტო წლის გადამუშავებულ პროგნოზებს;

გ) დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის და დასაგეგმის შემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისათვის:

- ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ორგანოს მიერ განსაზღვრულ ავტონომიური რესპუბლიკის პრიორიტეტებს;
- ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის მხარჯავი დაწესებულებების პროგრამებს და მათი დაფინანსების ოდენობებს, მიზნებსა და შედეგებს;
- აგრეგირებულ მაჩვენებლებს ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის თითოეული მხარჯავი დაწესებულებისათვის გათვალისწინებული ასიგნებების საორიენტაციო ზღვრული მოცულობის შესახებ;

დ) დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის დასაქმებულთა საორიენტაციო ზღვრულ რიცხოვნობას მხარჯავი დაწესებულებების მიხედვით;

ე) ავტონომიური რესპუბლიკის შემადგენლობაში შემავალი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის პროგრამებს და მათი დაფინანსების ოდენობებს, მიზნებსა და შედეგებს.

1204 ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელი ორგანო არაუგვიანეს 25 ივლისისა იწონებს ავტონომიური რესპუბლიკის პრიორიტეტების დოკუმენტს. მოწონებიდან არაუგვიანეს 5 დღისა საფინანსო ორგანო მხარჯავ დაწესებულებებს უგზავნის საბიუჯეტო განაცხადის ფორმებს, რომლებიც საფინანსო ორგანოს უნდა წარედგინოს 25 აგვისტომდე. საფინანსო ორგანო საბიუჯეტო განაცხადების განხილვის შემდეგ ამზადებს და ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის პროექტის ძირითად პარამეტრებს წარუდგენს ავტონომიური რესპუბლიკის აღმასრულებელ ორგანოს არაუგვიანეს 15 ოქტომბრისა, ხოლო ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის პროექტსა და პრიორიტეტების დოკუმენტს, არაუგვიანეს 25 ოქტომბრისა.

1205 ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარე არაუგვიანეს 1-ლი ნოემბრისა წარუდგენს უმაღლეს საბჭოს ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის კანონის პროექტს თანდართულ მასალებთან ერთად. ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის კანონის პროექტთან ერთად ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს განსახილველად წარედგინება ბიუჯეტის პროექტის შესაბამისი ავტონომიური რესპუბლიკის პრიორიტეტების დოკუმენტი.

1206 ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის კანონის პროექტი უნდა შეიცავდეს არანაკლებ შემდეგ ინფორმაციას:

ა) ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის ბალანსს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით;

ბ) ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობებს, ნაშთის ცვლილებას და თითოეული მხარჯავი დაწესებულებისათვის გათვალისწინებული ასიგნებების მოცულობას საბიუჯეტო კლასიფიკაციის შემდეგი მუხლების მიხედვით:

- ხარჯები, მათ შორის, შრომის ანაზღაურების მიზნით გამოყოფილი ასიგნებები;
- არაფინანსური აქტივების ზრდა;
- ფინანსური აქტივების ზრდა;
- ვალდებულებების კლება;

გ) მხარჯავი დანესებულებებისათვის გათვალისწინებული ასიგნებების მოცულობას ხარჯების და არაფინანსურ აქტივებზე ოპერაციების ფუნქციონალური კლასიფიკაციის მიხედვით;

დ) ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის პროფიციტის ან დეფიციტის მოცულობას;

ე) ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის ასიგნებების მოცულობას პროგრამული კლასიფიკაციის მიხედვით;

ვ) სარეზერვო ფონდის მოცულობას;

ზ) პრიორიტეტებს, რომელთა ფარგლებშიც მხარჯავი დანესებულებები ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის დაფინანსებით ახორციელებენ პროგრამებს/ქვეპროგრამებს, მათ აღწერას და მიზნებს.

ნლიური საბიუჯეტო კანონის პროექტის თანდართული მასალები მო- 1207
იცავს:

ა) ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის პროექტის განმარტებით ბარათს, რომელიც შეიცავს ინფორმაციას ფისკალური მაჩვენებლების პროგნოზების შესახებ;

ბ) მიმდინარე წლის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულების მოკლე მიმოხილვას;

გ) ნლიური საბიუჯეტო კანონის ამოქმედებისათვის საჭირო საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტს;

დ) დამატებით ინფორმაციას ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამების/ქვეპროგრამების, მათი მოსალოდნელი შედეგებისა და შესრულების შეფასების ინდიკატორების შესახებ.

ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს სხდომაზე ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის კანონის პროექტსა და მთავრობის მოხსენებას მიმდინარე წლის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულების შესახებ წარადგენს ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარე ან მთავრობის რომელიმე წევრი მთავრობის თავმჯდომარის დავალებით. ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო ასევე ისმენს საფინანსო-საბიუჯეტო და ეკონომიკურ საკითხთა კომისიისა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებებს. ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო ამტკიცებს ახალი საბიუჯეტო წლის რესპუბლიკურ ბიუჯეტს ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე. 1208

16. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის მომზადება და წარდგენა

- 1209 ბიუჯეტის მომზადების პროცესი იწყება 1-ლი მარტიდან აღმასრულებელი ორგანოს მიერ თვითმმართველი ერთეულის პრიორიტეტების დოკუმენტის მომზადებით. ამ მიზნით, აღმასრულებელი ორგანო 1-ლ მარტამდე გამოსცემს ბრძანებას, რომელშიც განისაზღვრება პრიორიტეტების დოკუმენტის მომზადებისათვის საჭირო ინფორმაციის ნუსხა და წარდგენის ვადები. პრიორიტეტების დოკუმენტს ადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო შესაბამისი სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის ადმინისტრაციასთან კონსულტაციით.
- 1210 მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტების დოკუმენტი უნდა შეიცავდეს არანაკლებ შემდეგ ინფორმაციას:
- ა) გასული, მიმდინარე, დასაგეგმი საბიუჯეტო წლებისათვის და დასაგეგმის შემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისათვის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების, ფინანსური და არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებისა და ვალდებულებების აგრეგირებულ მაჩვენებლებს;
 - ბ) ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის გასული საბიუჯეტო წლის ბიუჯეტის შესრულების საბოლოო შედეგების ანალიზს და მიმდინარე საბიუჯეტო წლის გადამუშავებულ პროგნოზებს;
 - გ) დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის და დასაგეგმის შემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისათვის:
 - აღმასრულებელი ორგანოს მიერ განსაზღვრულ თვითმმართველი ერთეულის პრიორიტეტებს და მათ ფარგლებში განსახორციელებელ პროგრამებს/ქვეპროგრამებს;
 - თვითმმართველი ერთეულის საშუალოვადიან პრიორიტეტებს და მათ მისაღწევად განსახორციელებელი ძირითადი პროგრამებისა და ღონისძიებების დაფინანსების ოდენობებს, მიზნებსა და შედეგებს;
 - დ) პრიორიტეტების ფარგლებში დაგეგმილი პროგრამების/ ქვეპროგრამების მოსალოდნელი შედეგების შესრულების შეფასების ინდიკატორებს.
- 1211 პრიორიტეტების დოკუმენტი, რომელიც არის მუნიციპალიტეტის განვითარების ძირითადი გეგმა და ასახავს ინფორმაციას საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების შესახებ, თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს უნდა წარედგინოს

არაუგვიანეს 15 ნოემბრისა. პრიორიტეტების დოკუმენტი არის აუცილებელი წინაპირობა მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესამუშავებლად. ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისა და წარდგენის პროცესს კოორდინაციას უწევს ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო ორგანო. ფინანსთა სამინისტრო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს 15 ივლისამდე აცნობებს დასაგეგმი საბიუჯეტო წლის ძირითად საბიუჯეტო პარამეტრებს. სამინისტროდან მიღებული ინფორმაციის გათვალისწინებით, საფინანსო ორგანო გაიანგარიშებს შემოსულობებისა და გადასახდელების საპროგნოზო მაჩვენებლებს და იწყებს შესაბამის პროცედურებს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის შესადგენად. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტით თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის გადასაცემი ფინანსური დახმარებისა და გადასახადებიდან მისაღები შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლები თვითმმართველობის ორგანოებს უნდა ეცნობოთ არაუგვიანეს 5 ოქტომბრისა.

თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტი უნდა მომზადდეს და არაუგვიანეს 15 ნოემბრისა, თანდართულ მასალებთან ერთად, გამგებლის/მერის მიერ უნდა წარედგინოს საკრებულოს. ბიუჯეტის პროექტთან ერთად, საკრებულოს წარედგინება თვითმმართველი ერთეულის პრიორიტეტების დოკუმენტი. 1212

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტი უნდა შეიცავდეს არანაკლებ შემდეგ ინფორმაციას: 1213

- ბიუჯეტის ბალანსს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით;
- ბიუჯეტის შემოსულობებს, ნაშთის ცვლილებას და თითოეული მხარჯავი დაწესებულებისათვის გათვალისწინებული ასიგნებების მოცულობას საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მეორე თანრიგის (გარდა ორგანიზაციული კლასიფიკაციისა) მიხედვით;
- ბიუჯეტის პროფიციტის ან დეფიციტის მოცულობას;
- ბიუჯეტის ასიგნებების მოცულობას ორგანიზაციული კლასიფიკაციის მიხედვით;
- სარეზერვო ფონდის მოცულობას;
- დონორების მიერ გამოყოფილი მიზნობრივი კრედიტებითა და გრანტებით დაფინანსებულ პროექტებს;
- ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის პრიორიტეტების დოკუმენტით გათვალისწინებულ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საშუალოვადიან პრიორიტეტებს, მათ მიზნებსა და შედეგებს;
- პროგრამულ და კაპიტალურ ბიუჯეტებს.

ბიუჯეტის პროექტის თანდართული მასალები მოიცავს: ბიუჯეტის პროექტის განმარტებით ბარათს და მიმდინარე წლის ბიუჯეტის შესრულების მოკლე მიმოხილვას.

17. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის განხილვა და დამტკიცება

1214 ბიუჯეტის პროექტი საჯარო განხილვისათვის უნდა გამოქვეყნდეს საკრებულოში წარდგენიდან 5 დღის ვადაში. საკრებულოს მიერ ბიუჯეტის პროექტის განხილვა უნდა წარიმართოს საჯაროდ. ბიუჯეტის პროექტის განხილვის დროს გამოთქმული შენიშვნები წარედგინება საკრებულოს თავმჯდომარეს, რომელიც 25 ნოემბრამდე უბრუნებს პროექტს გამგებელს/მერს შესაბამისი შენიშვნებით. გამგებელი/მერი, შესაბამის სამსახურებთან ერთად, იხილავს გამოთქმულ შენიშვნებს, ამზადებს შესაბამის დასკვნებს და ბიუჯეტის პროექტის იმავე ან შესწორებულ ვარიანტს, არაუგვიანეს 10 დეკემბრისა, წარუდგენს საკრებულოს. „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის“ 78-ე მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, საკრებულოში განხილვისას ბიუჯეტის პროექტში ცვლილებები შეიძლება შეტანილ იქნეს მხოლოდ აღმასრულებელ ორგანოსთან შეთანხმებით.

1215 საკრებულოს მიერ ბიუჯეტის პროექტის შესწორებული ვარიანტის დაუმტკიცებლობის ან გამგებლის/მერის მიერ საკრებულოს შენიშვნების გაუზიარებლობის შემთხვევაში, საკრებულო უფლებამოსილია სიითი შემადგენლობის 3/5-ით დაამტკიცოს საკრებულოს ფრაქციის ან საკრებულოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ 1/3-ის მიერ ინიცირებული ბიუჯეტის პროექტი, რომელშიც გათვალისწინებული უნდა იყოს მხოლოდ საკრებულოს მიერ გამგებლისათვის/მერისათვის გაგზავნილი შენიშვნები ან მათი ნაწილი.

თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის დასაგეგმი წლის დაწყებამდე ბიუჯეტის პროექტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში, აღმასრულებელი ორგანო უფლებამოსილია მხარჯავ დაწესებულებებზე ყოველთვიურად გასცეს თანხა არაუმეტეს გასული საბიუჯეტო წლის ასიგნებების 1/12-ისა. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცებიდან 3 თვის განმავლობაში თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში, საქართველოს მთავრობა უფლებამოსილია წარმომადგენლობით ორგანოს და გამგებელს/მერს ვადამდე შეუწყვიტოს უფლებამოსილება და შემოიღოს პირდაპირი მმართველობა.

18. ბიუჯეტის შესრულება

ბიუჯეტის შესრულებას უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ორგანო, რომლის საფინანსო დაწესებულება ამზადებს ბიუჯეტის კვარტალურ, ან/და ყოველთვიურ განწერას. საბიუჯეტო ორგანიზაციები პასუხისმგებელია ასიგნებების შესაბამისად გადახდების განხორციელებისა და თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში შემოსავლების აკრეფისათვის. ბიუჯეტის საკასო შესრულება ხდება სახაზინო მომსახურების პრინციპით (საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანების შესაბამისად), საბანკო დაწესებულების მეშვეობით. 1216

ბიუჯეტის შემოსულობების შესასრულებლად შემოსავლების აკრეფისთვის პასუხისმგებელმა უწყებებმა უნდა უზრუნველყონ ბიუჯეტში ჩასარიცხი თანხების სრულად და დროულად აკრეფა. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ წლიური ბიუჯეტით დამტკიცებული შემოსულობები არის პროგნოზი და არ ზღუდავს ფაქტობრივ აკრეფას მაჩვენებლების გადამეტებით. საქართველოს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ყველა შემოსულობა ექვემდებარება დაუყოვნებლივ დეპონირებას სახელმწიფო ხაზინის ერთიან ანგარიშზე. 1217

ბიუჯეტის გადასახდელების შესრულებაზე პასუხისმგებელია აღმასრულებელი ორგანო. ამასთან, საბიუჯეტო კოდექსით დაუშვებელია დაზუსტებული ბიუჯეტით გათვალისწინებული გეგმის ზევით გადახდაზე ვალდებულების აღება. 1218

19. ბიუჯეტის შესრულების შედეგები

პროგრამული ბიუჯეტის, როგორც შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტის ძირითადი მიზანი არის ის, თუ რამდენად კარგად არის წარმოდგენილი ის შედეგი, რისთვისაც ესა თუ ის პროგრამა ხორციელდება. პროგრამულ ბიუჯეტში გამოიყენება შუალედური (output) და საბოლოო (outcome) შედეგები. 1219

საბოლოო შედეგი შინაარსით გლობალურია და ძირითადად პროგრამების შედეგს წარმოადგენს. ეს არის მდგომარეობა, რომელიც წინასწარ დაგეგმილი და გაანალიზებული პოლიტიკის განხორციელების შედეგად უნდა დადგეს. საბოლოო შედეგი გულისხმობს გარკვეული პრობლემის სრულად აღმოფხვრას, არსებითად ახალი მდგომარეობის დამყარებას, ახალი წესის დანერგვას, მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას შესაბამის სფეროში, რომელიც გავლენას ახდენს ქვეყნის პრიორიტეტებზე. საბოლოო შედეგის მიღწევა 1220

უმეტეს შემთხვევაში მხოლოდ მრავალწლიანი მცდელობის შემდეგ მიიღწევა და მისი დადგომა ხშირ შემთხვევაში გულისხმობს, პროგრამის მთლიანად ან არსებული ფორმით არსებობის შეწყვეტას. თუმცა ისეთი პროგრამებისთვის, რომლებიც თავისი შინაარსით მუდმივია და ემსახურება სახელმწიფოს მიერ განსახორციელებელ ძირითად საქმიანობას, საბოლოო შედეგიც ზოგადი ხასიათისაა, მდგომარეობის სტაბილურად შენარჩუნებაზე ან გაუმჯობესებაზე მიმართული, და დასახული შედეგის მიღწევა ამ შემთხვევაში ვერ იქნება პროგრამის დასრულების ნიშანი.

1221 შუალედური შედეგი საბოლოო შედეგისგან განსხვავებით თავისი შინაარსით წარმოადგენს პროგრამის ფარგლებში კონკრეტული ქვეპროგრამების/ლონისძიებების გატარების შედეგად მიღებულ პროდუქტს. ის ბევრად უფრო კონკრეტულია, ვიდრე საბოლოო შედეგი, უმეტეს შემთხვევაში გამოისახება კონკრეტული ციფრებით ან სხვა რაოდენობრივ გამოხატულებაში და წარმოადგენს არა პროგრამის დასრულების ნიშანს, არამედ მისი საბოლოო მიზნის მიღწევისკენ გადადგმულ ნაბიჯებს და, თავის მხრივ, ზომავს ამ გზაზე მიღწეულ პროგრესს.

1222 საბოლოო შედეგები განისაზღვრება პროგრამისათვის, ხოლო შუალედური შედეგები – მისი ქვეპროგრამებისთვის (ლონისძიებებისათვის). განსხვავებულია მათი შესრულების შეფასების ინდიკატორებიც. საბოლოო შედეგის მიღწევის ვადად განისაზღვრება პროგრამის მიმდინარეობის პერიოდი, ხოლო შუალედური შედეგის შესრულებისთვის მისი დადგომის ვადა უმეტეს შემთხვევაში ერთწლიანია (საბიუჯეტო წელზე მიბმული). შუალედური შედეგები, თავის მხრივ, შესაძლებელია საბოლოო შედეგის მიღწევისკენ პროგრესის მაჩვენებლად იქნეს გამოყენებული.

20. შესრულების შეფასების ინდიკატორები

1223 პროგრამების, ქვეპროგრამების და მათ ფარგლებში განსახორციელებელი ლონისძიებების აღწერა წარმოადგენს შესრულების შეფასების ინდიკატორების შემუშავების ბაზას. შესრულების ინდიკატორი წარმოადგენს მიღწეული შედეგების შეფასების საშუალებას, თუ რამდენად აღწევს პროგრამა დასახულ მიზნებს. შეფასების ინდიკატორების განსაზღვრისას აუცილებელია კარგად მოხდეს გააზრება, თუ რა განსხვავებაა პროგრამის საბოლოო შედეგსა და მისი ქვეპროგრამების ფარგლებში მისაღწევ შუალედურ შედეგებს შორის. პროგრამის საბოლოო შედეგი არის ის სასურველი მდგომარეობა, რომლითაც ფართო საზოგადოება ისარგებლებს, ხოლო ქვეპროგრამების

ფარგლებში მისაღები შუალედური შედეგები წარმოადგენს კონკრეტულ და გაზომვად ერთეულებში მოცემულ ინფორმაციას, როგორცაა: მიღებული პროდუქტების რაოდენობა, განეული მომსახურების ხარისხი, ბენეფიციართა რაოდენობა და ა.შ. საბოლოო შედეგის ინდიკატორი ზომავს პროგრამის ძირითადი მისიის განხორციელებას და ხშირად მისი გაზომვა ერთწლიან პერიოდზე შეუძლებელია. შესაბამისად, პროგრამის საბოლოო შედეგის ინდიკატორი მრავალწლიანია ან მოიცავს პროგრამის განხორციელების მთელ ვადას და წლიური შეფასებისთვის შესაძლებელია გამოყენებული იქნეს პროგრესის მაჩვენებლები, ანუ საბოლოო შედეგის მისაღწევად განსახორციელებელ ღონისძიებათა რა ნაწილია შესრულებული საანგარიშო პერიოდის ბოლოს. საბოლოო შედეგების შეფასების ინდიკატორები არ შეიძლება იყოს ერთჯერადი და მოკლევადიანი, შესრულების შეფასების პროცესი განგრძობითი პროცესია და უნდა მიისწრაფოდეს ხარისხის მუდმივი კონტროლისაკენ. შესრულების შეფასების ინდიკატორების ქარბად გამოყენება ასევე არაეფექტურ შედეგს იძლევა, შესაბამისად, თითოეულ მოსალოდნელ შედეგზე წარმოდგენილი უნდა იყოს არაუმეტეს 5 ინდიკატორისა.

შედეგების ინდიკატორი უნდა ზომავდეს მიზანს, რომელიც არის რეალისტური და მიღწევადი. შეფასების ინდიკატორების შემუშავებისას მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული, რომ ისინი უნდა იყოს:

- სასარგებლო – პოლიტიკის განმახორციელებლებს უნდა აწვდიდეს შინაარსობრივ და ღირებულ ინფორმაციას;
- შედეგზე ორიენტირებული – უნდა გამოხატავდეს დასახულ შედეგთან მიმართებას;
- ნათელი და გაზომვადი – იოლად აღქმადი და გასაგები ენით აღწერილი, რათა ყველა დაინტერესებულმა მხარემ შეძლოს მისი გაგება, გამოყენება და მათი მეშვეობით მიღწეული შედეგების შეფასება;
- შესაბამისი და მიღწევადი – ინდიკატორი უნდა იქნეს შერჩეული მოსალოდნელი შედეგის შესაბამისად, ადეკვატურად უნდა ზომავდეს მას და უნდა იყოს რეალისტური, რათა არ მოხდეს მოსალოდნელი შედეგის ზედმეტად ოპტიმისტური ან პირიქით ზედმეტად პესიმისტური შეფასება;
- შედარებითი – უნდა იძლეოდეს შესაძლებლობას მოხდეს მიღწეული შედეგების შეფასება დროის სხვადასხვა პერიოდში.

შესრულების შეფასების ინდიკატორები შეიძლება იყოს რაოდენობრივი, ხარჯზე მიბმული, ხარისხობრივი, ეფექტიანობის ან/და ეფექტურობის და ყველა მათგანი უნდა აკმაყოფილებდეს გადამონმების შესაძლებლობის პრინციპს. 1224

- რაოდენობრივი ინდიკატორები აღწერს პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მისაღებ შედეგებს კატეგორიაში „რამდენი“;
- ხარისხობრივი ინდიკატორები აფასებს განეული მომსახურების თუ მიღებული შედეგის ხარისხს;
- ხარჯზე მიბმული ინდიკატორები აფასებს პროგრამის/ქვეპროგრამის შედეგს განეულ ხარჯთან მიმართებაში;
- ეფექტიანობის ინდიკატორები გვანვდის ინფორმაციას მიღეული შედეგის მიზანშეწონილობაზე დახარჯულ რესურსებთან მიმართებაში;
- ეფექტურობის ინდიკატორები აფასებს მიღეული შედეგის გავლენას მანამდე არსებულ სიტუაციასთან მიმართებაში.

21. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში და კვარტალური მიმოხილვა

1225 საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის შესაბამისად, ყოველი კვარტალის დასრულებიდან ერთი თვის ვადაში საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ამზადებს და საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების კვარტალურ მიმოხილვას, ხოლო საბიუჯეტო წლის დასრულებიდან 3 თვის ვადაში საქართველოს პარლამენტს წარედგინება გასული წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში. ვინაიდან სახელმწიფო ბიუჯეტით დაგეგმილი პროგრამების და ქვეპროგრამების უმეტესობა გრძელდება მთელი წლის განმავლობაში და ზოგიერთი მათგანის განხორციელება, მათი სპეციფიკიდან გამომდინარე, შესაძლოა ინყებოდეს საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან რამდენიმე თვის შემდეგ, შეუძლებელი იქნება კვარტალური მიმოხილვების დროს გაანალიზდეს საანგარიშო პერიოდში მიღეული შედეგები. ასევე შეუძლებელი იქნება იმ ინდიკატორების გამოყენებით, რომლებიც პროგრამებისთვის ძირითადად გათვლილია გრძელვადიან პერიოდზე, ხოლო ქვეპროგრამებისათვის ერთ საბიუჯეტო წელზე, შეფასდეს წლის გარკვეულ პერიოდში მიღეული შედეგები. მიუხედავად იმისა, რომ პროგრამული ბიუჯეტის დანერგვის შემდგომ ძირითადი ყურადღება გამახვილებული იქნა სხვადასხვა პროგრამებისა და ქვეპროგრამების განხორციელებით მიღეულ შედეგებზე, ბიუჯეტის შესრულების კვარტალურ მიმოხილვაში მაინც ძირითადად წარმოდგენილია ინფორმაცია დაგეგმილი და ფაქტობრივი ფისკალური მონაცემების შესახებ. საბიუჯეტო პროცესში შიდა კონტროლის მექანიზმის ჩართვის მიზნით მხარჯავი დაწესებულებების შიდა აუდიტის სუბიექტებმა უნდა უზრუნველყონ პროგრამების შესრულების კვარტალური მონიტორინგი და აუდიტი შერჩევითი

მეთოდით, რათა შეფასდეს საბოლოო და შუალედური შედეგისკენ წინსვლის პროგრესი.

სახელმწიფო ბიუჯეტის ექვსი თვის შესრულების მიმოხილვაში, გარდა ფისკალური მონაცემებისა, ასევე წარმოდგენილი უნდა იყოს ინფორმაცია დაგეგმილი პროგრამების მიმდინარეობის შესახებ. გარდა ამისა, სახელმწიფო ბიუჯეტის ექვსი თვის შესრულების მიმოხილვის ანგარიშს თან უნდა დაერთოს საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრული საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ბიუჯეტების ექვსი თვის შესრულების ფაქტობრივი მაჩვენებლები. 1226

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების კვარტალური მიმოხილვებისგან განსხვავებით, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში, ფისკალურ მაჩვენებლებთან ერთად წარმოდგენილი უნდა იყოს ინფორმაცია გასული საბიუჯეტო წლის განმავლობაში განხორციელებული პროგრამების და მიღწეული შედეგების შესახებ. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში უნდა მომზადდეს შემდეგი სტრუქტურის მიხედვით: 1227

1) პირველ თავში წარმოდგენილი უნდა იყოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ბალანსი საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით და მასში ასახული უნდა იყოს ინფორმაცია როგორც გეგმური, ასევე ფაქტობრივი ფისკალური მაჩვენებლების შესახებ; ასევე, აღნიშნული თავი უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების და გადასახდელების მთლიანი მაჩვენებლებისა და ნაშთის ცვლილების შესახებ.

2) თავი მეორე უნდა შედგებოდეს სამი ნაწილისაგან, სადაც:

- პირველ ნაწილში მოცემული უნდა იყოს გასული წლის მაკროეკონომიკური ანალიზი და ინფორმაცია მთლიანი შიდა პროდუქტის რეალური ზრდის და ნომინალური მაჩვენებლების, ინფლაციის, განხორციელებული ინვესტიციების და სხვა მაკროეკონომიკური ინდიკატორების შესახებ;
- მეორე ნაწილში უნდა იყოს ნაერთი ბიუჯეტის შემოსულობების (ვალდებულებების ზრდის გარეშე) მიმოხილვა და ძირითადი კატეგორიების მიხედვით გეგმური და ფაქტობრივი შესრულების მაჩვენებლები;
- მესამე ნაწილში წარმოდგენილი უნდა იყოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების (ვალდებულებების ზრდის გარეშე) მიმოხილვა, მათი გეგმური და ფაქტობრივი შესრულების მაჩვენებლები. აღნიშნული მაჩვენებლები ჩაშლილი უნდა იყოს არანაკლებ იმავე დონეზე, როგორც ისინი წარმოდგენილი იქნებიან წლიურ საბიუჯეტო კანონში. ამასთან,

ინფორმაცია გრანტების შესახებ, გარდა წლის განმავლობაში საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ მიღებული გრანტების და მიზნობრივი დაფინანსებისა, მოცემული უნდა იყოს დონორებისა და პროექტების მიხედვით.

3) მესამე თავში წარმოდგენილი უნდა იყოს შემდეგი ინფორმაცია:

- სახელმწიფო ბიუჯეტიდან განეული გადასახდელების აგრეგირებული მაჩვენებლები;
- სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსებული მნიშვნელოვანი ღონისძიებები;
- გადასახდელები ფუნქციონალური კლასიფიკაციის ძირითადი კატეგორიების მიხედვით;
- საერთო სახელმწიფოებრივი გადასახდელებით გათვალისწინებული ასიგნებების ათვისების მდგომარეობა;
- მონაცემები ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადაცემული ტრანსფერების შესახებ, თოთოეული ტერიტორიული ერთეულის მიხედვით.

4) მეოთხე თავში წარმოდგენილი უნდა იყოს შემდეგი ინფორმაცია:

- მთლიანი სალდოს ფაქტობრივი მაჩვენებელი;
- ფინანსური აქტივების ზრდის და კლების მაჩვენებლები;
- სახელმწიფო ბიუჯეტის თავისუფალი ნაშთის მოცულობა წლის დასაწყისისა და ბოლოსათვის;
- სახელმწიფო ვალდებულებების ზრდის მაჩვენებელი;
- წლის განმავლობაში გამოშვებული ფასიანი ქაღალდების მოცულობა;
- საგარეო წყაროებიდან მიღებული კრედიტები ჩაშლილი დონორებისა და პროექტების მიხედვით;
- ვალდებულებების კლების მაჩვენებელი;
- საშინაო სახელმწიფო ვალის მომსახურებასა და დაფარვაზე მიმართული სახსრები და საშინაო სახელმწიფო ვალის მოცულობა;
- საგარეო სახელმწიფო ვალის მომსახურებასა და დაფარვაზე მიმართული სახსრები და საგარეო სახელმწიფო ვალის მოცულობა, ჩაშლილი კრედიტორების მიხედვით.

5) მეხუთე თავში წარმოდგენილი უნდა იყოს ინფორმაცია სახელმწიფო ბიუჯეტით განსაზღვრული პრიორიტეტების ფარგლებში განხორციელებული პროგრამების, ქვეპროგრამების, ღონისძიებების და მიღწეული შედეგების შესახებ.

6) მეექვსე თავში წარმოდგენილი უნდა იყოს ინფორმაცია მხარჯავი დანესებულებების მიხედვით პროგრამების, ქვეპროგრამების და ღონისძიებებისათვის გამოყოფილი ასიგნებების და მათი ფაქტობრივი შესრულების შესახებ.

სახელმწიფო ბიუჯეტის წლიური შესრულების ანგარიშს დანართების სახით თან უნდა ახლდეს ინფორმაცია საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრული საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ბიუჯეტების წლიური შესრულების ფაქტობრივი მაჩვენებლების, ასევე, პროგრამებისა და კაპიტალური პროექტების შესრულების შესახებ. 1228

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში უნდა მოიცავდეს წლიური ბიუჯეტის შესრულების შესახებ არანაკლებ შემდეგ ინფორმაციას: 1229

- ა) სახელმწიფო ბიუჯეტის ბალანსს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით;
- ბ) მაკროეკონომიკურ მიმოხილვას;
- გ) საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების შედარებას შესაბამისი პერიოდის გეგმურ მაჩვენებლებთან;
- დ) სახელმწიფო ხაზინის ერთიანი ანგარიშის სისტემის ანგარიშებზე არსებულ ნაშთებს წლის დასაწყისისა და დასასრულისათვის;
- ე) მხარჯავი დანესებულებების პროგრამების მიხედვით დამტკიცებულ და დაზუსტებულ ასიგნებებს შორის შეუსაბამობის განმარტებას, თუ ასეთი შეუსაბამობა აღემატება 30%-ს;
- ვ) მხარჯავი დანესებულებების პროგრამების მიხედვით დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობის განმარტებას, თუ ასეთი შეუსაბამობა აღემატება 15%-ს;
- ზ) ინფორმაციას საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების შესრულების მდგომარეობის შესახებ (მათ შორის, საბიუჯეტო წლის ბოლოსათვის დაუფარავი სახელმწიფო ვალების და მუნიციპალიტეტების მიხედვით გათანაბრებითი ტრანსფერების შესახებ);
- თ) წლიური ბიუჯეტით დასახული პრიორიტეტების ფარგლებში მხარჯავი დანესებულებების მიერ განხორციელებული პროგრამების/ ქვეპროგრამების აღწერას და მიღწეულ შედეგებს;
- ი) საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრული საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ბიუჯეტების შესრულების წლიურ მაჩვენებლებს.

22. ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში

- 1230** ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში მოიცავს წლიური ბიუჯეტის შესრულების შესახებ არანაკლებ შემდეგ ინფორმაციას:
- ა) ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის ბალანსს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით;
 - ბ) საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების შედარებას შესაბამისი პერიოდის გეგმურ მაჩვენებლებთან;
 - გ) ბიუჯეტის ანგარიშებზე არსებულ ნაშთებს წლის დასაწყისისა და დასასრულისათვის;
 - დ) მხარჯავი დანესებულებების პროგრამების მიხედვით დამტკიცებულ და დაზუსტებულ ასიგნებებს შორის შეუსაბამობის განმარტებას, თუ ასეთი შეუსაბამობა აღემატება 30%-ს;
 - ე) მხარჯავი დანესებულებების პროგრამების მიხედვით დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობის განმარტებას, თუ ასეთი შეუსაბამობა აღემატება 15%-ს;
 - ვ) ინფორმაციას სარეზერვო და წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანებების დაფარვისა და სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების ფონდებიდან (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) სახსრების გამოყოფის მდგომარეობის შესახებ;
 - ზ) წლიური ბიუჯეტით დასახული პრიორიტეტების ფარგლებში მხარჯავი დანესებულებების მიერ განხორციელებული პროგრამების/ ქვეპროგრამების აღწერას და მიღწეულ შედეგებს.

- 1231** ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო არაუგვიანეს 1 მაისისა იღებს გადაწყვეტილებას ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის დამტკიცების ან დაუმტკიცებლობის შესახებ.

23. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში

- 1232** ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში მოიცავს წლიური ბიუჯეტის შესრულების შესახებ არანაკლებ შემდეგ ინფორმაციას:

- ა) ბიუჯეტის ბალანსს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით;
- ბ) საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების შედარებას შესაბამისი პერიოდის გეგმურ მაჩვენებლებთან;
- გ) ბიუჯეტის ანგარიშებზე არსებულ ნაშთებს წლის დასაწყისისა და დასასრულისათვის;
- დ) პროგრამების მიხედვით დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობის განმარტებას, თუ ასეთი შეუსაბამობა აღემატება 30%-ს;
- ე) ინფორმაციას სარეზერვო და წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანებების დაფარვისა და სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების ფონდებიდან (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) სახსრების გამოყოფის მდგომარეობის შესახებ;
- ვ) წლიური ბიუჯეტით დასახული პრიორიტეტების ფარგლებში საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული პროგრამების/ ქვეპროგრამების აღწერას და მიღწეულ შედეგებს.

თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო საჯაროდ იხილავს ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშს და არაუგვიანეს 1-ლი მაისისა იღებს გადაწყვეტილებას წლიური ანგარიშის დამტკიცების ან დაუმტკიცებლობის შესახებ. 1233

თავი XII. სამეწარმეო წესრიგის სამართალი

შესავალი	454
1. სამეწარმეო საქმიანობის რეგულირების ზოგადი წესი. სამეწარმეო საქმიანობის ცნება, ფორმები, რეგისტრაციის წესი	455
2. სამეწარმეო საქმიანობის რეგულირების სპეციალური წესები (ლიცენზიები და ნებართვები)	461
3. სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლი	467
4. კონკურენციის ხელშეწყობა	470
5. ეკონომიკის რეგულირებადი სფეროები	479
6. სახელმწიფოსა და თვითმმართველი ერთეულის მიერ სამეწარმეო საქმიანობის განხორციელება	482

CHAPTER XII. LAW OF ECONOMIC ORDER

Introduction	454
1. General Rules for Regulating Economic Activities.	
The Concept and Forms of Entrepreneurship and Rules for their Registration	455
2. Special Rules for Regulating Economic Activities (Licenses and Permits)	461
3. Control of Commercial Activities	467
4. Encouraging Competition	470
5. Fields of Economy that can be Regulated	479
6. Commercial Activities of State or Local Government	482

შესავალი

1234 ცენტრალიზებული, გეგმიური ეკონომიკიდან საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლამ ძირეულად შეცვალა ეკონომიკური ურთიერთობების ერთ-ერთი უმთავრესი სუბიექტის – მენარმეთა სამართლებრივი სტატუსი, უფლებამოვალეობები, მათი მნიშვნელობა და როლი სამეურნეო ურთიერთობებში. ამ როლიდან გამომდინარე სამენარმეო სამართალმა, რომელიც განსაზღვრავს და არეგულირებს სამეურნეო საქმიანობისას წარმოშობილ საზოგადოებრივ ურთიერთობებს, დაიკავა ერთ-ერთი წამყვანი ადგილი სამართლის სხვა დარგებს შორის. სამენარმეო სამართლის მნიშვნელოვან და სპეციფიურ ნაწილს წარმოადგენს სამენარმეო წესრიგის სამართალი, რომლის საფუძველია საჯარო და კერძო ინტერესების შესაბამისობის მიზნით სამენარმეო საქმიანობის რეგულირება, სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ სამენარმეო საქმიანობაზე ზემოქმედების დასაშვებობის ზღვრების დადგენა. სახელმწიფოს მიერ სამენარმეო საქმიანობის რეგულაცია არა ერთხელ გამხდარა მსჯელობის საგანი, თუმცა ცხადია, რომ რეგულაციის არ არსებობა ისევე დამლუპველია ეკონომიკის განვითარებისათვის, როგორც ტოტალიტარული მართვა. საბაზრო ეკონომიკა არ ნიშნავს, რომ სახელმწიფო ჩამოშორებულია სამენარმეო პროცესებიდან. ამ ორ უკიდურესობას შორის საჭიროა გამოინახოს „ოქროს შუალედი“. საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტი მიუთითებს, რომ „სახელმწიფო ვალდებულია ხელი შეუწყოს თავისუფალი მენარმეობისა და კონკურენციის განვითარებას“. კონსტიტუციის ეს დებულება არის ის ამოსავალი პრინციპი, რომლითაც უნდა ხელმძღვანელობდეს სახელმწიფო სამენარმეო ურთიერთობის რეგულაციების დანესებისას. სახელმწიფოსადმი კონსტიტუციით დაკისრებული ეს ვალდებულება გულისხმობს სახელმწიფოს მხრიდან ისეთ (უპირველესად საკანონმდებლო ხასიათის) მოქმედებებს, რომლებიც შექმნიან მენარმეობის განვითარების ხელშემწყობ პირობებს და უზრუნველყოფენ ჯანსაღი კონკურენციის არსებობას. მაგრამ სახელმწიფოს როლი მხოლოდ ამით არ შემოიფარგლება. სახელმწიფო, რომლის ერთ-ერთი მთავარი მიზანია მდგრადი ეკონომიკური განვითარება, უზრუნველყოფს ეკონომიკური პოლიტიკის განხორციელებას, რომელიც მოიცავს ეკონომიკის ცალკეული დარგების თუ სახელმწიფოს ცალკეული ტერიტორიების (შესაბამისად ამ დარგებში და ამ ტერიტორიაზე მოქმედი სამენარმეო სუბიექტების) განვითარების სტიმულირებას. სახელმწიფოს თუ თვითმმართველი ერთეულის ეკონომიკური საქმიანობა ცხადია გარკვეულ გავლენას ახდენს და მოქმედებს სამენარმეო სუბიექტებზე. სამენარ-

მეო წესრიგის სამართლის ერთ-ერთი მიზანია შეზღუდოს (სამართლებრივ ჩარჩოში მოაქციოს) ხელისუფლების მხრიდან ისეთი მოქმედებები, რომლებიც არათანაბარ მდგომარეობაში დააყენებენ სამენარმეო სუბიექტებს და ხელს შეუშლიან თავისუფალი მენარმეობის განვითარებას. სახელმწიფოს და თვითმმართველი ერთეულის მიერ საკუთარი კომპეტენციების ფარგლებში ეკონომიკური პოლიტიკის დაგეგმვა-განხორციელება და ეკონომიკური საქმიანობა დაკავშირებულია უშუალოდ მათ მიერ ან მათ მიერ დაფუძნებული სუბიექტების სამენარმეო საქმიანობასთან. მართალია, არც სახელმწიფოს და არც თვითმმართველობის მიზანს არ წარმოადგენს მოგების მიღება, რაც არის სამენარმეო საქმიანობის ძირითადი მიზანი, მაგრამ ეს არ გამორიცხავს ეკონომიკური საქმიანობის პროცესში სამენარმეო საქმიანობის განხორციელებასა და შესაბამისად მოგების მიღებას. აღსანიშნავია ისიც, რომ სამოქალაქო-სამართლებრივ ურთიერთობებში სახელმწიფო და თვითმმართველი ერთეული მონაწილეობს ისევე როგორც კერძო სამართლის იურიდიული პირები. „სახელმწიფოს ან ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებებს ამ დროს ახორციელებენ მისი ორგანოები (უნყებები, დანესებულებები და ა. შ.) ისე, რომ ისინი არ არიან იურიდიული პირები“ (საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 24-ე მუხლის მე-4 ნაწილი). ამდენად, სამენარმეო წესრიგი მოიცავს ორ ძირითად მიმართულებას: 1) სამენარმეო საქმიანობის რეგულირებას და 2) სახელმწიფოს (თვითმმართველი ერთეულის) მიერ სამენარმეო საქმიანობის განხორციელებას.

1. სამენარმეო საქმიანობის რეგულირების ზოგადი წესი.

სამენარმეო საქმიანობის ცნება, ფორმები, რეგისტრაციის წესი

სამენარმეო წესრიგის დასამყარებლად სახელმწიფოს უპირველესი ვალდებულებაა სამენარმეო საქმიანობის საკანონმდებლო ბაზის შექმნა და სრულყოფა. ეს არის ერთ-ერთი უმთავრესი მექანიზმი, რომლითაც სახელმწიფო ახდენს სამენარმეო საქმიანობის რეგულირებას. სამენარმეო საქმიანობა არის მართლზომიერი საქმიანობა ანუ საქმიანობა, რომელიც ხორციელდება კანონმდებლობის შესაბამისად. ამიტომ, სწორედ კანონმდებლობა ადგენს თუ რა ფორმით, რა სახით, რომელ სფეროებში და რა წესით უნდა ხორციელდებოდეს სამენარმეო საქმიანობა. 1235

უმთავრესი საკანონმდებლო აქტი, რომელიც განსაზღვრავს სამენარმეო სუბიექტთა ფორმებს არის კანონი „მენარმეთა შესახებ“, რომელიც მიღებულია 1994 წლის 28 ოქტომბერს. სწორედ ამ კანონით არის დადგენილი სა- 1236

მენარმეო საქმიანობის ძირითადი რეგულაციები, როგორცაა სამენარმეო საქმიანობის ცნების განსაზღვრა, მენარმე სუბიექტების ფორმები, მათი დაფუძნების, რეგისტრაციის, რეორგანიზაციისა და ლიკვიდაციის წესები.

1237 „მენარმეთა შესახებ“ კანონის თანახმად, სამენარმეო საქმიანობად მიიჩნევა მართლზომიერი და არაერთჯერადი საქმიანობა, რომელიც ხორციელდება მოგების მიზნით, დამოუკიდებლად და ორგანიზებულად. კანონის ამ განმარტებით მოცემულია სამენარმეო საქმიანობის განმსაზღვრელი ხუთი ძირითადი ნიშანი:

1) მართლზომიერება – სამენარმეო საქმიანობა უნდა ხორციელდებოდეს კანონმდებლობის შესაბამისად. თუმცა კანონი არ აწესებს სამენარმეო საქმიანობის მკაცრ ჩარჩოებს და მხოლოდ ნეგატიური ფორმით შემოსაზღვრავს მას, რომ სამენარმეო საქმიანობა არ უნდა არღვევდეს კანონს. დასაშვებად და შესაბამისად მართლზომიერად მიიჩნევა ყველა ის საქმიანობა, რაც არ არის აკრძალული კანონით. თუმცა, ამავდროულად, კანონმდებლობა აწესებს გარკვეულ შეზღუდვებს ისეთ საქმიანობაზე, რომელიც კანონის თანახმად საჭიროებს ნებართვას ან ლიცენზიას.

2) საქმიანობის არაერთჯერადი ხასიათი – კანონი სამენარმეო საქმიანობად მიიჩნევს ისეთ ქმედებას, რომელსაც სიტემატური ხასიათი გააჩნია. ერთჯერადი მოქმედება, თუნდაც იგი აკმაყოფილებდეს სამენარმეო საქმიანობის ცნების სხვა დანარჩენ ნიშნებს, არ მიიჩნევა სამენარმეო საქმიანობად და მასზე არ ვრცელდება კანონით დადგენილი რეგულაციები (მაგ., სავალდებულო რეგისტრაცია);

3) მოგების მიღება – სამენარმეო საქმიანობის ერთ-ერთი უმთავრესი ნიშანია მოგების მიღება. ეს არის ის ძირითადი ნიშანი, რითაც სამენარმეო საქმიანობა გამოირჩევა სხვა ნებისმიერი მართლზომიერი საქმიანობისაგან. მოგების მიღება არის მენარმე სუბიექტის კერძო, ამავე დროს მთავრი ინტერესი. სწორედ ეს ინტერესი განაპირობებს მენარმე სუბიექტის მიერ ამ საქმიანობის განხორციელებას. მაგრამ თავად საქმიანობა, მიუხედავად იმისა, რომ ეფუძნება კერძო ინტერესს, საბოლოო ჯამში ემსახურება საჯარო ინტერესების დაცვასაც (დასაქმება, საზოგადოებრივი მომსახურება, საზოგადოებისათვის საჭირო პროდუქციის წარმოება და ა.შ.) სწორედ ამით არის განპირობებული სახელმწიფოს და თვითმმართველი ერთეულის დაინტერესება ხელი შეუწყოს მენარმეობის განვითარებას და მოახდინოს მისი იმგვარი რეგულირება, რომ ამ კერძო ინტერესის დაცვითა და ამ ინტერესის შეუზღუდავად უზრუნველყოს საჯარო ინტერესების დაცვა;

4) დამოუკიდებლობა – სამენარმეო საქმიანობის მამოძრავებელია კერძო ინტერესი – მოგების მიღება. ამ მიზნის მიღწევა კი გულისხმობს მენარმე სუბიექტის თავისუფალ მოქმედების შესაძლებლობას. სამენარმეო წესრიგის მიზნით რეგულაციების დანესება არ შეიძლება ზღუდავდეს სამენარმეო სუბიექტის დამოუკიდებლობას;

5) ორგანიზებულობა – სამენარმეო სუბიექტი უნდა იქნეს ჩამოყალიბებული კანონით დადგენილი წესით ორგანიზებულ ერთეულად. კანონი იძლევა საკმაოდ ფართო არჩევანს, თუ რა ორგანიზებული ფორმით უნდა ჩამოყალიბდეს მენარმე სუბიექტი. ორგანიზაციული ფორმა არის სამენარმეო საქმიანობის განხორციელების ერთ-ერთი აუცილებელი ნიშანი და, ამავდროულად, სამენარმეო საქმიანობის რეგულაციის ერთ-ერთი მექანიზმიც, რადგან ორგანიზაციული ფორმის გარეშე შეუძლებელი იქნება სამენარმეო სუბიექტების რეგისტრაცია.

„მენარმეთა შესახებ“ კანონი სამენარმეო საქმიანობის განმარტებისას არ უთითებს საქმიანობის სფეროებს სადაც განხორციელებული საქმიანობა შეიძლება ჩაითვალოს სამენარმეო საქმიანობად. ეს სრულიად მართებული მიდგომაა, რადგან პრაქტიკულად შეიძლებელია დეტალურად განისაზღვროს სამენარმეო საქმიანობის სფეროები. თუმცა კანონი გამოყოფს იმ სფეროებს, სადაც მოგების მიზნით განხორციელებული მართლზომიერი, არაერთჯერადი და ორგანიზებული საქმიანობა არ მიიჩნევა სამენარმეო საქმიანობად. კანონის პირველი მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, „სამენარმეო საქმიანობად არ ითვლება ფიზიკური პირების სახელოვნებო, სამეცნიერო, სამედიცინო, არქიტექტურული, საადვოკატო ან სანოტარო, სააუდიტო, საკონსულტაციო (მათ შორის, საგადასახადო კონსულტანტთა), სასოფლო-სამეურნეო ან სატყეო-სამეურნეო საქმიანობა.“ 1238

სამენარმეო წესრიგის უზრუნველყოფის და, შესაბამისად, სახელმწიფოს მხრიდან სამენარმეო საქმიანობის რეგულირების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი საკითხია მენარმე სუბიექტების ორგანიზაციული ფორმების განსაზღვრა. როგორც სამენარმეო საქმიანობის ცნების, ასევე იურიდიული პირის განსაზღვრის ერთ-ერთი აუცილებელი ნიშანია ორგანიზაციული ფორმის არსებობა. „მენარმეთა შესახებ“ კანონი ადგენს მენარმე სუბიექტის არსებობის შესაძლო შვიდ ფორმას: 1239

- ა) ინდივიდუალური მენარმე;
- ბ) სოლიდარული პასუხისმგებლობის საზოგადოება;
- გ) კომანდიტური საზოგადოება;

- დ) შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება;
- ე) სააქციო საზოგადოება;
- ვ) კოოპერატივი.

- 1240** კანონით დადგენილი მენარმე სუბიექტების ფორმებიდან სპეციფიკურია ინდივიდუალური მენარმე, რომელიც სხვა მენარმე სუბიექტებისგან განსხვავებით არ წარმოადგენს იურიდიულ პირს და საქმიან ურთიერთობებში თავის უფლებებს ახორციელებს და მოვალეობებს ასრულებს, როგორც ფიზიკური პირი. მაგრამ ამ შემთხვევაშიც, მიუხედავად იმისა, რომ ინდივიდუალური მენარმე არ არის იურიდიული პირი, კანონი ითხოვს მის სავალდებულო რეგისტრაციას მენარმეთა და არასამენარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების რეესტრში და იგი თავისი სამენარმეო საქმიანობიდან წარმოშობილი ვალდებულებებისათვის კრედიტორების წინაშე პასუხს აგებს პირადად, მთელი თავისი ქონებით.
- 1241** სოლიდარული პასუხისმგებლობის საზოგადოება არის საზოგადოება, რომელშიც რამდენიმე პირი (პარტნიორი) ერთობლივად, ერთიანი საფირმო სახელწოდებით ეწევა სამენარმეო საქმიანობას და საზოგადოების ვალდებულებებისათვის კრედიტორების წინაშე პასუხს აგებს, როგორც სოლიდარული მოვალეები, – მთელი თავისი ქონებით, პირდაპირ და უშუალოდ.
- 1242** კომანდიტური საზოგადოება არის საზოგადოება, რომელშიც რამდენიმე პირი ერთიანი საფირმო სახელწოდებით ეწევა სამენარმეო საქმიანობას, თუ საზოგადოების კრედიტორების წინაშე ერთი ან რამდენიმე პარტნიორის პასუხისმგებლობა განსაზღვრული საგარანტიო თანხის გადახდით შემოიფარგლება – შეზღუდული პარტნიორები (კომანდიტები), ხოლო სხვა პარტნიორების პასუხისმგებლობა შეზღუდული არ არის – სრული პარტნიორები (კომპლემენტარები). სრული პარტნიორები (კომპლემენტარები) საზოგადოების კრედიტორების წინაშე პასუხს აგებენ, როგორც სოლიდარული მოვალეები, – მთელი თავისი ქონებით, პირდაპირ და უშუალოდ. კომანდიტური საზოგადოების პარტნიორი შეიძლება იყოს როგორც ფიზიკური, ისე იურიდიული პირი. საზოგადოების კაპიტალში წილები შეიძლება განაწილდეს მხოლოდ კომანდიტებს შორის, თუ პარტნიორთა შეთანხმებით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული.
- 1243** შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება არის საზოგადოება, რომლის პასუხისმგებლობა მისი კრედიტორების წინაშე შემოიფარგლება მთელი მისი ქონებით. ასეთი საზოგადოების დაფუძნება შეუძლია ერთ პირსაც.

სააქციო საზოგადოება არის საზოგადოება, რომლის კაპიტალი დაყოფილია 1244
ნესდებით განსაზღვრული კლასისა და რაოდენობის აქციებად. სააქციო
საზოგადოების პასუხისმგებლობა მისი კრედიტორების წინაშე შემოიფარ-
გლება მთელი მისი ქონებით. სააქციო საზოგადოების აქციონერი პასუხს
არ აგებს სააქციო საზოგადოების ვალდებულებებისათვის. სააქციო საზო-
გადოების დაფუძნებისას კაპიტალი შეიძლება განისაზღვროს ნებისმიერი
ოდენობით.

კოოპერატივი არის წევრთა შრომით საქმიანობაზე დაფუძნებული ან წევრ- 1245
თა მეურნეობის განვითარებისა და შემოსავლის გადიდების მიზნით შექმ-
ნილი საზოგადოება, რომლის ამოცანაა წევრთა ინტერესების დაკმაყოფი-
ლება და იგი მიმართული არ არის უპირატესად მოგების მიღებაზე. კოოპე-
რატივებს მიეკუთვნება:

- ა) ნედლეულის მომპოვებელი კოოპერატივები, რომლებიც ამ ფორმით ნედ-
ლეულს მოიპოვებენ საკუთარი წევრებისათვის;
- ბ) სასოფლო-სამეურნეო ან სარეწაო პროდუქციის ერთობლივი გასაღების
კოოპერატივები;
- გ) სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის მწარმოებელი, სხვადასხვა საგნების
დამამზადებელი და ერთობლივი ხარჯებით მათი რეალიზაციის კოოპე-
რატივები (სასოფლო-სამეურნეო და საწარმოო კოოპერატივები);
- დ) მასობრივი მოხმარების საქონლის საბითუმო წესით შემქმენი და საცალო
ვაჭრობით მათი სარეალიზაციო კოოპერატივები;
- ე) სასოფლო-სამეურნეო წარმოების ან სარეწებისათვის აუცილებელი მა-
ტერიალურ-ტექნიკური რესურსების შექმნა-წარმოებისა და მათი ერ-
თობლივი გამოყენების კოოპერატივები;
- ვ) სასოფლო-საკრედიტო კოოპერატივები;
- ზ) სამომხმარებლო (მრავალდარგოვანი) კოოპერატივები;
- თ) არასაბანკო სადეპოზიტო დანესებულებები – საკრედიტო კავშირები;
- ი) სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივები.

კოოპერატივი თავისი ვალდებულებების გამო კრედიტორების წინაშე პა-
სუხს აგებს მხოლოდ თავისი ქონებით.

სამენარმეო სუბიექტის ორგანიზაციული ფორმების არჩევა, კანონით დად- 1246
გენილი პირობების დაცვით, არის თავად მენარმე სუბიექტის გადასაწყვეტი.
იმისათვის, რომ წარმოიშვას მენარმე სუბიექტი, სავალდებულოა მისი რე-
გისტრაცია მენარმეთა და არასამენარმეო (არაკომერციული) იურიდიული
პირების რეესტრში, რომელსაც აწარმოებს საქართველოს იუსტიციის სამი-

ნისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო. მენარმე სუბიექტი წარმოშობილად ითვლება და უფლება-მოვალეობებს იძენს მენარმეთა და არასამენარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების რეესტრში რეგისტრაციის მომენტიდან. მენარმე სუბიექტის რეგისტრაცია მოიცავს როგორც სახელმწიფო, ისე საგადასახადო რეგისტრაციას. მენარმე სუბიექტის სახელმწიფო რეგისტრაცია ხდება საჯარო რეესტრში, რომელიც რეგისტრაციას, ასევე რეგისტრირებულ მონაცემებში ცვლილებებს ელექტრონული ფორმით უზღავნის საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს – შემოსავლების სამსახურს. მენარმე სუბიექტი რეგისტრირდება მის მიერ განცხადებული მისამართის მიხედვით. გადანყვეტილება რეგისტრაციის შესახებ ძალაში შედის მხარისათვის ოფიციალურად გაცნობის ან გამოქვეყნებისთანავე. გადანყვეტილების გამოქვეყნებად ითვლება მისი მარეგისტრირებელი ორგანოს ვებგვერდზე განთავსება.

1247 მენარმე სუბიექტი თუ არის ფიზიკური პირი, მან ინდივიდუალურ მენარმედ რეგისტრაციისათვის მარეგისტრირებელ ორგანოს უნდა წარუდგინოს განცხადება და პირადობის დამადასტურებელი მოწმობა. განცხადებაში უნდა მიეთითოს:

- ა) განმცხადებლის სახელი;
- ბ) ინფორმაცია საწარმოს ადგილსამყოფლის (იურიდიული მისამართის) შესახებ;
- გ) განმცხადებლის პირადი ნომერი;
- დ) განცხადების შევსების თარიღი;
- ე) განმცხადებლის ხელმოწერა;
- ვ) ელექტრონული ფოსტის მისამართი.

1248 მენარმე სუბიექტი თუ ხდება იურიდიული პირი (სოლიდარული პასუხისმგებლობის საზოგადოება, კომანდიტური საზოგადოება, შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება, სააქციო საზოგადოება ან კოოპერატივი), მან მარეგისტრირებელ ორგანოს უნდა წარუდგინოს ყველა პარტნიორის მიერ ხელმოწერილი და სათანადო წესით დამოწმებული სარეგისტრაციო განაცხადი, რომელიც იმავდროულად არის პარტნიორთა შეთანხმების ნაწილი და რომელშიც უნდა მიეთითოს:

- ა) საწარმოს სახელწოდება/საფირმო სახელწოდება;
- ბ) საწარმოს სამართლებრივი ფორმა;
- გ) საწარმოს იურიდიული მისამართი;

- დ)საწარმოს პარტნიორის (პარტნიორების) სახელი და გვარი, საცხოვრებელი ადგილის მისამართი და პირადი ნომერი, ხოლო, თუ პარტნიორი იურიდიული პირია – მისი საფირმო სახელწოდება, სამართლებრივი ფორმა, იურიდიული მისამართი, რეგისტრაციის თარიღი, საიდენტიფიკაციო ნომერი და მონაცემები მისი წარმომადგენლების შესახებ;
- ე) საწარმოს მმართველობის ორგანო, გადაწყვეტილების მიღების წესი, ხოლო შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოების ან კომანდიტური საზოგადოების შემთხვევაში – მონაცემები პარტნიორთა ნილობრივი მონაწილეობის შესახებ;
- ვ) შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებისა და კომანდიტური საზოგადოების პარტნიორთა წილის მმართველის (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) სახელი და გვარი, საცხოვრებელი ადგილის მისამართი და პირადი ნომერი;
- ზ)კომანდიტური საზოგადოების შემთხვევაში – რომელი პარტნიორია შეზღუდული და რომელი – სრული;
- თ) შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოების ან კომანდიტური საზოგადოების შემთხვევაში – პარტნიორთა წილებზე საკუთრების უფლების შეზღუდვასთან დაკავშირებული ვალდებულებები;
- ი) საწარმოს ხელმძღვანელობასა და წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილი პირის (პირების) სახელი და გვარი, საცხოვრებელი ადგილის მისამართი და პირადი ნომერი, ასევე უფლებამოსილების ვადა;
- კ) პროკურისტის (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) სახელი და გვარი, საცხოვრებელი ადგილის მისამართი და პირადი ნომერი;
- ლ) სარეგისტრაციო განაცხადის ცვლილების რეგისტრაციაზე უფლებამოსილი ფიზიკური პირის შემთხვევაში – სახელი და გვარი, საცხოვრებელი ადგილის მისამართი და პირადი ნომერი, ხოლო, თუ სარეგისტრაციო განაცხადის ცვლილების რეგისტრაციაზე უფლებამოსილი პირი იურიდიული პირია, – მისი საფირმო სახელწოდება, სამართლებრივი ფორმა, იურიდიული მისამართი, რეგისტრაციის თარიღი, საიდენტიფიკაციო ნომერი და მონაცემები მისი წარმომადგენლების შესახებ.

2. სამეწარმეო საქმიანობის რეგულირების სპეციალური წესები (ლიცენზიები და ნებართვები)

სამეწარმეო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულაციის უმნიშვნელოვანესი საკითხია, ისეთი სამეწარმეო საქმიანობის გამოყოფა, რომელიც ეხება პირთა განუსაზღვრელ წრეს და ხასიათდება ადამიანის სიცოცხლისთვის ან

ჯანმრთელობისთვის მომეტებული საფრთხით, მოიცავს განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ ინტერესებს ან დაკავშირებულია სახელმწიფო რესურსებით სარგებლობასთან. საქართველოს კანონმდებლობა ასეთი საქმიანობისათვის აწესებს განსაკუთრებულ პირობებს – ნებართვებსა და ლიცენზიებს, რომელთა გარეშეც ზემო აღნიშნული საქმიანობა დაუშვებელია. ეს არის გამონაკლისი საერთო წესიდან, რომელთა მიმართ სახელმწიფოს მიერ დაწესებულია შეზღუდვები. თუმცა კანონის თანახმად, ამ შეზღუდვების დაწესება დასაშვებია მხოლოდ შემდეგ შემთხვევებში და შემდეგი პირობის დაცვით:

1) სახელმწიფო რეგულირება ლიცენზიით ან ნებართვით ხორციელდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს საქმიანობა ან ქმედება უშუალოდ უკავშირდება ადამიანის სიცოცხლისთვის ან ჯანმრთელობისთვის მომეტებულ საფრთხეს ან სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი ინტერესის სფეროებს;

2) სახელმწიფო რეგულირება ხორციელდება მხოლოდ მაშინ, თუ ლიცენზიის ან ნებართვის გაცემით რეალურად შესაძლებელია აღნიშნული საფრთხის შემცირება ან სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი ინტერესების გათვალისწინება.

ამდენად, სახელმწიფოს მიერ სამეწარმეო საქმიანობის ლიცენზიით ან ნებართვით რეგულირების მიზანი და ძირითადი პრინციპებია:

- ა) ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის უსაფრთხოების უზრუნველყოფა და დაცვა;
- ბ) ადამიანის საცხოვრებელი და კულტურული გარემოს უსაფრთხოების უზრუნველყოფა და დაცვა;
- გ) სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვა.

შესაბამისად, ის საქმიანობა ან ქმედება, რომელიც უშუალოდ არ უკავშირდება საზოგადოებრივ რისკს, სახელმწიფოს მიერ თავისუფლდება რეგულირებისაგან ან რეგულირდება მხოლოდ ნაწილობრივ.

1250 ძირითადი საკანონმდებლო აქტი, რომელიც განსაზღვრავს ლიცენზიით ან ნებართვით რეგულირებულ სამეწარმეო საქმიანობას, არის კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“, რომელიც მიღებულია 2005 წლის 24 ივნისს. ამ კანონის თანახმად ლიცენზია განმარტებულია, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული აქტის საფუძველზე პირისათვის კანონით დადგენილი პირობების დაკმაყოფილების საფუძველზე მინიჭებული განსაზღვრული საქმიანობის განხორციელების უფლება. კანონის თანახმად, ლიცენზია შეიძლება იყოს შემდეგი სახის:

ა) სარგებლობის ლიცენზია – ლიცენზიის სახეობა, რომლითაც პირს ენიჭება კანონით განსაზღვრული სახელმწიფო რესურსებით სარგებლობის უფლება. სარგებლობის ლიცენზია, როგორც წესი, გაიცემა აუქციონის მეშვეობით და უკავშირდება ობიექტს. ლიცენზიის მფლობელი უფლებამოსილია დაეყოს სარგებლობის ლიცენზია ან/და მთლიანად ან ნაწილი გადასცეს სხვა პირს, მათ შორის, მემკვიდრეობით;

ბ) საქმიანობის ლიცენზია – ლიცენზიის სახეობა, რომლითაც პირს ენიჭება კანონით განსაზღვრული საქმიანობის განხორციელების უფლება. საქმიანობის ლიცენზია გაიცემა მაძიებლის მიერ კანონით დადგენილი პირობების დაკმაყოფილების შემდეგ და უკავშირდება სუბიექტს. საქმიანობის ლიცენზიის მემკვიდრეობით ან სხვა სახით გადაცემა დაუშვებელია;

ბ) გენერალური ლიცენზია – უფლება, როდესაც პირს შეუძლია ერთიანი ზოგადი ლიცენზიის საფუძველზე განახორციელოს მსგავსი ტიპის საქმიანობები და ვალდებული არ არის ცალ-ცალკე მოიპოვოს თითოეული საქმიანობის ლიცენზია;

გ) სპეციალური ლიცენზია – უფლება, როდესაც პირს შეუძლია განახორციელოს რომელიმე ვიწრო საქმიანობა ლიცენზირებადი საქმიანობის ზოგადი სახეობიდან და ვალდებულია წარმოადგინოს მხოლოდ სპეციალური სალიცენზიო პირობების დამაკმაყოფილებელი ფაქტობრივი გარემოებები. ლიცენზიის მაძიებელს შეუძლია განახორციელოს სპეციალური ლიცენზიით ნებადართული საქმიანობა ისე, რომ არ მოიპოვოს საქმიანობათა უფრო ფართო წრის მარეგულირებელი ლიცენზია.

„ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონით დადგენილია ლიცენზიის ორი სახე: **1251**

ა) საქმიანობის ლიცენზია;

ბ) სარგებლობის ლიცენზია.

საქმიანობის ლიცენზია გაიცემა ისეთ საქმიანობაზე, როგორცაა: **1252**

1. ბავშვთა კვების პროდუქტები (ჩვილ ბავშვთა კვების პროდუქტების წარმოება-დაფასოების ლიცენზია; ბავშვთა კვების პროდუქტების წარმოება-დაფასოების ლიცენზია);

2. ბირთვული და რადიაციული საქმიანობა;

3. სამხედრო, სამოქალაქო იარაღი, საბრძოლო მასალები (სამხედრო პროდუქციის დამზადების, წარმოების გენერალური ლიცენზია; სამხედრო პროდუქციის შეკეთების (მოდერნიზებისა და ადგილზე მომსახურების ჩათვლით) გენერალური ლიცენზია; სამხედრო პროდუქციით ვაჭრობის

გენერალური ლიცენზია; სამოქალაქო იარაღის, ცეცხლსასროლი იარაღის ძირითადი ელემენტების, საბრძოლო მასალის და საბრძოლო მასალის ძირითადი ელემენტების დამზადების (წარმოების) ლიცენზია; სამოქალაქო იარაღის და ცეცხლსასროლი იარაღის ძირითადი ელემენტების შეკეთების ლიცენზია; სამოქალაქო იარაღით, ცეცხლსასროლი იარაღის ძირითადი ელემენტებით, საბრძოლო მასალით და საბრძოლო მასალის ძირითადი ელემენტებით ვაჭრობის ლიცენზია; დაკვირვების ელექტრონული საშუალებების დამზადების, შექენის, იმპორტის ან ექსპორტის ლიცენზია.

4. მაუწყებლობა (კერძო მაუწყებლობის ლიცენზია; სათემო მაუწყებლობის ლიცენზია);
5. ელექტროენერგია, ნავთობი და გაზი (ელექტროენერგიის წარმოების ლიცენზია; ელექტროენერგიის გადაცემის ლიცენზია; ელექტროენერგიის დისპეტჩერიზაციის ლიცენზია; ელექტროენერგიის განაწილების ლიცენზია; ბუნებრივი გაზის განაწილების ლიცენზია; ბუნებრივი გაზის ტრანსპორტირების ლიცენზია; ნავთობის გადამუშავების ლიცენზია; ბუნებრივი გაზის დამუშავების ლიცენზია; ნავთობის ტრანსპორტირების ლიცენზია);
6. სააღმზრდელი საქმიანობა;
7. დაზღვევა (სიცოცხლის დაზღვევის ლიცენზია; დაზღვევის ლიცენზია (არა სიცოცხლისა); გადაზღვევის ლიცენზია);
8. ფინანსები, საბანკო და საბროკერო საქმიანობა (საბანკო საქმიანობის ლიცენზია; არასაბანკო-სადეპოზიტო – საკრედიტო საქმიანობის ლიცენზია; ფასიანი ქაღალდების რეგისტრატორის ლიცენზია; საბროკერო საქმიანობის ლიცენზია; საფონდო ბირჟის ლიცენზია; ცენტრალური დეპოზიტარის ლიცენზია; აქტივების მმართველის საქმიანობის ლიცენზია; სპეციალიზებული დეპოზიტარის ლიცენზია);
9. სამედიცინო-საექსპერტიზო საქმიანობა (სასწრაფო სამედიცინო დახმარების ლიცენზია; სასამართლო-სამედიცინო ექსპერტიზის ლიცენზია; სასამართლო-ფსიქიატრიული ექსპერტიზის ლიცენზია; პათოლოგანატომიური საქმიანობის ლიცენზია; განსაკუთრებით საშიშ პათოგენებზე საქმიანობის ლიცენზია; სანარმოო ტრანსფუზიოლოგიური საქმიანობის ლიცენზია);
10. კერძო დაცვითი საქმიანობა;
11. სააღსრულებო საქმიანობა;
12. წყალმომარაგება;

13. საქართველოს ტერიტორიულ ზღვასა და შიგა წყლებში ჩაძირული სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ჯართისა და ფერადი ლითონის ამოღება..

სარგებლობის ლიცენზირებას ექვემდებარება ისეთი საქმიანობა, როგორცაა:

1. სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება;
2. მიწისქვეშა სივრცის გამოყენება;
3. ნავთობისა და გაზის რესურსებით სარგებლობა (ნავთობისა და გაზის რესურსებით სარგებლობის გენერალური ლიცენზია; ნავთობისა და გაზის ძებნა-ძიების სპეციალური ლიცენზია; ნავთობისა და გაზის მოპოვების სპეციალური ლიცენზია);
4. ტყით სარგებლობა (ტყით სარგებლობის გენერალური ლიცენზია; ხეტყის დამზადების სპეციალური ლიცენზია; სამონადირეო მეურნეობის სპეციალური ლიცენზია);
5. თევზჭერა;
6. რადიოსიხშირული სპექტრით სარგებლობა;
7. ექსპორტის მიზნით სოჭის გირჩითა და „გადაშენების საფრთხის წინაშე მყოფი ველური ფლორისა და ფაუნის სახეობებით საერთაშორისო ვაჭრობის შესახებ“ კონვენციის (CITES) დანართებში შეტანილი თეთრყვავილას ბოლქვებით ან/და ყოჩივარდას გორგლებით სარგებლობა.

ლიცენზიისგან განსხვავებით ნებართვა არის კანონით გათვალისწინებული, განსაზღვრული ან განუსაზღვრელი ვადით ქმედების განხორციელების უფლება, რომელიც უკავშირდება ობიექტს და ადასტურებს ამ განზრახვის კანონით დადგენილ პირობებთან შესაბამისობას. ნებართვა, როგორც წესი, გაიცემა ერთჯერადად, განსაზღვრული ან განუსაზღვრელი ვადით. 1253

ნებართვას ექვემდებარება ისეთი საქმიანობა, როგორცაა: 1254

1. ვეტერინარულ კონტროლს დაქვემდებარებული პროდუქციის ტრანზიტი და/ან იმპორტი;
2. ფიტოსანიტარულ კონტროლს დაქვემდებარებული მცენარეული წარმოშობის პროდუქციის იმპორტი;
3. გარემოზე ზემოქმედება;
4. საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით განსაზღვრული შეზღუდულად ბრუნვადი მასალების ტრანსპორტირება, იმპორტი, ექსპორტი, რეექსპორტი ან ტრანზიტი;
5. სამრეწველო დანიშნულების ფეთქებადი მასალების გამოყენება;

6. რადიოაქტიური მასალების შექმნა და გადაცემა (რადიოაქტიური მასალების, ნედლეულის, რომლებიდანაც შესაძლებელია ბირთვული მასალის მიღება ან წარმოება, დანადგარების, რომლებიც შეიცავს რადიოაქტიურ ნივთიერებებს, ბირთვული ტექნოლოგიების ან ნოუ-ჰაუს იმპორტი, ექსპორტი, აგრეთვე რადიოაქტიური წყაროების ექსპორტი, იმპორტი და ტრანზიტი; რადიოაქტიური ნარჩენების ექსპორტი);
7. „გადაშენების საფრთხის წინაშე მყოფი ველური ფლორისა და ფაუნის სახეობებით საერთაშორისო ვაჭრობის შესახებ“ კონვენციის (CITES) დანართებში შეტანილი სახეობების, მათი ნაწილებისა და დერევატების ექსპორტი, იმპორტი, რეექსპორტი და ზღვიდან ინტროდუქცია;
8. ფიზიკური პირის მიერ თავდაცვის იარაღის ან სპორტული ცეცხლსასროლი იარაღის შექმნა (შენახვის/ტარების უფლებით);
9. უცხო ქვეყნის მოქალაქის მიერ საქართველოში შექმნილი სამოქალაქო ცეცხლსასროლი ან/და გაზის (აირის) იარაღის საქართველოდან გატანა;
10. ტირის, სასროლეთის, სასროლო-სანადირო სტენდის გახსნა და/ან მოწყობა;
11. სამხედრო პროდუქციის იმპორტი, ექსპორტი, ტრანზიტი;
12. იარაღისა და საბრძოლო მასალის გადატანა-გადაზიდვა და გადაგზავნა;
- 13 მშენებლობა;
14. ადგილობრივი საქალაქო რეგულარული სამგზავრო გადაყვანა;
15. ორმაგი დანიშნულების პროდუქციის იმპორტი, ექსპორტი, ტრანზიტი;
16. საავიაციო სამუშაოების წარმოება;
17. არარეგულარული საერთაშორისო საჰაერო გადაყვანა-გადაზიდვა;
18. თავისუფალი ვაჭრობის პუნქტის საქმიანობა;
19. საბაჟო საწყობის საქმიანობა;
20. სამორინეს, აზარტული კლუბის, სათამაშო აპარატების სალონის, ტოტალიზატორის, ლოტოს, ბინგოს, წამახალისებელი გათამაშების მოწყობა;
21. სპეციალურ კონტროლს დაქვემდებარებული სამკურნალო საშუალებების იმპორტი ან ექსპორტი;
22. ფარმაკოლოგიური საშუალების კლინიკური კვლევა;
23. ფარმაცევტული წარმოება (სამკურნალო საშუალებების, გარდა ნარკოტიკული საშუალებებისა);
24. არაიოდიზებული მარილის იმპორტი;
25. კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლზე სამუშაოები;
26. არქეოლოგიური სამუშაოები;
27. საქართველოს კულტურულ ფასეულობათა საქართველოდან გატანა;

28. გარე რეკლამის განთავსება;

29. რადიოსიხშირული სპექტრით სარგებლობა.

შეზღუდვები ლიცენზირების ან ნებართვების გაცემის სახით საქმიანობის სფეროებზე შეიძლება განისაზღვროს მხოლოდ კანონით. დაუშვებელია კანონქვემდებარე აქტით ლიცენზიისა და ნებართვის შემოღება კანონით გაუთვალისწინებელ საქმიანობასა და ქმედებაზე. ასევე, დაუშვებელია ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით ისეთი ვალდებულების შემოღება, რომელიც გულისხმობს რაიმე საქმიანობაზე ან ქმედებაზე შინაარსობრივად სალიცენზიო ან სანებართვო რეჟიმის დაწესებას, ან რაიმე სახით ადმინისტრაციული ორგანოს თანხმობის აუცილებლობას.

ლიცენზიის ან ნებართვის მფლობელის მიერ სალიცენზიო/სანებართვო პირობების შესრულებას აკონტროლებს ლიცენზიის/ნებართვის გამცემი. კანონით დადგენილია, რომ ლიცენზიის/ნებართვის გამცემმა კონტროლი შეიძლება განახორციელოს მხოლოდ სალიცენზიო/სანებართვო პირობების შესრულებაზე და უფლება არა აქვს შეამოწმოს ან მოითხოვოს ისეთი ფაქტობრივი გარემოებების წარდგენა, რომლებიც უშუალოდ არ არის დაკავშირებული ლიცენზიის/ნებართვის მფლობელის მიერ სალიცენზიო/სანებართვო პირობების დაცვასთან.

ლიცენზიის/ნებართვის მფლობელის მიერ კანონით დადგენილი პირობების შეუსრულებლობა გამოიწვევს ლიცენზიის/ნებართვის მფლობელის დაჯარიმებას. ჯარიმის თანხა შესაძლებელია ორჯერ გასამმაგდეს. თუ ლიცენზიის/ნებართვის მფლობელის მიერ დადგენილ ვადებში სალიცენზიო/სანებართვო პირობები არ იქნება შესრულებული, ლიცენზიის/ნებართვის გამცემი უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება ლიცენზიის/ნებართვის გაუქმების შესახებ.

3. სამენარმეო საქმიანობის კონტროლი

სამენარმეო საქმიანობა, ზოგადად, არის თავისუფალი და საქართველოს კონსტიტუციაც სახელმწიფოს ავალებს ხელი შეუწყოს თავისუფალ მენარმეობას. მაგრამ თავისუფლება არ არის აბსოლუტური და არ გულისხმობს კონტროლის დაუშვებლობას. თუმცა სამენარმეო საქმიანობაზე კონტროლიც არ შეიძლება იყოს შეუზღუდავი და იგი უნდა ხორციელდებოდეს მხოლოდ კანონით დადგენილ ფარგლებში და წესით. სამენარმეო საქმიანობა განისაზღვრება, როგორც მართლზომიერი ქმედება, რაც გულისხმობს

სამენარმეო სუბიექტის მიერ კანონით დადგენილი მოთხოვნების დაცვას. სწორედ ამ მოთხოვნების დაცვაზე არის დასაშვები სახელმწიფო თუ თვითმმართველობის მხრიდან კონტროლის განხორციელება. სამენარმეო საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელების ფორმები და წესები დადგენილია კანონით „სამენარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ“, რომელიც მიღებულია 2001 წლის 8 ივნისს. კანონი, უპირველესად, აღიარებს, რომ „ყველას აქვს უფლება თავისუფლად ეწეოდეს სამენარმეო საქმიანობას“. ეს საქმიანობა შეიძლება შეიზღუდოს მხოლოდ კანონით (შეზღუდვის შემთხვევები განხილულ იქნა წინა თავში). ამავ დროს მიუთითებს, რომ „სახელმწიფო, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო, აგრეთვე სხვა ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია მენარმის საქმიანობაზე განახორციელოს კონტროლი მხოლოდ კანონით დადგენილი წესით“ (პირველი მუხლის მე-3 პუნქტი). ეს წესები მოცემულია „სამენარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ“ კანონში, რომლის თანახმად, სამენარმეო საქმიანობის კონტროლი არის „საქართველოს კანონმდებლობით მონესრუებული სახელმწიფო, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა და სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოთა საქმიანობა, რომლის მიზანია მენარმის საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობისა და მისთვის დაკისრებული მოვალეობების შესრულების შემოწმება, აგრეთვე მენარმის საქმიანობის საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის დადგენა, მის საქმიანობაში სამართალდარღვევების გამოვლენა ან შესაბამისი სანქციის დადება“. კანონის თანახმად, კონტროლად არ ითვლება სამენარმეო სუბიექტისათვის ლიცენზიის, ნებართვის, სერტიფიკატის გაცემა ან ავტორიზაციის თაობაზე გადანყვეტილების მიღება, სავაჭრო ქსელში სერტიფიკატის მოთხოვნა და შესაბამისი აქტის შედგენა, გარემოს დაცვის სფეროში საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების შესრულების, ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის და სხვა გარემოსდაცვით მოთხოვნათა შესრულების შემოწმების მიზნით განხორციელებული საქმიანობა, აგრეთვე ნავთობისა და გაზის რესურსებთან დაკავშირებული ხელშეკრულებებითა და ლიცენზიებით გათვალისწინებული საქმიანობა. ეს საკითხები რეგულირდება უპირველესად „ლიცენზირებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონით, ასევე სხვა საკანონმდებლო აქტებით, რომლებიც დაკავშირებულია სპეციფიკურ, კანონით შეზღუდულ და რეგულირებად საქმიანობასთან.

1259 „სამენარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ“ კანონის თანახმად, სამენარმეო საქმიანობას აკონტროლებენ სახელმწიფო, ადგილობრივი თვითმმართველობის, აგრეთვე სხვა ადმინისტრაციული ორგანოები, რომლებიც,

კანონის შესაბამისად, უფლებამოსილნი არიან განახორციელონ კონტროლი სამენარმეო საქმიანობაზე. კანონით ცალკეა გამოყოფილი მენარმის საფინანსო-ეკონომიკურ საქმიანობაზე კონტროლის ორგანო: საგადასახადო ორგანოები და სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. კანონი მაკონტროლებელ ორგანოს უფლებას აძლევს გააკონტროლოს სამენარმეო საქმიანობა (მათ შორის, შევიდეს სანარმოში, მოითხოვოს დოკუმენტები, შეაჩეროს სანარმოს საქმიანობა, დალუქოს მენარმის კუთვნილი ქონება, დაათვალიეროს სანარმო, შეამოწმოს მენარმის მიერ გამოშვებული ნაწარმის ხარისხი). მაგრამ ეს უფლებამოსილება მაკონტროლებელმა ორგანომ შეიძლება განახორციელოს მხოლოდ მოსამართლის ბრძანების საფუძველზე. ამასთან, კანონი უშვებს გამონაკლისებს ამ საერთო წესიდან. კანონის მე-5 მუხლის პირველ პუნქტით განსაზღვრულია ის სახელმწიფო დაწესებულებები, რომელთაც უფლება აქვთ, ზემოაღნიშნული შეზღუდვის გარეშე, მოსამართლის სპეციალური ბრძანების არარსებობის შემთხვევაშიც, თავის უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ სფეროში შეამოწმონ სამენარმეო სუბიექტი. ეს დაწესებულებებია:

- ა) საგადასახადო ორგანოები;
- ბ) საქართველოს ეროვნული ბანკი;
- გ) სახელმწიფო აუდიტის სამსახური;
- დ) საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო და მის სისტემაში შემავალი დაწესებულებები;
- ე) ეროვნული მარეგულირებელი ორგანო;
- ვ) ტექნიკური და სამშენებლო ზედამხედველობის სააგენტო;
- ზ) სამოქალაქო ავიაციის სააგენტო და საზღვაო ტრანსპორტის სააგენტო, საავიაციო და საზღვაო ტრანსპორტის დარგებში მოქმედი ტექნიკური რეგლამენტების შესრულებაზე;
- თ) სურსათის ეროვნული სააგენტო;
- ი) საქართველოს დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახური;
- კ) საგანგებო სიტუაციების მართვის სააგენტო და მისი ტერიტორიული დანაყოფები სახელმწიფო სახანძრო ზედამხედველობისთვის მიკუთვნებული ობიექტისა და სამოქალაქო უსაფრთხოების კატეგორიისთვის მიკუთვნებული ობიექტის ზედამხედველობის სფეროზე.

ამავე წესით დასაშვებია მაღალი რისკის შემცველი სამედიცინო საქმიანობის ტექნიკური რეგლამენტის შესრულების შემოწმება, თუ ის ხორციელდება შერჩევითი კონტროლით, კალენდარული წლის განმავლობაში ერთხელ.

4. კონკურენციის ხელშეწყობა

1260 თავისუფალი მენარმეობისა და კონკურენტუნარიანი ბაზრის ჩამოყალიბებისა და განვითარების უმთავრესი საფუძველია კონკურენტული გარემოს შექმნა, თავისუფალი და სამართლიანი კონკურენციის არამართლზომიერი შეზღუდვისაგან დაცვა. სახელმწიფოს და თვითმმართველობის ვალდებულებაა სამენარმეო წესრიგის დასამყარებლად უზრუნველყოს კონკურენციის განვითარება და არ დაუშვას ისეთი ქმედებები, რომლებიც შეზღუდვენ თავისუფალ მენარმეობას და კონკურენციას. ამ მიზანს ემსახურება კანონი „კონკურენციის შესახებ“, რომელიც მიღებულია 2012 წლის 8 მაისს. ამ კანონით განისაზღვრება თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის არამართლზომიერად შემზღუდველი ქმედებები, თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის დარღვევის თავიდან აცილებისა და აღკვეთის სამართლებრივი საფუძვლები და უფლებამოსილი ორგანოს კომპეტენცია. კანონი ვრცელდება:

- ა) ეკონომიკური აგენტის, სახელმწიფო ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს ან/და მისი თანამდებობის პირის ქმედებასა და გადანყვეტილებაზე, რომლებიც იწვევს ან/და შეუძლია გამოიწვიოს ქვეყნის სასაქონლო და მომსახურების ბაზრებზე თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შეზღუდვა, დაუშვებლობა და აღკვეთა;
- ბ) ქვეყნის საზღვრების გარეთ განხორციელებულ ქმედებაზე, რომელიც გავლენას ახდენს ქვეყნის შიდა ბაზარზე არსებულ კონკურენციაზე და ზღუდავს მას ან/და არსებითად აუარესებს კონკურენტულ გარემოს.

1261 კანონის მიზანია მოახდინოს ბაზრის ლიბერალიზაცია და ხელი შეუწყოს თავისუფალ ვაჭრობასა და კონკურენციას. ამ მიზნიდან გამომდინარე, „კონკურენციის შესახებ“ კანონით აღიარებულია:

- ა) სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ან/და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ ბაზარზე შესვლის ადმინისტრაციული, სამართლებრივი და დისკრიმინაციული ბარიერების დაუშვებლობა;
- ბ) ბაზარზე ეკონომიკური აგენტის თავისუფალი დაშვებისათვის სათანადო პირობების უზრუნველყოფა;
- გ) ეკონომიკურ აგენტებს შორის კონკურენციის არამართლზომიერი შეზღუდვის დაუშვებლობა;
- დ) ეკონომიკური აგენტების საქმიანობაში თანასწორუფლებიანობის პრინციპის დაცვა;

- ე) დომინირებული მდგომარეობის ბოროტად გამოყენების დაუშვებლობა;
- ვ) სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ან/და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ ეკონომიკური აგენტისათვის ისეთი ექსკლუზიური უფლებამოსილების მინიჭების დაუშვებლობა, რომელიც იწვევს კონკურენციის არამართლზომიერ შეზღუდვას;
- ზ) კონკურენციის უზრუნველყოფის სფეროში სახელმწიფოს მიერ უფლებამოსილი ორგანოს გადაწყვეტილების მიღების მაქსიმალური საჯაროობის, ობიექტურობის, არადისკრიმინაციულობისა და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა.

სამენარმოო წესრიგის დასამყარებლად „კონკურენციის შესახებ“ კანონი, 1262 ერთი მხრივ, აწესებს შეზღუდვებს და ადგენს ჩარჩოებს სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის, რათა მათ:

- ა) არ შექმნან ადმინისტრაციული, სამართლებრივი თუ დისკრიმინაციული ბარიერები მენარმე სუბიექტისათვის ბაზარზე შესასვლელად;
- ბ) არ მიანიჭონ რომელიმე ეკონომიკურ აგენტს პრივილეგიები ან ექსკლუზიური უფლებები, რითაც შეიძლება საფრთხე შეექმნას თავისუფალ კონკურენციას.

მეორე მხრივ, კანონი ახდენს მენარმე სუბიექტების – ეკონომიკური 1263 აგენტების ბაზარზე მოქმედების რეგლამენტირებას, რათა მაქსიმალურად გამოირიცხოს მონოპოლიების ჩამოყალიბება და ცალკეული სუბიექტების მიერ ბაზარზე დომინირებული მდგომარეობის ბოროტად გამოყენება.

პირველი მიმართულებით, კანონი ადგენს შეზღუდვებს სახელმწიფოსა და 1264 ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის. კანონის თანახმად, სახელმწიფო ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ეკრძალებათ:

- ა) სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების შერწყმა, კავშირების, ასოციაციების, გაერთიანებების ან სხვა სახის სამენარმოო სტრუქტურების შექმნა, თუ ეს იწვევს კონკურენციის შესუსტებასა და შეზღუდვას, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა;
- ბ) ეკონომიკური აგენტისათვის ისეთი საგადასახადო ან სხვა შეღავათების დაწესება, რომლებიც მას კონკურენტებთან (პოტენციურ კონკურენტებთან) შედარებით უპირატესობას ანიჭებს და ზღუდავს კონკუ-

რენციას, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა;

გ) ეკონომიკური აგენტის სამენარმეო საქმიანობისა და დამოუკიდებლობის აკრძალვა, შეჩერება ან/და სხვაგვარად შეფერხება, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა;

დ) საქონლის წარმოების ან რეალიზაციის მონოპოლიზაციისათვის სახელმწიფო სტრუქტურების შექმნა, ან არსებული სტრუქტურებისათვის ისეთი უფლებამოსილების მინიჭება, რომელიც შეზღუდავს კონკურენციას, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა;

ე) ისეთი გადაწყვეტილების მიღება, რომელიც იწვევს ეკონომიკური აგენტისათვის მონოპოლიური მდგომარეობის შექმნას, რაც არსებითად ზღუდავს თავისუფალ ფასწარმოქმნას და კონკურენციას, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.

1265 გარდა ზემოაღნიშნული აკრძალვებისა, კანონი ითვალისწინებს შეზღუდვებს ეკონომიკური აგენტებისათვის სახელმწიფო სუბსიდირების საკითხშიც. კანონის თანახმად, სახელმწიფო დახმარებად (სუბსიდიად) მიიჩნევა სახელმწიფოს, ავტონომიური რესპუბლიკის თუ თვითმმართველობის უფლებამოსილი ორგანოს მიერ ეკონომიკური აგენტის მიმართ მიღებული გადაწყვეტილება, რომელიც მოიცავს გადასახადისაგან გათავისუფლებას, გადასახადის შემცირებას ან გადავადებას, ვალის ჩამონერას, რესტრუქტურისაციას, სესხის ხელსაყრელი პირობებით გაცემას, საოპერაციო აქტივების გადაცემას, ფულადი დახმარების განევას, მოგების მიღების გარანტიის მიცემას, შეღავათების მინიჭებას და სხვა. კანონი კრძალავს ეკონომიკური აგენტისათვის ან კონკრეტული სახის საქმიანობისათვის სახელმწიფო დახმარების გაცემას ნებისმიერი ფორმით, რომელიც აფერხებს კონკურენციას ან ქმნის მისი შეფერხების საშიშროებას. ამავე დროს კანონი სახელმწიფო დახმარების გაცემის აკრძალვისას ადგენს გამონაკლისებს. პირველი სახისაა აკრძალვის საერთო წესიდან გამონაკლისი, როცა შესაძლებელია სახელმწიფო დახმარების გაცემა კონკურენციის სააგენტოსთან წინასწარი შეთანხმების გარეშე. „კონკურენციის შესახებ“ კანონის თანახმად, შესაძლებელია ამ სახით სახელმწიფო დახმარების გაცემა ეკონომიკური აგენტებისათვის, თუ ის:

ა) გაიცემა ინდივიდუალური მომხმარებლისათვის სოციალური დახმარების სახით, იმ პირობით, რომ დახმარება არ გამოიწვევს შესაბამისი საქონლის/მომსახურების მწარმოებლის დისკრიმინაციას;

- ბ) მიზნად ისახავს სტიქიური მოვლენის ან ფორსმაჟორული გარემოების შედეგების აღმოფხვრას;
- გ) მიზნად ისახავს გარემოსდაცვითი ღონისძიების განხორციელებას;
- დ) მიზნად ისახავს საქართველოს საკანონმდებლო აქტით ან საქართველოს საერთაშორისო შეთანხმებით გათვალისწინებული უფლების განხორციელებას ან მოვალეობის შესრულებას;
- ე) გაიცემა ინდივიდუალური სახელმწიფო დახმარების სახით, უმნიშვნელო ოდენობით. ინდივიდუალური სახელმწიფო დახმარების უმნიშვნელო ოდენობა განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით;
- ვ) მიზნად ისახავს მნიშვნელოვანი სახელმწიფო პროექტის განხორციელებას, თუ ამის თაობაზე საქართველოს მთავრობას მიღებული აქვს გადაწყვეტილება.

გარდა ზემოაღნიშნული გამონაკლისისა, კანონი უშვებს ისეთ გამონაკ- 1266
ლისსაც, რომელმაც შეიძლება გარკვეული გავლენა (მაგრამ არა არსებითი) მოახდინოს ბაზრის კონკურენტულობაზე, მაგრამ მნიშვნელოვნად არ შეზღუდავს კონკურენციას ან არ ქმნის მისი მნიშვნელოვნად შეზღუდვის საშიშროებას. ასეთი დახმარება ეკონომიკურ აგენტებზე შეიძლება გაიცეს მხოლოდ კონკურენციის სააგენტოსთან წინასწარი შეთანხმებით. ამ სახის გამონაკლისი შემთხვევებია სახელმწიფო დახმარების გაცემა:

- ა) გარკვეული რეგიონების ეკონომიკური განვითარებისათვის;
- ბ) კულტურისა და კულტურული მემკვიდრეობის შენარჩუნების ხელშეწყობისათვის.

სახელმწიფო და თვითმმართველობის ორგანოებისათვის დაწესებული შეზ- 1267
ღუდვების გარდა, სამენარმეო წესრიგისა და თავისუფალი კონკურენციის უზრუნველსაყოფად, არანაკლებ მნიშვნელოვანია წესების დადგენა თავად ეკონომიკური აგენტებისათვის. ეს წესები გულისხმობს:

- ა) ბაზარზე დომინირებული მდგომარეობის შეზღუდვას და დომინირებული მდგომარეობის ბოროტად გამოყენების აკრძალვას;
- ბ) კონკურენციის შემზღუდველი ხელშეკრულების, გადაწყვეტილებების და შეთანხმებული ქმედების აკრძალვას;
- გ) შეზღუდვებს კონცენტრაციის განხორციელებაში;
- დ) არაკეთილსინდისიერი კონკურენციის დაუშვებლობას.

სამენარმეო წესრიგის და კონკურენტული ბაზრის არსებობის ერთ-ერთ- 1268
თი მნიშვნელოვანი შემაფერხებელი ფაქტორია ბაზარზე დომინირებული მდგომარეობის მოპოვება. დომინირებული მდგომარეობა არის შესაბამის

ბაზარზე მოქმედი ეკონომიკური აგენტის ან აგენტების ისეთი მდგომარეობა, რომელიც მათ საშუალებას აძლევს, იმოქმედონ კონკურენტი ეკონომიკური აგენტების, მიმწოდებლების, კლიენტებისა და საბოლოო მომხმარებლებისაგან დამოუკიდებლად, არსებითი გავლენა მოახდინონ ბაზარზე საქონლის მიმოქცევის საერთო პირობებზე და შეზღუდონ კონკურენცია. ეკონომიკური აგენტის დომინირებული მდგომარეობა განისაზღვრება შესაბამის ბაზარზე მისი საბაზრო წილის, კონკურენტი ეკონომიკური აგენტების ფინანსური მდგომარეობის, ბაზარზე შესვლის ან წარმოების გაფართოების ბარიერების, მყიდველის საბაზრო ძალაუფლების, ნედლეულის წყაროების ხელმისაწვდომობის, ვერტიკალური ინტეგრაციის ხარისხის, ქსელური ეფექტებისა და საბაზრო ძალაუფლების განმსაზღვრელი სხვა ფაქტორების გათვალისწინებით. „კონკურენციის შესახებ“ კანონის თანახმად, ეკონომიკური აგენტი შეიძლება ჩაითვალოს დომინირებული მდგომარეობის მქონედ, თუ შესაბამის ბაზარზე მისი წილი 40 პროცენტს აღემატება. ორი ან მეტი ეკონომიკური აგენტიდან თითოეული ჩაითვლება დომინირებული მდგომარეობის მქონედ, თუ ის არ განიცდის მნიშვნელოვან კონკურენციას სხვა ეკონომიკური აგენტებისაგან მათი ნედლეულის წყაროებსა და გასაღების ბაზრებზე შეზღუდული ხელმისაწვდომობის, ბაზარზე შესვლის ბარიერებისა და სხვა ფაქტორების გათვალისწინებით და იმავდროულად:

- ა) არაუმეტეს 3 ეკონომიკური აგენტის ერთობლივი წილი 50 პროცენტს აღემატება, ამასთანავე, თითოეულის საბაზრო წილი არანაკლებ 15 პროცენტია;
- ბ) არაუმეტეს 5 ყველაზე მნიშვნელოვანი წილის მქონე ეკონომიკური აგენტის ერთობლივი წილი 80 პროცენტს აღემატება, ამასთანავე, თითოეულის საბაზრო წილი არანაკლებ 15 პროცენტია.

1269 „კონკურენციის შესახებ“ კანონი კრძალავს დომინირებული მდგომარეობის ბოროტად გამოყენებას. კანონით დომინირებული მდგომარეობის ბოროტად გამოყენებად შეიძლება ჩაითვალოს შემდეგი ქმედებები:

- ა) შესყიდვის ან გაყიდვის არასამართლიანი ფასების ან სხვა არასამართლიანი სავაჭრო პირობების პირდაპირ ან არაპირდაპირ დადგენა;
- ბ) წარმოების, ბაზრების ან ტექნოლოგიური განვითარების მომხმარებელთა ინტერესების საზიანოდ შეზღუდვა;
- გ) გარკვეული სავაჭრო პარტნიორობისთვის იდენტურ ტრანზაქციებზე დისკრიმინაციული პირობების დაწესება, რითაც ხდება მათი არაკონკურენტულ მდგომარეობაში ჩაყენება;

დ) ხელშეკრულების წინაპირობად გარიგების იმგვარი პირობის დაწესება, რომელიც გარიგების მეორე მხარეს ისეთ დამატებით ვალდებულებას აკისრებს, რომელიც დაკავშირებული არ არის გარიგების საგანთან, და სხვა.

სამეწარმეო წესრიგს და თავისუფალი კონკურენტული ბაზრის არსებობას 1270 საფრთხე შეიძლება შეუქმნას ე.წ. კარტელურმა გარიგებებმა: ეკონომიკურ აგენტებს შორის დადებული ისეთი ხელშეკრულებებმა ან შეთანხმებებმა ქმედებების შესახებ, რომლებიც მიმართული იქნება ბაზარზე კონკურენციის შესაზღუდად. ამიტომ, „კონკურენციის შესახებ“ კანონი კრძალავს ეკონომიკურ აგენტებს შორის ისეთი ხელშეკრულების დადებას, ისეთი გადაწყვეტილების მიღებას ან ისეთი შეთანხმებული ქმედების განხორციელებას, რომლის მიზანია ან, რომლის შედეგია შესაბამის ბაზარზე კონკურენციის შეზღუდვა, დაუშვებლობა და/ან აკრძალვა. ასეთი შემთხვევებია:

ა) შესყიდვის ან გაყიდვის ფასების ან სხვა სავაჭრო პირობების პირდაპირ ან არაპირდაპირ დადგენა (ფიქსირება);

ბ) წარმოების, ბაზრების, ტექნოლოგიური განვითარების ან ინვესტიციების შეზღუდვა;

გ) ბაზრების ან მიწოდების წყაროების მომხმარებლის, ტერიტორიული ან სხვა ნიშნით განაწილება;

დ) გარკვეული სავაჭრო პარტნიორების მიმართ იდენტურ ტრანზაქციებზე განსხვავებული/დისკრიმინაციული პირობების გამოყენება, რითაც ხდება მათი კონკურენციულად წაგებიან მდგომარეობაში ჩაყენება;

ე) გარიგების პირობად გარიგების მხარისთვის ისეთი დამატებითი ვალდებულების დაკისრება, რომელიც არც საგნობრივად და არც კომერციულად დაკავშირებული არ არის გარიგების საგანთან;

ვ) მატერიალური გამორჩენის ან უპირატესობის მისაღებად სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილე ურთიერთშეთანხმებული ეკონომიკური აგენტებისთვის ან სხვისთვის სატენდერო წინადადების შეთანხმებული პირობების დაწესება, რაც არსებითად ლახავს შემსყიდველი ორგანიზაციის კანონიერ ინტერესებს.

საზოგადოებრივი და სახელმწიფოებრივი ინტერესების გათვალისწინებით, 1271 კანონით დადგენილი, ზემოაღნიშნული აკრძალვა შესაძლებელია არ იქნეს გამოყენებული იმ ხელშეკრულებების, გადაწყვეტილებებისა და შეთანხმებული ქმედებების მიმართ, რომლებიც ხელს უწყობს წარმოების ან/და მიწოდების გაუმჯობესებას, ტექნიკურ-ეკონომიკურ პროგრესს, ამასთანავე, უზრუნველყოფს მომხმარებელთა კეთილდღეობის ზრდას, თუ ისინი:

ა) შეთანხმების მონაწილე ეკონომიკურ აგენტებს არ უნესებენ შეზღუდვებს, რომლებიც დაკავშირებული არ არის ზემოაღნიშნული მიზნების მიღწევასთან;

ბ) ეკონომიკურ აგენტებს საშუალებას არ აძლევენ, აღკვეთონ კონკურენცია შესაბამისი ბაზრის მნიშვნელოვან ნაწილზე.

ამასთან, ეს გამონაკლისები შეიძლება დაწესდეს მხოლოდ განსაზღვრული ვადით, საქართველოს მთავრობის დადგენილებით, რომელშიც უნდა მიეთითოს გამონაკლისის მოქმედების ვადა და ის გარემოებები, რომელთა გათვალისწინებითაც დგინდება ეს გამონაკლისები.

კონკურენციის შემზღუდველი ხელშეკრულებების დადებაზე აკრძალვა არ ვრცელდება ეკონომიკურ აგენტებს შორის დადებულ ხელშეკრულებაზე, თუ:

ა) შესაბამის ბაზარზე ჰორიზონტალური ხელშეკრულების მხარეთა ერთობლივი წილი 10 პროცენტს არ აღემატება (ჰორიზონტალურად ითვლება შეთანხმება დადებული ფაქტობრივ ან პოტენციურ კონკურენტებს შორის);

ბ) შესაბამის ბაზარზე ვერტიკალური ხელშეკრულების თითოეული მხარის საბაზრო წილი 15 პროცენტს არ აღემატება (ვერტიკალურად ითვლება შეთანხმება დადებული წარმოებისა და დისტრიბუციის სხვადასხვა საფეხურზე მოქმედ ორ ან მეტ ეკონომიკურ აგენტს შორის, რომელიც ეხება იმ პირობებს, რომელთა მიხედვითაც, მხარეებს შეუძლიათ იყიდონ, გაყიდონ ან გადაყიდონ გარკვეული საქონელი ან მომსახურება);

გ) ხელშეკრულება მოიცავს როგორც ჰორიზონტალური, ისე ვერტიკალური ხელშეკრულების მახასიათებლებს, რის გამოც რთულია მისი ჰორიზონტალურ ან ვერტიკალურ ხელშეკრულებად კლასიფიკაცია, და შესაბამის ბაზარზე ამ ხელშეკრულების თითოეული მხარის საბაზრო წილი 10 პროცენტს არ აღემატება.

1272 თავისუფალ კონკურენციაზე ზეგავლენა შეიძლება მოახდინოს კონცენტრაციამ, რაც გულისხმობს:

ა) ორი ან მეტი დამოუკიდებელი ეკონომიკური აგენტის შერწყმას, რის შედეგადაც ერთი ეკონომიკური აგენტი წარმოიქმნება;

ბ) ფასიანი ქალაქების ან აქტივების წილის შექმნით, ხელშეკრულებით ან სხვა საშუალებით ეკონომიკურ აგენტზე ან მისი ბიზნესის ნაწილზე პირდაპირი ან ირიბი კონტროლის მოპოვებას იმ პირის მიერ, რომელიც უკვე აკონტროლებს სულ მცირე 1 ეკონომიკურ აგენტს;

გ) ერთი და იმავე პირის სხვადასხვა ეკონომიკური აგენტის მმართველ ორგანოებში მონაწილეობას;

დ)ერთობლივი საწარმოს შექმნას, თუ იგი ხანგრძლივად ასრულებს დამოუკიდებელი ეკონომიკური აგენტის ყველა ფუნქციას.

კანონის თანახმად, დაუშვებელია კონცენტრაცია, რომელიც არსებითად ზღუდავს ეფექტიან კონკურენციას საქართველოს ან მისი მნიშვნელოვანი ნაწილის სასაქონლო ან მომსახურების ბაზარზე და რომლის შედეგია დომინირებული მდგომარეობის მოპოვება ან გაძლიერება. იმ შემთხვევაში კი, თუ კონცენტრაცია არ ახდენს ზეგავლენას ან არსებითად არ ზღუდავს ეფექტიან კონკურენციას, კანონით მიიჩნევა თავსებადად ნორმალურ კონკურენტულ გარემოსთან.

კონკურენტული ბაზრისა და, საერთოდ, სამენარმეო წესრიგის დაცვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხია არაკეთილსინდისიერი კონკურენციის აკრძალვა. „კონკურენციის შესახებ“ კანონით არაკეთილსინდისიერ კონკურენციად ითვლება ეკონომიკური აგენტის ქმედება, რომელიც ეწინააღმდეგება საქმიანი ეთიკის ნორმებს და ლახავს კონკურენტთა და მომხმარებელთა ინტერესებს, კერძოდ:

- ა) კომუნიკაციის ნებისმიერი საშუალების გამოყენებით საქონლის შესახებ ისეთი ინფორმაციის გადაცემა (მათ შორის, არასათანადო, არაკეთილსინდისიერი, არასარწმუნო ან აშკარად ყალბი რეკლამის საშუალებით), რომელიც მომხმარებელს არასწორ წარმოდგენას უქმნის და ამით გარკვეული ეკონომიკური ქმედებისაკენ უბიძგებს;
- ბ) ეკონომიკური აგენტის მიერ მხარის შეცდომაში შესაყვანად გარიგების ნამდვილი მიზნის დამალვა და ამით კონკურენციაში უპირატესობის მიღწევა;
- გ) ეკონომიკური აგენტის მიერ კონკურენტის რეპუტაციის შელახვა (საწარმოზე, პროდუქციაზე, სამენარმეო და სავაჭრო საქმიანობაზე არასწორი შეხედულების შექმნა), მისი უსაფუძვლო კრიტიკა ან დისკრედიტაცია;
- დ) კონკურენტის ან მესამე პირის საქონლის ფორმის, შეფუთვის ან გარეგნული იერსახის მითვისება;
- ე) სამეცნიერო-ტექნიკური, საწარმოო ან სავაჭრო ინფორმაციის ან კომერციული საიდუმლოების მისი მფლობელის თანხმობის გარეშე მიღება, მოპოვება, გამოყენება ან გავრცელება;
- ვ) შემსყიდველის, მიმწოდებლის, მისი თანამშრომლის ან გადანყვეტილების მიღების უფლებამოსილების მქონე პირის მოსყიდვა, რომ მან დამქირავებლის ინტერესების საწინააღმდეგოდ ან მომხმარებლის ინტერესების უგულვებელყოფით იმოქმედოს;
- ზ) ბოიკოტისაკენ მოწოდება.

თავისუფალი კონკურენტული ბაზრისა და „კონკურენციის შესახებ“ კანონის მოთხოვნების დაცვის მიზნით სახელმწიფოს მიერ იქმნება სპეციალური ინსტიტუცია: დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – კონკურენციის სააგენტო. სააგენტოს ძირითადი ამოცანაა კონკურენციის პოლიტიკის განხორციელება, საქართველოში კონკურენციის განვითარების ხელშეწყობი პირობების შექმნა, დაცვა და ამ მიზნით ყველა ტიპის ანტიკონკურენტული შეთანხმებისა და ქმედების დაუშვებლობა, გამოვლენა და აღკვეთა. სააგენტოს გადანყვეტილებების, ინსტრუქციებისა და სხვა სამართლებრივი აქტების შესრულება სავალდებულოა სახელმწიფო ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და ეკონომიკური აგენტებისათვის. სააგენტოს ფუნქციებია:

- ა) კონკურენციის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული პოლიტიკის განხორციელება და ამ მიზნით შესაბამისი ნორმატიული აქტების შემუშავებისა და გამოყენების სრულყოფისათვის წინადადებების მომზადება;
- ბ) კონკურენციის შეზღუდვისა და არაკეთილსინდისიერი კონკურენციის ფაქტების გამოსავლენად სასაქონლო და მომსახურების ბაზრების მონიტორინგი და ანალიზი;
- გ) კონცენტრაციის შემთხვევაში კონკურენტული ეფექტის სავალდებულო შეფასება, დასკვნის მომზადება და გაცემა;
- დ) კონკურენციის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის დაცვის კონტროლი, კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტების გამოვლენა, განხილვა და თავისი კომპეტენციის ფარგლებში შესაბამისი გადანყვეტილების მიღება;
- ე) მიღებული გადანყვეტილებების შესრულების მონიტორინგი;
- ვ) საერთაშორისო ორგანიზაციებთან და სხვა ქვეყნების კონკურენციის პოლიტიკის დაცვის უფლებამოსილების მქონე ორგანოებთან თანამშრომლობა;
- ზ) საქართველოს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებების ორგანოებთან, საერთაშორისო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობა კონკურენციის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობისა და კონკურენციის პოლიტიკის სრულყოფის, აგრეთვე ორგანიზაციულ-სამართლებრივი, ტექნიკური და ფინანსური უზრუნველყოფის პრობლემების გადაჭრის მიზნით;
- თ) კონკურენციის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობისა და კონკურენციის პოლიტიკის მიზნებსა და ამოცანებში საზოგადოების გაათვითცნობიერება, სააგენტოს საქმიანობის საჯაროობის უზრუნველყოფა.

5. ეკონომიკის რეგულირებადი სფეროები

სამენარმო საქმიანობა, კანონით დადგენილი შეზღუდვებით ან შეზღუდვის გარეშე ეხება ეკონომიკური საქმიანობის ყველა სფეროს. თუმცა გარკვეული პირობებისა და ბაზარზე არსებული მდგომარეობისა და ბაზარზე ეკონომიკური აგენტების მოქმედების სფეროების გათვალისწინებით გამოიყოფა ისეთი სფეროები, რომლებშიც ან სახელმწიფო ინტერესებიდან გამომდინარეა საჭირო ამ სფეროში მოქმედი ეკონომიკური აგენტების საქმიანობის მკაცრი რეგულირება, ან არსებობს ე.წ. ბუნებრივი მონოპოლიები, როდესაც იკვეთება მხოლოდ ერთი მონოპოლიური ეკონომიკური აგენტი, რომლის საქმიანობაზეც საბაზრო ეკონომიკის პრინციპები ვერ ვრცელდება და საჭიროა მისი საქმიანობის ადმინისტრაციული ზომების გამოყენებით რეგულირება. მონოპოლიურად ითვლება ისეთი მდგომარეობა, როცა ბაზარზე ეკონომიკურ აგენტთა რაოდენობა იმდენად მცირეა, რომ თითოეული მათგანს შეუძლია პირდაპირი ზეგავლენა მოახდინოს ბაზრის მოთხოვნაზე და, შესაბამისად, პროდუქციის ფასზე. ბუნებრივი მონოპოლიები იქმნება იმ შემთხვევაში, როცა ერთ ეკონომიკურ აგენტს, მის ხელთ არსებული რესურსებიდან გამომდინარე, შეუძლია უზრუნველყოს ბაზრის მთლიანი მოთხოვნის დაკმაყოფილება. ამ პრობლემის გადასაწყვეტად შეიძლება გამოყენებული იქნეს ორი ვარიანტი:

- ა) სახელმწიფო საკუთრება;
- ბ) სახელმწიფო რეგულირება.

პირველ შემთხვევაში სახელმწიფოს მიერ იქმნება ეკონომიკური აგენტი, რომელიც ფლობს ამ საქმიანობის ექსკლუზიურ უფლებას. მეორე შემთხვევაში სახელმწიფო განსაზღვრავს რეგულირებად სფეროებს და იყენებს მარეგულირებელ მექანიზმებს ძირითადად პროდუქციის ხარისხისა და ტარიფის განსაზღვრის გზით.

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით სახელმწიფოს დონეზე რეგულირებად სფეროებს განეკუთვნება:

- ა) „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით დადგენილი ეროვნული ბანკის საქმიანობა:
 - საქართველოს პარლამენტის მიერ განსაზღვრული ძირითადი მიმართულებების შესაბამისად ფულად-საკრედიტო და სავალუტო პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება;
 - საფინანსო სექტორის ზედამხედველობა;
 - ფულად-საკრედიტო სისტემის ფუნქციონირების უზრუნველყოფა;

- ოფიციალური საერთაშორისო რეზერვების ფლობა, სარგებლობა და განკარგვა;
 - საქართველოს მთავრობის, ბანკირისა და ფისკალური აგენტის ფუნქციების განხორციელება;
 - საგადახდო სისტემის უსაფრთხო, მდგრადი და ეფექტიანი ფუნქციონირების ხელშეწყობა;
 - საქართველოს ფულის ნიშნების ემისია;
 - ქვეყნის საფინანსო და საგარეო სექტორების სტატისტიკის წარმოება.
- ბ) „კომერციული ბანკების საქმიანობის შესახებ“ კანონით დადგენილი საქმიანობა:
- პროცენტის და უპროცენტო დეპოზიტების და სხვა დაბრუნებადი გადახდის საშუალებების მოზიდვა;
 - სესხების გაცემა სამომხმარებლო, საიპოთეკო, არაუზრუნველყოფილი და სხვა კრედიტების ჩათვლით, ფაქტორინგული ოპერაციები რეგრესის უფლებით და ამ უფლების გარეშე, კომერციულ გარიგებათა დაფინანსება, გარანტიების, აკრედიტივებისა და აქცეპტების გამოცემა ფორფეტირების ჩათვლით;
 - საკუთარი და კლიენტთა სახსრებით ფულადი საბუთების (ჩეკების, თამასუქებისა და სადეპოზიტო სერტიფიკატების ჩათვლით), ფასიანი ქაღალდების, ფიუჩერსებისა და ოფციონების სავალო ინსტრუმენტებით ან საპროცენტო განაკვეთებით, სავალუტო და საპროცენტო ინსტრუმენტების, სავალო საბუთების, უცხოური ვალუტის, ძვირფასი ლითონების და ძვირფასი ქვების ყიდვა-გაყიდვა;
 - ნაღდი და უნაღდო ანგარიშსწორების ოპერაციების და საკასო-საინკასაციო მომსახურების განხორციელება;
 - გადახდის საშუალებების გამოშვება და მათი მიმოქცევის ორგანიზება (საგადახდო ბარათების, ჩეკებისა და საბანკო ტრასტების ჩათვლით);
 - საშუამავლო მომსახურება საფინანსო ბაზარზე;
 - კლიენტების დავალებით ნდობით (სატრასტო) ოპერაციების განხორციელება, სახსრების მოზიდვა და განთავსება;
 - ფასეულობათა შენახვა და აღრიცხვა ფასიანი ქაღალდების ჩათვლით;
 - საგადახდო მომსახურების განხორციელება, საგადახდო სისტემის ოპერირება, ანგარიშსწორების აგენტის ფუნქციების შესრულება.
- გ) „საინვესტიციო ფონდების შესახებ“ კანონით დადგენილი საინვესტიციო ფონდების საქმიანობა;

დ) „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ და „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონით დადგენილი საქმიანობა, რომელიც ექვემდებარება ეროვნულ მარეგულირებელ ორგანოს – საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მხრიდან მიწოდებული მომსახურების ხარისხისა და ტარიფის რეგულირებას;

ე) „ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ“ საქართველოს კანონებით დადგენილი სფეროები, ეროვნულ მარეგულირებელ ორგანოს – საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის მხრიდან მიწოდებული მომსახურების ხარისხისა და ტარიფის რეგულირებას.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განისაზღვრება აგრეთვე მუნიციპალური მომსახურების სფეროები, რომლებშიც თავისუფალი ფასწარმოქმნა და კონკურენცია შეზღუდულია, რომლებიც ასევე მიიჩნევა რეგულირებად ეკონომიკურ სფეროებად და ექვემდებარება სატარიფო რეგულირებას. თვითმმართველ ერთეულებში ასეთ რეგულირებად ეკონომიკურ სფეროებად განსაზღვრულია შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციულ საზღვრებში:

ა) ავტობუსებით (M3 კატეგორია) ადგილობრივი საქალაქო რეგულარული სამგზავრო გადაყვანა;

ბ) მიწისქვეშა ელექტროტრანსპორტით (მეტრო) ადგილობრივი საქალაქო რეგულარული სამგზავრო გადაყვანა;

გ) მიწისზედა ელექტროტრანსპორტით ადგილობრივი საქალაქო რეგულარული სამგზავრო გადაყვანა;

დ) საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის ადმინისტრაციულ საზღვრებში დაგვა-დასუფთავებისა და საყოფაცხოვრებო ნარჩენების მართვის მომსახურება.

ამასთან ერთად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გადამწყვეტილებით, რეგულირებად ეკონომიკურ სფეროებად შესაძლებელია განისაზღვროს შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციულ საზღვრებში:

ა) ავტობუსებით (M2 კატეგორია) ადგილობრივი საქალაქო რეგულარული სამგზავრო გადაყვანა;

ბ) ცალკეული საბაგირო გზით მგზავრთა გადაყვანა.

6. სახელმწიფოსა და თვითმმართველი ერთეულის მიერ სამენარმეო საქმიანობის განხორციელება

1280

სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ეკონომიკური საქმიანობა უმთავრესად გულისხმობს სახელმწიფო და საზოგადო ინტერესებიდან გამომდინარე რეგულაციების გამოყენებას კონკურენტული ბაზრის ჩამოყალიბებისა და თავისუფალი მენარმეობის ხელშეწყობისათვის. მაგრამ, გარდა ასეთი ზემოქმედებისა, სახელმწიფო და თვითმმართველობა უფლებამოსილია უშუალოდ ან უპირატესად, მათ მიერ დაფუძნებული კერძო სამართლის იურიდიული პირების მონაწილეობით განახორციელონ სამენარმეო საქმიანობა. ეს საქმიანობა გამოწვეულია:

- ა) საქმიანობის ექსკლუზიური ხასიათით და ამ საქმიანობის რეგულაციის ნაცვლად, სახელმწიფო ინტერესებიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია მისი განხორციელება სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული სამენარმეო სუბიექტით (მაგ. „საქართველოს რკინიგზა“, რომელიც ახორციელებს სარკინიგზო გადაზიდვებს);
- ბ) მათ საკუთრებაში არსებული ქონების მართვიდან;
- გ) საზოგადოებრივი საჭიროებიდან, როცა ბაზარზე არ არის ასეთი საქმიანობის განმახორციელებელი სუბიექტი ან ბაზარზე არსებული ეკონომიკური აგენტები არ არიან დაინტერესებული ამ საქმიანობის განხორციელებით მისი არარენტაბელობის გამო.

1281

სახელმწიფოს ან თვითმმართველობათა მიერ კერძო სამართლის სუბიექტების შექმნა საქმიანობის ექსკლუზიური ხასიათიდან გამომდინარე არის გამონაკლისი შემთხვევა და ასეთი ტიპის ეკონომიკური სუბიექტების რაოდენობაც მცირეა. პრივატიზაციის პროცესმა მინიმუმამდე დაიყვანა საქმიანობის ექსკლუზიური სფეროები და შესაბამისად სახელმწიფოს ან თვითმმართველობას დაქვემდებარებული ეკონომიკური აგენტების რაოდენობა. ეს არის სფეროები, რომლებიც თავის ხასიათით არაკონკურენტულია ბაზარზე არსებული ეკონომიკური აგენტების გამო (მაგ., რკინიგზა, გაზომომარაგება, ელექტრომომარაგება, ნარჩენების მართვა და სხვ.). ამ სფეროებში უპირატესად გამოიყენება რეგულირების მექანიზმები (სტანდარტები, რეგულირებადი ტარიფები და ა.შ.), თუმცა არის გამონაკლისიც, როცა სფეროს რეგულირების ნაცვლად, სახელმწიფო ინტერესებიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მიიჩნევა არ მოხდეს ამ სფეროს გასხვისება და სახელმწიფო კონტროლიდან გასვლა. შესაბამისად, ამ საქმიანობის განხორციელება ეკისრება სახელმწიფოს მიერ შექმნილ კერძო სამართლის სუბიექტს.

სახელმწიფოს და ადგილობრივი თვითმმართველობის სამენარმეო სფეროსთან უშუალო შეხება უპირატესად ვლინდება ქონების მართვის საკითხებში. ერთი მხრივ, ეს არის სახელმწიფო/თვითმმართველობის ქონების ბაზაზე კერძო სამართლის იურიდიული პირების შექმნა, ხოლო, მეორე მხრივ, სახელმწიფო/თვითმმართველობის საკუთრებაში არსებული კერძო სამართლის იურიდიული პირების აქციებისა და წილების მართვა. ამ მიზნით სახელმწიფოს დონეზე შექმნილია საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო, რომლის ფუნქციებშია:

- სახელმწიფო ქონების ბაზაზე, „მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, სააქციო საზოგადოებების, შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებების, არასამენარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების დაფუძნება;
- კანონით დადგენილი წესით წილების ან აქციების ან სერტიფიკატებით წარმოდგენილი აქციების პირდაპირ ან შუამავლის მეშვეობით, საჯარო ან კერძო შეთავაზებით, უცხო ქვეყნის აღიარებულ საფონდო ბირჟაზე ან მოცემულ დროს საერთაშორისო კაპიტალის ბაზრებზე არსებული პრაქტიკის შესაბამისი შეთავაზების სხვაგვარი ფორმით პრივატიზების ინიცირება;
- კანონმდებლობით დადგენილი წესით წილებისა და აქციების მართვის უფლებით გადაცემა აუქციონის ფორმით;
- სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოს პარტნიორის (აქციონერის) უფლებამოსილებების განხორციელება და გადაწყვეტილების მიღება სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოს კაპიტალში ცვლილების განხორციელების თაობაზე, ასევე, გადაწყვეტილების მიღება შემდეგ საკითხებზე:
 - ა) საწარმოების ბიზნესგეგმების დამტკიცება;
 - ბ) საწარმოების მიერ სესხებისა და კრედიტების აღება;
 - გ) საწარმოების მიერ ფილიალების დაფუძნება-ლიკვიდაცია;
 - დ) საწარმოებში ინვესტიციების დაბანდება;
 - ე) თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, საწარმოების წმინდა მოგების განაწილება;
 - ვ) საწარმოების რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია, რეაბილიტაციისა და გაკოტრების საქმის წარმოების გახსნა;
 - ზ) საწარმოების ქონების დროებით სარგებლობაში გადაცემა, ჩამონერა, გაყიდვა, გირაოთი, იპოთეკით და საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით გათვალისწინებული სხვა ფორმებით დატვირთვა.

ანალოგიური ფუნქციების მატარებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების მართვის სამსახურები. თუმცა, როცა ხდება სახელმწიფოს

თუ თვითმმართველობის მიერ მათ ქონებაზე დაფუძნებული ეკონომიკური სუბიექტების შექმნა, აუცილებელია გათვალისწინებული იქნეს „კონკურენციის შესახებ“ კანონით დადგენილი შეზღუდვები, რომ ამ სუბიექტების შექმნამ არ უნდა გამოიწვიოს კონკურენციის შესუსტება ან შეზღუდვა. ასევე, დაუშვებელია საქონლის წარმოების ან რეალიზაციის მონოპოლიზაციისათვის სახელმწიფო სტრუქტურების შექმნა, ან არსებული სტრუქტურებისათვის ისეთი უფლებამოსილების მინიჭება, რომელიც შეზღუდავს კონკურენციას. ამიტომაც, ქონების მართვისას უპირატესობა ენიჭება ამ ქონების განკერძოებას ან მათ გადაცემას სახელმწიფოს/თვითმმართველობის დაქვემდებარებაში არმყოფი ეკონომიკური აგენტებისათვის.

1283 სახელმწიფოს და განსაკუთრებით თვითმმართველობის საქმიანობაში დიდი წილი აქვს ისეთ საქმიანობას, რომელიც გამომდინარეობს საზოგადოებრივი საჭიროებიდან, მაგრამ ბაზარზე არ არის ასეთი საქმიანობის განმახორციელებელი სუბიექტი (ან არასაკმარისია მათი რაოდენობა მოთხოვნის სრულად დასაკმაყოფილებლად), ან ბაზარზე არსებული ეკონომიკური აგენტები არ არიან დაინტერესებული ამ საქმიანობის განხორციელებით მისი არარენტაბელობის გამო. ძირითადად ეს ეხება აღმზრდელობით, განათლებისა და კულტურის სფეროში მომსახურების განწევას, როცა საჭიროებიდან გამომდინარე აუცილებელია ყველა მოქალაქეს მიენოდოს სათანადო მომსახურება, ხოლო ბაზარზე არსებული ეკონომიკური აგენტები ან მცირეა და ვერ მოიცავენ ყველას, ან არ არიან დაინტერესებულნი ამ ტიპის მომსახურების განწევით მისი არარენტაბელობის გამო. ასეთ შემთხვევაში, როცა კანონით გარანტირებულ მომსახურებას ვერ თავაზობს ბაზარი, ხელისუფლების ორგანოები ვალდებული ხდება შეავსოს ეს ვაკუუმი მათ მიერ დაფუძნებული კერძო სამართლის (უპირატესად არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის სამართლებრივი ფორმით შექმნილი) სუბიექტებით. ამის მაგალითია სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებები. სააღმზრდელო საქმიანობა განეკუთვნება ლიცენზირებულ კომერციულ საქმიანობას. მაგრამ, იმის გამო რომ კერძო სააღმზრდელო დაწესებულებების რაოდენობა მცირეა, მათ არ ძალუძთ სრულად უზრუნველყონ მოსახლეობის მოთხოვნა სააღმზრდელო საქმიანობაზე, გარდა ამისა, კანონით დადგენილი სააღმზრდელო დაწესებულებების ყველასათვის ხელმისაწვდომობა, რეალურად გამორიცხავს ამ სფეროს სრულ კომერციალიზაციას (ეს დაწესებულებები ძირითადად დოქტაციურია და საჭიროებს მუდმივ სუბსიდიას), კანონით თვითმმართველობათა საკუთარ უფლებამოსილებად განისაზღვრა სკოლამდელი სააღმზრდელო დაწესებულებების შექმნა და მათი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა.

სფეროს სპეციფიკიდან გამომდინარე არის განსხვავებული მიდგომები მისი განმახორციელებელი სუბიექტის სამართლებრივ ფორმებში. კერძო პირების ან ორგანიზაციების მიერ ამ სფეროებში მომსახურების მიწოდება ხორციელდება, როგორც წესი, სამენარმეო სუბიექტების მეშვეობით (თუმცა კანონით დაშვებულია ამ სუბიექტების არასამენარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის სახით დაფუძნებაც), ხოლო სახელმწიფოს ან თვითმმართველი ერთეულის მიერ ხორციელდება საჯარო სამართლის ან არასამენარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების დაფუძნებით. ამის თაობაზე არის ან პირდაპირი მითითება შესაბამისი კანონით (მაგ., თვითმმართველობის შესახებ კოდექსის თანახმად, მუნიციპალიტეტი სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებს აფუძნებს მხოლოდ არასამენარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის ფორმით, „ზოგადი განათლების შესახებ“ კანონით საბაზისო სასწავლო დაწესებულებების დაფუძნება ხდება საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ფორმით) ან გვხვდება პირდაპირი აკრძალვაც, რომ სახელმწიფოს/თვითმმართველობას უფლება არ აქვს ასეთი სახის დაწესებულება შექმნას სამენარმეო სუბიექტის სახით (მაგ., „უმაღლესი განათლების შესახებ“ კანონის მე-12 მუხლის მე-2¹ პუნქტით „სახელმწიფოს ეკრძალება უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების სტატუსის მოპოვების მიზნით კერძო სამართლის სამენარმეო იურიდიული პირის დაფუძნება, წილის (აქციის) ფლობა ან წევრობა“). შედარებით უფრო „რბილი“ მიდგომაა კულტურის დაწესებულებებთან მიმართებით. „პროფესიული თეატრების შესახებ“ კანონით პროფესიული სახელმწიფო თეატრი შეიძლება იყოს სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული მხოლოდ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ფორმით, რაც შეეხება მუნიციპალურ პროფესიულ თეატრს, იგი შეიძლება დაფუძნდეს მუნიციპალიტეტის მიერ როგორც არასამენარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის, ასევე სამენარმეო იურიდიული პირის ფორმით. ასევე, დაშვებულია შერეული პროფესიული თეატრის არსებობა როგორც არასამენარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის, ასევე სამენარმეო იურიდიული პირის ფორმით და, რომლის დამფუძნებელიც შეიძლება იყოს სახელმწიფო/მუნიციპალიტეტი და ფიზიკური პირი (პირები) ან/და კერძო სამართლის იურიდიული პირი (პირები). ამდენად, სფეროს სპეციფიკიდან და ბაზარზე ამ სფეროს კომერციული ინტერესიდან გამომდინარე, სამენარმეო წესრიგის დასამყარებლად, კანონით დგინდება სახელმწიფოს/თვითმმართველობის მიერ ამ სფეროში მომსახურების განწესის როგორც მკაცრი რეგულაციები (მაგ., უმაღლესი განათლების სფერო), ასევე შედარებით მოქნილი მიდგომები (მაგ., პროფესიული თეატრების სფერო).

თავი XIII. საბადასახადო სამართალი – საბადასახადო კონტროლი და საბადასახადო პასუხისმგებლობა

1. საგადასახადო კონტროლის ცნება და მნიშვნელობა 488
2. საგადასახადო პასუხისმგებლობის ცნება და ნიშნები 509

CHAPTER XIII. TAX LAW – TAX CONTROL AND LIABILITY

1. The Concept of Tax Control and its Meaning	488
2. The Concept and Main Features of Tax Liability	509

1. საგადასახადო კონტროლის ცნება და მნიშვნელობა

- 1284** კონტროლი (ფრანგ. *controle*) ტევადი, კრებსითი დატვირთვის ცნებაა და გულისხმობს შემოწმებას, მეთვალყურეობას შემოწმების მიზნით, აგრეთვე ზედამხედველობას.¹ საგადასახადო კონტროლი საფინანსო კონტროლის შემადგენელი ნაწილი და სახელმწიფო კონტროლის ერთ-ერთი სახეა. იგი სახელმწიფო ფინანსების დაცვისა და კანონიერების უზრუნველყოფის სპეციალური საშუალებაა.
- 1285** საგადასახადო კონტროლი ფისკალურად ვალდებული პირების (უპირველეს ყოვლისა, გადასახადის გადამხდელების, საგადასახადო აგენტების, საკრედიტო ორგანიზაციების) საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის ყველა ეტაპზე ხორციელდება და საგადასახადო-სამართლებრივი ურთიერთობების ყველა ასპექტზე ახდენს ზეგავლენას. საგადასახადო კონტროლი უზრუნველყოფს გადასახადების სწორად გამოანგარიშებას, ბიუჯეტში მათ დროულად და სრულად გადახდას.
- 1286** საგადასახადო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოები საგადასახადო კონტროლის ეტაპზე ამოწმებს ფისკალურად ვალდებული პირების მიერ თავიანთი საგადასახადო ვალდებულების დროულად, სწორად და სრულად შესრულებას, ასევე, ახორციელებს ზედამხედველობასა და კონტროლს გადასახადის გადამხდელების მიერ თავიანთი შემოსავლების (ხარჯების) და გადასახადით დასაბეგრი სხვა ობიექტების დადგენილი წესით აღრიცხვის წარმოებაზე, საგადასახადო ორგანოებში საგადასახადო დეკლარაციებისა და გადასახადების გამოსაანგარიშებლად და გადასახდელად საჭირო სხვა დოკუმენტების დროულად წარდგენაზე.
- 1287** საგადასახადო კონტროლის აუცილებლობა განპირობებულია გადასახადებისაგან თავის არიდების საკმაოდ ხშირი შემთხვევებით. აღნიშნული მოვლენა გადასახადებით დაბეგვრის სისტემის განვითარების პარალელურად ვითარდებოდა და დღეისათვის იგი გარკვეულწილად დამკვიდრებულია.
- 1288** საგადასახადო კონტროლი დეტალური სამართლებრივი რეგლამენტაციით ხასიათდება. საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მე-12 კარი (საგადასახადო კონტროლი) განსაზღვრავს საგადასახადო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოების შემადგენლობას და მათ შესაბამის კომპეტენციას, საგადასახადო კონტროლის პროცედურებისა და საგადა-

¹ იხ.: მ. ჭაბაშვილი. უცხო ენათა ლექსიკონი. მესამე შესწორებული და შევსებული გამოცემა. თბ., 1989, გვ. 252.

სახადო შემონმებების განხორციელების პროცესუალურ წესს, საგადასახადო შემონმების სახეებსა და საგადასახადო კონტროლის სამართლებრივ შეზღუდვებს.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსი არ გვაძლევს „საგადასახადო კონტროლის“ ცნების ლეგალურ განმარტებას. საგადასახადო კონტროლი საგადასახადო კანონმდებლობის დაცვასთან დაკავშირებული, საგადასახადო სამართლის ნორმებით მოწესრიგებული, საგადასახადო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოების მიერ სპეციალური ფორმებისა და მეთოდების გამოყენებით განხორციელებული განსაკუთრებული საქმიანობაა. საგადასახადო კონტროლი საფინანსო კონტროლის ელემენტი და საგადასახადო მექანიზმის ნაწილია. საგადასახადო კონტროლი მოიცავს მთელ საგადასახადო სისტემას და უზრუნველყოფს გადასახადებით დაბეგვრის საკანონმდებლო საფუძვლებს. **1289**

საგადასახადო კონტროლი საერთო-სახელმწიფოებრივი, სპეციალიზებული (მხოლოდ გადასახადებთან მიმართებაში), ზეუნყებრივი (უნყებათა ფარგლებს გარეთ) კონტროლია. საგადასახადო კონტროლი უზრუნველყოფს ფისკალურად ვალდებული პირების მიერ საგადასახადო კანონმდებლობის დაცვას, გადასახადების სწორად გამოანგარიშებასა და შესაბამისი დონის ბიუჯეტში მათ სრულად და დროულად გადახდას. **1290**

საგადასახადო კონტროლის სისტემა აუცილებელია ნებისმიერი სახელმწიფოსათვის. ეფექტური საგადასახადო კონტროლის გარეშე სახელმწიფო ვერ შეძლებს თავისი უშუალო ფუნქციების შესრულებას. **1291**

საქართველოში საგადასახადო კონტროლს ახორციელებს მხოლოდ საგადასახადო ორგანოები, საგადასახადო კონტროლის მიმდინარე კონტროლის პროცედურებისა და საგადასახადო შემონმებების ჩატარების გზით. საგადასახადო კანონმდებლობის დაცვის კონტროლი საგადასახადო ორგანოების ერთ-ერთი მთავარი ამოცანაა. **1292**

მიმდინარე კონტროლის პროცედურებს განეკუთვნება ქრონომეტრაჟი, საგადასახადო მონიტორინგი, საკონტროლო შესყიდვა, საკონტროლო-სალარო აპარატების გამოყენების წესების დაცვის კონტროლი, დათვალიერება და ინვენტარიზაცია. **1293**

საქართველოს საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებული მიმდინარე კონტროლის პროცედურები გამოიყენება ყველა გადასახადის გადამხდელის, საგადასახადო აგენტის ან სხვა ვალდებული პირის მიმართ. **1294**

- 1295 მიმდინარე კონტროლის პროცედურები ხორციელდება უფლებამოსილი საგადასახადო ორგანოს მიერ. მიმდინარე კონტროლის პროცედურა შესაძლებელია ჩატარდეს როგორც დამოუკიდებელი პროცედურის სახით, ასევე საგადასახადო შემონმებასთან ერთად.
- 1296 მიმდინარე კონტროლის პროცედურები, როგორც წესი, ხორციელდება გადასახადის გადამხდელის, საგადასახადო აგენტის ან სხვა ვალდებული პირის წინასწარი შეტყობინების გარეშე, საგადასახადო ორგანოს უფლებამოსილი პირის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის (ბრძანების) საფუძველზე.
- 1297 საგადასახადო ორგანოს უფლება აქვს, მიმდინარე კონტროლის პროცედურების დაფიქსირების მიზნით გამოიყენოს ტექნიკური საშუალებები. ამ შემთხვევაში ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტში აუცილებლად უნდა მიეთითოს მიმდინარე კონტროლის პროცედურების განხორციელებისას გამოსაყენებელი ტექნიკური საშუალებების თაობაზე.
- 1298 ვფიქრობთ, საგადასახადო კოდექსი უნდა აკონკრეტებდეს იმ ტექნიკურ საშუალებებს, რომლებიც შესაძლოა გამოყენებული იქნეს კონკრეტული პროცედურის ჩატარებისას.
- 1299 საგადასახადო კონტროლის მიმდინარე კონტროლის პროცედურები შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ გადასახადის გადამხდელის, საგადასახადო აგენტის ან სხვა ვალდებული პირის სამუშაო საათებში ან/და ფაქტობრივი მუშაობის დროს. ამასთან, პირს უფლება აქვს დაესწროს მის მიმართ განხორციელებულ მიმდინარე კონტროლის პროცედურებს.
- 1300 მიმდინარე კონტროლის პროცედურების შედეგების ფიქსაციის მიზნით პროცედურის განმახორციელებელი საგადასახადო ორგანოს უფლებამოსილი პირი ადგენს ოქმს, რომელიც გასაცნობად უნდა წარედგინოს საგადასახადო კონტროლის პროცედურაში მონაწილე ყველა პირს, რომლებსაც უფლება აქვთ ოქმში დააფიქსირონ გამოვლენილი განსაკუთრებული ფაქტები და გარემოებები.
- 1301 მიმდინარე კონტროლის პროცედურების განხორციელებისას გადასახადის გადამხდელს უფლება აქვს წარუდგინოს საგადასახადო ორგანოს მტკიცებულებები, ხოლო საგადასახადო ორგანოს საკმარისი საფუძვლის არსებობისას უფლება აქვს გაითვალისწინოს წარმოდგენილი მტკიცებულებები.
- 1302 მიმდინარე კონტროლის პროცედურების შედეგების ფიქსაციის მიზნით შედგენილ ოქმს გააჩნია მტკიცებულების ძალა საგადასახადო სამართალ-

დარღვევების შესახებ საქმეთა წარმოებისას, აგრეთვე სასამართლო ორგანოებში საქმეთა განხილვისას.

მიმდინარე კონტროლის პროცედურების განხორციელების წესი განსაზღვრულია „საგადასახადო კონტროლის განმახორციელებელი პირის შერჩევით და საგადასახადო კონტროლის განხორციელების, მიმდინარე კონტროლის პროცედურების ჩატარების, სასაქონლო-მატერიალურ ფასეულობათა ჩამონერის, საგადასახადო დავალიანების გადახდევინების უზრუნველყოფის ღონისძიებების განხორციელების, სამართალდაღვევათა საქმისწარმოების წესის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 31 დეკემბერის №994 ბრძანებით.

საგადასახადო შემონმება საგადასახადო კონტროლის ძირითადი და ერთ-ერთი ყველაზე ეფექტური ფორმაა. საგადასახადო კონტროლის სხვა ფორმებს შორის საგადასახადო შემონმებას წამყვანი ადგილი უჭირავს. საგადასახადო შემონმება საგადასახადო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს პროცესუალური მოქმედებებია. იგი გადასახადის გადამხდელის სააღრიცხვო მონაცემების მისი საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის ფაქტობრივ მდგომარეობასთან შედარების გზით ხორციელდება.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 49-ე მუხლის პირველი ნაწილის „გ“ ქვეპუნქტის თანახმად, საგადასახადო ორგანოებს თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში და საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით უფლება აქვს ჩაატაროს საგადასახადო შემონმება. საგადასახადო ორგანოებს უფლება აქვს შეამონმოს ნებისმიერი ფისკალურად ვალდებული პირი ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმის, საკუთრების ფორმის, დამფუძნებელთა შემადგენლობის, უწყებრივი დაქვემდებარების და სხვა მასხასიათებლების მიუხედავად.

უნდა აღინიშნოს, რომ გადასახადის გადამხდელის საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის შემონმება ამავდროულად საგადასახადო ორგანოების საქმიანობის მთავარ ამოცანას წარმოადგენს. საგადასახადო შემონმების ძირითადი მიზანია ფისკალურად ვალდებული პირის მიერ საგადასახადო კანონმდებლობის დაცვის, კუთვნილი საგადასახადო ვალდებულების სწორად გამოანგარიშების, მათი ბიუჯეტში სრულად და დროულად გადახდის კონტროლი. საგადასახადო შემონმების მიზანს აგრეთვე შესაძლოა საგადასახადო სამართალდარღვევებისა და დანაშაულის თავიდან აცილება წარმოადგენს. საგადასახადო შემონმების ჩატარების გზით შესაძლებელია გადასახადის გადამხდელის მიერ საგადასახადო ორგანოში წარდგენილი

მონაცემებისა და საგადასახადო ორგანოს მიერ გამოვლენილი ფაქტების შედარება.

- 1307** გადასახადის გადამხდელის საგადასახადო შემონმების ხანდაზმულობის ვადა, როგორც წესი, 6 წელს შეადგენს, რომელიც აითვლება შესამონმებელი პერიოდის შესაბამისი კალენდარული წლის დასრულებიდან. აღნიშნული ვადა შეესაბამება გადასახადის გადამხდელისათვის გადასახადის თანხის დარიცხვისა და საგადასახადო ვალდებულების შესახებ საგადასახადო მოთხოვნის წარდგენის, ასევე, გადასახადის გადამხდელისათვის საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებული სანქციის (გარდა საურავისა) დაკისრებისა და შესაბამისი საგადასახადო მოთხოვნის წარდგენის ხანდაზმულობის ვადას, რომელიც ასევე 6 წელია.
- 1308** საგადასახადო შემონმება, რომელსაც ატარებს საგადასახადო ორგანო, შეიძლება იყოს **კამერალური და გასვლითი**. აღნიშნული შემონმებები განსხვავდება ერთმანეთისაგან როგორც შემონმების ჩატარების ადგილითა და მეთოდით, ასევე გადასახადის გადამხდელის საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის შედეგების შემონმების მოცულობით.
- 1309** **კამერალური საგადასახადო შემონმება** ტარდება უშუალოდ საგადასახადო ორგანოში გადასახადის გადამხდელის საქმიანობის ადგილზე გაუსვლელად, ხოლო გასვლითი საგადასახადო შემონმება – გადასახადის გადამხდელის საქმიანობის ადგილზე. კამერალური საგადასახადო შემონმებისას გამოიყენება მხოლოდ საგადასახადო კონტროლის ის პროცედურები, რომლებიც არ არის დაკავშირებული გადასახადის გადამხდელის საქმიანობის ადგილზე გასვლასთან, ხოლო გასვლითი საგადასახადო შემონმების ჩატარებისას საქართველოს საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებული საგადასახადო კონტროლის პროცედურები გამოიყენება სრული მოცულობით.
- 1310** კამერალური საგადასახადო შემონმების ჩატარების პროცედურა მონესრიგებულია საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 263-ე მუხლით.
- 1311** საგადასახადო კონტროლის მექანიზმში კამერალურ საგადასახადო შემონმებას ერთ-ერთი ძირითადი ადგილი უჭირავს. იგი უწყვეტი და ეფექტური კონტროლის ძირითადი ფორმაა. კამერალური საგადასახადო შემონმება საშუალებას გვაძლევს საგადასახადო კონტროლით მოვიცვათ გადასახადის გადამხდელთა დიდი ნაწილი, სანყის ეტაპზე გამოვავლინოთ გადასახადის გადამხდელის საქმიანობაში არსებული პრობლემები, გამოვავლინოთ და აღვკვეთოთ სამართალდარღვევა და დანაშაული საგადასახადო სფეროში.

კამერალური საგადასახადო შემონმება ძირითადად შემოიფარგლება გა- 1312
დასახადის გადამხდელის მიერ საგადასახადო ორგანოში წარდგენილი სა-
გადასახადო დეკლარაციების, გადასახადების გამოსაანგარიშებლად და
გადასახდელად საჭირო სხვა სააღრიცხვო დოკუმენტების, აგრეთვე გადა-
სახადის გადამხდელის საქმიანობის შესახებ საგადასახადო ორგანოში არ-
სებულის სხვა ინფორმაციის შემონმებით.

კამერალური საგადასახადო შემონმების მიზანია: 1313

- გადასახადის გადამხდელის მიერ საგადასახადო კანონმდებლობის დაც-
ვის მდგომარეობის შესწავლა;
- საგადასახადო სამართალდარღვევების გამოვლენა და აღკვეთა;
- გამოვლენილ დარღვევებზე (შეცდომებზე) გადაუხდელი (არასრულად
გადახდილი) გადასახდების დარიცხვა;
- საგადასახადო სამართალდარღვევისათვის სამართალდამრღვევ პირთა
მიმართ საგადასახადო სანქციის გამოყენება;
- გასვლითი საგადასახადო შემონმებების და საგადასახადო კონტროლის
სხვა პროცედურების დაგეგმვა და ოპტიმიზაცია;
- გასვლითი საგადასახადო შემონმებების ჩასატარებლად გადასახადის
გადამხდელთა რაციონალური შერჩევის უზრუნველსაყოფად საჭირო ინ-
ფორმაციის მომზადება.

გასვლითი საგადასახადო შემონმებისაგან განსხვავებით კამერალური სა- 1314
გადასახადო შემონმება ტარდება გადასახადის გადამხდელის საქმიანობის
ადგილზე გაუსვლელად, საგადასახადო ორგანოში, რაც მნიშვნელოვნად
ამარტივებს შემონმების ჩატარების პროცესს.

კამერალური საგადასახადო შემონმება ტარდება საგადასახადო ორგანოს
უფლებამოსილი პირის ბრძანების საფუძველზე, ამ ბრძანებით განსაზღ-
ვრულ კონკრეტულ საკითხზე. კამერალური საგადასახადო შემონმების
დანყების შესახებ გადასახადის გადამხდელს შეტყობინება არ ეგზავნება.
საგადასახადო კოდექსი არ განსაზღვრავს კამერალური საგადასახადო შე-
მონმების ჩატარების ვადებს.

ახალმა საგადასახადო კოდექსმა მნიშვნელოვნად გააფართოვა საგადასა- 1315
ხადო ორგანოების უფლება კამერალური საგადასახადო შემონმების ჩა-
ტარების ნაწილში. კამერალური საგადასახადო შემონმების ჩატარებისას
საგადასახადო ორგანოს უფლება აქვს არ შემოიფარგლოს მხოლოდ გადა-
სახადის გადამხდელის მიერ საგადასახადო ორგანოში წარდგენილი დოკუ-
მენტებით. აღნიშნული შემონმების ჩატარებისას საგადასახადო ორგანოს

უფლება აქვს გადასახადის გადამხდელისაგან ან/და მისი წარმომადგენლისაგან მიიღოს გადასახადების გამოანგარიშებასა და გადახდასთან დაკავშირებული დოკუმენტები, აგრეთვე წერილობითი და სიტყვიერი განმარტებები კამერალური საგადასახადო შემონმების დროს წამოჭრილ საკითხებზე.

1316 საგადასახადო ორგანოს მოთხოვნის შემთხვევაში სააღრიცხვო დოკუმენტაციის ან/და დაბეგვრასთან დაკავშირებული ინფორმაციის წარუდგენლობა იწვევს გადასახადის გადამხდელის დაჯარიმებას საგადასახადო კოდექსის 279-ე მუხლის შესაბამისად.

1317 კამერალური საგადასახადო შემონმება არ უნდა გადაიზარდოს გადასახადის გადამხდელის საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის დოკუმენტურ შემონმებად. კამერალურმა საგადასახადო შემონმებამ უნდა მოიცვას მხოლოდ გადასახადის გადამხდელის მიერ საგადასახადო ორგანოში წარდგენილი სააღრიცხვო დოკუმენტაცია, გადასახადის გადამხდელის დაბეგვრასთან დაკავშირებული საგადასახადო ორგანოში არსებული სხვა ინფორმაცია, აგრეთვე გადასახადის გადამხდელისაგან მოთხოვნილი და მიღებული გადასახადების გამოანგარიშებასა და გადახდასთან დაკავშირებული სხვა პირველადი სააღრიცხვო დოკუმენტები.

1318 კამერალური საგადასახადო შემონმების განმახორციელებელი უფლებამოსილი პირი კამერალური საგადასახადო შემონმების შედეგებზე ადგენს საგადასახადო შემონმების აქტს. საგადასახადო შემონმების აქტი დგება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ კამერალური საგადასახადო შემონმების შედეგად გამოვლენილი შეცდომები იწვევს გადასახადის თანხის ცვლილებას. თუ კამერალური საგადასახადო შემონმებისას არ იქნა გამოვლენილი შეცდომები, აქტი არ დგება (ეს კიდევ ერთი განმასხვავებელი ნიშანია გასვლითი საგადასახადო შემონმების შედეგების გაფორმებისაგან).

1319 საგადასახადო შემონმების აქტის განხილვის და გადაწყვეტილების მიღების პროცედურა ისეთივეა, როგორც გასვლითი საგადასახადო შემონმებისას.

1320 **გასვლითი საგადასახადო შემონმება** საგადასახადო კონტროლის განსაკუთრებით ეფექტური ფორმაა. მთელი რიგი საგადასახადო სამართალდარღვევები შეიძლება გამოვლინდეს, სწორედ, ასეთი შემონმების პროცესში. ამავდროულად, საგადასახადო კონტროლის ეს ფორმა განსაკუთრებით შრომატევადია. გასვლითი საგადასახადო შემონმება საგადასახადო ორგანოების უფლებამოსილ პირთა სამუშაო დროის მნიშვნელოვან დანახარჯებს და ამ პირთა მალალ კვალიფიკაციას მოითხოვს. სწორედ ამიტომ, გასვლითი საგადასახადო შემონმების ჩატარება მიზანშეწონილია იმ შემთხვევაში, თუ

შემომწმების შედეგად დამატებით დარიცხული გადასახადის თანხები მნიშვნელოვნად აღემატება მასზე განეულ დანახარჯებს.

გასვლითი საგადასახადო შემომწმების ძირითადი ამოცანებია:

1321

- გადასახადის გადამხდელის საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის ყოველმხრივი და სრული გამოკვლევის გზით გადასახადების სწორად გამოანგარიშებისა და ბიუჯეტში მათი სრულად და დროულად გადახდის შესახებ დასკვნების ფორმირება;
- გამოსაკვლევ დოკუმენტებში არასწორი მონაცემების, საბუღალტრო და საგადასახადო აღრიცხვის წარმოების წესის დარღვევის ფაქტების, აგრეთვე საგადასახადო ანგარიშგებისა და დეკლარაციების შედგენის წესის დარღვევის ფაქტების გამოვლენა;
- გამოვლენილი დარღვევების ზეგავლენის ანალიზი სხვადასხვა გადასახადის საგადასახადო ბაზის ფორმირებაზე;
- გამოვლენილი საგადასახადო სამართალდარღვევების ფაქტებზე მტკიცებულებითი ბაზის ფორმირება და აღნიშნული სამართალდარღვევების დოკუმენტური ასახვის უზრუნველყოფა;
- გადასახადის გადამხდელის მიერ საგადასახადო ბაზის შემცირების ან გადასახადის არასწორად გამოანგარიშების შედეგად არასრულად გადახდილი, ან გადაუხდელი გადასახადის თანხების დარიცხვა;
- გამოვლენილი დარღვევების აღმოფხვრის შესახებ წინადადებათა ფორმირება და გამოვლენილი სამართალდარღვევებისათვის გადასახადის გადამხდელისათვის შესაბამისი პასუხისმგებლობის ზომის დაკისრება.

გასვლითი საგადასახადო შემომწმების მომზადებისა და ჩატარების მთელი პროცესი შეიძლება დაიყოს რამდენიმე საკმაოდ მკაფიოდ გამოხატულ სტადიად. თითოეული სტადია მოიცავს განსაზღვრული, გარკვეულწილად, საქართველოს საგადასახადო კოდექსით მონესრიგებული ღონისძიებების კომპლექსს და პროცესუალურ მოქმედებებს.

1322

გასვლითი საგადასახადო შემომწმების დაგეგმვისა და მომზადების სტადია საგადასახადო ორგანოების მაკონტროლებელი საქმიანობის ეფექტურობისა და შედეგიანობის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით ერთ-ერთი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი სტადიაა. გასვლითი საგადასახადო შემომწმების ჩასატარებლად გადასახადის გადამხდელთა რაციონალური, მიზანმიმართული შერჩევა შეიძლება უზრუნველყოფილი იქნეს შერჩევის სხვადასხვა მეთოდის კომპლექსური გამოყენების გზით. ამასთან, გადასახადის გადამხდელთა შერჩევის მეთოდები უნდა ეფუძნებოდეს საგადასა-

1323

ხადო ორგანოში გადასახადის გადამხდელის შესახებ არსებული ინფორმაციის ანალიზს.

1324 გასვლითი საგადასახადო შემონმებისათვის გადასახადის გადამხდელთა შერჩევა უნდა წარმოებდეს გადასახადის გადამხდელის შესახებ საგადასახადო ორგანოში არსებული ეკონომიკური და არაეკონომიკური მაჩვენებლების გათვალისწინებით, კერძოდ, გადასახადის გადამხდელთა შერჩევისას მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული:

- დამფუძნებელთა და ხელმძღვანელ პირთა ცვალებადობის სიხშირე;
- გადასახადის გადამხდელის მიერ საგადასახადო დეკლარაციებისა და გაანგარიშებების წარუდგენლობის ან დაგვიანებით წარდგენის შემთხვევების სიხშირე;
- სადამფუძნებლო დოკუმენტებში შეტანილი ცვლილებების სიხშირე;
- გადასახადის გადამხდელის მიერ განხორციელებული საქმიანობის სახეების რაოდენობა;
- წინა გასვლითი საგადასახადო შემონმებისას გადასახადის გადამხდელთან გამოვლენილი დარღვევების ხასიათი;
- საგადასახადო დეკლარაციებსა და გაანგარიშებებში კამერალური შემონმებისას გამოვლენილი შეცდომების ხასიათი;
- წინა გასვლითი საგადასახადო შემონმების შედეგად დამატებით დარიცხული გადასახადების წილი შესაბამის საგადასახადო პერიოდში მიღებულ შემოსავალთან მიმართებაში.

1325 გასვლითი საგადასახადო შემონმების დანყებას წინ უნდა უსწრებდეს საგადასახადო ორგანოში გადასახადის გადამხდელის შესახებ არსებული ინფორმაციის დეტალური ანალიზი. აღნიშნული ინფორმაციის ანალიზის საფუძველზე საგადასახადო ორგანოს უფლებამოსილი პირი შეიქმნის ზოგად წარმოდგენას გადასახადის გადამხდელის, მისი დამფუძნებლების, ფილიალების, წარმომადგენლობების და სხვა განცალკევებული ქვედანაყოფების, გადასახადის გადამხდელის საბანკო ანგარიშების და ა.შ. შესახებ. გადასახადის გადამხდელის შესახებ საგადასახადო ორგანოში არსებული ინფორმაციის ანალიზის საფუძველზე საგადასახადო ორგანოს უფლებამოსილ პირს საშუალება ეძლევა შეაფასოს გადასახადის გადამხდელის საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის მასშტაბები, მისი ძირითადი მიმართულებები და გამოყოს საქმიანობის ის სფეროები, სადაც შესაძლებელია საგადასახადო სამართალდარღვევათა გამოვლენა. გასვლითი საგადასახადო შემონმების დანყებამდე, ასევე, უნდა დადგინდეს გადასახადის გადამხდელის მიერ გადასახადების სრულად და დროულად გადახდის მდგომარეობა.

ანალიზს უნდა დაექვემდებაროს გადასახადის გადამხდელის შესახებ საგადასახადო ორგანოში არსებული მთელი ინფორმაცია, მ.შ. სხვა საგადასახადო ორგანოებიდან, აგრეთვე სხვა წყაროებიდან მიღებული ინფორმაცია.

გადასახადის გადამხდელის შესახებ საგადასახადო ორგანოში არსებული ინფორმაციის ანალიზის საფუძველზე უნდა გადანყდეს მთელი რიგი საკითხი, კერძოდ:

- უნდა შეფასდეს შესასრულებელი სამუშაოს სავარაუდო მოცულობა და გადასახადის გადამხდელის საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის მასშტაბებისა და სპეციფიკის გათვალისწინებით განისაზღვროს საგადასახადო შემონმების ჯგუფის რაოდენობრივი და პერსონალური შემადგენლობა;
- უნდა განისაზღვროს შემონმების მიმდინარეობისას ძირითადად შესასწავლი საკითხები და უნდა განანილდეს საგადასახადო შემონმების ჯგუფის წევრებს შორის მოვალეობები;
- უნდა განისაზღვროს გადასახადის გადამხდელის საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის შესამონმებელი პერიოდი და შემონმების სახე (სრული ან თემატური);
- უნდა განისაზღვროს შემონმების ჩატარების მეთოდები, გადასახადის გადამხდელის ქონების ინვენტარიზაციის ჩატარების მიზანშეწონილობა და ა.შ.

ბუნებრივია, ამ ეტაპზე შეუძლებელია გათვალისწინებული იქნეს ყველა ის პრობლემა, რომელიც შეიძლება წარმოიშვას გასვლითი საგადასახადო შემონმების ჩატარების უშუალო პროცესში. კონკრეტული გარემოებების გათვალისწინებით შემონმებელთა მიერ განსახორციელებელი მოქმედებები შესაძლებელია შემდგომში იქნეს კორექტირებული. ამასთან, მოქმედი კანონმდებლობით დადგენილ ვადებში შემონმების წარმატებით ჩატარების მიზნით, აუცილებელია შემუშავდეს შემონმების პროგრამა.

გასვლითი საგადასახადო შემონმება ტარდება საგადასახადო ორგანოს უფლებამოსილი პირის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის (ბრძანების) საფუძველზე.

კამერალური საგადასახადო შემონმებისაგან განსხვავებით, გასვლითი საგადასახადო შემონმება ტარდება გადასახადის გადამხდელის საქმიანობის ადგილზე, გადასახადის გამომანგარიშებასთან დაკავშირებული დოკუმენტების სრული ან შერჩევითი შემონმების გზით. გასვლითი საგადასახადო შემონმება შეიძლება ჩატარდეს როგორც გადასახადის გადამხდელთან, ასევე საგადასახადო აგენტთან.

- 1330** გასვლითი საგადასახადო შემონმების დამახასიათებელი ნიშანია მისი ჩატარების ადგილი – გადასახადის გადამხდელის საქმიანობის ადგილი (ტერიტორია, შენობები). საგადასახადო კოდექსი ადგენს გასვლითი საგადასახადო შემონმების ჩატარების საკმაოდ მკაცრ სამართლებრივ შეზღუდვებს. საგადასახადო კოდექსის 264-ე მუხლის თანახმად, შემონმების დაწყებამდე არანაკლებ 10 სამუშაო დღით ადრე გადასახადის გადამხდელს უნდა გაეგზავნოს წერილობითი შეტყობინება. ამასთან, შემონმება უნდა დაიწყოს გადასახადის გადამხდელისათვის შეტყობინების ჩაბარებიდან არაუგვიანეს 30 კალენდარული დღისა. თუ აღნიშნულ ვადაში შემონმება ვერ დაიწყო, შეტყობინება ძალადაკარგულად ითვლება.
- 1331** საგადასახადო კოდექსი ადგენს გასვლითი საგადასახადო შემონმების ხანგრძლივობის მკაცრად განსაზღვრულ ვადებს. გასვლითი საგადასახადო შემონმების ვადა შეიძლება გაგრძელდეს არა უმეტეს 3 თვისა. ამასთან, საგადასახადო კოდექსის 264-ე მუხლი ითვალისწინებს გასვლითი საგადასახადო შემონმების ვადის (3 თვე) გაგრძელების შესაძლებლობას, თუმცა არ გვადლევს ამ ვადის გაგრძელების კონკრეტულ საფუძვლებს. საჭიროების შემთხვევაში შემოსავლების სამსახურის უფროსთან შეთანხმებით შესაძლებელია შემონმების ვადის დამატებით გაგრძელება არაუმეტეს 2 თვისა.
- 1332** გასვლითი საგადასახადო შემონმების ვადის გაგრძელების მექანიზმის გარდა, კანონმდებელი ითვალისწინებს გასვლითი საგადასახადო შემონმების შეჩერების მექანიზმს. საგადასახადო შემონმების შეჩერების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს საგადასახადო ორგანოს უფლებამოსილი პირი. საგადასახადო კოდექსი გვადლევს საგადასახადო შემონმების შეჩერების საფუძვლებს. საგადასახადო შემონმების შეჩერების შესახებ საგადასახადო ორგანოს უფლებამოსილი პირი იღებს გადაწყვეტილებას, თუ დაწყებული საგადასახადო შემონმების გაგრძელება ვერ ხერხდება დაუძლეველი ძალის ან სხვა გარემოების (მათ შორის, ექსპერტიზის დანიშვნის) გამო.
- 1333** დაუძლეველი ძალის გარემოებები გულისხმობს საგანგებო ხასიათის მქონე მოვლენებს, რომლებიც წარმოიქმნა საგადასახადო შემონმების დროს, მხარეთა (მხარის) ნების გარეშე. დაუძლეველი ძალის გარემოებებს განეკუთვნება ბუნებრივი (მიწისძვრა, ქარიშხალი, წყალდიდობა, შტორმი, ზვავი და ა.შ.) და საზოგადოებრივი (ომი, გაფიცვა, სამოქალაქო არეულობა, სახელმწიფო ხელისუფლების საკანონმდებლო ან/და აღმასრულებელი ორგანოების ნორმატიული აქტები და გადაწყვეტილებები და ა.შ.) მოვლენები, რაც

შეუძლებელს ხდის დაწყებული საგადასახადო შემონმების გაგრძელებას.

შეჩერებული საგადასახადო შემონმება უნდა განახლდეს დაუძლეველი ძა- 1334
ლის ან სხვა გარემოების აღმოფხვრისთანავე. შესაბამისად, საგადასახადო
შემონმების ვადის დინებაც განახლდება აღნიშნული შემონმების გაგრძე-
ლების დღიდან.

საგადასახადო შემონმების შეჩერების პერიოდში საგადასახადო კონტრო- 1335
ლის ყველა პროცედურა, გარდა იმ პროცედურებისა, რომლებიც გახდა
შემონმების შეჩერების საფუძველი (მაგალითად, ექსპერტიზა, შემხვედრი
შემონმებები), წყდება.

შესამონმებელი საკითხების მოცულობით გასვლითი საგადასახადო შემონ- 1336
მება შეიძლება იყოს სრული (კომპლექსური) ან თემატური.

სრული (კომპლექსური) გასვლითი საგადასახადო შემონმება გულისხმობს
დროის გარკვეული პერიოდის მიხედვით გადასახადის გადამხდელის სა-
ფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის შემონმებას საგადასახადო კანონმ-
დებლობის დაცვის ყველა საკითხზე. სრული (კომპლექსური) გასვლითი
საგადასახადო შემონმების პერიოდულობას თანამედროვე საგადასახადო
კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს.

თემატური გასვლითი საგადასახადო შემონმება გულისხმობს გადასახადის
გადამხდელის საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის ცალკეული საკითხე-
ბის შემონმებას (მაგალითად, მოგების გადასახადის, დღგ-ის, ქონების გა-
დასახადის და სხვა გადასახადების სწორად გამოანგარიშებისა და გადახ-
დის შემონმება). ასეთი შემონმებები, როგორც წესი, ტარდება საგადასახა-
დო ორგანოს უფლებამოსილი პირის მიერ განსაზღვრული საჭიროებიდან
გამომდინარე.

თემატური საგადასახადო შემონმება შეიძლება ჩატარდეს როგორც სრული
(კომპლექსური) გასვლითი საგადასახადო შემონმების ელემენტის, ასევე
დამოუკიდებელი შემონმების სახით. იმ შემთხვევაში, თუ თემატური საგა-
დასახადო შემონმების საფუძველზე წარმოიშობა სრული (კომპლექსური)
საგადასახადო შემონმების ჩატარების აუცილებლობა, საგადასახადო ორ-
განოს უფლებამოსილმა პირმა უნდა მიიღოს დამატებითი გადანყვეტილე-
ბა, რაც გააფართოებს შესამონმებელ საკითხთა წრეს.

გასვლითი საგადასახადო შემონმებისას საგადასახადო ორგანოს უფლება- 1337
მოსილი პირი მისთვის მინიჭებული უფლებების ფარგლებში ვალდებულია
დაიცვას საგადასახადო კანონმდებლობა, იმოქმედოს საგადასახადო კა-

ნონმდებლობის მოთხოვნათა შესაბამისად, დაიცვას გადასახადის გადამხდელთა უფლებები, დაიცვას გადასახადის გადამხდელის შესახებ ინფორმაციის საიდუმლოება, საგადასახადო კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესითა და დადგენილ ვადებში გადასცეს გადასახადის გადამხდელს საგადასახადო შემონმების აქტი და სხვა.

1338 გასვლითი საგადასახადო შემონმება შეიძლება მოიცავდეს გადასახადის გადამხდელის საქმიანობის მიმდინარე კონტროლის პროცედურებსაც. გასვლითი საგადასახადო შემონმების ჩატარებისას საგადასახადო ორგანოს უფლებამოსილ პირებს უფლება აქვთ:

- შეამოწმონ გადასახადის გადამხდელის ეკონომიკურ საქმიანობასთან დაკავშირებული ფინანსური დოკუმენტები, საბუღალტრო წიგნი, ანგარიში, ხარჯთაღრიცხვა, ფინანსური სახსრები, ფასიანი ქაღალდები და სხვა ფასეულობანი, გაანგარიშებები, დეკლარაციები, გადასახადების გაანგარიშებისა და გადახდის სხვა დოკუმენტები (საგადასახადო კოდექსის 49-ე მუხლის პირველი ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტი);
- გადასახადის გადამხდელისაგან ან/და მისი წარმომადგენლისაგან მიიღონ გადასახადების გამოანგარიშებასა და გადახდასთან დაკავშირებული დოკუმენტები, აგრეთვე წერილობითი და სიტყვიერი განმარტებები საგადასახადო შემონმების დროს წამოჭრილ საკითხებზე (საგადასახადო კოდექსის 49-ე მუხლის პირველი ნაწილის „ბ“ ქვეპუნქტი);
- დაათვალიერონ (გამოიკვლიონ) გადასახადის გადამხდელის საწარმოო, სასაწყობო, სავაჭრო და სხვა სათავსები (საგადასახადო კოდექსის 49-ე მუხლის პირველი ნაწილის „გ“ ქვეპუნქტი);
- ინვენტარიზაციით აღრიცხონ გადასახადის გადამხდელის საქონლის მარაგები (საგადასახადო კოდექსის 49-ე მუხლის პირველი ნაწილის „გ“ ქვეპუნქტი);
- ჩაატარონ დაკვირვება ქრონომეტრაჟის ან სხვა მეთოდის გამოყენებით და განსაზღვრონ დასაბეგრი ობიექტების რაოდენობა (საგადასახადო კოდექსის 49-ე მუხლის პირველი ნაწილის „გ“ ქვეპუნქტი);
- დამოუკიდებლად განსაზღვრონ გადასახადის გადამხდელის საგადასახადო ვალდებულების მოცულობა საგადასახადო ორგანოში არსებული ინფორმაციით (მათ შორის, გადასახადის გადამხდელის დანახარჯების შესახებ) ან შედარების მეთოდით – სხვა ამგვარი გადასახადის გადამხდელის შესახებ ინფორმაციის ანალიზის საფუძველზე, თუ გადასახადის გადამხდელი არ წარადგენს საგადასახადო კონტროლის განსახორციელებლად საჭირო სააღრიცხვო დოკუმენტაციას ან დადგენილი წესის

დარღვევით აწარმოებს ბუღალტერიას (საგადასახადო კოდექსის 49-ე მუხლის პირველი ნაწილის „ე“ ქვეპუნქტი);

- საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტებზე სამართალდამრღვევთა მიმართ შეადგინონ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმები (საგადასახადო კოდექსის 49-ე მუხლის პირველი ნაწილის „თ“ ქვეპუნქტი);
- დასაბეგრი ობიექტის სრულად განსაზღვრის მიზნით განახორციელონ გადასახადის გადამხდელისაგან საქონლის/მომსახურების საკონტროლო შესყიდვა (საგადასახადო კოდექსის 49-ე მუხლის პირველი ნაწილის „ი“ ქვეპუნქტი);
- გადასახადების ადმინისტრირების მიზნით მოიწვიონ სპეციალისტები ან ექსპერტები (საგადასახადო კოდექსის 49-ე მუხლის პირველი ნაწილის „კ“ ქვეპუნქტი);
- მოითხოვონ და მიიღონ გადასახადის გადამხდელის მიერ დამონმებული სააღრიცხვო დოკუმენტაციის ასლი (საგადასახადო კოდექსის 49-ე მუხლის პირველი ნაწილის „მ“ ქვეპუნქტი);
- დააყენონ მრიცხველები ან/და აიღონ მათი მაჩვენებლები (საგადასახადო კოდექსის 49-ე მუხლის პირველი ნაწილის „ნ“ ქვეპუნქტი);
- საგადასახადო კოდექსით დადგენილი წესით დალუქონ დოკუმენტები ან სხვა მასალები (საგადასახადო კოდექსის 49-ე მუხლის პირველი ნაწილის „ნ“ ქვეპუნქტი) და სხვა.

გასვლითი საგადასახადო შემონმების ჩატარებისას საგადასახადო ორგანოს უფლებამოსილი პირი ვალდებულია განუხრელად დაიცვას სხვადასხვა პროცესუალური მოქმედებების მომწესრიგებელი ნორმები.

გასვლითი საგადასახადო შემონმების ჩატარებისას გადასახადის გადამხ- 1339
დელს გააჩნია მთელი რიგი უფლება. კერძოდ, გადასახადის გადამხდელს უფლება აქვს:

- დაესწროს მის მიმართ ჩატარებულ გასვლით საგადასახადო შემონმებას (საგადასახადო კოდექსის 41-ე მუხლის პირველი ნაწილის „გ“ ქვეპუნქტი);
- მიიღოს საგადასახადო შემონმების აქტისა და საგადასახადო ორგანოს გადაწყვეტილების დედნები ან დამონმებული ასლები (საგადასახადო კოდექსის 41-ე მუხლის პირველი ნაწილის „გ“ ქვეპუნქტი);
- საკონტროლო მოქმედებების განხორციელებისას საგადასახადო ორგანოების უფლებამოსილ პირებს მოსთხოვოს საქართველოს კანონმდებლობის დაცვა (საგადასახადო კოდექსის 41-ე მუხლის პირველი ნაწილის „გ“ ქვეპუნქტი);

- საგადასახადო ორგანოს და მის თანამდებობის პირებს წარუდგინოს ახსნა-განმარტებები ჩატარებული საგადასახადო შემონმების თაობაზე (საგადასახადო კოდექსის 41-ე მუხლის პირველი ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტი);
- გასვლითი საგადასახადო შემონმების დაწყებამდე საგადასახადო ორგანოს მოსთხოვოს ინფორმაცია საგადასახადო შემონმების ჩატარების საფუძვლების შესახებ (საგადასახადო კოდექსის 41-ე მუხლის პირველი ნაწილის „ვ“ ქვეპუნქტი);
- არ შეასრულოს საგადასახადო ორგანოს თანამშრომელთა საგადასახადო კოდექსთან და საქართველოს სხვა კანონებთან შეუსაბამო აქტები და მოთხოვნები (საგადასახადო კოდექსის 41-ე მუხლის პირველი ნაწილის „თ“ ქვეპუნქტი);
- კანონით დადგენილი წესით მოითხოვოს და მიიღოს საგადასახადო ორგანოს თანამშრომელთა უკანონო გადაწყვეტილებების ან ქმედებების შედეგად მიყენებული ზიანის ანაზღაურება (საგადასახადო კოდექსის 41-ე მუხლის პირველი ნაწილის „ი“ ქვეპუნქტი);
- კანონით დადგენილი წესით გაასაჩივროს საგადასახადო ორგანოს და მისი უფლებამოსილი პირის გადაწყვეტილებები და ქმედებები (საგადასახადო კოდექსის 41-ე მუხლის პირველი ნაწილის „ბ“ ქვეპუნქტი).

1340 საგადასახადო შემონმების ჩატარებისას გადასახადის გადამხდელისათვის ან მისი წარმომადგენლისათვის, ასევე, გადასახადის გადამხდელის განკარგულებაში არსებული ქონებისათვის ზიანის მიყენება დაუშვებელია. საგადასახადო ორგანოს თანამშრომელის ქმედება უკანონოა, თუ იგი ხორციელდება კანონმდებლობით დადგენილი კომპეტენციის გადამეტებით ან მინიჭებული უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებით.

1341 უკანონო გადაწყვეტილების ან ქმედების შედეგად მიყენებული ზიანი, მათ შორის ხელიდან გაშვებული სარგებელი, ექვემდებარება ანაზღაურებას სრული მოცულობით. გადასახადის გადამხდელისთვის საგადასახადო ორგანოს თანამშრომელთა უკანონო გადაწყვეტილებების ან ქმედებების შედეგად მიყენებული ზიანი ანაზღაურდება, კანონით დადგენილი წესით, სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯზე.

1342 გასვლითი საგადასახადო შემონმების ჩატარებისას გადასახადის გადამხდელი ვალდებულია:

- საგადასახადო ორგანოს და მის უფლებამოსილ პირს წარუდგინოს გადასახადების გამოსაანგარიშებლად და გადასახდელად საჭირო დოკუმენტები და ცნობები (საგადასახადო კოდექსის 43-ე მუხლის პირველი ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტი);

- შეასრულოს საგადასახადო ორგანოს უფლებამოსილი პირის კანონიერი მოთხოვნები საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობის გამოვლენილი დარღვევების აღმოფხვრასთან დაკავშირებით (საგადასახადო კოდექსის 43-ე მუხლის პირველი ნაწილის „ე“ ქვეპუნქტი);
- ხელი არ შეუშალოს საგადასახადო ორგანოს უფლებამოსილ პირს სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას (საგადასახადო კოდექსის 43-ე მუხლის პირველი ნაწილის „ე“ ქვეპუნქტი);
- შემომწმებლებს შეუქმნას ისეთივე სამუშაო პირობები, როგორც, ჩვეულებრივ, არსებობს გადასახადის გადამხდელთან (საგადასახადო კოდექსის 264-ე მუხლის მე-7 ნაწილი).

გასვლითი საგადასახადო შემომწმების ჩატარებისას საგადასახადო ორგანოს უფლებამოსილ პირს უფლება აქვს, მოითხოვოს და მიიღოს საგადასახადო ვალდებულებასთან დაკავშირებული სააღრიცხვო დოკუმენტაციის ან/და დაბეგვრასთან დაკავშირებული ინფორმაციის გადასახადის გადამხდელის მიერ სათანადო წესით დამონმებული ასლი. ამასთან, გადასახადის გადამხდელის მიერ აღნიშნული მოთხოვნის შეუსრულებლობის შემთხვევაში, საგადასახადო ორგანოს უფლებამოსილ პირს უფლება აქვს ამოიღოს აღნიშნული დოკუმენტის დედანი. **1343**

დოკუმენტის ამოღება პროცესუალური მოქმედებაა. აღნიშნული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ზემოქმედების პროცესუალური მოქმედება წარმოებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ გადასახადის გადამხდელი უარს აცხადებს საგადასახადო კონტროლის განხორციელების მიზნით საგადასახადო ორგანოს უფლებამოსილ პირს ნებაყოფლობით გადასცეს სააღრიცხვო დოკუმენტაციის ან/და დაბეგვრასთან დაკავშირებული ინფორმაციის დამონმებული ასლი. **1344**

საგადასახადო კოდექსი არ ადგენს პროცესუალურ ნორმებს, რომლებიც დაცული უნდა იქნეს დოკუმენტის ან სხვა მასალის ამოღებისას, რაც შეიძლება კოდექსის ხარვეზად მივიჩნიოთ. **1345**

დოკუმენტის ამოღება შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ გასვლითი საგადასახადო შემომწმების პროცესში. ყველა ამოღებული დოკუმენტი უნდა აისახოს დოკუმენტაციის ამოღების ოქმში, რომლის ერთი ეგზემპლარი გადაეცემა გადასახადის გადამხდელს. **1346**

საგადასახადო ორგანოს უფლებამოსილი პირი ვალდებულია გასვლითი საგადასახადო შემომწმების დასრულებისთანავე ამოღებული დოკუმენტი დაუბრუნოს გადასახადის გადამხდელს. **1347**

საგადასახადო კოდექსის 255-ე მუხლის მე-10 ნაწილის თანახმად, საგადასახადო შემონმება შეიძლება ჩატარდეს გადასახადის გადამხდელის ინიციატივითაც. შემონმება გადასახადის გადამხდელის ინიციატივით ტარდება საგადასახადო ორგანოს უფლებამოსილი პირის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე და ასეთი შემონმების ჩასატარებლად მოსამართლის ბრძანება არ არის საჭირო.

1348 გასვლითი საგადასახადო შემონმების ნაირსახეობას გადაუდებელი საგადასახადო შემონმება წარმოადგენს. გასვლითი საგადასახადო შემონმებისგან განსხვავებით გადაუდებელი გასვლითი საგადასახადო შემონმება ტარდება გადასახადის გადამხდელის წინასწარი წერილობითი შეტყობინების გარეშე.

1349 საგადასახადო კოდექსის 265-ე მუხლის პირველი ნაწილი ამომწურავად გვაძლევს გადაუდებელი გასვლითი საგადასახადო შემონმების ჩატარების საფუძველებს. გადაუდებელი გასვლითი საგადასახადო შემონმება შეიძლება ჩატარდეს, თუ:

- ბოლო საგადასახადო შემონმებისას გამოვლინდა გადასახადის გადამხდელის მიერ საგადასახადო ვალდებულებათა მნიშვნელოვანი დარღვევის ფაქტები;
- არსებობს სანდო ინფორმაცია, რომელიც საექვოს ხდის პირის ფინანსური და მატერიალური საშუალებების წარმოშობას;
- არსებობს სანდო ინფორმაცია ქონების ან გადასახადით დასაბეგრი სხვა ობიექტის დოკუმენტურად დაუდასტურებელი მატების შესახებ;
- საგადასახადო ორგანოში წარდგენილი საგადასახადო დეკლარაციებით და სხვა დოკუმენტებით არ დასტურდება დაბეგვრის ობიექტებისა და გამომანგარიშებული გადასახადების რეალურობა;
- წარდგენილი არ არის საგადასახადო დეკლარაცია ან გადასახადის გამოსაანგარიშებლად ან/და გადასახდელად საჭირო დოკუმენტები;
- საგადასახადო ორგანოს აქვს ინფორმაცია, რომ პირი გეგმავს, თავი აარიდოს საგადასახადო ვალდებულებათა შესრულებას საქართველოდან გასვლით, აქტივების სხვა პირისათვის გადაცემით, საგადასახადო სამართალდარღვევის დამადასტურებელი დოკუმენტების განადგურებით, დამალვით, შესწორებით ან შეცვლით, ანდა სხვა ღონისძიებების გატარებით.

1350 გადაუდებელი გასვლითი საგადასახადო შემონმება ტარდება მხოლოდ სამართლოს ნებართვით. საგადასახადო ორგანო ვალდებულია გადაუდებელი გასვლითი საგადასახადო შემონმების დაწყებიდან 48 საათში მიმართოს

სასამართლოს და მიიღოს მისგან ნებართვა გასვლითი საგადასახადო შემონმების ჩატარების შესახებ.

სასამართლოს ნებართვის მიღებამდე საგადასახადო ორგანოს უფლებამოსილ პირებს უფლება არა აქვთ დაინყონ გადაუდებელი გასვლითი საგადასახადო შემონმება, თუმცა უფლება აქვთ:

- გადასახადის გადამხდელის ქონებაზე გაავრცელონ საგადასახადო გირავნობა/იპოთეკა, მიუხედავად იმისა, აქვს თუ არა მას საგადასახადო დავალიანება;
- დალუქონ გადასახადის გადამხდელის მხოლოდ ის საგადასახადო დოკუმენტები და სასაქონლო-მატერიალური ფასეულობები, რომლებიც აუცილებელია გადაუდებელი გასვლითი საგადასახადო შემონმების ჩასატარებლად.

საგადასახადო ორგანოს შუამდგომლობას გადაუდებელი გასვლითი საგადასახადო შემონმების ჩატარების შესახებ განიხილავს რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს მოსამართლე ან მაგისტრატი მოსამართლე გადასახადის გადამხდელის ადგილსამყოფლის მიხედვით, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსით დადგენილი წესით.

საგადასახადო ორგანოს შუამდგომლობა გადაუდებელი გასვლითი საგადასახადო შემონმების ჩატარების შესახებ უნდა შეიცავდეს საკმარის საფუძველს ბრძანების გასაცემად. შუამდგომლობაში მიეთითება იმ გადასახადის გადამხდელის ზუსტი მონაცემები, რომელიც უნდა შემონმდეს, შემონმების ვადა, ხასიათი და ფარგლები.

საგადასახადო ორგანოს შუამდგომლობის საფუძველზე მოსამართლე განწყვეტილებას იღებს შუამდგომლობის წარდგენიდან 72 საათის განმავლობაში.

იმ შემთხვევაში. თუ სასამართლო საგადასახადო ორგანოს დადგენილ ვადაში არ მისცემს ნებართვას გადაუდებელი გასვლითი საგადასახადო შემონმების ჩატარების შესახებ, საგადასახადო ორგანო ვალდებულია ახსნას გადასახადის გადამხდელის საგადასახადო დოკუმენტებზე ან/და სასაქონლო-მატერიალურ ფასეულობებზე დადებული ლუქი.

საგადასახადო შემონმების შედეგების შესახებ დგება აქტი. იმ შემთხვევაში, თუ გასვლითი საგადასახადო შემონმების სპეციფიკა მოითხოვს შემონმების რამდენიმე ეტაპად ჩატარებას, გასვლითი საგადასახადო შემონმების დამთავრებამდე, ყოველი ასეთი ეტაპის შემდეგ, საგადასახადო ორგანოს

უფლებამოსილი პირი ადგენს შუალედურ აქტს, რომელიც ასახავს ამ ეტაპზე განხორციელებული შემონმების შედეგებს. შუალედური აქტი თან დაერთვის საგადასახადო შემონმების აქტს.

- 1357** საგადასახადო კოდექსის 268-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, საგადასახადო ორგანოს უფლებამოსილი პირი საგადასახადო შემონმების აქტის საფუძველზე ერთპიროვნულად იღებს გადაწყვეტილებას გადასახადების ან/და სანქციების დარიცხვის ან არდარიცხვის შესახებ.
- 1358** გადაწყვეტილების მიღებისას საგადასახადო ორგანოს უფლებამოსილმა პირმა მხედველობაში უნდა მიიღოს საგადასახადო შემონმების მასალებში არსებული ყველა მტკიცებულება: საგადასახადო კონტროლის განხორციელებისას შედგენილი ოქმები, გადასახადის გადამხდელის ახსნა-განმარტებები, ექსპერტის დასკვნა, საგადასახადო შემონმების აქტზე თანდართული მასალები და სხვა დოკუმენტები. აღნიშნული მტკიცებულებების საფუძველზე საგადასახადო ორგანოს უფლებამოსილმა პირმა უნდა დაადგინოს საგადასახადო სამართალდარღვევის არსებობის ან არარსებობის ფაქტი, საგადასახადო სამართალდარღვევის ჩამდენი პირები და ობიექტური გადაწყვეტილების მისაღებად საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე სხვა გარემოებები.
- 1359** უნდა აღინიშნოს, რომ საგადასახადო შემონმების აქტის საფუძველზე გადასახადების ან/და სანქციების დარიცხვის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცედურა დაუსაბუთებლად გამარტივებულია. საქართველოს საგადასახადო კოდექსი ფაქტიურად არ არეგულირებს წარმოების ამ ეტაპს და საგადასახადო ორგანოებს ანიჭებს სრულ თავისუფლებას საგადასახადო შემონმების მასალების განხილვის პროცედურებთან დაკავშირებით.
- 1360** საგადასახადო შემონმების აქტის საფუძველზე გადასახადების ან/და სანქციების დარიცხვის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების ასლი შესაბამის საგადასახადო მოთხოვნასთან ერთად, საგადასახადო კოდექსით დადგენილი წესით, უნდა წარედგინოს გადასახადის გადამხდელს.
- 1361** საგადასახადო კოდექსის 268-ე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, საგადასახადო შემონმებისას ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის გამოვლენის შემთხვევაში საგადასახადო შემონმების განმახორციელებელი საგადასახადო ორგანოს უფლებამოსილი პირი ადგენს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის შესახებ ოქმს. საგადასახადო ორგანოს უფლებამოსილი პირი ვალდებულია, საგადასახადო შემონმების აქტის საფუძველზე გადაწყვეტილების მიღებამდე ან გადაწყვეტილების მიღებისას ცალკე წარმოებად

გამოყოს საგადასახადო შემონმებისას გამოვლენილი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის შესახებ საქმის წარმოება და საქმის განხილვა, გადაწყვეტილების მიღება, უფლებამოსილი პირისათვის (ორგანოსათვის) განსახილველად ოქმის გაგზავნა განახორციელოს საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით დადგენილი წესით.

საგადასახადო კოდექსის 268-ე მუხლის მე-3 ნაწილის თანახმად, საგადასახადო ორგანოს უფლებამოსილი პირი ვალდებულია, საგადასახადო შემონმების შედეგად დანაშაულის ნიშნების აღმოჩენის შემთხვევაში, სათანადო მასალები დაუყოვნებლივ გადაუგზავნოს შესაბამის საგამოძიებო ორგანოს ქვემდებარეობის მიხედვით. **1362**

საგადასახადო ადმინისტრირების ერთიანი პრაქტიკის ჩამოყალიბების მიზნით, საგადასახადო კოდექსის 268-ე მუხლის მე-4 ნაწილი ითვალისწინებს აუდიტორთა საბჭოს შექმნას. აუდიტორთა საბჭო იქმნება საქართველოს ფინანსთა მინისტრის გადაწყვეტილებით და მის შემადგენლობაში შედიან საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსა და შემოსავლების სამსახურის თანამშრომლები, ასევე, მონვეული სპეციალისტები. **1363**

საგადასახადო ორგანოს უფლება აქვს მიმართოს აუდიტორთა საბჭოს, თუ საგადასახადო შემონმების შედეგების შესახებ გადაწყვეტილების მიღება აყალიბებს: **1364**

- არსებულისაგან განსხვავებულ დაბეგვრის პრინციპს/მეთოდს;
- სამართალდარღვევისთვის სანქციის გამოყენების არსებულისაგან განსხვავებულ პრინციპს/მეთოდს.

საგადასახადო ორგანოს მიმართვის შემთხვევაში აუდიტორთა საბჭო ვალდებულია, მიმართვიდან 20 კალენდარული დღის განმავლობაში მიიღოს გადაწყვეტილება აღნიშნული პრინციპის/მეთოდის გამოყენების ან არგამოყენების თაობაზე. აუდიტორთა საბჭოს გადაწყვეტილება შესასრულებლად სავალდებულოა საგადასახადო ორგანოსათვის. **1365**

საგადასახადო კოდექსი გვაძლევს მთელ რიგ დებულებას, რომლებიც არსებითად ზღუდავენ საგადასახადო კონტროლის განმახორციელებელ ორგანოებს საგადასახადო კონტროლის პროცედურებისა და საგადასახადო შემონმების განხორციელების პროცესში. შეზღუდვები დაწესებულია, როგორც საგადასახადო შემონმების, ისე მიმდინარე კონტროლის ცალკეულ პროცედურებთან მიმართებაში. შეზღუდვები, თავისი არსით, საგადასახადო კონტროლის ობიექტურობის და მიუკერძოებლობის დამატებითი გარანტიებია. ისინი მნიშვნელოვანი ხარისხით ხელს უწყობენ გადასახადის **1366**

გადამხდელებისა და საგადასახადო წარმოების სხვა მონაწილე პირების სამართლებრივ დაცვას.

1367 როგორც წესი, საგადასახადო ორგანოების მიერ საგადასახადო კონტროლის ფორმები კონტროლის პროცედურების ან საგადასახადო შემონმების განხორციელების თაობაზე საგადასახადო ორგანოს უფლებამოსილი პირის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე ხორციელდება. ამასთან, საგადასახადო კოდექსი პირდაპირ ითვალისწინებს შემთხვევებს, როდესაც საგადასახადო კონტროლი შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ მოსამართლის ბრძანების საფუძველზე. მაგალითად, მოსამართლის ბრძანების გარეშე აკრძალულია ფისკალურად ვალდებული პირის საქმიანობის უკვე შემონმებული საკითხის იმავე პერიოდის ხელახალი შემონმება, გარდა იმ საკითხებისა, რომელთა მიხედვითაც პირი უკვე შემონმებულ პერიოდზე შესწორებულ საგადასახადო დეკლარაციას წარადგენს.

1368 მიუხედავად ამისა, საქართველოს საგადასახადო კოდექსი არ გვაძლევს პირის საქმიანობის უკვე შემონმებული საკითხის იმავე პერიოდის ხელახალი შემონმების ჩატარების სამართლებრივ საფუძველებს, აღნიშნული შემონმების ჩატარებისას საგადასახადო ორგანოს უფლებამოსილმა პირმა სრულად უნდა დაიცვას გასვლითი საგადასახადო შემონმებების ჩატარების წესი.

1369 საგადასახადო ორგანოს შუამდგომლობას პირის საქმიანობის უკვე შემონმებული საკითხის იმავე პერიოდის ხელახალი შემონმების თაობაზე სასამართლო განიხილავს საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსით დადგენილი წესით.

შეზღუდვები ვრცელდება მიმდინარე კონტროლის ცალკეულ პროცედურებთან მიმართებაშიც. მაგალითად, დათვალიერების პროცედურისას აკრძალულია გადასახადის გადამხდელის დოკუმენტაციის შემონმება, ასევე სეიფის, კარადის, უჯრისა და სხვა მსგავსი სათავსის შიგთავსის ვიზუალური დათვალიერება და შემონმება. ამასთან, ფიზიკური პირის საცხოვრებელი ბინის დათვალიერება შესაძლებელია მხოლოდ სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე.

1370 საგადასახადო კონტროლის პროცედურებმა, გონივრულ ფარგლებში, არ უნდა დაარღვიოს პირის საქმიანობის ჩვეული რიტმი და არ უნდა გააჩეროს მისი საქმიანობა. ამასთან, ფისკალურად ვალდებული პირის საქმიანობის მიმდინარე კონტროლი დასაშვებია მხოლოდ ამ პირის სამუშაო საათებში ან/და ფაქტობრივი მუშაობის დროს.

საგადასახადო კონტროლის განხორციელებისას დაუშვებელია ფისკალურად ვალდებული პირისათვის, ასევე, მის მფლობელობაში, სარგებლობაში ან განკარგულებაში არსებული ქონებისათვის ზიანის მიყენება. საგადასახადო კონტროლის განხორციელებისას საგადასახადო ორგანოს თანამშრომელთა უკანონო გადაწყვეტილებების ან მართლსაწინააღმდეგო ქმედებების შედეგად მიყენებული ზიანი ექვემდებარება ანაზღაურებას სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

ცალკე უნდა შევჩერდეთ საგადასახადო საიდუმლოების შემცველი ინფორმაციის დაცვასთან დაკავშირებულ შეზღუდვებზე. საგადასახადო კონტროლის განხორციელების პროცესში საგადასახადო ორგანო, მისი თანამშრომელი, მონვეული სპეციალისტი ან/და ექსპერტი იღებს ნებისმიერ ინფორმაციას გადასახადის გადამხდელის შესახებ, რაც საგადასახადო საიდუმლოებას წარმოადგენს. პირი ვალდებულია არ გაახმაუროს გადასახადის გადამხდელის შესახებ მიღებული ნებისმიერი სახის ინფორმაცია და ამ ინფორმაციის შემცველი დოკუმენტები.

2. საგადასახადო პასუხისმგებლობის ცნება და ნიშნები

საგადასახადო სისტემა პასუხისმგებლობის ინსტიტუტის გარეშე ვერ იარსებებს. საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 43-ე მუხლის მე-4 ნაწილის თანახმად, საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობით დადგენილ ვალდებულებათა შეუსრულებლობის ან არაჯეროვნად შესრულების შემთხვევაში გადასახადის გადამხდელს ეკისრება საგადასახადო კოდექსით ან/და საქართველოს სხვა საკანონმდებლო აქტებით გათვალისწინებული პასუხისმგებლობა.

საგადასახადო პასუხისმგებლობა საგადასახადო სამართლის ერთ-ერთი ძირითადი კატეგორიაა. მისი ცნების, სპეციფიკის და დარგობრივი ბუნების შესახებ საკითხი დისკუსიურია. გარკვეულწილად ეს განპირობებულია იმით, რომ ამ ცნების ნორმატიული დეფინიცია არ არსებობს, ხოლო დოქტრინალური განმარტებები ყოველმხრივ მრავალფეროვანი და წინააღმდეგობრივია.

საგადასახადო პასუხისმგებლობის დარგობრივი ბუნების იდენტიფიკაციასთან დაკავშირებით სამეცნიერო ლიტერატურაში არსებობს სხვადასხვა მიდგომა, რომლებიც სამ ბლოკად შეიძლება დავაჯგუფოთ:

- მეცნიერთა ნაწილის აზრით, საგადასახადო პასუხისმგებლობა წმინდა ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობაა. მათ მიაჩნიათ, რომ საგადასახადო

დო პასუხისმგებლობას ახასიათებს ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის ყველა ნიშანი და მისი დამოუკიდებელ სახედ გამოყოფის არავითარი საფუძველი არ არსებობს;

- მეცნიერთა ნაწილის აზრით, საგადასახადო პასუხისმგებლობა იურიდიული პასუხისმგებლობის ახალი, დამოუკიდებელი სახეა, რომელსაც მნიშვნელოვანი დარგობრივი სპეციფიკა გააჩნია;
- მეცნიერთა ნაწილის აზრით საგადასახადო პასუხისმგებლობა, რეგულირების საგნითა და მეთოდით, ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის ნაირსახეობაა, რომელსაც მისთვის დამახასიათებელი პროცესუალური სპეციფიკა გააჩნია.

1375 ვფიქრობთ, უკანასკნელი მოსაზრება განსაკუთრებით ადეკვატურია. საგადასახადო პასუხისმგებლობა ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის განსაკუთრებული ნაირსახეობაა, რომელსაც საგადასახადო პროცესის სფეროში სპეციფიკური თავისებურებები გააჩნია.

1376 მართლაც, საგადასახადო პასუხისმგებლობის გამოყენების საფუძველი (სამართალდარღვევა), სუბიექტები (არა მხოლოდ ფიზიკური პირი, არამედ სანარმოებიც) და სანქციები (ძირითადად ფულადი ჯარიმები) თავისი ბუნებით ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის იდენტურია, ხოლო საგადასახადო პროცესი (ოქმის შედგენა და გადაწყვეტილების გამოტანა) არსებითი სპეციფიკით ხასიათდება.

1377 საგადასახადო პასუხისმგებლობას გააჩნია სამი საფუძველი:

- **ფორმალური (ნორმატიული)**, ე.ი. მისი მარეგულირებელი ნორმატიული აქტების სისტემა, რომლებიც ადგენენ საგადასახადო სამართალდარღვევათა შემადგენლობებს, სამართალდაცვითი ურთიერთობის მონაწილეთა უფლებებს და ვალდებულებებს, არეგულირებენ საგადასახადო პასუხისმგებლობის პრინციპებს, გამოყენების წესს და პროცესუალურ ფორმას;
- **ფაქტიური**, ე.ი. საგადასახადო სამართლის კონკრეტული სუბიექტის ქმედება, რომელიც არღვევს პასუხისმგებლობის ზომებით დაცულ სამართლებრივ ნორმებს;
- **პროცესუალური**, ე.ი. უფლებამოსილი ორგანოს აქტი (გადაწყვეტილება) კონკრეტული საგადასახადო სამართალდამრღვევის მიმართ კონკრეტული სანქციის დაკისრების შესახებ.

1378 საგადასახადო პასუხისმგებლობა დგება მხოლოდ აღნიშნული საფუძველების არსებობის შემთხვევაში. ამასთან, საფუძველები მკაცრად განსაზღვრუ-

ლი თანმიმდევრობით უნდა წარმოიშვას. უპირველეს ყოვლისა, აუცილებელია არსებობდეს ვალდებულების დამდგენი ნორმა და სანქცია მისი შეუსრულებლობისათვის. შემდეგ უნდა წარმოიშვას ფაქტიური საფუძველი – საგადასახადო სამართალდარღვევა. ნორმისა და საგადასახადო სამართალდარღვევის არსებობის შემთხვევაში უფლებამოსილი სუბიექტი, კანონით დადგენილი წესით, განსაზღვრავს საგადასახადო სანქციას საგადასახადო სამართალდარღვევისათვის.

საგადასახადო პასუხისმგებლობას იურიდიული პასუხისმგებლობის დამახასიათებელი ყველა ძირითადი ნიშანი გააჩნია, კერძოდ: **1379**

- საგადასახადო პასუხისმგებლობა წარმოადგენს მართლწესრიგის დაცვის საშუალებას;
- საგადასახადო პასუხისმგებლობა დაკავშირებულია სახელმწიფო იძულებასთან, რაც მის შინაარსს წარმოადგენს;
- საგადასახადო პასუხისმგებლობა დგება სამართლის ნორმების დარღვევისათვის;
- საგადასახადო პასუხისმგებლობა დგება სამართლის ნორმების საფუძველზე, ე.ი. ნორმატიულად განსაზღვრულია;
- საგადასახადო პასუხისმგებლობა წარმოადგენს ბრალეული ქმედების (მოქმედების ან უმოქმედობის) შედეგს;
- საგადასახადო პასუხისმგებლობა სამართლის ნორმებით გათვალისწინებული შესაბამისი სანქციების გამოყენებაში გამოიხატება, რაც პასუხისმგებლობის ზომას წარმოადგენს;
- საგადასახადო პასუხისმგებლობა განსაზღვრული აკრძალვებითა და შეზღუდვებით ხასიათდება, რაც სამართალდამრღვევმა უნდა აიტანოს.
- საგადასახადო პასუხისმგებლობის რეალიზაცია შესაბამისი პროცესუალური ფორმით ხორციელდება, ანუ საგადასახადო პასუხისმგებლობა პირს შეიძლება დაეკისროს მხოლოდ კანონმდებლობით გათვალისწინებული პროცედურების შესაბამისად.

ამავე დროს, საგადასახადო პასუხისმგებლობა მთელი რიგი სპეციფიკური ნიშნითაც ხასიათდება, კერძოდ: **1380**

- საგადასახადო პასუხისმგებლობა მხოლოდ საგადასახადო სამართლის ნორმებით არის მოწესრიგებული;
- საგადასახადო პასუხისმგებლობა დგება მხოლოდ საგადასახადო სამართალდარღვევის ჩადენის შემთხვევაში, რომელიც მის საფუძველს წარმოადგენს;

- საგადასახადო პასუხისმგებლობა სამართალდამრღვევის მიმართ ძირითადად ფინანსური ხასიათის საგადასახადო სანქციების – ფულადი ჯარიმებისა და საურავების – გამოყენებას გულისხმობს და ამიტომ მას უმეტესწილად ქონებრივი ხასიათი გააჩნია;
- საგადასახადო პასუხისმგებლობის ზომა, უმეტეს შემთხვევაში, ძირითადად ბიუჯეტში გადაუხდელ გადასახადის თანხას (ჯარიმის ოდენობა პირდაპირაა დაკავშირებული შემცირებული გადასახადის თანხის ოდენობაზე) ან ვალდებულების შეუსრულებლობის ხანგრძლივობას (დადგენილ ვადებში გადაუხდელ გადასახადებზე საურავის დარიცხვა წარმოებს ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე) უკავშირდება;
- საგადასახადო პასუხისმგებლობა ითვალისწინებს პასუხისმგებლობის დაკისრების განსაკუთრებულ, უდავო წესს;
- საგადასახადო პასუხისმგებლობის სუბიექტები ფისკალურად ვალდებული პირები (გადასახადის გადამხდელები, საგადასახადო აგენტები და სხვა ვალდებული პირები, მაგალითად, ბანკები) არიან;
- საგადასახადო პასუხისმგებლობა გამოიყენება საგადასახადო ორგანოების მიერ.

1381 მთლიანობაში, **საგადასახადო პასუხისმგებლობა** არის კონკრეტული საგადასახადო სამართალდარღვევის ჩამდენი პირის ვალდებულება, საგადასახადო კოდექსით დადგენილი საფუძველით და წესით, პასუხი აგოს მის მიერ ჩადენილი მართლსაწინააღმდეგო ქმედებისათვის.

1382 საგადასახადო სამართლის ნორმების დაცვა და შესრულება უზრუნველყოფილია სახელმწიფო იძულების ღონისძიებებით. საგადასახადო პასუხისმგებლობა თავის გამოხატულებას სამართლის ნორმის შესაბამის ნაწილში პოულობს, რომელსაც სანქცია ეწოდება. საგადასახადო სანქცია სახელმწიფო რეაგირების ფორმა და სახელმწიფოებრივი იძულების გარეგანი მატერიალური გამოხატულებაა. იგი ასახავს სახელმწიფოს ნეგატიურ რეაქციას ჩადენილ საგადასახადო სამართალდარღვევაზე.

1383 ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ საგადასახადო სანქცია არ არის ფისკალური ინსტრუმენტი, ანუ საბიუჯეტო შემოსავლების დამატებითი წყარო. საგადასახადო სანქციის ამოცანას ბიუჯეტის ქონებრივი დანაკარგების მაქსიმალური ნეიტრალიზაცია, დარღვეული უფლებების აღდგენა და სამართალდამრღვევის დასჯა წარმოადგენს.

1384 საგადასახადო კოდექსით დადგენილი სანქციების ნაწილი ატარებს სადამსჯელო ფუნქციებს, ხოლო ნაწილს უფლებააღმდგენი ფუნქციები გააჩნია

და სახელმწიფოს ფინანსური დანაკარგების აღდგენას და კომპენსაციას ემსახურება. შესაბამისად, საგადასახადო სანქციები შეიძლება იყოს უფლებ-
ბა აღმდგენი და სადამსჯელო.

უფლება აღმდგენი სანქციების რეალიზაცია უზრუნველყოფს სახელმწი- 1385
ფოს ფინანსური ინტერესებისათვის მიყენებული ზიანის აღმოფხვრას, შეუსრულებელი საგადასახადო ვალდებულების იძულებით შესრულებას, ასევე, სახელმწიფოს დარღვეული ფისკალური უფლებების აღდგენას. სა-
ურავი საგადასახადო კანონმდებლობით დადგენილ ვადებში გადასახადის გადაუხდელობის გამო უფლება აღმდგენი ხასიათის სანქციაა.

სადამსჯელო (საჯარიმო) სანქციების რეალიზაცია უზრუნველყოფს საგა- 1386
დასახადო სამართალდარღვევების თავიდან აცილებას.

საგადასახადო სანქცია საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებულ შემ- 1387
თხვევებში გამოიყენება გაფრთხილების, საურავის, ფულადი ჯარიმის, სა-
მართალდამრღვევის საქონლის ან/და სატრანსპორტო საშუალების უსას-
ყიდლოდ ჩამორთმევის სახით.

გაფრთხილება, როგორც საგადასახადო პასუხისმგებლობის ზომა, ნიშნავს 1388
პირისათვის იმის განმარტებას, თუ რა ზიანი გამოიწვია მისმა ქმედებამ და რა შედეგი მოჰყვება საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებული სა-
მართალდარღვევის განმეორებით ჩადენას. გაფრთხილება შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს ფულადი ჯარიმის ნაცვლად, საგადასახადო კოდექ-
სის 281-ე მუხლით (საკონტროლო სალარო-აპარატის გამოყენების წესების დარღვევა), 286-ე მუხლის მე-11 ნაწილით (საქონლის დოკუმენტების გარე-
შე ტრანსპორტირება, რეალიზაცია და აღურიცხველობა), 289-ე მუხლის მე-
14 ნაწილითა (საქართველოს საბაჟო საზღვრის გადაკვეთასთან დაკავში-
რებული საგადასახადო სანქციები) და 291-ე მუხლით (სხვა ჯარიმები) გათ-
ვალისწინებული სამართალდარღვევების ჩადენის შემთხვევებში. გაფრთხი-
ლება, როგორც საგადასახადო პასუხისმგებლობის ზომა, არ გამოიყენება აღნიშნული სამართალდარღვევების განმეორებით ჩადენის შემთხვევაში.

გაფრთხილება, როგორც საგადასახადო პასუხისმგებლობის ზომა, უფლე-
ბამოსილმა პირმა უნდა გამოიტანოს წერილობითი ფორმით.

საურავი, როგორც საგადასახადო პასუხისმგებლობის ზომა, არის ფულადი 1389
გადასახდელი, რომელიც ეკისრება ფისკალურად ვალდებულ პირს საგადა-
სახადო კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში გადასახადის გადაუხდელო-
ბის შემთხვევაში. (სკ-ის 272-ე მუხლი).

საურავი ერიცხება მხოლოდ დადგენილ ვადაში გადაუხდელი გადასახადის თანხას. შესაბამისად, საგადასახადო სანქციის სახით დარიცხული და დადგენილ ვადაში გადაუხდელი ფულადი ჯარიმის თანხას საურავი არ ერიცხება.

საგადასახადო კანონმდებლობით გათვალისწინებული საურავის ნაირსახეობად სამოქალაქო-სამართლებრივ ურთიერთობებში გამოყენებული პირგასამტეხლო მიიჩნევა. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 417-ე მუხლის თანახმად, პირგასამტეხლო არის მხარეთა შეთანხმებით განსაზღვრული ფულადი თანხა, რომელიც მოვალემ უნდა გადაიხადოს ვალდებულების შეუსრულებლობის ან არაჯეროვნად შესრულებისათვის.

პირგასამტეხლოსაგან განსხვავებით საურავი კანონმდებლობით არის დადგენილი და მხარეთა შეთანხმების მიუხედავად გამოიყენება.

საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებული საურავი ეკისრება ფისკალურად ვალდებულ პირს საჯარო-სამართლებრივი ვალდებულების შეუსრულებლობის ან არაჯეროვნად შესრულებისათვის.

საურავი იურიდიული პასუხისმგებლობის ზომაა. შესაბამისად, მას გააჩნია ამ უკანასკნელის ყველა აუცილებელი ნიშანი:

- საურავის დარიცხვის პირობები დადგენილია საგადასახადო კოდექსით;
- საურავის დარიცხვის საფუძველია საგადასახადო სამართალდარღვევა;
- საურავი საგადასახადო სამართალდარღვევის ჩადენის შედეგია და საგადასახადო ნორმით გათვალისწინებული სანქციის რეალიზაციას უკავშირდება;
- საურავის დარიცხვას თან ახლავს სახელმწიფო იძულება;
- საურავის დარიცხვა სამართალდამრღვევს ქონებრივ ზიანს აყენებს.

საურავს აშკარად გამოხატული საკომპენსაციო ხასიათი გააჩნია. იგი, როგორც სახელმწიფო იძულების ღონისძიება, უფლებააღმდგენი ბუნებით ხასიათდება. საურავი უზრუნველყოფს გადასახადის გადამხდელის უპირობო საგადასახადო ვალდებულების შესრულებას.

საურავის დარიცხვით სახელმწიფოს დარღვეული ფისკალური უფლებების აღდგენის სრული ეკვივალენტურობა მიიღწევა, რაც ჩადენილი საგადასახადო სამართალდარღვევის გამო ბიუჯეტისათვის, როგორც დაზარალებული მხარისათვის, მიყენებული ზიანის სრული მოცულობით აღდგენას გულისხმობს.

1390 ჯარიმა, როგორც საგადასახადო პასუხისმგებლობის ზომა, არის ფულადი გადასახდელი. საქართველოს საგადასახადო კოდექსის სპეციალური ნორ-

მებით გათვალისწინებული ფულადი ჯარიმები განსხვავდება ერთმანეთი-საგან გამოანგარიშების წესით.

ჯარიმა, როგორც წესი, დადგენილია ფიქსირებული ფულადი გადასახდელის სახით. მაგალითად, 500 ლარი, პირის მიერ გადასახადის გადამხდელად აღრიცხვის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესის დარღვევისათვის (სკ-ის 273-ე მუხლი).

საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ჯარიმის თანხა გამოანგარიშება საგადასახადო სანქციის თანხის პროცენტული დამოკიდებულებით გადაუხდელი გადასახადის თანხასთან (ჩათვლილი გადასახადის თანხასთან, დღგ-ით დასაბეგრი ოპერაციების თანხასთან, საგადასახადო ანგარიშ-ფაქტურაში მითითებული დღგ-ის თანხასთან და ა. შ.) მაგალითად, საგადასახადო დეკლარაციაში/გაანგარიშებაში გადასახადის თანხის შემცირება იწვევს პირის დაჯარიმებას შემცირებული გადასახადის თანხის 50 პროცენტის ოდენობით (საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 275-ე მუხლის მე-2 ნაწილი).

ცალკეულ შემთხვევებში საგადასახადო კოდექსი ითვალისწინებს ფულადი ჯარიმის მინიმალურ და მაქსიმალურ ზღვარს. მაგალითად, საგადასახადო დეკლარაციის წარდგენის ვადის დარღვევა იწვევს პირის დაჯარიმებას ამ დეკლარაციის საფუძველზე გადასახდელად დასარიცხი გადასახადის თანხის 5 პროცენტის ოდენობით ყოველ დაგვიანებულ სრულ/არასრულ თვეზე, მაგრამ არანაკლებ 50 ლარისა და არაუმეტეს გადასახდელად დასარიცხი გადასახადის თანხის 30 პროცენტისა (საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 274-ე მუხლი).

გამოანგარიშების სხვადასხვა წესის მიუხედავად, ყველა ფულად ჯარიმას საერთო იურიდიული ბუნება გააჩნია. ფულადი ჯარიმა ყოველთვის საკუთრების უფლების ცვლასთან არის დაკავშირებული. ფულად ჯარიმის დაკისრების შემთხვევაში, ფიზიკური პირის, სანარმოს, ორგანიზაციის ფულადი სახსრები სახელმწიფოს განკარგულებაში გადადის.

საქონლის ან/და სატრანსპორტო საშუალების უსასყიდლოდ ჩამორთმევა, 1391

როგორც საგადასახადო პასუხისმგებლობის ზომა, როგორც წესი, გამოიყენება საქართველოს საბაჟო საზღვარზე საქონლის, მათ შორის, ნაღდი ფულისა და ფასიანი ქაღალდების, გადაადგილებასთან დაკავშირებული წესების დარღვევის შემთხვევაში. საქონლის ან/და სატრანსპორტო საშუალების უსასყიდლოდ ჩამორთმევა გულისხმობს საქართველოს საბაჟო საზღვარზე საქონლის გადაადგილებასთან დაკავშირებული წესების დარღვევის საგ-

ნის, აგრეთვე ამ საქონლის ტრანსპორტირების საშუალების სახელმწიფო საკუთრებად იძულებით, უსასყიდლოდ გადაცემას.

- 1392** საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 270-ე მუხლი ითვალისწინებს საგადასახადო სანქციის გამოყენების ცალკეულ თავისებურებებს.
- 1393** უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს, რომ პირის მიერ ორი და მეტი საგადასახადო სამართალდარღვევის ჩადენის შემთხვევაში (საგადასახადო სამართალდარღვევათა ერთობლიობა) საგადასახადო სანქციათა რეალიზაციის მექანიზმი ითვალისწინებს მათი უპირობო შეკრებითობის პრინციპს. საგადასახადო კოდექსის 270-ე მუხლის მე-4 ნაწილის თანახმად, რამდენიმე საგადასახადო სამართალდარღვევის გამოვლენისას საგადასახადო სანქცია გამოიყენება თითოეული სამართალდარღვევისათვის ცალ-ცალკე. ამასთან, უფრო მკაცრი სანქცია არ შთანთქავს ნაკლებად მკაცრ სანქციას.
- 1394** საგადასახადო სანქციათა რეალიზაციის მექანიზმი უპირობო შეკრებითობის პრინციპით განსხვავდება სისხლისსამართლებრივი და ადმინისტრაციული სანქციების რეალიზაციის მექანიზმისაგან, რომელიც ნაწილობრივი ან სრული შეკრებითობის პრინციპის გამოყენებას ითვალისწინებს.
- 1395** თავისებურია საგადასახადო სანქციის გამოყენების წესი, თუ საქართველოს საბაჟო საზღვრის გადაკვეთასთან დაკავშირებული სამართალდარღვევები ჩადენილია ორი და მეტი პირის მიერ. ამ შემთხვევაში საგადასახადო კოდექსის 289-ე მუხლით გათვალისწინებული, საქართველოს საბაჟო საზღვრის გადაკვეთასთან დაკავშირებული, საგადასახადო სანქციები აღნიშნულ პირებს სოლიდარულად დაეკისრებათ.
- 1396** საგადასახადო სანქციებზე საუბრისას აუცილებელია, აღინიშნოს საგადასახადო პასუხისმგებლობის მარეგულირებელ ნორმების დროში მოქმედების ფარგლების შესახებ. აღნიშნული საკითხი ასახულია საგადასახადო კოდექსის 269-ე მუხლის მე-2 ნაწილში, რომლის თანახმად, თუ საგადასახადო სამართალდარღვევის ჩადენის შემდეგ კანონით გაუქმებულია ან შემსუბუქებულია პასუხისმგებლობა ასეთი ქმედების ჩადენისათვის, მოქმედებს ახალი კანონით დადგენილი ნორმა. ამრიგად, საგადასახადო საკანონმდებლო აქტს, რომელიც აუქმებს ან ამსუბუქებს საგადასახადო პასუხისმგებლობას, საგადასახადო სამართალდარღვევისთვის უკუძალა აქვს.
- 1397** საერთო წესის შესაბამისად, ნორმატიულ აქტს, რომელიც ადგენს ან ამძიმებს პასუხისმგებლობას, უკუძალა არა აქვს („ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის 24-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). აღნიშნულმა ნორ-

მამ სათანადო ასახვა ჰპოვა საგადასახადო კოდექსის 269-ე მუხლის მე-2 ნაწილში. თუ ახალი საგადასახადო საკანონმდებლო აქტი ანებს ან ამძიმებს პასუხისმგებლობას საგადასახადო სამართალდარღვევისათვის, გამოიყენება ქმედების ჩადენის მომენტისათვის არსებული ნორმა.

საგადასახადო კოდექსის 269-ე მუხლის 2¹ ნაწილის თანახმად, დავის განმ- 1398 ხილველ ორგანოს (შემოსავლების სამსახურს ან საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსთან არსებულ დავების განხილვის საბჭოს) უფლება აქვს გამოიყენოს ახალი კანონით დადგენილი ნორმა იმ შემთხვევაშიც, თუ საგადასახადო დავის განხილვის დასრულებამდე კანონით გაუქმებულია ან შემსუბუქებულია პასუხისმგებლობა ასეთი ქმედების ჩადენისათვის.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსი ითვალისწინებს საგადასახადო პა- 1399 სუხისმგებლობის გამომრიცხველ გარემოებებს.

თავიდანვე უნდა აღინიშნოს, რომ პასუხისმგებლობის გამომრიცხველ გა- 1400 რემოებებს, საგადასახადო კანონმდებლობისაგან განსხვავებით, კანონმდებლობის სხვა დარგებში ტრადიციულად უფრო მეტი ყურადღება ეთმობა.

სამართლის მთელ რიგ დარგში, დაკისრებული ვალდებულების შეუსრუ- 1401 ლებლობისათვის პირის პასუხისმგებლობა გამოირიცხება, თუ აღნიშნული ვალდებულების შესრულება შეუძლებელი იყო დაუძლეველი ძალის მოქმედების შედეგად. პასუხისმგებლობისაგან განთავისუფლების აღნიშნულ საფუძველს საქართველოს საგადასახადო კოდექსიც ითვალისწინებს.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 269-ე მუხლის მე-5 ნაწილის თანახმად, 1402 პირს საგადასახადო პასუხისმგებლობა არ დაეკისრება, თუ საგადასახადო სამართალდარღვევა გამოწვეულია დაუძლეველი ძალის მოქმედების შედეგად.

ამასთან, დაუძლეველ ძალად ითვლება ისეთი საგანგებო ან განსაკუთრე- 1403 ბული გარემოება, რომელიც შეუძლებელს ხდის საგადასახადო კოდექსით დადგენილ ვალდებულებათა შესრულებას და, რომლის დადგომა არ არის დამოკიდებული პირის ნებაზე, მათ შორის:

- სტიქიური უბედურება (მიწისძვრა, წყალდიდობა, მენყერი, ზვავი, ხანძარი და სხვა);
- საგარეო ვაჭრობის შეზღუდვა, საგანგებო/საომარი მდგომარეობის გამოცხადება, აგრეთვე სახელმწიფო ორგანოს სხვა გადაწყვეტილება;
- მასობრივი არეულობა, გაფიცვა.

ამრიგად, პირს არ შეიძლება დაეკისროს საგადასახადო პასუხისმგებლობა, 1404 მაგალითად, საგადასახადო კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში გადასახა-

დის გადაუხდელობის გამო, თუ დადგენილ ვადაში გადასახადის გადაუხდელობა გამოწვეული იყო შესაბამის სიტუაციაში ობიექტურად დაუძლეველი ძალის, მაგალითად, წყალდიდობის, მიწისძვრის, საომარი მოქმედებების, ეპიდემიის და ა.შ. მოქმედების შედეგად.

- 1405** შესაბამისად, დაუძლეველი ძალა არის მოვლენა (გარემოება), რომელიც არ ექვემდებარება ადამიანის კონტროლს (მაგ., წყალდიდობა, მიწისძვრა და სხვ.) და, შესაბამისად, გამორიცხავს მის შესაძლებლობას შეასრულოს სავალდებულო მოქმედება. დაუძლეველი ძალის დროს ბრალი გამოირიცხება.
- 1406** საგანგებო გარემოება იშვიათი ხასიათის, ყოველდღიური მოვლენებისგან აშკარად განსხვავებული მოვლენაა. სავალდებულო არ არის საგანგებო გარემოება მოულოდნელი იყოს. პირიქით, იგი შეიძლება წინასწარ განვსაზღვროთ, ველოდეთ, ვივარაუდოთ. ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ იგი იყოს დაუძლეველი. ეს ნიშნავს, რომ პირს ასეთი გარემოების ან მისი შედეგების თავიდან აცილება არ შეუძლია.
- 1407** განსაკუთრებული გარემოება, მოცემულ პირობებში გადაულახავი გარემოებაა. იმისათვის რომ გარემოება ნამდვილად ჩაითვალოს ვალდებულების შესრულების დამაბრკოლებელ გარემოებად, მას ყოველთვის უნდა ახასიათებდეს ორი ნიშანი: განსაკუთრებულობა და გადაულახაობა.
- 1408** საგანგებო ან განსაკუთრებული გარემოებები ობიექტური ნიშნებით ხასიათდება, ვინაიდან მათი თავიდან აცილება პირის ნებაზე არ არის დამოკიდებული.
- 1409** საგადასახადო სამართალდარღვევის ფაქტის დადგენის შემთხვევაში საგადასახადო ორგანოს უფლება არა აქვს შეწყვიტოს საქმის წარმოება იმ საფუძველით, რომ საგადასახადო კოდექსით დადგენილ ვალდებულებათა შეუსრულებლობა დროში დაემთხვა ამ ტერიტორიაზე რაიმე საგანგებო ან განსაკუთრებულ გარემოებას. საგადასახადო კოდექსით დადგენილი ვალდებულებების შეუსრულებლობა უნდა იყოს უშუალო კავშირში საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებულ საგანგებო ან განსაკუთრებულ გარემოებებთან.
- 1410** საგანგებო ან განსაკუთრებული გარემოებები მტკიცების სპეციალურ საშუალებებს არ საჭიროებს და ისინი საყოველთაოდ ცნობილი ფაქტებით, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებში გამოქვეყნებული პუბლიკაციებით და სხვა საშუალებებით დგინდება.
- 1411** საგანგებო ან განსაკუთრებული გარემოების ფაქტი საყოველთაოდ ცნობილად ჩაითვლება, თუ არსებობს ორი პირობა:

- ობიექტური – გარემოება პირთა ფართო წრეებისათვისაა ცნობილი;
- სუბიექტური – გარემოება საგადასახადო ორგანოსთვისაა ცნობილი.

საგანგებო ან განსაკუთრებული გარემოების ფაქტი უნდა დადგინდეს საგადა- 1412
სახადო ორგანოს მიერ მტკიცების ყველა საშუალებით, გარდა ექსპერტიზისა.

პრაქტიკულად აღნიშნული გარემოება კავშირშია უმოქმედობასთან. მაგა- 1413
ლითად, თუ ძლიერი წყალდიდობით განადგურდა საწარმოს დოკუმენტა-
ცია, რამაც ხელი შეუშალა პირს საგადასახადო ორგანოში დროულად წა-
რედგინა საგადასახადო დეკლარაცია.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსი პასუხისმგებლობის გამომრიცხ- 1414
ველი გარემოების სახით ითვალისწინებს ისეთ სპეციფიკურ გარემოებას,
როგორცაა ფისკალურად ვალდებული პირის მიერ განსახორციელებელი
ან განხორციელებული ოპერაციის მიხედვით საგადასახადო ანგარიშგების
წესების ან/და შესასრულებელი საგადასახადო ვალდებულებების თაობაზე
საგადასახადო ორგანოს წინასწარი გადაწყვეტილების შესრულება.

აღნიშნული საფუძვლით საგადასახადო პასუხისმგებლობა გამომრიცხება 1415
მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ პირი მოქმედებდა საგადასახადო ორგანოს
მიერ წერილობითი ფორმით გამოცემული წინასწარი გადაწყვეტილების შე-
საბამისად. ამრიგად, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებში გამოქვეყნე-
ბული საგადასახადო ორგანოს კონსულტაციები და განმარტებები, ისევე
როგორც საგადასახადო ორგანოს უფლებამოსილი პირის მიერ განეული
კონსულტაციები და განმარტებები, არ გამორიცხავს განსახილველი სა-
ფუძვლით ფისკალურად ვალდებული პირის საგადასახადო პასუხისმგებ-
ლობას.

საგადასახადო პასუხისმგებლობის გამომრიცხველი განსახილველი გარე- 1416
მოება საგადასახადო ორგანომ ან სასამართლომ უნდა დაადგინოს ფისკა-
ლურად ვალდებული პირის მიერ განხორციელებული ოპერაციის არსისა და
შინაარსის შესაბამისობით შესატყვის შესაბამის წინასწარ გადაწყვეტილე-
ბაში აღნიშნულ ფაქტებთან და გარემოებებთან.

პასუხისმგებლობის გამომრიცხველი განსახილველი გარემოების შემდეგ 1417
ასპექტს წინასწარი გადაწყვეტილების გამოცემის დრო წარმოადგენს. საგა-
დასახადო კანონმდებლობის გამოყენებასთან დაკავშირებული წინასწარი
გადაწყვეტილება უნდა იყოს გამოცემული როგორც გადასახადის გადამხ-
დელის მიერ სამეურნეო ოპერაციის განხორციელებამდე, ასევე სამეურნეო
ოპერაციის განხორციელების შემდეგ, თუმცა ამ ოპერაციის მიხედვით, სა-

გადასახადო ანგარიშგების წარდგენის ან/და შესასრულებელი საგადასახადო ვალდებულებების დადგომის მომენტამდე.

- 1418** საგადასახადო ორგანოს წინასწარი გადანყვეტილების შესრულება გამორიცხავს საგადასახადო პასუხისმგებლობას.
- 1419** საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, საგადასახადო ორგანოს წინასწარი გადანყვეტილების შესრულების გარდა, საგადასახადო პასუხისმგებლობის გამომრიცხველი გარემოების სახით გადასახადის გადამხდელის მიერ საჯარო გადანყვეტილების შესრულებასაც მიიჩნევს.
- 1420** საჯარო გადანყვეტილებას გამოსცემს საქართველოს ფინანსთა მინისტრი დავების განხილვის საბჭოს ან შემოსავლების სამსახურის ინიციატივით, თუ დავის განმხილველი ორგანოს გადანყვეტილება:
- მნიშვნელოვანია საქართველოს კანონმდებლობის ნორმების ერთგვაროვანი განმარტებისა და გაგებისათვის;
 - აყალიბებს არსებულისაგან განსხვავებულ დაბეგვრის ან/და სამართალდარღვევისათვის სანქციის გამოყენების პრინციპს/მეთოდს;
 - მნიშვნელოვანია ერთიანი პრაქტიკის ჩამოყალიბებისათვის.
- 1421** საჯარო გადანყვეტილება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტია. მისი შესრულება სავალდებულოა საგადასახადო ორგანოებისათვის. ამასთან, გადასახადის გადამხდელი თავისუფლდება საგადასახადო პასუხისმგებლობისაგან, თუ მან სამეურნეო ოპერაცია საჯარო გადანყვეტილების შესაბამისად განახორციელა.
- 1422** ამ შემთხვევაში ფისკალურად ვალდებული პირის მიერ განსახორციელებელი ოპერაცია არსითა და შინაარსით საჯარო გადანყვეტილებას სრულად უნდა შეესაბამებოდეს.
- 1423** საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 272-ე მუხლის მე-7 ნაწილი გვაძლევს საგადასახადო პასუხისმგებლობის გამომრიცხველ ორ დამოუკიდებელ გარემოებას.
- 1424** საგადასახადო კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში გადასახადის გადაუხდელობის გამო საგადასახადო პასუხისმგებლობა (საურავი) არ დაეკისრება საქონლის (მომსახურების) მიმწოდებელს – საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ შესაბამისი წლის საქართველოს კანონით და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული ასიგნებების საფუძველზე მიწოდებული საქონლის/განუული მომსახურების ღირებულების შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ აუნაზღაურებლობის გამო

წარმოქმნილ საბიუჯეტო ვალდებულებებზე, მათი ღირებულების ფაქტობრივი დაფინანსების ოდენობისა და მიწოდებული საქონლის/განეული მომსახურების საერთო მოცულობაში ხვედრითი წილის პროპორციულად.

საგადასახადო კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში გადასახადის გადაუხდელობის გამო საგადასახადო პასუხისმგებლობა (საურავი) არ დაეკისრება, ასევე, საქართველოს პარლამენტის მიერ რატიფიცირებული საერთაშორისო ხელშეკრულებებით განსაზღვრული პროექტების (მათ შორის, პროექტის მოსამზადებელი ეტაპის) განმახორციელებელ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს – საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდს, რომელთანაც საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დადებული აქვს „პროექტის განხორციელების უფლებამოსილების შესახებ“ ხელშეკრულება, – ამ პროექტების ფარგლებში წარმოშობილ საგადასახადო ვალდებულებებზე. **1425**

აღნიშნული საფუძვლებით პასუხისმგებლობა არ გამოირიცხება და საგადასახადო კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში გადასახადის გადაუხდელობის გამო პირს პასუხისმგებლობა დაეკისრება, თუ საბიუჯეტო დავალიანება წარმოშობილია საგადასახადო აგენტის ფუნქციის შეუსრულებლობის გამო. **1426**

უნდა აღინიშნოს, რომ საგადასახადო კანონმდებლობით განსაზღვრული პასუხისმგებლობის გამომრიცხველი გარემოებები ამომწურავია. საგადასახადო და სასამართლო ორგანოებს მათი განვრცობითი განმარტებისა და გამოყენების უფლება არ აქვს. საგადასახადო კანონმდებლობით გაუთვალისწინებელი ნებისმიერი სხვა გარემოება არ შეიძლება წარმოადგენდეს საგადასახადო სამართალდარღვევის შესახებ საქმის შეწყვეტის საფუძველს, ვინაიდან „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის თანახმად, საჯაროსამართლებრივ ურთიერთობებში კანონის ანალოგიის პრინციპი მხოლოდ კანონით პირდაპირ გათვალისწინებულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით გამოიყენება და, ამასთან, სპეციალური (საგამონაკლისო) ნორმების ანალოგიის პრინციპით გამოყენება დაუშვებელია. **1427**

საქართველოს საგადასახადო კოდექსში განსახილველი გარემოებების არსებობას განსაკუთრებული მნიშვნელობა გააჩნია. პასუხისმგებლობის გამომრიცხველი გარემოებები საგადასახადო სამართლის სუბიექტთა უფლებების დაცვის დამატებითი გარანტიებია. ისინი საგადასახადო პასუხისმგებლობის გამოყენებისას უზრუნველყოფენ კანონიერების პრინციპის დაცვას. **1428**

საქართველოს საგადასახადო კოდექსი სამართალდამრღვევის მიმართ სადამსჯელო ნორმების გვერდით წამახალისებელ ნორმებსაც ითვალისწინებს. საგადასახადო პასუხისმგებლობის გამომრიცხველი გარემოებ- **1429**

ბისაგან განსხვავებით, პირის მიერ ჩადენილი ქმედება შეიცავს სამართალდარღვევის ყველა ნიშანს, მაგრამ საგადასახადო პასუხისმგებლობის კანონიერი საფუძვლის არსებობის მიუხედავად, საგადასახადო კანონმდებლობით განსაზღვრულ შემთხვევებში იგი პასუხისმგებლობისაგან თავისუფლდება.

- 1430** საქართველოს საგადასახადო კოდექსი ითვალისწინებს საგადასახადო პასუხისმგებლობისაგან განთავისუფლების საფუძვლებს.
- 1431** საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 269-ე მუხლის 51 ნაწილის თანახმად, ფისკალურად ვალდებულ პირს საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებული ფულადი ჯარიმა არ დაეკისრება, თუ იგი ალტერნატიული საგადასახადო შემონმების განმახორციელებელი პირის (აუდიტორის) დასკვნის (ალტერნატიული საგადასახადო შემონმების აქტის, მათ შორის, ალტერნატიული საგადასახადო შემონმების შუალედური აქტის) შესაბამისად, საქართველოს ფინანსთა მინისტრის მიერ დადგენილი წესით განახორციელებს საგადასახადო ანგარიშგებას.
- 1432** ამრიგად, თუ გადასახადის გადამხდელი სრულად აღიარებს ალტერნატიული საგადასახადო შემონმების შედეგებს და ალტერნატიული საგადასახადო შემონმების აქტის წარდგენიდან 5 სამუშაო დღის ვადაში განახორციელებს საგადასახადო ანგარიშგებას განაცხადის საგადასახადო ორგანოში წარდგენით, მას საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებული ფულადი ჯარიმა არ დაეკისრება.
- 1433** საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 269-ე მუხლის მე-6 ნაწილი ითვალისწინებს საგადასახადო პასუხისმგებლობისგან განთავისუფლების მეორე საფუძველს. აღნიშნული ნორმის თანახმად, ფისკალურად ვალდებულ პირს საგადასახადო დეკლარაციაში ან გაანგარიშებაში არასწორად ნაჩვენები ინფორმაციის გამო გადასახადის შემცირებისათვის საგადასახადო კოდექსის 275-ე მუხლით გათვალისწინებული ჯარიმა არ დაეკისრება, თუ იგი საგადასახადო ორგანოს წარუდგენს შესწორებულ დეკლარაციას (გაანგარიშებას). ამასთან, შესწორებული დეკლარაცია (გაანგარიშება) საგადასახადო ორგანოს უნდა წარედგინოს:
- საგადასახადო შემონმების ჩატარების შესახებ სასამართლოს შესაბამისი გადანყვეტილების ჩაბარებამდე;
 - საგადასახადო შემონმების ჩატარების შესახებ საგადასახადო ორგანოს შესაბამისი გადანყვეტილების ჩაბარებამდე;
 - საგადასახადო სამართალდარღვევის ოქმის შედგენამდე;

- საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის შესაბამისად უფლებამოსილი პირის გადანყვეტილებით ბიუჯეტთან ანგარიშსწორების შემონმების ან დოკუმენტური (ბულალტრული) რევიზიის დანიშვნამდე.

აღნიშნული ნორმის არსიდან გამომდინარე შეიძლება დავასკვნათ, რომ **1434** საგადასახადო დეკლარაციაში ან გაანგარიშებაში გადასახადის შემცირებისათვის ფისკალურად ვალდებული პირი თავისუფლდება საგადასახადო პასუხისმგებლობისგან იმ შემთხვევაში, თუ საგადასახადო ორგანოში წარდგენილ საგადასახადო დეკლარაციაში ან გაანგარიშებაში დამოუკიდებლად აღმოაჩენს არასწორად ნაჩვენებ ინფორმაციას, რამაც გადასახდელი გადასახადის შემცირება გამოიწვია და თავისი ნებაყოფლობითი აქტიური მოქმედებით (საგადასახადო ორგანოში შესწორებული საგადასახადო დეკლარაციის (გაანგარიშების) წარდგენით) თავიდან აიცილებს მავნე შედეგს, შემცირებული გადასახადის თანხისა და შესაბამისი საურავის გადახდის პირობით. ამასთან, შესწორებული საგადასახადო დეკლარაცია (გაანგარიშება) საგადასახადო ორგანოს უნდა წარედგინოს საგადასახადო შემონმების ჩატარების შესახებ სასამართლოს ან საგადასახადო ორგანოს შესაბამისი გადანყვეტილების ჩაბარებამდე, საგადასახადო სამართალდარღვევის ოქმის შედგენამდე, ან, საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის შესაბამისად, უფლებამოსილი პირის გადანყვეტილებით ბიუჯეტთან ანგარიშსწორების შემონმების, ან დოკუმენტური (ბულალტრული) რევიზიის დანიშვნამდე. ეს აღნიშნული საფუძვლით საგადასახადო პასუხისმგებლობისაგან განთავისუფლების მეორე სავალდებულო პირობაა.

უნდა ითქვას, რომ ზემოაღნიშნული პირობების არსებობისას პირი უპირობოდ თავისუფლდება საგადასახადო კოდექსის 275-ე მუხლით გათვალისწინებული საგადასახადო სანქციისაგან, თუმცა მას შეიძლება დაეკისროს საურავი გადასახადის არათავისდროული გადახდის გამო. **1435**

აღნიშნული საფუძვლით საგადასახადო პასუხისმგებლობისაგან განთავისუფლება კანონმდებელს სისხლის სამართლიდან აქვს ნასესხები, რომელიც ითვალისწინებს სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობისაგან განთავისუფლების ინსტიტუტს ქმედითი მონანიების გამო. **1436**

ფისკალურად ვალდებული პირის საგადასახადო პასუხისმგებლობისაგან განთავისუფლების ერთ-ერთ საფუძველს საქართველოს საგადასახადო კოდექსში მითითებული ხანდაზმულობის ვადის გასვლა წარმოადგენს.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მე-4 მუხლის მე-3 ნაწილის თანახმად, პირი თავისუფლდება საგადასახადო პასუხისმგებლობისაგან, თუ: **1437**

- საგადასახადო სამართალდარღვევის ჩადენის კალენდარული წლის დასრულებიდან გასულია 6 წელი;
- საგადასახადო ვალდებულების წარმოშობის კალენდარული წლის დასრულებიდან გასულია 6 წელი.

- 1438** ამრიგად, ერთ შემთხვევაში, ხანდაზმულობის ვადა გამოიანგარიშება საგადასახადო სამართალდარღვევის ჩადენის კალენდარული წლის დასრულებიდან, ხოლო მეორე შემთხვევაში, საგადასახადო ვალდებულების წარმოშობის კალენდარული წლის დასრულებიდან. საგადასახადო ვალდებულების წარმოშობის კალენდარული წლის დასრულებიდან ხანდაზმულობა გამოიანგარიშება იმ შემთხვევაში, თუ საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებული სანქციის თანხის გაანგარიშება საგადასახადო ვალდებულების თანხის ოდენობას უკავშირდება.
- 1439** უნდა აღინიშნოს, რომ ხანდაზმულობის ვადა ვრცელდება საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებულ ნებისმიერ საგადასახადო სანქციაზე, გარდა საგადასახადო კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში გადასახადის თანხის გადაუხდელობისათვის დარიცხული საურავისა.
- 1440** საქართველოს საგადასახადო კოდექსი ითვალისწინებს საქართველოს საბაჟო საზღვრის გადაკვეთასთან დაკავშირებული საგადასახადო სანქციებისაგან განთავისუფლების სამ დამოუკიდებელ საფუძველს.
- 1441** საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 269-ე მუხლის 6¹ ნაწილის თანახმად, საბაჟო დეკლარაციაში არასწორი მონაცემის არსებობის გამო პირი განთავისუფლდება საქართველოს საბაჟო საზღვრის გადაკვეთასთან დაკავშირებული საგადასახადო სანქციებისაგან (სკ-ის 289-ე მუხლი), თუ იგი როგორც საქონლის გაშვებამდე, ასევე საქონლის გაშვების შემდეგ რეგისტრირებულ საბაჟო დეკლარაციაში განახორციელებს შესაბამისი ცვლილებების შეტანას,
- 1442** აღნიშნული საფუძველით დეკლარანტი განთავისუფლდება საგადასახადო პასუხისმგებლობისაგან, თუ იგი საქონლის გაშვებამდე რეგისტრირებულ საბაჟო დეკლარაციაში შესაბამისი ცვლილებების შეტანას განახორციელებს. ამასთან, პასუხისმგებლობისაგან განთავისუფლებისათვის რეგისტრირებულ საბაჟო დეკლარაციაში ცვლილებების შეტანა უნდა განხორციელდეს ამ საბაჟო დეკლარაციის შემოწმების განზრახვის შესახებ საგადასახადო ორგანოს შეტყობინების მიღებამდე ან საგადასახადო ორგანოს მიერ დეკლარირებული მონაცემების მცდარობის დადგენამდე.

ამასთან, საქონლის გაშვების შემდეგ რეგისტრირებულ საბაჟო დეკლარაციაში შესაბამისი ცვლილებების შეტანა უნდა განხორციელდეს: **1443**

- საქონლის გაშვების შემდგომი შემონმების ჩატარების შესახებ საგადასახადო ორგანოს შესაბამისი გადანყვეტილების ჩაბარებამდე;
- საგადასახადო შემონმების ჩატარების შესახებ სასამართლოს ან საგადასახადო ორგანოს შესაბამისი გადანყვეტილების ჩაბარებამდე;
- საგადასახადო სამართალდარღვევის ოქმის შედგენამდე;
- საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის შესაბამისად, უფლებამოსილი პირის გადანყვეტილებით, ბიუჯეტთან ანგარიშსწორების შემონმების ან დოკუმენტური (ბულალტრული) რევიზიის დანიშვნამდე.

საბაჟო დეკლარაციაში არასწორი მონაცემის არსებობის გამო პირი ასევე თავისუფლდება საქართველოს საბაჟო საზღვრის გადაკვეთასთან დაკავშირებული საგადასახადო სანქციებისაგან (სკ-ის 289-ე მუხლი), თუ საქონლის გაშვებამდე შემონმებისას აღმოჩნდა არადეკლარირებული საქონელი, რომლის საბაჟო ღირებულება არ აღემატება დეკლარირებული საბაჟო ღირებულების 5 პროცენტს, მაგრამ არაუმეტეს 15 000 ლარისა. **1444**

აღნიშნული საფუძვლით პირი არ განთავისუფლდება საგადასახადო პასუხისმგებლობისაგან, თუ შემონმებით გამოვლენილი არადეკლარირებული საქონელი საქართველოს საბაჟო საზღვრზე მალულად გადაადგილდებოდა. **1445**

საბაჟო დეკლარაციასა და მის თანმხლებ დოკუმენტაციაში საქონლის საბაჟო ღირებულების შესახებ არასწორი მონაცემის შეტანის გამო, რამაც საქონლის საბაჟო ღირებულების გაზრდა ან შემცირება გამოიწვია, დეკლარანტი, ასევე, თავისუფლდება საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 289-ე მუხლის მე-20 და 21-ე ნაწილებით გათვალისწინებული საგადასახადო სანქციებისაგან, თუ აღნიშნულ ქმედებას იმპორტის გადასახდელების ოდენობის შემცირება არ გამოუწვევია. **1446**

საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 269-ე მუხლის 7¹ ნაწილის თანახმად, საქონლის განკარგვის ღონისძიებების განხორციელებისას (საგადასახადო დავალიანების გადახდევინების უზრუნველსაყოფად ყადაღადადებული საქონლის რეალიზაციისას, საქონლის განადგურებისას, საქონლის სახელმწიფო საკუთრებაში გადაცემისას) ან დაუძლეველი ძალის მოქმედების შედეგად საქონლის განადგურებისას, ანდა სისხლის სამართლის საქმეზე სასჯელის სახით საქონლის ჩამორთმევისას, პირს აღნიშნულ საქონელთან დაკავშირებით საქართველოს საბაჟო საზღვრის გადაკვეთასთან დაკავშირებული **1447**

რებული ცალკეული სამართალდარღვევებისთვის ფულადი ჯარიმა არ დაეკისრება, ხოლო დაკისრებული ფულადი ჯარიმა აღსრულებულად ჩაითვლება. ასეთ სამართალდარღვევებს განეკუთვნება:

- საქონლის წარდგენის/ზოგადი დეკლარირების/დეკლარირების ვადის ან სატრანსპორტო საშუალების გამოცხადების ვადის დარღვევა (სკ-ის 289-ე მუხლის პირველი ნაწილი);
- დეკლარანტის ან მისი წარმომადგენლის მიერ საბაჟო დეკლარაციასა და მის თანმხლებ დოკუმენტაციაში იმპორტის/ექსპორტის გადასახდელების ოდენობის შემცირება (სკ-ის 289-ე მუხლის მე-4 ნაწილი);
- ფიზიკური პირის მიერ 3 000 ლარამდე ღირებულების საქონელზე წარდგენილ საბაჟო დეკლარაციასა და მის თანმხლებ დოკუმენტაციაში იმპორტის/ექსპორტის გადასახდელების ოდენობის შემცირება (სკ-ის 289-ე მუხლის მე-6 ნაწილი);
- ფიზიკური პირის მიერ 3 000 ლარამდე ღირებულების საქონელზე წარდგენილ საბაჟო დეკლარაციასა და მის თანმხლებ დოკუმენტაციაში იმპორტის/ექსპორტის გადასახდელების ოდენობის შემცირება, ჩადენილი განმეორებით (სკ-ის 289-ე მუხლის მე-7 ნაწილი);
- სასაქონლო ოპერაციის პირობების დარღვევა (სკ-ის 289-ე მუხლის მე-17 ნაწილი);
- სასაქონლო ოპერაციის პირობების დარღვევა, ჩადენილი განმეორებით (სკ-ის 289-ე მუხლის მე-17 ნაწილი).

1448 საქართველოს საგადასახადო კოდექსი ითვალისწინებს საგადასახადო პასუხისმგებლობისაგან განთავისუფლების კიდევ ერთ საფუძველს. საქართველოს საგადასახადო კოდექსი 269-ე მუხლის მე-7 ნაწილის თანახმად, კეთილსინდისიერი გადასახადის გადამხდელი შეიძლება განთავისუფლდეს საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებული პასუხისმგებლობისაგან, თუ სამართალდარღვევა გამოწვეულია გადასახადის გადამხდელის შეცდომით (არცოდნით).

1449 აღნიშნული ნორმით კანონმდებელმა საგადასახადო სამართალში შემოიტანა გადასახადის გადამხდელის კეთილსინდისიერების (GOOD FAITH) პრინციპი, რაც მთელი რიგი ქვეყნის კანონმდებლობით პასუხისმგებლობის (ბრალის) გამომრიცხველ გარემოებად განიხილება.

ზოგადად, კეთილსინდისიერება აბსტრაქტული და ყოვლისმომცველი ტერმინია. „კეთილსინდისიერების“ ცნების შინაარსი საწყის ეტაპზე შეფასებითი ხასიათისაა და იგი სამართალგამოყენებითი პრაქტიკის საფუძველზე შეიძლება დაკონკრეტდეს.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსი გადასახადის გადამხდელის ქმედების შესაფასებლად არ გვაძლევს „კეთილსინდისიერების“ ან „არაკეთილსინდისიერების“ ცნებას, თუმცა კეთილსინდისიერებას საგადასახადო დავების გადაწყვეტისა და კონკრეტული საგადასახადო-სამართლებრივი ნორმების გამოყენების პროცესში განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს.

უნდა აღინიშნოს, რომ კეთილსინდისიერების პრინციპს ან ურთიერთობის კეთილსინდისიერი მონაწილის დაცვის პრინციპს ზოგადსამართლებრივი ბუნება გააჩნია, ვინაიდან „კეთილსინდისიერების“ ცნება სამოქალაქო სამართლის სფეროსთან დაკავშირებულ სამართლებრივ აქტებში საკმაოდ ფართოდ გამოიყენება.

მთელი რიგი ქვეყნის დოქტრინა და საგადასახადო კანონმდებლობა გადასახადის გადამხდელის მოქმედებების კეთილსინდისიერების შესაფასებლად ფართოდ იყენებს „უფლებათა ბოროტად გამოყენების“ ცნებას. გათვალისწინებულია სხვა სპეციალური პროცედურებიც. იმისათვის, რომ პირის მიერ განხორციელებული მოქმედებები ან დადებული გარიგებები საგადასახადო ადმინისტრაციების მიერ შემდგომში უფლებათა ბოროტად გამოყენებად არ შეფასდეს, კეთილსინდისიერ გადასახადის გადამხდელს შესაძლებლობა აქვს საგადასახადო ორგანოებიდან წინასწარ მიიღოს სპეციალური განმარტებები კონკრეტული გარიგების განხორციელებისას საგადასახადო კანონმდებლობის გამოყენების შესახებ.

საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობაში ასეთი პროცედურები მეტნაკლებად არის განვითარებული. მიუხედავად იმისა, რომ გადასახადის გადამხდელს, უფლება აქვს საგადასახადო ორგანოებისაგან მიიღოს ინფორმაცია საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობის გამოყენების შესახებ (სკ-ის 38-ე მუხლის პირველი ნაწილი), ხოლო საგადასახადო ორგანოები ვალდებული არიან, თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში, დადგენილი წესით განიხილონ გადასახადის გადამხდელის შეკითხვები და საჭიროების შემთხვევაში უსასყიდლოდ მიაწოდონ მას ინფორმაცია მოქმედი გადასახადების, მათი გამონაგარიშებისა და გადახდის წესის თაობაზე (სკ-ის 51-ე მუხლის პირველი ნაწილი „ნ“ ქვეპუნქტი), პრაქტიკაში საგადასახადო ორგანოს წერილობით განმარტებას, განსხვავებით საგადასახადო ორგანოს მიერ გამოცემული ფასიანი წინასწარი გადაწყვეტილებისა, სამართლებრივი ძალა არა აქვს. ამ შემთხვევაში არგუმენტს წარმოადგენს ის გარემოება, რომ პირის მიერ შესრულებული ან შესასრულებელი სამეურნეო ოპერაციის განხორციელებისას საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობის გამოყენების შესახებ საგადასახადო

ორგანოს წერილობითი განმარტება სახელმწიფო ორგანოების ოფიციალურ აქტს არ წარმოადგენს და იგი განმარტებით-სარეკომენდაციო ხასიათისაა.

- 1454** ნორმის ასეთი შეზღუდული ინტერპრეტაცია სამართაგამოყენების პრაქტიკის შეცვლისას საგადასახადო ურთიერთობების კეთილსინდისიერ მონაწილეს საკმარის გარანტიებს არ ანიჭებს.
- 1455** საქართველოს საგადასახადო კოდექსის განსახილველი ნორმის ანალიზი საშუალებას გვაძლევს დავასკვნათ, რომ გადასახადის გადამხდელის კეთილსინდისიერება მის მიერ დაშვებულ შეცდომას უკავშირდება. გადასახადის გადამხდელი კეთილსინდისიერია იმ შემთხვევაში, თუ სამართალდარღვევა გამოწვეულია მის მიერ დაშვებული შეცდომით (არცოდნით).
- 1456** გადასახადის გადამხდელის კეთილსინდისიერება გულისხმობს პირის სუბიექტურ დამოკიდებულებას მის მიერ ჩადენილი ქმედებისადმი. პირს სწამს, რომ მისი ქმედება კანონიერია, არ არის მართლსაწინააღმდეგო. ამასთან, პირი მოქმედებს ე.წ. საპატიებელი შეცდომის პირობებში, ანუ მან არ იცოდა და არც შეიძლებოდა ცოდნოდა, რომ ჩადიოდა აკრძალულ ქმედებას (სამართალდარღვევას). საპატიებელი შეცდომის დროს პირი ფიქრობს, რომ არ არსებობს ისეთი ნორმა, რომელიც მის ქმედებას კრძალავს. მაშასადამე, მას არ გააჩნია სამართალდარღვევის ჩადენის შეგნება. იმ შემთხვევაში, თუ შეცდომა საპატიებელი არ არის (მაგალითად, მოქმედებდა თვითიმედოვნებით ან დაუდევრობით), პირი არ შეიძლება განთავისუფლდეს საგადასახადო პასუხისმგებლობისაგან.
- 1457** სამართლებრივი შეცდომის დროს პირი არასწორად აფასებს ჩადენილი ქმედების სამართლებრივ არსს და ამ ქმედებით გამოწვეულ სამართლებრივ შედეგს.
- 1458** სამართლებრივი შეცდომა არ შეიძლება გავაიგივოთ კანონის არცოდნასთან, რომელსაც ადგილი აქვს იმ შემთხვევაში, თუ პირმა საერთოდ არ იცოდა საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული და კანონით დადგენილი წესით ძალაში შესული კანონის არსებობის შესახებ, მაშინ როდესაც უნდა ცოდნოდა და ობიექტურად შეეძლო ცოდნოდა მის შესახებ. კანონის არცოდნა, როგორც წესი, არ ათავისუფლებს პირს პასუხისმგებლობისაგან.
- 1459** შეცდომას პირი უნდა უშვებდეს საპატიო მიზეზთა გამო. ერთ-ერთ ასეთ საპატიო მიზეზს შეიძლება წარმოადგენდეს საგადასახადო ორგანოს წერილობითი განმარტების შესრულება, რომელიც გამომხატავს საგადასახადო ორგანოს პოზიციას გადასახადის გადამხდელის მიერ შესრულებული ან შე-

სასრულელებელი სამეურნეო ოპერაციის განხორციელებისას საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობის გამოყენების შესახებ. თუ გადასახადის გადამხდელი მოქმედებს ასეთი განმარტების შესაბამისად, მას არ გააჩნია სამართალდარღვევის ჩადენის შეგნება. წერილობითი განმარტების სარეკომენდაციო ხასიათის მიხედვად, პირს გააჩნია კანონიერი ნდობა საგადასახადო ორგანოსა და მის მიერ გაცემული წერილობითი განმარტების მიმართ.

გადასახადის გადამხდელი შეიძლება კეთილსინდისიერად ცდებოდეს კანონის არსთან მიმართებაშიც, თუ აშკარად ბუნდოვანი და ორაზროვანი შინაარსის გამო კანონის ნორმა აზრთა სხვადასახვაობის, განსხვავებული ინტერპრეტაციის და არაერთგვაროვანი ახსნა-განმარტების საშუალებას იძლევა. 1460

მოქალაქეთა კონსტიტუციური ვალდებულების რეალიზაციის მიზნით, საგადასახადო კანონმდებლობის ნორმები არ უნდა იყოს ბუნდოვანი და ორაზროვანი და ჯეროვანი სიზუსტით უნდა იყოს ფორმულირებული. ორაზროვანი და ბუნდოვანი ნორმები, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებთან შეუსაბამო, სახელმწიფო ორგანოებისა და უფლებამოსილი პირების თვითნებური მოქმედებების საფუძველია, რაც არღვევს კანონის წინაშე მოქალაქეთა თანასწორობის კონსტიტუციურ პრინციპს. 1461

პირი შეიძლება განთავისუფლოს საგადასახადო პასუხისმგებლობისაგან, თუ იგი საგადასახადო კანონმდებლობის ნორმის აშკარა ბუნდოვანი და ორაზროვანი შინაარსის გამო კეთილსინდისიერად ცდებოდა კანონის არსთან მიმართებაში და, ამასთან, სასამართლო საგადასახადო კანონმდებლობაში არსებულ ყველა ეჭვს, წინააღმდეგობასა და ორაზროვნებას გადასახადის გადამხდელის სასარგებლოდ განმარტავს. 1462

აღნიშნული საფუძვლით გადასახადის გადამხდელი შეიძლება განთავისუფლდეს პასუხისმგებლობისაგან, როგორც საგადასახადო ორგანოს, შემოსავლების სამსახურის და დავების განხილვის საბჭოს, ასევე სასამართლოს მიერ. 1463

საქართველოს საგადასახადო კოდექსის **269-ე მუხლის მე-9 ნაწილი** ფაქტობრივად გვაძლევს საგადასახადო პასუხისმგებლობისგან განთავისუფლების კიდევ ერთ საფუძველს. აღნიშნული ნორმის თანახმად, საგადასახადო ორგანოს უფლებამოსილ პირს უფლება აქვს, საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 273-ე მუხლით (გადასახადის გადამხდელად აღრიცხვის წესის დარღვევა), 281-ე მუხლის პირველი ნაწილით (მომხმარებელთან ნაღდი ფულით ანგარიშსწორებისას საკონტროლო-სალარო აპარატის გარეშე მუშაობა), 288² მუხლის მე-2 ნაწილით (ფიქსირებული გადასახადის გადამხდელის სტატუსის მქონე პირის მიერ ფიქსირებული გადასახადით დასაბეგრი საქმიანობის და-

ბეგვრის ობიექტის დამატება საგადასახადო ორგანოსთვის შეტყობინების გარეშე) და 291-ე მუხლით (სხვა ჯარიმები) გათვალისწინებული საგადასახადო სამართალდარღვევების გამოვლენის შემთხვევაში, პირს მისცეს 2 სამუშაო დღის ვადა საგადასახადო სამართალდარღვევის აღმოსაფხვრელად.

1465 საგადასახადო ორგანოს უფლებამოსილი პირის მიერ პირისათვის საგადასახადო სამართალდარღვევის აღმოსაფხვრელად ვადის განსაზღვრის შემთხვევაში საგადასახადო სამართალდარღვევის ოქმი არ დგება და აღნიშნული ვადის მოქმედების პერიოდში პირს იმავე სამართალდარღვევისათვის პასუხისმგებლობა არ ეკისრება.

1466 შესაბამისად, თუ პირი განსაზღვრულ ვადაში აღმოფხვრის გამოვლენილ საგადასახადო სამართალდარღვევას, მას საგადასახადო პასუხისმგებლობა არ დაეკისრება.

1467 აღნიშნული საფუძვლით პირის საგადასახადო პასუხისმგებლობისაგან გათავისუფლება – ეს საგადასახადო ორგანოს დისკრეციული უფლებაა.

1468 ზემოაღნიშნული სამართალდარღვევების გამოვლენის შემთხვევაში კანონი საგადასახადო ორგანოს ანიჭებს სამართლებრივი შედეგების განსაზღვრის უფლებამოსილებას. საგადასახადო ორგანოს გააჩნია არჩევანის შესაძლებლობა – შეადგინოს საგადასახადო სამართალდარღვევის ოქმი ან საგადასახადო სამართალდარღვევის ოქმის შედგენის გარეშე, პირს განუსაზღვროს ვადა საგადასახადო სამართალდარღვევის აღმოსაფხვრელად.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსი არ ითვალისწინებს პასუხისმგებლობის შემამსუბუქებელი და დამამძიმებელ გარემოებების ჩამონათვალს. აღნიშნული გარემოებები, როგორც წესი, გავლენას ახდენენ პასუხისმგებლობის ზომაზე. ამასთან,

1469 პასუხისმგებლობის შემამსუბუქებელი გარემოებები გადასახადის გადამხდელთა უფლებების დაცვის გარანტიების მნიშვნელოვანი ელემენტია.

1470 პასუხისმგებლობის შემამსუბუქებელი გარემოებების ნაცვლად საქართველოს საგადასახადო კოდექსი ითვალისწინებს კანონით გათვალისწინებული პასუხისმგებლობის ზომაზე უფრო მსუბუქი პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენების შესაძლებლობას.

1471 საერთო წესის შესაბამისად, საგადასახადო სამართალდარღვევის ჩადენის შემთხვევაში პირს ეკისრება საგადასახადო კოდექსის შესაბამისი მუხლის ან მუხლის ნაწილით გათვალისწინებული პასუხისმგებლობის ზომა. ამას-

თან, საქართველოს საგადასახადო კოდექსი ცალკეული სამართალდარღვევების ჩადენის შემთხვევაში ითვალსწინებს კანონით გათვალისწინებულზე უფრო მსუბუქი პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენების შესაძლებლობას.

საგადასახადო ორგანოს უფლება აქვს, საგადასახადო კოდექსის 281-ე მუხლით (საკონტროლო-სალარო აპარატის გამოყენების წესების დარღვევა), 286-ე მუხლის მე-11 ნაწილით (საქონლის აღურიცხველობა, თუ სასაქონლო-მატერიალური ფასეულობების საბაზრო ღირებულება არ აღემატება 1 000 ლარს), 289-ე მუხლის მე-14 ნაწილითა (ფიზიკური პირის მიერ 3 000 ლარამდე ღირებულების საქონლის საქართველოს საბაჟო საზღვარზე გადატანა ან გადმოტანა საბაჟო კონტროლის გვერდის ავლით ან მისგან მალულად) და 291-ე მუხლით (სხვა ჯარიმები) გათვალისწინებული სამართალდარღვევების ჩადენის შემთხვევაში, პირის მიმართ ფულადი ჯარიმის ნაცვლად გამოიყენოს პასუხისმგებლობის უფრო მსუბუქი ზომა – გაფრთხილება.

ფულადი ჯარიმის შეცვლა გაფრთხილებით დაუშვებელია, თუ აღნიშნული სამართალდარღვევები ჩადენილია განმეორებით. 1473

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს საგადასახადო კოდექსი არ გვაძლევს პასუხისმგებლობის დამამძიმებელი გარემოებების ჩამონათვალს, საგადასახადო სამართალდარღვევის განმეორებით ჩადენა მთელი რიგი სამართალდარღვევის მაკვალიფიცირებელ ნიშანსა და, შესაბამისად, პასუხისმგებლობის დამამძიმებელ გარემოებას წარმოადგენს. 1474

საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 269-ე მუხლის მე-8 ნაწილის თანახმად, სამართალდარღვევა განმეორებით ჩადენილად ითვლება, თუ იგივე ქმედება ჩადენილია წინა სამართალდარღვევის გამოვლენიდან 12 თვის განმავლობაში. 1475

უნდა აღინიშნოს, რომ კანონმდებელი სამართალდარღვევის განმეორებით ჩადენას უკავშირებს არა ქმედების ჩადენის, არამედ სამართალდარღვევის გამოვლენის დროს, რაც, როგორც წესი, დროში ერთმანეთს არ ემთხვევა. 1476

საგადასახადო სამართალდარღვევა განმეორებით ჩადენილად ჩაითვლება მხოლოდ შემდეგი პირობების არსებობისას: 1477

- წინათ ჩადენილი სამართალდარღვევა კომპეტენტური ორგანოების მიერ გამოვლენილია, ანუ წინათ ჩადენილი სამართალდარღვევის გამო პირის მიმართ გამოყენებულია საგადასახადო პასუხისმგებლობის ზომა;
- პირმა კვლავ ჩაიდინა იგივე სამართალდარღვევა, ანუ სამართალდარღვევა, რომლის ობიექტური და სუბიექტური შემადგენლობის ნიშნები წინათ

ჩადენილი სამართალდარღვევის ნიშნების იდენტიურია (შემადგენლობის სრული ანალოგია). მაგალითად, საგადასახადო კოდექსის 282-ე მუხლის პირველი და მე-2 ნაწილებით გათვალისწინებული სამართალდარღვევების ობიექტური შემადგენლობები განსხვავდება ერთმანეთისაგან. შესაბამისად, აღნიშნული სამართალდარღვევების შემადგენლობებს არ გააჩნიათ შემადგენლობათა სრული ანალოგია;

- სამართალდარღვევა ჩადენილია წინა სამართალდარღვევის გამოვლენიდან (და არა ჩადენიდან ან სანქციის გამოყენებიდან) 12 თვის განმავლობაში;
- სამართალდარღვევა ჩადენილია ერთი და იგივე პირის მიერ. მაგალითად, რეორგანიზაციის დასრულებამდე საწარმოში გამოვლენილი სამართალდარღვევის ფაქტი არ ნიშნავს, რომ სამართალმემკვიდრეს ჩადენილი აქვს სამართალდარღვევა. შესაბამისად, თუ საწარმოს შეცვლილი აქვს ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმა, მის მიერ ჩადენილი სამართალდარღვევა არ შეიძლება ჩაითვალოს განმეორებით ჩადენილად იმ სამართალდარღვევის მიმართ, რომელიც ჩადენილია რეორგანიზაციის დასრულებამდე არსებული საწარმოს მიერ.

1478 უნდა აღინიშნოს, რომ საგადასახადო კოდექსის 281-ე მუხლის მე-9 ნაწილით გათვალისწინებული სამართალდარღვევა (ავტოგასამართ სადგურში მადოზირებელი ან/და მრიცხველი მექანიზმის საგადასახადო ორგანოს ლუქის გარეშე, ან დაზიანებული ლუქით საქმიანობა) განმეორებით ჩადენილად არ ჩაითვლება, თუ პირმა აღნიშნული სამართალდარღვევა ჩაიდინა ერთსა და იმავე დღეს, ტერიტორიულად განცალკევებულ ობიექტებზე.

1479 ამრიგად, სამართალდარღვევის განმეორებით ჩადენა არ წარმოადგენს პასუხისმგებლობის საერთო დამამძიმებელ გარემოებას და იგი, ცალკეულ შემთხვევებში, მხოლოდ ზეგავლენას ახდენს ქმედების საგადასახადო სამართალდარღვევად კვალიფიკაციაზე.

1480 საგადასახადო პასუხისმგებლობის საფუძველია საგადასახადო სამართალდარღვევა. საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 269-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, საგადასახადო სამართალდარღვევად ითვლება პირის მართლსაწინააღმდეგო ქმედება (მოქმედება ან უმოქმედობა), რომლისთვისაც საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებულია პასუხისმგებლობა.

1481 ამრიგად, საგადასახადო სამართალდარღვევა არის საქართველოს საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებული მართლსაწინააღმდეგო და ბრალეული ქმედება (მოქმედება ან უმოქმედობა). საგადასახადო სამართალდარღვევა არღვევს საგადასახადო სამართლის ნორმებს, გამოიხატება საგადა-

სახადო ვალდებულების შეუსრულებლობაში ან არაჯეროვან შესრულებაში და ხელყოფს საგადასახადო-სამართლებრივი ურთიერთობების სუბიექტთა უფლებებსა და კანონიერ ინტერესებს.

საგადასახადო სამართალდარღვევათა სახეობითი მრავალფეროვნება, სხვა- 1482
დასხვა საფუძვლით, მათი შემადგენლობების კლასიფიკაციას საჭიროებს.

შემამსუბუქებელი და დამამძიმებელი გარემოებების გათვალისწინებით 1483
საგადასახადო სამართალდარღვევა შეიძლება გამოიხატოს ძირითად (მარტივ), კვალიფიციურ ან პრივილეგიურ შემადგენლობებში.

საგადასახადო სამართალდარღვევის ძირითადი ანუ მარტივი შემადგენ- 1484
ლობა არ ითვალისწინებს სამართალდარღვევის ჩადენას დამამძიმებელ და შემამსუბუქებელ გარემოებებში. მაგალითად, გადასახადის გადამხდელად აღრიცხვის წესის დარღვევა (სკ-ის 273-ე მუხლი), საგადასახადო დეკლარაციის/გაანგარიშების წარდგენის ვადის დარღვევა (სკ-ის 274-ე მუხლის პირველი ნაწილი), საგადასახადო დეკლარაციაში/გაანგარიშებაში გადასახადის შემცირება (სკ-ის 275-ე მუხლის მე-2 ნაწილი), გადასახადის უკანონოდ ჩათვლა (სკ-ის 280-ე მუხლი) და სხვა.

საგადასახადო სამართალდარღვევის კვალიფიციური შემადგენლობა ით- 1485
ვალისწინებს მართლსაწინააღმდეგო ქმედებას, ჩადენილს დამამძიმებელ გარემოებებში. მაგალითად: საგადასახადო ორგანოს ან აღსრულების ეროვნული ბიუროს უფლებამოსილი პირისათვის წინააღმდეგობის განწევა, ჩადენილი განმეორებით (სკ-ის 277-ე მუხლის მე-2 ნაწილი), საგადასახადო ორგანოსათვის ინფორმაციის წარუდგენლობა, ჩადენილი განმეორებით (სკ-ის 279-ე მუხლის მე-2 ნაწილი), გადასახადის გადამხდელის მიერ საკონტროლო-სალარო აპარატის დაკარგვა, თუ დადგენილი არ არის, რომ ეს გამონვეულია სხვა პირის მიერ ჩადენილი მართლსაწინააღმდეგო ქმედებით, ჩადენილი განმეორებით, საგადასახადო სამართალდარღვევის გამოვლენიდან 60 დღის განმავლობაში (სკ-ის 281-ე მუხლის მე-7 ნაწილი), ავტოგასამართ სადგურში მადოზირებელი ან/და მრიცხველი მექანიზმის საგადასახადო ორგანოს ლუქის გარეშე ან დაზიანებული ლუქით საქმიანობა, ჩადენილი განმეორებით (სკ-ის 281-ე მუხლის მე-10 ნაწილი) და სხვა.

საგადასახადო სამართალდარღვევის პრივილეგიური შემადგენლობა აღ- 1486
წერს იმ ნიშანს, რომელიც ამსუბუქებს შესაბამის სამართალდართევას ძირითად ანუ მარტივ შემადგენლობასთან შედარებით. პრივილეგიურ შემადგენლობას განეკუთვნება საგადასახადო დეკლარაციაში (გაანგარიშებაში) გადასახადის თანხის შემცირება, თუ იგი გამონვეულია საგადასახა-

დო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს მიერ პირის საგადასახადო ვალდებულების წარმოშობის მომენტის (პერიოდის) შეცვლით (სკ-ის 275-ე მუხლის პირველი ნაწილი), გადასახადის გადამხდელთან სააღრიცხვო დოკუმენტაციაში აღურიცხველი და პირველადი საგადასახადო დოკუმენტის გარეშე სასაქონლო-მატერიალური ფასეულობების გამოვლენა, თუ სასაქონლო-მატერიალური ფასეულობების საბაზრო ღირებულება არ აღემატება 1 000 ლარს (სკ-ის 286-ე მუხლის მე-11 ნაწილი), საგადასახადო ორგანოს მიერ გადასახადის გადამხდელთან ინვენტარიზაციის შედეგად სასაქონლო-მატერიალური ფასეულობების დანაკლისის გამოვლენა, თუ სასაქონლო-მატერიალური ფასეულობების საბაზრო ღირებულება არ აღემატება 1 000 ლარს (სკ-ის 286-ე მუხლის მე-11 ნაწილი).

- 1487** საგადასახადო სამართალდარღვევების კლასიფიკაციის მეორე საფუძველს მათი ობიექტური შემადგენლობის კონსტრუქციის განსაკუთრებულობა წარმოადგენს. ობიექტური შემადგენლობის კონსტრუქციის განსაკუთრებულობით განასხვავებენ საგადასახადო სამართალდარღვევის მატერიალურ და ფორმალურ შემადგენლობებს.
- 1488** მატერიალური შემადგენლობის საგადასახადო სამართალდარღვევის შემთხვევაში კანონმდებელი სამართალდარღვევის დამთავრების მომენტს მავნე შედეგის დადგომას უკავშირებს. მატერიალური შემადგენლობის საგადასახადო სამართალდარღვევისას აუცილებლად უნდა დადგინდეს მიზეზობრივი კავშირი ჩადენილ ქმედებასა და დამდგარ მავნე შედეგს შორის. მიზეზობრივი კავშირის არარსებობა გამორიცხავს საგადასახადო პასუხისმგებლობას. მატერიალური შემადგენლობის საგადასახადო სამართალდარღვევას განეკუთვნება, მაგალითად, საგადასახადო ორგანოს ან აღსრულების ეროვნული ბიუროს უფლებამოსილი პირისათვის წინააღმდეგობის განევა, მისი კანონიერი მოთხოვნის უგულებელყოფა, რამაც საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიების განხორციელება შეაფერხა (სკ-ის 277-ე მუხლის პირველი ნაწილი).
- 1489** ფორმალური შემადგენლობის საგადასახადო სამართალდარღვევის დამთავრებულად ცნობისათვის საკმარისია მხოლოდ კანონში მითითებული ქმედების ჩადენა, მავნე შედეგის არსებობის (ან არარსებობის) მიუხედავად. ფორმალური შემადგენლობის საგადასახადო სამართალდარღვევად შეიძლება ჩავთვალოთ ისეთი ქმედება, როგორცაა საგადასახადო ორგანოსათვის ინფორმაციის წარუდგენლობა (სკ-ის 279-ე მუხლის პირველი ნაწილი), საქონლის/მომსახურების მიმწოდებლის მიერ მყიდველის მოთხოვ-

ნისას მასზე საგადასახადო ანგარიშ-ფაქტურის გაუცემლობა (სკ-ის 282-ე მუხლის მე-2 ნაწილი), პირის მიერ ფიქტიური გარიგების/უსაქონლო ოპერაციის ამსახველი ან ყალბი საგადასახადო ანგარიშ-ფაქტურის გამოწერა (სკ-ის 282-ე მუხლის მე-3 ნაწილი), ასევე, საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მე-40 თავით გათვალისწინებული სხვა სამართალდარღვევები.

საგადასახადო სამართალდარღვევების კლასიფიკაციის მესამე საფუძველს მართს ანაღმდეგო ქმედების ჩადენის ფორმა წარმოადგენს.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსი ძირითადად მოქმედებით ჩადენილი **1490** სამართალდარღვევების შემადგენლობებს ითვალისწინებს. ამასთან, მათ გვერდით კანონმდებელი ითვალისწინებს სამართალდარღვევათა შემადგენლობებს, რომელთა ჩადენა ხდება უმოქმედობით (განსაზღვრული მოქმედებისაგან თავის შეკავებით) ან როგორც მოქმედებით, ისე უმოქმედობით.

საგადასახადო სამართალდარღვევების კლასიფიკაციის მეოთხე საფუძველს ამ სამართალდარღვევების შემადგენლობის ობიექტი წარმოადგენს. აღნიშნულ ჯგუფში გამოყოფენ სამართალდარღვევებს, რომლებიც ხელყოფენ სახელმწიფოს მატერიალურ ფისკალურ უფლებებს (მაგალითად, საგადასახადო ვალდებულების შესრულების წესს) და სამართალდარღვევებს, რომლებიც ხელყოფენ სახელმწიფოს პროცესუალურ ფისკალურ უფლებებს (მაგალითად, გადასახადის გადამხდელთა აღრიცხვის, საგადასახადო კონტროლის წარმოების, საგადასახადო სამართალდარღვევების შესახებ საქმეთა წარმოების წესს).

ჩადენის ფორმის მიხედვით გამოყოფენ დენად, განგრძობად და განმეორებით სამართალდარღვევებს. **1492**

დენადია სამართალდარღვევა, რომლის ჩადენა იწყება მოქმედებით ან **1493** უმოქმედობით და, რომელიც შემდეგ უწყვეტად ხორციელდება. დენადი სამართალდარღვევისათვის განმსაზღვრელია ქმედების უწყვეტობა. დენადი სამართალდარღვევის შემთხვევაში კონკრეტულად განსაზღვრული სამართალდარღვევის შემადგენლობა უწყვეტლივ ხორციელდება.

დენადი სამართალდარღვევა შეიძლება ჩადენილ იქნეს როგორც მოქმედებით, ისე უმოქმედობით. მოქმედების შინაარსი ერთი სამართალდარღვევის უწყვეტი ჩადენით ხასიათდება. უმოქმედობის შინაარსი სავალდებულოდ შესასრულებელი მოქმედების ხანგრძლივი შეუსრულებლობით გამოიხატება. ამ სახის სამართალდარღვევა დენადია არა მხოლოდ ობიექტურად, არამედ სუბიექტურადაც. მაგალითად, საქართველოს მოქალაქე ფიზიკური **1494**

პირი ეკონომიკური საქმიანობის დაწყებამდე არ მიმართავს საგადასახადო ორგანოს მისთვის საიდენტიფიკაციო ნომრის მინიჭების მიზნით და არ ასრულებს აღნიშნულ ვალდებულებას შემდგომშიც. ამ შემთხვევაში აშკარად დენადი სამართალდარღვევა. დენადი სამართალდაღვევის მაგალითებია: გადასახადის გადამხდელად აღრიცხვის წესის დარღვევა (საგადასახადო კოდექსის 273-ე მუხლი), საგადასახადო დეკლარაციის/გაანგარიშების წარდგენის ვადის დარღვევა (საგადასახადო კოდექსის 274-ე მუხლი), საგადასახადო ორგანოსათვის ინფორმაციის წარუდგენლობა (საგადასახადო კოდექსის 279-ე მუხლი), დღგ-ის გადამხდელად რეგისტრაციის გარეშე საქმიანობა (საგადასახადო კოდექსის 282-ე მუხლის პირველი ნაწილი) და სხვა.

- 1495** დენადი სამართალდარღვევის ჩადენის შემთხვევაში, საგადასახადო კოდექსის ნორმის შეცვლისას, გამოიყენება სამართალდარღვევის გამოვლენის მომენტისათვის არსებული ნორმა (მიუხედავად იმისა ამკაცრებს, თუ ამსუბუქებს პასუხისმგებლობას), რადგან მართლსაწინააღმდეგო ქმედება გრძელდებოდა ახალი კანონის ძალაში შესვლის შემდეგაც.
- 1496** განგრძობადია სამართალდარღვევა, რომელიც მოიცავს ერთიანი მიზნითა და საერთო განზარხვით ჩადენილ ორ ან მეტ ქმედებას. ობიექტურად განგრძობადი სამართალდარღვევის დროს პირი ჩადის ორ ან მეტ მართლსაწინააღმდეგო ქმედებას. სუბიექტურად განგრძობადი სამართალდარღვევის ყველა აქტი ხასიათდება ერთიანი მიზნით და საერთო განზარხვით. მაგალითად, პირის მიერ საგადასახადო ვალდებულებისაგან თავის არიდების მიზნით საგადასახადო ორგანოსთან შეთანხმების გარეშე ყადაღადადებული ქონების სისტემატური განკარგვა (საგადასახადო კოდექსის 242-ე მუხლი) წარმოადგენს განგრძობად სამართალდარღვევას. ამასთან, საგადასახადო პასუხისმგებლობისათვის სავალდებულო პირობას არ წარმოადგენს ქმედების სისტემატური ხასიათი. პასუხისმგებლობის გამოყენებისათვის საკმარისია პირის მიერ საგადასახადო ორგანოსთან შეთანხმების გარეშე ყადაღადადებული ქონების განკარგვის თუნდაც ერთი შემთხვევა.
- 1497** განგრძობადი სამართალდარღვევის ჩადენის შემთხვევაში საგადასახადო კოდექსის ნორმის შეცვლისას გამოიყენება სამართალდარღვევის გამოვლენის მომენტისათვის არსებული ნორმა (მიუხედავად იმისა, ამკაცრებს თუ ამსუბუქებს პასუხისმგებლობას), თუკი ახალი ნორმის ძალაში შესვლის შემდეგ ჩადენილი იქნა განგრძობადი სამართალდარღვევის ერთი აქტი მაინც.
- 1498** დენადი და განგრძობადი სამართალდარღვევები უნდა გავმიჯნოთ განმეორებით ჩადენილი სამართალდაღვევებისაგან.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 269-ე მუხლის მე-8 ნაწილის თა- 1499
ნახმად, სამართალდარღვევა განმეორებით ჩადენილად ითვლება, თუ იგი-
ვე ქმედება ჩადენილია წინა სამართალდარღვევის გამოვლენიდან 12 თვის
განმავლობაში.

განმეორებითობის შემთხვევაში აშკარაა იგივეობრივი სამართალდარღვევე- 1500
ბი, რომელთა გამო პასუხისმგებლობა გათვალისწინებულია საგადასახადო
კოდექსის ერთი მუხლით ან მუხლის ნაწილით. ეს სამართალდარღვევები ემთ-
ხვევა ერთმანეთს ობიექტური და სუბიექტური მხარის ნიშნებით (მაგალითად,
პირმა ავტოგასამართ სადგურში განახორციელა საგადასახადო ორგანოს და-
ზიანებული ლუქით საქმიანობა და სამართალდარღვევის გამოვლენიდან 12
თვის განმავლობაში კვლავ განახორციელა საგადასახადო ორგანოს დაზიანე-
ბული ლუქით საქმიანობა). კანონმდებელი განმეორებითობას მთელი რიგი
სამართალდარღვევის მაკვალიფიცირებელ გარემოებად ითვალისწინებს.

საგადასახადო სამართალდარღვევის საქმის წარმოების ამოცანებია: 1501

- სახელმწიფოს ფინანსური ინტერესების დაცვა;
- თითოეული საქმის გარემოებების დროული, ყოველმხრივი, სრული და
ობიექტური გამოკვლევა;
- საქმის განხილვა და გადაწყვეტა კანონმდებლობის მკაცრი შესაბამისობით;
- სამართალდამრღვევთა გამოვლენა და ბრალეულ პირთა მიცემა საგადა-
სახადო პასუხისმგებლობაში;
- სამართალდარღვევის გამომწვევი მიზეზებისა და პირობების გამოვლენა;
- სამართალდარღვევათა თავიდან აცილება;
- გადასახადებით დაბეგვრის სფეროში კანონიერების განმტკიცება.

საგადასახადო სამართალდარღვევის საქმის წარმოება მოიცავს საგადა- 1502
სახადო სამართალდარღვევის გამოვლენისას სამართალდარღვევის ოქმის
შედგენის, საქმის განხილვის, სანქციის შეფარდების, გადაწყვეტილების მი-
ღების და მიღებული გადაწყვეტილებების აღრიცხვის პროცედურებს.

საგადასახადო სამართალდარღვევის გამოვლენისას საგადასახადო სამარ- 1503
თალდარღვევის ოქმს ადგენენ შესაბამისი საგადასახადო ორგანოს უფლე-
ბამოსილი პირი ან საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 49-ე მუხლის
მე-6 ნაწილით განსაზღვრული უფლებამოსილი პირი (კერძო საგადასახა-
დო ინსპექტორი ან ალტერნატიული საგადასახადო შემონმების განმახორ-
ციელებელი პირი – აუდიტორი). ამასთან, საგადასახადო კოდექსის 277-ე
(აღსრულების ეროვნული ბიუროს უფლებამოსილი პირისათვის წინააღმ-
დეგობის განევა), 278-ე (აღსრულების ეროვნული ბიუროს მიერ დადებული

ლუქის ახსნა) და 279-ე (აღსრულების ეროვნული ბიუროს მიერ მითითებულ ვადაში ქონების ნუსხის წარუდგენლობა) მუხლებით გათვალისწინებული საგადასახადო სამართალდარღვევების გამოვლენის შემთხვევებში საგადასახადო სამართალდარღვევის ოქმი, ასევე, შეიძლება შეადგინოს აღსრულების ეროვნული ბიუროს შესაბამისმა უფლებამოსილმა პირმა.

- 1504** საგადასახადო სამართალდარღვევის ოქმს არ გააჩნია იურიდიული ძალა, თუ:
- საგადასახადო სამართალდარღვევის ოქმში არ არის ასახული საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული რომელიმე მონაცემი;
 - საგადასახადო სამართალდარღვევის ოქმი შედგენილია კანონის დარღვევით.
- 1505** ზემოაღნიშნულ შემთხვევებში შესაბამისი ორგანოს ხელმძღვანელი ან დავის განმხილველი ორგანო იღებს გადაწყვეტილებას პირის საგადასახადო პასუხისმგებლობისაგან გათავისუფლების შესახებ.
- 1506** საგადასახადო სამართალდარღვევის საქმის განხილვა და სამართალდამრღვევი პირისათვის საგადასახადო სანქციის შეფარდება წარმოებს სამართალდარღვევის ადგილზე, საგადასახადო სამართალდარღვევის ოქმის შედგენაზე უფლებამოსილი პირის მიერ. ამ შემთხვევაში პირს შესაბამისი საგადასახადო პასუხისმგებლობა ეკისრება საგადასახადო სამართალდარღვევის ოქმის საფუძველზე, რომელიც ითვლება საგადასახადო მოთხოვნად ანუ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად.
- 1507** იმ შემთხვევაში, თუ საგადასახადო სამართალდარღვევა გამოვლინდა საგადასახადო შემონმების პროცესში, გამოვლენილი სამართალდარღვევის შინაარსი ფიქსირდება საგადასახადო შემონმების აქტში და საგადასახადო სამართალდარღვევის ოქმი არ დგება. ამასთან, შემონმების აქტში დეტალურად უნდა აისახოს გამოვლენილი საგადასახადო სამართალდარღვევის შინაარსი.
- 1508** საგადასახადო შემონმების აქტის საფუძველზე საგადასახადო სანქციის დაკისრების თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებს შესაბამისი საგადასახადო ორგანოს უფროსი (მოადგილე), აქტის შედგენიდან არაუგვიანეს 30 კალენდარული დღისა. საგადასახადო სანქციის დაკისრების თაობაზე საგადასახადო ორგანოს უფროსის (მოადგილის) გადაწყვეტილება ფორმდება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით.
- 1509** საგადასახადო სანქციის დაკისრების თაობაზე საგადასახადო ორგანოს უფროსის (მოადგილის) გადაწყვეტილების საფუძველზე, სამართალდამრ-

ლვეს უნდა წარედგინოს საგადასახადო მოთხოვნა, საქართველოს საგადასახადო კოდექსით დადგენილი წესით.

უნდა აღინიშნოს, რომ საგადასახადო სამართალდარღვევის საქმის წარმოების პროცედურა დღეისათვის დაუსაბუთებლად გამარტივებულია. საგადასახადო კანონმდებლობით არ არის გათვალისწინებული სამართალდარღვევის საგადასახადო ორგანოში გამოძახებისა და საქმის მოსმენის შესახებ საკითხი. სწორედ ამიტომ, საგადასახადო სამართალდარღვევის საქმის განხილვა სამართალდარღვევის დაუსწრებლად წარმოებს. საგადასახადო სამართალდარღვევის საქმის წარმოების მთავარი სტადია ფაქტობრივად საგადასახადო ორგანოს უფროსის ან მისი მოადგილის მიერ მხოლოდ შემონიშნების მასალების გაცნობით და გადაწყვეტილების მიღებით შემოიფარგლება. საგადასახადო სამართალდარღვევის საქმის განხილვის ამგვარი გამარტივებული პროცედურა ხშირად ხელს უშლის საქმეზე სწორი გადაწყვეტილების გამოტანას. ამასთან, სათანადოდ არ არის გარანტირებული გადასახადის გადამხდელის უფლებების დაცვა.

პირს, რომლის მიმართაც გამოტანილია საგადასახადო სანქციის დაკისრების თაობაზე გადაწყვეტილება, უფლება აქვს გაასაჩივროს ეს გადაწყვეტილება. საგადასახადო დავა შესაძლებელია განხილულ იქნეს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სისტემასა და სასამართლოში. კომპეტენტური ორგანოები ვალდებულია განიხილოს აღნიშნული საჩივარი, მოქმედი კანონმდებლობით დადგენილ ვადებში და წესით. საგადასახადო ორგანოს გადაწყვეტილების გასაჩივრება აჩივებს საქმეზე მიღებულ გადაწყვეტილებას საგადასახადო დავის დაწყების დღიდან დავის დასრულებამდე (საგადასახადო კოდექსის 254-ე მუხლის მე-3 ნაწილი).

საგადასახადო სამართალდარღვევის საქმის წარმოების ბოლო სტადიას საგადასახადო სანქციის დაკისრების თაობაზე გადაწყვეტილების აღსრულება წარმოადგენს, რაც სამართალდარღვევის მიმართ საგადასახადო სანქციის გამოყენებას გულისხმობს. გადაწყვეტილების აღსრულების პროცესში ჩართულია სხვადასხვა სუბიექტი – საგადასახადო ორგანოები, ბანკები, სააღსრულებო სამსახურები და სხვა.

საგადასახადო სამართალდარღვევები, როგორც წესი, უმეტეს შემთხვევაში გადასახადის არასწორად გამოანგარიშებას, ასევე, ბიუჯეტში მათ არასრულად ან არადროულად გადახდას უკავშირდება. საგადასახადო სამართალდარღვევათა ძირითად სახეს გადასახადისგან თავის არიდება წარმოადგენს, თუმცა მართალსაწინააღმდეგო ქმედების ხასიათიდან გამომდინარე,

აღნიშნული სამართალდარღვევის გარდა, შეიძლება გამოვყოთ სამართალდარღვევები საგადასახადო ორგანოების მაკონტროლებელი ფუნქციების წინააღმდეგ, საგადასახადო აღრიცხვის წარმოების, საგადასახადო დეკლარაციების შედგენისა და წარდგენის დადგენილი წესების წინააღმდეგ, საგადასახადო ვალდებულების შესრულების წესის წინააღმდეგ, გადასახადის გადამხდელთა უფლებების წინააღმდეგ და სხვა.

- 1514** აღნიშნული სამართალდარღვევებიდან ყველა არ განეკუთვნება საგადასახადო სამართალდარღვევას. მათი ნაწილი – ადმინისტრაციული გადაცდომაა, ნაწილი კი სისხლის სამართლის დანაშაული.
- 1515** პასუხისმგებლობის სუბიექტიდან გამომდინარე, საგადასახადო კანონმდებლობა ადგენს გადასახადის გადამხდელების, საგადასახადო აგენტების, აგრეთვე სხვა ვალდებული პირების, მათ შორის, ბანკების საგადასახადო პასუხისმგებლობას.
- 1516** საქართველოს საგადასახადო კოდექსის ანალიზის შედეგად შეიძლება დავასკვნათ, რომ პირს პასუხისმგებლობა შეიძლება დაეკისროს საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებული სამართალდარღვევების შემადგენლობიდან დამოუკიდებელი ხასიათის მქონე ერთ-ერთი მათგანის ჩადენის შემთხვევაში. აღნიშნული შემადგენლობების ძირითად სახეებს განეკუთვნება:
- საგადასახადო კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში გადასახადის გადასახდელი თანხის გადაუხდელობა (სკ-ის 272-ე მუხლი);
 - გადასახადის გადამხდელად აღრიცხვის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესის დარღვევა (სკ-ის 273-ე მუხლი);
 - საგადასახადო დეკლარაციის (გაანგარიშების) წარდგენის ვადის დარღვევა (სკ-ის 274-ე მუხლი);
 - საგადასახადო დეკლარაციაში (გაანგარიშებაში) გადასახადის შემცირება (სკ-ის 275-ე მუხლი);
 - საგადასახადო ორგანოს უფლებამოსილი პირისათვის წინააღმდეგობის განწევა (სკ-ის 277-ე მუხლი);
 - ყადაღადადებული ქონების განკარგვა და საგადასახადო ორგანოს ან აღსრულების ეროვნული ბიუროს ლუქის ახსნა (სკ-ის 278-ე მუხლი);
 - საგადასახადო ორგანოსათვის ინფორმაციის წარუდგენლობა (სკ-ის 279-ე მუხლი);
 - გადასახადის უკანონო ჩათვლა (სკ-ის 280-ე მუხლი);
 - მომხმარებელთან ნაღდი ფულით ანგარიშსწორებისას საკონტროლო-სალარო აპარატის გარეშე მუშაობა (სკ-ის 281-ე მუხლის პირველი ნაწილი);

- მომხმარებელთან ნაღდი ფულით ანგარიშსწორებისას საკონტროლო-სალარო აპარატის გამოუყენებლობა (სკ-ის 281-ე მუხლის მე-3 ნაწილი);
- ჩეკში ფაქტობრივად გადახდილზე ნაკლები თანხის ჩვენება (სკ-ის 281-ე მუხლის მე-5 ნაწილი);
- გადასახადის გადამხდელის მიერ საკონტროლო-სალარო აპარატის დაკარგვა (სკ-ის 281-ე მუხლის მე-7 ნაწილი);
- ავტოგასამართ სადგურში მადოზირებელი ან/და მრიცხველი მექანიზმის საგადასახადო ორგანოს ლუქის გარეშე ან დაზიანებული ლუქით საქმიანობა (სკ-ის 281-ე მუხლის მე-9 ნაწილი);
- დღგ-ის გადამხდელად რეგისტრაციის გარეშე საქმიანობა (სკ-ის 282-ე მუხლის პირველი ნაწილი);
- საქონლის/მომსახურების მიმწოდებლის მიერ მყიდველის მოთხოვნისას მასზე საგადასახადო ანგარიშ-ფაქტურის გაუცემლობა (სკ-ის 282-ე მუხლის მე-2 ნაწილი);
- პირის მიერ ფიქტიური გარიგების, უსაქონლო ოპერაციის ამსახველი ან ყალბი საგადასახადო ანგარიშ-ფაქტურის გამოწერა (სკ-ის 282-ე მუხლის მე-3 ნაწილი);
- საქონლის დოკუმენტების გარეშე ტრანსპორტირება, რეალიზაცია და აღურიცხაობა (სკ-ის 286-ე მუხლი);
- მიკრო და მცირე ბიზნესის საქმიანობის წესის დარღვევა (სკ-ის 288-ე მუხლი);
- ფიქსირებული გადასახადით დასაბეგრი საქმიანობის წესის დარღვევა (სკ-ის 2882 მუხლი);
- სავალდებულო მარკირებას დაქვემდებარებული არააქციზური საქონლის მარკირების გარეშე მიწოდება, ტრანსპორტირება, ექსპორტი, იმპორტი (სკ-ის 2883 მუხლი);
- სსზ-ის სტატუსის მქონე პირის მიერ საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნების შეუსრულებლობა (სკ-ის 2901 მუხლი).

სპეციალური საგადასახადო სამართალდარღვევები შეიძლება ვუნოდოთ 1517 სხვაგვარად ბანკების მიერ საგადასახადო კოდექსით დადგენილი ვალდებულებების შეუსრულებლობასთან დაკავშირებულ საგადასახადო სამართალდარღვევებს.

ბანკები (საკრედიტო ორგანიზაციები) საგადასახადო-სამართლებრივი ურთიერთობების განსაკუთრებულ სუბიექტებს წარმოადგენს. ერთი მხრივ, ბანკები ისეთივე გადასახადის გადამხდელია, როგორც სხვა იურიდიული 1518

პირები. მეორე მხრივ, ბანკები მონაწილეობს ქვეყნის ეროვნული მეურნეობის სისტემაში ფინანსური შუამავლების როლში და ეკონომიკურ სუბიექტებს შორის ანგარიშსწორებას ახორციელებს. სწორედ ამიტომ საქართველოს საგადასახადო კოდექსი აკისრებს მათ (ყველა გადასახადის გადამხდელისათვის გათვალისწინებული საერთო ვალდებულებების გარდა) სპეციალურ ვალდებულებებს:

- კლიენტს საბანკო ანგარიში გაუხსნან გადასახადის გადამხდელის საიდენტიფიკაციო ნომრის მინიჭების დამადასტურებელი მონაცემების საფუძველზე;
- თავისი კლიენტის საბანკო ანგარიშიდან არ განახორციელონ გასავლის ოპერაციები გადასახადის გადამხდელის საიდენტიფიკაციო ნომრის მითითების გარეშე;
- დადგენილ ვადაში აცნობონ შესაბამის საგადასახადო ორგანოს მათ მიერ თავისი კლიენტისათვის ანგარიშის პირველად გახსნის ან მათთვის ბოლო ანგარიშის დახურვის შესახებ და საგადასახადო ორგანოს მიერ ამ ინფორმაციის მიღებიდან 2 სამუშაო დღის ვადაში თავისი კლიენტის ანგარიშიდან არ განახორციელონ გასავლის ოპერაციები;
- დადგენილ ვადაში შეასრულონ თავისი კლიენტის (გადასახადის გადამხდელის, საგადასახადო აგენტის, სხვა ვალდებული პირის) საგადასახადო დავალება გადასახადის გადახდის თაობაზე და საგადასახადო ორგანოს საინკასო დავალება საბანკო ანგარიშიდან გადასახადის თანხის ჩამონერის თაობაზე;
- საგადასახადო ორგანოს გადანყვეტილების საფუძველზე, ყადაღა დაადონ თავისი კლიენტის (გადასახადის გადამხდელის, საგადასახადო აგენტის, სხვა ვალდებული პირის) საბანკო ანგარიშს/ანგარიშებს.

1519 საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 283-ე მუხლი ითვალისწინებს აღნიშნული ვალდებულებების შეუსრულებლობისთვის ბანკების პასუხისმგებლობას.

1520 საგადასახადო კოდექსი ითვალისწინებს აღნიშნული სუბიექტების საგადასახადო სამართალდარღვევათა შემდეგ ძირითად სახეებს:

- ბანკის მიერ გადასახადის გადამხდელისათვის საბანკო ანგარიშის გახსნის წესის დარღვევა;
- ბანკის მიერ ბიუჯეტში გადასახადის გადარიცხვის თაობაზე პირის საგადასახადო დავალების ან საგადასახადო ორგანოს საინკასო დავალების დადგენილ ვადაში შეუსრულებლობა;

- ბანკის მიერ გადასახადის გადამხდელის ანგარიშზე ყადაღის დადების შესახებ საგადასახადო ორგანოს გადანყვეტილების შეუსრულებლობა.

წმინდა საგადასახადო სამართალდარღვევების გარდა, საქართველოს საგა- 1521
დასახადო კოდექსი ითვალისწინებს პასუხისმგებლობას სხვა ისეთი სახის
სამართალდარღვევებისთვის, რომლებიც თავისი არსით არ განეკუთვნება
საგადასახადო სამართალდარღვევათა რიცხვს. ასეთ სამართალდარღვე-
ვებს განეკუთვნება:

- სათამაშო ბიზნესის საქმიანობის წესის დარღვევა (საქართველოს საგა-
დასახადო კოდექსის 276-ე მუხლი);
- საერთაშორისო ფინანსური კომპანიის მიერ საქართველოში არსებული
წყაროდან ფინანსური ოპერაციების განხორციელების ან/და ფინანსუ-
რი მომსახურების განწევის შედეგად მიღებული შემოსავლის გადამეტება
ერთობლივი შემოსავლის 10 პროცენტზე (საქართველოს საგადასახადო
კოდექსის 284-ე მუხლი);
- ფასიანი ქაღალდების ემიტენტის მიერ საფონდო ბირჟისათვის არასწორი
ინფორმაციის მიწოდება (საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 285-ე
მუხლი).

გარდა ამისა, საქართველოს საგადასახადო კოდექსი ითვალისწინებს საქარ- 1522
თველოს საბაჟო საზღვრის გადაკვეთასთან დაკავშირებულ მთელ რიგ სა-
მართალდარღვევას (საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 288¹, 289-ე და
290-ე მუხლები).

უნდა აღინიშნოს, რომ საგადასახადო სფეროში ჩადენილი ყველა სამარ- 1523
თალდარღვევის ობიექტურ შემადგენლობას საქართველოს საგადასახადო
კოდექსი არ ითვალისწინებს, რაც მის მნიშვნელოვან ხარვეზად უნდა მივიჩ-
ნიოთ. საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 291-ე მუხლი („სხვა ჯარი-
მები“) ითვალისწინებს პირის პასუხისმგებლობას საგადასახადო კოდექსით
გათვალისწინებული იმ ვალდებულების შეუსრულებლობისთვის, რისთვი-
საც ამავე კოდექსით გათვალისწინებულია პასუხისმგებლობა, მაგრამ არ
არის განსაზღვრული ჯარიმის ოდენობა.

იურიდიული პასუხისმგებლობის, მ.შ. საგადასახადო პასუხისმგებლობის 1524
დანესება სამართალდარღვევის შემადგენლობის კონკრეტული ნიშნების
აღწერის გარეშე დაუშვებელია. კანონმდებლობაში სამართალდარღვევის
შემადგენლობის ნიშნების არარსებობა, როგორც წესი, ნებისმიერი სახის
იურიდიული პასუხისმგებლობის გამოყენებას უნდა გამორიცხავდეს.

თავი XIV. სოციალური დაცვის სამართალი

I. სოციალური სახელმწიფო და სოციალური დაცვა	548
1. სოციალური სახელმწიფო	548
2. სოციალური სამართლიანობა	549
3. სოციალური დაცვის სამართალი	550
II. სოციალური დაცვა საქართველოში	551
1. სოციალური დაცვის სამართლებრივი საფუძვლები საქართველოში	551
2. სოციალური დაცვის ქართული მოდელის მახასიათებლები	552
3. სოციალური დაცვის სფეროს ადმინისტრირება საქართველოში	553
3.1. საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო	553
3.2. სოციალური მომსახურების სააგენტო	555
III. სოციალური დახმარება	556
IV. პენსია და სახელმწიფო კომპენსაცია	559
1. პენსია	559
1.1. სახელმწიფო პენსია	559
1.2. არასახელმწიფო პენსია	561
2. სახელმწიფო კომპენსაცია	562
V. სოციალური დაცვის განსაკუთრებული სუბიექტები	566
1. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სოციალური დაცვა	566
1.1. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის სტატუსი და მისი სოციალური დაცვის საფუძვლები	566
1.2. შშმ პირთა მიერ სოციალური ინფრასტრუქტურის შეუფერხებელი სარგებლობა	567
1.3. შშმ პირთა სამედიცინო, პროფესიული და სოციალური რეაბილიტაცია	568
1.4. შშმ პირთა განათლება და პროფესიული აღზრდა	569
1.5. შშმ პირთა შრომა	570
1.6. შშმ პირთა სოციალური დახმარება	572
2. პირთვულ ობიექტებზე ავარიული სიტუაციების შედეგების ლიკვიდაციის მონაწილეებისა და მათი ოჯახის წევრთა სოციალური დაცვა	573
3. პოლიტიკური რეპრესიების მსხვერპლთა სოციალური დაცვა	575
4. საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისათვის, თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობისათვის დაღუპულ, უგზო-უკვლოდ დაკარგულ, მიღებული ჭრილობების შედეგად გარდაცვლილთა ოჯახების სოციალური დაცვა	579

CHAPTER XIV. SOCIAL SECURITY LAW

I. Welfare State and Social Security	548
1. Welfare State	548
2. Social Justice	549
3. Social Security Law	550
II. Social Security in Georgia	551
1. Legal Concepts of Social Security in Georgia	551
2. Characteristics of Social Security Georgian Model	552
3. Managing Social Security Field in Georgia	553
3.1. Ministry of Labor, Health and Social Affairs of Georgia	553
3.2. Social Service Agency	555
III. Social Support	556
IV. Pension and State Compensation	559
1. Pension	559
1.1. State Pension	559
1.2. Non-State Pension	561
2. State Compensation	562
V. Special Targets of Social Security	566
1. Social Security of People with Disabilities	566
1.1. The Status of People with Disabilities and the Basis of their Social Security	566
1.2. Continuous Usage of Social Infrastructural by People with Disabilities	567
1.3. Medical, Professional and Social Rehabilitation of People with Disabilities	568
1.4. Education and Professional Development of People with Disabilities	569
1.5. Employment of People with Disabilities	570
1.6. Social Security of People with Disabilities	572
2. Social Security of Participants of the Liquidation of the Consequences of Accidents at Nuclear Facilities and their Families	573
3. Social Security of Victims of Political Repressions	575
4. Social Security of People, whose Family Member had Died, are Missing or Died from Wounds in actions for Territorial Integrity, Freedom and Independence of Georgia	579
5. Social Security of Victims of 9th of April events, Violent Break Up of 1989 Peaceful Demonstration	581

5. 1989 წლის 9 აპრილის მშვიდობიანი აქციის დარბევის შედეგად დაზარალებულთა სოციალური დაცვა	581
6. სამხედრო, შინაგან საქმეთა ორგანოები და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურიდან თადარიგში დათხოვნილი პირებისა და მათი ოჯახი წევრების სოციალური დაცვა	583
7. უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის პირების ოჯახის წევრთა სოციალური დაცვა	585
8. საქართველოს პარლამენტის წევრის სოციალური დაცვა	587
9. საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა სოციალური დაცვა	589
10. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა სოციალური დაცვა	591

6. Social Security of People retired from Military, Bodies of Internal Affairs and Special State Defense Services of Georgia and their Family Members	583
7. Social Security of Families State Officials	585
8. Social Security of Member of Parliament of Georgia	587
9. Social Security of Judges	589
10. Social Security of Judges of Constitutional Court of Georgia	591

I. სოციალური სახელმწიფო და სოციალური დაცვა

1. სოციალური სახელმწიფო

- 1525 კაცობრიობის განვითარების ისტორიის მანძილზე სახელმწიფოს იდეა და დანიშნულება გამუდმებით იცვლებოდა. განვითარების საფუძველი კი ყოველთვის საზოგადოებრივი მართლშეგნების რეფორმაცია იყო, რასაც, თავის მხრივ, გამორჩეულ მოაზროვნეთა აზროვნება განაპირობებდა. სახელმწიფოს თანამედროვე არსი ევროპელი განმანათლებლების სახელს უკავშირდება, რომელთა იდეების პრაქტიკულმა განხორციელებამ ამერიკის შეერთებულ შტატებში ხორცი შეასხა ბევრ თეორიულ მოსაზრებას, რომელსაც ევროპული საზოგადოება უტოპიად მიიჩნევდა. ასე ეტაპობრივად მოხდა სამართლებრივი სახელმწიფოს, ძალაუფლების გამიჯვნის, შეკავება-განონასნორების სისტემის, დემოკრატიულობისა და სოციალური სახელმწიფოს იდეების რეალიზაცია.
- 1526 სოციალური სახელმწიფო არ უნდა გაიგვიდეს სოციალისტურ სახელმწიფოსთან. რა თქმა უნდა, ეჭვგარეშეა, რომ სოციალისტურმა იდეოლოგიამ და მასთან ლიბერალიზმის შერწყმამ მეცხრამეტე საუკუნის ბოლოსა და მეოცე საუკუნეში მნიშვნელოვანი ზეგავლენა მოახდინა სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის თანამედროვე სახით ფორმირებაში, თუმცა თანამედროვე ეპოქაში, შეიძლება ითქვას, ეს ორი ინსტიტუტი (იდეა) ერთმანეთისგან განსხვავდება. სოციალისტური სახელმწიფო სოციალისტური იდეოლოგიით მართულ და მოწყობილ ქვეყანას აღნიშნავს, ამასთან, როგორც წესი, მსგავს შემთხვევათა უმრავლესობა ავტორიტარიზმით ან ტოტალიტარიზმით „გვირგვინდება“.
- 1527 სოციალური სახელმწიფო გულისხმობს სახელმწიფოს, რომლის მიზანია სოციალური თანასწორობისა და მოქალაქეთა კეთილდღეობის უზრუნველყოფა, საკუთარ მოსახლეობაზე ზრუნვა. ამ პრინციპის თანამედროვე გაგება, ასევე, მოიცავს სახელმწიფოს ვალდებულებას, უზრუნველყოს მოქალაქეთა განათლების, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის, შრომის უფლებები და ა.შ. ეს იმ უფლებათა კატეგორიაა, რომელიც საზოგადოებაში ადამიანის ღირსეული ადგილის დამკვიდრებას განაპირობებს.
- 1528 სოციალურობა თანამედროვე სამოქალაქო საზოგადოების მონაპოვარია, თუმცა, უნდა ითქვას, იგი ძვირი ფუფუნებაცაა. მართალია, სახელმწიფოს უნევს გაცილებით მეტი ვალდებულების აღება და მეტი შრომა მოსახლეობის კეთილდღეობისთვის, თუმცა „სიძვირე“ არგუმენტად ვერ ჩაითვლება. ისეთი ელემენტარული პირობები, როგორიცაა, ნორმალურ სოციალურ გა-

რემოში ცხოვრება, ელემენტარული საყოფაცხოვრებო პირობების ქონა და ა.შ. კარგა ხანია ევროსასამართლოს მიერ მიჩნეულია, როგორც აუცილებელი და ელემენტარული. ყველა სახელმწიფო ვალდებულია ადამიანებს შეუქმნას ღირსეული არსებობის პირობები.

2. სოციალური სამართლიანობა

სოციალური სამართლიანობის იდეა არა მხოლოდ სამართლებრივი ან ფი- 1529
ლოსოფიური კატეგორიაა, იგი, უპირველეს ყოვლისა, სოციალური ყოფის ნაწილია. დედამიწაზე ერთი ადამიანის მეორის მიმართ პირველადი აღმატებიდან მოყოლებული, სოციალური სამართლიანობა და უსამართლობა მუდმივად ადამიანთა საფიქრალია. სოციალური სამართლიანობა პირდაპირ უკავშირდება თანასწორობის იდეას.

ფაქტობრივი თანასწორობა სამყაროში არ არსებობს. შეუძლებელია ორი აბსოლუტურად იდენტური და ყველაფრით თანაბარი მონაცემების მქონე ადამიანის მოძიება. ყველა ადამიანი ინდივიდია და ახასიათებს ნიშან-თვისებები, რომლებიც მის თვითმყოფადობას განაპირობებენ. სამართლის მიზანია, აღმოფხვრას ის ფაქტობრივი უთანასწორობა, რომელიც პრაქტიკულად არსებობს. ამასთან, აღმოფხვრის პროცესში არ უნდა გაჩნდეს კიდევ უფრო დიდი უთანასწორობა. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ნებისმიერი ქმედება ზიანის მომტანი და უნაყოფო იქნება.

სოციალური თანასწორობა და სამართლიანობა ის მიზანია, რომელიც სა- 1530
მართალს და სახელმწიფოს უნდა ჰქონდეს და ზრუნავდეს მის პრაქტიკულ იმპლემენტაციაზე. მიუხედავად იმისა, რომ ამ საკითხებზე მრავალი მეცნიერი ფიქრობდა და ფიქრობს, შეუძლებელია სოციალური თანასწორობის ისეთი პრინციპის შემუშავება, რომელიც მუდმივი და ყველასათვის მისაღები იქნება. უმთავრესია, პირის უფლებები იმგვარად იყოს დაცული და ყოფითი გარემო ისე განვითარდეს, რომ ადამიანის საზოგადოების ნაწილად აღქმა და მისი ადგილი საზოგადოებაში იყოს ადეკვატური, ღირსეული. ამ შემთხვევაში უპირიანი იქნება როულზის მიერ ჩამოყალიბებული სამართლიანობის, შეძლებისდაგვარად, მისაღები ფორმულის გამოყენება, რომლითაც, მართალია, სოციალური უთანასწორობა სამართლიანად აღიქმება, თუმცა იგი სამართლიანია, როგორც გარკვეული თანაბარი შესაძლებლობების რეალიზაციის შედეგი. თითოეული ადამიანი კანონის წინაშე თანასწორი უნდა იყოს, ანუ ჰქონდეს თანაბარი სანყისი პოზიცია საკუთარი შესაძლებლობების განსავითარებლად. თუკი აღნიშნული პოზიცია უზრუნველ-

ყოფილი იქნება და ადამიანებს ხელი არ შეეშლებათ თვითგანვითარებაში, ის შედეგი, რომელიც სოციალური და ეკონომიკური თვალსაზრისით დადგება (თუნდაც უთანასწორო), სამართლიანად მიიჩნევა.

- 1531 განსაკუთრებული სოციალური ჯგუფებისა და სოციალური დაცვის სპეციალური სუბიექტების განსაზღვრა სწორედ სოციალური სამართლიანობის დამკვიდრებისა და ფაქტობრივი უთანასწორობის აღმოფხვრის მიზანს ემსახურება. სახელმწიფო იღებს ვალდებულებას, დაიცვას კონკრეტული კატეგორიის სუბიექტთა უფლებები და უზრუნველყოს მათთვის განსაკუთრებული პირობები. ყოველივე ეს შეიძლება განპირობებული იყოს ამ პირთა გამორჩეული ღვანლის, დამსახურების, ფიზიკური შესაძლებლობების თუ სხვა მიზეზებით.

3. სოციალური დაცვის სამართალი

- 1532 სოციალური სამართალი იმ ნორმების ერთობლიობაა, რომელიც აწესრიგებს სოციალურ, სახელმწიფო საპენსიო და სოციალურ დაცვასთან, შრომითი პირობების უზრუნველყოფასთან, მოწყვლად საზოგადოებრივ ჯგუფებთან, ასევე, სახელმწიფო კომპენსაციასა და სახელმწიფო აკადემიურ სტიპენდიასთან დაკავშირებულ საკითხებს. სოციალური სამართალი საკმაოდ კომპლექსური დარგია და საკითხთა ფართო წრეს აერთიანებს. აქვე შეიძლება ითქვას, რომ, მართალია, სოციალური სამართლის მონესრიგების წრე ძირითადად სწორედ ეკონომიკურ ფაქტორებზეა მიბმული, თუმცა სოციალური სამართალი და მისი განვითარების ხარისხი უფრო მეტად დაკავშირებულია საზოგადოების მართლშეგნებასა და სახელმწიფოებრიობის განვითარებასთან.
- 1533 სოციალური დაცვის სამართალი სოციალური სამართლის შემადგენელი ნაწილია, რომელიც საპენსიო, სოციალური დახმარების, სახელმწიფო კომპენსაციისა და სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის საკითხებს აწესრიგებს. სოციალური დაცვის სამართალი გამოყოფს სპეციალური საჭიროებებისა და განსაკუთრებული სტატუსის სუბიექტებს/ჯგუფებს, რომელთა სოციალურ დაცვასაც სახელმწიფო განსაკუთრებულ ყურადღებას ანიჭებს.

II. სოციალური დაცვა საქართველოში

1. სოციალური დაცვის სამართლებრივი საფუძვლები საქართველოში

სოციალური დაცვის სამართალი, სამართლის თანამედროვე დარგების მსგავსად, საქართველოსთვის ახალია, თუმცა ახალი არა იდეურად, არამედ მისი ცივილიზებული ფორმით განხორციელების კუთხით. საბჭოთა კავშირის პერიოდში ანექსირებულ ქვეყნებს თუ რამე ჰქონდათ სახარბიელო, ეს სოციალური მდგომარეობა იყო, თუმცა მხოლოდ გარკვეული პერიოდით. საბჭოეთის არსებობის ბოლო წლებში თავი იჩინა იმ სისტემურმა პრობლემებმა, რომლებიც ამ სფეროში არსებობდა. რაც არ უნდა კარგი იყოს სოციალურად უზრუნველყოფილი ცხოვრება, აუცილებელია, თითოეულმა მოქალაქემ გაითავისოს, თუ რაზე დგას ეს სოციალური სისტემა. არასწორად მოწყობილმა და დაგეგმილმა სოციალურმა წესრიგმა შესაძლოა თავად სახელმწიფოს სოციალ-ეკონომიკური კრახი გამოიწვიოს. სამწუხაროდ, საქართველო დღემდე პოსტკომუნისტური ტრანსფორმაციის ეტაპზეა და ფაქტობრივად, ჩანასახში მყოფ სოციალური დაცვის სისტემას ფლობს, რომლის რეფორმირების რეალური პროცესები მხოლოდ 2000-იანი წლების მიწურულისკენ დაიწყო.

სოციალური დაცვის სამართალი საქართველოში დაფუძნებულია საქართველოს კონსტიტუციაზე, რომელიც უპირველესი და უმთავრესი სამართლებრივი აქტია. სამწუხაროდ, 1995 წელს, როდესაც საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია ამოქმედდა, კანონმდებელი მოერიდა სოციალური უფლებების ძირითად კანონში მკაფიოდ და დეტალურად ასახვას, ამიტომაც სოციალური თემატიკა რამდენიმე მუხლში, ისიც არასრულყოფილი და გაბნეული სახით მოაქცია, ძირითადი ნაწილი კი 39-ე მუხლს მიანდო, რომელიც მაქსიმალურად ზოგად და აბსტრაქტულ დათქმას აკეთებს იმ უფლებათა შესახებ, რომლებიც კონსტიტუციის ტექსტში არაა მოცემული, თუმცა აღიარებულია საერთაშორისო ხელშეკრულებებით.

სახელმწიფო აღიარებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, საქართველო თითქმის ყველა გამორჩეული ადამიანის უფლებათა დაცვის ხელშეკრულების წევრი ქვეყანაა. საქართველოს კონსტიტუციით კი საერთაშორისო აქტები, რომლებიც ხელმოწერილი და აღიარებულია ქვეყნის მიერ, მოქმედებს, როგორც შიდასახელმწიფოებრივი სამართალი, მას სავალდებულო ძალა აქვს და იერარქიით მხოლოდ კონსტიტუციას, კონსტიტუციურ კანონსა და კონსტიტუციურ შეთანხმებას ჩამორჩება. სოცი-

ალური სფეროს მომწესრიგებელი აქტებიდან აღსანიშნავია „ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია“, პაქტი „სოციალური და ეკონომიკური უფლებების შესახებ“, „ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის“ ევროპული კონვენცია და ა.შ.

1537 შიდასახელმწიფოებრივი საკანონმდებლო მასივიდან გამოსარჩევია „სოციალური დახმარების შესახებ“, „სახელმწიფო კომპენსაციისა და სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის შესახებ“, „პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონები, ასევე, სოციალური დაცვის სპეციალური სუბიექტების მომწესრიგებელი კანონები, მაგალითისთვის, „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სოციალური დაცვის შესახებ“ და სხვ. სოციალური დაცვის კანონმდებლობა მოიცავს მთელ რიგ კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებს, მათ შორის, საქართველოს მთავრობის დადგენილებებსა და საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის ბრძანებებს, ასევე, სოციალური მომსახურების სააგენტოს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს.

2. სოციალური დაცვის ქართული მოდელის მახასიათებლები

1538 სოციალური დაცვის ქართული მოდელი ჩამოყალიბების პროცესშია, თუმცა ეს მას პასუხისმგებლობისგან არ ათავისუფლებს. მართალია, სავალდებულო დაზღვევის მიმართულებით აშკარად წინ გადაიდგა ნაბიჯი, თუმცა ძალიან ბევრი სოციალურსამართლებრივი ინსტიტუტი სრულიად დეფორმირებული და ჰიბრიდული სახითაა დამკვიდრებული ქართულ სამართლებრივ სინამდვილეში. სოციალური დაცვის განსაკუთრებულ სუბიექტთა შორის აშკარაა სოციალური უსამართლობა. განსაკუთრებით მაღალია სახელმწიფო თანამდებობის პირთა და სამხედრო, შინაგან საქმეთა სფეროების წარმომადგენელთა სოციალური გარანტიები, როდესაც შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სოციალური დაცვა კრიტიკას ვერ უძლებს.

1539 სპეციალურ კანონთა უმრავლესობა ზოგად, აბსტრაქტულ ხასიათს ატარებს და მისი მოსაწესრიგებელი საკითხის გადაწყვეტას სხვა, ბლანკეტურ ნორმას ანდობს. პრობლემურია პენსიის ქართული ინსტიტუტის არსი, რომელიც ძირითადად სახელმწიფოს მიერ გაცემულ ფულად დახმარებასთანაა გაიგივებული.

1540 შინაარსობრივ პრობლემებთან ერთად, მრავლადაა ენობრივი უზუსტობები, რომლებიც, ერთი შეხედვით, მხოლოდ ტექნიკური ხარვეზია, თუმ-

ცა მისი სიღრმისეული ანალიზის შედეგად, ნამდვილად განსხვავებული დასკვნის გაკეთება შეიძლება. კანონთა ნაწილში კვლავაცაა შემორჩენილი ცნება „ინვალიდი“, რომელიც დისკრიმინაციული ხასიათის მატარებელია. მართალია, „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე“ თანდათან აქტიურად იკიდებს ფეხს, თუმცა საკანონმდებლო ნორმათა ნაწილში კვლავაც ძველი ფორმულირებაა, რაც სავალდებულო ძალის მატარებელია, შესაბამისად, ყველა ვალდებულია გამოიყენოს საქმის წარმოების დროს კონკრეტულ შემთხვევებში. არათუ დისკრიმინაციული „ინვალიდის“, არამედ „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის“ ცნების სამართლებრივ ხასიათზეც შეიძლება იყოს მსჯელობა, რათა იგი უფრო ადეკვატური, გაცილებით მისაღები ცნებით ჩანაცვლდეს (მაგალითად, „განსაკუთრებული საჭიროების მქონე“ ან „სპეციალური საჭიროების მქონე“ პირი და ა.შ.)

სოციალური დაცვის სფეროს კანონმდებლობა სერიოზულ რეფორმას საჭიროებს. ნორმები გაბნეულია საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებში, რომლებიც, ძირითადად, ურთიერთგადამფარავ შინაარსს მოიცავს. იგრძნობა სისტემური მიდგომის არარსებობა, რაც, საბოლოო ჯამში, მნიშვნელოვანი პრობლემების გამომწვევია. აუცილებელია სამართლებრივი აქტების სისტემატიზაცია და გარკვეული თვალსაზრისით, კოდიფიკაციაც კი, რადგან არსებული მდგომარეობით მსგავსი მოცემულობის სამართლებრივ ნორმათა მასივში გარკვევა არათუ დაინტერესებულ პირს – სოციალური დახმარების, პენსიისა თუ სახელმწიფო კომპენსაციის მაძიებელს, არამედ შესაბამისი პროფესიული ჯგუფების წარმომადგენლებსაც გაუჭირდება.

3. სოციალური დაცვის სფეროს ადმინისტრირება

საქართველოში

3.1. საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო

საქართველოში სოციალური დაცვის სფეროს ხელმძღვანელობა და ამ სფეროში განხორციელებულ საქმიანობაზე ზედამხედველობა უშუალოდ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს კომპეტენციაა. ამ მიმართულებით სამინისტროს საქმიანობის სფერო და ამოცანაა მოსახლეობის მიზნობრივი სოციალური დახმარებით უზრუნველყოფა, კანონმდებლობით განსაზღვრული სოციალური ჯგუფებისათვის

შესაბამისი გასაცემლების დადგენილ ვადებში მიწოდების უზრუნველყოფა და ბავშვებზე ზრუნვა.

დასახული ამოცანების გასახორციელებლად სოციალური დაცვის სფეროში, კანონმდებლობით დადგენილი წესით, სამინისტრო შეიმუშავებს და იღებს სამართლებრივ აქტებს, მიზნობრივი სოციალური დახმარებით მოსახლეობის უზრუნველსაყოფად შეიმუშავებს და ამტკიცებს შესაბამის პროგრამებს, ასევე, უზრუნველყოფს ამ პროგრამათა განხორციელების კონტროლსა და შედეგების მონიტორინგს, ამტკიცებს დროებითი შრომისუუნარობის გამო დახმარების დანიშვნისა და გაცემის წესს, შეიმუშავებს და ამტკიცებს ბავშვზე ზრუნვისა და სპეციალიზებული დანესებულების სტანდარტებს. ბავშვზე ზრუნვის სფეროში სამინისტრო შეიმუშავებს სახელმწიფო პოლიტიკას და ზედამხედველობს მის განხორციელებას.

1543 სამინისტრო მნიშვნელოვან უფლებამოსილებებს ფლობს სოციალური დახმარების ადმინისტრირების სფეროში. იგი არეგულირებს და კოორდინაციას უწევს სოციალური დახმარების სისტემის ფუნქციონირებას; ახორციელებს სოციალური დახმარების ეფექტიანობის მონიტორინგს; შეიმუშავებს ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგიას, რომელიც მტკიცდება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით; ამტკიცებს ბავშვზე ზრუნვის სტანდარტებს; საჭიროების შემთხვევაში ქმნის საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს – სპეციალიზებულ დანესებულებებს, ამტკიცებს მათ დებულებებს (წესდებებს) და ნიშნავს წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილ პირებს; აგროვებს და აანალიზებს ინფორმაციას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ განეული სოციალური დახმარების შესახებ.

3. სოციალური სფეროს უკეთესი ადმინისტრირებისა და ეფექტური მუშაობისათვის, ამ მიმართულებით, სამინისტროს სისტემა აერთიანებს აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროებს, სამინისტროს სტრუქტურულ ქვედანაყოფს – სოციალური დაცვის დეპარტამენტსა და სამინისტროს სახელმწიფო კონტროლს დაქვემდებარებულ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს – სოციალური მომსახურების სააგენტოს.

3.2. სოციალური მომსახურების სააგენტო

სოციალური მომსახურების სააგენტო საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს სახელმწიფო კონტროლს დაქვემდებარებული იურიდიული პირია, რომლის მიზანია მოსახლეობის შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის რეალიზაცია და მისი განხორციელების ხელშეწყობა. 1544

სოციალური მომსახურების სააგენტოს ფუნქციებია: სოციალური დახმარების მიზნობრივი პროგრამების განხორციელება ან განხორციელების ხელშეწყობა; ქვეყანაში სიღატაკის შემცირებისა და მოსახლეობის სოციალური მდგომარეობის გაუმჯობესების მიზნით სოციალური დაცვის ღონისძიებების შესახებ წინადადებების მომზადება, დამტკიცებული პროგრამების განხორციელება კანონმდებლობით დადგენილ ფარგლებში; მოსახლეობის სოციალური და ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებისა და ერთიანი საინფორმაციო სისტემის დანერგვის მიზნით „სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიანი ბაზის“ შექმნა და მისი პერიოდული სრულყოფა; თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, სოციალური დახმარების მიმღებთა გამოვლენა, დადგენა, აღრიცხვა, დახმარების დანიშვნა და გაცემის ორგანიზება; „სახელმწიფო პენსიის შესახებ“ და „სახელმწიფო კომპენსაციისა და სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის შესახებ“ საქართველოს კანონებით ადმინისტრირების კომპეტენტური ორგანოსათვის განსაზღვრული უფლებამოსილებების განხორციელება და ა.შ. სოციალური მომსახურების სააგენტოს დებულების მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტში დეტალურადაა მოცემული სააგენტოს ფუნქციებისა და უფლებამოსილებების ამომწურავი ჩამონათვალი. 1545

სოციალური დახმარების ადმინისტრირების მიმართულებით, სოციალური მომსახურების სააგენტო წარმოადგენს ცენტრალურ და ადგილობრივ მეურვეობისა და მზრუნველობის ორგანოს საქართველოს ტერიტორიაზე, გარდა „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა; წარმოადგენს სხვა სახელმწიფოში გაშვილების მიზნებისათვის ცენტრალურ მეურვეობისა და მზრუნველობის ორგანოს საქართველოს ტერიტორიაზე; აწარმოებს ქვეყანაში მცხოვრები სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიანი ბაზას და ადამიანის სოციალური უფლებებისა და თავისუფლების დაცვისა და სოციალური დახმარების ეფექტიანობის მონიტორინგის მიზნით უზრუნველყოფს საარსებო შემწეობის მიმღებ ოჯახთა შესახებ ინფორმაციის საჯაროობას; აწარმოებს 1546

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში რეგისტრირებულ უსახლკარო პირთა ერთიან რეესტრს; უზრუნველყოფს ფულადი სოციალური დახმარების ადმინისტრირებას; უფლებამოსილია მიმოწერისას და თავის საქმიანობაში გამოიყენოს შესაბამისი პროგრამული უზრუნველყოფა და მართვის ავტომატიზებული საშუალებები, ელექტრონული დოკუმენტბრუნვის სისტემა და ელექტრონული ხელმოწერა. ელექტრონულ დოკუმენტს და მის ამონაბეჭდს აქვს ისეთივე იურიდიული ძალა, როგორც მატერიალურ დოკუმენტს. ამასთანავე, ელექტრონული ფორმით გაგზავნილი ნებისმიერი შეტყობინება ან სხვა დოკუმენტი ჩაბარებულად ითვლება ადრესატის მიერ მისი მიღებისთანავე; ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს.

III. სოციალური დახმარება

- 1547** სოციალური დახმარება არის ნებისმიერი სახის, ფულადი ან არაფულადი ხასიათის სარგებელი, რომელიც განკუთვნილია სპეციალური მზრუნველობის საჭიროების მქონე პირისათვის, ლატაკი ოჯახისათვის ან უსახლკარო პირისათვის. სოციალური დახმარების სახეებს, მათი დანიშვნის პრინციპებს, დახმარების მიმღებ პირებს (ბენეფიციარებს), სოციალურ დახმარებასთან დაკავშირებულ ურთიერთობებსა და შესაბამისი სახელმწიფო თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლება-მოვალეობებს აწესრიგებს „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონი.
- 1548** „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონი სოციალური დახმარების ექვს სახეს გამოყოფს. ესენია: საარსებო შემწეობა, რეინტეგრაციის შემწეობა, მინდობით აღზრდის ანაზღაურება, სრულწლოვანზე ოჯახური მზრუნველობის ანაზღაურება, არაფულადი სოციალური დახმარება, სოციალური პაკეტი. სოციალური დახმარების დანიშვნის, შეჩერების, განახლებისა და შეწყვეტის წესსა და პირობებს, ასევე, მის გაცემასთან დაკავშირებულ სხვა ურთიერთობებს განსაზღვრავს საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრი, ხოლო სოციალური დახმარების თითოეული სახის ოდენობას – საქართველოს მთავრობა.
- 1549** სოციალური დახმარების დაფინანსების წყაროებია: საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი, აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტები, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები, სო-

ციალური დახმარების მიმღების ან მისი წარმომადგენლის მიერ გადახდილი თანხა, შემონირობები და ნებისმიერი სხვა კანონიერი წყარო.

საარსებო შემწეობა არის ფულადი სოციალური დახმარება, რომელიც გან- 1550 კუთვნილია შეფასების სისტემით იდენტიფიცირებული ლატაკი ოჯახების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებისათვის. საარსებო შემწეობის მოთხოვნის უფლება აქვს ოჯახს.

რეინტეგრაციის შემწეობა არის ფულადი სოციალური დახმარება, რომელიც მიეცემა სპეციალური მზრუნველობის საჭიროების მქონე პირის ბიოლოგიურ ოჯახს, მეურვეს (მზრუნველს), რომელიც ამ პირს სპეციალიზებული დანესებულებიდან გაიყვანს ოჯახურ გარემოში საცხოვრებლად და გაუწევს მას სათანადო მზრუნველობას.

მინდობით აღზრდის ანაზღაურება არის ფულადი სოციალური დახმარება, რომელიც მიეცემა დედობილს/მამობილს შვილობილის მოსაველელად და აღსაზრდელად.

სრულწლოვანზე ოჯახური მზრუნველობის ანაზღაურება არის იმ პირისათვის გაცემული ფულადი სოციალური დახმარება, რომელიც სრულწლოვანს სპეციალიზებული დანესებულებიდან გაიყვანს ოჯახურ გარემოში საცხოვრებლად და გაუწევს მას სათანადო მზრუნველობას.

არაფულადი სოციალური დახმარება არის სოციალური დახმარების ერთ-ერთი ფორმა, რომელიც გაეწევა სპეციალური მზრუნველობის საჭიროების მქონე პირს. პრევენციისა და რეინტეგრაციის მიზნით არაფულადი სოციალური დახმარება შეიძლება გაეწიოს, აგრეთვე ბავშვს ან/და მის ოჯახს, როდესაც ოჯახში არსებული მდგომარეობა ბავშვის მზრუნველობამოკლებულად ცნობის დასაბუთებული წინაპირობაა, ან მზრუნველობამოკლებულ ბავშვს მისი ოჯახურ გარემოში ცხოვრების უზრუნველსაყოფად.

სოციალური პაკეტი არის ყოველთვიური ფულადი სარგებელი ან/და სარგებლების (ფულადი და არაფულადი სარგებლები) ერთობლიობა, რომლის მოცულობა, მიმღებ პირთა წრე, გაცემის წესი და პირობები განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით. სოციალური პაკეტი ენიშნება პირს შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის დადგენის ან მარჩინალის გარდაცვალების შემთხვევაში.

„სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონის 22-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგია, აგრეთვე საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილი 1551

დონე და ფულადი სოციალური დახმარების ოდენობა არ საჩივრდებოდა. აღნიშნული ნორმა გასაჩივრდა საკონსტიტუციო სასამართლოში. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ არაკონსტიტუციურად სცნო „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონის 22-ე მუხლიდს მე-2 პუნქტი საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით და აღნიშნა, რომ იგი არღვევდა სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებას. საკონსტიტუციო სასამართლომ მიმოიხილა სოციალურ-ეკონომიკური უფლებები და სოციალური დახმარების არსი (2009 წლის 27 აგვისტოს № 1/2/434 გადაწყვეტილება). საქმე საკმაოდ რეზონანსული გამოდგა. აღნიშნულ გადაწყვეტილებაზე საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრებმა – ბესარიონ ზოიძემ და ქეთევან ერემაძემ განსხვავებული აზრი დააფიქსირეს, თუმცა ამ შემთხვევაში, განსხვავებული აზრი იყო გადაწყვეტილების სამოტივაციო ნაწილთან დაკავშირებით და არა მის რეზოლუციასთან, რომლითაც კანონის შესაბამისი ნორმა არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი.

1552 სახელმწიფო უზრუნველყოფს სპეციალიზებული დაწესებულებების არსებობას. სპეციალიზებული დაწესებულება არის ფიზიკური ან იურიდიული პირი, რომელიც ახორციელებს სპეციალური მზრუნველობის საჭიროების მქონე პირების სოციალურ მომსახურებას მთელი დღე-ღამის განმავლობაში ან/და დღე-ღამის განსაზღვრულ პერიოდში, გარდა პანსიონური მომსახურების მქონე ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებისა. სპეციალიზებულ დაწესებულებაში პირის მოთავსების, აგრეთვე ამ დაწესებულებიდან მისი გაყვანის წესი, პირობები და კომპეტენტური ორგანოების უფლებამოსილებანი განისაზღვრება საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის ბრძანებით.

სპეციალიზებულ დაწესებულებაში სრულ სახელმწიფო კმაყოფაზე ან თანადაფინანსებით პირის მოთავსების, აგრეთვე სადღეღამისო სპეციალიზებულ დაწესებულებაში არასრულწლოვნის მოთავსების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს კომპეტენტური ორგანო. ეს უკანასკნელი შეიძლება იყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო, რომელიც თავისი კომპეტენციის ფარგლებში უზრუნველყოფს პირის სპეციალიზებულ დაწესებულებაში დაფინანსებას (თანადაფინანსებას), ან მეურვეობისა და მზრუნველობის ორგანო.

სპეციალიზებულ დაწესებულებაში პირის მოთავსების შესახებ მიმართვა, თუ საქართველოს კანონმდებლობით სხვა რამ არ არის დადგენილი, ხორ-

ციელდება დაინტერესებული მხარის წერილობითი განცხადების საფუძველზე. დაინტერესებული მხარე კი შეიძლება იყოს: სპეციალიზებულ დაწესებულებაში მოთავსების მსურველი; სპეციალიზებულ დაწესებულებაში მოსათავსებელი პირის ოჯახის წევრი ან ამ ოჯახის უფლებამოსილი წარმომადგენელი; ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო, თუ სპეციალიზებულ დაწესებულებაში მოთავსების მსურველი მარტოხელაა და არ შეუძლია განცხადების დამოუკიდებლად წარდგენა; სასამართლო; მეურვეობისა და მზრუნველობის ორგანო.

ნაპოვნი ბავშვის სპეციალიზებულ დაწესებულებაში მოთავსებასთან დაკავშირებით წარმოშობილი ურთიერთობები განისაზღვრება საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის ბრძანებით.

IV. პენსია და სახელმწიფო კომპენსაცია

1. პენსია

1.1. სახელმწიფო პენსია

პენსია არის „სახელმწიფო პენსიის შესახებ“ კანონის შესაბამისად დანიშნული ყოველთვიური ფულადი სარგებელი და ჯანმრთელობის დაზღვევის ერთობლიობა. პენსიის უფლების წარმოშობის საფუძველია საპენსიო ასაკის მიღწევა. მამაკაცთათვის საპენსიო ასაკი 65 წლიდან, ხოლო ქალებისთვის 60 წლიდან განისაზღვრება. აღსანიშნავია, რომ პენსიაზე უფლება არ წარმოიშობა და წარმოშობილი უფლება შეწყდება პირის მიერ საჯარო საქმიანობის განხორციელების პერიოდში.

კანონმდებლობის თანახმად, საჯარო საქმიანობად მიიჩნევა საჯარო სამსახურში ან საჯარო სამართლის იურიდიულ პირში განხორციელებული შრომითი ანაზღაურებადი საქმიანობა. საჯარო საქმიანობად არ მიიჩნევა შემდეგ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში საქმიანობა: პოლიტიკურ და რელიგიურ ორგანიზაციებში, ზოგადსაგანმანათლებლო, პროფესიულ და უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში, სამეცნიერო-კვლევით დაწესებულებებში, საქართველოს მეცნიერებათა ეროვნულ აკადემიაში, საქართველოს სოფლის მეურნეობის მეცნიერებათა აკადემიაში, მუზეუმებში, ბიბლიოთეკებში, სკოლა-პანსიონებში, სკოლამდელი აღზრდის, სკოლისგარეშე და სააღმზრდელო საქმიანობის განმახორციელებელ დაწესებულებებში.

პენსიის დაფინანსების წყაროა საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი. პენსიის ოდენობა განისაზღვრება საქართველოს შესაბამისი წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონით.

1554 პენსიის მოთხოვნის უფლება აქვთ საქართველოს მოქალაქეებს, საქართველოში სტატუსის მქონე მოქალაქეობის არმქონე პირებს და უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს, რომლებსაც პენსიის დანიშვნის თაობაზე განცხადების შეტანის მომენტისათვის ბოლო 10 წლის განმავლობაში საქართველოს ტერიტორიაზე კანონიერი საფუძვლით უცხოვრიათ. პენსიის დასანიშნად მაძიებელი (პირი, რომელსაც სურს, დაენიშნოს პენსია) პენსიის დანიშვნის თაობაზე განცხადებასა და პირადობის დამადასტურებელ დოკუმენტს (წარმომადგენლის მიერ განცხადების შეტანისას, ასევე, მოითხოვება წარმომადგენლობის დამადასტურებელი დოკუმენტი) წარუდგენს სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტოს ტერიტორიულ ორგანოს. ეს უკანასაკნელი განცხადებას განიხილავს არა უგვიანეს 10 დღისა. დადებითი გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში, პენსია (ამ შემთხვევაში მხოლოდ ფულადი სარგებელი) ინიშნება განცხადების წარდგენის მომდევნო თვის პირველი რიცხვიდან.

პენსია გაიცემა საქართველოს ტერიტორიაზე, ნებისმიერ ადგილას, პენსიონერის სურვილის მიხედვით.

1555 (მხოლოდ ფულადი სარგებელი) შეჩერდება ერთ-ერთი შემდეგი საფუძვლის წარმოშობის მომდევნო თვის პირველი რიცხვიდან: პირის მიერ პენსიის ზედზედ 6 თვის განმავლობაში მიუღებლობისას ან პირის წინასწარ პატიმრობაში ყოფნისას. პენსია განახლებება მომდევნო თვის პირველი რიცხვიდან და ანაზღაურდება მიუღებელი თანხა წარსული დროისათვის, მაგრამ არა უმეტეს ერთი წლისა პენსიის შეჩერების დღიდან: პირველ შემთხვევაში – პენსიონერის მიერ კომპეტენტური ორგანოსთვის პენსიის განახლების თაობაზე განცხადების წარდგენის შემდეგ; ხოლო მეორე შემთხვევაში – პირის მიმართ გამამართლებელი განაჩენის გამოტანისას.

1556 პენსია (მხოლოდ ფულადი სარგებელი) შეწყდება ერთ-ერთი საფუძვლის წარმოშობის მომდევნო თვის პირველი რიცხვიდან, თუ კანონმდებლობით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული: პირადი განცხადებით; საჯარო საქმიანობის განხორციელების პერიოდში; სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლისას, რომლითაც პირს შეეფარდა თავისუფლების აღკვეთის აღსრულება, – პენსიის შეჩერების დღიდან; უცხო ქვეყნის მოქალაქის ან მოქალაქეობის არმქონე პირის საქართველოდან გაძევები-

სას; პირის საქართველოს მოქალაქეობიდან გასვლისას ან საქართველოს მოქალაქეობის დაკარგვისას; პენსიონერის გარდაცვალებისას; პენსიის შეჩერების დღიდან 3 წლის გასვლის შემდეგ; სხვა საფუძვლით, თუ იგი „სახელმწიფო პენსიის შესახებ“ კანონიდან გამომდინარეობს.

პენსია, რომელიც პირს ეკუთვნოდა და მისი გარდაცვალების დროისათვის არ იქნა მიღებული, მიეცემა მის მემკვიდრეებს, თუ მათ მიუღებელი თანხისთვის მიმართეს პირის გარდაცვალების დღიდან არა უგვიანეს ერთი წლისა. პენსიის აღნიშნული თანხის მიღების თაობაზე რამდენიმე მემკვიდრის მიერ მიმართვისას კუთვნილი თანხა მათ შორის განაწილდება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. **1557**

პენსიიდან თანხის დაკავება შეიძლება მხოლოდ კომპეტენტური ორგანოს ან სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე. სასამართლოს გადაწყვეტილებით შეიძლება დანიშნული პენსიის არა უმეტეს 50%-ის დაკავება. ზედმეტად დარიცხული პენსიის დაბრუნება შესაძლებელია კომპეტენტური ორგანოს გადაწყვეტილებით დანიშნული პენსიის არა უმეტეს 20%-ის დაკავების მეშვეობით იმ შემთხვევებში, როდესაც ზედმეტი თანხის დარიცხვა გამოწვეულია პენსიონერის მიერ არასწორი მონაცემების წარდგენით. **1558**

1.2. არასახელმწიფო პენსია

სახელმწიფო პენსიის პარალელურად, საქართველო აღიარებს არასახელმწიფო პენსიის ინსტიტუტსაც. აღნიშნული ურთიერთიერთობები მონესრიგებულია სპეციალური, „არასახელმწიფო საპენსიო დაზღვევისა და უზრუნველყოფის შესახებ“ საქართველოს კანონით. მართალია, არახელმწიფო საპენსიო ურთიერთობები კერძოსამართლებრივ ხასიათს ატარებს და მომგებიანი ხასიათი აქვს, თუმცა, ვინაიდან საპენსიო ურთიერთობები მომეტებული ინტერესის ობიექტია, სახელმწიფო დამატებით პირობებსა და მონესრიგებას აწესებს. **1559**

საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, იურიდიულ პირს შეუძლია დააფუძნოს არასახელმწიფო საპენსიო სქემა, რომელიც არასახელმწიფო საპენსიო დაზღვევისა და უზრუნველყოფის სფეროში იურიდიულ და ფიზიკურ პირთა ურთიერთობის სისტემას წარმოადგენს. ამ შემთხვევაში არასახელმწიფო საპენსიო უზრუნველყოფა ეფუძნება მეანაბრეთა მიერ განხორციელებულ შენატანებს. საპენსიო შენატანები ხორციელდება საპენსიო სქემის მონაწილეთა სასარგებლოდ. **1560**

არასახელმწიფო საპენსიო უზრუნველყოფის გამოყენების საფუძვლები ემთხვევა სახელმწიფო პენსიის გამოყენების წინაპირობებს.

სამწუხაროდ, საქართველოში არასახელმწიფო საპენსიო დაზღვევისა და უზრუნველყოფის მეთოდები აქტიურად არ გამოიყენება, რასაც თავისი ობიექტური და სუბიექტური მიზეზები აქვს. ერთი მხრივ, აღნიშნული მექანიზმი სტრუქტურულ გამართულობასა და სისტემურ ცოდნას მოითხოვს, მეორე მხრივ კი, მისი ეფექტურობა დამოკიდებულია საპენსიო სქემებისა და მათი დამფუძნებლების მიმართ ნდობაზე, რაც, როგორც წესი, თითქმის ნულის ტოლია ქართულ საზოგადოებაში. მსგავსი საქმიანობის განხორციელების რისკები, საბოლოო ჯამში, მნიშვნელოვნად აფერხებს არასაპენსიო უზრუნველყოფის სისტემის განვითარებას.

2. სახელმწიფო კომპენსაცია

- 1561 საქართველოს კანონმდებლობა ადგენს სპეციალურ მოწესრიგებას სოციალური დაცვის განსაკუთრებული ჯგუფებისა და სუბიექტების მიმართ. მართალია, მათ სოციალური დაცვის საკითხები დეტალურად სპეციალური კანონებით განისაზღვრება, თუმცა თითოეული ამ სოციალური ჯგუფის სახელმწიფო კომპენსაციისა და სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის დანიშვნის საფუძვლებს, მათი ოდენობის გაანგარიშების, გაცემის, მისი შეჩერებისა და შეწყვეტის წესსა და პირობებს, ადმინისტრირების ორგანოს, აგრეთვე მათი მიღებასთან დაკავშირებულ სხვა ურთიერთობებს, აწესრიგებს ცალკე ნორმატიული აქტი – „სახელმწიფო კომპენსაციისა და სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის შესახებ“ საქართველო კანონი. აღსანიშნავია, რომ კანონი, ფაქტობრივად, არ ეხება აკადემიური სტიპენდიის საკითხს და სამართლებრივი თვალსაზრისით, იგი მხოლოდ სახელმწიფო კომპენსაციის საკითხებს განსაზღვრავს, რაც იურიდიული ტექნიკის კუთხით, მნიშვნელოვანი პრობლემაა.
- 1562 სახელმწიფო კომპენსაციისა და სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის მიღების უფლების მქონე სუბიექტებს დანვრილებით ჩამოთვლის „სახელმწიფო კომპენსაციისა და სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტი. აღსანიშნავია, რომ კომპენსაციას (სტიპენდიას) ვერ მიიღებს პირი, რომელიც შესაბამისი თანამდებობიდან დათხოვნილ იქნა საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსით გათვალისწინებული დანაშაულის ან სხვა არამართლზომიერი ქმედების ჩადენის გამო.

კომპენსაციის/სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის დანიშვნის საფუძვლებია: კანონით დადგენილი ნამსახურობის ვადის ამონაწერვა; 65 წლის ასაკის მიღწევა; შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის დადგენა; მარჩენალის გარდაცვალება; ოჯახის წევრის გარდაცვალება. ამასთან, სახელმწიფო კომპენსაციის/სტიპენდიის მიღების უფლება არ წარმოიშობა და წარმოშობილი უფლება წყდება პირის მიერ საჯარო საქმიანობის განხორციელების პერიოდში. საჯარო საქმიანობად პენსიისა და სახელმწიფო კომპენსაციის შემთხვევაში ერთი და იგივე საქმიანობა მიიჩნევა.

იმ შემთხვევაში, თუ პირს წარმოეშობა სახელმწიფო კომპენსაციის/სტიპენდიის მიღების უფლება რამდენიმე საფუძვლით, კომპენსაცია/სტიპენდიის გაცემა შეიძლება მხოლოდ ერთი საფუძვლით. აქვე აღსანიშნავია კოლიზია, როდესაც პირს ერთდროულად წარმოეშობა, როგორც სახელმწიფო კომპენსაციის/სტიპენდიისა და სახელმწიფო პენსიის მიღების უფლება, მისი ასარჩევია, თუ რომელ მათგანს მიანიჭებს იგი უპირატესობას. იკრძალება ორივე საფუძვლით ერთდროულად სარგებლობა.

„სახელმწიფო კომპენსაციისა და სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3-მე-6¹ თავები აწესრიგებს სახელმწიფო კომპენსაციისა და აკადემიური სტიპენდიის განსაკუთრებული სუბიექტებისა და სპეციალური ჯგუფებისათვის გაცემის კონკრეტულ შემთხვევებს, მათ შორის, კომპენსაციას ნამსახურობის ვადის ამონაწერვის, ასაკის მიღწევის, შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის დადგენის, მარჩენალის გარდაცვალებისა და ოჯახის წევრის გარდაცვალების გამო. კანონი დეტალურად განსაზღვრავს ამ შემთხვევებთან დაკავშირებულ საკითხებს, ნამსახურობის წლებისა და გასაცემი სახელმწიფო კომპენსაციის/სტიპენდიის ოდენობას.

კომპენსაციის/სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის დანიშვნის თაობაზე განცხადება წარედგინება სოციალური მომსახურების სააგენტოს შესაბამის ორგანოს. კომპეტენტური ორგანო განცხადებას განიხილავს ამ უკანასკნელისა და ყველა საჭირო დოკუმენტის წარდგენიდან არაუგვიანეს 15 დღისა. კომპეტენტური ორგანოს მიერ კომპენსაციის/სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის დანიშვნის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში, კომპენსაცია/სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდია ინიშნება განცხადებისა და საჭირო დოკუმენტების წარდგენის მომდევნო თვის პირველი რიცხვიდან, თუ განცხადება და საჭირო დოკუმენტები წარდგენილია კომპენსაციის/სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის დანიშვნის საფუძვლის

წარმოშობის თვეში ან ამ საფუძვლის წარმოშობის შემდეგ ნებისმიერ დროს და ისინი აკმაყოფილებენ „სახელმწიფო კომპენსაციისა და სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის შესახებ“ კანონით გათვალისწინებულ კომპენსაციის/სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის მიღების პირობებს.

მარჩენალის გარდაცვალების გამო კომპენსაცია ინიშნება მარჩენალის გარდაცვალების დღიდან, თუ განცხადება კომპეტენტურ ორგანოს წარედგინება ამ საფუძვლის წარმოშობიდან 3 თვის ვადაში. ამ ვადის გასვლის შემთხვევაში კომპენსაცია ინიშნება ზოგადი წესით.

კომპენსაცია/სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდია გაიცემა საქართველოს ტერიტორიაზე, ნებისმიერ ადგილას, მიმღების სურვილის მიხედვით.

1566 კომპენსაცია/სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდია შეჩერდება ერთ-ერთი საფუძვლის წარმოშობის მომდევნო თვის პირველი რიცხვიდან: კომპენსაციის/სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის ზედიზედ 6 თვის განმავლობაში მიუღებლობისას; შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის მქონე პირის შესაბამის სამედიცინო დაწესებულებაში დადგენილ ვადაში გადამონმებაზე საპატიო მიზეზით (საავადმყოფოში, სანატორიუმში ან სხვა სტაციონარულ სამკურნალო დაწესებულებაში ყოფნის გამო) გამოუცხადებლობისას; პირის წინასწარ პატიმრობაში ყოფნისას. კომპენსაცია/სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდია განახლდება მომდევნო თვის პირველი რიცხვიდან და ანაზღაურდება მიუღებელი თანხა წარსული დროისათვის, მაგრამ არაუმეტეს ერთი წლისა კომპენსაციის/სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის შეჩერების დღიდან: პირველ შემთხვევაში – კომპენსაციის/სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის მიმღები პირის მიერ კომპეტენტური ორგანოსთვის კომპენსაციის/სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის განახლების თაობაზე განცხადების წარდგენის შემდეგ; მეორე შემთხვევაში – შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის განმეორებითი დადგენისა და კომპეტენტური ორგანოსთვის კომპენსაციის/სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის განახლების თაობაზე განცხადებისა და შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის დამადასტურებელი დოკუმენტის წარდგენის შემდეგ; ამასთან, თუ ხელახალი შემონმების დროს შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის მქონე პირს დაუდგინდა შეზღუდული შესაძლებლობის სხვა სტატუსი, მაშინ წარსული დროისათვის კომპენსაცია გაიცემა შეზღუდული შესაძლებლობის წინა სტატუსის მიხედვით. სხვა საპატიო მიზეზები განისაზღვრება საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის ბრძანებით; ხოლო მესამე შემთხვევაში – პირის მიმართ გამამართლებელი განაჩენის

გამოტანისას განცხადებისა და უფლებამოსილი ორგანოს მიერ გაცემული დოკუმენტის (დოკუმენტების) წარდგენის შემდეგ.

კომპენსაცია/სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდია შეწყდება ერთ-ერთი სა- 1567
ფუძვლის წარმოშობის მომდევნო თვის პირველი რიცხვიდან: პირადი განცხადებით; საჯარო საქმიანობის განხორციელების პერიოდში; შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის დაკარგვისას; არასრულწლოვანი პირის მიერ 18 წლის ასაკის მიღწევისას; შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის მქონე პირის შესაბამის სამედიცინო დანესებულებაში დადგენილ ვადაში გადამონმებაზე გამოუცხადებლობისას, თუ არ არსებობს კომპენსაციის შეჩერების კანონით გათვალისწინებული შესაბამისი გარემოება; სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლისას, რომლითაც პირს შეეფარდა თავისუფლების აღკვეთის აღსრულება, – კომპენსაციის შეჩერების დღიდან; საქართველოს მოქალაქეობიდან გასვლისას ან საქართველოს მოქალაქეობის დაკარგვისას; სახელმწიფო პენსიის დანიშვნისას; კომპენსაციის/სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის მიმღები პირის გარდაცვალებისას; კომპენსაციის/სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის შეჩერების დღიდან 3 წლის გასვლის შემდეგ; სხვა საფუძვლით, თუ იგი კანონიდან გამომდინარეობს.

კომპენსაცია/სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდია, რომელიც პირს ეკუთვნოდა და მისი გარდაცვალების დროისათვის არ იქნა მიღებული, მიეცემა მის მემკვიდრეებს, თუ მათ მიუღებელი თანხისთვის მიმართეს პირის გარდაცვალების დღიდან არა უგვიანეს ერთი წლისა. აღნიშნული თანხის მიღების თაობაზე რამდენიმე მემკვიდრის მიერ მიმართვისას კუთვნილი თანხა მათ შორის განაწილდება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. 1568

კომპენსაციიდან/სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიიდან თანხის დაკავება შეიძლება მხოლოდ კომპეტენტური ორგანოს ან სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე. ზედმეტად დარიცხული კომპენსაციის/სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის დაბრუნება შესაძლებელია კომპეტენტური ორგანოს გადაწყვეტილებით დანიშნული კომპენსაციის/სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის არა უმეტეს 20%-ის დაკავების მეშვეობით იმ შემთხვევებში, როდესაც ზედმეტი თანხის დარიცხვა გამოწვეულია მიმღების მიერ არასწორი მონაცემების წარდგენით. სასამართლოს გადაწყვეტილებით შეიძლება დანიშნული კომპენსაციის/სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის არაუმეტეს 50%-ის დაკავება. 1569

V. სოციალური დაცვის განსაკუთრებული სუბიექტები

1. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სოციალური დაცვა

1.1. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირის სტატუსი და მისი სოციალური დაცვის საფუძვლები

1570 შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე (შშმ) პირთა უფლებების დაცვა და მათი სოციალური უზრუნველყოფა ნებისმიერი განვითარებული, ცივილიზებული სახელმწიფოსა და სამოქალაქო საზოგადოების მიზანია. ქვეყნისა და მოსახლეობის განვითარებულობა პირდაპირ აისახება ამ მიმართულებით გადადგმულ ნაბიჯებსა და შშმ პირთა მიმართ დამოკიდებულებაზე. სამწუხაროდ, ამ კუთხით საქართველოში მდგომარეობა არც ისე სახარბიელოა. საზოგადოებაში დამკვიდრებული სტერეოტიპები, პოსტკოტალიტარული აზროვნება, და ხშირ შემთხვევაში საზოგადოების მხრიდან შეუწყნარებლობაც კი, სერიოზული პრობლემების წყაროა. ყოველივე ეს აისახება სახელმწიფოს სოციალურ და პოლიტიკურ განვითარებაზეც.

მართალია საქართველო შშმ პირებთან დაკავშირებული რამდენიმე საერთაშორისო ხელშეკრულებისა და შეთანხმების ხელშეშემკვრელი მხარეა, აღებული აქვს შესაბამისი ვალდებულებებიც და მეტ-ნაკლებად საკანონმდებლო დონეზეც მოახდინა აღიარებული პრინციპების იმპლემენტაცია, მაგრამ ამ სფეროში მაინც ძალიან ბევრი ხარვეზია და სერიოზულ რეფორმას საჭიროებს. შშმ პირების სოციალურ დაცვას აწესრიგებს სპეციალური კანონი „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სოციალური დაცვის შესახებ“, რომელიც 1995 წელსაა მიღებული, თუმცა წლების მანძილზე მასში საკმაოდ ბევრი ცვლილებაა განხორციელებული.

1571 კანონმდებლობის თანახმად, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი არის პირი მყარი ფიზიკური, ფსიქიკური, ინტელექტუალური ან სენსორული დარღვევებით, რომელთა სხვადასხვა დაბრკოლებასთან ურთიერთქმედებამ შესაძლოა ხელი შეუშალოს საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ამ პირის სრულ და ეფექტიან მონაწილეობას სხვებთან თანაბარ პირობებში. სახელმწიფო უზრუნველყოფს შშმ პირთა სოციალურ დაცვას და უქმნის მათ საჭირო პირობებს ინდივიდუალური განვითარების, შემოქმედებითი და სანარმოო შესაძლებლობების რეალიზაციისათვის, შშმ ბავშვებს კი უწესებს უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების რეალიზაციის დამატებით გარანტიებს.

საქართველოს კანონმდებლობით შეღავათებია დადგენილი სუბიექტები-სათვის, რომლებიც შშმ პირთა სასარგებლოდ ახორციელებენ სხვადასხვა ნამახალისებელ მოქმედებას. სანარმოებს, დანესებულებებსა და ორგანიზაციებს, საკუთრების და მეურნეობის ფორმის მიუხედავად, უფლება აქვთ გაიღონ თანხა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთათვის განკუთვნილი სოციალურ-კულტურული ობიექტების და სპორტული ნაგებობების მშენებლობის, მოწყობილობის შექმნისა და შენახვის მიზნით. ეს თანხა არ იბეგრება მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად. 1572

იმ სანარმოებსა და ორგანიზაციებს, რომლებიც შშმ პირთათვის აწარმოებენ სამრეწველო საქონელს, სპეციალურ ტექნიკურ და სხვა საშუალებებს და სპეციალიზდებიან შშმ პირთა მომსახურების სფეროში, საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესითა და პირობებით, უწესდებათ შეღავათები.

შშმ პირებსა და მათ წარმომადგენლებს უფლება აქვთ საკუთარი უფლებებისა და ინტერესების დასაცავად შექმნან საზოგადოებრივი გაერთიანებები. მსგავს გაერთიანებათა თუ ორგანიზაციათა სოციალური ინტეგრაციისა და განვითარების მხარდასაჭერად სახელმწიფო ვალდებულია განახორციელოს სხვადასხვა ეკონომიკური ხასიათის ღონისძიება, მათ შორის, გასცეს სესხები, მიზნობრივი სუბსიდიები, გაათავისუფლოს გადასახადებისგან ან დაადგინოს შეღავათები და ა.შ. 1573

1.2. შშმ პირთა მიერ სოციალური ინფრასტრუქტურის შეუფერხებელი სარგებლობა

შშმ პირებს უნდა ჰქონდეთ სხვადასხვა დანიშნულების შენობა-ნაგებობით სარგებლობის უფლება, ამასთან, სახელმწიფო უნდა აღიარებდეს პოზიტიურ ვალდებულებას, ხელი შეუწყოს მათი უფლებების დაცვასა და პრაქტიკულ რეალიზაციას. უფლება, რომელიც აღიარებულია, თუმცა მისი განხორციელების შესაძლებლობა არ არსებობს, ფსევდოუფლებაა და მკვდარ ნორმად მოიაზრება. 1574

სახელმწიფო ორგანოები, სანარმოები, დანესებულებები და ორგანიზაციები შშმ პირებს უქმნიან პირობებს საცხოვრებელი, საზოგადოებრივი და სანარმოო შენობებით, ტრანსპორტითა და სატრანსპორტო კომუნიკაციებით, კავშირგაბმულობისა და ინფორმაციის საშუალებებით სარგებლობისათვის, თავისუფალი ორიენტაციისა და გადაადგილებისათვის. დაუშვებელია დასახლებული პუნქტების დაპროექტება და განაშენიანება, საცხოვრებ-

ლი რაიონების ფორმირება, საპროექტო გადანყვეტილებების შემუშავება, შენობათა და ნაგებობათა, მათ შორის, სასწავლო-საგანმანათლებლო, კულტურულ-სანახაობითი და სპორტულ-გამაჯანსაღებელი ობიექტების, აეროპორტების, რკინიგზის სადგურების, საზღვაო და სამდინარო სატრანსპორტო საშუალებათა კომპლექსებისა და კომუნიკაციების, კავშირგაბმულობისა და ინფორმაციის ინდივიდუალური საშუალებების მშენებლობა და რეკონსტრუქცია, თუ ეს ობიექტები და საშუალებები არ მიესადაგება შშმ პირთა საჭიროებებსა და მოთხოვნილებებს.

1575 სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოები ვალდებულია უზრუნველყოს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთათვის პირობები, რათა მათ თავისუფლად ისარგებლონ კულტურულ-სანახაობითი დაწესებულებებით და სპორტული ნაგებობებით, აგრეთვე უზრუნველყონ ისინი სპეციალური სპორტული ინვენტარითა და სხვა საჭირო საშუალებებით. ამ მომსახურებით შშმ პირები სარგებლობენ უფასოდ ან შეღავათიანი პირობებით, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. მათ მიერ აღნიშნული მომსახურებით სარგებლობის წესს, პირობებსა და შეღავათებს განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობა.

1576 შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სოციალურ-საყოფაცხოვრებო მომსახურება, მათ შორის, სურსათ-სანოვაგითა და სახალხო მოხმარების საგნებით უზრუნველყოფა, კომუნალური და სხვა სახის მომსახურება ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ განსაზღვრული წესითა და პირობებით.

1.3. შშმ პირთა სამედიცინო, პროფესიული და სოციალური რეაბილიტაცია

1577 სახელმწიფო ორგანიზაციას უწევს და ხელს უწყობს შშმ პირთა სამედიცინო, პროფესიული და სოციალური რეაბილიტაციის სისტემის ჩამოყალიბებასა და განვითარებას, რაც წარმოადგენს ორგანიზმის დარღვეული ან დაკარგული ფუნქციების, თვითმომსახურების, სხვადასხვაგვარი პროფესიული საქმიანობის უნარის აღდგენისა და კომპენსაციისათვის გამიზნულ ღონისძიებათა კომპლექსს, აგრეთვე საშუალებას აძლევს შშმ პირებს, იცხოვრონ სრულფასოვნად და უზრუნველყონ თავიანთი უფლებებისა და პოტენციური შესაძლებლობების რეალიზაცია. სახელმწიფო აფინანსებს და ორგანიზაციას უწევს სამეცნიერო კვლევას და სპეციალისტების მომზადებას

სამედიცინო, პროფესიული და სოციალური რეაბილიტაციის შესაფერის პროფილაქტიკურ ღონისძიებათა განხორციელების სფეროში.

სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, შშმ პირთა სარეაბილიტაციო დახმარების მოთხოვნებისა და ადგილობრივი პირობების შესაბამისად, ქმნიან სარეაბილიტაციო, მათ შორის, სამეცნიერო-საწარმოო ცენტრების ქსელს, აღდგენითი მკურნალობის განყოფილებებს ამბულატორიულ და სტაციონალურ სასწავლო-პროფილაქტიკურ დაწესებულებებში, სპეციალურ სასწავლო-აღმზრდელობით და სანატორიულ-საკურორტო დაწესებულებებს, საწარმოებსა და შშმ პირთა სოციალურ-საყოფაცხოვრებო მომსახურების დაწესებულებებს.

შშმ პირთა სამედიცინო, პროფესიული და სოციალური რეაბილიტაცია ხორციელდება რეაბილიტაციის ინდივიდუალური პროგრამით, რაც განისაზღვრება საამისოდ უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანოების მიერ მონყობილი სამედიცინო-სოციალური ექსპერტიზის საფუძველზე. შშმ პირთათვის რეკომენდებულ რეაბილიტაციის ინდივიდუალურ პროგრამაში განისაზღვრება სარეაბილიტაციო ღონისძიებების კონკრეტული მოცულობა-სახეობები და ვადები, ასევე, სოციალური დახმარების სახეობები. აღნიშნული ინდივიდუალური პროგრამა შესაბამისი სახელმწიფო და სხვა საწარმოების, დაწესებულებებისა და ორგანიზაციებისათვის შესასრულებლად სავალდებულო დოკუმენტია. 1578

1.4. შშმ პირთა განათლება და პროფესიული აღზრდა

შშმ პირთა განათლება, პროფესიული მომზადება და კვალიფიკაციის ამაღლება ხორციელდება სხვადასხვა ფორმით, მათ შორის, დასწრებულად, დაუსწრებლად, ექსტერნად, სპეციალურ ჯგუფებში, კლასებში სწავლების გზით და ინდივიდუალური სასწავლო გეგმით, შინ სწავლების ჩათვლით. 1579

განათლების ორგანოები ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალური უზრუნველყოფის ორგანოებთან ერთად ვალდებულია უზრუნველყოს შშმ ბავშვთა სკოლამდელი და სკოლის გარეშე აღზრდა მათთვის ჯეროვანი სარეაბილიტაციო დახმარების განევის ხელსაყრელი შესაძლებლობების შექმნის მიზნით, აგრეთვე შშმ პირთათვის საშუალო-სპეციალური და უმაღლესი განათლების მიღება რეაბილიტაციის ინდივიდუალური პროგრამის შესაბამისად. 1580

შშმ პირები ზოგადსაშუალო, საშუალო-სპეციალურ და უმაღლეს განათლებას იღებენ ზოგადსაწავლო დაწესებულებებში, საჭიროებისას – შესაბამის

სპეციალურ სასწავლო დაწესებულებებში. სასწავლო მეცადინეობის ორგანიზება ხდება იმ კატეგორიის ბავშვთათვისაც, რომლებიც მკურნალობენ სამკურნალო-პროფილაქტიკური დაწესებულებების სტაციონარებში ან სარეაბილიტაციო დაწესებულებებში. თუ შეუძლებელია ამ კატეგორიის ბავშვთა აღზრდა და სწავლება ზოგად ან სპეციალურ სკოლამდელ სასწავლო დაწესებულებებში, მშობლების სურვილის შესაბამისად, მათი აღზრდა და სწავლება ხდება ოჯახში. ამასთან, ერთ-ერთი მშობლის ან მისი შემცვლელი პირის მატერიალური უზრუნველყოფა და შეღავათები განისაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობით. შესაბამისი სასწავლო-აღმზრდელობითი დაწესებულებები დახმარებას უწევენ მშობლებს ან მათ შემცვლელ პირებს ამ კატეგორიის ბავშვთა შინ სწავლებაში. ამ კატეგორიის ბავშვთა ყოველმხრივი და ჰარმონიული განვითარების, მათთვის საზოგადოებრივი აქტიურობის, შრომის ინტერესის ჩანერგვის, მეცნიერებასთან, ტექნიკასთან, ხელოვნებასთან, სპორტთან დაახლოების მიზნით განათლებისა და სხვა სახელმწიფო ორგანოები ვალდებულია უზრუნველყოს ამ კატეგორიის სკოლისგარეშე აღზრდის სათანადო ორგანიზაცია. სტაციონარულ დაწესებულებებში ხანგრძლივად (არამუდმივად) მყოფი ამ კატეგორიის ბავშვებისათვის აღნიშნულმა დაწესებულებებმა უნდა უზრუნველყოს უწყვეტი აღზრდა და სწავლება სოციალურ-საყოფაცხოვრებო და შრომით ადაპტაციასთან ორგანული კავშირით.

- 1581 შშმ პირთა პროფესიულ მომზადებასა და კვალიფიკაციის ამაღლებას, რეაბილიტაციის ინდივიდუალური პროგრამების შესაბამისად, ახორციელებს სპეციალიზებული ან ზოგადი ტიპის სასწავლო დაწესებულებები, საწარმოები და ორგანიზაციები სოციალური დახმარების ორგანოებთან ერთად. შშმ პირთა მატერიალური უზრუნველყოფა პროფესიული მომზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების პერიოდში ხდება საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული წესითა და პირობებით.

1.5. შშმ პირთა შრომა

- 1582 ქართულ საზოგადოებაში დამკვიდრებული სტერეოტიპების მიუხედავად, შშმ პირებს შეუძლიათ სრულფასოვნად მოახდინონ შესაძლებლობების რეალიზაცია იმ სფეროებსა და მიმართულებებში, რომლებიც, საქმიანობის სპეციფიკიდან გამომდინარე, მათთვის ხელსაყრელია. ამიტომაც სახელმწიფო ვალდებულია შექმნას ისეთი გარემო, სადაც თითოეულ ადამიანს ექნება შესაძლებლობების რეალიზაციის პრაქტიკული საშუალება.

შშმ პირებს, თავიანთი შემოქმედებითი და სანარმოო შესაძლებლობების რეალიზაციის მიზნით და რეაბილიტაციის ინდივიდუალური პროგრამის შესაბამისად, უფლება აქვთ იმუშაონ შრომის ჩვეულებრივი პირობების სანარმოებში, დაწესებულებებსა და ორგანიზაციებში საკუთრებისა და მეურნეობის ფორმის მიუხედავად, სპეციალიზებულ სანარმოებში, საამქროებსა და უბნებზე, სადაც გამოიყენება შშმ პირთა შრომა, აგრეთვე ეწეოდნენ კანონით ნებადართულ ინდივიდუალურ და სხვა სახის შრომით საქმიანობას.

დაუშვებელია შშმ პირისათვის შრომითი ხელშეკრულების დადებაზე ან სამსახურებრივ დანიშნულებაზე უარის თქმა, ადმინისტრაციის ინიციატივით მისი დათხოვნა ან შშმ პირის თანხმობის გარეშე სხვა სამუშაოზე გადაყვანა შეზღუდული შესაძლებლობის მოტივით, გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა სამედიცინო-სოციალური ექსპერტიზის დასკვნით მის ჯანმრთელობას ვნებს პროფესიული მოვალეობის შესრულება ან საშიშროება ექმნება სხვა პირთა ჯანმრთელობასა და შრომის უსაფრთხოებას.

სანარმოებში, დაწესებულებებსა და ორგანიზაციებში დასაქმებულ შშმ **1583** პირთათვის, რეაბილიტაციის ინდივიდუალური პროგრამის შესაბამისად, იქმნება შრომის სათანადო პირობები. კოლექტიური და ინდივიდუალური შრომითი ხელშეკრულებებით დადგენილი შრომის პირობები, მათ შორის, შრომის ანაზღაურება, სამუშაო და დასვენების დროის რეჟიმი, წლიური და დამატებითი შვებულებების ხანგრძლივობა არ უნდა აუარესებდეს ან ზღუდავდეს შშმ პირთა მდგომარეობასა და უფლებებს სხვა მუშაკებთან შედარებით.

სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ეხმარებიან შინ ან ინდივიდუალურად მომუშავე შშმ პირებს აღნიშნული საქმიანობისათვის არასაცხოვრებელი შენობების გამოყოფაში, ნედლეულის შექმნასა და პროდუქციის გასაღებაში. შრომითი დასახიჩრებით ან პროფესიული დაავადებით შშმ პირად ცნობილ მოქალაქეებს მიყენებულ ზარალს უნაზღაურებენ ბრალეული სანარმოები, ორგანიზაციები (საკუთრების და მეურნეობის ფორმის მიუხედავად) საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესით.

ოჯახის წევრს ან გარეშე პირთ, რომლებიც უვლიან პირველი ჯგუფის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს, სანარმოებში, დაწესებულებებსა და ორგანიზაციებში აქვთ შეღავათები (სამუშაო დროის, დასვენების, შვებულების და სხვ.) საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული წესით.

1.6. შშმ პირთა სოციალური დახმარება

1584 შშმ პირებს სოციალურ დახმარებას უწევს სახელმწიფო ორგანოები საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად სამედიცინო-სოციალური ექსპერტიზის სამსახურების (სამედიცინო-სოციალური ექსპერტიზის კომისიები, საექიმო-საკონსულტაციო კომისიები, სპეციალიზებული საექსპერტო სამსახურები) დასკვნის საფუძველზე. სოციალური დახმარება ხორციელდება ცენტრალური და ადგილობრივი ბიუჯეტების სახსრებით, აგრეთვე ორგანიზაციათა და მოქალაქეთა ნებაყოფლობითი შენატანებით. ის სანარმოები, დაწესებულებები და ორგანიზაციები, რომლებიც სოციალური დახმარების ღონისძიებებს აფინანსებენ, იბეგრებიან შეღავათიანი პირობებით საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული წესით.

1585 შშმ პირებს სოციალურად ეხმარებიან როგორც ფინანსებით, ისე ტექნიკური და სხვა საშუალებებით, მათ შორის, უზრუნველყოფენ ავტომობილებით, სავარძელ-ეტილებით, საპროთეზო-ორთოპედიული ნაკეთობებით, სპეციალური შრიფტის ნაბეჭდი გამოცემებით, ხმის გამაძლიერებელი აპარატურით და სიგნალიზაციით, აგრეთვე სამედიცინო, სოციალური და პროფესიული რეაბილიტაციის განხორციელებითა და საყოფაცხოვრებო მომსახურებით.

ყველა მკვეთრად გამოხატული შშმ პირსა და მხედველობის გამო მნიშვნელოვნად გამოხატულ შშმ პირებს შრომითი საქმიანობის პერიოდში უნარჩუნდებათ შესაძლებლობის შეზღუდვის შესაბამისი სტატუსით მინიჭებული პენსია. შშმ პირთა სამკურნალწამლო, ტექნიკური და სხვა საშუალებებით უზრუნველყოფა, აგრეთვე საყოფაცხოვრებო მომსახურება ხორციელდება უფასოდ ან შეღავათიანი პირობებით, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

1586 შშმ პირთა უზრუნველყოფა ტექნიკური და სხვა საშუალებებით ხდება რეაბილიტაციის ინდივიდუალური პროგრამის შესაბამისად, უფასოდ ან შეღავათიანი პირობებით. თუ სახელმწიფო ორგანოებს არ შეუძლია მისცეს შშმ პირებს რეაბილიტაციის ინდივიდუალური პროგრამით გათვალისწინებული ტექნიკური ან სხვა საშუალებანი, ან შშმ პირებმა იგი შეიძინეს საკუთარი სახსრებით, მათ ეძლევათ კომპენსაცია, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

1587 შშმ პირებს, რომლებსაც მომვლელი ან დამხმარე სჭირდებათ, სოციალური მომსახურების ორგანოები უნიშნავენ სამედიცინო და საყოფაცხოვრებო მომსახურებას ბინაზე ან სტაციონარულ დაწესებულებებში.

სახელმწიფო საცხოვრებელი ფართობით უზრუნველყოფს შშმ პირებს რეაბილიტაციის ინდივიდუალური პროგრამის შესაბამისად და მათი სურვილის გათვალისწინებით. პანსიონატებში ან სოციალური დახმარების სხვა სტაციონარულ დაწესებულებებში შშმ პირთათვის შექმნილმა პირობებმა უნდა უზრუნველყოს მათი უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების რეალიზაცია. თუ სარეაბილიტაციო ღონისძიებების შედეგად საჭირო აღარ არის შშმ პირთა ყოფნა პანსიონატში ან სოციალური დახმარების სხვა სტაციონარულ დაწესებულებაში, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები მათ უზრუნველყოფს საცხოვრებელი ფართობით, მათ შორის, ობოლ ან მშობლების მზრუნველობას მოკლებულ შშმ ბავშვებს – სრულწლოვანების მიღწევის შემდეგ, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად.

2. ბირთვულ ობიექტებზე ავარიული სიტუაციების შედეგების ლიკვიდაციის მონაწილეებისა და მათი ოჯახის წევრთა სოციალური დაცვა

1986 წლის 26 აპრილს ჩერნობილის ატომურ ელექტროსადგურზე მომხდარმა აფეთქებამ მნიშვნელოვანი გავლენა იქონია მთელ საბჭოთა კავშირზე. აფეთქების შედეგების ლიკვიდაციაში ჩართული იყო ყველა სოციალისტური რესპუბლიკა, მათ შორის, საქართველოც. საბოლოო ჯამში, აფეთქებამ დააზარალა მრავალი ადამიანი, არა მხოლოდ ისინი, ვინც უშუალოდ აფეთქებისა და რადიაციული ღრუბლის გავრცელების უშუალო რადიუსში იმყოფებოდნენ, არამედ აფეთქების შედეგების ლიკვიდაციაზე მომუშავე პირებიც. 2000 წელს საქართველოს პარლამენტმა საჭიროდ მიიჩნია, ჩერნობილის ატომურ ელექტროსადგურსა და სხვა ბირთვულ ობიექტებზე ავარიული სიტუაციების შედეგების ლიკვიდაციის მონაწილეებისათვის განსაკუთრებული სტატუსის მინიჭება და მათ მიმართ სპეციალური სოციალური მონესრიგების დადგენა. ამ მიზნით მიღებულ იქნა საქართველოს კანონი „ჩერნობილის ატომურ ელექტროსადგურზე და სხვა სამხედრო ან სამოქალაქო დანიშნულების ბირთვულ ობიექტებზე ავარიული სიტუაციების შედეგების ლიკვიდაციის მონაწილეებისა და მათი ოჯახის წევრების სოციალური დაცვის შესახებ“.

კანონმდებლობის თანახმად, სოციალური დაცვის განსაკუთრებული სუბიექტები არიან საქართველოს მოქალაქეები და საქართველოში მუდმივად მცხოვრები საქართველოს მოქალაქეობის არმქონე პირები, რომლებიც მო-

ნაწილობდენენ ბირთვულ ობიექტებზე ავარიული სიტუაციების შედეგების ლიკვიდაციაში (შემდგომში – მონაწილეები) ან რომლებსაც შესაძლებლობა შეეზღუდათ მასში მონაწილეობის დროს სხივური ზემოქმედების გამო (ინვალიდები); მონაწილეებისა და ინვალიდების შვილები, რომლებიც დაიბადნენ ავარიული სიტუაციების შედეგების ლიკვიდაციაში მონაწილეობის შემდგომ პერიოდში; ავარიული სიტუაციების შედეგების ლიკვიდაციის დროს ან მიღებული დაავადების გამო გარდაცვლილი მონაწილეებისა და ინვალიდების ოჯახის შრომისუუნარო წევრები (მშობლები, მეუღლე, არასრულწლოვანი და ინვალიდი შვილები).

ჯანმრთელობისათვის საშიში სხივური ზემოქმედების დონეს განსაზღვრავს სპეციალიზებული სამკურნალო დაწესებულება. მსგავს დაწესებულებათა სია დამტკიცებულია საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის ბრძანებით (2007 წლის 28 ნოემბრის ბრძანება № 329/6).

1591 ბირთვულ ობიექტებზე ავარიული სიტუაციების შედეგების ლიკვიდაციაში მონაწილეობის დროს დაინვალიდებული პირები, ლიკვიდაციის მონაწილეები, ლიკვიდაციის დროს ან მიღებული დაავადებების გამო გარდაცვლილი მონაწილეებისა და ინვალიდების შრომისუუნარო მშობლები და მეუღლე, აგრეთვე ავარიული სიტუაციების ლიკვიდაციაში მონაწილეობის შემდგომ პერიოდში დაბადებული შვილები 18 წლის ასაკის მიღწევამდე სარგებლობენ სახელმწიფო პენსიითა და სოციალური დახმარებებით.

1592 ბირთვულ ობიექტებზე ავარიული სიტუაციების შედეგების ლიკვიდაციის მონაწილეებისა და მათი ოჯახის წევრების, აგრეთვე გარდაცვლილთა ოჯახის წევრებისათვის დადგენილი შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის შეღავათების განხორციელების ორგანიზებას და ზედამხედველობას უზრუნველყოფს საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო. ამასთან, სახელმწიფო იღებს ლიკვიდაციის მონაწილეებისა და ინვალიდების შრომითი მონყოფისა და პროფესიული გადამზადების ვალდებულებას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ვალდებულია, თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში უზრუნველყოს მათ ტერიტორიაზე მცხოვრები ბირთვულ ობიექტებზე ავარიული სიტუაციების შედეგების ლიკვიდაციის მონაწილეებისა და მათი ოჯახის წევრების შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მიზნით დადგენილი შეღავათების განხორციელება. რა თქმა უნდა, აღნიშნული ვალდებულება არ ზღუდავს ადგილობრივი თვითმ-

მართველობის ორგანოებს, საჭიროების შემთხვევაში, დაანესოს და დააფინანსოს დამატებითი შეღავათები.

3. პოლიტიკური რეპრესიების მსხვერპლთა სოციალური დაცვა

საქართველო, როგორც პოსტსოციალიტარული რეჟიმის მემკვიდრე სახელმწიფო, რომლის ფარგლებშიც კომუნისტური რეჟიმი ხშირად მიმართავდა პოლიტიკურ რეპრესიებს, აღიარებს ამ რეპრესიების მსხვერპლთა მიმართ პასუხისმგებლობას და იღებს ვალდებულებას მათი სოციალური დაცვის თაობაზე. ამ საკითხთან დაკავშირებით საქართველოს პარლამენტმა 1997 წლის 11 დეკემბერს მიიღო კანონი „საქართველოს მოქალაქეთა პოლიტიკური რეპრესიების მსხვერპლად აღიარებისა და რეპრესირებულთა სოციალური დაცვის შესახებ“, რომლის პრეამბულაში გაცხადებულია განსაკუთრებული წვლილი, რომელიც საბჭოთა რეჟიმის წინააღმდეგ ბრძოლაში პოლიტიკური რეპრესიების მსხვერპლებმა შეიტანეს, ამასთან, სახელმწიფო საკუთარ თავზე იღებს მორალურ და სამართლებრივ პასუხისმგებლობას. 1593

სოციალური დაცვა და ხსენებული კანონის მოქმედება ვრცელდება საქართველოს მოქალაქეებზე, რომლებმაც პოლიტიკური რეპრესია განიცადეს ყოფილი სსრკ-ის ტერიტორიაზე 1921 წლის თებერვლიდან 1990 წლის 28 ოქტომბრამდე და შემდგომ დამოუკიდებელი საქართველოს ტერიტორიაზე. ამ პერიოდში დეპორტირებულ ეთნიკურ ჯგუფებს მიკუთვნებულ პირთა სოციალურ დაცვას სხვა, სპეციალური კანონი უზრუნველყოფს. 1594

„საქართველოს მოქალაქეთა პოლიტიკური რეპრესიების მსხვერპლად აღიარებისა და რეპრესირებულთა სოციალური დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი განმარტავს „პოლიტიკური რეპრესიის“ შინაარსს. კანონის თანახმად, პოლიტიკურ რეპრესიად მიიჩნევა იძულების სხვადასხვა ფორმა – სიცოცხლის ხელყოფა, ჯანმრთელობის დაზიანება, თავისუფლების აღკვეთა, გადასახლება, გასახლება, სახელმწიფოდან გაძევება, ფსიქიატრიულ დაწესებულებაში იძულებით მოთავსება, მოქალაქეობის ჩამორთმევა, შრომაში იძულებით ჩაბმა, ქონების ჩამორთმევა და განადგურება, თანამდებობიდან ან სხვა სამუშაო ადგილებიდან უკანონო დათხოვნა, საცხოვრებლად გამწვანება სპეციალური დასახლების ადგილებში, საცხოვრებელი სადგომიდან გამოსახლება, აგრეთვე საქართველოს კანონმდებლობით გარანტირებული ადამიანის უფლებების ან თავისუფლებების სხვაგვარი შეზღუდვა, რომელიც სახელმწიფომ განახორციელა პოლიტიკური მოტივით სასამართლოს 1595

ან სხვა სახელმწიფო ორგანოს გადანაცვებით და დაკავშირებული იყო დანაშაულის ჩადენაში ყალბ ბრალდებასთან, პირის პოლიტიკურ შეხედულებასთან ან არსებული პოლიტიკური რეჟიმის უკანონო ქმედების მიმართ წინააღმდეგობის განევასთან მშვიდობიანი საშუალებებით, სოციალურ, წოდებრივ ან რელიგიურ კუთვნილებასთან.

1596 პოლიტიკური რეპრესიის მსხვერპლად მიიჩნევა პირი, რომელმაც უშუალოდ განიცადა პოლიტიკური რეპრესია, ასევე, პოლიტიკური რეპრესიის მსხვერპლის მეუღლე, შვილი (ნაშვილები), მშობელი და პირდაპირი ხაზის სხვა ნათესავი, რომელიც მასთან ერთად იმყოფებოდა თავისუფლების აღკვეთის ადგილებში, გადასახლებაში, გასახლებაში, სპეციალური დასახლების ადგილას; მსგავსი სტატუსი აქვთ მინიჭებული პირებს, რომლებიც მსჯავრდებულნი იყვნენ ჩამოთვლილთაგან რომელიმე დანაშაულის ჩადენისთვის: ა) ანტისაბჭოთა და კონტრრევოლუციური აგიტაცია და პროპაგანდა; კონტრრევოლუციური და მმართველობის წესის საწინააღმდეგო სსრ კავშირისათვის საშიში სხვა დანაშაული; ბ) სახელმწიფოსაგან ეკლესიის და ეკლესიისაგან სკოლის გამოყოფის კანონის დარღვევა; გ) წინასწარი შეცნობით სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ნიშნის სახელის გამტეხი ცრუ მონაჭორის გავრცელება; დ) შრომა-გასწორების, გადასახლების, გასახლების, სპეციალური დასახლების ადგილიდან გაქცევა, თუ პირი იქ იმყოფებოდა პოლიტიკური რეპრესიის შედეგად; ე) რელიგიური წესის აღსრულების მოტივით ადამიანის უფლებების და თავისუფლებების ხელყოფა.

პოლიტიკური რეპრესიის მსხვერპლად მიიჩნევა პირი, რომელიც მსჯავრდებული იყო დანაშაულის ჩადენაში ყალბი ბრალდების საფუძველზე და რაც დაკავშირებული იყო პირის პოლიტიკურ შეხედულებასთან, არსებული პოლიტიკური რეჟიმის უკანონო ქმედების მიმართ წინააღმდეგობის განევასთან, სოციალურ, წოდებრივ ან რელიგიურ კუთვნილებასთან; ასევე, „ГПУ-ОГПУ“-ს, „ВЧК“-ს, „УНКВД-НКВД“-ს, „МГБ“-ს, „КГБ“-ს, „МВД“-ს, საგანგებო სათათბიროების, ორეულების ან სამეულების მიერ მსჯავრდებული პირი, აგრეთვე კონკრეტული დანაშაულისათვის ბრალის წაუყენებლად გადასახლებული, გასახლებული ან სპეციალურ დასახლებაში გაგზავნილი პირი.

პოლიტიკური რეპრესიის მსხვერპლია, აგრეთვე პირი, რომელიც რეაბილიტირებულ იქნა საქართველოს სასამართლოების მიერ საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით დადგენილი წესით, თუ მის მიმართ

ნაყენებული ბრალდება ემყარებოდა კანონიერი ხელისუფლების სტრუქტურებში სამსახურს ან ამ სტრუქტურების მხარდაჭერას.

კანონმდებლობა გამორიცხავს იმ პირთა პოლიტიკური რეპრესიის მსხვერპლად აღიარებას, რომელიც სასამართლოს განაჩენით მსჯავრდებული იყო შემდეგი დანაშაულის ჩადენისთვის: ადამიანის სიცოცხლის ან ჯანმრთელობის ხელყოფა, ბანდიტიზმი, რაც დაკავშირებული არ იყო პოლიტიკური მოტივით მის დევნასთან; კაცობრიობის წინააღმდეგ მიმართული სხვა დანაშაული, აგრეთვე სხვაგვარი ძალადობა სამოქალაქო მოსახლეობის ან სამხედრო ტყვეების მიმართ. აქვე აღსანიშნავია, რომ ეს წესი არ ვრცელდება იმ პირზე, რომელიც რეპრესირებული იყო, როგორც დამნაშავის ოჯახის წევრი.

პოლიტიკური რეპრესიის მსხვერპლად აღიარება და დარღვეული უფლებების აღდგენა ხდება სასამართლო წესით. განცხადებას პოლიტიკური რეპრესიის მსხვერპლად აღიარების შესახებ უშუალოდ რეპრესირებული პირი, მისი კანონით მემკვიდრე ან მათი წარმომადგენელი წარუდგენს იმ სასამართლოს, რომლის სამოქმედო ტერიტორიაზეც მუდმივად ან დროებით ცხოვრობს რეპრესირებული პირი ან მისი კანონით მემკვიდრე. პოლიტიკური რეპრესიის მსხვერპლად აღიარების შესახებ განცხადება გათავისუფლებულია სახელმწიფო ბაჟისაგან. განცხადებას განიხილავს ადმინისტრაციული სასამართლო. **1597**

პოლიტიკური რეპრესიის მსხვერპლად აღიარებულ პირს აღუდგება პოლიტიკური რეპრესიის შედეგად დარღვეული ყველა პოლიტიკური, სამოქალაქო და სხვა სახის უფლება და თავისუფლება, სამხედრო და სპეციალური ნოდებები, უბრუნდება პოლიტიკური რეპრესიის შედეგად ჩამორთმეული სახელმწიფო ჯილდოები, მიენიჭება შესაბამისი შეღავათები. თუ პირი აღიარებულია პოლიტიკური რეპრესიის მსხვერპლად წარდგენილი ბრალდების მხოლოდ გარკვეულ ნაწილში, მას აღუდგება მხოლოდ ის უფლებები, რომლებიც დარღვეული იყო პოლიტიკურ ბრალდებასთან დაკავშირებით. **1598**

„საქართველოს მოქალაქეთა პოლიტიკური რეპრესიების მსხვერპლად აღიარებისა და რეპრესირებულთა სოციალური დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, პირს, რომელმაც რეპრესია განიცადა თავისუფლების აღკვეთის, გადასახლების, გასახლების, სპეციალური დასახლების ადგილას გამწესების, ფსიქიატრიულ დაწესებულებაში იძულებით მოთავსების სახით ან გარდაიცვალა პოლიტიკური რეპრესიის შედეგად და აღიარებულია პოლიტიკური რეპრესიის მსხვერპლად, შეიძლება მიეცეს ფულადი კომპენსა- **1599**

ცია. ამ პირის გარდაცვალების შემთხვევაში ფულადი კომპენსაცია შეიძლება მიეცეს მის პირველი რიგის მემკვიდრეს.

ფულადი კომპენსაციის მიღების შესახებ სარჩელს უშუალოდ რეპრესირებული პირი, მისი პირველი რიგის მემკვიდრე ან მათი წარმომადგენელი წარუდგენს თბილისის ან ქუთაისის საქალაქო სასამართლოს. სარჩელი განიხილება ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიაში.

ფულადი კომპენსაციის ოდენობას, რეპრესირებული პირის მიმართ იძულების სხვადასხვა ფორმის სიმძიმის, აგრეთვე რეპრესირებული პირის ან მისი პირველი რიგის მემკვიდრის ასაკის, ჯანმრთელობის მდგომარეობისა და სხვა ობიექტური ფაქტორების გათვალისწინებით, ადგენს სასამართლო. ფულადი კომპენსაციის ოდენობაა არანაკლებ 1000 და არაუმეტეს 2000 ლარისა.

1600 კანონმდებლობა განსაზღვრავს რეპრესირებული პირებისა და მათი ოჯახის წევრებისათვის სოციალურ შეღავათებასა და სოციალური დაცვის გარანტიებს. პოლიტიკური რეპრესიის მსხვერპლად აღიარებული პირი, რომელიც პოლიტიკური რეპრესიის შედეგად იმყოფებოდა თავისუფლების აღკვეთის ადგილებში, სპეციალურ დასახლებაში, ფსიქიატრიულ დაწესებულებაში, გადასახლებაში, გასახლებაში, ხოლო მისი გარდაცვალების შემთხვევაში – მისი, აგრეთვე პოლიტიკური რეპრესიის გამო გარდაცვლილი პირის შვილები 18 წლის ასაკის მიღწევამდე და შრომისუუნარო მეუღლე, მშობლები და შვილები (ნაშვილები) სარგებლობენ სახელმწიფო პენსიით, საყოფაცხოვრებო-კომუნალური მომსახურების (გათბობა, წყალი, საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გატანა, გაზი და თბოენერგია, ტელეფონის სააბონენტო გადასახადი) ფასდაკლებით სახელმწიფოს ხარჯზე – ღირებულების 50 პროცენტის ოდენობით, თუ ამ მომსახურებას ახორციელებს სახელმწიფო დაწესებულება; ელექტროენერგიის უფასო მოხმარებით თვეში 30 კვტ სთ-ის ოდენობით, ხოლო ოჯახში ორი ან მეტი შეღავათის მქონე პირის არსებობისას – 45 კვტ სთ-ის ოდენობით. საცხოვრებელი ფართობის ქირის შეღავათი უნესდება პირს, რომელიც ცხოვრობს სახელმწიფო ფონდის სახლში; სოციალური დახმარებებით.

პოლიტიკური რეპრესიის მსხვერპლად აღიარებულ პირს, რომელიც იმყოფებოდა თავისუფლების აღკვეთის ადგილას, გადასახლებაში, გასახლებაში, ფსიქიატრიულ დაწესებულებაში, სპეციალურ დასახლებაში, მიუხედავად ასაკისა, შრომის სტაჟისა, დასაქმებისა, აგრეთვე გარდაცვლილი რეპრესირებულის შრომისუუნარო მეუღლეს, მშობელსა და შვილს (ნაშვილებს), მიუხედავად დასაქმებისა, მიეცემა ყოველთვიური პენსია.

პოლიტიკური რეპრესიის მსხვერპლთათვის გათვალისწინებული სოციალური დაცვის გარანტიების ფინანსური უზრუნველყოფა ხდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.

4. საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისათვის, თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობისათვის დაღუპულ, უგზო-უკვლოდ დაკარგულ, მიღებული ჭრილობების შედეგად გარდაცვლილთა ოჯახების სოციალური დაცვა

სახელმწიფოს განსაკუთრებული ყურადღების ქვეშ არის მოქცეული საქართველოსთვის დაღუპულ მებრძოლთა ოჯახის წევრების სოციალური დაცვა. რა თქმა უნდა, საქართველოს ეკონომიკური შესაძლებლობების გათვალისწინებით ხდება მათი ოჯახების სოციალური დაცვა, თუმცა ხშირ შემთხვევაში აღნიშნული საკმარისი არაა და, გარკვეულწილად, შესაძლოა სიმბოლურ ხასიათსაც ატარებდეს. ნებისმიერი სახელმწიფოს მოვალეობაა, უზრუნველყოს იმ პირთა ოჯახების დაცვა, რომლებმაც სისხლი დაღვარეს ქვეყნის მთლიანობისა და სახელმწიფოებრიობის დაცვისათვის. ეს ვალდებულება საზოგადოებაში სამართლებრივი მართლშეგნების ელემენტების გაჩენის დღიდანვე აქტუალურია. რაც უფრო ვითარდებოდა საზოგადოება, სახელმწიფო და სამართლებრივი აზროვნება, მით უფრო მეტი ყურადღება ეთმობოდა ქვეყნისათვის დაღუპულ ადამიანთა ოჯახების სოციალურ უზრუნველყოფას.

1996 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისათვის, თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობისათვის დაღუპულ, უგზო-უკვლოდ დაკარგულ, მიღებული ჭრილობების შედეგად გარდაცვლილთა ოჯახების სოციალური დაცვის შესახებ“, რომლითაც განისაზღვრა სოციალური დაცვის განსაკუთრებული სუბიექტები, ასევე, სოციალური დაცვის კონკრეტული საშუალებები და ღონისძიებები მათ მიმართ. ხსენებული კანონი ვრცელდება იმ პირთა ოჯახებზე, რომლებიც იყვნენ საქართველოს თავდაცვის, შინაგან საქმეთა, სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის, ფინანსთა სამინისტროების (მათ შორის, ყოფილი სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს, სახელმწიფო საზღვრის დაცვის სახელმწიფო დეპარტამენტის, სასჯელაღსრულების დეპარტამენტის, საგარეო დაზვერვის სახელმწიფო დეპარტამენტის, ფინანსური პოლიციის) საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით შექმნილი სამხედრო ან გასამხედროებული ორგანიზაციების მოსამსახურეები და მუშაკები (მათ

შორის, თადარიგში დათხოვნილნი (გადამდგარნი)), საბრძოლო ოპერაციებში მონაწილე სამხედრო ფორმირებებში ჩარიცხული სამოქალაქო პირები – მოხალისეები, რომლებიც: დაილუპნენ საქართველოს თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობისათვის; ან საბრძოლო მოქმედებების პერიოდში ასრულებდნენ მათთვის დაკისრებულ სამსახურებრივ მოვალეობას. 2009 წლის ცვლილებებით, კანონის მოქმედება, ასევე, გავრცელდა იმ პირთა ოჯახებზე, რომლებიც 2008 წლის 1 აგვისტოდან საომარი მდგომარეობის გაუქმებამდე საქართველოს ტერიტორიაზე დაილუპნენ სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას, ან რომლებიც იმავე გარემოების გათვალისწინებით შემდგომ სასამართლომ აღიარა უგზო-უკვლოდ დაკარგულებად ან/და გამოაცხადა გარდაცვლილებად.

1603 კანონმდებლობით დადგენილი სოციალური დაცვის ღონისძიებები ვრცელდება საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისათვის, თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობისათვის ბრძოლაში დაღუპულ, უგზო-უკვლოდ დაკარგულ, მიღებული ჭრილობების შედეგად გარდაცვლილ მებრძოლთა შრომისუუნარო მეუღლეზე, მშობლებსა და შვილებზე, ასევე, არასრულწლოვან შვილებზე 18 წლის ასაკის მიღწევამდე.

1604 საქართველოსთვის დაღუპულ მებრძოლთა ოჯახის სოციალური დაცვა გულისხმობს: საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისათვის, თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობისათვის დაღუპულ, უგზო-უკვლოდ დაკარგულ, მიღებული ჭრილობების შედეგად გარდაცვლილთა გადმოსვენებასა და დაკრძალვას; საპენსიო უზრუნველყოფას „სახელმწიფო პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად; სახელმწიფო კომპენსაციით უზრუნველყოფას „სახელმწიფო კომპენსაციისა და სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად; საყოფაცხოვრებო-კომუნალური მომსახურების – წყლის, საყოფაცხოვრებო და სხვა ნარჩენების გატანის, გაზის, ელექტროენერჯის, ტელეფონის სააბონენტო გადასახადისაგან განთავისუფლებას საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. ელექტროენერჯის უფასო მოხმარება ზამთრის სეზონზე (ნოემბერი–მარტი) განისაზღვრება 250 კვტ სთ-ით თვეში, ხოლო ზაფხულის სეზონზე (აპრილი–ოქტომბერი) – 150 კვტ სთ-ით თვეში; სხვა სოციალური დაცვის გარანტიებს საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად.

„საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისათვის, თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობისათვის დაღუპულ, უგზო-უკვლოდ დაკარგულ, მიღებუ-

ლი ქრილობების შედეგად გარდაცვლილთა ოჯახების სოციალური დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონით დაწესებული ელექტროენერჯის შეღავათი ვრცელდება საოჯახო საჭიროებისათვის გამოყენებულ ელექტროენერჯიაზე. სხვა სარგებლობისათვის და ლიმიტის ზევით მოხმარებული ელექტროენერჯის გადასახადს აბონენტი /ოჯახი/ იხდის სრული ოდენობით, ხოლო შეღავათის ზღვრული ოდენობის ფარგლებში თვის განმავლობაში წარმოშობილი ეკონომია გადადის მომდევნო თვეებში მხოლოდ მიმდინარე წლის განმავლობაში.

სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს, სამინისტროებს, უწყებებს, საწარმოებს, დაწესებულებებსა და ორგანიზაციებს თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში და არსებული თავისუფალი სახსრებისა და საშუალებების გათვალისწინებით, საბიუჯეტო ურთიერთობის შეუცვლელად შეუძლია მიიღოს გადაწყვეტილება ოჯახის სოციალური დაცვისათვის დამატებითი შეღავათისა და წახალისების შესახებ, რომელიც „საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისათვის, თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობისათვის დაღუპულ, უგზო-უკვლოდ დაკარგულ, მიღებული ქრილობების შედეგად გარდაცვლილთა ოჯახების სოციალური დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონით არ არის გათვალისწინებული. ავტონომიური რესპუბლიკის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ დაწესებული დამატებითი სოციალური დაცვის ღონისძიებები ფინანსდება შესაბამისად, ავტონომიური რესპუბლიკისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტიდან.

5. 1989 წლის 9 აპრილის მშვიდობიანი აქციის დარბევის შედეგად დაზარალებულთა სოციალური დაცვა

1989 წლის 9 აპრილი ქართული სახელმწიფოებრიობის ისტორიაში სისხლიანი, თუმცა მნიშვნელოვანი ფურცელია. საქართველოს დამოუკიდებლობის მოთხოვნით გამართული მშვიდობიანი აქცია დაარბია და აქციის მონაწილეებს სასტიკად გაუსწორდა საბჭოთა არმია. დარბევის შედეგად მრავალი ადამიანი გარდაიცვალა, დასახიჩრდა და დაზარალდა. 1999 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო საქართველოს კანონი „ქ. თბილისში 1989 წლის 9 აპრილის მშვიდობიანი აქციის დარბევის შედეგად დაზარალებულთა აღიარებისა და მათი სოციალური დაცვის გარანტიების შესახებ“, რომლითაც გადაიდგა პირველი რეალური ნაბიჯი დაზარალებულთა უფლებების დასაცავად.

ხსენებული კანონის პრეამბულაში გაცხადებულია კანონის მიღების მიზნები. პრეამბულაში ხაზგასმულია სუვერენული სამართლებრივი სახელმწიფოს ჩამოყალიბების მნიშვნელობა, რომლის უზენაეს ღირებულებასაც ეროვნული დამოუკიდებლობა, ადამიანის სიცოცხლე, პირადი თავისუფლება და ხელშეუხებლობა წარმოადგენს. საქართველოს პარლამენტი საჯაროდ გამოხატავს ანტიჰუმანურ იდეოლოგიაზე დაფუძნებული ტოტალიტარული რეჟიმის მიერ თბილისში 1989 წლის 9 აპრილს ჩადენილ ვანდალურ აქტს – მშვიდობიანი აქციის დარბევას, აღიარებს საქართველოს დამოუკიდებლობის მოთხოვნით გამართული მშვიდობიანი აქციის დარბევის შედეგად დაღუპულთა და დაზარალებულთა მიერ ქართულ ეროვნულ-განმათავისუფლებელ ბრძოლასა და დამოუკიდებელი სახელმწიფოს შექმნაში შეტანილ გასაკუთრებულ წვლილს და მათთვის ჯეროვანი პატივის მიგების მიზნით იღებს კანონს, რომელიც დაადგენს ამ დაზარალებულთა სოციალური დაცვის გარანტიებს.

1606 „ქ. თბილისში 1989 წლის 9 აპრილის მშვიდობიანი აქციის დარბევის შედეგად დაზარალებულთა აღიარებისა და მათი სოციალური დაცვის გარანტიების შესახებ“ საქართველოს კანონი ვრცელდება 1989 წლის 9 აპრილის მშვიდობიანი აქციის დარბევის შედეგად დაღუპულთა ოჯახის წევრებზე, ასევე, დაზარალებულებზე, რომელთა ჯანმრთელობის დაზიანების ფაქტი კანონის მიღებამდე დაფიქსირებულია საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ქ. თბილისის № 1-ლი სამკურნალო-პროფილაქტიკური ცენტრის მიერ.

დაზარალებულ პირებად მიიჩნევიან აქციის დარბევის შედეგად დაღუპულთა ოჯახის წევრები – შრომისუნარო მშობლები, მეუღლე, რომელიც შემდეგ აღარ დაქორწინებულა, არასრულწლოვანი შვილი ან/და ნაშვილები, დაინვალიდებული პირები; მიღებული ჭრილობის, კონტუზიის, დასახიჩრების ან/და ქიმიური ნივთიერებით მოწამვლის შედეგად დაზარალებული პირები.

1607 9 აპრილის მშვიდობიანი აქციის დარბევის შედეგად დაღუპულთა ოჯახის წევრებსა და დარბევის შედეგად შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს ენიშნებათ სახელმწიფო პენსია; უწესდებათ სხვა სოციალური დახმარებები საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად; ასევე, უფლება აქვთ ისარგებლონ სოციალური შედავათებით, რაც გულისხმობს საყოფაცხოვრებო-კომუნალური მომსახურების (წყალი, საყოფაცხოვრებო და სხვა ნარჩენების გატანა, გაზი, ელექტროენერჯია, ტელეფონი, გარდა საერთა-

შორისო და საქალაქთაშორისო საუბრებისა) ღირებულების გადახდისგან განთავისუფლებას, რომელთა დაფინანსებას უზრუნველყოფს სახელმწიფო. 9 აპრილის აქციის დარბევის დროს მიღებული ჭრილობის, კონტუზიის, დასახიჩრების ან/და ქიმიური ნივთიერებებით მონამვლის შედეგად დაზარალებულ პირებსაც ენიშნებათ სახელმწიფო პენსია და უნესდებათ სხვა სოციალური დახმარებები საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, ისინიც სარგებლობენ მსგავსი სოციალური შეღავათებით, თუმცა თავისუფლდებიან საყოფაცხოვრებო-კომუნალური მომსახურების მხოლოდ 50%-ის გადახდისგან, რომელსაც სახელმწიფო აფინანსებს.

1989 წლის 9 აპრილის მშვიდობიანი აქციის დარბევის შედეგად დაზარალებული პირის გარდაცვალების შემთხვევაში მისი დაკრძალვის ხარჯებს გაიღებს სახელმწიფო. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები უზრუნველყოფს სასაფლაოზე ადგილის გამოყოფას გარდაცვლილის საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით. 1608

6. სამხედრო, შინაგან საქმეთა ორგანოები და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურიდან თადარიგში დათხოვნილი პირებისა და მათი ოჯახის წევრების სოციალური დაცვა

სახელმწიფოს თავდაცვის, უშიშროებისა და უსაფრთხოების საკითხები განსაკუთრებული ყურადღების ქვეშაა. საქმიანობის სპეციფიკა განაპირობებს მის განმახორციელებელ სუბიექტთა განსაკუთრებულ სტატუსსაც. სახელმწიფო უზრუნველყოფს თავდაცვის, უშიშროებისა და უსაფრთხოების სფეროში სახელმწიფო დაწესებულებებში მომუშავე პირთათვის შესაბამისი სამუშაო პირობების ჩამოყალიბებასა და მათ სოციალურ დაცვას, როგორც საქმიანობის განხორციელებისას, ისე თადარიგში დათხოვნისას. ამ მიზნით, 1996 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო საქართველოს კანონი „სამხედრო, შინაგან საქმეთა ორგანოების და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურიდან თადარიგში დათხოვნილ პირთა და მათი ოჯახის წევრთა სოციალური უზრუნველყოფის შესახებ“. კანონი განსაზღვრავს სოციალური დაცვის სუბიექტთა წრეს, სახელმწიფო კომპენსაციის მიღების საფუძვლებსა და წინაპირობებს. 1609

„სამხედრო, შინაგან საქმეთა ორგანოების და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურიდან თადარიგში დათხოვნილ პირთა და მათი ოჯახის წევრთა სოციალური უზრუნველყოფის შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლი დაწვრილებით განსაზღვრავს იმ სამხედრო, შინაგან საქმეთა 1610

ორგანოებისა და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურიდან თადარიგში დათხოვნილი პირების ჩამონათვალს, რომლებიც საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი პირობებით, ნორმებითა და წესებით წარმოადგენენ სახელმწიფო კომპენსაციით უზრუნველყოფის ძირითად სუბიექტებს.

1611 აღნიშნული კანონით დადგენილი სახელმწიფო კომპენსაციის მიღების საფუძველია კანონით დადგენილი ნამსახურობის ვადის ამონურვა, 65 წლის ასაკის მიღწევა, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირად აღიარება და მარჩენალის დაკარგვა.

სამხედრო მოსამსახურეებს სახელმწიფო კომპენსაცია მიეცემათ სამსახურიდან თადარიგში გასვლის ან სამსახურიდან გადადგომის შემდეგ. სამხედრო მოსამსახურეებს შესაძლებლობის შეზღუდვის გამო სახელმწიფო კომპენსაცია დაენიშნებათ სამსახურის ხანგრძლივობის მიუხედავად. გარდაცვლილ სამხედრო მოსამსახურეთა ოჯახის წევრთათვის სახელმწიფო კომპენსაციის ან სახელმწიფო პენსიის დანიშვნის პირობები განისაზღვრება „სახელმწიფო კომპენსაციისა და სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის შესახებ“ ან „სახელმწიფო პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონებით.

სახელმწიფო კომპენსაცია არ დაენიშნება სასამართლო წესით სამხედრო ან სპეციალურ წოდებაჩამორთმეულ პირებს და მათი ოჯახის წევრებს, გარდა იმ შემთხვევებისა, თუ ისინი გამართლებული ან რეაბილიტირებული არიან საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

1612 სამხედრო მოსამსახურისათვის სახელმწიფო კომპენსაციის მიღების უფლების განმსაზღვრელი პირობები განისაზღვრება „სამხედრო, შინაგან საქმეთა ორგანოების და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურიდან თადარიგში დათხოვნილ პირთა და მათი ოჯახის წევრთა სოციალური უზრუნველყოფის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლით. კანონის მე-16 მუხლი ადგენს წელთა ნამსახურობის გაანგარიშების წესს, რომელიც, თავის მხრივ, მნიშვნელოვანია კომპენსაციის რაოდენობის განსაზღვრისა და გაცემისათვის.

სამხედრო მოსამსახურეებს შეზღუდული შესაძლებლობის გამო სახელმწიფო კომპენსაცია დაენიშნებათ, თუ მათ შესაძლებლობა შეეზღუდათ სამხედრო ან ოპერატიული სამსახურის პერიოდში, ან არაუგვიანეს სამი თვისა სამსახურიდან დათხოვნის შემდეგ, ან ამ ვადაზე უფრო გვიან, მაგრამ სამსახურის დროს მიღებული ჭრილობის, კონტუზიის, დასახიჩრების ან დაავადების გამო.

სამხედრო მოსამსახურეთა ოჯახის წევრებს სახელმწიფო კომპენსაცია დაენიშნებათ, თუ სამხედრო მოსამსახურე დაიღუპა ან გარდაიცვალა სამხედრო სამსახურის დროს, ან არაუგვიანეს სამი თვისა სამხედრო სამსახურიდან გასვლის შემდეგ, ან ამ ვადაზე უფრო გვიან სხვა დაავადებით, რომელიც სამხედრო მოსამსახურემ მიიღო სამხედრო სამსახურის ან ოპერატიული მუშაობის დროს. ამ უფლებით სარგებლობენ ყოფილი სამხედრო ტყვეების ოჯახის წევრები, რომლებიც ნებაყოფლობით არ ჩაბარდნენ ტყვედ და ტყვეობაში ყოფნის დროს არ ჩაიდინეს სამშობლოს წინააღმდეგ მიმართული ქმედება. სასამართლო გადაწყვეტილების საფუძველზე, საომარი მოქმედების დროს უგზო-უკვლოდ დაკარგული სამხედრო მოსამსახურის ოჯახი უთანაბრდება ომში დაღუპული სამხედრო მოსამსახურის ოჯახს.

სამხედრო მოსამსახურის გარდაცვალების გამო სახელმწიფო კომპენსაციის მიღების უფლება აქვთ მის შვილებს 18 წლის ასაკის მიღწევამდე, შრომისუუნარო მეუღლეს, მშობლებს და შვილებს.

7. უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის პირების ოჯახის წევრთა სოციალური დაცვა

სახელმწიფოს უმაღლესი თანამდებობის პირები, იერარქები, მათი ოჯახის წევრები სახელმწიფოს ზრუნვის განსაკუთრებული სუბიექტები იყვნენ უძველესი დროიდან. უფრო მეტიც, ძველ მსოფლიოში ისინი ხელშეუვალ და ღვთაებრივ ადამიანებად მიიჩნეოდნენ. ევროპულმა განმანათლებლობამ მნიშვნელოვანი გავლენა იქონია თანამდებობის პირთა და სახელმწიფოს საქმეთა გაამქვეყნიურებაზე. მართალია, დღესდღეობით ეს სფერო მთლიანად სეკულარულია, თუმცა მათი საქმიანობის სპეციფიკად გამომდინარე, თავად უმაღლესი ფუნქციონერები და მათი ოჯახის წევრები სპეციალური სტატუსით სარგებლობენ, რაც სახელმწიფოს მხრიდან მათდამი განსაკუთრებული სოციალური დაცვის გარანტიების დადგენაში გამოიხატება. ამ საკითხს საქართველოში სპეციალური კანონი აწესრიგებს – „საქართველოს ყოფილი უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის პირების ოჯახის წევრთა სოციალური დაცვის გარანტიების შესახებ“. ეს უკანასკნელი საქართველოს პარლამენტმა 2005 წელს მიიღო. მისი შექმნა უკავშირდებოდა საქართველოს პრემიერ-მინისტრ ზურაბ ჟვანიას გარდაცვალებას.

საქართველოს უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის პირები არიან საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე და საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. სამივე თანამდებობის პირი მნიშვნელო-

ვანი ფიგურაა საქართველოს სახელმწიფო სისტემაში: საქართველოს პრეზიდენტი არის სახელმწიფოს მეთაური, ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი (საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე მუხლის პირველი პუნქტი), საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე უძღვება ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი და საკანონმდებლო ორგანოს – პარლამენტის მუშაობას (საქართველოს კონსტიტუციის 55-ე მუხლის მე-2 პუნქტი), საქართველოს პრემიერ-მინისტრი კი მეთაურობს ქვეყნის უმაღლეს აღმასრულებელ ორგანოს – საქართველოს მთავრობას (საქართველოს კონსტიტუციის 79-ე მუხლის პირველი პუნქტი).

1615 „საქართველოს ყოფილი უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის პირების ოჯახის წევრთა სოციალური დაცვის გარანტიების შესახებ“ საქართველოს კანონი აწესრიგებს საქართველოს მოქმედი და ყოფილი უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის პირის ოჯახის წევრთა სოციალური დაცვის გარანტიებთან დაკავშირებულ საკითხებს. ოჯახის წევრად მიიჩნევა უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის პირის მშობლები, მეუღლე, არასრულწლოვანი ან/და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე შვილი (შვილები).

1616 მოქმედი ან ყოფილი უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის პირის გარდაცვალების შემთხვევაში სახელმწიფო უზრუნველყოფს მისი ოჯახის წევრთა სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დაზღვევას. ჯანმრთელობის დაზღვევა ითვალისწინებს ყოველწლიური სამედიცინო გამოკვლევების, სასწრაფო, გადაუდებელი სამედიცინო დახმარების, სამედიცინო კონსულტაციების, ამბულატორიული მკურნალობის, მკურნალი ექიმისა და სპეციალისტების, ჰოსპიტალური მკურნალობის, მათ შორის, საოპერაციო ხარჯებს.

მოქმედი ან ყოფილი უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის პირის გარდაცვალების შემთხვევაში მისი დაკრძალვის ხარჯებს სახელმწიფო გაიღებს.

1617 საქართველოს მოქმედი ან ყოფილი უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის პირის გარდაცვალების შემდეგ მისი ოჯახის წევრებს, თითოეულს თანაბარი პროპორციით, ენიშნებათ ყოველთვიური პენსია, – მის მშობლებს, მეუღლეს ან/და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე შვილს (შვილებს) ყოველთვიური პენსია მიეცემა სიცოცხლის ბოლომდე, ხოლო არასრულწლოვან შვილს (შვილებს) – სრულწლოვანების მიღწევამდე.

საქართველოს ყოფილი პრეზიდენტის, პარლამენტის თავმჯდომარის ან პრემიერ-მინისტრის ოჯახის წევრს (წევრებს) პენსია ენიშნებათ მოქმედი პრეზიდენტის, პარლამენტის თავმჯდომარის და პრემიერ მინისტრის ყოველთვიური თანამდებობრივი სარგოს შესაბამისად, ამასთან, პენსიის ოდენ-

ნობა იცვლება შესაბამისი თანამდებობის პირის თანამდებობრივი სარგოს ცვლილების მიხედვით.

უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის პირის პენსიის დანიშვნის შესახებ განცხადებას ყოფილი პრეზიდენტის ოჯახის წევრი (წევრები) წარუდგენს (წარუდგენენ) საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციას, ყოფილი პარლამენტის თავმჯდომარის ოჯახის წევრი (წევრები) – საქართველოს პარლამენტის აპარატს, ხოლო ყოფილი პრემიერ-მინისტრის ოჯახის წევრი (წევრები) – საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციას.

საპენსიო და სადაზღვევო უზრუნველყოფის გარდა, საქართველოს მოქმედი ან ყოფილი უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის პირის ოჯახის წევრებს აქვთ დამატებითი პრივილეგია: თანამდებობის პირის გარდაცვალების შემთხვევაში, მათ უნარჩუნდებათ სახელმწიფო აგარაკითა და პერსონალური სატრანსპორტო საშუალებით სარგებლობის უფლება. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ საქართველოს მთავრობა უფლებამოსილია საქართველოს მოქმედი ან ყოფილი უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის პირის გარდაცვალების შემდეგ მისი ოჯახის წევრს (წევრებს) საკუთრებაში გადასცეს სახელმწიფო აგარაკი ან/და პერსონალური სატრანსპორტო საშუალება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, ასევე, მთავრობა უფლებამოსილია, მათ შეუნარჩუნოს სახელმწიფო დაცვით სარგებლობის უფლება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

8. საქართველოს პარლამენტის წევრის სოციალური დაცვა

საქართველოს პარლამენტის წევრი სრულიად საქართველოს წარმოადგენს. იგი სარგებლობს თავისუფალი მანდატითა და მაღალი სტატუსით, რასაც სახალხო წარმომადგენლობითობის იდეა განაპირობებს. საქართველოს კონსტიტუცია, პარლამენტის რეგლამენტი, „საქართველოს პარლამენტის წევრის სტატუსის შესახებ“ და „პარლამენტის წევრის სიცოცხლისა და დაზღვევის შესახებ“ საქართველოს კანონები განსაზღვრავს საქართველოს პარლამენტის წევრის სოციალურ დაცვასთან დაკავშირებულ საკითხებს.

პარლამენტის წევრი სარგებლობს სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის სავალდებულო დაზღვევით, რომელიც ფინანსდება პარლამენტის ბიუჯეტიდან. ამასთან, პარლამენტის წევრი ვალდებულია ყოველწლიურად გაიაროს სამედიცინო და ნარკოლოგიური გამოკვლევები. იგი უზრუნველყოფილია სპეციალური სამედიცინო მომსახურებით, რომელიც ხორციელდება სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირისათვის კანონმდებლობით

დადგენილი წესით. პარლამენტის წევრის გარდაცვალება არის სადაზღვევო რისკი, რომლის დროსაც დგება სადაზღვევო ანაზღაურების გადახდის საკითხი. სადაზღვევო თანხას იღებენ პარლამენტის წევრის კანონიერი მემკვიდრეები.

პარლამენტის წევრის ჯანმრთელობის დაზღვევა ითვალისწინებს ყოველწლიური სავალდებულო სამედიცინო გამოკვლევის, სასწრაფო გადაუდებელი სამედიცინო დახმარების, სამედიცინო კონსულტაციების მიღების, ამბულატორიული მკურნალობის (ყველა ტიპის ლაბორატორიული გამოკვლევა, ფუნქციური დიაგნოსტიკა), მკურნალი ექიმისა და სპეციალისტების, ჰოსპიტალური მკურნალობის, საჭიროების შემთხვევაში საოპერაციო და სამედიცინო დაწესებულების რეცეპტით შეძენილი მედიკამენტების ღირებულების 80 პროცენტით დაფარვის ხარჯებს.

პარლამენტის წევრის ჯანმრთელობის დაზღვევა არ ითვალისწინებს სახელმწიფო და მუნიციპალური პროგრამებით გათვალისწინებული, კანონსაწინააღმდეგო ქმედებების ან თვითდაშავებით მიღებული დაზიანებების, ნარკოტიკული ან ალკოჰოლური ნივთიერებების ზემოქმედებისას მიღებული დაზიანებების მკურნალობისა და კოსმეტიკური ან არასამედიცინო მიზნით მკურნალობის ჩატარების ხარჯების დაფარვას.

- 1621** პარლამენტის წევრს ექმნება საქმიანობის განსახორციელებლად შესაბამისი სამუშაო პირობები. მკვეთრად გამოხატული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პარლამენტის წევრს გამოეყოფა სამსახურებრივი ავტომობილი (საჭიროების შემთხვევაში – ადაპტირებული ან სპეციალური), ექმნება შესაბამისი სამუშაო გარემო, ენიშნება დამხმარე – თანამემწე (თანმხლები).
- 1622** პარლამენტის წევრის გარდაცვალებისას გარდაცვლილის ოჯახს ეძლევა ერთჯერადი ფულადი დახმარება 10 000 ლარის ოდენობით, ხოლო თავდასხმის შედეგად პარლამენტის წევრის დაღუპვისას დაღუპულის ოჯახს – ერთჯერადი ფულადი დახმარება 15 000 ლარის ოდენობით. თუკი თავდასხმის შედეგად დეპუტატი აღიარებულ იქნა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირად, მას ეძლევა ერთჯერადი დახმარება 10 000 ლარის ოდენობით. პარლამენტის წევრის სახელმწიფო პენსია და კომპენსაცია განისაზღვრება სპეციალური კანონმდებლობით.

9. საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა სოციალური დაცვა

სასამართლოსა და მოსამართლის მნიშვნელობა ნებისმიერ სახელმწიფოში უდიდესია, შეიძლება ითქვას, – შეუფასებელიც კი. სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეა, არა აქვს მნიშვნელობა, საქმე გვაქვს ამ პრინციპის ანგლოამერიკულ, გერმანულ თუ ფრანგულ გაგებასთან, პირდაპირ არის დაკავშირებული სასამართლოსთან, უფრო მეტიც, სასამართლოს დამოუკიდებლობა, სამართლის უზენაესობასთან და კანონის წინაშე თანასწორობასთან ერთად, სამართლებრივი სახელმწიფოს ერთ-ერთი სავალდებულო წინაპირობაა. სასამართლოს დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა კი მარტო ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფით არ ხდება. ამ შემთხვევაში უმთავრესია თავად მოსამართლის პერსონალური დამოუკიდებლობაც. ამ საქმეში განმსაზღვრელ როლს მოსამართლის სოციალური უზრუნველყოფა და დაცვა თამაშობს: მას, ერთი მხრივ, არ უნდა ჰქონდეს არასტაბილურობის განცდა და არ მისცეს საშუალება სახელმწიფო ხელისუფლებას, ზემოქმედება მოახდინოს მასზე, მეორე მხრივ, არ უნდა ჰქონდეს ცდუნება, დამატებითი შემოსავლის მიღების მიზნით აიღოს ქრთამი და იყოს მიკერძოებული.

მოსამართლეთა სოციალური დაცვის გარანტიებს ეხება „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, კერძოდ, მისი მე-12 თავი.

„საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის თანახმად, სახელმწიფო იღებს ვალდებულებას, მოსამართლის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მიზნით შეუქმნას მას ცხოვრებისა და საქმიანობის ღირსეული პირობები, დაიცვას მოსამართლისა და მისი ოჯახის უსაფრთხოება. სასამართლო ხელისუფლება განსაზღვრული დამოუკიდებლობით სარგებლობს და მისი ხარჯები საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში მუხლობრივად ცალკე განისაზღვრება. აღსანიშნავია, რომ საერთო სასამართლოებისათვის განკუთვნილი ხარჯების შემცირება წინა წლის შესაბამის მოცულობასთან შედარებით შეიძლება მხოლოდ საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წინასწარი თანხმობით, რაც თავად სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობისთვისაა აუცილებელი.

მოსამართლის შრომის ანაზღაურება შედგება თანამდებობრივი სარგოსგან და დანამატისგან. მოსამართლის ყოველთვიური თანამდებობრივი სარგოს განაკვეთები და მატერიალური შეღავათები განისაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობით. დაუშვებელია მოსამართლის თანამდებობრივი სარგოს

შემცირება მისი უფლებამოსილების მთელი ვადის განმავლობაში. მოსამართლის (გარდა უზენაესი სასამართლოს მოსამართლისა) თანამდებობრივ სარგოზე დანამატს განსაზღვრავს საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო, ხოლო უზენაესი სასამართლოს მოსამართლის თანამდებობრივ სარგოზე დანამატის ოდენობას – უზენაესი სასამართლოს პლენუმი.

1625 საერთო სასამართლოების სისტემა ერთიანია, შესაბამისად, მოსამართლე შეიძლება გამწესდეს მისთვის არამშობლიურ ქალაქში. ასეთ შემთხვევაში, სახელმწიფო უზრუნველყოფს მათთვის შესაბამის საცხოვრებელ პირობებს. მოსამართლეს, რომელსაც სამოსამართლო უფლებამოსილების გასახორციელებლად თვითმმართველ ქალაქში (მუნიციპალიტეტში) არა აქვს საცხოვრებელი ბინა, სახელმწიფო უზრუნველყოფს აუცილებელი საცხოვრებელი ფართით ან უნაზღაურებს საამისოდ საჭირო ხარჯებს. გადაწყვეტილებას უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარისა და წევრების საცხოვრებელი ბინით უზრუნველყოფის თაობაზე იღებს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, ხოლო სააპელაციო და რაიონული (საქალაქო) სასამართლოების მოსამართლეთა შემთხვევაში – საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო.

მოსამართლის საქმიანობის სპეციფიკიდან გამომდინარე, შესაძლებელია მის სიცოცხლეს ან ჯანმრთელობას საფრთხე დაემუქროს. ასეთ შემთხვევაში თავად მოსამართლეს შეუძლია განცხადებით მიმართოს საქართველოს პრემიერ-მინისტრს, რომლის გადაწყვეტილებით სახელმწიფო ხელისუფლების შესაბამისი ორგანოები უზრუნველყოფენ მოსამართლისა და მისი ოჯახის წევრების დაცვას.

1626 უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეს უფლებამოსილების ვადის ამოწურვისას ან საპენსიო ასაკის მიღწევისას ენიშნება სახელმწიფო კომპენსაცია 1200 ლარის ოდენობით, ხოლო საქართველოს საერთო სასამართლოს მოსამართლეს – „სახელმწიფო კომპენსაციისა და სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესითა და ოდენობით.

1627 სასამართლო უფლებამოსილების განხორციელებისას, სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას მოსამართლის დაღუპვის შემთხვევაში, მის ოჯახს ეძლევა ერთჯერადი კომპენსაცია 25 000 ლარის ოდენობით. კომპენსაცია გაიცემა საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. თუკი სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას მოსამართლე მიიღებს სხეულის დაზიანებას ან ჯანმრთელობის მდგომარეობა სხვაგვარად გაუუარესდება,

რის შემდეგაც იგი შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის მქონე პირის სტატუსს მიიღებს, ასევე, დასახიჩრების შემთხვევაში, მას მიეცემა ერთჯერადი კომპენსაცია 10 000 ლარის ოდენობით.

მოსამართლის გარდაცვალების შემთხვევაში მისი ოჯახის წევრს (წევრებს) ენიშნება სახელმწიფო კომპენსაცია „სახელმწიფო კომპენსაციისა და სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესითა და ოდენობით.

სახელმწიფო იღებს პასუხისმგებლობას მოსამართლის სიცოცხლისა და 1628
ჯანმრთელობის დაზღვევაზე. უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარისა და წევრების დაზღვევა ხორციელდება უზენაესი სასამართლოს ბიუჯეტიდან, ხოლო სააპელაციო და რაიონული (საქალაქო) სასამართლოების მოსამართლეებისა – საერთო სასამართლოების ბიუჯეტიდან. უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარისა და წევრების სავალდებულო დაზღვევა ხორციელდება უზენაეს სასამართლოსა და ლიცენზირებულ სადაზღვევო ორგანიზაციას შორის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით დადებული ხელშეკრულებით ან ვაუჩერის საშუალებით. სააპელაციო და რაიონული (საქალაქო) სასამართლოების მოსამართლეების სავალდებულო დაზღვევა კი ხორციელდება საერთო სასამართლოების დეპარტამენტსა და ლიცენზირებულ სადაზღვევო ორგანიზაციას შორის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით დადებული ხელშეკრულებით ან ვაუჩერის საშუალებით.

10. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა სოციალური დაცვა

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოა, რომლის მთავარი ამოცანა კონსტიტუციის დაცვაა. იგი უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს ძალაუფლების გამიჯვნისა და ხელისუფლების შტოების შეკავებისა და განონასწორების სისტემაში. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ერთადერთი უფლებამოსილი ორგანოა, რომელსაც შეუძლია შესაბამისი პროცედურების დაცვით ნებისმიერი ნორმატიული აქტი არაკონსტიტუციურად ცნოს, რის შემდეგაც აქტი კარგავს იურიდიულად სავალდებულო ძალას. 1629

საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის სტატუსი განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციითა და სპეციალური კანონმდებლობით. სასამართლოს საქმიანობის სპეციფიკის გათვალისწინებით, მის თითოეულ წევრს 1630

განსაკუთრებული პასუხისმგებლობა აქვს. საკონსტიტუციო სასამართლო 9 წევრისგან შედგება, რომელთაგან სამს ნიშნავს პრეზიდენტი, სამს სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს პარლამენტი, ხოლო სამ წევრს ნიშნავს საქართველოს უზენაესი სასამართლოს პლენუმი. საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის უფლებამოსილების ვადა 10 წელია. დაუშვებელია ერთი და იმავე პირის განმეორებით სასამართლოს წევრად გამწესება.

1631 საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის სოციალური დაცვის საკითხებს აწესრიგებს „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა სოციალური დაცვის გარანტიების შესახებ“ საქართველოს კანონი, ხოლო მისი შრომის ანაზღაურების საკითხი განისაზღვრება, ასევე, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრთა შრომის ანაზღაურების შესახებ“ სპეციალური კანონით. მსგავსი საკითხების საკანონმდებლო დონეზე უზრუნველყოფა ხაზს უსვამს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის მაღალ სტატუსსა და სახელმწიფოს ვალდებულებას, სასამართლოს წევრს დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მიზნით შეუქმნას მოღვაწეობისა და ცხოვრების ღირსეული პირობები.

საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრისათვის შრომის ანაზღაურების შემცირება დაუშვებელია მისი უფლებამოსილების მთელი ვადის განმავლობაში. საკონსტიტუციო სასამართლოს ხარჯები გათვალისწინებულია სახელმწიფო ბიუჯეტში, ამასთან, დაუშვებელია სასამართლოსთვის ხარჯების შემცირება მისი თანხმობის გარეშე.

1632 საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვისას ან საპენსიო ასაკის მიღწევისას ენიშნება სახელმწიფო კომპენსაცია 1200 ლარის ოდენობით.

1633 კანონმდებლობა იცავს იმ მოსამართლეთა ინტერესებს, რომლებსაც საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრად სულ ცოტა 3 წლიანი მუშაობის შემდეგ, პირადი განცხადების საფუძველზე, შეუწყდებათ უფლებამოსილება. ასეთ მოსამართლეთს ენიშნებათ სახელმწიფო კომპენსაცია საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის შესაბამისი ხელფასის სრული ოდენობით იმ ვადით, რა ვადაშიც უნდა განეხორციელებინათ საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის უფლებამოსილება. ამასთან, აღნიშნული კომპენსაცია დანამატის შენარჩუნებით იცვლება საკონსტიტუციო სასამართლოს მოქმედი წევრის შრომის ანაზღაურების ყოველთვიური თანამდებობრივი სარგოს განაკვეთის ცვლილების შესაბამისად.

საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის გარდაცვალებისას, უგზო-უკვლოდ დაკარგულად ან გარდაცვლილად ცნობისას, მის შვილებს 18 წლის მიღწევამდე, შრომისუუნარო მეუღლესა და შვილებს (ასაკის მიუხედავად) ენიშნებათ სახელმწიფო კომპენსაცია. ხოლო თუ საკონსტიტუციო სასამართლოს მოქმედი ან ყოფილი წევრის გარდაცვალება დაკავშირებულია მის საქმიანობასთან დაკავშირებულ თავდასხმასთან, მაშინ მის შრომისუუნარო მეუღლეს ან/და შვილებს შეუძლიათ, ხსენებული სახელმწიფო კომპენსაციის ნაცვლად, მოითხოვონ ერთჯერადი ფულადი დახმარება გარდაცვლილის ათი წლის ფულადი გასამრჯელოს სრული ოდენობით,

საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრს, რომელიც მის საქმიანობასთან დაკავშირებული თავდასხმის შედეგად დაინვალიდდა, ეძლევა სახელმწიფო დახმარება: შრომისუუნარიანობის ნაწილობრივ დაკარგვის შემთხვევაში – 1 წლის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით, ხოლო შრომისუუნარიანობის სრულად დაკარგვისას – 5 წლის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით.

თავი XV. საპოლიციო სამართალი

1. საპოლიციო სამართლის ცნება	596
2. პოლიციის ინსტიტუციონალური მოწყობა	596
3. საპოლიციო სამართლის პრინციპები	597
3.1. კანონიერების პრინციპი	598
3.2. დისკრიმინაციის დაუშვებლობის პრინციპი	599
3.3. თანაზომიერების პრინციპი	600
3.4. დისკრეციული უფლებამოსილების პრინციპი	602
4. პოლიციელის მიერ დასაცავი სამართლებრივი სიკეთეები	605
5. საფრთხე	606
6. პოლიციური ღონისძიებები	610
7. პოლიციური ღონისძიების განხორციელების სამართლებრივი ფორმები	611
8. პოლიციის მიერ გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულება	613
9. იძულების ღონისძიებები	617
10. საპოლიციო ღონისძიების განხორციელებით გამოწვეული ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის სამართლებრივი საფუძვლები	618
10.1. სამართლებრივი საფუძველი	618
10.2. ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების წარმოშობის წინაპირობები	619
10.3. ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების წარმოშობის გამომრიცხველი გარემოებები	621

CHAPTER XV. POLICE LAW

1. The Concept of Police Law	596
2. Institutional Organisation of Police	596
3. The Principles of Police Law	597
3.1. The Principle of Legality	598
3.2. The Principle of Non-discrimination	599
3.3. The Principle of Proportionality	600
3.4. The Principle of Discretionary Powers	602
4. Legal Goods protected by a Policeman	605
5. The Threat	606
6. Policing Measures	610
7. Legal Forms for Implementing Police Measures	611
8. Enforcement of Individual-administrative Acts issued by Police	613
9. Coercive Measures	617
10. Legal Basis of a Claim for Damages caused by Implementation of a Police Measure	618
10.1. Legal Basis	618
10.2. Preconditions for Establishing Liability for Damages	619
10.3. Circumstances Excluding Liability for Damages	621

1. საპოლიციო სამართალის ცნება

- 1635 საპოლიციო სამართალი არის საჯარო სამართლის ერთ-ერთი დარგი. ის, როგორც ადმინისტრაციული სამართლის კერძო ნაწილის სასწავლო დისციპლინა, შეისწავლის საჯარო მმართველობის მნიშვნელოვანი სფეროს – მართლწესრიგის დაცვის საკითხებს.
- 1636 საპოლიციო სამართლის ცნების განსაზღვრისათვის მნიშვნელოვანია პოლიციის ცნების განსაზღვრა. რომელიც, თავის მხრივ, სხვადასხვაგვარად განიმარტება. მნიშვნელოვანია პოლიციის მატერიალური და ინსტიტუციონალური გაგების გამოიყვანა. პოლიციის მატერიალური გაგებისთვის საგულისხმოა სახელისუფლო საქმიანობის შიინაარსობრივი დატვირთვა ანუ საქმიანობის მიზანი და არა აქვს მნიშვნელობა, თუ რომელი სახელმწიფო ორგანო ახორციელებს მას. პოლიციის ინსტიტუციონალური დეფინიცია მთავარ აქცენტს აკეთებს ღონისძიების განმახორციელებელ სუბიექტზე, ანუ არის თუ არა პოლიცია ორგანო ორგანიზაციული გაგებით.
- 1637 პოლიციის მატერიალური გაგება უდევს საფუძვლად მართლწესრიგის სამართალს და მოიცავს პოლიციური ღონისძიებების განმახორციელებელი ყველა სახელმწიფო ორგანოს თუ დელეგირებული უფლებამოსილების განმახორციელებელი კერძო პირების საქმიანობას (შს სამინისტროს პოლიცია, საფინანსო პოლიცია, მშენებლობაზე ზედამხედველობის სამსახური, ცნ-პარკი და ა.შ.). საპოლიციო სამართალი კი უფრო ვიწროა და აწესრიგებს მხოლოდ შს სამინისტროს პოლიციის (ინსტიტუციონალური გაგებით) ორგანოების მიერ განხორციელებულ საჯარო მმართველობით საქმიანობას.

2. პოლიციის ინსტიტუციონალური მოწყობა

- 1638 ხელისუფლების დანაწილებისა და უფლებამოსილებათა გამოიყვანის კონსტიტუციური პრინციპების თანახმად, მხოლოდ საკანონმდებლო ხელისუფლება არის უფლებამოსილი, განსაზღვროს ხელისუფლების ორგანოთა კომპეტენციები. ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის უზრუნველყოფის მიზნით, კანონმდებელმა უნდა შექმნას მათი ინსტიტუციური გარანტიები. ამ თვალსაზრისით, საკანონმდებლო ხელისუფლება პოლიციის სახით ქმნის სახელმწიფო ინსტიტუტს, როგორც ადამიანის უფლებათა დაცვის ერთ-ერთ ქმედით ინსტრუმენტს.

საქართველოს კანონი პოლიციის შესახებ განსაზღვრავს იმ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ სიკეთეებს – „საზოგადოებრივ უსაფრთხოებას“ და „მართლწესრიგს“, რომელთა დაცვის მექანიზმების შექმნის პოზიტიური

ვალდებულებიდან გამომდინარე შეიქმნა საქართველოს პოლიცია, როგორც საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში შემავალი, აღმასრულებელი ხელისუფლების განმახორციელებელი სამართალდამცავი დაწესებულებების სისტემა, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში ახორციელებს პრევენციულ და სამართალდარღვევაზე რეაგირების (რეპრესიულ) ღონისძიებებს.¹ პოლიცია ფუნქციონირებს სამინისტროს სისტემაში, სადაც დასაქმებული არიან საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული წოდებების მქონე პირები, აგრეთვე სხვა საჯარო მოხელეები (შემდგომ – სამინისტროს მოსამსახურეები). პოლიციის სამსახურები სამინისტროს სისტემაში ფუნქციონირებს სტრუქტურული ქვედანაყოფების, ტერიტორიული ორგანოების, სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების – საქართველოს სასაზღვრო პოლიციის და სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირების სახით.

3. საპოლიციო სამართლის პრინციპები

საქართველოს კანონი „პოლიციის შესახებ“ აღიარებს ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვისა და პატივისცემის პრინციპებს.² აღნიშნული მიდგომა გამომდინარეობს საქართველოს კონსტიტუციიდან, რომელიც მთავარ ღირებულებად ადამიანს, მის ღირსებას და თავისუფლებას აღიარებს.³ პოლიცია, ისევე როგორც მთელი აღმასრულებელი ხელისუფლება, შებოჭილია ადამიანის კონსტიტუციური უფლებებითა და თავისუფლებებით. საპოლიციო ღონისძიება, რომლის მიზანია საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის დაცვა, არ უნდა ხელყოფდეს ადამიანის პატივსა და ღირსებას, არ უნდა არღვევდეს ადამიანის სიცოცხლის, ფიზიკური ხელშეუხებლობისა და საკუთრების უფლებებს და სხვა ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს, გაუმართლებელ ზიანს არ უნდა აყენებდეს გარემოს. თუ კი ის იწვევს ადამიანის უფლებების ხელყოფას, საჭიროებს სამართლებრივ გამართლებას. საპოლიციო ღონისძიების დასაცავი

¹ საქართველოს კანონი პოლიციის შესახებ, მე-3 მუხლი.

² საქართველოს კანონი პოლიციის შესახებ, მე-9 მუხლი.

³ დაწვრილებით იხ. ლ. იზორია, საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლის კომენტარი, წიგნში: საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, ავტორთა კოლექტივი, სამეცნიერო რედაქტორი პ. ტურავა, კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრის გამოცემა, თბ., 2013.

სიკეთეები – საზოგადოებრივი უსაფრთხოება და მართლწესრიგი – ვერ გაამართლებს ადამიანის წამებას, მის მიმართ არაადამიანურ და დამამცირებელ მოპყრობას. პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონში ამ კანონის ძირითადი პრინციპების, როგორც უშუალოდ მოქმედი ნორმების, პოლიციური ღონისძიებების და მისი განხორციელების სამართლებრივი ფორმების განსაზღვრა არის აღნიშნული მიზნის მიღწევის სამართლებრივი მექანიზმები.

3.1. კანონიერების პრინციპი

- 1640 საჯარო მმართველობის კანონიერების პრინციპი არის საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის (სზაკ) ერთ-ერთი ძირითადი პრინციპი, რომელიც ჩამოყალიბებულია აღნიშნული კოდექსის მე-5 მუხლში და რომლის მიზანია ადმინისტრაციული ორგანოების კანონმდებლობის საფუძველზე შებოჭვა. სზაკ-ის მოთხოვნის შესაბამისად, პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლი ადგენს პოლიციური ღონისძიებების კანონიერების პრინციპთან შესაბამისობის ვალდებულებას.
- 1641 პოლიციის შესახებ კანონის მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტი პოლიციის საქმიანობაში კანონის უზენაესობის პრინციპს ამკვიდრებს, რომლის თანახმადაც, პოლიციის პრევენციული და რეპრესიული ღონისძიებები უნდა შეესაბამებოდეს კანონის მოთხოვნებს.
- 1642 პოლიციის შესახებ კანონის მე-10 მუხლის მე-3 პუნქტი ადგენს, რომ საპოლიციო ღონისძიების განხორციელება, რომელიც იწვევს საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებული ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვას, დასაშვებია მხოლოდ კანონის საფუძველზე.

კანონისმიერი დათქმის პრინციპის თანახმადაც, ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა მხოლოდ კანონით მინიჭებული უფლებამოსილებით განისაზღვრება. კანონმდებელი ყურადღებას ამახვილებს შემზღუდავი ხასიათის მმართველობით საქმიანობაზე და მოითხოვს, რომ ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვა უნდა ემყარებოდეს ნორმატიულ საფუძველს. შემზღუდავი ხასიათის მმართველობითი საქმიანობის უფლებამოსილება კანონში დეტალურად უნდა იყოს მოწესრიგებული, კერძოდ, მკაცრად უნდა განისაზღვროს შეზღუდვის ობიექტი, მიზანი და მოცულობა. აღნიშნულის საპირისპიროდ, აღმჭურველი ხასიათის მმართველობითი ღონისძიება არ საჭიროებს კონკრეტულ ნორმატიულ საფუძველს, რამდენადაც ის არ ზღუდავს როგორც ადრესატის, ისე მესამე პირების უფლებებს. ასეთ

შემთხვევაში მმართველობითი ღონისძიება, ზოგადად, არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს საქართველოს კანონმდებლობას და მისი განმხორციელებელი ადმინისტრაციული ორგანო არ უნდა გასცდეს თავისი უფლებამოსილების საზღვრებს.⁴

პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონის მიზანი, უზრუნველყოს პოლიციის ორგანოების საქმიანობის შესაბამისობა სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპთან, მიიღწევა იმით, რომ კანონი ქმნის პოლიციური ღონისძიების განხორციელების ლეგიტიმურ საფუძვლებს; აღნიშნული კანონი განსაზღვრავს პოლიციურ ღონისძიებებს და მისი განხორციელების სამართლებრივ ფარგლებს კანონისმიერი დათქმის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპის მოთხოვნების შესაბამისად.

3.2. დისკრიმინაციის დაუშვებლობის პრინციპი

საქართველოს კონსტიტუციის მე-14⁵ და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-14 მუხლებით აღიარებული ყველა ადამიანის დაბადებით თავისუფლებისა და კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპიდან გამომდინარე სზაკ-ის მე-4 მუხლი და პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლი აღიარებს კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპს. კანონის წინაშე თანასწორობა გულისხმობს პოლიციელის საქმიანობაში თვითნებობის აკრძალვას. დაუშვებელია არსებითად იდენტური საქმის გარემოებების თვითნებურად არათანაბრად შეფასება და, პირიქით, არსებითად არათანაბარი საქმის გარემოებების თვითნებურად თანაბარი შეფასება და, აქედან გამომდინარე, უკანონო გადაწყვეტილების მიღება. ამ კონსტიტუციური პრინციპის პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონში ასახვა ემსახურება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილეთა უფლებების დაცვას, რამდენადაც ის ადგენს, რომ დაუშვებელია ამ ურთიერთობის რომელიმე მხარის კანონიერი უფლებისა და თავისუფლების, კანონიერი ინტერესის შეზღუდვა ან მათი განხორციელებისათვის ხელის შეშლა, აგრეთვე მათთვის კანონმდებლობით გაუთვალისწინებელი რაიმე უპირატესობის მინიჭება, ან რომელიმე მხარის მიმართ რაიმე დისკრიმინაციული ღონისძიებების გატარება. ეს მოთხოვნა ირღვევა, როდესაც პოლიციელის მიერ სუ-

⁴ დაწვრილებით იხ. პ. ტურავა, ნ. ნკეპლაძე, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2013, გვ. 50.

⁵ საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის კომენტარი, იხ. საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, ავტორთა კოლექტივი, სამეცნიერო რედაქტორი პ. ტურავა, კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრის გამოცემა, თბ., 2013.

ბიექტთა გამიჯვნის კრიტერიუმად აღებულია მათი რასა, კანის ფერი, ენა, სქესი, ასაკი, რელიგია, პოლიტიკური და სხვა შეხედულებები, ეროვნული, ეთნიკური და სოციალური კუთვნილება, წარმოშობა, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობა, საცხოვრებელი ადგილი და სხვა მახასიათებლები, რომლებიც კანონით არ არის განსაზღვრული როგორც გამიჯვნის საფუძველი.

პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონით განსაზღვრული სიკეთეების დაცვის მიზნით პოლიციური ღონისძიების განხორციელებისას მნიშვნელოვანია აღნიშნული პრინციპის დაცვა. პოლიციელის მხრიდან კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპის არსის გააზრება უნდა მოხდეს სამართლის ნორმის შეფარდების პროცესში. უნდა გავითვალისწინოთ, რომ სამართლის თითოეული ნორმა კონკრეტულ სამართლებრივ შედეგებს უკავშირებს განსაზღვრულ ფაქტობრივ გარემოებებს, რომლებიც სხვაგვარად წესრიგდება, ვიდრე სხვა ფაქტობრივი გარემოებების შემთხვევაში. თითოეული შემთხვევა ხასიათდება ინდივიდუალური ნიშნებით, თანასწორობის პრინციპი არ შეიძლება გავიგოთ როგორც ფაქტებისადმი დიფერენციული მიდგომის აკრძალვა. ის არ მოითხოვს, ყველაფერი თანაბრად შევაფასოთ. თითოეული შემთხვევის ფაქტობრივი გარემოებები იმდენად მრავალფეროვანია, რომ შეუძლებელია მათი „ერთი საზომით“ გაზომვა. არ არსებობს სრულად იდენტური ფაქტები – თითოეული კონკრეტული შემთხვევა მოითხოვს მისი თავისებურებების გათვალისწინებით შეფასებას. კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპის არსი ისაა, რომ არსებითად ერთნაირი საქმის გარემოებების შემთხვევაში მიღებულ იქნეს ერთნაირი გადაწყვეტილება. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საქმის გარემოებათა იდენტურობის შემთხვევაში ერთი პირის მიმართ უკანონო გადაწყვეტილების მიღება არ წარმოშობს მეორე პირის უფლებას იმავე სახის გადაწყვეტილებაზე. მაგ., თუ საპატრულო პოლიციელი არ აჩერებს გადაჭარბებული სიჩქარით მოძრავ სამთავრობო ავტომანქანას, ეს არ წარმოშობს სხვა ავტომანქანების მძღოლთა უფლებას, იმოძრაონ გადაჭარბებული სიჩქარით, რამდენადაც „არ არსებობს თანასწორობა უკანონობაში.“⁶

3.3. თანაზომიერების პრინციპი

1644 პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონის ძირითადი მოთხოვნაა, რომ საპოლიციო ღონისძიებები განხორციელდეს თანაზომიერების პრინციპის დაცვით, რომელიც კრძალავს საპოლიციო ღონისძიების ადრესატის შეუსა-

⁶ დაწვრილებით იხ. პ. ტურავა, ნ. წკეპლაძე, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2013, გვ. 48.

ბამო შეზღუდვას. აღნიშნული გამომდინარეობს, როგორც სპეციალური დათქმიდან, რომელიც მოცემულია პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონის მე-12 მუხლში, ასევე ცალკეული პოლიციური ღონისძიებების განმსაზღვრელი ნორმების შინაარსიდან. ეს პრინციპი, თავის მხრივ, გამომდინარეობს სამართლებრივი სახელმწიფოს კონსტიტუციური პრინციპიდან, რომლის თანახმადაც, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილე რომელიმე მხარის კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვა იმდენად არის დასაშვები, რამდენადაც ის საჯარო ინტერესების დაცვისათვის გარდაუვალი საშუალებაა.

თანაზომიერების პრინციპის არსი იმაში მდგომარეობს, რომ თითოეული შემზღუდველი ხასიათის პოლიციური ღონისძიება უნდა აკმაყოფილებდეს თანაზომიერების კრიტერიუმებს. თანაზომიერების პრინციპის პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონში შემოტანას აქვს ორმაგი დატვირთვა: ის პოლიციელს აძლევს შესაძლებლობას, დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიიღოს კანონის შესაბამისი გადაწყვეტილება (ორიენტაციის ფუნქცია). მეორე მხრივ, ეს პრინციპი არის მოსამართლის მხრიდან პოლიციელის მიერ განხორციელებული პოლიციური ღონისძიების კანონიერების შემოწმების მასშტაბი (კონტროლის ფუნქცია). ამ პრინციპის საფუძველზე მოწმდება პოლიციის მიერ გამოყენებულ საშუალებასა და მისაღწევ მიზანს შორის არსებული დამოკიდებულება. საშუალებასა და მიზანს შორის ურთიერთმიმართების შემოწმება ხდება შემდეგი კრიტერიუმების საფუძველზე:

- პირველ რიგში, უნდა დადგინდეს პოლიციელის მიერ მისაღწევი მიზანი. რამდენადაც საჯარო მმართველობა გულისხმობს კანონის აღსრულებას, ის კანონი, რომლის აღსრულებასაც ემსახურება ღონისძიება, გვაძლევს ინფორმაციას მისაღწევ მიზანზე. საპოლიციო ღონისძიება უნდა ემსახურებოდეს ლეგიტიმური მიზნის მიღწევას;⁷
- უნდა შემოწმდეს მიზნისა და საშუალების შესაფერისობა. პოლიციელის მიერ შერჩეული საშუალება იმ შემთხვევაში არის გამოსადეგი, როდესაც ის შესაძლებელს ხდის მიზნის მიღწევას;⁸
- შემდგომ მოწმდება გამოსადეგი პოლიციური ღონისძიების აუცილებლობა. პოლიციური ღონისძიება არის აუცილებელი, როდესაც მას არა აქვს სხვა საშუალება, რომელიც მიზნის მიღწევისას უფრო ნაკლებ ზიანს მიყენებდა როგორც საზოგადოებას, ისე ღონისძიების ადრესატს;⁹

⁷ საქართველოს კანონი პოლიციის შესახებ, მე-12 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

⁸ იქვე, მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁹ იქვე, მე-12 მუხლის მე-3 პუნქტი.

- პოლიციელის მიერ განხორციელებული საპოლიციო ღონისძიება უნდა იყოს პროპორციული, რაც გულისხმობს იმას, რომ ღონისძიების განხორციელებით დაცულ სამართლებრივ სიკეთესა და კანონით დაცულ სამართლებრივი სიკეთისადმი მიყენებულ ზიანს შორის უნდა იყოს პროპორციული დამოკიდებულება. პოლიციის შესახებ კანონით დაცული სიკეთეების დაცვის ინტერესი უნდა ამართლებდეს უფლების შეზღუდვას, წინააღმდეგ შემთხვევაში, პოლიციური ღონისძიება არ უნდა განხორციელდეს.¹⁰

1645 საქართველოს კანონით პოლიციის შესახებ განსაზღვრული პოლიციური ღონისძიებების გამოყენებისას პოლიციელმა უნდა იხელმძღვანელოს თანაზომიერების პრინციპის განმსაზღვრელი ზოგადი ნორმით და აგრეთვე ცალკეული ღონისძიებების მომწესრიგებელ ნორმაში მოცემული კრიტერიუმებით, რომლებიც ადგენენ კონკრეტული პოლიციური ღონისძიების განხორციელებით მისაღწევ მიზანს და მისი განხორციელების ფარგლებს.

3.4. დისკრეციული უფლებამოსილების პრინციპი

1646 პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონის დეკლარირებული მიზანი – უზრუნველყოს საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის დაცვა¹¹, ადგენს პოლიციელის ზოგად ვალდებულებას, განახორციელოს კანონით დადგენილი უფლებამოსილებები, მაგრამ ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, როდესაც საფრთხე ექმნება აღნიშნული კანონით დაცულ სიკეთეებს, კანონის ეს ნორმა არ გვაძლევს პასუხს კითხვაზე, ვალდებულია თუ არა პოლიციელი და როგორ უნდა განახორციელოს მან პოლიციური ღონისძიება. პოლიციელის ხელში არსებული შეზღუდული შესაძლებლობების (შეზღუდული პერსონალი და დრო) გათვალისწინებით ის არ არის ვალდებული რეაგირება მოახდინოს ყველა საფრთხეზე და, მით უმეტეს, განახორციელოს პოლიციური ღონისძიება. საპოლიციო სამართლისთვის დამახასიათებელი ოპორტუნიტეტის (მიზანშეწონილობის) პრინციპი განსახვავებს მას სისხლის სამართლისაგან, სადაც მოქმედებს ლეგალიტეტის (კანონიერების) პრინციპი, რომელიც პოლიციელს ავალდებულებს დანაშაულის წინააღმდეგ განახორციელოს პოლიციური ღონისძიება.

1647 პოლიციელის მიერ გადაწყვეტილების მიღება, განახორციელოს თუ არა პოლიციური ღონისძიება, არის ნორმის შეფარდების პროცესი, რომელიც მოიცავს კონკრეტული საქმის ფაქტობრივი გარემოებების შესწავლას, სა-

¹⁰ იქვე, მე-12 მუხლის მე-4 პუნქტი.

¹¹ იქვე, პირველი მუხლის მე-2 პუნქტი.

თანადო ნორმის მოძიებას და მათ საფუძველზე შედეგის განსაზღვრას. პოლიციის დისკრეციული უფლებამოსილება მაშინ გვაქვს სახეზე, როდესაც სამართლის ნორმის ფაქტობრივი შემადგენლობისა და ფაქტის შესაბამისობის დადგენის შემთხვევაში მას რჩება შესაძლებლობა, აირჩიოს ყველაზე მისაღები გადაწყვეტილება. ასეთ შემთხვევაში კანონი ერთ კონკრეტულ სამართლებრივ შედეგს კი არ განსაზღვრავს, არამედ პოლიციელს აღჭურავს უფლებამოსილებით, თვითონ განსაზღვროს სამართლებრივი შედეგები იმდენად, რამდენადაც ორ ან რამდენიმე შესაძლო სამართლებრივ შედეგს ადგენს და აძლევს შესაძლებლობას, აირჩიოს ყველაზე მისაღები.

პოლიციელისათვის მინიჭებულმა დისკრეციულმა უფლებამოსილებამ 1648 შეიძლება მოიცვას არჩევანის შესაძლებლობა, კონკრეტულ შემთხვევაში განახორციელოს თუ არა რაიმე ღონისძიება (დისკრეცია „თუ“-ში),¹² ან მისაღები ღონისძიებებიდან რომელი გამოიყენოს (დისკრეცია „როგორ“-ში).¹³

დისკრეციული უფლებამოსილება პოლიციელს აძლევს შესაძლებლობას, 1649 მიიღოს გადაწყვეტილება საკუთარი პასუხისმგებლობით. ის ემსახურება, პირველ რიგში, კონკრეტულ შემთხვევაში სამართლიანი გადაწყვეტილების მიღების მიზანს. დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭებით პოლიციელს ეძლევა შესაძლებლობა, კანონის ნორმის მიზნებისა და კონკრეტული გარემოებების გათვალისწინებით, მიიღოს კონკრეტული შემთხვევისათვის სათანადო გადაწყვეტილება. აქედან გამომდინარე, პოლიციელი ვალდებულია, გაიაზროს, თუ რა მიზნის მისაღწევად აქვს მას მინიჭებული ეს უფლებამოსილება, რომელი ფაქტობრივი გარემოებები უნდა იქნეს გათვალისწინებული და მხოლოდ ამის შემდეგ უნდა შეაფასოს შემთხვევა და მიიღოს გადაწყვეტილება.

დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში აუცილებელია, 1650 ყურადღება მიექცეს საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობის პრინციპს. შეუძლებელია, ცალკე აღებული, რომელიმე საჯარო ან კერძო ინტერესისათვის უპირატესობის მინიჭება. ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა მოხდეს მათი შეპირისპირება. საჯარო ინტერესების გათვალისწინებით გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით პირის კანონით დაცული უფლებებისა და ინტერესებისათვის მიყენებული ზიანი, არსებითად, არ უნდა აღემატებოდეს საჯარო ინტერესებისათვის მიყენებულ სიკეთეს. პოლიციელის მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების

¹² იქვე, მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტი.

¹³ იქვე, მე-13 მუხლის მე-3 პუნქტი.

საფუძველზე შერჩეულმა და ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით გათვალისწინებულმა ღონისძიებამ არ შეიძლება გამოიწვიოს პირის კანონიერი უფლებებისა და ინტერესების დაუსაბუთებელი შეზღუდვა, ანუ მიზნის მიღწევის საშუალება უნდა შეესაბამებოდეს მიზანს. ეს ის შემთხვევაა, როდესაც პოლიციელი თავის ხელთ არსებული რამდენიმე საშუალებიდან იყენებს იმას, რომელიც ყველაზე ნაკლები ზიანის მომტანია პირის კანონიერი ინტერესებისა და უფლებებისათვის.

პოლიციელისათვის დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭება გულისხმობს მისთვის არა სრული თავისუფლების მინიჭებას, არამედ ვალდებულებას, საჯარო და კერძო ინტერესების დაცვის საფუძველზე კანონმდებლობის შესაბამისი რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან შეარჩიოს ყველაზე მისაღები გადაწყვეტილება. როდესაც პოლიციელი არ უწევს ანგარიშს კანონმდებლის მიერ მისთვის მინიჭებული მოქმედების თავისუფალ სივრცეს, ასეთ შემთხვევაში აშკარაა შეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში და ღონისძიება არის უკანონო.¹⁴

- 1651** პოლიციელის მიერ გადაწყვეტილების მიღების კანონით მინიჭებული თავისუფლება შესაძლებელია ფაქტობრივი ან სამართლებრივი საფუძვლის შეცვლის შედეგად შეიზღუდოს ისე, რომ პოლიციელს მხოლოდ ერთი არჩევანი დარჩეს. ასეთ შემთხვევაში სახეზე გვაქვს დისკრეციის შემცირება ნულამდე (ასევე, ის იწოდება – დისკრეციის შემცირება ერთამდე). ეს შეზღუდვა შეეხება პოლიციელის არჩევანს, განახორციელოს თუ არა პოლიციური ღონისძიება, და ის ვალდებული ხდება იმოქმედოს. ასეთ შემთხვევაში მას რჩება დისკრეცია ღონისძიების არჩევანში (დისკრეცია როგორში). პოლიციელის ვალდებულება, განახორციელოს პოლიციური ღონისძიება, შესაძლებელია კონფლიქტში მოვიდეს სხვა ვალდებულებასთან. ორი შემთხვევის არსებობისას პოლიციელი გადაწყვეტილებას იღებს მათი შეფასების საფუძველზე და, პირველ რიგში, რეაგირებს უფრო მაღალ საფართოზე და შემდგომ სხვა შემთხვევაზე. არჩევანის კრიტერიუმი, ასევე, შეიძლება იყოს მოსალოდნელ უფრო მნიშვნელოვან საფართოზე მისი მზადყოფნა. პოლიციელის მიერ ღონისძიების განხორციელებლობით გამოწვეულ ზიანთან დაკავშირებით დავაში პოლიციელი ვალდებულია დაასაბუთოს, რა უფრო მნიშვნელოვანი საფართოს თავიდან აცილების ინტერესებით იყო გამოწვეული მისი უმოქმედობა.

¹⁴ დაწვრილებით იხ. პ. ტურავა, ნ. წეპლაძე, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2013, 61.

ცალკეულ შემთხვევებში პოლიციელის დისკრეციის ნულამდე შემცირებამ შესაძლებელია ერთდროულად მოიცვას დისკრეცია თუ-ში და როგორ-ში. ეს ის შემთხვევაა, როდესაც პოლიციელი ვალდებული ხდება კონკრეტული პოლიციური ღონისძიების განხორციელებით მიიღოს ზომები საფრთხის თავიდან ასაცილებლად.

4. პოლიციელის მიერ დასაცავი სამართლებრივი სიკეთეები

უნდა აღინიშნოს, რომ პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონი, როგორც **1652** საპოლიციო ღონისძიების განხორციელების ლეგიტიმაციის საფუძველი, ნათლად განსაზღვრავს აღნიშნული კანონის დასაცავ სიკეთეებს – საზოგადოებრივ უსაფრთხოებასა და მართლწესრიგს. აღნიშნული სიკეთეები მოცემულია, როგორც პოლიციის უფლებამოსილების განმსაზღვრელ ზოგად ნორმაში, ასევე ცალკეულ საპოლიციო ღონისძიებებში, როგორც მისი განხორციელების ფარგლები. აღნიშნულის გათვალისწინებით, პოლიციელი მხოლოდ იმ შემთხვევაში არის უფლებამოსილი, განახორციელოს პოლიციური ღონისძიება, თუკი საფრთხე ექმნება აღნიშნულ სიკეთეებს.

ა) საზოგადოებრივი უსაფრთხოება

პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონში მოცემული საზოგადოებრივი **1653** უსაფრთხოების ლეგალური დეფინიცია მოიცავს¹⁵ სახელმწიფოს სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის, კონსტიტუციური წყობილებისა და სამართლებრივი წესრიგის და პირთა უფლებების დაცვას. დაცვის ქვეშ ექცევა, როგორც ცალკეულ პირთა უფლებები, ასევე ისეთი საზოგადო სამართლებრივი სიკეთე, როგორცაა სამართლებრივი წესრიგი. ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ პირთა ინდივიდუალური უფლების დაცვის ინტერესი იზღუდება, როდესაც ის აისახება სუბიექტურ კერძოსამართლებრივ უფლებაში, რამდენადაც ის ექცევა სასამართლოს უფლებამოსილების სფეროში. როდესაც ორ კერძო სუბიექტს შორის წარმოიშობა დავა თანხის გადახდაზე, სასამართლო არის უფლებამოსილი მიიღოს გადაწყვეტილება უფლების იძულების წესით დაცვაზე. სახელმწიფო ორგანოებს შორის კომპეტენციათა განაწილების პრინციპიდან გამომდინარე, პოლიციის უფლებამოსილება გადადის უკანა პლანზე და სასამართლო იკავებს ცენტრალურ ადგილს. აღნიშნულისგან გამონაკლისი აშკარაა, როდესაც სასამართლოს მხრიდან ვერ მოხდება სუბიექტური კერძოსამართლებრივი

¹⁵ საქართველოს კანონი პოლიციის შესახებ, მე-2 „ა“ მუხლი.

უფლების ეფექტური დაცვა და, სუბიექტის ნების შესაბამისად, აუცილებელი ხდება პოლიციის ჩარევა. მაგ., როდესაც მევალე შემთხვევით შეხვდება ძებნაში მყოფ მოვალეს, პოლიციელი ხდება უფლებამოსილი, მევალის მოთხოვნის საფუძველზე, დაადგინოს მოვალის ფაქტობრივი საცხოვრებელი ადგილი (მაგ., მისი შეჩერების და გამოკითხვის საფუძველზე). აღნიშნული პოლიციური ღონისძიება ხორციელდება, როგორც პრევენციული უზრუნველყოფის საშუალება, რომ სასამართლომ შეძლოს უფლების დაცვა. ამ შემთხვევაში პოლიციელის მიერ ინდივიდუალური უფლების დაცვის აუცილებლობა გამომდინარეობს სამართლებრივი წესრიგის დაცვის საჯარო ინტერესიდან.

სამართლებრივი წესრიგის ხელყოფის შემონმებით იწყება საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ხელყოფის შემონმება. თავად საზოგადოებრივი უსაფრთხოება არის არა უფლება, არამედ გამოხატავს ყველა უფლების არსებობისათვის მნიშვნელოვან (სავალდებულო) გარემოს. ეს მდგომარეობა უნდა იყოს გარანტირებული და ხელყოფისაგან დაცული.

ბ) მართლწესრიგი

- 1654 მართლწესრიგის ცნება უფრო ფართოა ვიდრე საზოგადოებრივი უსაფრთხოება და მოიცავს საზოგადოებაში ჩამოყალიბებულ ქცევისა და ურთიერთობის წესების ერთობლიობას, რომელიც დაწერილი კანონებითა და დაუწერელი ადათ-წესებით, ტრადიციებითა და ზნეობრივი ნორმებით ყალიბდება. ე.ი. აღნიშნული მოიცავს არა მარტო დაწერილ და დაუწერელ სამართლებრივ წესრიგს, არამედ აღიარებულ ღირებულებებს, რომლებიც მნიშვნელოვანია ადამიანთა მშვიდობიანი თანაარსებობისათვის, რამდენადაც ის არ ეწინააღმდეგება კანონმდებლობას.¹⁶

5. საფრთხე

- 1655 პოლიციური ღონისძიება მხოლოდ მაშინ არის დასაშვები, როდესაც საფრთხე ადგება საზოგადოებრივ უსაფრთხოებას და მართლწესრიგს. საფრთხე არის პოლიციური ღონისძიების, შესაბამისად, პიროვნების თავისუფლების შეზღუდვის ლეგიტიმაციის საფუძველი. მხოლოდ საფრთხის შემთხვევაში შეუძლია პოლიციელს, განსაზღვროს სუბიექტების, როგორც პასუხისმგებელი პირების, ვალდებულება კონკრეტულ ქმედებაზე ან უმოქმედობაზე.

¹⁶ საქართველოს კანონი პოლიციის შესახებ, იქვე, მე-2 „ბ“ მუხლი.

საფრთხის არსის განსაზღვრისათვის უნდა განვასხვაოთ აბსტრაქტული და 1656 კონკრეტული საფრთხეები, კონკრეტული საფრთხის ცალკეული კატეგორიები, საფრთხის კლასიკური ობიექტური და თანამედროვე სუბიექტური ცნებები. მიუხედავად ამ დიფერენციაციის ელემენტების სიუხვისა, მათი საერთო ნიშნების გათვალისწინებით, შესაძლებელია საფრთხის ზოგადი ცნების ჩამოყალიბება. საფრთხე იმ შემთხვევაში არის აშკარა, როდესაც არსებობს საკმარისი საფუძველი ვარაუდისათვის, რომ საქმის გარემოებები ან მოვლენების შეუფერხებელი განვითარება გამოიწვევს პოლიციის შესახებ კანონით დაცული სიკეთისათვის ზიანის მიყენებას.¹⁷

პოლიციის შესახებ კანონის მიერ დასაცავი სამართლებრივი სიკეთისადმი 1657 მიყენებული ზიანი ანუ საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის ხელყოფა აშკარაა, როდესაც ირღვევა სამართლის ნორმა, რომელიც იცავს ამ სიკეთეებს.

საფრთხის სამართლებრივი დეფინიციის ძირითადი ელემენტია „საკმარისი 1658 საფუძველი ვარაუდისათვის“, რომელიც განმარტებულია როგორც ფაქტი ან/და ინფორმაცია, რომელიც დააკმაყოფილებდა ობიექტურ დამკვირვებელს გარემოებათა გათვალისწინებით დასკვნის გასაკეთებლად.¹⁸

აღბათობა იმისა, რომ საქმის ფაქტობრივი გარემოებების გათვალისწინებით ან მოვლენების შეუფერხებელი განვითარების შემთხვევაში ზიანი მიადგება სამართლის ნორმით დაცულ სიკეთეს, შეიძლება იყოს დიდი ან მცირე. საკმარისი საფუძველი ვარაუდისათვის იმყოფება დიდ აღბათობასა და ისეთ შესაძლებლობას შორის, რომლის გამორიცხვა ბოლომდე შეუძლებელია. რაც უფრო მაღალია მოსალოდნელი ზიანის მოცულობა, მით უფრო დაბალია მოთხოვნა აღბათობაზე და, პირიქით, იზრდება აღბათობის ხარისხის მოცულობის მოთხოვნა, როდესაც მოსალოდნელი ზიანის მოცულობა მცირდება.

თუ არსებობს საკმარისი საფუძველი ვარაუდისათვის, რომ საქმის ფაქტობრივი გარემოებების გათვალისწინებით ან მოვლენების შეუფერხებელი განვითარების შემთხვევაში ზიანი მიადგება სამართლის ნორმით დაცულ სიკეთეს და ეს არის ერთი კონკრეტული შემთხვევა, აშკარაა კონკრეტული ზიანი; თუკი ფაქტობრივი გარემოებები ან ქცევა არის ზოგადი, აშკარაა აბსტრაქტული ზიანი. კონკრეტულია შემთხვევა, რომელიც სივრცით და დროით არის განსაზღვრული, ხოლო მრავალი, სივრცითა და დროით

¹⁷ იქვე, მე-2 „გ“ მუხლი.

¹⁸ იქვე, მე-2 „დ“ მუხლი.

განუსაზღვრელი შემთხვევის ერთობლიობა იძლევა აბსტრაქტულ შემთხვევას.

1659 კონკრეტულ და აბსტრაქტულ საფრთხეებს შორის გამიჯვნას აქვს დიდი მნიშვნელობა, რამდენადაც მათ აქვთ პოლიციური ღონისძიების კანონიერების განსაზღვრის განსხვავებული ნინაპირობები. როგორც წესი, პოლიციელი უფლებამოსილია, პოლიციური ღონისძიება განახორციელოს კონკრეტული საფრთხის შემთხვევაში; აბსტრაქტული საფრთხის ნინაშე ღონისძიებების განხორციელების სამართლებრივი ფორმა არის ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. თანამედროვე პოლიციის შესახებ კანონები (მათ შორის – საქართველოს კანონი „პოლიციის შესახებ“) ითვალისწინებს აბსტრაქტული საფრთხის მიმართ კონკრეტული ღონისძიებების განხორციელების შესაძლებლობას. ასეთი ღონისძიებებია: მოსალოდნელი დანაშაულის თავიდან ასაცილებლად მოსამზადებელი სამუშაოები მომავალში მოსალოდნელი დანაშაულის წინააღმდეგ საბრძოლველად, მოსალოდნელი კონკრეტული საფრთხეების დასაძლევად. საქმე ეხება საფრთხის თავიდან აცილების პრევენციას. ასეთი ღონისძიებები მიმართულია აბსტრაქტული საფრთხეების თავიდან აცილებისაკენ. კანონი ასეთ შემთხვევაში ზღუდავს საპოლიციო ღონისძიებების გამოყენების არეალს და შესაძლებელს ხდის მხოლოდ საინფორმაციო ბუნების მქონე ღონისძიებების განხორციელებას.

1660 საფრთხის კვალიფიკაციის კრიტერიუმებია მისი ხასიათი და სიახლოვე. საფრთხის ხასიათის განსაზღვრა ხდება ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის ხელყოფის ან საყოველთაო და არსებითი საფრთხით. საფრთხის სიახლოვეში მოიაზრება უშუალო, ანმყოში მოსალოდნელი ზიანი. ამ კვალიფიკაციას, სამართლებრივი შედეგის განსაზღვრის თვალსაზრისით, აქვს სამმაგი დატვირთვა:

1. პოლიციის შესახებ კანონი საფრთხის განსაკუთრებული ხასიათისა და/ან სიახლოვის შემთხვევაში უშვებს პოლიციური ღონისძიებების განხორციელების შედეგად უფლებების განსაკუთრებული ინტენსიურობით შეზღუდვას. მაგალითად, ბინის ჩხრეკა მესაკუთრის თანხმობის გარეშე, მის უფლებებში ჩარევის განსაკუთრებული ინტენსიურობის გათვალისწინებით, დასაშვებია ადამიანის სიცოცხლის, ჯანმრთელობის ან თავისუფლების დაცვის, ან განსაკუთრებული მნიშვნელობის მქონე საგნის გადარჩენის მიზნით;
2. პოლიციელის მიერ საფრთხის თავიდან აცილების მიზნით სუბიექტისათვის, რომელიც არ არის შედეგის გამომწვევი, ვალდებულებების დაკისრება

შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც აშკარაა საფრთხის განსაკუთრებული ხასიათი და სიახლოვე;

3. საფრთხის განსაკუთრებული ხასიათი და სიახლოვე აღჭურავს პოლიციელს, განახორციელოს ისეთი ღონისძიება, რომელთან მიმართებით ის არ არის უფლებამოსილი, მაგრამ შეუძლია გადაუხვიოს დადგენილ წესს. მაგალითად, როდესაც არსებობს გადაუდებელი აუცილებლობა, შესაძლებელია ბინის ჩხრეკა მოსამართლის თანხმობის გარეშე; როდესაც საფრთხე ექმნება სიცოცხლეს და ჯანმრთელობას, როგორც გადაუდებელი აუცილებლობა, შესაძლებელია პირის შემონმება სხვა სქესის წარმომადგენელი პოლიციელის მიერ.

პოლიციური ღონისძიების აუცილებლობის კრიტერიუმია არა საფრთხის კონკრეტულობა ან აბსტრაქტულობა, არამედ საჭიროება. მაგ., პირის დაკავების შემთხვევაში საფრთხე ყოველთვის კონკრეტულია, მაგრამ ინფორმაციის მოპოვება შეიძლება ემსახურებოდეს აბსტრაქტული საფრთხის თავიდან აცილებას. 1661

პოლიციის შესახებ კანონი ადგენს, რომ საფრთხე უნდა შეფასდეს ობიექტურად, ანუ გადანყვეტილებას საფუძვლად უნდა დაედოს ფაქტი ან/და ინფორმაცია, რომელიც დააკმაყოფილებდა ობიექტურ დამკვირვებელს დასკვნის გასაკეთებლად. ფაქტი ან ინფორმაცია უნდა იყოს აშკარა, უბრალო ვარაუდი არ არის საკმარისი. მაგალითად, საკვების გაყიდვის აკრძალვის ღონისძიებისას აშკარაა ობიექტური საფრთხე, როდესაც დადგენილია, რომ საკვები შეიცავს მავნე ბაქტერიებს და მედიცინის მიერ დადგენილია ამ კონკრეტული ბაქტერიების უარყოფითი შედეგები,

საფრთხის სუბიექტური ცნება გამოდის ტიპური საჯარო მოხელის შესაძლებლობებიდან. ასეთი მიდგომა შესაძლებლობას იძლევა, საფრთხედ შეფასდეს არა მარტო ობიექტური საფრთხის შემთხვევა, არამედ მოჩვენებითი და საფრთხის ეჭვის შემთხვევები.

საფრთხის სუბიექტური ცნებიდან გამომდინარე, პოლიციური ღონისძიება იმ შემთხვევაშიც კანონიერია, როდესაც *ex post* ანალიზის საფუძველზე დგინდება, რომ არ არის აშკარა ობიექტური საფრთხე. მხოლოდ სუბიექტური საფრთხის თეორია დააყენებდა კითხვის ნიშნის ქვეშ პოლიციის ორგანოების ქმედითობას. ამ შემთხვევაში უფლების დაცვის თვალსაზრისით შეზღუდვის კომპენსირება ხდება ზიანის ანაზღაურებით. 1662

6. პოლიციური ღონისძიებები

- 1663** პოლიცია საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგისათვის საფრთხის თავიდან აცილების ან მათი დარღვევის აღკვეთის მიზნით თავისი კომპეტენციის ფარგლებში ახორციელებს პოლიციურ ღონისძიებებს. კანონი პოლიციურ ღონისძიებებს ერთმანეთისაგან მიჯნავს იმის მიხედვით, თუ რა არის მისი განხორციელების მიზანი. ის ღონისძიებები, რომლებიც ემსახურებიან საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგისათვის საფრთხის თავიდან აცილებას, პრევენციული პოლიციური ღონისძიებებია და ისინი განსაზღვრულია პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონით, ხოლო ის პოლიციური ღონისძიებები, რომლებიც მიმართულია სამართალდარღვევაზე რეაგირებისაკენ, არ არის მოცემული ამ კანონში. კანონმდებელი პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონში აკეთებს დათქმას, რომ პოლიციის რეპრესიული ღონისძიებები უნდა განისაზღვროს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა და სისხლის სამართლის კანონმდებლობით.
- 1664** საქართველოს კანონი „პოლიციის შესახებ“ განსაზღვრავს პრევენციულ საპოლიციო ღონისძიებებს. ეს ღონისძიებებია: პირის იდენტიფიკაცია; პირის მონვევა; ზედაპირული შემოწმება და დათვალიერება; სპეციალური შემოწმება და დათვალიერება; სპეციალური საპოლიციო კონტროლი; ადგილის დატოვების მოთხოვნა და კონკრეტულ ტერიტორიაზე შესვლის აკრძალვა; პირის ან სატრანსპორტო საშუალების გადაადგილების ან ნივთის ფაქტობრივი ფლობის შეზღუდვა; ავტომატური ფოტოტექნიკის (რადარის) და ვიდეოტექნიკის გამოყენება; ტექნიკური საშუალებების შექმნა და გამოყენება; ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებების განხორციელება. აღნიშნული კანონის მე-19–29-ე მუხლებში მოცემულია თითოეული ღონისძიება, სადაც აღწერილია თითოეული ღონისძიების განხორციელებით დასაცავი სიკეთეები, ღონისძიების განხორციელების სამართლებრივი საფუძვლები (მოსალოდნელი ფაქტობრივი გარემოებების სამართლებრივი აღწერა) და ღონისძიების შინაარსი. კანონმდებელი თითოეული საპოლიციო ღონისძიების განსაზღვრით პოლიციელს უქმნის უფლებამოსილების განხორციელების სამართლებრივ საფუძველს (ლეგიტიმაციის საფუძველს), რაც ემსახურება პოლიციელის მხრიდან ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების გაუმართლებელი შეზღუდვის თავიდან აცილების მიზანს.

7. პოლიციური ღონისძიების განხორციელების სამართლებრივი ფორმები

პოლიციის შესახებ ახალი კანონის მიღებით პოლიციის საქმიანობა მოექცა სზაკ-ის მოქმედების სფეროში, რითაც შესაძლებელი გახდა ამ კოდექსის მიზნის – საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობის პოლიციელების საქმიანობაში დანერგვა. პოლიციის შესახებ ახალმა კანონმა განსაზღვრა არა მარტო პოლიციური ღონისძიებები, არამედ დაადგინა მისი განხორციელების სამართლებრივი ფორმები. 1665

სზაკ-ი განსაზღვრავს საჯარო მმართველობის განხორციელების სამართლებრივ ფორმებს.¹⁹ ამ კოდექსის მიზნებისათვის ნებისმიერი პირი, რომელიც ახორციელებს საჯარო მმართველობას, არის ადმინისტრაციული ორგანო. ადმინისტრაციული ორგანო საჯარო მმართველობას ახორციელებს კოდექსით განსაზღვრული საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების გამოყენებით. 1666

რა შემთხვევაში ექცევა პოლიციელი სზაკ-ის მოქმედების სფეროში? მასზე კოდექსის მოქმედება ვრცელდება მაშინ, როდესაც ის არის ადმინისტრაციული ორგანო. პოლიცია მაშინ არის ადმინისტრაციული ორგანო, როდესაც ის ახორციელებს საჯარო მმართველობას. პოლიციელის მიერ საჯარო მმართველობა ხორციელდება, როცა ის ახორციელებს პოლიციის პრევენციულ საქმიანობას. პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის მე-4 ნაწილის თანახმად, პოლიციის პრევენციული საქმიანობა ხორციელდება სზაკ-ით დადგენილი ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების – ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისა და ადმინისტრაციული რეალაქტის – გამოყენებით. როდესაც პოლიციელი ახორციელებს სამართალდარღვევაზე რეაგირების (რეპრესიულ) ღონისძიებებს, ის არ ახორციელებს საჯარო მმართველობას და, შესაბამისად, არ არის ადმინისტრაციული ორგანო. პოლიციის რეპრესიული საქმიანობის სამართლებრივი ფორმები განისაზღვრება სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსითა და სხვა შესაბამისი ნორმატიული აქტებით.²⁰

პოლიციის შესახებ ახალ კანონში პოლიციური ღონისძიებების განხორციელების სამართლებრივი ფორმების დადგენას აქვს საპროცესო სამართლებრივი ფუნქცია. ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით უფლე-

¹⁹ დაწვრილებით იხ. პ. ტურავა, ნ. წკეპლაძე, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2013, 67-იდან.

²⁰ საქართველოს კანონი პოლიციის შესახებ, მე-5 მუხლის მე-5 პუნქტი.

ბის დაცვის საშუალების შერჩევა, ანუ სარჩელის სახის დადგენა, დამოკიდებულია ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოყენებული საქმიანობის სამართლებრივ ფორმაზე. როდესაც მოქალაქეს მიაჩნია, რომ პოლიციის პრევენციული ღონისძიება უკანონოდ ზღუდავს მის უფლებას და სურს, სასამართლოსადმი მიმართვის გზით დაიცვას სუბიექტური საჯარო სამართლებრივი უფლება, მან უნდა განსაზღვროს სარჩელის სათანადო სახე, როგორც მისი უფლების დაცვის საპროცესო სამართლებრივი საშუალება. (ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 22-ე-25-ე მუხლები). ის ამას ვერ გააკეთებს, თუკი მისთვის ცნობილი არ იქნება განხორციელებული პოლიციური ღონისძიების სამართლებრივი ფორმა.

ა) ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი

- 1668** პოლიციის შესახებ კანონი არ განმარტავს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, არამედ ეყრდნობა სზაკ-ში მოცემულ ლეგალურ დეფინიციას. ამ ტერმინში მოიაზრება ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ორი სამართლებრივი ფორმა – ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.
- 1669** ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოიცემა კანონით ზუსტად განსაზღვრულ შემთხვევაში და, შესაბამისად, უფლებამოსილი სუბიექტის მიერ. პოლიციის შესახებ კანონის მიზნებისათვის მხოლოდ შინაგან საქმეთა მინისტრი არის უფლებამოსილი, გამოსცეს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.²¹
- 1670** პოლიციელის მიერ პოლიციური ღონისძიების განხორციელების სამართლებრივი ფორმაა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, როგორც კონკრეტულ-ინდივიდუალური მონესრიგების სამართლებრივი საშუალება. კანონისმიერი დათქმის პრინციპის თანახმად, პოლიციური შემზღუდველი ხასიათის ღონისძიება საჭიროებს სამართლებრივ საფუძველს. პოლიციის მიერ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ფორმის გამოყენებით მოქმედების განხორციელება საჭიროებს უშუალო ლეგიტიმაციას, ე.წ. აქტის გამოცემის უფლებამოსილებას. კანონისმიერი დათქმის პრინციპი ვრცელდება მონესრიგების შინაარსზე და არა ფორმაზე. მართლწესრიგის სფეროში, ზოგადად, პოლიციელს აქვს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის, როგორც საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის, გამოყენების უფლებამოსილება, მაგრამ კონ-

²¹ იქვე, მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტი.

კრეტული პოლიციური ღონისძიების ამ ფორმის გამოყენებით განხორციელება საჭიროებს კონკრეტულ მატერიალურ სამართლებრივ საფუძველს.

ბ) ადმინისტრაციული რეალაქტი

ადმინისტრაციული რეალაქტი, როგორც საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა, მნიშვნელოვან ადგილს იკავებს პოლიციის საქმიანობაში. აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ სზაკ-ი არ იცნობს ადმინისტრაციული რეალაქტის ცნებას და, შესაბამისად, არ იძლევა მის დეფინიციას. ეს ტერმინი საქართველოში პირველად შემოვიდა იურიდიულ ლიტერატურაში,²² შემდგომ დამკვიდრდა სასამართლო პრაქტიკაში. პოლიციის შესახებ ახალ კანონს შემოაქვს ადმინისტრაციული რეალაქტის ცნება და განმარტავს მას.

ადმინისტრაციული რეალაქტი არის პოლიციელის ისეთი საჯარო სამართლებრივი ქმედება, რომელიც მიმართულია არა სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობისაკენ, შეცვლის ან შეწყვეტისაკენ, არამედ ფაქტობრივი შედეგის დადგომისაკენ.²³ მიუხედავად იმისა, რომ რეალაქტს არა აქვს მომწესრიგებელი სამართლებრივი ბუნება, სამართლებრივი შედეგის თვალსაზრისით ის შესაძლებელია ინვესტირდეს პირის უფლების შეზღუდვას. რამდენადაც ამ საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა არის პოლიციური ღონისძიების განხორციელების საშუალება, მასზეც ვრცელდება კანონისმიერი დათქმის პრინციპი. რეალაქტის კანონიერება ისევე შეიძლება გახდეს დავის საგანი, როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმით განხორციელებული პოლიციური ღონისძიება.

8. პოლიციის მიერ გამოცემული ინდივიდუალური

ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულება

აღსრულება არის საჯარო სამართლებრივი ვალდებულებების იძულების წესით სისრულეში მოყვანა. ადმინისტრაციული წარმოება აღსრულების უზრუნველყოფის მიზნით გულისხმობს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამომცემი ადმინისტრაციული ორგანოს – პოლიციელის თვითაღსრულების პრივილეგიას.

პოლიციელის მიერ აღსრულების პროცესის დაწყების საფუძველია გადაწყვეტილება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღ-

²² იხ. ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, ავტორთა კოლექტივი, გერმანიის ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოების გამოცემა, თბ., 2005.

²³ საქართველოს კანონი პოლიციის შესახებ, მე-2 „ე“ მუხლი.

სრულების უზრუნველყოფის შესახებ. გადანყვეტილება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ შესაძლებელია გამოიციეს როგორც დამოუკიდებელი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სახით, ასევე ის შესაძლებელია ჩაიდოს შესასრულებელ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტში.

1674 პოლიციელის მიერ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ უნდა გამოიციეს მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით, დაინტერესებული მხარის მონაწილეობისა და აღსრულების საკითხებთან დაკავშირებით საკუთარი აზრის გამოთქმის შესაძლებლობის გარეშე²⁴.

1675 ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ პოლიციელის მიერ მიღებული გადანყვეტილება უნდა შეიცავდეს:

- ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სახეს;
- ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამომცემ ორგანოს;
- ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სათაურს;
- უფლებამოსილი თანამდებობის პირის გვარს, სახელს და ხელმოწერას;
- გამოცემის დროსა და ადგილს;
- ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, რომლის აღსრულება უნდა მოხდეს;
- აღსრულების უზრუნველყოფისათვის გამოსაყენებელ საშუალებას;
- ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამომცემი ორგანოს მიერ მინიჭებულ სარეგისტრაციო ნომერს;
- იმ ორგანოს დასახელებას, რომელშიც შეიძლება ამ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრება, მისი მისამართი და საჩივრის (სარჩელის) წარდგენის ვადა;
- აღსრულების ხარჯების ოდენობასა და მისი განაწილების წესს.

აკრძალულია გადანყვეტილებაში აღსრულების ერთზე მეტი საშუალების განსაზღვრა.

1676 გადაუდებელ შემთხვევაში, როდესაც პოლიციელი იღებს გადანყვეტილებას დაუყოვნებლივი აღსრულების შესახებ, აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ გადანყვეტილება პოლიციელის მიერ შეიძლება გამოიციეს

²⁴ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 166-ე მუხლი.

ზეპირად. პირს, რომლის მიმართაც ხორციელდება აღსრულება, შეიძლება არ გაეცნოს ეს აქტი და არ მიეცეს ვადა აქტის ნებაყოფლობით შესრულებისათვის. ამ შემთხვევაში პოლიციელი ვალდებულია, აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ გადაწყვეტილება გამოსცეს წერილობით, აღსრულების უზრუნველყოფის ზომის განხორციელებიდან 3 დღის ვადაში²⁵.

პოლიციელი უფლებამოსილია, განახორციელოს სხვა პირის მიმართ კანონით გათვალისწინებული რაიმე ქმედება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების მიზნით მხოლოდ აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ გადაწყვეტილების გამოცემის შემდეგ. 1677

აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ გადაწყვეტილება შეიძლება გამოიცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნებაყოფლობით შესრულების ვადის გასვლის შემდეგ ან ამ ვადის გასვლამდეც. თუ აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ გადაწყვეტილება გამოიცემა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნებაყოფლობით შესრულების ვადის გასვლამდე, მასში უნდა მიეთითოს, რომ მისი გამოყენება შესაძლებელია მხოლოდ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნებაყოფლობით შესრულების ვადის გასვლის შემდეგ.

თუ შეუძლებელია აღსრულების უზრუნველყოფის ერთი საშუალების გამოყენება, უნდა გამოიცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი აღსრულების სხვა საშუალების გამოყენების შესახებ.

თუ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულება არ არის შესაძლებელი მხოლოდ იმ პირის ნების გამოვლენით, რომლის მიმართაც ადმინისტრაციული აქტია გამოცემული, პოლიციელი უფლებამოსილია, გამოსცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი მესამე პირის მიმართაც. 1678

პოლიციელი ვალდებულია, პირს, რომლის მიმართაც ხორციელდება აღსრულების უზრუნველყოფის საშუალება, მისცეს ვადა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნებაყოფლობით შესრულებისათვის. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადგენილი ვადა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნებაყოფლობით შესრულებისათვის უნდა იყოს რეალური და საკმარისი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებისათვის. 1679

²⁵ იქვე

პოლიციელი ვალდებულია, ზუსტად განსაზღვროს, თუ რა ქმედების განხორციელება ევალება პირს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებისათვის. პირი უფლებამოსილია, შეასრულოს შესაბამისი ვალდებულება მისთვის ყველაზე ხელსაყრელი საშუალებით.

იმ პირის მიმართ, რომელიც დადგენილი ვადის განმავლობაში შეასრულებს აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ გადანყვეტილებაში მითითებულ ვალდებულებას, აღსრულების უზრუნველყოფის ზომა არ გამოიყენება და აღსრულების შესახებ გადანყვეტილება ავტომატურად შეწყვეტს მოქმედებას.

1680 პოლიციელი უფლებამოსილია, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნებაყოფლობით შესრულების შესახებ პირისათვის მიცემული ვადის გასვლის შემდეგ მიიღოს ზომები ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსასრულებლად. ასეთ შემთხვევაში ორგანოს შეუძლია, გამოიყენოს აღსრულების უზრუნველყოფის შემდეგ საშუალებათაგან ერთ-ერთი:

- სხვა პირისათვის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების დავალება;
- ჯარიმა;
- უშუალო იძულება.

პოლიციელი უფლებამოსილია, გამოიყენოს აღსრულების უზრუნველყოფის მხოლოდ ის საშუალება, რომელიც გათვალისწინებულია გადანყვეტილებაში აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ. აღსრულების უზრუნველყოფის საშუალებები გამოიყენება ერთი-მეორის შემდგომ, სიმძიმის ხარისხის გათვალისწინებით.

პოლიციელი უფლებამოსილია, აირჩიოს აღსრულების უზრუნველყოფის მხოლოდ ის საშუალება, რომელიც უზრუნველყოფს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ყველაზე სწრაფად და ნაკლები დანახარჯებით შესრულებას და ნაკლებ ზიანს მიაყენებს საზოგადოებას და შესაბამის პირს.

აღსრულების უზრუნველყოფის საშუალების გამოყენება უნდა შეწყდეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებისთანავე.

1681 როგორც წესი, პოლიციური ღონისძიების ადრესატი შეიძლება იყოს ის სუბიექტი, რომლის მოქმედებამ ან უმოქმედობამ შექმნა საფრთხის წყარო

(ქცევაზე პასუხისმგებელი), ან რომლის ნივთმაც შექმნა საფრთხის წყარო (მდგომარეობაზე პასუხისმგებელი). თუკი პასუხისმგებელი პირის მიმართ ვერ განხორციელდება ვალდებულების დადგენა, ან ის ვერ იქნება შედეგადიანი, პოლიციელს შეუძლია თვითონ განახორციელოს ქმედება. თუკი ეს შეუძლებელია, ან არ მოგვცემდა შედეგს, პოლიციელს შეუძლია მესამე პირს, რომელიც არ არის საფრთხის შექმნაზე პასუხისმგებელი, დაუდგინოს გარკვეული ქმედების ვალდებულება, რამდენადაც ეს შესაძლებლობას იძლევა საფრთხე თავიდან იქნეს აცილებული.

პოლიციური ღონისძიების ადრესატი შეიძლება იყოს მესამე პირი თუკი –

- საფრთხე არის აწმყოში და არსებითი;
- შეუძლებელია საფრთხის აღმოფხვრა ქცევაზე პასუხისმგებელი და მდგომარეობაზე პასუხისმგებელი პირის მეშვეობით, რამდენადაც ასეთი პირი არ გვყავს (ბუნებრივი მოვლენებით გამოწვეული საფრთხე) ან შეუძლებელია მათი დროულად ჩართვა, ან არ იქნებოდა საკმარისი;
- საფრთხის აცილება პოლიციელის მიერ ან სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს დახმარებით შეუძლებელი ხდება;
- ეს არ გამოიწვევს მესამე პირისთვის საფრთხის შექმნას ან ხელს არ შეუშლის საკუთარი მნიშვნელოვანი ფუნქციის შესრულებას;
- ის შემოიფარგლება მინიმალური, აუცილებელი და არსებითი ვალდებულების დადგენით.

9. იძულების ღონისძიებები

უშუალო იძულება, როგორც აღსრულების ერთ-ერთი საშუალება, გამოიყენება *ultima ratio* პიროვნებაზე ფიზიკური ძალის, დამხმარე საშუალებებისა და იარაღის გამოყენებით. ფიზიკური ძალა არის პიროვნებაზე და ნივთზე განხორციელებული ყოველი უშუალო ზემოქმედება. სპეციალური საშუალება და იარაღი გულისხმობს კანონის მიერ ზუსტად განმარტებულ საშუალებებს. უშუალო იძულება გამოიყენება მხოლოდ მაშინ, როდესაც სხვა საშუალებების გამოყენებით ვერ დგება შედეგი და აუცილებელია ღონისძიების ადრესატის ნება, რომ დადგეს შედეგი. ე.ი. ის ემსახურება ნების გამოვლენის იძულებას.

არსებითობის თეორიიდან გამომდინარე, კანონმდებელი დეტალურად განსაზღვრავს იძულების ღონისძიებების განხორციელების სამართლებრივ საფუძვლებს, რამდენადაც გადანყვეტილება უფლების ხელყოფის წინაპირობებზე, მოცულობაზე და შედეგებზე კანონმდებელმა უნდა მიიღოს. გა-

დანყვეტილების არსებითობას განსაზღვრავს ხელყოფის ინტენსიურობა. იარაღის გამოყენება, რომელიც უკავშირდება სიცოცხლის მოსპობას, როგორც იძულების ღონისძიება, არის ყველაზე მაღალი ინტენსიურობის. აღნიშნული გამოიყენება მხოლოდ ყველაზე უკიდურეს შემთხვევაში და მნიშვნელოვანი სიკეთის – სიცოცხლის გადასარჩენად.

1684 იძულების ღონისძიებები პოლიციის ფუნქციების შესასრულებლად გამოიხატება ფიზიკური ძალის, სპეციალური საშუალებების ან ცეცხლსასროლი იარაღის გამოყენებით.

ფიზიკური ძალის, მათ შორის, ორთაბრძოლის სპეციალური ილეთების გამოყენება დასაშვებია, თუ არაძალისმიერი მეთოდების გამოყენება ვერ უზრუნველყოფს პოლიციელის მიერ მისთვის კანონით დაკისრებული ფუნქციის შესრულებას:

- საკუთარი თავის ან/და პირთა უსაფრთხოების დაცვის უზრუნველსაყოფად,
- დანაშაულის ან/და ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის აღსაკვეთად,
- დანაშაულის ან/და ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩამდენი პირის დასაკავებლად.

10. საპოლიციო ღონისძიების განხორციელებით გამოწვეული ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის სამართლებრივი საფუძვლები

10.1. სამართლებრივი საფუძველი

1685 საპოლიციო ღონისძიების განხორციელების მიზანია დაცული იქნეს პოლიციის შესახებ კანონით დაცული სიკეთეები. აღნიშნული კანონი უზრუნველყოფს პოლიციელის საქმიანობის კანონიერებას. ხშირად პოლიციელის მიერ განხორციელებული მმართველობითი ქმედება იწვევს სუბიექტის უფლების შეზღუდვას, შესაბამისად, ზიანის მიყენებას.

1686 პოლიციელის მმართველობითი ღონისძიებით გამოწვეული ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის სამართლებრივი საფუძვლები მოცემულია, პირველ რიგში, საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის მე-9 ნაწილში. კონსტიტუციის ამ ნორმით გარანტირებული უფლების რეალიზაციას ემსახურება სზაკ-ის XIV თავი, რომელიც უშუალოდ აწესრიგებს ადმინისტრაციული ორგანოს პასუხისმგებლობის საკითხს.

სზაკ-ის 208-ე მუხლი აწესრიგებს სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოს პასუხისმგებლობის წესს, რომლის თანახმადაც სახელმწიფო ადმინისტრაციული ორგანოს/ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოს ქმედებით ან გადანაცვლებით მიყენებულ ზიანზე პასუხისმგებელია სახელმწიფო/ადგილობრივი თვითმმართველობა.

საქართველოს ადმინისტრაციული სამართალი არ ადგენს ბრალის გარეშე 1687 პასუხისმგებლობას. სზაკ-ის 208-ე მუხლის შინაარსის სრულყოფას ახდენს საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 1005-ე მუხლი. ორივე ნორმა ერთობლიობაში გვაძლევს პოლიციელის უკანონო ბრალეული ქმედებით გამოწვეული ზიანის ანაზღაურების სამართლებრივ საფუძვლებს.

10.2. ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების წარმოშობის

წინაპირობები

პოლიციელის მიერ განხორციელებული მმართველობითი ღონისძიებით 1688 მიყენებული ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება წარმოიშობა, თუ არსებობს ზიანის მიყენებისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრების პირობები. ეს წინაპირობები აშკარაა, როდესაც პოლიციელი (1) სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების პროცესში (2) ბრალეული ქმედებით (3) არღვევს თავის სამსახურებრივ მოვალეობას სხვა პირის მიმართ, (4) რაც ხდება ზიანის წარმოშობის მიზეზი.

- სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებით წარმოშობილი ზიანი: 1689

ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების წარმოშობა დაკავშირებულია პოლიციელის იმ ქმედებებთან, რომლებიც უკავშირდება სამსახურებრივი მოვალეობის განხორციელებას. „სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების“ ცნება გულისხმობს, როგორც პრევენციული (საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებების განხორციელების) ისე რეპრესიული (სამართალდარღვევაზე რეაგირების) ღონისძიებების განხორციელების პროცესს. პოლიციელი უნდა ახორციელებდეს კანონმდებლობით მისთვის მონიჭებულ უფლებამოსილებებს.

- სამსახურებრივი მოვალეობა სხვა პირის მიმართ: 1690

სამსახურებრივ ვალდებულებათა დარღვევის შედეგად დამდგარი ზიანი თავისთავად არ წარმოშობს სახელმწიფოს პასუხისმგებლობას. კანონმდებლობის თანახმად, ამისთვის აუცილებელია, დაირღვეს სამსახურებ-

რივი მოვალეობა სხვა პირის მიმართ, ე.ი. უნდა დაირღვეს ისეთი სამსახურებრივი ვალდებულება, რომელსაც შეესაბამება სხვა, კერძო პირის უფლება. პოლიციელი უნდა არღვევდეს ღონისძიების ადრესატის ან მესამე პირების უფლებებს, რომელთა მიმართაც მას აქვს უფლების დაცვის ვალდებულება.

1691 ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის უფლების მქონე სუბიექტი შეიძლება იყოს:

- პოლიციელის მიერ ღონისძიების ადრესატად უკანონოდ შერჩეული პირი, რომელიც არც ქმედებაზე და არც მდგომარეობაზე არ არის პასუხისმგებელი;
- ღონისძიების ადრესატი, რომელიც სწორად იქნა შერჩეული, მაგრამ რომლის მიმართაც განხორციელდა უკანონო პოლიციური ღონისძიება;
- სუბიექტი, რომელიც არ არის პოლიციური ღონისძიების ადრესატი, მაგრამ შემთხვევით მიაღდა ზიანი;

1692 • ბრალი, როგორც ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების წარმოშობის ელემენტი:

ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება რომ დადგეს, აუცილებელია, არსებობდეს ზიანის მიმყენებლის ბრალი. სამოქალაქო კოდექსის 1005-ე მუხლის თანახმად, ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება წარმოიშობა იმ შემთხვევაში, თუკი ზიანი მიყენებულია პოლიციელის განზრახი ან გაუფრთხილებელი ქმედებით.

პოლიციელის პრევენციული ღონისძიება, ავტომატური მძღოლის შემოწმება სიმთვრალეზე შესაბამისი ტექნიკური საშუალების გამოყენებით და პირის დამრღვევად მიჩნევა, რომელიც შემდგომში, ღონისძიების ადრესატის მიერ საკუთარი ინიციატივით ჩატარებული ანალიზის საფუძველზე დადასტურდება, რომ არის უკანონო, არ წარმოშობს ადრესატის უფლებას ზიანის ანაზღაურებაზე, რამდენადაც პოლიციური ღონისძიების უკანონობა არ არის გამონკვეთილი პოლიციელის ბრალეული ქმედებით.

1693 • მართლსაწინააღმდეგო მოქმედებასა და ზიანს შორის მიზეზობრივი კავშირი:

ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების წარმოშობის შემდგომი აუცილებელი წინაპირობაა პოლიციელის მართლსაწინააღმდეგო მოქმედებასა და ზიანს შორის მიზეზობრივი კავშირის არსებობა.

10.3. ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების წარმოშობის გამომრიცხველი გარემოებები

ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების წარმოშობის ზემოთ განხილული 1694 წინაპირობების არსებობის შემთხვევაში უნდა შემოწმდეს საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 1005-ე მუხლის მე-2 ნაწილით გათვალისწინებული ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების წარმოშობის გამომრიცხველი გარემოების არსებობა. ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება არ წარმოიშობა, თუ დაზარალებული განზრახ ან უხეში გაუფრთხილებლობით არ შეეცადა სამართლებრივი გზებით თავიდან აეცილებინა ზიანი. თუკი პირს მიაჩნია, რომ პოლიციელის მიერ გამოცემული ადმინისტრაციული აქტი, ან განხორციელებული ქმედება ზიანს აყენებს მის უფლებებს, ან კანონიერ ინტერესებს, მან უნდა გამოიყენოს მისი სუბიექტური უფლებების დაცვის სამართლებრივი საშუალებები: შეიტანოს საჩივარი ან სარჩელი და მოითხოვოს აქტის გაუქმება ან მოქმედების განხორციელება, ან განხორციელებისაგან თავის შეკავება. თუკი დაზარალებული განზრახ ან უხეში გაუფრთხილებლობით არ გამოიყენებს უფლების დაცვის ამ სამართლებრივ საშუალებებს და არ ეცდება ამ გზით ზიანის დადგომის თავიდან აცილებას, მას არ რჩება სახელმწიფოსგან კომპენსაციის მოთხოვნის უფლება.

ამ პრინციპის თანახმად, უპირატესობა ენიჭება უფლების დაცვის იმ საშუალებებს, რომლებიც შესაძლებლობას იძლევიან, თავიდან იქნეს აცილებული ზიანის დადგომა, ხოლო, როდესაც ეს შეუძლებელია, დგება საკითხი ზიანის ანაზღაურების ვალდებულებაზე.

BRIEF INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

კარლ-პეტერ ზომერმანი – პროფ. დოქ. საპ. დოქ., შპაიერის ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა უნივერსიტეტის (გერმანია) საჯარო სამართლის, სახელმწიფოთმცოდნეობისა და შედარებითი სამართალმცოდნეობის კათედრის გამგე; გერმანული მხრიდან სამეცნიერო ხელმძღვანელი კურსისა „საჯარო მმართველობა“, რომელსაც ატარებს ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი გერმანიის ქალაქ შპაიერის უნივერსიტეტთან თანამშრომლობით

KARL-PETER SOMMERMANN – Prof. Dr. Dr. h.c., Head of Public Law, Political Theory and Comparative Law Departments at the German University of Administrative Sciences Speyer; From the German side supervisor of course “Public Governance“, held by Ivane Javakhishvili Tbilisi State University in co-operation with German University of Administrative Sciences Speyer

გიორგი ხუბუა – მიუნხენის ტექნიკური უნივერსიტეტის ენერჯისა და გეოპოლიტიკის განყოფილების სამეცნიერო ხელმძღვანელი, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის აკადემიური დირექტორი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი, ამავე უნივერსიტეტის ყოფილი რექტორი

GIORGI KHUBUA – Head of Energy and Geopolitics Department at the Technical University of Munich (Technische Universität München); Head of Institute of Administrative sciences at Ivane Javakhishvili Tbilisi State University; Professor at Ivane Javakhishvili Tbilisi State University and ex-rector of the same university

პაატა ტურავა – სამართლის დოქტორი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის პროფესორი

PAATA TURAVA – Dr. jur., Professor at faculty of Law at Ivane Javakhishvili Tbilisi State University

ირაკლი კობახიძე – სამართლის დოქტორი, სამართლის მაგისტრი (LL.M), ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი, მპგ „ქართული ოცნება – დემოკრატიული საქართველოს“ აღმასრულებელი მდივანი

IRAKLI KOBAKHIDZE – Dr. jur., LL.M. (Master of Laws), associate Professor at Ivane Javakhishvili Tbilisi State University; „Georgian Deam – for Democratic Georgia“ executive secretary

კობა ყალიჩავა – სამართლის დოქტორი, სამართლის მაგისტრი (LL.M), თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის აკადემიური დირექტორი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტისა და რობაკიძის უნივერსიტეტის მონვეული ლექტორი, სასწავლო ეროვნული უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი

KOBA KALICHAVA – Dr. jur., LL.M. (Master of Laws), Head of Institute of Administrative sciences at Ivane Javakhishvili Tbilisi State University; Visiting lecturer at Ivane Javakhishvili Tbilisi State University and Robakidze University; Associate Professor at National Teaching University (SEU)

აკაკი განჯრელია – LL.M., ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი, ამავე უნივერსიტეტის ასისტენტ-პროფესორი, შპს „ენგურჰესის“ იურიდიული სამსახურის უფროსი/დირექტორთა საბჭოს მრჩეველი კომერციულ საკითხებში

AKAKI GATSERELIA – LL.M (Master of Laws); PhD Student in Law at Ivane Javakhishvili Tbilisi State University; Assistant-Professor at the same university; Head of Legal Department/Counselor of board of directors in the commercial field at Ltd „Engurhesi“

სანდრო სვანიშვილი – გაეროს განვითარების პროექტის ექსპერტი ადგილობრივი თვითმმართველობისა და რეგიონული მმართველობის საკითხებში

SANDRO SVANISHVILI – Expert of United Nations Development Project in the issues of local and regional governments

ზვიად როგავა – პროფესორი, სამართლის დოქტორი – სულხან-საბა ორბელიანის სასწავლო უნივერსიტეტის სამართლის ფაკულტეტის დეკანი

ZVIAD ROGAVA – Professor, Dr. jur. – Dean of Law Faculty at Sulkhani-Saba Orbeliani Teaching University

დიმიტრი გეგენავა – ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის წარმომადგენლობითი საბჭოს სამდივნოს უფროსი, მონვეული ლექტორი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის დირექტორი, აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტის ასისტენტ-პროფესორი

DIMITRY GEGENAVA – Head of secretariat of Ivane Javakhishvili Tbilisi State University representative council; Visiting lecturer; Director of Prince David Institute for Law; Assistant-Professor at East European University (EEU)

