

ანანო ლომიძე

ადმინისტრაციული ხელშეკრულება საჯარო სამსახურში

წარმოდგენილია სამართლის მაგისტრის აკადემიური ხარისხის
მოსაპოვებლად

აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი
თბილისი, 0178, საქართველო
2020 წელი

საავტორო უფლება © 2020 წელი, [ანანო ლომიძე]

აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი

იურიდიული ფაკულტეტი

ვადასტურებ, რომ გავეცანი ანანო ლომიძის მიერ შესრულებულ სამაგისტრო ნაშრომს დასახელებით: ადმინისტრაციული ხელშეკრულება საჯარო სამსახურში და ვაძლევთ რეკომენდაციას აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დასკვნითი გამოცდის/სამაგისტრო ნაშრომის დაცვის სპეციალური კომისიაში მის განხილვას სამართლის მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

ხელმძღვანელი: ზვიად როგავა

თანახელმძღვანელი:

თარიღი 25.08.2020

რეზიუმე

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნება და ლეგალური დეფინიცია მოცემულია საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება არის ორმხრივი ან მრავალმხრივი სამართლებრივი ურთიერთობის მომწესრიგებელი სამართლებრივი ფორმა, რომლის საფუძველზეც, საჯარო სამსახურში ხდება ერთი მხარის მიერ (დასაქმებლის) მეორე მხარის (დასაქმებულის) აღჭურვა საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილებებით. საჯარო სამსახურში მისი განსაკუთრებული მნიშვნელობა ვლინდება იმაში, რომ ამ ფორმის გამოყენებით ერთდროულად ორი მიზანი მიიღწევა, შრომითი ურთიერთობის ფორმა არის სახელშეკრულებო, ხოლო შინაარსი საჯაროსამართლებრივი. ეს შესაძლებლობას იძლევა, რომ ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმებული პირი ახორციელებდეს მოხელისათვის დამახასიათებელ მმართველობით უფლებამოსილებებს. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტის გამოყენება საჯარო სამსახურში უკავშირდება მართვის ორი ელემენტის პოლიტიკური მართვის და საჯარო მმართველობის ერთმანეთისგან გამიჯვნას, რის შედეგადაც ცალკე გამოიყოფა სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის ინსტიტუტი. სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირი საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებებს ახორციელებს შესაბამისი მართვის აპარატის მეშვეობით. მისი უფლებამოსილების განხორციელების ეს (უნიფიცირებული) ინსტიტუციური მოწყობაა საჯარო სამსახური. საჯარო დაწესებულებაში საჯარო სამსახური ხორციელდება დაწესებულების პოლიტიკური მართვისგან გამიჯნულად და იმავდროულად, მის უზრუნველსაყოფად. საჯარო მმართველობის და პოლიტიკის გამიჯვნა არ გულისხმობს ამ ორი სფეროს ერთმანეთისგან იზოლირებას. პოლიტიკური გადაწყვეტილებების აღსრულება ხდება საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი პირების მიერ, თუმცა მის შესრულებაზე პოლიტიკური პასუხისმგებლობა რჩება სახელმწიფო-პოლიტიკურ თანამდებობის პირს.

ჩემს მიერ შერჩეული კვლევის საგანი საკმაოდ აქტუალური და საინტერესოა. თემა შეეხება საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის რეგულაციას, კერძოდ 78 მუხლს, რომელიც განსაზღვრავს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა ვინაობას და მათი საჯარო სამსახურში მიღების წესს. ზოგადად ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, ნამდვილად წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის მობილურ ფორმას. საჯარო სამსახურში ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება, შეწყვეტა შეჩერება საკმაოდ აქტუალურია, თუმცა ჩნდება ბევრი კითხვა რამდენად სრულყოფილია აღნიშნული რეგულაცია, რამდენად მოდის თანხვედრაში ის რომ ზემოთ აღნიშნული პირები საჯარო სამსახურში მიიღებიან უკონკურსოდ. სწორედ ეს წარმოადგენს ნაშრომის ძირითად მიზანს, ადმინისტრაციული და სახელშეკრულებო

სამართალურთიერთობის საფუძველზე წარმოშობილი მოვალეობების, მნიშვნელობისა და თავისებურებების წარმოჩენა და ამ კუთხით ქართული საკანონმდებლო სივრცის, პრაქტიკის ანალიზი და შესაბამისი პრობლემატიკის გამოკვეთა.

Abstract

The concept and legal definition of an administrative contract is given in the General Administrative Code of Georgia. An administrative contract is a legal form governing bilateral or multilateral legal relations, on the basis of which one party (employer) equips the other party (employee) with public powers in public service. Its special importance in the public service is manifested in the fact that by using this form two goals are achieved simultaneously, the form of labor relations is contractual and the content is public law. This allows the person employed under the contract to exercise the managerial powers inherent in the officer. The use of the institution of administrative contract in the public service is linked to the separation of the two elements of governance from political management and public governance, resulting in a separate institution of the state-political official. The state-political official exercises public powers through the relevant management apparatus. This (unified) institutional arrangement for the exercise of its powers is the public service. Public service in a public institution is carried out separately from the political management of the institution and at the same time, to ensure it. The separation of public administration and politics does not mean isolating these two areas. Political decisions are enforced by public administrators, although political responsibility for their implementation rests with the state-political official.

The subject of my research is quite relevant and interesting. The topic concerns the regulation of the Law on Civil Service, in particular Article 78, which defines the identity of persons employed under an administrative contract and the procedure for their admission to public service. In general, an administrative contract is indeed a mobile form of administrative activity.

Concluding an administrative contract in the public service, termination Suspension is quite relevant, however, many questions arise as to how perfect the above-mentioned regulation is, to what extent it coincides that the above-mentioned persons will be hired in the public service without competition. This is the main goal of the paper, to present the duties, importance and peculiarities arising on the basis of administrative-contractual legal relations, and to analyze the Georgian legislative space, practice and to identify relevant issues.

შინაარსი

- 1. შესავალი**
 - 2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტის ზოგადი მიმოხილვა**
 - 2.1 ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნება
 - 2.2 ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნების ელემენტები
 - 3. ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულების გამიჯვნა**
 - 3.1 საჯარო ხელშეკრულებათა გამიჯვნა
 - 4. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გამოყენება საჯარო სამსახურში**
 - 4.1 საჯარო მმართველობის ცნება და არსი
 - 4.2 საჯარო მმართველობის განხილვის ძირითადი ჭრილები
 - 4.3 საჯარო მმართველობის განვითარება საქართველოში
 - 4.4 უცხო ქვეყნების მიდგომა ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასთან
 - 5. ადმინისტრაციული წარმოება, როგორც საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესი**
 - 5.1 ადმინისტრაციული წარმოება
 - 5.2 ადმინისტრაციული წარმოება დემოკრატიულ, სამართლებრივ, სოციალურ და ეკოლოგიურ სახელმწიფოში
 - 5.3 ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო მმართველობის პროცესში და მისი პრინციპები
 - 6. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები და მათი საჯარო სამსახურში მიღება**
 - 6.1 პირის საჯარო სამსახურში მიღების მიზნით დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსი
 - 6.2 პირის საჯარო სამსახურში მიღების მიზნით დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფორმა და მოქმედების ვადა
 - 6.3 ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტა
- დასკვნა**
- ბიბლიოგრაფია** (პირველწყაროების, სამეცნიერო და სხვა ლიტერატურის მიმოხილვას).

შესავალი

კვლევა ხელს შეუწყობს იმ სამართალურთიერთობის დარეგულირებას, რასაც ქვია საჯარო სამსახურში თანამშრომელსა და დამქირავებელს შორის ხელშეკრულების დადება, შეჩერება და შეწყვეტა. თანამედროვე სახელმწიფოში დიდი ყურადღება ეთმობა დემოკრატიული, სამართლებრივი და კარგი მმართველობის პრინციპების შესაბამისი ინსტიტუტების, მათ შორის დამოუკიდებელი საჯარო ადმინისტრაციის ჩამოყალიბებას. თანამედროვე მსოფლიო რეალობაში მწვავედ დგას საჯარო სამსახურისა და საზოგადოების ურთიერთობის საკითხი, აღსანიშნავია ისიც რომ სახელმწიფოს წინაშე ბევრი გადასაჭრელი პრობლემა დგას. სწორედაც ერთ-ერთი განეკუთვნება საჯარო სამსახურის სისტემას და ურთიერთობას საზოგადოებასთან. ეს კი ის საკითხია, რომელიც ხელისუფლების მხრიდან ყურადღებას და ძალისხმევას მოითხოვს. საქართველოში არსებული საჯარო სამსახურის სისტემა არის დასახვეწი და საჭიროებს მეტ ყურადღებას. ამ სისტემის ეფექტური ფუნქციონირება კი ერთ-ერთ მთავარ ამოცანას წარმოადგენს დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის. სახელმწიფომ კი უნდა შექმნას ისეთი პირობები, სამართლიანად და კანონისდაცვით განხორციელდეს საჯარო სამართლებრივი საქმიანობა. ადმინისტრაციული ორგანოები უშუალოდ ახორციელებენ კანონმდებლობის ზოგად აბსტრაქტული ნორმების კონკრეტიზებას, პირდაპირი კავშირი აქვთ მოქალაქეებთან და უზრუნველყოფენ სამართლის სიცოცხლისუნარიანობას. აქედან გამომდინარე, ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ საჯარო მმართველობის სათანადო სტანდარტების შესაბამისად განხორციელება უდავოდ არის კანონმდებლობის სწორი გამოყენების, ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების პრაქტიკული რეალიზების წინაპირობა. აღსანიშნავია, რომ 2018 წლის 16 დეკემბრის შემდგომ სკ ძირითადი უფლების რანგში განამტკიცებს კარგი მმართველობის უფლებას. კერძოდ, სკ-მ ექსპლიციტურად დაადგინა თითოეული ინდივიდის უფლება, რომ მისი საქმე ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა განიხილონ სამართლიანად, გონივრულ ვადაში. ამგვარი ინდივიდუალური უფლების განმტკიცება, ამავდროულად აჩენს საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი სუბიექტების, ადმინისტრაციული ორგანოების ვალდებულებას, სამართლიანად განიხილონ თითოეული მოქალაქის საქმე და, ზოგადად, საჯარო მმართველობა წარმართონ კარგი მმართველობის პრინციპების შესაბამისად. დასახელებული ძირითადი უფლების პრაქტიკაში განხორციელება შეუძლებელი იქნება თუ სისტემურად და ინსტიტუციურ დონეზე არ იქნება გათვალისწინებული კარგი მმართველობა და საქმეთა სამართლიანი განხილვა თითოეული ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ. იმისათვის რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ პირნათლად შეასრულოს მოვალეობები, გადასახედია საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის 78-ე

მუხლი, რომელიც განსაზღვრავს საჯარო სამსახურში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით მისაღებ პირთა წრეს და პირობებს.

ნაშრომის მიზანია დადგინდეს რამდენად გამართლებულია სამართლებრივად საჯარო სამსახურში თანამდებობის პირთა უკონკურსოდ მიღება, ხომ არ აქვს ადგილი კონსტიტუციის დარღვევას, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოებს აკისრიათ ვალდებულება სამართლებრივად გაუწიონ საზოგადოებას დახმარება, კანონიერად შეასრულონ საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილება. სამსახურში უკონკურსოდ მიღებისას შეიძლება ვერ მოხდეს კრიტერიუმების ზუსტი განსაზღვრა, დამქირავებელი შესაძლოა არაობიექტური იყოს, ეს კი საფრთხეს შეუქმნის მომავალში სამართლიან და კანონიერი გადაწყვეტილებების მიღებას. სწორედ ამგვარი შეუსაბამობის გარკვევაა ნაშრომის მიზანი, პრობლემის დადგენა, მისი გადაჩრის გზების მოძიება, რაც ვფიქრობ საკამოდ წარმატებული იქნებ დღევანდელ მოქმედ კანონმდებლობისთვის და კიდევ ერთი წინ გადადგმული ნაბიჯი ქართულ სამართალში.

ნაშრომში გამოყენებულია შედარებით სამართლებრივი, დოქტრინალური და ნორმატიული კვლევის მეთოდები. რაც ემსახურება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების იურიდიული მნიშვნელობის განსაზღვრას და, შედეგად, ლიტერატურასა და სასამართლო პრაქტიკაში არსებული სტანდარტების გაანალიზებას. შედეგად, განხილულია როგორი სამართლებრივი და ფაქტობრივი რეალობა უნდა არსებობდეს საჯარო ინტერესების განხორციელების მიზნით არსებულ ადმინისტრაციულ-სახელშეკრულებო ურთიერთობაში ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კანონიერების ზოგადი პრინციპის დაცვის შედეგად. არსებული კანონმდებლობის ანალიზი საშუალებას იძლევა ვრცლად განიმარტოს რა იგულისხმება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესრულებისა და შეწყვეტის პროცესში კანონიერების პრინციპის დაცვის ვალდებულებაში და რა სახის ფაქტობრივ თუ სამართლებრივ მოცემულობებში ვლინდება ადმინისტრაციული ორგანოს სამართლებრივი ბოჭვა ადმინისტრაციულ-სახელშეკრულებო ურთიერთობებში.

ნაშრომის სტრუქტურა ნაშრომი შედგება 6 თავისა და 13 ქვეთავებისგან. ნაშრომის პირველი თავი შეეხება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნების სახეებისა და მისი ელემენტების განსაზღვრას. აგრეთვე ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გამიჯვნას სამოქალაქო ხელშეკრულებისგან. რაც შეეხება ნაშრომის მეოთხე თავს, მასში საუბარი იქნება იმ ძირითად პრობლემაზე, რაც გულისმხობს თანამდებობის პირთა სამსახურში დანიშვნას უკონკურსოდ. ნაშრომის დასკვნით ნაწილში კი შეჯამებულია ძირითადი საკითხები რაც კვლევის დროს გამოვლინდა.

2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტის ზოგადი მიმოხილვა

2.1 ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნება

ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ მეცნიერებაში ადმინისტრაციული ხელშეკრულება მიჩნეულია სახელმწიფო მმართველობითი საქმიანობის ფორმად, ანუ იგი შეიძლება დავახასიათოთ, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების რეალიზაციის ერთ-ერთი სამართლებრივი ფორმა. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ეს არის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომელიც აწესრიგებს მთელ რიგ შემთხვევებს. ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია აირჩიოს რეგულირების ის გზა რომელიც გულისმობს მხარეთა შეთანხმებას და ხელშეკრულების დადებას. პრაქტიკაში ადმინისტრაციული ხელშეკრულების როლი გაიზარდა და ყველაზე მოთხოვნად სამართლებრივ საქმიანობის ფორმად გადაიქცა. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნება და ლეგალური დეფინიცია მოცემულია საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება არის ორმხრივი ან მრავალმხრივი სამართლებრივი ურთიერთობის მომწესრიგებელი სამართლებრივი ფორმა, რომლის საფუძველზეც, საჯარო სამსახურში ხდება ერთი მხარის მიერ (დამსაქმებლის) მეორე მხარის (დასაქმებულის) აღჭურვა საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილებებით. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიღებამდე ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნება ჩვენს კანონმდებლობაში არ არსებობდა, 1999 წლის 25 ივნისს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიღების შედეგად ადმინისტრაციულ კანონმდებლობაში გაჩნდა ტერმინი ადმინისტრაციული გარიგება, თუმცა 2005 წლის 24 ივნისის საკანონმდებლო 4 ცვლილებების შედეგად ადმინისტრაციული გარიგება შეიცვალა ტერმინით „ხელშეკრულება“. უზენაესი სასამართლოს განმარტების თანახმად, 2005 წლის 24 ივნისის საკანონმდებლო ცვლილებების საფუძველზე საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით როგორც კი განისაზღვრა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დეფინიცია, გაიმიჯნა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული ხელშეკრულებები ადმინისტრაციულ და კერძოსამართლებრივ ხელშეკრულებებად.¹

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განმარტებულია რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულება არის ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით,

¹ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2010 წლის 27 ივლისის განჩინება Nზს-206-198(კ-10).

ფიზიკურ ან იურიდიულ პირთან, ასევე სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოსთან დადებული სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულება. შესაბამისად ადმინისტრაციულ ორგანოს გააჩნია ვალდებულება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მომზადების დადებისა და გაუქმების მიზნით ჩაატაროს ადმინისტრაციული წარმოება, რისთვისაც გამოიყენება სზაკ-ით VI თავიტ დადგენილი წესები და სამოქალაქო კოდექსის შესაბამისი ნორმები, კერძოდ სზაკ-ის 65-ე მუხლის მე 2 ნაწილი, 70-ე მუხლის 1 ნაწილი.²

2.2 ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სახეები

შესაძლებელია გამოვყოთ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შემდეგი სახეები: ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, რომელიც საჭიროებს სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს თანხმობას(შეიძლება იყოს როგორც ზემდგომი, ისე სხვა ორგანო) და ხელშეკრულება რომელიც ასეთ თანხმობას არ საჭიროებს, ასევე ისეთი ადმინისტრაციული ხელშეკრულება რომლითაც შესაძლებელია მესამე პირის მონაწილეობაც. როდესაც ადმინისტრაციული ხელშეკრულება იდება ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ნაცვლად იგი ძალაში შედის იმ ადმინისტრაციული ორგანოს წერილობითი თანხმობის შემდეგ, რომელიც კანონმდებლობის შესაბამისად აუცილებელია სათანადო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოსაცემად. შესაბამისად, ასეთ შემთხვევებში ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებისათვის აუცილებლობას წარმოადგენს შესაბამისი, ან ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს თანხმობა.

მეორე შემთხვევაა, როდესაც ხელშეკრულებაში მონაწილეობს მესამე პირი. ეს ხდება მაშინ, როდესაც კანონმდებელი მიზნად ისახავს, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებით არ შეიზღუდოს მესამე პირების უფლებები, ან პირიქით, მათ აკისრებს რაიმე ვალდებულებას. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია აცნობოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესახებ მესამე პირებს. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ძალაში შედის მესამე პირის მიერ წერილობითი თანხმობის მიღების შემდეგ.

შესაძლებელია გამოვყოთ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ისეთი სახე, რომლის დადებასაც პირდაპირ კანონი ითვალისწინებს. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შემდგომი სახე ეს არის ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების შედაგად დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულება. მაგალითისთვის, საქართველოს კანონი ანიჭებს დისკრეციულ უფლებამოსილებას იმ სახელმწიფო ან ადგილობრივ თვითმართველობის ორგანოებს რომლებიც ფლობენ შესაბამის უფლებამოსილებას.

² ტურავა პ., წკეპლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2010, 94.

2.3 ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნების ელემენტები

რაც შეეხება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნების ელემენტებს, როგორც ვიცით ხელშეკრულება არის გარიგების ნაირსახეობა, გარიგება თავის მხრივ არის ცალმხრივი, ორმხრივი ან მრავალმხრივი ნების გამოვლენა, რომელიც წარმოშობს, ცვლის ან წყვეტს ხელშეკრულებას. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნების ელემენტებია: 1) პირველი ადმინისტრაციული ორგანო, ესეიგი ერთ-ერთი მხარე რომელიც დებს ხელშეკრულებას, 2) საჯარო უფლებამოსილების განხორციელება, მეორე ელემენტია ის ძირითადი მიზანი თუ რატომ იდება ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, 3) მესამე ელემენტი ეს არის მეორე მხარე, ესეიგი ხელშეკრულების კონტრაჰენტი რომელიც შეიძლება იყოს ფიზიკური, იურიდიული პირი ან სხვა ადმინისტრაციული ორგანო, 4) სამოქალაქო სამართლებრივი ხელშეკრულებაა. იურიდიულ ლიტერატურაში გამოთქმული მოსაზრების მიხედვით ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასთან გვაქვს საქმე როცა ეს უკანასკნელი მიზნად ისახავს:

- 1) ადმინისტრაციული სამართლის ნორმების შესრულებას,
- 2) ადმინისტრაციული აქტის გამოცემას ან სხვა მმართველობითი ღონისძიების ვალდებულებას შეიცავს,
- 3) ადგენს პირის საჯარო უფლებებს ან ვალდებულებებს.

1) საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანოს წარმოადგენს ყველა სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო ან დაწესებულება, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (გარდა პოლიტიკური და რელიგიური გაერთიანებებისა), აგრეთვე, ნებისმიერი სხვა პირი, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებებს. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნების ლეგალური დეფინიციის მიხედვით ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ერთ-ერთი სავალდებულო მხარეა ადმინისტრაციული ორგანო.³ ადმინისტრაციული ორგანო ეს არის, „ყველა სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო ან დაწესებულება, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (გარდა პოლიტიკური და რელიგიური გაერთიანებებისა)“- მოცემული არის ადმინისტრაციული ორგანოს ორგანიზაციული გაგება, რაც შეეხება მის ფუნქციონალურ განმარტებას - „ნებისმიერი სხვა პირი, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებებს“. ორგანიზაციულ-სამართლებრივი გაგებით ადმინისტრაციულ ორგანოებს ასევე წარმოადგენს ის სუბიექტები,

³ ტურავა პ., წკეპლაძე ნ., ადმინისტრაციული სამართლის დამხმარე სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, 85

რომლებიც კანონმდებლობის საფუძველზე ახორციელებენ საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებებს და გადაცემული აქვთ ადმინისტრაციული ორგანოებისგან რიგი საჯარო უფლებამოსილებები. „ადმინისტრაციული ორგანოს ცნების განსაზღვრისას კანონმდებელმა ყურადღება გაამახვილა ორგანოთა ძირითად დანიშნულებაზე-გამოიყენონ საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილება“⁴.

2) ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების მიზანია განხორციელდეს საჯარო სამართლებრივი საქმიანობა, ადმინისტრაციულ ორგანოებს მინიჭებული აქვთ უფლებამოსილება განახორციელონ მსგავსი საქმიანობა. თვითონ საჯარო უფლებამოსილების ნორმატიული შინაარსი არ არის განსაზღვრული (არც საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი შეიცავს იმ საკითხების ჩამონათვალს, რომელიც ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით შეიძლება მოწესრიგდეს), მაგრამ ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში შესაძლებელია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსიდან გამომდინარე მისი დადგენა. საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზანი, თავის მხრივ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების მთავარ წინაპირობას წარმოადგენს. საკასაციო სასამართლოს განმარტების თანახმადაც, ხელშეკრულების მიზანი განისაზღვრება მისი შინაარსიდან გამომდინარე. გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება ხელშეკრულების მხარეების მიერ ნაკისრი ვალდებულებების, ხელშეკრულების დადების შედეგად წარმოშობილი უფლება-მოვალეობების შინაარსს.⁵

3) ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მესამე ელემენტია ხელშეკრულების მეორე მხარე. თუ ერთი მხარე არის ადმინისტრაციული ორგანო, მეორე მხარე შეიძლება იყოს ფიზიკური ან იურიდიული პირი, ან სულაც სხვა ადმინისტრაციული ორგანო. სწორედ ესენი გვევლინებიან საჯარო უფლებამოსილების განმახორციელებელ სუბიექტებად, თუმცა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფარგლებში, მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანო არ ადგენს წესებს, საჭიროა შედგეს კონსესუსი ანუ შეთანხმება კონტრაქტთან. შესაზღვრელია ადგილი ჰქონდეს ისეთ შემთხვევასაც, როცა მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს ნების გამოვლენა არაა საკმარისი და ამისთვის საჭიროა მესამე პირის, ან ადრესატის თანხმობა, ასეთ დროს ადმინისტრაციული ორგანო დებს გარიგებას. მეტად მნიშვნელოვანია ის ფაქტი, რომ მოქალაქეებს შეუძლიათ მონაწილეობის მიღება ადმინისტრაციულ საქმიანობაში, ამგვარი შესაძლებლობა მნიშვნელოვნად აუმჯობესებს კონსტიტუციით განსაზღვრულ მე-4 მუხლს, რომელიც გულისხმობს შემდეგს: „საქართველო არის სამართლებრივი სახელმწიფო. სახელმწიფო ცნობს და იცავს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, როგორც წარუვალ და უზენაეს ადამიანურ ღირებულებებს. ხელისუფლების

⁴ კოპალეიშვილი მ., ადმინისტრაციული გარიგება, თბილისი, 2003, 16

⁵ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2013 წლის 26 დეკემბრის განჩინება Nზს-31-27(კ-13)

განხორციელებისას ხალხი და სახელმწიფო შეზღუდული არიან ამ უფლებებითა და თავისუფლებებით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით. კონსტიტუცია არ უარყოფს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, რომლებიც აქ არ არის მოხსენიებული, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობს კონსტიტუციის პრინციპებიდან“.⁶ აუცილებელია მოქალაქეთა აზრი და ჩარევა იმისათვის, რომ შეიქმნას სამართლებრივი სახელმწიფო, რომელშიც განმტკიცებული იქნება სამართლებრივი წესრიგი და სამოქალაქო გარანტიები.⁷

4) ადმინისტრაციული ხელშეკრულება სამოქალაქო სამართლებრივი ხელშეკრულებაა. ხელშეკრულება, როგორც სამოქალაქო სამართლის ინსტიტუტი შეიძლება იყო ორმხრივი ან მრავალმხრივი და ასევე ის არის ნების გამოვლენა სუბიექტების მხრიდან, როგორც კი ნების გამოვლენა დადგინდება ეს წარმოშობს სამართალურთიერთობას. აქედან გამომდინარე აუცილებელია ორმხრივი ნების გამოვლინება. „ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება აქვს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის არჩევის. ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია სამართალურთიერთობა მოაწესრიგოს იმგვარი სამართლებრივი ფორმის გამოყენებით, რომელიც, მისი აზრით, უფრო ეფექტურია კონკრეტულ შემთხვევაში. ადმინისტრაციული ორგანოს არჩევანის თავისუფლების ფარგლები მთავრდება იქ და მხოლოდ მაშინ, როდესაც კანონი ზუსტად უთითებს მოცემული ურთიერთობისათვის ამა თუ იმ სამართლებრივი ფორმის გამოყენების აუცილებლობას ან ეს გამომდინარეობს კანონით მოწესრიგებული ურთიერთობის თავისებურებიდან“.⁸ აქედან გამომდინარე საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი უთითებს, რომ საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით ადმინისტრაციული ორგანო დებს ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას.

⁶ საქართველოს კონსტიტუცია, (მუხლი 4)

⁷ ქარდავა ე., ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ქართულ და გერმანულ სამართალში, თბილისი, 2006, 19

⁸ Maurer H, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage, 2011, 352, წიგნიდან: ტურავა. პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, 2016, 153

3. ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულების გამიჯვნა

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ ადმინისტრაციული ხელშეკრულება საქმიანობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფორმაა, ის საკმაოდ მარტივ და მობილურს ხდის ადმინისტრაციული ორგანოსთვის დაარეგულიროს ესა თუ ის ურთიერთობა. საქმე იმაშია რომ, ზოგი მას ჩვეულებრივ სამოქალაქო ხელშეკრულებად მიიჩნევს და რეგულირების საშუალებას სამოქალაქო კოდექსს აძლევს. ამგვარი მოსაზრების მქონენი თვლიან, რომ ადმინისტრაციული ორგანო, ხელშეკრულების დადებისას გვევლინება როგორც კერძო სამართლის სუბიექტი, ასეთ დროს კი კერძო და საჯარო ინტერესებს შორის დაპირისპირება ხშირია, რა დროსაც კერძო ინტერესებმა შესაძლოა გაიმარჯვოს კიდეც, იქიდან გამომდინარე, რომ მიზანი შეიძლება სულაც არ იყოს საჯარო ინტერესი. ზოგიერთ ქვეყანაში ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას განსაკუთრებულ ურთიერთობად თვლიან და მისი დადების წესს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსს მიანდობენ, ამ შემთხვევაში უფრო მკაფიოა ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისა და სამოქალაქო ხელშეკრულების მიჯნები. საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობიდან გამომდინარე საქმე უფრო სხვაგვარადაა, რადგანაც სამოქალაქო და ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გამიჯვნა უფრო მეტად თავად ხელშეკრულების მიზნიდან გამომდინარე დგინდება, ნაკლებად ექცევა ყურადღება ხელშეკრულების მხარეების სამართლებრივ სტატუსს. მაშინაც კი, როდესაც ხელშეკრულების ორივე მხარე ადმინისტრაციული ორგანოა არ გვაქვს იმის თქმის საფუძველი, რომ ეს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებაა. როგორც უკვე აღვნიშნეთ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიღებამდე ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნება ჩვენს კანონმდებლობაში არ არსებობდა, 1999 წლის 25 ივნისს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიღების შედეგად ადმინისტრაციულ კანონმდებლობაში გაჩნდა ტერმინი ადმინისტრაციული გარიგება, თუმცა 2005 წლის 24 ივნისის საკანონმდებლო 4 ცვლილებების შედეგად ადმინისტრაციული გარიგება შეიცვალა ტერმინით „ხელშეკრულება“, თუმცა აზრთა სხვადასხვაობა მაინც არსებობს მეცნიერებს შორის, ჩაითვალოს თუ არა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული გარიგება კერძო სამართლებრივ ხელშეკრულებად და რა მასშტაბით უნდა გავრცელდეს მასზე კერძო სამართლებრივი ნორმები. დღესდღეისობით არარსებობს ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც საქმიანობიდან გამორიცხავს ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას და საბოლოოდ მივდივართ იმგვარ შეთანხმებამდე, რომ გარიგება, შემდგომში ხელშეკრულება, არ წარმოადგენს მხოლოდ კერძო სამართლებრივ მოვლენას, ის გამოიყენება როგორც კერძო ისე საჯარო სამართალში.

ადმინისტრაციული და კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულების გამიჯვნის ძირითადი კრიტერიუმია საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზანი. თვითონ ხელშეკრულების სამართლებრივ ბუნებას განსაზღვრავს მისი დადების მიზანი, მაგალითად საკასაციო სასამართლო განმარტავს, რომ ხელშეკრულების მიზანი უნდა განისაზღვროს მისი შინაარსიდან გამომდინარე, კერძოდ, როგორია ფაქტობრივი გარემოებები, ნაკისრი ვალდებულებები, მოთხოვნები და ასე შემდეგ. როდესაც ხელშეკრულება ადმინისტრაციული სამართლის ნორმების შესრულებას ემსახურება ის ასევე შეიცავს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის ან სხვა მმართველო-ბითი ღონისძიებების განხორციელების ვალდებულებას, და ადგენს მოქალაქეთა საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებებს და ვალდებულებებს. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ბუნების განსაზღვრისთვის უფრო გასაგები იქნება სასამართლო გადაწყვეტილებების განხილვა. მაგალითად საქმე Nბს-302-285, სადაც საკასაციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ საქართველოს პარლამენტსა და ინდივიდუალურ საწარმოს შორის დადებული ხელშეკრულება, რომელიც ეხება საკანცელარიო ნივთების შესყიდვას, წარმოადგენს სამოქალაქო-სამართლებრივ ხელშეკრულებას და მოცემულ შემთხვევაში დავის საგანს წარმოადგენს სწორედ სამოქალაქო სამართლებრივი ხელშეკრულების შესრულება და არა ადმინისტრაციული. ასევე ხელშეკრულება არ არის დადებული საქართველოს პარლამენტის მიერ საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით, როგორც ვთქვით ხელშეკრულების ბუნების განსაზღვრის მთავარი კრიტერიუმი სოწრედ მისი მიზანია. ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-2 მუხლის მე-2 ნაწილის „ბ“ ქვეპუნქტის თანახმად, სასამართლოში ადმინისტრაციული დავის საგანი შეიძლება იყოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება, შესრულება და შეწყვეტა. აგრეთვე ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ბუნების განსაზღვრისას და გამიჯვნისას სამოქალაქო სამართლებრივი ხელშეკრულებისგან ყურადღება ექცევა ხელშეკრულების საგანს, აქ განვიხილოთ საქმე Nბს-885-847, საქმეში, მოსარჩელე ედავება საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს და ითხოვს, შესრულებული სამუშაოს გასამრჯელოს, მორალური ზიანისა და თვალის ოპერაციისათვის საჭირო თანხის მოპასუხისთვის დაკისრებას, შემდეგი საფუძველით, 2004 წლის 23 თებერვალს მოსარჩელეს საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს ექსპერტიზისა და სპეციალურ გამოკვლევათა ცენტრში გაუფორმეს შრომითი ხელშეკრულება, რომლის მიხედვით ის მიიღებოდა სამსახურში, როგორც შტატგარეშე მოსამსახურე. მოსარჩელეს, როგორც შტატგარეშე თანამშრომელს, სახელფასო განაკვეთი არ გააჩნდა და მას შრომითი გასამრჯელო უნდა მიეღო შესრულებული სამუშაოს ოდენობის მიხედვით. 2004 წლის 24 თებერვლიდან 23 მარტის ჩათვლით მოსარჩელე მივლინებული იყო საქართველოს ტრანსპორტისა და კომუნიკაციების სამინისტროში სატარიფო პოლიტიკის ამსახველი საქმიანობის კომპლექსური

რევიზიის ჩასატარებლად. ამასთან, ექსპერტიზისა და სპეციალურ გამოკვლევათა ცენტრის დირექტორის 2004 წლის 15 მარტის № 27 ბრძანებით ამავე წლის 15 მარტიდან 5 მაისამდე მოსარჩელე მივლინებული იყო შპს საფინანსო-სამეურნეო საქმიანობის დოკუმენტური რევიზიის ჩასატარებლად. მოსარჩელის განმარტებით, მის მიერ რევიზიები ჩატარდა კეთილსინდისიერად. მიუხედავად აღნიშნული სამუშაოს შესრულებისა, ცენტრის ხელმძღვანელობას შესრულებული სამუშაოს ანაზღაურება არ მიუცია. მოპასუხე არგუმენტად უთითებს, რომ აღნიშნული დავა კერძოსამართლებრივია, რაც არ გაიზიარა საკასაციო სასამართლომ და განმარტა, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულება წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით ფიზიკურ ან იურიდიულ პირთან, აგრეთვე, სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოსთან დადებულ სამოქალაქო-სამართლებრივ ხელშეკრულებას. ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, დადოს როგორც ადმინისტრაციული, ისე კერძო სამართლებრივი ხასიათის ხელშეკრულება და ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული ხელშეკრულების სამართლებრივი ხასიათის განმსაზღვრელ ძირითად ელემენტს წარმოადგენს როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზანი, ისე სამართლებრივ ურთიერთობაში მისი, როგორც სუბიექტის, სამართლებრივი სტატუსი. საკასაციო სასამართლომ დასკვნის სახით განმარტა, რომ ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ დადებული მხოლოდ ისეთი ხელშეკრულებები შედის ადმინისტრაციული კანონმდებლობით რეგულირებულ საჯაროსამართლებრივ სფეროში, რომლის საგანიც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობაა, რომელიც ადმინისტრაციული სამართლის ნორმებით მოწესრიგდება და რომელიც ადმინისტრაციულ უფლებებსა და ვალდებულებებს წარმოშობს, შეცვლის ან შეწყვეტს. საკასაციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ სსიპ „ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლოს ექსპერტიზის ეროვნული ბიურო“ შრომითი ხელშეკრულების დადებისას ახორციელებდა საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებას, რამდენადაც მოსარჩელესთან შრომითი ხელშეკრულება დაიდო საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით, ესეიგი ხელშეკრულების საგანი საექსპერტო საქმიანობის შესრულება იყო, რაც მიზნად ისახავდა სისხლის სამართლის საქმეზე კვალიფიციური და ობიექტური მოკვლევის ჩატარებას, რაც პროკურატურის საქართველოს კონსტიტუციით და სისხლის საპროცესო კოდექსით განსაზღვრულ საჯარო ვალდებულებას წარმოადგენს.

3.1 კერძო და საჯარო ინტერესების გამოიჯნა

ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილი გამოიყენოს როგორც საქმიანობის საჯარო სამართლებრივი, ისე კერძოსამართლებრივი ფორმები. სზაკ-ის 651-ე მუხლის მიხედვით, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია კერძოსამართლებრივ ურთიერთობებში იმოქმედოს

როგორც სამოქალაქო სამართლის სუბიექტმა, დადოს სამოქალაქოსამართლებრივი ხელშეკრულება. შესაბამისად, თუ ადმინისტრაციული ორგანო დებს ხელშეკრულებას, საჭიროა დადგინდეს, თუ რომელი სახის ხელშეკრულებასთან გვაქვს საქმე. რადგან კერძო სამართლებრივი ხელშეკრულების თაობაზე დავების გადაწყვეტა ხდება სამოქალაქო სამართლებრივი სამართალწარმოების გზით, ხოლო ადმინისტრაციულ ხელშეკრულების დადება, შესრულება და შეწყვეტასთან დაკავშირებით წარმოშობილი დავები განიხილება ადმინისტრაციული სამართალწარმოების გზით. ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულების გამიჯვნისათვის, უპირველესად ყურადღებას ვაკყრობთ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნების შემდეგ ელემენტს: საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით. ხელშეკრულების სამართლებრივ ბუნებას განსაზღვრავს მისი მიზანი. ის ფაქტი, რომ ხელშეკრულების ერთი მხარე არის ადმინისტრაციული ორგანო, არ გვაძლევს იმის საფუძველს, რომ ასეთი ხელშეკრულება ყოველ შემთხვევაში ადმინისტრაციულად მივიჩნიოთ. ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულებას ერთმანეთისგან ძირითადად განასხვავებს მისი საგანი, რომელიც ხელშეკრულების შინაარსიდან უნდა დადგინდეს, კერძოდ აქვს თუ არა ხელშეკრულებით ნაკისრ ვალდებულებებს და შეძენილ უფლებებს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხასიათი. აქედან გამომდინარე, ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასთან გვაქვს საქმე მაშინ: როდესაც ის ადმინისტრაციული სამართლის ნორმების შესრულებას ემსახურება, როდესაც ის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის ან სხვა მმართველობითი ღონისძიების განხორციელების ვალდებულებას შეიცავს, როდესაც ის მოქალაქის საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებებს ან ვალდებულებებს ადგენს

კერძო და საჯარო ინტერესების გამიჯვნისას ყურადღება ექცევა ვისი ინტერესია უპირატესი. ზოგიერთი მიიჩნევს, რომ კერძო პირებს შეუძლიათ საჯარო ინტერესების დაცვა კერძო სამართლის გამოყენებით. ესეიგი კერძო პირი დებს ადმინისტრაციულ ორგანოსთან გარიგებას, იმიტომ რომ ეს მის ინტერესს შეესაბამება, ზოგიერთის მოსაზრებით კი ინტერესზე მეტად მნიშვნელობა ენიჭება ვინ და რა ფორმით მონაწილეობს ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებაში. კერძო და საჯარო ინტერესების გამიჯვნისას ყურადღება ექცევა სუბორდინაციის თეორიას. სუბორდინაციის თეორიის მიმდევრებს მიაჩნიათ, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებისას, ადმინისტრაციული გარიგება დგება ურთიერთდაქვემდებარებულ სუბიექტებს შორის, ხოლო კერძოსამართლებრივი გარიგება დგება თანასწორუფლებიან სუბიექტებს შორის. ბოლოს მაინც ერთ აზრამდე მიდის საზოგადოების დიდი ნაწილი, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ორგანიზაციული ხასიათისაა, მისი მიზანია დადგეს შედეგი, ამიტომ მთავარ კრიტერიუმად სწორედ ეს შეიძლება მივიჩნიოთ, რა არის ხელშეკრულების მთავარი მიზანი. მიზანი კი საჯარო ურთიერთობის მოწესრიგებაა.

4. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გამოყენება საჯარო სამსახურში.

4.1 საჯარო მმართველობის ცნება და არსი.

ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში ასრებობს შეხედულება, რომ საჯარო მმართველობის არა განმარტება, არამედ მხოლოდ აღწერაა შესაძლებელი.⁹ ეს ნიშნავს, რომ ადგილი აქვს საჯარო მმართველობის იმანენტურ ნიშნებზე მითითებას, რომელიც შეიძლება აგრეთვე შეგვხვდეს ორგანიზაციების შემთხვევაში, რომლებიც არ განეკუთვნება საჯარო მმართველობას. ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერებაში საჯარო მმართველობა სხვადასხვა კუთხით ხასიათდება. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, როგორც აღვნიშნეთ უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს ადმინისტრაციულ ორგანოთა საქმიანობაში. ერთ-ერთი ამგვარი საქმიანობა არის პირის საჯარო სამსახურში აყვანა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძველზე, საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით.

იურიდიულ ლიტერატურაში გამოთქმული მოსაზრების თანახმად, შეუძლებელია საჯარო მმართველობის (სრულყოფილი) დეფინიცია შესაძლებელია მისი აღწერა მისთვის დამახასიათებელი კრიტერიუმების და ნიშნების გამოყენებით. სრულყოფილი დეფინიციის ჩამოყალიბების სირთულე გამომდინარეობს საჯარო მმართველობის რადიკალურად განსხვავებული სფეროებით, რომელიც შეუძლებელია მოექცეს ერთიან განმარტებაში. საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების მიერ. აღმასრულებელი ხელისუფლება არის საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი ხელისუფლების შტო. ე.ი. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის შესაბამისად, საჯარო მმართველობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების ნაწილი. თუმცა, მთავრობის მიერ სახელმწიფოს ძირითადი პოლიტიკის წარმმართველი საქმიანობა და პოლიტიკური გადაწყვეტილებები არ არის მმართველობითი საქმიანობა, არამედ ეს არის მთავრობის, როგორც პოლიტიკური ორგანოს საქმიანობა, რომელიც ხორციელდება კონსტიტუციური კომპეტენციის ფარგლებში.¹⁰

საჯარო მმართველობის ცნების ჩამოყალიბება შესაძლებელია ორგანიზაციული და მატერიალური გაგებით: საჯარო მმართველობა ორგანიზაციული გაგებით არის საჯარო მმართველობის კანონით განსაზღვრული ორგანიზაციული მოწყობის სისტემა, რომელიც შედგება

⁹ König, *Moderne öffentliche Verwaltung*, 2008, 32; Schuppert, *Verwaltungswissenschaft*, 2000, 73; Wimmer, *Dynamische Verwaltungslehre*, 2. Aufl., 2010, 67.

¹⁰ სახელმწიფოს უფლებამოსილებები და მისი პასუხისმგებლობა, იხ. აზ. 108

ადმინისტრაციული ორგანოებისა და სხვა მმართველი ერთეულებისაგან. რაც შეეხება მის მატერიალურ გაგებას, იგი არის სახელმწიფოს იმგვარი საქმიანობა, რომლის მიზანია მმართველობითი ფუნქციების განხორციელება, ანუ რომელიც არ გულისხმობს კანონშემოქმედებას, მართლმსაჯულებას და ქვეყნის პოლიტიკურ მართვას. საჯარო მმართველობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, აგრეთვე, საჯარო მმართველობის, როგორც ფუნქციის განმახორციელებელი სუბიექტების მიერ საკუთარი პასუხისმგებლობის ქვეშ, წინასწარ განსაზღვრული მიზნების და სამართლებრივი ბოჭვის ფარგლებში განხორციელებული მმართველობითი საქმიანობა, ანუ საქმიანობა, რომელიც არ არის კანონშემოქმედება, მართლმსაჯულება და პოლიტიკური ხასიათის ღონისძიებები.

ერთმანეთისგან უნდა გაიმიჯნოს მატერიალური და ორგანიზაციული გაგება. მათი განსხვავება დაფუნძნებულია და ემყარება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს, რომლის მიზანია სახელმწიფოს თითოეული ფუნქციის კონკრეტულ სახელმწიფო ორგანოზე მიკუთვნება, რაც ემსახურება ძალაუფლების ერთ შტოში კონცენტრაციის თავიდან აცილებას. საჯარო მმართველობა როგორც ფუნქცია, ასევე ხორციელდება საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების მიერ. საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ კანონშემოქმედება, ხოლო სასამართლო ხელისუფლების მიერ მართლმსაჯულება ვერ განხორციელდება თუ კი მათ არ ექნებათ ადმინისტრაციული ნაწილი, რომელიც მმართველობითი ფუნქციის განხორციელების გზით უზრუნველყოფს ამ ხელისუფლების შტოების მიერ საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებას. აგრეთვე, საგულისხმოა ის ფაქტი, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლება მმართველობითი ფუნქციების გვერდით ახორციელებს არამმართველობით ფუნქციებს (მაგ., პოლიციელი სამართალდარღვევაზე რეაგირების დროს, პრეზიდენტი კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებისას) და, გარკვეული წინაპირობების არსებობის შემთხვევაში, მონაწილეობს კანონშემოქმედების პროცესში (გამოსცემს კანონებს მატერიალური გაგებით). უფრო მეტიც, საქართველოს სინამდვილეში, სასამართლო ხელისუფლება ჩართულია საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესში (მაგ., მოსამართლის ბრძანება მეწარმის საქმიანობის შემოწმების თაობაზე).¹¹

ასევე საჯარო მმართველობის შინაარსს განსაზღვრავენ მისი ფუნქციების მიხედვითაც. ესენი შეიძლება იყოს: მომწესრიგებელი საჯარო მმართველობა, მომსახურებითი საჯარო მმართველობა, ორგანიზაციული მმართველობა, საგადასახადო მმართველობა და საკუთარი საჭიროების უზრუნველყოფის მმართველობა.

მომწესრიგებელ მმართველობას რაც შეეხება, მსგავსი გვხვდება მმართლწესრიგის სფეროში. მისი მიზანია საზოგადოებრივი

¹¹ სასკ-ის მე-7 თავი.

უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის დაცვა, ამ დასაცავი სიკეთისათვის საფრთხის თავიდან აცილების გზით.

მომსახურებითი მმართველობა მოიცავს როგორც სოციალური მომსახურების სფეროს, ისე ინფრასტრუქტურის (გზები) და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ობიექტების შექმნას, რომელიც ემსახურება ადამიანების საარსებო პირობების უზრუნველყოფას და გაუმჯობესებას. მომსახურების სფეროს მნიშვნელოვანი ნაწილია ადამიანის არსებობისათვის აუცილებელი პირობების უზრუნველყოფა, რომელიც გულისხმობს ისეთი საარსებო საშუალებების შექმნას, როგორცაა მოსახლეობის ელექტროენერგიით, ბუნებრივი გაზით, წყლით, საზოგადოებრივი ტრანსპორტით და ა.შ. უზრუნველყოფა.

ასეთი მმართველობა უფრო თანამედროვე საჯარო მმართველობის ნაწილია.

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

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

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

საჯარო მმართველობის შინაარსს განსაზღვრავს საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული სახელმწიფოს მიზნები. საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საქართველო არის დემოკრატიული (მუხლი 3), სამართლებრივი (მუხლი 4) და სოციალური (მუხლი 5) სახელმწიფო. თუმცა, საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის საფუძველზე (მიუხედავად იმისა, რომ ის მოცემულია ადამიანის ძირითადი უფლებების თავში) შეგვიძლია ვთქვათ, რომ საქართველო არის დემოკრატიული, სამართლებრივი, სოციალური და ეკოლოგიური სახელმწიფო¹², რაც საჯარო

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

მმართველობის შინაარსთან მიმართებით ნიშნავს იმას, რომ საჯარო მმართველობა ხორციელდება სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის გათვალისწინებით და ქმნის სოციალური უსაფრთხოებისა და გარემოს დაცვის მიზნების შესაბამის მინიმალურ სტანდარტებს.

ასევე საჯარო მმართველობა შეიძლება დავახასიათოდ იმის მიხედვით, თუ როგორ მოქმედებს ის ცალკეულ ინდივიდზე. ამის მიხედვით ერთმანეთისგან უნდა გაიმიჯნოს შემზღვეველი და აღმჭურველი ხასიათის მმართველობა. შემზღვეველი მმართველობა, იწვევს მოქალაქეთა უფლებების შეზღუდვას გარკვეულწილად, აკრძალვებს, ხოლო აღმჭურველი ხასიათის მმართველობა ახდენს ცალკეული ინდივიდების მდგომარეობის გაუმჯობესებას ფინანსური ან მატერიალური დახმარების ან საზოგადოებრივი დაწესებულებების შექმნის გზით. აღმჭურველი ხასიათის გააღწევეტილებები, რომლებიც არ ახდენს ზეგავლენას ცალკეულ ინდივიდზე გზვდება დაგეგმვითი ხასიათის მმართველობითი საქმიანობის სახით. მისი მიზანია მომავლის მოვლენებზე მოახდინოს ზეგავლენა. მიჯნავენ კანონით დად- გენილ წესებზე დაქვემდებარებულ და კანონისგან თავისუფალ საჯარო მმართველობას. კანონით შებოჭილი მმართველობა ემსახურება კანონმდებლის მიერ კანონში ასახული ნების რეალიზაციას (მაგ., მართლწესრიგის დაცვა პოლიციის შესახებ კანონის საფუძველზე). კანონისაგან თავისუფალი მმართველობა ფაქტობრივ შედეგებს იწვევს კანონის აღსრულების გარეშე, რაც არ გულისხმობს სამართლის ნორმით (ბოჭვისგან) სრულ თავისუფლებას. (მაგ., დიპლომატიური სამსახურები, საინფორმაციო ხასიათის ღონისძიებები). საჯარო მმართველობა გულისხმობს ყველა იმ ნიშნის არსებობას რასაც ქვია, ფორმალური ორგანიზაციების სისტემა, ა) რომელიც არ განეკუთვნება საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების ორგანიზაციულ სფეროს, ან ბ) რომელიც განეკუთვნება საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების ორგანიზაციულ სფეროს, რამდენადაც ის მატერიალურად ახორციელებს ადმინისტრაციულ დავალებებს, მაშასადამე, დაკავებულია საქმიანობით, რომელიც არ წარმოადგენს საპარლამენტო საქმეებს (კანონების მიღება, კონტროლი) და მართლმსაჯულებას 2. ორიენტირებულია საზოგადოებრივ კეთილდღეობაზე და 3. აქვს საჯარო-სამართლებრივი ორგანიზაციული ფორმა ან კერძო-სამართლებრივი ორგანიზაციის ფორმა, და ახორციელებს პირდაპირ ან არაპირდაპირ კონტროლს საჯარო-სამართლებრივი ორგანიზაციების მეშვეობით, რომლებზეც მოდის გაერთიანების წევრების უმრავლესობა, ან საზოგადოების წილების უმეტესი ნაწილი, ან კანონის ან ხელშეკრულების საფუძველზე ახორციელებს კერძოსამართლებრივი ორგანიზაციის საქმიანობას.¹³ ესენია ადმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციის სფეროში შემავალი ყველა საჯარო-სამართლებრივი ფორმალური ორგანიზაცია მათი მატერიალური საქმიანობის მიუხედავად, ამას ემატება საჯარო-სამართლებრივად ორგანიზებული ფორმალური

¹³ ადმინისტრაციული მეცნიერების საგანი, მეთოდური საფუძვლები და თეორიული ჩარჩო. იხ. გვ.97

ორგანიზაციები საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებების საორგანიზაციო სფეროებიდან, თუმცა, მხოლოდ იმ შემთხვევაში, რამდენადაც ისინი ახორციელებენ მატერიალურ ადმინისტრაციულ უფლებამოსილებებს, დიფერენცირების მეთოდის შესაბამისად. ეს წარმოადგენს საჯარო მმართველობის საჯარო სამართლებრივად ორგანიზებულ ნაწილს. არ იქნებოდა გონივრული, არც თეორიული და არც პრაქტიკული თვალსაზრისით, რომ მმართველობის ცნებისას შემოვფარგლულიყავით საჯარო-სამართლებრივი ორგანიზაციებით, ვინაიდან საჯარო მმართველობა ახორციელებს მრავალფეროვან ადმინისტრაციულ უფლებამოსილებებს კერძო-სამართლებრივი ფორმით.

4.2 საჯარო მმართველობის განხილვის ძირითადი კრილები

საჯარო მმართველობას და მასთან დაკავშირებულ ასპექტებს განიხილავენ სამი ძირითადი მიმართულებით, ესენია : 1. სამართლებრივი, 2. პოლიტიკური, 3. მენეჯერული, 4. კულტუროლოგიური. ეს ასპექტები მნიშვნელოვანი და განუყოფელია თანამედროვე სამართლისაგან. დღეს სამართლის, როგორც საჯარო მმართველობის ფუნდამენტის, როლი სულ უფრო და უფრო მეტად იზრდება, განსაკუთრებით კი იმ საკითხებთან მიმართებაში, რომელიც საჭიროებს რეგულირებას, იმგვარ საქმიანობის ფორმებთან, როგორცაა ადმინისტრაციულ წარმოება, ინდივიდუალური უფლებების დაცვა, კორუფციისა და პატრონაჟის წინააღმდეგ ბრძოლა და ა.შ. საჯარო მმართველობის კანონისმიერ ბოჭვასთან დაკავშირებით ანგლო-საქსურ სისტემაში საჯარო მმართველობა განიხილება ე.წ. „Rule of Law“-ს კრილში, ხოლო კონტინენტალური ევროპის სისტემაში როგორც „სამართლებრივი სახელმწიფო“ (Rechtstaat). სწორედ სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის მიხედვით საჯარო მმართველობა აუცილებლად უნდა ემყარებოდეს შესაბამის კანონმდებლობას და უნდა იყოს მიმართული თითოეული პიროვნების თავისუფლებების უზრუნველყოფისაკენ. იმისთვის რომ საჯარო მმართველობა იქნას შესწავლილი საჭიროა ორი რამის ცოდნა, რამდენად და როგორ წესრიგდება ის სამართლებრივად გარედან და თავად საჯარო მმართველობა როგორ აწესრიგებს თავის საქმიანობის სფეროს. რაც შეეხება საჯარო მმართველობის პოლიტიკურ მიდგომას, ის განსხვავდება სამართლებრივი მიდგომისგან. პოლიტიკური მიდგომისთვის უფრო მეტად მნიშვნელოვანია საჯარო მმართველობის არა კანონიერება არამედ, ეფექტიანობა/რეაგირება. ფორმალურად, საჯარო პოლიტიკას ძირითადად განსაზღვრავენ პოლიტიკური ინსტიტუციები (პარლამენტი ან მთავრობა) თუმცა, ფაქტობრივად, მისი შემუშავების პროცესში თავად საჯარო მმართველობის წარმომადგენლები ფორმალური ან არაფორმალური საშუალებების გამოყენებით აქტიურად მონაწილეობენ. ამავე დროს, საჯარო სექტორი არა მხოლოდ ამ პოლიტიკის ჩამოყალიბებაშია ჩართული, არამედ ის ასევე წარმოადგენს იმ „აქტივობათა ერთობლიობას, რომლებიც მიმართულია პოლიტიკური პროგრამის განსახორციელებლად“. ამგვარი მიდგომით საჯარო მმართველობა გამოდის

ხალხის პრობლემების გადაჭრის როლში, რადგან იგი არის პოლიტიკის შემუშავების პროცესის აქტიური მონაწილე და ამავე დროს მისი აღმსრულებელიც. საჯარო მმართველობას, კანონიერებისა და ეფექტურობის გარდა სჭირდება მენეჯმენტი, ორგანიზება და მართვა. საჯარო მმართველობა მენეჯერული პრინციპის დანერგვის მომხრეა, რათა შესაძლებელი იქნას მივაღწიოთ მეტ პროდუქტიულობას. ჯერ კიდევ ამერიკის შეერთებულ შტატებში 19-20 საუკუნეების მიჯნაზე, შეიქმნა მენეჯერული კონცეფცია, ეს დაკავშირებული იყო იმ დროისთვის კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლასთან, ასევე უდისციპლინობასთან, არაკომპეტენტურობასთან და პატრონაჟთან ბრძოლის წინააღმდეგ მოძრაობასთან. სწორედ ამან ჩაუყარა საფუძველი მენეჯერულ მიდგომას. ეს იყო იმგვარი კონცეფცია, სადაც საჯარო სექტორი დებიუროკრატიული და გამარტივებული გახდა, საფუძველი ძაყარა კარგ მმართველობას. ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ საჯარო მმართველობის მენეჯერული მიდგომა დასაშვებია იმდენად რამდენადაც, დაცული იქნას ბალანსი. ამგვარი მიდგომის დანერგვამ, ერთი მხრივ, არ უნდა დაარღვიოს ისეთი პრინციპები რაც ეფუძნება დამოუკიდებლობას (სახალხო სუვერენიტეტი) და მეორე მხრივ, კანონსა და სამართალს (ლეგალიტეტის პრინციპი). კულტუროლოგიურ მიდგომას რაც შეეხება, მისი მთავარი ამოცანაა და აინტერესებს საჯარო მმართველობის კულტურა, როგორია მისი ფუნქციონირების სტილი და ა.შ. საჯარო მმართველობის კულტურა ნიშნავს რომ მმართველობა დაფუძნებულია ისეთ პრინციპებზე, იდეებზე, მიდგომებზე, მსოფლმხედველობაზე რომლებიც განსაზღვრავენ ამ სტრუქტურათა სოციალური ქცევის სტილს. ეს იმას ნიშნავს, რომ საჯარო მმართველობა ორიენტირებულია იმგვარ ღირებულებებზე, რომლისგანაც ყალიბდება მმართველობითი კულტურა, ცხადია, ამ ყველაფერზე გავლენას ახდენს და ექცევა ცალკეული ქვეყნის ეკონომიკური, პოლიტიკური და სამართლებრივი კულტურის გავლენის ქვეშ. ამიტომ, ჩვენ ვერ ვისაუბრებთ საჯარო მმართველობის რაღაც უნიკალურ კულტურულ მოდელებზე, არამედ შეგვიძლია მხოლოდ იმის დადგენა, რამდენად შეესაბამება მმართველობის ეს კონკრეტული სტილი იმ პრინციპებს, რომელიც დადგენილია საერთაშორისო სამართლით და მოქმედებს კონკრეტულ დროსა და სივრცეში. იმისთვის რომ საჯარო მმართველობა იყოს და განხორციელდეს სამართლებრივად ამისთვის მხოლოდ კანონების მიღება არაა საკმარისი. არამედ ეს ყოველივე ასევე დაფუძნებული უნდა იყოს იმ კულტურულ ღირებულებებზე იდეებზე მსოფლმხედველობაზე, რაზეც ზემოთ მივანიშნეთ. საჯარო მმართველობის კულტურის კრიტერიუმები ორ ძირითად სახეობად იყოფა, ესენია 1) პირველი არის საჯარო მმართველობის გარესამყაროსთან ურთიერთობის სტილის განმსაზღვრელი კრიტერიუმები, მათ კი ამიეკუთვნება პროფესიონალიზმი, კანონიერება, დამოუკიდებლობა, ასევე, მოტივაცია, სისწრაფე და მოქნილობა, ტრანსპარენტულობა, ხელმისაწვდომობა, სანდობა და უფლებათა ეფექტური დაცვა, რაც მოქალაქეებთან ურთიერთობისას ვლინდება და ამავედროულად საკმაოდ მნიშვნელოვან ელემენტს წარმოადგენს საჯარო მმართველობის

განხორციელებაში, 2) მეორე კი არის საჯარო მმართველობაში შიდა ურთიერთობების განმსაზღვრელი კრიტერიუმები, რომლებსაც მიეკუთვნება კოლეგიურობა, გულწრფელობა, კონსტრუქციულობა, გახსნილობა, სამართლიანობა, რესურსების თანაბარი განაწილება, ინტრიგები და მობინგი, შესრულებული სამუშაოს სამართლიანი შეფასება.

4.3 საჯარო მმართველობის განვითარება საქართველოში

საბჭოთა პერიოდში საჯარო მმართველობა გულისხმობდა სახელმწიფოს მმართველ აპარატს, რომელიც მოქმედებდა არა კანონის მიხედვით, არამედ იმ პერიოდისთვის კომუნისტური პარტიის მიერ დადგენილი პოლიტიკით. იმ დროინდელი საჯარო მმართველობა შორს იყო დემოკრატიისგან, ყურადგება ექცეოდა კადრების პოლიტიკურ შეხედულებას, რომელიც თანახმადაც გაბატონებული იყო მარქსიზმ-ლენინიზმის დოქტრინა, ესეიგი სახელმწიფო როგორც სოციალისტური იდეოლოგიის რეალიზაციის ძირითადი ინსტრუმენტი. საბჭოთა პერიოდში საჯარო მმართველობას ორი ძირითადი ფუნქცია ჰქონდა, პირველი ეს იყო ორგანიზება გაეკეთებინა სახალხო მეურნეობის, პროდუქციის წარმოება და ეკონომიკური განვითარება. ეს იმას ნიშნავს რომ ძირითადი ეკონომიკა მთლიანად ეკუთვნოდა სახელმწიფოს და აღნიშნული სექტორი განაგებდა მას, მთელი ძალაუფლება ჰქონდა სახელმწიფოს რადგანაც, ვაჭრობა, მრეწველობა, მშენებლობა განიხილებოდა საჯარო მმართველობის სფეროდ. მეორე ფუნქცია რაც გააჩნდა საჯარო მმართველობას ეს იყო სოციალისტური სამართლებრივი წესრიგის უზრუნველყოფა, ასევე საზოგადოებრივი წესრიგის, საკუთრებისა და ხალხის უფლებების დაცვა. სოციალისტური სამართალი გულისხმობდა, რომ მმართველი იყო ის ვინც მთავარი პოლიტიკური შეხედულების მიმდევარი იყო, ადგილი ჰქონდა გაბატონებულ კლასის ნებას, თუმცა რეალური სურათი იყო სხვანაირი, სახელმწიფოში არ არსებობდა მექანიზმი რომელიც ხალხის უფლებებს დაიცავდა სახელმწიფოსგან. სოციალისტური სახელმწიფოს მმართველობითი აღქმა განსხვავებულია თანამედროვე საჯარო მმართველობისგან. არსებობს დეფიციტი მკაცრი პროცედურალიზაციისა და იერარქიულობის. საბჭოთა მართვის პერიოდში იერარქია გაგებულია შემდეგი სახი, პირველ რიგში არის პარტია, მას შემდგომ მოსდევს სახელმწიფო და ბოლოს ეკონომიკური აპარატი. ამ სისტემაში კი მთავარი როლი უჭირავთ კადრებს, რომლებიც ამუშავებენ მთლიან აპარატს და წარმოადგენენ მართვის ძირითად რგოლს. აქედან გამომდინარე საბჭოთა სახელმწიფოში საჯარო მმართველობა გაგებულია როგორც საკადრო მმართველობა, სადაც დანიშნული თანამდებობის პირები საკუთარი შეხედულებების მიხედვით მმართავენ სახელმწიფოს. სამწუხაროა ის ფაქტი, რომ ამგვარი მეთოდით იმართებოდა ეკონომიკის სფეროები, მაგალითად ფაბრიკა ქარხნები, საგანმანათლებლო დაწესებულებები,

სახელმწიფო აპარატი კი იყო ძირითადი პოლიტიკური იდეის აღმსრულებელი, მართვის სადავეში იყო პარტია, რა დროსაც კონსტიტუციურად გამტკიცებული უფლებები, კანონები იზღუდებოდა და მეორე ხარისხოვანი იყო.

როგორც კი საბჭოთა კავშირი დაიშალა „პოლიტიკური ნება აღმოჩნდა ძლიერი, სტრუქტურები ჩამოყალიბებულიყო სრულიად ახლებური კონცეფციით, როგორცაა სოციალური საბაზრო ეკონომიკის მქონე დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფოს სახით.“¹⁴ ამგვარი დამოკიდებულება შეიძლება ითქვას, რომ მართებულია, მაგრამ საკმაოდ რთული აღმოჩნდა საქართველოში დემოკრატიული სამართლებრივი სისტემის ჩამოყალიბება, პოლიტიკური რეჟიმი შეიცვალა, გახდა მეტად დამოუკიდებელი, წესით ამას უნდა გამოეწვია ხალხისა და ქვეყნის დამოუკიდებლობა და კონსტიტუციური უფლებების გამყარება, თუმცა რეჟიმის ცვლილება არ აღმოჩნდა საკმარისი იმისთვის, რომ დამოუკიდებელი და სრულყოფილი საჯარო მართვის სისტემა შექმნილიყო. შესაბამისად პოსტსაბჭოთა პერიოდშიც გაუჭირდა საჯარო მმართველობას განვითარება, ეს რამდენიმე მიზეზით იყო გამოწვეული, პირველი ის რომ ხალხს გაუჭირდა უეცრად საბჭოთა წყობიდან და მაშინდელი იდეოლოგიიდან გადასვლა სჭემდგომ განვითარების ეტაპზე, ის რაც მანამდე იყო ხალხში ჩადებული, თუ როგორ ფუნქციონირებდა ეკონომიკა, ბაზარი, ვაჭრობა და ა.შ. რთულად მოსარგები აღმოჩნდა ახალ იდეოლოგიაზე, რასაც დამოუკიდებლობა და კანონიერი საჯარო მმართველობა ჰქვია. შემდგომი ფაქტორი იყო ის, რომ სისტემის შეცვლის მთელი ძალისხმევა მიმართული იყო ისევ და ისევ პოლიტიკური რეჟიმის განვითარებისკენ და სახელმწიფო სტრუქტურებმა უკანა პლანზე გადაინაცვლა, ყურადღების მიღმა დარჩა ისეთი სფეროები როგორცაა ეკონომიკა ვაჭრობა და ა.შ. პოლიტიკური რეჟიმისთვის კი ამგვარი ცვლილება და ახალი რეფორმების გატარება საკმაოდ თული აღმოჩნდა, წარმატებით განხორციელებული რეფორმაც კი რთულია იყოს უნაკლო. დასკვნის სახით საბოლოოდ მაინც ყველაზე დიდი ხელისშემშლელი ფაქტორი იყო საზოგადოების აზრი და მიუღებლობა ახალი რეჟიმისა, ვერ გადაეწყო საზოგადოება საბჭოურ ნაჩვევ რეჟიმს, ამასთან იყო უნდობლობა საჯარო მმართველობის მიმართ.

1995 წელს, კონსტიტუციის მიღებით დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფო შეიქმნის იდეას ჩაეყარა საფუძველი. სამწუხაროდ ესეც ფორმალური აღმოჩნდა, რეალობაში კი საჯარო მმართველობა ჩამოყალიბდა როგორც ინსტიტუტი, „რომელიც ნაცნობობის, კორუფციის, კლიენტელიზმისა და მაფიოზური კულტურის პრინციპებით იყო განპირობებული“.¹⁵ იმის ნაცვლად რომ კონსტიტუციის მიღებას კანონის დამორჩილება და საქმის სამართლებრივად გადაწყვეტა გამოეწვია,

¹⁴ ვინტერი, ადმინისტრაციული სამართლის განვითარება და სამართლებრივი კონსულტაცია საქართველოს, როგორც გარდამავალი ქვეყნის მაგალითზე, ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, 2013

¹⁵ იზორია, თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, 2009

მოხდა პირიქით, საჯარო მოხელეები საკუთარი ინტერესის შესაბამისად მოქმედებდნენ და ფინანსურ გამორჩენაზე ეჭირათ თვალი.

ვარდების რევოლუციის შემდეგ დაიწყო დიდი ცვლილებები და მნიშვნელოვანი გარდატეხა სამართლის სისტემაში. ეს ყველაფერი ძალიან მოკლე დროში მოხდა რასაც თავისთავად ბევრი უარყოფითი ფაქტორი ახლდა თან. ადგილი ჰქონდა პოლიტიკურ მონოპოლიას, თუმცა პოლიტიკურმა მონოპოლიამ მოჰყვა ის რომ პარტიები გახდნენ მეტად მიკერძოებულნი და ადგილი ჰქონდა ძალაუფლების ცენტრალიზებას. ეს კი მაშინდელი საჯარო მმართველობის მთავარ გამოწვევად იქცა. ასევე იმ პერიოდისთვის დამახასიათებელი საჯარო მმართველობა შეიძლება ითქვას გახდა საკმაოდ რადიკალური როგორც რადიკალური ცენტრალიზებული, მან წამოწია წინ ეკონომიკური ანუ ბიზნეს ინტერესები, ასევე სხვა მსგავსი ნიშნების მქონე მმართველობა. 2012 წელს მოხდა პოლიტიკური გარდატეხა რის შემდგომაც ჩამოყალიბდა ისეთი მიდგომები, რომელიც საქართველოს უბიძგებდა მეტი დემოკრატიულობისკენ სამართლიანობისკენ, ამავე დროს დაიდო ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმება, რითაც დადგინდა გარკვეული ვალდებულებები საქართველოსთვის, კერძოდ სახელმწიფოს მოეთხოვებოდა მეტი კანონიერება, დემოკრატიული, სამართლებრივი და გარემოსდაცვითი სახელმწიფოს პრინციპებზე დამყარებული კლასიკურ-ბიუროკრატიული მმართველობა და საჯარო სამართლებრივი სისტემის უფრო შესაფერისი ფორმით ჩამოყალიბება. ამგვარი გატარებული რეფორმები ძალიან კარგია ქვეყნისთვის და მან შექმნა მნიშვნელოვანი საფუძველი სახელმწიფოს დამოუკიდებლად და ღირსეულად მართვისთვის, თუმცა უნდა ვაღიაროთ, კორუფციის და ნეპოტიზმის საფრთხე დღესაც საკმაოდ აქტუალურია და კვლავ არსებობს რაღაც ხარვეზები სამართლის სისტემაში, სწორედ ამას ეხმიანება ჩვენი საკვლევი თემაც, საჯარო სამსახურში მოხელის აყვანა უკონკურსოდ საკითხავია აღმოფხვრის თუ პირიქით გაამძაფრებს არსებულ ხარვეზებს, დემოკრატიული და სამართლიანი საჯარო მმართველობის სისტემისთვის.

4.4 უცხო ქვეყნების მიდგომა ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასთან.

სხვადასხვა ქვეყანაში არსებობს სხვადასხვა მოსაზრებები ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასთან დაკავშირებით. ამერიკული სამართლის მიხედვით ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებულიგარიგება, კერძო სამართლებრივი ხელშეკრულებაა და ის რეგულირებადია კერძო სამართლის ნორმებით. ამისდა მიუხედავად, ადმინისტრაციული ორგანო ვერ სარგებლობს ისეთი სტატუსით, როგორც კერძო პირი. აშშ-ში ადმინისტრაციული ორგანო, ყოველთვის ვალდებულია დაიცვას მოქალაქის ინტერესი, არ დაარღვიოს ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლება, მსგავსი ვალდებულება არ გააჩნია კერძო სამართლის სუბიექტს.

რაც შეეხება საფრანგეთს, მას ზოგად ადმინისტრაციული სამართლის სამშობლოსაც უწოდებენ. საფრანგეთში ადმინისტრაციულმა ორგანომ შესაძლოა დადოს როგორც კერძოსამართლებრივი, ისე საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულება. ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულებების შეუსრულებლობისთვის კი გათვალისწინებული მომწესრიგებელი ნორმები სპეციფიკურია. მაგალითად ხელშეკრულების ერთ მხარეს, კერძოდ ადმინისტრაციას შეუძლია ნებისმიერ დროს შეწყვიტოს ხელშეკრულება, მაშინაც კი, როცა კონტრაქტის ბრალი არ მიუძღვის არაფერში, ამასთან ვალდებულია გადაუხადოს კომპენსაცია თუ მეორე მხარისთვის არასასურველი ფინანსური შედეგი დადგა. ადმინისტრაცია, ყოველთვის არ ავრცელებს საჯარო სამართლის რეჟიმს, მარტივ გარიგებებზე. თუ გარიგება კერძოსამართლებრივი განიხილება სამოქალაქო საპროცესო წესით, ხოლო თუ ადმინისტრაციული, ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსით. განსაზღვრულ შემთხვევებში კანონმდებელი თვითონ განსაზღვრავს გარიგების ბუნებას. საფრანგეთში სხვადასხვა სახის გარიგების ფორმა არსებობს, იმისთვის რომ დადგინდეს მათი ბუნება, არსებობს გარკვეული კრიტერიუმები, მაგალითად, გარიგების მიზანი და ა.შ. თუ გარიგების ერთერთი მხარე მიზნად ისახავს თვითონ განახორციელოს საჯარო საქმიანობა, მაშინ ეს გარიგება ადმინისტრაციული ხასიათისაა. ასეთ დროს კერძო პირი არა მხოლოდ მონაწილეობს, არამედ თავად უზრუნველყოფს საჯარო ამოცანების შესრულებას.

გერმანია განსხვავდება საფრანგეთისგან, გერმანია ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას, ცალსახად საჯაროსამართლებრივს უწოდებს. გერმანიაში ადმინისტრაციული სამართლებრივი ხელშეკრულება საბოლოოდ დამკვიდრდა 70-იანი წლებიდან, სწორედ მაშინ როცა მიიღეს ფედერაციული კანონი ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ. თავდაპირველად ადმინისტრაციული სამართალი უარყოფდა ფაქტს რომ ხელშეკრულება შესაძლოა ყოფილიყო საჯაროსამართლებრივი, ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მოქალაქეს შორის. ხელშეკრულების იდეა, როგორც მმართველობის ფორმა დაიწყო მას შემდეგ, რაც გერმანელმა მეცნიერმა ოტო მაიერმა თავის წიგნში “ფრანგული ადმინისტრაციული სამართლის თეორია“, აღწერა საჯარო სამართლებრივი გარიგება. ნაშრომი ეფუძნება იდეას, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ეს არის სახელმწიფო ხელშეკრულება, ესეიგი მთავარი და პრიორიტეტი არის სახელმწიფო. ოტო თვლიდა, რომ ხელისუფლება სახელმწიფოს ხელშია, აქედან გამომდინარე ის გარიგებაში ვერ იქნება თანაბარუფლებიანი მხარე, მას აქვს ძალაუფლება შესაბამისად სახელმწიფო არის აბსოლუტურად გაბატონებული ხელისუფლების ფორმით წარმოდგენილი. მაიერის აზრით მოქალაქესა და სახელმწიფოს შორის ხელშეკრულება საჯარო სამართალში ვერ იარსებებს, რადგანაც ყოველთვის იარსებებს სუბორდინაციული ხასიათი. ხელშეკრულება შეიძლება დაიდოს იმ სუბიექტებს შორის რომელთაც თანაბარი სტატუსი აქვთ. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების

სამართლებრივ ბუნებაზე დავა გერმანიაში 1976 წელს დამთავრდა, როცა მიიღეს კანონი ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ. საინტერესოა ჰანს კელზენის მოსაზრება, იგი კერძო და საჯარო სამართლებრივი სისტემის გამოყენების სფეროს განხილვისას განასხვავებდა სახელმიფოს, როგორც უფლებებისა და მოვალეობების მქონეს. სახელმწიფო როგორც უფლებამოვალეობების მქონე სხვა სუბიექტებთან თანაბარუფროთობაშია. კელზენის მოსაზრებით ხელსეკრულება არც საჯაროა, არც კერძო, არამედ ორივე სფეროს ნაწილია და ამავდროულად ნეიტრალური.

5. ადმინისტრაციული წარმოება, როგორც საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესი

5.1 ადმინისტრაციული წარმოება

სახელმწიფოს მმართველობითი ფუნქციების შესრულებისას საჯარო მმართველობის განხორციელების სამართლებრივ ინსტრუმენტს ადმინისტრაციული წარმოება ეწოდება და იგი ემსახურება იმ ძირითად მიზანს, რასაც ქვია ადმინისტრაციული ორგანოების მხრიდან ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა, ასევე საჯარო ინტერესებისა და კანონის უზენაესობის დაცვის უზრუნველყოფა. ადმინისტრაციული წარმოების ზუსტი განმარტებისთვის საჭიროა თავდაპირველად განსაზღვრული იქნას სახელმწიფოს ცნება და მასთან ერთად საჯარო მმართველობის მნიშვნელობის წარმოჩენა. თანამედროვე დემოკრატიულ და სამართლებრივ სახელმწიფოებში ხელისუფლება ხორციელდება დანაწილების პრინციპის საფუძველზე. საქართველოს კონსტიტუცია ადგენს, რომ ხელისუფლების ძირითად წყაროს წარმოადგენს ხალხი/საზოგადოება. აღნიშნული კი მეტყველებს იმაზე, რომ სახელმწიფო ხელისუფლება მხოლოდ დემოკრატიული არჩევნების საფუძველზე უნდა შეიქმნას, რომ ხალხის ნება უპირატესია და თითოეულ მოქალაქეს უნდა ჰქონდეს თანაბარი თავისუფალი არჩევანის გაკეთების საშუალება. ხელისუფლება დაყოფილია აღმასრულებელ, საკანონმდებლო და მართლმსაჯულების სისტემებად. მათგან საჯარო მმართველობა არც აღმასრულებელ და არც საკანონმდებლო სისტემას მიეკუთვნება. იგი საქმიანობის იმგვარი ფორმაა რომელიც გულისხმობს აღსრულებას და განკარგვას, ესეიგი კანონების აღსრულების პროცესი. საჯარო მმართველობის მიზანია სახელმწიფოს იმგვარი მართვა რომ დაცული იყოს ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლება, შესაბამისად საჯარო მმართველობისთვის უპირატესია მოქალაქის კეთილდღეობა და მიზნად აქვს დასახული მოქალაქესა და სახელმწიფოს შორის ურთიერთობა გაუმჯობესდეს. იმისთვის რომ აღნიშნული განხორციელდეს და მიზანი მიღწეულ იქნას არსებობს, ადმინისტრაციული წარმოება. ადმინისტრაციული წარმოება ზოგადო ადმინისტრაციული კოდექსით რეგულირდება, ასევე საჯარო მმართველობაც ხორციელდება ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის საფუძველზე. კოდექსის მიხედვით კი საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი ავტომატურად არის ადმინისტრაციული ორგანო.

5.2 ადმინისტრაციული წარმოება დემოკრატიულ, სამართლებრივ, სოციალურ და ეკოლოგიურ სახელმწიფოში

საქართველოს ტერიტორიაზე ვრცელდება იმგვარი პრინციპები, რაც გათვალისწინებულია კონსტიტუციით და მოქმედებს ყველა სამართლებრივ აქტზე. აღნიშნული პრინციპების დაცვა და შესრულება სავალდებულოა სავალდებულოა სახელმწიფო ხელისუფლების ყველა

ორგანოსათვის, თუ თანამდებობის პირისათვის. ეს პრინციპები გულისხმობს სახელმწიფოს იმგვარ მოდელირებას, სადაც ყველაზე მნიშვნელოვანია დაცული იქნას სამართლიანობა, დემოკრატია, საზოგადოებრივი უფლებები და ინტერესები. შესაბამისად მოცემული პრინციპები გულისხმობს დემოკრატიულ, სამართლებრივ, ეკოლოგიურ და სოციალურ სახელმწიფოს. აღნიშნული კონსტიტუციური პრინციპები შესასრულებლად სავალდებულოა და ის მაღალ მოთხოვნებსა და სტანდარტებს აყენებს როგორც კანონმდებლის მიმართ, ასევე აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და განსაკუთრებით საჯარო მმართველობის მიმართ.

ადმინისტრაციული წარმოება დემოკრატიულ სახელმწიფოში უმთავრესი და უმნიშვნელოვანესი არის დემოკრატიის პრინციპი, რომელიც მოიცავს იმ ნორმებს, რომლებიც სახელმწიფოს საფუძვლიანად ჩამოყალიბებისთვის არის მთავარი. დემოკრატიის პრინციპი არეგულირებს ხალხის მონაწილეობას პოლიტიკურ პროცესებში და მისი მიზანია ასევე უზრუნველყოს კონსტიტუციით გარანტირებული უფლებების განმტკიცება, ხელი შეუწყოს კონსტიტუციის მიზნის მიღწევას და ამისთვის შექმნას ყველანაირი პირობა. დემოკრატიულობის პრინციპი ორმაგად მნიშვნელოვანია საჯარო მმართველობისთვის, რადგანაც საჯარო დაწესებულებებს ვალდებულება აქვთ ლეგიტიმური მუშაობის, ის ანგარიშვალდებულია პარლამენტთან, დემოკრატიული სახელმწიფოსთვის აუცილებელია რომ აღმასრულებელი ხელისუფლება ხალხის რჩეულთა(პარლამენტის) წინაშე იყოს პასუხისმგებელი. მაგალითად, საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული არის ეგრედწოდებული ინტერპელაციის პროცედურა. რომელიც გულისხმობს შემდეგს: ეს არის დეპუტატთა მიერ მთავრობისადმი, ასევე მინისტრებისადმი გაგზავნილი მოთხოვნა იმის თაობაზე რომ მათ განმარტონ ყველა ის ქმედება რაც ემსახურება საშინაო თუ საგარეო საქმიანობას, კონკრეტული საკითხები განმარტონ როცა ამას მოითხოვს პარლამენტი. ეს ერთგვარი კონტროლია და მიზნად ისახავს დემოკრატია უფრო გამყარდეს სახელმწიფოში. დემოკრატიულობის პრინციპი რომ საჯარო მმართველობისთვის აუცილებელი პირობაა ადასტურებს ისიც რომ, საჯარო დაწესებულებები როცა ახორციელებენ საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებას, ასევე განსაკუთრებით მაშინ როცა დისკრეციული უფლებამოსილება აქვთ ვალდებულნი არიან ჩართონ მოქალაქენი, გაიზიარონ მათი აზრი და ინტერესები. ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართულობა გულისხმობს და ერთ ერთი საშუალებაა დემოკრატიულობის გამყარებას, მოქალაქეთა აზრის გათვალისწინება ამის საფუძველს ქმნის. მაგრამ არსებობს ისეთი ფაქტობრივი გარემოებები სადაც დიდი სიფრთხილეა საჭირო. მაგალითად ამ შემთხვევაში სახელმწიფომ არა რომელიმე განსაკუთრებული ჯგუფის, კერძო პირის ან მოსახლეობის ერთი კონკრეტული ფენის ინტერესები კი არ უნდა გაითვალისწინოს, არამედ მაქსიმალურად შეეცადოს გაითვალისწინოს პროცენტულად საზოგადოების მაღალი მაჩვენებლის

აზრი, უზრუნველყოს მოქალაქეთა მაქსიმალურად ფართო ჩართულობა. მაგალითად, განვიხილოთ პლებისციტი. საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულია უშუალო დემოკრატიის ფორმა „პლებისციტი“-საერთო სახალხო კენჭისყრის ნაირსახეობა. ტერმინი მომდინარეობს ძველი რომაული პოლიტიკური პრაქტიკიდან, სადაც იგი აღნიშნავდა მდაბიოების მიერ გამართულ კენჭისყრას ამა თუ იმ საკითხზე. ახალ დროში ტერმინი კვლავ გამოიყენა ვოლტერმა, როდესაც იგი ახასიათებდა შვეიცარიაში გამართულ რეფერენდუმს. ინგლისურენოვან პოლიტიკურ ლიტერატურაში შეიძლება შეგვხვდეს ნეგატიური მნიშვნელობით, როგორც სახელდახელოდ მოწყობილი რეფერენდუმების აღმნიშვნელი ტერმინი, რომელთა საშუალებით დიქტატორები ცდილობდნენ გაემართლებინათ საკუთარი ხელისუფლება.¹⁶ აქედან გამომდინარე ეს არის, კენჭისყრით საერთო-სახალხო გამოკითხვა განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებზე ამომრჩეველთა, ან მათი ნაწილის აზრის გასაგებად. პლებისციტის ჩატარება საჭიროა საზოგადოების აზრის გასაგებად ხოლო მისი შედეგები ატარებს სარეკომენდაციო ხასიათს სახელმწიფო ორგანოებისთვის. ადმინისტრაციული ორგანო აწარმოებს კონსულტაციებს მოსახლეობასთან რა დროსაც შესაძლებელია მნიშვნელოვანი საკითხების გადაწყვეტა, რაც შეეხება თვითმართველობას, ინფრასტრუქტურის საკითხები, კულტურისა და დავსენების ადგილები მათი მოწესრიგება შესაძლებელია მოსახლეობასთან კონსულტაციების გავლითაც. დემოკრატიული სახელმწიფო ამავედროულად გულისხმობს გამჭვირვალობის პრინციპის დაცვასაც, ეს უკანასკნელი ნამდვილად გარანტია დემოკრატიული სახელმწიფოსი. დემოკრატიული სახელმწიფოსთვის, აუცილებელია ინფორმირებული და კრიტიკული საზოგადოება, სახელმწიფო მუდმივად საჭიროებს საზოგადოების მხრიდან კონტროლს რათა ადგილი არ ჰქონდეს არაობიექტურ ქმედებებს და მუდმივად უმჯობესდებოდეს მმართველობა. ამისთვის გამოსადეგია ასევე პრესა და სხვა მედიასაშუალებები. საჯარო მმართველობითი გადაწყვეტილებებიც, საჭიროებს საზოგადოების კონტროლს სწორედ ამიტომ აუცილებელი და საჭიროა რომ ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა თავისი გადაწყვეტილებები ნათლად და გასაგებად დაასაბუთონ და ასევე გასაჯაროონ.

ადმინისტრაციული წარმოება სამართლებრივ სახელმწიფოში სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი გულისხმობს სახელმწიფო ხელისუფლების შეზღუდვას სამართლით, ადამიანის ღირსებისა და მისი თავისუფლების დასაცავად. იგი გარანტირებულია საქართველოს კონსტიტუციით. სამართლებრივი სახელმწიფო ეს არის სახელმწიფო, სადაც საჯარო მმართველობა ხორციელდება სამართლიანობისა და კანონიერების საფუძველზე, რომელშიც კანონის უზენაესობა უმთავრესია. სამართლებრივი სახელმწიფოს განმარტებისას უნდა აღინიშნოს ის ფაქტი რომ მმართველებიც კი ბოლომდე თავისუფალნი არ არიან და მათი ყოველი

¹⁶ სამოქალაქო განათლების ლექსიკონი

გადადგმული ნაბიჯი კანონის ფარგლებში უნდა მოექცეს. დიქტატორებიც კი თვითნებურ ქმედებებს საფუძვლად უდებენ დაწერილ კანონებს და აუცილებელია ყოველ ქმედებას ჰქონდეს ახსნა განმარტება. სახელმწიფო ხელისუფლება შეზღუდული უნდა იყოს სამართლით და ხელისუფლება ასევე უნდა ხორციელდებოდეს კონსტიტუციის შესაბამისად, ესაა სამართლიანობის პრინციპის აღქმა, ევროპაში კი ის გაგებულია როგორც პრინციპი, რომელიც ხალხის თავისუფლებების და დამოუკიდებლობის გარანტიაა, ასევე სამართლიანობის პრინციპის თანახმად სახელმწიფო შეზღუდულია და ხალხს აქვს თავისუფალი არჩევანი გაკეთების საშუალება. სამართლებრივი სახელმწიფო სამ ძირითად ელემენტს მოიცავს, ესენია: ხელისუფლება ადამიანს უნდა ემსახურებოდეს პირველ რიგში, ესეიგი თანამდებობის პირები და მოხელეები ჯერ უნდა ფიქრობდნენ საზოგადოებაზე და არა პირად ინტერესზე და გამორჩენაზე. შემდეგი ეს არის, ხელისუფლება უნდა იყოს შეზღუდული ადამიანის უფლებებითა და თავისუფლებით, სახელმწიფო აპარატს კი, არ უნდა ჰქონდეს თვითნებობის საშუალება და არაობიექტური გადაწყვეტილებების მიღების საშუალება, ბოლო კი, სახელმწიფო აუცილებლად უნდა იმართებოდეს რაციონალურად სამართლიანობის, კანონიერების საფუძველზე. სამართლებრივ სახელმწიფოს ახასიათებს შემდეგი მნიშვნელოვანი ელემენტები, როგორებიცაა კანონის უზენაესობა, სამართლიანობის იდეა და კანონის განჭვრეტადობა, თანაზომიერება და ა.შ კანონის უზენაესობა უმთავრესია როგორც უკვე აღვნიშნეთ, რადგანაც დემოკრატიულობის საფუძველს წარმოადგენს სწორედაც ის რომ თავდაპირველად ხელისუფლება უნდა ხორციელდებოდეს კანონის დაცვით. კანონის უზენაესობა გარანტიაა მოქალაქეთა უფლებების დაცვის, რადგან კანონის უზენაესობის მთავარი მიზანია თანასწორობა და თანასწორი მოპყრობა. ყველა ადამიანი, მოქალაქე, მმართველი ძალაც, ხელისუფლება თანასწორად ემორჩილება კანონს და აღიარებს კანონის უზენაესობას. კონსტიტუციის მე-11 მუხლით არის გარანტირებული სამართლის წინაშე თანასწორობა. კერძოდ მე-11 მუხლი განმარტავს, რომ ყველა ადამიანი სამართლის წინაშე თანასწორია, აკრძალულია დისკრიმინაცია რასის, კანის ფერის, სქესის, წაემომობის, ეთნიკური კუთვნილების, ენის, რელიგიის, პოლიტიკური, ან სხვა შეხედულებების, სოციალური კუთვნილების, ქონებრივი ან წოდებრივი მდგომარეობის, საცხოვრებელი ადგილის ან სხვა ნიშნის მიხედვით¹⁷. რამდენიმე მნიშვნელოვან მიზანს ემსახურება საჯარო სამსახურში პრინციპი რასაც ქვია კანონის უზენაესობა. საჯარო მმართველობასთან პირდაპირკავშირშია აღნიშნული პრინციპი, პირველი რიგში, ეს არის შემთხვევა, როცა საჯარო მოსამსახურეებს აკისრიათ ერთგვარი ვალდებულება თავიანთი ყოველი ქმედება იყოს კანონის დაცვით განხორციელებული და ამის შესაბამისად, ძალაუფლების გამოყენებაც იზღუდება, ის კანონით დადგენილ ფარგლებშია მოქცეული. კანონის

¹⁷ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 11

უზენაესობა ზღუდავს საჯარო მოხელის ქმედებებს, ასევე საჯარო დაწესებულებებს ბოლომდე თავისუფალნი არ იყვნენ თავიანთ ქმედებებში ან უფლებამოსილება და ძალაუფლება არ გამოიყენონ არასამართლებრივად. როცა ადმინისტრაციული ორგანო კანონის უზენაესობას იცავს შემდგომ მისი საქმიანობა მეტად გამჭირვალეა და შესაბამისად მეტი ნდობა იქნება საზოგადოების მხრიდან. ადმინისტრაციულ ორგანოთა საქმიანობაში და წარმოებაში დიდი როლი ენიჭება და უმნიშვნელოვანია თანასწორი მოპყრობა, ის რომ კანონის წინაშე ყველა მოქალაქემ ისარგებლოს თანაბარი უფლებებით. საჯარო მმართველობის მიერ განხორციელებული ღონისძიებები ყველა ადრესატის მიმართ, თანასწორად უნდა განხორციელდეს. საჯარო მოსამსახურე პატივს უნდა სცემდეს ყველა ადამიანის ღირსებას, და მან უნდა უზრუნველყოს საჯარო სამსახურში თანასწორი გარემოს ჩამოყალიბება. განურჩევლად იმისა, თუ რა სოციალურ სტატუსის, წოდებრივ მდგომარეობის, რელიგიურ მრწამსის, ან პოლიტიკური, ან სხვა შეხედულებების მატარებელია პირი. დაუშვებელია ყოველგვარი დისკრიმინაცია.

ასევე, სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის, დამახასიათებელია კანონის უზენაესობასთან და თანასწორობასთან ერთად ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ელემენტი, კანონის რაციონალურობა და გონივრულობა. მიზანი, რატოც შეიქმნა საკანონმდებლო სისტემა და ზოგადად, რისთვისაც ნებისმიერი სამართლებრივი რეგულაცია იქმნება არის არა მხოლოდ სამართლიანი ახსნა, და ხელისუფლების, ან გარკვეული წრეების თვითნებური გადაწყვეტილებების მიღების წინაპირობა, არამედ მისი მთელი არსი იმაში მდგომარეობს, რომ კოდიფიცირებული სამართლის მთელი სისტემა უნდა ეფუძნებოდეს მხოლოდ რაციონალურ ლოგიკას. საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის 78-ე მუხლი, ადგენს მოხელეთა სამსახურში მიღებას თანამდებობის პირთა მიერ უკონკურსოდ, აქ რა თქმა უნდა საექვო იქნება მათი ობიექტური აზრის ქონდა და მოხელეთა რეალური კომპეტენციის განსაზღვრა, სწორედ ამიტომ, თითოეულ პირს უნდა ჰქონდეს შინაგანი პასუხისმგებლობის გრძნობა და იმოქმედოს ნამდვილად კანონისმიერად, ამის მისაღწევად არსებობს ეგრედწოდებული „რემონსტრაციის ვალდებულება“, როდესაც მოხელე ბრმად არ უნდა დაემორჩილოს თანამდებობის პირის განკარგულებასა და ბრძანებას. ეს პრინციპი თავის მხრივ გამომდინარეობს კონსტიტუციური და სამართლებრივი გაგებიდან. ზოგადად რემონსტრაციის ვალდებულება მაშინ იწყება, როგორც კი საჯარო მოხელეს ეჭვი შეეპარება მისთვის დაკისრებული სამუშაოს კანონიერებასი და ამის შემდგომ რემონსტრაციის პროცესი სამი საფეხურისაგან შედგება, ესენია, თუკი მას ეჭვი ეპარება მის მიერ დაკისრებული შესასრულებელი სამუშაოს კანონიერებაში, იგი მიმართავს უშუალო უფროსს, იმ შემთხვევაში თუ უფროსი ძალაში დატოვებს განკარგულებას, შემდგომ მოხელე მიმართავს უწყების ხელმძღვანელს, და მაშინაც კი თუკი ისიც ძალაში დატოვებს განკარგულებას, მოხელეს აქვს უფლება უარო თქვას მის მიერ დაკისრებულ ვალდებულების შესრულებაზე.

რემონსტრაციის ვალდებულება განიხილება როგორც, მოხელის პირადი ანგარიშვალდებულება და პირადი პასუხისმგებლობა. ერთი მხრივ იგი აკონტროლებს საჯარო სამსახურს, ხოლო მეორე მხრივ ათავისუფლებს საჯარო მოხელეს პირადი ანგარიშვალდებულებისაგან, რადგანაც ის არ იქნება პასუხისმგებელი არაკანონიერი საქმის შესრულებისთვის, რემონსტრაციის პრინციპის გამოყენებით, თუ იგი ეჭვს შეიტანს საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების არაკანონიერებაში. კანონის უზენაესობა გულისმობს რომ ის ნორმები რომელსაც ემორჩილება ყველა, უნდა იყოს განჭვრეტადი, ზუსტად და მკაფიოდ განსაზღვრული, რათა ყველამ აღიქვას მისი შინაარსი სწორად და ადამიანებს შეეძლოთ თავიანთი მოქმედებების იმგვარი მომართვა რომ არ დაირღვეს კანონი და ასევე ჰქონდეთ გარკვეული ცოდნა და წარმოდგენა სამართლებრივ სისტემაზე.

სახელმწიფოს, მხრიდან ან მისი სახელით მოქმედი ორგანოებისა და პირებისგან შესაძლოა ადგილი ჰქონდეს ისეთი მოქმედებას ან უმოქმედობას როცა ირღვევა პირის ან პირთა წრის უფლებები, ამან შეიძლება შეაფერხოს გაართულოს ან სულაც შეუძლებელი გახადოს, პირის მიერ ძირითადი უფლებით სარგებლობა. სახელმწიფოს მხრიდან შეიძლება გამოიკვს იმგვარი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ან ნორმატიული აქტი რომელიც შეზღუდავს პირთა კონსტიტუციით გარანტირებულ უფლებებს.

ადმინისტრაციული წარმოება სოციალურ სახელმწიფოში ძალიან დიდი ხანია, რაც თანამედროვე სახელმწიფომ იტვირთა სოციალური ფუნქცია. ყველა ადამიანი საჭიროებს დახმარებას ავადმყოფობის, მოხუცებულობის შრომისუუნარობის, დროს. ზოგიერთი სახელმწიფო ნაკლებად ზოგიერთი მეტად ახორციელებს ამის უზრუნველყოფას თავისი მოქალაქეებისთვის, რადგანაც ყველა თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოსთვის უმთავრესია სოციალური მოწყობა პრიორიტეტი უნდა იყოს ხალხი ჯანმრთელობა და უზრუნველყოფა. დღეს თანამედროვე სოციალურ სახელმწიფოში, უპირველეს ყოვლისა, მოიაზრებენ სოციალურ უსაფრთხოებას, მაქსიმალურ ეკონომიკურ თანასწორობას და სამართ ღან სისტემას. დასავლეთის ქვეყნების უმეტესობამ აღიარა რომ ადამიანი სოციუმის ნაწილია და უმწეო მდგომარეობაში ყოფნის დროს ყველაზე მეტად საჭიროებს დახმარებას, რისთვისაც სახელმწიფო უნდა იყოს ყოველთვის მზად. სწორედ კონსტიტუციის მე-5 მუხლი ადგენს რომ საქართველო სოციალური სახელმწიფო არის. სოციალური სახელმწიფოს მოთხოვნით სახელმწიფოს ენიჭება ვალდებულება მზრუნველობის სოლიდარობის წინდახედულობისა და ხელშეწყობის.

საკითხის მნიშვნელობა და აქტუალობა ჩანს იმაშიც, რომ საქართველოს კონსტიტუციამ ცალკე მუხლად გამოყო სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი, რადგანაც ქვეყნისთვის უმთავრესი და უპირატესია. კონსტიტუციის ეს ჩანაწერი ავალდებულებს ხელისუფლების ყველა შტოს, ყველა მმართველ ორგანოს და თანამდებობის პირს საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას გაითვალისწინონ მაქსიმალურად სოციალური სახელმწიფოს ელემენტები. საჭიროა ზუსტად

განვმარტოდ რას გულისხმობს სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი, რა ღონისძიებების გატარებას და ზუსტად რა კონკრეტული დავალებები ეკისრება სახელმწიფოს. იმისთვის რომ მიღწეული იქნას სოციალური პრინციპის დაცვა სახელმწიფომ პირველ რიგში უნდა უზრუნველყოს დაამყაროს სამართალი ქვეყანაში და უზრუნველყოფილი იქნას სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი. როდესაც სამართლებრივი სახელმწიფო არარის სრულყოფილად მომართული, მაშინ სოციალური სახელმწიფო, რომელიც ტოვებს სამართლებრივი სახელმწიფოს გზას, იძულებითი წესით მიემართება დიქტატურისაკენ. სწორედ ეს ხდებოდა საბჭოთა კავშირში, სადაც არ აღიარებდნენ დემოკრატიას, თავისუფალ ნების გამოხატვას, როცა ქვეყანაში არარი სამართალი არ არის სოციალური უზრუნველყოფა, იქ ვერ იქნება თავისუფლება.

ქვეყანაში ბევრი სოციალური ფაქტორი განხორციელება დამოკიდებულია ქვეყნის ბიუჯეტზე, თუმცა ეს ვერ იქნება გასასამართლებელი საბუთი სახელმწიფოებისთვის, სოციალური სახელმწიფო ნამდვილად მოითხოვს ნორმალური ბიუჯეტის არსებობას, თუმცა მისი სიდიდის არარსებობის დროსაც კი ქვეყანას შეუძლია ის სწორად და თანაბრად გადაანაწილოს რითაც უზრუნველყოფს სოციალური სახელმწიფოს ჩამოყალიბებას, საზოგადოების კეთილდღეობის დაცვას.

უფრო მნიშვნელოვანია მონდომება და ძალისხმევა სახელმწიფოს მხრიდან ვიდრე შედეგი, ის რომ ქვეყანა სწორად და თანაბრად ანაწილებს ბიუჯეტს უკვე მიიღწვის წარმატებული სოციალური სახელმწიფოს ჩამოყალიბებისთვის. ძალიან დიდი წინ გადაგმული ნაბიჯია, როცა სახელმწიფო სწორად და სამართლიანად ანაწილებს არსებულ ბიუჯეტს.

როგორც ვთქვით, გადანაწილების პრინციპი უმთავრესია, სოციალური სახელმწიფო გარკვეულწილად არის გათანაბრებისა და განაწილების სახელმწიფო, თუმცა, ეს თემა განსაკუთრებულ სიფრთხილეს საჭიროებს. არსებობს გარკვეული ზღვარი, რომელსაც სახელმწიფო ვერნაიარად ვერ გადააბიჯებს ბიუჯეტის და სახსრების გადანაწილებისას. თავისთავად, არსებობენ ერთმანეთისაგან განსხვავებული ინდივიდები, თავიანთი განსხვავებული შესაძლებლობებით და შეხედულებებით მაგრამ განსხვავება ისაა, რომ სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი, უპირველესად მოითხოვს შანსებისა და საწყისი პოზიციების თანასწორობას. სახელმწიფო ხელისუფლებამ კარგად უნდა გააცნობიეროს ძალიან კარგად რომ მას არ შეუძლია ადამიანის ბუნება შეცვალოს. მაგალითისთვის, ჯანდაცვა და განათლება ავიღოთ სადაც ნაკლები შემოსავლის მქონე ადამიანები უნდა იხდიდნენ ბიუჯეტში ნაკლებს, და მეტი შემოსავლის მქონე ფენა უფრო მეტს.

ძალიან რთულია სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი მოარგო ქვეყნის მთელ ტერიტორიას და ასევე იდეალურად აღასრულო ის, მაგრამ სახელმწიფოს რაც მთავარია არ უნდა დარჩეს ყურადღების მიღმა და მუდმივად ანახლებდეს და ატარებდეს ღონისძიებებს სოციალური სახელმწიფოს სრულყოფილად ჩამოყალიბებისთვის. საქართველოც ვალდებულია მომართოს მთელი ძალისხმევა სოციალური

უზრუნველყოფისთვის, მინიმუმამდე მაინც დაიყვანოს ის და შექმნას, სოციალური გრანტი თითოეული მოქალაქისთვის. ამგვარი მონდომება ყველა სოციალური სახელმწიფოს მოვალეობა რადგან შეიქმნას დამოუკიდებელი და სამართლიანი სახელმწიფო.

საჯარო მმართველობის ეკოლოგიური პრინციპი, ეგრედწოდებული იწოდება როგორც ეკოლოგიურობის ე.ი სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი, რომლის როგორც სამართლებრივი სახელმწიფოს ძირითადი მიზანია შეძლებისდაგვარად უზრუნველყოს ადამიანის ინდივიდუალური თავისუფლება და ადამიანის ღირსება, ასევე ორიენტირებულია ძირითადად იმაზე, რომ სახელმწიფოს ყველა ქმედება იყოს მიმართული ადამიანის ცხოვრების იმ ელემენტარული ბუნებრივი პირობების შენარჩუნებაზე. გარკვეული სახეობების დაცვა, სუფთა გარემო და ბუნებათსარგებლობის დაბალანსება ეს ყოველივე თავისთავად ადამიანის ყოვლისმომცველ განვითარების შესაძლებლობებს ემსახურება ისევ და ისევ თავისთავად ბუნებრივ გარემოში. სოციალური სამართლებრივი სახელმწიფო მე-20 დაუკუნიდან უფრო და უფრო ემსგავსებოდა და გადაიქცა სოციალურ ეკოლოგიურ სამართლებრივ სახელმწიფოდ. საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილია ჯანმრთელობისთვის უვნებელ გარემოთი ცხოვრებისა, ასევე, ბუნებრივი გარემოთი და საჯარო სივრცით სარგებლობის უფლებას.¹⁸

საჯარო დაწესებულებებისთვის კი ეს იმას ნიშნავს რომ მან კანონები უნდა განმარტოს სახელმწიფოსთვის დამახასიათებელი პრინციპების შესაბამისად, უნდა აღნიშნოს რომ გარემოს დაცვა ესაა დისკრემინაციული უფლებამოსილება, მაშინ როცა მოხდება მატერიალური კრიტერიუმის გარემოსთან და მასთან დაკავშირებულ საქმეზე გადაწყვეტილების მიღებისას. გარემოს დაცვის მოთხოვნილება საქართველოში მკაცრადაა განსაზღვრული და ისჯება სისხლის, ადმინისტრაციული, ასევე კერძო-სამოქალაქო სამართლის სანქციით.

გარემოს დაცვის პრინციპებს განსაზღვრავს საქართველოს კანონი გარემოს დაცვის შესახებ. აღნიშნული კანონის მიხედვით, საქმიანობის დაგეგმვის დროს და ამ საქმიანობის შემდგომ განხორციელებისას ფიზიკური და იურიდიული პირები, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ვალდებული არიან იმ ძირითადი პრინციპებით იხელმძღვანელონ რასაც გარემოს დაცვის პრინციპები ჰქვია. ეს პრინციპები კი ასეთია: **დაცვის პრინციპი, წინდახედულობის პრინციპი, მდგრადი განვითარების ინტეგრირებული კონტროლის პრინციპი, დამბინძურების ფინანსური**

¹⁸ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 29, რომელიც ადგენს: 1. ყველას აქვს უფლება ცხოვრობდეს ჯანმრთელობისთვის უვნებელ გარემოში, სარგებლობდეს ბუნებრივი გარემოთი და საჯარო სივრცით. ყველას აქვს უფლება დროულად მიიღოს სრული ინფორმაცია გარემოს მდგომარეობის შესახებ. ყველას აქვს უფლება ზრუნავდეს გარემოს დაცვაზე. გარემოს დაცვით საკითხებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღებაში მონაწილეობის უფლება უზრუნველყოფილია კანონით. 2. ახლანდელი და მომავალი თაობების ინტერესების გათვალისწინებით გარემოს დაცვა და ბუნებრივი რესურსებით რაციონალური სარგებლობა უზრუნველყოფილია კანონით.

ტვირთის პრინციპი, საერთო პრინციპი, კოოპერაციის პრინციპი და ტრანსსასაზღვრო გარემოს დაცვის პრინციპი.

დაცვის პრინციპი, იმგვარი პრინციპია რომლის საფუძველზეც ადმინისტრაციული ორგანო როცა იღებს რაიმე გადაწყვეტილებას, ის იზიარებს იმგვარ პოზიციას, რომ არცერთ ინდივიდს არ მიადგეს ზიანი არ შეექმნას საფრთხე მის ჯანმრთელობას ან სიცოცხლეს. სახელმწიფოებრივი დაცვის აბსოლუტური ვალდებულება არის ადამიანის ჯანმრთელობის და სიცოცხლის დაცვა, ეს იმგვარი საკითხია სადაც, ადმინისტრაციულ ორგანოს გადახვევის საშუალება არ გააჩნია, ჩარჩოს ვერ გასცდება. მაშინ კი როცა ინტერესები ერთმანეთს უპირისპირდება მას, ე.ი ადამიანის დაცვას უპირობოდ ენიჭება უპირატესობა სხვა სიკეთეებთან მიმართებაში.

წინდახედულობის პრინციპი რისკების წინდახედულობა, ამის მეშვეობით შესაძლებელი ხდება. რომლის საფუძველზეც გამართლებულია საქმიანობის იმგვარი შეზღუდვა, როდესაც გარემოზე უარყოფითი გავლენა ჯერ დასაბუთებელი არ არის მეცნიერულად, თუმცა, არც საპირისპიროდ უარყოფილია. წინდახედულობის გამო რესურსების ცხოვრებაში გამოყენებისთვის დადგენილია ბუნებრივი რესურსების განკარგვის სპეციფიკური ფორმა, ამ ფორმის მიხედვით კი სახელმწიფო ჯერ ახდენს რესურსების დათვლას, ხოლო ამის შემდეგ გადაწყვეტილებას იღებს აუქციონზე მისი სარგებლობაში გადაცემისთვის, ან პირიქით სარგებლობაში გადაცემაზე უარის თქმის შესახებ.

ინტეგრირებული კონტროლის პრინციპი ფაქტიურად გულისხმობს გარემოს დაცვის სამართალს და მის ახალ ეტაპს ასახავს. გარემოს დაცვის შიდა კონფლიქტების უნივერსალური დაცვის საშუალებაა აღნიშნული პრინციპი. არსებობს სამი განსხვავებული სახე ესენია მატერიალური ინტეგრაცია, ტექნოლოგიური და ფორმალური ინტეგრაცია. მატერიალური ინტეგრაცია მთლიანი გარემოს იმგვარი დაცვაა რომ ცალკეული დეტალებით და ღონისძიებებით ზიანი არ მიადგეს გარემოს. რაც შეეხება ტექნოლოგიურ ინტეგრაციას, აქ მნიშვნელოვანია ის ფაქტი რომ დაბინძურების წინააღმდეგ ბრძოლა არა მხოლოდ წარმოების პროცესის დასრულებისას უნდა მოხდეს, არამედ წარმოების პროცესშიც. ფორმალური ინტეგრაცია ესაა კოორდინაცია ფორმალური საკითხებისა რომელიც უზრუნველყოფს ინტეგრირებულ კონტროლს.

მდგრადი განვითარება, ეს არის ძირითადად პოლიტიკური მნიშვნელობის. მას აკისრია სახელმწიფოებრივი ამოცანა როგორც კონსტიტუციურად არის განმარტებული. მდგრადი განვითარების პრინციპი დასაბამს იღებს 1992 წლიდან, გაეროს „გარემოსა და განვითარების საერთაშორისო კონფერენციიდან, სადაც წარდგენილ იქნა გლობალური სამოქმედო პროგრამა. აღნიშნულ კონფერენციაზე ქვეყნები შეთანხმდნენ იმავე განვითარებაზე, რომლის მიხედვით ეკონომიკური და სოციალური ინტერესები იქნებოდა უზრუნველყოფილი და შეთანხმებული ეკოლოგიურ მოთხოვნებთან.

დაბინძურების ფინანსური ტვირთის პრინციპი, ერთგვარი სანქციაა რომელიც დაკისრებული იქნება ბუნებრივი რესურსებით

სარგებლობისთვის და გარემოს დაბინძურებისთვის და გადაიხდება ფულადი ვალდებულებით.

რაც შეეხება, **საერთო ტვირთის პრინციპის**, იგულისხმება 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.¹⁹

ასევე არსებობს **კოოპერაციის პრინციპი**, პირველ რიგში აქ იგულისხმება, გარემოს დაცვით საქმეში დასაქმებული სუბიექტების ჩართვა, ისეთი ფორმით რომ მოხდეს მათი თვითკონტროლი. სანებართვო წარმოებაში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია კოოპერაციის პრინციპი. სადაც არსებობს მჭიდრო კომუნიკაცია სახელმწიფოს, დასაქმებულ სუბიექტსა და საზოგადოებას შორის. კოოპერაციის პრინციპი ასევე ექსპერტებისა და საზოგადოების, ასევე დაინტერესებული მხარეების ეფექტურ ჩაბმას გულისხმობს.

ტრანსსასაზღვრო გარემოს დაცვის პრინციპი, ეს პრინციპი გამყარებულია სხვადასხვა საერთაშორისო ხელშეკრულებაში, რომელიც ითვალისწინებს ტრანსსასაზღვრო ზემოქმედების შემამცირებელ ღონისძიებებს. ტრანსსასაზღვრო გარემოს დაცვის პრინციპი კონკრეტულად საქართველოს გარემოს დაცვის კანონმდებლობაშიც. იგი გულისხმობს არამხოლოდ ქვეყნის ტერიტორიაზე გარემოს დაცვის პრიორიტეტის გათვალისწინებას, არამედ სხვა, მეზობელ ქვეყნებთან გარემოსდაცვით თანამშრომლობას.²⁰

5.3 ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო მმართველობის პროცესში და მისი პრინციპები

სახელმწიფოს მნიშვნელოვანი საქმიანობაა საჯარო მმართველობა, ფაქტიურად ქვეყნის ძირითადი მმართველობითი ორგანო. აღნიშნული საქმიანობა ორი გზით ხორციელდება საჯარო-სამართლებრივი ფორმით და კერძო-სამართლებრივი საქმიანობის ფორმით. როგორც აღვიშნეთ საჯარო სამიანობა ქვეყნს უნიშვნელოვანესი საქმიანობაა, იგი ხორციელდება საჯარო უფლებამოსილებით საჯარო მოხელეთა მიერ, როგორც საჯარო სამართლებრივად ორგანიზებულ დაწესებულებებში, ასევე კერძო-სამართლებრივად დაწესებულ ორგანიზაციებში. ეს უკვე თავად სახელმწიფოზეა დამოკიდებული თუ რომელ ფორმას აირჩევს საქმიანობიდან გამომდინარე, ასევე როგორი ფუნქციით განახორციელებს და ასევე რომელ დაორგანიზებულ დაწესებულებას მიანიჭებს ამის განხორციელების უფლებამოსილებას. ეს ყოველივე სახელმწიფოს ნებაზეა დამოკიდებული.

¹⁹ ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო სამსახურში, გვ 34. აბზ-54, პაატა ტურავა, ეკატერინე ქარდავა

²⁰ ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო სამსახურში, გვ 34. აბზ-56, პაატა ტურავა, ეკატერინე ქარდავა

ბევრი მიზეზი შეიძლება არსებობდეს ამის გამომწვევი ფაქტორებთან დაკავშირებით, მაგალითად სახელმწიფომ შეიძლება მიიღოს გადაწყვეტილება იმ დროინდელი ეკონომიკური მდგომარეობიდან გამომდინარე სოციალური ფონიდან გამომდინარე, როგორი ისტორიული წარსული აქვს ქვეყანას. მმართველობის ფორმა როგორია, ამ ფაქტორებით ხდება სახელმწიფოს მხრიდან გადაწყვეტილების მიღება. სწორედ ამიტომ განსხვავდება ქვეყნების მიდგომა აღნიშნულ საკითხთან მიმართებით.

ადმინისტრაციული წარმოება ერთ-ერთი ყველაზე მკაცრი საქმიანობაა საჯარო მმართველობის, სწორედ ამიტომ მისი სირთულიდან და მრავალფუნქციურობიდან გამომდინარე აუცილებელიც არის რომ დეტალურად გავერკვეთ მის პრინციპებში. სწორედ აქედან გამომდინარე ადმინისტრაციული პრინციპები, ეს ის იდეებია რომლებიც მთავარ ძალას წარმოადგენენ და რომელსაც უპირობოდ ყველა ადმინისტრაციული ორგანო თუ თანამდებობის პირი უნდა იზიარებდეს საქმიანობის განხორციელების პროცესში. მათში ასახული შინაარსი ზედმიწევნით უნდა დაიცვან შესაბამის კანონმდებლობაში და ნორმებში. ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპები სახელმძღვანელოა ადმინისტრაციული ორგანოებისთვის აქედან გამომდინარე ისინი არა მხოლოდ იმ საქმიანობაზე უნდა ვრცელდებოდეს რაც ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში მიმდინარეობს არამედ ადმინისტრაციულ ორგანოში, ყველა მმართველობითი საქმიანობის შინაარსში უნდა აისახოს ეს პრინციპები. მიუხედავად იმისა მას საჯარო მოსამსახურის სტატუსის მქონე პირები ახორციელებენ თუ კერძო სამართლის სუბიექტები. მაგალითად თუ ადმინისტრაციული ორგანო მმართველობით ფუნქციას ახორციელებს კერძო სამართლებრივი ფორმით ის ვერ განთავისუფლდება ისეთი შებოჭვისგან რასაც გულისხმობს საჯარო სამართლებრივი ფორმა მმართველობის. კერძო თუ საჯარო სამართლებრივი ფორმა არ აქვს მნიშვნელობა მათი შინაარსი და ძირითადი მიზანი უნდა ეფუძნებოდეს იმ ზოგად პრინციპებს რაც ადმინისტრაციული სამართლისთვისაა დამახასიათებელი. მაგალითად, მიუკერძოებლობის პრინციპი აუცილებლად დასაცავია ყველა შემთხვევაში. სხვაგვარად ადგილი ექნება ისეთ მმართველობას სადაც არეულია საჯარო და კერძო სფეროები, სწორედ არ არის გადანაწილებული უფლებამოსილებები, კერძო ინტერესი არაფრით არ შეიძლება აღემატებოდეს საჯარო ინტერესს. მაშინ დაირღვევა საჯარო მმართველობის ფუნქციები ძირითადი იდეოლოგია რასაც უნდა ეფუძნებოდეს და შედეგან მივღებთ სახელმწიფოს არასწორ მმართვეას რაც ქვეყნისთვის და საზოგადოებისთვის არასასურველი შედეგების მომტანი იქნება. სწორედ აქედან გამომდინარე ყველა ვინც ახორციელებს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებას უნდა ემსახურებოდეს იმ ძირითად პრინციპებს რომელზეც ახლა გვექნება საუბარი. საჯარო მმართველობა საკმაოდ რთული პროცესია, სირთულესთან ერთად ნამდვილად საპასუხისმგებლო ის მუდმივად საზოგადოების ინტერესის სფეროა და აქედან გამომდინარე აუცილებელიც კია არსებობდეს ნდობა ხალხისა სახელმწიფოს მიმართ. გამჭირვალობა ნდობა, კანონიერების და

სამართლიანობის დაცვა კარგი მმართველობის საწინდარია. შესაბამისად, სზაკ-ით დადგენილი გადაწყვეტილების ადმინისტრაციული წარმოების განხორციელების საფუძველზე მიღების სავალდებულოება და ადმინისტრაციული წარმოების პრინციპები ქმნის საფუძველს მმართველობის მიმართ საზოგადოების ნდობის ამაღლების. თანაზომიერების პრინციპი, კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპი, კანონიერების პრინციპი, საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვე ტის პრინციპი, გამჭვირვალობის/საქვეყნობის პრინციპი, კანონიერი ნდობის პრინციპი, ეს ის სახელმძღვანელო იდეებია, რომელთა გარეშეც საჯარო მმართველობის, როგორც სახელმწიფოს მნიშვნელოვანი ფუნქციის განხორციელება შეუძლებელია. აღნიშნულიდან გამომდინარე, რა ფორმითაც არ უნდა ხორციელდებოდეს ფუნქცია საჯარო მმართველობა, წინამდებარე პრინციპების დაცვა, ნებისმიერი იმ პირისთვის, ვინც ამ ფუნქციის განმახორციელებელია, აუცილებელი და უპირობოა.²¹

პირველი და უმნიშვნელოვანესი არის **თანაზომიერების პრინციპი**, აღნიშნული პრინციპი იცავს მოქალაქეებს სახელმწიფოს მხრიდან ადგილი არ ჰქონდეს მოქალაქეთა უფლების ხელყოფას. „თანაზომიერების პრინციპი სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეიდან მომდინარეობს, მისი ძირითადი დატვირთვა არის ადამიანის უფლებების შეზღუდვისას სახელმწიფოს ფარგლების განსაზღვრა, უზრუნველყოფს თავისუფლებისა და მისი შეზღუდვის ერთგვარ გაწონასწორებულ, თანაზომიერ დამოკიდებულებას და კრძალავს ადამიანის უფლებების იმაზე მეტად შეზღუდვას, რაც აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში. თანაზომიერების პრინციპი ადამიანის უფლებათა შეზღუდვის მართლზომიერების შეფასების კონსტიტუციური კრიტერიუმია. ზუსტად ამიტომ მას კონსტიტუციური კონტროლისთვის არსებითი მნიშვნელობა აქვს.“²²

ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციული წარმოებისას იღებს გადაწყვეტილებას რა ფორმით განახორციელოს ეს საქმიანობა, აი ამ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში აუცილებელია გათვალისწინებული იქნას თანაზომიერების პრინციპი, რადგანაც მოხელეს გააჩნია სამიქნობის განხორციელების ლეგიტიმური მიზანი, ამ მიზნის მისაღწევად კი გამოყენებული საშუალებებიც უნდა იყოს ლეგიტიმური. ზემოთაც აღვნიშნეთ, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა ისედაც ორი მხარეს კერძო და საჯარო ინტერესის ბრძოლაა. ამ ორ სფეროს შორის მუდმივად არის კავშირი ჭიდილი და აიცულებლად ხდება მათი გადაკვეთა. სწორედ ამგვარი ჭიდილის და მუდმივი დაპირისპირების საფუძველზე არსებობს თანაზომიერების პრინციპი, რამაც უნდა დააბალანსოს კერძო და საჯარო ინტერესებს შორის კონფლიქტი. თანაზომიერების პრინციპის განხილვისას უნდა განვიხილოთ დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხიც. რაც ერთგვარი ხიდია

²¹ ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო სამსახურში, გვ 40. პაატა ტურავა, ეკატერინე ქარდავა

²² მართლმსაჯულების გაძლიერებისა და სამართლებრივი განათლების ცენტრი.

საჯარო ორგანოების მხრიდან საქმიანობის მიზნის ლეგიტიმური საშუალებებით მიღწევისა და საჯარო მოხელეთა უფლებამოსილების ლეგიტიმურ შესრულებაში. სწორედ ამიტომ თითოეული მოხელე ვალდებულია დაიცვას ყველანაირი დისციპლინური კანონი და ადგილი არ ჰქონდეს დარღვევას რათა არ დაირღვეს თანაზომიერების პრინციპი. „თანაზომიერების პრინციპის თანახმად კი ისე უნდა მოხდეს დისციპლინური სახდელის შერჩევა, რომ შერჩეული სახდელი იყოს ერთადერთი, აუცილებელი და პროპორციული გადაწყვეტილება მიზნის მისაღწევად. კერძოდ, უნდა შეფასდეს ქმედება, რომელიც ჩაიდინა საჯარო მოსამსახურემ იმ შედეგთან მიმართებით, რაც დადგა ქმედებიდან გამომდინარე და რამაც დაარღვია საჯარო წესრიგი. სწორედ ამ ფაქტობრივი მოცემულობიდან გამომდინარე, უნდა შეირჩეს ყველაზე მსუბუქი, აუცილებელი და პროპორციული სახდელი, რათა საჯარო ინტერესის დაცვის ლეგიტიმურმა მიზანმა არ გადაწონოს საჯარო მოხელის კანონით დაცული პირადი ინტერესი მნიშვნელოვანწილად. თანაზომიერების პრინციპის არსი ამ კონკრეტულ შემთხვევაში იმაში მდგომარეობს, რომ დაცულ იქნას ბალანსი საჯარო და კერძო ინტერესის ჭიდილს შორის, ისე რომ ერთი მხრივ დამყარდეს საჯარო წესრიგი და მეორე მხრივ, აღნიშნულმა არ შელახოს საჯარო მოსამსახურის პირადი ინტერესი.“²³

კანონის წინაშე ყველა თანასწორია, ეს სამართლებრივ სისტემაში ერთ-ერთი უმთავრესი და ზედმიწევნით დასაცავი პრინციპია. **კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპი**, გამომდინარეობს კონსტიტუციიდან. რომლის მე-11 თავში მოცემულია, რომ „ყველა ადამიანი სამართლის წინაშე თანასწორია. აკრძალულია დისკრიმინაცია რასის, კანის ფერის, სქესის, წარმოშობის, ეთნიკური კუთვნილების, ენის, რელიგიის, პოლიტიკური ან სხვა შეხედულებების, სოციალური კუთვნილების, ქონებრივი ან წოდებრივი მდგომარეობის, საცხოვრებელი ადგილის ან სხვა ნიშნის მიხედვით. საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპებისა და ნორმების და საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად საქართველოს მოქალაქეებს, განურჩევლად მათი ეთნიკური, რელიგიური თუ ენობრივი კუთვნილებისა, უფლება აქვთ ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე შეინარჩუნონ და განავითარონ თავიანთი კულტურა, ისარგებლონ დედაენით პირად ცხოვრებაში ან საჯაროდ. სახელმწიფო უზრუნველყოფს თანაბარ უფლებებსა და შესაძლებლობებს მამაკაცებისა და ქალებისათვის. სახელმწიფო იღებს განსაკუთრებულ ზომებს მამაკაცებისა და ქალების არსებითი თანასწორობის უზრუნველსაყოფად და უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად. სახელმწიფო ქმნის განსაკუთრებულ პირობებს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებებისა და ინტერესების რეალიზებისათვის.“²⁴

²³ ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო სამსახურში, ქვეთავი 3.1. პაატა ტურავა, ეკატერინე ქარდავა

²⁴ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 11

აქედან გამომდინარე უკანონო გადაწყვეტილებების მიღება დაუშვებელია და ის ეწინააღმდეგება პრინციპს რომელიც გულისხმობს კანონის წინაშე ყველა ინდივიდის თანასწორობას. ადმინისტრაციული ორგანოები მოქმედებენ კანონის დაცვით, კანონის დაცვა ადმინისტრაციული წარმოების მთავარი პრინციპია.

საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტა, აღნიშნული პრინციპი გამორჩეულად მნიშვნელოვანია, განსაკუთრებით მოცემული თემის განხილვისას, რადგანაც სამაგისტრო ნაშრომი შეეხება ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებს საჯარო სამსახურში და ზოგადად ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას. საჯარო მმართველობის ძირითადი პრინციპია, უშუალოდ ეხება ადმინისტრაციულ საქმიანობას და ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მოქალაქეს შორის ნდობის დამყარებას. რადგანაც თუ არ იქნა დაცული მიუკერძოებლობის პრინციპი, საზოგადოებას არ ექნება ნდობა ხელისუფლების მიმართ და იქნება მუდამ ეჭვი მის მიერ განხორციელებულ საქმიანობის მიმართ, სწავის მერვე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, „ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია თავისი უფლებამოსილება განხორციელოს მიუკერძოებლად. ადმინისტრაციულ წარმოებაში არ შეიძლება მონაწილეობა მიიღოს თანამდებობის პირმა, რომელსაც აქვს პირადი ინტერესი, ანდა არსებობს სხვა გარემოება, რომელიც ზეგავლენას მოახდენს საქმის გადაწყვეტაზე.“²⁵ ყოველივე აქედან გამომდინარე ადმინისტრაციული საქმის წარმოებისას არცერთმა ორგანომ და თანამშრომელმა არ შეიძლება მიიღონ ისეთი გადაწყვეტილება რაც დააზიანებს პირის ინტერესს, ან მოქალაქესთან მოხელეს აქვს ნათესაური კავშირი ანდაც რაიმე ინტერესი რაც ვნებს გადაწყვეტილების მიღებას და ადგილი ექნება მიკერძოებულებას. საჯარო მმართველობა და ამის განხორციელება არის საჯარო ინტერესი, რომელსაც ახორციელებენ კერძო პირები თავიანთი საკუთარი ინტერესების შესაბამისად ამიტოა წარმოიქმნება ხოლმე საჯარო და კერძო ინტერესებს შორის დაპირისპირება, სწორედ ეს უნდა აღიკვეთოს მოცემული პრინციპის დაცვით. საქმე შინაარსობლივად შეიძლება არ იყოს დიდად მნიშვნელოვანი მაგრამ სწორედ ამ ინტერესების დაჯახებით ის შეიძლება დიდ წინაღობად იქცეს სამართლის სისტემაში. სახელმწიფოს სრულყოფილად მართვისთვის, ამის დაბალანსებაა საჭირო და მიუკერძოებლობის პრინციპის დაცვა. როდესაც ეს უკანასკნელი ბოლომდე დაცულია მაშინ არსებობს საზოგადოების მხრიდან ნდობაც და გამჭირვალობაც, ქვეყნისთვის კი ეს უმთავრესია, ამასთან არც ზიანის მომტანია საჯარო ინტერესებისთვის. ნებისმიერი ქვეყნისთვის მიუკერძოებლობის პრინციპის დაცვა მთავარი ამოცანაა, მაგალითად თანამდებობის პირთა ვინაობა, და სხვა მნიშვნელოვანი ინფორმაცია რაც ღიაა საზოგადოებისთვის და საჯარო იწვევს ნდობას ხელისუფლების მიმართ. როგორცაა ელექტრონული დოკუმენტბრუნვა,

²⁵ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 8

საჯარო ტენდერების ღიაობა და ა.შ. ეს ჩამონათვალი დასტურია იმისა რომ მსგავსი ფინანსური საკითხები ღიაა მოქალაქეთათვის ეს კი უპირობოდ დიდი ნდობის დამსახურებას იწვევს.

ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში ძალიან მნიშვნელოვანია საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტა და მიუკერძოებლობის პრინციპის დაცვა ადმინისტრაციულ სახელშეკრულებო ურთიერთობაში. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილია ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულება საქმე გადაწყვიტოს მიუკერძოებლად. რა თქმა უნდა მიუკერძოებლობის პრინციპის დაცვა ასევე ვრჩელდება სახელშეკრულებო ურთიერთობაზეც. მაგალითად აღნიშნული ვალდებულება შესაძლოა ამოქმედდეს მაშინ, როცა ადმინისტრაციული ორგანო ეძებს კონტრაქტს აუქციონის წესით, მთელი ამ პროცესის განმავლობაში იგი ვალდებულია რომ სუბიექტი აირჩიოს ობიექტური კრიტერიუმებით. ვალდებულება, გულისმობს, რომ ხელშეკრულების მხარის არჩევისას მან ნამდვილად შეარჩიოს ისეთი სუბიექტი, რომელიც სხვა მონაწილეთაგან რეალურად განსხვავებულია და აქვს მეტი შესაძლებლობა და პოტენციალი უკეთ გაართვას თავი საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებას. რადგანაც საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით ხელშეკრულების დადებისას ადმინისტრაციული ორგანო ყურადღებას აქცევს საჯარო მიზნების მიღწევას ხელშეკრულების საგნის განხორციელებისას. ხოლო ამ მიზნის მისაღწევად აუცილებელია შეირჩეს შესაფერისი სუბიექტი.

მიუკერძოებლობის პრინციპი შეიძლება დაირღვეს მხოლოდ არა მაშინ როცა უბრალოდ არსებობს ამის ფიქრის საფუძველი, ანუ ეჭვი იმისა რომ ერთი მხარე არასამართლიანად შეიზღუდა ან მეორეს უპირატესობა მიენიჭა, არამედ მაშინ როცა დადგება ამის რეალური სურათი და ფაქტი აშკარა მიკერძოებულობის. როგორც კი დადგება მსგავსი შეუსაბამობა ვთქვათ მოხელესა და საქმეს შორის, იქ უკვე აშკარაა რომ არ მოხდა სუბიექტთა ობიექტური შერჩევა. ეს კი მთელი წარმოების კანონშესაბამობის წინაპირობას წარმოადგენს. მიუკერძოებლობის პრინციპზე ყურადღების გამახვილება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებისას თავითავად ეხმიანება კონსტიტუციის მე-6 მუხლს, კერძოდ, იმას, რომ კონკურენციის თავისუფლება უნდა იყოს უზრუნველყოფილი, როგორც ფიზიკური ისე იურიდიული პირებისათვის, იმის მიუხედავად თუ რა ორგანიზაციულ სამართლებრივი ფორმა აქვთ და ასევე საკუთრების მიუხედავად. არ უნდა შეიქმნას ხელოვნური ბარიერი ადმინისტრაციულ წარმოებაში ხელშეკრულების დადებისას, უნდა იყოს თანაბარი პირობები ყველასთვის, განურჩევლად. ამ ყველა დეტალი გათვალისწინება თავისთავად უკვე გულისხმობს რომ მიუკერძოებლობის პრინციპი დაცულია სახელმწიფოში. პირიქით ადმინისტრაციული ორგანოსთვის სასარგებლოც კია შექმნას ისეთი კონკურენტუნარიანი გარემო რომ ჰქონდეს რამდენიმე არჩევანის გაკეთების საშუალება, მას ამით მანსი აქვს შეარჩიოს ყველაზე უფრო მისაღები კადრი, გამოცდილი,

პროფესიონალი, სხვათა შორის ყველაზე მისაღები, ეს საზოგადოებისთვისაც გაზრდის შინაგან მოტივაციას, მისწრაფებას იმისკენ რომ იყოს საუკეთესო სხვებთან შედარებით.

„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“.²⁶

მთავარი არის საზოგადოება და მისი აზრი, ასევე საზოგადოების კეთილდღეობა სწორად და სამართლიანად განხორციელდეს საჯარო უფლებამოსილება. რათა საზოგადოების მხრიდან იყოს ნდობა ხოლო სახელმწიფოს მხრიდან გამჭირვალობა. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მთავარ მიზანს ხომ სწორედ საჯარო ინტერესის განხორციელება წარმოადგენს. აღნიშნული საჯარო უფლებამოსილება აქვს სახელმწიფოს და ის ვალდებულია იგი განახორციელოს ყოველგვარი კანონის დაცვით რათა ექვემდებარება არ დადგეს საჯარო დაწესებულებების მხრიდან საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების სამართლიანობა მიუკერძოებლობა და კანონიერება.

რაც შეეხება **საქვეყნოების პრინციპს**, ეს ნიშნავს, რომ თუ პირი დაინტერესდება შეუძლია მოითხოვოს ადმინისტრაციული ორგანოსგან საქმის წარმოების მასალები, ისევე და ისევე საქვეყნოების პრინციპიდან გამომდინარე. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-3 თავი მთლიანად შეეხება ინფორმაციის თავისუფლებას, სადაც დეტალურად არის განმარტებული რა სახის ინფორმაციაა საჯარო ხოლო რომელი გასაიდუმლოებული. აღნიშნული მუხლები ეფუძნება საქართველოს კონსტიტუციას, დამოუკიდებლობის და დემოკრატიულობის პრინციპს, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციის დებულებებშია ასახული. გამჭირვალობის და საქვეყნოების პრინციპიდან გამომდინარე, საჯარო უფლებამოსილების განახორციელებელი მოხელე ვალდებულია საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილება და ნებისმიერი საქმიანობა განახორციელოს გამჭირვალედ, ღიად. ამასთან როცა მოქალაქე მოითხოვს, კანონის შესაბამისად გადასცეს მას იმგვარი ინფორმაცია და მასალები რაც არაა დაფარული და საჯაროა. თავისთავად ცხადია, რომ საჯარო დაწესებულებაში მომუშავე მოხელეს არ აქვს ყველანაირი სახის ინფორმაციის გამჟღავნების უფლება. ეს ნამდვილად არაპროფესიონალური იქნებოდა, რადგან არსებობს სხვა კონსტიტუციით გარანტირებული უფლებები რომლებიც შეიძლება შეიზღუდოს არასაჯარო ინფორმაციის გაცემით, ამგვარად მოხელემ პატივი უნდა სცეს მისი სამსახურეობრივი

²⁶ ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი 2010,33 ტურავა, წვეპლაძე

მოვალეობის შესრულების დროს მიღებულ ცოდნას და სხვა პირები დაიცვას ზიანისგან რომლის მოტანაც შეუძლია საიდუმლო ინფორმაციას. მოხელეს შესაბამისად აქვს ვალდებულება არ გაამჟღავნოს სახელმწიფო პროფესიული და კომერციული საიდუმლოება მაშინაც კი როცა ის თანამდებობას დატოვებს. თუმცა, კიდევ უნდა აღინიშნოს რომ საზოგადოების მხრიდან გამჭირვალეობის მოთხოვნა ნამდვილად მნიშვნელოვანია იმისთვის რომ შეიქმნას საჯარო მმართველობის კანონიერი სისტემა. საზოგადოებრივი ნდობის მოსაპოვებლად აუცილებელია ბიუჯეტიდან გასული თანხების რაოდენობა და ასევე მათი დანიშნულება თუ რა რისთვისაა, იყოს ღია, რათა არ შეიქმნას უნდობლობის საფრთხე.

კანონიერი ნდობის პრინციპი, კანონიერი ნდობა გამომდინარეობს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან და ადგენს რომ სახელმწიფოსთვის მოქალაქის ნდობა უფრო მეტად მნიშვნელოვანი უნდა იყოს ვიდრე ის საქმიანობა რასაც ემსახურება ადმინისტრაციული ორგანო, ესეიგი კანონიერი ნდობის პრინციპი ნიშნავს, რომ სახელმწიფოს ქმედება შეიძლება იყოს კანონიერი მაგრამ კანონიერი ნდობის იმედის გაცრუებას იწვევდეს რომელიმე ერთი კონკრეტული ინდივიდისა. კანონიერი ნდობის პრინციპი დაკავშირებულია ადმინისტრაციულ სამართალში კანონიერ ნდობასთან. საყურადღებოა, როდესაც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უკვე გამოცემულია ადვილია მის მიმართ კანონიერი ნდობის დაცვა გაამყარო და დაინტარესებულ პირს მისცე გარანტიები, აი სხვაგვარ ხდება დაპირების შემთხვევაში, რომელიც ეჭვქვეშ აყენებს საჯარო დაწესებულების მხრიდან მოქმედების შესრულების ფაქტს. თუმცა აღნიშნული პრინციპის მიზანია განამტკიცოს საზოგადოებაში იმგვარი ნდობა რომ ეჭვი არავის შეეპაროს აქტის გამოცემა არ გამოცემის საკითხში. მაგალითად დაპირებაც ისეთივე გარანტირებული იყოს როგორც უკვე გამოცემული აქტი. როდესაც საჯარო დაწესებულების მხრიდან ადგილი აქვს აღმჭურველი უფლებამოსილების განხორციელებას, მაშინ ორმაგად მნიშვნელოვანია კანონიერი ნდობის პრინციპის დაცვა. რადგანაც აღმჭურველი უფლებამოსილების განხორციელებისას მეტია პასუხისმგებლობა და მისმა განმახორციელებელმა პირმაც ზუსტად უნდა განსაზღვროს რა შედეგები მოჰყვება მისი მხრიდან კანონის მცირედ გადახვევასაც. კანონიერი ნდობის პრინციპის დარღვევას მოჰყვება დიდი უნდობლობა ეს კი მხოლოდ და მხოლოდ შეაფერხებს საჯარო მმართველობის განხორციელებას ამიტომ, ზედმიწევნით უნდა გათვალისწინოს საჯარო მოხელემ რასთან აქვს საქმე და რა მოჰყვება ამ პრინციპების დარღვევას. „ხშირია შემთხვევები, როდესაც თავის დროს უკანონოდ გაცემული ნებართვების ბათილად ცნობა კანონიერი ნდობის არსებობისას მნიშვნელოვან მატერიალურ წნეხს აყენებს სახელმწიფო ბიუჯეტს. ამიტომ ერთის მხრივ დასაცავი ხდება უკანონო აქტის საფუძველზე საფრთხის ქვეშ მყოფი საჯარო ინტერესი, მაგალითად გარემო და მეორეს მხრივ, სახელმწიფო ბიუჯეტი, რომელიც ასევე საჯარო ინტერესის ობიექტს

წარმოადგენს; ანუ ორი საჯარო ინტერესი უპირისპირდება ერთმანეთს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, კანონიერი ნდობა მისი პრაქტიკული დანიშნულებიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანი ქვაკუთხედია მმართველობის პროცესში და მისი დაცვის ვალდებულება პირველ რიგში თავად საზოგადოების ინტერესებში შედის.²⁷

²⁷ ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო სამსახურში, გვ 47, პაატა ტურავა, ეკატერინე ქარდავა

6. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები და მათი საჯარო სამსახურში მიღება

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის 78 -ე მუხლი განსაზღვრავს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა წრეს და მათი მიღების წესს სამსახურში. 78-ე მუხლის თანახმად: „1. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით საჯარო სამსახურში მიიღებიან: ა) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის თანაშემწე; ბ) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის მრჩეველი; გ) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის უშუალო აპარატის/სამდივნოს/ბიუროს თანამშრომელი.

2. პირი ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით საჯარო სამსახურში, როგორც წესი, უკონკურსოდ მიიღება“.

ზემოთ ვისაუბრეთ თუ რას ემსახურება საჯარო უფლებამოსილება, რაოდენ დიდად საპასუხისმგებლო როლი აქვს საჯარო სფეროს ქვეყნის დემოკრატიულ და სამართლებრივ განვითარებისთვის, ხოლო ის პირები ვინც ისარგებლებენ საჯარო უფლებამოსილებით, აშკარად მნიშვნელოვანი და საჭირო კრიტერიუმების არსებობის საფუძველზე უნდა შეირჩეს. თუმცა მოცემული მუხლის განმარტებით ჩანს, რომ სახელმწიფო სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის თანაშემწე, სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის მრჩეველი, სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის უშუალო აპარატის/სამდივნოს/ბიუროს თანამშრომელი სამსახურში მიიღებიან უკონკურსოდ. ხომ არ მოახდენს მსგავსი რეგულაცია კანონის დარღვევას, სამართლიანად აღესრულოს საჯარო უფლებამოსილება, რამდენად გამართლებული და მიზანშეწონილია აღნიშნული ნორმა ქვეყნის სამართლებრივი სისტემის ნორმალურად ფუნქციონირებისთვის?

ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა, არ არის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის გამოგონება. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნება და ლეგალური დეფინიცია მოცემულია საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში.²⁸ ადმინისტრაციული ხელშეკრულება არის ორმხრივი ან მრავალმხრივი სამართლებრივი ურთიერთობის მომწესრიგებელი სამართლებრივი ფორმა, რომლის საფუძველზეც, საჯარო სამსახურში ხდება ერთი მხარის მიერ (დამსაქმებლის) მეორე მხარის (დასაქმებულის) აღჭურვა საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილებებით. საჯარო სამსახურში მისი განსაკუთრებული მნიშვნელობა ვლინდება იმაში, რომ ამ ფორმის გამოყენებით ერთდროულად ორი მიზანი მიიღწევა – შრომითი ურთიერთობის ფორმა არის სახელშეკრულებო, ხოლო შინაარსი – საჯაროსამართლებრივი. ეს ნიშნავს რომ ხელშეკრულების საფუძველზე

²⁸ ლეგალური დეფინიცია იხ. სზაკ-ის მე-2 მუხში მოცემული ტერმინთა განმარტება

დასაქმებული პირი ახორციელებდეს მოხელისთვის დამახასიათებელ მმართველობით უფლებამოსილებას. საჯარო დაწესებულებაში საჯარო სამსახური ხორციელდება დაწესებულების პოლიტიკური მართვისგან გამიჯნულად და, იმავდროულად, მის უზრუნველსაყოფად. საჯარო მმართველობის და პოლიტიკის გამიჯვნა არ გულისხმობს ამ ორი სფეროს ერთმანეთისგან იზოლირებას. პოლიტიკური გადაწყვეტილებების აღსრულება ხდება საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი პირების მიერ, თუმცა მის შესრულებაზე პოლიტიკური პასუხისმგებლობა რჩება სახელმწიფო-პოლიტიკურ თანამდებობის პირს. ამ პასუხისმგებლობის ასაღებად მას საჯარო დაწესებულებაში სჭირდება ადამიანთა გუნდი, რომელიც გაიზიარებს მის პოლიტიკურ შეხედულებებს, ხელს შეუწყობს მას პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებაში და საჯარო მმართველობის დონეზე მის ტრანსფორმაციაში. როგორც საქართველოს საჯარო სამსახურის უახლოესი ისტორიის გამოცდილება ადასტურებს, სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირი საჯარო მოსამსახურეების შემადგენლობაში ცდილობდა მხარდამჭერი გუნდის შექმნას იმ არგუმენტით, რომ საკუთარი გუნდის გარეშე ვერ შეძლებდა რეფორმის განხორციელებას და ხელისუფლებაში მყოფი პოლიტიკური გუნდის მიერ დასახული მიზნების მიღწევას. საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონში შემოთავაზებული მიდგომა შესაძლებელს ხდის სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის ინტერესების გათვალისწინებას და, იმავდროულად, საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი რგოლის უწყვეტობის შენარჩუნებას. კანონმა დაუშვა საჯარო სამსახურში ვადიანი საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი პირების პოლიტიკური ნიშნით მიღება. ასეთი საჯარო მოსამსახურეები არიან ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები. პირს, რომელიც სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირს ხელს უწყობს მისი უფლებამოსილებების განხორციელებაში დარგობრივი/სექტორული რჩევების მიცემით, ინტელექტუალურ-ტექნიკური დახმარების გაწევით ან/და ორგანიზაციულმენეჯერული ფუნქციების შესრულებით, შეიძლება ეწოდოს „პოლიტიკური მოხელე“²⁹. საჯარო სამსახურში ეს თანამდებობა არის პოლიტიკური, რამდენადაც მისი დაკავება ხდება პოლიტიკური ნიშნით და ემსახურება სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის პოლიტიკური მიზნების მიღწევას. იმავდროულად, ის არის მოხელის თანამდებობის შინაარსის იდენტური, რამდენადაც ის ახორციელებს საჯარო მმართველობას. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კანონმა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ უარი თქვა „პოლიტიკური მოხელის“ ტერმინის გამოყენებაზე, რათა საჯარო მმართველობა და პოლიტიკა ერთმანეთისგან გაემიჯნა, ის უარს არ ამბობს ასეთ მიდგომაზე და პოლიტიკური თანამდებობის პირის მხარდამჭერი „ვადიანი მოხელეების“

²⁹ იხ, Politische Beamte, გერმანული საჯარო სამსახურის სისტემა, წიგნში Besonderes Verwaltungsrecht, Hrs. Eberhard Schmidt-Assmann, 684-გვერდიდან

თანამდებობა განსაზღვრა ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული საჯარო მოსამსახურის სტატუსით.

78-ე კანონის პირველი პუნქტი მკაცრად აკონკრეტებს იმ პირთა წრეს ვინც დაინიშნება საჯარო სამსახურში თანამდებობაზე, ესენია: 1) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის თანაშემწე, ფაქტიურად ყველაზე ახლოს მდგომი სახელმწიფო-პოლიტიკურ თანამდებობის პირთან, რომელიც კოორდინაციას უწევს მის ყოველდღიურ საქმიანობას და არის შუამავალი მასსა და საჯარო მმართველობის განმახორციელებელ პირს შორის. 2) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის მრჩეველი, რომელიც უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს. იგი მხარს უჭერს თანამდებობის პირს შესაბამისი რჩევებით და სწორედ აქედან გამომდინარეობს მთავარი პრობლემაც, კანონის ეს რეგულაცია რამდენად ხელს შეუწყობს მრჩეველის თანამდებობაზე შესაფერისი კანდიდატის დანიშვნას. 3) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის უშუალო აპარატის/სამდივნოს/ბიუროს თანამშრომელი, რომელიც საჯარო დაწესებულების მმართველობითი ნაწილია და უშუალოდ ემსახურება სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის პოლიტიკური და მმართველობითი ფუნქციების განხორციელებას. ძირითადი პრობლემა სწორედ იმაში მდგომარეობს, რომ ზემოთაღნიშნული პირები საჯარო სამსახურში მიიღებიან პოლიტიკური-თანამდებობის პირის სუბიექტური შეხედულების საფუძველზე, რადგანაც 78-ე მუხლის მეორე პუნქტი გულისხმობს მოცემული სუბიექტების სამსახურში დასაქმებას უკონკურსოდ. ეს არის მისი პოლიტიკური უფლებამოსილება. საჯარო დაწესებულებაში კონკურსის ჩატარება ემსახურება საუკეთესო კონკურსანტის მიუკერძოებლად შერჩევის მიზანს. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შემთხვევაში კადრების შერჩევას საფუძველად არ უდევს მიუკერძოებლობის პრინციპი. აღნიშნული არ გამორიცხავს კონკურსის ჩატარების შესაძლებლობას, თუკი სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირი ამას საჭიროდ ჩათვლის. ამდენად, საჯარო სამსახურში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაკავებელი თანამდებობები არის ის გამონაკლისი, რაზეც არ ვრცელდება საჯარო სამსახურის თანაბარი ხელმისაწვდომობის პრინციპი. ამ შემთხვევაში უპირატესობა ენიჭება პოლიტიკური მართვის ინტერესებს, რაც საჯარო სამსახურში დასაქმების მსურველთა ინტერესებს უკანა პლანზე აყენებს.

როდესაც განვიხილავთ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა ვინაობას და მათ სამსახურში მიღების წესს, ასევე ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სრულად განმარტებისთვის, აუცილებელია ყურადღება გავამახვილოთ იმ ხელშეკრულების შინაარსზეც, რომელიც იღება პირის სამსახურში მიღების მიზნით. რას უნდა შეიცავდეს ხელშეკრულება, ვინ ამტკიცებს მას და რომელი კანონის რეგულაციები ვრცელდება ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებზე. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით იღებს პოლიტიკური-თანამდებობის პირი საჯარო მოსამსახურეს საჯარო სამსახურში. როგორც აღვნიშნეთ მისი სამოქალაქო ხელშეკრულებისგან გამიჯვნის მთავარი კრიტერიუმია ის რომ

ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებაში ასახულია საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილება, რომელიც შემდგომში დელეგირებულია საჯარო მოსამსახურეზე, სწორედ ამიტომ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებაში მოცემულია საჯაროუფლებამოსილების დეტალური აღწერა, საქმიანობა უნდა გამომდინარეობდეს თანამდებობის პირის უფლებამოსილებიდან. ხელშეკრულების ყველა რეკვიზიტი უნდა იყოს დაცული და სტანდარტის შესაბამისი, ამის შემგომ მას ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა.

ნაშრომის მიზანია გამოვყოთ ის დადებითი და უარყოფითი მხარეები რაც შეიძლება მოყვეს, პოლიტიკური-თანამდებობის პირის მიერ მოხელის სამსახურში აყვანას უკონკურსოდ. მიუხედავად იმისა, რომ თანამდებობის პირი თავად წყვეტს და ადგენს კრიტერიუმებს პირის სამსახურში აყვანისთვის, კანონი მაინც ანიჭებს მთელ რიგ უფლებამოსილებას თანამშრომელს, რომელსაც ვერანაირად ვერ შეუზღუდავს თანამდებობის პირი. მართალია მოხელე თანამდებობის პირის ერთპიროვნული გადაწყვეტილებით მიიღება, მაგრამ არსებობს კანონის მიერ დადგენილი ის შემთხვევები, როცა სამსახურში მიღება დაუშვებელია, ესენია :

- ა) იგი ნასამართლევა განზრახი დანაშაულისათვის;
- ბ) იგი საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლდა დისციპლინური გადაცდომისათვის და დისციპლინური გადაცდომისათვის გათავისუფლებიდან 1 წელი არ არის გასული;
- გ) მან სამსახურში მიღებისას არ წარმოადგინა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ფორმის ნარკოლოგიური შემოწმების ცნობა, ან წარმოდგენილი ნარკოლოგიური შემოწმების ცნობა ადასტურებს მის მიერ ნარკოტიკული საშუალების მოხმარების ფაქტს;
- დ) მას სასამართლოს მიერ ჩამორთმეული აქვს საჯარო სამსახურში შესაბამისი თანამდებობის დაკავების უფლება;
- ე) იგი სასამართლომ მხარდაჭერის მიმღებად ცნო, თუ სასამართლოს გადაწყვეტილებით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული.³⁰

როგორც ვხედავთ, არსებობს გარკვეული შეზღუდვები რომელსაც კანონი უწესებს პოლიტიკურ-თანამდებობის პირს, თუმცა ეს მაინც არ გამოორიციხავს ფაქტს, რომ თანამდებობის პირი მოხელის აყვანისას შეიძლება იყოს სუბიექტური, ეს კი მნიშვნელოვნად ეჭვქვეშ აყენებს სამართლებრივი სისტემის ეფექტურ მუშაობას. საჯარო სამსახურში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული საჯარო მოსამსახურის საქმიანობა ექვემდებარება მოხელის წახალისების ფორმების გამოყენებას. მიუხედავად იმისა, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული საჯარო მოსამსახურე არ ექვემდებარება ამ კანონით გათვალისწინებულ შეფასებას, მის მიმართ შესაძლებელია გამოყენებული იქნეს წახალისების ნებისმიერი კანონით დადგენილი საშუალება, მათ შორის ფულადი ჯილდოც, რომლის გაცემის საფუძველსაც და ოდენობასაც განსაზღვრავს „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონი. მოხელე საჯარო სამსახურში, მის მიერ დაკისრებულ მოვალეობებს უნდა

³⁰ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის კომენტარი, გვ.261

ასრულებდეს კანონის დაცვით, მას ასევე აკისრია ვალდებულება სამსახურეობრივი საქმიანობის დროს გამჟღავნებული საიდუმლო ინფორმაციის დაცვის, მთელი მისი სამუშაოს პერიოდში და მას შემდეგაც. მოხელე სამსახურეობრივ უფლებამოსილებებს უნდა ახორციელებდეს ეფექტურად. საჯარო სამსახურში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი, მიუხედავად იმისა, რომ ის არის პოლიტიკური თანამდებობის პირის მიერ პოლიტიკური ნიშნით დასაქმებული საჯარო მოსამსახურე, საკუთარი მმართველობითი უფლებამოსილებების განხორციელებისას ვალდებულია დაიცვას კანონის მოთხოვნები, რომლის დაუცველობაც შეიძლება გახდეს მის მიმართ დისციპლინარული პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძველი.

ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო-პოლიტიკური პირების რაოდენობაც შეზღუდულია და ასევე შრომის ანაზრაურებაც. მაგალითად, წარმომადგენლობითი ორგანოების გარდა, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების რაოდენობამ არ უნდა გადააჭარბოს, შტატით გათვალისწინებულ თანამდებობათა 10%-ს. სახელმწიფო-პოლიტიკურ თანამდებობის პირს კადრების შერჩევისას აქვს უფლება, მიიღოს ინდივიდუალური გადაწყვეტილება. კადრების შერჩევისას ღირებულია და ყურადღება ექცევა პირის გამოციდლებას, კვალიფიკაციას, ფუნქციურ დატვირთვას და განსახორციელებელი ფუნქციის მნიშვნელობას. ამდენად საკმაოდ საპასუხისმგებლოა სწორი და შესაფერისი კანდიდატის არჩევა, მომავალში სათანადო სამსახურეობრივი მოვალეობის შესასრულებლად. სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირს კი გააჩნია დისკრეციული უფლებამოსილება. დისკრეციული უფლებამოსილება სზაკ-ის მიხედვით არის „უფლებამოსილება, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს ან თანამდებობის პირს ანიჭებს თავისუფლებას საჯარო და კერძო ინტერესების დაცვის საფუძველზე კანონმდებლობის შესაბამისი რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან შეარჩიოს ყველაზე მისაღები გადაწყვეტილება.“³¹ ეს იმას ნიშნავს, რომ თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს რაიმე საკითხის გადასაწყვეტად მინიჭებული აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება, ის ვალდებულია აღნიშნული უფლებამოსილება განახორციელოს კანონის დაცვით. ამასთან განახორციელოს დისკრეციული უფლებამოსილება მხოლოდ იმ მიზნით, რომლის მისაღწევადაც აქვს მინიჭებული უფლებამოსილება. დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას, ვერ გამოიყენა ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტი, თუ პირის ინტერესებისთვის მიყენებული ზიანი მნიშვნელოვნად აღემატება იმ სიკეთეს, რისთვისაც გამოიყენა იგი. დისკრეციული

³¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“, 1999 წლის 25 ივნისი, მუხლი 2

უფლებამოსილების განხორციელებისას მიიღება ადმინისტრაციული-სამართლებრივი აქტი, დაუშვებელია ამ აქტით შეიზღუდოს პირის კანონით გათვალისწინებულ უფლებები და ინტერესები. რა თქმა უნდა საუბარია დაუსაბუთებელ შეზღუდვაზე. თუ ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებს დისკრეციული უფლებამოსილებით, ის წერილობით დასაბუთებაში აღნიშნავს ყველა გარემოებას, რომელსაც აქვს არსებითი მნიშვნელობა აქტის გამოცემისას. სწორედ ამ საკუთარი დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების ფარგლებში, მიზანშეწონილობის საფუძველზე იღებს გადაწყვეტილებას შერჩეული კადრების ანაზღაურების ოდენობაზე. კერძოდ საჯარო სამსახურში ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმებული პირის თანამდებობრივი სარგო არ უნდა აღემატებოდეს საჯარო დაწესებულების პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის თანამდებობისათვის დადგენილი მე-10 სახელფასო კატეგორიის კოეფიციენტის შესაბამისად გამოანგარიშებულ თანამდებობრივ სარგოს.³² ამის გარდა ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების მიმართ მოქმედებს სახელფასო დანამატები და ფულადი ჯილდოები, ესეც დადგენილია „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით. დანამატის ოდენობამ კი არ უნდა გადააჭარბოს, კალენდარული წლის განმავლობაში, პირის თანამდებობრივი სარგოს 20%-ს, რაც შეეხება ჯილდოს წლიური თანამდებობრივი სარგოს 10%-ს.

6.1 პირის საჯარო სამსახურში მიღების მიზნით დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსი

საჯარო სამსახურში მომუშავე პირთან იდება ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, რომელიც უნდა შეიცავდეს მის მიერ განსახორციელებელი საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილებების დეტალურ აღწერას, აღნიშნული უფლებამოსილება უნდა შეესაბამებოდეს დაწესებულების საქმიანობის სპეციფიკას. ასევე უნდა აღვნიშნოთ, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სტანდარტულ ფორმას ამტკიცებს მთავრობა. პირის საჯარო სამსახურში დასაქმებისთვის აუცილებელია დაიდოს მასთან ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, ესაა მისი საჯარო სამსახურში დასაქმების სამართლებრივი ფორმა, როგორც ზემოთ ვისაუბრეთ მსგავსი ხელშეკრულება იმიჯნება სამოქალაქოსამართლებრივი ხელშეკრულებისგან და მთავარი დეტალი არის სწორედ ხელშეკრულების მიზანი, კერძოდ ის რომ იგი შეიცავს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებას, სწორედ ამ უფლებამოსილების დელეგირება ხდება მოხელზე, სწორედ ამიტომ ხელშეკრულებაში დეტალურად უნდა იყოს აღწერილი საქმიანობის ის ფორმები რაც ევალება დასაქმებულ პირს, რა უფლებები აქვს მას, მისი განსახორციელებელი სამუშაო, ეს ყოველივე კი, რა თქმა უნდა, უნდა

³² „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-12 მუხლის პირველი პუნქტი

შეეფერებოდეს საჯარო დაწესებულების საქმიანობის სფეროში. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით ხდება პირის საჯარო სამსახურში მიღება და დასაქმება თანაც ეს ხორციელდება კონკურსის გარეშე, ეს იმან ნიშნავს რომ პოლიტიკური თანამდებობის პირი თავად ერთპიროვნულად იღებს გადაწყვეტილებას პირის მიღებასთან დაკავშირებით, ეს საკმაოდ საპასუხისმგებლოა, მთავარი ამოცანაა ყურადღებით და დაკვირვებით შეირჩეს პირი, რეალური გამოცდილებითა და კვალიფიკაციით. მიუხედავად იმისა რომ, თანამდებობის პირი თავად ირჩევს მოხელეს, კანონი მაინც აწესებს იმგვარ შრომით უფლებებს, რითაც გამოირიცხება, დანიშნული პირის რაიმე სახით უფლებების შეზღუდვა. ასევე კანონი აწესებს იმგვარ მოთხოვნებს რომელაც გვერდს ვერ აუვლის პოლიტიკური თანამდებობის პირი. მაგალითად არ შეიძლება პირი იყოს ნასამართლევ, განზრახი დანაშაულისთვის, სასამართლოს მიერ არ უნდა ჰქონდეს ჩამორთმეული ამგვარ საჯარო ადგილას მუშაობის უფლება, თუ მხარდამჭერის მიმღებია, ასევე არ წარმოადგინა ნასამართლეობის და ნარკოლოგიური შემოწმების შესაბამისი ცნობა, ასევე ვერ დასაქმდება მოხელე თუ ის განთავისუფლდა საჯარო სამსახურიდან დისციპლინური გადაცდომის გამო და არ გასულა 1 წელი. მოცემულ მთელ რიგ ჩამონათვალს აწესებს საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ.“ ასევე დასაქმებული პირი შესაძლებელია, რომ საჯარო დაწესებულების გადაწყვეტილებით გააგზავნონ მივლინებით, რათა განახორციელოს სამსახურეობრივი უფლებამოსილება. მივლინება შესაძლებელია განხორციელდეს როგორც ქვეყანაში, ისე საზღვარგარეთ. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული საჯარო მოსამსახურის სამსახურეობრივი უფლებამოსილება შეიძლება შეჩერდეს, რასაც შემდგომ განვიხილავთ დეტალურად. საჯარო დაწესებულება ვალდებულია, რომ შექმნას დასაქმებული პირისთვის აუცილებელი და შრომისთვის უსაფრთხო გარემო. აღჭურვოს მისი სამსახურეობრივი გარემო ყველა საჭირო ნივთით და შექმნას მაქსიმალურად კომფორტული გარემო. ხოლო რაც შეეხება ანაზღაურებას უნდა იყოს თანაბარი, სამუშაოს შესრულებასთან და მოცულობასთან.

საჯარო სამსახურში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ საჯარო მოსამსახურეზე ვრცელდება წახალისების ფორმებიც. მიუხედავად იმისა, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული მოხელის შეფასება არ ხდება მაინც შეიძლება გამოყენებული იქნას წახალისების ნებისმიერი საშუალება. ეს შეიძლება იყოს ჯილდო ან რაიმე მსგავსი, წახალისების ან ჯილდოს გაცემის ოდენობას და ზოგადად ჯილდოსთან დაკავშირებით რეგულაციებს აწესებს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ.“ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული საჯარო მოსამსახურის სამუშაო დრო და დასვენების დრო შეესაბამება მოხელის სამუშაო დროს. შესაძლებელია მოხელისთვის განისაზღვროს ზეგანაკვეთური სამუშაო შესაბამისი ანაზღაურებით. ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებაში სამსახურის დეტალურ აღწერაში ასევე უნა მიეთითოს მოხელის შვებულების შესახებ.

განისაზღვროს სამუშაო და დასვენების დრო. ასევე შვებულება ორსულობის დროს ეგრედწოდებული დეკრეტი, შობიარობის დროს და შვილის აყვანის დროს. მოხელეს შეუძლია განახორციელოს საკუთარი პოლიტიკური უფლებები და გაწევრიანდეს პროფესიულ კავშირში (ფროფკავშირი). ამასთან ხელშეკრულებაში დეტალურად უნდა განისაზღვროს მოხელის უფლებები, მოვალეობები, რა ინფორმაციის მიღების უფლება აქვს მას და რისი გასაჩივრება შეუძლია. სამსახურეობრივი მოვალეობის შესრულების დროს შესაძლებელია მოხელისთვის ცნობილი გახდეს პროფესიული და საიდუმლო ინფორმაცია. მოხელეს არ შეუძლია მისი გამჟღავნება მაშინაც კი როცა სამსახურიდან წავა. მოხელემ თავისი უფლებამოსილების განხორციელებისას უნდა დაიცვას ყველა კანონიერი მოთხოვნა ზედმიწევნით, კანონის დარღვევამ პირის მხრიდან შეისაძლოა გამოიწვიოს დისციპლინური გადაცდომა და პირს დაეკისროს შესაბამისი პასუხისმგებლობა.

6.2 პირის საჯარო სამსახურში მიღების მიზნით დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფორმა და მოქმედების ვადა

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფორმას ადგენს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი. ხელშეკრულება ხაზგასმით აღნიშნულია, რომ იდება მხოლოდ წერილობით, ამგვარი აღნიშვნა გაკეთებულია საქმიანობის სირთულიდან გამომდინარე, მაღალი პასუხისმგებლობით და ამავდროულად მნიშვნელოვანია ხელშეკრულების მიზანი, ჩვენ ვიცით რომ ამით ხორციელდება საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილება, შესაბამისად ხდება მოსამსახურის აღჭურვა საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილებით, ეს კი შეუძლებელია განხორციელდეს ზეპირი ფორმით, აქედან გამომდინარე აუცილებელია ხელშეკრულება დაიდოს წერილობით. განვმეორდები და აღვნიშნავ, რომ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასთან გვაქვს საქმე, როცა ეს უკანასკნელი მიზნად ისახავს, ადმინისტრაციული აქტის გამოცემას, ადმინისტრაციული სამართლის ნორმების შესრულებას და ამასთანავე ადგენს პირის საჯარო უფლებებსა და ვალდებულებებს. რაც შეეხება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების კრიტერიუმებს, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების კანონიერების კრიტერიუმებია:

- 1) მხარეთა ორმხრივი ნების გამოვლენა
- 2) წერილობითი ფორმა
- 3) თანხმობა (თუ ამას ითვალისწინებს კანონი), სამოქალაქო და ადმინისტრაციულ ნორმებთან შესაბამისობა.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფორმალური კანონიერება გულისხმობს რომ მხარეთა ორმხრივი ნება იყოს გამოვლენილი და დაიდოს წერილობითი ფორმით, ხოლო მატერიალური კანონიერება მიშნავს, რომ იყოს შესაბამისობა სამოქალაქო და ადმინისტრაციულ ნორმებთან. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული საჯარო პირი თავისი

ბუნებით არის არა მარტო პოლიტიკური მოხელე, არამედ ვადიანი პოლიტიკური მოხელე. რაც შეეხება მისი უფლებამოსილების ვადას, ის განისაზღვრება მასთან დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით. ეს კი არ უნდა აღემატებოდეს შესაბამისი სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის უფლებამოსილების ვადას. იმ შემთხვევაში, როდესაც ხელშეკრულებით განისაზღვრება დასაქმების ვადა და იგი ემთხვევა მის მიერ არჩეული პოლიტიკური თანამდებობის პირის არჩევის ვადას, და ამ უკანასკნელის უფლებამოსილება ვადაზე ადრე შეწყდება, ეს არ გამოიწვევს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტას. იმ შემთხვევაში თუ ახალი სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირი მოისურვებს ხელშეკრულება გაგრძელება მოქმედებას ვადის ამოწურვამდე. შესაძლებელია ხელშეკრულების ვადა შეწყდეს თუ ამას გადაწყვეტს სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირი, თუკი ის საჭიროდ თვლის, აუცილებელია საკადრო ცვლილებები. სწორედ ამიტომ უნდა აირჩეს მოხელე მნიშვნელოვანი დაკვირვებით, ნამდვილად კანონიერების დაცვით და ობიექტურად რათა მისი ცოდნა და კვალიფიკაცია შესაბამისი იყოს, ამავდროულად ობიექტურად იქნას შერჩეული, რომ არ მოხდეს შემდგომ ახალი პოლიტიკური-თანამდებობის პირის მოსვლისას მისი ხელშეკრულების შეწყვეტა არასათანადო ან არასაკმარისი ცოდნისა და გამოცდილების გამო. მოხელე ნამდვილად ღირსეულად უნდა შეეფერებოდეს სამუშაოს. კანონში მითითებული დათქმა რომ საჯარო სამსახურში მოხელე მიიღება უკონკურსოდ, მაინც არ უნდა აძლევდეს თანამდებობის პირს ზედმეტად თავისუფლად მოქმედების შესაძლებლობას, მან უნდა იმოქმედოს კანონის ფარგლებში.

6.3 ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტა

საქართველოს საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის 82-ე მუხლი ადგენს იმ შემთხვევებს როცა შესაძლოა მოხდეს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტა. მაგალითად ადმინისტრაციული ხელშეკრულება შეწყდება თუ საქართველოს მოქალაქე სამოქალაქო კოდექსით დადგენილი წესით აღიარებული იქნება შეზღუდულქმედუნარიანად, აგრეთვე თუ იგი ჩაიდენს მძიმე დისციპლინურ გადაცდომას და პასუხისმგებლობის ზომად განისაზღვრება სამსახურიდან გათავისუფლება. ასევე ხელშეკრულება შეწყდება თუ პირი სახელმწიფო სამსახურში ან საჯარო სამსახურში სხვა თანამდებობაზე დაინიშნება ან თუ გარდაიცვლება, ასევე საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი ადგენს სხვა შემთხვევებს როცა შესაძლოა ხელშეკრულება შეწყდეს, ესენია: ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მოქმედების ვადის გასვლა, ხელშეკრულების მხარეების წერილობითი შეთანხმება და შესაბამისი სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის იფლებამოსილების შეწყვეტა. ასევე კანონის თანახმად ხელშეკრულება შეიძლება შეწყდეს ერთი მხარის ინიციატივით, რის თაობაზეც მეორე მხარეს უნდა აცნობოს ერთი თვით ადრე, ხოლო თუ ამ გადაწყვეტილებას მიიღებს თანამდებობის

პირი მან თანამშრომელს ერთი თვის კომპენსაცია უნდა გადაუხადოს. საჯარო უფლებამოსილების განმახორციელებელი მოხელის სამსახურში დანიშვნისას განისაზღვრება გარკვეული უფლებები რაც ენიჭება მას ხელშეკრულების შეწყვეტისას, ეს რიგი უფლებები განსხვავდება მის მიერ მიცემულ გარანტიებისგან. მაგალითად მოხელე საჯარო სამსახურში ინიშნება უვადოდ. პირი საჯარო სამსახურში ინიშნება იმ ვადის რა ვადითაც დანიშნულია პოლიტიკური თანამდებობის პირი, სწორედ ეს წარმოადგენს გარკვეულ თავისებურებას რაც ახასიათებს საჯარო სამსახურში პირის დანიშვნას ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით. ის რომ სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირის დადგენილი ვადით ინიშნება მოხელეც არ ნიშნავს იმას რომ კანონი არ აწესებს გარკვეულ წესებს მის სამსახურში დარჩენასა და გათავისუფლების შესახებ, ასევე არც იმას ნიშნავს რომ მოხელე მხოლოდ და მხოლოდ ამ თანამდებობის პირის უფლებამოსილების ქვეშ ექცევა. არამედ პირიქით, კანონი ადგენს მოხელისთვის ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძვლებს. ეს საფუძვლები კანონის მიერ ზუსტადაა განმარტებული: „1) საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით დადგენილი წესით შეზღუდულ ქმედუნარიანად აღიარება; 2) სასამართლოს მიერ უგზო-უკვლოდ დაკარგულად აღიარება, გარდაცვლილად გამოცხადება ან მხარდაჭერის მიმღებად ცნობა, თუ სასამართლოს გადაწყვეტილებით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული; 3) მოხელის მიმართ სასამართლოს საბოლოო გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლა; 4) მძიმე დისციპლინური გადაცდომის ჩადენა, თუ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომად სამსახურიდან გათავისუფლება განისაზღვრა; 5) სახელმწიფო სამსახურში ან საჯარო სამსახურში სხვა თანამდებობაზე დანიშვნა; 6) პერიოდული, შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით შემოწმების შედეგად ნარკოტიკული საშუალების მოხმარების ფაქტის დადასტურება, გარდა მოხელის მიერ მისი სამკურნალო მიზნით მოხმარების შემთხვევისა, აგრეთვე ასეთი შემოწმებისთვის თავის არიდება; 7) გარდაცვალება.“³³

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძველზე დანიშნული პირის სამსახურეობრივი ვადა არ უნდა აღემატებოდეს შესაბამისი თანამდებობის პირის უფლებამოსილების ვადას, ადმინისტრაციულ ორგანოში. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მოქმედების ვადა რომ ამოიწურება ავტომატურად წყდება ადმინისტრაციული ხელშეკრულება მხარეებს შორის (დამსაქმებელს და დასაქმებულს შორის) სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირი ინიშნება გარკვეული ვადით და ამ ვადით ენიჭება უფლებამოსილება, სწორედ ამავე ვადით არის არჩეული მისი მოხელეც, რაც იმას ნიშნავს რომ, როგორც კი თანამდებობის პირს ვადა ამოეწურება მას შეუძლია შეწყვიტოს მოხელესთან ხელშეკრულება და უფლება აქვს სხვა პირთან დადოს შემდგომ შეთანხმება, ან ისევე იმ მოხელესთან გააგრძელოს სამართალურთიერთობა. ასევე შესაძლებელია ხელშეკრულება შეწყდეს თუ ორივე მხარე ამაზე შეთანხმდება და წერილობით აღნიშნავენ.

³³ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის კომენტარი. გვ 265,

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ ადმინისტრაციული ხელშეკრულება შეიძლება შეწყდეს თუ ამას ერთი მხარე მოისურვებს, რა დროსაც მეორე მხარეს უნდა შეატყობინოს 1 თვით ადრე. თუ ხელშეკრულების შეწყვეტას ითხოვს თავად დასაქმებული მაშინ პოლიტიკური თანამდებობის პირი გადახედავს მის მიერ წაყენებულ მოთხოვნას და გონივრულ ვადაში მიიღებს გადაწყვეტილებას, იმგვარად რომ საჯარო ინტერესები არ დაზარალდეს. კანონის თანახმად თუკი სახელმწიფო თანამდებობის პირი თავად გადაწყვეტს პირის გათავისუფლებას და შეწყვეტას ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ის მას გადაუხდის 1 თვის კომპენსაციას.

დასკვნა

დასკვნის სახით უნდა შევაჯამოთ ყველა ის დადებითი და უარყოფითი ასპექტები რაც შეიძლება გამოიწვიოს ადმინისტრაციულ წარმოებაში მთავარი პრინციპების დარღვევამ, ასევე ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი საქმიანობის განხორციელებისას რომელიმე მხარის მიერ კანონის დარღვევამ, გადახვევამ კანონისგან, რამდენად დიდი ზიანი შეიძლება მოუტანოს ამან ქვეყანას და ქვეყნის წინსვლას საერთაშორისო ასპარეზზე. ასევე მოკლედ შევაჯამოთ რა მიზანს ემსახურება საჯარო მმართველობაში ჩვენს ქვეყანაში და რა უარყოფითი შედეგები შეიძლება ჰქონდეს საჯარო სამსახურში პირის დასაქმებას უკონკურსოდ და მასთან დადებულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ხელშეკრულებას. ნაშრომში განხილული იქნა საჯარო ინტერესები და მათი განხორციელება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების შესრულების და შეწყვეტის პროცესში. დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს მთელი რიგი ვალდებულებები გააჩნია ადმინისტრაციულ სახელშეკრულებო ურთიერთობისას. ძირითადი ამოსავალი არის მაინც ის ძირითადი პრინციპები, რაზეც უნდა ეყრდნობოდეს მთელი სამართლებრივი სისტემა და საჯარო დაწესებულებათა ფუნქციონირება. ნაშრომიდან ჩანს რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს იმპერატიული ვალდებულება აწარმოოს კანონიერი ადმინისტრაციული წარმოება ხელშეკრულების დადებისას, დაიცვას ყველანაირი პროცედურა და სტანდარტი რაც დადგენილია ხელშეკრულებისთვის.

იმისათვის რომ არ დადგეს ისეთი სამწუხარო ფაქტი როგორცაა სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის მხრიდან არაკომპეტენტური პირის საჯარო სამსახურში აყვანა, მხოლოდ იმიტომ რომ მას კონკურსის გავლა არ ევალება, ამისთვის აუცილებელია ყველა მოქალაქეს თანამდებობის პირს თუ ჩვეულებრივ მოხელეს გააზრებული ჰქონდეს ის პასუხისმგებლობა რასაც ქვია კეთილსინდისიერი მუშაობა, საქმის სამართლებრივად გადაწყვეტა, ყველა პრინციპისდაცვა, მიუკერძოებლობა, დემოკრატიულობა, კანონიერება, გამჭვირვალობა,

საქვეყნოობა, რათა ჩვენს ქვეყანაში ნამდვილად ღირსეულად იფუნქციონიროს საჯარო მმართველობამ და მაქსიმალურად აღმოიფხვრას ხარვეზები სამართალში.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებისას და შესრულებისას მოქმედებს კანონიერი პრინციპის დაცვის ვალდებულება, ასევე კანონიერი ნდობის პრინციპის. ეს კი ქმნის საზოგადოების მხრიდან იმის მოლოდინს რომ ადმინისტრაციული ორგანო მის მიერ დაკისრებულ ვალდებულებას შეასრულებს კეთილსინდისიერად, რაც გააჩენს ნდობას საზოგადოებაში სახელმწიფო სტრუქტურების მიმართ. ამის შესაბამისად კონტრაპენტები დაცულნი არიან იმ საფრთხისგან რაც შეიძლება გამოიწვიოს ადმინისტრაციული ორგანოს უკანონო ქმედებამ, ასევე გარანტირებული აქვთ რომ არ მიადგებათ რაიმე სახის ზიანი, არ დახვდებათ გაუთვალისწინებელი პროცესები მთელს საქმისწარმოებაში და თავისთავად ეს აუმჯობესებს ადმინისტრაციულ საქმის წარმოებას და იმ მიზნის ღირსეულად შესრულებას რასაც ქვია საჯარო უფლებამოსილების განხორციელება. ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან კანონიერების პრინციპი თუ იქნება სრულად დაცული გამოირიცხება ყოველგვარი არასამართლებრივი ქმედება და არც ზიანი მიადგება საჯარო ინტერესს, რომლის განხორციელებაც წარმოადგენს მთავარ მიზანს.

საყურადღებოა, როდესაც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უკვე გამოცემულია ადვილია მის მიმართ კანონიერი ნდობის დაცვა გაამყარო და დაინტარესებულ პირს მისცე გარანტიები, აი სხვაგვარ ხდება დაპირების შემთხვევაში, რომელიც ეჭვქვეშ აყენებს საჯარო დაწესებულების მხრიდან მოქმედების შესრულების ფაქტს. თუმცა აღნიშნული პრინციპის მიზანია განამტკიცოს საზოგადოებაში იმგვარი ნდობა რომ ეჭვი არავის შეეპაროს აქტის გამოცემა არ გამოცემის საკითხში. მაგალითად დაპირებაც ისეთივე გარანტირებული იყოს როგორც უკვე გამოცემული აქტი.

სწორედ რომ მოცემული პრინციპების დაცვა ხელს შეუშლის უკანონო გადაწყვეტილების მიღებას, მოხელესთან ხელშეკრულების დადებისას არ იქნება იმის საშიშროება, რომ რომელიმე მხარე არაკეთილსინდისიერად შეასრულებს თავის მოვალეობას, ამდენად ეს განამტკიცებს თითოეული ინდივიდის სამართალბრივ სახელმწიფოში ცხოვრებას.

კანონმდებლობის ხარვეზად შეიძლება ჩაითვალოს, ის რომ მოქმედ კანონმდებლობაში არ არსებობს რეგულაციები იმის თაობაზე, თუ როდის უნდა მოხდეს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სავალდებულო ხელშეკრულების დადება, ამის გაურკვეველობა თავისთავად გაურკვეველს ხდის ამავე ხელშეკრულების ბუნების გასაზღვრის შესაძლებლობას. ეს საკმაოდ დიდ პრობლემას წარმოადგენს. თუმცა საჯარო სამსახურის შესახებ კანონში ნამდვილად არსებობს ამის რეგულაცია და ეს საკმაოდ დიდი წარმატებაა ჩვენი ქვეყნის სამართლებრივი სისტემისთვის.

დასკვნის სახით უნდა ითქვას, რომ მოცემული ნაშრომი არის მიმოხილვა იმისა თუ რა სახის პრობლემები შეიძლება არსებობდეს დღეის მოქმედ საკანონმდებლო სისტემაში, ადმინისტრაციულ წარმოებაში და

საჯარო უფლებამოსილების განხორციელებისას, რა სირთულეებს შეიძლება წავაწყდეთ. მიზანი იყო დეტალურად შესწავლა მოქმედი სისტემის და შეძლებისდაგვარად გამოკვეთა ძირითადი პრობლემების, მათი აღმოფხვრის გზების მოძებნა, სამართალი ხომ მუდმივად უმჯობესდება და ვითარდება დროსა და სივრცეში, სწორედ ამიტომ კანინიერი და სამართლიანი გზა პრობლემის აღმოსაფხვრელად, კიდევ უფრო დიდ ასპარეზს უხსნის ჩვენს ქვეყანას, სამართლებრივი სისტემის მუდმივად გაუმჯობესებისთვის.

ბიბლიოგრაფია

ნორმატიული აქტები:

1. საქართველოს კონსტიტუცია, 1995
2. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 1999
3. საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, 2015
4. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი,
5. საქართველოს კანონი საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ, 2013

სამეცნიერო ლიტერატურა:

1. პ. ტურავა, ა. ფირცხალაშვილი, ე. ქარდავა, ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო სამსახურში, 2020
2. გ. ხუბუა, კ. ყალიჩავა, ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, 2018
3. პ. ტურავა, ნ. წკეპლაძე, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, 2010
4. Maurer H, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage, 2011, 352, წიგნიდან: ტურავა. პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, 2016
5. König, Moderne öffentliche Verwaltung, 2008, 32; Schuppert, Verwaltungswissenschaft, 2000, 73; Wimmer, Dynamische Verwaltungslehre, 2. Aufl., 2010, 67.

6. ვინტერი, ადმინისტრაციული სამართლის განვითარება და სამართლებრივი კონსულტაცია საქართველოს, როგორც გარდამავალი ქვეყნის მაგალითზე, ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, 2013
7. Politische Beamte, გერმანული საჯარო სამსახურის სისტემა, წიგნში Besonderes Verwaltungsrecht, Hrs. Eberhard Schmidt-Assmann, 684-გვერდიდან
8. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2010 წლის 27 ივლისის განჩინება Nზს-206-198
9. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2013 წლის 26 დეკემბრის განჩინება Nზს-31-27
10. ადმინისტრაციული სამართლის დამხმარე სახელმძღვანელო, ტურავა, წკეპლაძე, 2005
11. მ.კოპალეიშვილი, ადმინისტრაციული გარიგება, 2006
12. ე.ქარდავა, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ქართულ და გერმანულ სამართალში, 2006
13. სახელმწიფოს უფლებამოსილებები და მისი პასუხისმგებლობა
14. ადმინისტრაციული მეცნიერების საგანი, მეთოდური საფუძვლები და თეორიული ჩარჩო
15. იზორია, თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, 2009
16. მართლმსაჯულების გამლიერებისა და სამართლებრივი განათლების ცენტრი
17. საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის კომენტარები