

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი საქმის სამართლებრივი გუნება

სტატია ეხება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სამართლებრივ გუნებას და მის მნიშვნელობას ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერებაში. ნაშრომში განხილულია საკითხები: ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის წარმოშობის მოკლე ისტორია; ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ცნების განმარტება ქართულ და გერმანულ კანონმდებლობაში, მათი მსგავსებები და განსხვავებები; ინდივიდუალური და ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების ურთიერთგამიჯვნის პრობლემატიკა და მათთან მიმართებით ტერმინოლოგიური განსხვავების შემოღების საჭიროება; მოსამართლის, როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე უფლებამოსილი სუბიექტის, ინსტიტუტის წარმოჩენა და მისი არსებობის მიზანშეწონილობა.

საკვანძო სიტყვები: საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, ტერმინოლოგიური განსხვავება, ადმინისტრაციული იუსტიცია.

1. შესავალი

საკვლევი თემის აქტუალობას განაპირობებს ის, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მისი უფლებამოსილების განხორციელების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული აქტის ინდივიდუალურად მიჩნევას გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს იმ დაინტერესებული პირისთვის, რომლის ინტერესებსაც უშუალოდ ეხება ის. მას უკავშირდება პირის გარკვეული უფლების ან ვალდებულების წარმოშობა, ასევე უფლების დაცვის მექანიზმის ამოქმედება, თუკი დაინტერესებულ მხარეს ექნება იმის განცდა, რომ ამ აქტით უკანონოდ იღახება მისი უფლება. ადმინისტრაციული აქტი საჯარო მმართველობის განხორციელების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი სამართლებრივი ფორმაა.¹ ამდენად, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის წამმართველი ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი კომპონენტი – ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გამოცემის მარეგულირებელი საკანონმდებლო საფუძველი იყოს

* თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი.

¹ ადეიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2005, 99-100.

მაქსიმალურად გამართული, გასაგები და არაორაზროვანი, რაც ასევე მისცემს დაინტერესებულ მხარეებს შესაძლებლობას, დაიცვან თავიანთი უფლებები და ინტერესები, თუკი მათ ამ აქტების საფუძველზე ადგებათ ზიანი.

ნაშრომში მიმოხილულია ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტთან დაკავშირებული პრობლემატური საკითხები. შესწავლილ იქნა საზღვარგარეთის ქვეყნების (ძირითადად, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკისა, ვინაიდან ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ინსტიტუტები დიდწილად გერმანული სამართლებრივი სისტემის მსგავსად არის დარეგულირებული)² ანალოგიური ინსტიტუტების ფუნქციონირების მექანიზმი და შემოთავაზებულია პრობლემის გადაჭრის გზები.

2. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების ზოგადი დახასიათება

2.1. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების წარმოშობა

ადმინისტრაციული სამართლის დარგი მოწოდებულია იმისაკენ, რომ დაარეგულიროს ადმინისტრაციის, მმართველობითი ფუნქციებით აღჭურვილი სუბიექტების, საქმიანობის სამართლებრივი საფუძვლები და მათი დამოკიდებულება ამ პროცესში ჩართულ მხარეებთან. ამ ფუნქციის განხორციელება კი, ძირითადად, დამოკიდებულია ადმინისტრაციული ქმედების განხორციელებასთან, რომელიც გამოიხატება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გამოცემით. საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი დოქტრინა ამოდის იქიდან, რომ ადმინისტრაციული აქტი არის საჯარო ადმინისტრაციის ნების გამოვლენა, საჯარო ადმინისტრაციის სამართლებრივი აქტები შესაბამისი ორგანოების ნების გამოვლენაა მათთვის მიკუთვნებული ფუნქციების განხორციელების პროცესში. ისინი, როგორც წესი, მიზნად ისახავენ განსაზღვრული ცვლილებების შეტანას ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობებში.³ ავტორთა კოლექტივს ადმინისტრაციული ორგანოს ნების გამოვლენის ერთ-ერთ ფორმად სწორედ ადმინისტრაციული აქტი აქვს მოყვანილი.⁴

სამართლის სხვადასხვა დოქტრინაში იკვეთება სურათი იმასთან დაკავშირებით, რომ ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტების ძირითად ფუნქციად მიჩნეულია ადმინისტრაციული ორგანოებისა და საჯარო ხელისუფლებით⁵ აღჭურვილი სხვა სუბიექტების მიერ მათი ფუნქციების, მმართველობითი ღონისძიებების განხორციელება სხვა პირებთან მიმართებით. ეს, რა თქმა უნდა, გამართლებული მიდგომაა, თუმცა ადმინისტრაციული აქტების ფუნქცია არ შეიძლება ამონურულ იქნეს მხოლოდ ამ შეხედულებით. როგორც პრაქტიკა აჩვენებს, ადმინის-

² ვინტერი გ., ადმინისტრაციული სამართლის განვითარება და სამართლებრივი კონსულტაცია საქართველოს, როგორც გარდამავალი ქვეყნის მაგალითზე, ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, 1/2013, თბ., 2013, 70.

³ კოზირინი ა., შამინა მ., ზელენცოვი ა., ბოგდანოვსკაია ი., დანილოვი ს., საჟინა ვ., რაიტელმაიერი კ., შაიხი კ., ნიკეროვი გ., საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი, თბ., 2014, 195.

⁴ ადვიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2005, 99.

⁵ მაკარიძე დ., ხაზარაძე გ., ადმინისტრაციული ორგანოს პასუხისმგებლობა. ადმინისტრაციული ორგანოს პასუხისმგებლობა ჯანმრთელობის დაცვის სამართალში, თბ., 2014, 37.

ტრაციული აქტები ზოგ შემთხვევაში ასევე მოწოდებულია, დაარეგულიროს თვით ადმინისტრაციის მოქმედება, მისი საქმიანობის წესი და ურთიერთობის ფორმა მოქალაქეებსა თუ სხვა მხარეებთან. ამდენად, ადმინისტრაციული აქტების ფუნქცია ასევე უნდა იყოს საჯარო ადმინისტრაციის გამართული ფუნქციონირების უზრუნველყოფა და მიმართული უნდა იყოს მისი საქმიანობის ეფექტიანობის ამაღლებისა და სრულყოფისაკენ.

ადმინისტრაციული აქტების შესახებ დოქტრინაში განსაკუთრებული ადგილი უკავია შიდა და გარე აქტების ურთიერთმიმართების პრობლემას. საზღვარგარეთის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი მეცნიერება გამოყოფს აქტებს, რომლებიც გამოიცემა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მათთვის მინიჭებული საჯარო ხელისუფლების საფუძველზე და აქტებს, რომლებიც ეხება მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს შიდა ურთიერთობებს. პირველს ეწოდება გარე აქტები, მეორეს – შიდა. გარე აქტებად ითვლება აქტები, რომლებიც ახდენენ იურიდიულ ზემოქმედებას იმ პირთა ურთიერთობებზე, რომლებიც არ არიან ჩაბმულნი საჯარო ადმინისტრირების განხორციელებაში. ასეთი აქტები შეიძლება მიმართული იყოს როგორც პირთა განსაზღვრული, ისე განუსაზღვრელი წრისადმი. შიდა აქტები, პირველ რიგში, ზემოქმედებას ახდენს თავად სახელმწიფო (საჯარო) მმართველობის მექანიზმების შიგნით. აქტები, რომლებიც ეხება მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოების შიდა ურთიერთობებს (შიდა აქტები), საზღვარგარეთის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი მეცნიერებების მიერ არ განიხილება ადმინისტრაციულ აქტებად, ამ სიტყვის ზუსტი მნიშვნელობით. თუმცა ბოლო დროს დასავლეთის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი მეცნიერება უფრო მეტ ყურადღებას უთმობს შიდა აქტების კვლევას.⁶

2.2. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ცნება

როგორც შესავალში უკვე აღინიშნა, საკვლევი თემატიკის ძირითადი თემა არის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები. ამდენად, განსაკუთრებული ყურადღება ენიჭება მის განმარტებას და იმის გარკვევას, თუ რა იგულისხმება ამ ტერმინში სამართლის სხვადასხვა სისტემაში.

დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ადმინისტრაციული აქტების კლასიფიკაციას ნორმატიულ და კონკრეტულ (ინდივიდუალურ) აქტებად. ნორმატიული აქტები საჯარო ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ ადმინისტრაციული საქმიანობის პროცესში მიღებული აქტებია, რომლებიც მიმართულია არა კონკრეტული შემთხვევის, არამედ საზოგადოებრივი ურთიერთობის აბსტრაქტულად, ზოგადად მონესრიგებისკენ. ისინი ადგენენ ქცევის წესებს პირთა განუსაზღვრელი წრისათვის და მრავალჯერადი გამოყენებისათვის არიან განკუთვნილნი. კონკრეტული (ინდივიდუალური) ადმინისტრაციული აქტები, პირიქით, მიმართულია ცალკეული განსაზღვრული საქმეების მონესრიგებისაკენ (საგნებისკენ). ისინი გამოირჩევიან მითითებების კონკრეტულობით და პერსონალური ხასიათით, ანუ მიმართულნი არიან განსაზღვრული პირის ან პირთა წრისკენ, რომელიც შეიძლება თვითონ აქტში არ იყოს აღნიშნული, მაგრამ ადვილად დასადგენია. ადმინისტრაციული აქტების დაყოფა ნორმატიულ და კონკრეტულ (ინდივიდუალურ) აქტებად დამახასიათებელია საფრანგეთისა და იმ ქვეყნებისათვის, რომლებმაც ფრანგული

⁶ კოზირინი ა., შამინა მ., ზელენცოვი ა., ბოგდანოვსკაია ი., დანილოვი ს., საჟინა ვ., რაიტელმაიერი კ., შაიხი კ., ნიკეროვი გ., საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი, თბ., 2014, 198.

მოდელი გადაიღეს, რაც არ გვხვდება გერმანულ სამართალში. საფრანგეთში ადმინისტრაციული საქმიანობის სამართლებრივ მექანიზმში განსაკუთრებული ადგილი უჭირავს აღმასრულებელ ადმინისტრაციულ აქტებს. მათში მოიაზრება „ადმინისტრაციის მიერ ცალმხრივად გამოცემული აქტები, რომელთა მეშვეობითაც, მოვალეობების დაკისრების ან უფლებების მინიჭების გზით, მიიღწევა სამართლებრივი მდგომარეობის შეცვლა“. ყველა ადმინისტრაციული აქტი, რომელიც ცალმხრივი ნების საფუძველზე მიიღება, არ წარმოადგენს აღმასრულებელ ადმინისტრაციულ აქტს. ცალმხრივ ადმინისტრაციულ აქტებს შორის, აღმასრულებელ აქტებთან ერთად, არსებობს ისეთებიც, რომლებსაც, მართალია, გამოსცემს ადმინისტრაციული ორგანო, მაგრამ ისინი არ ცვლიან მოქმედ ნორმებს და იურიდიულ მდგომარეობას. ამდენად, აღმასრულებელი ადმინისტრაციული აქტების მთავარი მახასიათებელი, რომელიც მას განასხვავებს სხვა ცალმხრივი აქტებისაგან, არის ის, რომ ასეთ აქტებს შედეგად მოჰყვება არსებული სამართლებრივი მდგომარეობის შეცვლა.⁷

ადმინისტრაციული აქტი გერმანული სამართლის კლასიკური ინსტრუმენტია. ის მოიცავს ხელისუფლების ერთეულ ღონისძიებებს, რომლებიც განსაზღვრულ საერთო სამართლის წესებს ემორჩილებიან, რაც ვლინდება იმით, რომ ადმინისტრაციის ქმედებები დადგენილ სამართლებრივ ნორმებს ემორჩილებიან, რის მაგალითადაც შეიძლება მოვიყვანოთ: მოძრაობის ნიშნები, მშენებლობის ნებართვა, საქმიანობის, ვაჭრობის ნებართვა ან უარი, გადასახადების დაკისრება, თანამდებობის პირების დანიშვნა, იარაღის მონმობის გაცემა. ადმინისტრაციული აქტების გერმანიის სამართლებრივ რეჟიმში შეტანა *ო. მაიერმა* მოახდინა. მან შინაარსობრივი მხარე გადმოიღო ფრანგული სამართლიდან მე-19 საუკუნის გერმანიის ადმინისტრაციული სამართლის გათვალისწინებით. საკანონმდებლო ნოვაციის საფუძველი იყო მოქალაქეებისთვის სამართლებრივი დაცვის შესაძლებლობის მინიჭება სახელისუფლებო ღონისძიებებისგან, ქმედებებისგან. მე-19 საუკუნის პროცესუალური კანონმდებლობა ითვალისწინებდა სამართლებრივი დაცვის მხოლოდ ერთეულ ღონისძიებებს, ამიტომ აუცილებელი იყო ისეთი ღონისძიებების გატარება, რომლის შედეგადაც მიზანი – სრულყოფილი სამართლებრივი დაცვის მექანიზმის დადგენა – მიღწეული იქნებოდა. ადმინისტრაციული აქტების შემოღების შემდეგ ადმინისტრაციის ქმედება ჩარჩოებში მოექცა. ადმინისტრაციული აქტების პროცესუალური მნიშვნელობა კი შემოიფარგლა გასაჩივრების შესაძლებლობით. აქედან გამომდინარე, ადმინისტრაციული აქტის ძირითადი ფუნქცია არის ერთიანი სამართლებრივი რეჟიმის შემოღება, რომელიც სხვადასხვა მმართველობითი ღონისძიებებისათვის საერთოა. ძველი კანონები იყენებდნენ ისეთ ტერმინებს, როგორებიცაა: განკარგულება, ნებართვა. ეს ტერმინოლოგია საერთო გახდა და დაერქვა ადმინისტრაციული აქტი. ადმინისტრაციული აქტის განმარტება ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ კანონის 35-ე პარაგრაფშია მოცემული, ის აერთიანებს თითოეულ ძველ ტერმინს და მოიცავს ამ ცნების მეცნიერულ განმარტებას.⁸

ანგლოსაქსურ სახელმწიფოებს ახასიათებთ ადმინისტრაციული აქტების დაყოფა საბოლოო და წინასწარ აქტებად. მაგალითად, ოქსფორდის უნივერსიტეტის პროფესორ *გალიგანს*

⁷ *კოზირინი ა., შმამინა მ., ზელენცოვი ა., ბოგდანოვსკაია ი., დანილოვი ს., საჟინა ვ., რაიტელმაიერი კ., შაიხი კ., ნიკეროვი გ., საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი, თბ., 2014, 376-377.*

⁸ *Peine F. J., Allgemeines Verwaltungsrecht 7. neu bearbeitete Auflage, schwerpunkte C.F. Muller, Heidelberg 2004, §7, 102, 103.*

მოყვანილი აქვს კონკრეტული ადმინისტრაციული აქტების დაყოფის ერთ-ერთი ვარიანტი: საბოლოო გადაწყვეტილებები ცალკეულ საქმეებზე; წინასწარი ან შუალედური გადაწყვეტილებები, რომლებიც წინ უსწრებს საბოლოო გადაწყვეტილებებს; წინასწარი ან შუალედური გადაწყვეტილებები, რომლებიც წინ უსწრებს აქტებს, მაგრამ არ მოსდევს გადაწყვეტილება, მაგალითად გამოძიება; აქტი, რომელიც არ არის გადაწყვეტილება (მაგალითად, ადმინისტრაციული გადაცდომის ოქმი); აქტები, რომლებიც წინ უსწრებს ან ამზადებს საბოლოო გადაწყვეტილებებს; გადაწყვეტილების მიღების შეუძლებლობა ან უარი გადაწყვეტილების მიღებაზე ან მოქმედების განხორციელებაზე (უმოქმედობით განხორციელებული აქტი).⁹

3. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ქართულ და გერმანულ კანონმდებლობაში

3.1. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საკანონმდებლო დეფინიცია (ქართული კანონმდებლობის მიხედვით)

ქართული საკანონმდებლო დეფინიციის თანახმად, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი – ეს არის „ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე გამოცემული ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი, რომელიც აწესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს პირის ან პირთა შეზღუდული წრის უფლებებსა და მოვალეობებს. ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად ჩაითვლება აგრეთვე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება მის უფლებამოსილებას მიკუთვნებული საკითხის დაკმაყოფილებაზე განმცხადებლისათვის უარის თქმის შესახებ, ასევე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ან დადასტურებული დოკუმენტი, რომელსაც შეიძლება მოჰყვეს სამართლებრივი შედეგები“.¹⁰

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ეს ლეგალური დეფინიცია იძლევა მის ოთხ შემადგენელ ნაწილად დაყოფის შესაძლებლობას. ცნების ელემენტებია: ადმინისტრაციული ორგანო; ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე; ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი; აწესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს.¹¹ მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, იმისათვის, რომ აქტი ჩაითვალოს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივად, ის უნდა აკმაყოფილებდეს ზემოაღნიშნულ პირობებს. განვიხილოთ თითოეული მათგანი.

ადმინისტრაციული ორგანო. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი შეიძლება გამოიცეს მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ. ადმინისტრაციული ორგანო კი არის ყველა სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო ან დაწესებულება, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (გარდა პოლიტიკური და რელიგიური გაერთიანებები-

⁹ კოზირინი ა., შმამინა მ., ზელენცოვი ა., ბოვდანოვსკაია ი., ს. დანილოვი ს., საჟინა ვ., რაიტელმაიერი კ., შაიხი კ., ნიკეროვი გ., საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი, თბ., 2014, 197

¹⁰ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი (შემდგომში – სზაკ), მუხლი 2.1 (დ).

¹¹ ტურავა პ., ნკეპლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, მეორე გამოცემა, თბ., 2013, 69.

სა), აგრეთვე ნებისმიერი სხვა პირი, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებებს.¹²

ადმინისტრაციული ორგანოს ცნების ლეგალური დეფინიცია ორი ნაწილისგან შედგება: დეფინიციის პირველი ნაწილი მოიცავს ადმინისტრაციული ორგანოს ორგანიზაციულსამართლებრივ ცნებას, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს მიჯნავს სამთავრობო, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებისგან, რამდენადაც ადმინისტრაციული ორგანოს ორგანიზაციულსამართლებრივი გაგება მოიცავს მხოლოდ იმ ორგანოებს, რომლებიც სახელმწიფო მმართველობის სისტემის შემადგენლობაში შედიან, ე.ი., ყველა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებსა და დანესებულებებს. ადმინისტრაციული ორგანოს ფუნქციური გაგება, რომელიც ცნების დეფინიციის მეორე ნაწილშია მოცემული, აერთიანებს როგორც ადმინისტრაციულ ორგანოებს, ორგანიზაციულსამართლებრივი გაგებით, ასევე იმ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს, რომლებიც არ არიან სახელმწიფო ორგანოთა სისტემის სუბიექტები, მაგრამ კანონმდებლობის საფუძველზე ახორციელებენ საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებებს და მის ჩარჩოებში გამოსცემენ ადმინისტრაციულ აქტებს.¹³

აღსანიშნავია, რომ გერმანულ სამართალში არსებობს ტერმინი „საჯარო ხელისუფლების მატარებელი“, რაც იმას გულისხმობს, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოდ მიიჩნევა ყველა ის პირი, ვინც აღჭურვილია საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილებით, ანუ ვისაც გადაცემული აქვს საჯარო ძალაუფლების ტარების და გამოყენების უფლება. ცნებაში, ისევე, როგორც გერმანულ სამართალში, უნდა მოიაზრებოდეს ყველა ის პირი, რომელიც აღჭურვილია საჯაროსამართლებრივი ძალაუფლებით.¹⁴

ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე. სზაკით განსაზღვრულია, რომ ის ღონისძიება, რომელსაც ადმინისტრაციული ორგანო კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად ახორციელებს, ადმინისტრაციული სამართლის სფეროდან უნდა გამოდინარეობდეს. კანონით განსაზღვრული ეს პირობა, რომელსაც ადმინისტრაციული აქტი უნდა პასუხობდეს, დაკავშირებულია სამართლის მეცნიერებაში არსებულ ისეთ ზოგად პრობლემასთან, როგორიც არის საჯარო და კერძო სამართლის გამიჯვნა და, აქედან გამომდინარე, ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმების საჯაროსამართლებრივად და კერძოსამართლებრივად დაყოფა. არსებობს თუ არა ეს პირობა, ამის შემოწმება მარტივად შეიძლება იმ შემთხვევაში, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია სწორედ საჯაროსამართლებრივი საქმიანობისთვის, რამდენადაც სპეციფიკური სამართლებრივი ურთიერთობა მასა და მოქალაქეს შორის, მაგალითად, ისეთი, როგორიც საპოლიციო სამართალშია, ადმინისტრაციული სამართლით არის მოწესრიგებული.¹⁵

ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი. ადმინისტრაციული აქტი მაშინ გვაქვს, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანოს ღონისძიება მიმართულია პირის ან პირთა შეზღუდული წრისკენ.

¹² სზაკ-ის მუხლი 2.1 (ა).

¹³ ადეიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2005, 108.

¹⁴ მაკარიძე დ., ხაზარაძე გ., ადმინისტრაციული ორგანოს პასუხისმგებლობა. ადმინისტრაციული ორგანოს პასუხისმგებლობა ჯანმრთელობის დაცვის სამართალში, თბ., 2014, 36-37.

¹⁵ ადეიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2005, 110-111.

კონკრეტულია პირთა წრე მაშინ, როდესაც გადანაცვლებების მიღების დროს გარკვეულია, თუ ვის ეხება ის. ადმინისტრაციული აქტი ინდივიდუალურად განსაზღვრული პირებისკენ უნდა იყოს მიმართული, ან უნდა შეეხებოდეს ცალკეულ კონკრეტულ შემთხვევებს. სამართლებრივი აქტი ინდივიდუალური ხასიათისაა, როდესაც ის მიმართულია კონკრეტული პირისკენ, რომელსაც აქტი სახელობით აღწერს, ან უშუალოდ მიმართავს. ამის მაგალითია პირისთვის კერძო სახლის მშენებლობის ნებართვის გაცემა. გენერალური მონესრიგების დროს სამართლებრივი აქტი პირთა განუსაზღვრელ წრეს შეეხება. მისთვის დამახასიათებელია ის, რომ იგი „ყველასკენ“ არის მიმართული, რომ მისი გამოცემის დროს ჯერ კიდევ არ არის განსაზღვრული სუბიექტთა წრე, რომელზეც ეს აქტი გავრცელდება. კონკრეტულია სამართლებრივი აქტი, რომელიც კონკრეტული საქმის ვითარებას ასახავს და თავისი ბუნებით „ერთჯერადია“.¹⁶

ანესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს. ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედება მაშინ შეიძლება მივიჩნიოთ ადმინისტრაციულ აქტად, როდესაც ეს ქმედება ცალმხრივად მკაცრად განსაზღვრული სამართლებრივი შედეგისკენ (ე.ი., ქმედების შედეგი – მონესრიგება) არის მიმართული. ადმინისტრაციული აქტის ცნების ეს ელემენტი აღწერს მის ბუნებას, როგორც ღონისძიებას, რომელიც მიმართულია ურთიერთობის სამართლებრივი მონესრიგებისკენ, ე.ი., ანესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს პირის სამართლებრივ მდგომარეობას. სამართლებრივი მონესრიგების არსი ისაა, რომ ადმინისტრაციული აქტის გამოცემით განხორციელებული ღონისძიება ადმინისტრაციული ორგანოს ნების შესაბამისად იქითკენ არის მიმართული, რათა ცალმხრივად და შესასრულებლად სავალდებულო ძალით უშუალო სამართლებრივი შედეგი წარმოშვას. ასეთი მონესრიგებისთვის, პირველ რიგში, დამახასიათებელია ის, რომ სამართლებრივი შედეგი უშუალოდ ადმინისტრაციული ორგანოს ნების შედეგად დგება: იმიტომ, რომ ასე სურს ადმინისტრაციულ ორგანოს და არა მხოლოდ კანონის ძალით. ადმინისტრაციული აქტის ცალმხრივობა და მისი შესასრულებლად სავალდებულო ძალა ამ ცნების ის ელემენტებია, რომლებიც მას ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სხვა ფორმებისგან განასხვავებს.¹⁷

3.2 ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გერმანულ კანონმდებლობაში

როგორც შესავალში აღინიშნა, ქართული ადმინისტრაციული სამართალი საკმაოდ ახლოსაა გერმანულთან, ამდენად, საკითხის უკეთ წარმოჩენისათვის მიზანშეწონილია იმის მიმოხილვა, თუ როგორ არის გერმანიის ადმინისტრაციულ სამართალში დარეგულირებული ადმინისტრაციული აქტის ინსტიტუტი.

ადმინისტრაციული აქტების ლეგალური დეფინიცია მოცემულია გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ კანონის 35-ე პარაგრაფში¹⁸,

¹⁶ ადეიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2005, 115-116.

¹⁷ ადეიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2005, 118-119.

¹⁸ Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), <<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/vwvfg/gesamt.pdf>>, [11.11.2015].

რომლის თანახმადაც ადმინისტრაციული აქტი არის განკარგულება, გადაწყვეტილება ან სხვა სახელისუფლებო ქმედება, რომელსაც ახორციელებს მმართველი ორგანო საჯარო კანონმდებლობის საფუძველზე და ერთეული შემთხვევის რეგულირებისთვის, და რომელიც მიმართულია გარესამართლებრივ ზემოქმედებაზე. ზოგადი განკარგულება არის სამართლებრივი აქტი, რომელიც მიმართულია ზოგადი ნიშან-თვისებით განსაზღვრული ან განსაზღვრადი პირთა ჯგუფისადმი და შეიცავს ნების გამოვლენას.

ადმინისტრაციულ აქტს აქვს რეგულირების ხასიათი. რეგულირება არის სამართლებრივი ქმედება, ნების გამოხატვა, რომელიც სამართლებრივი შედეგების გატარებისკენაა მიმართული. სამართლებრივი შედეგი შეიძლება იყოს უფლების ან ვალდებულების წარმოშობა ან შეცვლა. ყურადღება მისაქცევია, რომ რეგულირებას ორმხრივი გამოხატულება აქვს. ის ეხება, ერთი მხრივ, მოქმედებას და, მეორე მხრივ, ამ მოქმედების შედეგს, მაგრამ ჩვეულებრივ ადმინისტრაციულ აქტში, ძირითადად, იგულისხმება ხოლმე საბოლოო შედეგი. ამ კუთხით შეიძლება აქტები დაიყოს შემდეგნაირად:

ა) წმინდა ფაქტობრივი ადმინისტრაციული მოქმედებები (რეალური აქტები);

ბ) წინა (მოსამზადებელი) ან შუალედური აქტები, როდესაც არ არის მიღებული საბოლოო გადაწყვეტილება;

გ) სამართლებრივად მნიშვნელოვანი ნების გამოხატვა.¹⁹

ამასთანავე, შესაძლებელია გამოიყოს ადმინისტრაციული აქტების ცნების შემდეგი ელემენტები:

ადმინისტრაცია, ადმინისტრაციული ორგანო. მხოლოდ მმართველი ორგანოს მიერ განხორციელებული ქმედების შედეგად შეიძლება წარმოიშვას ადმინისტრაციული აქტი. ადმინისტრაცია არის ინსტანცია (სამსახური, თანამდებობა), რომელიც საჯარო მმართველობის ინტერესებს იცავს. ის მოიცავს სახელმწიფო ადმინისტრაციული ორგანიზაციების (ორგანოების) ერთობლივ ინსტანციებსა და თანამდებობებს.

სუვერენული, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული სამართლებრივი აქტი. ამ ელემენტის ფუნქციაა, ადმინისტრაციის მრავალფეროვანი მოქმედებების სახეობიდან ამოარჩიოს ის, რომელიც განიხილება როგორც ადმინისტრაციული აქტი. საქმე ეხება მოქმედების სახის დადგენას. ადმინისტრაციის ქმედება არის ადმინისტრაციული სამართლის ნების გამოხატვა და აქვს განსაზღვრული ამოცანა. ქმედება ეყრდნობა ორ კომპონენტს: ნების ფორმირებას და ნების გამოხატვას. ადმინისტრაციული აქტი უნდა გავიგოთ როგორც დამოუკიდებელი ცალმხრივი ნების გამოხატვა, რომელსაც წინ უსწრებს ნების ფორმირება.²⁰ რეგულაცია უნდა იყოს სუვერენული. ეს არის იმ შემთხვევაში, თუ ქმედება საჯარო სამართლის სფეროს მოწესრიგებისკენაა მიმართული. ამით მნიშვნელოვანი ხდება საჯარო და პირადი სამართალი. კერძო სფეროს მომწესრიგებელი აქტი ვერ ჩაითვლება ადმინისტრაციულ აქტად.

ცალკეული შემთხვევა. ადმინისტრაციული აქტის ერთ-ერთი ნიშან-თვისებაა, რომ ის ცალკეულ შემთხვევას არეგულირებს. ცნების ამ ელემენტის მიზანია ზღვრის გავლება პირთა განსაზღვრულ და განუსაზღვრელ წრეებს შორის. ადმინისტრაციული აქტი მაშინაა სახეზე, როდესაც რეგულაცია ეხება განსაზღვრულ წრეს და მას აქვს კონკრეტულ-ინდივიდუალური ხასიათი. აღნიშნული გულისხმობს არა იმას, რომ აქტი მიმართული უნდა იყოს ერთი პირისად-

¹⁹ Maurer H., Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Auflage, Verlag C.H. Beck, Munchen 2004, 190.

²⁰ Peine F. J., Allgemeines Verwaltungsrecht 7.. neu bearbeitete Auflage, schwerpunkte C.F. Muller, Heidelberg 2004, §7, 110.

მი, არამედ იმას, რომ უნდა იკვეთებოდეს პირთა განსაზღვრული წრე. პრობლემურია სიტუაცია, როდესაც აქტით რეგულირდება პირთა განუსაზღვრელი რაოდენობა, ანუ როცა აქტს კონკრეტულ-გენერალური ხასიათი აქვს.

გარე ქმედების ქონა. ადმინისტრაციული აქტი არის მხოლოდ ისეთი რეგულაციის მქონე აქტი, რომელიც მოქალაქეებისთვის და სხვა გარეთ მდგომი იურიდიული პირებისთვის ადგენს უფლებებსა და მოვალეობებს. უკვე სიტყვიდან ჩანს, რომ ადმინისტრაციული აქტი მიმართული უნდა იყოს გარეთ. ადმინისტრაციული აქტის გარე ქმედება მხოლოდ იმ შემთხვევაშია სახეზე, თუ მისი რეგულაცია შინაარსობრივად იმის მიხედვითაა განსაზღვრული, რომ მას გარე ქმედების განხორციელება სამართლებრივად შეუძლია. მნიშვნელოვანი ნიშან-თვისება ამ მიმართვისა არის კანონმდებლობა, რომელიც დაკონკრეტებული და აღსრულებული უნდა იყოს. ამის მიხედვით განასხვავებენ:

ა) შიდა მითითებებს მომსახურეთათვის. უფროსი (მაღალი თანამდებობის პირი) უფლებამოსილია, მისადმი დაქვემდებარებულ ადმინისტრაციებსა და თანამშრომლებს მისცეს მითითებები სამსახურებრივი თანამდებობისა და საქმიანობის გათვალისწინებით. მათ არა აქვთ გარეგანი ზეგავლენა და ამიტომ არ წარმოადგენენ ადმინისტრაციულ აქტს. მითითებები მხოლოდ მაშინ არის შიდა მოხმარებისა, როდესაც ისინი თანამშრომლებზე, როგორც საჯარო მოსამსახურეებზეა მიმართული, და პირიქით, არის ადმინისტრაციული აქტი, თუ მიმართულია დამოუკიდებელი იურიდიული პირებისადმი, პირველ შემთხვევაში, თანამშრომელი არის ადმინისტრაციის შიგნით, ხოლო მეორეში ადმინისტრაციული სფეროს გარეთ. მნიშვნელოვანია ასევე თანამშრომლების გადაადგილება ან დავალებების ცვლილება ადმინისტრაციის შიგნით. ძველი კანონმდებლობით, გადაადგილება იყო მხოლოდ ადმინისტრაციის შიდა აქტი.

ბ) თანხმობა სხვა ადმინისტრაციის სამსახურისა ან სხვა ადმინისტრაციული პირისგან (მრავალსაფეხურიანი ადმინისტრაციული აქტი). არსებობს მთელი რიგი ადმინისტრაციული აქტებისა, რომლებიც განხორციელებამდე საჭიროებენ თანხმობას სხვა ადმინისტრაციული ორგანოსაგან ან პირისაგან. თანხმობა მხოლოდ მას შემდეგ კვალიფიცირდება აქტად, თუ ის მოქალაქეს საკუთარ და პირდაპირ, უშუალო სამართლებრივ გავლენას განუვიტარებს. ამის ნიშანი არის ის, რომ თანხმობის მიმცემ ორგანოს გადაეცემა განსაკუთრებული ინტერესების დაცვა და საკუთარი უფლებების წაყენების უფლება. წესით, თანხმობას აქვს მხოლოდ შიდა ადმინისტრაციული ახსნა, ნებადართული ორგანოსთვის და, აქედან გამომდინარე, არაა ადმინისტრაციული. თანხმობის მიღების საჭიროების მქონე აქტი, შიდა ზეგავლენის გამო, სხვა ორგანოდან მიიჩნევა როგორც მრავალსაფეხურიანი ადმინისტრაციული აქტი.²¹

როგორც განხილული შემთხვევებიდან ჩანს, ქართული და გერმანული კანონმდებლობა, ძირითადად, ერთნაირად აწესრიგებს საკანონმდებლო დონეზე ადმინისტრაციული აქტების ცნების დეფინიციას. ძირითადი განსხვავება კი ისაა, რომ ქართული კანონმდებლობა ადმინისტრაციული აქტის ცნებაში არ მოიაზრებს მის გარესამართლებრივი ზემოქმედების ნიშანს. გერმანიის სამართლებრივი სისტემის განხილვისას კი გამოჩნდა, თუ რა დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ცნების ამ ელემენტს აქტის ადმინისტრაციულად მიჩნევის საკითხში. სწორედ ადმინისტრაციული აქტისთვის გარესამართლებრივი ზემოქმედების შემოღებით იქნება შესაძლებელი, მოხდეს ადმინისტრაციის მიერ გამოცემული სამართლებრივი აქტების დაყოფა შიდაუნყებ-

²¹ Maurer H., Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Auflage, Verlag C.H. Beck, München, 2004, 192, 194, 196, 199-210.

რივ, შუალედურ და ადმინისტრაციულ აქტებად. ამ ინსტიტუტის დანერგვა მნიშვნელოვნად გაუმარტივებს ადმინისტრაციას მუშაობას იმ კუთხით, რომ მისი დეტალურად ჩამოყალიბების შემთხვევაში, შესაძლებელი იქნება იმის დადგენა, თუ როდის არის ადმინისტრაციის მიერ გამოცემული აქტი ინდივიდუალური და როდის არა. ქართულ რეალობაში დამკვიდრებულ სამართლებრივ პრაქტიკას თუ დავეყრდნობით, ვნახავთ, რომ ადმინისტრაციის მიერ გამოცემული აქტები, ნებისმიერ საკითხზე, იქნება ეს შინაარსობრივად შიდაუნწყებრივი თუ შუალედური აქტი, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისათვის დადგენილი რეკვიზიტებითა და წესის სახით გამოისახება. მაგალითად, ისეთი შიდაუნწყებრივი აქტი, როგორცაა ხელმძღვანელი პირის მიერ დროებით თავისი მოვალეობების სხვა თანამშრომლისთვის დაკისრება, გამოიცემა ინდივიდუალურ-ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტისათვის დადგენილი წესის შესაბამისად.²² ამასთანავე, სზაკ-ის შესაბამისად, „ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, ადმინისტრაციული წარმოებისას გამოიკვლიოს საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოება და გადაწყვეტილება მიიღოს ამ გარემოებათა შეფასებისა და ურთიერთშეჯერების საფუძველზე. ამ მიზნის მისაღწევად ორგანოს შეუძლია, გამოითხოვოს დოკუმენტები.“²³ აღნიშნული შინაარსის ქმედება ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან არის შუალედური აქტი, რათა მიღებულ იქნეს საბოლოო გადაწყვეტილება, თუმცა წერილის ფორმა და შინაარსი ემთხვევა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმას. ამდენად, თუკი მოხდება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საქმიანობის ფორმების განსაზღვრა ამ ნიშნით, ტერმინოლოგიის დონეზე შემოღებული იქნება ის კანონმდებლობაში და შესაძლებელი იქნება ადმინისტრაციის მიერ გამოცემული აქტების განსხვავება მათი შინაარსის მიხედვით, უნდა ჩაითვალოს ისინი „შიდაუნწყებრივ“ შუალედურ თუ ინდივიდუალურ აქტებად. აღნიშნული გაამარტივებს როგორც ადმინისტრაციის მუშაობას, ასევე დაინტერესებული მხარეების აღქმადობას ადმინისტრაციული აქტების მიმართ.

4. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი

ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი განიმარტება როგორც უფლება-მოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე გამოცემული სამართლებრივი აქტი, რომელიც შეიცავს მისი მუდმივი ან დროებითი და მრავალჯერადი გამოყენების ქცევის ზოგად წესს.²⁴ ნორმატიული აქტის ცნების ელემენტებია:

²² საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 2013 წლის 3 თებერვლის №7 დადგენილებით დამტკიცებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის საარჩევნო სისტემების განვითარების, რეფორმებისა და სწავლების ცენტრის დებულების მე-3 მუხლის მე-4 პუნქტით დადგენილია, რომ სწავლების ცენტრის დირექტორი შიდაუნწყებრივი, საკადრო და სწავლების ცენტრის საქმიანობიდან გამომდინარე, სხვა საკითხებზე საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, გამოსცემს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს დ ბრძანებას, ხოლო ამავე მუხლის მე-11 პუნქტის შესაბამისად, შვებულების, სამსახურებრივი მივლინების ან მის მიერ მოვალეობათა შესრულების შეუძლებლობის შემთხვევაში სწავლების ცენტრის დირექტორი თავისი მოვალეობების შესრულებას აკისრებს სწავლების ცენტრის რომელიმე თანამშრომელს. <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1576925>>, [11.11.2015].

²³ სზაკ-ის 96-ე და 97-ე მუხლები.

²⁴ სზაკ-ის მე-21 მუხლი.

უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო – ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისათვის უფლებამოსილი ორგანო განისაზღვრება იმ კანონით, რომელიც შესაბამის ორგანოებს აღჭურავს ასეთი აქტის გამოცემის უფლებამოსილებით. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ნორმებს ორგვარი – სამართალგამოყენებითი და სამართალდამდგენი – იურიდიული დატვირთვა აქვს; ეს ნორმები ემსახურება სამართალგამოყენების, ანუ აღსრულების, მიზანს, რის გამოც, მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, აღმასრულებელი ორგანოს ნორმატიული აქტები გამოიცემა კანონის აღსრულების მიზნით, ანუ ისინი კანონქვემდებარე აქტებია.

ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის საკანონმდებლო საფუძველი – ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის უფლებამოსილების ზოგადი საფუძვლები ჩადებულია საქართველოს კონსტიტუციაში, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონში და სზაკ-ში. საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის შემთხვევაში მნიშვნელოვანია, რომ თვით ამ კანონში განისაზღვროს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის უფლებამოსილების „შინაარსი, მიზანი და მოცულობა“. ე.ი., თვითონ კანონმდებელმა უნდა განსაზღვროს მომავალში ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით განხორციელებული სამართლებრივი მოწესრიგების ჩარჩოები და მიმართულებები ისე, რომ მმართველობის ორგანომ შეძლოს მოქმედება კანონმდებლის ნების ფარგლებში და მის შესაბამისად.

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

პირველ რიგში, ინდივიდუალურ და ნორმატიულ აქტებს შორის ურთიერთკავშირის განხილვისას უნდა აღინიშნოს, რომ ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი ერთჯერადია და უნდა შეესაბამებოდეს ნორმატიულ აქტს. ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი მიიღება (გამოიცემა) მხოლოდ ნორმატიული აქტის საფუძველზე და მის მიერ დადგენილ ფარგლებში.²⁵

ერთი შეხედვით, სხვაობა ინდივიდუალურ და ნორმატიულ აქტებს შორის აშკარაა და მათი განსხვავების კუთხით პრობლემები არ უნდა იყოს. თუმცა ყურადღება მსურს გავამახვილო ისეთ საკითხზე, რომელიც დაგვანახებს პრობლემას ამ კუთხით და მისი დარეგულირების აუცილებლობას.

როგორც უკვე აღინიშნა, ინდივიდუალური, ასევე ნორმატიული აქტი ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ინსტიტუტია. ხშირ შემთხვევაში ინდივიდუალური და ნორმატიული აქტების სახელწოდება ერთმანეთს ემთხვევა. ამის მაგალითია საქართველოს მინისტრის მიერ გამოცემული ბრძანებები, რომლებიც, ზოგ შემთხვევაში, ინდივიდუალური, ხოლო ზოგ შემთხვევაში, ნორმატიული ხასიათისაა. „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლის პირველი პუნქტი საქართველოს მინისტრის ნორმატიულ აქტად ადგენს ბრძანებას. ამასთანავე, საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 30 დეკემბრის

²⁵ „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის 2.4 მუხლი.

389-ე დადგენილებით დამტკიცებული „საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს დებულების“²⁶ მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტის „მ“ ქვეპუნქტის თანახმად, მინისტრი საქართველოს საკანონმდებლო აქტით, საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის ნორმატიული აქტებით განსაზღვრულ შემთხვევებსა და ფარგლებში, გამოსცემს ნორმატიულ და ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტებს – ბრძანებებს. ანალოგიური სიტუაციაა საქართველოს პრეზიდენტის მიერ გამოსაცემ აქტებს შორის. „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტების შესაბამისად, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება ნორმატიული აქტია (გამონაკლისია ბრძანებულებები, რომლებიც საკადრო და პერსონალურ საკითხებს ეხება); საქართველოს პრეზიდენტის, როგორც საქართველოს სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდლის, ბრძანება შეიძლება იყოს როგორც ნორმატიული აქტი, ისე ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი. როგორც უკვე 3.2 თავში აღინიშნა, ადმინისტრაციული აქტების განსხვავება მათი შინაარსის მიხედვით ტერმინოლოგიურად გაამარტივებდა მათ აღქმადობას. ანალოგიური მოსაზრება შეიძლება მოვიყვანოთ ამ შემთხვევაში: კარგი იქნება, თუკი საკანონმდებლო დონეზე დარეგულირდება ინდივიდუალური და ნორმატიული აქტების განსხვავება ტერმინოლოგიურადაც, ეს კი თავიდან აგვაცილებს სიტუაციას, როდესაც დაინტერესებული მხარე ვერ ახერხებს დაადგინოს, აქტი რეალურად ინდივიდუალურია თუ ნორმატიული. ამ აქტების ერთმანეთისაგან გარჩევის პრობლემა კიდევ უფრო თვალნათელი ხდება მაშინ, როცა ერთი და იმავე შინაარსის მქონე აქტი ერთ შემთხვევაში ინდივიდუალურ აქტადაა მიჩნეული, ხოლო სხვა შემთხვევაში ნორმატიულად. ამის მაგალითად შეიძლება მოვიყვანოთ შემდეგი შემთხვევები:

საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – შემოსავლების სამსახურის შინაგანანესი დამტკიცებულია შემოსავლების სამსახურის უფროსის 2014 წლის 18 ივლისის 34134-ე ბრძანებით. ეს აქტი გამოქვეყნებულია საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში და დოკუმენტის ტიპად მითითებულია შემოსავლების სამსახურის ინდივიდუალური აქტი.²⁷

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორის 2013 წლის 18 ივნისის 122/37 ბრძანებით დამტკიცებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შინაგანანესი.²⁸ ზემოაღნიშნული აქტის სამართლებრივ საფუძველში მითითებულია „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის „მ“ ქვეპუნქტი, რომელიც გენერალურ აუდიტორს ანიჭებს ნორმატიული აქტის – ბრძანების – გამოცემის უფლებას.²⁹

როგორც ვხედავთ, ერთი და იმავე შინაარსის მატარებელი აქტი – შინაგანანესი – ერთ შემთხვევაში არის ინდივიდუალური, ხოლო მეორეში – ნორმატიული.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ უფრო დეტალურად უნდა მოწესრიგდეს საკანონმდებლო დონეზე ინდივიდუალური და ნორმატიული აქტების გამოცემის შემთხვევები. საჭიროა მექანიზმის შემუშავება, რომელიც გაავლებს მკვეთრ ზღვარს ინდივიდუალურ და ნორმატიულ აქტებს შორის. როგორც აღინიშნა, ერთ-ერთი საშუალება ამ პრობლემის გადასაჭრელად არის ტერმინოლოგიური სხვაობის დადგენა.

²⁶ <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2177616>>, [11.11.2015].

²⁷ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – შემოსავლების სამსახურის შინაგანანესი, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2426434>>, [11.11.2015].

²⁸ <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1948536>>, [11.11.2015].

²⁹ <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/17506>>, [11.11.2015].

5. მოსამართლე როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე უფლებამოსილი სუბიექტი (განსაკუთრებული შემთხვევა)

მეტად მნიშვნელოვანია ისეთი ინსტიტუტის განხილვა, რომელიც დადგენილია საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით (შემდგომში – სასკ). კერძოდ, აღნიშნული კოდექსი ადგენს რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს განსჯად ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმეებს,³⁰ რომელთაც სასამართლო განიხილავს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმის საფუძველზე.³¹ აღსანიშნავია, რომ სასამართლოს განსჯადი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმების შედგენის უფლებამოსილება აქვს რამდენიმე ადმინისტრაციულ ორგანოს. მაგალითისათვის მოვიყვანო რამდენიმე მათგანს: სასამართლოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 52-ე მუხლით გათვალისწინებული სამართალდარღვევისათვის – მიწის დაბინძურება, დეგრადაცია ან სხვაგვარი გაუფარგისება – ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმს ადგენენ საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს სისტემაში შემავალი დანესებულებების უფლებამოსილი თანამშრომლები; 159¹ მუხლით გათვალისწინებული სამართალდარღვევისათვის – არასათანადო რეკლამის განთავსება (გავრცელება) – ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმს ადგენენ შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ უფლებამოსილი პირები. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმის განხილვის შემდეგ ორგანოს (თანამდებობის პირს) გამოაქვს დადგენილება აღნიშნულ საქმეზე. დადგენილება უნდა შეიცავდეს: დადგენილების გამომტანი ორგანოს (თანამდებობის პირის) დასახელებას; საქმის განხილვის თარიღს; ცნობებს იმ პირის შესახებ, რომლის მიმართ განიხილება საქმე; საქმის განხილვისას დადგენილ გარემოებათა გადმოცემას; იმ ნორმატიული აქტის მითითებას, რომელიც ითვალისწინებს პასუხისმგებლობას მოცემული ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისათვის; საქმეზე მიღებულ გადაწყვეტილებას.³² დადგენილების სამართლებრივი ბუნება, ზემოთ ჩამოთვლილი კრიტერიუმების შესაბამისად, მიგვანიშნებს იმაზე, რომ ის წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტს. ამდენად, გამოდის, რომ სასამართლო აღნიშნული კანონით აღიჭურვება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შინაარსის მქონე აქტის გამოცემით. როგორც ადმინისტრაციული აქტის ცნების განხილვისას გამოჩნდა, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების ძირითად ფუნქციად მიჩნეულია ადმინისტრაციული ორგანოებისა და საჯარო ხელისუფლებით აღჭურვილი სხვა სუბიექტების მიერ მათი ფუნქციების, მმართველობითი ღონისძიებების განხორციელება სხვა პირებთან მიმართებით. ამდენად, ადმინისტრაციული აქტები დაკავშირებული უნდა იყოს ადმინისტრაციის მიერ მმართველობითი ღონისძიების განხორციელებისაკენ. საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, სახელმწიფო ხელისუფლება საქართველოში ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით.³³ ამასთანავე, ხელისუფლება დაყოფილია სასამართლო საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებად, რაც უზრუნველყოფს ხელისუფლების შტოების ურთიერ-

³⁰ სასკ-ის 208-ე მუხლი.

³¹ სასკ-ის 239-ე მუხლი.

³² სასკ-ის 266-ე მუხლი.

³³ საქართველოს კონსტიტუციის 5(4) მუხლი.

თკონტროლსა და ურთიერთგანონასწორებას. ადმინისტრაციული იუსტიციის მიზანი არის ის, რომ მმართველობით სფეროში კერძო პირსა და ადმინისტრაციას შორის წამოჭრილი დავა გადაწყდეს სასამართლო საპროცესო წესით.³⁴ ამდენად, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით ზემოაღნიშნული ინსტიტუტის შემოღებით სასამართლო ფაქტობრივად წყვეტს იმ საკითხებს, რომელთა გადაწყვეტაც უწყებრივად ადმინისტრაციული ორგანოების კომპეტენციაა, რაც არღვევს ადმინისტრაციული იუსტიციის არსს.

6. დასკვნა

ნაშრომში განხილულ იქნა ადმინისტრაციული აქტების ცნება და ზოგადი დახასიათება საზღვარგარეთის (ძირითადად, გერმანიისა და საფრანგეთის) ქვეყნების მაგალითებზე დაყრდნობით.

როგორც განხილვის შედეგად წარმოჩნდა, ადმინისტრაციული სამართლის დარგი მოწოდებულია იმისაკენ, რომ დაარეგულიროს ადმინისტრაციის, მმართველობითი ფუნქციებით აღჭურვილი სუბიექტების საქმიანობის სამართლებრივი საფუძვლები და მათი დამოკიდებულება ამ პროცესში ჩართულ მხარეებთან. ამ ფუნქციის განხორციელება კი, ძირითადად, დამოკიდებულია ადმინისტრაციული ქმედების განხორციელებასთან, რომელიც გამოიხატება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გამოცემით.

საზღვარგარეთის ქვეყნების სამართლებრივი დოქტრინები განასხვავებენ რამდენიმე აქტის სახეობას. ისეთები, როგორებიცაა: შიდა და გარე აქტები, შიდაუწყებრივი, შუალედური, წინასწარი. აღმასრულებელი ადმინისტრაციული აქტების მთავარი მახასიათებელი, რომელიც მას განასხვავებს სხვა ცალმხრივი აქტებისაგან, არის ის, რომ ასეთ აქტებს შედეგად მოჰყვება არსებული სამართლებრივი მდგომარეობის შეცვლა.

განხილულ იქნა ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტის მოწესრიგება ქართულ და გერმანულ კანონმდებლობაში. გერმანულისაგან განსხვავებით, ქართულ კანონმდებლობაში არ არის ჩადებული გარე რეგულირების მექანიზმი, რასთან დაკავშირებითაც გამოითქვა მოსაზრება, რომ სწორედ ადმინისტრაციული აქტისთვის გარესამართლებრივი ზემოქმედების შემოღებით იქნებოდა შესაძლებელი, ადმინისტრაციის მიერ გამოცემული სამართლებრივი აქტების დაყოფა შიდაუწყებრივ, შუალედურ და ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებად. ამ ინსტიტუტის დანერგვა კი მნიშვნელოვნად გაუმარტივებდა ადმინისტრაციას მუშაობას იმ კუთხით, რომ მისი დეტალურად ჩამოყალიბების შემთხვევაში შესაძლებელი იქნება იმის დადგენა, თუ როდის არის ადმინისტრაციის მიერ გამოცემული აქტი ინდივიდუალური და როდის არა.

ინდივიდუალური და ნორმატიული აქტების ურთიერთშედარებისას წარმოჩნდა, რომ არსებობს გარკვეული პრობლემური საკითხები, რომლებიც დაკავშირებულია ამ აქტების ერთი ტერმინით მოხსენიებით, ასევე ერთი და იმავე შინაარსის აქტის ერთ შემთხვევაში ნორმატიულად, ხოლო მეორეში ინდივიდუალური ფორმით გამოცემის გამო. პრობლემის დასარეგულირებლად გამოითქვა რეკომენდაცია, ამ აქტების ტერმინოლოგიური სხვაობის შემოღებისა და

³⁴ კოზირინი ა., შამინა მ., ზელენცოვი ა., ბოგდანოვსკაია ი., ს. დანილოვი, საჟინა ვ., რაიტელმაიერი კ., შაიხი კ., ნიკეროვი გ., საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი, თბ., 2014, 281.

ისეთი მექანიზმის დანერგვისათვის, რომელიც მკაფიო ზღვარს გაავლებდა აქტის ამ ორ სახეს შორის.

ნაშრომის ბოლო თავში ყურადღება დაეთმო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების შინაარსის მქონე აქტის გამოცემის შესაძლებლობას სასამართლოს მიერ, რაც უარყოფითად შეფასდა, ვინაიდან ასეთი მონესრიგება ეწინააღმდეგება ადმინისტრაციული იუსტიციის პრინციპს და არის სასამართლო ხელისუფლების ჩარევა ადმინისტრაციის საქმიანობაში.

საბოლოო დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ ნაშრომში წარმოჩენილია ადმინისტრაციული აქტების სამართლებრივი ბუნება. გამოვლენილია გარკვეული ტიპის ხარვეზები, გამოთქმულია გარკვეული ტიპის შენიშვნები და რეკომენდაციები ამ სამართლებრივი ინსტიტუტის გაუმჯობესებისა და მისი უკეთ აღქმადობის კუთხით.