



ივანე ჯავახიშვილის სახელობის  
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი  
იურიდიული ფაკულტეტი

# სამართლის ჟურნალი

№1, 2019



უნივერსიტეტის  
გამომცემლობა

UDC (უაკ) 34(051.2)  
ს-216

მთავარი რედაქტორი

**ირაკლი ბურდული** (პროფ., თსუ)

სარედაქციო კოლეგია:

**ჭ ლევან ალექსიძე** (პროფ., თსუ)  
**გიორგი დავითაშვილი** (პროფ., თსუ)  
**ავთანდილ დემეტრაშვილი** (პროფ., თსუ)  
**ბესარიონ ზოიძე** (პროფ., თსუ)  
**თევდორე ნინიძე** (პროფ., თსუ)  
**ნუგზარ სურგულაძე** (პროფ., თსუ)  
**პაატა ტურავა** (პროფ., თსუ)  
**ლადო ქანტურია** (პროფ., თსუ)  
**ნათია ჩიტაშვილი** (ასოც. პროფ., თსუ)  
**ლელა ჯანაშვილი** (ასოც. პროფ., თსუ)  
**გიორგი ხუბუა** (პროფ., თსუ)  
**ლაშა ბრეგვაძე** (თ. წერეთლის სახ. სახელმწიფოსა და  
სამართლის ინსტიტუტის დირექტორი)  
**გუნთერ ტოიბნერი** (პროფ., ფრანკფურტის უნივერსიტეტი)  
**ბერნდ შუნემანი** (პროფ., მიუნხენის უნივერსიტეტი)  
**იან ლიდერი** (პროფ., ფრაიბურგის უნივერსიტეტი)  
**ხესე ანტონიო სეოანე** (პროფ., ლა კორუნიის უნივერსიტეტი)  
**კარმენ გარსიმარტინი** (პროფ., ლა კორუნიის უნივერსიტეტი)  
**არტაკ მკრტიჩიანი** (პროფ., ლა კორუნიის უნივერსიტეტი)

*გამოცემულია ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის  
საუნივერსიტეტო საგამომცემლო საბჭოს გადაწყვეტილებით*

© ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის  
გამომცემლობა, 2020

ISSN 1987-7668

## მშენებლობის ნებართვის კანონმდებლობის და პრაქტიკის პრობლემების გადაჭრის გზები ახალი სამშენებლო კოდექსის პრიზმაში

სტატია ეხება მშენებლობის ნებართვის კანონმდებლობისა და პრაქტიკის პრობლემურ საკითხებს და მის ანალიზს ახალი სამშენებლო კოდექსის ჩრდილში. დღეის მდგომარეობით არქიტექტურულ-სამშენებლო საქმიანობა სწრაფ პროგრესს განიცდის, შესაბამისად, სახეზეა მისი მარეგულირებელი კანონმდებლობის გაუმჯობესების აუცილებლობა. სამშენებლო კანონმდებლობის გაუმჯობესება კი მშენებლობის ნებართვასთან დაკავშირებული ურთიერთობების გარეშე წარმოუდგენელია.

უმნიშვნელოვანესი საკითხები, რაც დღეის მდგომარეობით საჭიროებს მეტ შესწავლას და დეტალურ კვლევას, არის მშენებლობის ნებართვის სპეციფიკა, ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურებანი და მისაღები გადაწყვეტილების სირთულიდან გამომდინარე ყველა დაინტერესებული პირის თუ უფლებამოსილი ორგანოს ჩართვა შესაბამის ადმინისტრაციულ წარმოებაში.

სტატიაში განხილულია ისეთი საკითხები, როგორცაა: მშენებლობის ნებართვა, როგორც სამშენებლო წესრიგის სამართლის ინსტიტუტი, მშენებლობის დასაშვებობის კონტროლი, ნებართვას დაქვემდებარებული სამშენებლო საქმიანობა, მშენებლობის ნებართვის საკანონმდებლო რეგულაცია და მშენებლობის ნებართვის გაცემის ზოგადი პროცედურები, მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოება, სანებართვო დოკუმენტაციის ნუსხა და განაცხადის წარდგენაზე პასუხისმგებელი პირები, ასევე, სხვა ადმინისტრაციული ორგანოების მონაწილეობა და საექსპერტო როლი.

სტატიაში გამოყენებულია შედარებითსამართლებრივი მეთოდი და მისი მიზანია სწორედ ზემოთ აღნიშნულ პრობლემათა წარმოჩენა, მათი გადაჭრის გზების ძიება, მოქმედი კანონმდებლობისა და პრაქტიკის დეტალური ანალიზის საფუძველზე, ახალი საკანონმდებლო რეგულაციების პრიზმაში. აღნიშნული ანალიზი, იმედია, თავის მცირეოდენ წვლილს შეიტანს სამშენებლო სამართლის კვლევასა და განვითარებაში.

**საკვანძო სიტყვები:** მშენებლობის ნებართვა, სამშენებლო წესრიგი, ადმინისტრაციული წარმოება, სამშენებლო კოდექსი, ექსპერტიზა, სანებართვო დოკუმენტაციის ნუსხა, დასაშვებობის კონტროლი, საგამონაკლისო ნებართვა.

### 1. შესავალი

სამშენებლო სამართლის ცალკეული ინსტიტუტების კვლევა განსაკუთრებულ მიდგომებს საჭიროებს. ამ სფეროს აქტუალობა განპირობებულია იმით, რომ ბოლო ათწლეულის მანძილზე განვითარებულ დარგებს შორის ერთ-ერთი მონინავე ადგილი სამშენებლო საქმიანობას უჭირავს, შესაბამისად, ამ საქმიანობის მარეგულირებელი საკანონმდებლო აქტების განახლებისა და დახვეწის პროცესი და მისი ანალიზი მნიშვნელოვანია.

სამშენებლო კანონმდებლობის თაობაზე გაიმართა არაერთი დისკუსია თუ სამუშაო შეხვედრა როგორც სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში, ასევე სამოქალაქო სექტორის აქტიური მონაწილეობით<sup>1</sup>, მონვეულ იქნენ უცხოელი ექსპერტები, გაზიარებულ იქნა მათი ხედვები და გამოცდილება, და-

\* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი, საქართველოს ეროვნული უნივერსიტეტის მონვეული ლექტორი.

<sup>1</sup> განსაკუთრებით აღსანიშნავია თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის (შემდგომში თსუ) ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის მიერ გამართული ფორუმები, რომლებიც ეხებოდა სამშენებლო სფეროში

ისახა არაერთი გეგმა, რაც საბოლოოდ მიმართულია სამშენებლო კანონმდებლობის გაუმჯობესებასა და ევროპეიზაციისკენ. აღნიშნულმა განხილვებმა, ადგილობრივი თვითმმართველობის, ასევე, სახელმწიფო ადმინისტრაციული ორგანოების და ექსპერტთა მუშაობამ სასიკეთო შედეგი გამოიღო, რამაც ასახვა პოვა ახალ სამშენებლო კოდექსში<sup>2</sup>, რომელიც ახალი დოკუმენტია ქართულ საკანონმდებლო სივრცეში და მისი მიღება მნიშვნელოვნად წინ გადადგმული ნაბიჯია. მიუხედავად იმისა, რომ ეს და სხვა სასიკეთო ცვლილებები შეინიშნება კანონმდებლობის გაუმჯობესების საკითხებში, სამშენებლო კანონმდებლობის დახვეწა-განვითარების საკითხი მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება.

ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი საკითხი, რაც დღეის მდგომარეობით საჭიროებს მეტ შესწავლას და დეტალურ კვლევას, არის მშენებლობის ნებართვის სპეციფიკა, ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურებანი და მისაღები გადაწყვეტილების სირთულიდან გამომდინარე ყველა დაინტერესებული პირის თუ უფლებამოსილი ორგანოს ჩართვა შესაბამის ადმინისტრაციულ წარმოებაში. გარდა ამისა, ერთმნიშვნელოვნად დასადგენია ის შედეგი, რაც მშენებლობის ნებართვით უნდა იქნეს მიღწეული. სამშენებლო კანონმდებლობის რეფორმის არსი სწორედ იმაში მდგომარეობს, რომ მშენებლობის ნებართვამ, როგორც სამშენებლო სამართლის უმნიშვნელოვანესმა ელემენტმა, უნდა შეძლოს სამშენებლო წესრიგის დამყარება. სწორედ ამიტომ, დღის წესრიგში დგას მშენებლობის ნებართვის, როგორც სამშენებლო მართლწესრიგის მთავარი ინსტრუმენტის, დეტალური კვლევის, პრაქტიკაში არსებული პრობლემების, არსებული სამართლებრივი ბერკეტების რეალურად ამოქმედებისა და კანონიერი გადაწყვეტილებების მისაღებად საჭირო სამართლებრივი ინსტიტუტების შექმნისა და არსებული შესაძლებლობების სრულყოფილად გამოყენების აუცილებლობა. წინამდებარე სტატიის მიზანია სწორედ აღნიშნულ პრობლემათა წარმოჩენა, მათი გადაჭრის გზების ძიება, მოქმედი კანონმდებლობისა და პრაქტიკის დეტალური ანალიზის საფუძველზე, ახალი რეფორმისა და საკანონმდებლო რეგულაციების პრიზმაში.

## 2. მშენებლობის ნებართვა, როგორც სამშენებლო წესრიგის სამართლის ინსტიტუტი

სამშენებლო სამართალი მოიცავს როგორც საჯარო, ისე კერძო სამშენებლო სამართალს.<sup>3</sup> საჯარო სამშენებლო სამართალი თავის მხრივ იყოფა სამშენებლო დაგეგმვისა და სამშენებლო წესრიგის სამართლად. სამშენებლო დაგეგმვა უკავშირდება ტერიტორიის დაგეგმვას და მოიცავს ტერიტორიის გამოყენებისა და მოწყობის საკითხებს, ხოლო სამშენებლო წესრიგი უკავშირდება მშენებლობის ობიექტს და ადგენს ასაშენებელი შენობა-ნაგებობის მიმართ მოქმედ სამართლებრივ მოთხოვნებს.<sup>4</sup> სწორედ სამშენებლო წესრიგის სამართლის ნაწილია მშენებლობის ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებული ურთიერთობები.

არსებული კანონმდებლობის რეფორმირების საკითხებს. დაწვრილებით იხ. ყალიჩავა კ., გიგინეიშვილი დ., კნორი ა., თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის მასალები, ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა პერსპექტივები, ტ.2, თბ., 2016; გეგენავა ა., გიორგაძე დ., ყალიჩავა კ., შტელკენსი უ., ტ. 3, 2017; ჯონაძე ვ., შტელკენსი უ., ტ. 4, 2018.

<sup>2</sup> საქართველოს კანონი „საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი“, 20.07.2018, 3213 რს, ამოქმედდება 2019 წლის 3 ივნისს, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4276845?publication=0>> [12.10.2019].

<sup>3</sup> იხ. ტურავა პ., სამშენებლო სამართლის ძირითადი ცნებები და ინსტიტუტები, „სამართლის ჟურნალი“, №2, 2009, 121.

<sup>4</sup> შეაღ. იქვე, 121-123.

სამშენებლო წესრიგის სამართლის უმნიშვნელოვანესი ინსტრუმენტია მშენებლობის ნებართვა და ის გვევლინება მთავარ ბერკეტად, რომ ნებართვის გაცემაზე უფლებამოსილმა შესაბამისმა უწყებამ აამოქმედოს ადმინისტრაციული ორგანოსთვის ადმინისტრაციული კანონმდებლობით მინიჭებული ყველა საშუალება იმის გადასამონებლად, არის თუ არა ნებართვას დაქვემდებარებული სამშენებლო ობიექტი არსებული კანონმდებლობის ფარგლებში დასაშვები, ასევე, არის თუ არა მისაღები არსებული ქალაქგეგმარებითად ჩამოყალიბებული ფაქტობრივი გარემო პირობებისთვის. მთავარი, რაც ადმინისტრაციული ორგანოს მიზანს წარმოადგენს მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში, უნდა იყოს ნებართვის არა არტო ფორმალური კანონიერება, არამედ მშენებლობის ნებართვით უნდა შენარჩუნდეს ქვეყნის კონსტიტუციით განმტკიცებული საკუთრების, სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის, უსაფრთხო გარემოს უზრუნველყოფისა და კულტურული მემკვიდრეობის მთავარი ღირებულებები. ამავდროულად, მშენებლობის ნებართვამ უნდა უზრუნველყოს სამშენებლო მართლწესრიგი და შექმნას პირობები შემდგომი სწორი სამშენებლო განვითარებისთვის.

### **3. მშენებლობის დასაშვებობის კონტროლი და ნებართვას დაქვემდებარებული სამშენებლო საქმიანობა**

როდესაც სხვადასხვა ლიტერატურასა თუ ნაშრომში აღინიშნება მშენებლობის წესრიგი, ბუნებრივია, ეს არ გულისხმობს მხოლოდ მშენებლობის ნებართვის გაცემის რეგულაციებს ან მშენებლობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელებას. სამშენებლო წესრიგში ასევე მოიაზრება ზოგადად მშენებლობის დასაშვებობა. მშენებლობის დასაშვებობის კონტროლის ცნების ქვეშ კი მოიაზრება სამი მოდელური კონფიგურაცია<sup>5</sup>:

- პრევენციული აკრძალვა ნებართვის გაცემის დათქმით,
- რეპრესიული აკრძალვა აკრძალვის მოხსნის შესაძლებლობით და
- ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება.

სამივე კონფიგურაციას აერთიანებს ერთი მიზანი – მშენებლობის აკრძალვა სახელმწიფოებრივი ნების გამოხატვამდე.<sup>6</sup> მშენებლობის აკრძალვა სათანადო ნების გამოხატვამდე გარკვეული ბერკეტია იმისთვის, რომ კანონმდებელი ვალდებულია, შექმნას ამ საქმიანობის განხორციელების შესაფერისი სამართლებრივი საფუძველი. ამავდროულად, ამ კონფიგურაციათა მიზანია საჯარო ინტერესის დაცვა. საჯარო ინტერესი კი, კოლექტიურ სიკეთესთან დაკავშირებული ასპექტების გარდა, ძირითადი უფლებების ასპექტსაც მოიცავს, ვინაიდან დასაშვებობის აქტი საჯარო ინტერესების გათვალისწინების პარალელურად სხვათა უფლებების დაძლევის კონსტატაციასაც გულისხმობს.<sup>7</sup> სანებართვო კონტროლის შესაფერისი მოდელის არჩევა უნდა ემყარებოდეს შესაბამის კრიტერიუმებს. ასეთი კრიტერიუმებია საზოგადოებრივი ინტერესი და კონსტიტუციურ-სამართლებრივი წესრიგით განპირობებული საჭიროებები.<sup>8</sup>

როგორც ზემოთ აღინიშნა, სპეციფიკიდან გამომდინარე, სამშენებლო სფეროში მართლწესრიგის უზრუნველყოფის მიზნით, მთელი რიგი სამშენებლო სამუშაოები საჭიროებს ნებართვას.

<sup>5</sup> Brenner M., *Öffentliches Baurecht*, Heidelberg, 2010, 190.

<sup>6</sup> საკითხთან დაკავშირებით დაწვრილებით იხ. *ყალიჩავა კ., კოპალეიშვილი მ. (რედ.)*, სამშენებლო საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი საქართველოში (რეფორმის საჭიროება და პერსპექტივები), ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, თბ., 2016, 94.

<sup>7</sup> იქვე, 94-95.

<sup>8</sup> *ყალიჩავა კ.*, გარემოს დაცვის სამართალი, თბ., 2018, 249.

ამიტომაც, საქართველოს კანონმდებლობა განსაზღვრავს იმ სამუშაოთა ჩამონათვალს, რომელთა წარმოება საჭიროებს მშენებლობის ნებართვას. ბუნებრივია, ეს მიმართულია სამშენებლო წესრიგის დადგენისკენ და სამშენებლო სამუშაოების მწარმოებელ პირს ნებართვის მიღების ვალდებულებას ანიჭებს, რაც ემსახურება პრევენციულ აკრძალვას ნებართვის გაცემის შესაძლებლობით, რომელიც იხსნება ნებართვის გაცემით.<sup>9</sup>

საქართველოს კანონმდებლობა განსაზღვრავს იმ სამუშაოების ჩამონათვალს, რომელთა წარმოების შემთხვევაში საჭიროა მშენებლობის ნებართვა. ნებართვა გაიცემა ახალ მშენებლობაზე (მათ შორის მონტაჟზე); არსებული შენობა-ნაგებობის რეკონსტრუქციაზე; არსებული შენობა-ნაგებობის დემონტაჟზე; სამშენებლო დოკუმენტის ისეთ ცვლილებაზე, რომელიც საჭიროებს ახალ ნებართვას.<sup>10</sup> კანონმდებლობაში არსებობს გამონაკლისი წესი, დადგენილია ისეთი სამუშაოები, რომელთა წარმოება საჭიროებს ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანოსთვის სამუშაოების წარმოების შესახებ სათანადო წესით შეტყობინებას და საპასუხოდ ნებართვის მაძიებელი ელოდება შესაბამის დადასტურებას სამუშაოების განხორციელების შესაძლებლობის შესახებ.

#### 4. მშენებლობის ნებართვა – კონსტიტუციური უფლება თუ საქმიანობის კონტროლის მექანიზმი

მშენებლობის ნებართვის მიღება გულისხმობს სამშენებლო საქმიანობის განხორციელების შესაძლებლობას და ის მიწის ნაკვეთის მესაკუთრეს მისი საკუთრების დანიშნულებისამებრ გამოყენების საშუალებას აძლევს. მიწის ნაკვეთი, სხვა ბევრ სიკეთესთან ერთად, მისი მესაკუთრისთვის არის საცხოვრებელი გარემოს სურვილისამებრ ჩამოყალიბების და სამეწარმეო საქმიანობის განხორციელებით მოგების მიღების შესაძლებლობა, შესაბამისად, სამშენებლოდ გამოსადეგი მიწის ნაკვეთი წარმოადგენს მესაკუთრის მშენებლობის განხორციელების თავისუფლების ერთგვარ გარანტს, თუმცა აქ ბევრი ისეთი საკითხი იჩენს თავს, რაც არ უნდა შეეწინააღმდეგოს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს. მიწის მშენებლობის მიზნით გამოყენების შესაძლებლობა შეიძლება შეიზღუდოს კანონით.<sup>11</sup>

არ შეიძლება ცალსახად იქნეს გაგებული საკუთრების უფლება, როგორც, ერთი მხრივ, ინსტიტუტი, იგი, მეორე მხრივ, გულისხმობს საკუთრების, როგორც პიროვნების უფლებას მშენებლობის თავისუფლებაზე.<sup>12</sup> მიუხედავად იმისა, რომ მიწის ნაკვეთის მესაკუთრეს საქართველოს დღეს მოქმედი კანონმდებლობით აქვს მშენებლობის განხორციელების თავისუფლება, ეს თავისუფლება სრულდება იქ, სადაც სხვების კანონიერი უფლებები და ინტერესები იწყება, იქ, სადაც სხვისი უფლებების დარღვევის ხელყოფის საფრთხე დგება. აუცილებლად გასათვალისწინებელია ის, რომ კონსტიტუციით გარანტირებული საკუთრების უფლების დაცვის ღონისძიებები, მისი პრინციპები მოქმედებს მანამ, სანამ მშენებლობის მესაკუთრე თავისი საკუთრების და მისი ქონე-

<sup>9</sup> ტურავა პ., სამშენებლო სამართლის ძირითადი ცნებები და ინსტიტუტები, „სამართლის ჟურნალი“, №2, თბ., 2009, 127.

<sup>10</sup> საქართველოს მთავრობის 2009 წლის №57 დადგენილება „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“, 27.03.2009, მუხლი 36.

<sup>11</sup> Brenner M., Öffentliches Baurecht, Heidelberg, 2010, 13.

<sup>12</sup> ტურავა პ., სამშენებლო სამართლის ძირითადი ცნებები და ინსტიტუტები, „სამართლის ჟურნალი“, №2, თბ., 2009, 123.

ბის მართლზომიერი, თანაზომიერი გამოყენების პრინციპის დაცვით მოქმედებს.<sup>13</sup> შესაბამისად, ნათელი ხდება მშენებლობის ნებართვით მისაღები სიკეთის შეპირისპირების მნიშვნელობა კანონმდებლობით და, უპირველეს ყოვლისა, ქვეყნის კონსტიტუციით განმტკიცებულ უფლებებთან. რა უფრო მნიშვნელოვანია ამ შემთხვევაში, მშენებლობის უფლების რეალიზაცია თუ ის, რასაც მშენებლობის უფლების პრევენციული აკრძალვა ემსახურება? მშენებლობის უფლების პრევენციული აკრძალვა ემსახურება შემდეგი პრინციპების დაცვას:

- სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის უსაფრთხოება;
- უსაფრთხო გარემოს უზრუნველყოფა;
- კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა და შენარჩუნება;
- საკუთრების უფლების დაცვა და რეალიზაცია;<sup>14</sup>

სამართლებრივი სახელმწიფოს ამოსავალ დებულებად და მთავარ მისაღწევ შედეგად, ბუნებრივია, ადამიანის უფლებათა დაცვა არის მიჩნეული, თუმცა მშენებლობის ნებართვის წრილში რთულია ცალსახად იმის მტკიცება, რა უფრო მნიშვნელოვანია, სამშენებლო მიწის ნაკვეთის მესაკუთრის უფლება მშენებლობის განხორციელებაზე თუ იმ პირთა უფლებების დაცვა, რომლებსაც შესაძლოა გამოუსწორებელი ზიანი მიადგეთ მშენებლობის განხორციელებით. შესაბამისად, დიდი მნიშვნელობა ენიჭება მშენებლობის ნებართვის, როგორც მშენებლობის წესრიგის მთავარი ელემენტის, სწორად გამოყენების შესაძლებლობას. მშენებლობის ნებართვამ უნდა უზრუნველყოს ნებართვას დაქვემდებარებული საქმიანობის რეგულირება ისე, რომ ამით სხვა პირთა უფლებები არ შეილახოს. სწორედ ამიტომ, აუცილებელია მშენებლობის ნებართვის გაცემის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში მეტი სიცხადის შეტანა ნებართვას დაქვემდებარებული საქმიანობის, სათანადო დოკუმენტაციის, საექსპერტო როლის, სამშენებლოდ განსაზღვრული ტერიტორიის არსებული გარემო პირობების ანალიზის დეტალური განსაზღვრით, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ის საფრთხე, რაც ქვეყნის მოქალაქეებს უჩენს განცდას, რომ მშენებლობის უფლების რეალიზება სახელმწიფოსთვის უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე სხვა ფუნდამენტური უფლებების დაცვა.

მცირე რეზიუმეს სახით შეიძლება ითქვას, რომ კანონმდებლობის სრულყოფის შედეგად, სადაც დეტალურად გაიწერება მშენებლობის ნებართვის გაცემის ამომწურავი წინაპირობები ყოველგვარი „გამონაკლისების“ გარეშე და მშენებლობის ნებართვა არ გახდება ერთგვარი „მოულოდნელობა“ დაინტერესებული პირებისთვის, მიღწევადი გახდება დასახელებული მიზნების რეალიზება და სამშენებლო წესრიგის დამყარება.

## **5. მშენებლობის ნებართვის საკანონმდებლო რეგულაცია**

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესსა და პირობებს არეგულირებს საქართველოს კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“<sup>15</sup>, 2018 წლის 20 ივლისს მიღებულ იქნა „საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურისა და მშენებლობის ნებართვის გაცემისას მომიჯნავე ქონების მესაკუთრეთა უფლებების დაცვის პრობლემატური საკითხები, „სამართლის ჟურნალი“, №2, თბ., 2017, 315-329.

<sup>13</sup> შეად. ჭურღულია დ., სამშენებლო დაგეგმვისა და მშენებლობის ნებართვის გაცემისას მომიჯნავე ქონების მესაკუთრეთა უფლებების დაცვის პრობლემატური საკითხები, „სამართლის ჟურნალი“, №2, თბ., 2017, 315-329.

<sup>14</sup> ტურავა პ., სამშენებლო სამართლის ძირითადი ცნებები და ინსტიტუტები, „სამართლის ჟურნალი“, №2, თბ., 2009, 127.

<sup>15</sup> 2018 წლის 20 ივლისის საკანონმდებლო ცვლილებით მშენებლობის ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებული განმარტებები და პროცედურები ამოღებულ იქნა „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს

ტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი“, რომელიც ამოქმედდა 2019 წლის 3 ივნისიდან. აღნიშნული წინგადადგმული ნაბიჯია, ვინაიდან სამშენებლო სამართლებრივი ურთიერთობის მომწესრიგებელი საკანონმდებლო აქტების გაბნევა და კოდიფიკაციის არარსებობა სამშენებლო სამართლის მნიშვნელოვან პრობლემატურ საკითხად რჩებოდა ათწლეულის მანძილზე<sup>16</sup>.

მშენებლობის ნებართვა არის განსკუთრებული იერარქიის ნებართვა და ის გაცივმა შესაბამისი სტადიების მიხედვით. ახალი სამშენებლო კოდექსის ამოქმედებამდე რეგულაციის მიხედვით ნებართვის გაცემა ხდებოდა სამ სტადიად, I სტადია – ქალაქმშენებლობითი პირობების დადგენა (მინის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობების დამტკიცება), II სტადია – არქიტექტურულ-სამშენებლო პროექტის შეთანხმება, III სტადია – მშენებლობის ნებართვის გაცემა.<sup>17</sup> მშენებლობის ნებართვის გაცემის სტადიებთან დაკავშირებული რეგულაცია შენარჩუნებულია ახალი სამშენებლო კოდექსით, თუმცა მეტად დაზუსტებული და გამოყოფილია არქიტექტურული პროექტის დამტკიცების სტადია, როგორც ყველაზე მნიშვნელოვანი ეტაპი მშენებლობის ნებართვის გაცემის დროს.

ზემოთ მითითებულ თითოეულ სტადიაზე მიმდინარეობს დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული წარმოება. სტადიებთან დაკავშირებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის (შემდგომში სზაკ) IV თავით ადმინისტრაციული აქტისათვის დადგენილ მოთხოვნებს. მშენებლობის ნებართვის გაცემა წარმოებს სზაკ-ის VI თავით დადგენილი მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებითა და „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“ დადგენილების შესაბამისად არსებული რეგულაციით.

## 6. მშენებლობის ნებართვის გაცემის ზოგადი პროცედურები და თავისებურებანი

მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცედურების დროს წარმოშობილი სამართალურთიერთობების უკეთ გასაცნობად აუცილებელია მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცედურების მოკლე მიმოხილვა და პრობლემური საკითხების წარმოჩენა.

მშენებლობის ნებართვის გაცემის ყველა სტადია გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდება. პირველი სტადია მინის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობების დადგენაა. აუცილებელია აქვე აღინიშნოს, რომ მშენებლობის ნებართვის მაძიებელი მხოლოდ მაშინ მიიღებს მინის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობებს, თუ ამ პირობების დასადგენად წარმოდგენილია სამშენებლოდ შესაბამისი მინის ნაკვეთი. მინის ნაკვეთის სამშენებლოდ ვარგისად განსაზღვრა გულისხმობს, რომ მასზე შესაძლებელია სამშენებლო საქმიანობის განხორციელება. თითოეული კატეგორიის ქვეზონისთვის დგინდება განსხვავებული სამშენებლო პირობები, რაც გამომდინარეობს მინის ნაკვეთის თავისებურებიდან და ზონის მიხედვით დაშვებული მშენებლობის სახეობიდან. შესა-

კანონიდან, რომელიც ამოქმედდება 2019 წლის 3 ივნისიდან, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/-4269904?publication=0#DOCUMENT:1>>, [12.10.2019].

<sup>16</sup> საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსის ამოქმედებამდე კოდექსის სტრუქტურის და სიახლეების შესახებ დაწვრილებით იხ. *ყალიჩავა კ., გიგინეიშვილი დ., კნორი ა.*, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის მასალები, ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა პერსპექტივები, ტ.2, თბ., 2016, 29-61.

<sup>17</sup> საქართველოს მთავრობის 2009 წლის №57 დადგენილება „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“, 27.03.2009, მუხლი 19.



ბამისად, მიწის სამშენებლოსამართლებრივი სტატუსის ქონა მთავარი პირობაა მისი შემდგომი სამშენებლო განვითარებისთვის.<sup>18</sup> ამავედროულად, აღსანიშნავია, რომ ახალი სამშენებლო კოდექსი აზუსტებს და აუმჯობესებს მიწის სამშენებლო სამართლებრივი სტატუსის საკითხს და ცალსახად განსაზღვრავს, რომ მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობები გაიცემა განაშენიანების ჩამოყალიბებულ სისტემაში არსებულ მიწის ნაკვეთზე. თუ სამშენებლოდ გამოსაყენებელ ტერიტორიაზე არ არის დამტკიცებული განაშენიანების რეგულირების გეგმა, მიწის ნაკვეთზე ინდივიდუალურად პირობების დადგენა და მათში ცვლილება დაუშვებელია.<sup>19</sup>

მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობებით დგინდება მიწის ნაკვეთის განაშენიანების კოეფიციენტი, მიწის ნაკვეთის განაშენიანების ინტენსივობის კოეფიციენტი, მიწის ნაკვეთის გამწვანების კოეფიციენტი, მიწის ნაკვეთზე კომუნიკაციების განთავსების წესი და პირობები, შენობა-ნაგებობების ფუნქციური დანიშნულება, შენობა-ნაგებობების სართულიანობა და სხვა. ნათელია, თუ რაოდენ ზუსტი და საჭირო პირობები უნდა დადგინდეს ნებართვის გაცემის პირველ სტადიაზე, რომელთა ზედმიწევნით დაცვა აუცილებელ პირობას წარმოადგენს შემდგომი სტადიების წარმატებით გადალახვისთვის.

ახალი სამშენებლო კოდექსით, მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობების დამტკიცების სტადიის მნიშვნელობა, ადრე მოქმედი რეგულაციისგან განსხვავებით, შემცირებულია. თვალში საცემია, რომ სამშენებლოდ გამოყენების პირობების დადგენის წინა პირობად განსაზღვრულია განაშენიანების ჩამოყალიბებულ სისტემაში მიწის ნაკვეთის არსებობა. შესაბამისად, გამოყენების პირობების დადგენა შესაძლებელია მხოლოდ არსებული განაშენიანების და დამტკიცებული გეგმების საფუძველზე. ამასთან, თუ გამოყენების პირობების მოქმედების ვადა იყო 5 წელი, ახალი კოდექსით განისაზღვრა მოქმედების 3-წლიანი ვადა. აღნიშნული ვადის შემცირება მისასაღმებელია, ვინაიდან დამტკიცებული პირობები იმდენად მნიშვნელოვან საკითხებს შეიცავს (შენობის განთავსების პირობები, კოეფიციენტები და სხვა.), რომ მათი დიდი ხნით ძალაში ყოფნა შესაძლოა არ იყოს გამართლებული ქვეყანაში სამშენებლო ტემპიდან გამომდინარე. ვადის შემცირებით, ნებართვის გამცემ ორგანოს მეტი კონტროლის მექანიზმები გაუჩნდა, რაც დადებით მოვლენად უნდა ჩაითვალოს.

მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობების დამტკიცების შემდგომი სტადია არის არქიტექტურულ-სამშენებლო პროექტის შეთანხმება. არქიტექტურულ-სამშენებლო პროექტის შეთანხმებისათვის ნებართვის მაძიებელმა უნდა წარადგინოს არქიტექტურული პროექტი ან/და, საჭიროების შემთხვევაში, კონსტრუქციული სქემა ან/და ტექნოლოგიური სქემა. მეორე სტადია დამკვეთისათვის არის არჩევითი. ამ სტადიის იდეა არის ინვესტიციების უსაფრთხოებისა და სტაბილურობის მიღწევა. ის შინაარსობრივად უახლოვდება ადმინისტრაციული დაპირების ინსტიტუტს, რომლის მიმართ მხარეს აქვს კანონიერი ნდობის საფუძველი. ამ სტადიაში გაცემული შეთანხმების აქტი წარმოადგენს მშენებლობის ნებართვის შემჭიდროებულ ვადებში მიღების მყარ გარანტიას. ამავე დროს, იმ მიწის ნაკვეთის მიმართ, რომელზეც არსებობს შეთანხმებული არქიტექტურულ-სამშენებლო პროექტი, არსებობს მაღალი საინვესტიციო ინტერესი.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> გიორგაძე ლ., მიწის სამშენებლოსამართლებრივი სტატუსი, „სამართლის ჟურნალი“, №1, 2016, 358.

<sup>19</sup> საქართველოს კანონი „საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი“, 20.07.2018, 3213 რს.66-69.

<sup>20</sup> ყალიჩავა კ., ხუბუა გ., ზომერმანი კ.პ. (რედ.), მშენებლობის სამართალი, საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძველები, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ფაკულტეტი, ტ.3, თბ., 2016, 291.

ახალი სამშენებლო კოდექსით არქიტექტურული პროექტის შეთანხმების სტადია და მიმდინარეობა უცვლელად არის დატოვებული, თუმცა მნიშვნელოვანი სიახლეა დეტალური არქიტექტურული პროექტის და ტექნოლოგიური სქემის წარდგენის დროს აკრედიტებული ინსპექტირების ორგანოს ან სერთიფიცირებული ექსპერტის დასკვნის წარდგენის ვალდებულება. აღნიშნულით მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდება სათანადო დოკუმენტაციის შედგენის ხარისხი, რაც დადებით გავლენას იქონიებს სრულ სამშენებლო პროცესზე. ახალი რეგულაციით ასევე მნიშვნელოვანი სიახლეა არქიტექტურული პროექტის შეთანხმების შემთხვევაში წარსადგენი დეტალური არქიტექტურული პროექტი და წინასაპროექტო კვლევის შედეგები, ასევე, საინჟინრო გეოლოგიური კვლევა. ცალსახაა, რომ პროექტის შეთანხმების სტადია ამ მხრივ მეტ მნიშვნელობას იძენს<sup>21</sup>.

მშენებლობის ნებართვა არის სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოების დამაგვირგვინებელი ეტაპი და ადმინისტრაციული წარმოების შედეგად გამოიცემა ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტი, რომლის მიღების შემდგომ ენიჭება ნებართვის მაძიებელს მშენებლობის დაწყების სამართლებრივი საფუძველი.

ახალი სამშენებლო კოდექსით მშენებლობის ნებართვის გაცემა ორსტადიანია – მინის სამშენებლო გამოყენების პირობების დადგენა და მშენებლობის ნებართვის გაცემა, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა საჭიროა არქიტექტურული პროექტის შეთანხმება.

მშენებლობის ნებართვის გაცემის სტადიებთან დაკავშირებით არსებობს გამონაკლისი წესი. სამსტადიანი სამართალწარმოება არ მოითხოვება: ა)თუ არსებობს სამშენებლო ობიექტზე ორიენტირებული განაშენიანების რეგულირების გეგმა, რაც თავად განსაზღვრავს ქალაქთმშენებლობით პირობებს. ასეთ დროს ან ტარდება II და III სტადიით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული წარმოება, ან, დამკვეთის გადაწყვეტილებით, ორივე სტადია ერთიანდება III სტადიაში; ბ)თუ ქალაქთმშენებლობითი პირობების დამტკიცების შემდეგ, დამკვეთის გადაწყვეტილებით, II სტადია ერთიანდება III სტადიაში.<sup>22</sup> ახალი სამშენებლო კოდექსის მიხედვით შენარჩუნებულია ეს პროცედურა, თუმცა კოდექსის მიხედვით უფრო მკაფიოდ არის გამოყოფილი მეორე სტადია – არქიტექტურული პროექტის შეთანხმება. ამით კანონმდებელი ამ სტადიის მნიშვნელობას უსვამს ხაზს.

მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოება გამოირჩევა იმით, რომ ნებართვის გაცემის ეტაპებზე სხვადასხვა სახის ადმინისტრაციული წარმოება ტარდება. I სტადიაზე მიმდინარეობს ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება, ხოლო ნებართვა გაიცემა მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებით.

## 7. სანებართვო დოკუმენტაციის ნუსხა და განაცხადის წარდგენაზე პასუხისმგებელი პირები

სამშენებლო საქმიანობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა ზუსტად განსაზღვრავს იმ დოკუმენტაციის ნუსხას, რომელიც სხვადასხვა მახასიათებლებს მიკუთვნებული შენობა-ნაგებობების მშენებლობის ნებართვის (მათ შორის დადასტურების) მისაღებად არის საჭირო. აღნიშნული ნუსხის არსებობა გარკვეული ბერკეტი მშენებლობის ნებართვის გამცემისთვის, რადგან ეს ნუსხა ას-

<sup>21</sup> საქართველოს კანონი „საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი“, 20.07.2018, 3213 რს. 106.

<sup>22</sup> ყალიჩავა კ., ხუბუა გ., ზომერმანი კ.პ. (რედ.), მშენებლობის სამართალი, საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ფაკულტეტი, ტ.3, თბ., 2016, 290.

რულებს ე.წ. „მიმართულების მიმცემ“ ფუნქციას და იძლევა სამშენებლო კანონმდებლობის სფეროში არსებულ მოთხოვნათა შესრულების თაობაზე სრულყოფილი შემოწმების შესაძლებლობას.<sup>23</sup>

წარმოსადგენი დოკუმენტაციის ნუსხასთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანია იმის გარკვევა, თუ ვინ შეიძლება იყოს ამ დოკუმენტაციის შედგენაზე უფლებამოსილი პირი. საქართველოს დღეს მოქმედი კანონმდებლობა, ამ მხრივ, არ იცნობს სამშენებლო საქმიანობაში მონაწილე სერტიფიცირებული სპეციალისტების ცნებას.<sup>24</sup> ჩვენი ქვეყნის კანონმდებლობა ნებართვის გამცემ უწყებას ავალდებულებს, მხოლოდ საექსპერტო დასკვნით შემოიფარგლოს, ისიც გამონაკლის შემთხვევებში. საექსპერტო ცოდნის შეფასების კრიტერიუმად, სამწუხაროდ, მხოლოდ ის გამოცდილება და განათლების დამადასტურებელი დოკუმენტი მიიჩნევა, რაც ექსპერტის მიერ დოკუმენტურად იქნება წარმოდგენილი, თუმცა მისი გადამოწმების რეალური ბერკეტები საკანონმდებლო რეგულაციის დონეზე არ არსებობს. თავის მხრივ, ბუნდოვანია საქართველოში დამკვიდრებული საექსპერტო შეფასების როლი, ვინაიდან არ არსებობს ასეთი ექსპერტების აღიარების ნათლად განსაზღვრული წესი და წინა პირობები.

ამ მიმართულებით მნიშვნელოვან სიახლეს ამკვიდრებს ახალი სამშენებლო კოდექსი, კერძოდ, კოდექსით დადგენილია არქიტექტორებისა და ინჟინერ-მშენებლების სერტიფიცირების აუცილებლობა, რაც მნიშვნელოვან მონაპოვრად უნდა ჩაითვალოს. აღსანიშნავია, რომ კოდექსი ამკვიდრებს აკრედიტებული ინსპექტირების ორგანოს და სერტიფიცირებული ექსპერტის ინსტიტუტს, რომელიც მნიშვნელოვნად გაზრდის როგორც მშენებლობის უსაფრთხოებას, ასევე, მომზადებული დასკვნების სისწორესა და კომპეტენციას. იმედის მომცემია ახალი კოდექსის გარდამავალ დებულებაში გაკეთებული დათქმა, რომლის მიხედვითაც უახლოეს პერიოდში უნდა იქნეს მიღებული სათანადო ნორმატიული აქტები არქიტექტორებისა და ინჟინერ-მშენებლების სერტიფიცირების წესის შესახებ და აკრედიტებული ინსპექტირების ორგანოს და სერტიფიცირებული ექსპერტის მიერ სამშენებლო ობიექტის ინსპექტირების წესისა და მათი პასუხისმგებლობის დაზღვევის შესახებ. იმედია, აღნიშნული რეგულაცია გარდატეხას შეიტანს სამშენებლო სფეროში.

ქართული კანონმდებლობისაგან განსხვავებით, ევროპულ ქვეყნებში (მაგ., გერმანიაში) მშენებლობის ნებართვის განაცხადზე თანდართული დოკუმენტების შედგენაზე და ხელმოწერაზე უფლებამოსილი არიან მხოლოდ სერტიფიცირებული არქიტექტორები და ინჟინრები.<sup>25</sup>

მსგავსი ტიპის რეგულაციას ვხვდებით ამერიკის შეერთებულ შტატებში. საპროექტო დაგეგმვის და შესაბამისი დოკუმენტაციის შედგენაში მონაწილეობენ სპეციალური ცოდნის მქონე სერტიფიცირებული არქიტექტორები, უფრო მეტიც, დაპროექტების სხვადასხვა ეტაპზე (მაგ., კომუნიკაციების მოწყობა, კონსტრუქციული ნაწილის შედგენა და ა.შ.) მონაწილეობენ შესაბამისი ლიცენზიის მქონე სპეციალისტები. მათი მონაწილეობა და ნებართვის გამცემ ადმინისტრაციასთან კომუნიკაცია, მათ შორის წინასწარი კონსულტაცია, აუცილებელ პირობას წარმოადგენს.<sup>26</sup>

საინტერესოა ამ მხრივ რუსეთის ფედერაციის კანონმდებლობა, სადაც საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადებას და ნებართვის მისაღებად წარდგენას ახორციელებს არქიტექტორი, ინჟინერი, იქნება ეს ფიზიკური პირი თუ იმ კომპანიაში დასაქმებული, რომელიც ახორციელებს საპრო-

<sup>23</sup> ყალიჩავა კ., კოპალეიშვილი მ. (რედ.), სამშენებლო საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი საქართველოში (რეფორმის საჭიროება და პერსპექტივები), ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, თბ., 2016, 95.

<sup>24</sup> იქვე.

<sup>25</sup> ყალიჩავა კ., ხუბუა გ., ზომერმანი კ.პ. (რედ.), მშენებლობის სამართალი, საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა გამოცემები, ტ.3, თბ., 2016, 288-289.

<sup>26</sup> Ravi S., The Development of Permit Process, Building Department Administration, 3<sup>rd</sup> ed., 2007, ICC, Ch. 7., USA, 170-171.

ექტო სამუშაოებს. თუმცა ერთი მნიშვნელოვანი საგამონაკლისო წესი არის გათვალისწინებული რუსეთის ფედერაციის სამშენებლო კანონმდებლობაში, რაც ბიუროკრატიულ ელემენტად უნდა ჩაითვალოს, კერძოდ, დამპროექტებელი დოკუმენტაციას წარუდგენს ნებართვის გამცემ უწყებას ან ე.წ. მრავალფუნქციურ ცენტრს, რომელიც უფლებამოსილია, ასევე მშენებლობის ნებართვის გასაცემად დოკუმენტაცია წარუდგინოს ნებართვის გამცემ უფლებამოსილ ორგანოს.<sup>27</sup>

## 8. მშენებლობის ნებართვის გაცემაზე უფლებამოსილი ორგანოები

საქართველოს კანონმდებლობა ადგენს მშენებლობის ნებართვის გაცემაზე უფლებამოსილი ორგანოების ნუსხას, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ამ მიმართულებით შეიმჩნევა არათანმიმდევრული და სხვადასხვა უწყებებში გაბნეული უფლებამოსილებები. სამშენებლო კოდექსის ამოქმედებამდე არსებული რეგულაციის მიხედვით მშენებლობის ნებართვის გაცემის უფლებამოსილება მინიჭებული ჰქონდა როგორც სახელმწიფო აღმასრულებელ ორგანოს, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს. ამავდროულად, კანონმდებლობა განსაზღვრავდა აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკებში მშენებლობის ნებართვის გაცემაზე პასუხისმგებელ უწყებებს. ადგილობრივ დონეზე მშენებლობის ნებართვის გაცემას ახორციელებდნენ შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად. ამასთან, მშენებლობის ნებართვის სფეროში საქართველოს კულტურის, ძეგლთა დაცვისა და სპორტის სამინისტროს კომპეტენციაა კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის ზონებში (გარდა კულტურული მემკვიდრეობის უძრავი ძეგლებისა) მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის მიღება, როგორც სხვა ადმინისტრაციული ორგანო.

ახალი რეგულაციით შენარჩუნებული და გაძლიერებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის როლი მშენებლობის ნებართვის გაცემისას, თუმცა საქართველოს დედაქალაქისთვის არსებული ნორმები მნიშვნელოვნად განსხვავდება სხვა ქალაქების უფლებამოსილებებისგან მშენებლობის ნებართვის გაცემის საკითხში. ამას ისიც ადასტურებს, რომ IV კლასს დაქვემდებარებული შენობა-ნაგებობის მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციულ წარმოებაში სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს სახით მონაწილეობს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც მშენებლობის ნებართვა გაიცემა თბილისის ადმინისტრაციულ საზღვრებში. სხვა ქალაქის/რაიონის შემთხვევაში საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო გვევლინება ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების მნიშვნელოვან მონაწილედ. აღნიშნული, ბუნებრივია, ხაზს უსვამს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შეკვეცილ დამოუკიდებლობას, თუმცა აუცილებელია აღინიშნოს სხვა პრობლემატური საკითხები ამ მიმართულებით, რაც ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოთა კომპეტენციასთან არის დაკავშირებული.

კიდევ ერთი საკითხი, რომელიც უკავშირდება მშენებლობის ნებართვის გაცემის უფლებამოსილებას V კლასს დაქვემდებარებული შენობა-ნაგებობების შემთხვევაში, განეკუთვნება ასევე საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს უფლებამოსილებას.

რაც შეეხება საქართველოს დედაქალაქ თბილისს, მშენებლობის ნებართვის გაცემის უფლებამოსილება მინიჭებული აქვს დედაქალაქის მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოს სტრუქტურულ ერთეულს.

<sup>27</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации, статья 51.

ამ მიმართულებით კოდექსი მხოლოდ ზოგადი რეგულაციებით შემოიფარგლება. მეტ კონკრეტიზაციას საკითხი მიიღებს კოდექსის შესაბამისად მიღებული კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტ(ებ)ის შემდგომ.

### **8.1. სხვა ადმინისტრაციული ორგანოების მონაწილეობა**

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა განსაზღვრავს მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში სხვა ადმინისტრაციული ორგანოების მონაწილეობის შესაძლებლობას. რიგ შემთხვევებში ეს დაკავშირებულია სპეციალურ ადგილებში და სპეციალურ წესს დაქვემდებარებული შენობა-ნაგებობების მშენებლობასთან (მაგ., სასაზღვრო და სანაპირო ზოლებში, დაცულ ტერიტორიებზე, ასევე, მაგისტრალური გაზსადენების მშენებლობა და სხვა.), თუმცა დასახლებულ ტერიტორიაზე საცხოვრებელი და საყოფაცხოვრებო ობიექტების მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესშიც აქტიურად მონაწილეობენ სხვა ადმინისტრაციული ორგანოები.

სანებართვო წარმოებაში სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მონაწილეობა, ფორმალურის გარდა, მატერიალურ ასპექტებსაც მოიცავს. ამ მხრივ, მაგ., კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლთა დაცვის ან გარემოს დაცვის ინსტიტუციების ჩართვა სანებართვო წარმოებაში ნიშნავს მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში როგორც შესაბამისი სფეროს კანონმდებლობის, ისე ამ სფეროში არსებული პროგრესული ცოდნის ინტეგრაციას. ამავდროულად, მსგავსი მონაწილეობა უზრუნველყოფს ნებართვის გაცემის პროცედურების მეტ ლეგიტიმაციას.<sup>28</sup>

მშენებლობის ნებართვის გაცემა იმ ტერიტორიაზე, რომელიც განეკუთვნება ისტორიულ-კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის ზონას, ნებართვის გაცემაში მონაწილეობს საქართველოს კულტურის, ძეგლთა დაცვისა და სპორტის სამინისტრო. ამავდროულად, განსხვავებული რეგულაციაა თბილისის შემთხვევაში, სადაც მრავლად არის კულტურული მემკვიდრეობის უძრავი ძეგლები, რომლებზეც სამშენებლო სამუშაოების წარმოებაზე ნებართვა გაცემა კომისიური წესით, თბილისის მუნიციპალიტეტისა და კულტურის, ძეგლთა დაცვისა და სპორტის სამინისტროს წარმომადგენელთაგან შექმნილი სამუშაო ჯგუფის მეშვეობით. აღნიშნული რეგულაციის მიზანს წარმოადგენს კულტურული მემკვიდრეობის დაცვისა და უძრავი ძეგლებისთვის მნიშვნელობის და კულტურული ღირებულებების შენარჩუნების უზრუნველყოფა.

აუცილებელია აღინიშნოს, რომ ბოლო პერიოდში სასიკეთო ცვლილებები განხორციელდა მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცედურაში, კერძოდ, თბილისის ადმინისტრაციულ საზღვრებში ახალი მშენებლობისას ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერია სანებართვო წარმოებას ახორციელებს გარემოს დაცვის პოლიტიკაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურული ერთეულის (გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც II კლასს მიკუთვნებული ინდივიდუალური საცხოვრებელი სახლების მშენებლობისას შენობა-ნაგებობის განთავსება ხდება მწვანე ნარგავებისგან თავისუფალ ტერიტორიაზე, კანონმდებლობით განსაზღვრული მოთხოვნების დაცვით) და სატრანსპორტო პოლიტიკაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურული ერთეულის მეშვეობით. აღნიშნული ცვლილებებით მშენებლობის ნებართვის მაძიებელი ასეთი საჭიროების დადგენის შემთხვევაში ვალდებულია მოიპოვოს და წარმოადგინოს საპროექტო ტერიტორიის გამწვანების პროექტი, შესაბამისი სპეციალისტის მიერ შედგენილი და ხელმოწერილი სახით, ამავდროულად, დაცული უნდა იქნეს არსებული და დასარგავი

<sup>28</sup> ყალიჩავა კ., კოპალეიშვილი მ. (რედ.), სამშენებლო საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი საქართველოში (რეფორმის საჭიროება და პერსპექტივები), „ადმინისტრაციული სამართალი“, თბ., 2016, 96.

ხე-მცენარეების მოვლა-პატრონობის შესაბამისი წესები. პრაქტიკა ჩამოყალიბდა იმგვარად, რომ გამწვანების პროექტი ეგზავნება მუნიციპალიტეტის გარემოს დაცვის პოლიტიკაზე პასუხისმგებელ სტრუქტურულ ერთეულს პოზიციის დაფიქსირების მიზნით. ბუნებრივია, აღნიშნული წინ გადადგმული ნაბიჯია მშენებლობის პროცესის გარემოზე ზეგავლენის შემცირების თვალსაზრისით, თუმცა აღნიშნულმა არ უნდა გამოიწვიოს ბიუროკრატიული პროცედურების წარმოშობა და დროში განელილი ადმინისტრაციული წარმოება.

კიდევ ერთი სიახლე, რომელიც ასევე დაკავშირებულია მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციულ წარმოებასთან არის ის, რომ გარკვეულ შემთხვევებში საჭირო გახდა ქალაქ თბილისის ტერიტორიაზე საგზაო მოძრაობის ორგანიზების სქემის წარმოდგენა საპროექტო ტერიტორიის სატრანსპორტო/საგზაო ინფრასტრუქტურის დატანით საკვლევ ტერიტორიასთან კავშირის ჩვენებით (გარდა II კლასის შენობა-ნაგებობებისა), ასევე, საპროექტო გადაწყვეტის ზეგავლენის შეფასება არსებულ საკვლევ სატრანსპორტო/საგზაო ინფრასტრუქტურაზე (გარდა 6000 კვ. მ-ზე ნაკლები ფართობის შენობა-ნაგებობების მშენებლობის ან/და ღამის კლუბის, სასაწყობო, საწარმოო და სამრეწველო ობიექტების, მუზეუმის, ბიბლიოთეკის, საკულტო ნაგებობისა). აღნიშნული ცვლილებით მისაღწევი შედეგი უკავშირდება საქართველოს დედაქალაქში მშენებლობებით და აქტიური დასახლებით გამოწვეული სატრანსპორტო გადატვირთვის თავიდან არიდებას, წინასწარ კვლევას მშენებლობის განხორციელების შემთხვევაში სატრანსპორტო ნაკად(ებ)ის მართვის გაუმჯობესების მიზნით. ბუნებრივია, მსგავსი ცვლილებები არის სამშენებლო სამართლებრივი ურთიერთობების მომწესრიგებელი კანონმდებლობის რეფორმის ნაწილი, თუმცა ეს რეფორმა მომიჯნავე სექტორის კანონმდებლობის დახვეწის პარალელურად უნდა განხორციელდეს, რათა მიღწეულ იქნეს ამ ცვლილებათა მიზნების და ამოცანების სრულყოფილად შესრულება.

მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში სხვა ადმინისტრაციული ორგანოების მონაწილეობასთან დაკავშირებით გამოსაყოფია ეკოლოგიურ ექსპერტიზას დაქვემდებარებული ობიექტების საკითხი, რომელიც გარემოზე მავნე ზეგავლენის შემცირებას უკავშირდება. არსებული კანონმდებლობა გამოყოფს ისეთ მშენებლობებს, რომელთა მშენებლობის ნებართვა საჭიროებს ეკოლოგიური ექსპერტიზის გავლას.<sup>29</sup> უნდა აღინიშნოს, რომ იურიდიულ ლიტერატურაში გამოთქმულია საკმაოდ საინტერესო მოსაზრებები ეკოლოგიურ ექსპერტიზასთან დაკავშირებით. აღნიშნულია, რომ „ქართულ სამართალში ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა ატარებს ნეგატიური ვოტუმის მნიშვნელობას. კერძოდ, ეკოლოგიური ექსპერტიზის დადებითი დასკვნა მშენებლობის ნებართვის მიღების აუცილებელი წინა პირობაა, სხვა შემთხვევაში ნებართვა არ გაიცემა. თავის მხრივ, ვინაიდან კანონმდებელი არ განსაზღვრავს ასეთი დასკვნის კონდიციურ (პროგნოზირებად) წინა პირობებს, შესაბამისად, ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის მომზადება ფართო დისკრეციული უფლებამოსილების შედეგია, რის გამოც მშენებლობის ნებართვაც ავტომატურად რეპრესიულ ხასიათს იღებს“<sup>30</sup>. ამიტომ გამოთქმულია მოსაზრება, რომ ისევე, როგორც განვითარებულ ევროპულ ქვეყნებში (მაგ., გერმანია), ეკოლოგიური ექსპერტიზის როლი, უპირველეს ყოვლისა, უნდა იყოს

<sup>29</sup> ეკოლოგიურ ექსპერტიზას დაქვემდებარებული ობიექტების ნუსხა და ექსპერტიზის ჩატარების წესი დარეგულირებულია საქართველოს გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსით.

<sup>30</sup> ყალიჩავა კ., კოპალეიშვილი მ. (რედ.), სამშენებლო საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი საქართველოში (რეფორმის საჭიროება და პერსპექტივები), ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, თბ., 2016, 96.

პროცედურული ხასიათის, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ასპექტებთან დაკავშირებული და არა ნეგატიური ვოტუმის ფუნქციის მატარებელი.<sup>31</sup>

ორივე ზემოხსენებული სიახლე, მართალია, ხელს უწყობს როგორც სატრანსპორტო, ასევე ეკოლოგიური კუთხით უარყოფითი ზემოქმედების შემცირებას, მაგრამ აუცილებელია, აღნიშნული პროცედურები განხორციელდეს ნებართვის გამცემი უწყების მხრიდან საკითხის სათანადო სიღრმისეული კვლევის, წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შესაბამისი სპეციალისტების მხრიდან შესწავლისა და შეფასების საფუძველზე და მან არ შეიძინოს ფორმალური ხასიათი.

კიდევ ერთი საკითხი, რომელიც სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს ჩართვას ეხება, არის სახანძრო უსაფრთხოების დაცვა. ნებართვის გამცემი უწყება დაგეგმილი მშენებლობის სახანძრო უსაფრთხოების თაობაზე პოზიციის დასაფიქსირებლად, სახელმწიფო სახანძრო ზედამხედველობისათვის მიკუთვნებულ ობიექტებში სახანძრო უსაფრთხოების მოთხოვნების შესრულების უზრუნველსაყოფად, მიმართავს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს – საგანგებო სიტუაციების მართვის სააგენტოს. ეს, ბუნებრივია, მნიშვნელოვანი მონაპოვარია სამშენებლო კანონმდებლობისთვის. პრაქტიკამ აჩვენა, რომ სახანძრო უსაფრთხოების დაუცველობა საფრთხეს უქმნის არა მხოლოდ კონკრეტულად იმ ობიექტს, სადაც შესაძლოა გაჩნდეს ხანძარი, არამედ მომეტებული საფრთხის წყარო შესაძლოა გახდეს მომიჯნავე ქონების მესაკუთრეთა სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისთვის. თუმცა აუცილებლად უნდა აღინიშნოს პროცედურული ხასიათის პრობლემა, რომელიც ამ საკითხს უკავშირდება, კერძოდ, საგანგებო სიტუაციების მართვის სააგენტო საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად გავიდა მუნიციპალიტეტ(ებ)ის დაქვემდებარებიდან და არის სახელმწიფო აღმასრულებელი ორგანოს სტრუქტურული ერთეული, რაც, ერთიანი ელექტრონული საქმისწარმოების არარსებობის გამო, შესაძლოა გარკვეული კომუნიკაციური სახის დაბრკოლების მატარებელი გახდეს, თუმცა აღნიშნული საკითხი ადვილად გამოსწორებადი და დაძლევადაა.

ამ მიმართულებით ახალი სამშენებლო კოდექსი ისეთ მნიშვნელოვან რეგულაციებს აწესებს, რომ მათი იმპლემენტაცია არსებული პრობლემატური საკითხების გადაჭრისკენ წინგადადგმული ნაბიჯია. კოდექსი ცალსახად ადგენს, რომ სამეზობლო მიჯნის ზონის რეგულირების ერთ-ერთი ძირითადი მიზანია სახანძრო უსაფრთხოების დაცვა. ამით ახალი კოდექსი მეტ მნიშვნელობას სძენს როგორც სამეზობლო მიჯნის საკითხს, ასევე, სახანძრო უსაფრთხოების დაცვასთან დაკავშირებით დამატებით გარანტიას ქმნის. იმედია, აღნიშნული სრულად პოვებს ასახვას კოდექსის შესაბამისად მისაღებ ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების შესახებ სათანადო აქტში, ვინაიდან დღეს არსებული სამეზობლო მიჯნის ზონის, შენობათა დაშორების მანძილები კრიტიკას ვერ უძლებს და ვერ უზრუნველყოფს სახანძრო უსაფრთხოების დაცვასა და მშენებლობის უსაფრთხოებას.

ამრიგად, ნათელია, რომ მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოებისას საკმაოდ მრავალფეროვან და ჩვეულებრივი წარმოებისგან განსხვავებულ პროცედურებს ვხვდებით. მონაწილეთა სიმრავლე ადმინისტრაციულ წარმოებას აქტის გამოცემისთვის მნიშვნელოვანი ყველა გარემოების გამოკვლევის საშუალებას აძლევს და, ამავდროულად, ძალიან საინტერესოს ხდის.

<sup>31</sup> *ყალიჩავა კ., კოპალეიშვილი მ. (რედ.), სამშენებლო საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი საქართველოში (რეფორმის საჭიროება და პერსპექტივები), ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, თბ., 2016, 96.*

## 8.2. დაინტერესებულ პირთა მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი დაინტერესებულ პირს განმარტავს, როგორც ნებისმიერი ფიზიკური ან იურიდიული პირი, ადმინისტრაციული ორგანო, რომლებთან დაკავშირებითაც გამოცემულია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, აგრეთვე, რომლის კანონიერ ინტერესზე პირდაპირ და უშუალო გავლენას ახდენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ან ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედება<sup>32</sup>. ცალსახაა, რომ სამშენებლო სამართლებრივ წრეში უშუალო და პირდაპირი გავლენის მოხდენის დადგენა მაღალი მტკიცების სტანდარტით უნდა განხორციელდეს. ამავდროულად, გათვალისწინებულ უნდა იქნეს ყველაზე მნიშვნელოვანი საკითხი, რაც უკავშირდება ადამიანის უფლებებს. აუცილებელია, დაინტერესებულ პირებს მიეცეთ საშუალება, დააფიქსირონ თავიანთი პოზიცია უფლებათა ხელყოფის რეალური საფრთხის დადგომამდე, ამავდროულად აღსანიშნავია, რომ სანებართვო წარმოებაში დაინტერესებული პირის მონაწილეობა ამ წარმოების ლეგიტიმაციის ამაღლების მნიშვნელოვანი ფაქტორია. შესაბამისად ნათელია, თუ რაოდენ რთულ პოზიციაშია მშენებლობის ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული უწყება, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს წარმოებაში მონაწილე ყველა პირის უფლების დაცვა. სამშენებლო კანონმდებლობა ამ მხრივ მნიშვნელოვან რეფორმირებას საჭიროებს, რომლის აუცილებლობაც პრაქტიკაში არსებული პრობლემატური საკითხებით და დიდი რაოდენობის სასამართლო დავებით დასტურდება.

სანამ უშუალოდ დაინტერესებულ პირთა მონაწილეობის თავისებურებებზე გადავალთ, უნდა აღინიშნოს ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების ერთ-ერთი ყველაზე რთულად გადასაწყვეტი საკითხის შესახებ. რა საშუალებით არის შესაძლებელი, იმ პირმა შეიტყოს მშენებლობის შესახებ, რომელსაც შესაძლოა დიდი ზიანი მიადგეს მშენებლობის განხორციელებით? აღნიშნულის უზრუნველსაყოფად კანონმდებლობა მხოლოდ საინფორმაციო დაფის ინსტიტუტის არსებობით შემოიფარგლება, თუმცა საინფორმაციო დაფა, რომლის განთავსების ვალდებულება ნებართვის მაძიებელს ნებართვის გაცემის პირველივე სტადიაზე აქვს<sup>33</sup>, მხოლოდ იმის მაუწყებლად გამოდგება, რომ მინის ნაკვეთზე დაგეგმილია მშენებლობა და მიმდინარეობს ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოება. მიუხედავად იმისა, რომ საინფორმაციო დაფაზე განსათავსებელი ინფორმაცია ერთი შეხედვით ამომწურავია, კანონმდებლობა არ აწესებს არავითარ შეზღუდვას, მშენებლობის დაწყებამდე ან მის შემდგომ ნებართვის მფლობელმა განახორციელოს საპროექტო შენობა-ნაგებობის კორექტირება, მისი ფუნქციის ცვლილება, გაბარიტისა და ვიზუალის ცვლილება, ხოლო დაინტერესებულმა პირმა ამის შესახებ ვერ შეიტყოს. შესაბამისად, იკვეთება, რომ შესაძლებელია კონკრეტული დაინტერესებული მხარე მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციულ წარმოებაში საერთოდ არ მონაწილეობდეს. რა რეჟიმში ექცევა ასეთ დროს პირთა ინტერესი? თუ ნებართვის მაძიებლის მიმართ ხორციელდება ღონისძიება, თუნდაც დუმილით, უფრო მძიმე მდგომარეობაშია მესამე პირი, რომლის კანონიერ ინტერესსაც შეიძლება საქმიანობის ფორმა ზღუდავდეს.<sup>34</sup> ამ შემთხვევაში ყველაზე რთულია იმის დადგენა, თუ სამშენებლო სამართლებრივი თვალსაზრის-

<sup>32</sup> საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მე-2 მუხლი, სსმ 32(39), 15.07.1999, 1.

<sup>33</sup> დაწვრილებით ამ საკითხზე იხ. „საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი“, 20.07.2018., 3213 რს. 110.

<sup>34</sup> ნიკლაური ი., გიორგაძე ლ. (რედ.), მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების პრობლემათიკა, ადმინისტრაციული სამართლის პრობლემები, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, თბ., 2013, 122-123.



სით რას ნიშნავს დაინტერესებული მხარის ცნება ან მისთვის „სამართლებრივი მდგომარეობის გაუარესება“<sup>35</sup>. როგორ უნდა მოხდეს თანაზომიერების დაცვა, სრული ბალანსის შენარჩუნება და სამართლებრივი წესრიგის ერთიანობა? სამშენებლო კანონმდებლობა უნდა მოიცავდეს მკაფიო მითითებას მეზობლის საჯარო-სამართლებრივი ინტერესების დაცვის რეალიზების წარმოება-სამართლებრივი გარანტიების თაობაზე, რისი ალტერნატივა, ბუნებრივია, ვერ იქნება საინფორმაციო დაფა, რაც ქართული სამართლის არსებითი ხარვეზია და, როგორც ზემოთ აღინიშნა, ის მნიშვნელოვან რეფორმას საჭიროებს.<sup>36</sup> სამოქალაქო სამართლებრივი გზით სასამართლო დაფის წარმოება ამ შემთხვევაში დაინტერესებული პირისთვის გამოსავალი არ არის.

ამ მხრივ, სამწუხაროდ, არც ახალი კოდექსი აწესებს მნიშვნელოვან ბერკეტებს. კოდექსის მიხედვით დაინტერესებული პირისთვის მშენებლობის ნებართვის გაცემის ცალკეული სტადიების დაწყების თაობაზე ინფორმაციის დროულად მიწოდების მიზნით, საინფორმაციო დაფა ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებამდე 3 კალენდარული დღით ადრე უნდა განთავსდეს სამშენებლო ტერიტორიის საზოგადოებრივი მიჯნის ზონის მხარეს. ხოლო დაინტერესებული პირი, რომლის კანონიერ ინტერესზე პირდაპირ და უშუალო გავლენას ახდენს დაგეგმილი მშენებლობა, ადმინისტრაციულ წარმოებაში ჩაბმული უნდა იქნეს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 95-ე მუხლით დადგენილი წესის შესაბამისად.<sup>37</sup> ბუნებრივია, ეს რეგულაცია კვლავ ზოგადია და მხოლოდ საინფორმაციო დაფის განთავსება პრობლემას ვერ გადაწყვეტს. ახალი სამშენებლო კოდექსი, სამწუხაროდ, არ აწესებს დაფაზე განსათავსებელი ინფორმაციის ზედმინეწვით დაცვის ვალდებულებას. ამასთან, მშენებლობის დამკვეთსა და მის მწარმოებელს კოდექსმა არ განუსაზღვრა ვალდებულება, რომ დაფაზე მშენებლობის ნებართვის მიღების პირველივე სტადიაზე განთავსებული ინფორმაციის სავალდებულო ნაწილის ცვლილება დაუშვებელია. ბუნებრივია, დაფის განთავსება ასეთ დროს ყოველგვარ აზრს კარგავს, ვინაიდან, თუ დაინტერესებულმა პირმა საინფორმაციო დაფის მეშვეობით შეიტყო, რომ მის სიახლოვეს დაგეგმილია ინდივიდუალური საცხოვრებელი სახლის მშენებლობა და აღნიშნული არ გაუხდია სადავოდ, ხოლო საბოლოოდ მშენებლობის დასრულების შემდგომ მის მეზობლად აღიმართა მრავალბინიანი საცხოვრებელი კორპუსი ან მრავალფუნქციური საწარმო, საინფორმაციო დაფის მიზანი სრულიად უგულვებელყოფილია, ხოლო დაინტერესებულ პირს ერთმევა შესაძლებლობა, მისი უფლებების დაცვის საშუალებები სრულად აამოქმედოს. ამ მხრივ კანონმდებლობა კვლავ მნიშვნელოვან ხარვეზებს ტოვებს.

დაინტერესებული პირისთვის სანებართვო წარმოების მიმდინარეობისას ინფორმაციის ნაკლებობის კიდევ ერთ მკაფიო გამოვლინებად ქართულ სამშენებლო კანონმდებლობაში მიიჩნევა პრინციპი „დუმილი თანხმობის ნიშანია“. თუ კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში არ იქნა მიღებული მშენებლობის ნებართვის გაცემის გადაწყვეტილება, მშენებლობის ნებართვა გაცემულად ჩაითვლება. ამ შემთხვევაში მშენებლობის ნებართვის მაძიებელი უფლებამოსილია, ნებართვის გაცემისათვის დადგენილი ვადის გასვლის შემდეგ მოითხოვოს სანებართვო მონმობა. მშენებლობის ნებართვის გამცემი ვალდებულია, დაუყოვნებლივ გასცეს სანებართვო მონმობა. აღნიშნული პრინციპი ემსახურება ადმინისტრაციული ორგანოების მხრიდან კანონით დადგენილ ვადაში შესაბამისი

<sup>35</sup> ყალიჩავა კ., *კოპალეიშვილი მ. (რედ.)*, სამშენებლო საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი საქართველოში (რეფორმის საჭიროება და პერსპექტივები), ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, თბ., 2016, 97.

<sup>36</sup> ყალიჩავა კ., *კოპალეიშვილი მ. (რედ.)*, სამშენებლო საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი საქართველოში (რეფორმის საჭიროება და პერსპექტივები), ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, თბ., 2016, 97.

<sup>37</sup> საქართველოს კანონი „საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი“, 20.07.2018., 3213 რს. 110.

წერილობითი აქტის გამოცემის ვალდებულებასა და იმ პირის კანონიერი ინტერესის დაცვას, ვისაც აქვს ნებართვის მიღების კანონიერი უფლება. იმ შემთხვევაში, თუ ნებართვის მაძიებლის მხრიდან მოთხოვნილ იქნება მშენებლობის ნებართვა, თუმცა ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან არ ან ვერ იქნება გადანყვეტილება მიღებული, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, გასცეს სანებართვო აქტი. ამ დროს, ბუნებრივია, არ ხდება დაინტერესებულ პირთა მოწვევა ან მათი პოზიციის გაზიარება, არც ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის შესაბამისად ხორციელდება საქმისთვის მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოების გამოკვლევა, შესაბამისად, დაინტერესებული პირის უფლება, ჰქონდეს წვდომა ადმინისტრაციული წარმოების ნებისმიერ ეტაპზე, სრულიად უგულებელყოფილია. „დუმილი თანხმობის ნიშანია“ პრინციპის არსებობა კანონმდებლობაში, ერთი მხრივ, არის გარანტია, ადმინისტრაციული ორგანოს ბრალეული ქმედებით ზიანი არ მიადგეს ნებართვის მაძიებლის სამშენებლო-სამართლებრივ უფლებას, ხოლო მეორე მხრივ, ეს პრინციპი გვევლინება დაინტერესებული პირის სრული „დუმის“ მდგომარეობაში ჩაყენებით.

### 9. საექსპერტო როლი

სამშენებლო საქმიანობაში საექსპერტო შეფასებას დიდი მნიშვნელობა ენიჭება, ვინაიდან გარკვეული სახის სამშენებლო-სამონტაჟო სამუშაოები რისკის მაღალი ფაქტორით ხასიათდება.

მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპზე საექსპერტო როლის თაობაზე საუბრისას აუცილებლად უნდა აღინიშნოს ის, რომ კანონმდებლობა III კლასის სამშენებლო ობიექტს უწესებს სავალდებულო საექსპერტო შეფასების წარდგენის ვალდებულებას, ისიც მხოლოდ შენობა-ნაგებობების მშენებლობის განხორციელების დოკუმენტების პროექტების არქიტექტურული ნაწილების შესაბამისობას „ტექნიკური რეგლამენტის – შენობა-ნაგებობის უსაფრთხოების წესების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 28 იანვრის №41 დადგენილებით დამტკიცებულ რეგლამენტთან. რაც შეეხება IV კლასის შენობა-ნაგებობებს, დადგენილების მიხედვით IV კლასს დაქვემდებარებული შენობა-ნაგებობების მშენებლობის განხორციელების დოკუმენტების პროექტების შემდეგი ნაწილები: საინჟინრო-გეოლოგიური კვლევის საექსპერტო შეფასება; ფუძეების, საძირკვლებისა და სხვა ძირითადი კონსტრუქციების საექსპერტო შეფასება; არქიტექტურული ნაწილების შესაბამისობა „ტექნიკური რეგლამენტის – შენობა-ნაგებობის უსაფრთხოების წესების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 28 იანვრის №41 დადგენილებით დამტკიცებულ რეგლამენტთან. რაც შეეხება V კლასს დაქვემდებარებულ ობიექტს, აქ საექსპერტო საპროექტო ნაწილების წრე ფართოა, რაც განსაკუთრებულად მაღალი რისკის მქონე სამშენებლო ობიექტის მიმართ ჩვეულებრივი მოვლენაა. როგორც დგინდება, IV კლასის შენობა-ნაგებობის მშენებლობის დროს არ არის მოთხოვნილი სავალდებულოდ მომიჯნავე ნაგებობათა ზეგავლენის ექსპერტიზა, კანონმდებელი აღნიშნულის მოთხოვნას მხოლოდ საჭიროების შემთხვევაში ავალდებულებს ნებართვის გამცემ უწყებას და ამ ფუნქციას მის დისკრეტულ ტოვებს. ეს მნიშვნელოვან ხარვეზად უნდა ჩაითვალოს, რაც აუცილებელ გამოსწორებას ექვემდებარება.

აღსანიშნავია, რომ საექსპერტო შეფასება განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს მომიჯნავე ნაგებობაზე ზეგავლენის კუთხით.

მომიჯნავე ნაგებობაზე ზეგავლენის შესახებ საკითხის განზოგადებისთვის სასამართლო პრაქტიკა ყველაზე კარგი საშუალებაა, ის გადამწყვეტ მნიშვნელობას იძენს პრობლემის გადაჭრის

გზების ძიებაში. ექსპერტიზის თაობაზე სასამართლო ერთმნიშვნელოვნად მომთხოვნია. რიგ შემთხვევებში, მიუხედავად იმისა, რომ ზეგავლენის შესახებ ექსპერტიზა ჩატარებულია, სასამართლო ასკვნის, რომ დავის სწორი გადაწყვეტა საჭიროებს დამატებითი საექსპერტო კვლევის ჩატარებას. იმ სპეციფიკიდან გამომდინარე, რომელიც უკავშირდება მომიჯნავე შენობა-ნაგებობაზე ზეგავლენას და დაზიანების გაზრდის რისკს, სასამართლო ცალსახად განმარტავს, რომ მძიმე მდგომარეობაში მყოფი შენობა-ნაგებობის არსებობა ქმნის სამშენებლო სამუშაოების საცხოვრებელ კორპუსზე ზემოქმედების ზედმიწევნითი გამოკვლევის საჭიროებას და, მიუხედავად საქმეში წარმოდგენილი საექსპერტო შეფასებისა ის არ არის საკმარისი დავის გადაწყვეტისათვის. სასამართლო მიიჩნევს, რომ დავის გადაწყვეტა საჭიროებს არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებების დადგენას და ალტერნატიულ დეტალურ ექსპერტიზას.<sup>38</sup>

ცალკე აღნიშვნის ღირსია ზემოთ მითითებული №41 დადგენილება, რაც სრულიად ახალი აქტია სამშენებლო საკანონმდებლო სივრცეში და მან მნიშვნელოვნად უზრუნველყო ნებართვის გაცემის წინ უსაფრთხოების ნორმების გამკაცრება. მიუხედავად აღნიშნულისა, №41 დადგენილების შესაბამისად სათანადო დასკვნის შემდგენი ექსპერტების წრე და კომპეტენცია დაუზუსტებელია. მხოლოდ დიპლომირებული სპეციალისტი (არქიტექტორი) 10-წლიანი გამოცდილებით ვერ უზრუნველყოფს დადგენილების მიზნებისა და ამოცანების სრულად შესრულებას.

შესაბამისად, დასტურდება ის, რაც ზემოთ უკვე აღინიშნა, კერძოდ, ბუნდოვანია საქართველოში დამკვიდრებული საექსპერტო შეფასების როლი, ვინაიდან არ არსებობს ასეთი ექსპერტების აღიარების ნათლად განსაზღვრული წესი და წინა პირობები. თუმცა საექსპერტო როლის გაძლიერებაზე პერსპექტივები გამოკვეთილია, რადგან ამ საკითხმა ასახვა პოვა ახალ სამშენებლო კოდექსში, რაც, იმედია, მნიშვნელოვნად გააძლიერებს ექსპერტიზის როლს ნებართვის გაცემის პროცესში. მოკლედ უნდა ითქვას, რომ საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსის მიხედვით სანებართვო დოკუმენტაციის საექსპერტო შეფასებას ახორციელებს აკრედიტებული ინსპექტირების ორგანო ან /და სერტიფიცირებული ექსპერტი საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით. აკრედიტებული ინსპექტირების ორგანო, სერტიფიცირებული ექსპერტი არის შესაბამისი დაზღვევის მქონე პირი, რომლის კომპეტენცია დადასტურებულია შესაბამისი უფლებამოსილი ორგანოს მიერ. აკრედიტებული ინსპექტირების ორგანო ან / და სერტიფიცირებული ექსპერტი გასცემს შესაბამის საექსპერტო დასკვნას, ხოლო საჭიროების შემთხვევაში – რეკომენდაციას, რომელიც აუცილებელია სამშენებლო საქმიანობასთან / საპროექტო საქმიანობასთან დაკავშირებული რისკების მინიმუმამდე შემცირებისთვის. აკრედიტებულ ინსპექტირების ორგანოს, სერტიფიცირებულ ექსპერტს საექსპერტო საქმიანობის უფლებამოსილება ენიჭება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესის შესაბამისად.<sup>39</sup>

საექსპერტო როლთან დაკავშირებით სხვა სასიკეთო რეგულაცია და მნიშვნელოვანი დაზუსტებაა გათვალისწინებული ასევე ახალ სამშენებლო კოდექსში. კერძოდ, ნებართვის გაცემის სტადიზე დადებითი საექსპერტო დასკვნის მიმართ საფუძვლიანი ეჭვის გაჩენის შემთხვევაში მშენებლობის ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, განმარტებისთვის მი-

<sup>38</sup> საკითხზე დანერგვით იხ. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2012 წლის 18 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-1015-1007 (კ-11).

<sup>39</sup> საქართველოს კანონი „საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი“, 20.07.2018., 3213 რს. 99.

მართოს ექსპერტიზის განმასხორციელებელ ორგანოს/პირს, აგრეთვე, ჩაატაროს პროექტის განმეორებითი საექსპერტო შეფასება. თუ განმეორებითი საექსპერტო დასკვნაც დადებითი იქნება, განმეორებითი საექსპერტო შეფასების ჩატარების საფასურს იხდის მშენებლობის ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო, ხოლო თუ ეს დასკვნა უარყოფითი იქნება – მშენებლობის ნებართვის მაძიებელი, თუ ის სადავოს არ ხდის განმეორებითი საექსპერტო დასკვნის შედეგებს. თუ მშენებლობის ნებართვის მაძიებელი სადავოს ხდის განმეორებითი საექსპერტო დასკვნის შედეგებს, მას უფლება აქვს, მოითხოვოს პროექტის მესამე საექსპერტო შეფასების ჩატარება. ეს შეფასება გადამწყვეტია. თუ მესამე საექსპერტო დასკვნა დადებითია, ექსპერტიზის ხარჯებს ანაზღაურებს მშენებლობის ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო. არასწორი საექსპერტო დასკვნის შემთხვევაში დგება ექსპერტის პასუხისმგებლობის საკითხი შესაბამისი ხელშეკრულებისა და საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად<sup>40</sup>. მსგავსი დეტალური რეგულაცია სასიკეთო სიახლეა და ემსახურება ექსპერტიზის როლის გაძლიერებასა და ექსპერტთა მხრიდან განუვლი სამუშაოს შეფასებას.

ბოლოს უნდა ითქვას, რომ საექსპერტო შეფასების მიმართულებით საკანონმდებლო ნორმების სულად ამოქმედებამდე და მის სრულყოფამდე, აუცილებელია, არსებული რეგულაციების ფარგლებში ექსპერტებმა მათზე დაკისრებული მოვალეობა ზედმინევენით სრულყოფილად და კეთილსინდისიერად შეასრულონ, რათა თავიდან იქნეს აცილებული მთელი რიგი პრობლემატური საკითხები.

## 10. გამარტივებული და საგამონაკლისო ნებართვები

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა განსაზღვრავს ისეთი მშენებლობების ნუსხას, რომელიც არ საჭიროებს მშენებლობის ნებართვის მიღებას. ამასთან, კანონმდებლობით განსაზღვრულია საგამონაკლისო წესს დაქვემდებარებული ნებართვები.

სამშენებლო კოდექსის მიხედვით, შენობა-ნაგებობები იყოფა 5 კლასად. აღნიშნულთაგან I კლასის შენობა-ნაგებობები არ საჭიროებს მშენებლობის ნებართვის გაცემას. შენობა-ნაგებობის კლასისადმი მიკუთვნება ხორციელდება ასაშენებელი ან სადემონტაჟო შენობა-ნაგებობის პარამეტრების მიხედვით, შესაბამისად, განსაზღვრულია იმ სამშენებლო სამუშაოების ჩამონათვალი და მახასიათებლები, რომლებიც არ საჭიროებს მშენებლობის ნებართვას. ჩამონათვალი საკმაოდ ფართოა და მოიცავს როგორც შენობა-ნაგებობის ფასადზე განსახორციელებელ სამუშაოებს, ასევე ცალკე მდგომი დროებითი და არადროებითი შენობა-ნაგებობების და საკომუნიკაციო ქსელების მშენებლობას.

I კლასის შენობა-ნაგებობის მშენებლობა წარმოებს ნებართვის მიღების გარეშე, მშენებლობის მწარმოებელი ვალდებულია, დაიცვას კანონმდებლობით, მათ შორის, სამშენებლო რეგლამენტებით გათვალისწინებული მოთხოვნები. I კლასის შენობა-ნაგებობის მშენებლობის მწარმოებელი/დამკვეთი ვალდებულია, განზრახული მშენებლობის შესახებ განცხადებით აცნობოს მშენებლობის ნებართვის გამცემ ორგანოს.

შესაბამისად, დგინდება, რომ მოცემულ შემთხვევაში თითქოს კანონმდებლობა იძლევა საშუალებას, ყოველგვარი ნებართვის გარეშე განხორციელდეს მშენებლობა, თუმცა ეს მშენებლობის განხორციელების თავისუფლება ამავე კანონის მიერ არის მჭიდროდ შეზღუდული და სრულიად უგულებელყოფილია ცნება „ნებართვის გარეშე“. სინამდვილეში, პირი, რომელიც განიზრახავს მშენებლობას, ვალდე-

<sup>40</sup> საქართველოს კანონი „საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი“, 20.07.2018., 3213 რს. 106.

ბულია ამის შესახებ აცნობოს მშენებლობის ნებართვის გამცემ უწყებას, რათა მისი ქმედება შეუთანხმოს, ხოლო ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან სათანადო წერილობითი დადასტურება გვევლინება ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტის ბუნების მატარებელ ღონისძიებად.<sup>41</sup>

აღნიშნულმა საკითხმა ასახვა პოვა ახალ სამშენებლო კოდექსში. კოდექსის მიხედვით, I კლასის შენობა-ნაგებობის მშენებლობა, ამ კოდექსით გათვალისწინებული შემთხვევების გარდა, ექვემდებარება მშენებლობის მარტივ შეტყობინებას. მნიშვნელოვანია, რომ მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში ან მის ნაწილში II კლასის შენობა-ნაგებობის მშენებლობისთვის ამ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს უფლება აქვს, მშენებლობის ნებართვის მიღების ვალდებულების ნაცვლად, დაადგინოს მშენებლობის დეტალური შეტყობინების ვალდებულება. იმ შემთხვევაში, თუ დეტალური შეტყობინება არ იქნება ნებართვის გაცემის ტოლფასი ქმედება იგივე პროცედურებითა და დოკუმენტებით, ეს მნიშვნელოვან სასიკეთო ნაბიჯად უნდა ჩაითვალოს.

მიუხედავად იმისა, რომ მნიშვნელოვნად გამარტივდა პროცედურები, როგორც გამოჩნდა, ამ მიმართულებით კანონმდებლობის არსებითი ცვლილების, პროცედურების დაზუსტებისა და გამარტივების აუცილებლობა კვლავ სახეზეა. აუცილებელია, დაინტერესებულმა პირმა შეძლოს გარკვეული სახის მშენებლობების განხორციელება ნებართვის, შეტყობინების, სხვადასხვა ეტაპების გავლის გარეშე. მიზანშეწონილია, განაშენიანების რეგულიერების მიხედვით, გაკვეთულ ტერიტორიებზე, რომელიც არ განეკუთვნება ისტორიულ კულტურული ღირებულებებით სპეციფიკურ ან სხვა მსგავს ადგილს, დადგინდეს და დაზუსტდეს იმ მშენებლობათა სახეობები, რომელთა წარმოება დადასტურების/ნებართვის გარეშე გახდება შესაძლებელი. ეს ყოველივე ხელს შეუწყობს პირთა სამშენებლო თავისუფლების გარანტიას. ამავდროულად, მიმდინარე მშენებლობების დადგენილ წესთან შესაბამისობის დადგენის მიზნით, კანონმდებლობის დონეზე უნდა გამკაცრდეს მშენებლობის სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოთა მუშაობა.

რაც შეეხება სამშენებლოსამართლებრივი მოთხოვნებისგან თავისუფალი დისკრეციის ფარგლებში განთავისუფლებას, ამ მხრივ საქართველოში არსებობს სპეციალური ზონალური შეთანხმების მახინჯი ინსტიტუტი. ის გულისხმობს მოქმედი სამშენებლო კანონმდებლობით ფუნქციური ზონების შეცვლის, ძირითადი პარამეტრების (კოეფიციენტების) მომატების/შეცვლის შესაძლებლობას, რაც საფუძვლად უდევს შესაბამის სანებართვო გადანაცვლებას. აღნიშნულ ინსტიტუტს კანონმდებლობა უშვებს, როგორც კანონით ნებადართულ განაშენიანებისგან განსხვავებულ სახეობას. თუმცა, აუცილებელია იმის აღნიშვნა, რომ ამ ცვლილებას საფუძვლად უნდა ედოს აუცილებელი საზოგადოებრივი ან ქალაქმშენებლობითი საფუძველი.

ბოლო პერიოდში, განსაკუთრებით, საქართველოს დედაქალაქში, მნიშვნელოვნად იმატა სპეციალური (ზონალური) შეთანხმების საფუძველზე გაცემული მშენებლობის ნებართვების რაოდენობამ, რაც საბოლოო ჯამში აისახა საქართველოს დედაქალაქის არათანაზომიერ, ქაოსურ განაშენიანებაში. შესაბამისად, აღნიშნულის პროპორციულად იმატა მსგავსი სახით გაცემული ნებართვების კანონიერების შესწავლის მოთხოვნით მოქალაქეთა პრეტენზიებმა და ისინი უფლების დასაცავად მიმართავენ სასამართლოს. სასამართლო პრაქტიკა ისეთ საქმეებზე, სადაც ნებართვას ძირითად საფუძვლად დაედო სპეციალური (ზონალური) შეთანხმება, ადგენს, რომ სპეციალური ზონა-

<sup>41</sup> ნიკლაური ი., გიორგაძე ლ. (რედ.), მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების პრობლემათიკა, ადმინისტრაციული სამართლის პრობლემები, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, თბ., 2013, 125.

ლური შეთანხმების გამოყენება გამართლებულია მხოლოდ მაშინ, როცა სახეზეა განსაკუთრებული საზოგადოებრივი საჭიროება.

ამ მიმართულებით სასამართლო პრაქტიკა ერთმნიშვნელოვნად ემხრობა კოეფიციენტების გადამეტების დასაბუთების მაღალ სტანდარტს და სათანადო კომპენსაციას. სასამართლო განმარტავს, რომ დასაშვებია კოეფიციენტების მაქსიმალური მაჩვენებლების გადამეტება, თუმცა, მხოლოდ შესაბამისი პირობების არსებობისას და ეს პირობები კონკრეტულადაა ჩამოთვლილი აღნიშნული ინსტიტუტის მომწესრიგებელ და სხვა სამშენებლო საკანონმდებლო/კანონქვემდებარე აქტებში. ამდენად, კოეფიციენტების მაჩვენებლების გადამეტებაზე მსჯელობისას ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია გამოიკვლიოს, მოითხოვს თუ არა ამგვარ გადამეტებას დასახლების სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვისა და არქიტექტურული, აგრეთვე, ტერიტორიის განვითარებასთან დაკავშირებული სხვა განსაკუთრებული მიზეზები, ცვლილება კომპენსირდებოდა და ნონასწორდებოდა თუ არა სხვა ღონისძიებებით, რომელთა გატარება უზრუნველყოფდა ჯანსაღი საცხოვრებელი და სამუშაო პირობების მოთხოვნების შელახვისა და გარემოზე არახელსაყრელი ზემოქმედების თავიდან აცილებას, სატრანსპორტო და საინჟინრო ინფრასტრუქტურის მოთხოვნების დაკმაყოფილებას, ამგვარ გადამეტებას უპირისპირდებოდა თუ არა სხვა საზოგადოებრივი ინტერესები.<sup>42</sup>

დამატებით უნდა ითქვას, რომ სპეციალური (ზონალური) შეთანხმების ინსტიტუტის პრაქტიკაში არსებული ქართული მოდელი კომპენსაციის ვალდებულებად გულისხმობს ფულად კომპენსაციას.<sup>43</sup> აღნიშნული, ბუნებრივია, ვერ გახდება არქიტექტურულ-სამშენებლო, გეგმარებითი კომპენსაციის საპირწონე, რასაც, საბოლოო ჯამში, ტერიტორიების არასრულყოფილი, არათანაბარი საცხოვრებელი და სამოღვაწეო გარემოს შექმნამდე მივყავართ.

სპეციალური ზონალური შეთანხმების ინსტიტუტის თაობაზე ახალმა სამშენებლო კოდექსმა, შეიძლება ითქვას, გარდამტეხი როლი უნდა შეასრულოს. კოდექსის მიხედვით, ძირითადი დებულებებით დადგენილი განაშენიანების მაქსიმალური კოეფიციენტი ან/და განაშენიანების ინტენსივობის მაქსიმალური კოეფიციენტი შეიძლება გადამეტებულ იქნეს განაშენიანების დეტალური გეგმის საფუძველზე, თუ ეს კომპენსირდება სხვა ღონისძიებებით და ამას მოითხოვს ქალაქმშენებლობითი განვითარების განსაკუთრებული მიზეზები (მაგალითად, ურბანული ღირებულების დაცვა და განვითარება), ამას არ დაუპირისპირდება საზოგადოებრივი ინტერესები და არ გამოიწვევს ადამიანთა საცხოვრებელი და სამუშაო გარემოს სანიტარულ-ჰიგიენური მდგომარეობის გაუარესებას<sup>44</sup>. ეს რეგულაცია ახალი კოდექსის ერთერთ უმთავრეს მონაპოვრად უნდა იქნეს მიჩნეული. აღნიშნულით მთელი რიგი საკითხები სწორედ რომ ზემოთ მითითებული სასამართლო პრაქტიკის მსგავსად დარეგულირდება, რაც მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს მშენებლობის პროცესის მკაცრ სამართლებრივ ჩარჩოებში მოქცევას.

მცირე რეზიუმეს სახით უნდა ითქვას, რომ მიუხედავად დღეს არსებული არასრულყოფილი კანონმდებლობისა და სრულიად შეუსაბამო პრაქტიკის ფონზე, ახალი სამშენებლო კოდექსი მნიშვნელოვან დადებით რეგულაციას ითვალისწინებს, თუმცა ამ საკითხის დარეგულირებისთვის მეტი საკანონმდებლო დაზუსტებაა საჭირო. ამასთან, აუცილებელია გაუქმდეს სპეციალური (ზონალური) შეთანხმე-

<sup>42</sup> სახითზე დანვრილებით იხ. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2017 წლის 20 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-930-922 (2კ-16).

<sup>43</sup> აღნიშნულ საკითხზე დანვრილებით იხ. ყალიჩავა კ., *კოპალეიშვილი მ. (რედ.)*, სამშენებლო საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი საქართველოში (რეფორმის საჭიროება და პერსპექტივები), ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, თბ., 2016, 101.

<sup>44</sup> საქართველოს კანონი „საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი“, 20.07.2018., 3213 რს. 41.

ბის ინსტიტუტი და დადგინდეს არსებული სამშენებლო ზონებისთვის იმგვარი პარამეტრები რაც ერთიანი ქალაქგეგმარებითი, სამშენებლო პოლიტიკის შენარჩუნებას შეუწყობს ხელს.

## 11. დასკვნა

ამრიგად, სტატიაში განხილულ იქნა მშენებლობის ნებართვის, როგორც სამშენებლო საქმიანობის მთავარი ელემენტის, სამშენებლო წესრიგის მთავარი ინსტიტუტის არსებული კანონმდებლობისა და პრაქტიკის მნიშვნელოვანი საკითხები. განხორციელდა მათი ანალიზი და შედარება ახალ სამშენებლო კოდექსთან, როგორც სამშენებლო სფეროს კანონმდებლობის რეფორმის მთავარ დოკუმენტთან. გამოვლინდა, რომ დღეს მოქმედი კანონმდებლობა და მისგან გამომდინარე პრაქტიკა ვერ პასუხობს სფეროს წინაშე არსებულ გამოწვევებს და მნიშვნელოვან სიახლეებსა თუ დაზუსტებებს საჭიროებს. ნიშანდობლივია, რომ ახალი სამშენებლო კოდექსის შუქრდილში მეტად გამოვლინდა არსებული კანონმდებლობის ძირეული პრობლემატური საკითხები.

გამოიკვეთა, რომ ახალი სამშენებლო კოდექსის მიღებით მნიშვნელოვნად მოწესრიგდა ისეთი საკითხები, როგორიცაა მშენებლობის ნებართვის გაცემისას მიჯნის ზონის ზუსტი რეგულირება, გაფართოვდა იმ სამშენებლო სამუშაოთა ჩამონათვალი, რომელიც ექვემდებარება დეტალურ შეტყობინებას მშენებლობის ნებართვის მისაღებად, დადგინდა მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში საექსპერტო შეფასების კრიტერიუმების აუცილებლობა და ექსპერტთა სერთიფიცირების მოთხოვნები; ასევე, მნიშვნელოვნად შეიზღუდა პარამეტრების გადამეტების დასაშვებობა, როგორც მშენებლობის ნებართვის გაცემის ერთ-ერთი საფუძველი; ამასთან, განისაზღვრა იმ კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების მიღების აუცილებლობა, რომლებიც დეტალურად განსაზღვრავს კოდექსის სრულფასოვნად ამოქმედებისთვის საჭირო რეგულაციებს. სტატიაში ასევე ხაზი გაესვა იმას, რომ, მიუხედავად ბევრი სასიკეთო ცვლილებისა, რომელსაც კოდექსი გვთავაზობს, ბოლომდე ვერც ახალმა კოდექსმა მოაწესრიგა მთელი რიგი მნიშვნელოვანი საკითხები, როგორიცაა საინფორმაციო დაფის, როგორც დაინტერესებული პირებისთვის ინფორმაციის მიღების მთავარი გარანტის, ფუნქციის გაძლიერება, დაინტერესებული პირებისა და ადმინისტრაციული ორგანოების ჩართულობა მშენებლობის ნებართვის გაცემის სტადიაზე, განაშენიანების რეგულირების და განაშენიანების ინტენსივობის რეგულირების კოეფიციენტების ცალსახა და ერთმნიშვნელოვანი რეგულაცია, მშენებლობის ნებართვის გარეშე განსახორციელებელი სამუშაოების დაზუსტება და სხვა. სტატიაში შედარებით სამართლებრივი მეთოდითა და ახალი საკანონმდებლო რეგულაციების დეტალური ანალიზით გამოიკვეთა, რომ, მიუხედავად თანამედროვე ტიპის ნორმატიული დოკუმენტის მიღებისა, მთელი რიგი საკვანძო საკითხები საჭიროებს დახვეწას და მეტი სიცხადის შეტანას. თუმცა კოდექსის შესაბამისად მისაღები რიგი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების მიღების პერსპექტივა უკეთესი კანონმდებლობის შექმნის იმედს და სურვილს ტოვებს.

### ბიბლიოგრაფია:

1. საქართველოს კონსტიტუცია, 25/08/1995.
2. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 15/07/1999.
3. საქართველოს კანონი „სივრცითი მოწყობისა და ქალაქმშენებლობის საფუძვლების შესახებ“, 24/06/2005.
4. საქართველოს კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“, 18/07/2005.

5. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ 05/02/2014.
6. საქართველოს კანონი „საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი“, 20/07/2018.
7. საქართველოს მთავრობის №57 დადგენილება „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“, 24/03/2009.
8. საქართველოს მთავრობის №41 დადგენილება „ტექნიკური რეგლამენტის შენობა - ნაგებობის უსაფრთხოების წესების“ დამტკიცების შესახებ, 28/01/2016.
9. ტურავა პ., სამშენებლო სამართლის ძირითადი ცნებები და ინსტიტუტები, „სამართლის ჟურნალი“, №2, 2009, 121, 123, 127.
10. ნიკლაური ი., გიორგაძე ლ. (რედ.), მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების პრობლემატიკა, ადმინისტრაციული სამართლის პრობლემები, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, თბ., 2013, 114-115, 122-123, 125.
11. ყალიჩავა კ., ხუბუა გ., ზომერმანი კ. პ. (რედ.), მშენებლობის სამართალი, საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, თსუ-ის ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა გამოცემები, ტ.3. თბ., 2016, 274, 284, 287-291.
12. ყალიჩავა კ., კოპალეიშვილი მ. (რედ.), სამშენებლო საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი საქართველოში (რეფორმის საჭიროება და პერსპექტივები), ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, ტ.2, თბ., 2016, 95-97, 100-101.
13. გიორგაძე ლ., მინის სამშენებლო სამართლებრივი სტატუსი, „სამართლის ჟურნალი“, №1, 2016, 358.
14. ყალიჩავა კ., გიგინეიშვილი დ., კნორი ა., თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის მასალები, ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა პერსპექტივები, ტ.2, თბ., 2016, 29-60, გეგენავა ა., გიორგაძე დ., ყალიჩავა კ., შტელკენსი უ., ტ. 3, 2017 9-63, ჯოხაძე ვ., შტელკენსი უ., ტ. 4, 2018, 40-89.
15. ჭურღულია დ., სამშენებლო დაგეგმვისა და მშენებლობის ნებართვის გაცემისას მომიჯნავე ქონების მესაკუთრეთა უფლებების დაცვის პრობლემატური საკითხები, „სამართლის ჟურნალი“, №2, თბ., 2017, 315-329.
16. ყალიჩავა კ., გარემოს დაცვის სამართალი, თბ., 2018, 249.
17. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2012 წლის 18 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-1015-1007 (კ-11).
18. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2017 წლის 20 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-930-922 (2კ-16).
19. Brenner M., 19. Offentliches Baurecht, Heidelberg, 2010, 190.
20. Ravi S., The Development Permit Process, Building Department Administration, 3rd edition, ICC, Ch. 7., USA, 170-171.
21. Градостроительный кодекс Российской Федерации, 22/12/2004, статья 51.