



ივანე ჯავახიშვილის სახელობის  
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი  
იურიდიული ფაკულტეტი

# სამართლის ჟურნალი

№2, 2020



უნივერსიტეტის  
გამომცემლობა

## მშენებლობის სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოება როგორც მშენებლობის უსაფრთხოების განხორციელების მექანიზმი

სტატია ეხება სამშენებლო სამართლის უმნიშვნელოვანეს ინსტიტუტს, მშენებლობის ნებართვას და მისი გამოცემის ადმინისტრაციული წარმოებისას მშენებლობის უსაფრთხოების გათვალისწინების პრობლემატურ საკითხებს. სტატიაში მშენებლობის ნებართვის ადმინისტრაციული წარმოება არის განხილული მშენებლობის უსაფრთხოების მიღწევის მთავარ საშუალებად და ბერკეტად. ხაზგასმულია, რომ სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოება თავისი ფუნქციებიდან და მექანიზმებიდან გამომდინარე საუკეთესო ეტაპია უსაფრთხო მშენებლობის მისაღწევად. ამ მიზნით სტატიაში განხილულია ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხები როგორცაა: ადმინისტრაციული წარმოების ფუნქციები, მშენებლობის ნებართვის ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპზე დაინტერესებულ პირთა მონაწილეობის პრობლემები და თავისებურებანი. ასევე, განხილულია საკითხი, რომელიც უკავშირდება გადაუჭრელ პრობლემას სამშენებლო დოკუმენტაციის წარმდგენ პირთა და მის განხილვაზე უფლებამოსილი ორგანოების თანამშრომელთა კვალიფიკაციას. ამ მიმართულებით მოყვანილია უცხო ქვეყნების საუკეთესო მაგალითები და დასახულია პრობლემათა გადაჭრის გზები. ამასთან, სტატიაში მშენებლობის უსაფრთხოების მიღწევისთვის დასახულია მეზობელთა ინტერესების დაცვის, მათი ადმინისტრაციულ წარმოებაში ჩართულობის მნიშვნელობა. ამის შემდგომ მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში ერთ-ერთ უმთავრეს საფრთხედ წარმოჩენილია დაჩქარებული საქმისწარმოების პრობლემატიკა და წარდგენილი დოკუმენტაციის შესწავლის ფორმალურობის საკითხი. ბოლოს კი საფრთხის წარმოქმნის მექანიზმად განხილულია საგამონაკლისო და გამარტივებული ნებართვები, მათი გამოცემის ე. წ. „მახინჯი“ პრაქტიკა საქართველოში.

სტატიაში გამოყენებულია შედარებისამართლებრივი და ანალიზის მეთოდი, დასახული პრობლემის გადაჭრისთვის შემოთავაზებულია კონკრეტული რეკომენდაციები და კანონმდებლობის დახვეწის გზები.

იმედია, წინამდებარე სტატია თავის მოკრძალებულ წვლილს შეიტანს მშენებლობისგან მომდინარე საფრთხეების აღმოფხვრაში და ზოგადად სამშენებლო სამართლის მეცნიერებაში.

**საკვანძო სიტყვები:** მშენებლობა, საფრთხე, მშენებლობის ნებართვა, ადმინისტრაციული წარმოება, მშენებლობის უსაფრთხოება

### 1. შესავალი

საქართველოში მშენებლობის უსაფრთხოების საკითხის გააქტიურება უკავშირდება ერთი მხრივ მშენებლობის პროცესის ტემპის ზრდას, ხოლო მეორე მხრივ – ამ პროცესში ჩართული პირების სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის უსაფრთხოების დაცვას. ამავდროულად, მშენებლობის უსაფრთხოება პირდაპირ კავშირშია იმ პირთა სიცოცხლესა და ჯანმრთელობასთან, რომელთაც მშენებლობასთან არაპირაპირი კავშირი გააჩნიათ. ასეთები არიან ის პირები, ვისაც მშენებლობისგან მომდინარე საფრთხისგან შესაძლოა მიადგეთ გამოუსწორებელი ზიანი. სწორედ ამიტომ, მშენებლობის უსაფრთხოების კვლევის საკითხი მეტ აქტუალობას იძენს. წინამდებარე სტატიის მიზანს კი წარმოადგენს მშენებლობის ნებართვის და მისი გამოცემისას მშენებლობის უსაფრთხოების გათვალისწინების პრობლემის უკეთ წარმოჩენა, არსებული საკანონმდებლო და პრაქტიკული პრობლემების გაანალიზება და გადაწყვეტის გზების ძიება. სტატიის მიზანია მშენებლობის უსაფრთხოების მიღწევის მთავარ საშუალებად მოხდეს სწორედ სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოების წარმოჩენა, მშენებლობისგან მომდინარე საფრთხეების და რისკების გამორიცხვისთვის საუკეთესო საშუალებად ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპის არსებობის დასაბუთება.

\* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი, საქართველოს ეროვნული უნივერსიტეტის (სეუ) მოწვეული ლექტორი.

აღნიშნული მიზნისთვის საუკეთესო შედეგის მიღწევა ადმინისტრაციული წარმოების ფუნქციების, სანებართვო წარმოების არსის, მისი თავისებურებების და ინსტრუმენტების სწორად გააზრებასა და გამოყენებაში უნდა ვეძიოთ. სწორედ სანებართვო წარმოების ფარგლებში უნდა გადავხედოთ, განზრახული საქმიანობა ხომ არ ეწინააღმდეგება სამშენებლო კანონმდებლობით დადგენილ ზოგად და კონკრეტულ მოთხოვნებს, მათ შორის უპირველეს ყოვლისა უსაფრთხოებით კონცეფციებს. სანებართვო წარმოება უნდა გახდეს მშენებლობის უსაფრთხოების განხორციელების ის მექანიზმი, რომელიც პროცესთან პირდაპირ და ირიბად დაკავშირებული ყველა პირის უფლების დაცვას ემსახურება, ამავდროულად არ ხელყოფს მშენებლობის თავისუფლებას და სამეწარმეო თავისუფლების განმტკიცებულ პრინციპებსა და წესებს.

## 2. ადმინისტრაციული წარმოების ფუნქციები

ადმინისტრაციული წარმოება არის ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის მომზადების, გამოცემის და აღსრულების, ადმინისტრაციული საჩივრის გადანყვეტის, აგრეთვე ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მომზადების, დადების ან გაუქმების მიზნით.<sup>1</sup> ადმინისტრაციული წარმოება არის ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა, რომელიც მიმართულია გადანყვეტილების მიღებისკენ. საქმიანობის პროცესის სამართლებრივი მოწესრიგება ემსახურება მმართველობის გამარტივებას. სტანდარტული, წინასწარ ჩამოყალიბებული საფეხურების გავლა გამორიცხავს (ან მინიმუმამდე დაყავს) გადანყვეტილების მიღების შეცდომას.<sup>2</sup>

ადმინისტრაციული წარმოება, ფართო გაგებით, არის ადმინისტრაციული ორგანოს ნებისმიერი საქმიანობა, რომელიც ხორციელდება საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილებების განხორციელების მიზნით. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის (სზაკ) მიზნებისთვის კანონმდებელი იყენებს ადმინისტრაციული წარმოების ვიწრო გაგებას, რომელიც ეფუძნება ორ კრიტერიუმს: პირველი, ის მოიცავს ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობას, რომელსაც აქვს გარე ზემოქმედების ძალა, ანუ შიდაორგანიზაციული ღონისძიებები არ ხორციელდება ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში და მეორე, ის გამოიყენება ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის ან ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების შემთხვევაში, ანუ ადმინისტრაციული რეალაქტი, კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულება და არაფორმალური მმართველობა არ ექცევა ადმინისტრაციული წარმოების ვიწრო გაგების ქვეშ.<sup>3</sup>

ადმინისტრაციული წარმოება გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის მხოლოდ იმ სფეროს რომელიც დაკავშირებულია საჯარო (ადმინისტრაციული) სამართლის საფუძველზე კონკრეტული გადანყვეტილების მიღებასთან (სამართლებრივი აქტების გამოცემასთან, ხელშეკრულების დადებასთან) და რომელსაც აქვს ე. წ. „გარე გამოვლენა“ (Außenwirkung). ამიტომაც ადმინისტრაციული ორგანოს შიდაორგანიზაციული ხასიათის საქმიანობა, რომელიც არ უკავშირდება მოქალაქეთა უფლება-მოვალეობების დადგენას ან რაიმე სახის სამართლებრივი ურთიერთობის მოწესრიგებას, არ მიეკუთნება ადმინისტრაციულ წარმოებას (არ მოქმედებს სზაკ-ის მე-16-26-ე მუხლები და სხვა დებულებები). თუმცა ადმინისტრაციული წარმოება ფართო გაგებით ადმინისტრაციული წარმოების ვიწრო გაგების ქვეშ.

<sup>1</sup> საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი (სზაკ), სსმ 32 (39) 15.07.1999, მე-2 მუხლის 1-ლი ნაწილის „კ“ ქვეპუნქტი.

<sup>2</sup> ტურავა პ., სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოება როგორც ძირითადი კონსტიტუციური უფლება და მისი ინსტიტუციური გარანტია, სტატიათა კრებული, ადამიანის იფლებათა დაცვა: კანონმდებლობა და პრაქტიკა, კორკელია კ. (რედ.), თბ., 2018, 250.

<sup>3</sup> ტურავა პ., ფირცხალაშვილი ა., ქარდავა ე., ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო სამსახურში, თბ., 2020, 135.

ტრაციული ორგანოს საქმიანობის ყველა სფეროს გულისხმობს (ადმინისტრაციულ წარმოებას ვინაშით, არაფორმალურ მმართველობას, კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულების დადებას, შიდაორგანიზაციულ ურთიერთობებს და სხვა).<sup>4</sup> ადმინისტრაციული წარმოება ეს მხოლოდ ის ნაწილია საჯარო მმართველობითი საქმიანობისა, რომელიც საჯაროსამართლებრივად ან კერძოსამართლებრივად ორგანიზებული ორგანიზაციის მიერ ხორციელდება საჯარო მმართველობითი ინსტრუმენტების გამოყენებით და რომლის შედეგადაც ვიღებთ პროდუქტს ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ან ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სახით.<sup>5</sup>

როდესაც საუბარია ადმინისტრაციულ წარმოებაზე, როგორც ფუნქციაზე – საჯარო მმართველობის განხორციელების ერთ-ერთ ყველაზე მკაცრად განერილ საქმიანობაზე, აუცილებელია შინაარსობრივად მოხდეს გარკვევა მის პრინციპებში; შესაბამისად, ადმინისტრაციული წარმოების პრინციპებს ყველა ადმინისტრაციული ორგანო/თანამდებობის პირი უნდა იზიარებდეს მმართველობის განხორციელების პროცესში, უნდა იცავდეს და მისდევდეს მათ შინაარსს გამონათქვამს სხვადასხვა ნორმაში. ვინაიდან ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპები სახელმძღვანელო დებულებებია, რომლითაც მმართველობის მთლიანი პროცესი უნდა განიმსჭვალოს, ისინი უნდა ვრცელდებოდეს არა მხოლოდ იმ საქმიანობაზე, რომელიც ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში მიმდინარეობს, არამედ მათი შინაარსი უნდა აისახოს ყველა იმ მმართველობითი საქმიანობის განხორციელებისას, რომელიც საჯარო მმართველობის, როგორც საქმიანობის ფარგლებში ხორციელდება, მიუხედავად იმისა მას საჯარო მოსამსახურის სტატუსის მქონე პირები ახორციელებენ თუ – კერძო სამართლის სუბიექტები.<sup>6</sup>

ადმინისტრაციული წარმოების ცენტრალურ პუნქტს წარმოადგენს ჭეშმარიტების უზრუნველყოფა. „ჭეშმარიტების“ ცნება უფრო ფართოა, ვიდრე კანონიერება და ასევე მოიცავს მოთხოვნილებებისა და ინტერესების ასპექტებს, რომლებიც არ იქნა სამართლებრივ სტანდარტებთან კონსოლიდირებული. აღნიშნული ფართო მიზანი შეესაბამება მიღებული გადაწყვეტილების ჭრილში წარმოების იდეალურ-ტიპურ უტყუარობასა და წარმმართველი ადმინისტრაციული ორგანოს მნიშვნელოვანი სტრუქტურირების უფლებამოსილებას, შესაბამისი წარმოებისთვის. ადმინისტრაციული წარმოების ფუნქციას წარმოადგენს წარმოებასთან დაკავშირებული ინფორმაციის შეგროვება და დამუშავება, როგორც სიზუსტის უზრუნველმყოფილი ბაზისი, გამჭვირვალობა, როგორც წარმოების კონფიდენციალის ზოგადი მოთხოვნა, ასევე ეფექტიანობა, როგორც მიზანი-საშუალების კავშირი, რომლის მთავარი ორიენტირი წარმოების ხარჯების შემცირებაზე გადის. ამას გარდა, ფუნქციად წარმოგვიდგება გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებული ეფექტიანობა, როგორც სისწორის უზრუნველმყოფი მომდევნო საკითხი, რომელშიც აქტენტი კეთდება რაც შეიძლება ქმედით გადაწყვეტილებასა და აქცეპტაბელურობაზე, გადაწყვეტილების თავსებადობის კუთხით. და ბოლოს ადმინისტრაციული წარმოება ემსახურება სამართლებრივ დაცვას.<sup>7</sup>

ამ ფუნქციათა მრავალმხრივობა და მათი გამოყენება განაპირობებს სწორედ ადმინისტრაციული წარმოების შედეგად მისაღები გადაწყვეტილების ეფექტურობას, სისწორეს და კანონიერებას.

<sup>4</sup> Maurer H, Allgemeines Verwaltungsrecht, Munchen, 2011, § 19, Rn. 1 f

<sup>5</sup> ტურავა პ., ფორცხალაშვილი ა., ქარდავა ე., ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო სამსახურში, თბ., 2020, 36.

<sup>6</sup> იქვე, 39.

<sup>7</sup> Siegel T., Rechtsschutz vor Gericht und im Verwaltungsverfahren – wechselseitige Kompensationsmöglichkeiten? Zeitschrift für Umweltrecht, № 9, 2017, 451.

## 2.1. ადმინისტრაციული წარმოების უზრუნველყოფის ფუნქცია

ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების კანონიერება, სამართლიანობა და საგნობრივი სიზუსტე მოითხოვს, რომ წარმოდგენილი საქმის არსი სრულყოფილად იქნეს გამორკვეული, შესაბამისი სამართლებრივი ნორმები იქნას მოძიებული და სათანადოდ განმარტებული, საქმის არსი სწორად იქნეს სუბსუმირებული, შესაბამისად, ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების არეალი შეივსება (დაკმაყოფილდება) მას შემდეგ, რაც მოხდება გასათვალისწინებელი ინტერესების პროპორციულად ურთიერთშეწონასწორება.<sup>8</sup>

ამის შემდეგ უნდა იყოს ჩამოთვლილი ადმინისტრაციული წარმოების იმგვარი რეგულაციები, რომლებიც ემსახურებიან კანონიერი და საგნობრივად ზუსტი გადაწყვეტილების მიღებას. სწორედ ამაში ვლინდება ადმინისტრაციული წარმოების მთავარი არსი და მისი ფუნქცია. ის არის მისაღები გადაწყვეტილების ყოველმხრივი გამოკვლევის შედეგი.<sup>9</sup>

გერმანულ იურიდიულ ლიტერატურაში განვითარებული თეორიების მიხედვით, ადმინისტრაციულ წარმოებას აქვს მატერიალურსამართლებრივი ფუნქცია, როცა გადაწყვეტილება მიიღება ფინალური პროგრამის ფარგლებში ან როდესაც საჯარო მმართველობა თავის თავს განაპირობებს ზოგადი საკანონმდებლო დათქმების ფარგლებში. წარმოებას მატერიალურსამართლებრივი ფუნქცია განსაკუთრებით აქვს იმ შემთხვევაში, როცა გადაწყვეტილების მიღება საჭიროებს დემოკრატიულ ლეგიტიმაციას ან გადაწყვეტილების მიღება დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში ხდება. ადმინისტრაციულ წარმოებას, უპირველეს ყოვლისა, თანდაყოლილი აქვს ადმინისტრაციული წარმოების „მომსახურებითი (მომსახურების) ფუნქცია“. იგი ემსახურება ადმინისტრაციულ წარმოებაში მატერიალური სამართლის ნორმების სწორად გამოყენებას. რამდენადაც გერმანული ადმინისტრაციული სამართლის დოგმატიკა მატერიალური სამართლის სიზუსტის პრინციპს ემყარებოდა (და ახლაც ასე გრძელდება), რომლისთვისაც საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების კომპეტენცია სასამართლოს ხელთაა, ამ კუთხით ადმინისტრაციული წარმოება მეორეხარისხოვან, დაქვემდებარებულ როლს თამაშობს. მკაცრი, ზუსტი სამართლის ფარგლებში სამართლებრივი დაცვის მოთხოვნის შედეგიანობა არსებითად დაკავშირებულია მატერიალურ სამართალზე. თუ სახეზეა წარმოების შეცდომა, იგი არ ასრულებს რაიმე როლს, როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოს ამ საქმეში სხვა გადაწყვეტილების მიღება არ შეუძლია. განსხვავებულად მოქმედებს ეს იმ სფეროებში, რომლებშიც ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს მოქმედების სივრცე, განსაკუთრებით დისკრეციული უფლებამოსილების, შეფასების თავისუფალი სივრცისა და დაგეგმვით გადაწყვეტილებებში. აქ, როგორც წესი, არაა გამორიცხული, სხვა გადაწყვეტილება ყოფილიყო მიღებული, თუ წარმოების შეცდომა არ გვექნებოდა, მაგალითად, მხარის მოსმენა რომ სწორად მომხდარიყო, მესამე პირი სწორად ჩართულიყო ან გადაწყვეტილება სათანადოდ ყოფილიყო დასაბუთებული. შეფასების სივრცის მქონე გადაწყვეტილებებში, ადმინისტრაციული წარმოება ავლენს სისწორის უზრუნველყოფელ ფუნქციას.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Held J., Der Grundrechtsbezug des Verwaltungsverfahrens, Berlin, 1984, (Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 462), 37.

<sup>9</sup> იქვე.

<sup>10</sup> Kopp F.O., Ramsauer U., VwVfG Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar 16. Aufl., München, 2015, 21.

## 2.2. წარმოების სამართლიანობისადმი მსახურება

„მოსახურებითი წარმოების სამართლიანობის“ ცნების ამოსავალი წერტილია სამართლიანობის მატერიალური ღირებულებიდან მომდინარეობა. „მატერიალური სამართლიანობის თეორიების“ ძირითადი მოდელი აპრიორი მოიაზრებს ამ ღირებულებას და მისი დამფუძნებელი ხდება ადმინისტრაციული წარმოების მომსახურებითი ფუნქცია (მომსახურებითი წარმოება). „გარეგანი“, „უზრუნველყოფი“, „ინსტრუმენტალური“ ან „მომსახურებითი“ წარმოების სამართლიანობის იდეა ეფუძნება მატერიალური სამართლიანობის გაგებას. წარმოების სამართლიანობის, როგორც ასპექტად კლასიფიკაცია არ აღმოჩნდა წარმატებული, ამ მიდგომის მიხედვით, სამართლიანობა და ლეგიტიმაცია არა უშუალოდ წარმოების შიგნით ხდება, არამედ არსებითი მიზნისგან, რომლებიც წარმოების მიღმაა.<sup>11</sup>

გადაწყვეტილების მიმღები ადმინისტრაციის პერსპექტივიდან, ეს უპირველესად მატერიალური, კანონზე დაფუძნებული უფლების განხორციელებას გულისხმობს, რაც ხდება სამართლიანი გადაწყვეტილების სტანდარტი. არ ენიჭება მნიშვნელობა იმას, ეს უშუალოდ თუ მომდინარეობს საკანონმდებლო პროცესიდან, რადგანაც მომსახურებითი წარმოების სამართლიანობის სისტემაში საკანონმდებლო პროცესს არ აქვს განსაკუთრებული ფუნქცია. ამდენად, მატერიალური, კანონზე დაფუძნებული უფლება წარმოადგენს – ადმინისტრაციული წარმოების შედეგსა და უკვე არსებული მატერიალური სამართლიანობის მასშტაბის კონკრეტიზებას.<sup>12</sup>

წარმოების სამართლიანობის ამგვარი გაგების პირობაა, რომ განსხვავდეს ერთმანეთისგან გადაწყვეტილების შინაარსი და მისი მიღება. წარმოება ასრულებს იმ ამოცანას, რომ წარმოების შედეგში სტრუქტურულად უზრუნველყოფილი იყოს მატერიალური სამართლიანობა. ამდენად, გადაწყვეტილების მიმღები უნდა იყოს სრულად ინფორმირებული, იყოს მიუკერძოებელი ფაქტობრივი გარემოებების მიმართ და ასევე შეეძლოს ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების დასაბუთება. მიუხედავად ამისა, აღნიშნულ სტრუქტურებს არ აქვთ სამართლიანობისთვის ფუნდამენტური მნიშვნელობა. ისინი წარმოადგენენ მხოლოდ „ფორმალურ დამხმარეს“ ნორმატიული მოთხოვნებით პრეიუდიცირებული მატერიალური სამართლიანობის მიღწევის გზაზე.<sup>13</sup>

## 2.3. ადმინისტრაციული წარმოების სხვა ფუნქციები

წმინდა „მომსახურებითი“ ფუნქციის გვერდით, ადმინისტრაციულ წარმოებას აქვს სხვა ფუნქციებიც, რომლებიც დამოუკიდებელია მატერიალური სამართლის სიზუსტისგან და პრაქტიკაში მზარდ როლს თამაშობენ. ჯერ-ჯერობით ისინი განიხილებიან სამართლებრივი პოლიტიკის დისკუსიაში, თუმცა წარმოებასამართლებრივ დოგმატიკაში საკმარისად არ არის ყურადღება გამახვილებული. ადმინისტრაციული წარმოება ემსახურება აგრეთვე ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების მისაღებას დაინტერესებული პირის მეშვეობით, ვინც სათანადოდ მიიღო მონაწილეობა წარმოებაში, სათანადოდ განხორციელდა მისი მოსმენა, შეეძლო გადაწყვეტილების მიღების პროცესს მიდევნებოდა და გასაგები დასაბუთება მიეღო, უჩნდება მეტი ნდობა და მისაღება, თუნდაც მისთვის არასახარბიელო გადაწყვეტილება იქნას მიღებული, ვიდრე იმ პირთან შედარებით, რომლის დროსაც გადაწყვეტილება მოკლებულია გამჭვირვალობასა და მონაწილეობას. ამდენად ინვეს

<sup>11</sup> Quabeck C., Dienende Funktion des Verwaltungsverfahrens und Prozeduralisierung, Osnabrück, 2010, 26.

<sup>12</sup> იქვე, 27.

<sup>13</sup> იქვე.

ეჭვს, რომ ასეთი გადაწყვეტილება არღვევს კანონს. ამას გარდა, სწორი მიმდინარეობის მეშვეობით ადმინისტრაციული ორგანო უზრუნველყოფს მნიშვნელოვანი ინტეგრაციული ვალდებულების შესრულებას: ადმინისტრაციულ წარმოებაში ჩართულ პირებს ჰქონდეთ შესაძლებლობა, დაინახონ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული წარმოების მართლებურად ფუნქციონირება და მიიღონ მონაწილეობა მოქმედი სამართლის ნორმების განხორციელებაში.<sup>14</sup>

### 3. მშენებლობის ნებართვა როგორც სამშენებლო წესრიგის სამართლის ინსტიტუტი

მშენებლობის ნებართვის, როგორც სამშენებლო წესრიგის მთავარი ინსტიტუტის არსის განხილვამდე, აუცილებელია სამშენებლო წესრიგის სამართლის შესახებ სათანადო დაზუსტებები. სამშენებლო წესრიგის სამართალი არის მართლწესრიგის სამართლის მნიშვნელოვანი ნაწილი, რომელიც აწესრიგებს მართლწესრიგის სამართლით დაცული სიკეთეებისათვის სამშენებლო საქმიანობით გამოწვეული საფრთხის თავიდან აცილების საკითხებს. სამშენებლო წესრიგის სამართალი არეგულირებს ობიექტთან დაკავშირებულ სამართლებრივ ურთიერთობებს. სამშენებლო წესრიგის სფეროში ასევე გამოიყენება მართლწესრიგის სამართლისათვის დამახასიათებელი ზოგადი პრინციპები.<sup>15</sup>

სამშენებლო წესრიგის სამართლით დაცული სიკეთეა სამშენებლო სამართლის ნორმებით დაცული სამართლებრივი წესრიგი (მართლწესრიგი), რომელიც ემსახურება სუბიექტური უფლებებისა (როგორც მშენებლობით დაინტერესებული, ისე მესამე პირების) და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვას.

სამშენებლო წესრიგის სამართალი იყოფა პრევენციულ (სამშენებლო ნებართვების სამართალი და სამშენებლო ზედამხედველობა) და რეპრესიულ (დარღვევების გამოვლენა და რეაგირება) სამშენებლო წესრიგის სამართლად. სამშენებლო წესრიგის სამართლის დასაცავი სიკეთეა ადამიანის ჯანმრთელობისა და სიცოცხლისათვის უსაფრთხო ქალაქმშენებლობა.<sup>16</sup>

როგორც აღინიშნა, სამშენებლო წესრიგი უსაფრთხოებას, ანუ საფრთხის თავიდან აცილების მექანიზმების შექმნას ემსახურება, იგი მოიცავს ადმინისტრაციული წარმოების განხორციელებისა და შეზღუდვების დამდგენ ნორმებს მშენებლობის სფეროში საზოგადოებრივი წესრიგის და უსაფრთხოების დაცვის მიზნით.<sup>17</sup> მისი ამოსავალი წერტილია საფრთხე. საფრთხე არის მართლწესრიგის სამართლის ცენტრალური ცნება. მხოლოდ საფრთხის შემთხვევაში შეუძლია წესრიგის დამცავ ადმინისტრაციულ ორგანოს, განხორციელოს მართლწესრიგის დაცვის ღონისძიება და შეზღუდოს პიროვნების თავისუფლება. მხოლოდ საფრთხის შემთხვევაში შეუძლია მას, განსაზღვროს სუბიექტების, როგორც პასუხისმგებელი პირების, ვალდებულება კონკრეტულ მოქმედებაზე ან უმოქმედობაზე.<sup>18</sup>

მშენებლობის ნებართვა გვევლინება სწორედ, როგორც საფრთხის თავიდან აცილების პრევენციული საშუალება. ის იძლევა შესაძლებლობას, შესაბამისი პროცედურების გავლით გამოირიცხოს მშენებლობის განხორციელებით დამდგარი საფრთხეები.<sup>19</sup>

<sup>14</sup> Kopp F.O., Ramsauer U., VwVfG Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 16. Aufl., Munchen, 2015, 22.

<sup>15</sup> ტურავა პ., იხ.: ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 160.

<sup>16</sup> იქვე.

<sup>17</sup> ტურავა პ., სამშენებლო სამართლის ძირითადი ცნებები და ინსტიტუტები, „სამართლის ჟურნალი“, თბ., № 2, 2009, 122.

<sup>18</sup> ტურავა პ., იხ.: ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 161.

<sup>19</sup> იქვე, 163.

საინტერესოა ასევე საკითხი, სამშენებლო წესრიგის სამართლის რომელ ნაწილში მოიაზრება მშენებლობის ნებართვა, ვინაიდან სამშენებლო წესრიგის სამართალი ასევე იყოფა ფორმალურ და მატერიალურ წესრიგის სამართლად. ფორმალური სამშენებლო წესრიგის სამართალი მოიცავს მართლწესრიგის განმარტაციულ სუბიექტების ორგანიზაციული მონაცემებისა და უფლებამოსილების, ასევე გადაწყვეტილების მიღების პროცედურებს (ადმინისტრაციული წარმოების სახესა და ჩატარების წესებს). მისი საგანია სამშენებლო წესრიგის სფეროში მიღებული გადაწყვეტილებების ფორმალური კანონიერების კრიტერიუმები. მატერიალური სამშენებლო წესრიგის სამართლის შინაარსს ქმნის სამშენებლო საქმიანობის მომწესრიგებელი მატერიალურსამართლებრივი ნორმები, რომლებიც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის უფლებამოსილების საფუძველია.<sup>20</sup>

მშენებლობა ექვემდებარება ნებართვასავალდებულობას და მშენებლობის პრევენციული აკრძალვა ემსახურება სწორედ საფრთხეების შეკავების მექანიზმების შექმნას. სწორედ მშენებლობის ნებართვის გაცემით ხდება ასეთი აკრძალვების მოხსნა, რამდენადაც განზრახული საქმიანობის სრულყოფილი შემოწმების შედეგად დადგინდება მისი მშენებლობის სამართლის ნორმებთან შესაბამისობა. თუკი განზრახული სამშენებლო საქმიანობა შეესაბამება მშენებლობის კოდექსით დადგენილ მოთხოვნებს, ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა გასცეს მშენებლობის ნებართვა. ეს შესაბამისობა მოწმდება ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში. მშენებლობის ნებართვა არის საქართველოს კონსტიტუციითა და სამშენებლო კანონმდებლობით გარანტირებული მშენებლობის უფლების ერთი კონკრეტული შემთხვევის ამსახველი სამართლებრივი დოკუმენტი, რომლის არსი იმაშია, რომ ის მშენებლობის უფლების წარმოშობის პირველადი წყარო კი არ არის, არამედ ემყარება ასეთი უფლების არსებობას და მის საფუძველზე გამოიციემა.<sup>21</sup>

სამშენებლო წესრიგის მთავარი ცნების მშენებლობის ნებართვის დეფინიციას პირდაპირ არცერთ საკანონმდებლო აქტი არ განსაზღვრავს. ზოგადი ცნებით ის არის მშენებლობის განხორციელების სამართლებრივი საფუძველი, ამ საფუძველით გამოცემული ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტი.

იურიდიული ლიტერატურაში გამოთქმული მოსაზრების მიხედვით, მშენებლობის ნებართვა შედგება აღიარებითი და განკარგულებითი ნაწილებისგან. აქტის დამდგენი ნაწილი ადგენს განზრახული სამშენებლო საქმიანობის მატერიალურ კანონიერებას, ხოლო განკარგულებით ნაწილში მოცემულია აკრძალვის მოხსნა და დაშვებული საქმიანობის შინაარსი.<sup>22</sup>

გერმანელ მეცნიერთა ლიტერატურაში იდენტური ცნებაა გაზიარებული, რომლის მიხედვითაც მშენებლობის ნებართვა წარმოადგენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონის (*VwVfG*) 35-ე პარაგრაფის მნიშვნელობით, რომელიც აღიარებადი (დამდგენი) და განკარგვადი, მშენებლობაზე თანხმობის ნაწილისგან შედგება. აღიარებადი ნაწილი მოიცავს მშენებლობის პროექტის მატერიალური კანონიერების აღიარებას. განკარგვად ნაწილში კი მშენებლობის ზედამხედველობითი ორგანო თანხმობას იძლევა მშენებლობის პროექტის შესრულებაზე. აქედან გამომდინარე, არ შეიძლება, რომ მშენებლობის ნებართვის მიღებამდე მშენებლობა იქნას დაწყებული.<sup>23</sup> მშენებლობის ნებართვის განკარგულებითი ნაწილი მთავარი საფუძველია მშენებლობის წარმოებისთვის და ამით მოხსნილია ყველა დაბრკოლება მშენებლობის აკრძალვის მიზნებიდან გამომდინარე.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> ტურავა პ., იხ.: ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 165.

<sup>21</sup> იქვე, 165-166.

<sup>22</sup> იქვე, 172.

<sup>23</sup> Brenner M., *Öffentliches Baurecht*, 3. Aufl., Heidelberg, 2009, 192.

<sup>24</sup> Hermes G., *The German Law and Planning: An Overview*, *Journal European Public Law*, Vol. 8, Issue 3, 2002, 379.



აუცილებელია აღინიშნოს ასევე, რომ მშენებლობის ნებართვის სამართლებრივი ფორმის განსაზღვრას აქვს სამართლებრივი დატვირთვა:

– მშენებლობის ნებართვის, როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მატერიალურსამართლებრივი ფუნქციაა, რომ ის არის ზოგად-აბსტრაქტული მონესრიგების კონკრეტიზაციისა და ინდივიდუალიზაციის სამართლებრივი ინსტრუმენტი. მშენებლობის მატერიალური უფლების გამოყენება შეუძლებელია საქმიანობის ამ სამართლებრივო ფორმის გარეშე. აღნიშნული ფორმის გამოყენება წარმოშობს მისი ადრესატის კანონიერ ნდობას მშენებლობის ნებართვის მიმართ (სტაბილიზაციის ფუნქცია);

– მშენებლობის ნებართვის წარმოებასამართლებრივი ფუნქციაა, რომ ის ხდება ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძველი. საქმიანობის ამ ფორმას უკავშირდება ადრესატის მიმართ დადგენილი უფლებები (აქტიური როლი) ადმინისტრაციულ წარმოებაში (კოოპერაციის პრინციპი);

– მშენებლობის ნებართვა ექცევა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებისათვის სასკ-ითა და სზაკ-ით დადგენილ რეგულაციებში. მშენებლობის ნებართვის გამცემი ორგანოს თვითაღსრულების პრივილეგიაში ვლინდება მისი აღსრულებასამართლებრივი ფუნქცია;

– მშენებლობის ნებართვის საპროცესოსამართლებრივი ფუნქცია ისაა, რომ მის მიმართ გამოიყენება სზაკ-ითა და სასკ-ით დადგენილი უფლების დაცვის სამართლებრივი საშუალებები.<sup>25</sup>

#### 4. მშენებლობის ნებართვის ფორმა და მისი სახეები

მშენებლობის ნებართვა უნდა გამოიცეს წერილობითი ფორმით. ეს გამომდინარეობს სამშენებლო საქმიანობის სპეციფიკიდან. მართალია, საქართველოს კანონმდებლობა<sup>26</sup> ადგენს, რომ ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტი გამოიცემა, როგორც წერილობით ასევე ზეპირად. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმალური კანონიერების განსაზღვრის პროცესში აუცილებელია, ყურადღება მიექცეს მის დასაბუთებას. ყოველი წერილობითი ფორმით გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა შეიცავდეს წერილობით დასაბუთებას. მასში უნდა იყოს მოცემული ის სამართლებრივი და ფაქტობრივი წინამძღვრები, რომელთა საფუძველზეც გამოიცა ეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. თუ ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებდა დისკრეციული უფლებამოსილების საფუძველზე, იგი ვალდებულია, აქტის დასაბუთებაში მიუთითოს იმ გარემოებებზე, რომლებიც საფუძველად დაუდო თავის გადაწყვეტილებას.<sup>27</sup> დასაბუთებასთან დაკავშირებით საინტერესო მოსაზრებაა გამოთქმული გერმანიის პრაქტიკასთან დაკავშირებით, კერძოდ, მშენებლობის ნებართვა დასაბუთებას საჭიროებს მხოლოდ მაშინ, როდესაც თანხმობა მეზობლის დამცავი ნორმებიდან გამომდინარეობს და მეზობელი თანხმობას არ ეთანხმება.<sup>28</sup> საინტერესოა ასევე, რომ მშენებლობის ნებართვა გაიცემა მესამე პირთა კერძო უფლებებისთვის უმტკივნეულოდ, ეს ნიშნავს, რომ მშენებლობის ნებართვა ადგენს მხოლოდ პროექტის საჯარო სამართალთან თავსებადობას, ხოლო კერძო უფლებებს ხელშეუხებლად ტოვებს. ნებართვის გამცემმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ პროექტის დასაშვებობის შემოწმებისას არ უნდა გაითვალისწინოს სანივთო, ვალდებულებით-სამართლებრივი ან სხვა მესამე პირთა კერძო უფლებები.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> ტურავა პ., იხ.: ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 172.

<sup>26</sup> სზაკ, მუხლი 51.

<sup>27</sup> ყალიჩავა კ., იხ.: ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 76.

<sup>28</sup> Brenner M., Öffentliches Baurecht, 3. Aufl., Heidelberg, 2009, 191.

<sup>29</sup> იქვე.

მშენებლობის ნებართვა ასევე საჭიროებს მითითებას უფლების დაცვის სამართლებრივ საშუალებებზე. ის ძალაში შედის ნებართვის მაძიებლისთვის ნებართვის გაცემის შესახებ კანონით დადგენილი<sup>30</sup> წესით ჩაბარების მომენტიდან. მშენებლობის ნებართვა გაიცემა მშენებლობის ორგანიზების პროექტით განსაზღვრული გონივრული ვადით. აღნიშნული ემსახურება როგორც მშენებლობით დაინტერესებული პირის უფლების დაცვას, რომ მას მიეცეს განზრახვის სისრულეში მოსაყვანად საკმარისი ვადები, ისე საჯარო ინტერესს, რომ ხანგრძლივად არ გაგრძელდეს პროცესი და წინააღმდეგობაში არ მოვიდეს საზოგადოების ინტერესებთან (მშენებლობით გამოწვეული ხმაური, დაბინძურება და იერსახე).<sup>31</sup>

ტიპური მშენებლობის ნებართვის გარდა კანონმდებლობა განასხვავებს მშენებლობის ნებართვის სხვადასხვა სახეებს. ისინი გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდება. ჩვენი ქვეყნის კანონმდებლობა იცნობს მშენებლობის ტიპურ ნებართვას, მშენებლობის წინასწარ ნებართვას, ე.წ. ფიქციურ ნებართვას და მშენებლობის შეტყობინებას.

## **5. მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების სახეები და ფუნქციები**

მშენებლობის ნებართვა არის იერარქიული ნებართვა და ის შედგება თანმიმდევრული ეტაპებისგან. თითოეულ ეტაპზე მიმდინარეობს დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული წარმოება. მშენებლობის ნებართვის გაცემისთვის გამოიყენება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება.

მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციული წარმოების ერთერთი მნიშვნელოვანი სახეა. სზაკ-ის 72-ე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, თუ კანონი არ ითვალისწინებს სხვა სახის ადმინისტრაციული წარმოების გამოყენების აუცილებლობას, ადმინისტრაციული ორგანო ინდივიდუალურ-ადმინისტრაციულ სამართლებრივ აქტს ამზადებს მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების გამოყენებით. მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება არის ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული სხვა წარმოების სახეების ბაზისი. მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება ხოცრციელდება სზაკ-ის VI თავის საფუძველზე.<sup>32</sup> ის არის გადაწყვეტილების მიღების პროცესი. აღსანიშნავია, რომ სანამ გადაწყვეტილება მიიღება, ამისთვის აცილებელია ზუსტად განისაზღვროს გადაწყვეტილების მიღების გზით გადასაჭრელი პრობლემა, დადგინდეს გადაწყვეტილების მიზნები ანუ გადაწყვეტილების სამართლებრივი და არასამართლებრივი მასშტაბები, შესწავლილ იქნეს გადაწყვეტილების შესაძლო ალტერნატივები და განისაზღვროს გადაწყვეტილების მიღების დროს გასათვალისწინებელი სამართლებრივი და ფაქტობრივი შეზღუდვები.<sup>33</sup>

ადმინისტრაციული წარმოების მნიშვნელობა და მისი ინსრუმენტების სწორად გამოყენება არის საფუძველი საბოლოო სამართლიანი და კანონიერი გადაწყვეტილების მოიღებისთვის. საკითხის უკეთ გასაანალიზებლად მოკლედ განიხილება მშენებლობის ნებართვის გაცემის ეტაპების ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურებები. ამავდროულად, აუცილებელია საკვლევი საკითხის ჩრჩილში ადმინისტრაციული წარმოების იმ თავისებურებების განხილვა, რომლებიც მშენებლობისგან მომდინარე უსაფრთხოების შემცირების საშუალებად უნდა იქნეს გამოყენებული.

<sup>30</sup> საქართველოს კანონი „საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი“ 313 რს, 20/07/2018, მუხლი 111.

<sup>31</sup> ტურავა პ., იხ.: ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 177.

<sup>32</sup> ტურავა პ., ნეუპლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2013, 178-179.

<sup>33</sup> ტურავა პ., ხარშილაძე ი., ადმინისტრაციული წარმოება, თბ., 2006, 10-11.

## 6. სხვა ადმინისტრაციული ორგანოების მონაწილეობა, როგორც საფრთხეების შემცირების საშუალება

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.

კანონიერი და საგნობრივად სწორი გადაწყვეტილების მიღწევის შემგომ საშუალებას წარმოადგენს სხვა კომპეტენტური ადმინისტრაციული ორგანოების მონაწილეობა. კომპლექსური გადაწყვეტილების მიღება, რომელშიც მრავალი საზოგადოებრივი მოთხოვნილებაა გასათვალისწინებელი, უზრუნველყოფილი ხდება სხვადასხვა ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ. აქედან გამომდინარე, პროექტის საჯარო მოთხოვნებთან თავსებადობის გადაწყვეტა შესაძლებელი ხდება მხოლოდ დარგობრივი ცოდნის მქონე მრავალი ადმინისტრაციული ორგანოს მონაწილეობის შედეგად. სხვადასხვა სპეციალიზებული ადმინისტრაციული ორგანოს თანამოქმედება ასევე მნიშვნელოვანია „პლურალისტული ადმინისტრაციისთვის“, რათა გამოყენებულ იქნას ერთიანი ადმინისტრაციული ცოდნა და მიღებულ იქნას სწორი გადაწყვეტილება.<sup>34</sup>

მშენებლობის ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებით, ადმინისტრაციულ წარმოებაში მშენებლობის ნებართვის გაცემაზე უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს გარდა, მონაწილეობს სხვა ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც, მშენებლობის ნებართვის გამცემი ორგანოს გადაწყვეტილებით, სზაკ-ის 84-ე მუხლით დადგენილ ვადაში ერთვება მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობების დამტკიცებასთან ან/და არქიტექტურული პროექტის შეთანხმებასთან დაკავშირებულ (მათ შორის, ორსტადიან) ადმინისტრაციულ წარმოებაში.<sup>35</sup>

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>36</sup> უნდა აღინიშნოს, რომ იურიდიულ ლიტერატურაში გამოთქმულია საკმაოდ საინტერესო მოსაზრებები ეკოლოგიურ ექსპერტიზასთან დაკავშირებით<sup>37</sup>. აღნიშნულია, რომ „ქართულ სამართალში ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა ატარებს „ნეგატიური ვოტუმის“ მნიშვნელობას. კერძოდ, ეკოლოგიური ექსპერტიზის დადებითი დასკვნა მშენებლობის ნებართვის მიღების აუცილებელი წინაპირობაა, სხვა შემთხვევაში ნებართვა არ გაიცემა. თავის მხრივ, ვინაიდან კანონმდებელი არ განსაზღვრავს ასეთი დასკვნის კონდიციურ (პროგნოზირებად) წინაპირობებს, შესაბამისად ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის მომზადება ფართო დისკრეციული უფლებამოსილების შედეგია, რის გამოც, მშენებლობის ნებართვაც ავტომატურად რეპრესიულ ხასიათს იღებს.“<sup>38</sup> ამიტომ, გამოთქმულია მოსაზრება, რომ ისევე როგორც განვითარებულ ევროპულ ქვეყნებში (მაგ., გერმანია) ეკოლოგიური ექსპერტიზის როლი, უპირველეს ყოვლისა, უნდა

<sup>34</sup> Held J., Der Grundrechtsbezug des Verwaltungsverfahrens, Berlin, 1984, (Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 462), 39-40.

<sup>35</sup> ტურავა პ., იბ.: ტურავა პ. ყალიჩავა კ. სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 182.

<sup>36</sup> ეკოლოგიური ექსპერტიზის დაქვემდებარებული ობიექტების ნუსხა და ექსპერტიზის ჩატარების წესი დარეგულირებულია საქართველოს კანონით „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი“ სსმ 890-II, 21/06/2017.

<sup>37</sup> შეად. ყალიჩავა კ., გარემოს დაცვის სამართალი, თბ., 2018, 186-197.

<sup>38</sup> ყალიჩავა კ., სამშენებლო საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი საქართველოში (რეფორმის საჭიროება და პერსპექტივები), ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, 2016, 96.

იყოს პროცედურული ხასიათის, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ასპექტებთან დაკავშირებული და არა ნეგატიური ვოტუმის ფუნქციის მატარებელი.<sup>39</sup>

ზემოხსენებული სიახლე მართალია, ხელს უწყობს, ეკოლოგიური თვალსაზრისით უარყოფითი ზემოქმედების შემცირებას, მაგრამ აუცილებელია აღნიშნული პროცედურები განხორციელდეს ნებართვის გამცემი უწყების მხრიდან საკითხის სათანადო სიღრმისეული კვლევის, წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შესაბამისი სპეციალისტების მიერ შესწავლისა და შეფასების საფუძველზე და მან არ შეიძინოს ფორმალური ხასიათი. ვინაიდან, მშენებლობის განხორციელებით ეკოლოგიური მდგომარეობის გაუარესების გამოსარიცხად და ამ საფრთხეების შესამცირებლად საუკეთესო ეტაპი იქნა შერჩეული, ნებართვის გაცემის სტადია.

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 მიმართველობის სფეროში მოქმედ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს – საგანგებო სიტუაციების მართვის სააგენტოს. აღნიშნული 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. ნებართვის გაცემის პროცესში უფლებამოსილი ორგანოს ჩართულობა, საფრთხეების პრევენციის მონაპოვრად უნდა ჩაითვალოს.

გარდა აქ განხილული ორგანოებისა კანონმდებლობა განსაზღვრავს<sup>40</sup> იმ ორგანოების ჩამონათვალს, რომლებიც მონაწილეობენ მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში. ეს დამოკიდებულია გასაცემი მშენებლობის ნებართვის და მშენებლობის სახეობის სპეციფიკაზე, მაგ.: თუ ნებართვის გაცემის თაობაზე ადმინისტრაციული წარმოება მიმდინარეობს დაცულ ტერიტორიებში, წარმოებაში ერთება დაცული ტერიტორიების სააგენტო, ან თუ ნებართვის გაცემის თაობაზე ადმინისტრაციული წარმოება მიმდინარეობს სახელმწიფო წყლის ფონდის ტერიტორიაზე, სანაპირო ზოლში ან ზონაში, წარმოებაში ერთება საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო და სხვა. ეს ყოველივე ემსახურება სათანადო უფლებამოსილების მქონე ორგანოთა ჩართულობას და საფრთხეების გამორიცხვას, რომელიც შესაძლოა მომდინარეობდეს მშენებლობის განხორციელებით.

## **7. დაინტერესებულ პირთა მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში საფრთხის შემცირების პრიზმაში**

სზაკ-ი 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>41</sup>.

<sup>39</sup> *ყალიჩავა კ.*, სამშენებლო საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი საქართველოში (რეფორმის საჭიროება და პერსპექტივები), ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, 2016, 96.

<sup>40</sup> „მშენებლობის ნებართვის გაცემისა და შენობა-ნაგებობის ექსპლუატაციაში მიღების წესისა და პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის № 255 დადგენილება, მუხლი 3.

<sup>41</sup> სზაკ, მე-2 მუხლი.

სზაკ-ი ითვალისწინებს მხარის უფლებას ჩაერთოს ადმინისტრაციულ წარმოებაში, ხოლო კანონით განსაზღვრულ შემთხვევაში კი ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებას უზრუნველყოს მისი მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში. ეს ვალდებულება, განსაკუთრებით, ვრცელდება იმ შემთხვევაზე, როდესაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით შეიძლება გაუარესდეს დაინტერესებული მხარის სამართლებრივი მდგომარეობა. დაინტერესებული მხარის ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის უფლება არის მნიშვნელოვანი სზაკ-ით განსაზღვრული ისეთი უფლებების გამოსაყენებლად, როგორცაა დაინტერესებული მხარის მიერ წარმოების მასალების გაცნობის და საკუთარი აზრის გამოთქმის უფლებები. სზაკ-ი უშვებს ამ მნიშვნელოვანი პროცედურული უფლების შეზუდვას ადმინისტრაციული ორგანოს დასაბუთებული გადაწყვეტილებით, როდესაც დაინტერესებული მხარის მონაწილეობის გარეშე წარმოების ჩატარება გამართლებულია საჯარო და კერძო ინტერესებისათვის ზიანის თავის აცილების ინტერესებით. ადმინისტრაციული ორგანოს დასაბუთებულ გადაწყვეტილებაში უნდა აისახოს თანაზომიერების პრინციპის საფუძველზე, თუ რატომ მიენიჭა უპირატესობა კერძო ან საჯარო ინტერესს.<sup>42</sup>

სზაკ-ის 96-ე მუხლი ადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებას ადმინისტრაციულ წარმოებაში გამოიკვლიოს საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოება, ხოლო 97-ე მუხლის თანახმად, ყველა მტკიცებულება და გადაწყვეტილება მიიღოს მათი შეფასებისა და ურთიერთშეჯერების საფუძველზე. ადმინისტრაციული ორგანოს ამ ვალდებულებაში შეგვიძლია დავინახოთ დაინტერესებული მხარის მნიშვნელოვანი პროცედურული უფლება. სზაკ-ით გარანტირებული დაინტერესებული მხარის ეს პროცედურული უფლებები მნიშვნელოვანია სამართლებრივი დაცვის კუთხით, რამდენადაც სამართლებრივი დაცვა ხდება არა მარტო სასამართლოში, არამედ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

გადაწყვეტილებისათვის მნიშვნელოვანი ფაქტობრივი გარემოებების შესწავლისა და მტკიცებულებების მოპოვების ეტაპზე დაინტერესებულ მხარეთა ინტერესების გათვალისწინებით შესაძლებელია უფლებების უფრო მაღალი ხარისხით დაცვა, ვიდრე შემდგომ სასამართლო განხილვის ფარგლებში შეცდომის კორექტირებისას, იმის გათვალისწინებით, რომ მმართველობითი დისკრეციის (განუსაზღვრელი ცნებები, შეფასების თავისუფალი სივრცე) ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლოს მხრიდან გადამოწმების ფარგლები არის შეზღუდული.<sup>43</sup>

იქიდან გამომდინარე, რომ გადაწყვეტილება მეტწილად მოქალაქის ქცევას ეხება, საქმის არსი, ხშირად, დამოკიდებულია იმ გარემოებებზე, რომელთა შესახებ ინფორმაციის მიწოდება მხოლოდ მოქალაქეს შეუძლია. დაინტერესებული პირი, უმეტეს შემთხვევაში, წარმოადგენს მნიშვნელოვან „ცოდნის მატარებელს“. აქედან გამომდინარე, დაინტერესებული პირის მოსმენა არის მნიშვნელოვანი საშუალება, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს, რომ გადაწყვეტილება ჭეშმარიტი ფაბულის საფუძველზე იქნეს მიღებული და შედეგად, იქცეს კანონიერად.<sup>44</sup>

ცალსახაა, რომ დაინტერესებული მხარის უფლებები მნიშვნელოვანია სამართლებრივი დაცვის კუთხით, რათა თავიდან იქნეს აცილებული მოსალოდნელი ზიანი. ამ კუთხით აღსანიშნავია, რომ სამშენებლო სამართლებრივ ჭრილში უშუალო და პირდაპირი გავლენის მოხდენა პირდაპირ კავშირშია მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესთან და მასში დაინტერესებული პირის მონაწილეობასთან. ზიანის დადგომის ალბათობის დადგენა მაღალი მტკიცების სტანდარტით უნდა განხორციელდეს. ამავდროულად გათვალისწინებულ უნდა იქნეს ყველაზე მნიშვნელოვანი საკითხი,

<sup>42</sup> ტურავა პ., ფირცხალაშვილი ა., ქარდავა ე., ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო სამსახურში, თბ., 2020, 144.

<sup>43</sup> იქვე, 145.

<sup>44</sup> Held J., Der Grundrechtsbezug des Verwaltungsverfahrens, Berlin, 1984, (Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 462), 38.

რაც უკავშირდება ადამიანის უფლებებს. აუცილებელია დაინტერესებულ პირებს მიეცეთ საშუალება დააფიქსირონ თავიანთი პოზიცია უფლებათა ხელყოფის რეალური საფრთხის დადგომამდე, ამავედროულად აღსანიშნავია, რომ სანებართვო წარმოებაში დაინტერესებული პირის მონაწილეობა ამ წარმოების ლეგიტიმაციის ამაღლების მნიშვნელოვანი ფაქტორია. შესაბამისად, ნათელია, თუ რაოდენ რთულ პოზიციაშია მშენებლობის ნებართვის გაცემა 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.<sup>45</sup>

### **7.1. დაინტერესებული პირისთვის ინფორმაციის ნაკლებობის პრობლემა**

მშენებლობა მისგან მომდინარე შესაძლო საფრთხეების გამო მიიჩნევა ისეთ საქმიანობად, სადაც დაინტერესებული პირისთვის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას დიდი მნიშვნელობა ენიჭება. 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>46</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.

ამ საკითხში ახალი კოდექსის ამოქმედებამდე არსებული კანონმდებლობა ვერ უზრუნველყოფდა სათანადო დაცვის მექანიზმების არსებობას. სამწუხაროდ არც ახალი სამშენებლო კოდექსი აწესებს მნიშვნელოვან ბერკეტებს. ახალი სამშენებლო კოდექსი სამწუხაროდ არ აწესებს დაფაზე განსათავსებელი ინფორმაციის ზედმინევით დაცვის ვალდებულებას. დაინტერესებულ პირს ერთმევა შესაძლებლობა მისი უფლებების დაცვის საშუალებები სრულად აამოქმედოს. ამ მხრივ კანონმდებლობა კვლავ მნიშვნელოვან ხარვეზებს ტოვებს<sup>47</sup>.

### **7.2. მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციულ წარმოებაში მეზობლის მონაწილეობის მნიშვნელობა**

უმნიშვნელოვანეს ინსტრუმენტს მშენებლობის ნებართვის მოპოვების პროცესის ლეგიტიმაციისთვის და შემდგომი დავის თავიდან არიდების მიზნით წარმოადგენს ნებართვის გაცემის ადმი-

<sup>45</sup> სტატისტიკა 2012-2017 წლებში საკასაციო პალატის მიერ განხილული საჩივრების რაოდენობისა და დავების შესახებ იხ. კრებულში, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ერთგავროვანი პრაქტიკა, სამშენებლო ურთიერთობებიდან წარმოშობილ დავებზე (2012-2017 წწ.), *ჯორბენაძე ს. (რედ.)*, თბ., 2018, 17-19.

<sup>46</sup> იხ. სდასსკ მუხლი 110..

<sup>47</sup> საინფორმაციო დაფა-ბანერის კრიტიკის შესახებ დანვრილებით იხ. *ჭურდულია დ.*, მშენებლობის ნებართვის კანონმდებლობის და პრაქტიკის პრობლემების გადაჭრის გზები ახალი სამშენებლო კოდექსის პრიზმაში, „სამართლის ჟურნალი“, № 1, 2019, 294-296.

ნისტრაციულ წარმოებაში მეზობლის მონაწილეობა. მეზობელი პირობითი ცნებაა, განსაკუთრებით ქართულ რეალობაში. სამშენებლოსამართლებრივი თვალსაზრისით კი მეზობლის ცნების ქვეშ უმეტესად მოიზარება დაგეგმილი მშენებლობის მომიჯნავედ მდებარე მიწის ნაკვეთის მესაკუთრე, ვინაიდან შესაძლოა მშენებლობის განხორციელებამ სწორედ რომ მომიჯნავე ნაკვეთის მესაკუთრის ქონებაზე მოახდინოს ზეგავლენა, ან ასეთი ზეგავლენის შესაძლებლობის საფრთხე დადგეს.

საინტერესოა ამ მხრივ უცხო ქვეყნების პრაქტიკა. გერმანულ ლიტერატურაში ერთმნიშვნელოვნად არის ხაზგასმული, რომ მეზობლის ცნების ზოგადი დეფინიცია არ არსებობს, არამედ ეს ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაზეა დამოკიდებული. განმარტებისთვის შესაძლებელია გამოვიყენოთ სივრცობრივი და ნორმატიული, შესაბამისად პერსონალური მიდგომები<sup>48</sup>. სივრცობრივი ხედვით მეზობლად მიიჩნევა არა მხოლოდ უშუალოდ მომიჯნავე პირი, არამედ ნებისმიერი, რომელიც სამართლის ნორმით დაცულია. მეზობლის ცნება დაფუძნებული არა ფორმალურ, არამედ მატერიალურ გაგებაზე.<sup>49</sup> მაგ., თუ მშენებლობისას არ იქნა გათვალისწინებული სივრცითი დაშორების ნორმები, ეს, როგორც წესი, ნეგატიურ შედეგს მხოლოდ მომიჯნავე მიწის ნაკვეთს უქმნის. ამის საპირისპიროდ, თუ მშენებლობის პროექტი ემისიებს ეხება, ეს გავლენას ახდენს არა მხოლოდ მომიჯნავე, არამედ დაშორებულ მიწის ნაკვეთზეც.<sup>50</sup>

მეზობლის პერსონალური განსაზღვრების ქრილში საყურადღებოა, რომ საჯარო სამშენებლო სამართალი არის არა პიროვნული ხასიათის, არამედ მიემართება მიწის ნაკვეთს. ამიტომ მეზობელი განიხილება მხოლოდ როგორც მიწის ნაკვეთზე საგნობრივად უფლებამოსილი პირი, როგორცაა პირველ რიგში მესაკუთრე. მეზობელს მხოლოდ მას შემდეგ აქვს ზედამხედველობითი ორგანოს ჩარევის მოთხოვნის უფლება, როცა პროექტი მეზობლის დამცავ საჯარო-სამართლებრივ ნორმებს არღვევს და ამავდროულად, მეზობლის დაცვის ინტერესები უმნიშვნელო არაა.<sup>51</sup>

## 8. წარდგენილი დოკუმენტაციის შესწავლის ფორმალურობა როგორც მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის ხელისშემშლელი ფაქტორი

მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპზე მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის თვალსაზრისით განსაკუთრებულ შესწავლას საჭიროებს მშენებლობის ნებართვის მისაღებად წარსადგენი დოკუმენტაციის სისწორის დადგენა და ამ ქმედების განმახორციელებელი პირებისა და მათი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების რეგულირების საკითხი.

დღეის მდგომარეობით მშენებლობის ნებართვის გამცემ ორგანოებად გვევლინებიან ადგილობრივი მუნიციპალიტეტები, მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირები და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს შესაბამისის სტრუქტურული ერთეული V კლასის შენობა-ნაგებობის ნებართვის გაცემისას. ამ უწყებებში დასამქებული პირები სამსახურებრივ პოზიციებს იკავებენ სათანადო კონკურსებში მონაწილეობს შედეგად. მათთვის სპეციალური მოთხოვნების და დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების, ასევე მათი სერთიფიცირების და მათი კონკურსში მონაწილეობის საკვალიფიკაციო სპეციალური მოთხოვნები რეგულირდება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით. აღსანიშნავია, რომ მოხე-

<sup>48</sup> შეად. *Stollmann F.*, *Öffentliches Baurecht*, München, 2017, 317-318, §20 Rn. 18.

<sup>49</sup> შეად. *Brohm W.*, *Öffentliches Baurecht*, §30 Rn. 9, § 31 Rn. 3, *Rieger W.*, in: *Schrödter H.*, *BauGB*, München, 2008, § 31 Rn. 45.

<sup>50</sup> შეად. *Stollmann F.*, *Öffentliches Baurecht* § 20 Rn. 19, *Rieger W.*, in: *Schrödter H.*, *BauGB*, München, 2017, § 31 Rn. 45.

<sup>51</sup> *Muckel S.*, *Ogorek M.*, *Öffentliches Baurecht*, 2. Aufl., München, 2014, 223

ლეთათვის დადგენილი ძირითადი მოთხოვნებისგან განსხვავებით, რაც ფორმალური კრიტერიუმებით არის განსაზღვრული, სპეციალური მოთხოვნები მიმართულია პროფესიული საქმიანობისათვის აუცილებელი განათლებისა და გამოცდილების განსაზღვრისკენ. სპეციალური მოთხოვნები დგინდება მოხელის თანამდებობის თითოეული იერარქიული რანგისთვის. ისინი აზუსტებენ და ავსებენ ზოგად მოთხოვნებს.<sup>52</sup> ამ რეგულაციების შესაბამისად ირჩევიან მოხელეები ვაკანტური პოზიციების დასაკავებლად. უნდა აღინიშნოს, რომ არქიტექტურულ-სამშენებლო და სხვა ტექნიკური დარგები განსაკუთრებული სპეციფიკით ხასიათდება, შესაბამისად იმ მოხელეთა შერჩევა, რომელთა საქმიანობა უკავშირდება მშენებლობის ნებართვის გაცემას და არქიტექტურული პროექტების, სქემატური ნახაზების, ასევე კონსტრუქციული შეფასებების და სხვადასხვა რეგლამენტებით შედგენილი ტექნიკური დოკუმენტაციების შესწავლას, აუცილებლად საჭიროებს სპეციალურ წესებსა და ინსტრუქციებს. ამ რეგულაციების არარსებობა არსებით პრობლემას წარმოადგენს და მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება სამშენებლო სექტორისთვის.

დღეს არსებული პრაქტიკა ეყრდნობა კანონმდებლობის სისუსტეს ამ მიმართებით და პრაქტიკაც ბუნებრივია ყალიბდება არაერთგავროვნად. რეალურად მშენებლობის ნებართვის მისაღებად წარდგენილი დოკუმენტაცია მოწმდება მხოლოდ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის კუთხით, რაც გულისხმობს წარდგენილი დოკუმენტაციის შედარებას კანონის დანაწესთან. ეს რასაკვირველია აუცილებელი პროცედურაა და ადგენს ნებართვის მიძიებელმა წარადგუნა თუ არა ყველა საჭირო დოკუმენტაცია, მაგრამ რა ხარისხის დოკუმენტაცია წარადგინა ამის შემოწმების და დეტალური ანალიზის საჭიროება მწვავედ დგას. მიუხედავად იმისა, რომ არქიტექტორთა და ინჟინერ/დამპროექტებელთა სერთიფიცირების წესის დადგენაზე სათანადო ჩანაწერები გაჩნდა სამშენებლო კოდექსში, ჯერჯერობით ქმედითი ნაბიჯები არ გადადგმულა. შესაბამისად რჩება მხოლოდ წარდგენილი დოკუმენტაციის სისწორეზე მისი წარმდგენითვის პასუხისმგებლობის დაკისრება და ამ დოკუმენტაციის შესწავლა ფორმალურ ხასიათს იღებს.

წარდგენილი დოკუმენტაციის კვალიფიციური სპეციალისტების მიერ შესწავლა და შეფასება ყველა ეტაპის საპროექტო თუ სხვა ტექნიკური დოკუმენტის დროს არის საჭირო, მაგრამ ეს საჭიროება განსაკუთრებით ვლინდება მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის მიზნით შედგენილი საპროექტო დოკუმენტაციის კუთხით. ამ მხრივ აღსანიშნავია საქართველოს მთავრობის № 41 დადგენილებით დამტკიცებული უსაფრთხოების ტექნიკური რეგლამენტის შესაბამისად ნებართვის გამცემ უწყებაში წარდგენილი დასკვნების გადამოწმების შესაძლებლობის ნაკლებობა<sup>53</sup>. ამიტომაც დადგინდა, რომ ნებართვის გამცემი უწყება დეტალურად არ ამოწმებს წარდგენილ დოკუმენტაციას და პასუხისმგებლობას აკისრებს მის წარმდგენს. ამავდროულად, აღნიშვნის ღირსია, ის გარემოება, რომ უსაფრთხოების ტექნიკური რეგლამენტის შინაარსობრივად შეიცავს ისეთ კოდირებულ სისტემატიზაციას, რომ სამშენებლო მასალებისა და მახასიათებლების საპროექტო დოკუმენტაციაში არარსებობის პირობებში, მათი შემოწმება აზრს მოკლებულია. სწორედ ამიტომაც, ნებართვის გამცემი უწყება ამ დოკუმენტაციის ფორმალური შემოწმების რანგშია.

აუცილებელია ასევე აღინიშნოს საექსპერტო დასკვნებთან მიმართებაში. მოქმედი კანონმდებლობით იმ მშენებლობებზე, რომლებიც საჭიროებს სათანადო საექსპერტო დასკვნას და დადებითი

<sup>52</sup> ტურავა პ., საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის კომენტარები, ავტორთა კოლექტივი, ქარდავა ე. (რედ.), თბ., 2018, 125.

<sup>53</sup> 41-ე დადგენილების შესახებ იხ. თსუ-ს იურიდიული ფაკულტეტის პროფესორის, ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის აკადემიური დირექტორის კობა ყალიჩავას მოსაზრებები: <<https://bm.ge/ka/article/41-e-dadgenileba---reglamenti-romelic-msheneblobis-nebartvis-migebas-afexeb/48160>> [03.02.2020]; <<https://bm.ge/ka/video/ratom-afexeb-41-e-dadgenileba-msheneblobis-nebarteb/16826>> [06.02.2020].



საექსპერტო დასკვნის მიმართ საფუძვლიანი ეჭვის გაჩენის შემთხვევაში მშენებლობის ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია განმარტებისთვის მიმართოს ექსპერტიზის განმახორციელებელ ორგანოს/პირს ან ალტერნატიულ ორგანოს/პირს. არასწორი საექსპერტო დასკვნის შემთხვევაში დგება ექსპერტის პასუხისმგებლობის საკითხი სათანადო ხელშეკრულებისა და საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად.<sup>54</sup>

## 9. არქიტექტორთა, ინჟინერ-დამპროექტებელთა სერთიფიცირება როგორც მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის მექანიზმი

საქართველოში დღეს მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით II, III, IV კლასის შენობა-ნაგებობის არქიტექტურული ესკიზის და არქიტექტურული პროექტის, კონსტრუქციული ან/და ტექნოლოგიური სქემის ან მისი ნაწილის შემუშავების უფლება აქვს არქიტექტორსა და ინჟინერ-კონსტრუქტორს. სანებართვო დოკუმენტაციის შედგენის უფლებამოსილების მქონე პირი პასუხისმგებელია მის მიერ შედგენილი დოკუმენტის ტექნიკურ რეგლამენტებთან შესაბამისობაზე.<sup>55</sup> აღნიშნული პირები ასევე ექვემდებარებიან სავალდებულო სერთიფიცირებას. „საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსის“ (სდასსკ) 140-ე მუხლის მიხედვით სავალდებულო სერტიფიცირებას ექვემდებარებიან: არქიტექტურული პროექტის დამონშების უფლებამოსილების მქონე არქიტექტორი, კონსტრუქციული პროექტის დამონშებისთვის, სამშენებლო სამუშაოების განხორციელებისთვის პასუხისმგებელი ინჟინერ-მშენებელი, არქიტექტურული პროექტისა და კონსტრუქციული პროექტის ექსპერტი. სერთიფიცირების ვალდებულება სთან ერთად, სამშენებლო კოდექსში ასევე აისახა იმ მისაღები კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის შესახებ, რომელმაც უნდა განსაზღვროს სერთიფიცირების წესი.

კოდექსის ამოქმედებამდე საქართველოს კანონმდებლობაში არსებობდა ამ საკითხის არსებითი დეფიციტი. ნებისმიერი პირი უფლებამოსილი იყო შეედგინა, როგორც ქალაქგეგმაბითი ასევე სანებართვო დოკუმენტაცია.<sup>56</sup>

სერთიფიცირებული არქიტექტორისა და ინჟინერ-დამპროექტებლის მიერ შედგენილი საპროექტო, სანებართვო დოკუმენტაცია ბუნებრივია განსაზღვრავს დაგეგმილი მშენებლობის ხარისხს და ამაღლებს დოკუმენტაციის შემდგენის პასუხისმგებლობას, რომლის ნაკლებობა შეინიშნება დღევანდელ სამშენებლო სექტორში. საქართველოსგან განსხვავებით ევროპის ქვეყნებსა და აშშ-ში საპროექტო დოკუმენტაციის ყველა ეტაპის შედგენაზე პასუხისმგებელი პირები არიან დადგენილი სათანადო კანონმდებლობით. ეს ვალდებულება კანონმდებლობით არის რეგლამენტირებული.

ევროპული კანონმდებლობის, კერძოდ, გერმანიის სამშენებლო კანონმდებლობის გავლენა იგრძნობა ეროვნულ, ახალ სამშენებლო კოდექსში. განმცხადებლის და პროექტის ავტორ-შემსრულებელთა კვალიფიკაციის გერმანული მოდელია შემოთავაზებული.<sup>57</sup>

გერმანიის სამშენებლო წესრიგის თანახმად, პროექტის ავტორი არის ის, ვინც დარგობრივი ცოდნისა და გამოცდილების შესაბამისად მონოდებულია მიმდინარე სამშენებლო პროექტის მოსამზადებლად. იგი პასუხისმგებელია პროექტის სისრულესა და ვარგისიანობაზე, რაც მის მთავარ მოვალეობასაც წარმოადგენს. პროექტის ავტორის მოვალეობა გამოიხატება იმაშიც, რომ შედგენი-

<sup>54</sup> სდასსკ, მუხლი 107.

<sup>55</sup> სდასსკ, მუხლი 98.

<sup>56</sup> ყალიჩავა კ., საქართველოში სამშენებლო სამართლის რეფორმის გავლენა ბიზნესის თავისუფლებაზე, თსუ ადმინისტრაციულ მეციერებათა ინსტიტუტის ფორუმის მასალები, ტ. 2, თბ., 2016, 38-39.

<sup>57</sup> შეად. Hoppe W., Bönker C., Grotefs S., Öffentliches Baurecht, 4. Aufl., Munchen, 2010, 456-457.

ლი პროექტი საჯარო სამართლებრივ ნორმებს შეესაბამებოდა. პროექტის ავტორები არიან არქიტექტორები და ინჟინერები. მართლზომიერ, ურთიერთთავსებად პროექტზე პასუხისმგებლობა რჩება პროექტის ავტორზე.<sup>58</sup> უფრო მეტიც, დაპროექტებული შენობა-ნაგებობის კონკრეტული მახასიათებლების, როგორცაა მდგრადობა, ხანძრისგან, ხმაურისგან, სითბოს და ვიბრაციისგან დაცვა, აღნიშნულის შესახებ მითითებები გაცემული უნდა იყოს მხოლოდ იმ ინჟინერ-მშენებლის ან არქიტექტორის მიერ, რომელსაც სულ მცირე 3 წლიანი პროფესიული გამოცდილება აქვს.<sup>59</sup>

არქიტექტორთა, დამპროექტებელთა მონაწილეობა შეიძლება განაწილებული იყოს ფაზებად და სხვადასხვა სამუშაოების დაპროექტებისას (მაგ.: მიწის სამუშაოები, საინჟინრო კომუნიკაციები, დიზაინი და სხვა) მონაწილეობდეს მხოლოდ საამისო სერთიფიკატის მქონე პირი. არქიტექტორთა პასუხისმგებლობა არ შემოიფარგლება მხოლოდ დაპროექტებით, ისინი მშენებლობის მფლობელს უნებუნ ასევე კონსულტირებას მშენებლობის პროცესში და აქტიურად არიან ჩარეული მშენებლობის მეთოდების შერჩევასა და ტექნოლოგიური პროცედურების განხორციელებაში.<sup>60</sup>

აშშ-ში ეს საკითხი ძალზე დეტალიზებულია. არქიტექტურული პროექტის შედგენის დროს გარდა არქიტექტორისა, პროცესში მონაწილეობენ სხვადასხვა მიმართულების კონსულტანტები, როგორცაა: სამშენებლო კოდების კონსულტანტ-სპეციალისტი, უსაფრთხოების კონსულტანტი, ტექნოლოგიების მონაცემების კონსულტანტი, კომუნიკაციების დამპროექტებელ-კონსულტანტი, ლანდშაფტის და შიდა სივრცის დაპროექტებელ-დიზაინერი, გაგრილება-გათბობისა და ვინტილაციის დამპროექტებელი, შენობის ხანძარმდეგობის კონსულტანტი, შენობის ხმაურისგან დაცვის საკითხების კონსულტანტი და სხვა. ამ პირთა სავალდებულო მონაწილეობა და მათი სერთიფიცირება აუცილებელი მოთხოვნაა. გასათვალისწინებელია შენობა-ნაგებობის ფუნქციური დანიშნულება, რაც განსაზრვავს დაპროექტებაში მონაწილე პირთა რაოდენობას.<sup>61</sup> ცხადია, ყველა ჩამოთვლილ პირთა მონაწილეობა და სამშენებლო დოკუმენტაციის მომზადებისას ვინრო სპეციალიზაციის, სათანადო კვალიფიკაციის მქონე პირთა ჩართლობა მეტად უზრუნველყოფს მშენებლობის პროექტის და ასაშენებელი შენობა-ნაგებობის უსაფრთხოების მექანიზმებს. პროექტის თითოეული ნაწილის დაპროექტებაზე პასუხისმგებელი სერთიფიცირებული სპეციალისტების მონაწილეობა მნიშვნელოვნად ზრდის მშენებლობის ხარისხსა და უსაფრთხოებას.

არქიტექტორთა და ინჟინერ-დამპროექტებელთა სერთიფიცირებას დიდი მნიშვნელობა აქვს მშენებლობის უსაფრთხოების თვალსაზრისით. მშენებლობის ნებართვის გაცემის სტადიაზე ნებართვის გამცემი უწყება წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შესწავლის დროს ეყრდნობა წარმოდგენილ საპროექტო დოკუმენტაციას და ახდენს მისი შესაბამისობის დადგენას მოქმედ კანონმდებლობასთან, თუმცა შედგენილი დოკუმენტის კანონმდებლობასთან შესაბამისობის დადგენა არ არის იმის გარანტი, რომ დოკუმენტაცია შეესაბამება უსაფრთხოების სათანადო მოთხოვნებს. მართალია, გარდა კანონმდებლობასთან ზოგადი შესაბამისობებისა არსებობს სათანადო ტექნიკური რეგლამენტები, მაგრამ აღნიშნულ რეგლამენტებთან საპროექტო დოკუმენტაციის შესაბამისობის დადგენაც კერძო სამართლის სუბიექტთა მიერ დამონმებული დოკუმენტაციის წარდგენით შემოიფარგლება. ამავდროულად, აღსანიშნავია, სანებართვო აქტში მიეთითება იმის შესახებ, რომ წარდგენილი დოკუმენტაციის სისწორეზე პასუხისმგებელია მისი წარმდგენი. სანებართვო აქტში ერთმნიშვნელოვნად არის

<sup>58</sup> Brenner M., *Öffentliches Baurecht*, 3. Aufl., Heidelberg, 2009, 198.

<sup>59</sup> იქვე, 208.

<sup>60</sup> Altman R. J., *Participants in the design and construction process*, *Construction Law*, Allensworth W., Altman R. J., Overcash A., Patterson C.J. (Ed.), Forum on Construction Law, American Bar Association, Chicago, Illinois, 2009, 20-21.

<sup>61</sup> Hess S. A., Melton L. C., *The Design Undertaking*, *Construction Law*, Allensworth W., Altman R. J., Overcash A., Patterson C.J. (Ed.), Forum on Construction Law, American Bar Association, Chicago, Illinois, 2009, 131-135.

მითითებული, რომ სამშენებლო დოკუმენტის სისწორეზე პასუხისმგებლობა ეკისრება დამკვეთს და დოკუმენტის შემსრულებელ პირს. პროექტის შემთანხმებელი ორგანო პასუხისმგებელია მხოლოდ მის მიერ დამონმებული დოკუმენტების კანონმდებლობასთან შესაბამისობაზე.<sup>62</sup>

სანებართვო აქტში ის ჩანანერი, რომ პროექტის შემთანხმებელი უწყება იხსნის პასუხისმგებლობას წარდგენილი დოკუმენტაციის სისწორეზე გამომდინარეობს იქიდან, რომ ჯერ-ჯერობით საქართველოში არ არის მიღებული არქიტექტორთა და ინჟინერ-დამპროექტებელთა სერთიფიცირების წესი. ამ საკანონმდებლო რეგულაციის მიღებამდე ფაქტობრივად საპროექტო დოკუმენტაციის შემდგენთა კეთილსინდისიერებას ეფუძნება მათ მიერ შედგენილი დოკუმენტაციის სისწორე. საპროექტო დოკუმენტაციის სისწორე ერთერთი უმნიშვნელოვანესი შემადგენელია უსაფრთხო მშენებლობის, ამიტომაც რეგულაციების არარსებობა ამ მიმართლებით რისკების შემცველია.

პრობლემურია ასევე საკითხი არქიტექტორთა და ინჟინერ-დამპროექტებელთა მიერ შესრულებული დოკუმენტაციის შემფასებელთა კვალიფიკაციასთან დაკავშირებით. ამ მხრივ ნებართვის გამცემ უწყებებში დასაქმებულთა კვალიფიკაციის და სპეციალური ცდონის შემოწმების არავითარი ბერკეტი მოქმედ კანონმდებლობაში განერილი არ არის. არქიტექტურულ-სამშენებლო საქმიანობა სპეციფიკურ ცოდნას მოითხოვს, შესაბამისად წარდგენილი დოკუმენტაციის შესწავლის მიმართულებითაც მეტი სიცხადეა შესატანი კანონმდებლობაში.

საბოლოო ჯამში, უნდა ითქვას, რომ სასიკეთო ძვრები შეინიშნება ეროვნულ კანონმდებლობაში არქიტექტორთა და ინჟინერ-დამპროექტებელთა სერთიფიცირების, მათი კვალიფიკაციის განსაზღვრის კუთხით ვინაიდან სამშენებლო კოდექსმა შემოიღო ამ სკითხის რეგულირების აუცილებლობა, თუმცა კანონქმევებარე აქტების მიღების დაგვიანება აფერხებს ამ მიმართულებით პროგრესს. გარდა იმისა, რომ შედგენილი პროექტის თაობაზე მისი შემდგენი მეტ პასუხისმგებლობას იღებს, მთავარი მიღწევა ამ მიმართულებით ასევე იქნება მშენებლობის საპროექტო დოკუმენტაციის უსაფრთხოების და ხარისხის ზრდა. ამიტომაც დამპროექტებელთა სავალდებულო სერთიფიცირება და სხვა რეგულაციები, რომელიც მათი კვალიფიკაციის დადასტურებას ეხება, ერთნიშვნელოვნად აამაღლებს მშენებლობის უსაფრთხოებას.

## 10. დაჩქარებული საქმისწარმოება და მისი პრობლემატიკა მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის ჭრილში

მშენებლობის ნებართვა წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს და ის გამოიცემა წერილობით ფორმით. აქტის მომზადებისა და გამოცემის წესი კი დარეგულირებულია ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით. მშენებლობის ნებართვის მაძიებელი მიმართავს ნებართვის გამცემ შესაბამის უწყებას. ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტილებას ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის ან მასზე უარის თქმის შესახებ იღებს განცხადების წარდგენიდან ერთი თვის ვადაში.<sup>63</sup> მშენებლობის ნებართვა ვინაიდან არის იერარქიული ნებართვა და ის ზოგადად ერთი დოკუმენტის სახით არ გამოიცემა, სპეციალური კანონმდებლობა არეგულირებს მისი გამოცემის ეტაპებსა და ვადებს. სდასკ-ის მიხედვით ნებართვის გაცემის პირველი ეტაპის, მინის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობების დამტკიცების ვადაა 10 სამუშაო დღე, ხოლო პროექტის შეთანხმების საჭიროების შემთხვევაში ნებართვის მისაღებად დამატებით საჭიროა 20 სამუშაო დღე. ბოლო ათწლეულის განმავლობაში სამშენებლო

<sup>62</sup> მაგალითები იხ. <<http://tas.ge/?p=publicpage&documentId=742273>> [22.05.2020].

<sup>63</sup> სზაკ, მუხლი 100.

სექტორში არსებულმა ინვესტიციებმა და სამშენებლო მოცულობამ მნიშვნელოვანი ადგილი დაიკა-  
ვა ქვეყნის მთლიანი ინვესტიციებისა და შიდა პროდუქტის შექმნის თვალსაზრისით.<sup>64</sup> შესაბამისად,  
ინვესტორთა ინტერესების გათვალისწინება მნიშვნელოვან გამოწვევად იქცა, განსაკუთრებით  
ქვეყნის დედაქალაქსა და სხვა დიდ ქალაქებში. სამშენებლო სექტორში ოპერირებადი კომპანიების-  
თვის სწრაფი და ეფექტური მომსახურების განევის მიზნით თბილისის მუნიციპალიტეტისთვის მი-  
ღებულ იქნა დაჩქარებული მომსახურების განევის წესი და დადგინდა შესაბამისი ტარიფები.<sup>65</sup>  
ამით, ერთი მხრივ, ხელი შეეწყო მშენებლობის ნებართვების მაძიებელთა ინტერესებს, ამავედროუ-  
ლად ადმინისტრაციული ორგანოების ქმედება გახდა უფრო ეფექტიანი, მაგრამ მეორე მხრივ – შე-  
იქმნა საფრთხე იმისა, რომ ერთ და სამ სამუშაო დღეში გაცემული მშენებლობის ნებართვა შესაძ-  
ლოა, არ იყოს საქმის გარემოებების სრულყოფილად შესწავლის შედეგად გამოცემული. განსაკუთ-  
რებით მაშინ, როდესაც საქმე ეხება მაღალი რისკის შემცველი ობიექტების III და IV კლასის შენო-  
ბა-ნაგებობებზე მშენებლობის ნებართვის გაცემას.

წინამდებარე სტატიის მთავარი არსის, მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული  
წარმოებისას, მშენებლობის უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული ყველა საკითხის დეტალური შე-  
მოწმების პრიზმაში, რთულია იმის მტკიცება, რომ ერთ სამუშაო დღეში დადგენილი მინის ნაკვე-  
თის გამოყენების პირობები და ამავე ვადაში გაცემული მშენებლობის ნებართვა უზრუნველყოფს  
საპროექტო დოკუმენტაციის გამოკვლევას, ყველა დაინტერესებული პირის ინფორმირებას, საექ-  
სპერტო და საინჟინრო დოკუმენტაციების ანალიზსა და ყველა რისკის მინიმუმამდე დაყვანას. შე-  
საბამისად, დაჩქარებული საქმისწარმოების არსებული რეგულაცია, რომელიც დედაქალაქისთვის  
არის დადგენილი მნიშვნელოვან რისკებს შეიცავს ნებართვის გაცემის ეტაპზე უსაფრთხოებასთან  
დაკავშირებული ყველა საფრთხე იქნეს გამოვლენილი და აღმოფხვრილი.

## **11. გამარტივებული და საგამონაკლისო ნებართვები როგორც საფრთხის წარმოქმნის საფუძველი**

დღესდღეობით საქართველოში მოქმედი სამშენებლო კანონმდებლობით მშენებლობის ნე-  
ბართვის გაცემა ასევე შესაძლებელია გამარტივებული წარმოების გზით. ის სახეზეა მაშინ, როდეს-  
აც უკიდურესი აუცილებლობის (ბუნებრივი, ტექნოგენური ან/და სხვა ფორსმაჟორული სიტუაცი-  
ის) შემთხვევაში უფლებამოსილ სახელმწიფო ან მუნიციპალიტეტის ორგანოს შეუძლია სამშენებ-  
ლო საქმიანობა განახორციელოს მშენებლობის ნებართვის მიღებამდე. ამ შემთხვევაში აღნიშნული  
ორგანო სამშენებლო საქმიანობის განხორციელებისას ან მისი დამთავრების შემდეგ მშენებლობის  
ნებართვის გამცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს მიმართავს დასაბუთებული შუამდგომლობით მშე-  
ნებლობის ნებართვის გაცემის თაობაზე. ასევე კანონმდებლობა ითვალისწინებს მსგავს წარმოე-  
ბას, როცა მშენებლობის ნებართვის გაცემა ხდება თავისუფალ ეკონომიკურ, ინდუსტრიულ და ტუ-  
რისტულ ზონებში. მსგავსი დაშვება ასევე შესაძლებელია არქიტექტურული ესკიზის შეთანხმების  
შემთხვევაში, როდესაც ნებართვის მაძიებელი ათანხმებს დაგეგმილი მშენებლობის მხოლოდ ვიზუ-  
ალურ სახეს (ესკიზურ ნახაზს).<sup>66</sup>

<sup>64</sup> მშენებლობის სექტორში განხორციელებული ინვესტიციების ოდენობის შესახებ იხ. სტატისტიკის ეროვნული  
ბიუროს მონაცემები, <<https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/80/mshenebloba>> [22.05.2020].

<sup>65</sup> იხ. „ქალაქ თბილისის არქიტექტურის სამსახურის მიერ განეული დაჩქარებული მომსახურებისა და მასზე  
დანესებული საფასურის გადახდის რეგულირების წესის დამტკიცების შესახებ“ ქ. თბილისის მთავრობის 2009  
წლის 30 ივნისის № 17.01.580 დადგენილება.

<sup>66</sup> სდასსკ, მუხლები 32-34.

გამარტივებული სანებართვო წარმოების ნაირსახეობა ასევე თავისი მახასიათებლებით I კლასს დავემდებარებულნი მშენებლობის ნებართვის გაცემა, როდესაც ხდება სამუშაოების განხორციელების დადასტურება და არ გამოიციემა მშენებლობის სანებართვო მოწმობა. ასევე ეხება გამარტივებული წარმოება დეტალურ შეტყობინებას დაქვემდებარებულ სამშენებლო ობიექტს. თუმცა აღსანიშნავია, რომ ზემოთ მითითებული შემთხვევებისგან განსხვავებით I კლასის და შეტყობინებას დაქვემდებარებული მშენებლობების ნებართვა არ გაიცემა სამშენებლო სამუშაოების დასრულების შემდგომ.

საგულისხმოა, რომ გამარტივებული სანებართვო წარმოების ინსტიტუტი გერმანული კანონმდებლობიდან იღებს სათავეს. ე. წ. გამარტივებული ნებართვის წარმოება მიზნად ისახავს ადმინისტრაციული წარმოების გამარტივებას. იგი გამოიყენება ისეთ საცხოვრებელ შენობებზე, რომელიც მაგალითად ორზე მეტი ბინისგან არ შედგება და სიმაღლე შვიდ მეტრს არ აღემატება. ზედამხედველობითი ორგანო ამონიშნავს მხოლოდ დაგეგმვით სამართლებრივ დასაშვებობას, სამშენებლო წესრიგიდან და სხვა საჯარო-სამართლებრივი ნორმებიდან მოთხოვნილ გადახვევებს, რამდენადაც მშენებლობის ნებართვის მეშვეობით გადაწყვეტილება ამ საჯაროსამართლებრივი ნორმების შესაბამისად გამოიციელება. რეგულარული წარმოებისგან განსხვავებით, გამარტივებულ მშენებლობის წარმოებაში შემცირებულია შემონიშნების ფარგლები. მდგრადობის, ხმაურისგან და სითბოს დაცვა თავისუფლდება ზედამხედველებითი შემონიშნებისგან. გამარტივებული წარმოების შედეგი და ამის შედეგად მშენებლობის ზედამხედველობითი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ შემონიშნებაზე უარის თქმა გამოიხატება იმაში, რომ სამშენებლო ზედამხედველობა და მშენებლობის მდგომარეობის შემოწმება (*Bauzustandbesichtigung*) არ მოიცავს მდგრადობას, ხმაურისა და სითბოს დაცვას. ასევე, რეგულარული წარმოებისგან განსხვავებით განუსაზღვრელი ნებართვასავალდებულო პროექტები არ არსებობს. ეს განსაკუთრებით ნიშნავს, რომ იმ პროექტების დაგეგმვით სამართლებრივი დასაშვებობა, რომლებიც გამარტივებულ მშენებლობის წარმოებას მიემართებიან, განუსაზღვრელი შემონიშნებისგან თავისუფლდება.<sup>67</sup>

გამარტივებული მშენებლობის ნებართვის ადმინისტრაციული წარმოება იღებს შეზღუდული საჯაროსამართლებრივი უზენებლობის ცნობის (*Unbedenklichkeitserklärung*) ხასიათს, თუმცა ამასთან გაზრდილია მშენებლობის მფლობელის პასუხისმგებლობის ფარგლები. მიუხედავად გამარტივებული წარმოების რეგულირებისა, რომ გაზრდილია მშენებლობის მფლობელის პასუხისმგებლობა, ზედამხედველობითი უფლებამოსილება მაინც უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს ხელში რჩება, განსაკუთრებით სამშენებლო სამართლებრივი გენერალური დათქმიდან (*Generalklausel*) გამომდინარე უფლებამოსილებანი. ამდენად, ყოველივე ეს მიუხედავად ადმინისტრაციული ორგანოს შემცირებული შემონიშნების ფარგლებისა ხელშეუხებლად რჩება.<sup>68</sup>

გამარტივებული სანებართვო წარმოების რისკი მშენებლობის უსაფრთხოების თვალაზრისით მეტად ვლინდება იმ პირობებში, როდესაც ნებართვის გაცემა ხდება უკვე ნაწარმოებ მშენებლობაზე. ამ დროს განხორციელებული მშენებლობის უსაფრთხოების შემონიშნების იმ საშუალებების გამოყენება არის გამოიციელებული, რასაც ადმინისტრაციული წარმოების ფუნქციები ქმნიან როგორც ინსტრუმენტს. ასეთ მშენებლობასთან პირდაპირ თუ ირიბად დაკავშირებული პირების ჯანმრთელობის დაცვის საშუალებად მხოლოდ განხორციელებული მშენებლობის საექსპერტო შეფასება რჩება. იმ პირობებში, კი როდესაც ექსპერტთა კვალიფიკაციის დამდგენი რეგულაციები საქართვე-

<sup>67</sup> Brenner M., Öffentliches Baurecht, 3. Aufl., Heidelberg, 2009, 208.

<sup>68</sup> იქვე, 209.

ლოში არ მოქმედებს და სათანადო ცოდნის დადასტურების ბერკეტები არ მოიპოვება, ადვილად მისახვედრია, როგორია მსგავსი ტიპის საექსპერტო შეფასებების სანდოობა და ხარისხი.

რაც შეეხება საგამონაკლისო ნებართვებს, მათ გაცემის საფუძველია ტერიტორიების გამოყენების და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებები. სწორედ გეგმარებით დოკუმენტაციაში არის ჩადებული ის წინაპირობები, რომლებიც შემდგომ ხდება საგამონაკლისო და დაშვებული სახეობისგან განსხვავებული ან გაზრდილი პარამეტრების მქონე შენობა-ნაგებობის მშენებლობის განხორციელების საფუძველი. საგამონაკლისო მშენებლობა დასაშვებია, თუ იგი მისი მდებარეობით, სივრცითი წყობის, მოცულობითა და ფუნქციური დანიშნულებით არ ეწინააღმდეგება ქვეზონის თავისებურებას, არსებულ განაშენიანებას ან/და სამეზობლო ინტერესების დაცვის პრინციპს.<sup>69</sup> სამშენებლო კანონმდებლობით დასაშვებია ე. წ. „პრივილეგირებული მშენებლობის“ საგამონაკლისო შემთხვევები (სდასკ-ის 68-ე მუხლი). კერძოდ: „იმ მიწის ნაკვეთზე, რომელიც განაშენიანების ჩამოყალიბებული სისტემის გარეთ მდებარეობს და რომელზეც არ ვრცელდება განაშენიანების დეტალური გეგმა, მშენებლობის ნებართვა შეიძლება გაიცეს მხოლოდ შესაბამისი ტერიტორიის ფუნქციით განპირობებული შენობა-ნაგებობის მშენებლობისთვის მოქმედი სივრცის დაგეგმარების, ქალაქთმშენებლობითი გეგმის (არსებობის შემთხვევაში) და ძირითადი დებულებების მოთხოვნათა საფუძველზე, თუ ეს არ ეწინააღმდეგება საზოგადოებრივ ინტერესებს.“ ამდენად, პრივილეგირებული მშენებლობის ნებართვის გაცემისთვის: 1) სახეზე უნდა იყოს დაუგეგმავი უშენი ტერიტორია; 2) სახეზე უნდა იყოს ფუნქციით განპირობებული, ე. წ. პრივილეგირებული მშენებლობა; 3) დაგეგმილი მშენებლობა არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს მოქმედ სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობით გეგმებს; 4) დაგეგმილი მშენებლობა არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს ძირითადი დებულების (ანუ 261-ე დადგენილების) მოთხოვნებს; 5) დაგეგმილი მშენებლობა არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს საჯარო ინტერესებს.<sup>70</sup>

ბუნებრივია, ყველა დადგენილი წინაპირობა მნიშვნელოვანია, თუმცა აუცილებელია გამოიყოს საჯარო ინტერესთან თავსებადობის პრინციპი. ამ პრინციპის დაცვას ასევე დიდი მნიშვნელობა ენიჭება მშენებლობის უსაფრთხოების თვალსაზრისით.

საჯარო ინტერესი არის მთავარი გადამწყვეტი ფაქტორი საგამონაკლისო ნებართვებისთვის და ამაზე გერმანიის ფედერალური კანონმდებლობაშიც არის მითითებული. თუ სახეზე არაა მშენებლობის ნებართვის გაცემის წინაპირობები, ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია დაუშვას გადახვევები, გამონაკლისები და გათავისუფლებები. აღნიშნული ტერმინოლოგია არაა უნიფიცირებული მიწის სამშენებლო წესრიგებში, რამდენიმე მიწა (ლანდი) თავის სამშენებლო წესრიგში იყენებს გამონაკლისისა და გათავისუფლების ცნებებს სამშენებლო კოდექსის სისტემატიკის შესაბამისად და ასახელებს თითოეულ დიფერენცირებას სამშენებლო წესრიგსა და კონკრეტულ პროექტს შორის განსაკუთრებით როგორც გადახვევად. მიწის შესაბამის ორგანოებს შეუძლიათ მიწის სამშენებლო წესრიგის დებულებათა შესაბამისად გასცენ გამონაკლისები და გათავისუფლებები. გადახვევებზე, გამონაკლისებსა და გათავისუფლებებზე თანხმობა უნდა გამოიცეს წერილობითი ფორმითა და შესაბამისი დასაბუთებით. გამონაკლისი მაშინაა ნებადართული, როდესაც ის საზოგადოებრივ მოთხოვნილებებთან თავსებადია და ეს ნორმა გადახახვევის დამშვებ ნორმას (*Sollvorschrift*) განეკუთვნება. საზოგადოებრივი მოთხოვნილებებია ყველა ის მიზნები, რომლებიც სამშენებლო წესრიგითაა დადგენილი და როდესაც ეს არ ქმნის საფრთხეს სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისთვის. გადაწყვეტილების მიღება განეკუთვნება ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულ უფლებას.

<sup>69</sup> საქართველოს მთავრობის № 261-ე დადგენილება, „ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების შესახებ“, მუხლი 20, პუნქტი 2.

<sup>70</sup> *ყალიჩავა კ., იბ.: ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 150-151.*

ბამოსილებას. საგამონაკლისო დაიშვება მაშინ, როდესაც საზოგადოებრივი კეთილდღეობის საფუძვლით აუცილებელია გადახვევა ან განხორციელება კონრეტულ შემთვევაში რთულად მიღწევადია და ეს გადახვევა თავსებადია საზოგადოებრივ მოთხოვნებებთან.<sup>71</sup>

გამონაკლისების და გადახვევების აუცილებელ საზოგადოებრივ მოთხოვნებებთან თავსებადობის ცუდი მაგალითი ახალი სამშენებლო კოდექსის ამოქმედებამდე ქართულ სამშენებლო კანონმდებლობაში ცნობილი იყო როგორც ე. წ. სპეციალური ზონალური ინსტიტუტი. ეს „-““ პრაქტიკა ბევრი სადავო გადაწვეტილების მიღების საფუძველი გახდა, განსაკუთრებით საქართველოს დედაქალაქში. საგამონაკლისო ნებართვის ამგვარი ფორმით გაგებამ გამოიწვია სწორედ რამდენჯერმე გადაჭარბებული განაშენიანების ინტენსივობის კოეფიციენტის მინიჭება და შენობა-ნაგებობათა შეუსაბამო ფუნქციითა თუ სიმაღლით გაცემული ნებართვების გაცემის საფუძველი გახდა. სპეციალური (ზონალური) შეთანხმების საფუძველზე გამოცემული მშენებლობის ნებართვების რაოდენობა, 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 საფუძველად დაედო სპეციალური (ზონალური) შეთანხმება, ადგენს, რომ სპეციალური ზონალური 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 ნონანსორდებოდა 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>72</sup> სასამართლო გადაწყვეტილებებში აღნიშნულია, რომ განაშენიანების ინდივიდუალური პარამეტრები უნდა ითვალისწინებდეს ტერიტორიის ეფექტიანი გამოყენების შესაძლებლობას და არ უნდა ლახავდეს მესაკუთრეთა და საზოგადოების ინტერესებს.<sup>73</sup>

დამატებით უნდა ითქვას, რომ სპეციალური (ზონალური) შეთანხმების ინსტიტუტის პრაქტიკაში არსებული ქართული მოდელი კომპენსაციის ვალდებულებად გულისხმობს ფულად კომპენსაციას.<sup>74</sup> აღნიშნული ბუნებრივია, ვერ გახდება არქიტექტურულ-სამშენებლო, გეგმარებითი კომპენ-

<sup>71</sup> Brenner M., *Öffentliches Baurecht*, 3. Aufl., Heidelberg, 2009, 203-204.

<sup>72</sup> იხ. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2017 წლის 20 აპრილის განჩინება საქმეზე ბს-930-922 (2კ-16).

<sup>73</sup> იხ. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2016 წლის 1 ნოემბრის განჩინება საქმეზე ბს-289-287 (2კ-16).

<sup>74</sup> სახითზე დანვრით იხ. *ყალიჩავა კ.*, სამშენებლო საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი საქართველოში (რეფორმის საჭიროება და პერსპექტივები), ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, №2, 2016, 101.

საციის საპირნონე, რასაც საბოლოო ჯამში ტერიტორიების არასრულყოფილი, არათანაბარი საცხოვრებელი და სამოღვაწეო გარემოს შექმნამდე მივყავართ.

საგამონაკლისო ნებართვების დაშვებამ საფრთხე შეუქმნა ასევე მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში მშენებლობის უსაფრთხოების გათვალისწინებას. სწორედ ამ მოტივითაც იყო ნაკარნახევი სასამართლო დავების ზრდა, ვინაიდან დაშვებული საგამონაკლისო ნებართვის გაცემის მომიჯნავე მესაკუთრეთა ქონებრივი და სხვა უფლებების შელახვის საფრთხის გარდა, დღის წესრიგში დადგა სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დაცვის უფლების ხელყოფის საშიშროება. შესაბამისად, ამ არასწორი პრაქტიკის ჩამოყალიბებისთვის გარდამტეხი საკანონმდებლო ცვლილებით იყო ნაკარნახევი ახალ სამშენებლო კოდექსში სათანადო ნორმების შემოღება. იმედია, მომავალი წლების პრაქტიკა აჩვენებს, რომ გამართლებული ნაბიჯები იქნა გადადგმული ამ მიმართლებით.

## 12. დასკვნა

სტატიაში განხილულ იქნა მშენებლობის ნებართვის გამოცემის ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპზე მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის საკითხი. დადგინდა, რომ ადმინისტრაციული წარმოების მრავალფეროვნების, თავისებურებების ანალიზის შედეგად სავსებით მიღწევადია მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის საშალებების შექმნა სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპზე. მეტიც, ეს სწორედ ის ეტაპია, როცა ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე პირების და მათ ხელთ არსებული ინფორმაციის, ასევე წარმოების ეტაპზე მოპოვებული და გამოკვლეული დოკუმენტაციისა და ფაქტობრივი გარემოებების შეფასების გზით არის მშენებლობისგან მომდინარე საფრთხეების შემცირება შესაძლებელი. გამოიკვეთა, რომ სწორედ სანებართვო წარმოება ქმნის რეალურ მექანიზმებს ნებართვის გაცემის ეტაპზე იქნეს მიღწეული მშენებლობის უსაფრთხოების წინაპირობები. ამ დასკვნამდე მისვლა შესაძლებელი გახდა მშენებლობის სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურებების, საკანონმდებლო ხარვეზებისა და პრაქტიკის განზოგადებით.

სტატიაში განხილულმა საკითხებმა დაადასტურა, რომ სტატიის შექმნის მიზანი, რომელიც მას ედო საფუძვლად სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპზე შეიქმნას მთავარი ბერკეტები და საშუალებები უსაფრთხო მშენებლობისთვის, შესრულებადი და მიღწევადია. იმედია, სამშენებლო კანონმდებლობის სრულყოფის და ევროპული ქვეყნების გამოცდილების გაზიარებით საჭირო რეგულაციების მიღების შემდეგ აღნიშნული პრობლემის კვლევის განმეორებითი საჭიროება არ დადგება დღის წესრიგში.

### ბიბლიოგრაფია:

1. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, სსმ 32 (39) 15/07/1999.
2. საქართველოს კანონი „საქართველოს გარემოსდაცვით შეფასების კოდექსი“, 890-III, 01/06/2017.
3. საქართველოს კანონი „საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი“, 3213-რს, 20/07/2018.
4. ქ. თბილისის მთავრობის 2009 წლის 30 ივნისის № 17.01.580 დადგენილება „ქალაქ თბილისის არქიტექტურის სამსახურის მიერ განეული დაჩქარებული მომსახურებისა და მასზე დაწესებული საფასურის გადახდის რეგულირების წესის დამტკიცების შესახებ“.
5. საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 28 იანვრის № 41 დადგენილება „ტექნიკური რეგლამენტის შენობა-ნაგებობის უსაფრთხოების წესების დამტკიცების შესახებ“.



6. საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 მაისის № 255 დადგენილება „მშენებლობის ნებართვის გაცემისა და შენობა-ნაგებობის ექსპლუატაციაში მიღების წესისა და პირობების შესახებ“.
7. საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 3 ივნისის № 261 დადგენილება „ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების შესახებ“.
8. კრებული საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ერთგავროვანი პრაქტიკა, სამშენებლო ურთიერთობებიდან წარმოშობილ დავებზე (2012-2017 წწ.) ჯორბენაძე ს. (რედ.), თბ., 2018.
9. ტურავა პ., ხარშილაძე ი., ადმინისტრაციული წარმოება, თბ., 2006, 10-11.
10. ტურავა პ., სამშენებლო სამართლის ძირითადი ცნებები და ინსტიტუტები, „სამართლის ჟურნალი“, № 2, 2009, 122.
11. ტურავა პ., სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოება როგორც ძირითადი კონსტიტუციური უფლება და მისი ინსტიტუციური გარანტია, სტატიათა კრებული, ადამიანის იფლებათა დაცვა: კანონმდებლობა და პრაქტიკა, კორკელია კ. (რედ.), თბ., 2018, 250.
12. ტურავა პ., „საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის კომენტარები“, ავტორთა კოლექტივი, ქარდავა ე. (რედ.), თბ., 2018, 125.
13. ტურავა პ., ფირცხალაშვილი ა., ქარდავა ე., ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო სამსახურში, თბ., 2020, 35, 36, 139, 144, 145.
14. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 76, 150, 151, 160, 163, 165, 172, 177, 182.
15. ნკებლაძე ნ., ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, მეორე გადამუშავებული გამოცემა, თბ., 2013, 178, 179.
16. ყალიჩავა კ., სამშენებლო საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი საქართველოში (რეფორმის საჭიროება და პერსპექტივები), ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, № 2, 2016, 96, 97, 101.
17. ყალიჩავა კ., საქართველოში სამშენებლო სამართლის რეფორმის გავლენა ბიზნესის თავისუფლებაზე, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის ფორუმის მასალები, ტ. 2, თბ., 2016, 38, 39.
18. ყალიჩავა კ., გარემოს დაცვის სამართალი, თბ., 2018, 186-197.
19. ჭურულუღია დ., მშენებლობის ნებართვის კანონმდებლობის და პრაქტიკის პრობლემების გადაჭრის გზები ახალი სამშენებლო კოდექსის პრიზმაში, „სამართლის ჟურნალი“, № 1, 2019, 294-296.
20. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2017 წლის 20 აპრილის განიხილება საქმეზე ბს-930-922 (2კ-16).
21. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2016 წლის 1 ნოემბრის განიხილება საქმეზე ბს-289-287 (2კ-16).
22. Altman R. J., Participants in the Design and Construction Process, Construction Law, Forum on Construction Law, American Bar Association, Allensworth W., Altman R. J., Overcash A., Patterson C. J. (Eds.), Chicago, Illinois, 2009, 20, 21.
23. Brohm W., Öffentliches Baurecht, §30 Rn. 9, § 31 Rn. 3, Rieger W., in: Schrödter H., BauGB, 2005, § 31 Rn. 45
24. Brenner M., Öffentliches Baurecht, 3. Aufl., Heidelberg, 2009, 198, 203, 204, 208, 209.
25. Held J., Der Grundrechtsbezug des Verwaltungsverfahrens, Berlin, 1984, 37.
26. Hermes G., The German Law and Planning: An Overview, Journal European Public Law, Brinkshaw J. P. (Ed.), Vol. 8, Issue 3, 2002, 379.
27. Hess S. A., Melton L. C., The Design Undertaking, Construction Law, Forum on Construction Law, American Bar Association, Allensworth W., Altman R. J., Overcash A., Patterson C. J. (Eds.), Chicago, Illinois 2009, 131, 135.
28. Hoppe W., Bönker C., Grotefls S., Öffentliches Baurecht, 4. Aufl., München, 2010, 456, 457.
29. Quabeck C., Dienende Funktion des Verwaltungsverfahrens und Prozeduralisierung, Osnabrück, 2010, 26.
30. Maurer H., Allgemeines Verwaltungsrecht, München, 2011, § 19, Rn. 1 f.
31. Muckel S., Ogorek M., Öffentliches Baurecht, 2. Aufl., München, 2014, 223.
32. Kopp F.O., Ramsauer U, Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 16. Aufl., München, 2015, 21, 22.
33. Siegel T., Rechtsschutz vor Gericht und im Verwaltungsverfahren—wechselseitige Kompensationsmöglichkeiten?, Zeitschrift für Umweltrecht, 2017, 451.
34. Stollmann F., Öffentliches Baurecht § 20 Rn. 19, Rieger W., in: Schrödter H., BauGB, 2020, § 31 Rn. 45, 317, 318.

35. Stollmann F., Öffentliches Baurecht, Munchen, 2004, 317-318, §20 Rn.
36. <<https://bm.ge/ka/article/41-e-dadgenileba---reglamenti-romelic-msheneblobis-nebartvis-migebas-afexs/48160>> [03.02.2020].
37. <<https://bm.ge/ka/video/ratom-afexs-41-e-dadgenileba-msheneblobis-nebartes/16826>> [06.02.2020].
38. <<https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/80/mshenebloba>> [07.02.2021].
39. <<http://tas.ge/?p=publicpage&documentId=742273>> [22.05.2020].