

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების თავისებურებები

DOI:10.36962/ECS106/11-12/2024-14

შალვა გელაშვილი
სტუ დოქტორანტი
gelashvili.shako19925@gmail.com

რეზიუმე

თანამედროვე ეტაპზე საჯარო მმართველობის განხორციელების ფორმების სისტემაში მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტს, რომელიც ინტენსიურად ვითარდება საჯარო და კერძო პარტნიორობის საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოს ფარგლებში.

ამდენად, საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით ადმინისტრაციული ორგანო სულ უფრო ფართოდ იყენებს ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას, რომელიც წარმოადგება ფიზიკურ ან იურიდიულ პირთან, ასევე სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოსთან დადებულ სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულების სახით.

სტატიაში წარმოჩენილია საჯარო მმართველობის სხვადასხვა სფეროში ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გამოყენების თავისებურებები. ამასთან, განხილული და გაანალიზებულია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების არსი, სახეები და რიგი მახასიათებლები, რომლებიც ხელშეკრულების სამართლებრივი ბუნების სწორად განსაზღვრის მნიშვნელოვან ბერკეტს წარმოადგენს.

ხოლო, ის ფაქტი, რომ საჯარო და კერძო სამართლის გამიჯვნის მკვეთრი ზღვრის გავლების შესაძლებლობისა და შესაბამისი კრიტერიუმების ჩამოყალიბების საკითხები სამეცნიერო წრეებში აქტიურად განხილვის საგანია, მნიშვნელოვნად მიუთითებს ნაშრომის აქტუალობაზე.

საკვანძო სიტყვები: საჯარო მმართველობა, ადმინისტრაციული ორგანო, ადმინისტრაციული აქტი, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება.

შესავალი

საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესში ძალიან რთულია ხელშეკრულებების დიფერენცირება, სამოქალაქო სამართლის ნორმებს მიეკუთვნება იგი, თუ საჯარო სამართლისა. ადმინისტრაციულმა ორგანომ შესაძლოა დადოს ხელშეკრულება, რომელიც კერძო სამართლის ნორმებს შეესაბამება, თუმცა ემსახურება საჯარო მიზანს. ეს ხელშეკრულება შეიძლება ჩაითვალოს კერძო სამართლებრივად მაშინ, როდესაც საჯარო მიზნისთვის დადებული ხელშეკრულება საჯარო სამართლის კონტრაქტად ითვლება. სწორედ ამიტომ არის აქტუალური და პრობლემური რთული ხელშეკრულებების მიკუთვნება სამართლის რომელიმე დარგისთვის. ეს საკითხი სამეცნიერო წრეებშიც აქტიური განხილვის საგანია და ცალსახა მოსაზრება ამასთან დაკავშირებით არ არსებობს. აგრეთვე, ვინაიდან ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერებაში არ არსებობს ერთიანი პოზიცია ადმინისტრაციული პროცესის განსაზღვრასთან დაკავშირებით, საკამათო რჩება ადმინისტრაციული პროცედურების განსაზღვრისა და ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის ქვედარგად ან სამართლის ცალკე, დამოუკიდებელ დარგად განსაზღვრის საკითხი.

ძირითადი ტექსტი

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების არსისა და ბუნების განხილვისას მნიშვნელოვანი, საყურადღებო და ყველაზე საკამათოა ე.წ. სუბორდინაციული სამართლებრივი ხელშეკრულების, ანუ სამთავრობო უწყების მიერ დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულების იურიდიული ბუნება და დიზაინი არასახელმწიფო სუბიექტთან (კერძო, ფიზიკური ან იურიდიული პირი) ამ სახელშეკრულებო ურთიერთობების ფარგლებში, რომელიც არის აღმასრულებელი ხელისუფლების ცალმხრივი ნების გამოვლენის ადრესატი (Lip G, 2024).

საჯარო ადმინისტრაციასა და მოქალაქეებს შორის ურთიერთქმედების სახელშეკრულებო ფორმების გამოყენების ეფექტურობა, უპირველეს ყოვლისა, ეფუძნება მათ უფრო დიდ „მოქნილობას“, „ელასტიურობას“ ტრადიციულ ადმინისტრაციულ აქტთან (სახელმწიფო მმართველობის სამართლებრივი აქტი) შედარებით და შესაბამისად, მათი დახმარებით ატიპიური სიტუაციების გადანყვეტის უნარს.

გარდა ამისა, მნიშვნელოვნად იზრდება მისი განხორციელების ოპტიმალური კრიტერიუმების ერთობლივი შემუშავებისას მიღებული გადანყვეტილების ლეგიტიმურობისა და ავტორიტეტის ხარისხი, ვინაიდან მოქალაქეები, თავის მხრივ, უფრო პასუხისმგებელნი არიან ამ გადანყვეტილების განხორციელებაზე, გრძნობენ საკუთარ ჩართულობას ამ გადანყვეტილების განხორციელებაში საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესისას.

სუბორდინაციულ-სამართლებრივი ადმინისტრაციული შეთანხმება საჯარო მმართველობის განხორციელებისას არის ალიარება, რომ დასაშვებია ძალაუფლებადამტკიცებარებული ურთიერთობების აბსტრაქტულ-პირდაპირი რიგის კომბინაციისა და საჯარო სამართლებრივი ურთიერთობების მონაწილეებს შორის თანასწორობისა და კოორდინაციის კონკრეტულად სპეციფიკური რეჟიმი. ანუ ეს არის, როგორც ზოგიერთი მეცნიერი თვლის, საჯარო და კერძო პარტნიორობის გამოხატვის გარე ფორმა, რომელიც საფუძვლად უდევს საჯარო მართვის პროცესების დემოკრატიზაციას (*Copp C.M, 2024*).

სუბორდინაციულ-სამართლებრივი ადმინისტრაციული შეთანხმების განსაკუთრებული როლი საჯარო მმართველობის დემოკრატიზაციაში განპირობებულია იმით, რომ საჯარო მმართველობის განხორციელების ამ ფორმის არჩევისას მოქალაქის ნება არის ერთ-ერთი პირობა კანონის მართებულობისა და ლეგიტიმურობისა, საჯარო ადმინისტრაციის მიერ მიღებული გადანყვეტილება და მისი გამოქვეყნების ფორმალური მოთხოვნა.

აღნიშნული ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ადგენს ნების შეთანხმებულ გამოვლინებას, რომელიც შეიცავს იდეებს სამართლებრივ შედეგებზე და თანაბრად აძლევს ხელშეკრულების ორივე მხარეს (სახელმწიფოს, რომელსაც წარმოადგენს აღმასრულებელი ხელისუფლება, ერთი მხრივ, და მოქალაქე ან კერძო ორგანიზაცია, მეორე მხრივ) განვითარების კურსზე ზემოქმედების უფლებას. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, მხარეებს უფლება აქვთ, ჩაერთონ საჯარო ადმინისტრირების პროცესში და მოახდინონ მასზე მაქსიმალური ზეგავლენა. ანუ ამ ტიპის ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მეშვეობით მყარდება გარკვეული ბალანსი სახელმწიფოს სხვადასხვა, ხშირად ურთიერთსაწინააღმდეგო ინტერესებს შორის, რომლებსაც წარმოადგენს სახელმწიფო ადმინისტრაცია და კერძო სუბიექტი.

ამრიგად, ამგვარი შეთანხმებების გაფორმების შედეგი ყოველთვის არის ერთობლივად შემუშავებული გადანყვეტილების მიღება, რომელიც არსებითად წარმოადგენს საჯარო და კერძო სუბიექტების მისწრაფებებისა და საჭიროებების სიმბიოზის, ანუ თავიდანვე უთანასწორო, მაგრამ საერთო მნიშვნელობის შემცირებას. ამავდროს გარანტირებულია სახელმწიფოს მიერ, ზოგადი სოციალური და პირადი შეღავათები.

სუბორდინაციის ხელშეკრულების დიზაინის სირთულე მდგომარეობს იმაში, რომ იგი წარმოადგენს მენეჯმენტის გადანყვეტილებას, ანუ გადანყვეტილებას, რომელიც მიმართულია კონკრეტული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ინციდენტის გადანყვეტაზე, მიღებული სამოქალაქო სამართლისთვის დამახასიათებელი ფორმით. მართლაც, ამ ტიპის სახელშეკრულებო ურთიერთობების საკამათო ასპექტები განპირობებულია, პირველ რიგში, საჯარო სამართლის შინაარსისა და კერძო სამართლის ფორმის შერწყმის იდეით.

თუმცა, მენეჯმენტის გადანყვეტილების შემუშავების პროცესისადმი ასეთი არატრადიციული მიდგომა სრულიად გამართლებულია, რადგან ის საშუალებას იძლევა მიღწეულ იქნას კომპრომისი მმართველ ორგანოებსა და სუბიექტებს შორის და რეალურად განხორციელდეს კანონის უზენაესობის დემოკრატიული სახელმწიფოს ფუნდამენტური პრინციპი - ხალხი სახელმწიფო ხელისუფლების ერთადერთი წყაროა (*საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 3, 2020*). გარდა ამისა, საზოგადოების მოწყობის სახელმწიფო-სამართლებრივი პრინციპების განვითარების ამჟამინდელ ეტაპზე უკვე შეუძლებელია დამკვიდრებული დოგმების მკაცრად დაცვა, რომელთა უცვლელობას უარყოფს თავად რეალობა.

პრაქტიკაში ქვემდებარე სამართლებრივი ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, ერთი მხრივ, შეიცავს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ვალდებულებას და ამით წარმოადგენს ადმინისტრაციული აქტის მიღების მომზადების ხელშეკრულებას. მეორე მხრივ, არის ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, ვინაიდან იგი ფორმდება ზუსტად მაშინ, როცა ეს აუცილებელია, მაგრამ ობიექტური მიზეზების გამო შეუძლებელია ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა.

სახელმწიფოს შესაძლებლობა, გამოიყენოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, როგორც სახელმწიფო მმართველობის ინსტრუმენტი, პირველ რიგში დამოკიდებულია მის უნარზე, დაიცვას თანასწორობის პრინციპები, კანონის უპირატესობა და კანონის პირობითობა, პროპორციულობის პრინციპები და კომპეტენტური დისკრეცია (Milienko O, 2017, გვ.3).

დასკვნა

ამგვარად, ამ საკითხის განხილვისას კანონმდებელმა პრიორიტეტულად უნდა დაადგინოს ორმხრივად შეთანხმებული ადმინისტრაციული და სამართლებრივი შეთანხმებების კანონიერების ზოგადი პრინციპი, ვინაიდან აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის ყველა ფორმა, მათ შორის სახელშეკრულებო, უნდა შეესაბამებოდეს კანონიერების კონსტიტუციურ პრინციპს. საჯარო მმართველობის კანონიერების პრინციპი უნდა დაზუსტდეს არამხოლოდ ფორმალური, არამედ შინაარსობრივი მხრივაც. რაც შეეხება ადმინისტრაციული სამართლის ხელშეკრულებების ფორმალურ მხარეს, უნდა არსებობდეს ნერილობითი მოთხოვნა, თუნდაც მარტივი ნერილობითი ფორმის სახით, რომელიც უზრუნველყოფს შინაარსის იურიდიულ სიცხადეს და ხელს უწყობს მტკიცების პროცესს დავის შემთხვევაში.

სწორედ ამგვარი კრიტერიუმებით, მახასიათებლებით და თავისებურებების ერთობლივი გათვალისწინებით შეიძლება გაიმიჯნოს ხელშეკრულება, როგორც საჯარო-კერძო პარტნიორობის ფექტური ინსტრუმენტი.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. საქართველოს კონსტიტუცია, 29.06.2020
2. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 14.06.2023
3. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 24.06.2005
4. საქართველოს შრომის კოდექსი, 17.09.2024
5. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, 15.12.2023
6. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება Nბს-936(გ-20), 13.05.2021
7. ბალახაშვილი, ი. (2022). *ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების ზოგადი თეორიის გადასინჯვა*. თბილისი.
8. ზაალიშვილი, ვ., & ჩაჩავა, ს. (2014). *შრომის სამართალი (სტატიათა კრებული)*. თბილისი.
9. ტურავა, პ., & ნეკებლაძე, ნ. (2010). *ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო*. თბილისი: სეზანი.
10. ჭანკვეტაძე, ტ. (2019). *ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კანონიერების პრინციპის დაცვა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესრულებისა და შეწყვეტისას*. თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი.
11. Jenfro, L. J. (2023). *Public administration: The Essentials*.
12. Pestalozza, C. (1973). *Formenmissbrauch* des Staates zu Figur und Folgen des "Rechtsmissbrauchs". Retrieved from Bakery Law: <https://lawcat.berkeley.edu/record/330120>
13. Renfo J. L. (2023), *Public administration: The Essentials*
14. Milienko O, (2017) *Administrative Agreement as a Component of the System of Public Governance Tools*. <https://czasopisma.marszalek.com.pl/images/pliki/rop/14/rop1408.pdf>
15. reuß, M. (2020). *Zu den Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen subordinationsrechtlicher Verwaltungsverträge unter besonderer Berücksichtigung des Koppelungsverbots*. Retrieved from Nomos-shop.de: <https://www.nomos-shop.de/nomos/titel/zu-den-rechtmassigkeitsvoraussetzungen-subordinationsrechtlicher-verwaltungsvertraege-unter-besonderer-beruecksichtigung-des-koppelungsverbots-id-94240/>

REFERENCES:

1. Constitution of Georgia, 29.06.2020
2. General Administrative Code of Georgia, 14.06.2023
3. General Administrative Code of Georgia, 24.06.2005
4. Labor Code of Georgia, 17.09.2024
5. Civil Code of Georgia, 15.12.2023
6. Decision of the Supreme Court of Georgia NBS-936(G-20), 13.05.2021
7. Balakhashili, I. (2022). A revision of the Zedad theory of administrative agreements. Tbilisi.
8. Zaalishvili, V., & Chachava, S. (2014). Labor Law (Collection of Articles). Tbilisi.
9. Turava, P., & Tskepladze, N. (2010). Handbook of General Administrative Law. Tbilisi: Sezani.
10. Chankvetadze, T. (2019). Compliance with the Principle of Legality by an Administrative Body in the Execution and Termination of an Administrative Agreement. Tbilisi State University.
11. Jenfro, L. J. (2023). Public administration: *The Essentials*.
12. Pestalozza, C. (1973). Formenmissbrauch" des Staates zu Figur und Folgen des "Rechtsmissbrauchs. Retrieved from Bakery Law: <https://lawcat.berkeley.edu/record/330120>
13. Renfro J. L. (2023), Public administration: The Essentials
14. Milienko O, (2017) Administrative Agreement as a Component of the System of Public Governance Tools <https://czasopisma.marszalek.com.pl/images/pliki/rop/14/rop1408.pdf>
15. reuß, M. (2020). Zu den Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen subordinationsrechtlicher Verwaltungsverträge unter besonderer Berücksichtigung des Koppelungsverbots. Retrieved from Nomos-shop.de: <https://www.nomos-shop.de/nomos/titel/zu-den-rechtmassigkeitsvoraussetzungen-subordinationsrechtlicher-verwaltungsvertraege-unter-besonderer-beruecksichtigung-des-koppelungsverbots-id-94240/>

THE PECULIARITIES OF ADMINISTRATIVE CONTRACTS

Shalva Gelashvili

PhD Student of GTU

gelashvili.shako19925@gmail.com

RESUME

At the modern stage, an important place in the system of forms of implementation of public administration is occupied by the institution of the administrative contract, which is intensively developing within the framework of the legislative and institutional framework of public and private partnership.

Thus, in order to exercise public authority, the administrative body increasingly uses the administrative contract, which is in the form of a civil-legal contract concluded with a natural or legal person, as well as with another administrative body.

The paper presents the features of the use of administrative contracts in various areas of public administration. In addition, the essence, types and a number of indicators of the administrative contract are discussed and analyzed, which are an important lever for the correct determination of the legal nature of the contract.

And the fact that the issues of the possibility of crossing the sharp line of separation of public and private law and the formation of relevant criteria are actively discussed in scientific circles significantly indicates the relevance of the work.

Key words: Public administration, Administrative organ, Administrative act, Administrative agreement.