

UDC 35

SCOPUS CODE 3301

<https://doi.org/10.36073/1512-0996-2025-1-347-356>

საჯარო მმართველობის პროცესში ადმინისტრაციული ხელშეკრულება როგორც საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების ფორმა

შალვა გელაშვილი

საჯარო მმართველობისა და ელექტრონული ბიზნესის დეპარტამენტი,
საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტი, საქართველო, 0160, თბილისი,
მ. კოსტავას 77
E-mail: gelashvili.shako19925@gmail.com

რეცენზენტები:

ე. ზაქარაძე, გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტის საჯარო მმართველობისა და პოლიტიკის სკოლის ასოცირებული პროფესორი

E-mail: ekaterine.zakaradze02@gruni.edu.ge

მ. ცაცანაშვილი, სტუ-ის ბიზნესტექნოლოგიების ფაკულტეტის ასოცირებული პროფესორი

E-mail: m.tsatsanashvili@yahoo.com

ანოტაცია. თანამედროვე ეტაპზე საჯარო მმართველობის განხორციელების ფორმების სისტემაში მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს 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 წარმოდგება ფიზიკურ ან იურიდიულ პირთან, ასევე სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოსთან დადებული სამოქალაქო - სამართლებრივი ხელშეკრულების სახით.

სტატიაში წარმოჩენილია საჯარო მმართველობის სხვადასხვა სფეროში ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გამოყენების თავისებურებები. ამასთან ერთად, განხილული და გაანალიზებულია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების არსი, სახეები და არაერთი მახასიათებელი, რომლებიც ხელშეკრულების სამართლებრივი ბუნების სწორად განსაზღვრის მნიშვნელოვანი ბერკეტია.

საკვანძო სიტყვები: ადმინისტრაციული აქტი; ადმინისტრაციული ორგანო; ადმინისტრაციული ხელშეკრულება; სამოქალაქო ხელშეკრულება; საჯარო მმართველობა.

შესავალი

თანამედროვე პირობებში, როდესაც ადმინისტრაციული სამართალი ერთ-ერთი ყველაზე დინამიკურად განვითარებადი დარგია, ხოლო ადმინისტრაციული კანონმდებლობა – საქართველოს კანონმდებლობის ერთ-ერთი ყველაზე ცვალებადი, მრავალმხრივი და მოცულობითი განშტოება, ადმინისტრაციული სამართლის განვითარების ფუნდამენტური მიზანია კვლევა და სამართლებრივი ინსტიტუტების კონსოლიდაცია, რომლებიც ხელს უწყობენ საზოგადოების შესაძლებლობების გაფართოებას და საჯარო-კერძო ინსტიტუტების ინტეგრაციას. ადმინისტრაციული სამართალი, იმავდროულად, მიმართულია მოქალაქეებისა და სახელმწიფოს ურთიერთობის დემოკრატიზაციისაკენ. ამჟამად საჯარო სამართლებრივი სფეროს რეფორმის პროცესში მზარდი მნიშვნელობა ენიჭება საჯარო მმართველობის საქმიანობის ახალი, არატრადიციული ფორმების შესწავლას, რაც ხელს უწყობს კერძო და საჯარო პარტნიორობის უფრო დაახლოებას.

ძირითადი ნაწილი

სტატიის მთავარი საკვლევი პრობლემაა ის, რომ საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესში ძალიან რთულია ხელშეკრულებების დიფერენცირება, სამოქალაქო სამართლის ნორმებს მიეკუთვნება იგი, თუ საჯარო სამართლისას. ადმინისტრაციულმა ორგანომ შესაძლოა დადოს ხელშეკრულება, რომელიც კერძო სამართლის ნორმებს შეესაბამება, თუმცა ემსახურება საჯარო მიზანს. ეს ხელშეკრულება შეიძლება ჩაითვალოს კერძოსამართლებრივად მაშინ, როდესაც საჯარო მიზნისთვის დადე-

ბული 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.

პრობლემაა კონკრეტული ორგანოებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობის მკაფიო გამიჯვნა, მათი უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების დაცვა სახელმწიფო ხელისუფლების წარმომადგენლების მიერ მათი დარღვევის შემთხვევაში. ამრიგად, სახელმწიფო მმართველობის განხორციელების ძირითად პრობლემად შეიძლება დასახელდეს: ტრადიციული ადმინისტრაციული პროცედურების გამოყენების გაუმჯობესება, როგორცაა, მაგალითად, ადმინისტრაციული აქტები (სახელმწიფო მმართველობის სამართლებრივი აქტები), ასევე ახალი ადმინისტრაციული პროცედურების, როგორცაა ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების აღიარება და საკანონმდებლო კოდიფიკაცია.

კვლევის შედეგად უნდა ჩამოვაყალიბოთ გარკვეული დოგმები, კრიტერიუმები და ფაქტორები, რომელთა გათვალისწინებით საჯარო ორგანოს გაუადვილდება სწორად შექმნას ხელშეკრულების

პირობები, სამართლებრივი ბუნება, შინაარსი და მეორე მხარისთვის სტატუსის მინიჭება: საჯარო სუბიექტია იგი, თუ კერძო. საჯარო ორგანომ აუცილებლად უნდა განსაზღვროს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ძირითადი მახასიათებლები, განხორციელოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების თანამიმდევრული კლასიფიკაცია, დაადგინოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების დადების, ცვლილებისა და შეწყვეტის წესი და გადაჭრას დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების პირობების შეუსრულებლობისათვის პასუხისმგებლობის საკითხი. სტატიაში აღწერილია ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების კლასიფიკაციის ისეთი კრიტერიუმი, როგორიცაა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მხარედ მოქმედ სუბიექტებს შორის ურთიერთობის ბუნება, ანუ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მხარეებს შორის სამართლებრივი თანასწორობის არსებობა ან არარსებობა ამ სახელშეკრულებო ურთიერთობების საზღვრებს გარეთ.

საჯარო მმართველობის განხორციელებისას ხელშეკრულების ფორმის განსაზღვრა

ადმინისტრაციული ორგანო არის დაწესებულება, რომელიც ასრულებს საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებას და სწორედ ამას გულისხმობს მისი ორგანიზაციული გაგება. ადმინისტრაციულ ორგანოს შესაძლოა ჰქონდეს ფუნქციური გაგებაც. ფუნქციური გაგება გულისხმობს იმას, რომ პირი, რომელიც შეიძლება იყოს კერძო სექტორის წარმომადგენელი, საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებას ახორციელებს დელეგირების, ანუ სახელმწიფოს მხრიდან მის მიმართ უფლებამოსილების გადაცემის საფუძველზე. როგორც წესი, კერძო სა-

მართლის იურიდიულ პირი არ არის უფლებამოსილი, გამოიყენოს საქმიანობის საჯარო-სამართლებრივი ფორმები, თუმცა, კანონის საფუძველზე, სახელმწიფოს შეუძლია ეს პირი აღჭურვოს საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებებით. ნებისმიერი პირი, რომელიც შესაძლოა წარმოადგენდეს კერძო სექტორს, ადმინისტრაციულ ორგანოსთან ხელშეკრულების საფუძველზე ახორციელებს საჯარო საქმიანობას. მაგალითად: ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული აფორმებს წყლის მიწოდების ხელშეკრულებას კერძო კომპანიასთან, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს შესაბამისი დასახლებული პუნქტის წყლით მომარაგება. ნებისმიერ შემთხვევაში ამ კომპანიის მიერ დადებული ეს ხელშეკრულება ემსახურება საჯარო ინტერესს. მმართველობითი უფლებამოსილებებით კერძო პირი აღიჭურვება იმ შემთხვევაში, როცა რაიმე საქმიანობა მოითხოვს სპეციალურ ცოდნას და ამ მიზნით შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოს შექმნა დაკავშირებულია დიდ ხარჯებთან, მაშინ, როდესაც კერძო პირს შეუძლია მისი შესრულება იმავე ხარისხით და, ამასთანავე, ნაკლები დანახარჯებით.

საჯარო-კერძო პრინციპების შერწყმა სახელმწიფოს წინაშე არსებული პრობლემების გადაჭრის და სახელმწიფო ადმინისტრაციის მოქნილობის გაზრატია. სახელმწიფოს განვითარების ამჟამინდელ ეტაპზე ხდება სახელმწიფოს არა მხოლოდ ფორმალური, არამედ რეალური, ფაქტობრივი რეორიენტაცია. იცვლება სახელმწიფოს პრიორიტეტები და ამავე დროს იცვლება მისი მიზნები, ამოცანები, ფუნქციები და მათი განხორციელების ფორმები. მთლიანობაში საჯარო მმართველობის ინსტიტუტის რეფორმის წარმატება დიდწილად დამოკიდე-

ბულია სახელმწიფო აპარატის ყველაზე დაბალი დონის, ანუ სამთავრობო ორგანოების დონეზე არსებულ ტრანსფორმაციებზე.

საჯარო მმართველობა, უპირველეს ყოვლისა, აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაა, რომელიც შედგება იმ ქმედებებისგან, რომლებსაც ისინი ახორციელებენ ყოველდღიურად ან, როგორც ამას ბოლო წლების სამეცნიერო ლიტერატურაში ჩვეულებრივ უწოდებენ, პროცედურებს [9]. აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის იდეა, როგორც ინდივიდუალური პროცედურების ერთობლიობა, მიუთითებს იმ ადმინისტრაციული სამართლებრივი ნორმების ბუნებაზე, რომლებიც არეგულირებს ზემოაღნიშნული ადმინისტრაციული პროცედურების განხორციელებას.

ადმინისტრაციულმა ორგანომ შეიძლება დადოს ისეთი ხელშეკრულებები, რომლის მიხედვითაც იგი წარმოადგენს კერძო სამართლის სუბიექტს. მაგალითად: ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია შრომით სახელშეკრულებო ურთიერთობაში შევიდეს პირთან. ასეთ შემთხვევაში საქმე გვაქვს პირთან, რომელსაც საჯარო სამსახურის განხორციელების უზრუნველსაყოფად შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე მინიჭებული აქვს საჯარო დაწესებულების დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესრულების უფლებამოსილება [12]. ამრიგად, ადმინისტრაციულ ორგანოს არ უკრძალავს კანონი, შევიდეს სახელშეკრულებო ურთიერთობაში ისე, როგორც კერძო პირი.

მკვლევართა ნაწილი მიიჩნევს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული ნებისმიერი ხელშეკრულება, თუნდაც ის კერძოსამართლებრივ

ხასიათს ატარებდეს, უნდა ჩავთვალოთ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებად [13]. (ზუსტად იმავე აზრს იზიარებს ერთ-ერთი გერმანელი მკვლევარი [8]. ამის დასტურად კი შეიძლება მოვიყვანოთ შემდეგი არგუმენტი: ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული ნებისმიერი ხელშეკრულება წესრიგდება საჯარო სამართლის ნორმებით, შესაბამისად, უნდა დიფერენცირდეს საჯარო სფეროში.

ამრიგად, საჯარო მმართველობის განხორციელებისას, თანამედროვე პრაქტიკის გათვალისწინებით, საჯაროსამართლებრივი სუბიექტი მეტად მოქნილია და მოქმედებს როგორც საჯარო, ისე კერძო სამართლის სუბიექტის ფორმით.

საჯარო- და კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულების არსი

ადმინისტრაციული ორგანო თავისი უფლებამოსილებების განსახორციელებლად იყენებს საქმიანობის შემდეგ სამართლებრივ ფორმებს: ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი, ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი, რეალაქტი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულება. ამ შემთხვევაში ყურადღებას ვამახვილებთ ხელშეკრულებებზე, რომლებიც შეიძლება იყოს როგორც საჯაროსამართლებრივი, ისე კერძოსამართლებრივი. საჯარო მმართველობის პროცესში ადმინისტრაციული ხელშეკრულება შეიძლება იყოს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით ფიზიკურ ან იურიდიულ პირთან, აგრეთვე სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოსთან დადებული სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულება [14].

არსებობს შემთხვევები, როდესაც რთულია გაიგოს ზღვარი ადმინისტრაციულ და სამოქალაქო ხელშეკრულებას შორის, რადგან მისი ერთ-ერთი მხარე ნებისმიერ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანოა. თუკი ადმინისტრაციული ორგანო ახორციელებს საჯარო უფლებამოსილებას, მაშინ მის მიერ დადებული ხელშეკრულებებიც ყველა შემთხვევაში საჯაროსამართლებრივი უნდა იყოს. თუმცა რეალობა ცოტა უფრო სხვანაირია. ადმინისტრაციული ორგანო, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ხშირად დებს ხელშეკრულებებს, რომლებიც მიეკუთვნება კერძოსამართლებრივ ხელშეკრულებას, თუმცა მიმართულია საჯარო მიზნებისთვის და საჯარო ინტერესის დასაკმაყოფილებლად. სწორედ ამიტომ არის რთული საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესში ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული ხელშეკრულებების დიფერენცირება.

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ შეიძლება დაიდოს ორი სახის ხელშეკრულება: ადმინისტრაციული და სამოქალაქო. სამოქალაქო ხელშეკრულება მოიცავს ორ სუბიექტს შორის შრომითი გარიგების დადებას, რომლებზეც მხარეები კისრულობენ ვალდებულებას, რომ ერთი მხარე შეასრულებს სამუშაოს და მეორე – გადაუხდის მას, ანუ ანაზღაურების სანაცვლოდ სამუშაოს შესრულება. ამ ურთიერთობის მრავალფეროვნებას შრომითი ხელშეკრულების დადების და მისი პრობლემის განსაზღვრის თავისუფლების პრინციპები განაპირობებს [15].

საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით გათვალისწინებულია, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს უფლება, დადოს სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულება (*სსკ (2023), მუხლი 24*). თუ ზემოაღნიშნულ აზრს გავიზიარებთ, რომ ადმინისტ-

რაციული ორგანოს მიერ დადებული ნებისმიერი ხელშეკრულება საჯარო სამართალს განეკუთვნება (თუნდაც ის იყოს ნასყიდობის, ქირავნობის და ა.შ.), მაშინ ეს ერთგვარად უფლებელყოფს სამოქალაქო სამართლის ნორმებს და უკარგავს ადმინისტრაციულ ორგანოს კერძოსამართლებრივ უფლებებს. განვიხილოთ ერთი მაგალითი, რომელიც არაერთხელ გამხდარა დავის საგანი. ამ შემთხვევაში სადავო ხელშეკრულება იდება შემდეგნაირად: სამინისტრო აფორმებს შრომით ხელშეკრულებას თანამშრომელთან მისი სამსახურში აყვანის დასტურად. ამ შემთხვევაში ხელშეკრულების მიზნად ერთი შეხედვით შეიძლება ჩაითვალოს კერძო ინტერესის დაკმაყოფილება, თუმცა ერთ-ერთი მხარე საჯარო მმართველი ორგანოა და სასამართლო პრაქტიკაც თვლის, რომ დასაქმებული პირი მიეკუთვნება საჯარო სამსახურს და იგი დასაქმებულია საჯარო უფლებამოსილებების განსახორციელებლად, ამიტომ ხელშეკრულება ცალსახად ადმინისტრაციულია [16]. ეს ყოველივე მიუთითებს იმაზე, რომ ძნელია ყველა კრიტერიუმში დაკმაყოფილდეს ერთი რომელიმე სფეროს ფარგლებში. მაგალითად: საჯარო სფეროს ან კერძო სფეროს მიეკუთვნებოდეს ცალსახად ხელშეკრულების მიზანი, ინტერესი, მხარე და ა.შ.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, როგორც ვხედავთ, არის სახელმწიფო მმართველობის ყველაზე დემოკრატიული ინსტრუმენტი, რადგან ეს არის ხელშეკრულება, რომელიც საშუალებას იძლევა გარკვეულწილად დამყარდეს ის ფორმალური სამართლებრივი თანასწორობა საჯაროსამართლებრივი ურთიერთობების არათანაბარ მონაწილეებს შორის, რომლის ფარგლებშიც დიალოგი ხდება, რაც არის

საფუძველი სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბებისა – კანონიერი სახელმწიფოს ყველაზე მნიშვნელოვანი წინაპირობა.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების იურიდიული ინსტიტუტის საკანონმდებლო დონეზე აღიარება, რა თქმა უნდა, ხელს შეუწყობს როგორც ამ კონკრეტული ადმინისტრაციული პროცედურის გამოყენების ოპტიმიზაციას, ისე მთლიანად საჯარო მმართველობის პროცესს. ამ შემთხვევაში საჭიროა არა მხოლოდ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ოფიციალური ერთიანი დეფინიციის კონსოლიდირება, არამედ მისი იურიდიული ბუნების მითითება ამ ტიპის საჯარო ხელშეკრულების საგნის მითითებით.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულება შეიძლება დაიდოს ორ საჯარო სუბიექტს შორის. მაგალითად, შესაძლოა ორმა მუნიციპალიტეტმა დადოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ინფრასტრუქტურული საკითხების მოგვარების მიზნით, რომელიც ეხება ორივე მუნიციპალიტეტს და ემსახურება საერთო მიზანს. საჯარო და კერძო სუბიექტს შორის დადებულ ხელშეკრულებად შეიძლება განვიხილოთ ადიგენის მუნიციპალიტეტის მერიასა და ინდ. მეწარმე მ.ო.-ს შორის დადებული ხელშეკრულება [17]. ამ შემთხვევაში ერთი მხარე ადმინისტრაციული ორგანოა, ხელშეკრულების მიზანი და საფუძველი საჯარო ინტერესია.

აქედან გამომდინარე, პირველი ტიპის ხელშეკრულებები არის ხელშეკრულებები ერთი დონის სამთავრობო ორგანოებს შორის, მაგალითად, თანამშრომლობის ხელშეკრულება ორ სამინისტროს შორის. მეორე ტიპის ხელშეკრულებების მხარეები არიან სახელმწიფო ორგანო და კერძო ორგანიზაცია

ან მოქალაქე. შესაბამისად, ხელშეკრულებების თავისებურებებისა და მახასიათებლების გათვალისწინებით უნდა განისაზღვროს კონკრეტული შემთხვევებისთვის რომელი სახის ხელშეკრულება უნდა დაიდოს და სამართლის რომელ დარგს უნდა მივაკუთვნოთ იგი.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების თავისებურებები

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.

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

გარდა ამისა, მნიშვნელოვნად იზრდება მისი განხორციელების ოპტიმალური კრიტერიუმების ერთობლივი შემუშავებისას მიღებული გადაწყვეტილების ლეგიტიმურობისა და ავტორიტეტის ხარისხი, ვინაიდან მოქალაქეები, თავის მხრივ, უფრო

პასუხისმგებელნი არიან ამ გადაწყვეტილების განხორციელებაზე, გრძნობენ საკუთარ ჩართულობას ამ გადაწყვეტილების განხორციელებაში საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესისას.

სუბორდინაციულ-სამართლებრივი ადმინისტრაციული შეთანხმება საჯარო მმართველობის განხორციელებისას არის აღიარება, რომ დასაშვებია ძალაუფლებადაქვემდებარებული ურთიერთობების აბსტრაქტულ-პირდაპირი რიგის კომბინაციისა და საჯაროსამართლებრივი 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 [18].

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 მართებულობის და ლეგიტიმურობისა, საჯარო ადმინისტრაციის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება 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 გადაწყვეტილების მიღება, რომელიც არსებითად წარმოადგენს საჯარო და კერძო სუბიექტების მისწრაფებებისა და საჭიროებების სიმბიოზის, ანუ თავიდანვე უთანასწორო, მაგრამ საერთო მნიშვნელობის შემცირებას. ამავე დროს გარანტირებულია სახელმწიფოს მიერ, ზოგადი სოციალური და პირადი შეღავათები.

სუბორდინაციის ხელშეკრულების დიზაინის სირთულე ისაა, რომ იგი არის მენეჯმენტის გადაწყვეტილება, ანუ გადაწყვეტილება, რომელიც მიმართულია კონკრეტული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ინციდენტის გადაწყვეტაზე, 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 გადაწყვეტილების შემუშავების პროცესისადმი ასეთი არატრადიციული მიდგომა სრულიად გამართლებულია, რადგან ის საშუალებას იძლევა მიღწეულ იქნეს კომპრომისი მმართველ ორგანოებსა და სუბიექტებს შორის და

რეალურად განხორციელდეს კანონის უზენაესობის დემოკრატიული სახელმწიფოს ფუნდამენტური პრინციპი – ხალხი სახელმწიფო ხელისუფლების ერთადერთი წყაროა [19]. 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 [10].

ამრიგად, 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 არა მხოლოდ ფორმალური, არამედ შინაარსობრივი მხრივაც. რაც შეეხება ადმინისტრაციული სამართლის ხელშეკრულებების ფორმალურ მხარეს, უნდა არსებობდეს წერილობითი მოთხოვნა, თუნდაც მარტივი წერილობითი ფორმის სახით, რომელიც უზრუნველყოფს შინაარსის იურიდიულ სიცხადეს და ხელს უწყობს მტკიცების პროცესს დავის შემთხვევაში.

დასკვნა

ამრიგად, საჯარო ადმინისტრაციის ამჟამად არსებულმა, მეტ-ნაკლებად არაფორმალურმა მოწყობამ ადგილი უნდა დაუთმოს მკაცრად ფორმალურ პროცედურებს საჯარო მმართველობის პრინციპებისა და ზოგადად კანონის უზენაესობის პრინციპების შესაბამისად. საჯარო მმართველობის განხორციელებისას საჯარო-კერძო პარტნიორობის პროცესში საჯარო-კერძო პარტნიორობის დოკუმენტის არსებითი მხარის მოთხოვნები უნდა იყოს გარანტირებული. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება იურიდიულ ძალას იძენს, როდესაც ხელშეკრულებით გათვალისწინებული მხარის, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულება მიზნად ისახავს საჯაროსამართლებრივი ამოცანების შესრულებას. ხელშეკრულების ბუნება პროპორციულია ხელშეკრულების გარემოებების და ფაქტობრივად, დაკავშირებულია საჯარო მიზანთან, ადმინისტრაციის სახელშეკრულებო ვალდებულებებთან. ამრიგად, კანონიერების პრინციპი უნდა მოქმედებდეს როგორც საჯარო სამართლის უმაღლეს სამართლებრივ ნორმებთან შესაბამისობის

პირობა. ამასთანავე, უნდა შეესაბამებოდეს მთლიანობაში საჯაროსამართლის პრინციპებს.

სტატიაში განხილული საჯარო და კერძო პარტნიორობისას ხელშეკრულებების თავისებურებებისა და მახასიათებლების გათვალისწინებით შეიძლება ითქვას, რომ საჭიროა ხელშეკრულებების დადებისას არაერთი ფაქტორის გათვალისწინება, რომელიც თავის მხრივ გადაჭრის იმ სირთულეს და პრობლემას, რაც ზემოთ აღვნიშნეთ.

აუცილებელია კრიტერიუმებისა და მახასიათებლების ერთობლივი და სიღრმისეული გათვალისწინება ხელშეკრულებების გამიჯვნისთვის და სწორი სამართლებრივი ბუნების მიწიჭებისთვის. უნდა განისაზღვროს: ხელშეკრულების მიზანი, ინტერესი, საგანი და ხელშეკრულების მხარე, როგორც სუბიექტი. ასევე, უნდა გამოიკვეთოს ხელშეკრულებების იურიდიული ბუნება (სამართლის რომელი ნორმებით ხელმძღვანელობენ), ფორმალური და შინაარსობრივი მხარე. ამასთანავე, უნდა განიხილებოდეს ხელშეკრულების მხარეთა თანასწორუფლებიანობა, აქვს თუ არა ხელშეკრულების ორივე მხარეს უფლება, იმოქმედონ ხელშეკრულებაზე. აგრეთვე აღსანიშნავია, გადაწყვეტილების ლეგიტიმურობის საკითხი და ის, თუ რა დოზით არის ჩართული ორივე მხარე აღნიშნულ შეთანხმებასა და მის განხორციელებაში.

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

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

ლიტერატურა

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(გ-20), 13.05.2021
7. Zaalishvili, V., & Chachava, S. (2014). Labor Law (Collection of Articles). Tbilisi.
8. Pestalozza, C. (1973). "Formenmissbrauch" of the State to Figure and Consequences of "Abuse of Law." Retrieved from Bakery Law: <https://lawcat.berkeley.edu/record/330120>
9. Renfo, J. L. (2023). Public Administration: The Essentials
10. Milienko, O. (2017). Administrative Agreement as a Component of the System of Public Governance Tools. Retrieved from: <https://czasopisma.marszalek.com.pl/images/pliki/rop/14/rop1408.pdf>
11. Reuß, M. (2020). On the Legality Requirements of Subordination-based Administrative Contracts with Special Consideration of the Prohibition of Linking. Retrieved from Nomos-shop.de: <https://www.nomos-shop.de/nomos/titel/zu-den-rechtmassigkeitsvoraussetzungen-subordinationsrechtlicher-verwaltungsvertraege-unter-besonderer-beruecksichtigung-des-koppelungsverbots-id-94240/>

UDC 35

SCOPUS CODE 3301

<https://doi.org/10.36073/1512-0996-2025-1-347-356>

Administrative Contract in the Public Administration Process as a Form of Exercising Public Authority

Shalva Gelashvili

Department of Public Administration and E-business, Georgian Technical University,
Georgia, 0160, Tbilisi, 77, M. Kostava str.

E-mail: gelashvili.shako19925@gmail.com

Reviewers:

E. Zakaradze, Associate Professor at the School of Public Administration and Policy, Grigol Robakidze University

E-mail: ekaterine.zakaradze02@gruni.edu.ge

M. tsitsnashvili, associate professor, faculty of business technology, GTU

E-mail: m.tsatsanashvili@yahoo.com

Abstract. 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.

Keywords: administrative act; administrative authority; administrative contract; civil contract; public administration.

განხილვის თარიღი 09.12.2024

შემოსვლის თარიღი 09.12.2024

ხელმოწერილია დასაბეჭდად 25.03.2025